



Liikenne- ja
viestintäministeriö

Vireillä olevien
säädosmuutosten
taloudelliset vaikutukset
henkilöliikenteen yrityksiin

Liikenne- ja viestintäministeriön

visio

Hyvinvointia ja kilpailukykyä hyvillä yhteyksillä

toiminta-ajatus

Liikenne- ja viestintäministeriö edistää väestön hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä. Huolehdimme toimivista, turvallisista ja edullisista yhteyksistä.

arvot

Rohkeus

Oikeudenmukaisuus

Yhteistyö



Julkaisun nimi
Vireillä olevien säädösmuutosten taloudelliset vaikutukset henkilöliikenteen yrityksiin

Tekijät
Tempo Economics Oy

Toimeksiantaja ja asettamispäivämäärä
Liikenne- ja viestintäministeriö

Julkaisusarjan nimi ja numero

Liikenne- ja viestintäministeriön
julkaisuja 32/2014

ISSN (verkkajulkaisu) 1795-4045
ISBN (verkkajulkaisu) 978-952-243-433-3
URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-433-3>
HARE-numero

Asiasanat
Henkilöliikenne, linja-autoliikenne, taksiliikenne, lainsäädäntö

Yhteyshenkilö
Irja Vesanen-Nikitin

Muut tiedot

Tiivistelmä

Tässä arviointitutkimuksessa on tarkasteltu vireillä olevien säädösmuutosten taloudellisia vaikutuksia liikennealan yritysten kannalta. Arviossa esitetyt näkemykset ja johtopäätökset ovat tekijän omia eivätkä edusta liikenne- ja viestintäministeriön kantaa.

Eri liikennetyyppien välisten raja-aitojen poisto henkilöliikenteessä lisää joko suoraan tai epäsuorasti kilpailua sekä taksitoiminnassa että linja-autoliikenteessä. Samalla esitysluonnokset mahdollistaisivat nykytilannetta paremmin niiden yritysten taloudellisen menestyksen, jotka kykenevät kehittämään toimintaansa.

Taksi- ja linja-autoalojen liikevaihto kasvaisi nykytilanteeseen verrattuna sekä pitkällä aikavälillä että muutaman vuoden tähtämellä, jos pienoislinja-autoja koskevista rajoituksista, ml. taksamittarin käyttökiellosta, luovuttaisiin. Mikäli myös esteettömien taksiautojen vapauttaminen tarveharkinnasta toteutetaan, taksimarkkinat avautuisivat osittain suoraan kilpailulle. Tämä olisi myös alan yritysten pitkän tähtäimen etujen mukaista.

Yhteiskunnan näkökulmasta kaikki muutokset olisivat hyödyllisiä. Ne nostaisivat henkilöliikennemarkkinoiden tehokkuutta ja tätä kautta muutosten vaikutus kansantalouden tuottavuuteen olisi positiivinen. Samalla muutokset mahdollistaisivat suorat hyödyt julkistaloudessa.

Reittiliikennelupa on esitetyistä muutoksista ainoa, jonka vaikutukset kohdistuisivat vain linja-automarkkinoille. Viranomaisten harkintavallan rajoittaminen reittiliikennelupien myöntämisessä olisi perusteltua, koska objektiivisia kriteereitä arvioida merkittävää haittaa markkinaehtoiselle reittiliikenteelle tai PSA – liikenteelle, ei ole olemassa.



Publiceringsdatum
18.11.2014

Publikation

Ekonomiska konsekvenser av föreslagna lagändringar
för företag inom persontrafikbranschen

Författare

Tempo Economics Oy

Tillsatt av och datum

Kommunikationsministeriet

Publikationsseriens namn och nummer

Kommunikationsministeriets
publikationer 32/2014

ISSN (webbpublikation) 1795-4045
ISBN (webbpublikation) 978-952-243-433-3
URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-433-3>
HARE-nummer

Ämnesord

persontrafik, busstrafik, taxitrafik, lagstiftning

Kontaktperson

Irja Vesanen-Nikitin

Rapportens språk

Finska

Övriga uppgifter

Sammandrag

I denna utvärderingsundersökning har man granskat vilka ekonomiska konsekvenser regeringens propositioner med förslag till ändring av de författningar som gäller persontrafiken kan få för företag inom trafikbranschen. De åsikter och slutsatser som förs fram i utvärderingen är författarens egna och representerar inte kommunikationsministeriets ståndpunkt.

När barriärerna mellan olika trafiktyper rivs ned ökar konkurrensen både inom taxiverksamheten och i busstrafiken antingen direkt eller indirekt. Om de föreslagna propositionerna antas blir det lättare än hittills för företag som är kapabla att utveckla sin verksamhet att uppnå ekonomisk framgång.

Omsättningen i taxi- och bussbranscherna antas öka i jämförelse med nuläget både på lång sikt och inom några år om man slopar de restriktioner som gäller för minibussar, inklusive förbudet att använda taxameter. Om även förslaget om att befria tillgängliga taxibilar från behovsprövning genomförs, öppnas taximarknaderna delvis direkt för konkurrens. Detta skulle vara fördelaktigt för företagen inom branschen även på lång sikt.

Med tanke på samhället är samtliga föreslagna ändringar nyttiga. De förbättrar effektiviteten på persontrafikmarknaden och inverkar positivt på den nationalekonomiska produktiviteten. Ändringarna möjliggör också direkta fördelar i den offentliga ekonomin.

Bland de föreslagna ändringarna är tillståndet för linjebaserad trafik den enda vars effekter riktas endast till bussmarknaden. Att begränsa myndigheternas prövningsrätt i samband med att tillstånden för linjebaserad trafik beviljas anses vara befogat, eftersom det inte finns några objektiva kriterier för att bedöma avsevärda nackdelar för den marknadsbaserade reguljärtrafiken eller den trafik som bedrivs på marknadsvillkor.

Date
18 November 2014

Title of publication
Economic impacts of pending legislative amendments on passenger transport operators

Author(s)
Tempo Economics Oy

Commissioned by, date
Ministry of Transport and Communications

Publication series and number

Publications of the Ministry of
Transport and Communications
32/2014

ISSN (online) 1795-4045
ISBN (online) 978-952-243-433-3
URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-433-3>
Reference number

Keywords

Passenger transport, bus and coach transport, taxi transport, legislation

Contact person
Irja Vesanen-Nikitin

Language of the report
Finnish

Other information

Abstract

This study examines the economic impacts of pending legislative amendments on passenger transport operators. The views and conclusions presented in the study are those of the author and do not represent the views of the Ministry of Transport and Communications.

Removal of barriers between different passenger transport types increases competition, directly or indirectly, in both taxi and bus and coach transport. The proposed amendments would also better contribute to the financial success of those companies that are able to develop their operations.

The sales revenues in taxi and bus industries would increase compared to the current situation, both in the long term and over a few years, if restrictions on minibuses, such as the prohibition on using a taximeter, were removed. If there were no limitations to the number of licences for accessible taxi cars, the taxi market would in part be directly opened to competition. This would also serve the long-term interests of the companies in the industry.

From the perspective of society, all amendments would be beneficial. They would increase the efficiency of the passenger transport market and this way would have positive effects on the economic productivity. At the same time, the amendments would enable direct benefits in public finances.

The amendment concerning the fixed route permit is the only proposal that would influence the bus and coach market only. Limitations to the discretionary power of public authorities in granting fixed route permits would be justified because there are no objective criteria for evaluating significant adverse effects on market-based fixed route transport or PSA transport.

Esipuhe

Tässä selvityksessä on liikenne- ja viestintäministeriön pyynnöstä arvioitu liikenne- ja viestintäministeriön ja eräiden muiden ministeriöiden valmistelemien, vireillä olevien säädösmuutosten taloudellisia vaikutuksia henkilöliikenteen yrityksille.

Selvityksessä esitetyt näkemykset ja johtopäätökset ovat selvityksen tehneen yrityksen omia eivätkä edusta liikenne- ja viestintäministeriön kantaa.

Minna Kivimäki
Ylijohtaja
Liikenne- ja viestintäministeriö

Sisällysluettelo

1.	Johdanto	2
1.1	Tutkimuksen tausta ja käytetyt menetelmät	2
1.2	Raportin rakenne.....	2
2.	Kilpailun merkitys ja edellytykset; teoreettinen viitekehys	3
2.1	Kilpailu ja yhteiskunnan taloudellinen hyvinvointi	3
2.2	Edellytykset kilpailun synnylle.....	5
2.3	Arvioinnissa käytetty logiikka.....	6
3.	Taksi- ja linja-autoaloja koskeva lainsäädäntö ja tarkastellut muutosehdotukset ..	8
3.1	Taksitoiminnan nykyinen sääntely	8
3.2	Linja-autotoiminnan nykyinen sääntely ja sen kehitys	11
3.3	Hallituksen esitysluonnosten keskeiset muutokset; mikä muuttuisi?	14
4.	Tarkasteltujen sääntelymuutosten taloudelliset vaikutukset	15
4.1	Taksi- ja linja-automarkkinoiden jakautuminen alamarkkinoihin	15
4.2	Ns. esteettömiin taksiautoihin liittyvät sääntelymuutokset	16
4.3	Tavarankuljetusoikeuden laajennus taksi- ja linja-autoliikenteessä	21
4.4	Luopuminen kolmen etukäteistilaajan vaatimuksesta markkinaehtoisessa kutsujoukkoliikenteessä.....	22
4.5	Pienoislinja-autojen käytön rajoitusten poistaminen taksitoiminnassa	25
4.6	Viranomaisten harkintavallan rajoittaminen reittiliikennelupien myöntämisessä	28
4.7	Autoverotuksen ja Kelan omavastuusäännösten vaikutus	30
4.8	Skenaarioarvioita ehdotettujen muutosten lyhyen aikavälin vaikutuksista alan yrityksille.....	31
5.	Johtopäätökset	36

1. Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta ja käytetyt menetelmät

Tässä arvioinnissa on analysoitu vireillä olevien säädösmuutosten taloudellisia vaikutuksia liikennealan yritysten kannalta. Arvioinnissa on ollut liikenne- ja viestintäministeriön valmistelema hallituksen esitys joukkoliikennelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sen joidenkin ehdotusten osalta (versio 1). Kyseinen vaihtoehto on ollut lausunnolla. Arvioinnissa on myös ollut toinen säädösvaihtoehto (versio 2), jonka sisältö on muuten sama kuin lausunnolla ollut säädösehdotus, mutta joka ei sisällä ehdotusta esteettömien taksien lupakiintiöiden poistosta. Toisaalta versio 2 sisältää uuden ehdotuksen reittiliikennelupien saannin helpottamiseksi. Lisäksi on tarkasteltu kahden muun vireillä olevan säädösmuutoksen vaikutuksia mukaan lukien autoverolain muutosehdotus. Näitä taloudellisia vaikutuksia on tarkasteltu kahdesta näkökulmasta: toisaalta yhteiskunnan taloudellisen hyvinvoinnin, ja toisaalta toimialojen yritysten kannalta. Työssä on verrattu kyseisiä hallituksen esityksiä sekä nykytilanteen jatkumiseen verrattuna että toisiinsa. Hallituksen esitysluonnokset koskevat toimialatarkastelussa taksialaa sekä linja-autoliikennettä.

Arviointi on toteutettu prosessilla, jossa ensimmäisessä vaiheessa on tunnistettu keskeiset muutokset esitysluonnoksissa nykytilaan sekä toisiinsa verrattuna. Seuraavassa vaiheessa on muodostettu arvio näiden muutosten edellä mainituista taloudellisista vaikutuksista hyödyntäen talousteoriaan pohjautuvaa arviointipäätelyä, tilastotietoa sekä alan toimijoiden haastatteluita¹. Taloudellisia vaikutuksia on arvioitu sekä alan yritysten että koko yhteiskunnan näkökulmasta. Syy tähän on toisaalta se, että näitä ei useassa tapauksessa voi mielekkäästi erottaa toisistaan ja toisaalta se, että julkisen sääntelyn tavoitteena tulee olla yhteiskunnan taloudellisen hyvinvoinnin edistäminen.

Arviointi on toteutettu kireällä aikataululla. Tästä johtuen arvioinnissa ei ole tarkasteltu esimerkiksi kuluttajiin kohdistuvia vaikutuksia suoraan tai alueellisesti eroavia vaikutuksia. Painopiste arvioinnissa on ollut esitettyjen muutosten periaatteellisten vaikutusten arvioimisessa. Annetussa aikataulussa ei ole ollut mahdollista tehdä esimerkiksi simulaatiotarkasteluita mahdollisista suoritteiden tai hintojen kehityksestä.

Kuten aina arviointitutkimuksen yhteydessä, lopulliset johtopäätökset nojautuvat arviointiryhmälle muodostuneeseen näkemykseen käytetyn arvioinnin viitekehikon sekä kerätyn aineiston perusteella.

1.2 Raportin rakenne

Raportin toinen luku tarkastelee lyhyesti kilpailun yleistä merkitystä yhteiskunnan taloudellisen hyvinvoinnin myönteisen kehityksen kannalta ja esittelee arviointityössä noudatetun arviointilogiikan. Kolmannessa luvussa kuvataan taksi- ja linja-autoalojen nykyinen sääntely ja tarkasteltujen hallituksen esitysluonnosten keskeiset muutokset taloudellisten vaikutusten näkökulmasta. Neljäs luku kuvaa kohta kohdalta muodostetut arviot keskeisistä taloudellisista vaikutuksista, jotka näistä muutosehdotuksista voidaan olettaa seuraavan nykytilanteen jatkumiseen ja toisiinsa verrattuna. Viides luku kokoaa arviointityön keskeiset johtopäätökset yhteen.

¹ Arvioinnin yhteydessä on haastateltu seuraavia henkilöitä/tahoja: Ari Jonasson/Jonasson oy, Heikki Kovanen/Kovanen Oy, Lars Lindroos/Suomen palvelutaksit ry, Lauri Säynäjoki/Suomen taksiliitto, Mikko Hirvonen/Palmia, Mikko Markkula/Koiviston auto, Mikko Saavola/Linja-autoliitto ry, Sakari Backlund/Skal, Terhi Penttilä/Länsilinjat Oy, Tero Lötjönen/AEL, Toni Räsänen/Trippi Oy

2. Kilpailun merkitys ja edellytykset; teoreettinen viitekehys

Taksiliikenteen harjoittamista koskeva lainsäädäntö on lähes kokonaan kansallista lainsäädäntöä. Linja-autoliikenteen harjoittamista koskeva lainsäädäntö perustuu puolestaan suurelta osin yhteisölainsäädäntöön. Linja-autoliikennettä koskeva joukkoliikennelaki sisältää kuitenkin kansallista sääntelyä muun muassa siitä, miten linja-autolla saa harjoittaa sen tyyppistä yritystoimintaa, jota perinteisesti on hoidettu takseilla tai voitaisiin hoitaa myös takseilla. Tällaista yritystoimintaa on haluttu rajoittaa. Tähän on ennen kaikkea syynä se, että taksitoimialaan on uskottu liittyvän useimpiin muihin toimialoihin nähden erityispiirteitä, joiden takia julkinen valta on katsonut perustelluksi suojata sitä kilpailulta ja puuttua markkinoiden toimintaan vahvalla erityissääntelyllä. Tästä syystä on hyvä tarkastella lyhyesti sitä, mikä merkitys kilpailulla on yhteiskunnan taloudellisen hyvinvoinnin ja yritysten kannalta. Tämä muodostaa taustalogiikan jonka kautta ehdotettuja sääntelymuutoksia voi lähestyä.

2.1 Kilpailu ja yhteiskunnan taloudellinen hyvinvointi

Taloustieteen osa-aluetta, joka käsittelee yritysten välistä kilpailua, eri markkinoiden toimintaa ja esimerkiksi kuluttajan käyttäytymistä markkinoilla, kutsutaan toimialan taloustieteeksi ("Industrial Organization" tai "Industrial Economics"). Toimialan taloustieteen yksi tärkeimmistä havainnoista on se, että toimiva kilpailu hyödyttää paitsi kuluttajia, myös yhteiskuntaa.

Toimiva kilpailu on yleistajuinen, mutta epätarkka termi, jota käytetään julkisuudessa hyvinkin eri tarkoituksissa käyttäjästä riippuen. Tieteellisessä tutkimuksessa kilpailua tietyllä markkinalla kuvataan usein jatkumolla, jonka toista ääripäätä edustaa niin sanottu täydellisesti kilpailtu markkina ja toista niin sanottu monopolimarkkina, jossa markkinoilla toimii vain yksi tavaran tai palvelun tuottaja. Käytännössä useimmat toimialat sijaitsevat kilpailutilanteen suhteen jossain näiden ääripäiden välillä, ja niitä voidaan kuvata nimityksellä oligopolistiset markkinat². Tästä syystä nykyaikainen taloustieteellinen tutkimus hyödyntääkin laajasti peliteoreettisia malleja.

Täydellisen kilpailun tilanteessa yhteiskunnan taloudellinen hyvinvointi ja asiakkaiden (tai oikeammin kuluttajien) osuus toimialan tuottamasta taloudellisesta lisäarvosta on suurin mahdollinen. Toisaalta yritykset eivät ansaitse ylimääräisiä voittoja³ ("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 hinnoitteluun⁴. 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

² Oligopolistisella kilpailulla tarkoitetaan tilannetta, jossa yrityksiä on niin vähän, että ne ymmärtävät toimiensa keskinäisen riippuvuuden. Peliteoria on kehitetty juuri tällaisia tilanteita silmällä pitäen. Kts. esimerkiksi yleisesti käytössä oleva tohtoritason toimialan taloustieteen perusoppikirja: Tirole, J., 1988, *Theory of Industrial Organization*, MIT Press.

³ Ylimääräisten voittojen puuttuminen eli "nollavoitto"-tilanne on asia, joka ymmärretään usein väärin. "Nollavoitto"-termiä ei pidä ottaa kirjaimellisesti, vaan se tarkoittaa, että yritykset ansaitsevat saman tuoton omalle pääomalle kuin mitä ne saisivat toisilta kilpailuilta toimialoilta riskit huomioon ottaen. Toisin sanoen ne eivät ansaitse "liikavoittoja" (rents).

⁴ Käytännössä hyödykkeen hinnoittelu monopolitoimialalla riippuu sen tuottamisesta aiheutuvista rajakustannuksista ja kysynnän hintajoustosta.

niiden tuottamisesta aiheutuvat rajakustannukset. 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.

Yrityksille muodostuu edellä kuvatun logiikan kautta taloudelliset kannustimet harkita toimia vähentää kilpailun painetta. Osa yritysten käytössä olevista keinoista on täysin laillisia ja siten osa normaalia liikkeenjohdon työkenttää. Esimerkkeinä tällaisista keinoista voidaan mainita tuotteiden erilaistaminen kilpailijoiden tarjontaan nähden, kuluttajien päätöksiin vaikuttaminen mainonnan keinoin tai esimerkiksi uuden kilpailun syntyminen ennaltaehkäisy eri (laillisin) keinoin.

Yhteiskunnan taholta "normaaleilla" toimialoilla osa keinoista vähentää kilpailun painetta on puolestaan säädetty laittomiksi. Yksi esimerkki on kilpailulainsäädännön kieltö samalla tuotantoportaalla toimiville yrityksille harjoittaa esimerkiksi yhteistyötä hinnoittelussa tai jakaa markkinoita alueellisesti yritysten kesken. Tällaiseen toimintaan osallistuvien yritysten sanotaan muodostavan toimialalle kartellin

Kilpailun lisäämisen tavoite nojautuu viime kädessä siihen, että kilpailullinen tasapaino on tehokas. Tehokas viittaa tässä yhteydessä siihen, että 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. Tutkimuksessa on osoitettu, että toimimaton kilpailu johtaa myös mm. toiminnan tehostumukseen puuttuvien kehittämiskannustimien vuoksi sekä asiakastarpeiden kilpailtuja markkinoita heikompaan huomioimiseen samoista syistä. Kilpailun toimivuus on siis yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta keskeinen tärkeä asia. Kaikissa olosuhteissa sen synnylle ei kuitenkaan ole edellytyksiä, tai kilpailu markkinoilla ei muista syistä toimi.

Julkisen vallan rooli kilpailun toimivuuden kannalta voi olla kahdenlainen. Tilanteissa, joissa kilpailun synnylle ei ole taloudellisia edellytyksiä, markkinoiden toiminta on ajautunut tilanteeseen jossa markkinat eivät toimi tehokkaasti, tai ulkoisvaikutusten takia markkinatasapaino ei ole yhteiskunnallisesti hyväksyttävä, julkisen vallan puuttuminen sääntelyn keinoin markkinoiden toimintaan voi olla perusteltua. Esimerkiksi kilpailuviranomaisten toiminta perustuu tähän.

Toisaalta julkisen vallan sääntely voi olla myös haitallista kilpailun toimivuuden ja yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta. Useimmat toimialat toimivat parhaalla mahdollisella tavalla ilman erityistä sääntelyä⁵. Jälkimmäisessä tapauksessa taloudellisessa mielessä paras mahdollinen ratkaisu on luonnollisesti sääntelyn lopettaminen.

⁵ Tämä ei tarkoita sitä että yritysten toiminnalle ei asetettaisi reunaehtoja julkisen vallan toimesta esimerkiksi työntekijöiden aseman, ympäristönsuojelun jne. osalta. Näiden kaikkia toimijoita koskevien pelisääntöjen luominen on keskeinen julkisen vallan tehtävä.

Erityistilanteissa, joissa julkisen vallan puuttumisella voidaan saavuttaa esimerkiksi yhteiskunnalliselta kannalta tarkasteltuna toivottavia päämääriä, on muistettava, että sääntely tuo mukanaan aina myös kustannuksia. Sääntely aiheuttaa sekä epäsuoria että suoria kustannuksia, ja useimmissa tapauksissa voidaan kyseenalaistaa onko sääntelyn avulla edes käytännössä mahdollista saavuttaa haluttuja hyötyjä. Lisäksi tutkimuksen ja käytännön kokemusten perusteella on havaittu, että sääntelyn alkuperäinen tarkoitus kääntyy usein toimialalla toimivien yritysten etujen turvaamiseksi⁶.

Sääntelyn luomien esteiden avulla, kuten estämällä uusien yrittäjien pääsy toimialalle, markkinoilla jo toimivat yritykset voivat saada markkinavoimaa, joka mahdollistaa ylisuurten voittojen tekemisen kuluttajien ja yhteiskunnan kustannuksella ja/tai tehottoman toiminnan jossa resursseja hukataan. Kyseisten kilpailuongelmien johdosta toimialan sääntelyä pohdittaessa on mietittävä ketä varten sääntelyä harjoitetaan. Lisäksi on pohdittava ovatko sääntelyn haitat suuremmat kuin hyödyt. Useimmissa tapauksissa paras vaihtoehto esimerkiksi kuluttajien aseman turvaamiselle on kilpailun syntymisen varmistaminen, ei toimialalla toimivien yritysten välisen kilpailun estäminen eri keinoin.

On syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että 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.

Linja-autoalaa koskevaa lainsäädäntöä on Suomessa viime vuosina viety kohti edellä kuvattujen yleisperiaatteiden mukaista tavoitetta kehittää kilpailua alalla. Taksitoimiala puolestaan on yksi Suomessa jäljellä olevista harvalukuisista toimialoista, jossa yhteiskunta rajoittaa kilpailua vastoin yleistä pyrkimystä kilpailun edistämiseen niin EU:ssa kuin Suomessa.

2.2 Edellytykset kilpailun synnylle

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.

⁶ Tästä käytetään kirjallisuudessa termiä "Regulatory Capture"

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 säätely 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 elinkeinovapauden periaate.

Yhteenvedona edellä mainitusta voidaan todeta:

Yhteiskunnan hyvinvoinnin näkökulmasta mahdollisimman tehokas kilpailu toimialalla kuin toimialalla on keskeistä. Toimialoilla toimivien vanhojen yritysten näkökulmasta taloudellinen intressi on päinvastainen, ja kilpailun kehittyminen sekä yritysten kannattavuus ovat negatiivisesti korreloituneita (kovempi kilpailu = matalampi kannattavuus ja päinvastoin).

2.3 Arvioinnissa käytetty logiikka

Luvussa neljä kuvattavat vaikutusarviot hallituksen esitysluonnoksista nojautuvat moninäkökulmaiseen arviointikehikkoon, jossa edellä kuvatuista syistä kiinnitetään huomio erityisesti seuraaviin kolmeen seikkaan:

- Miten esitetty sääntelymuutos vaikuttaa kilpailun edellytyksiin toimialalla?
 - Kilpailun toimivuus, ja kehitys, määrittää keskeisesti yhteiskunnan taloudellisen edun kehittymisen sekä vaikuttaa olennaisesti nykyisten ja tulevien yritysten toimintaedellytyksiin ja kannattavuuteen.

- Toimiva kilpailu on yhteiskunnan käytössä olevista keinoista paras turvaamaan kuluttajien etu pitkällä tähtäimellä. Toimiva kilpailu mm. varmistaa hintatason kustannusvastaavuuden (ei lainsäädännölliset keinot) ja kannustaa yrityksiä innovoimaan uusia ja tehokkaita tapoja tuottaa palvelut
- Kilpailun edellytysten arvioinnissa keskeinen kysymys on se, miten sääntelymuutos vaikuttaa alalle tulon tai alalta poistumisen mahdollisuuksiin ja kustannuksiin
- Miten esitetty sääntelymuutos vaikuttaa yritysten kustannuksiin?
 - Julkinen sääntely voi sekä nostaa että laskea kustannuksia ja tätä kautta vaikuttaa mm. hintatasoon. Hintataso toimialasta riippumatta on summa kahdesta asiasta: Tuotantokustannuksista ja kilpailun asteen mahdollistamasta katteesta
- Vaikuttaako esitetty sääntelymuutos samalla tavalla kaikkiin yrityksiin?
 - Riippuen julkisen sääntelyn rakenteesta ja siihen tehtävistä muutoksista, sääntely voi olla neutraalia, eli kohdella eri yrityksiä samalla tavalla, tai vaikuttaa epäsymmetrisesti kilpailuasetelmaan. Sääntelymuutokset voivat luonnollisesti joko edistää tai haitata yritysten yhdenvertaista kohtelua.

Edellä mainitut kolme seikkaa määrittävät pitkälle sääntelymuutosten taloudelliset vaikutukset. Yhteiskunnan näkökulmasta painopisteen tulisi olla siinä edistävätkö muutokset kilpailun synnyn edellytyksiä. Yritysten keskeinen mielenkiinto kohdistuu usein siihen, miten muutokset vaikuttavat toiminnan kannattavuuteen.

Nyt tarkasteltavat esitysluonnokset liittyvät lähinnä henkilöliikenteen järjestämiseen ja sen edellytyksiin. On hyvä huomata, että vakiintunut jako taksiliikenteeseen ja linja-autoliikenteeseen perustuu kalustoa (henkilöauto ja linja-auto) koskevan sääntelyn eroihin ja erityisesti EU – lainsäädäntöön, mutta on osittain keinotekoinen. Todellisessa maailmassa erityyppisten taloudellisten toimien rajanveto ei riipu hallinnollisista päätöksistä. Suomeksi sanottuna henkilöitä voidaan kuljettaa erityyppisin välinein ja keinoin, eikä esimerkiksi linja-autoliikenteen tai taksiliikenteen tarkkaa rajaaminen ole itseisarvoinen tavoite.

Nykyllänsäädäntöön on vaikuttanut selvästi pyrkimys lokeroida henkilöliikennettä ja suojata (ilman taloudellisesti rationaalisia perusteita) tiettyjä osa-alueita normaalilta kilpailulta. Sillä nimitetäänkö jotain toimintaa taksitoiminnaksi, vai esimerkiksi henkilökuljetukseksi, ei tulisi olla suurta merkitystä vaan sillä miten tehokkaasti kokonaisuus toimii. Alla olevassa kuviossa 2.1 on havainnollistettu arviointilogiikkaa.



Kuvio 2.1. Arviointilogiikka

3. Taksi- ja linja-autoaloja koskeva lainsäädäntö ja tarkastellut muutosehdotukset

3.1 Taksitoiminnan nykyinen sääntely

Taksiliikenteen harjoittamisesta säädetään taksiliikennelaissa (217/2007), joka on astunut voimaan vuonna 2007. Lakia on myöhemmin muutettu eri perustein. Kuntaliitosten ja haja-asutusalueiden taksipalveluiden turvaaminen oli perusteena vuonna 2009 (482/2009), joukkoliikennelaki ja virastouudistukset samana vuonna (870/2009 ja 1314/2009), vuonna 2010 pyrittiin kieltämään ns. kuorma-autotaksit (612/2010), ja vuonna 2011 lakia tarkennettiin luvanhakijoiden yhdenvertaisuuden lisäämiseksi sekä lupien lahjoitusten rajoittamiseksi (1423/2011).

Lähtökohta taksiliikennelaissa on se, että taksiliikenteen harjoittaminen vaatii pääsääntöisesti taksiluvan. Taksiluvalla saa harjoittaa tilausliikennettä ja EU:n palvelusopimusasetuksen mukaista liikennettä, eli kaikille avointa liikennettä. Ammattimaisella liikenteellä tarkoitetaan elinkeinon harjoittamisen tai toimeentulon hankkimisen taikka muun tulonhankkimisen tarkoituksessa harjoitettua henkilöiden kuljettamista tiellä henkilöautolla korvausta vastaan päätoimisesti taikka sivutoimisesti tai muuten toisen elinkeinon ohella. Ammattimaiseen henkilöiden kuljettamiseen rinnastetaan kuljetus korvausta vastaan, jos kuljetusta edeltää kuljetuspalvelun tarjoaminen yleisölle julkisella paikalla. Laissa on myös eräitä poikkeuksia ammattimaisiksi katsottavien kuljetusten hoidosta.

Taloudellisessa tarkastelussa keskeisin taksitoiminnan sääntely liittyy taksiluvan saamisen ehtoihin ja luvanmyöntämiskäytäntöihin. Luvan saadakseen hakijan, tai hakijayrityksen liikenteestä vastaavan henkilön, on täytettävä tietyt vaatimukset. Vaatimukset koskevat oikeustoimikelpoisuutta ja sitä, ettei hakijalle ole määrätty edunvalvojaa, hänen hyvämaineisuuksensa, todistustaan taksiliikenteen yrittäjäkoulutuksen hyväksymisestä, kuuden kuukauden kokemusta taksinkuljettajana ja kykyä vastata taloudellisista velvoitteista. Samoin vaaditaan, ettei taksilupaa ole peruutettu laissa mainituista syistä.

Keskeinen osa taksitoiminnan nykyistä sääntelyä ovat taksilupien määrälliset rajoitukset ja etusijajärjestys lupien myöntämisessä. Taksilupien lukumäärät ovat säänneltyjä. Taksilupien enimmäismääristä päätetään kuntakohtaisesti vuosittain. Päätökset näistä kiintiöistä, ja erikseen lupien myöntämisestä kiintiön puitteissa, tekee toimivaltainen lupaviranomainen eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus). Taksilupa voidaan tarvittaessa sisällyttää kaluston esteettömyyttä koskevia ehtoja.

Taksilupien hakijoita on tyypillisesti enemmän kuin lupia myönnetään. Toimivaltaisilla viranomaisilla oli ennen vuoden 2007 taksiliikennelain säätämistä laaja harkintavalta kenelle luvat myönnetään. On esitetty näkökantoja, joiden mukaan vuoden 2007 taksiliikennelain säätämisen yhteydessä taksilupien tarveharkinnasta olisi luovuttu perustuslain elinkeinovapauden takia. Tätä näkökulmaa perustellaan sillä, että tällä hetkellä ELY-keskukset ottavat taksiliikennelaisia määritellyt kysyntään ja tarjontaan vaikuttavat tekijät huomioon päättäessään taksilupien määrästä.

Taloudellisessa tarkastelussa näkemys siitä, että tällä hetkellä taksilupien myöntämisessä ei noudatettaisi tarveharkintaa, on virheellinen. Nykyinen käytäntö myöntää taksiluvat tietyn laskentakaavan mukaan tarkoittaa taksilupien tarveharkintaa. Tarveharkinnan toteutustapa on muuttunut, ja viranomaisten harkintavalta on eräässä mielessä kaventunut verrattuna vuotta 2007 edeltäneeseen aikaan, mutta tarveharkinta itsessään on voimassa.

Taksilupaa ei voi siirtää toiselle, vaan lupien myöntämisestä päättää lupaviranomainen. Tästä seuraa eräs taksitoimialan dynamiikka heikentävä seikka: Taksiyritystä lupineen ei voi myydä tai muutenkaan luovuttaa, vaan yrityskaupan yhteydessä vanha lupa peruutetaan, ja uuden omistajan on haettava uutta taksilupaa. Tällaista lupaa haettaessa sovelletaan normaalia etusijajärjestystä koskevaa sääntelyä, minkä vuoksi luvan saaminen voi olla epävarmaa. Tämä heikentää kannustimia tällä hetkellä kehittää yritystoimintaa, ja esimerkiksi kasvattaa yrityskokoa, koska eräs oleellinen tapa hyötyä kehittämisestä, yrityksen myyminen, on huomattavasti epävarmempaa kuin "normaalitoimialoilla". Lähisukulaisten kesken tapahtuvissa siirroissa lupien siirto on helpompaa, ja ennen maaliskuuta 1991 myönnettyjä lupia luovuttamiskiello ei koske.

Taksiluvissa liikennealueena on koko Suomi Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Liikennöintiä rajoitetaan kuitenkin asemapaikkamääräyksellä. Asemapaikkamääräyksellä tarkoitetaan sitä, että autolla ei saa jäädä toisen asemapaikan alueelle pitemmäksi aikaa odottelemaan paluukyytejä, vaan auto on vietävä viivytyksettä takaisin omalle asemapaikalle ajon tai toimeksiannon jälkeen. Autoilija voi siis jäädä toiselle paikkakunnalle pitemmäksi aikaa vain jos hänellä on sopimus tällaisesta ajosta. Oman asemapaikan ajoja ei silti saa kokonaan jättää hoitamatta. Kuntien asemapaikkoja on mahdollista yhtenäistää lupaviranomaisen toimesta ja taksiluvan haltijoiden aloitteesta.

Taksilupa oikeuttaa kuljettamaan henkilöitä vain henkilöautolla tai esteettömyysvaatimukset täyttävällä henkilöautolla. Taksiliikenteen harjoittaminen kuorma-autolla, pakettiautolla tai mopoautolla on kielletty. Taksiluvan nojalla saa kuljettaa paitsi henkilöitä myös tavaraa, siten kuin kaupallisista tavarankuljetuksista annetussa laissa sallitaan, minkä lisäksi tilausliikenteessä saa kuljettaa alle 100 kilon tavaralähetyksiä.

Taksilupa liittyy tällä hetkellä ajovelvollisuus, joka on ympärivuorokautinen ja –vuotinen, laissa mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta. Ajovelvoitetta voidaan rajoittaa muun muassa vahvistettujen ajovuorojärjestysten avulla. Ajovuorojärjestyksestä päättää, eli ajovuorot vahvistaa, ELY-keskus taksiluvan haltijoiden aloitteesta. Lain mukaan tällaista vahvistettua ajovuorojärjestystä on noudatettava tilausliikennettä harjoitettaessa. Luvan haltijalla on oikeus olla ajossa myös ajovuoron ulkopuolella.

Maaseutumaisissa kunnissa ja sellaisilla asemapaikoilla, joiden etäisyys kuntakeskuksesta on vähintään 20 kilometriä, tai joiden lupa on myönnetty kuntaliitoksen vuoksi toiseen kuntaan liitetyn kunnan alueelle, ja jotka eivät kuulu vahvistetun ajovuorolistan piiriin, taksiyrittäjä voi rajoittaa ympärivuorokautista ajovelvollisuuttaan ilmoittamalla sanomalehdessä tai internetin välityksellä siitä, millaisia päivystyksiä hän haluaa hoitaa.

Taksitoiminnassa keskeisessä roolissa olevia tilausvälityskeskuksia ei ole laissa määritelty, mutta hallituksen esityksen (28/2006) mukaan tilausvälityskeskusella tarkoitetaan taksiliikenteen harjoittamiseen liittyvää pysyväisluonteista toimintaa, jossa asiakkailta tulevia tilauksia vastaanotetaan ja välitetään ajossa oleviin taksi-autoihin. Tilausvälityskeskuksen toiminnan aloittamisesta on tehtävä ilmoitus ELY-keskukselle. Käytäntö on osoittanut, että olemassa olevilla tilausvälityskeskuksilla on alueellaan monopoli, vaikka näitä keskuksia voi perustaa vapaasti. Nykyisten tilausvälityskeskusten roolia korostaa se, että Suomen Taksiliitto ja Kansaneläkelaitos (Kela) ovat tehneet sopimuksen sairausvakuutuslain mukaisten ajojen välityksen suorakorvauksesta. Useimmat taksivälityskeskukset ovat tällä hetkellä taksiluvanhaltijoiden omistuksessa.

Taksilupien tarveharkinnan ohella taloudellisessa tarkastelussa toinen keskeinen toimialan erityissäätelyn muoto on enimmäishintasäätely. Taksiliikenteen kuluttajilta perittävä enimmäishinta koostuu perusmaksusta, ajomatkamaksusta ja odotusmaksusta. Perusmaksu voidaan periä yöaikaan ja viikonloppuna korotettuna. Lisäksi voidaan periä ennakkotilausmaksu sekä avustamis-, lentokenttä- ja tavarankuljetuslisä. Taksiliikennelain mukaan enimmäishintojen, ennakkotilausmaksun ja muiden lisämaksujen tulee olla kustannussuuntautuneita siten, että niihin sisältyy kohtuullinen voitto. Kustannustason muutoksia tarkastellaan taksiliikenteen kustannusindeksin perusteella.

Tarkemmat säännökset taksiliikenteessä kuluttajilta perittävistä enimmäishinnoista, ja niiden lisäksi perittävistä lisämaksuista, annetaan valtioneuvoston asetuksella. Enimmäishinnat säädetään vuosittain viimeistään 30 päivänä kesäkuuta annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Käytännössä enimmäishinnat ovat ilman poikkeuksia muodostuneet universaalisti sovellettaviksi hinnoiksi, jotka ovat sellaisenaan voimassa maan eri alueilla ja eri aikoina. Huomionarvoista on esimerkiksi se, että aikoina jolloin kapasiteettia on vapaana, taksiliikenteen harjoittajat eivät ole pyrkineet vaikuttamaan kysyntään alentamalla hintojaan. Kuluttajahintoja ei ole tarkoitettu sovellettaviksi yhteiskunnan maksamissa tai korvaamissa kuljetuksissa.

Taksiliikennelakiin sisältyy erilaisia taksiliikenteen laatuvaatimuksia, kuten vahvistettujen ajovuorojen ajamista, kuljettajan asianmukaista pukeutumista ja käyttäytymistä asiakkaita kohtaan, auton asianmukaisuutta, mahdollisuutta maksaa käteisellä tai yleisimmillä luotto- ja maksukorteilla, liikennesääntöjen noudattamista ja avun tarjoamista asiakkaalle. Nykyisessä taksiliikennettä koskevassa lainsäädännössä ei ole, linja-autoliikenteen sääntelystä poiketen, erityisiä matkustajien oikeuksia koskevia määräyksiä. Toimintaan voidaan kuitenkin pääosin soveltaa kuluttajasuojalain markkinointia ja sopimusehtoja koskevaa sääntelyä, mitä sääntelyä kuluttaja-asiamies valvoo. Yksittäinen kuluttajamatkustaja voi myös taksiyrittäjää tai tilausvälityskeskusta koskevassa sopimusrikkomusasiassa pyytää kuluttajariitalautakunnalta ratkaisusuositusta.

Taksiliikennelain noudattamista valvovat ELY-keskukset. Taksiliikennelain nojalla tehtyyn päätökseen saa hakea muutosta hallintolainkäyttölain mukaan. Päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin määrää.

3.2 Linja-autotoiminnan nykyinen sääntely ja sen kehitys

EU:n komissio antoi vuonna 2005 ehdotuksen asetukseksi rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista. Suomessa asetuksesta on käytetty nimitystä palvelusopimusasetus. Kyseinen EU:n asetus tuli voimaan 3.12.2009.

Asetuksen kansallinen täytäntöönpano tapahtui Suomen uuden joukkoliikennelain välityksellä. Joukkoliikennelainsäädäntö Suomessa ei voi olla ristiriidassa EU:n palvelusopimusasetuksen kanssa. Palvelusopimusasetuksen täytäntöönpanon lisäksi joukkoliikennelaissa säädetään myös linja-autolla harjoitettavasta markkinaehtoisesta joukkoliikenteestä eli liikenteestä, joka jää palvelusopimusasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Ennen joukkoliikennelain uudistusta Suomen linja-autoliikenne perustui liikennelupajärjestelmään. Alalle pääsy oli periaatteessa vapaata, mikäli tulija täytti edellytettävät ammattitaito-, vakavaraisuus- ja hyvämaineisuusvaatimukset. Alan toimijoilta vaadittu peruslupa oli nimeltään joukkoliikennelupa. Kyseinen lupa oikeutti tilaus- ja ostoliikenteen harjoittamiseen koko maassa. Pelkkä joukkoliikennelupa ei kuitenkaan oikeuttanut harjoittamaan aikataulutettua reittiliikennettä. Aikataulutettuun reittiliikenteeseen vaaditaan linjaliikennelupa, jonka myönsi lääninrajan ylittävän pikavuoroliikenteen osalta Etelä-Suomen lääninhallitus ja muun liikenteen osalta ao. lääninhallitukset. Lisäksi 28 kaupunkia toimivat oman alueensa luvanmyöntäjinä.

Ennen joukkoliikennelain uudistusta suomalainen lupajärjestelmä oli perusolemukseltaan taksialaa vastaten viranomaisten tarveharkintaan nojautuva. Linja-autoyritys anoi liikennöimiseen vuorokohtaisia lupia tietyille reitille ja tietyille aikataululle. Viranomaisen saattoi myöntää toisia lupia samalle reitille, mikäli aikataulut poikkeavat viranomaisarvion mukaan toisistaan järkevän, matkustustarpeesta riippuvan, vuorovälin verran. Järjestelmää nimitettiin alan toimesta yrittäjävetoiseksi, koska kukin yritys päätti itse haluamansa reitit ja vuorot omiin kysyntäennusteisiinsa perustuen. Käytännössä lupien myöntämiseen liittyi usein neuvottelumenettely lupien hakijan ja viranomaisten kesken. Linjaliikennelupaliikenteelle oli asetettu vaatimus itsekannattavuudesta. Käytännössä suuri osa linjaliikennelupaliikenteestä ei kuitenkaan ollut itsekannattavaa, vaan se sai julkista tukea lipputuen muodossa. Säännöllisten linja-automatkustajien käyttämien sarjalippujen hintoja säädeltiin, mutta muilta osin yrityksillä oli hinnoitteluvapaus.

Ennen uudistusta valtio ja kunnat ostivat linja-autoliikennepalveluita niillä alueilla, joissa linja-autoliikennettä ei ollut mahdollista järjestää lipputuloihin nojautuen esimerkiksi vähäisen asukasmäärän takia. Tämä ns. ostoliikenne ostettiin suurelta osin nettoperiaatteella: Linja-autoyritys laski lipputulot liikevaihdokseen ja julkinen valta maksoi lisäksi tarjouskilpailun mukaisen korvauksen liikennöitsijälle liikenteen harjoittamisesta (valtaosa täydentävistä ostoista oli kilpailutettuja). Pääkaupunkiseutu, Turku ja Tampere muodostivat poikkeuksen valtakunnallisesta järjestelmästä. Näillä alueilla julkinen valta suunnitteli, kilpailutti ja osti seutujen sisäiset linja-autopalvelut ja liikenteestä saatavat lipputulot kuuluivat kaupungeille. Kaupungit maksoivat linja-autoliikenteen hoitamisesta yrityksille solmimansa sopimuksen mukaisen kokonaishinnan (bruttoperiaate).

EU:n palvelusopimusasetus

Palvelusopimusasetuksen suuntaviivojen mukaisesti linja-autoliikenteen järjestämiseksi on olemassa ainoastaan kaksi mahdollista mallia:

- markkinaehtoinen liikenne
- palvelusopimusasetuksen mukainen liikenne

Käytännössä markkinaehtoinen liikenne tarkoittaa kilpailun vapauttamista toimialalla, mutta myös markkinaehtoiseen liikenteeseen on mahdollista soveltaa ns. minimisääntelyä. Tämä tarkoittaa käytännössä alalle tulon kynnyksen nostamista liikenteen harjoittamisvaatimuksin, kaluston laatuvaatimuksin, sekä vakuusvaatimuksin. Lisäksi julkinen valta voi myös asettaa kuluttajansuojaan liittyviä vaatimuksia. Muu julkinen säätely ei ole mahdollista markkinaehtoisen liikenteen osalta. Ns. yleisen säännön nojalla maksettavan julkisen subvention kohdentaminen myös muuten markkinaehtoiseen liikenteeseen on kuitenkin mahdollista.

Mikäli julkinen valta haluaa rajoittaa tai säädellä markkinoiden toimintaa edellä kuvattua minimisääntelyä pidemmälle menevin toimin, tämä on mahdollista palvelusopimusasetuksessa säädetyin keinoin. Käytännössä palvelusopimusasetusta on sovellettava, mikäli liikennepalvelut tuotetaan markkinaehtoisesti, mutta matkustajahintoja alennetaan soveltaen palvelusopimusasetuksen yleistä sääntöä. Samoin asetusta sovelletaan, mikäli osa liikenteestä syntyy kaupalliselta pohjalta ja osa ei tai, mikäli kaikki liikennepalvelut tuotetaan asetuksen mukaisesti. Erilaiset kombinaatiot ovat mahdollisia, eli markkinaehtoista liikennettä, sekä palvelusopimusasetuksen mukaista liikennettä voidaan yhdistellä.

Palvelusopimusasetusta voidaan puolestaan käytännössä soveltaa tilaaja-tuottajamallilla, käyttöoikeussopimuksiin pohjautuen, viranomaisen tuotantona tai käyttäen sisäistä liikenteenharjoittajaa. Kaikissa tilanteissa, joissa palvelusopimusasetusta sovelletaan, viranomaisen on asetettava liikenteenharjoittajalle julkisen palvelun velvoite. Palvelusopimusasetuksessa säädetään menettelytavoista, joiden mukaisesti viranomaiset korvaavat liikenteenharjoittajille tämän veloitteen täyttämistä aiheutuvat kustannukset ja myöntävät yksioikeuksia liikenteen harjoittamiseen.

Palvelusopimusasetuksen taloudellisessa mielessä keskeisin sisältö on kilpailuttamisen periaate. Viranomaisen on solmittava sopimukset liikenteenharjoittamisesta tarjouskilpailun perusteella. Tästä säännöstä on mahdollista poiketa kolmessa tilanteessa, mikäli viranomainen näin päättää:

- Kynnysarvon alle jäävät sopimukset: Kilpailutuksessa noudatetaan PSA:ta ja joukkoliikennelakia nettomallisissa käyttöoikeussopimuksissa. Bruttomallisissa sopimuksissa noudatetaan hankintalakia. Hankintalain mukainen kynnysarvo on 30 000 e. On kuitenkin katsottu, että erityisesti EU:n kynnysarvo on Suomen oloihin niin korkea, että on noudatettava tiukempaa sääntelyä. Liikennevirasto on antanut ohjeen suorahankintojen käytöstä, jossa kynnysarvona on 20 000 e
- Kilpailuttamisvelvollisuus ei koske tilannetta, jossa viranomaisen kiireellisiä toimia vaaditaan palvelun keskeytymisen tai uhkaavan keskeytymisen takia.
- Rautatieliikenne ei ole kilpailuttamisvelvollisuuden piirissä.

Asetuksen toinen keskeinen taloudellinen periaate on liiallisen julkisen tuen maksamisen välttäminen. Ilman tarjouskilpailua tehtyihin sopimuksiin sekä korvauksiin, jotka maksetaan yleisen säännön perusteella, liittyy liikenteenharjoittajaa sitova velvoite erillisen kirjanpidon pitämisestä julkisen palvelun osalta, mikäli liikenteenharjoittajalla on myös muuta toimintaa.

Palvelusopimusasetuksen voimaansaattamiseen liittyy 10 vuoden siirtymäaika. Siirtymäaika koskee vain sopimusten kilpailuttamista ja kilpailuttamisen poikkeuksia sääntelevää artiklaa. Siirtymäkauden aikana jäsenvaltioiden on ryhdyttävä

toimenpiteisiin kilpailuttamisperiaatteen noudattamiseksi ja raportoitava tästä komissiolle.

Suomen nykyinen joukkoliikennelainsäädäntö

Suomen joukkoliikennelain periaatteet on johdettavissa edellä kuvatusta EU:n palvelusopimusasetuksesta. Peruslähdekohtana joukkoliikennelaille voidaan palvelusopimusasetuksen hengen mukaisesti pitää kilpailun lisäämistä Suomen linja-autoliikenteessä. EU:n palvelusopimusasetus jättää käytännössä viranomaisille huomattavaa harkintavaltaa miten eri maissa, ja maiden sisällä eri alueilla, linja-autoliikennettä säännellään. Vastaavasti myös Suomen uusi joukkoliikennelaki on kirjoitettu muodossa, joka mahdollistaa alueellisille toimivaltaisille viranomaisille erityyppisten ratkaisuiden tekemisen linja-autoilla hoidettavan joukkoliikenteen järjestämisestä alueellaan.

Peruslähdekohtana joukkoliikennelaisissa on se, että ammattimainen henkilöiden kuljettaminen tiellä linja-autolla korvausta vastaan edellyttää viranomaislupia. Vaadittavat luvat ovat:

- joukkoliikennelupa
- reittiliikennelupa ja
- kutsujoukkoliikennelupa.

Käytännössä siis keinot, joilla viranomainen voi puuttua markkinoiden toimintaan linja-autoliikenteessä, kytkeytyvät joukkoliikenne-, reittiliikenne- ja kutsujoukkoliikennelupien myöntämiseen ja myöntämisen ehtoihin sekä palvelusopimusasetuksen mukaisiin menettelyihin.

Joukkoliikenneluvan myöntää hakemuksesta Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus. Reittiliikenneluvan myöntää samoin ELY-keskus. Tiettyjen kaupunkien alueella harjoitettavaan reittiliikenteeseen luvan myöntää kunnallinen tai seudullinen viranomainen. Kutsujoukkoliikenneluvat myönnetään vastaavalla tavalla. Lupaviranomaisista käytetään laissa termiä toimivaltainen viranomainen.

Vaadittavien lupien välinen "hierarkia" on se, että joukkoliikennelupa on myönnettävä hakijalle, joka täyttää laissa esitetyt vaatimukset (oikeustoimikelpoinen, hyvämaineinen, vakavarainen ja suorittanut yrittäjäkurssin sekä saanut ajoneuvohallintokeskuksen myöntämän todistuksen). Tämä lupa on ns. alalletulolupa, joka on oltava kaikilla liikenteenharjoittajilla, myös PSA – liikennettä harjoittavilla. Reittiliikennelupa ja kutsujoukkoliikennelupa antavat oikeuden markkinaehtoisen liikenteen harjoittamiseen. Näiden lupien myöntämisen edellytyksenä on se, että hakija omaa voimassa olevan joukkoliikenneluvan. Palvelusopimusasetuksen mukaisessa liikenteessä linja-autoliikenteen harjoittaminen nojautuu käyttöoikeussopimukseen tai tilaaja-tuottajamallin mukaisiin sopimuksiin. Näiden sopimusten luomia yksinoikeuksia viranomainen voi suojella hylkäämällä reittiliikennelupa- ja kutsujoukkoliikennelupahakemukset alueilla, joilla joukkoliikennepalvelut on päätetty järjestää palvelusopimusasetuksen mukaisesti.

Alueilla joilla joukkoliikennepalvelut järjestetään palvelusopimusasetuksen mukaisesti, liikenne perustuu viranomaisen ja liikenteenharjoittajan väliseen sopimukseen (ellei sitä hoideta viranomaisen omana työnä). Nämä sopimukset on myönnettävä pääsääntöisesti kilpailuttamalla. Poikkeuksen kilpailuttamisveloitteeseen muodostavat edellä kuvatut kilpailuttamisen kynnsarvot.

Lisäksi nyt arvioitavien taksi- ja linja-autotoimialoja koskevien muutosten joukossa on sellaisia (luku 3.3), jotka liittyvät mm. autoverolainsäädäntöön sekä tavaraliikennelainsäädäntöön. Näitä lainsäädäntöjä ei tässä yhteydessä käydä tarkemmalla tasolla läpi.

3.3 Liikenne- ja viestintäministeriön valmisteleminen säädösvaihtoehtojen keskeiset muutokset; mikä muuttuisi?

Tehtävänannon yhteydessä arviointiryhmän käyttöön luovutettiin kaksi vaihtoehtoista luonnosta säädösmuutoksiksi, joista toinen (versio 1) on hallituksen esitys joukkoliikennelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, joka on ollut lausunnolla ja joka sisältää esteettömien taksien kiintiön poiston. Toisesta vaihtoehdosta kyseinen esitys kiintiöiden poistosta on jätetty pois ja lisätty mahdollisuuksia saada reittiliikennelupa (versio 2). Näistä käytetään siten jäljempänä termejä "versio 1" ja "versio 2". Ensimmäinen arviointitehtävä oli tunnistaa keskeiset erot näiden versioiden välillä sekä suhteessa edellä kuvattuun nykytilanteeseen toimialojen sääntelyssä. Arviointiryhmän käsityksen mukaan nämä tärkeimmät sääntelymuutokset ovat:

- Taksitoiminnan osalta hallituksen esitysluonnos versio 1:ssä ehdotetaan luovuttavaksi taksilupien tarveharkinnasta ns. esteettömien taksiautojen osalta. Versio 2:ssa tämä muutos on poistettu
- Taksien ja linja-autojen oikeutta kuljettaa tavaraa tilausliikenteessä laajennetaan, eli käytännössä nykyiset rajoitukset poistetaan. Muutos sisältyy sekä versio 1:n että versio 2:n
- Linja-autotoiminnan osalta kutsujoukkoliikenneluvan edellytyksenä olevasta kolmen etukäteistilaajan vaatimuksesta luovutaan. Muutos sisältyy molempiin vaihtoehtoisii esitysluonnoksiin
- Linja-autotoiminnan osalta laista ehdotetaan poistettavaksi viranomaisten harkintavalta olla myöntämättä reittiliikennelupaa, jonka arvioidaan aiheuttavan "jatkuvaa ja vakavaa haittaa palvelusopimusasetuksen mukaiselle liikenteelle". Tämä muutos sisältyy vain versio 2:n. Sen sijaan molempiin esitysluonnoksiin sisältyy ehdotus poistaa viranomaisten harkintavalta olla myöntämättä reittiliikennelupaa, jonka arvioidaan "vaarantavan luotettavien liikennepalveluiden saatavuuden tai reitin tarjonnan ylittävän selvästi 4 §:n perusteella määritellyn joukkoliikenteen palvelutason", eli markkinaehtoista liikennettä suojaavan harkintavallan
- Taksitoiminnan kannalta merkittävää on ehdotus siitä, että pienoislinja-autojen käytön rajoituksista luovutaan, eli näillä saa harjoittaa lähes perinteistä taksitoimintaa ilman taksitunnusta ja kutsuliikenteessä. Lisäksi autoissa saa olla nykykäytännöstä poiketen taksimittari ja vähintään 5 matkustajan edellyttämisestä luovutaan. Muutos sisältyy molempiin esitysluonnoksiin.

Versioihin 1 ja 2 sisältyy siis yhteenvetona edellä mainitut viisi keskeistä muutosta, joiden taloudellisia vaikutuksia arvioidaan luvussa 4. On hyvä huomata, että sääntelymuutokset vaikuttavat joiltain osin kaikkiin kolmeen toimialaan (taksiliikenne, linja-autoliikenne ja tavaraliikenne), vaikka muutosta ehdotetaan tiettyyn lainsäädäntöön. Toimialojen väliset taloudelliset yhteydet eivät noudata lainsäädännön hallinnollisia rajoja. Lisäksi osa ehdotetuista muutoksista saattaa vaikuttaa myös liitännäiselinkeinoihin.

Lisäksi varsinaisten henkilöliikennelainsäädäntöön ehdotettujen muutosten ohella hallinnossa on valmisteilla eräitä muita lakimuutoksia, joilla on vaikutusta taksi- ja linja-autoyrittäjiin. Arviointiryhmän näkemyksen mukaan keskeisimmät näistä ovat:

- Valtiovarainministeriössä valmistelussa oleva ehdotus poistaa taksiautoilijoiden ns. autoveroetu ja
- Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistelussa oleva ehdotus korottaa Kansaneläkelaitoksen korvaamien taksimatkojen omavastuuta niiden taksiryttäjien osalta, jotka eivät ole mukana Kelan ja Suomen taksiliiton välisessä suorakorvausjärjestelyssä.

Myös näiden vaikutuksiin otetaan kantaa seuraavassa luvussa.

4. Tarkasteltujen sääntelymuutosten taloudelliset vaikutukset

4.1 Taksi- ja linja-automarkkinoiden jakautuminen alamarkkinoihin

Taksitoimialasta ja taksimarkkinoista tai linja-autotoimialasta keskusteltaessa aloista puhutaan usein yhtenä kokonaisuutena. Näin ei todellisuudessa ole, vaan alat jakautuvat useampiin alamarkkinoihin sekä tuotemarkkinoiden että maantieteellisten markkinoiden osalta. Tarkasteltujen sääntelymuutosten vaikutukset saattavat erota eli alamarkkinoilla.

Kilpailulainsäädännön soveltamisessa keskeisessä roolissa on ns. relevanttien markkinoiden määrittäminen kussakin tapauksessa. Relevantti markkina tarkoittaa markkinakokonaisuutta, jonka sisällä kilpailu käydään. Tuote yksin ei rajaa relevanttia markkinaa. Esimerkiksi autot eivät ole relevantti markkina, vaan esimerkiksi Audi ja Kia eivät kilpaile keskenään, vaikka molemmat autoja ovatkin.

Taksi- tai linja-automarkkinoiden tarkkojen relevanttien markkinoiden rajausten tekeminen ei kuulu tähän arviointitoimeksiantoon. On kuitenkin hyvä muistaa, että edellä käsitellyt ehdotetut muutokset voivat aiheuttaa erilaisia taloudellisia vaikutuksia yrityksille esimerkiksi suhteessa siihen, millä maantieteellisellä alueella toimintaa harjoitetaan (maaseutu, kaupungit, suuret kaupungit). Näihin mahdollisiin eroihin ei tässä yhteydessä ole ollut mahdollista (selvityksen aikataulun huomioon ottaen) ottaa kantaa. Toisaalta osa nyt käsitellyistä ehdotuksista on sellaisia, että ne aiheuttavat vaikutuksia todennäköisesti lähinnä tiettyihin alamarkkinoihin, ei yleisesti esimerkiksi taksimarkkinaa. Hyvä esimerkki tästä on ehdotus sallia taksiliikenteen omainen toiminta kutsuliikenteessä pienoislinja-autoilla. Tämä todennäköisesti voi vaikuttaa erilaisten tilausvälityskeskusten ja etukäteistilausmenetelmien kautta tilattaviin taksipalveluihin, mutta muutoksella ei ole vaikutusta ns. lennosta otettaviin kyyteihin.

Lisäksi, kuten luvussa kaksi kuvattiin, kyse ei ole yksinomaan taksi- tai linja-automarkkinoiden alamarkkinoista vaan tietyiltä osin nykyisin linja-autotoiminnaksi mielletty toiminta (esimerkiksi markkinaehtoinen tilausliikenne pienoislinja-autoilla) ja taksitoiminnaksi mielletty toiminta voivat tosiasiasa kuulua samalle markkinalle, jolloin niitä on syytä tarkastella tästä näkökulmasta. Luvussa kaksi todetulla tavalla, mitään muuta kuin EU – lainsäädännöstä johtuvaa syytä pyrkiä rajaamaan tarkasti mikä on linja-autoliikennettä ja mikä on taksiliikennettä, ei ole olemassa.

4.2 Ns. esteettömiin taksiautoihin liittyvät sääntelymuutokset

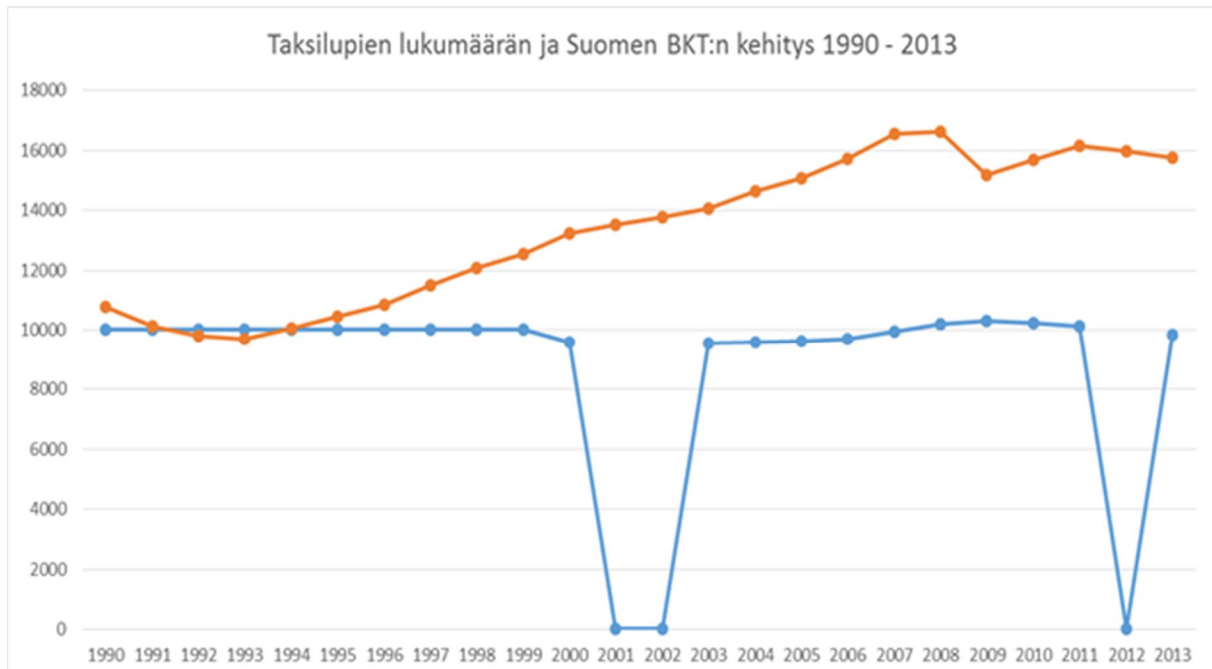
Suomessa oli huhtikuun 2014 tilanteen mukaan yhteensä 9989 taksilupaa. Näistä ns. esteettömiä autoja koskevia lupia oli 1125 eli n. 11 % kokonaismäärästä. Alalta saadun tiedon mukaan esteettömiä autoja on enemmän kuin lupia. Esteettömiä taksiautoja on kolmea eri tyyppiä. Perinteinen invataksi on näistä ainoa verovapaa auto (kuten linja-autot). Muut esteettömät taksiautot voivat olla joko isompia tila-autoja tai pienempiä ns. caddy-mallisia henkilöautoja. Näitä muita esteettömiä taksiautoja kuin invatakseja koskevat seuraavat vaatimukset: Esteettömässä taksiautossa on pyörätuolia varten nostin, tai sen sijaan leveyssuunnassa yhtenäinen ja turvallinen kulkuluiska, jonka kaltevuus on enintään 14 prosenttia tai enintään 21 prosenttia, jos kulkuluiskalla liikkumista varten on käytössä sähköisesti kelautuvat ja lukittuvat pyörätuolin kiinnitysvyöt. Pyörätuolipaikkoja tulee asetuksen mukaan olla vähintään yksi, eli esteettömässä taksiautossa on pyörätuolipaikka, jota varten on tilaa vähintään 0,7 metriä x 1,1 metriä ja jonka korkeus on vähintään 1,35 metriä. Pyörätuolipaikan kohdalla lattian sisätilan kaltevuus saa olla korkeintaan 1 prosentti lukuun ottamatta pitkittäissuuntaa, jossa kaltevuus voi olla eteenpäin nousevasti enintään 5 prosenttia. Pyörätuolipaikalla saa olla vaihtoehtoista käyttöä varten helposti sivuun käännettävät istuimet, joiden tarvitsema tila ei saa vähentää pyörätuolin tilaa. Auton pyörätuolin kiinnitysjärjestelmän on myös täytettävä tietyt standardivaatimukset turvallisuudesta.

Esteettömän taksin määritelmä tarkoittaa käytännössä sitä, että normaalista "porrasperäisestä" henkilöautokalustosta on vaikea tehdä esteetöntä taksiautoa. Autot ovat selkeästi erityiskalustoa, mutta näitä autoja voidaan lainsäädännön puolesta käyttää normaaliin taksiliikenteeseen ilman rajoituksia.

Versio 1:n mukaan näitä autoja koskevasta tarveharkinnasta luovuttaisiin, ja kyseisen kaltaiselle autolle luvan saisi hakemuksesta jokainen ehdot täyttävä hakija ilman ELY-keskusten arviointia. Sen sijaan normaalien autojen kiintiöjärjestelmä säilyisi voimassa.

Versio 1:n taloudellisten vaikutusten, sekä toisaalta eri versioiden välisten taloudellisten vaikutusten erojen, tarkastelemiseksi on kiinnitettävä huomio taksilupien lukumäärän kehitykseen ja siihen nojautuen muodostuvaa kuvaa mahdollisesta taksikapasiteetin vajauksesta tänä päivänä. Syynä tähän on se, että mahdollisen esteettömien autojen taksilupien tarveharkinnan lopettamisen vaikutukset riippuvat keskeisesti siitä kanavoituuko tätä kautta patoutunutta taksilupien kysyntää markkinoille.

Taksilupien lukumäärä on pysynyt Suomessa hyvin samalla tasolla jo huomattavan pitkän aikaa. Alla olevassa kuviossa 4.1 on esitetty taksilupien lukumäärän ja Suomen bruttokansantuotteen volyymin kehitys 1990 – 2013. Jälkimmäinen on paras käytettävissä oleva indikaattori kuvaamaan yleisen taloudellisen toimeliaisuuden muutosta Suomessa tänä ajanjaksona.

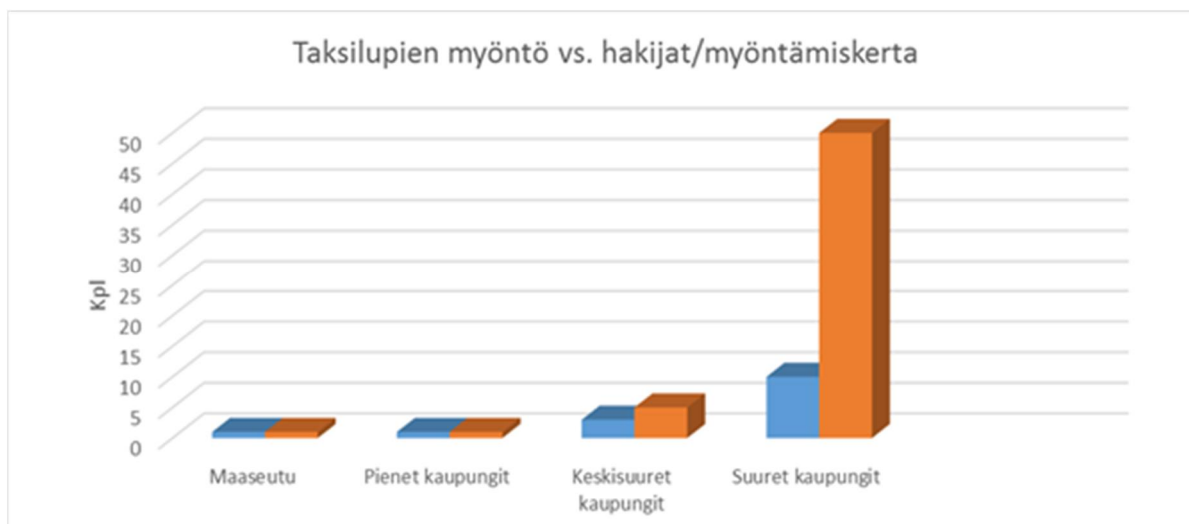


Kuvio 4.1. Taksilupien lukumäärän ja BKT:n kehitys 1990 – 2013. Lähde: Uudenmaan ELY-keskus 2004 – 2013, tiedot vuosilta 2012 ja 2001 – 2002 puuttuvat, ja Tilastokeskus. Ennen vuotta 2000 taksilupien lukumäärä on arvioitu 10 000 tasolle, vuosittaista vaihtelua on jossain määrin esiintynyt todellisuudessa.

Kuten kuviosta voidaan todeta, huolimatta pitkittyneestä taloudellisesta laskusuhdanteesta 2010 – luvun molemmin puolin, yleinen taloudellinen toimeliaisuus on noussut vuodesta 1990 tähän päivään n. 50 %. Samaan aikaan taksilupien lukumäärä on säilynyt käytännössä vakiona. Samalla ajanjaksolla Suomen asukasluku on kasvanut lukemasta 4998478 (1990) lukemaan 5451270 (2013). Kasvua väkiluvussa on siis tapahtunut noin 9 %. Molemmat havainnot viittaavat siihen, että Suomessa vallitsee selkeä kapasiteettivaje taksitoiminnassa. Tämä vaje näkyy käytännössä siellä missä väestönkasvu, sekä taloudellisen toimeliaisuuden kasvu, ovat olleet suurimmat. Erityisesti kapasiteettivajautta on todennäköisesti pääkaupunkiseudulla ja muissa suurissa kasvukeskuksissa.

On toki periaatteessa mahdollista, että taksilupien määrä olisi asetettu niin korkealle tasolle, että vapaan markkinatalouden olosuhteissa taksien määrä ei olisi oleellisesti suurempi. Tätä vastaan puhuu kuitenkin paitsi edellä mainittujen kahden fundamentin, eli väestönkasvun ja taloudellisen toimeliaisuuden kasvun, lisäksi se, että käytännössä taksilupia on lähes poikkeuksetta hakenut enemmän hakijoita kuin niitä on myönnetty. Toisin sanoen alan toimijat uskovat itse markkinoille mahtuvan enemmän tarjontaa kuin tänä päivänä on.

Liikenne- ja viestintäministeriöltä saadun tiedon mukaan haja-asutusalueilla, jossa asukkaita on alle 10 000, haettavana on ollut keskimäärin 1 lupa, jota on hakenut 1 – 3 hakijaa. Pienissä kaupungeissa, joissa asukkaita on 10 000 – 25 000, jaossa on ollut keskimäärin 1 – 3 lupaa, joita on hakenut 1 – 5 hakijaa. Keskisuurissa kaupungeissa, asukkaita 25 000 – 90 000, jaossa on ollut keskimäärin 3 – 8 lupaa, joita on hakenut 5 – 15 hakijaa. Suurissa kaupungeissa, asukkaita vähintään 100 000, jaossa on ollut keskimäärin 10 – 40 lupaa/luvanmyöntämiskerta, ja näitä lupia on hakenut keskimäärin 50 – 200 hakijaa. Alla olevassa kuviossa 4.2 havainnot on havainnollistettu edellä mainittujen alaraja-arvioiden mukaisesti.



Kuvio 4.2. Taksilupien myöntö ja hakijat/myöntökerta. Lähde: Liikenne- ja viestintäministeriö.

Kuvio 4.2 yhdessä kuvion 4.1 kanssa viittaavat siihen, että Suomessa vallitsee taksilupien tarveharkinnasta johtuva taksien niukkuus. Tämä näkyy erityisesti suuremmilla kaupunkiseuduilla, joihin myös toiminnan volyymit keskittyvät. Pienillä paikkakunnilla ja maaseudulla niukkuutta ei välttämättä ole lainkaan tänä päivänä. Toisaalta Suomessa on myös erityisesti pieniä paikkakuntia ja alueita, joissa taksipalveluita on heikosti saatavilla. Näitä alueita yhdistää se, että asukasluku on pieni, sijainti on kaukainen ja kunnassa ei ole juuri lainkaan elinkeinotoimintaa. Johtopäätökset tästä ovat se, että nykyinen taksilainsäädäntö tarveharkintoineen ei pysty takaamaan taksipalveluita sinne missä kysyntää ei ole ja se, että väestöpohja ja elinkeinotoiminta ovat kaksi perusasiaa, jotka ratkaisevat taksipalveluiden kysynnän.

Eräs arvio siitä mikä taksivajeen suuruus koko maan tasolla voisi tällä hetkellä olla, ja samalla arvio siitä miten tulevaisuudessa mahdollisesti toteutettavan kokonaisuudistus, jossa taksilupien tarveharkinta lopetettaisiin, näkyisi taksilupien määrässä, on 10 – 40 %. Tämä haarukka nojautuu edellä tarkasteltuun taloudellisen aktiviteetin ja väestömäärän kehitykseen viimeksi kuluneen 25 vuoden aikana. Luku ei ole tarkka arvio tai estimaatti lupien lukumäärän kehityksestä, vaan yksi arvio muiden joukossa.

Hallituksen esitysluonnos versio 1 johtaisi suurella todennäköisyydellä siihen, että ainakin osa taksivajeesta purkautuisi esteettömien autojen kautta. Tähän on kaksi syytä. Jos Suomessa on vajausta esteettömän kaluston osalta, muutos johtaisi nopealla aikataululla esteettömän kaluston lisääntymiseen.

Toiseksi, Suomessa todennäköisesti tällä hetkellä vallitseva kapasiteettivaje ylipäättään takseissa johtaa siihen, että esteettömien taksien vapauttaminen tarveharkinnasta avaisi uuden mahdollisuuden kiertää taksilupien tarveharkintaa. ELY-keskusten kiintiöjärjestelmä on kankea ja rajoittava, ja sitä pyritään saatujen tietojen valossa jo nykyoloissa kiertämään eri tavoin. Koska esteettömiä takseja voi käyttää ilman rajoituksia myös normaaliin taksiliikenteeseen, näitä autoja hankkimalla halukkaiden yrittäjien on mahdollista kasvattaa yleistä taksikapasiteettiaan.

Muutoksen yleinen vaikutus taksitoimialaan olisi kilpailun lisääntyminen nykytilanteen jatkumiseen verrattuna. Tätä vaikutusta kuitenkin todennäköisesti hillitsisi se, että sekä nykyiset että uudet taksiryttäjät ottaisivat huomioon sen, että sääntelymuutoksessa voi olla kyse välivaiheesta, jonka seuraavassa vaiheessa kaikkien taksilupien tarveharkinta poistetaan. Tämä saattaisi rajoittaa halukkuutta hankkia esteettömiä autoja ja hillitä taksilupien ja -autojen lukumäärän kasvua.

Edelleen taloudellisten vaikutusten osalta voidaan nostaa esille se, että muutos merkitsisi ratkaisua jossa julkinen valta ottaisi kantaa siihen minkä tyyppiseen kalustoon taksilupia saisi. Puhtaasti taloudellisesti tarkasteltuna, yleisesti uskotaan, että tällaiset päätökset on tarkoituksenmukaista jättää markkinaehtoisesti ratkaistavaksi. Mikäli taksimarkkinat olisivat kilpaillut, esteettömiä autoja olisi tietty määrä Suomessa näiden palveluiden kysynnän täyttämiseksi. On toki niin, että muita yhteiskunnallisia syitä suosia esteettömien autojen lukumäärän kasvua voi olla olemassa, jolloin harkittavaksi jää mitkä keinot ovat tarkoituksenmukaisia tämän päämäärän saavuttamiseksi.

Tarkkoja arvioita edellä mainittujen näkökantojen merkityksestä on hyvin vaikea tehdä, eikä tällaisia arvioita esitetty myöskään haastatteluissa alan toimesta. Oletuksia hyödyntäen hallituksen esitysluonnos versio 1:n taloudellisia vaikutuksia on kuitenkin mahdollista haarukoida.

Oletetaan, että edellä mainittu arvio taksikapasiteetin niukkuudesta Suomessa on oikealla alueella. Tässä tilanteessa kiintiöjärjestelmän poistaminen johtaisi taksiautojen lukumäärän kasvuun 10 – 40 %. Olettamalla edelleen, että tästä kasvusta 20 – 50 % kanavoituisi esteettömien autojen lukumäärän kasvuun, näiden taksilupien lukumäärä kasvaisi jollain aikavälillä 1 – 20 %⁷. Tämä tarkoittaisi taksiautojen lukumääränä alla olevan taulukon mukaisia vaikutuksia.

Esteettömien autojen lupien lukumäärän kasvu		Taksilupien lukumäärän kehitys		Esteettömien osuus
%	kpl	lupia	joista esteettömiä	%
nykytilanne		9989	1125	11
1	101	10090	1226	12
5	526	10515	1651	16
10	1110	11099	2235	20
15	1763	11752	2888	25
20	2497	12486	3622	29

Taulukko 4.1. Hallituksen esitysluonnos v1:n mahdollinen vaikutus taksilupien määrään

Kuten taulukosta 4.1 voidaan todeta, hallituksen esitysluonnos versio 1:llä voisi olla huomattaviakin vaikutuksia sekä taksilupien kokonaismäärään että erityisesti esteettömien autojen lukumäärään.

Esteettömien autojen lukumäärän kasvun merkitystä alan yritysten kannalta voidaan haarukoida eri tavoin. Ensinnäkin voidaan kysyä, mitä esteettömien autojen lukumäärän kasvu tarkoittaisi investointeina. Yleisin tällä hetkellä käytössä oleva esteetön auto perustuu Volkswagen caddy – merkikseen autoon. Tällaisen auton hankintahinta on n. 40 000 – 50 000 euroa⁸. Alan toimijalta saadun arvion mukaan esteettömän auton varustelun kustannukset eroavat voimakkaasti riippuen siitä mitä autolle tehdään. Keskimäärin varustelun hinta on n. 12 000 euroa⁹.

Investointeina esimerkiksi 2500 uutta esteetöntä taksiautoa tarkoittaisi näillä tiedoilla siis noin 110 miljoonan euron investointeja kalustoon. Olettaen, että nämä autot

⁷ Nämä luvut ovat luonnollisesti puhtaita oletuksia.

⁸ Esimerkiksi yleinen iso invataksi, Mercedes Sprinter, on puolestaan hankintahinnaltaan suuruusluokkaa 80 000 euroa.

⁹ Tietolähteet: Haastattelut Lars Lindroos / Suomen palvelutaksit Oy ja Ari Jonasson / Jonasson Oy

varusteltaisiin keskimääräisen kustannuksen mukaisena (kustannus ei muuttuisi), tämä puolestaan tarkoittaisi koritehtaille n. 30 miljoonan euron kysyntää. Mikäli esteetöntä kalustoa tulisivat esimerkiksi 1250 autoa lisää, vastaavat luvut puolittuisivat ja olisivat n. 55 miljoonaa euroa investointeina ja n. 15 miljoonaa euroa koritehtaiden kysyntänä.

Jos taksialan tarveharkinnan poistaminen tehtäisiinkin kerralla koskien kaikkea kalustoa, on todennäköistä, että valtaosa taksilupien ja autojen lukumäärän kasvusta kohdistuisi normaaleihin taksiautoihin. Tämä tarkoittaisi samalla sitä, että mikäli esitysluonnos versio 1:n esteettömien autojen tarveharkinnan poistaminen olisi välivaihe ennen lopullista alan vapauttamista, edellä mainitut investoinnit esteettömiin autoihin olisivat ylimääräinen kustannus. Tämän tyyppiin arvioihin toki vaikuttavat mm. aikajänteet millä tahdilla muutoksia tehdään, joten käytettävissä olevilla tiedoilla asian on vaikea ottaa kantaa tarkemmalla tasolla.

Nykyisten taksiyrittäjien näkökulmasta hallituksen esitysluonnos versio 1:n toteutuminen ei muodosta riskiä itse kyytien kannattavuudelle, koska nykyinen enimmäishintajärjestelmä nojautuu taksitoiminnan kustannusindeksiin seurantaan. Toimialan kasvavat kustannukset esteettömistä autoista välittyisivät kuluttajien hintoihin tämän järjestelmän kautta, ja merkitsisivät nousevaa vaikutusta taksipalveluiden hintoihin¹⁰.

Nykyisten taksiyritysten kannattavuuteen laskeva vaikutus saattaisi sen sijaan seurata siitä, että toimialan yleinen kilpailullisuus lisääntyisi, ja tämä näkyisi mahdollisesti esimerkiksi yritysten ja yhteisöiden neuvottelemien taksipalveluiden hintatason laskuna ja kannattavuuden alenemisena. Toisin sanoen yleinen vaikutussuunta taksiyrittäjien kannattavuuteen muutoksella olisi laskeva¹¹.

Toisaalta hallituksen esitysluonnos versio 1:n muutos edistäisi uusien yrittäjien mahdollisuutta päästä taksialalle. Esteettömät autot tarjoaisivat väylän uusille yrittäjille tulla tällä hetkellä suljetulle alalle, ja toisaalta myös nykyisille yrittäjille laajentaa toimintaansa. Alalle tulon esteet madaltuisivat uudistuksen myötä huomattavasti. Samasta syystä myös innovointitoiminta alalla todennäköisesti kehittyisi myönteisesti.

Yhteenvetona versioista 1 eli hallituksen esitysluonnoksesta, joka on ollut lausunnolla ja jonka mukaan ns. esteettömien taksiautojen lupakiintiöistä luovuttaisiin, voidaan todeta:

- Versio 1 johtaisi versio 2:n toteutumiseen verrattuna esteettömien taksien lupien lukumäärän kasvuun. Tämä kasvu voisi olla lukumääräisesti eräänä arviona luokkaa 1000 – 2000 autoa
- Vaikutus olisi seurausta ennen kaikkea tällä hetkellä vallitsevan taksivajeen korjaantumisesta, joka koko alaa koskevan kokonaisuudistuksen yhteydessä näkyisi normaalien taksiautojen lukumäärän kasvuna, ei esteettömien autojen lukumäärän kasvuna
- Versio 1:n toteutuminen nostaisi kustannuksia alalla normaalien taksien ja esteettömien taksien investointi- ja käyttökustannuserojen määrittämällä tavalla. Toisin sanoen esteettömien autojen varustaminen maksaa enemmän kuin tavallisen henkilöautokaluston ja näillä autotyypeillä saattaa olla eroja esimerkiksi huolto- ja polttoainekustannuksissa. Kalustokustannukset muodostavat taksitoiminnan kokonaiskustannuksista alle 10 %, joten vaikutus olisi rajallinen, mutta välittyisi periaatteessa enimmäishintajärjestelmän kautta kuluttajahintoihin.

¹⁰ Markkinaehtoisesti toimivilla taksimarkkinoilla investoinnit esteettömiin autoihin eivät sen sijaan välittyisi kuluttajahintoihin vaan laskisivat taksiyrittäjien kannattavuutta. Investoinnit eivät vaikuta (merkittävästi) taksipalveluiden tuotannon rajakustannuksiin, jotka kilpailuilla markkinoilla määrittävät hintatason.

¹¹ Jos kilpailun lisääntyminen johtaa toiminnan kannattavuuden laskuun, tämä on yhteiskunnan taloudellisen hyvinvoinnin kannalta hyödyllistä.

- Toisaalta esteettömien taksien vapauttaminen johtaisi kysynnän kasvuun koriteollisuuden osalta
- Nykyisten taksiyrittäjien kannattavuuteen esteettömien autojen vapauttamisen välitön merkitys olisi vähäinen edellä mainitun enimmäishintajärjestelmän takia. Toisaalta kiintiöjärjestelmän purku esteettömien autojen osalta lisäisi taksiliikenteen kilpailua, mikä vaikuttaisi pidemmällä tähtäimellä kannattavuuteen alentavasti
- Esteettömien autojen tarveharkinnan lopettaminen parantaisi uusien yrittäjien mahdollisuuksia alalle tuloon ja johtaisi todennäköisesti myös innovatiivisuuden kehittymiseen. Esteettömien autojen myötä myös todennäköisesti alan yritys rakenne muuttuisi jossain määrin niin, että alalle tulisi suurempia yrityksiä.

Kaiken kaikkiaan hallituksen esitysluonnosten vertailusta voidaan todeta, että yleinen pyrkimys lieventää taksialan sääntelyä ja helpottaa alalle tuloa ja toiminnan laajentamista, on yhteiskunnan taloudellisen hyvinvoinnin kehittämisen kannalta toivottava.

Taloudellisessa tarkastelussa taksilupien tarveharkinta saattaisi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista lopettaa samaan aikaan koko toiminnasta ja muuttaa ala normaaliksi toimialaksi muiden joukossa. Näin ratkaistaisiin myös useita seuraavaksi tarkasteltavia ongelmia suhteessa rajanvetoon linja-autotoiminnan kanssa. Nämä ongelmat ovat valtaosaltaan seurausta historiallisesta pyrkimyksestä suojata takseja kilpailulta.

Yksinomaan esteettömien taksien tarveharkinnan poistaminen on myös mahdollinen ratkaisu. Tietty riski saattaisi muodostua mahdollisista ennakoimattomista vaikutuksista, joita voi syntyä, koska esteettömät autot muodostaisivat väylän kiertää nykyistä rajoittavaa sääntelyä. Tämäkin muutos kuitenkin lisäksi huomattavasti toimialan dynamiikkaa, laskisi alalle tulon kynnyksiä, parantaisi taksipalveluiden saatavuutta ja ohjaisi taksiyrittäjiä kehittämään toimintaansa tehokkaasti ja asiakastarpeita vastaavasti.

4.3 Tavarankuljetusoikeuden laajennus taksi- ja linja-autoliikenteessä

Nykyinsäädännössä takseilla on lupa kuljettaa taksiluvan nojalla harjoitetussa tilausliikenteessä alle 100 kilon tavaralähetyksiä. Molemmissa hallituksen esitysluonnoksista tästä rajoituksesta ehdotetaan luovuttavan, jolloin taksiliikenteessä saisi kuljettaa lähes rajoituksetta tavaraa.

Tämän ehdotuksen taloudelliset vaikutukset sekä taksialan että kuljetusalan yrityksille ovat pienet. Voimassa oleva säännös on lähinnä ns. kuollut kirjain. Kuten eräs haastateltava totesi, tänä päivänäkään kukaan ei punnitse tavaroita joita takseilla kuljetetaan, eikä säännön noudattamista käytännössä valvota.

Ehdotetun muutoksen taloudellisia vaikutuksia voi haarukoida toteamalla, että säännös alle 100 kilon tavaralähetyksistä ei käytännössä koske normaalilla henkilöautokalustolla tuotettavia taksipalveluita. Tällaisen auton kuljettaja ei kykene lastaamaan autoon edes alle 100 kilon tavaralähetyksiä. Suomessa ei ole kootusti kukaan tietoa siitä kuinka paljon takseissa tällä hetkellä kuljetetaan tavaraa, joten numeerisia arvioita tavarankuljetuksesta ei voi tehdä. Yleinen käsitys on ilmeisesti se, että takset jossain määrin toimittavat kuriirityypistä tavaraa (kirjeitä, paketteja) lähinnä kaupunkialueilla sekä lisäksi esimerkiksi kuntien ateriakuljetuksia tilausliikennesopimuksissa sovitulla tavalla.

Rajan poisto voisi periaatteessa vaikuttaa ennen kaikkea nykyisiin tilatakseihin. Tällaisia taksiautoja Suomessa on n. 3000. Tämän periaatteellinen, mutta vähäinen, vaikutus on

tavarankuljetuksen kilpailua lisäävä. Uudistus myös todennäköisesti edistäisi kuntien ja muiden tahojen mahdollisuutta yhdistellä henkilö- ja tavarankuljetuksia, eli parantaisi mahdollisuutta kilpailuttaa palveluita tehokkaasti. Teoriassa on myös mahdollista, että muutos johtaisi innovointiin esimerkiksi peräkärryjen muodossa. Ylipäätään kuitenkin taloudellisia syitä miksi taksiautot eivät saisi kilpailla kuljetusyrittysten kanssa tavaraliikenteessä, ei ole. Kuka tahansa ehdot täyttävä hakija saa luvan harjoittaa tavaraliikennettä, joten kuljetusalalle tulo ja sieltä poistuminen ovat vapaita.

Nykyiset taksiryttäjät voivat halutessaan hakea lupaa tavaraliikenteelle, ja se heille myönnetään, joten tavaraliikenteen rajoituksen poistaminen taksiliikenteestä ei muuta perusasetelmaa, eikä myöskään tavarankuljetusalaa ole syytä suojella kilpailulta julkisen vallan toimesta. Toki olisi toivottavaa, että vastaavasti ehdot täyttävä kuljetusyrittäjä, joka haluaa toimia myös henkilöliikenteessä taksiliikenteen osalta, näin voisi tehdä, mutta tämä ongelma liittyy taksialan kiintiöjärjestelmään, ei tavaraliikenteen kuljetusoikeuteen.

Linja-autojen osalta yleiset vaikutussuunnat ovat samat. Linja-auto, myös pienoislinja-auto, soveltuu useissa tapauksissa henkilöautokalustoa paremmin tavarankuljetukseen, joten näiltä osin linja-autot saattavat tuoda enemmän kilpailua tavarankuljetukseen, mutta edellä todettu pätee myös tässä kohtaa. Tavarankuljetuksen aloittaminen on nykyäänkin vapaata ehdot täyttävälle taholle, joten kuljetusalalle tulo ja sieltä poistuminen ovat vapaita. Pienoislinja-autojen kohdalla mahdollisuus kuljettaa sekä tavaraa että henkilöitä parantaneet mahdollisuuksia kaluston tehokkaaseen käyttöön esimerkiksi mahdollisesti syntyvässä markkinaehtoisessa kutsuliikenteessä ja tilausliikenteessä. Tätä kautta mahdollisuus edesauttaa yleistä henkilöliikenteen kehittymistä. Vastaavasti myös halukkaat kuljetusyrittäjät voivat toimia henkilöliikenteessä ja kilpailla linja-autoyrittysten kanssa kutsu- ja tilausliikenteessä, eli kilpailukenttä on symmetrinen.

Muutoksella ei ole kustannusvaikutuksia taksi- tai kuljetusyrittäjille. Muutos voi jossain määrin tuoda lisävolyymia taksi- ja linja-autoaloille edellä kuvatuista syistä, mutta suhteutettuna alojen noin kahden miljardin euron vuosiliikevaihtoon, vaikutus on pieni. Koska muutos ei vaikuta merkittävästi alalle tulon kynnyksiin tai muihin keskeisiin kilpailuparametreihin, sen ei voida olettaa vaikuttavan kilpailun toimivuuteen, joten syitä ennakoita havaittavaa vaikutusta kannattavuuteen, ei ole.

Tavarankuljetuksen puolella muutoksen vaikutussuunta on kilpailua lisäävä, eli toiminnan kannattavuutta alentava. Koska tavarankuljetuksessa alalle tulo on jo tänä päivänä vapaata, muutoksen ei kuitenkaan voida ennakoita vaikuttavan merkittävästi toimintaympäristöön.

4.4 Luopuminen kolmen etukäteistilaajan vaatimuksesta markkinaehtoisessa kutsujoukkoliikenteessä

Molempiin versioihin sisältyy kutsujoukkoliikenneluvan harjoittamisoikeutta koskeva muutosehdotus. Kutsujoukkoliikenne on etukäteen tehtyjen tilausten perusteella ajettavaa markkinaehtoista linja-autoliikennettä. Kutsujoukkoliikenneluvan myöntää toimivaltainen viranomainen (ELY-keskus tai kunnallinen tai seudullinen viranomainen), jonka toimivalta-alueella liikenteen toiminta-alue on. Jos liikenteen toiminta-alue on usean ELY-keskuksen alueella, luvan myöntää se keskus, jonka alueella on suurin osa toiminta-alueesta. Kutsujoukkoliikennelupa myönnetään hakijalle jolla on joukkoliikennelupa, ja joka sitoutuu harjoittamaan liikennettä vähintään yhden vuoden ajan. Tällaista liikennettä ei saa harjoittaa taksi-asemilta, eikä linja-autopysäkeiltä, ilman

ennalta tehtyä varausta. Liikennettä ei myöskään saa tarjota julkisilla paikoilla, kuten hotellien edustalla.

Kutsujoukkoliikenne on eräs tapa harjoittaa joukkoliikennettä Suomessa. Tähän asti kutsujoukkoliikenteessä on ollut kolmen etukäteistilaajan vaatimus, josta ehdotetaan luovuttavan molemmissa hallituksen esitysluonnoksissa. Lisäksi molemmissa esitysluonnoksissa ehdotetaan luovuttavan yhden vuoden vähimmäisliikennöntiajoista.

Kutsujoukkoliikenteen käytön helpottaminen voi tuoda mukanaan taloudellisia vaikutuksia sekä linja-autoalan yrityksille että taksiautoilijoille. Kutsujoukkoliikennelupa on myös esimerkki siitä miten koko henkilöliikennelainsäädäntö on monimutkaistunut, kun erilaisia kysymyksiä on pyritty ratkaisemaan yksi kerrallaan. Yksinomaan lakitekstin perusteella ei ole taloudellisessa tarkastelussa selvää miten määritellä kutsujoukkoliikenne, ja mikä sen erottaa esimerkiksi taksiliikenteestä. Viime kädessä tällaisen erottelun tekeminen ei ole edes taloudellisesti mielekäästä.

Pitäen peruslähtökohtana kysymystä siitä miten markkinaehtoisesti toimiva henkilöliikennejärjestelmä toimisi, Suomessa olisi erityyppistä kuljetuskalustoa, jota voisi tilata käyttöön eri tilausmenetelmin. Päätökset siitä mitä kalustoa tarjotaan, ja mitä kysytään, tekisivät palveluntuottajat ja asiakkaat. Hintataso markkinoilla määräytyisi kysynnän ja tarjonnan tasapainon kautta, kuten myös mm. palvelutarjonnan laajuus. Tässä tilanteessa rajanveto esimerkiksi kutsujoukkoliikenteen ja taksiliikenteen välillä olisi keinotekoinen.

Edellä mainittuun nojautuen ensimmäinen havainto onkin se, että koko henkilöliikennettä koskeva lainsäädäntö kategorisoi ja lokeroi eri palvelumuotoja osittain epätarkoituksenmukaisella tavalla ja luo tarpeettomia raja-aitoja. Tästä ajatuksesta olisi syytä päästä pois henkilöliikennelain kokonaisuudistuksella.

Tänä päivänä Suomessa ei ole lainkaan markkinaehtoista kutsuliikennettä, jota ehdotetut muutokset koskevat, vaan kaikki olemassa oleva kutsuliikenne, kuten esimerkiksi HSL:n Kutsuplusliikenne ja kuntien kutsuohjattu, iäkkäille suunnattu palveluliikenne, on PSA – liikennettä. Tähän asiantilaan ehdotetut muutokset toisivat luultavasti muutoksen ja Suomeen kehittyisi myös markkinaehtoista kutsuliikennettä.

Eräs merkittävimmistä syistä siihen, että markkinaehtoista kutsuliikennettä ei ole toistaiseksi Suomeen syntynyt, on todennäköisesti juuri vaatimus kolmesta etukäteistilaajasta. Tämä vaatimus edellyttää käytännössä tahoja, joka yhdistelee kyydit. Esimerkkinä: Jos Helsingissä kolme henkilöä haluaa siirtyä esimerkiksi Vuosaaresta, Herttoniemestä ja Kulosaaresta keskustaan välillä 10 – 14, tarvitaan joku taho, joka yhdistää nämä kyydit ja sopii aikataulut, mikäli kutsujoukkoliikennettä halutaan käyttää. Tämän tahon välttämättömyys on seurausta yksinomaan lakiin kirjoitetusta kolmen etukäteistilaajan vaatimuksesta, ei mistään taloudellisesta fundamentista.

Kolmen etukäteistilaajan vaatimuksesta luopumisen todennäköisesti suurin taloudellinen vaikutus olisi markkinaehtoisen kutsuliikenteen, eli ilman yhteiskunnan tukea hoidetun liikenteen, syntyminen ainakin joillain alueilla. Edellä kuvattua esimerkkiä käyttäen, tänä päivänä yksittäinen yritys ei ole nähnyt kannattavaksi hankkia kutsujoukkoliikennelupaa ja ryhtyä kyytien järjestelijäksi, mutta uudessa tilanteessa voisi hyvinkin kokea kannattavaksi tarjota kutsujoukkoliikennettä, jossa henkilöt noudettaisiin haluamiinsa aikoihin edellä mainituista Helsingin kaupunginosista.

Kolmen etukäteistilaajan vaatimuksesta luopuminen on siis taloudellisilta vaikutuksiltaan mahdollisuuksia tarjoava. Muutos mahdollistaisi nykyisille linja-autoyrittäjille pienoislinja-autokaluston hyödyntämisen tehokkaammin ja uusien palveluiden tuottamisen markkinaehtoisesti. Lisäksi muutos avaisi selkeitä uusia mahdollisuuksia alalle haluaville.

Kolmen etukäteistilaajan vaatimuksesta luopumisen merkitystä tässä mielessä korostaisi vähimmäisliikennöntiajoista luopuminen, jolloin yrittäjä ei sitoutuisi tuottamaan palveluita pitkäksi aikaa. Toisin ilmaistuna tämä laskisi alalta poistumisen kynnystä, joka on yhtä merkittävä tekijä kilpailun esteenä, kuin alalle tulon kynnykset.

Kolmen etukäteistilaajan vaatimuksessa on ilmeisesti alun perin ollut tarkoituksena taksiliikenteen suojaaminen kilpailulta pienoislinja-autoilla harjoitettavalta vastaavantyypiseltä toiminnalta.

Edellä läpikäytyjen yleisten periaatteiden, sekä edellä kuvatun markkinaehtoisesti toimivan henkilöliikennejärjestelmän, kautta voidaan todeta, että tämä tavoite ei ole taloudellisesti rationaalinen. Lainsäädännöllä ei ole taloudellisia syitä luoda keinotekoisia rajanvetoja henkilöliikennemarkkinoille, tai suojella yhtä osaa markkinasta kilpailun kehittymiseltä.

Kolmen etukäteistilaajan vaatimuksesta luopuminen johtaisi kilpailun kehittymiseen henkilöliikennejärjestelmässä, taksit mukaan lukien. Muutos edesauttaisi innovatiivisuutta. Jatkossa kuntavetoiset tilausten yhdistelykeskukset eivät olisi välttämättömiä, vaan myös yksittäinen yritys voisi järjestää etukäteistilausjärjestelmän, jonka avulla tarjoaa kutsujoukkoliikennepalveluita. Tarkkaa arviota siitä mikä merkitys etukäteistilaajavaatimuksella on ollut, alan toimijat eivät kuitenkaan osanneet antaa, eikä tästä löydy tilastotietoa.

Kutsujoukkoliikennelupien etukäteistilaajavaatimuksesta luopuminen tarkoittaisi myös taksialan kilpailun välillistä kiristymistä. Toisin sanoen rajanveto kutsujoukkoliikenteen ja taksiliikenteen välillä olisi nykyistä matalampi ja tällä olisi yleinen positiivinen vaikutus henkilöliikennemarkkinoiden kilpailuun sekä markkinoiden toimintaan. Linja-autoyrittäjille vaikutus on myönteinen. Muutos mahdollistaisi uusien palveluiden kehittämisen ja toiminnan laajentamisen. Nykyiset taksiyrittäjät saattaisivat toisaalta kokea volyymin laskua ainakin jossain määrin. Suoraa kannattavuusvaikutusta muutoksella ei ole, koska taksialalla hintajärjestelmä takaa tietyn kannattavuuden ajettua kilometriä kohti.

Suomen kaikkiaan noin 10 000 taksista noin 3000 on tilatakseja. On esitetty arvioita, että erityisesti osa näistä tilatakseista siirtyisi harjoittamaan muutoksen myös kutsujoukkoliikennettä tällä kalustolla ja toisaalta taksiala supistuisi myös, koska nykyisistä linja-autoyrittäjistä osa kehittäisi kutsujoukkoliikennettä ja syrjäyttäisi taksiliikennettä.

Kutsujoukkoliikenteen harjoittamisen helpottaminen johtaisi todennäköisesti jossain määrin taksialan volyymin laskuun nykytilanteen jatkumiseen verrattuna. Tarkkaa vaikutusta ei ole mahdollista antaa puuttuvien tietojen takia. Toisaalta muutos kehittäisi koko henkilöliikennemarkkinoiden toimivuutta, tarjoaisi mahdollisuuksia sekä linja-autoyrittäjille että halukkaille taksiyrittäjille toimia kutsujoukkoliikenteessä ja lisäisi myös taksimarkkinoiden kilpailullisuutta välillisesti, eli mahdollistaisi "alalle tulon" näiltä osin.

Taksien osalta on tuotu esille se, että tilataksi on nykytuotoisena kalliimpi vaihtoehto kuin pienoislinja-auto ja tämä johtaisi myös nykyisten taksiyrittäjien siirtymiseen joukkoliikennepuolelle. Mikäli näin tapahtuisi, tämän taloudellinen vaikutus olisi henkilöliikenteen kustannuksia laskeva¹².

Yhteenvetona esitysluonnoksen taloudelliset vaikutukset ovat kiteytettynä seuraavat:

¹² Taksiliikennettä ja joukkoliikennettä koskevat myös muuten osittain erilaiset säännöt. Esim. ajovelvoite koskee vain takseja. Kustannusten aleneminen olisi seurausta siitä, että osa nykyisestä liikenteestä hoidettaisiin edullisemmalla kalustolla. Myös esimerkiksi ajovelvoitteen puuttuminen vaikuttaisi kustannuksia alentavasti.

- Muutos mahdollistaisi markkinaehtoisen kutsuliikenteen syntyminen 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 helpottaa julkisten tilausten yhdistelykeskusten toimintaa ja vähentää tarvetta järjestää liikenne PSA – liikenteenä, kun vastaavat palvelut hoituisivat markkinaehtoisesti ilman yhteiskunnan tukea
- Muutos lisää välillistä kilpailua taksiliikenteessä. Tämä voi johtaa taksitoiminnan volyymin supistumiseen nykytilanteen jatkumiseen verrattuna, mutta koko henkilöliikennejärjestelmän kannalta vaikutussuunta volyymiin on kasvattava.
- Osa taksiryttäjistä saattaa muutoksen myötä harkita siirtymistä joukkoliikennepuolelle
- Etukäteistilaajien määrään liittyvästä rajoituksesta luopuminen ei suoraan vaikuta sen enempää taksi- kuin linja-autoyrittäjien tuotantokustannuksiin
- Muutos madaltaa keinokekoista rajanvetoa taksiliikenteen ja muun henkilöliikenteen välillä.

4.5 Pienoislinja-autojen käytön rajoitusten poistaminen taksitoiminnassa

Molempiin versioihin sisältyy ehdotus poistaa joukkoliikenneluvan nojalla harjoitettavaa markkinaehtoista tilausliikennettä koskeva rajoitus vähintään viiden henkilön matkustajamäärästä harjoitettaessa markkinaehtoista tilausliikennettä enintään 16 – paikkaisella linja-autolla. Lisäksi näissä autoissa ehdotetaan lainsäädäntöä muutettavan niin, että taksamittarin käyttö sallittaisiin. Erotuksena takseihin, pienoislinja-autoilla liikennettä harjoitettaessa kyytejä ei saisi jatkossakaan ottaa taksiasemilta, eikä autossa saisi käyttää taksivalokilpeä.

Näiden muutosehdotusten, ml. kutsujoukkoliikenneluvan harjoittamista koskevan sääntelyn muutos, keskeinen taloudellinen vaikutus on mahdollisesti huomattavakin taksialan kilpailun välillinen lisääntyminen ja tätä kautta koko henkilöliikennealan parantuva kilpailu. Muutosten jälkeen tosiasiallinen ero pienoislinja-autoilla harjoitettavan tilausliikenteen ja taksiliikenteen välillä on useassa tapauksessa pieni. Tätä kautta muutos myös epäsuorasti mahdollistaisi alalle tulon taksitoimintaan, vaikka suoraan taksialalle se ei lainsäädännöstä johtuen ole mahdollista.

Pienoislinja-autoin harjoitettavan tilausliikenteen merkittävimmät erot varsinaiseen taksitoimintaan olisivat jatkossa:

- erot kalustossa (pienoislinja-autot vs. tilataksit vs. henkilöautotaksit)
- tilausliikennettä pienoislinja-autoilla harjoittavat eivät kuuluisi taksien tilausvälitysjärjestelmään, vaan näillä yrityksillä olisi omansa
- enimmäishintasääntely koskisi ainoastaan taksitoimintaa
- kielto harjoittaa liikennettä taksiasemilta ja kielto käyttää taksivalokilpeä

Ehdotetulla muutoksella voi olla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia alan yrityksille. Ensinnäkin muutos lisäisi koko henkilöliikenteen dynamiikkaa ja yritysten mahdollisuuksia innovoida ja kehittää palveluitaan. Esimerkkeinä voidaan mainita, että nykyiset linja-autoyrittäjät voisivat halutessaan laajentaa toimintaansa kutsujoukkoliikenteeseen pienemmällä kalustolla, nykyiset taksiryttäjät voisivat hankkia myös kutsujoukkoliikennelupia ja hyödyntää tätä kalustoa myös taksiliikenteessä, ja lisäksi uudistus avaisi nykyisin suljetun taksialan osittain kilpailulle. Uudet ryttäjät voisivat harjoittaa taksiliikenteen omaista toimintaa pienoislinja-autoin edellä mainituin rajoituksin.

Myös se, että tilausliikennettä ei koskisi (eikä voisikaan koskea) taksialan enimmäishintasääntely, olisi merkittävä alan hinnoittelua koskeva edistysaskel. Tämä muodostaisi käytännössä hintakilpailua taksipalveluihin erityisesti tilausjärjestelmien kautta tilattavissa kyydeissä ja vaikuttaisi tätä kautta laskevasti koko henkilöliikenteen hintatasoon.

On esitetty arvioita, että mahdollisesti merkittävä osa Suomen tämän hetkisistä tilatakseista (noin 3000) siirtyisi jatkossa harjoittamaan tilausliikennettä. Tarkkaan siirtymään on vaikea ottaa kantaa, mutta lukujen valossa tämä ei vaikuta todennäköiseltä ainakaan kustannuserojen takia. On esitetty arvioita, että tilataksin investointi olisi suuruusluokaltaan 80 000 – 90 000 euroa ja pienoislinja-auto noin 65 000 euroa. Edullisimmillaan pienoislinja-auton voi saada huomattavasti halvemmalla, mutta toisaalta myös tilataksin voi saada halvemmalla. Ero investointikustannuksissa on siis luokkaa 17 – 19 % suhteessa tilataksin hintaan.

Varsinaisten kalustoinvestointien osuus taksiliikenteen kustannuksista on kuitenkin alle 10 % luokkaa, joten tilataksin ja pienoislinja-auton välinen ero investointikustannuksissa vaikuttaa korkeintaan muutaman prosenttiyksikön verran toiminnan kustannuksiin. Tämä ero tuskin yksin johtaa suureen siirtymään taksiliikenteestä tilausliikenteeseen. Asiaan vaikuttavat pelkkien kustannusten lisäksi myös erot velvoitteissa linja-autoliikenteessä ja taksiliikenteessä. Käytännössä nämä viittaavat lähinnä ajovelvoitteeseen sekä asemapaikkasidonaisuuteen, jotka ovat voimassa taksitoiminnassa. Nämä voivat muodostaa kannusteen siirtymään taksitoiminnasta tilausliikenteen harjoittajaksi.

Toisaalta jatkossakaan joukkoliikenneluvan nojalla toimittaessa ei saisi käyttää taksitunnuksia, eikä näillä toimijoilla olisi pääsyä taksien välitysjärjestelmään. Nämä seikat todennäköisesti vähentäisivät tilausliikenteen houkuttelevuutta taksiluvan haltijoille. Kaiken kaikkiaan kuitenkin sillä nimitetäänkö toimintaa taksitoiminnaksi vai pienoislinja-autojen markkinaehtoiseksi tilausliikenteeksi ei ole itseisarvoista merkitystä ja joukkoliikenneluvalla toimivien yrittäjien edellytysten parantamisen merkittävin vaikutus on välillisen kilpailun tuominen taksiliikenteeseen siitä seuraavine hyötyineen. Jälleen on muistettava, että nykyinen vaatimus viiden henkilön minimimäärästä tilausliikenteessä on taksitoiminnan kilpailulta suojaamiseksi kehitetty pykälä, jolle on vaikea esittää rationaalisia taloudellisia perusteita.

Joukkoliikennelupien nojalla liikennettä harjoittavien yritysten tarjonnan lisääntyminen muutoksen myötä tapahtunee kahta reittiä: Nykyiset linja-autoyritykset voivat laajentaa tilausliikennettään taksinomaiseen liikennöintiin ja alalle voi tulla uusia pienemmällä bussikalustolla toimivia yrittäjiä (muistaen, että muutos avaisi nykyisin suljetun taksialan taksiliikenteenomaisen toiminnan muodossa uusille yrittäjille).

Seurannaisvaikutuksina muutos voi myös tarjota lisää elinkeinomahdollisuuksia esimerkiksi matkailuyrittäjille oman ydintoimintansa tueksi. Toteutuessaan muutos myös todennäköisesti jossain määrin lisää pienoislinja-autojen lukumäärää, joka edelleen parantaisi kuntien mahdollisuuksia hankkia kuljetuspalveluita.

Ajoneuvolakiin ehdotettu muutos sallia taksamittarin asentaminen muissakin autoissa kuin takseissa helpottaisi myös näiden autojen käytön Kelan korvaamiin kuljetuksiin¹³. Taksamittarin käytön salliminen on muutenkin todennäköisesti tärkeä muutos, jonka vaikutus mm. tilausliikenteen taksimarkkinoille tuomaan osittaiseen hintakilpailuun on tärkeä. Tämä muutos tulisi taloudellisin perustein tehdä samaan aikaan pienoislinja-autojen käytön rajoitusten poistamisen kanssa.

¹³ Riippuen Kelan päätöksistä mm. suorakorvausjärjestelmästä sekä mahdollisesta palveluiden kilpailuttamisesta jatkossa.

Yhteenvedona muutoksen keskeisten taloudellisten vaikutusten voidaan odottaa olevan:

- Muutos lisää henkilöliikenteen kilpailua ja tehostaa toimintaa
- Muutos mahdollistaa toimimisen taksiliikenteen tyyppisesti, luo kilpailunpainetta erityisesti etukäteen tilattaviin taksikyyteihin ja madaltaa raja-aitoja eri liikennöintityypeissä
- Muutos mahdollistaa linja-autoyrittäjille toiminnan kehittämisen ja innovoinnin. On hyvä muistaa, että tällä hetkellä linja-autoalalle tulo on vapaata taksiryrittäjille. Toisin päin tarkasteltuna taksiala on suljettu, joten muutos muuttaisi kilpailutilannetta symmetrisemmäksi näiden yritysryhmien välillä
- Muutos kasvattanee linja-autotoiminnan volyymia ja saattaa laskea jossain määrin taksitoiminnan volyymia. Toisaalta, mikäli oletus taksivajauksesta Suomessa pitää paikkaansa, muutos saattaa kasvattaa koko henkilöliikennealaa niin, että nykytilanteen jatkumiseen verrattuna taksitoiminnan volyymi ei laske tai jopa kasvaa
- Muutoksella ei ole suoria kustannusvaikutuksia alan yrityksiin, eli muutos ei sinällään lisää tai vähennä tuotantokustannuksia. Se ainoastaan mahdollista uudentyyppisten toiminnan
- Muutos muuttaa toimintaympäristöä dynaamisemmaksi, mutta kiristyvän kilpailun vaikutussuunta pidemmällä tähtäimellä on taksitoiminnan kannattavuuden aleneminen
- Muutos mahdollistaisi myös taksiliikenteen omaisen toiminnan sivutoimisen harjoittamisen, joka ei tällä hetkellä ole mahdollista. Tämä voi tarjota mahdollisuuksia ylläpitää taksitoiminnan luonteisia palveluita syrjäseuduilla sekä eri ammattiryhmille tilaisuuksia useamman elinkeinon harjoittamiseen (esimerkiksi matkailuyrittäjät).

Kaiken kaikkiaan ehdotettujen pienoislinja-auton käyttöön liittyvien rajoitusten poistamisen taloudelliset vaikutukset ovat vastaavantyyppiset kuin edellä käsiteltyjen kutsujoukkoliikennelupaan liittyvien muutosten. Näitä kahta muutosta ja taksamittaria koskevan sääntelyn muutosta voidaankin tarkastella muutuskokonaisuutena, joka lisää henkilöliikenteen kilpailua ja tuo mukanaan tästä seuraavia hyötyjä, kuten kustannustehokkuutta ja uusia palveluita. Luvun viisi yhteenvedossa nämä kaksi muutosta on yhdistetty kokonaisuudeksi.

Nämä ehdotetut muutokset madaltavat raja-aitoja, joita henkilöliikennelainsäädäntöön on luotu eri liikennetyyppien välille, ja avaavat ainakin jossain määrin taksialaa välilliselle kilpailulle. Tällä on pitkällä tähtäimellä hyödyllisiä vaikutuksia kaikkiin henkilöliikennealan yrityksiin ja yhteiskuntaan, koska se johtaa toiminnan kehittämiseen. Muutokset myös muokkaavat kilpailukenttää osittain yhdenmukaisemmaksi, koska linja-autoalalla toimiminen on jo tänä päivänä vapaata ehdot täyttävälle, mutta taksialalla toimiminen ja sinne tulo eivät ole mahdollisia.

Molempien muutosten vaikutussuunta linja-autoalan yrityksiin on liikevaihtoa kasvattava. Näiden yritysten kannattavuuteen muutoksilla tuskin on suoraa vaikutusta vaan kannattavuusvaikutukset riippuvat yritysten kyvystä kehittää toimintaansa. Muutos ei suoraan vaikuta merkittäväällä tavalla nykyisen linja-autoalan kilpailun asteeseen, vaan mahdollistaa uudentyyppisen toiminnan harjoittamisen (pienoislinja-autoja ei ole aiemmin käytännössä voinut käyttää markkinaehtoisessa tilausliikenteessä). Tämän toiminnan kannattavuus jää nähtäväksi riippuen mm. kilpailuasetelmasta taksiliikenteen kanssa.

Taksialan liikevaihtoon vaikutussuunta voi olla laskeva, neutraali tai nostava, riippuen osin määritelmistä. Mikäli esimerkiksi nykyinen taksiryittäjä haluaa laajentaa toimintaansa hankkimalla joukkoliikenneluvan tai kutsujoukkoliikenneluvan ja onnistuu

tässä, sillä luokitellaanko tämä yrittäjä jatkossa taksi- vai linja-autoyrittäjäksi, ei pitäisi olla suurta merkitystä. Kokonaisuutena muutokset kehittävät ja tehostavat henkilöliikennetoimintaa Suomessa.

Koska muutokset merkitsevät myös välillisen kilpailun lisääntymistä tällä hetkellä suljetulle taksialalle, niiden vaikutussuunta pitkällä tähtäimellä alan nykyisten yritysten kannattavuuteen on laskeva.

Tarkkoja euro- tai prosenttimääräisiä arvioita näistä vaikutuksista ei voi tehdä, koska käytössä ei ole tarpeellisia tietoja. Yksi mahdollinen tapa arvioida numeerisesti vaikutuksia olisi esimerkiksi tarkastella alueellisesti mahdollisesti eroavia alan yritysten kannattavuuksia ja kilpailutilannetta Suomessa ja tehdä tästä johtopäätöksiä. Toinen mahdollinen tapa olisi täysimittaisen rakenteellisen mallin luominen Suomen henkilöliikennemarkkinoista ja kehityksen simuloiminen tämän avulla. Molemmissa näissä lähestymistavoissa on kuitenkin kyse laajasta tutkimushankkeesta, jota ei ole mahdollista toteuttaa nopealla aikataululla. Vaikutusarvioiden tekemisen vaikeudesta kertoo myös se, että sen enempää taksiala kuin linja-autoala eivät kysyttäessä kyenneet antamaan numeerisia arvioita ehdotettujen muutosten vaikutuksista.

4.6 Viranomaisten harkintavallan rajoittaminen reittiliikennelupien myöntämisessä

Sekä versio 1:n että versio 2:n sisältyy ehdotus rajoittaa toimivaltaisten viranomaisten oikeutta hylätä reittiliikennelupa tietyissä tapauksissa. Versio 1:ssä tämä liittyisi vain markkinaehtoisen reittiliikenteen suojaamisen harkintavallan poistoon ja versio 2:ssä myös PSA – liikenteen suojaamisen harkintavallan poistoon.

Luvussa kolme kuvatulla tavalla joukkoliikenteen harjoittamisen lupajärjestelmässä lupien välillä vallitsee hierarkia, jossa jokaisen linja-autopalveluita tarjoavan tulee omata joukkoliikennelupa. Markkinaehtoista linja-autoliikennettä harjoittaakseen täytyy lisäksi omata joko reittiliikennelupa tai kutsujoukkoliikennelupa. Toimivaltainen viranomainen voi lisäksi päättää linja-autoliikenteen järjestämisestä palvelusopimusasetuksen mukaisesti.

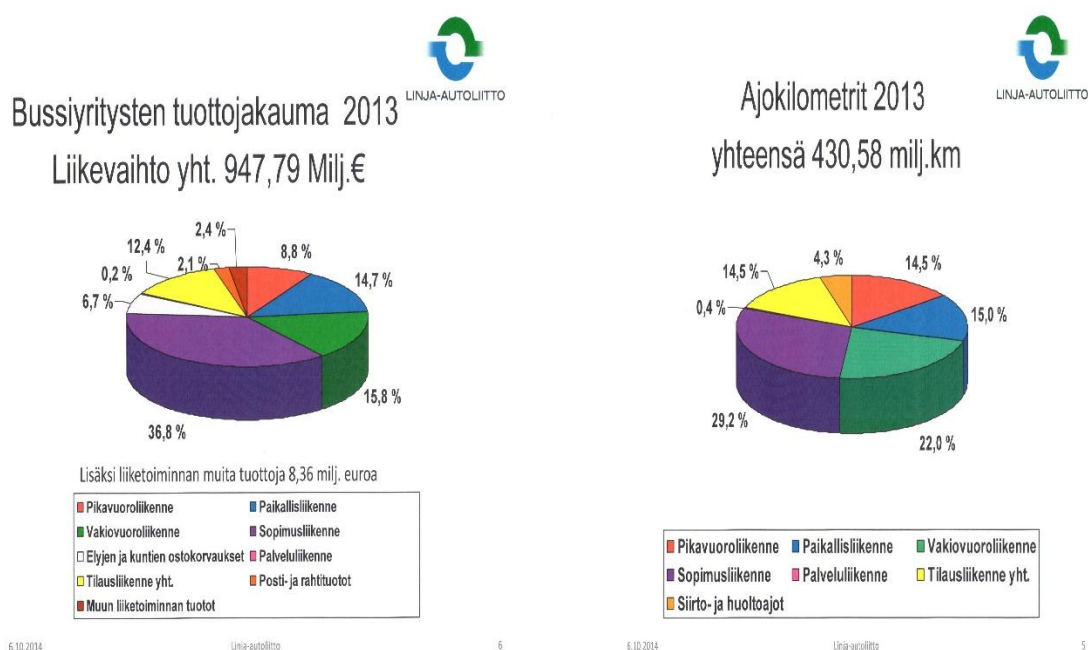
Nykyisen joukkoliikennelain mukaan toimivaltainen viranomainen voi hylätä reittiliikenneluvan, mikäli haettu liikenne viranomaisen arvion mukaan aiheuttaisi jatkuvaa ja vakavaa haittaa palvelusopimusasetuksen mukaiselle liikenteelle, tai mikäli reittiliikenneluvan hyväksyminen vaarantaisi luotettavien liikennepalveluiden saatavuuden tai reitin tarjonta selvästi ylittäisi alueelle määritellyn joukkoliikenteen palvelutason. Näistä hylkäämisperusteista ollaan luopumassa hallituksen esitysluonnoksessa edellä kuvatulla tavalla. Lisäksi laista ehdotetaan poistettavan kohta reittiliikenteen (ja kutsujoukkoliikenteen) vähimmäisliikennöntiajoista.

Keskeinen taloudellinen ja periaatteellinen vaikutus muutoksella olisi se, että markkinaehtoisen linja-autoliikenteen harjoittamisessa luovuttaisiin viimeisistä tarveharkinnan ja haittaamiskieltojen muodoista. Markkinataloudessa markkinat määrittävät, mikä on oikea määrä tarjontaa tietyille palvelulle, tässä tapauksessa linja-autoliikenteelle. Viranomainen ei ole kykenevä arvioimaan tätä, koska objektiivisia indikaattoreita ei ole olemassa, eikä viranomaisten tehtävänä ole pyrkiä sääntelemään yksittäisten elinkeinonharjoittajien toiminnan kannattavuutta.

Versio 2 menee pidemmälle ja poistaisi mahdollisuuden hylätä reittiliikennelupa PSA – liikenteen suojaamisperusteella. Myöskään kriteeri jatkuvasta ja vakavasta haitasta palvelusopimusasetuksen mukaiselle liikenteelle ei ole objektiivisesti todennettavissa. Tämän tyyppiset lainkirjaukset edustavat sääntelyä, jossa riski sääntelyn hyötyjä suuremmista haitoista sekä sääntelyn kääntymisestä palvelemaan jotain muuta tarkoituserää kuin alun perin ajateltua, ovat suuret. Taloudellisessa tarkastelussa ehdotetut muutokset ovat linja-autoliikenteen kilpailua lisääviä.

Alan yritysten kannalta ehdotetut muutokset hyödyttävät linja-autoyrittäjiä. Muutos mahdollistaa reittisuunnittelun liiketaloudellisista lähtökohdista käsin ilman viranomaiskäsittelyyn liittyvää epävarmuutta.

Reittiliikenne on pääasiassa valtavyöllä tapahtuvaa, kaupunkien välistä liikennettä. Kuviossa 4.3 on esitetty eri liikennetyyppien osuus linja-autoalan suoritteesta vuonna 2013 sekä niiden osuus linja-autoyritysten liikevaihdosta samana vuonna.



Kuvio 4.3. Eri liikennetyyppien osuus linja-autoyritysten suoritteesta ja liikevaihdosta vuonna 2013. Lähde: Suomen linja-autoliitto.

Yllä olevissa kuvioissa reittiliikenneluvan nojalla harjoitettu markkinaehtoinen toiminta liittyyneen pikavuoroliikenteeseen sekä vuoroliikenteeseen. Näiden osuus linja-autoyritysten suoritteesta ja liikevaihdosta on merkittävä, joten mahdollisuus kehittää tätä toimintaa on linja-autoyritysten näkökulmasta tärkeä asia. Lisäksi muutos myös parantaa uusien yrittäjien mahdollisuutta alalle tulon viranomaissääntelyyn liittyvän epävarmuuden poistumisen myötä. Toisin sanoen muutoksen vaikutus alalle tulon kynnyksiin on niitä alentava. Liitännäisvaikutuksina viranomaistyö ja sen kustannukset alenevat, mutta joissain tilanteissa muutos saattaa myös vaikuttaa nostavasti palvelusopimusasetuksen mukaisen liikenteen kustannuksiin. Samaan aikaan ehdotetut muutokset toisaalta mahdollistavat palvelusopimusasetuksen mukaisen liikenteen nykyistä paremman täydentämisen reittiliikenteellä.

Käytännössä viimeisten vuosien toteutunut kehitys kuitenkin viittaa siihen, että taloudelliset vaikutukset reittiliikennelupien myöntämisen harkintavallan poistamisesta olisivat rajalliset. Etelä-Pohjanmaan ELY:stä saadun tiedon mukaan vuosina 2009 – 2013 Suomessa on myönnetty yhteensä 200 reittiliikennelupaa. Tietojärjestelmissä tapahtuneiden muutosten takia tietoja kaikista hylätyistä reittiliikennehakemuksista ei ole välttämättä merkintää ja ELY kykeni toimittamana tiedot vain vuosina 2012 – 2014 hylätyistä hakemuksista¹⁴. Näitä oli 12 kappaletta, joista 11 PSA-liikenteelle aiheutettavan vakavan haitan takia ja 1 omasta pyynnöstä. Toisin sanoen valtaosa hylätyistä reittiliikennelupahakemuksista on todennäköisesti hylätty myös pidemmällä ajanjaksolla PSA-liikenneepykälän nojalla, mutta hylkäysprosentti suhteessa hakemusten määrään vaikuttaa pieneltä. Tämä tarkoittaa sitä, että merkittävää taloudellista vaikutusta olisi esitysluonnos versio 2:lla, joka poistaisi oikeuden hylätä hakemus PSA-liikenteelle aiheutetun vakavan haitan nojalla.

Taksialaan tai alan yrityksiin ehdotetuilla muutoksilla ei ole käytännössä vaikutusta sen enempää arviointilogiikkaan kuin alan toimijoiden näkemyksiin nojautuen.

Kiteytettynä ehdotettujen muutosten keskeiset taloudelliset vaikutukset ovat seuraavat:

- Muutos kehittää markkinaehtoisen linja-autoliikenteen toimintaedellytyksiä ja yritysten mahdollisuutta suunnitella tuotantoaan liiketaloudellisin perustein
- Muutos vaikuttaa alentavasti alalle tulon kynnyksiin sekä innovointikannustimiin alan yrityksissä
- Muutoksella ei ole suoraa kustannusvaikutusta toimintaan
- Muutoksen vaikutussuunta reittiliikenteen kilpailullisuuteen on nostava ja tätä kautta kannattavuuteen laskeva
- Hallituksen esitysluonnos versio 2 on se, jolla olisi enemmän edellä kuvatun kaltaisia vaikutuksia, koska myös mahdollisuus suojata PSA – liikennettä poistuisi. Tässä tapauksessa linja-autoalan yritykset kokonaisuutena hyötyisivät paranevista toimintaedellytyksistä, mutta PSA – liikennettä sopimuksilla hoitavien yritysten joukossa saattaisi olla myös sellaisia, joiden liiketoiminnan volyyymi laskisi mahdollisesti syntyvän kilpailevan reittiliikenteen myötä
- Muutoksella ei ole merkittävää taloudellista vaikutusta taksirytyksiin tai taksitoimialaan.

4.7 Autoverotuksen ja Kelan omavastuusäännösten vaikutus

Valtiovarainministeriössä on valmisteilla kaksi hallituksen esitystä joissa ehdotetaan ajoneuvoverolain sekä autoverolain muuttamista. Ajoneuvoverolain osalta ehdotetaan vuotuisen ajoneuvoveron perusveron tasoa niin, että korotus olisi noin 63 euroa vuodessa keskimääräiselle pakettiautolle ja noin 48 euroa vuodessa henkilöautolle, kuten taksille.

Ehdotettu ajoneuvoveron muutos on marginaalinen suhteessa taksitoiminnan kustannuksiin, eikä sillä ole käytännössä taloudellisia vaikutuksia. Ehdotus lisäksi kompensoidaan takseille niin kauan kuin nykyinen enimmäishintajärjestelmä on voimassa. Ehdotus ei johda kilpailuvaikutuksiin.

Autoverolaki valtiovarainministeriö ehdottaa muutettavan niin, että takseille myönnettävä autoveron alennus poistettaisiin. Kuitenkin isojen erikoisvarusteltujen esteettömien tilataksien, koulukuljetustaksien sekä invataksien verotuki säilyisi ennallaan. Taksiala itse on arvioinut tämän muutoksen lisäävän taksitoiminnan

¹⁴ Etelä-Pohjanmaan ELY/lupapäällikkö Pasi Hautalahti

kustannuksia 2 – 3 % vuodessa. Tarkkaa euromääräistä arviota ei voi laskea, koska verotuen suuruus riippuu hankittavan taksiauton hinnasta ja tämä ei ole vakio vaan riippuu yrittäjän päätöksistä. Taksialan laskema vaikutus kustannuksiin on kuitenkin todennäköisesti oikealla alueella huomioiden keskimääräisen henkilöautotaksin hinta, tällä hetkellä voimassa oleva veroetu sekä kaluston osuus toiminnan kustannuksista.

Autoveroedun poistaminen ei vaikuta taksialan kannattavuuteen nykyisen enimmäishintajärjestelmän voimassa ollessa, koska hinnat määritetään hallinnollisesti vuosittain kustannusindeksin kehityksen nojalla ja autoveromuutos vaikuttaa indeksiin. Kilpailuilla markkinoilla autoveron muutos vaikuttaisi ennen kaikkea kannattavuuteen, koska se ei vaikuta rajakustannuksiin, joihin hinnoittelu kilpailussa toiminnassa nojautuu.

Ehdotetulla muutoksella autoverotukseen ei ole vaikutuksia kilpailuun taksiryttäjien välillä tai toiminnan volyyymiin. Sen sijaan muutos suosii nykytilanteen jatkumiseen verrattuna edellä mainittujen isojen erikoisvarusteltujen autojen hankintaa, koska niiden suhteellinen hinta henkilöautokalustoon verrattuna laskee. Toisin sanoen muutos lisänee jossain määrin erikoisvarusteltujen isojen autojen kysyntää ja laskee henkilöautokaluston kysyntää. Muutos myös nostaa henkilöautokaluston kustannuksia nykytilanteen jatkumiseen verrattuna, mikä ohjannee jossain määrin käyttämään kalustoa pidempään. Toisaalta edellä todetulla tavalla varsinaiset kalustoinvestoinnit ovat pieni osa taksitoiminnan kustannuksia ja autojen elinkaareen vaikuttanee enemmän mm. huolto- ja korjauskulujen kehitys auton ikääntyessä ja näin määrittyvä taloudellisesti järkevä vaihtojankohta. Autoveromuutoksen vaikutus kalustoon jäänee melko vähäiseksi edellä kuvatuista syistä johtuen.

Valtiovarainministeriössä esitetään myös nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamista, eli käytännössä polttonesteiden hinnan korotusta. Tällä ei ole taloudellisia vaikutuksia taksitoimintaan enimmäishintajärjestelmän takia (toki taksimatkojen hintojen nousu laskee niiden kysyntää, eli tämän hintajouston kautta vaikutus on olemassa). Linja-autoliikenteen (samoin kuin tavaraliikenteen) osalta muutos nostaa kustannuksia. Polttoainekustannukset välittyvät pääasiassa hintoihin, koska ne vaikuttavat tuotannon rajakustannuksiin.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteilla lakiehdotus, jossa taksimatka tulee tilata Kelan kanssa sopimuksen suorakorvausmenettelystä tehneestä tilausvälityskeskuksesta, jotta matka korvattaisiin alemman omavastuunrajan (16 euroa) mukaan. Muuten tilattujen taksimatkojen korvaamisessa sovellettaisiin kaksinkertaista (32 euroa) omavastuuta.

Tämä omavastuun erotus on merkittävä suhteessa keskimääräiseen taksikyödin hintaa tai prosentuaalisesti tarkasteltuna. Se ohjaa lähes varmasti loppukäyttäjien toimintaa niin, että Kelan korvaamia taksimatkoja ei käytännössä tilata kuin em. tilausvälityskeskusten kautta. Ottamatta kantaa muihin tavoitteisiin taustalla, tämä käytännössä vahvistaa edelleen nykyisten taksien omien tilausvälityskeskusten asemaa markkinoilla, sekä ohjaa vahvasti taksiautoilijat liittymään näihin keskuksiin. Samalla ehdotettu muutos heikentää mahdollisuuksia tuoda markkinoille kilpailevia tilausvälityskeskuksia tai – muotoja. STM:n ehdottaman muutokset vaikutus taksimarkkinoiden koko kokonaisuuden kilpailuun on negatiivinen. Taksialan yritysten kannattavuuteen ehdotuksella ei ole suoraa vaikutusta.

4.8 Skenaarioarvioita ehdotettujen muutosten lyhyen aikavälin vaikutuksista alan yritysille

Sääntelymuutosten arvioinnin taloudellisten vaikutusten keskeinen huomio tulisi kohdistaa edellä kuvattuihin pitkän aikavälin vaikutussuuntiin ainakin kahdesta syystä johtuen:

- Sääntelyssä on kyse pidempiaikaisesta julkisen vallan päättämästä toimintaympäristön muutoksesta, jolloin sen vaikutusarviointi tulisi nojautua vastaavalla tavalla pidemmän aikavälin kehitykseen ja
- Taloudellisessa tarkastelussa sääntely-ympäristön tulisi ohjata mahdollisimman tehokkaan kilpailun toteutumiseen. Ei siksi, että kilpailu olisi itsetarkoitus, vaan siksi, että se varmistaa yhteiskunnan taloudellisen hyvinvoinnin kehittymiseen. Kilpailun vaikutukset näkyvät useimmiten pitkällä ajanjaksolla, ei lähitulevaisuudessa.

Käytännössä usein muutosten yhteydessä lyhyen tähtäimen vaikutukset, joita ei käytännössä ole edes mahdollista arvioida luotettavasti, saavat liian suuren roolin. On ymmärrettävää, että yleinen mielenkiinto voi kohdistua esimerkiksi tietyn yritysryhmän kannattavuuteen, mutta tämä on väärä lähtökohta sääntelymuutosten arvioinnille. Sääntelyteoria tarjoaa talouden osalta suuntaviivat sille millaista taloudellista sääntelyä voidaan harjoittaa, milloin erityissääntely on perusteltua ja milloin siitä on mieluummin luovuttava, sekä siitä mikä on yhteiskunnan taloudellisen hyvinvoinnin kannalta hyödyllistä ja mikä ei. Viimeinen kohta liittyy käytännössä kilpailun edistämiseen tai sen haittaamiseen. Nämä ovat lähtökohdat joista käsin taloudellisessa tarkastelussa sääntelymuutoksia tulisi lähestyä. Muut yhteiskunnalliset tavoitteet ovat oma asiansa, mutta käytännössä koskaan kilpailun estäminen ei ole tehokas keino muiden tavoitteiden - kuten esim. turvallisuuden, alueellisen tasa-arvon tai väestön yhdenvertaisuuden - saavuttamiseen.

Nyt tarkasteltavien sääntelymuutosten yhteydessä tarkkojen lyhyen tähtäimen arvioiden esittäminen yritysten liikevaihdon ja kannattavuuden kehityksestä on mahdotonta. Tämä olisi hyvin haastavaa, vaikka käytössä olisi riittävästi aikaa ja resursseja. Vaikeutta kuvaa se, että alan toimijat eivät kyenneet antamaan lainkaan konkreettisia arvioita yhdestäkään edellä käsitellyn sääntelymuutoksen vaikutuksesta, vaikka heillä tulisi olla paras tuntuma sekä nykytilanteeseen että muutosten vaikutuksiin.

Seuraavassa on kuitenkin esitetty eräitä skenaariotyyppejä mahdollisia havaintoja, miten kaksi muutosta (reittiliikennelupien myöntämisehdot ja pienoislinja-autoihin liittyvät muutokset) voisivat näkyä alan yritysten kehityksessä (HE versio 2). Skenaariot nojautuvat puhtaasti oletuksiin, joten ne eivät ole tarkkoja ennusteita tulevasta kehityksestä. Nämä kaksi sääntelymuutosta on valittu tarkastelun kohteeksi, koska toinen niistä liittyy vain linja-autoalaan ja toinen madaltaa henkilöliikenteen raja-aitoja ja mahdollistaa taksiliikenteenomaisten palveluiden syntymisen. Skenaarioiden taustalla vaikuttava ajatus aikajänteestä on muutaman vuoden ajanjakso muutoksen jälkeen.

Reittiliikennelupien hylkäämisperusteiden karsiminen

Tämä on keskeisistä muutosehdotuksista ainoa, joka kohdistuisi lähes yksinomaan linja-automarkkinoihin. Muutos on pitkällä aikavälillä kilpailua edistävä ja markkinaehtoisen linja-autoliikenteen suunnittelua ja toteuttamista helpottava.

Lyhyellä tähtämellä tästä muutoksesta kuitenkin tuskin koituu havaittavia taloudellisia vaikutuksia linja-autoalan yrityksille. Perustelu tälle on esitetty jo edellä. Vuosittain haettavista reittiliikenneluvista hylätään tällä hetkellä pieni osa ja käytännössä PSA-liikenteen haittaamisperusteiden. Saatavilla olevin tilastotiedoin ei siis ole syytä olettaa, että muutos johtaisi nopeasti esimerkiksi patoutuneen reittiliikennelupatarpeen purkautumiseen. Samasta syystä muutoksella tuskin olisi nopeaa vaikutusta PSA – liikenteeseen tai sitä harjoittaviin yrityksiin, koska markkinaehtoisen reittiliikenteen

lisääntyminen tuskin tapahtuu erityisen voimakkaana välittömästi. On toki mahdollista, että tietyiltä osin reittiliikennelupia ei ole edes haettu tänä päivänä lainsäädännöstä johtuen, jolloin ne eivät näkyisi hylättyinä hakemuksina. Tällöin edellä käsitellyt yleiset vaikutukset (mukaan lukien linja-autoalan yritysten liikevaihdon kasvu) näkyisivät selvemmin ja nopeammin.

Pienoislinja-autoihin liittyvät muutokset

Kuten edellä todettiin, käytännössä sekä kutsujoukkoliikenteen etukäteistilaajamäärästä luopuminen että tilausliikenteessä käytettäviin pienoislinja-autoihin liittyvät muutokset ovat kokonaisuus, jota voi tarkastella yhdessä. Näiden sääntelymuutosten keskeinen pidemmän tähtäimen vaikutus on henkilöliikennemarkkinoiden kilpailun kehittyminen, välillisen kilpailun luominen taksiliikenteeseen ja näistä seuraavat taloudelliset hyödyt yhteiskunnalle ja asiakkaille. Toisin ilmaistuna muutokset poistavat lainsäädännöllä luotuja keinotekoisia raja-aitoja ja mahdollistavat taksinomaisten palveluiden tuottamisen pienoislinja-autoilla ja linja-autoliikenteeseen liittyvillä luvilla.

Lyhyellä, muutamana vuoden tähtäimellä, muutokselle voi olla vaikutusta sekä linja-autoalan että taksialan yritysten liikevaihtoon ja kannattavuuteen. Vaikutuksia voi olla pääasiassa kahdenlaisia:

- Muutokset mahdollistavat linja-autoyrittäjien kilpailun tietyiltä osin taksiliikenteen kanssa. Mikäli ne kykenevät kehittämään uusien sääntöjen puitteissa toimivia ja asiakkaiden arvostamia palveluita, tämä johtaa osan nykyisestä taksivolyyymistä siirtymiseen näiden yritysten hoidettavaksi. Tässä tapauksessa tapahtuu siis siirtymää henkilöliikennemarkkinoiden eri toimijoiden välillä niin, että mahdollinen volyymin lasku taksipuolella näkyy vastaavasti toiminnan kasvuna linja-automarkkinoilla
- Koska muutokset toisivat uutta dynamiikkaa ja kilpailun painetta henkilöliikennemarkkinoille, ne johtaisivat todennäköisesti palveluntarjonnan kehittyessä, ja esimerkiksi hinnoitteludynamiikan myötä, taksi- ja linja-autoyritysten yhteenlasketun tuotannon kasvuun nykytilanteen jatkumiseen verrattuna. Erotuksena kohdasta yksi, tämä muutos ei olisi "nollasummapieliä" taksi- ja linja-autoyritysten välillä, vaan yhteenlasketun markkinan kasvua, jossa kysyntää ohjautuisi alalle esimerkiksi yksityisautoilusta.

Euromääräisesti haarukoituna voidaan todeta, että taksimarkkinoiden koko vuonna 2013 oli noin miljardi euroa. Edeltävissä luvuissa käsitellyllä tavalla tämä markkina jakautuu edelleen alamarkkinoihin mm. tilausmenetelmien mukaan. Eräs arvio mahdollisesta alamarkkinajaosta on:

- yksityisasiakkaiden "lennosta" otettavat kyydit,
- yksityisasiakkaiden tilausjärjestelmien kautta tilaamat kyydit,
- yritysasiakkaiden taksipalvelut ja
- julkisen sektorin hankkimat taksipalvelut

Karkealla tasolla taksitilaukset jakautuvat niin, että runsas 50 % tilataan etukäteen jonkin tilausjärjestelmän kautta ja vajaa 50 % on ns. lennosta otettavia kyytejä. Toisaalta noin 40 % matkoista on tällä hetkellä julkissektorin hankkimia tai maksamia loppujen ollessa yksityisten tai elinkeinoelämän maksamia.

Tällä perusteella voidaan olettaa, että noin 50 % taksikyydeistä on sellaisia, joihin pienoislinja-autoihin liittyvillä sääntelymuutoksilla ei olisi ainakaan nopealla aikataululla vaikutusta. Tämä johtuu siitä, että jatkossakaan pienoislinja-autoilla ei saisi harjoittaa toimintaa taksiasemilta eikä käyttää taksikylttejä. Tosiasiassa taksimarkkinoiden

”suojattu” osuus on luultavasti tätäkin suurempi, koska lyhyellä tähtämellä mm. asiakkaiden käyttäytyminen muuttuu hitaasti, uusien palveluiden synty vie aikaa, julkinen sektori ei muuta välittömästi kilpailutuskäytäntöjään, Kelan tulevasta toiminnasta suhteessa kuljetuspalveluihin ei ole tietoa, pienoislinja-autoilla hoidettava liikenne ei sovellu kaikille alueille jne. Näillä perusteilla voitaneen olettaa, että lyhyen aikavälin tarkastelussa sääntelymuutos voisi vaikuttaa ehkä n. 20 – 50 % taksialan vuotuisesta liikevaihdosta.

Pienoislinja-autojen käytön salliminen taksiliikenteenomaisten palveluiden tuottamisessa ei tarkoita luonnollisestikaan sitä, että taksit menettäisivät koko uudelle kilpailulle avautuvan toiminnan linja-autoyrityksille. Takseilla on huomattava etu perinteisen tunnettuuden osalta, ja ne mm. luonnollisesti pyrkisivät itse kehittämään toimintaansa vastatakseen uuteen kilpailuun. Tämä koko alan dynamiikka on eräs tärkeimmistä hyödyistä joita kilpailun kehittyminen tuo tullessaan. Siirtyvää osuutta edes alan toimijat eivät halunneet/kyenneet arvioimaan itse konkreettisesti. Linja-autoala uskoo itse uuden toiminnan painottuvan erityisesti maaseudulle.

Olettaen, että lähivuosien kehitys tarkoittaisi pienoislinja-autoilla hoidettavan taksinomaisen liikenteen korvaavan 5 – 20 % niistä taksikyydeistä, joita se voi koskea, tämä tarkoittaisi yhdessä edellä todetun 20 – 50 % osuuden taksitoimialan liikevaihdosta kanssa sitä, että n. 1 – 10 % vuotuisesta liikevaihdosta siirtyisi linja-autoyrityksille. Nämäkin prosenttiosuudet, erityisesti korvaavuuden osalta, ovat melko korkeita. Euroina tämä tarkoittaisi tällä hetkellä taksitoimialan 10 – 100 miljoonan euron supistumista¹⁵. Tässä skenaariossa sama 10 – 100 miljoonaa näkyisi vastaavasti linja-autoyritysten volyymin kasvuna. Tämän toimialan kokonaisliikevaihto on tällä hetkellä noin 950 miljoonaa euroa, eli toimialat ovat lähes identtiset kooltaan. Laskelma on staattinen, eli siinä ei oleteta tapahtuvan muutoksia esimerkiksi hinnoissa.

Tosiasiaa muutoksen myötä henkilöliikenteessä ei tapahtuisi vain siirtymää taksirytysten ja linja-autoyritysten välillä, vaan kehittyvät palvelut, mahdollinen hinnoitteludynamiikka jne. toisivat alalle uutta kysyntää. Jos arvioidaan, että tämän vaikutus olisi yhteenlaskettua taksi- ja linja-autotoimialojen liikevaihtoa 10 % kasvattava, tämä tarkoittaisi sitä, että yhteenlaskettu liikevaihto nousisi tämän hetkisestä noin 2 miljardista eurosta noin 2,2 miljardiin euroon.

Olettaen, että valtaosa (80 %) tästä kasvusta kohdistuisi linja-autoyrityksiin, tämä merkitsisi alan liikevaihdon kasvua noin 1,1 miljardiin, jolloin linja-autoyritysten kokonaishyöty liikevaihdon muodossa muutoksesta olisi 170 – 260 miljoonaa euroa vuositasolla. Vastaavasti taksialan liikevaihdon muutos lyhyellä aikavälillä olisi välillä – 60 – 30 miljoonaa euroa.

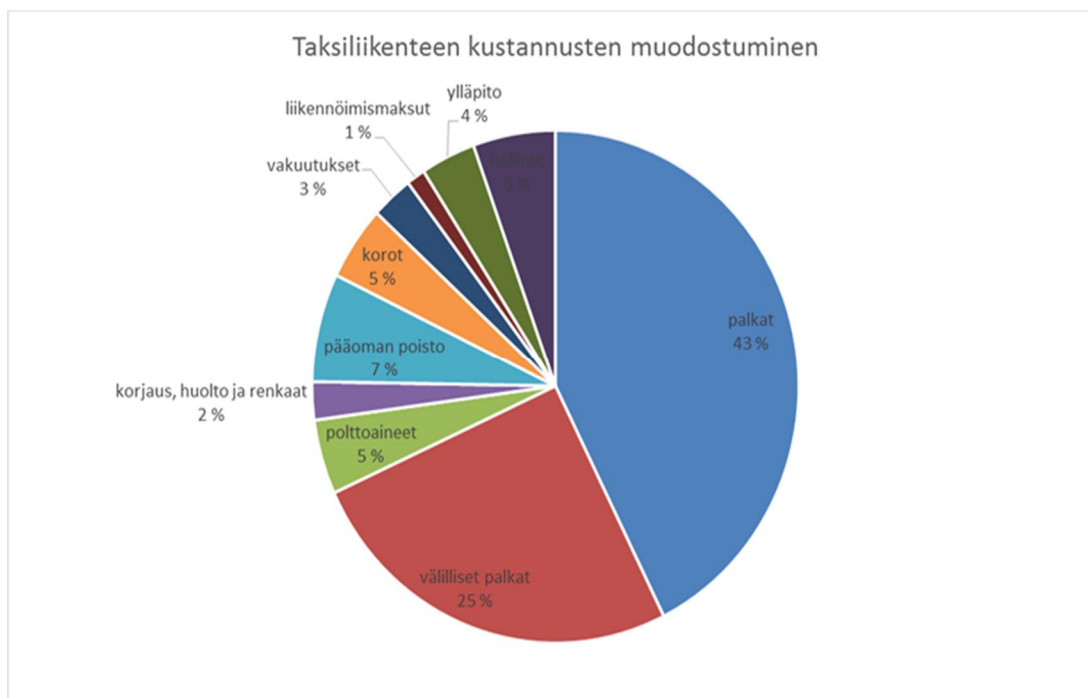
Laskelma siis perustuu oletukseen siitä, että taksiliikenteenomaisten toiminnan mahdollistaminen nostaisi alojen yhteenlaskettua liikevaihtoa 10 %, tästä 80 % menisi linja-autoalalle ja linja-autot voittaisivat 5 – 20 % osuuden siitä taksialan ennen muutosta keräämästä liikevaihdosta, jolle uusi kilpailu kohdistuisi. Tämän osan taksialasta oletettiin vastaavan koko taksialan liikevaihdosta 20 – 50 %. Eri oletuksien saadaan erilaisia lopputuloksia, mutta luvut osoittavat mm. sen, että realistisin oletuksien sekä taksi- että linja-autoala-ala hyötyvät molemmat uudistuksesta myös lyhyellä tähtämellä.

¹⁵ Yritysmuotoisten taksirytysten keskimääräinen koko on tällä hetkellä noin 150 000 euroa liikevaihdolla mitattuna. 1 – 10 % supistuminen tarkoittaisi siis n 1500 – 15000 euron liikevaihdon supistumisesta. Tämä tarkastelu ei kuitenkaan ole erityisen mielekäs, koska yritykset eivät ole samankaltaisia, eivätkä ne toimi samoilla alueilla. Todennäköisesti kiristynvä kilpailu kohdistuisi ennen kaikkea heikoimpiin yrityksiin, jolloin keskimääräisen yrityksen kehityksessä ei tapahtuisi merkittäviä muutoksia, mutta heikoimmat poistuisivat alalta.

Lyhyen aikavälin kannattavuusvaikutuksen osalta linja-autoalalta tätä ei ole perusteltua arvioida, koska pienoislinja-autoilla hoidettavaa taksiliikenteenomaista toimintaa ei ole tällä hetkellä olemassa. Linja-autoalan nykyistä kokonaisuutta kuvaavat luvut eivät ole erityisen kuvaavia näiltä osin.

Myös taksien osalta kannattavuusarviot ovat vielä haasteellisempia kuin liikevaihtoon liittyvät. Kannattavuuteen vaikuttaa keskeisesti mm. hinnoittelupäätökset ja ylipäätään keskimääräistä yritystä ei ole olemassa. Taksitoimija, joka uudessa tilanteessa kehittäisi toimintaansa ja harjoittaisi esimerkiksi sekä pienoislinja-autotoimintaa että perinteistä taksiliikennettä, hyötyisi muutoksesta. Toisessa ääripäässä Suomessa on autoilijoita, jotka poistuisivat markkinoilta.

Mikäli kuitenkin halutaan mekaanisesti tehdä jokin arvio, voidaan todeta, että keskimääräisen taksirytyksen liikevaihto on alaviitteessä mainittu noin 150 000 euroa, ja niiden yritysten, joista tieto on saatavilla, keskimääräinen liikevoittoprosentti on 6-7 %. Taksirytyksen kulurakenne keskimääräisellä tasolla on alla olevan kuvion osoittama.



Kuvio 4.4. Taksiliikenteen kustannusten jakautuminen vuonna 2013. Lähde: Tilastokeskus.

Kuviosta voidaan todeta, että toiminnan kustannukset muodostuvat valtaosaltaan ns. muuttuvista kustannuksista, eli kustannuksista, jotka muuttuvat tuotannon volyymin suhteessa. Taksien hinnoittelu enimmäishintajärjestelmän kautta takaa tänä päivänä sen, että jokainen ajettu kilometri taksilla ylittää sen tuottamisesta syntyvät keskimääräiset kustannukset.

Jos keskimääräisen taksirytyksen liikevaihto muuttuisi samoin oletuksien mukaan edellä alan kokonaisliikevaihto välillä $-6\% - +3\%$, tämä tarkoittaisi sitä, että staattisessa laskelmassa kannattavuus ei muuttuisi juuri lainkaan. Muuttuvat kustannukset muuttuisivat lähes vastaavasti, joten keskimääräinen liikevoittoprosentti olisi edelleen samaa suuruusluokkaa. Usein tämän tyyppisiä laskelmia näkee tehtävän niin, että liikevaihtoa muutetaan, mutta kustannukset oletetaan vakioksi, mikä on toimialasta riippumatta täysin virheellinen tapa laskea.

Yhteenvedona yksinkertaisesta staattisesta laskelmasta voidaan todeta, että:

- Laskelmaa ei tule ottaa ennusteena vaan eräänä skenaariona
- Keskeinen havainto on se, että järkevillä oletuksilla pienoislinja-autojen taksinomaisen liikenteen salliminen ei johda radikaaleihin lyhyen aikavälin vaikutuksiin taksien kannattavuudessa
- Merkittävät lyhyen aikavälin kannattavuusvaikutukset edellyttäisivät äärimmäisiä oletuksia taksitoiminnan menetyksistä suhteessa linja-autoalan kasvuun. Tällaisten oletusten tekeminen ei ole uskottavaa.

5. Johtopäätökset

Tässä arvioinnissa on tarkasteltu vireillä olevien säädösmuutosten taloudellisia vaikutuksia liikennealan yrityksille. Tässä tutkimuksessa ei ole (aikataulullisista syistä) selvitetty esimerkiksi sitä, mitä taloudellisia vaikutuksia näillä esityksillä olisi eri alueilla toimiville yrityksille (maaseudulla, kaupungissa, suurissa kaupungeissa), eri väestöryhmille tai esimerkiksi ympäristölle. Painopiste on ollut esitettyjen muutosten periaatteellisten vaikutusten arvioinnissa. Molemmat esitysluonnokset sisältävät muutoksia linja-autoliikenteen harjoittamiseen. Tässä on keskitytty erityisesti kolmeen linja-autolainsäädäntöön ehdotettuun muutokseen: Kutsujoukkoliikenteen etukäteistilaajien määrään liittyvän vaatimuksen poistamiseen, pienoislinja-autojen sallimiseen tilausliikenteessä ilman minimimatkastajamäärävaatimuksia sekä reittiliikennelupien myöntämisehtojen muuttamiseen.

Versio 1:ssä on ehdotettu muutoksia myös taksiliikennelakiin. Sen mukaan ns. esteettömät taksiautot vapautettaisiin taksilupien tarveharkinnasta. Toisessa luonnoksessa tämä muutos on poistettu. Erona näissä vaihtoehtoisissa esitysluonnoksissa on myös reittiliikennelupien myöntämisehtojen laajemmat muutokset versio 2:ssa (mahdollisuus suojella PSA – liikennettä poistuisi). Vaikka keskeiset muutokset ehdotetaan tehtäväksi joukkoliikennelakiin, niiden taloudelliset vaikutukset kohdistuvat vahvasti myös taksimarkkinoihin sekä koko henkilöliikennemarkkinakokonaisuuteen.

Nykylainsäädäntöön on vaikuttanut merkittäväällä tavalla halu suojella taksitoimintaa kilpailulta. Yleinen pyrkimys lisätä henkilöliikenteen kilpailua on taloudellisesti perusteltu ja yhteiskunnan taloudellista hyvinvointia edistävä. Kutsujoukkoliikenteen etukäteistilaajamäärästä luopuminen sekä tilausliikenteen vähimmäismatkastajamäärästä luopuminen muodostavat taloudellisessa tarkastelussa kokonaisuuden, joka lisää kilpailua Suomen henkilöliikenteessä tästä seuraavine tehokkuushyötyineen. Keskeistä näissä kahdessa muutoksessa on myös se, että ne tuovat välillistä kilpailua taksimarkkinoille. Vastaava vaikutus olisi toteutuessaan ehdotuksella ns. esteettömien taksien vapauttamisesta tarveharkinnasta. Tässä tapauksessa kilpailun lisääntyminen taksimarkkinoilla olisi suoraa, ei välillistä.

Esteettömien autojen vapauttaminen taksilupien tarveharkinnasta johtaisi taksilupien ja taksiautojen lukumäärän kasvuun. Tämä kasvu voi olla suuruusluokaltaan 1000 – 2000 auton haarukassa. Kasvu olisi seurausta ennen kaikkea patoutuneesta taksilupien kysynnästä, johon nykyinen rajoittava kiintiöjärjestelmä on johtanut. Mikäli koko taksialan vapautettaisiin yhdellä kertaa, merkittävä osa taksilupien lukumäärän kasvusta

kohdistuisi normaaliin henkilöautokalustoon. Teoreettisesti tarkasteltuna alalle tulee uusia autoja kunnes ns. ylimääräiset voitot, eli voitot jotka ylittävät kaikki kustannukset, pääoman kustannukset huomioituna, riskitasoltaan vastaavassa toiminnassa, poistuvat.

Esteettömien taksien vapauttaminen johtaisi keskimääräisten kustannusten lievään kasvuun toimialalla, koska esteettömät autot ovat investointeina henkilöautokalustoa kalliimpia ja niiden käyttökustannukset saattavat olla jossain määrin korkeampia. Tämän vaikutus on rajallinen, koska varsinaiset kalustokustannukset muodostavat vain pienen osan taksitoiminnan kustannuksista. Toisaalta muutos lisäisi ainakin lyhyellä tähtämellä koriteollisuuden kysyntää esteettömän kaluston varustamisen muodossa.

Nykyisten taksiryttäjien kannattavuuteen kustannusten kehityksellä olisi vähäinen merkitys, koska taksien enimmäishintasääntelyyn ei tässä yhteydessä esitetäisi muutoksia. Mahdolliset kustannusmuutokset kompensoidaan enimmäishintajärjestelmän kautta hinnoissa. Toisaalta esteettömien autojen vapauttamisen merkittävä taloudellinen vaikutus on taksialan kilpailun lisääntyminen. Tämän vaikutussuunta ryttäjien kannattavuuteen on sitä alentava. Lisääntyvä kilpailu hyödyttää asiakkaita palveluiden tarjonnan lisääntymisenä. Merkittävä näkökulma on se, että lisääntyvä kilpailu hillitsisi viime vuosina voimakkaasti nousseita julkisen sektorin, Kela mukaan lukien, taksien käyttöön liittyviä kustannuksia. Tämä sillä edellytyksellä, että kilpailutusikäntöihin kiinnitetään huomiota.

Esteettömien autojen vapauttaminen avaisi nykyään suljetun taksialan uusille ryttäjille ja mahdollistaisi nykyisten ryttäjien toiminnan kehittämisen. Alan yritys rakenne on tänä päivänä vahvasti ns. mies ja auto – tyyppinen. Liiketoiminnan kehittämisen lisääntyvät mahdollisuudet johtanevat osittain suurempien yritysten syntymiseen. Suureneva yrityskoko voi toisaalta luonnollisesti muodostaa haasteita nykyisille yhden auton autoilijoille. Muutoksen vaikutus alan dynamiikkaan ja innovaatiotoimintaan, tuottavuuteen ja tätä kautta koko kansantalouden kasvuun on positiivinen.

Kutsujoukkoliikenteen etukäteistilaajien määrään liittyvän vaatimuksen poistaminen ja pienoislinja-autojen käytön salliminen tilausliikenteessä muodostavat kokonaisuuden, jonka taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida yhdessä. Muutoksen keskeinen taloudellinen vaikutus on eri henkilöliikennemuotojen välisten raja-aitojen madaltuminen ja epäsuoran kilpailun lisääntyminen taksialalla taksiliikenteenomaisen toiminnan muodossa.

Muutos tarjoaa linja-autoyrittäjille mahdollisuuden laajentaa palveluitaan ja myös kohottaa nykyisin olemassa olevan pienoislinja-autokaluston käyttöastetta. Vastaavasti muutos tarjoaa myös nykyisille taksirytyksille mahdollisuuden laajentaa toimintaansa tilausliikenteen puolella. Kokonaisuutena muutos johtaisi uusien palveluiden syntymiseen nykytilanteen jatkumiseen verrattuna ja innovaatioiden syntyyn henkilöliikenteessä. Kutsuliikenteen osalta muutos mahdollistaisi markkinaehtoisien kutsuliikenteen synnyn Suomeen, mitä ei ole tällä hetkellä lainkaan olemassa.

Muutos lisäisi välillistä kilpailua taksiliikenteessä. Tästä saattaa seurata taksiliikenteen volyymin supistuminen, mutta mikäli näin käy, vastaavasti linja-autotoiminnan volyymi kasvaa, joten henkilöliikenteen osalta vaikutus on pieni. Todennäköisesti kuitenkin muutos ja siitä seuraava palvelutarjonnan innovointi ja esimerkiksi lisääntyvä hinnoitteludynamiikka (linja-autojen markkinaehtoinen tilausliikenne on enimmäishintasääntelystä vapaata toisin kuin taksiliikenne) tarkoittaisi sitä, että henkilöliikennemarkkinat kokonaisuutena kasvaisivat lisääntyvän kysynnän muodossa.

Järkevillä oletuksilla voidaan odottaa, että sekä taksi- että linja-autoalan liikevaihto kasvaisi nykytilanteen jatkumiseen verrattuna. Lyhyellä tähtämellä merkittäviä vaikutuksia taksialan kannattavuuteen tuskin seuraa. Nämä edellyttäisivät äärimmäisiä

oletuksia siitä kuinka suuren osan linja-autoliikenne syrjäyttäisi taksiliikenteestä. Luvussa 4.8. on tehty esimerkinomainen skenaariolaskelma muutoksen välittömistä taloudellisista vaikutuksista linja-auto- ja taksialoille.

Tästä laskelmasta voi todeta, että taksialan yritysten liikevaihtoon tai kannattavuuteen seuraavat voimakkaat muutokset edellyttäisivät sitä, että hyvin suuri osa nykyisestä taksiliikenteestä siirtyisi linja-autoyrityksille ja, että muutokset eivät johtaisi lainkaan koko henkilöliikennemarkkinoiden kehittymiseen. Nämä oletukset eivät ole uskottavia. Lisäksi on huomattava, että nykyiset taksirytykset luonnollisesti pyrkisivät kehittämään toimintaansa vastatakseen lisääntyvään kilpailuun. Pitkällä aikavälillä muutos kuitenkin lisäisi taksiliikenteen kilpailua, minkä vaikutussuunta kannattavuuteen on laskeva.

Muutos muuttaisi henkilöliikenteen kilpailukenttää symmetrisemmäksi, koska tällä hetkellä linja-autoalalle tulo on vapaata, mutta taksitoiminta on suojattu. Nyt arvioitavan toisen hallituksen esityksen (versio 2) mukaan suoraan taksialalle tulo ei olisi jatkossakaan mahdollista, mutta välillinen alalle tulo taksiliikenteen omaisten palveluiden muodossa mahdollistuisi. Huomionarvoista on se, että muutoksen myötä sivutoimisten taksinomaisten palveluiden tuottaminen olisi mahdollista. Tämä voi parantaa edellytyksiä säilyttää näitä palveluita myös syrjäseuduilla ja luo uusia elinkeinomahdollisuuksia.

Muutos mahdollistaisi kustannussäästöt julkissektorin maksamiin henkilöliikennekyyteihin. Lisääntyvä palvelutarjonta mm. parantaisi kilpailutusmahdollisuuksia ja vaikuttaisi kustannustason nousua hillitsevästi sekä suoraan hinnoitteluun vaikuttaen että kehittyvän tehokkuuden ja tuottavuuden myötä. Yksityiskohtana ehdotus taksamittarien sallimisesta pienoislinja-autoissa on hyödyllinen suhteessa esimerkiksi Kelan mahdollisuuksiin kilpailuttaa liikennettä.

Reittiliikennelupien myöntämiseen liittyvän viranomaisten harkintavallan rajoittaminen on keskeisistä muutosehdotuksista ainoa, joka kohdistuu lähinnä nykyisiin linja-automarkkinoihin. Hallituksen esitysluonnoksessa versio 1 rajoittaminen kohdistuu vain ns. markkinaehtoisen reittiliikenteen suojaamismahdollisuuden poistamiseen. Versio 2:ssa myös mahdollisuus suojella PSA – liikennettä poistettaisiin. Havaittavia taloudellisia vaikutuksia olisi lähinnä jälkimmäisellä, koska käytännössä hallinnon reittiliikennelupien hylkäämiset viime vuosina ovat liittyneet PSA – liikenteen suojaamisperusteeseen.

Muutokset kehittäisivät markkinaehtoisen linja-autoliikenteen toimintaedellytyksiä ja yritysten mahdollisuutta suunnitella tuotantoaan liiketaloudellisin perustein. Muutos laskisi myös linja-autoalalle tulon kynnyksiä, koska viranomaiskäsitteeseen liittyvä epävarmuus poistuisi. Ylipäätään objektiivisia kriteerejä arvioida merkittävää haittaa sen enempää markkinaehtoiselle kuin PSA – liikenteelle ei ole olemassa, joten tämän kaltaisia sääntelypykälä ei tulisi luoda yksinomaan toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun takia.

Muutoksella ei olisi suoraa kustannusvaikutusta alan yrityksiin, eikä taloudellisia vaikutuksia taksiliikenteeseen. Muutoksen yleinen vaikutussuunta reittiliikenteeseen on kilpailua lisäävä ja tätä kautta kannattavuutta alentava.

Kokonaisuutena kaikki vaihtoehdot (versiot 1 ja 2) lisäävät kilpailua Suomen henkilöliikennemarkkinoilla ja parantavat yritysten toimintaedellytyksiä. Alla on tiivistetty keskeiset taloudelliset vaikutukset sekä perustelut arviolle.

- Kaikki vaihtoehdot lisäävät kilpailua Suomen henkilöliikennemarkkinoilla kokonaisuutena ja myös taksi- ja linja-automarkkinoilla erikseen
 - Kaikki muutokset vaikuttavat myönteisesti luvussa kaksi esiteltyihin toimivan kilpailun edellytyksiin. Käytännössä ne madaltavat alalle tulon

kynnyksiä. Mikään ehdotetuista muutoksista ei johda alalle tulon kynnysten nousuun

- Reittiliikennelupien viranomaisharkinnan rajoittaminen poistaa sääntelyyn liittyvää epävarmuutta ja lisää mahdollisuuksia markkinaehtoisien linja-autoliikenteen harjoittamisen edistämiseksi tätä kautta kilpailua

- Pienoislinja-autoihin liittyvät muutokset parantavat eri tavoin linja-autoyritysten mahdollisuutta tarjota näitä palveluita ja lisää suoraan linja-automarkkinoiden kilpailua. Samalla nämä muutokset mahdollistavat taksiliikenteenomaisten palveluiden tarjoamisen ja lisäävät välillisesti taksimarkkinoiden kilpailua. Muutokset edistävät myös halukkaiden nykyisten taksirytysten joustavampaa toimimista sekä taksi- että linja-autotoiminnassa

- Versio 1:n toteutuessa taksimarkkinoiden kilpailu lisääntyisi suoraan, koska alalle olisi mahdollista tulla vapaasti ns. esteettömien autojen kautta.

- Ehdotetut muutokset johtavat kehittyvään innovaatiotoimintaan henkilöliikennemarkkinoilla, lisääntyvään kustannustehokkuuteen sekä palveluiden tarjonnan lisääntymiseen ja monimuotoistumiseen

- Talusteorian ja empiiristen tutkimusten mukaan toimiva kilpailu on sekä merkittävin innovaatiotoimintaan kannustimia luova seikka että tärkein kustannustehokkuuden takaava tekijä. Lisäksi toimiva kilpailu ohjaa kehittämään eri asiakastarpeisiin vastaavia palveluita

- Linja-autolainsäädäntöön liittyvät muutosehdotukset mahdollistavat suoraan sellaisten uusien palveluiden luomisen, jotka eivät ole mahdollisia tänä päivänä

- Ehdotettujen muutosten vaikutussuunta Suomen kansantalouden tuottavuuskehitykseen ja talouskasvuun on positiivinen

- Talouskasvu on pitkällä aikavälillä seurausta tuottavuuden kasvusta. Tuottavuuden kasvu riippuu keskeisesti elinkeinoelämän kilpailun toimivuudesta.

- Ehdotetut muutokset vaikuttavat alentavasti julkisyhteisöiden henkilöliikenteen hankinnan kustannustasoon

- Kiristyvä kilpailu johtaa parempiin kilpailutusmahdollisuuksiin ja alenevaan kustannustasoon. Selvimmin tämä näkyy mahdollisuuksissa, joita linja-autoilla harjoitettavan tilaus- ja kutsuliikenteen kehittyminen voi tarjota.

- Ehdotetut muutokset parantavat alan yritysten mahdollisuuksia kehittää toimintaa
- Muutokset alentavat hallinnolla ja sääntelyllä luotuja raja-aitoja ja esteitä toiminnan kehittämiseksi

- Ehdotettujen muutosten vaikutussuunta yritysten kannattavuuteen on laskeva
- Kiristyvä kilpailu laskee kannattavuutta. Tämä pätee toimialatasolla. Yksittäisten yritysten tasolla kasvu ja kannattavuus riippuvat yrityksen kyvystä kehittää toimivia ja asiakkaiden tarpeisiin vastaavia palveluita

Vertaillaessa kahta vaihtoehtoa säädösmuutoksiksi (versio 1 ja 2) toisiinsa, voidaan todeta, että yritysten kannalta keskeinen ero näissä on ensimmäiseen versioon sisältyvä ehdotus esteettömien taksiautojen vapauttamisesta kiintiöjärjestelmästä. Tämä muutos käytännössä avaisi taksimarkkinat osittain kilpailulle. Yleisesti uskotaan, että kaksi tärkeintä tekijää kilpailulle ovat vapaa alalle tulo ja hinnoitteluvapaus. HE versio 1 vapauttaisi taksimarkkinoille tulon, mutta vain tietynlaisella kalustolla. Hinnoittelu olisi edelleen säänneltyä.

Verrattuna toiseen esitysluonnokseen, kilpailu lisääntyisi versio 1:n myötä selvästi enemmän taksialalla ja johtaisi palveluntarjonnan lisääntymiseen. HE versio 1 myös loisi alan yrityksille toista esitysluonnosta paremmat mahdollisuudet kehittää toimintaansa markkinaehtoisesti liiketaloudellisista lähtökohdista käsin. Toisaalta esitysluonnos versio 1 samalla merkitsisi suurempaa riskiä alan nykyisten yritysten kannattavuudelle.

Yhteiskunnan taloudellisen hyödyn näkökulmasta toivottavin ratkaisu olisi koko taksimarkkinan vapauttaminen tarveharkinnasta sekä myös hinnoittelumahdollisuuksien lisääminen. Tämä olisi myös alan yritysten pitkän tähtäimen edun mukainen ratkaisu. Tällöin markkinamekanismi erottelisi menestyvät yritykset ja liiketoimintakonseptit heikommista, kuten muillakin toimialoilla.