

7.12.2022

VN/25107/2021

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

LiV@eduskunta.fi

Viite: EV 27/2017 vp

Liikennepalvelulain pidemmän aikavälin vaikutukset

Toimitan ohessa liikenne- ja viestintävaliokunnalle eduskunnan lausumassaan edellyttämän kirjallisen selvityksen liikennepalvelulain pidemmän aikavälin vaikutuksista.

Kunnioittavasti

Timo Harakka
Liikenne- ja viestintäministeri

Liitteet Liikennepalvelulain pidemmän aikavälin vaikutukset

VN/25107/2021-LVM-9

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

PAO/TIO/KOO

Muistio
7.12.2022
VN/25107/2021

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

LiV@eduskunta.fi

Viite [EV 27/2017 vp](#) - [LiVM 3/2017 vp](#).**Liikennepalvelulain pidemmän aikavälin vaikutukset**

Havainnot liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) vaikutuksista erityisesti tieliikenteeseen ja tiedon yhteentoimivuuteen, sekä lain pidemmän aikavälin vaikutusten arvioinnin edellytyksistä, voidaan tiivistää seuraavasti:

- Liikennepalvelulaki vastasi yleisesti tunnistettuun kotimaiseen ja globaaliin liikenteen murrokseen ja siitä nouseviin muutostarpeisiin. Lain kunnianhimoinen tavoiteasetanta on ollut tarkoituksenmukaista. Lisäksi se on nostanut merkittävästi Suomen profiilia liikenteen murroksen edelläkävijänä ja sääntelyn kehittäjänä.
- Koronapandemia vaikutti merkittävästi liikennemarkkinoiden kehittymiseen, koska se vähensi liikkumista poikkeuksellisella tavalla. Pandemia vähensi etenkin joukkoliikenteen ja muiden liikenteen palvelujen kysyntää.
- Lailla tavoiteltiin merkittäviä systeemitasoisia muutoksia, joiden toteutuminen on aina hidasta. Liikennepalvelulain vaikutuksia liikennejärjestelmätasolla ei ole mahdollista käytettävissä olevasta aineistosta havaita, koska lain voimaantulosta 2018 on kulunut lyhyt aika ja koska koronapandemia on aiheuttanut liikennejärjestelmässä poikkeustilanteen.
- Digitaaliset palvelut ja datan hyödyntäminen ovat edenneet merkittävästi koko liikennesektorilla. Tietosääntelyn täytäntöönpanossa on kuitenkin esiintynyt myös haasteita esimerkiksi lippu- ja maksurajapintojen hyödyntämisessä ja teknisten rajapintaratkaisujen kehityksessä.
- Liikennepalvelulailla itsessään ei ole ollut kovin merkittäviä vaikutuksia tieliikenteen tavarakuljetuksiin tai linja-autoliikenteeseen. Näkyvimmat vaikutukset liittyvät taksiliikenteen sääntelyn laajoihin muutoksiin, joilla avattiin kilpailu taksimarkkinoilla, ja joiden hyödyistä ja haitoista saadut lyhyen aikavälin kokemukset ovat olleet jakautuneita.
- Vaikka jälkiarviointi ei koske liikennepalvelulakiin myöhemmin tehtyjä taksisääntelyä koskevia muutoksia, on syytä huomioda, että vuonna 2021 voimaantulleen sääntelyuudistuksen tavoitteena oli puuttua taksitoiminnassa havaittuihin epäkohtiin, ottaen huomioon erityisesti turvallisuus, harmaan talouden torjunta, hinnoittelun läpinäkyvyys sekä taksien saatavuus.

- Liikennepalvelulakiin ei selvitysten pohjalta vaikuttaisi olevan tarvetta tehdä välittömiä lainsäädännöllisiä muutoksia. Jälkiarvioinnin yhteydessä on kuitenkin tunnistettu jatkoselvitystarpeita. Nämä liittyvät erityisesti taksipalvelujen saatavuuteen, liikennepalvelulakia valvovien viranomaisten toimivallan ja tehtävien selkeyteen sekä viranomaisten välisen tiedonvaihdon tehostamisen mahdollisuuksiin. Myös lippu- ja maksurajapintayhteistyön sopimusehtojen kohtuullisuutta ja siihen mahdollisesti liittyviä kansallisia sääntelytarpeita tulisi selvittää tarkemmin.

1 Selvityksen tausta

Eduskunta on lausumassaan edellyttänyt, että valtioneuvosto antaa liikenne- ja viestintävaliokunnalle kirjallisen selvityksen liikennepalvelulain pidemmän aikavälin vaikutuksista viimeistään vuoden 2022 loppuun mennessä. [Selvitys lain lyhyen aikavälin vaikutuksista](#) ja mahdollisista muutostarpeista annettiin valiokunnalle vuonna 2018.

Tässä muistiossa on hyödynnetty liikenne- ja viestintäministeriön tilaamaa ulkopuolista jälkiarviointia¹ ja muita käytettävissä olleita selvityksiä sekä Liikenne- ja viestintäviraston tilannekuva-analyysseja. Liikennepalvelulain jälkiarviointia on voitu tehdä pääasiassa 1.7.2018 voimaan tulleista säännöksistä. Lakiin myöhemmin tehtyjen muutosten vaikutuksia ei ole vielä voitu tietopohjaisesti arvioida. Ulkopuolinen jälkiarviointi on kohdistunut erityisesti tieliikenteen sääntelyyn, ja liikenteen tiedon yhteentoimivuuteen erityisesti MaaS-periaatteiden mukaisten toimintatapojen näkökulmasta.

Muistion keskeinen tausta-aineisto on tiivistetty liitteeseen 1.

2 Lain laajempien tavoitteiden toteutuminen ja vaikutukset koko liikennejärjestelmään

Liikennepalvelulailla oli pidemmän aikavälin tavoitteita, joihin pyrittiin lainsäädännön tukeman muutosprosessin kautta:

- Liikennejärjestelmätason muutoksen tukeminen, jossa liikenteestä tulee nykyistä enemmän käyttäjien tarpeisiin vastaava palvelu, jossa eri liikennemuodot ja niitä koskeva tieto toimivat saumattomasti yhteen.
- Toimivien liikennemarkkinoiden luominen, johon pyrittiin muun muassa poistamalla markkinoille tulon esteitä ja kilpailua rajoittavaa sääntelyä.
- Uuden teknologian, digitalisaation ja uusien liiketoimintamallien käyttöönotto liikennesektorilla, mitä pyrittiin tukemaan muun muassa luomalla edellytykset avoimen datan ja tietovarantojen paremmalle hyödyntämiselle.
- Eri liikennemuotoja koskevan sääntelyn kokoaminen yhtenäiseksi lakikokonaisuudeksi, jotta liikennejärjestelmää olisi helpompi tarkastella yhtenä kokonaisuutena.
- Liikennejärjestelmän kustannustehokkuuden lisääminen ja ilmastonmuutoksen haasteisiin vastaaminen muun muassa kaluston tehokkaammalla käytöllä.

Tehty jälkiarviointi tukee näkemystä siitä, että liikennepalvelulaki vastasi yleisesti tunnistettuun kotimaiseen ja globaaliin liikenteen murrokseen ja siitä nouseviin sääntelyn muutostarpeisiin. Lain kunnianhimoinen tavoiteasetanta vaikuttaa olleen

¹ Selvityksessä on huomioitu jälkiarviointiraportista erityisesti lain vaikutuksia koskeva osuus

sidosryhmienkin mielestä laajalti tarkoituksenmukaista. Esille noussut kritiikki on kohdistunut pääasiassa sääntelyn purkamisen laajuuteen ja nopeuteen sekä näihin liittyvään etukäteiseen vaikutusten arviointiin.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että liikennepalvelulain voimaantulosta on kulunut hyvin lyhyt aika liikennejärjestelmätasojen muutosten realisoitumisen kannalta. Konkreettisten ja näkyvien muutosten toteutumisen arvioitiin jo lakia säädettäessä edellyttävien merkittäviä innovaatioita sekä ajattelutavan ja kulutustottumusten muutoksia, jotka ovat yleensä hitaita. Koronapandemian aiheuttaman poikkeustilanteen vuoksi liikennepalvelulain mahdollisia laajempia vaikutuksia liikennejärjestelmään ei pystytä toistaiseksi havaitsemaan käytössä olevasta aineistosta. Pandemia vaikutti merkittävästi markkinoiden kehittymiseen, koska se vähensi liikkumista poikkeuksellisella tavalla. Pandemia vähensi etenkin joukkoliikenteen ja muiden liikenteen palvelujen kysyntää. Tällä hetkellä ei ole selvää, miltä osin liikkumisessa tapahtuneet muutokset tulevat jäämään pysyväisluonteisemmiksi.

Liikennepalvelulain merkittävimmät tällä hetkellä näkyvät järjestelmätason muutokset näyttävät liittyvän markkinoiden avaamiseen. Ministeriön käytettävissä olevat selvitykset vahvistavat, että liikennepalvelulaki on avannut tieliikenteen tavarakuljetusten, linja-autoliikenteen ja erityisesti taksiliikenteen markkinoita. Samoin on havaittavissa liikenteen digitalisaation eteneminen muun muassa uusien toimijoiden ja sovellusten muodossa. Sen sijaan varsinaista liikennejärjestelmän kokonaisvaltaista muutosta esimerkiksi liikkumistottumusten ja palvelukehityksen osalta ei ole vielä tapahtunut.

Saatavilla oleva tausta-aineisto tukee arviota siitä, että lainsäädäntö yksinään ei riitä laajojen yhteiskunnallisten muutosten eteenpäin viemiseen. Tämä pätee myös liikennepalvelulailla tavoiteltuihin muutoksiin, minkä vuoksi on tärkeää entistä vahvemmin panostaa yhteistyöhön ja kumppanuuksien luomiseen sekä yli toimialarajojen että julkisten ja yksityisten liikennealan toimijoiden välillä, ja varautua merkittäviin taloudellisiin lisäpanostuksiin. Sääntely, jonka tavoitteena on luoda edellytyksiä innovaatioille ja edistää digitaalisten palveluiden kehittymistä ja markkinoiden syntymistä, vaatii tuekseen myös toimialan itsesääntelyn tukemista ja kehittämistä. Tästä on kyse muun muassa Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:n koordinoimassa liikenteen dataekosysteemytyössä. On huomattava, että liikkumisen murros todennäköisesti vaatii tuekseen muitakin, esimerkiksi kaupunkiympäristöön ja verotukseen, liittyviä ratkaisuja.

Liikennepalvelulailla tavoiteltua älykästä ja kestävästä liikkumisesta pyritään tukemaan parhaillaan valmisteltavalla EU-tasoisella sääntelyllä. Yhteiset toimintaperiaatteet EU-tasolla parantavat myös Suomessa palveluntarjoajien edellytyksiä kehittää digitaalisia palveluita, jotka ovat yhteentoimivia yli kansallisten rajojen.

Toistaiseksi ei ole käytettävissä tietoja sen arvioimiseksi, onko eri liikennemuotojen sääntelyn kokoamisella yhteen lakiin onnistuttu tekemään liikennejärjestelmästä kokonaisuutena helpommin käsiteltävä. Osin tämä liittyy myös muutosprosessin hitauteen. Selvityksistä on pääteltävissä, että kokoavasta laista ja liikennejärjestelmätasoisista tavoitteista huolimatta liikennealan toimijat vaikuttavat tarkastelevan sääntelyä edelleen vahvasti sektorikohtaisesti. Asiaan vaikuttaa osaltaan myös taustalla oleva osin sektorikohtainen EU- ja kansainvälinen sääntely. Vaikutuksia liikennejärjestelmän kustannustehokkuuteen tai ilmastohyötyihin ei myöskään toistaiseksi voida arvioida.

Kansainvälisiltä viranomaistahoilta, tutkijoilta ja seminaarijärjestäjiltä säännöllisesti tulleet tietopyynnöt ja puhujatoiveet sekä liikenne- ja viestintäministeriön saama palaute vahvistavat näkemystä siitä, että liikennepalvelulaki on nostanut Suomen profiilia liikenteen murroksen edelläkävijänä ja sääntelyn kehittäjänä. Tämä on vaikuttanut Suomen painoarvoon EU- ja kansainvälisissä organisaatioissa ja lisännyt kiinnostusta sekä Suomea kohtaan toimintaympäristönä että suomalaisia yrityksiä kohtaan. Muutoksen etenemiseen liittyvistä haasteista on myös käyty keskustelua kansainvälisilläkin foorumeilla. Etenkin Euroopassa muutamat maat sekä EU:n komissio ovat hyödyntäneet Suomen kokemuksia lainsäädäntöä kehittäessään. Myös OECD:n liitännäisorganisaationa toimiva Kansainvälinen liikennefoorumi (International Transport Forum) hyödyntää Suomen liikennepalvelulain tietosäätelyä esimerkkinä tulevaisuuden liikkumisesta.

3 Vaikutukset liikenteen digitalisaatioon sekä tieliikenteeseen

Tietosäätely, rajapintojen avaaminen ja tiedon yhteentoimivuus

Liikennepalvelulaki laadittiin luonteeltaan teknologianeutraaliksi puitesäätelyksi, mikä tarkoittaa, että tekniset ja liiketoiminnalliset ratkaisut jätettiin tarkoituksella avoimiksi ja markkinoiden ratkaistaviksi. Lähestymistapa vaikuttaa muun muassa jälkiarviointiraportin tulosten valossa olleen perusteltu nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Täytäntöönpanossa on kuitenkin havaittu haasteita. Koska lainsäädännössä ei ole määritelty esimerkiksi lippurajapintoihin liittyviä teknisiä minimistandardeja, yhdenmukaisten rajapintojen nopea kehittyminen olisi vaatinut enemmän eri toimijoiden yhteistyötä. Lainsäädännössä ei myöskään otettu kantaa lippu- ja rajapintayhteistyön kaupallisiin ehtoihin, jolloin liikennealan toimijoiden erilainen neuvotteluasema vaikuttaa kaupallisista ehdoista sopimiseen. Näihin liittyvillä haasteilla on voinut olla vaikutusta MaaS-ekosysteemin kehitykseen Suomessa. Vaikka MaaS-liiketoimintaa on alkanut kehittyä, se on yleistynyt odotuksia hitaammin niin Suomessa kuin kansainvälisesti. Tähän ovat osaltaan vaikuttaneet myös sääntelyn ulkopuoliset tekijät, kuten liiketoimintamalleihin liittyvät haasteet ja koronapandemia.

Digitaaliset palvelut ja datan hyödyntäminen ovat edenneet merkittävästi koko liikennesektorilla. Rajapintojen avaaminen ja tietojen yhteentoimivuus ovat yllä mainituista haasteista huolimatta edistyneet, mikä on parantanut edellytyksiä uusien palveluiden kehittymiselle. Reittisuunnittelun ja liikkumispalvelun tarjoamisen yhdistämisestä ovat esimerkkejä pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen HSL-sovellus, Tampereen joukkoliikenteen Nysse Mobiili -sovellus, Matkahuollon Reitit & Liput – sovellus, MaaS Globalin Whim ja Perille.fi. Lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuudessa tunnistepohjaisuus on ottanut harppauksia eteenpäin viimeisen vuoden aikana ja käytännön toteutuksia on eri puolilla Suomea.

Taksipalvelut

Jälkiarviointi vahvistaa liikenne- ja viestintäministeriön omia havaintoja siitä, että liikennepalvelulain myötä lisääntyneen kilpailun, uusien toimijoiden markkinoille tulon ja digitalisaatiokehityksen tukemisen vaikutukset ovat olleet näkyvimpiä taksitoiminnassa, vaikka liikennepalvelulailla tavoiteltua kehitystä on tapahtunut muillakin liikennejärjestelmän osa-alueilla.

Liikennepalvelulakiin sisältyvän taksisäätelyn toimivuudesta tehtiin kattava arvio vuonna 2020 julkaistussa arviomuistiossa. Arviomuistiossa tunnistettujen ongelmien perusteella lakiin tehtiin useita muutoksia, jotka tulivat pääasiassa voimaan vuonna

2021. Tehdyissä muutoksissa kiinnitettiin huomiota erityisesti taksitoiminnan turvallisuuden, harmaan talouden torjunnan ja hinnoittelun läpinäkyvyyden parantamiseen sekä pyrittiin lisäämään taksien saatavuuteen liittyvän viranomaisten tilannekuvan luomisen edellytyksiä.

Taksisääntelyn muutosten vaikutukset vaikuttavat kohdistuneen erilaisiin taksialan toimijoihin ja eri asiakasryhmiin eri tavoin, minkä vuoksi kokemus liikennepalvelulain hyödyistä ja haitoista on jakautunut.

Taksipalvelujen saatavuus kaupunkialueilla ja kysyntähuippujen aikaan vaikuttaa parantuneen, mutta alueelliset erot taksipalvelujen tarjonnassa vaikuttavat kasvaneen.

Digitalisaation eteneminen näkyy taksitoiminnassa muun muassa sovellusten yleistymisenä ja kehittymisenä. Niiden on koettu helpottaneen hintavertailua ja erityisesti kiinteiden hintojen kohdalla vähentäneen hinnoitteluun liittyvää epävarmuutta. Osassa sovelluksia on kyydin turvallisuuden tunnetta lisääviä ominaisuuksia. Toisaalta sovelluksia ei toistaiseksi ole tarjolla kattavasti koko maassa eikä vertailumahdollisuutta aina ole alueen taksipalvelujen tarjoajien vähäisen määrän vuoksi. Kaikki taksien asiakkaat eivät myöskään pysty käyttämään tarjolla olevia sovelluksia.

Selvitysten perusteella taksipalvelujen keskihinta on noussut kilpailun lisääntymisestä huolimatta, joskin hintojen nousussa on kyse myös yleisestä kustannustason noususta. Selvitysten perusteella ministeriö katsoo, että hinnoittelun vapautumisen myötä myös hintavariaatio on lisääntynyt, mikä mahdollistaa eri palveluntarjoajia kilpailuttamaan valmiille, ja etenkin sovellusten käyttöön kykenevälle, kuluttajalle edullisempia matkoja erityisesti kaupunkialueilla.

Palvelujen hinta- ja laatuvariaation voidaan toisaalta kokea hankaloittavan sopivan palveluntarjoajan valintaa erityisesti liikenteen solmukohdissa, kuten asemien taksitolpilla. Jotta palveluntarjoajan valinta kiiretilanteessa olisi matkustajalle helpompaa, esimerkiksi lentoasemilla ja tietyissä satamissa on päädytty kilpailuttamaan taksipalvelut. Tämän tyyppisistä erityisratkaisuksista päättää taksiaseman alueen omistaja tai hallinnoija.

Taksipalvelujen hintojen kokonaiskehityksen hahmottamisessa on huomioitava myös julkisesti tuettujen kyytien suuri osuus taksipalvelujen markkinoista ja näiden palvelujen markkinaehtoisista palveluista poikkeava hintakehitys. Julkisesti tuettujen matkojen hinnat määräytyvät tällä hetkellä yleensä kilpailutusten kautta. Esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen viimeaikaisissa alueellisissa kilpailutuksissa hintojen on todettu laskeneen merkittävästi.

Taksimarkkinoista ja taksisääntelyn muutosten vaikutuksista on käynnissä useita tutkimushankkeita, joista todennäköisesti saadaan myöhemmin vaikutusten arviointiin lisää näkökulmia. Selvityksiä tehdään ainakin Liikenne- ja viestintävirastossa, Kilpailu- ja kuluttajavirastossa sekä Tampereen ja Helsingin yliopistojen sekä Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen yhdessä muodostamassa Verotutkimuksen huippuyksikössä.

Linja-autoliikenne

Muun tieliikenteen sektorikohtaisen sääntelyn kuin taksisääntelyn kannalta liikennepalvelulain vaikutukset vaikuttavat jääneen vähäisemmiksi.

Vuonna 2009 pitkällä siirtymäajalla voimaantullut joukkoliikennelaki oli jo ennen liikennepalvelulakia tuonut merkittäviä muutoksia linja-autoliikenteen sääntelyyn ja linja-

autoliikenteen markkinoiden toimintaan. Liikennepalvelulain suurimmat vaikutukset linja-autoliikenteeseen vaikuttavat liittyneen reittiliikennelupien poistumiseen sekä tietosäätelyyn, kuten lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuuteen.

Reittiliikennelupien poistumiseen ja julkisesti tuetun liikenteen EU:n palvelusopimusasetuksen mukaisiin kilpailutuksiin ei ole tunnistettu liittyvän erityisiä lainsäädännöllisiä haasteita, mutta muutosten vaikutukset markkinoihin vaikuttavat taloudellisessa mielessä jakaneen alan toimijoita eri suuntiin. Joukkoliikennelain säätämisen yhteydessä arvioidut vaikutukset linja-autoliikenteen markkinoihin ja markkinatoimijoihin vaikuttavat toteutuneen arvioidun kaltaisina. Kutsujoukkoliikenteen edistämiseksi on tunnistettu tarve kehittää uudenlaisia ratkaisuja, jotta sitä olisi mahdollista jollakin aikavälillä tuottaa markkinaehtoisesti tai kohtuullisella tukitasolla.

Tieliikenteen tavarakuljetukset

Kansallisella liikennepalvelulailla ei vaikuta olleen merkittäviä vaikutuksia raskaan tavaraliikenteen toimijoiden näkökulmasta, koska kansallisen sääntelyn taustalla on EU-sääntely. Vaikutusten nähdään siis alalla liittyvän enemmänkin EU-sääntelyyn. Liikennepalvelulakiin on hiljattain EU:n liikkuvuuspaketin täytäntöönpanon yhteydessä tehty tavaraliikennettä koskevia kansallisia muutoksia esimerkiksi harmaan talouden torjunnan tehostamiseksi. Näiden muutosten vaikutuksia ei ole voitu vielä tietopohjaisesti arvioida.

Liikennepalvelulailla poistettiin tavaraliikennelupavaatimus kevyemmiltä ajoneuvoilta, ja muuttopalveluita ja muuta posti-, jakelu- ja kuriiritoimintaa harjoittavien yritysten määrä on sen jälkeen kasvanut. Liikennepalvelulaki vaikuttaa parantaneen näiden yritysten toimintaedellytyksiä, samoin pakettiautoilla tehtävä ammattimainen kuljetus on helpottunut. Tämän tyyppisen toiminnan lisääntymiseen on liikennepalvelulain ohella vaikuttanut myös esimerkiksi kotiinkuljetuspalvelujen kysynnän kehitys muun muassa koronapandemian vauhdittamana.

4 Jatkoselvitystarpeita

Selvitysten perusteella voidaan arvioida, että liikennepalvelulakiin ei ole tarvetta tehdä välittömiä lainsäädännöllisiä muutoksia. Jälkiarvioinnin yhteydessä on kuitenkin tunnistettu jatkoselvitystarpeita.

Liikennepalvelulain tietosäätely ei ole johtanut kaikilta osin toivottuihin lopputuloksiin. Erityisesti on tunnistettu tarve selvittää lippu- ja maksurajapintoihin liittyvien sopimusehtojen kohtuullisuutta ja siihen mahdollisesti liittyviä kansallisia sääntelytarpeita. Haasteiden ratkaiseminen voi edellyttää nykyistä yksityiskohtaisempaa ja alan toimijoita voimakkaammin velvoittavaa sääntelyä.

Älykkään liikennejärjestelmän kehittämisen kannalta hyvin keskeistä sääntelyä tehdään parhaillaan EU-tasolla. Tällä hetkellä on olennaista vaikuttaa EU-sääntelyn sisältöön siten, että se edistää myös Suomen liikennepalveluiden kehittämisen tavoitteita. EU-sääntely tulee todennäköisesti edellyttämään sääntelyä liikennepalvelulakiin esimerkiksi teknisistä minimistandardeista ja tiedon avaamiseen liittyvistä velvoitteista.

Taksisääntelyyn on liikennepalvelulain voimaantulon jälkeen tehty muutoksia, jotka tulivat voimaan kevään ja syksyn 2021 aikana. Muutoksiin liittyi esimerkiksi koulutusten osalta siirtymäaikoja. Viimeisimpien muutosten vaikutuksia taksimarkkinoiden toimintaan ei ole vielä mahdollista tietopohjaisesti arvioida. Koska alan sääntelyä on muutaman

vuoden sisällä muutettu useaan kertaan, on myös syytä antaa aikaa markkinoiden sopeutumiselle.

Taksipalvelujen saatavuus erityisesti vähäisen kysynnän alueilla tai vähäisen kysynnän aikoina vaatii nykyistä laajempaa yhteiskunnallista keskustelua liikkumisen riittävästä palvelutasosta. Saatavuuskeskustelun tueksi tarvitaan perusteellisia selvityksiä sekä taksipalvelujen nykyisestä kattavuudesta suhteessa palvelujen kysyntään että mahdollisten julkisten ostopalvelujen kustannusvaikutuksista ja kustannusten kohdentumisesta. Näitä seikkoja korostetaan myös jälkiarviointiraportissa. Liikenne- ja viestintävirasto on jo kerännyt markkinatoimijoilta tietoja, joiden pohjalta tullaan muodostamaan kokonaiskuvaa taksipalvelujen saatavuudesta. Lisäksi on tarpeen arvioida erilaisten kutsupalveluiden nykyistä tehokkaampaa hyödyntämistä ja taksien saatavuuden parantamismahdollisuuksia erityisesti haja-asutusalueilla.

Liikennealan lainsäädännössä ei säädetä julkisesti tuettujen Kela-, koulukyyti- yms. kuljetusten toteuttamisesta. Näistä asioista säädetään sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvissa laeissa. Asiaa ei varsinaisesti arvioitu selvityksen yhteydessä, mutta on ilmeistä, että palveluiden käyttäjien kannalta toimivien palveluiden turvaamiseksi ja toiminnan tehokkuuden varmistamiseksi on tarpeen käynnistää ja toteuttaa viipymättä tarvittavat toimenpiteet julkisesti tuettujen kuljetusten kehittämiseksi ja nykyisten haasteiden ratkaisemiseksi yhteistyössä alan toimijoiden kanssa.

Jälkiarvioinnista on tunnistettu tarve varmistaa, liittykö taksiliikennettä valvovien viranomaisten liikennepalvelulain mukaiseen toimivaltaan ja tehtäviin täsmennystarpeita. Lisäksi on havaittu tarve selvittää, voitaisiinko valvovien viranomaisten välistä tiedonvaihtoa tukea teknisesti. Tähän liittyy jatkoselvitystä vaativia kysymyksiä esimerkiksi konkreettisen tiedonvaihtotarpeen tunnistamiseksi. Myös erilaisten tietojenvaihtoratkaisujen tietosuojaan sekä taloudelliseen ja tekniseen toteutuskelpoisuuteen liittyvien reunaehtojen tunnistaminen ja arvioiminen edellyttävät lisäselvityksiä.

Liikennepalvelulain taksisääntely kattaa, monista muista maista poiketen, sekä ns. perinteiset taksipalvelut, joita hyödynnetään Suomessa yleisesti myös julkisesti tuetuissa kuljetuksissa, että alustapohjaiset sovelluksia hyödyntävät liikkumispalvelut. Sääntelyratkaisujen täytyy lähtökohtaisesti soveltua molempiin liiketoimintamalleihin, mikä tuonee jatkossakin omat haasteensa vain jompaankumpaan liiketoimintamalliin liittyviin sääntelytavoitteisiin. Kansallisten sääntelypohdintojen tueksi komissio on helmikuussa 2022 antanut ilmoituksen hyvin toimivasta ja kestävästä paikallisesta kutsuohjatuista henkilöliikenteestä (taksit ja yksityiset vuokra-ajoneuvot)².

Liitteet

1. Muistion taustatiedot
2. Paransiko sääntelyuudistus liikenteen palveluita? Liikennepalvelulain jälkiarviointi. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 2022:11

² [EUVL C 62, 4.2.2022, s. 1.](#)

Lähteet

Muistiossa hyödynnetyt lähteet:

Uusikylä, P., Oreschnikoff, A., Lintinen, U., Jaakkola, S., Lampinen, S., Valtonen, S., Salminen, V., Kettinen, J. (2022). *Paransiko sääntelyuudistus liikenteen palveluita? Liikennepalvelulain jälkiarviointi*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2022:11. (Jälkiarviointiraportti) <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-893-5>

Buri, R., Heinonen M., Kanervo, J., Karjalainen J. (2022). *Kilpailun vaikutukset henkilöliikenteessä ja tavarajunaliikenteessä. Raideliikenneselvityksen ensimmäinen osa*. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 6/2022. <<https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2022-06-tutkimusraportteja-raideliikenneselvitys.pdf>>

Frantsi, Frösen, Karelehto, Rautio, Rintamäki (2018). *MAMBA –henkilökuljetusselvitys. Yhdistelmäraportti: Nykytilaselvitys ja liikennepalveluiden kehittämissuunnitelma*. MAMBA. https://epiitto.fi/wp-content/uploads/2020/12/MAMBA_kuljetuskehittämissuunnitelma_02112018_S.pdf

Sitra (2019). *Julkiset ja yksityiset liikkumispalvelut samalle tarjottimelle*. <<https://www.sitra.fi/hankkeet/julkiset-ja-yksityiset-liikkumispalvelut-samalle-tarjottimelle/>>

MaasDigiboksi. (ei pvm.). *Maaseudun kuljetusten ja liikkumisen digiboksi*. <<https://projectsites.vtt.fi/sites/maasdigiboksi/index.html>>

Kilpailu- ja kuluttajaviraston Policy Brief 3/2022. *Vuoden 2018 taksiauudistus mahdollisti edulliset taksikyydit ja hyvän saatavuuden – asiakkailta kuitenkin vaaditaan enemmän*. <<https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/policy-brief-sarja/vuoden-2018-taksiauudistus-mahdollisti-edulliset-taksi-kyydit-ja-hyvan-saatavuuden-asiakkailta-kuin-vaaditaan-enemman-policy-brief-3-2022/>>

Lähitaksi. (2022). *Taksimatkustamisen turvallisuus ja siihen liittyvät tekijät. Tutkimusyhteenvetoa 9.8.2022*. <<https://www.lahitaksi.fi/files/Esitys%20media%2009082022%20SLa%281%29.pdf>>

Fintraffic. (poimittu sivuilta 10/2022). *Liikenteen dataekosysteemin työ hyvässä vauhdissa ensimmäisen vuoden jälkeen*. <<https://www.fintraffic.fi/fi/ekosysteemin-vuosi-2021>>

Fintraffic. (poimittu sivuilta 10/2022). *Liikenteen dataekosysteemin sääntökirja*. <<https://www.fintraffic.fi/fi/saantokirja>>

Business Finland (poimittu sivuilta 10/2022). *Smart Mobility and Batteries from Finland –ohjelma. Globaali kasvumarkkina suomalaisille älykkään liikkumisen, logistiikan ja akkuteollisuuden ratkaisuille*. <<https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/ohjelmat/smart-mobility-finland>>

Dimecc. (4.7.2022). *Vamos vie autonomisen liikkuvuuden ja älykkäiden tilojen teknologiat kansainvälisille markkinoille*. <<https://www.dimecc.com/vamos-vie-autonomisen-liikkuvuuden-ja-alykkaiden-tilojen-teknologiat-kansainvalisille-markkinoille/>>

Liikenne- ja viestintäviraston sivuilla on lisätietoja haettavista liikenteen valtionavustuksista [Liikkumisen ohjaus ja valtionavustukset | Traficom](#)

Lisätietoja Matkahuollon matkaketjusovelluksesta Matkahuollon sivuilta <https://www.matkahuolto.fi/matkustajat/reitit-ja-liput-mobiilisovellus>

Lisätietoja VR Matkalla –sovelluksesta VR:n sivuilta <https://www.vr.fi/matkaketjut>

Liikenne- ja viestintäviraston julkaisema liikennepalveluiden tilannekuva, saatavilla viraston verkkosivuilla osoitteessa:
<https://tieto.traficom.fi/fi/liikenne/liikennejarjestelmasta>

Liite 1

Muistion taustatiedot

A) Liikenne- ja viestintäministeriön tilaama jälkiarviointi

Liikenne- ja viestintäministeriö tilasi ulkopuolisen jälkiarviointin liikennepalvelulain vaikutuksista vuonna 2021. Arvioinnin toteutus kilpailutettiin avoimella haulla 10-11/2021. Jälkiarviointin toteuttajaksi valikoitui Frisky & Anjoyn, Linea Konsulttien ja 4FRONT:n muodostaman konsortion arviointitiimi. Arviointi toteutettiin 12/2021-9/2022.

Liikennepalvelulaki toteutettiin kolmessa osassa, joista ensimmäinen (HE 161/2016 vp) käsitteli tieliikennettä ja tiedon avaamista, toinen (HE 145/2017 vp) tiedon hyödyntämistä sekä multimodaliteettia ja kolmas (HE 157/2018 vp) niitä osia, joita ei aiemmissa vaiheissa vielä käsitelty (esim. ammattipätevyyssasiat). Jälkiarviointi keskittyi lähtökohtaisesti 1. ja 2. vaiheen muutoksiin, jotka tulivat voimaan 1.7.2018.

Jälkiarviointin tavoitteena oli arvioida liikennepalvelulain pidemmän aikavälin vaikutuksia (vuosina 2018-2022) sekä tuottaa samalla lain kokonaisvaltainen arviointi. Liikenne- ja viestintäministeriö asetti jälkiarviointille tarjouspyynnössä seuraavat kysymykset:

1. Miten liikennepalvelulain alkuperäiset tavoitteet ovat toteutuneet?
2. Millaisia vaikutuksia liikennepalvelulailla on ollut liikennejärjestelmään, liikenne-markkinoihin ja laajasti yhteiskuntaan?
3. Miten nämä vaikutukset näkyvät taksiliikenteessä, linja-autoliikenteessä, tavaraliikenteessä, liikenteeseen liittyvän tiedon yhteentoimivuudessa, liikenteen uusissa palveluissa tai muutoin laajasti yhteiskunnassa?

Jälkiarviointiin liittyviä rajoituksia ja varaumia

Jälkiarviointissa on pyritty saamaan käsitys liikennejärjestelmään ja -markkinoihin kohdistuvista vaikutuksista. Jälkiarviointissa on keskitytty lain vaikutuksiin tieliikenteessä, erityisesti vaikutuksiin tavaraliikenteessä, linja-autoliikenteessä ja taksiliikenteessä. Esimerkiksi uudet alustapohjaiset kevyen liikenteen liikkumismuodot, kuten sähkökäyttöiset potkulaudat, tai muut kevyen liikenteen palvelut, kuten tavarankuljetusrobotit, on rajattu raportin ulkopuolelle. Jälkiarviointi ei kata myöskään esimerkiksi lento- ja vesiliikennettä. Tiedon yhteentoimivuutta ja liikennepalvelulain tietosäätelyn vaikutuksia on käsitelty lähinnä MaaS-periaatteiden mukaisten toimintatapojen edistämisen näkökulman kautta.

Jälkiarviointiraportissa todetaan, että liikennepalvelulain vaikutusten seuranta on monilta osin ollut puutteellista, mikä tekee luotettavan arvioinnin erittäin vaikeaksi. Tietopuutteita on havaittu myös tilanteesta ennen lain voimaantuloa, jolloin tapahtuneen kehityksen vertaaminen lakia edeltävään tilaan on mahdotonta.

Raportin mukaan vuonna 2020 alkanut koronaviruspandemia on vaikuttanut yhteiskuntaan, liikkumiseen ja liikennejärjestelmään merkittäväällä tavalla, ja voidaan arvioida, että pandemia on vaikuttanut liikennejärjestelmään myös liikennepalvelulain tavoitteiden vastaisella tavalla. Liikennepalvelulain mahdollinen vaikutus kehitykseen on

useissa tapauksissa käytännössä mahdotonta erottaa pandemian aiheuttamista vaikutuksista.

Jälkiarvioinnin aineistot ja menetelmät

Eri liikennemuotoihin kohdistuneiden vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty ensisijaisesti Liikenne- ja viestintäviraston ja Tilastokeskuksen tilastoaineistoja. Lisäksi arviointitiimi on hyödyntänyt muun muassa liikennepalvelulain eri osista aikaisemmin tehtyjä selvityksiä ja lausuntoaineistoja. Asiakirja-analyysiä on arvioinnissa täydennetty haastatteluilla, työpajatyöskentelyllä ja sähköisillä kyselyillä.

Osana jälkiarviointia toteutettiin valtionhallinnon edustajille, järjestöille, yrityksille ja muille relevanteille sidosryhmille suunnattu kysely noin 550 henkilölle tai organisaatiolle, jotka olivat antaneet lausuntoja. Lisäksi kysely lähetettiin toimialakohtaisesti tieliikenteen tavarankuljetuksen, linja-autoliikenteen ja taksiliikenteen liittojen kautta heidän jäsenyrityksilleen. Kyselyyn saatiin 173 vastausta. Tulosten tulkinnassa on huomioitava, että yhdeksän kymmenestä yrityksestä oli perustettu ennen liikennepalvelulain 1. vaiheen voimaantuloa (1.7.2018) ja kysely edustaa heikosti uusia toimijoita. Suurin osa kyselyyn vastanneista yrityksistä vaikuttaa toimivan taksialalla, ja erityisesti tavaraliikenteen yrityksiä on vastaajien joukossa ollut vähän.

Keskeisiä sidosryhmiä on kuultu jälkiarvioinnin loppuvaiheessa toteutetuissa sähköisissä työpajoissa, joita järjestettiin tieliikenteen tavarankuljetuksen toimijoille, linja-autoliikenteen toimijoille ja taksiliikenteen toimijoille. Työpajoihin on raportin mukaan osallistunut sidosryhmiä seuraavasti: tavaraliikenteen työpajaan on osallistunut kuusi henkilöä, jotka olivat pääasiassa toimialan järjestöjen ja liittojen edustajia; linja-autoliikenteen työpajaan osallistui seitsemän henkilöä, jotka edustivat melko monipuolisesti niin järjestöjä, viranomaisia kuin yrityksiäkin; taksiliikenteen työpajaan osallistui 11 henkilöä, jotka edustivat alan yrityksiä, järjestöjä ja valvovia viranomaisia.

B) Liikennepalvelulain vaikutuksista

1 Laajemmat vaikutukset liikennejärjestelmään ja yhteiskuntaan

Jälkiarviointiraportin mukaan koronapandemia on osoittanut, että liikkumisessa voi tapahtua nopeita ja merkittäviä muutoksia, jotka aiheutuvat ennen kaikkea matkamäärien, mutta myös matkakohteiden ja kulkumuodon, muutoksista. Nopeiden muutosten aiheuttajana ovat siis olleet liikennejärjestelmän ulkopuoliset tekijät. Liikennepalvelulaki on liikennejärjestelmän sisäinen tekijä, minkä vuoksi sen aiheuttamat muutokset ovat väistämättä hitaita.³

Raportin mukaan liikennepalvelulain voidaan katsoa vaikuttavan suoraan liikenteen palveluihin, jotka ovat osa liikennejärjestelmää ja joiden muutoksilla voi olla vaikutuksia henkilö- ja tavaraliikenteeseen, liikennevälineisiin ja liikennettä ohjaaviin järjestelmiin ja pitkällä aikavälillä myös henkilö- ja tavaraliikennettä palveleviin verkkoihin.⁴ Laajempien vaikutusten arviointi on ollut haastavaa, sillä liikennepalvelulain säätämisestä on kulunut verrattain lyhyt aika, ja tuosta ajasta vain koronapandemiaa edeltäneet puolitoista vuotta voidaan katsoa liikennejärjestelmän kannalta normaaleiksi.

³ Jälkiarviointiraportti s. 137

⁴ Jälkiarviointiraportti s. 136.

Jälkiarvioinnin toteuttajat ovat tiivistäneet jälkiarviointiraporttia esittelevässä diaesityksessään havaintonsa liikennepalvelulain laajemmista vaikutuksista seuraavasti:

- Toimijat ovat kokeneet lain vaikuttaneen toimintaansa, mutta järjestelmätasolla ei ole vielä havaittavissa merkittäviä muutoksia. Järjestelmätasolla rakenteelliset muutokset ovat hitaita.
- Merkittävimpiä järjestelmätason muutoksia on havaittavissa markkinoiden toiminnassa. Hankkeen aikana toteutettuun kyselyyn vastanneiden sidosryhmien edustajien (59% yritysedustajia) mukaan suurimmat vaikutukset ovat syntyneet markkinoiden avaamiseen liittyvistä toimenpiteistä.
- Ympäristöllisiä ja laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia on lyhyen tarkasteluvälin vuoksi haasteellista vielä todentaa. Näihin tavoitteisiin vaikuttavat myös sääntelyn ulkopuoliset ohjaustekijät (taloudellinen ohjaus, poliittinen ohjaus, tiedollinen ohjaus).

Liikennepalvelulain liikennejärjestelmään kohdistuvien vaikutusten todentaminen vaatisi jälkiarviointiraportin mukaan näyttöä esimerkiksi uusien liikkumispalvelujen tai laadultaan aikaisempaa oleellisesti parempien palvelujen syntymisestä, uusien palveluiden vaikutuksesta liikkumiseen tai (merkittävistä) muutoksista matkojen määrässä, matkoilla käytettävässä kulkumuodossa tai matkojen suuntautumisessa. Laajempi yhteiskunnallinen vaikuttavuus puolestaan vaatisi, että edellä mainitut liikennejärjestelmätason muutokset vaikuttaisivat merkittävällä tavalla esimerkiksi matkamääriin tai liikenteen palvelujen hintatasoon.⁵

Jälkiarviointiraportissa todetaan, että "[t]ilastoaineistosta ei voi päätellä liikennepalvelulain mahdollisia vaikutuksia liikkumiseen ja kuljetuksiin. Aineistossa ei ole merkkejä siitä, että liikennepalvelulailla olisi ollut mitään oleellisia liikennejärjestelmätason vaikutuksia liikkumiseen ja kuljetuksiin, mutta siitä ei voi myöskään päätellä, että vaikutuksia ei olisi ollut. Tästä seuraa, että myöskään liikennejärjestelmään kokonaisuutena kohdistuvista oleellisista vaikutuksista ei ole merkkejä".⁶

Liikennejärjestelmätason vaikutuksia ei siten voida toistaiseksi todentaa eikä siksi myöskään liikennepalvelulain laajemmasta yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ole voitu jälkiarvioinnissa esittää näyttöä. Arvioitsijoilla ei ole ollut käytettävissään uuden valtakunnallisen henkilöliikennetutkimuksen tuloksia, jotka Liikenne- ja viestintävirasto julkaissee loppuvuodesta 2022.⁷ Nämäkin tulokset tulevat kuitenkin kuvaamaan liikkumista koronapandemian aikana ja on epätodennäköistä, että niiden perusteella saataisiin merkittävästi parempaa kuvaa liikennepalvelulain vaikutuksista.

2 Vaikutukset liikenteen uusiin palveluihin (MaaS) ja tiedon yhteentoimivuuteen

Jälkiarviointiraportissa vaikutusten tarkastelu liikenteen uusien palveluiden ja tiedon yhteentoimivuuden osalta keskittyy MaaS-ekosysteemin kehittymisen tarkasteluun. Arvioinnissa ei ole tarkasteltu kattavasti tietosääntelyn mahdollisia muita vaikutuksia. Jälkiarvioinnissa ei siten ole arvioitu useimpia jälkiarvioinnissa luodussa tietosääntelyn vaikutusketjussa huomioituja lain alkuperäisiä oletettuja vaikutuksia. Tarkastelu perustuu

⁵ Jälkiarviointiraportti s. 138.

⁶ Jälkiarviointiraportti s. 150.

⁷ Jälkiarviointiraportti s. 62.

dokumenttianalyysiin (aiemmat tutkimukset ja selvitykset sekä hallinnolliset dokumentit, lain esityöt), laadullisiin haastatteluihin (kattaen etujärjestöjä, julkista hallintoa, MaaS-kentän yrityksiä, joukkoliikenneoperaattoreita ja muita sidosryhmiä) sekä saatavilla olevien tilasto- ja data-aineistojen analyysiin. Lisäksi on hyödynnetty jälkiarviointin osana toteutettua kyselytutkimusta soveltuvin osin.

2.1.1 Jälkiarviointinnissa luodussa vaikutusketjussa⁸ huomioitua liikennepalvelulain alkuperäiset oletetut vaikutukset ja niiden toteutumisesta jälkiarviointiraportissa esitetyt arviot

Alla olevaan taulukkoon on tiivistetty ulkopuolisessa jälkiarviointiraportissa tehtyjä arvioita ja havaintoja, kyse ei ole ministeriössä tehdyistä johtopäätöksistä. Taulukossa on huomioitu ne vaikutukset, jotka jälkiarviointiraportissa luotuun vaikutusketjuun on sisällytetty. Taulukossa on myös pyritty tuomaan esille, jos tiettyjä vaikutuksia ei ole jälkiarviointiraportissa arvioitu, vaikka ne on vaikutusketjussa huomioitu. Julkaistusta jälkiarviointiraportista löytyy yksityiskohtaisempia tietoja siitä, mihin tietoihin jälkiarviointiraportin arviot ja havainnot perustuvat.

	Jälkiarviointiraportissa arvioidut liikennepalvelulain alkuperäiset oletetut vaikutukset	Jälkiarviointiraportissa esitetyt arviot vaikutusketjussa huomioitujen vaikutusten toteutumisesta ⁹
Rekisteritietojen keskittäminen ja luovutuskäytäntöjen uudistaminen	Hallitun tietovarannon syntyminen Viranomaisten välisen tiedonvaihdon selkeytyminen	Jälkiarviointinnissa vaikutuksia on tarkasteltu ensisijaisesti MaaS - ekosysteemin kehityksen näkökulmasta, eikä näitä vaikutuksia ole arvioitu
Kolmannen osapuolen puolesta-asiointimahdollisuus	Matkaketjut yhtenäistyvät	Jälkiarviointiraportissa ei ole arvioitu nimenomaisesti puolesta-asioinnin vaikutusta matkaketjujen yhtenäistymiseen, vaan puolesta-asiointia on tarkasteltu rajapintojen avaamisvelvoitteen alla.
Velvoite avata rajapintoja	Lisääntynyt kilpailu	Yritykset ovat pyrkineet saavuttamaan kilpailuetua kehittämällä ja tarjoamalla asiakkailleen esimerkiksi omia älypuhelinsovelluksiaan. Taksisovellusten lisäksi voidaan mainita myös yhdistelyä tarjoavat Matkahuollon Reitit ja liput –sovellus sekä Perille.fi-palvelu. Nämä uudet palvelut ovat todennäköisesti auttaneet jossain määrin lisäämään kilpailua ja kuluttajien valinnanmahdollisuuksia.

⁸ Jälkiarviointiraportti kuvio 37 s. 109.

⁹ Huomioitu erityisesti jälkiarviointiraportin jakso 5.4, ss. 108-133 sekä johtopäätökset ss. 168-170.

	Jälkiarviointiraportissa arvioidut liikennepalvelulain alkuperäiset oletetut vaikutukset	Jälkiarviointiraportissa esitetyt arviot vaikutusketjussa huomioitujen vaikutusten toteutumisesta ⁹
		Jälkiarvioinnissa haastateltujen mukaan Suomessa on kyllä erilaisia toimijoita ja yrityksiä, jotka muodostavat osia ekosysteemistä, mutta kokonaisvaltaista MaaS-ekosysteemiä tai aitoa kilpailua ei ole vielä syntynyt. Haastatteluissa tehdyt havainnot saivat tukea yritystietokantojen (Vainu.io, Dealroom) analyysin löydöksistä: Suomessa toimii joitakin liikkumiseen ja matkaketjujen yhdistämiseen sekä näihin nivoutuviin toimintoihin (esim. maksuratkaisut) liittyviä toimijoita, mutta ei vielä kattavaa ekosysteemiä.
	Digitalisaatiota ja uutta teknologiaa hyödynnetään paremmin	Asiantuntijahaastatteluissa saatiin viitteitä siitä, että huolimatta odotettua rajallisemmasta MaaS-ekosysteemin kasvusta, liikennepalvelulain uudistukset ovat heijastuneet jossain määrin lisääntyneenä kehitys- ja innovaatiotoimintana liikennealalla, erityisesti taksialalla. Käytännössä tämä on näkynyt panostuksina erilaisten digitaalisten palveluiden kehittämiseen niin taksi- kuin välitysyriyten parissa.
	Alan kansainvälinen asema vahvistuu	Koronapandemian merkitystä niin Suomen kuin kansainvälisen MaaS-ekosysteemin kehittymiselle ei voi aliarvioida, sillä pandemian alussa monet MaaS-toimijat olivat pieniä startup-yrityksiä, jotka joutuivat pandemian myötä käyttöön otettujen liikkumisrajoitusten myötä joko lakkauttamaan toimintansa tai ainakin merkittävästi muuttamaan liiketoimintamalliaan. Jälkiarvioinnissa toteutettiin vertaileva tarkastelu yleisellä tasolla myös muutamassa Suomen verrokkimaassa. Verrokkimaiksi valittiin Ruotsi, Tanska, Belgia ja Alankomaat. Eniten

	Jälkiarvointiraportissa arvioidut liikennepalvelulain alkuperäiset oletetut vaikutukset	Jälkiarvointiraportissa esitetyt arviot vaikutusketjussa huomioitujen vaikutusten toteutumisesta ⁹
		transportation/mobility -ryhmään määriteltyjä yrityksiä löytyi Alankomaista, 140 kappaletta. Toiseksi eniten yrityksiä oli Ruotsissa, 58 yritystä, ja Belgiassa, 55 yritystä. Tanskasta määritelmän mukaisia yrityksiä löytyi 26 kappaletta. Vaikka analyysin taso on karkea, voidaan kansainvälisestä vertailusta havaita, että Suomessa mobility-sektorin yrityksiä on tarkastelluista maista vähiten, tosin melko samanlainen määrä kuin Tanskassa. Sen sijaan muihin maihin verrattuna lukumääräerot ovat selkeämpiä. On edelleen mahdollista, että lain positiiviset vaikutukset tiedon yhteentoimivuuden parantamiseksi vahvistavat Suomen kilpailukykyä pidemmällä aikavälillä. Tällä hetkellä merkittävää muutosta ei kuitenkaan ole nähtävissä.
	Uusia liiketoimintakonsepteja	MaaS-toiminta on luonteeltaan vielä uutta ja kaikkia mahdollisia liiketoimintamalleja ei ole välttämättä vielä tunnistettu. Yleisesti yhdistämispalveluiden kaltaisten kaupallisten MaaS-ratkaisujen liiketoimintamallit voidaan kuitenkin jakaa kahteen pääluokkaan: jälleenmyyntimalliin ja integraattorimalliin. Näihin malleihin liittyy liiketoiminnallisia haasteita, joista keskeisin liittyy palveluiden hinnoitteluun ja riittävän katteen hankkimiseen. Suomessa eri kaupunkien julkisten liikenneoperaattoreiden keskuudessa on muodostunut erilaisia näihin liittyviä käytäntöjä. Osa haastateltavista pitää hinnoitteluun liittyviä kysymyksiä keskeisenä

	Jälkiarviointiraportissa arvioidut liikennepalvelulain alkuperäiset oletetut vaikutukset	Jälkiarviointiraportissa esitetyt arviot vaikutusketjussa huomioitujen vaikutusten toteutumisesta ⁹
		pullonkaulana koko MaaS-ekosysteemin tulevaisuuden näkökulmasta. Omalta osaltaan uusien liiketoimintamallien kehittämistä on vaikeuttanut tai hidastanut se, että täydellinen multimodaalisuus eri liikkumismuotojen ja liikkumispalveluiden tuottajien järjestelmien välillä vaatii käytännössä erittäin pitkälle vietyjä ICT-integraatioita. Johtuen historiallisista polkuriippuvuuksista, liikkumispalveluiden tuottajien yksilöllisistä liiketoiminnallisista intresseistä ja teknologioiden standardoimattomuudesta, tällaiset kokonaisvaltaiset integroinnit vaativat erittäin merkittäviä taloudellisia investointeja. Erityisen haasteelliseksi on osoittautunut julkisen ja yksityisen sektorin välinen rajapinta. Lain tavoitteena oli mahdollistaa uudenlaisten (markkinaehtoisten) MaaS-liiketoimintamallien kehittymistä. Samalla kuitenkin kaupungeilla ja niiden liikenneoperaattoreilla on hyvin keskeinen rooli koko MaaS-ekosysteemin toiminnassa. Aitoa kumppanuutta ja public-private-yhteistyötä (PPP) julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä ei ole Suomessa rakentunut merkittävässä määrin. Uudistuksen hyvin nopea aikataulu ja lyhyet siirtymäajat ovat olennaisesti vaikeuttaneet lain toimeenpanoa sekä MaaS-toimijoiden välisen yhteistyön ja luottamuksen rakentamista.
	Suomen MaaS-ekosysteemi vahvistuu	Liikennepalvelulain tavoitteet MaaS:iin liittyen ovat hyvin

	Jälkiarviointiraportissa arvioidut liikennepalvelulain alkuperäiset oletetut vaikutukset	Jälkiarviointiraportissa esitetyt arviot vaikutusketjussa huomioitujen vaikutusten toteutumisesta ⁹
		kunnianhimoisia ja niiden toteutuminen edellyttää systeemisiä muutoksia markkinoilla ja kuluttajien käyttäytymisessä. Laissa tavoiteltujen muutosten toteutuminen on mahdollista havaita vasta hyvin pitkällä aikavälillä. MaaS-palveluiden toteutumisen esiehtona on, että liikkumis- tai yhdistelmäpalveluiden tarjoajilla on pääsy liikkumispalveluiden tuottajien rajapintojen kautta näiden tarjoamien reitti- ja aikataulutietojen sekä lippujärjestelmien pariin. Toistaiseksi laki ei ole onnistunut edistämään uuden (MaaS-)liiketoiminnan tai ratkaisujen kehittymistä siinä määrin, että Suomeen olisi syntynyt merkittävää MaaS-ekosysteemiä. MaaS:in kehitys ei myöskään globaalisti ole ollut toivotun kaltaista, eikä MaaS ole onnistunut lunastamaan sille asetettuja odotuksia muissakaan maissa.
	Tieto on avoimesti saatavilla	Tiedot laissa määriteltyjen olennaisten tietojen rajapinnoista on koottu niin kutsuttuun FINAP-palveluun, NAP-katalogiin, jota operoi Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy Liikenne- ja viestintäviraston toimeksiannosta. Katalogi toimii avoimena kansallisena yhteyspisteenä, jonne liikkumispalvelun tuottajien on toimitettava tietoja digitaalisista olennaisten tietojen koneluettavista rajapinnoistaan. NAP-katalogia ei ole tarkoitettu loppukäyttäjien palveluksi, vaan se on tarkoitettu liikkumispalveluiden tuottajille ja kehittäjille.

	Jälkiarviointiraportissa arvioidut liikennepalvelulain alkuperäiset oletetut vaikutukset	Jälkiarviointiraportissa esitetyt arviot vaikutusketjussa huomioitujen vaikutusten toteutumisesta ⁹
		Jälkiarvioinnin tiedot perustuvat helmikuussa 2022 palvelussa olleeseen datasisältöön, jolloin liikkumispalvelukatalogi sisälsi tietoja 2 741 liikkumispalvelusta. Näistä suurin osa (66 %) oli taksipalveluita, tilausliikenteen palveluita (19 %) ja aikataulunmukaisen liikenteen palveluita (11 %). Mukana oli myös joitakin terminaali-, vuokraus- ja pysäköinti-palveluita. Velvoitteisiin liittyvistä haasteista ja tulkintaerimielisyyksistä huolimatta rajapintojen avaaminen ja tietojen yhteentoimivuus ovat edistyneet, mikä on osaltaan auttanut parantamaan tiedon yhteentoimivuutta ja sitä kautta vahvistamaan perustaa uusien palveluiden ja MaaS-ratkaisujen kehittämiselle.
	Julkiset kustannukset pienenevät	Jälkiarvioinnissa vaikutuksia on tarkasteltu ensisijaisesti MaaS - ekosysteemin kehityksen näkökulmasta, eikä arvioinnissa ole tarkasteltu näitä vaikutuksia.
	Yrityksille aiheutuu lisäkustannuksia	Haastatteluissa arvioitiin, että vaikka rajapintavelvoitteet olivat tuoneet yrityksille jossain määrin hallinnollista taakkaa, sitä ei voi kuvailla ylitsepääsemättömäksi – yritykset ovat selvinneet niiden toteuttamisesta melko hyvin.
Tiedonantovelvoitteet välitys- ja yhdistämispalvelun tarjoajille	Yrityksille aiheutuu lisäkustannuksia	Jälkiarvioinnissa vaikutuksia on tarkasteltu ensisijaisesti MaaS - ekosysteemin kehityksen näkökulmasta, eikä näitä vaikutuksia ole arvioitu.
	Luottamusverkoston synty palveluntarjoajien välille	
	Asiakkaiden käytössä oleva tieto paranee	
Velvoite lippujärjestelmien kehittämiselle	Julkiset kustannukset kasvavat	Jälkiarvioinnissa vaikutuksia on tarkasteltu ensisijaisesti MaaS - ekosysteemin kehityksen

	Jälkiarviointiraportissa arvioidut liikennepalvelulain alkuperäiset oletetut vaikutukset	Jälkiarviointiraportissa esitetyt arviot vaikutusketjussa huomioitujen vaikutusten toteutumisesta ⁹
		näkökulmasta, eikä näitä vaikutuksia ole arvioitu.

2.1.2 Täydentäviä huomioita jälkiarviointiraportissa arvioituihin vaikutuksiin

Yllä olevaan taulukkoon on tiivistetty jälkiarviointiraportissa esitettyyn sektorikohtaiseen vaikutusketjuun liittyneiden vaikutusten arviointi, siltä osin kuin sitä oli jälkiarvioinnissa tehty. Jälkiarviointi on perustunut käytettävissä olleisiin tietoihin ja arvioinnissa tehtyihin rajauksiin. Alle on koottu joitakin jälkiarviointiraporttia täydentäviä näkökulmia ja jälkiarvioinnin päättymisen jälkeen julkaistuja tietoja.

Liikenteen digitalisaatio

Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:n koordinoima liikenteen dataekosysteemi on kerännyt yhteen laajan joukon liikenteen toimijoita edistämään liikenteen digitalisaatiota ja uusien palveluiden kehittymistä. Liikenteen dataekosysteemissä oli vuonna 2021 mukana reilut 120 toimijaa. Ekosysteemissä toimii tällä hetkellä kuusi aktiivista työryhmää, joista jokaisella on oma aihekokonaisuutensa ja tavoitteensa. Työryhmissä työstiin muun muassa yhteinen liikenteen datan kokonaisarkkitehtuurin nykytilan kartoitus, selvitys liikenteen tilannekuvatiedosta ja pilotteja kaupunkien tilannekuvadatasta ja logistiikan tiedonvaihtoon liittyvien haasteiden kartoitusta. Matkatietotyöryhmä on edistänyt joukkoliikenteen digitaalisen infrastruktuurin syntymistä sekä master-tietojen¹⁰ kehittämistä muun muassa kansallisen liityntäpisterekisterin sekä vesiliikenteen digitalisoinnin kautta. Lisäksi työryhmä on käynnistänyt pilotin datan laadun parantamisesta Jyväskylän seudulla.¹¹

Liikenteen dataekosysteemin sääntökirjalla liikennealan toimijat ovat luoneet malliehdot liikennealan datan jakamisesta sopimiseen. Sääntökirjan sisältö perustuu Sitran reilun datatalouden sääntökirjaan ja se luo liikennealalle luottamuksen rakentamista helpottavan datan jakamisen sopimuskehityksen. Avoimeen liikenteen dataekosysteemiin voivat liittyä kaikki halukkaat yksityis- ja oikeushenkilöt. Jäseneksi liittymällä sitoudutaan sääntökirjaan. Sääntökirjan avulla organisaatioilla ja yksilöillä on parempi mahdollisuus säilyttää kontrolli jakamaansa dataan ja päättää itsenäisesti niihin liittyvistä käyttöoikeuksista. Sääntökirja toimii työkaluna entistä suuremman datamäärän vapauttamiseksi joko vastikkeetta tai vastikkeellisesti, yhteisesti sovitussa muodossa. Käytännön tasolla pyritään parantamaan luottamusta muassa datan aitouteen, laatuun, tietoturvaan, toimijoiden identiteettiin ja rooleihin sekä käyttöehtoihin.¹²

Liikenteen digitalisaation ympärille on kehittynyt myös erilaisia innovaatio- ja kansainvälistymishankkeita. Esimerkiksi Business Finlandin Smart Mobility and Batteries from Finland -ohjelman tavoitteena on auttaa suomalaisia yrityksiä hyödyntämään

¹⁰ Master-tiedoilla tarkoitetaan hitaasti muuttuvia tietoja, kuten organisaatietietoja, työntekijätietoja, erilaisia koodistoja; usein kyse on rekisterityyppisistä tiedoista, joita voidaan hyödyntää useaan tarkoitukseen. Master-tietoja eivät ole esimerkiksi tapahtumatyyppiset tiedot.

¹¹ <https://www.fintraffic.fi/fi/ekosysteemin-vuosi-2021>

¹² <https://www.fintraffic.fi/fi/saantokirja>

liikenteen, logistiikan ja liikkumispalveluiden liiketoimintamahdollisuuksia¹³. VAMOS-ekosysteemi (Ecosystem for Autonomous Mobility in Smart Spaces) puolestaan pyrkii nostamaan suomalaisyrityksiä johtaviksi ratkaisutoimittajiksi globaaleilla autonomisen liikkuvuuden ja älykkäiden tilojen markkinoilla¹⁴.

Kestävien matkaketjujen tukeminen

Kestävien matkaketjujen kehittämistä on tuettu muun muassa Liikenne- ja viestintäviraston liikkumisen ohjauksen valtionavustuksella.¹⁵ Sitä on myönnetty esimerkiksi kolmeen edelleen käynnissä olevaan liikkumisen ohjauksen hankkeeseen, joissa pilotoidaan kasvukeskusten ulkopuolisia matkaketjutyyppejä palveluja hyödyntäen muun muassa Matkahuollon järjestelmiä, kuten Kutsukyyti-alustaa ja Reitit ja liput- sovellusta ja alueen mahdollisia omia sovelluksia. Hankkeita on käynnissä Akaan kaupungissa, Raahen seudulla (Ylläs) ja Inkoossa. Raportteja pilottien tuloksista saadaan vuoden 2023 alkupuolella.

Matkaketjuihin perustuvia palveluita on myös tuotu käytäntöön. Ovelta ovelle - matkaketjuja tarjoaa esimerkiksi Matkahuolto, jonka Reitit ja Liput -sovelluksella kuluttaja voi ostaa lipun yhdellä maksulla linja-autokaukoliikenteen lisäksi myös juniin ja lähi- ja paikallisliikenteeseen.¹⁶

2.1.3 Liikenne- ja viestintäviraston liikennepalveluiden tilannekuva

Liikenne- ja viestintävirasto julkaisee liikennepalveluiden tilannekuvaa osana liikennejärjestelmäanalyysejä¹⁷. Tilannekuvassa on lokakuussa 2022 julkaistu ajantasaista tietoa muun muassa joukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmistä ja MaaS-palveluista.

Lippu-, maksu- ja infojärjestelmät

Joukkoliikenteen lippu-, maksu- ja infojärjestelmien tilannekuva¹⁸ on päivitetty 10.10.2022. Tilannekuvassa todetaan seuraavaa:

Joukkoliikenteen lippujärjestelmien yhteentoimivuus on ollut vuosikymmeniä yksi joukkoliikenteen keskeisiä tavoitteita. Matkustajan tulisi voida matkustaa helposti yhdellä lipulla liikennemuodosta, liikkumispalvelun tuotantotavasta tai tilaajasta riippumatta.

Suuret kaupunkiseudut ovat kehittäneet omilla alueillaan eri liikennemuotoja integroivia lippu- ja maksujärjestelmiä. 22 joukkoliikenteen toimivaltaista viranomaista ovat perustaneet yhteisen lippu- ja maksujärjestelmän (Valtti-järjestelmä). Markkinaehtoiset toimijat (mm. Matkahuolto) ovat myös osaltaan huolehtineet yhteentoimivuudesta monella seudulla ja kaukoliikenteessä valtakunnallisesti.

¹³ <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/palvelut/ohjelmat/smart-mobility-finland>

¹⁴ <https://www.dimecc.com/vamos-vie-autonomisen-liikkuvuuden-ja-alykkaiden-tilojen-teknologiat-kansainvalisille-markkinoille/>

¹⁵ Liikenne- ja viestintäviraston [sivuilla](#) on lisätietoja haettavista liikenteen valtionavustuksista.

¹⁶ Lisätietoja Matkahuollon [sivuilta](#). Myös VR:n VR Matkalla –sovelluksesta voi hankkia paikallisliikenteen lippuja junalipun oston yhteydessä. Lisätietoja VR:n [sivuilta](#).

¹⁷ Julkaistaan Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivuilla, osoitteessa:

<https://tieto.traficom.fi/fi/liikenne/liikennejarjestelmasta>

¹⁸ <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/lippu-maksu-ja-infojarjestelmat>

Liikennepalvelulaki velvoittaa toimijoita yhteistyöhön teknisen yhteentoimivuuden edistämiseksi. Lisäksi laki edellyttää viranomaisia hankkimaan ns. tunnistepohjaisia lippu- ja maksujärjestelmiä, joissa matkustus- ja matkustusoikeustiedot tallennetaan taustajärjestelmään (ei fyysiselle matkakortille). Matkustustietojen käsittely tapahtuu yksilöivien tunnisteen avulla, jolloin myös eri järjestelmien välisen yhteentoimivuuden rakentaminen on huomattavasti helpompaa. Matkustusoikeus on oltava todennettavissa sähköisen viestintäverkon avulla taustajärjestelmästä. Tavoitteena on muun muassa joukkoliikennematkustuksen sujuvoittaminen, uusien palveluiden kehittäminen ja järjestelmien ylläpidon tehostaminen.

Tunnistepohjaisuus on ottanut harppauksia viimeisen vuoden aikana ja toteutuksia on nyt laajasti ympäri Suomea. Valtaosa kaupunkiseuduista ja Matkahuolto ovat siirtyneet tunnistepohjaisuuteen vuoden 2021 aikana. Näillä näkymin kaikki sopimusliikenne on tunnistepohjaisuuden piirissä vuoteen 2024 mennessä. Tunnistepohjaisuuteen siirtymistä rytmittää joukkoliikenneviranomaisten kilpailutusten aikataulut ja ajoneuvolaitteiden saatavuus. Laiteinvestoinnit kohdistuvat usein liikennöitsijöille, jotka tekevät tarvittavat laitehankinnat ja sovelluspäivitykset kilpailutusasiakirjojen mukaisesti. Kaupunkiviranomaiset kustantavat muut lippu- ja maksujärjestelmäkustannukset kilpailuttamassaan liikenteessä.

Lainsäädännössä on veloitteita teknisen yhteentoimivuuden toteuttamiseen, mutta markkinaehtoista toimijaa ei voida velvoittaa lippujen yhteentoimivuuteen muiden toimijoiden liikenteessä, koska elinkeinonvapauteen perustuen toimijalla on oikeus päättää omien lipputuotteidensa hinnoista ja siitä, mitkä lipputuotteet hyväksyy omassa liikenteessään. Myöskään joukkoliikenneviranomaisilla ei ole velvollisuutta hyväksyä markkinaehtoisten toimijoiden lipputuotteita, vaan asiasta pitää sopia.

Paikallisia ratkaisuja asian korjaamiseksi on pyritty toteuttamaan kunta- ja yhteysvälikohtaisilla lipputuotteilla. Liikennepalvelulain kertalipun myyntirajapinnan avaamis- ja puolesta-asiointiveloitteiden myötä on mahdollistunut eri liikennemuotoja yhdistävien matkaketjujen myynti satunnaismatkailijan käyttöön. Hyvinä esimerkkeinä toimivat Matkahuollon ja Perille.fi:n matkaketjuja mahdollistavat palvelut.

Toimivaltaisten joukkoliikenneviranomaisten (TVV) osalta kertalippurajapintoja on avattu kattavasti. Joissakin tapauksissa rajapintoja ei kuitenkaan ole otettu tuotantokäyttöön, koska lippujen jälleenmyynnille ei ole kysyntää.

Mobiilisti matkojen ostaminen on useimmilla kaupunkialueilla mahdollista. ELY-liikenteessä mobiilimaksaminen riippuu liikennöitsijästä. Kaikissa mobiilimatkoissa on mahdollista ostaa kertalippuja ja suurissa kaupungeissa myös kausituotteita. Myös keskusurten ja pienten kaupunkien mobiililipputuotteiden valikoiman laajentaminen on käynnissä. Yhden viranomaisen alueella voi olla tilanne, jossa voi ostaa mobiililippuja useista eri kanavista. Myös Matkahuollon mobiililippukaupan kautta voi hankkia useamman kaupunkialueen lipputuotteita.

Mobiililipun suosiosta kertoo muun muassa se, että HSL-alueella noin 42 % kokonaislipputuloista tuli mobiililipun kautta ja Tampereen Nysse-alueella kertalipuista mobiililippujen osuus oli noin 69 % (tilanne kesällä 2021). Käteismaksaminen liikennevälineissä on vähitellen poistumassa.

Mobiilisovelluksissa on mahdollista saada tietoja reitti- ja aikataulusuunnitelmien lisäksi häiriötilanteista, liikennevälineiden reaaliaikaisesta sijainnista ja matkan hinnasta. Myös matkustusoikeuden hankkiminen ja osoittaminen on liitetty mobiilisovelluksiin useilla alueilla. Kävely ja pyöräily tuodaan reittioppaissa näkyvästi esille, joko matkan osana tai jopa vaihtoehtona koko matkan kulkutavaksi. Samoin tietoa liityntäpysäköinnistä pyritään lisäämään reittioppaisiin.

MaaS-palvelut

MaaS-palvelujen tilannekuva on päivitetty 10.10.2022. MaaS-palveluihin kuuluvat muun muassa kaupunkipyörät, sähköpotkulaudat, yhteiskäyttöautot, taksit ja joukkoliikenne. MaaS-palvelu voi tarjota sekä liput, että reittisuunnittelun joko yksittäisille matkaketjuille, tai kuukausiveloituksena.

Tilannekuvassa¹⁹ todetaan muun muassa seuraavaa:

MaaS Global Oy:n Whim-palvelu julkaistiin 2017 ja sitä voidaan pitää maailman ensimmäisenä MaaS-palveluna. Se on esimerkki välitys- ja yhdistämispalvelusta, joka ei itse tuota kuljetuspalvelua. Whim-palvelu toimii tällä hetkellä Suomessa Helsingissä sekä Turussa ja Suomen lisäksi muun muassa Belgiassa, Itävallassa, Sveitsissä, sekä Japanissa. Esimerkkinä taas reittisuunnittelun ja liikkumispalvelun tarjoamisen yhdistämisestä on pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen HSL sovellus, Tampereen joukkoliikenteen Nysse Mobiili, Matkahuollon Reitit & Liput -sovellus, Perille.fi. Uusia palveluita kehitetään jatkuvasti ja useat pitkäaikaiset liikenteen toimijat asemoivat itseään uudelleen.

Liikenne- ja viestintävirastolle on ilmoittautunut noin 60 välitys- ja yhdistämispalvelua Suomessa tarjoavaa toimijaa, joista arviolta 7 tarjoaa laajemmin MaaS-palveluita ja arviolta 55 on taksivälityspalveluita.

Yhdistämispalveluiden piirissä olevat toimijat ovat osa liikennemarkkinoiden henkilöliikennettä. Henkilöliikenteen liikevaihdon osuus liikennemarkkinoista oli vuonna 2020 noin 5,3 miljardia euroa ja noin 8,5% markkinoiden kokonaisliikevaihdosta. Yhdistämis- ja välityspalveluiden määrä on noussut noin kolmestakymmenestä kuuteenkymmeneen vuosina 2018-2021 (Traficom).

Yhteiskäyttöisten sähköpotkulautapalveluiden tarjonta, kysyntä ja markkinatilanne

Sähköpotkulautojen tilannekuva on päivitetty 13.10.2022 ja tiedot on kerätty sähköpotkulautapalveluja tarjoavilta yrityksiltä koskien vuosia 2020 ja 2021.

¹⁹ <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/maas-palvelut>

Tilannekuvassa²⁰ todetaan seuraavaa:

Suomessa ensimmäiset yritysten tarjoamat sähköpotkulautapalvelut käynnistyivät keväällä 2019, jolloin TIER ja Voi laajensivat toimintaansa Helsinkiin ja hieman myöhemmin myös Tampereelle ja Turkuun. Lisäksi Helsingissä markkinoille tuli myös muita palveluntarjoajia. Myös HSL toteutti Vuosaarella oman pilottihankkeensa, jonka toiminta perustui kaupunkipyöräjärjestelmän tapaan kiinteisiin asemiin.

Vuonna 2020 sähköpotkulautapalveluita tarjoavista toimijoista muutama poistui Suomen markkinoilta, mutta samaan aikaan palvelut laajenivat myös Espooseen, Jyväskylään ja Vaasaan. Vuonna 2021 sähköpotkulautayrityksiä tuli lisää Suomen markkinoille ja palvelut laajenivat edelleen uusiin kaupunkeihin. Vuonna 2022 toimijoiden määrä ja laajentuminen uusiin kaupunkeihin näyttää jatkuvan ja toiminta kattaa lähes kaikki suuret ja keskisuuret kaupungit.

Lisääntynyt tarjonta on näkynyt myös erityisesti yhteiskäyttöisten sähköpotkulautojen määrässä, joita oli vuonna 2021 tarjolla jo 34 000 eli miltei kolminkertainen määrä vuoteen 2020 verrattuna. Määrä on lisääntynyt myös vuonna 2022, ja esimerkiksi Helsingissä oli kaupungin mukaan kesällä enimmillään 18 000 sähköpotkulautaa eli noin kaksinkertainen määrä vuoteen 2021 verrattuna. Myös keskimääräinen sähköpotkulautojen käyttöaste on kasvanut. Vuonna 2021 matkoja per sähköpotkulauta tehtiin keskimäärin noin 330 kun vuonna 2020 matkoja tehtiin keskimäärin 312 per lauta.

3 Muut sektorikohtaiset vaikutukset

Laajaan joukkoon liikenteen toimijoita soveltuva ja myös useampaan viranomaiseen vaikuttava liikennepalvelulaki on jälkiarvioinnin perusteella vaikuttanut eri toimijoihin vaihtelevasti ja lain koettu vaikutuksellisuus vaikuttaa olevan vahvasti vastaajakohtaista.²¹ Lain kokonaisvaikutus liikennealaan ja alan toimijoihin on ollut pitkälti laadullinen, sillä yksittäisiä sektorikohtaisia vaikutuksia lukuun ottamatta määrällisiä vaikutuksia on havaittavissa vielä vähän. Laadulliset vaikutukset näkyvät muun muassa niin, että laki on vaatinut toimijoilta uudenlaista suhtautumista ja lähestymistapaa toimintaansa ja sen kehittämiseen.²²

3.1 Vaikutukset linja-autoliikenteeseen

Liikennepalvelulain jälkiarviointiraportissa tunnistetut suurimmat vaikutukset linja-autoliikenteeseen liittyivät reittiliikennelupien poistumiseen sekä tietosääntelyyn, kuten lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuuteen.²³

Reittiliikennemarkkinat oli jo avattu kilpailulle vuonna 2009 voimaan tulleen joukkoliikennelain ja EU:n palvelusopimusasetuksen myötä. Liikennepalvelulaissa

²⁰ <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/yhteiskayttoisten-sahkopotkulautapalveluiden-tarjonta-kysynta-ja-markkinatilanne>

²¹ Jälkiarviointiraportti s. 64

²² Jälkiarviointiraportti s. 66

²³ Jälkiarviointiraportti s. 76

myöhemmin tavoiteltuja kilpailun avaamisen tavoitteita oli siten linja-autoliikenteessä jo toteutettu.²⁴

Jälkiarviointiraportin perusteella sääntelyn keventäminen ja rajapintojen avaaminen koetaan alalla laajalti vaikuttavina toimenpiteinä²⁵, mutta määrällisten muutosten toteaminen on haastavaa koronan aiheuttamien vaikutusten vuoksi.

Matkaketjuja, liikkumispalveluiden digitalisaation edistämistä ja lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuutta on käsitelty yllä jaksossa 2.

3.1.1 Jälkiarvioinnissa luodussa vaikutusketjussa²⁶ huomioitujen liikennepalvelulain alkuperäiset oletetut vaikutukset ja niiden toteutumisesta jälkiarviointiraportissa esitetyt arviot

Alla olevaan taulukkoon on tiivistetty ulkopuolisessa jälkiarviointiraportissa tehtyjä arvioita ja havaintoja, kyse ei ole ministeriön johtopäätöksistä. Taulukossa on huomioitu ne vaikutukset, jotka jälkiarviointiraportissa luotuun vaikutusketjuun on raportissa sisällytetty. Taulukossa on myös pyritty tuomaan esille, jos tiettyjä vaikutuksia ei ole jälkiarviointiraportissa arvioitu, vaikka ne vaikutusketjussa huomioitu. Julkaistusta jälkiarviointiraportista löytyy yksityiskohtaisempia tietoja siitä, mihin tietoihin jälkiarviointiraportin arviot ja havainnot perustuvat.

Jälkiarviointiraportin vaikutusketjussa huomioitujen liikennepalvelulain alkuperäiset oletetut vaikutukset	Jälkiarviointiraportissa esitetyt arviot vaikutusketjussa huomioitujen vaikutusten toteutumisesta ²⁷
Viranomaisten työ vähenee	Tilastoaineistoa tai erillistutkimusta työmäärästä tai sen muutoksesta ei ole saatavilla. Kyselyssä ja haastatteluissa annettujen vastausten perusteella reittiliikennelupahakemusten poistuminen vaikuttaisi vähentäneen valtion viranomaisten ja ELY-keskusten työtä, mutta julkisen liikenteen ja markkinaehtoisien toiminnan yhteensovittamisen koetaan vaativan paikallisviranomaisilta aiempaa enemmän työtä.
Yritysten toimintamahdollisuudet paranevat	Reittiliikennelupien poistumiseen jälkiarviointikyselyssä suhtauduttiin pääasiassa positiivisesti. Toimialan kannattavuus ja vakavaraisuus ovat kahtia jakautuneita, osalla toimijoista tunnusluvut ovat hyvät, mutta lähes puolella yrityksistä tilanne on heikompi. Kyselytutkimuksessa kannattavuuden heikentyminen nousi isoimmaksi pettymyksen aiheeksi. Sen taustasyitä kertovat myös toimijoiden jakautumisesta, sillä kannattavuuden heikentymiseen

²⁴ Jälkiarviointiraportti s. 165

²⁵ Jälkiarviointiraportti s. 82

²⁶ Jälkiarviointiraportin kuvio 31 s. 81

²⁷ Huomioitu erityisesti jälkiarviointiraportin jakso 5.2, ss. 76-87 sekä johtopäätökset s. 165.

Jälkiarviointiraportin vaikutusketjussa huomioidut liikennepalvelulain alkuperäiset oletetut vaikutukset	Jälkiarviointiraportissa esitetyt arviot vaikutusketjussa huomioitujen vaikutusten toteutumisesta ²⁷
	liittyvinä tekijöinä mainittiin esimerkiksi julkiset kilpailutukset ja liikenteen keskittyminen kaupunkiseuduille. Työpajakeskusteluissa alan perinteiset toimijat eivät nähneet liikennepalvelulain vaikuttaneen merkittävästi yritysten toimintamahdollisuuksiin. Lain koetaan jäykistäneen systeemejä vaikeuttaen yksilöllistä kehitystä alalla, mutta tästä ei jälkiarviointiraportissa esitetä konkreettisia esimerkkejä. Sääntelymuutosten koettiin painottavan uusien kaupallisten innovaatioiden näkökulmaa ja keskittyvän potentiaalsiin uusiin toimijoihin. Uudempia toimijoita ei työpajoihin tavoitettu, joten toimintamahdollisuuksien arvioinnin näkökulma on hieman puutteellinen. Toisaalta työpajaosallistujia laajemmalle joukolle tehdyssä kyselyssä positiivisena nousi esille digitalisaation ja palveluiden kehittämisen edistämisen aihealue, kuten lippurajapintojen avaaminen, järjestelmien kehittymisen vauhdittuminen ja lippuyhteistyön syveneminen valtionyhtiöiden (esim. VR) ja yksityisten yritysten välillä. Samoihin asioihin liittyi kuitenkin myös haasteita, kuten puolesta-asiointiin liittyvät kysymykset ja lippujärjestelmien yhteentoimivuus.
Markkinaehtoinen liikenne lisääntyy	Liikennepalvelulailla ei etukäteen arvioitu olevan merkittäviä lyhyen aikavälin vaikutuksia linja-autoliikenteen palvelujen kysyntään tai tarjontaan, vaan joukkoliikenteen suosion arvioitiin kasvavan liikenteen palveluistumisen myötä ja luovan enemmän edellytyksiä myös markkinaehtoisille joukkoliikennepalveluille. Toistaiseksi markkinaehtoisen liikenteen määrä ei vaikuta kasvaneen, mutta osa toimijoista näkee mahdollisuuden kilpailun lisääntymiseen. Toisaalta markkinaehtoinen reittiliikenne koetaan osin kannattamattomaksi ja yhtenä syynä toimijat pitävät sitä, että markkinaehtoinen liikenne paikoin kilpailee viranomaisten järjestämän liikenteen kanssa. Jälkiarvioinnissa markkinaehtoisen liikenteen määrän kehitystä on pyritty arvioimaan välillisesti yritysten määrän ja liikevaihdon kasvun kautta. Linja-autoliikennettä harjoittavien yritysten määrä on tilastotietojen perusteella laskenut. Myös linja-autoliikenteen liikevaihto on ollut laskusuunnassa liikennepalvelulain voimaantulon jälkeen. Liikevaihdon kehittymiseen vaikuttivat voimakkaasti koronapandemian liikkumisrajoitukset. Liikevaihto oli kuitenkin laskusuunnassa jo vuosien 2018-2019 välillä, vaikka samaan aikaan matkustajamäärät kasvoivat. Kyselyvastauksissa arvioitiin, että toiminta on lisääntynyt ennestään suosituilla reiteillä ja vähentynyt monilla muilla alueilla.

Jälkiarviointiraportin vaikutusketjussa huomioidut liikennepalvelulain alkuperäiset oletetut vaikutukset	Jälkiarviointiraportissa esitetyt arviot vaikutusketjussa huomioitujen vaikutusten toteutumisesta ²⁷
Reittimuutosten toteuttaminen helpottuu	Reittiliikenneluvista luopuminen on mahdollistanut nopeammalla tahdilla tehtävät reittimuutokset.
Kutsujoukkoliikenteen tarjonta lisääntyy	Kutsujoukkoliikenneyritysten määrästä ei ole saatavilla tarkkoja tietoja. Kutsujoukkoliikennetyyppisten liikkumispalvelujen syntymiselle on aiempaa paremmat edellytykset, mutta kyselyvastauksissa arvioitiin, ettei niitä ole vielä merkittävästi kehittynyt.
Kaluston käyttö tehostuu	Kaluston käytön tehostumisesta ei ole vahvaa näyttöä, sillä kaluston käyttöasteesta ei ollut saatavilla tilastoaineistoa ja kyselyvastauksista ei muodostunut asiaan selkeää kantaa.
Yritykset monipuolistuvat	Jälkiarvioinnissa ei löydetty yritysten monipuolistumisesta selkeää näyttöä. Esimerkiksi liikennekäyttöön rekisteröityjen pienten 10-14- ja 15-17 -paikkaisten linja-autojen määrä ei ole lisääntynyt, vaan jo ennen liikennepalvelulain voimaantuloa alkanut laskusuunta on jatkunut.
Asiakastyytyväisyys ei huonone	Liikenne- ja viestintäviraston tyytyväisyystutkimusten perusteella pitkän matkan (yli 100 km) linja-autoliikenteessä asiakastyytyväisyys on säilynyt hyvällä tasolla. Tyytyväisyys lippujen hintoihin on ollut selkeän nousujohteista vuosien 2015-2019 välillä, kun hinnat kilpailun vapautumisen myötä merkittävästi laskivat. Arviot tyytyväisyydestä lippujen hintoihin ja tiedon saamisesta yhteyksistä, aikatauluista ja hinnoista ovat hiukan laskeneet vuoden 2019 jälkeen.
Liikennejärjestelmän käsittely kokonaisuutena paranee	Näitä vaikutuksia ei ole jälkiarvioinnin yhteydessä selvitetty linja-autoliikenteen näkökulmasta. Alan toimijoiden vastauksissa lain vaikutuksia on arvioitu nykyisen linja-autoliikenteen näkökulmasta. Kyselyvastauksissa arvioitiin, että reittiliikennelupien poistaminen on heikentänyt mahdollisuuksia kerätä laadullista ja määrällistä tietoa toimialan kehityksestä sekä tietoa siitä, missä palveluja on, missä niitä lakkaa ja miten ne muuttuvat. Kyselyissä ja haastatteluissa nousi myös esille, että uudistuksen myötä vastuu reitti- ja aikataulutietojen kokoamisvastuista on epäselvä eikä Suomessa ole kattavaa reitti- ja aikataulukuvausta.

3.1.2 Täydentäviä huomioita jälkiarviointiraportissa arvioituihin vaikutuksiin

Jälkiarviointiraportin mukaan liikennepalvelulailla ei ollut kovin merkittäviä vaikutuksia linja-autoliikenteeseen, koska merkittäviä muutoksia markkinoiden toiminnassa oli jo tapahtunut joukkoliikennelain hyväksymisen myötä.

Reittiliikennemarkkinat vapautettiin kilpailulle vaiheittain pitkän siirtymäajan puitteissa. Siirtymäaika päättyi 2.12.2019. Sen jälkeen linja-autoliikenteen palvelut ovat olleet joko markkinaehtoisia tai yhteiskunnan tukemia markkinaehtoista liikennettä täydentäviä palveluja, jotka on hankittu palvelusopimusasetuksen mukaisesti, pääasiassa kilpailuttamalla.

Liikennepalvelulaissa määritelty toimivaltainen viranomainen voi päättää järjestää oman toimivalta-alueensa julkisen henkilöliikenteen palvelut palvelusopimusasetuksen mukaisesti ja myös päättää valitulle liikenteen harjoittajalle myönnettävästä yksinoikeudesta. Tästä syystä kaupunkien sisäinen linja-autoliikenne on edelleen yleisesti, kulloinkin kilpailutetun sopimuskauden ajan, suojattu yksinoikeudella. Vaikka toimivaltaisten viranomaisten palvelusopimusasetuksen mukaisesti myöntämät yksinoikeudet ovat sallittuja, niillä saatetaan samalla sulkea markkinoita muilta toimijoilta, mikä voi hidastaa markkinaehtoisten palveluiden syntymistä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on selvittänyt linja-autoliikenteen kilpailun vapautumisen vaikutuksia kaukoliikenteessä.²⁸ Selvityksen mukaan linja-autojen kaukoliikenteen kilpailun vapautuminen johti merkittäviin hinnan alennuksiin sekä linja-autoliikenteessä että kaukojunaliikenteessä. Kuluttajat ovat myös käyttäneet enemmän raide- ja linja-autoliikenteen palveluja kilpailun vapautumisen jälkeen. Kilpailun avautumista joukkoliikennelain siirtymäaikana hidasti KKV:n selvityksen mukaan linja-autojen kaukoliikenteessä toiminut kartelli, jossa alan keskeiset toimijat pyrkivät estämään markkinoiden avautumista ja uusien kilpailijoiden markkinoille tuloa.

Joukkoliikennelain hallituksen esityksen (HE 110/2009) mukaan uudistuksen tavoitteena oli joukkoliikenteen palvelutason kehittäminen niin, että ihmisten käytettävissä olisi välttämättömiä jokapäiväisiä liikkumistarpeita vastaavat joukkoliikenteen palvelut koko maassa. Toisena tavoitteena oli saada palvelutaso niin korkeaksi, että runsasväkisillä kaupunkiseuduilla ja niiden välisessä liikenteessä joukkoliikenteen kulkutapaosuus kasvaisi.

Liikennepalvelulain jälkiarvioinnissa linja-autoliikenteestä esille nousseet havainnot vaikuttavat olevan pitkälti joukkoliikennelain vaikutusten arvioinnissa ennakoidun mukaisia. Joukkoliikennelain hallituksen esityksen vaikutuksista teetettiin aikanaan ministeriön ulkopuolinen vaikutusarviointi, jota hyödynnettiin hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnissa. Vaikutusarvioinnin pohjalta hallituksen esityksessä todettiin, että merkittävimmät joukkoliikennelain taloudelliset vaikutukset eivät johdu kansallisesta laista, vaan palvelusopimusasetuksesta, joka määrittelee, miten linja-autoliikenteelle voidaan maksaa julkista tukea. Reittiverkoston arvioitiin tihenevän kaupunkiseuduilla, ja muilla vilkkaan kysynnän alueilla sekä pikavuoroliikenteessä. Reittiverkoston harventumista maaseudulla pidettiin mahdollisena. Hintojen ennakoitiin yleisesti laskevan, mutta osalla reiteistä myös hintojen nousu olisi mahdollista. Hallituksen

²⁸ Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportti 6/2022 <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2022-06-tutkimusraportteja-raideliiikenneselvitys.pdf>

esityksessä todettiin, että lippuhintojen laskun myötä toimialan liikevaihto voisi laskea ja yritysten kannattavuus heikentyä. Uudistuksen hyötyjiksi arvioitiin yritykset, jotka kykenisivät menestyksellisesti toimimaan markkinaehtoisissa olosuhteissa.

Jälkiarvointiraportissa on todettu, että kutsupohjaista joukkoliikennettä ei ole vielä merkittävästi kehittynyt. Liikenne- ja viestintäministeriön saamien tietojen mukaan yksi kutsujoukkoliikenteen edistämisen keskeinen haaste on, onko sitä mahdollista jollakin aikavälillä tuottaa markkinaehtoisesti tai kohtuullisella tukitasolla. Mamba-selvityksen mukaan perinteisellä tavalla järjestetyllä kutsuohjatuilla liikenteellä pystytään tuottamaan minimitason asiointia rajalliselle käyttäjäryhmälle. Palvelupäivien tai alueiden laajentaminen voi olla kallista, sillä asiakkailta perittävän rahoituksen osuus on yleensä ohut. Suomessa on toiminnassa palveluliikenteitä, joiden julkinen rahoitustaso on 24 €/asiakas.²⁹ Korkea kustannustaso tarkoittaa sitä, että palvelua voidaan perinteisellä tavalla yleensä tarjota vain rajallisesti. Laajemman käyttäjäjoukon kiinnostus käyttää kutsukyytipalvelua vaatii kuitenkin palvelulta esimerkiksi ajallisesti tiettyä vähimmäislaajuutta. Kutsukyytipalvelujen laajentaminen taloudellisesti kestäväällä tavalla edellyttää niiden toteuttamistavan kehittämistä. Palvelun kustannuksiin vaikuttavat esimerkiksi henkilötyötä vaativat vaiheet, kuten kyydin tilaaminen puhelimitse.

Digitalisaation ja liikennepalvelulain avaamia mahdollisuuksia järjestää liikennepalveluja joustavammin on tuotu käytäntöön erityisesti monissa kokeiluhankkeissa. Esimerkiksi Sitran rahoittamassa Alueellisten Liikkumispalveluiden Integroitu Operointi (ALPIO) -hankkeessa³⁰ (2018-2019) toteutettiin erilaisia alueellisia liikkumiskokeiluja, joissa hyödynnettiin kutsuohjautuvaa liikennettä ja yhdisteltiin eri käyttäjäryhmiä ja kuljetuksia digitaalisten järjestelmien avulla. Maaseudun kuljetusten ja liikenteen digiboksi -hankkeessa³¹ (2018–2021) on koottu tietoa maaseudun liikennepalvelujen kehittämiseen liittyvistä uusista toimintamalleista, kokeiluista ja hankkeista.

3.2 Vaikutukset tieliikenteen tavarankuljetukseen

Jälkiarvointiraportin mukaan liikennepalvelulailla ei ole ollut raskaan tavaraliikenteen toimijoiden näkökulmasta kovinkaan suurta merkitystä tavaraliikenteen ja logistiikan toimintaedellytyksiin, joihin vaikuttavat eniten EU-säätely ja muutokset globaaleissa toimitusketjuissa.³²

3.2.1 Jälkiarvioinnissa luodussa vaikutusketjussa³³ huomioitujen liikennepalvelulain alkuperäiset oletetut vaikutukset ja niiden toteutumisesta jälkiarvioinnissa esitetyt arviot

Alla olevaan taulukkoon on tiivistetty ulkopuolisessa jälkiarvointiraportissa tehtyjä arvioita ja havaintoja, kyse ei ole ministeriön johtopäätöksistä. Taulukossa on huomioitu ne vaikutukset, jotka jälkiarvointiraportissa luotuun vaikutusketjuun on raportissa sisällytetty. Taulukossa on myös pyritty tuomaan esille, jos tiettyjä vaikutuksia ei ole jälkiarvointiraportissa arvioitu, vaikka ne on vaikutusketjussa huomioitu. Julkaistusta jälkiarvointiraportista löytyy yksityiskohtaisempia tietoja siitä, mihin tietoihin jälkiarvointiraportin arviot ja havainnot perustuvat.

²⁹ Mamba-selvitys 2018 s. 11 https://epliitto.fi/wp-content/uploads/2020/12/MAMBA_kuljetuskehittamissuunnitelma_02112018_S.pdf

³⁰ Lisätietoa Sitran sivuilta <https://www.sitra.fi/hankkeet/julkiset-ja-yksityiset-liikkumispalvelut-samalle-tarjottimelle/>

³¹ Lisätietoa hankkeen sivuilta <https://projectsites.vtt.fi/sites/maasdigiboksi/index.html>.

³² Jälkiarvointiraportti s. 67

³³ Jälkiarvointiraportin kuvio 24 s. 71

Jälkiarviointiraportin vaikutusketjussa huomiodut liikennepalvelulain alkuperäiset oletetut vaikutukset	Jälkiarviointiraportissa esitetyt arviot vaikutusketjussa huomioitujen vaikutusten toteutumisesta ³⁴
Viranomaisten kyky käsitellä liikennejärjestelmää kokonaisuutena paranee	Näitä vaikutuksia ei ole jälkiarvioinnin yhteydessä selvitetty tavaraliikenteen näkökulmasta. Alan toimijoiden antamissa vastauksissa lain vaikutuksia on arvioitu puhtaasti tavaraliikenteen ja usein vielä vain raskaan tavaraliikenteen näkökulmasta.
Alalle tulon kynnys madaltuu	Kyselyvastausten perusteella lupavaatimuksen poistaminen pakettiautotyypilliselle keveämmälle kalustolle (alle 3,5 tonnia) on madaltanut alalle tulon kynnystä ja liikennepalvelulain arvioitiin myös yleisesti tehneen alalle tulosta helpompaa. Tämän arvioitiin myös heikentäneen kannattavuutta.
Kuljetusten hinnat alenevat	Tilastotietoa kuljetusten hintojen kehityksestä ei ollut saatavilla. Kyselytutkimuksessa ei tunnistettu, että liikennepalvelulaki olisi alentanut kuljetusten hintoja.
Pakettiautolla tehtävät kuljetukset lisääntyvät	Jälkiarvioinnissa ei ole ollut käytettävissä täsmällistä tilastotietoa pakettiautoilla tavarankuljetusta tarjoavien yritysten määrästä ja sen kehityksestä. Liikennekäytössä olevien luvanvaraiseen käyttöön rekisteröityjen pakettiautojen määrä ja prosentuaalinen osuus kaikista liikennekäytössä olevista pakettiautoista on kasvanut, mutta kasvu on alkanut jo ennen liikennepalvelulain voimaantuloa. Tieliikenteen tavarankuljetusta harjoittavien yritysten määrä on laskenut viime vuosina, kun taas muuttopalveluita ja muuta posti-, jakelu- ja kuriiritoimintaa harjoittavien yritysten määrä on kasvanut. Liikennepalvelulain vaikutusta tähän kehitykseen on vaikea arvioida. Lupavaatimuksen poistaminen on kuitenkin parantanut muuttopalveluyritysten tai muiden posti-, jakelu- ja kuriiritoimintaa harjoittavien yritysten toimintaedellytyksiä, samoin pakettiautoilla tehtävä ammattimainen kuljetus on helpottunut. Kotiinkuljetuspalvelujen kysynnän kasvu viime vuosina luultavasti selittää osaltaan muuta posti-, jakelu- ja kuriiritoiminnan kasvua.
Kaluston käyttö tehostuu	Kyselyvastauksissa ei tunnistettu, että liikennepalvelulaki olisi tehostanut kaluston käyttöä.

³⁴ Huomioitu erityisesti jälkiarviointiraportin jakso 5.1, ss. 67-76 sekä johtopäätökset ss 164-165.

3.3 Vaikutukset taksiliikenteeseen

Jälkiarviointiraportin perusteella liikennepalvelulain voimaantulo vaikutti ehkä eniten taksiliikenteeseen, vaikka kyse oli liikennealaa laajalti koskevasta uudistuksesta. Vaikutukset taksiliikenteeseen ovat raportin mukaan kohdistuneet ainakin hintatasoon, saatavuuteen, kilpailuun ja viranomaistoimintaan.

3.3.1 Jälkiarvioinnissa luodussa vaikutusketjussa³⁵ huomioitujen liikennepalvelulain alkuperäiset oletetut vaikutukset ja niiden toteutumisesta jälkiarvioinnissa esitetyt arviot

Alla olevaan taulukkoon on tiivistetty ulkopuolisessa jälkiarviointiraportissa tehtyjä arvioita ja havaintoja, kyse ei ole ministeriön johtopäätöksistä. Taulukossa on huomioitu ne vaikutukset, jotka jälkiarviointiraportissa luotuun vaikutusketjuun on raportissa sisällytetty. Taulukossa on myös pyritty tuomaan esille, jos tiettyjä vaikutuksia ei ole jälkiarviointiraportissa arvioitu, vaikka ne on vaikutusketjussa huomioitu. Julkaistusta jälkiarviointiraportista löytyy yksityiskohtaisempia tietoja siitä, mihin tietoihin jälkiarviointiraportin arviot ja havainnot perustuvat.

Jälkiarviointiraportin vaikutusketjussa huomioitujen liikennepalvelulain alkuperäiset oletetut vaikutukset	Jälkiarviointiraportissa esitetyt arviot vaikutusketjussa huomioitujen vaikutusten toteutumisesta ³⁶
Kilpailu liikenteessä lisääntyy	Hinta- ja määrä sääntelyn poistuminen ei ole vain lisännyt kilpailua, vaan on ensimmäisen kerran luonut varsinaisen kilpailutilanteen taksialalla.
Alalle tulee uusia yrityksiä	Vuosina 2010–2018 luvanhaltijoiden määrä oli hitaasti laskeva. Lain voimaantulon jälkeen taksiliikennelupien määrä on kasvanut, mikä indikoi uusien yritysten tuloa alalle. Uusia luvanhaltijoita on todennäköisesti tullut jopa uusien taksiliikennelupien määrää enemmän, koska osa ns. vanhoista luvanhaltijoista on lopettanut taksitoiminnan. Taksiliikennelupien määrä vaihtelee vuosittain jonkin verran, mutta näyttäisi jääneen pysyvästi korkeammalle tasolle kuin ennen liikennepalvelulakia. Uusista luvista merkittävä osa on myönnetty pääkaupunkiseudulle, missä myös luvanvaraiseen käyttöön rekisteröityjen autojen määrä kasvoi lain voimaantulon jälkeen eniten. Lain voimaantulon jälkeen myönnettyjä taksiliikennelupia on myös peruttu huomattavia määriä muun muassa taksisääntelyn korjaussarjassa lisättyjen y-tunnus- ja koulutusvaatimusten täyttymättä jäämisen vuoksi.

³⁵ Jälkiarviointiraportin kuvio 36 s. 98

³⁶ Huomioitu erityisesti jälkiarviointiraportin jakso 5.3, ss. 87-108 sekä johtopäätökset ss. 165-168.

Jälkiarviointiraportin vaikutusketjussa huomioitua liikennepalvelulain alkuperäiset oletetut vaikutukset	Jälkiarviointiraportissa esitetyt arviot vaikutusketjussa huomioitujen vaikutusten toteutumisesta ³⁶
	Taksiliikennelupa ei edellytä taksitoiminnan harjoittamista, joten luvanhaltijoiden määrä ei suoraan kerro taksitoimintaa aidosti harjoittavien yritysten määrää.
Yritysten toimintakonseptit monipuolistuvat	Kyselyn perusteella osa taksiyrityksistä kokee liikennepalvelulain parantaneen toimintaedellytyksiä ja vähän isompi osa kokee lain mahdollistaneen asiakkaille uusia palveluja. Suoraa johtopäätöstä toimintakonseptien monipuolistumisesta ei kuitenkaan voi tällä perusteella tehdä.
Kilpailu välitystoiminnassa lisääntyy	Liikkumispalvelukatalogiin tieliikenteen välityspalvelun tarjoajaksi rekisteröityjen yritysten määrä on moninkertaistunut vuodesta 2018 vuoteen 2022. Tiedossa ei kuitenkaan ole, kuinka moni näistä tosiasiassa toimii aktiivisesti taksipalvelujen välittäjänä. Kilpailun lisääntymistä välitystoiminnassa indikoivat Kelan järjestämien sairausvakuutuslain nojalla korvattavien kuljetusten kilpailutukset, joissa on viime aikoina saatu useampia hyväksyttäviä tarjouksia.
Yritysten kasvumahdollisuudet paranevat	Puhtaasti mahdollisuuksien näkökulmasta lupien määrä sääntelyn poistaminen on luonut edellytykset taksiyritysten kasvu. Jälkiarvioinnissa suoritettua kyselyä lain luomat kasvumahdollisuudet jäivät sivurooliin etenkin pienempien taksiyritysten kohdalla. Yritysten vastauksissa korostui kokemus oman yrityksen negatiiviseksi koetusta kasvu- ja kannattavuuskehityksestä lain muutoksen jälkeen. Kasvumahdollisuuksia ei vastauksissa pidetty merkityksellisenä, jos aiemmin säännellyssä ympäristössä harjoitettu taksitoiminta muuttui olennaisesti vähemmän kannattavaksi joko kilpailun lisääntymisen tai muiden syiden vuoksi. Koronapandemialla oli tarkastelujaksolla merkittävä vaikutus taksiyritysten liikevaihdon kehittymiseen, sillä taksipalvelujen kysyntä väheni korttimaksudatan perusteella vuonna 2020 jopa 70% edelliseen vuoteen nähden. Maaseudun taksiyritysten liikevaihdon markkinaehtoisten palvelujen kysynnän osuus voi olla vain joitakin prosentteja, jolloin liikevaihto syntyy pitkälti

Jälkiarviointiraportin vaikutusketjussa huomioitua liikennepalvelulain alkuperäiset oletetut vaikutukset	Jälkiarviointiraportissa esitetyt arviot vaikutusketjussa huomioitujen vaikutusten toteutumisesta ³⁶
	välityskeskukseen tarjoamalla hinnoilla ajettavista julkisesti tuetuista kyydeistä.
Muutokset taksien saatavuudessa - Taksipalvelujen saatavuus ruuhka-aikoina paranee, saatavuus katvealueilla voi parantua alhaisemman kysynnän alueilla osa-aikaisen taksitoiminnan myötä tai yhdistettynä muuhun taksitoimintaan.	Liikenne- ja viestintävirasto julkaissee tarkempia tietoja taksipalvelujen ajallisen ja alueellisen saatavuuden nykytilasta ensimmäisen markkinaseurannan tulosten perusteella vuoden 2022 loppupuolella. Määrällistä tietoa saatavuudesta ei ole jälkiarvioinnissa ollut käytettävissä. Taksiliikennelupien määrän, luvanvaraiseksi rekisteröityjen autojen määrän ja lisääntyneeksi koetun kilpailun perusteella taksipalvelujen tarjonta kokonaisuudessaan on todennäköisesti lisääntynyt. Lain muutoksen jälkeen tehtyjen kyselytutkimusten perusteella valtaosa vastaajista kokee taksien saatavuuden pysyneen ennallaan tai parantuneen, isommissa kunnissa tyytyväisyys vaikuttaa olevan suurempaa kuin pienemmissä kunnissa. Tavoite saatavuuden paranemisesta on saavutettu suurimmissa keskuksissa. Aikaperusteen mukaanotto hinnoitteluun ja kohonneet hinnat ovat saattaneet tarjota tarvittavan kannustimen tarjonnan lisäykselle varsinkin ruuhkaisessa liikenteessä. Samaan aikaan myös taksipalvelujen saatavuuteen tyytymättömien osuus kyselytutkimuksissa vaikuttaisi kasvaneen erityisesti haja-asutusalueilla ja siellä tyytymättömyys saatavuuteen kohdistuu erityisesti ilta- ja yöaikaan ja viikonloppuihin. Jälkiarviointiin liittyneissä haastatteluissa saatavuuden heikentymisen uskottiin yleisesti liittyvän taksien asemapaikka- ja päivystysvelvollisuuden päättymiseen. Jälkiarvioinnissa on noussut esiin myös julkisesti tuettujen kyytien, kuten Kela-kyytien ja vammaispalvelukyytien saatavuuden haasteita. Tähän liittyy kilpailutuksiin liittyviä tekijöitä, jotka eivät kuulu liikennepalvelulain tai siitä tehdyn jälkiarvioinnin piiriin.
Hinnat vaihtelevat enemmän	Taksimarkkinoiden kaksijakoisuuden vuoksi (yksityiset matkat – julkisesti rahoitetut matkat) taksipalvelujen hintamuutoksia ei voi tarkastella vain yhtenä kokonaisuutena. Julkisesti tuettujen matkojen hinnat määräytyvät tällä hetkellä pääsääntöisesti kilpailutusten kautta. Kelan

Jälkiarviointiraportin vaikutusketjussa huomioitua liikennepalvelulain alkuperäiset oletetut vaikutukset	Jälkiarviointiraportissa esitetyt arviot vaikutusketjussa huomioitujen vaikutusten toteutumisesta ³⁶
	alueellisissa kuljetuspalvelujen hankinnoissa hinnat ovat laskeneet Kelan asiantuntijoiden esittämän arvion mukaan viimeisimmässä kilpailutuksessa noin 10 prosenttia. Osittain tähän on saattanut vaikuttaa korona-tilanne, joka vähensi muiden taksikyytien määrää ja on saattanut lisätä jatkuvuutta tarjonneiden Kela-kyytien houkuttelevuutta. Enimmäishintasääntelyn poistuminen vaikuttaa johtaneen yksityisten taksimatkojen hintojen nousuun mutta se on samalla lisännyt hinnoittelun joustavuutta. Hinnoittelu voi perustua kiinteään hintaan tai erilaisiin matka- ja aikaveloitusten yhdistelmiin. Hinnossa on enemmän sekä alueellista että toimijakohtaista vaihtelua. Hintaero samasta matkasta voi olla merkittävä. Ainakin pääkaupunkiseudulla on ollut tarjolla myös selvästi edullisempia vaihtoehtoja.
Asiakkaiden epätietoisuus hinnoista lisääntyy	Hinnoittelun vapautumisen jälkeen hinnoittelua on kritisoitu epäselvyydestä. Asiakkaan kannalta hankalimpana on pidetty hinnan hahmottamista tilanteessa, jossa taksi otetaan kiireessä tolpalta ja valinta eri taksirytysten välillä pitäisi tehdä nopeasti. Sovelluksia käytettäessä hinnoittelun epäselvyydet ovat vähäisempiä, etenkin kiinteähintaisissa palveluissa.
Yritysten työvoiman saanti helpottuu	Työvoiman saatavuutta pyrittiin parantamaan taksinkuljettajan pakollisten koulutusvaatimusten keventämisen ja siihen liittyvien kustannusten vähenemisen kautta. Lain vaikutuksista työvoiman saatavuuteen ei ole ollut käytettävissä nimenomaista seurantatietoa eikä sitä ole jälkiarvioinnissa tarkemmin arvioitu.
Taksipalvelujen turvallisuus ei heikkene	Taksipalvelujen turvallisuudesta on ollut käytettävissä Liikenne- ja viestintäviraston kansalaisilta kyselyin keräämiä tietoja kokemuksista taksipalvelujen turvallisuudesta. Turvallisuuden kokemus vaikuttaa linkittyvän vahvasti kokemukseen taksipalvelun laadusta. Yleisellä tasolla kuluttajien kokemus taksiliikenteen turvallisuudesta on hyvällä tasolla. Keskimääräistä tyytymättömämpiä ovat pääkaupunkiseudulla sekä muualla Uudellamaalla ja Riihimäen seudulla asuvat. Näillä alueilla turvallisuudentunteeseen ja taksipalvelujen laatuun tyytymättömien osuus vaikuttaa jopa jonkin verran lisääntyneen. Pienemmissä kunnissa

Jälkiarviointiraportin vaikutusketjussa huomioitua liikennepalvelulain alkuperäiset oletetut vaikutukset	Jälkiarviointiraportissa esitetyt arviot vaikutusketjussa huomioitujen vaikutusten toteutumisesta ³⁶
	takseja käyttävien turvallisuuden tunne vaikuttaa heikentyneen vain hyvin pienellä osalla matkustajista. Erityisryhmät (kuten liikuntarajoitteiset matkustajat) ovat kyselyjen mukaan kokeneet taksipalvelujen turvallisuuden heikentyneen muita enemmän.
Palveluiden laatu ei heikkene	Taksipalvelujen turvallisuudesta on ollut käytettävissä Liikenne- ja viestintäviraston kansalaisilta kyselyin keräämiä tietoja kokemuksista taksipalvelujen turvallisuudesta ja laadusta. Yli puolet kyselytutkimuksen vastaajista on ollut vähintään tyytyväisiä taksipalvelujen laatuun. Yllä kuvatulla tavalla laatuun tyytymättömiä on eniten pääkaupunkiseudulla ja Uudellamaalla. Erityisryhmät (kuten liikuntarajoitteiset matkustajat) ovat kyselyjen mukaan myös olleet muita vähemmän tyytyväisiä taksipalvelujen laatuun. Julkisesti tuettujen taksipalvelujen laatuun vaikuttaa myös se, miten ne on kilpailutettu, mikä ei kuulu liikennepalvelulain tai siitä tehdyn jälkiarvioinnin piiriin.
Kaluston käyttö tehostuu	Taksikaluston käytöstä ei ole ollut käytettävissä muita tietoja kuin jälkiarvioinnin yhteydessä tehty kyselytutkimus, jossa kaluston käytön tehostumista ei tunnistettu.
Palveluntarjoajien ja viranomaisten käytössä oleva tietopohja vahvistuu	Näitä vaikutuksia ei ole jälkiarvioinnissa arvioitu nimenomaisesti, vaan pikemmin välillisesti osana viranomaisvalvonnan ja viranomaisten yhteistyön sujumista. Jälkiarvioinnissa suoritettujen haastattelujen perusteella ainakin osalla taksiyrittäjistä on kokemus, että useat viranomaiset kysyvät yrittäjiltä samoja tietoja, koska valvovilla viranomaisilla ei yritysten käsityksen mukaan ole pääsyä toisen viranomaisen keräämiin tietoihin tai edes tietoa siitä, onko yrittäjä ilmoittanut kysytyt tiedot jo toiselle viranomaiselle. Arviointiraportista ei käy ilmi, mihin tietoihin näkemykset tietojen keräämisestä useampaan kertaan liittyvät.
Viranomaistyön uudelleen kohdentuminen	Taksiliikennelupien myöntäminen ja valvonta siirtyi alueellisilta ELY-keskuksilta Liikenne- ja viestintävirastolle, joka myöntää myös taksinkuljettajien ajoluvat. Jälkiarvioinnin yhteydessä ei noussut esiin

Jälkiarviointiraportin vaikutusketjussa huomioitua liikennepalvelulain alkuperäiset oletetut vaikutukset	Jälkiarviointiraportissa esitetyt arviot vaikutusketjussa huomioitujen vaikutusten toteutumisesta ³⁶
	lupajärjestelmän muutosten aiheuttamia merkittäviä haasteita viranomaisten työmäärässä. Taksialaa valvoo Liikenne- ja viestintäviraston lisäksi omalla vastuualueellaan, ja osin myös eri lainsäädännön perusteella, muun muassa poliisi, Verohallinto, Aluehallintovirasto sekä Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Haastatteluissa saatujen tietojen perusteella viranomaisyhteistyö on pääsääntöisesti toimivaa ja tapahtuu hyvässä hengessä. Yhteistyötä tehdään sekä muodollisemmissa puitteissa että epävirallisissa, tilannekohtaisissa yhteydenotoin. Vastuissa vaikuttaisi olevan joltain osin päällekkäisyyttä tai epäselvyyttä. Näitä ei jälkiarviointiraportissa yksilöidä tarkemmin. Viranomaisten vastuut eivät vaikuta olevan kaikilta osin selkeitä myöskään taksien asiakkaille tai taksiryttäjille. Viranomaisten väliseen tietojen vaihtoon ei kaikilta osin ole selkeitä rakenteita, vaan se perustuu osin keskeisten viranomaisten käytännön yhteistyöhön. Tämä saattaa aiheuttaa haasteita henkilövaihdosten yhteydessä. Tietosuojalainsäädäntö tuottaa omat haasteensa tiedon vaihdolle. Voisi olla hyvä selvittää, olisiko viranomaisten väliselle tiedonvaihdolle muodostettavissa yhteinen avoin rajapinta. Liikenne- ja viestintävirasto on kehittänyt sähköisiä työkaluja omaa tiedonkeruutaan varten, mutta jatkossa viranomaisten olisi tarkoitus kehittää tietojen siirtoa eri viranomaisten välillä.
Liikennejärjestelmän käsittely kokonaisuutena paranee - edellytys liikenteen palveluistumiselle ja toimivien markkinoiden mahdollistamiselle	Näitä vaikutuksia ei ole jälkiarvioinnissa selvitetty taksiliikenteen näkökulmasta. Jälkiarvioinnin kehittämissuosituksen yhteydessä todetaan, että liikennepalvelulain laajempia tavoitteita tunnetaan asiantuntijoiden ulkopuolella huonosti. Taksisääntelyn purkamisen vaikutuksia arvioidaan alan toimijoiden vastauksissa puhtaasti olemassa olevien tai olemassa olleiden taksipalvelujen näkökulmasta.

3.3.2 Täydentäviä huomioita jälkiarviointiraportissa arvioituihin vaikutuksiin

Yllä olevan taulukkoon on tiivistetty ulkopuolisessa jälkiarvioinnissa luotuun sektorikohtaiseen vaikutusketjuun liittyneiden vaikutusten arviointi, joka on perustunut jälkiarvioinnissa käytössä olleisiin tietoihin.

Ministeriön saamien tietojen mukaan jälkiarvioinnissa käytettyjä tuoreempia tietoja taksiliikenteen koetusta palvelutasosta pitäisi olla saatavilla vuoden 2022 loppuun mennessä, kun Liikenne- ja viestintäviraston tilaaman Taksiliikenteen koettu palvelutaso- kyselyn tulokset valmistuvat.

Liikenne- ja viestintäviraston tuoreemmat selvitykset taksipalveluiden hinnoista ja saatavuudesta valmistuvat myös todennäköisesti vuoden loppuun mennessä.

Kilpailu- ja kuluttajavirastossa on käynnissä laajahko tutkimus, jossa käsitellään muun muassa liikennepalvelulain vaikutuksia. Sen ensimmäinen osa käsittelee erityisesti vaikutuksia taksipalvelujen hintoihin ja kuvaa taksipalvelujen saatavuuden nykytilaa. KKV on julkaissut ensimmäisen osan alustavia tuloksia Policy Brief- sarjassaan³⁷.

KKV on todennut, että taksisääntelyn muutosten vaikutuksista käytävässä julkisessa keskustelussa on usein virheellisesti esitetty esimerkiksi minkä tahansa hintakehityksen ja laadun muutoksen olevan seurausta yksinomaan lakiuudistuksesta, vaikka lain kausaalivaikutuksia ei varsinaisesti olisi selvitetty. KKV:n mukaan esimerkiksi Tilastokeskuksen raportoima 40 %:n hintojennousu ei kuvaa sitä, mikä vaikutus lakiuudistuksella on ollut hintatasoon, vaan kertoo yleisesti taksikyytien hintojen kehityksestä yli ajan. Inflaation ja nousevien polttoainekustannusten takia taksikyytien hintoja olisi todennäköisesti nostettu ilman uudistustakin. Kausaalivaikutusten hahmottamiseksi KKV:n tutkimuksessa muun muassa verrataan Manner-Suomen taksimarkkinoiden kehitystä Ahvenanmaahan, jossa taksimarkkina on edelleen vahvasti säännelty samaan tapaan kuin manner-Suomessa ennen liikennepalvelulain voimaantuloa.

KKV on vertailevassa tutkimuksessaan päätyntä siihen, että uudistuksen seurauksena taksikyytien keskimääräinen sovellusten kautta tarjottu hinta on noussut 14 % pienissä ja 15 % keskisuurissa seutukunnissa. Isoissa kunnissa keskimääräinen hinnannousu on ollut maltillisempaa, noin 7 %. Samalla hintahajonta on kasvanut, jolloin uudistuksen myötä osa taksimatkoista on aiempaa halvempia ja osa kalliimpia. KKV:n tutkimuksen perusteella välityskeskusten piiriin kuulumattomien taksiryitysten hinnat olivat tutkitulla viiden kilometrin esimerkkimatkalla hieman kalliimpia kuin välityskeskusten hinnat ja osa näistä taksiryityistä perii huomattavasti korkeampia hintoja samasta taksimatkasta. Asiakkaan kannalta tämä on ongelma silloin, kun asiakas ottaa taksin sattumanvaraisesti lennosta tai taksitolpalta, jolloin hintavertailu on vaikeampaa. Asiakkaan mahdollisuudet ennakoida hintataso ovat KKV:n arvion mukaan paremmat, kun kyyti otetaan tutulta taksiryityältä tai välityskeskuksesta.

Sovelluspohjaisten palveluiden kautta tarjotaan KKV:n selvityksen mukaan keskimäärin huomattavasti matalampaa hintaa kuin mitä perinteiset välityskeskukset tarjoavat. Toisaalta asiakas joutuu keskimäärin odottamaan tällaista taksia perinteistä kauemmin. Jotkut sovelluspohjaisista kyydinvälityspalveluista käyttävät dynaamista hinnoittelua, jossa matkan hinta muuttuu kysynnän mukaan. Tämä mahdollistaa paremman saatavuuden kalliimmalla hinnalla kysyntähuippujen aikaan, mutta myös edullisemman hinnan huippujen ulkopuolella.

KKV:n selvityksen mukaan asiakkaalta vaaditaan nykyään enemmän vaivannäköä taksin valinnassa, koska taksipalvelujen laadussa on eroja ja hintavaihtelu on suurta.

³⁷ Kilpailu- ja kuluttajaviraston Policy Brief 3/2022, <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/tiedotteet/taksiiuudistus-nosti-keskimaaraisia-hintoja-toi-tarjolle-aiempaa-edullisempia-kyyteja/>

KKV:n selvityksessä arvioidaan, että taksijuudistus on mahdollistanut monipuolisemman tarjonnan sekä halvemmat taksikyydit niille, joille edullisuus on tärkeää. Markkinoille on tullut sovelluksia, joilla voi vertailla monen eri välityskeskuksen hintoja nopeasti yhdellä haulla. Jos asiakas päätyy käyttämään vain yhden välityskeskuksen sovellusta, kilpailuttaminen ei samalla tapaa onnistu. Selvityksessä kerätyn tiedon perusteella pienissä ja keskisuurissa seutukunnissa säästöpotentiaali on sovellustenkin kautta vähäistä, koska alueella ei useimmiten ole kilpailua. Tällöin asiakkaan oma aktiivisuuskään ei tuo kilpailuttamisen hintahyötyjä. Toisaalta kynnys ylipäättään vaihtaa sovellukseen saattaa olla suuri, jos taksin on aina tilannut soittamalla. Taksin kilpailuttaminen puhelimitse on huomattavasti hankalampaa, sillä välityskeskukseen soittaessa kyydin hintaa ei aina osata arvioida etukäteen. Lisäksi puhelun hinta saattaa KKV:n mukaan nousta hyvinkin korkeaksi. KKV arvioi, että pienemmille seutukunnille olisi tärkeää saada lisää kilpailua välityskeskusten tasolla, koska välityspalvelut pitkälti määrittävät taksipalveluiden hintatason alueella.

Jälkiarviointiraportissa on sektorikohtaisten vaikutusten ohella kommentoitu tiettyjä taksisääntelyyn liittyneitä vaikutuksia osana laajempaa liikennejärjestelmätason vaikutusten arviointia. Jälkiarviointiraportin mukaan julkisessa keskustelussa on usein nostettu esiin taksialalla esiintyvä veronkierto, mutta hankkeen aikana toteutetuissa haastatteluissa korostettiin ja Verohallinnon selvityksistä tunnistettiin, että harmaan talouden merkittävyttä on vaikea todentaa. Taksitoimialan verotuksellinen merkitys on alan koon vuoksi pieni ja veroseurantaa toteutetaan kohdennetusti, mikä tarkoittaa, että kansallisen kokonaiskuvan määrittely on haastavaa.³⁸

Verohallinto on valvonut tehostetusti ja riskiperusteisesti taksiyrittäjien verojen maksua keväästä 2021 syyskuun 2022 loppuun saakka. Valvonta kohdistui sekä alalla pitkään toimineisiin että uusiin yrittäjiin. Verohallinnon 26.10.2022 tiedotteen mukaan tyypillinen verovilpin muoto on jättää käteisellä maksettua myyntiä kirjaamatta yrityksen kirjanpitoon tai jättää esimerkiksi kokonaan kirjaamatta jonkin kuukauden ajot. Taksamittaria saatetaan käyttää myös tarkoituksella väärin, jotta kirjanpitoon kirjautunut myynti jää todellisuutta pienemmäksi. Verovalvontaa suorittaneet ovat julkisuudessa olleiden tietojen mukaan havainneet, että osa taksiyrittäjistä olettaa kansainvälisten alustatoimijoiden ilmoittavan taksiyrittäjien tulot verottajalle. Verohallinnon näkemys uusien taksiyrittäjien puutteellisista tiedoista esimerkiksi juuri yhteiskunnallisten velvoitteiden hoitamisessa nousi esille jo taksisääntelyn toimivuuden arvioinnissa vuonna 2019. Taksiyrittäjien perusosaamisen varmistaminen oli yksi keskeinen syy siihen, että taksisääntelyn korjaussarjan myötä keväästä 2021 alkaen taksiliikenneluvan saaminen on edellyttänyt yrittäjäkoulutuksen ja -kokeen suorittamista ja että yrittäjäkokeen suorittamista vaadittiin taksiliikenneluvan säilyttämiseksi myös liikennepalvelulain voimaantulon jälkeen taksiliikenneluvan jo saaneilta yrittäjiltä.

Tampereen yliopistossa on parhaillaan käynnissä liikennepalvelulain taksisääntelyn muutoksiin liittyvä taloustieteellinen tutkimus, jossa selvitetään vuonna 2018 voimaan tulleen liikennepalvelulain taksijuudistuksen vaikutuksia taksipalvelujen kysyntään, kuluttajahintoihin ja harmaaseen talouteen. Tutkimuksessa tullaan todennäköisesti käsittelemään pääasiassa aikaväliä lain voimaantulosta 2018 vuoteen 2020, sillä koronan vuoksi sen jälkeiset tilastotiedot eivät kovin hyvin kuvaa markkinoiden normaalia kehitystä. Selvitystä tehdään osana verotutkimuksen huippuyksikön (Tampereen yliopisto, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT ja Helsingin yliopisto) tutkimushankkeita. Selvitys tullaan julkaisemaan tieteellisenä artikkelina mahdollisesti vuoden 2022 lopulla. Kyseisestä tutkimuksesta tullaan todennäköisesti saamaan

³⁸ Jälkiarviointiraportti s. 159

talousteoriaan ja tilastanalyysiin perustuvaa näkökulmaa harmaaseen talouteen. Kyseisessä selvityksessä ei sen aikajänteestä johtuen todennäköisimmin pystytä arvioimaan taksisääntelyn korjaussarjan vaikutuksia harmaaseen talouteen.

Jälkiarviointiraportissa todetaan vuoden 2018 seurantaraporttiin viitaten, että liikennepalvelulain mahdollistaman taksitoiminnan osa-aikaisuuden ja erilaisten kuljetusten yhdistelyn oletettiin voivan lisätä taksipalvelujen tarjontaa katve-alueilla.³⁹ Näiden seikkojen merkitystä taksipalvelujen tarjontaan alhaisemman kysynnän alueella ei ole kuitenkaan jälkiarvioinnissa erikseen arvioitu.

Saatujen tietojen pohjalta vaikuttaa siltä, että osa-aikaisen taksitoiminnan mahdollistaminen liikennepalvelulaissa (jolla tarkoitetaan myös sitä, että taksiliikenneluvan haltijalla ei ole enää laissa asetettua päivystysvelvoitetta) on voinut tukea taksitoiminnan säilymistä haja-asutusalueella päiväaikaan yhteiskunnan järjestämien kuljetusten toteuttamiseksi. Saatavuuteen tyytymättömien määrän kasvun perusteella liikennepalvelulain uudet joustomahdollisuudet eivät vaikuttaisi kuitenkaan lisänsä markkinaehtoisten taksipalvelujen palvelujen tarjontaa ainakaan tyypillisinä alhaisen kysynnän ajankohtina haja-asutusalueilla, jolloin palvelun tarjoamisen kannattavuus voi jäädä heikoksi. Tarkempia tietopohjaisia arvioita saatavuustilanteesta tai sen kehittymisestä ei kuitenkaan ole mahdollista tässä vaiheessa tehdä.

KKV:n selvityksessä⁴⁰ kuvataan taksipalvelujen saatavuustilannetta yleisellä tasolla. Selvityksen mukaan on viitteitä siitä, että ennen liikennepalvelulakia taksia saattoi joutua ruuhka-aikoina odottamaan hyvinkin kauan, ja etenkin ravintoloiden sulkemisaikoihin jonot venyivät pitkiksi. Toisaalta päivystysvelvoitteen takia taksi oli, ainakin periaatteessa, saatavissa pienemmälläkin paikkakunnilla kellon ympäri. KKV:n tutkimuksessa välityskeskusten sovellusten kautta tehtyjen havaintojen perusteella takseja on nyt suurissa kunnissa käytännössä lähes aina saatavilla. Pienissä ja keskisuurissa seutukunnissa, erityisesti kaukana asutuskeskuksista, taksin saatavuus välityskeskusten sovellusten kautta on selvästi huonompi kuin isoimmilla paikkakunnilla: parhaiten saatavilla olevalla välityskeskuksella takseja oli sovelluksessa saatavilla 85–95 %:ssa hauista.

KKV:n selvityksessä viitataan myös Lähitaksin teettämään selvitykseen⁴¹, jonka mukaan asiakkaat pitävät mobiilisovelluksesta saatavia tietoja merkityksellisinä turvallisuuden kokemuksen kannalta. Hinta on yleensä tiedossa ennakoon, kuljettajan ja auton tiedot helposti saatavilla, kyyti vahvistetaan ja kyytiä voi seurata. Joissain sovelluksissa on mahdollista jakaa kyydin tiedot toiselle henkilölle, mikä voi parantaa asiakkaan turvallisuudentunnetta. Sovellusten tuoma hyöty voi KKV:n arvion olla mukaan huomattava, ja niiden käyttö kyydin tilaamiseen onkin yleistynyt. Samalla markkinoilla olevien sovellusten toimivuudessa on vielä suuria eroja eivätkä kaikki sovellukset tarjoa matkustajalle samoja hyötyjä. Kaikilla kuluttajilla ei myöskään ole teknisiä valmiuksia käyttää sovelluksia.

KKV:n selvityksessä on tunnistettu, että erityisesti liikenteen solmukohdissa moni matkustaja ottaa taksin tolpalta kiireessä, jolloin taksin kilpailutus saattaa olla hankalaa. Usein kyseessä on myös ulkopaikkakuntalainen asiakas, jolta saattaa puuttua

³⁹ Jälkiarviointiraportti s. 94

⁴⁰ Kilpailu- ja kuluttajaviraston Policy Brief 3/2022, <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/tiedotteet/taksiuudistus-nosti-keskimaaraisia-hintoja-toi-tarjolle-aiempaa-edullisempia-kyyteja/>

⁴¹ Lähitaksi: Taksimatkustamisen turvallisuus ja siihen liittyvät tekijät. <https://www.lahitaksi.fi/files/Esitys%20media%2009082022%20SLa%281%29.pdf>

kilpailuttamisen vaatima paikallistieto. Asiakkaan valintatilannetta taksipalvelun laadun ja hinnan suhteen sekä taksien saatavuutta on pyritty parantamaan esimerkiksi lentokentällä ja tietyissä satamissa kilpailuttamalla taksinvälityspalvelut, jotka tarjoavat palvelujaan kyseisen liikenteen solmukohdan taksitolpalla. KKV:n selvityksessä esitetään, että myös muiden merkittävien solmukohtien, kuten kaupunkien rautatieasemien, yhteydessä oleville taksitolpille harkittaisiin erityisratkaisuja.

Paransiko sääntelyuudistus liikenteen palveluita?

Liikennepalvelulain jälkiarviointi

Paransiko sääntelyuudistus liikenteen palveluita?

Liikennepalvelulain jälkiarviointi

Frisky & Anjoy Oy, Linea Konsultit Oy, 4FRONT Oy

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Liikenne- ja viestintäministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-243-893-5

ISSN pdf: 1795-4045

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Paransiko sääntelyuudistus liikenteen palveluita?

Liikennepalvelulain jälkiarviointi

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 2022:11

Julkaisija Liikenne- ja viestintäministeriö

Tekijä/t Petri Uusikylä, Aleksis Oreschnikoff, Urho Lintinen, Suvi Jaakkola, Seppo Lampinen, Saara Valtonen, Vesa Salminen, Juha Kettinen
Toimittaja/t Petri Uusikylä ja Aleksis Oreschnikoff
Kieli suomi **Sivumäärä** 195

Tiivistelmä

Pääministeri Sipilän kaudella tehtiin laaja liikenteen lainsäädännön uudistus, jolla haluttiin edistää liikenteen palvelullistumista ja toimivien liikennemarkkinoiden syntymistä. Taustalla oli visio liikenteen tulevaisuudesta, joka vaati markkinoiden avaamista, digitalisaation edistämistä, sääntelyn tehostamista ja asiakaslähtöisyyden korostamista.

Arvioinnin tavoite on tuottaa tietoa siitä, millaisia vaikutuksia lailla on ollut ja miten lain tavoitteet ovat toteutuneet ja mitkä asiat ovat vaikuttaneet niiden toteutumiseen.

Arvioinnin keskeinen huomio on, että lain päämäärä on perusteltu ja saa tukea sidosryhmiltä. Sen sijaan toteutustapa ei ollut täysin onnistunut: vastuut ja velvoitteet ovat aiheuttaneet hieman epätietoisuutta toimijoiden keskuudessa. Laki on jossain määrin edistänyt innovaatiotoimintaa ja markkinaehtoisuutta, vaikka ei olekaan vielä synnyttänyt Suomeen merkittävää MaaS-ekosysteemiä. Tavara- ja linja-autoliikenteessä vaikutukset ovat vähäisempiä. Vaikutukset liikennejärjestelmään ja yhteiskuntaan voidaan havaita vasta pidemmällä aikavälillä.

Lain toimeenpanoa tulisi tukea muiden ohjauskeinojen avulla. Lain vaikutusten johdonmukaista seuranta tulisi tukea, ja tarvittaessa toteuttaa kohdennettuja erillisselvityksiä. Pidemmän aikavälin vaikutuksia yhteiskuntaan ja liikennejärjestelmään huomioiva vaikuttavuusarviointi tulisi toteuttaa vuosien 2025–2027 välillä.

Asiasanat jälkiarviointi, liikennemarkkinat, liikenteen palvelut, liikennepalvelulaki, MaaS, liikenteen digitalisaatio, liikennepalvelut, palvelut, arviointi, markkinat

ISBN PDF 978-952-243-893-5
Asianumero VN/25107/2021

ISSN PDF 1795-4045
Hankenumero –

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-893-5>

Förbättrade regelreformen transporttjänsterna? Efterhandsutvärdering av transpottjänstlagen

Kommunikationsministeriets publikationer 2022:11

Utgivare Kommunikationsministeriet

Författare Petri Uusikylä, Aleksis Oreschnikoff, Urho Lintinen, Suvi Jaakkola, Seppo Lampinen, Saara Valtonen, Vesa Salminen, Juha Kettinen
Redigerare Petri Uusikylä och Aleksis Oreschnikoff
Språk finska **Sidantal** 195

Referat

Under statsminister Sipiläs mandatperiod genomfördes en omfattande reform av transportlagstiftningen för att främja avregleringen av transporttjänsterna och framväxten av en fungerande transportmarknad. Detta grundade sig på en vision om transportsektorns framtid, som krävde att marknaderna öppnas, att digitaliseringen främjas, att regleringen förbättras och att kundorientering betonas.

Syftet med utvärderingen är att ge information om lagens effekter, hur dess mål har uppnåtts och vad som har bidragit till att förverkliga dem.

En viktig slutsats av utvärderingen är att lagens syfte är motiverat och stöds av intressenterna. Genomförandet har dock inte varit helt lyckat: ansvarsområden och skyldigheter har skapat viss förvirring bland de berörda parterna. Lagen har i viss mån främjat innovation och marknadsorientering, även om den ännu inte har skapat något betydande MaaS-ekosystem i Finland. Effekterna på gods- och busstransporter är mindre uttalade. Konsekvenserna för transportsystemet och samhället kan endast observeras på längre sikt.

Genomförandet av lagen bör stödjas av andra styrinstrument. En konsekvent övervakning av lagens effekter bör stödjas, och riktade studier bör genomföras vid behov. En konsekvensbedömning bör göras mellan 2025 och 2027, med beaktande av de långsiktiga effekterna på samhället och transportsystemet.

Nyckelord utvärdering, trafikmarknaden, tjänster för trafiken, lagen om transportservice, MaaS, digitalisering av trafiken, trafiktjänster, tjänster, uppskattning, marknader

ISBN PDF 978-952-243-893-5
Ärendenummer VN/25107/2021

ISSN PDF 1795-4045
Projektnummer –

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-893-5>

Did the regulatory reform improve transport services? Ex-post evaluation of the Transport Services Act

Publications of the Ministry of Transport and Communications 2022:11

Publisher Ministry of Transport and Communications

Author(s) Petri Uusikylä, Aleksis Oreschnikoff, Urho Lintinen, Suvi Jaakkola, Seppo Lampinen, Saara Valtonen, Vesa Salminen, Juha Kettinen
Editor(s) Petri Uusikylä and Aleksis Oreschnikoff
Language Finnish **Pages** 195

Abstract

During Prime Minister Sipilä's term, a major reform of transport legislation was carried out to promote the liberalisation of transport services and the emergence of a functioning transport market. This was based on a vision for the future of transport that called for opening up markets, promoting digitalisation, improving regulation and emphasising customer orientation.

The aim of the evaluation is to provide information on the impact of the law, how its objectives have been achieved and what has contributed to their realisation.

A key finding of the evaluation is that the purpose of the law is justified and supported by stakeholders. However, the way it has been implemented has not been entirely successful: responsibilities and obligations have created some confusion among stakeholders. The Act has to some extent promoted innovation and market orientation, although it has not yet created a significant MaaS ecosystem in Finland. The impact on freight and bus transport is less pronounced. Impacts on the transport system and society can only be observed in the longer term.

The implementation of the law should be supported by other instruments of governance. Consistent monitoring of the impact of the law should be supported, and targeted studies carried out where necessary. An impact assessment should be carried out between 2025 and 2027, considering the longer-term effects on society and the transport system..

Keywords ex-post assessment, transport market, transport services, Act on Transport Services, MaaS, digitalisation in transport, transport services, services, assessment, markets

ISBN PDF 978-952-243-893-5

Reference number VN/25107/2021

ISSN PDF 1795-4045

Project number –

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-893-5>

Sisältö

Esipuhe	8
1 Johdanto	9
2 Liikenteen toimintaympäristön muutos	12
2.1 Liikennejärjestelmä ja -markkinat Suomessa	12
2.2 Sääntely-ympäristön kehitys	18
3 Jälkiarvioinnin toteutus	22
3.1 Lähestymistapa.....	22
3.2 Liikennepalvelulain vaikutuslogiikka.....	24
3.3 Menetelmät ja aineistot.....	26
4 Liikennepalvelulain tavoitteet, valmistelu ja toimeenpano	33
4.1 Liikennepalvelulaki	33
4.2 Lain tavoitteenasettelu ja vaikutusolettamat	44
4.3 Sidosryhmien näkemyksiä liikennepalvelulain tavoiteasetannasta	46
4.4 Valmistelu, toimeenpano ja seuranta	53
5 Liikennepalvelulain vaikutusten arviointi	64
5.1 Vaikutukset tieliikenteen tavarankuljetukseen.....	67
5.2 Vaikutukset linja-autoliikenteeseen.....	76
5.3 Vaikutukset taksiliikenteeseen	87
5.4 Vaikutukset liikenteen uusiin palveluihin (MaaS) ja tiedon yhteentoimivuuteen...	108
5.4.1 MaaS ja liikennepalvelulaki.....	110
5.4.2 Vaikutukset yritysten liiketoimintaan ja innovaatioihin	119
5.4.3 Vaikutukset MaaS-ekosysteemin kansainväliseen kilpailukykyyn.....	129
6 Liikennepalvelulain järjestelmätason vaikuttavuus	134
6.1 Liikennepalveluiden uudistaminen systeemisenä polkuna	134
6.2 Havaitut muutokset liikennejärjestelmän tasolla.....	136
6.3 Liikennejärjestelmätasojen muutosten yleiset edellytykset ja mahdolliset seuraukset pitkällä aikavälillä	150
6.4 Lain muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	155
7 Johtopäätökset ja kehittämissuosituks	160
7.1 Johtopäätökset.....	160
7.2 Kehittämissuosituks	172
Lähteet	175

Liitteet	181
Liite 1 Lista haastatelluista	181
Liite 2 Lista työpajoihin osallistuneista ja työpajaohjelmasta	182
Liite 3 Sähköisen kyselyn jakaumat	183

ESIPUHE

Laki liikenteen palveluista (320/2017), eli liikennepalvelulaki, tuli pääosin voimaan kesällä 2018. Lain hyväksymisen yhteydessä eduskunta edellytti, että valtioneuvosto antaa liikenne- ja viestintävaliokunnalle kirjallisen selvityksen lain vaikutuksista ja mahdollisista muutostarpeista viimeistään vuoden 2018 loppuun mennessä ja pidemmän aikavälin seurantaa ja vaikutuksia koskevan selvityksen viimeistään vuoden 2022 loppuun mennessä.

Liikenne- ja viestintäministeriö on pitänyt tärkeänä, että lain pidemmän aikavälin vaikutuksia koskevan selvityksen valmistelussa hyödynnetään ministeriön ulkopuolista tieteilistä osaamista ja näkemystä. Liikenne- ja viestintäministeriö on kilpailutuksen jälkeen tilannut tämän ulkopuolisen jälkiarvioinnin.

Hankintapyynnössä jälkiarviointiraportin edellytettiin olevan perusteellinen selvitys siitä, miten liikennepalvelulain alkuperäiset tavoitteet ovat toteutuneet ja minkälaisia vaikutuksia liikennepalvelulailla on ollut liikennejärjestelmään, liikennemarkkinoihin ja yhteiskuntaan laajasti. Työssä tuli huomioida vuonna 2018 laadittu lyhyen aikavälin seurantareportti. Jälkiarvioinnin yksityiskohtaisemman sisällön, indikaattorit ja käytettävät lähteet selvityksen tekijät ovat voineet valita parhaaksi katsomallaan tavalla. Jälkiarviointiraportin sisällystä, johtopäätöksistä ja suosituksista vastaavat raportin laatijat.

Jälkiarvioinnin ovat toteuttaneet Frisky & Anjoy Oy, Linea Konsultit Oy ja 4FRONT Oy. Selvityksen tekemistä on tukenut ohjausryhmä, jossa olivat edustettuina liikenne- ja viestintäministeriö ja Liikenne- ja viestintävirasto Traficom.

Ohjausryhmän puolesta

Hanna Laurila
Hallitusneuvos, Palveluosasto
Liikenne- ja viestintäministeriö
Lokakuu 2022

1 Johdanto

Suomessa toteutettiin Juha Sipilän hallituskauden aikana laaja liikenteen palveluiden uudistus, jonka avulla pyrittiin edistämään liikenteen palvelullistumista ja toimivien liikennemarkkinoiden syntymistä. Kolmessa vaiheessa toteutetun lakiuudistuksen taustalla on ollut vahva visio liikenteen tulevaisuudesta, jonka katsottiin edellyttävän markkinoiden avaamista, digitalisaation edistämistä, sääntelyn tehostamista sekä käyttäjä- ja asiakaslähtöisyyden korostamista. Esikuvana uudistukselle on pidetty viestintämarkkinoiden avaamista kilpailulle 1990-luvulla ja 2000-luvun alkuvuosina. Laki liikenteen palveluista eli niin kutsuttu liikennepalvelulaki (tästä eteenpäin LIPA-laki tai LIPA) toteutettiin kolmessa vaiheessa vuosien 2016–2018 aikana. Tämän jälkeen lakia on korjattu ja uudistettu useasti niin taksisääntelyn epäkohtien, EU-sääntelyn kuin koronapandemiankin johdosta. Kokonaisuudessaan liikennepalvelulain tarkoituksena on ollut suotuisan toimintaympäristön rakentaminen digitaalisten palveluiden, uusien liiketoimintamallien ja teollisen internetin sovellusten kehittämiseksi. Tämän lisäksi lailla on pyritty purkamaan turhaa sääntelyä ja luomaan paremmat edellytykset liikennejärjestelmän tarkasteluun yhtenä kokonaisuutena. Näiden edellytysten kautta on tavoiteltu liikenteen palveluistumiseen ja markkinaehtoisuuden vahvistamiseen liittyviä muutoksia sekä henkilö- että tavaraliikenteessä, liikenteen eri toimintamuodoissa, mutta myös liikennejärjestelmässä ja laajemmin yhteiskunnassa.

Lakihankkeen ensimmäistä vaihetta koskenut hallituksen esitys (hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 161/2016 vp) annettiin eduskunnalle syksyllä 2016. Eduskunta hyväksyi lain liikenteen palveluista (320/2017) ja erät siihen liittyvät lait huhtikuussa 2017. Vuonna 2017 liikennepalvelulain säätämisen yhteydessä eduskunta edellytti, että valtioneuvosto seuraa tiiviisti lain vaikutuksia ja ryhtyy tarvittaessa viipymättä toimiin sääntelyn muuttamiseksi. Eduskunnan lausumassa todettiin, että valtioneuvoston tulee antaa liikenne- ja viestintävaliokunnalle kirjallinen selvitys lain lyhyen aikavälin vaikutuksista ja mahdollisista muutostarpeista viimeistään vuoden 2018 loppuun mennessä. Pidemmän aikavälin seurantaa ja vaikutuksia koskeva selvitys tulee puolestaan antaa valiokunnalle viimeistään vuoden 2022 loppuun mennessä. Ensin mainittu liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) kirjallinen selvitys valmistui joulukuussa 2018¹ ja tämä arviointiraportti vastaa jälkimmäiseen selvitysvaateeseen. Nyt toteutettu jälkiarviointi seuraa

1 Karjalainen, J. & Miettinen, K. (2018). Liikennepalvelulain seurantaraportti. Liikenne ja viestintäministeriön julkaisuja 14/2018. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161242>

tietopyynnön mukaisesti vuoden 2018 seurantaraporttia, mikä tarkoittaa, että tunnistettu vaikutuslogiikka, lain vaikutusmekanismit ja käytettävissä ollut seuranta-aineisto sekä tarkastellut henkilö- ja tavaraliikenteen toimintamuodot tieliikenteessä perustuvat seurantaraportin sisältöön.

Tämän jälkiarvioinnin tavoitteena tuottaa tuottaa eduskunnalle ja valtioneuvostolle kattavasti tietoa siitä, millaisia vaikutuksia liikennepalvelulailla on ollut sekä miten lain alkuperäiset tavoitteet ovat toteutuneet ja mitkä asiat ovat vaikuttaneet keskeisesti tavoitteiden toteutumiseen tai toteutumisen edellytyksiin. Tavoitteena on tuottaa lain kokonaisvaltainen arviointi, mikä edellyttää myös lain valmistelun, tavoitteenasettelun sekä seurannan ja siihen liittyvien toimenpiteiden kriittistä tarkastelua. Selvityshankkeen keskeisin tavoite on arvioida liikennepalvelulain pidemmän aikavälin (vuodesta 2018 vuoteen 2022) vaikutuksia huomioiden myös muut yhteiskunnalliset muutostekijät, kuten vuodesta 2020 laajasti yhteiskuntaa muuttanut covid-19 pandemia. Jälkiarvioinnin kannalta keskeistä on huomioida myös hallituskausien vaihdot vuosien 2017 ja 2022 välillä sekä kolmen (Sipilän, Rinteen, Marinin) hallitusohjelman sisältöjen painotukset lakien ja politiikkatoimenpiteiden toimeenpanossa. Liikennepalvelulakia on sopeutettu kunkin hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti, mikä tekee johdonmukaisen pitkän aikavälin vaikutusarvioinnin haasteelliseksi.

Vaikutusten arvioinnissa pyritään mahdollisuuksien mukaan huomioimaan oikeusministeriön säädösvalmisteluohjeiden mukaisesti taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toiminnassa, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset.² Arvioinnin lähestymistapa on systeeminen, mikä mahdollistaa lain vaikutuslogiikkaa mukaillen liikenteen palveluita ja yhteiskuntaa koskevan läpileikkaavuuden tarkastelun; miten lailla on pyritty edistämään systeemitason muutosta, jossa yksittäiset toimintamuodot ja sektorit (esim. linja-autoliikenne, tavaraliikenne, taksiliikenne tai tietosäätely) sekä liikennejärjestelmä ja -markkinat kytkeytyvät laajempiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin (esim. talous, viranomaistoiminta ja ympäristö). Tämän hankkeen loppuraportin tarkoituksena on esitellä toteutettua selvitystyötä.

Vuonna 2018 toteutetussa lyhyen aikavälin seurantaraportissa määriteltyjen seurantaindikaattoreiden mukainen vaikutusarviointi on tärkeä osa johdonmukaista jälkiarviointia. Tämän lisäksi tavoitteiden ja oletettujen vaikutusten toteutumista tarkastellaan laajemmasta ja strategisemmasta vaikuttavuusarvioinnin näkökulmasta, jonka tarkoituksena on arvioida lain kykyä edistää tavoiteltua muutosta liikenteessä ja laajemmin yhteiskunnassa.

2 Eri vaikutuslajien huomioiminen riippuu olennaisesti lain vaikutuslogiikasta sekä saatavilla olevasta seuranta-aineistosta. Säädösvaikutusten arviointiohjeet ks.: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76082> ja tarkistuslista ks.: https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4734373/Vaikutusten_tunnistamisen_tarkistuslista.pdf/5d2a8323-1042-47e3-911f-2550df1b94fe/Vaikutusten_tunnistamisen_tarkistuslista.pdf?t=1496312473000

Molemmat pohjustavat tässä loppuraportissa esitettyjä johtopäätöksiä ja toimenpidesuosituksia. Kokonaisvaltaisessa vaikutus- ja vaikuttavuusarvioinnissa huomioidaan ensin lain tavoitteet, oletetut vaikutukset sekä odottamattomat tai ei-toivotut vaikutukset. Tämän jälkeen, politiikkarelevanttien johtopäätösten ja toimenpidesuosistusten tueksi, laista johdettuja vaikutuksia tarkastellaan systeemisen muutoksen näkökulmasta, jossa useammat muutostekijät ja keskinäisriippuvuudet pyritään huomioimaan mahdollisimman tarkasti. Seurantaindikaattoreiden mukainen vaikutusarviointi sekä systeemisestä näkökulmasta tarkasteltu vaikuttavuusarviointi yhdessä mahdollistavat liikennepalvelulain kokonaisvaltaisen jälkiarvioinnin.

Tämä loppuraportti alkaa hankkeen lähtökohtien ja liikenteen palveluiden toiminta- ja sääntely-ympäristön muutoksen tarkastelulla (luku 2). Tämän jälkeen esitellään arvioinnin lähestymistapaa ja sovellettavaa analyttistä viitekehystä sekä keskeisiä aineistonkeruumenetelmiä ja arvioinnissa käytettäviä aineistoja (luku 3). Liikennepalvelulaki esitellään tiivistetysti ja sen valmisteluun, toimeenpanoon ja seurantaan vaikuttavia tekijöitä tarkastellaan luvussa 4. Lain seurantaindikaattoreiden mukainen arviointi (luku 5), käsittelee eri liikennemuotoihin ja tietosääntelyyn kohdistuneita vaikutuksia. Luvussa 6, puolestaan käsitellään liikennepalvelulain vaikutuksia liikennejärjestelmään sekä lain laajempaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta siltä osin kuin se on saatavilla olevan aineiston mukaan mahdollista. Lopuksi loppuraportissa esitetään jälkiarvioinnin keskeisimmät johtopäätökset ja näiden pohjalta luodut toimenpidesuosituksukset (luku 7). Raportissa vastataan tarjouspyynnön ja hankesuunnitelmassa esitetyn työsuunnitelman mukaisesti seuraaviin arviointikysymyksiin:

1. Miten liikennepalvelulain alkuperäiset tavoitteet ovat toteutuneet?
2. Millaisia vaikutuksia liikennepalvelulailla on ollut liikennejärjestelmään, liikennemarkkinoihin ja laajasti yhteiskuntaan?
3. Miten nämä vaikutukset näkyvät taksiliikenteessä, linja-autoliikenteessä, tavaraliikenteessä, liikenteeseen liittyvän tiedon yhteentoimivuudessa, liikenteen uusissa palveluissa tai muutoin laajasti yhteiskunnassa?

Hankkeen aluksi jälkiarvioinnin rajausta tarkennettiin yhdessä ohjausryhmän kanssa. Jälkiarvioinnissa keskitytään lain vaikutuksiin tieliikenteessä tavaraliikennettä, linja-autoliikennettä ja taksiliikennettä koskien. Rajaus pohjautuu vuoden 2018 seurantaraporttiin. Esi-merkiksi uudet alustapohjaiset kevyen liikenteen liikkumismuodot, kuten sähkökäyttöiset potkulaudat, tai muut kevyen liikenteen palvelut, kuten tavarankuljetusrobotit, ovat jääneet tutkimuksellisen rajauksen ulkopuolelle. Tiedon yhteentoimivuutta ja lain vaikutuksia tietosääntelyyn käsitellään erityisesti MaaS-periaatteiden mukaisten toimintatapojen edistämisen kautta. Liikennejärjestelmään ja -markkinoihin kohdistuvia vaikutuksia käsitellään niiltä osin, kun ne tukevat hankkeen lähestymistapaa ja viitekehystä.

2 Liikenteen toimintaympäristön muutos

Liikenneala on ollut 2010-luvulla merkittävien muutospaineiden alla. Kansainvälisesti merkittävät ilmiöt, niin kutsutut megatrendit, kuten kaupungistuminen, ilmastomuutos ja digitalisaatio, vaikuttavat liikennealan kansallisiin ja ylikansallisiin kehityskulkuihin. Nämä ovat osaltaan luoneet tarpeen uudistaa suomalaista liikennelainsäädäntöä. Liikenteen palveluistuminen, uusien liikennemuotojen ilmaantuminen ja liikkumisen palveluiden kehittäminen ovat osaltaan vaatineet julkisilta toimijoilta ja lainsäätäjiltä uusia lähestymistapoja liikennejärjestelmän sekä eri liikenteen toimintamuotojen hallintaan. Henkilö- ja tavaraliikenteen monipuolistuessa liikenteen ja liikkumisen palveluista puhutaan usein yhtäläisinä käsitteinä. Tässä osiossa käydään tiivistetysti läpi liikenteen palveluiden toimintaympäristö, joka muodostuu sekä liikennejärjestelmästä ja -markkinoista (sisältyen henkilö- ja tavaraliikenteen palvelut) että näitä palveluita ohjaavasta politiikka- ja sääntely-ympäristöstä.

2.1 Liikennejärjestelmä ja -markkinat Suomessa

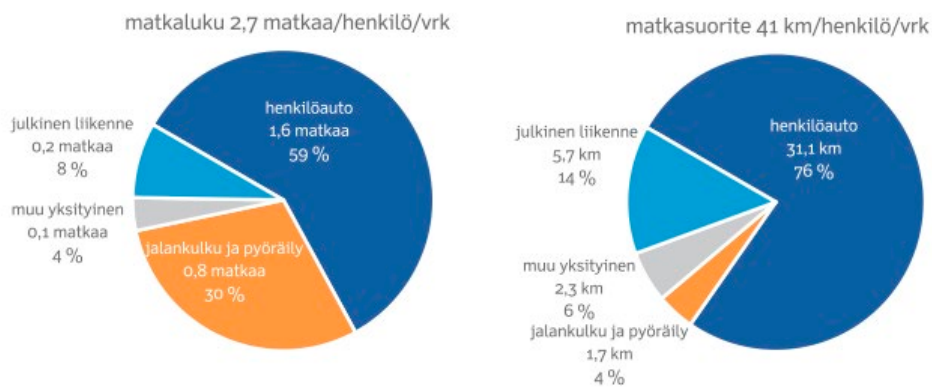
Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa vuosille 2021-2032³ todetaan liikennejärjestelmän nykytilasta muun muassa, että suomalaiset liikkuvat ja kuljettavat pääosin tieverkolla. Kuitenkin suurten massojen kuljetuksissa korostuu rataverkon merkitys. Lähes 90 % suomalaisista asuu kaupunkiseutujen vaikutusalueilla, jotka laajenevat edelleen. Omalla asuinseudulla henkilöauto on käytetyin kulkumuoto lukuun ottamatta pääkaupunkiseutua, jossa kävelymatkoja tehdään hieman henkilöautomatkoja useammin.

Liikkumispalveluista valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa todetaan, että liikkumispalvelujen kokonaisuus on kasvussa sekä liikevaihdolla että kotitalouksien kuluksella mitattuna. Matkaketjujen toimivuuden ja sujuvuuden lisäämistä pidetään suunnitelmassa tärkeänä myös matkan alku- ja loppupään osalta. Matkustajainformaation roolia pidetään keskeisenä toimivan matkaketjun mahdollistajana.

3 Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021-2032. Valtioneuvoston julkaisu 2021:75. Helsinki 2021.

Tuoreimmat valtakunnalliset tiedot liikkumisesta ovat saatavilla valtakunnallisesta henkilöliikennetutkimuksesta vuodelta 2016. Uuden valtakunnallisen tutkimuksen tulokset julkaistaneen loppuvuodesta 2022. Vuonna 2016 kotimaanmatkojen matkaluku oli keskimäärin 2,7 matkaa henkilöä kohti vuorokaudessa ja matkasuorite 41 kilometriä henkilöä kohti vuorokaudessa. Matkaluku ja matkasuorite jakautui kulkutavoittain seuraavasti:

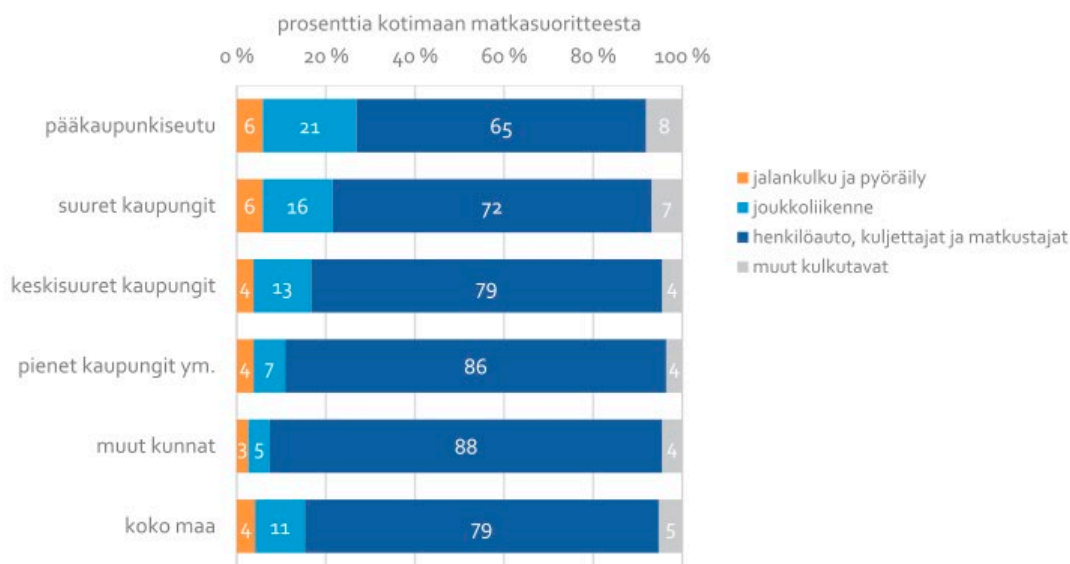
Kuvio 1. Kotimaanmatkojen matkaluku ja matkasuorite kulkutavoittain. Pakettiautot sisältyvät luokkaan 'muu yksityinen'.



Henkilöautoilla tehtiin lähes 60 % matkojen lukumäärästä ja noin kolme neljäsosaa matkasuoritteesta (henkilökilometreistä). Julkisen liikenteen osuus jakautui siten, että linja-auton osuus oli kuusi prosenttia, raideliikenteen viisi prosenttia, lentoliikenteen kaksi prosenttia ja taksin yksi prosentti.

Henkilöauton osuus kotimaanmatkojen suoritteesta on valtakunnallisen henkilöliikennetutkimuksen mukaan hallitseva kaikissa kuntaryhmissä siitä huolimatta, että joukkoliikenteen osuudessa on huomattavia eroja:

Kuvio 2. Kotimaan matkasuoritteiden kulkutapaosuudet asuinkuntaryhmittäin



Kotimaan kuljetussuorite jakautui vuonna 2020 kuljetusmuodoittain seuraavasti⁴:

Tiekuljetukset	27.900 miljoonaa tonnikilometriä (75 %)
Raidekuljetukset	6.700 miljoonaa tonnikilometriä (18 %)
Vesikuljetukset	2.800 miljoonaa tonnikilometriä (7 %)

Lentoliikenteen kuljetusmäärät ovat tonnikilometreinä vähäisiä suhteessa muihin kuljetusmuotoihin.

Tiekuljetuksista noin 75 % on alle 50 kilometrin mittaisia ja niiden tonneista kaksi kolmasosaa on maa-aineksia. Yli 400 kilometrin matkoilla kulkee vain kolme prosenttia tonneista ja viisi prosenttia tonnikilometreistä.

⁴ Traficom; <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/tiekuljetusten-kuljetusmaarat>, päivitetty 9.12.2021

Liikennemarkkinoiden pääpiirteet

Tilastokeskuksen arvion mukaan vuonna 2019 henkilöliikennemarkkinoiden koko oli 8,7 miljardia euroa ja tavara- ja logistiikkamarkkinoiden koko 13,4 miljardia euroa. Koko liikennealan ja sitä tukevien markkinoiden liikevaihto oli 71 miljardia euroa.⁵

Linja-auto- ja taksiliikenteen markkinat olivat ennen koronapandemiaa vuonna 2019 arvion mukaan yhteensä noin 2,4 miljardia euroa (liikevaihdossa mitattuna). Taksiliikenteen osuus oli tästä noin puolet. Linja-autoliikenteen liikevaihdosta runsaat puolet tuli paikallisliikenteestä, vajaa puolet kauko- ja tilausliikenteestä. Taksiliikenteen liikevaihdosta tuli noin 40 % julkisen sektorin hankkimista tai korvaamista kyydeistä, loput yksityishenkilöiltä tai yrityksiltä.⁶

Taksiliikenteen julkinen rahoitus matkakorvauksina oli vuonna 2018 yhteensä noin 445 miljoonaa euroa. Linja-autoliikenne sai suoraa rahoitusta yhteensä 320 miljoonaa euroa ja matkakorvauksia 176 miljoonaa euroa.⁷

Linja-auto- ja taksiliikenteen matkustajamäärä oli vuonna 2018 yhteensä noin 380 miljoonaa, josta taksin osuus oli 46 miljoonaa. Junalla ja metrolla kulki kummallakin vajaa 90 miljoonaa matkustajaa, raitiovaunulla runsaat 60 miljoonaa. Muiden liikennemuotojen osuus oli alle 10 miljoonaa matkustajaa. Henkilökilometreissä junien osuus oli lähes yhtä suuri kuin linja-autojen, taksien osuus puolestaan hieman suurempi kuin metron.

On syytä huomata, että taksiliikenteen liikevaihto oli ennen koronapandemiaa hieman suurempi kuin linja-autoliikenteen, vaikka matkustajamäärä on alle 15 % linja-autoliikenteestä. Myös henkilötyövuosien mukaan arvioituna taksiliikenteessä työskenteli hieman enemmän henkilöstöä kuin linja-autoliikenteessä.

Koronapandemian aikana tapahtuneet muutokset linja-auto- ja taksiliikenteessä ovat olleet huomattavia. Traficomien liikennemarkkinakatsauksen (26.5.2021) mukaan taksien ja joukkoliikenteen korttimaksujen määrä väheni alkuvuodesta 2020 noin 70 %. Esimerkiksi Helsingin seudun liikenteen HSL:n matkustajamäärät olivat tammi-toukokuussa 2022 edelleen noin 30 prosenttia alhaisemmat kuin vuonna 2019.⁸ Muilla kaupunkiseuduilla muutokset ovat olleet samaa suuruusluokkaa.

5 Ojala, L., Paimander, A., & Friman, E. ym. (2021) Maanteiden henkilöliikenteen markkintilannekartoitus. Logscale Oy. Julkinen lyhennelmä 27.4.2021.

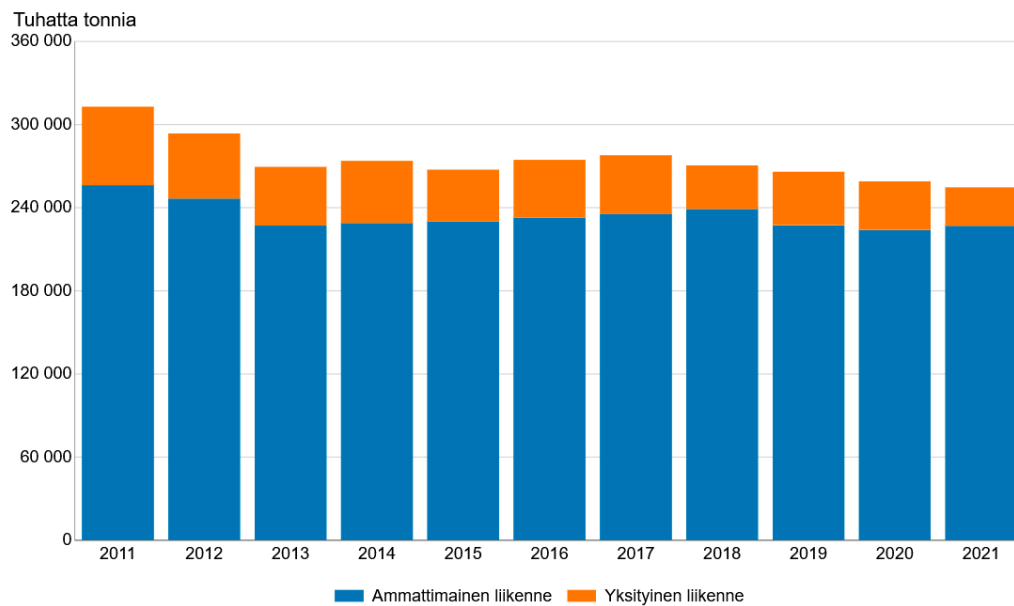
6 Luukkonen, E. (2021) Taksipalveluiden julkinen kilpailutus. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 8/2021.

7 Ojala ym. (2021)

8 HSL (2022). Matkustajamäärien seuraaminen. Tutkimus, saatavilla: www.hsl.fi/hsl/tutkimukset/matkustajamaerien-seuranta

Tavaraliikennemarkkinoissa ei ilmennyt vastaavaa kehitystä koronapandemian aikana. Kuorma-autojen tavarankuljetukset kotimaan liikenteessä ovat olleet hitaassa laskussa vuodesta 2017, eikä trendi muuttunut vuosien 2020–2021 aikana.⁹

Kuvio 3. Kuorma-autojen tavarankuljetukset kotimaan liikenteessä vuosina 2011–2021.



Liikennejärjestelmän palveluistuminen

Liikennejärjestelmän ja -markkinoiden palveluistumisella viitataan kehitykseen, jossa liikenteen palveluiden tarjonnassa ja kysynnässä tapahtuu kasvua erityisesti lisääntyneen asiakaslähtöisyyden, digitaalisten alustojen, uusien innovaatioiden ja olemassa olevan kuluneuvokapasiteetin tehokkaamman jakamisen ja yhteiskäytön seurauksena. Uusilla liikennepalveluilla viitataan tyypillisesti sellaisiin liikkumisen ja kuljettamisen palveluihin, jotka perustuvat digitalisaation ja alustatalouden tuomiin mahdollisuuksiin. Esimerkkejä tällaisista ovat kyytien jakamiseen ja tilaamiseen keskittyvät alustapohjaiset palvelut sekä erilaiset niin kutsutut mikroliikenteeseen keskittyvät kevyen liikenteen palvelut, kuten yhteiskäyttöiset sähköpotkulaudat ja kaupunkipyörät.¹⁰

⁹ Tilastokeskus (2022). Kuorma-autoilla kuljetettiin tavaroita vuonna 2021 hieman edellisvuotta vähemmän. Tiedote, saatavilla: www.stat.fi/julkaisu/ckt8marmw5gy60c002pblyd15, viitattu 5.8.2022

¹⁰ Sihvola, ym. (2021): Liikenteen palveluistumisen vaikutukset liikenteen kasvihuonepäästöihin. Liikenne- ja viestintäministeriö: Helsinki.

Tarve edistää liikenteen palveluistumista nivoutuu voimakkaasti yhteiskunnan digitalisointumiseen ja ilmastonmuutoksen hillitsemiseen. Liikenteen tuottamia kasvihuonekaasupäästöjä tulisi pyrkiä vähentämään, ja uusien liikkumispalveluiden on ennakoitu vähentävän esimerkiksi henkilöautosuoritetta.¹¹ Lisäksi liikenne- ja viestintäverkot ovat tulevaisuudessa nivoutumassa toisiinsa yhä voimakkaammin: digitalisaatio, liikenteen älykkyys ja lisääntyvä tieto edesauttavat liikenteen ja viestinnän yhteensulautumista, mikä vaikuttaa merkittävästi niin tavaroiden kuin ihmisten kuljettamiseen.¹²

Palveluistumisessa keskeisenä ulottuvuutena on MaaS (Mobility as a Service, liikkuminen palveluna). MaaS on vielä ilmiönä sekä käsitteenä merkitysalaltaan jokseenkin jäsentymätön ja sillä voidaankin viitata useisiin eri integraatiotasoihin (toteutustapoihin)¹³. Laajimmassa merkityksessä MaaS:illa voidaan viitata kattavasti koko ajattelutapaan liikenteen palveluiden käytön lisääntymisestä, kun taas kapeammin ymmärrettynä MaaS viittaa yksittäiseen palvelumuotoon eri palveluntarjoajien liikkumispalveluista koottuihin palvelukokonaisuuksiin, joita käyttäjä hallitsee digitaalisen sovelluksen kautta. Keskiössä ovat niin kutsutut multimodaalit matkakaketjut eli useita eri kulkumuotoja yhdistelevät palvelukokonaisuudet. Näin ollen MaaS-palveluiden tarjoajat eivät välttämättä omista omaa kalustoa, vaan pyrkivät luomaan loppuasiakkaille lisäarvoa yhdistelemällä ja välittämällä eri palveluntarjoajien kyytejä digitaalista alustaa hyödyntäen.¹⁴

Ennen liikennepalvelulain tuomia muutoksia liikennetiedon yhteentoimivuuden aste oli matala, sillä tietojen yhteentoimivuudesta ei ollut juurikaan säädöksiä muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Liikennepalvelulain yhtenä keskeisenä tavoitteena olikin eri datalähteiden yhteentoimivuuden parantaminen, mikä nähtiin MaaS-palveluiden kehittymisen esiehtona: liikkumispalveluita tarjoavat yritykset veloitettiin avaamaan rajapinnat tarjoamiinsa palveluihin, jolloin tietojen yhteentoimivuus kasvaisi. Rajapintojen avaamisen arvioitiin lisäävän yritysten hallinnollista taakkaa, mutta toisaalta sen arvioitiin myös aikaistavan yrityksiin kohdistuvia ja vaikutuksiltaan positiivisia digitalisaatioon liittyviä investointeja.

11 Emt.

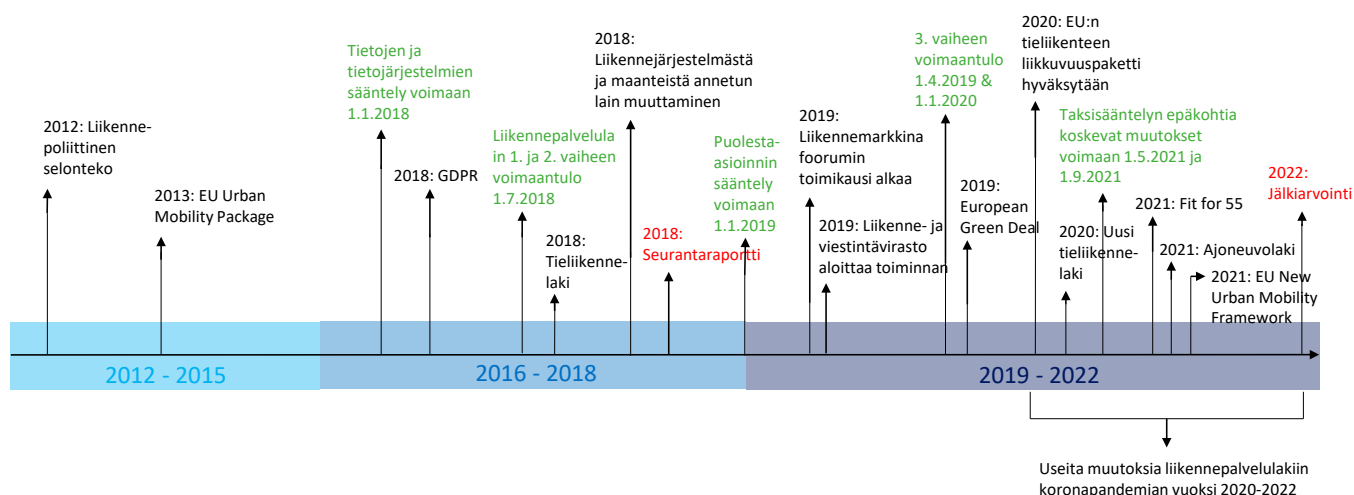
12 Valtioneuvosto (2021): Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021–2032. Valtioneuvosto: Helsinki; kyydinjakopalveluiden skenaarioista ks. OECD/ITF (2017): Shared Mobility Simulations for Helsinki. International Transport Forum: Pariisi.

13 Ks. Mladenović & Haavisto (2021): Interpretative flexibility and conflicts in the emergence of Mobility as a Service: Finnish public sector actor perspectives. Case Studies on Transport Policy 9: 2, 851–859.

14 Sihvola, ym. (2021)

2.2 Sääntely-ympäristön kehitys

Kuvio 4. Kuvio 4. Liikennepalveluihin ja liikennejärjestelmään liittyvä sääntely- ja politiikkaympäristö 2012–2022.



Liikennepalveluiden laatu, kustannustehokkuus ja liikennemarkkinoiden toimivuus erityisesti asiakkaan tai käyttäjän näkökulmasta katsottuna nähtiin 2010-luvun alkupuolella heikkona. Kokonaisuudistuksen tarpeellisuus nostettiin esiin useilla liikenteen kehittämisen foorumeilla (esim. ITS-Finland, Liikenneklubi jne.). Näiden myötävaikutuksesta liikenteen palveluita ohjaavaa lainsäädäntöä lähdettiin tavoitteellisesti kehittämään jo ennen liikennekaaren nimellä tunnettua sääntelyuudistust.¹⁵ Liikennepalvelulain esivalmistelua ja liikennesääntelyn uudistuksen pohjustusta tehtiin pitkään ennen varsinaista liikennekaaren valmistelua Sipilän hallituskauden aikana.¹⁶ Tämän vuoksi tässä jälkiarviointihankkeessa liikennepalvelulaki nähdään osana laajempaa liikenteenpalveluihin ja liikennejärjestelmään liittyvää sääntely-ympäristöä liikennepoliittisen selonteon valmistuttua vuonna 2012.

Kuviossa 4 yllä on havainnollistettu keskeisimpiä tieliikenteen sääntely-ympäristön kansallisia ja EU-tason osa-alueita.¹⁷ Ennen vuotta 2012 merkittäviä liikenteen ja liikenteen palveluiden kehittämiseen liittyviä sääntely- tai politiikka-aloitteita ovat mm.

15 Haastatteluaineisto.

16 Haastatteluaineisto.

17 Kuvio ei ole tyhjentävä ja on koottu hankkeen kannalta relevanteista avoimista lähteistä.

joukkoliikennelaki ja EU:n palvelusopimusasetus vuodelta 2009 ja EU:n älykkään liikennejärjestelmien direktiivi, niin kutsuttu ITS-direktiivi (*Intelligent Transport Systems*) vuodelta 2010. Liikennepalvelulakiin sen voimaantulon jälkeen liittyneet säädösmuutokset esitellään tämän raportin kappaleessa 4.1.

Vuoden 2012 liikennepoliittisessa selonteossa¹⁸ tunnistettiin kuusi perimmäistä tavoitealuetta: 1) palvelutaso, 2) talouskasvu, 3) turvallisuus, 4) ilmasto ja ympäristö, 5) tasavertaisuus ja 6) julkinen talous. Tavoitealueet jakautuvat edelleen täsmällisemmiksi keinotavoitteiksi ja kytkeytyvät selonteon linjauksiin ja toimenpidekokonaisuuksiin. Selonteon vaikutusten arvioinnissa on analysoitu, millaisia vaikutuksia linjauksista seuraa ja kuinka linjaukset vaikutusten näkökulmasta edistävät asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi on arvioitu, onko linjauksilla tavoitteiden suunnasta poikkeavia myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia.

Selonteossa nostetaan esiin edellä mainittujen tavoitealueiden kohdalla toteutettavia keskeisten linjausten sisältöjä ja oletettuja vaikutuksia. Linjaukset, kuten ”pääväylien palvelutason parantaminen vaikuttaa etenkin kuljetusvaltaisen yritystoiminnan tuottavuuteen parantamalla yhden tuotannon tekijän (infrastruktuuri) laatua” tai ”tieverkon hankkeet parantavat liikenneturvallisuutta monin paikoin” ovat sinänsä perusteltuja ja samoin niiden taustalla olevat käytännön toimenpiteet. Nämä osa-alueet liittyvät keskeisesti liikennejärjestelmään, mutta jäävät tämän selvityshankkeen ulkopuolelle sillä ne eivät kuulu liikennepalvelulain piiriin. Edellä mainitut esimerkit perustuvat kausaalimalliin, jonka käsitteellisenä haasteena kuitenkin on se, että tavoitteet ja vaikutukset saattavat muodostaa keskenään lähes identtiset tietosisällöt. Tällöin ei voida välttää kehäpäätelmän kaltaisia tulkinnoita, kuten esimerkiksi sellaisilta, että panostamalla liikenteen turvallisuuteen parannetaan liikenteen turvallisuutta tai toteuttamalla ilmasto- ja ympäristöystävällisiä linjauksia voidaan minimoida ympäristöhaittoja. Vaikutusarvioinnin toteuttamiseksi on tärkeää pyrkiä muodostamaan selkeät käsitteelliset erot sekä vaikutussuhde vaikutusmekanismien (lain edellyttämät toimenpiteet) ja tavoitteiden välille.¹⁹

Liikennejärjestelmäsuunnittelu käynnistyi 1990-luvulla ja jo silloin yhtenä keskeisenä tavoitteena oli liikenteen ja maankäytön yhteensovitus.²⁰ Suunnittelua tehtiin maakunnissa ja kaupunkiseuduilla vapaaehtoisuuteen perustuen ja erilaista lähtökohdista²¹ käsin.

18 LVM (2012). Kilpailukykyä ja hyvinvointia vastuullisella liikenteellä. Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle 2012.

19 Vaikutuslogiikkaa ja arviointiviitekehystä käydään tarkemmin läpi kappaleessa 3.

20 HE 45/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle maantielain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_45+2018.aspx

21 Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä 2005/503, 15 a §

Liikennejärjestelmäsuunnitelma on vähintään yhden kerran laadittu kaikissa maakunnissa, suurimmilla kaupunkiseuduilla ja myös muilla seuduilla 2000-luvulla. Liikennejärjestelmäsuunnittelun tavoitteena on edistää toimivaa, turvallista ja kestävästä liikennejärjestelmästä ottamalla erityisesti huomioon muun muassa eri ihmisryhmien liikkumistarpeet ja matkaketjujen toimivuus elinkeinoelämän kuljetustarpeet ja kuljetusketjujen toimivuus, tiedon ja digitalisaation hyödyntämismahdollisuudet sekä yksityiset ja markkinaehtoiset liikennepalvelut sekä liikenne- ja kuljetuspalvelut.

Liikennejärjestelmäsuunnittelussa on 2010-luvulta lähtien otettu käyttöön palvelutasolähtöinen suunnittelu. Keskeistä suunnitteluprosessissa on, että ensin päätetään yhteisistä tavoitteista ja sitten suunnitellaan tavoitteita toteuttavia ratkaisuja laajaa keinovalikkoa (mm. tulevaisuuden liikennepalvelut, automaatio ja käyttäytymisen muutokset) hyödyntäen. Palvelutasojärjestelyn tavoitteena on ollut päästää irti siitä, että suunnittelun lähtökohdaksi ja tavoitteeksi olisi jokin ennalta määrätty hanke tai tekninen ratkaisu. Valittu lähestymistapa tukee liikennepalvelulain tavoitteita.

Maantielain muutos (laki liikennejärjestelmästä ja maanteista) tuli voimaan 1.8.2018 kuukausi sen jälkeen, kun laki liikennepalveluista oli ensimmäisen vaiheen osalta tullut voimaan. Laissa liikennejärjestelmästä ja maanteista määriteltiin liikennejärjestelmän käsitteen sisältö: liikennejärjestelmällä tarkoitetaan ”kaikki liikennemuodot kattavasta henkilö- ja tavaraliikenteestä, niitä palvelevista liikenneverkkoista, viestintäyhteyksistä ja tiedosta sekä liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017) tarkoitetuista palveluista, liikennevälineistä ja liikennettä ohjaavista järjestelmistä muodostuvaa kokonaisuutta”. Jo vuonna 2012 julkaistussa liikennepoliittisessa selonteossa tunnustetaan liikennejärjestelmän osatekijöitä sekä sen vahvaa kytkeytymistä yhteiskunnan muihin toimintoihin, kuten elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin, talouteen, työllisyyteen ja alueiden kehittämiseen.²² On tärkeää myös huomioida, että vuonna 2010 toteutettu virastouudistus on vaikuttanut liikenneasioiden valmisteluun.²³

22 LVM (2012). Kilpailukykyä ja hyvinvointia vastuullisella liikenteellä. Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle 2012. Ohjelmia ja strategioita 2/2012.

23 Hallituksen esityksessä laiksi liikennejärjestelmästä ja maanteista (HE 45/2018) todetaan, että ”liikennehallinnon vuonna 2010 tapahtunut virastouudistus (Liikenteen turvallisuusviraston ja Liikenneviraston perustaminen ja eräiden virastojen lakkauttaminen) on muuttanut liikenneasioiden valmistelua ja luonut paremmat edellytykset kansallisen tason liikennejärjestelmänäkökulman läpiviennille. Eri tahojen rooleja on selkeytetty ja varmistettu myös radan- ja vesiväylänpidon asiantuntemus liikennejärjestelmäsuunnittelussa. Keskeiset asiakkaat ja sidosryhmät ovat olleet tyytyväisiä uudistukseen ja kokevat suunnittelun parantuneen. Viestintäyhteyksien ja -palveluiden mukaan ottamista tarkasteluihin tarvitaan myös, koska liikenteen digitalisaatio ja palveluistuminen avaavat uusia mahdollisuuksia myös liikennejärjestelmäsuunnitteluun.” (s. 11)

Lakiin lisättiin liikennejärjestelmäsuunnittelua koskeva luku, ja uutena suunnittelutasona laissa määriteltiin valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma. Lain 15 b § mukaan valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa esitetään liikennejärjestelmän nykytilaa ja tulevaa toimintaympäristöä koskeva arvio, liikennejärjestelmää koskevat tavoitteet sekä toimenpide-ehdotukset tavoitteiden saavuttamiseksi. Kunkin hallituskauden alussa liikennejärjestelmäsuunnitelma tarkistetaan ja sovitetaan yhteen julkisen talouden suunnitelman kanssa sekä tarvittaessa tarkistetaan julkisen talouden suunnitelman muuttuessa. Liikenne- ja viestintäministeriön on varmistettava valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman yhteensovittaminen muihin valtakunnallisiin suunnitelmiin.

Yhtymäkohta liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain ja liikennepalvelulain välillä on liikennejärjestelmän sisällössä. Liikennejärjestelmä sisältää myös liikenteen palvelussa annetussa laissa tarkoitetut palvelut. Niiden tavoitelähtöinen suunnittelu tapahtuu valtakunnallisessa, alueellisissa ja seudullisissa liikennejärjestelmäsuunnitelmissa. Palvelujen tuottaminen tapahtuu lain liikenteen palveluista määrittelemissä puitteissa.

3 Jälkiarvioinnin toteutus

3.1 Lähestymistapa

Liikennepalvelulaki on pyrkinyt mahdollistamaan sääntelyyn, jonka tavoitteena on tukea sääntelyn piirissä olevien toimijoiden edellytyksiä markkinaehtoisien ja palvelukeskeisen toiminnan kehittämiseksi. Toisin sanoen liikennepalvelulaki on pyrkinyt kokonaisvaltaisesti vahvistamaan liikennealan toimijoiden edellytyksiä innovaatiolähtöiseen ja kilpailukykyiseen toimintaan. Palvelullistumista edistävä ja mahdollistava sääntely voidaan näin ollen nähdä vahvasti markkinakeskeisenä sääntelynä, jossa asiakkaan vastuu palveluiden kilpailuttamisesta sekä tuottajapuolen mahdollisuudet markkinoiden mukaiseen toimintaan korostuvat. Palveluiden laatu, käyttäjälähtöisyys ja asiakaskokemukset riippuvat sekä tuottajien että kuluttajien osallistumisesta markkinoilla. Julkisen sektorin tehtäväksi muodostuu näin ollen markkinaehtoisien vuorovaikutuksen ja liikenteen palveluiden toimintaympäristön turvaaminen niin, että merkittävät yhteiskunnalliset intressit ja tavoitteet toteutuvat tai eivät ainakaan vaarannu.²⁴

Lain moniulotteisuuden ja siihen liittyvien keskinäisriippuvuuksien vuoksi uudistus on syytä nähdä pyrkimyksenä systeemiseen muutokseen liikennealalla.²⁵ Nyt toteutettavassa jälkiarvioinnissa on näin ollen aiheellista soveltaa perinteistä vaikutusarvioinnin viitekehystä laajempaa lähestymistapaa, jossa huomioidaan sekä lain vaikutuslogiikka että sen vaikuttavuus systeemisen muutoksen näkökulmasta. Hankkeen lähestymistapa koostuu sekä ennalta määriteltujen seurantaindikaattoreiden mukaisten muutosten arvioinnista, että laajemmasta lain vaikuttavuuden arvioinnista, jossa havaittuja muutoksia ja lain tavoitteiden saavuttamista tarkastellaan systeemisen muutoksen näkökulmasta. Tämä mahdollistaa liikennepalvelulain kokonaisvaltaisen arvioinnin, jossa huomioidaan sekä valmisteluun ja toimeenpanoon liittyvät huomiot, että lain toimeenpanosta johtuneet vaikutukset.

Jälkiarvioinnissa sovellettavaan lähestymistapaan vaikuttaa olennaisesti systemaattisen lakien vaikutusten jälkikäteisarviointeja ohjaavan viitekehyksen puuttuminen²⁶. Lain-

24 Karjalainen J. & Miettinen, K. (2018, s. 13).

25 Vrt. Kivimaan ym. (2021) analyysi MaaS-liikennepalveluiden alkuvaiheista.

26 Rantala, Järvikangas, Pitzen ym. (2021). Lakien toimivuuden ja vaikutusten jälkiarviointi. Nykytilan kuvauksesta kehittämis ehdotuksiin. Valtioneuvoston tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:28.

säädännön ja politiikkavaikutusten aktiivisen seurannan ja jälkiarvioinnin merkitystä on enemmässä määrin myös korostettu kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa sekä Euroopan unionin (EU) ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) julkaisuissa.

Yhteiskunnan suuriin haasteisiin vastaavien ratkaisujen kehittäminen ja käyttöönottoaminen ovat luonteeltaan monimutkaisia ja vuorovaikutteisia prosesseja, jotka sisältävät huomattavia epävarmuustekijöitä. Systeemisen muutoksen teoria tarjoaa laajan näkökulman näiden niin kutsuttujen kompleksisten haasteiden tarkasteluun. Erityisesti innovaatiota koskevassa tutkimuskirjallisuudessa on korostettu systeemisen tarkastelunäkökulman merkitystä, jotta moniulotteisten ja vahvasti keskinäisriippuvaisten kokonaisuuksien osatekijöitä ja kokonaisvaltaista muutosta tukevia ajureita ymmärretään selkeämmin. Systeemisyyden ei myöskään liity yksinomaan kehittämisprosessiin, vaan myös ratkaisujen luonteeseen. Esimerkiksi useita sektoreita ja toimenpiteitä käsittävien haasteiden ratkaiseminen edellyttää usein eri teknologioiden ja niihin kiinnittyvien palvelujen yhdistelmiä. Sen lisäksi niiden käyttöönotto ja levittäminen edellyttää laajoja muutoksia kokonaisuuden eri tasoilla aina päätöksenteosta kansalaisten arjen valintoihin asti.²⁷

Systeemisen muutoksen hahmottamisen vaikeus syntyy siitä, että tarjolla olevien vaihtoehtojen tarkastelu on pikemminkin divergenttiä kuin konvergenttiä. Lisäksi dynaamisessa monimutkaisuudessa syyn ja seurauksen logiikka on epälineaarista ja interaktioiden kautta syntyvää. Tällöin pienillä toimintakäytäntöihin (esim. rajapintojen avaaminen), mentaalimalleihin ja käyttäytymiseen vaikuttavilla muutoksilla (siirtyminen sääntelykulttuurista palvelukulttuuriin) saattaa olla systeemillä tasolla hyvinkin merkittäviä seurauksia pidemmän aikavälin tarkastelussa. Epälinearisessa kehityksessä pienet asiat kertaantuvat tavalla, joka saattaa synnyttää odottamattoman lopputuloksen. Ilmiölähtöisessä systeemissä muutoksessa kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa²⁸. Lisäksi on ymmärrettävä, että samalla toimenpiteellä (esim. taksilupajärjestelmän muuttaminen) saattaa olla lyhyellä ja pitkällä aikavälillä hyvin erilaisia vaikutuksia, ja seurausten luonne saattaa vaihdella kontekstista (esim. aika ja paikka) toiseen hyvinkin suuresti. On kuitenkin huomioitava, että pidemmän aikavälin määrittely systeemisten vaikutusten todentamiseksi ja arvioinniksi on haastavaa ilman johdonmukaista lyhyen aikavälin seuranta ja systemaattista seurannan viitekehystä.

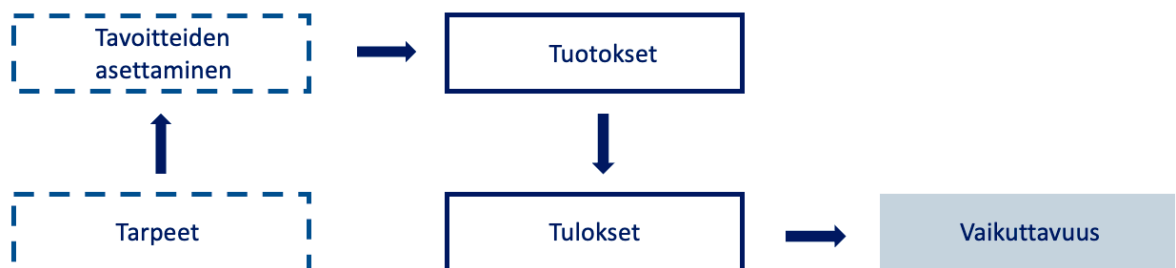
27 Geels, F. W. (2002) Technological transitions as evolutionary configuration processes: A multi-level perspective and a case-study. *Research policy*, 31(8/9), 1257-1274. Geels (2002), (2004); Geels & Kemp (2007)

28 Ehresmann, A., Tuomi, I., Miller, R., Béjean, M. & Vanbremeersch, J-P. (2018). Towards a formal framework for describing collective intelligence knowledge creation processes that 'use-the-future'. Teoksessa R. Miller (toim.), *Transforming the future. Anticipation in the 21st Century* (ss. 66–91). London: Routledge.

3.2 Liikennepalvelulain vaikutuslogiikka

Lain vaikutuslogiikalla viitataan lain aiottuun ketjumaiseen vaikutuspolkuun eli miten tavoiteltuja päämääriä saavutetaan. Tässä jälkiarvointihankkeessa on tunnistettu liikennepalvelulain vaikutuslogiikka tarkastelemassa hallituksen esityksiä sekä vuoden 2018 lyhyen aikavälin seurantaraporttia. Vaikutuslogiikka perustuu esityksissä määriteltyihin oletettuihin vaikutuksiin, näitä ajaviin vaikutusmekanismeihin ja ennalta määriteltyihin ja saatavilla oleviin seurantaindikaattoreihin. Hankkeen alkuvaiheessa toteutettu meta-arviointi eli lyhyen aikavälin seurannan arviointi, tarkasteli kriittisesti havaitun vaikutuslogiikan mukaisia seurantamenetelmiä ja käytettävää tietopohjaa, minkä perusteella jälkiarvointihankkeessa sovellettu arviointiviitekehys muodostettiin. Vaikutusketjukuvaus (kuvio 5) havainnollistaa uudistuksen osa-alueita tarpeiden tunnistamisesta vaikuttavuuden syntyyn. Vaikutusketjukuvaus (interventiologiikka)²⁹ on pohjustaa hankkeen arviointiviitekehystä, jonka avulla havaittuja muutoksia arvioidaan.

Kuvio 5. Liikennepalvelulain vaikutusketjukuvaus eli interventiologiikka



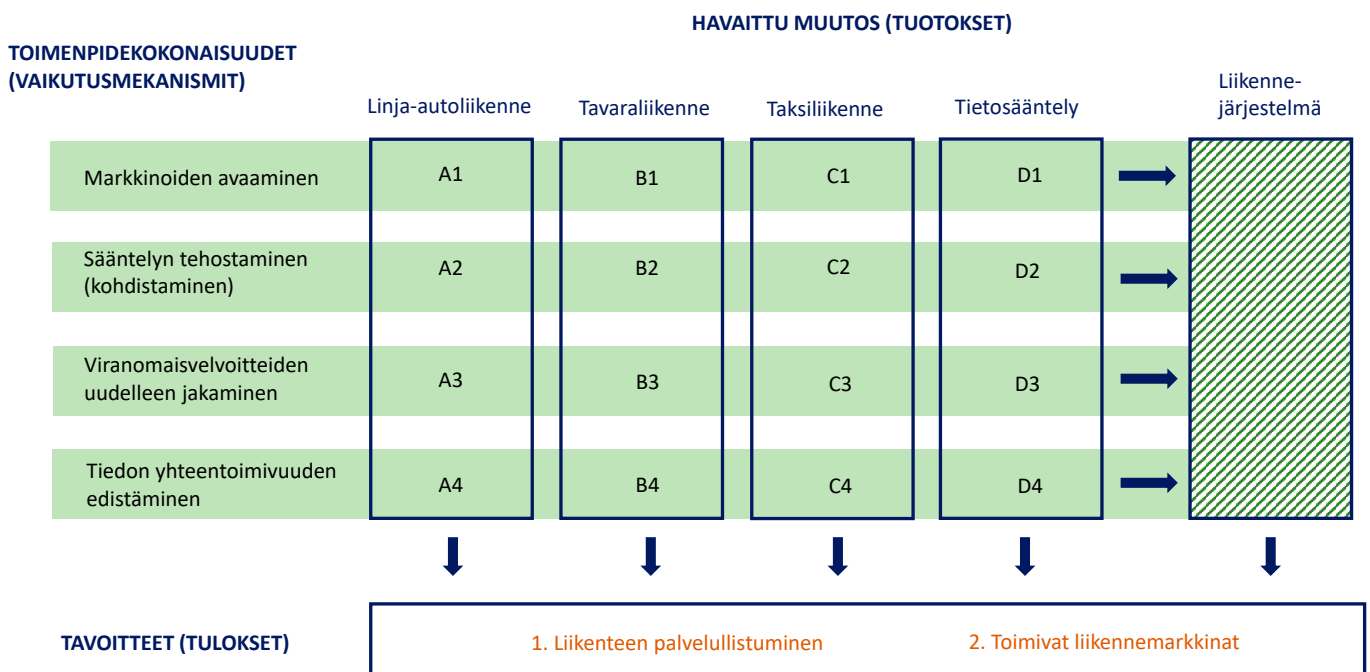
Kuviossa 5 kuvattu interventiologiikka on tunnistettu erityisesti liikennepalvelulain ensimmäistä vaihetta koskevasta hallituksen esityksestä, lyhyen aikavälin seurantaraportista sekä muista julkisesti saatavilla olevista avoimista lähteistä.³⁰ Interventiologiikan tunnistaminen on edellytys jälkiarvioinnissa sovellettavan viitekehysten (ks. kuvio 6) muodostamiseksi. Keskeistä on muodostaa käsitteellinen jako tavoitteiden (tulosten) ja toimeenpanosta johdettujen muutosten (tuotosten) välille, jotta lain vaikutuksia ja lailla tavoiteltua vaikuttavuutta voidaan tarkastella johdonmukaisesti ja jäsennellysti. Tuotoksia ja tuloksia

²⁹ Kuvio perustuu perinteiseen muutosteorianmalliin, jonka avulla pyritään erittelemään ja havainnoimaan päätösten, toimenpiteiden tai lähestymistapojen vaikutuksia ja vaikuttavuutta.

³⁰ Lain interventiologiikkaa on kuvattu kattavasti esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön tai Traficomien tiedotteissa.

tarkastellaan lähemmin tämän raportin kappaleessa 4.2. "Lain tavoitteenasettelu ja vaikutusolettamat". Interventiologiikan mukaisesti tämä jälkiarviointi keskittyy erityisesti lain tuotosten eli vaikutusmekanismeista johdettujen muutosten, saavuttamiseen, mutta tarkastelee myös näiden suhdetta laajempien yhteiskunnallisten kehityskulkujen mahdollistamiseen. On tärkeää huomioida, että yhteiskunnan laajempaan kehityssuuntaan ei yksin liikennepalvelulailla pysty vaikuttamaan, mikä tekee myös suoran kausaliteetin muodostamisen tuotosten, tulosten ja vaikuttavuuden välille haasteelliseksi.³¹

Kuvio 6. Jälkiarvioinnin viitekehys



Jälkiarviointia varten kehitelty viitekehys perustuu liikennepalvelulaissa ja hallituksen esityksissä määriteltyihin sekä lyhyen aikavälin seurantaraportissa tunnistettuihin vaikutusmekanismeihin (toimenpiteisiin) ja näistä johtuvaa muutosta seuraaviin indikaattoreihin. Yksittäiset vaikutusmekanismit nähdään osina laajempia toimenpidekokonaisuuksia, joiden kautta uudistuksen tavoitteita on pyritty saavuttamaan. Aineiston keräystä ja käsittelyä varten yksittäiset toimenpiteet, niiden oletetut vaikutukset, seurannan indikaattorit

³¹ Toisin sanoen on todettava, että esimerkiksi yksityisautoilun tai liikenteen ympäristöhaittojen, kuten päästöjen, väheneminen ei toteudu vain liikennepalvelulain avulla vaan moninaisten ja monialaisten toimenpiteiden (poliittiset, taloudelliset, tiedolliset jne.) avulla. Lainsäädännöllinen ohjaus on vain yksi muutosta ajava toimintatapa.

ja tietolähteet taulukoitiin ja kategorisoitiin tunnistettujen toimenpidekokonaisuuksien mukaan.³² Yksittäisten toimenpiteiden hahmottamisella osana laajempia toimenpidekokonaisuuksia pyrittiin selkeyttämään lain vaikutusmekanismien laatua eli minkälaisilla toimenpiteillä pyritään saavuttamaan toimintamuoto- ja järjestelmäkohtaisia muutoksia. Yllä kuvattu jälkiarvioinnin viitekehys (kuvio 6) esittää nämä toimenpidekokonaisuudet sekä kuvaa toimintamuotokohtaisten muutosten suhdetta liikennejärjestelmässä havaittuihin muutoksiin (tuotokset) sekä uudistuksen tavoitteisiin (tulokset). Toisin sanoen, viitekehys perustuu interventilogiikan (kuvio 5) mukaiseen näkemykseen siitä, että liikenteen toimintamuotoihin kohdistuneet muutokset johtavat liikennejärjestelmätason muutokseen (tuotokset) ja näiden yhteisvaikutuksesta voidaan saavuttaa lain laajempia tavoitteita (tulokset).

3.3 Menetelmät ja aineistot

Jälkiarviointihankkeessa on hyödynnetty asiakirja-analyysin lisäksi haastatteluita, työpajatyöskentelyä ja kohdennettua sähköistä kyselyä määrällisen ja laadullisen aineiston keräämiseksi. Asiakirja-analyysi koostui julkisesti saatavilla olevista tiedonannoista, lausunnoista, hallinnon tuottamista raporteista sekä ulkoisista selvityksistä. Hankkeen alkuvaiheessa toteutetun meta-analyysin (eli lyhyen aikavälin seurantaraportin arvioinnin) yhteydessä tunnistettiin keskeisimpiä seurantaindikaattoreihin ja määriteltyihin seuranta-aineistoihin liittyviä puutteita, joita pyrittiin täyttämään sähköisen kyselyn, työpajojen ja haastattelujen avulla. Näiden aineistonkeruumenetelmien avulla pyrittiin kokoamaan laajalti virkakunnan, yritysten ja toimialajärjestöjen edustajien sekä muiden relevanttien liikennealan asiantuntijoiden näkemyksiä tilastollisen aineiston trianguloimiseksi. Laadullisen aineiston kattavuuteen vaikutti keskeisesti sidosryhmien kriittisyys lakia kohtaan, mikä näyttäytyi osin haluttomuutena osallistua kyselyyn, haastatteluihin tai työpajoihin. Selvityksessä on huomioitu mahdolliset aineistohaasteet, mikä tuodaan esiin myös tämän raportin johtopäätöksissä.

Eri liikennemuotoihin kohdistuneiden vaikutusten arvioinnissa hyödynnettiin ensisijaisesti Traficom ja Tilastokeskuksen tilastoaineistoja, mutta myös aikaisempia selvityksiä (esim. ns. taksisääntelyn toimivuuden arviointimuistio), lausuntoaineistoja ja aiempia tulkintoja. Liikennejärjestelmässä tapahtuvat muutokset ovat hitaita, minkä vuoksi lainmuutosten

32 Seurantaindikaattoreiden soveltuvuutta ja luotettavuutta tarkastellaan kappaleessa 4.3. "Valmistelu, toimeenpano ja seuranta". On tärkeää huomioida, ettei lain vaikutuksia tai vaikuttavuutta voida havaita vain seurantaindikaattoreiden mukaisten määrällisten tai laadullisten muutosten toteutamisella. Seurantaindikaattoreiden mukaiset muutokset on kytkettävä järjestelmätason muutokseen kokonaisvaltaisen vaikutus- ja vaikuttavuusarvioinnin toteuttamiseksi.

suhteellisen lyhyen voimassaoloajan vuoksi tilastoaineistoja on tulkittava varovasti. Myös lineaaristen kausaaliketjujen muodostaminen osin ilman luotettavaa lähtötilaa (baseline) ja osin vahvojen ulkoisten muutostekijöiden vuoksi on haasteellista. Keskeistä tulosten tulkinnassa on muodostaa kattava ymmärrys lain vaikutusten suunnasta sekä alan (toimintamuodot, järjestelmä, markkinat) kehityskuluista sääntelyn alaisuudessa.

Asiakirja-analyysi

Asiakirja-analyysissa hyödynnettiin liikennekaaren/liikennepalvelulain taustadokumentteja (vuosilta 2010-2022) lainvalmisteluaineistoja, hallituksen esityksiä sekä niihin liittyviä lausuntoja ja eduskuntakäsittelyn yhteydessä tuotettuja aineistoja (esim. asiantuntijakuulemiset). Lisäksi arvioinnissa käytiin laajalti läpi aikaisempia tutkimuksia ja selvityksiä sekä liikennealan tieteellisiä julkaisuja. Näiden pohjalta syntyy arvioinnin laadullinen asiakirja-analyysi.

Haastattelut

Asiantuntijahaastattelut toteutettiin ennalta suunniteltujen teemojen kautta. Teemat muodostettiin arvioinnin tarjouspyynnön sekä asiakirja-analyysin perusteella. Tämän perusteella valmisteltiin kysymyskokonaisuudet ja teemat. Asiantuntijahaastatteluissa huomioitiin asiasisällön lisäksi haastateltavien tulkinnat ja heidän merkityksenantonsa. Arvioinnin aikana haastateltiin yhteensä 28 henkilöä. Osa haastatteluista oli luonteeltaan taustoittavia, osa teknisiä (esim. aineiston täydentämiseen liittyvät) ja osa vaikutuksiin keskittyviä. Lista haastatteluista henkilöistä ja heidän edustamista organisaatioistaan on nähtävissä liitteessä 1. Haastattelut toteutettiin etäyhteyksillä (Microsoft Teams tai Zoom) ja vähintään kahden haastattelijan voimin, joista toisen vastuulla oli muistiinpanojen teko. Haastatteluista tehtiin kirjalliset muistiot, joita käsiteltiin tutkimusryhmän kesken.

Meta-arviointi

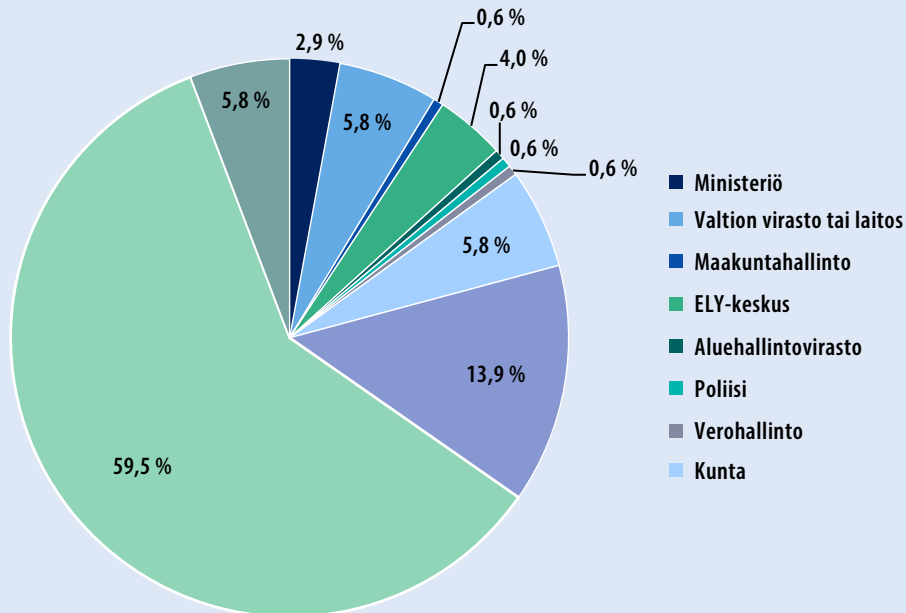
Arvioinnin osana laadittiin myös ns. meta-arviointi vuoden 2018 liikennepalvelulain seurantaraportista ja siinä tunnistetuista indikaattoreista. Meta-arvioinnissa selvitettiin, mitä tilasto- ja seuranta-aineistoa on aidosti saatavilla ja miten validia se on vaikutusten arvioimiseksi. Meta-arvioinnista tarkemmin kappaleessa 4.3.

Sähköinen kysely

Osana liikennepalvelulain arviointia toteutettiin valtionhallinnon edustajille, järjestöille, yrityksille ja muille relevanteille sidosryhmille suunnattu kysely. Sähköinen kysely lähetettiin 550 henkilölle tai organisaatiolle toukokuussa 2022. Kysely kohderyhmä muodostui keräämällä sellaisten henkilöiden ja/tai organisaatioiden yhteystiedot, jotka olivat antaneet lausunnon hallituksen esityksiin HE157/2018 ja HE176/2020. Lisäksi kysely lähetettiin toimialakohtaisesti tieliikenteen tavarankuljetuksen, linja-autoliikenteen ja taksiliikenteen liittojen kautta heidän jäsenyrityksilleen. Kysely oli auki noin neljä viikkoa ja lopulliseksi kokonaisvastaajamääräksi saatiin 173. Tarkan vastausprosentin esittäminen ei ole mahdollista, sillä kyselyä oli myös mahdollista jakaa vastaanottajaorganisaatioiden sisällä esim. muille osastoille tai alueellisille yksiköille. Vastaajajoukon validointi suoritettiin vastaajan taustatietoja analysoimalla samalla kun suoritettiin ns. katoanalyysi.

Kysely koostui neljästä osiosta, joista ensimmäisessä vastaajilta kysyttiin heidän ja heidän edustamansa organisaation taustatietoja. Toisessa osiossa vastaajia pyydettiin arvioimaan liikennepalvelulain tarvetta ja tavoitteita sekä yleisiä vaikutuksia. Kolmannessa osiossa kysyttiin kysymyksiä liittyen liikennepalvelulain toimenpiteistä ja vaikutuksista koskien tietosäätelyä. Neljäs osio oli jaettu neljään osaan toimintamuotokohtaisesti (tieliikenteen tavarankuljetus, linja-autoliikenne, taksiliikenne ja viranomaistoiminta) ja vastaajat saivat valita, mihin yhteen tai useampaan toimintamuotokohtaiseen kysymyspatteristoon he vastaavat. Kysely perustui pääasiassa Likert-asteikolla arvioitaviin asenneväittämiin, joiden lisäksi vastaajille tarjottiin mahdollisuus kommentoida esitettyjä väittämiä sanallisesti. Kyselyn tulokset (pois lukien avoimia vastauksia sisältävät kysymykset) ovat nähtävissä liitteessä 3.

Kuvio 7. Kyselyn vastaajien edustama organisaatio (n=173)



Kyselyyn vastanneista 59,5 % (n=103) oli yrityksen edustajia, 13,9 % (n=24) järjestöjen, yhdistysten, säätiöiden tai muiden yleishyödyllisten yhteisöjen edustajia, 5,8 % (n=10) valtion viraston tai laitoksen edustajia, 5,8 % (n=10) kunnan edustajia, 4,0 % (n=7) ELY-keskuksen edustajia, 2,9 % (n=5) ministeriöiden edustajia ja 0,6 % (n=1) niin maakuntahallinnon, aluehallintoviraston, poliisin kuin verohallinnon edustajia. Lisäksi muut -ryhmän valitsi 5,8 % (n=10) vastaajista.

Kyselyaineiston tuloksia tulkittaessa otettiin huomioon vastaajaryhmien jakaantuminen epätasaisesti. Koska vastaajista yli puolet ovat yritysten edustajia, vastauksissa painottuu erityisesti yritysten näkökulma liikennepalvelulakiin. Etenkin taksiliikenteen yrittäjiä vastasi korostuneen paljon kyselyyn. Tätä haastetta pyrittiin ratkaisemaan ristiintaulukoimalla tuloksia vastaajaryhmien mukaan joidenkin kysymysten kohdalla.

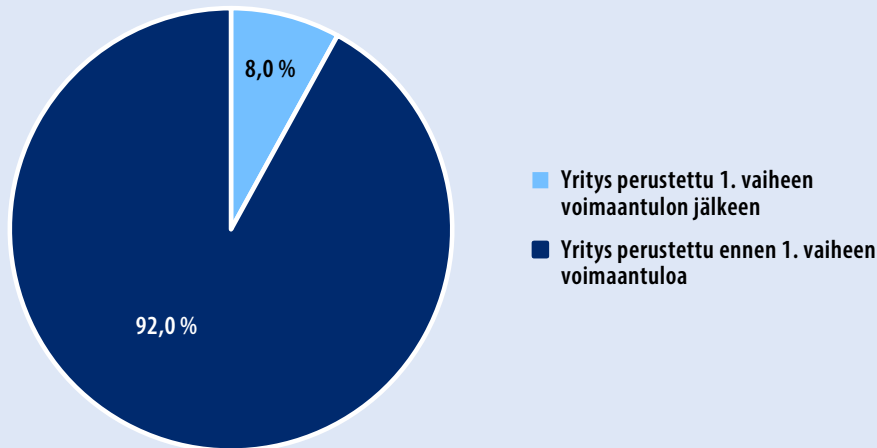
Koska osa vastaajaryhmistä jäi otokseltaan pieneksi, yhdistettiin niitä keskenään ristiintaulukointia varten. Ristiintaulukointia hyödyntävissä kuvioissa ministeriöiden, valtion virastojen tai laitosten, maakuntahallinnon, ELY-keskusten, aluehallintovirastojen, poliisin, verohallinnon ja kuntien edustajien vastaajat koodattiin yhdeksi vastaajaryhmäksi "julkinen

organisaatio" (n=36), jota verrattiin järjestöjen/yhdistysten/säätiöiden/ muiden yleishyödyllisten yhteisöjen vastaajiin sekä yritysten vastaajiin.

Kyselyn avovastaukset luokiteltiin temaattisesti liikennepalvelulain eri ilmiöalueiden osalta. Tämän jälkeen niistä laadittiin laadullinen analyysi, jossa vastauksista paikannettiin yhteneväisiä ja eriäviä näkemyksiä.

Kyselyyn vastanneisiin yrityksiin liittyvä huomioonotettava seikka on, että kuten kuviossa 8 esitetään, lähes kaikkien yrityksiä edustavien vastaajien (92,0 %) yritykset olivat perustettu ennen liikennepalvelulain 1. vaiheen voimaantuloa (1.7.2018). Näin ollen kyselystä piirtyvä kuva edustaa pääasiassa alalla pidempään toimineita yrityksiä ja jää puutteelliseksi uusien toimijoiden osalta. Suurin osa yritysten vastaajista vaikuttaa toimivan taksialalla. Mahdollisia syitä uudempien ja muiden kuin taksialan yritysten heikolle osallistumisprosentille on muutamia: joko heitä ei ole onnistuttu tavoittamaan tai heillä ei ole ollut halua osallistua arviointiin.

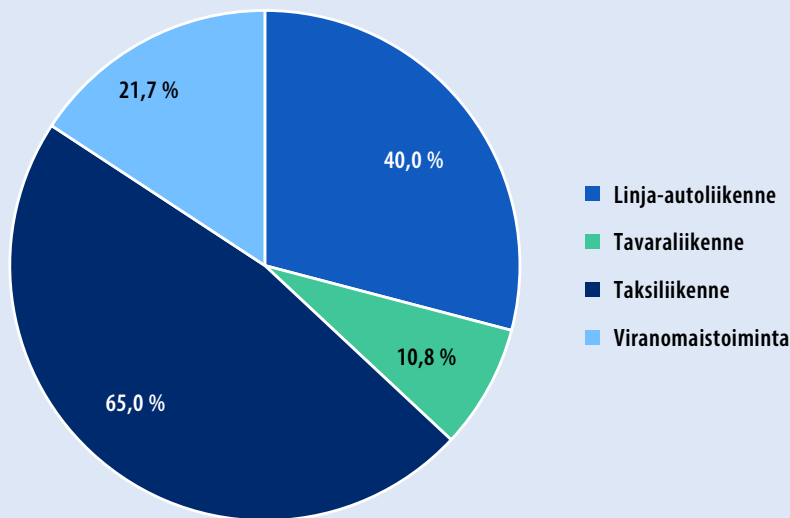
Kuvio 8. Kyselyyn vastanneiden yritysten edustajien yritysten perustamisajankohta n=100



Kyselyn toimintamuotokohtaisesti jaetun neljännen osion avulla haluttiin saada tarkempaa tietoa liikennepalvelulain toimintamuotokohtaisista vaikutuksista. Alla kuviossa 9 esitetään eri toimintamuotokohtaisiin kysymyspatteristoihin vastanneiden osuudet. Linja-autoliikenteeseen kohdistuviin kysymyksiin vastasi 40,0 % (n=48), tavaraliikenteeseen 10,8 %

(n=13), taksiliikenteeseen 65,0 % (n=78) ja viranomaistoimintaa koskeviin kysymyksiin 21,7 % (n=26).

Kuvio 9. Kyselyn toimintamuotokohtaiseen kysymyspatteristoon vastanneiden jakautuminen (n=120)



Pieni vastaajamäärä erityisesti tavaraliikenteen osalta vahvistaa tulkintaa siitä, ettei toimialan sisällä ole ollut laajaa halukkuutta osallistua jälkiarviointiin. Toisaalta taas esimerkiksi taksiliikenteen osalta kiinnostusta oli laajasti.

Työpajat

Arvioinnin loppuvaiheessa toteutettiin kolme sähköistä työpajaa, joista yksi oli tieliikenteen tavarankuljetuksen toimijoille, toinen linja-autoliikenteen toimijoille ja kolmas taksiliikenteen toimijoille. Työpajoihin kutsuttiin toimintamuotokohtaisesti keskeisiä sidosryhmiä ja toimijoita.

Tavarankuljetus-työpaja järjestettiin 6.6.2022 ja siihen osallistui kuusi henkilöä, jotka olivat pääasiassa toimialan järjestöjen ja liittojen edustajia. Osallistujamäärä jäi tavoiteltua pienemmäksi, vaikka kutsuja työpajaan lähetettiin laajasti. Kuten sähköisessä kyselyssä, myös työpajan kohdalla alan toimijat eivät yleisesti osoittaneet kiinnostusta osallistua jälkiarviointiin.

Linja-autoliikenteen työpaja järjestettiin 8.6.2022 ja siihen osallistui seitsemän henkilöä, jotka edustivat melko monipuolisesti niin järjestöjä, viranomaisia kuin yrityksiäkin. Myös tässä työpajassa osallistujamäärä jäi tavoiteltua pienemmäksi.

Taksiliikenteen työpaja järjestettiin 10.6.2022 ja siihen osallistui 11 henkilöä, jotka edustivat niin alan yrityksiä, järjestöjä kuin myös valvovia viranomaisia. Kaikki työpajoihin osallistuneet henkilöt ja työpajojen tarkempi ohjelma ovat nähtävillä liitteessä 2.

Työpajojen ohjelma perustui arviointiviitekehykseen ja toimintamuotokohtaisiin vaikutuskarttoihin, jotka ovat tarkemmin kuvattuina tämän raportin luvussa 5. Työpajoihin osallistuneita sidosryhmien edustajia pyydettiin ensin kommentoimaan laissa esitettyjä interventiologiikan mukaisia vaikutusolettamia (de jure) ja sen jälkeen avattiin keskustelu toimialalla havaitusta tosiasiallisesta muutoksesta (de facto). Lain tavoitteiden ja toteuman kohtaannon analyysin yhteydessä käytiin myös laajaa keskustelua muista liikenteen palveluiden ja markkinoiden muutoksiin vaikuttavista tekijöistä kuten koronakriisistä ja Venäjän Ukrainaa kohtaan aloittaman hyökkäyssodan vaikutuksista.

Osana työpajoja tarjottiin mahdollisuus käydä keskustelua ja kommentoida työpajojen aiheita työpajojen aikana sekä työpajojen jälkeen sähköisellä HowSpace-alustalla. HowSpace-alustalle kirjoitetut kommentit integroitiin osaksi työpajoista tehtyjä kirjallisia muistioita ja niitä käytettiin arvioinnin analyysin tukena.

4 Liikennepalvelulain tavoitteet, valmistelu ja toimeenpano

4.1 Liikennepalvelulaki

Sipilän hallitusohjelman liikennesektoria koskeva lakiuudistus, joka esitettiin liikennekaari-nimisenä hankkeena, pyrki luomaan edellytykset liikenteen palveluiden asiakaslähtöisyydelle, liikenteen digitalisaatiolle, uusille liiketoimintamalleille ja yrittäjyydelle. Lisäksi liikennekaarella pyrittiin kokoamaan liikenteen palveluita koskeva sääntely yhtenäiseksi lakikokonaisuudeksi liikennejärjestelmän käsittämisen parantamiseksi. Lakiuudistuksella toteutettiin kahta silloisen hallitusohjelman mukaista kärkihanketta: rakennetaan digitaalisen liiketoiminnan kasvu ympäristöä ja sujuvoitetaan säädöksiä -nimisiä kärkihankkeita. Liikennepalvelulailla pyrittiin ensisijaisesti parantamaan elinkeinoelämän edellytyksiä, edistämään uusien innovaatioiden syntyä ja keventämään sääntelytaakkaa, jotta liikenne palveluistuu markkinaehtoisesti.³³

Liikennepalvelulaki toteutettiin kolmessa osassa, joista ensimmäinen (HE 161/2016 vp) käsitteli tieliikennettä ja tiedon avaamista, toinen (HE 145/2017 vp) tiedon hyödyntämistä ja multimodaliteettia ja kolmas (HE 157/2018 vp) sellaisia aiheita, joita ei aiemmissa vaiheissa pystytty käsittelemään, kuten esimerkiksi ajokorttilakiin, ilmailulakiin, laiva-apteekista annettuun lakiin, laivaväen lääkärintarkastuksista annettuun lakiin sekä aluksen turvallisuusjohtamisjärjestelmästä annettuun lakiin liittyen. Lain kolmas vaihe ei ole tämän jälkiarvioinnin kannalta olennainen, mutta huomioidaan osana liikennepalvelulain kokonaisvaikuttavuuden arviointia. Kolmen vaiheen lisäksi liikennepalvelulakiin on toteutettu merkittäviä muutoksia koko sen voimassaolon aikana.³⁴ Muutoksien taustatekijät ja yksityiskohdat pyritään huomioimaan niiltä osin, kun ne nähdään relevantteina hankkeen mukaisen vaikutusarvioinnin toteutukselle. Keskeistä on pyrkiä arvioimaan, mikäli tehdyt muutokset ovat vaikuttaneet alkuperäisten tavoitteiden toteutumiseen. On kuitenkin huomioitava, että useat muutokset ovat astuneet voimaan vasta lähiaikoina, minkä vuoksi niistä johtuvia vaikutuksia on vaikea vielä todentaa.

33 Lain valmistelun aikana asetettuja tavoitteita ja vaikutusolettamia tarkastellaan lähemmin luvussa 4.2.

34 Laki liikenteen palveluista, 320/2017, <https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2017/20170320>

Ensimmäinen vaihe

Liikennekaarella eli liikennepalvelulain ensimmäisellä vaiheella, pyrittiin edistämään käyttäjä- ja kuluttajakeskeistä kehitystä henkilö- ja tavaraliikenteen palveluihin. Ensimmäinen vaihe muodosti koko uudistuksen keskeisimmän aloitepaketin, jossa markkinaehtoisuuden ja liikenteen palveluiden sääntely-ympäristön tehostamisen avulla pyrittiin edistämään liikennealan palvelukeskeistä liiketoimintaa. Asiakaslähtöinen ja markkinaehtoinen liikenteen palveluistuminen nähtiin tuottavan merkittäviä liikennejärjestelmään ja yhteiskuntaan kohdistuvia muutoksia, kuten kuljetuspalveluiden saatavuuden ja laadun parantamista tai liikenteen päästöjen vähentämistä. Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 22.09.2016, jonka jälkeen sitä käsiteltiin liikenne- ja viestintävaliokunnan lisäksi talousvaliokunnassa sekä perustuslakivaliokunnassa syksyn 2016 ja kevään 2017 aikana. Kahden täysistuntokäsittelyn jälkeen eduskunta hyväksyi uudistuksen 19.4.2017 ja laki liikenteen palveluista tuli täysimääräisesti voimaan 1.7.2018. Lain ensimmäinen vaihe, joka muodosti keskeisimmän osan kolmivaiheista kokonaisuutta, liittyi vahvasti elinkeinoelämän edellytysten parantamiseen tehokkaamman sääntelykokonaisuuden avulla.

Ensimmäinen vaihe vastasi vahvasti silloisen pääministeri Sipilän hallitusohjelman pitkän aikavälin strategiaan tavoitteisiin, jotka heijastivat visiota Suomesta maana, jonka tuottavuus sekä julkisissa palveluissa että yksityisellä sektorilla on parantunut merkittävästi.³⁵ Digitalisaation täysimääräinen hyödyntäminen ja markkinaehtoista innovaatiotoimintaa sekä liiketoiminnan kehitystä tukeva lainsäädäntö on nähty edellytyksenä tämän tuottavuusloikan parantamiseksi. Ensimmäisessä vaiheessa esitetty lainsäädäntökokonaisuus on nähty vastaavan monipuolisesti kaikkiin silloisessa hallitusohjelmassa esitettyihin tavoitteisiin Suomen kasvun ja kilpailukyyn parantamiseksi. Hallituksen esityksessä perustellaan uudistuksen kattavuutta liikenteen kansantaloudellisella merkittävyydellä sekä sillä, että ”liikennejärjestelmän tehokkuus ja tuottavuus ovat olennainen osa kansallista kilpailukykyä ja kansalaisten hyvää arkea”.³⁶

Liikennekaarella, joka myöhemmin nimettiin laiksi liikenteen palveluista, kumottiin taksiliikennelaki, joukkoliikennelaki, laki kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä ja laki taksinkuljettajien ammattipätevyydestä. Tämän lisäksi esityksellä muutettiin ajoneuvolakia, ajoneuvoliikennerekisterilakia, ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa annettua lakia, harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkusta annettua lakia, yrittäjäkuljettajien työajasta tieliikenteessä annettua lakia, rautatielakia ja tieliikennelakia. Näiden lakien yhteen kokoamisen ja muuttamisen lisäksi esityksessä ehdotettiin kuorma-auton ja linja-auton kuljettajien ammattipätevyydestä annettuun

35 HE 161/2016, s. 7.

36 Emt.

lakiin eräitä muutoksia.³⁷ Liikennepalvelulain ammattipätevyyksiä koskeva sääntely tuli kuitenkin kokonaisuudessaan voimaan vasta lain kolmannessa vaiheessa.

Lain ensimmäisellä vaiheella oli merkittävä vaikutus taksialaan, mikä heijastui vahvasti myös uudistuksen synnyttämässä julkisessa keskustelussa. Taksiliikennettä koskevien vaikutusarvioiden lisäksi ensimmäistä vaihetta koskevassa hallituksen esityksessä käsitellään oletettuja vaikutuksia linja-auto- ja tavaraliikennesektoreilla sekä tiedon yhteentoimivuuden edistämisen vaikutuksia elinkeinoelämälle.³⁸ Linja-autosektorilla oletetut vaikutukset liittyvät ensisijaisesti pienempien yritysten toimintaedellytysten parantamiseen ja tavaraliikenteessä lähinnä pakettiautojen ja traktoreiden käyttöasteen parantamiseen. Esityksessä käsiteltiin myös lain aiottuja taloudellisia, hallinnollisia (viranomaistoiminta), ympäristöllisiä ja muita yhteiskunnallisia vaikutuksia Oikeusministeriön vaikutusarviointiohjeen mukaisesti.

Lain katsottiin tuottavan kotitalouksille merkittäviä säästöjä erityisesti kaupunkialueilla, sillä liikenteen uusien palvelujen avulla yksityisautoilu, joka muodostaa suurimman osuuden kotitalouksien liikennekuluista, vähenee. Myös lailla edistettävä kilpailun lisääntyminen pienentäisi liikenteen kuluttajahintatasoa, vaikka lailla ei nähdä olevan suoraa vaikutusta tuottajahintojen muodostumiseen.³⁹

Esityksessä korostettiin liikenteen palveluiden markkinoiden merkitystä suomalaiselle elinkeinoelämälle. ”Globaalisti tarkasteltuna [tuhansien miljardien]”⁴⁰ arvoisella liikennepalvelualalla on esityksen mukaan Suomessa paljon hyödyntämätöntä kysyntäpotentiaalia, johon uusien palvelujen avulla olisi mahdollista päästä kiinni. Esityksessä perustellaan pääasiassa mikro- ja pienyrityksiin kohdistuvia kasvuodotuksia kansainvälisen palvelumarkkinoiden 10 prosentin vuosittaisella kasvulla. Tieliikenteen markkinoiden ennustetaan kasvavan yli 20 % vuoteen 2015 verrattuna ja alan kokonaisliikevaihdon nähdään kasvavan yli kahdella miljardilla eurolla vuoteen 2020 mennessä.⁴¹ Myös tieto- ja viestintäteknologialan ennustetaan vahvistuvan lain voimaantulon myötä ja Suomi sijoittuu EU-alueen maiden vertailussa kasvuskenaarioiden kärkeen.

Liikennepalvelulain nähtiin tuovan merkittäviä säästöjä julkiseen talouteen. Julkisesti rahoitetuissa henkilökuljetuksissa nähtiin saavutettavan yli 25 % säästö vuoteen 2020 mennessä silloiseen kehitykseen verrattuna. Tämän lisäksi vuoteen 2030 mennessä lain

37 HE 161/2016 vp. s. 2-3.

38 Emt., s. 100–103.

39 Emt., s. 92–93.

40 Emt., s. 94.

41 Emt., s. 95.

ennustettiin tuottavan lähes kahden miljardin euron säästön silloiseen tilanteeseen verrattuna, ”vaikkei rahoitusta leikattaisi lainkaan vuoden 2020 tasosta”.⁴² Toisaalta esityksessä huomautettiin, että julkisen talouden säästöt riippuvat pitkälti tilaajapuolen aktiivisuudesta eli vastuu lain mahdollistamien palvelukokonaisuuksien hyödyntämisestä on vahvasti asiakkaalla, eikä laki itsessään tuota säästöjä automaattisesti. Julkisten toimijoiden odotetaan hyödyntävän markkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia, kun nämä mahdollisesti ilmestyvät, jotta tavoitellut säästöt toteutuvat. On kuitenkin huomioitava, että esityksessä korostetaan esimerkiksi joukkoliikenteen yhteiskunnallista merkitystä, minkä vuoksi sen julkistaloudellinen tukeminen on perusteltua etenkin, kun markkinaehtoiset toimijat eivät tuota kansantalouden kannalta optimaalista tarjontaa.⁴³ Liikennepalvelulain odotettiin kohdentavan julkisia resursseja niitä parhaiten hyödyntäville (näin ollen myös yhteiskunnallisen hyödyn maksimoimiseksi) markkinoita avaamalla kilpailulle. Lain odotettiin myös vähentävän viranomaispuolen henkilötymäärää vuositason lupakäsittelyitä ja valvontavastuita tehostamalla. Yhteiskunnallinen kokonaishyöty syntyy esityksen mukaan julkisen tuen ja toiminnan tehostamisen lisäksi myös työllistymisen edistyttyä ja taloudellisen resilienssin vahvistuttua.

Esitettyjä lain oletettuja ympäristövaikutuksia perustellaan lähtökohtaisesti energiankulutusta vähentävien toimenpiteiden kautta; muun muassa digitaalisten palveluiden ja jakamistalouden ilmiöt edistävät esityksen mukaan autojen yhteiskäyttöä näin ollen vähentäen auton yksityisomistajuutta. Esityksessä väitetään kansallisen ja kansainvälisen tutkimuksen puoltavan yhteiskäyttöautoilun vaikutusta myös muiden kulkutapaosuuksien kasvuun, erityisesti kävelyn ja pyöräilyn osuuksia kaupunkiliikenteessä.⁴⁴ Käytännössä lain nähdään tukevan päästövähennystavoitteiden saavuttamista käytännössä ajo- ja kuluneuvovalintoja muuttamalla tehokkaampaa liikkumista edistävien palvelukokonaisuuksien avulla. Kuitenkin lain mahdolliset ympäristö- ja ilmastohyödyt syntyisivät lähinnä välillisesti käyttäytymis- ja kulutusmuutosten mahdollisena seurauksena.

Työllisyyden parantamisen lisäksi muiden yhteiskunnallisten vaikutusten osalta esityksessä nähdään lain edistävän tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta, ”kun järjestelmien kehittämisessä panostetaan helppokäyttöisyyteen, saavutettavuuteen ja esteettömyyteen”.⁴⁵ Liikkuminen palveluna -toimintamalli eli niin sanottu MaaS-toiminta, palvelee esityksen mukaan iäkkäitä ja toimintarajoitteisia henkilöitä paremmin kuin itsepalvelumallit koska se mahdollistaa kokonaisvaltaisia matkaketjujen hallinnan, joka on liikkumisen kannalta tärkeää.

42 Emt., s. 104.

43 Emt., s. 107.

44 Emt., s. 116.

45 Emt., s. 124.

Ensimmäisen vaiheen aikana erityisesti taksiliikenteeseen liittyvät uudistukset aiheuttivat eduskunnassa merkittäviä huolenaiheita. Myös valiokuntalausunnoissa nostettiin esiin erityisesti julkisesti tuettujen liikenteen palveluiden toimivuus ja oikeudenmukaisuus (ks. esimerkiksi erityisryhmien, kuten vammaispalveluita tarvitsevien, osalta), harmaan talouden estämiseen liittyvät huolet ja lupamenettelyjen sopivuus. Talousvaliokunnan lausunnosta voidaan todeta selkeä ero silloisten hallituspuolueiden kannan ja oppositiopuolueiden kannan välillä koskien esimerkiksi markkinoiden vapauttamista.⁴⁶ Lisäksi on syytä nostaa esille perustuslakivaliokunnan esittämä huoli hallituksen esityksen tulkinnanvaraisuudesta ja täsmällisyyden puutteesta, joilla on nähty olevan heikentävä vaikutus sääntelyn ennakoitavuuteen.⁴⁷

Myös eduskunnan antama vastaus⁴⁸ ja lain hyväksyntään liittyvät lausumat ovat merkittäviä lainuudistuksen jälkiarvioinnin toteuttamisen kannalta. Koska lain mahdolliset vaikutukset ja havaitut haasteet aiheuttivat huolta, eduskunnan päätöksen mukaisesti valtioneuvoston on

- huolehdittava, ”että luvanvaraista liikennettä koskevan sääntelyn noudattamisen viranomaisvalvonta säilyy tehokkaana ja lupasääntelyn keventämisen myötä ei synny harmaaseen talouteen tai markkinahäiriöihin liittyviä ilmiöitä.”⁴⁹
- arvioitava ”tiellä tapahtuvan ammattimaisen kuljettamisen määritelmää erityisesti harmaan talouden torjunnan osalta ja tarvittaessa ryhtyy toimenpiteisiin liikennemarkkinoiden terveen ja tasapuolisen toimintaympäristön turvaamiseksi.”⁵⁰
- seurattava ”tiiviisti nyt säädettävän lakikokonaisuuden vaikutuksia ja ryhtyy tarvittaessa viipymättä toimiin sääntelyn muuttamiseksi. Valtioneuvoston tulee antaa liikenne- ja viestintävaliokunnalle kirjallinen selvitys lain vaikutuksista ja mahdollisista 27/muutostarpeista viimeistään vuoden 2018 loppuun mennessä. Pidemmän aikavälin seuranta ja vaikutuksia koskeva selvitys tulee antaa valiokunnalle viimeistään vuoden 2022 loppuun mennessä.”⁵¹

Ensimmäisen vaiheen esityksessä tiedostettiin, että liikennealaa säännellään suurimmilta osin EU-tasolla tai kansainvälisten järjestöjen kautta ja ainoastaan taksiliikennettä koskeva

46 TaVL 40/2016 vp.

47 PeVL 46/216 vp, s. 8.

48 EV 27/2017 vp – HE 161/2016 vp

49 Emt., s. 1.

50 Emt.

51 Emt.

lainsäädäntö on käytännössä merkittävin puhtaasti kansallinen säädös.⁵² On siis aiheellista olettaa, että ensimmäisen vaiheen valmisteluvaiheessa osattiin ennakoida esitetyn uudistuksen vaikuttavan suurimmilta osin taksiliikenteeseen. Toisaalta tieliikenteen kokonaisuuden ja liikennejärjestelmän kannalta ensimmäistä vaihetta koskevassa hallituksen esityksessä perustellaan kokonaisvaltaisen uudistuksen tarvetta sillä, että liikenne- ja toimintamuotokohtainen erillissääntely on johtanut ”erittäin siiloutuneisiin palvelu- ja toimintatapamalleihin”.⁵³ Uudistus nähtiin parantavan liikkumispalveluiden sen hetkistä tilannetta, jossa liikennealan sääntely nähtiin fragmentoituneena ja alalle tulon kynnys on ollut korkea. Palvelukeskeisen ja markkinaehtoisin toiminnan edistämisen kautta saavutettavilla hyödyillä lain katsottiin tukevan koko liikennealan kasvuedellytyksiä Suomessa.

Toinen vaihe

Lakihankkeen toista vaihetta koskeva hallituksen esitys (hallituksen esitys laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 145/2017 vp) annettiin eduskunnalle lokakuussa 2017. Eduskunta hyväksyi lain 21.3.2018. Toisen vaiheen säännökset tulivat pääosin voimaan samanaikaisesti lain ensimmäisen osan säännösten kanssa 1.7.2018. Tietosääntelyä koskeva säännös, joka mahdollistaa toisen henkilön puolesta asioinnin sähköisesti tarjotussa liikkumispalvelussa (niin kutsuttu puolesta-asiointi), tuli kuitenkin voimaan vasta siirtymäajan jälkeen 1.1.2019.

Lakihankkeen toisessa vaiheessa mukaan tuotiin lento-, meri- ja raideliikenteen markkinoita ja kuljetuspalveluja koskevat säännökset siten, että ne muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden ensimmäisessä vaiheessa liikenteen palveluista annettuun lakiin sisällytettyjen ensisijaisesti tieliikennettä koskevien säännösten kanssa. Toisessa vaiheessa myös parannettiin edellytyksiä liikenteen palveluiden digitalisoimiseksi ja tiedon hyödyntämiseksi. Tämä toteutettiin luomalla uutta sääntelyä liikennepalveluja koskevasta tiedon käytöstä ja luovuttamisesta sekä liikenneasioiden rekisteristä. Pääosin toisessa vaiheessa pyrittiin edistämään palvelujen digitalisointia ja tiedon tehokkaampaa hyödyntämistä, jotta palveluiden käyttäjällä olisi pääsy parempiin ja helppokäyttöisempiin liikenteen palveluihin.⁵⁴

Toiseen vaiheeseen liittyi keskeisesti myös liikenteen rekisterisääntelyn uudistus, jotta rekisteröityjen toimijoiden olisi paremmat mahdollisuudet käyttää omia tietojaan ja hyödyntää rekisteritiedon saatavuutta liiketoiminnan kehityksessä. Tällä on pyritty

52 Emt., s. 10.

53 Emt.

54 LVM (27.4.2017) Liikennepalvelulain toinen vaihe lausuntokierrokselle. Tiedote, saatavilla: <https://www.lvm.fi/-/liikennepalvelulain-toinen-vaihe-lausuntokierrokselle-930012>

vaikuttamaan erityisesti yritysten mahdollisuuksiin tehokkaampaan tutkimus- ja innovaatiotoimintaan sekä viranomaistoimintaan. Toisen vaiheen uudistus oli merkittävä norminpurkuun ja sääntelyn kokoamiseen liittyvä toimenpide, sillä aiemmasta noin kymmenen liikenteeseen liittyvää rekisteristä ja niihin liittyvistä laeista muodostettiin yhtenäinen liikenneasioiden rekisteri toiminnanharjoittajaluvista, liikennevälineistä ja henkilöluvista (esim. ammattipätevyudet).⁵⁵

Niin kutsuttuun puolesta-asiointiin liittyen, jossa asiakkaan tahdosta tai hänen puolestaan, yhdistämispalvelujen tarjoaja voisi muodostaa yhdistettyyn liikkumispalveluun useamman liikenne- ja toimintamuodon mukaisia palveluita tai tuotteita, kuten matkalippuja, auton vuokrausta tai erilaisia sarja- tai kausituotteita ja alennuksia.⁵⁶ Yhtenäisten digitaalisten alustojen mukaisten palvelukokonaisuuksien edistäminen on ollut keskeinen lakiuudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Vuoden 2018 aikana liikennepalvelulakia muutettiin kahdesti liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan uudistusten yhteydessä. Lakiin lisättiin liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden yhtiöittämisehdotuksen yhteydessä uusi II A osa (uudelleen numeroinnin myötä III osa). Kyseistä muutosta koskeva hallituksen esitys (hallituksen esitys laiksi Liikenneviraston liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 34/2018 vp) annettiin eduskunnalle huhtikuussa 2018. Eduskunta hyväksyi esityksen kesäkuussa 2018 ja se tuli voimaan vuoden 2019 alusta. Esityksellä lakiin sisällytettiin tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalveluita koskevat säännökset sekä säännökset, jotka koskevat kaikkien liikennemuotojen ohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajien tiedonhallintaa. Säännösten avulla pyrittiin mahdollistamaan se, että tieto liikkuu tehokkaasti liikenteenohjaus- ja hallintapalvelun tarjoajille ja että ne voivat myös toimia tehokkaasti tiedonjaon solmupisteenä.

Lisäksi eduskunnalle annettiin toukokuussa 2018 hallituksen esitys laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 61/2018 vp; täydentävä HE 104/2018 vp), joilla lisättiin liikenteen palveluista annettuun lakiin kaksi uutta lukua. Niissä säädettiin Liikenne- ja viestintäviraston liikenneasioiden rekisterin ulkopuolelle jäävästä tiedonhallinnasta sekä Väyläviraston tiedonhallinnasta. Virastouudistukseen liittyvä säädöskokonaisuus tuli voimaan 1.1.2019.

55 Emt.

56 Emt.

Kolmas vaihe

Hallituksen esitys HE 157/2018 esitettiin liikennepalvelulain ja kokonaisuudistuksen niin kutsuttuna kolmantena vaiheena ja sen tehtävänä oli täydentää kahden aiemman vaiheen mukaisia muutoksia. Kolmannen vaiheen mukaiset säädökset tulivat pääosin voimaan 1.4.2019 (kokonaisuudessaan kuitenkin vasta 1.1.2020). Esityksen keskeisin muutos kosketti tieliikenteen raskaan kaluston kuljettajien ammattipätevyyden hankkimista eli ns. koevaihtoehdon lisäämistä koulutusvaihtoehdon rinnalle. Muut kyseisen esityksen mukaiset muutokset kohdistuivat meriliikenteen ammattipätevyyssääntelyyn ja liikennejärjestelmän varautumisvaatimusten yhtenäistämiseen sekä varautumisvelvoitteiden laajentamiseen suurempiin luvanvaraista maantieliikennettä harjoittaviin toimijoihin.

Raskaan kaluston kuljettajien ammattipätevyyden hankkimista hallituksen esityksessä esitettiin täydennettäväksi koevaihtoehdolla, kun tätä ennen pätevyys hankkimisessa oli tarjolla ainoastaan koulutusvaihtoehto, josta saatavilla oli sekä peruskestoinen että nopeutettu suorittamisversio⁵⁷. Ammattipätevyys on mahdollista suorittaa pääasiassa ammatillisen tai Puolustusvoimien tarjoaman koulutuksen yhteydessä. Tämän lisäksi saatavilla on myös jonkin verran markkinaehtoista koulutusta, joka pääasiassa kohdistui nopeutettuun perustason ammattipätevyyteen tai kuljetusmuodosta toiseen laajentavaan lisäkoulutukseen. Ammattipätevyyden hankintaa koskevan uudistuksen tavoitteena oli turvata ammattikuljettajien saatavuus, joustavoittaa perustason ammattipätevyyden suorittamista ja mahdollistaa ammattipätevyyttä suorittavien osaamistaustan ja yksilöllisten tarpeiden sekä koe- ja koulutuspalveluita tuottavien toimijoiden parempi huomioiminen kuitenkin heikentämättä kuljettajien osaamistasoa ja liikenteen turvallisuutta. Edellä mainittujen asioiden lisäksi uudistuksen odotettiin edistävän koulutuspalvelujen tarjontaa sekä selkiyttävän viranomaisten toimivalta-asioita ammattipätevyyteen liittyvissä kysymyksissä.

Valintaa koulutusvaihtoehdon täydentämisellä koevaihtoehdolla säilyttämistä perusteltiin sillä, että siirtyminen pelkkään koevaihtoehtoon olisi voinut aiheuttaa negatiivisia seuraamuksia, kuten ammatillisen koulutuksen kysynnän ja tarjonnan heikentymistä sekä liikenteen turvallisuuden alenemista kuljettajien osaamistason laskun myötä. Toisin sanoen, ammattipätevyyden hankkimisen vaihtoehtoa täydentämällä arvioitiin saatavan parhaat hyödyt ja ehkäistävän keskeisimpiä haittoja. Molempien vaihtoehtojen laatutasoa puolestaan ohjattaisiin niitä koskevilla sisältövaatimuksilla, säännöksillä ja viranomaisten hyväksymis- ja valvontamenetelmillä eikä vaihtoehtoisuudella katsottu olevan vaikutusta kuljettavan osaamiseen, sillä molemmat suorittamistavat tähtäävät saman osaamistason varmentamiseen.

⁵⁷ Kuorma- ja linja-autonkuljettajien ammattipätevyyttä koskevat vaatimukset perustuvat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2003/59/EY

Tiivistetysti hallituksen esityksessä arvioitiin, että koevaihtoehto ja siihen liittyvät koulutusmallit houkuttelisivat alan vaihtaja tai muita aiemmin soveltujan kokemuksen omaavia, mutta koulutusvaihtoehto säilyttäisi edelleen vetovoimansa uusien ammattiin koulutautuvien silmissä, koska se näyttäytyisi luotettavampana tienä ammattipätevyyden saavuttamiseen. Markkinoiden näkökulmasta katsottuna koevaihtoehtoon lisäämisellä katsottiin olevan positiivisia vaikutuksia työvoiman saatavuuteen ja työllisyyden edistämiseen ammattipätevyyden hankkimiseen liittyvien kustannusten ja vaadittavan suorittamisajan laskun myötä. Viranomaistoimintaan ammattipätevyyden uudistuksella ei hallituksen esityksessä katsottu olevan merkittävää vaikutusta muutoin kuin joidenkin toimivaltaisten viranomaisten keskinäisten toimivaltasuhteiden muutosten osalta, kuten esimerkiksi vastuun siirtäminen kuljettajakoulutusyksiköistä hyväksymisestä ja niiden valvonnasta Puolustusvoimien pääesikunnalle. Uudistuksen katsottiin mahdollistavan eri viranomaistoille kuuluvien tehtävien sujuvamman toimeenpanon ja edistävän eri koulutus- ja koepalvelujen saatavuutta. Tosin ammattipätevyysuudistuksen arvioitiin mahdollisesti aiheuttavan negatiivisia vaikutuksia ympäristölle, mikäli koulutuksessa taloudellisen ajotavan osuus vähenee ja tätä kautta kehittyvä osaaminen heikkenee. Kuitenkin ympäristöhaittoja katsottiin voitavan vähentää esimerkiksi simulaattorin hyödyntämisellä ajokokeessa, jota edellytetään myös koevaihtoehtossa, ja asenteisiin sekä osaamiseen katsottiin voivan vaikuttaa myös muun ajokorttikoulutuksen yhteydessä sekä työpaikoilla tapahtuvalla perehdytyksellä.

Merenkulkijoiden pätevyysä koskevan sääntelyn keventymisen vaikutukset näkyisivät pääasiassa viranomaistoiminnan alueella. Liikenne- ja viestintävirastolle uutena tehtävänä tulisi viranomaiskoulutusjärjestelmien ja niiden muutosten hyväksyminen, jonka ei katsottu edellyttävän lisäresursointia johtuen viranomaisten laivaväelle myönnettävien erivapauksien ja pätevyyskirjojen määrän vähenemisestä uudistuksen myötä. Valtakunnallisen koulutusjärjestelmän hyväksyttäminen aiheuttaisi poliisille, pelastuslaitoksille ja Tullille tilapäisesti ylimääräistä työtä mutta muuten uudistus tehostaisi niiden toimintaa, laajentaisi koulutustoiminnan kehittämisen mahdollisuuksia ja vahvistaisi pätevän työvoiman saatavuutta. Pelastuslaitokset, poliisi ja Tulli kannattivat hallituksen esitystä antamissaan lausunnoissaan.

Maantieliikenteen henkilö- ja tavaraliikenteen harjoittajiin ei ollut aiemmin kohdistunut lakisääteistä velvoitetta varautumista tai siihen liittyvästä valmiussuunnittelusta, vaan tämä oli toteutunut vapaaehtoisesti huoltovarmuusorganisaation kautta, jolloin varautumistoiminta kohdistui ainoastaan huoltovarmuuskriittisiksi määriteltuihin yrityksiin. Hallituksen esityksessä varautumisvelvollisuutta ehdotettiin laajennettavaksi koskettamaan maantieliikennettä. Taustalla vaikutti ajattelunmuutos koskien varautumista: muun muassa vuosina 2016–2017 toteutuneessa toimintavarmuutta käsitelleessä TOVA 2017 -hankkeessa varautumisen ideaan sisällytettiin ajatus keskeisten toimintojen ja palveluiden turvaamisesta myös arjen häiriötilanteissa, kun se aiemmin keskittyi poikkeusoloihin

tai niitä vastaaviin normaaliajan (arjen) vakaviin häiriötilanteisiin. Hallituksen esityksessä todetaankin, että pienempiin häiriöihin varautuminen luo edellytykset vakavampiin häiriöihin varautumiselle, ja tämän vuoksi hallituksen esityksessä pyrittiin poistaa tarpeettoman korkeaksi nähty vaatimustason asettava rinnastus poikkeusolojen ja normaaliolojen häiriötilanteiden välillä. Näin toimimalla kyettäisiin turvaamaan markkinaehtoisten liikennepalveluiden saatavuus ja käytettävyys niin häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissa.

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli tuoda moninaistunut toimijakenttä yhtenäisemmän varautumisvelvollisuuden alle, minkä katsottiin koituvan myös toimijakentän itsensä hyödyksi. Varautumisvelvollisuuteen liittyvä sääntely haluttiin pitää kevyenä, koska sääntelykohteiden katsottiin omaavan parhaat edellytykset niihin kohdistuvien uhkien tunnistamiseksi ja tarvittavien varautumiskeinojen kehittämiseksi. Lainsäädännöllä pyrittäisiin varmistamaan lähinnä varautumisen riittävä yhteneväisyys.

Merkittäviä ympäristövaikutuksia uudistuksella ei katsottu olevan, mutta sen katsottiin mahdollistavan nopeamman reagoinnin sellaisiin häiriötilanteisiin, joilla voi olla luonnolle haitallisia vaikutuksia. Lausuntopalautteen antajat antoivat tukensa hallituksen esitykselle, jossa positiivisena piirteenä pidettiin sääntelyn keveyttä ja sen kohteille itselleen koituvaa hyötyä. Perustuslakivaliokunta puolestaan edellytti lausunnossaan, että valmiussuunnitelua koskevia viranomaisille annettavia määräyksenantovaltuuksia täsmennettäisiin siten, että sen alle jäisi vain vähämerkityksellinen ja tekninen sääntely, tai ne osoitetaan perustuslain 80 §:n 1 momentissa mainitulle asetuksenantajalle.

Muut muutokset ja korjaukset

Liikennepalvelulaki kattaa suuren osan liikennejärjestelmän toiminnasta ja sitä on ehditty sen täysimääräisen voimaantulon jälkeen muuttaa useasti mm. taksiliikenteessä havaittujen epäkohtien korjaamiseksi. Viimeisin taksiliikenteeseen liittyvä muutos on tullut voimaan 1.5.2021. Viimeisin taksinkuljettajan vaatimuksia käsittelevä muutos (726/2022) tulee voimaan 1.1.2023. Viimeisin EU-sääntelystä johtuva muutos valmisteltiin vuoden 2021 aikana (HE 194/2021 vp) ja se tuli voimaan 1.2.2022. Muutos koski niin sanottua EU:n tieliikenteen liikkuvuuspaketin sosiaali- ja markkinalainsäädäntöön liittyvien asetusten ja direktiivien täytäntöönpanoa. Liikennepalvelulakiin tehdyt muutokset tai väliaikaiset muutokset on kuvattu alaviitteessä⁵⁸. Jälkiarvioinnin tutkimuksellinen raja-alue huomioden kes-

58 19.12.2017/1056, 4.5.2018/286, 4.5.2018/301, 13.7.2018/539, 13.7.2018/579, 10.8.2018/632, 10.8.2018/731, 23.11.2018/984, 28.12.2018/1303, 8.2.2019/173, 29.3.2019/371, 12.4.2019/484, 19.6.2019/786, 29.11.2019/1190, 30.12.2019/1505, 29.5.2020/407, 26.6.2020/535, 9.7.2020/562, 9.7.2020/580, 17.12.2020/1049, 30.12.2020/1255, 30.12.2020/1256, 15.1.2021/91, 12.3.2021/198, 26.3.2021/227, 26.3.2021/229, 9.4.2021/299, 29.6.2021/607, 29.6.2021/676, 22.12.2021/1222, 22.12.2021/1244, 14.1.2022/60, 726/2022 (tulee voimaan 1.1.2023).

keisimmät muutokset lakiin tehtiin kuitenkin jo aikaisemmassa vaiheessa. Tästä johtuen monien muutoksien, kuten esimerkiksi koronapandemiaan tai viimeisimpään EU-sääntelyyn liittyen, pidemmän aikavälin vaikutusten arviointia ei vielä tässä hetkessä pysty johdonmukaisesti tekemään. Muutoksien ja korjausten edistäviä kehityssuuntia voidaan kuitenkin perustellusti esittää erityisesti lain kokonaisvaikuttavuuteen liittyen.⁵⁹

Muutosten ja korjausten laajuus osoittaa liikennepalvelulain vahvan poikkisektoraalisen vaikuttavuuden sekä korostaa toimeenpanossa tarvetta poikkihallinnolliselle (ml. EU-taso) yhteistyölle. Vaikka huomattava osa muutoksista liittyy myös vahvasti vuonna 2020 alkaneeseen koronapandemiaan, toteutettujen korjausten ja muutoksien määrä ja laajuus nostaa esiin kysymyksiä lain tavoitteidenasettelusta ja vaikutusolettamiin liittyen. Liikennepalvelulakia ei toimeenpantu kokeilulainsäädäntönä,⁶⁰ jossa tilaa myöhemmille korjauksille rajatuissa konteksteissa olisi tietoisesti jätetty, vaan sillä pyrittiin keskitetysti ja kokonaisvaltaisesti muuttamaan liikennesektoria palvelu- ja markkinakeskeisemmäksi. Onko tavoitteidenasettelu ja tehdyt vaikutusolettamat olleet asianmukaisia ja relevantteja toimintaympäristöön nähden? Mihin tavoitteet ja oletetut vaikutukset ovat perustuneet? Olisiko muutos- ja korjaustarpeita pystynyt ennakoimaan tarkemmin?

Tässä hankkeessa pyritään huomioimaan taksisääntelyn epäkohtia koskeneet korjaukset niiltä osin, kun havaittavia muutoksia on saatavilla olevan aineiston avulla mahdollista todentaa. Kokonaisuudessaan taksialalla koettuja ongelmia on lähdetty muuttamaan vuonna 2020⁶¹ ja monet korjaussarjan mukaisista pykälistä ovat olleet voimassa vasta varsin lyhyen aikaa (suurilta osin 1.5.2021 lähtien).⁶² Tämän vuoksi korjausten tuottamien vaikutusten toteaminen on haasteellista. Korjausten mahdollistamia kehityskulkuja pyritään ennakoimaan arvioinnissa mahdollisimman kattavasti.

59 Tällä tarkoitetaan erityisesti viimeisempien muutoksien suhdetta toivottuun systeemiin muutokseen ja laajempien yhteiskunnallisten vaikutusten tavoittelemiseksi (ks. luku 6).

60 Tämä nousi esiin erityisesti hankkeen alkuhaastatteluissa, joiden avulla kartoitettiin uudistukseen vaikuttaneita tekijöitä ja liikennepalvelulain taustaa.

61 LVM (11.6.2020). Taksisääntelyn epäkohtia ryhdytään korjaamaan. Tiedote, saatavilla: <https://www.lvm.fi/-/taksisaantelyn-epakohtia-ryhdytaan-korjaamaan-1209007>

62 LVM (8.4.2021). Taksilainsäädännön muutokset voimaan pääosin 1. toukokuuta. Tiedote, saatavilla: <https://www.lvm.fi/-/taksilainsaadannon-muutokset-voimaan-paaosin-1-toukokuuta-1265462?fbclid=IwAR1NmGLCzi2gS8l6FzVKABfcy1M8l0pFV7pGB9U-8DY5EBDiO3qPFZxhcnAw>

4.2 Lain tavoitteenasettelu ja vaikutusolettamat

Laajana liikennealaa läpileikkaavana ja yhteiskunnallisesti merkittävänä uudistuksena liikennepalvelulain tavoitteena on ollut toteuttaa liikennealalla useita Sipilän kauden hallitusohjelman tavoitteita, joihin liittyy vahvasti elinkeinoelämän edellytysten ja kilpailuvuon vahvistaminen. Johdonmukaisen vaikutusarvioinnin toteuttamiseksi onkin tärkeää muodostaa käsitteelliset erot lain varsinaisten tavoitteiden, laista johtuneiden oletettujen vaikutusten sekä laajempien laista johdettavien yhteiskunnallisten kehityskulkujen ja muutostoiveiden välille. Toisin sanoen laista syntyneitä vaikutuksia on tunnistettava usealla eri tasolla. Liikennepalvelulailla on pyritty rakentamaan innovaatiomyönteistä toimintaympäristöä liikenteen palveluiden kehittämiseksi sekä koottua sääntelykehikkoa, jossa markkinaehtoista toimintaa rajoittava sääntely on purettu ja liikennejärjestelmä kokonaisuutena on helpommin käsiteltävä. Nämä ovat nähty edellytyksinä liikenteen palveluistumiselle ja toimivien markkinoiden mahdollistamiselle. Tässä kappaleessa tarkastellaan lain valmisteluvaiheessa muodostettujen tavoitteiden asettamista sekä tehtyjä vaikutusolettamia ja näiden taustatekijöistä. Tavoitteenasettelun ja tehtyjen vaikutusolettamien kriittinen tarkastelu pohjustaa seurantaindikaattoreiden mukaisten muutoshavaintojen kytkeä vaikutuslogiikkaan ja on näin ollen välttämätön lain kokonaisvaikuttavuuden arvioimiseksi.

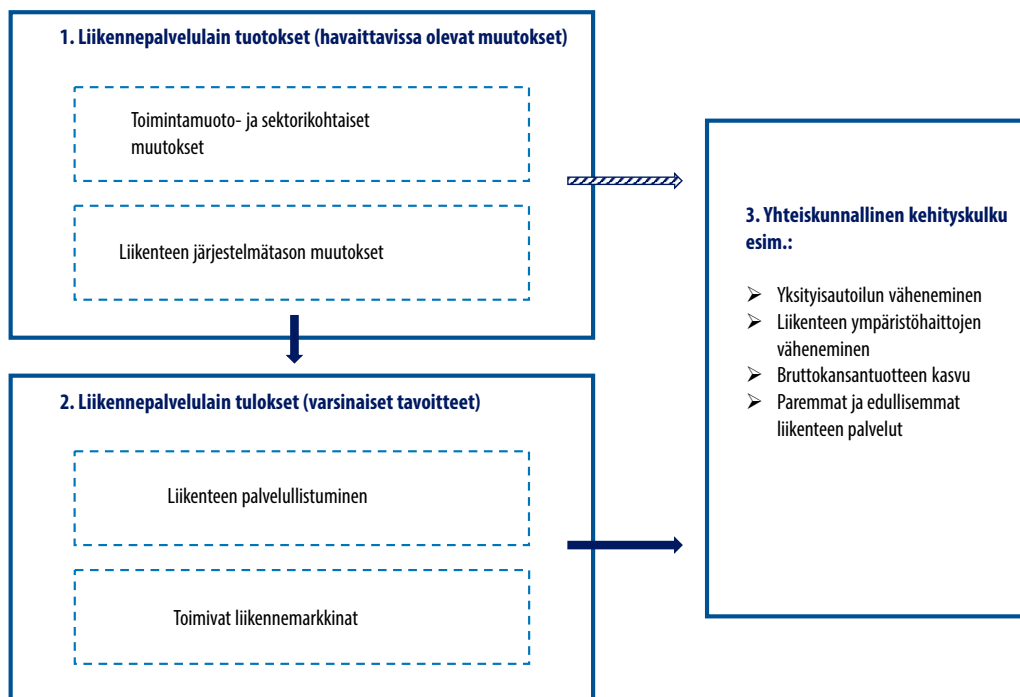
Lain yksityiskohdat huomioiden tässä hankkeessa on tunnistettu lyhyen aikavälin seurantaraportin mukaisesti kaksi varsinaista tavoitetta (tulos), jotka heijastavat Sipilän hallitusohjelman yleisiä päämääriä. Nämä tavoitteet on nähty saavutettavina liikennepalvelulaista johdettujen oletettujen toimintamuotoihin ja liikennejärjestelmään kohdistuneiden muutosten (tuotos) kautta. Liikennepalvelulain visiolähtöisyys, jossa lailla on nähty olevan ennennäkemätön vaikutus liikennealaan ja liikkumisen tulevaisuuteen, on myös vahvasti sitonut lain toivotun kokonaisvaikuttavuuden osaksi laajempia yhteiskunnallisia kehityskulkuja (esim. päästövähennystavoitteita tai kansantalouden vahvistamista).

Toisin sanoen, liikennepalvelulain kokonaisvaikuttavuus syntyy lain interventilogiikan⁶³ mukaisten tuotosten ja tulosten kautta. Tuotokset viittaavat tässä laissa määriteltyihin oletettuihin tai ei-oletettuihin (osin myös ei-toivottavat) muutoksiin, jotka ovat havaittavissa esimerkiksi toimintamudoittain tai vaikutuslajeittain sekä liikennejärjestelmässä. Tuloksilla viitataan puolestaan uudistuksen varsinaisten tavoitteiden toteutumiseen; mikäli liikennepalvelulailla on saavutettu toivottuja tuloksia. Kokonaisvaikuttavuuden arviointiin liittyy myös lain laajemmat yhteiskunnalliset seuraukset eli lain mahdollinen vaikutus toivotun yhteiskunnallisen muutoksen tai kehityskulkujen edistämiseksi. Tiivistetysti liikennepalvelulaissa on tunnistettavissa kolme vaikutuksia ja vaikuttavuutta kuvaavaa kategoriaa:

63 Ks. kuvio 5 kappaleessa 3.2. "Liikennepalvelulain vaikutuslogiikka".

1. Uudistuksen tuotokset eli oletetut ja ei-oletetut toimintamuodoittain, sektori-kohtaisesti ja järjestelmätasolla havaittavat muutokset, jotka johtuvat laissa määritellyistä toimenpiteistä.
2. Uudistuksen varsinaiset tavoitteet, jotka heijastavat ensisijaisesti Sipilän hallitusohjelmassa asetettuja päämääriä.⁶⁴ Näitä ovat 1) liikenteen palveluistumisen edistäminen eli toimivan sääntelykehikon luominen liikenteen palveluiden kehittämiseksi sekä 2) toimivien liikennemarkkinoiden luominen.
3. Uudistuksen pidemmän aikavälin kokonaisvaikuttavuus määrätyn yhteiskunnallisen kehityskulun edistämiseksi. Tähän lukeutuvat hallituksen esityksissä ja lyhyen aikavälin seurantaraportissa esiin tuodut mahdolliset laajemmat yhteiskunnalliset kehityskulut, kuten esimerkiksi yksityisautoilun tai liikenteen ympäristöhaittojen vähentäminen.

Kuvio 10. Vaikutukset, tavoitteet ja vaikuttavuus lain interventiotiikan mukaisesti.



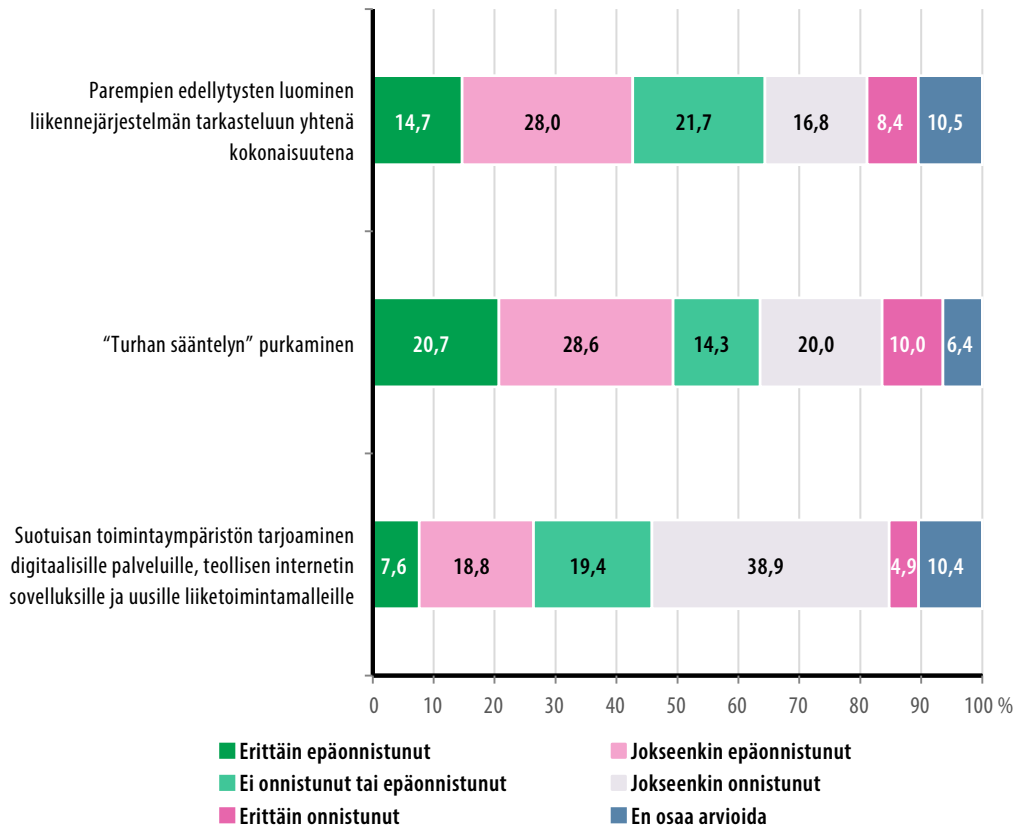
⁶⁴ Myöhemmät hallitusohjelmat mukailivat liikennepalvelulain alkuperäisiä tavoitteita, mutta ohjelmien mukaisesti lakiin tehtiin mittavia korjauksia erityisesti taksisääntelyyn liittyen.

Laissa määriteltyjen toimenpiteiden tai vaikutusmekanismien avulla tavoitellaan tiettyjä toimintamuoto- ja sektorikohtaisia sekä järjestelmään ja markkinoihin kohdistuvia *tuotoksia*, jotka syöttävät uudistuksella tavoiteltujen tulosten saavuttamiseen. Lain interventio-logiikkaa mukaillen on siis oleellista tarkastella tavoitteenasetantaa ja valmisteluvaiheessa tehtyjä vaikutusolettamia: Miten lain tavoitteet asetettiin ja mihin tarpeisiin nämä tavoitteet pohjautuivat? Miten lain oletetut vaikutukset nähtiin tukevan tavoitteiden saavuttamista? Mihin lain vaikutusmekanismien ja toimenpiteiden yhteys niistä johdettuihin oletettuihin vaikutuksiin perustui?

4.3 Sidosryhmien näkemyksiä liikennepalvelulain tavoiteasetannasta

Liikennepalvelulain valmisteluprosessin aikana sidosryhmien näkemyksiä pyrittiin kartoittamaan laajojen kuulemisten, valmistelutyöpajojen ja lausuntokierrosten myötä. Kiireisestä valmisteluaikataulusta huolimatta laajalla joukolla liikennealan toimijoita oli mahdollisuus esittää näkemyksiään lain keskeisistä tavoitteista, toimeenpanosta ja vaikutusarvioinneista. Seuraavassa esitellään tämän arvioinnin yhteydessä koottuja sidosryhmien näkemyksiä liittyen lainvalmisteluprosessiin ja liikennepalvelulain tavoitteisiin.

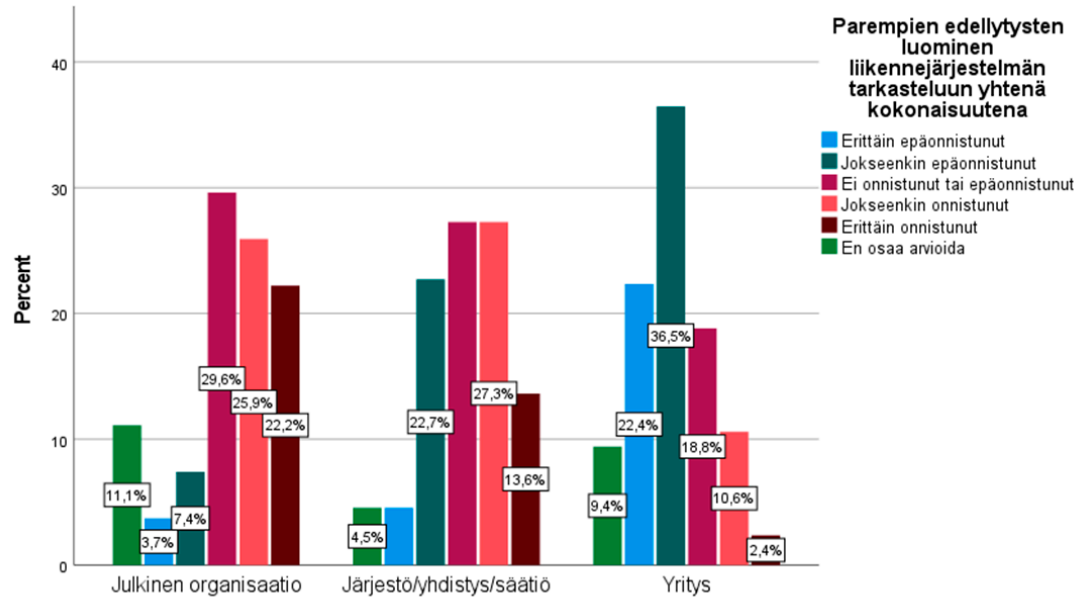
Kuvio 11. Kuinka onnistuneena pidät liikennepalvelulain tavoitteenasettaa asteikolla 1–5, %
(1 = Erittäin epäonnistunut, 5 = Erittäin onnistunut)? (n = 144)n



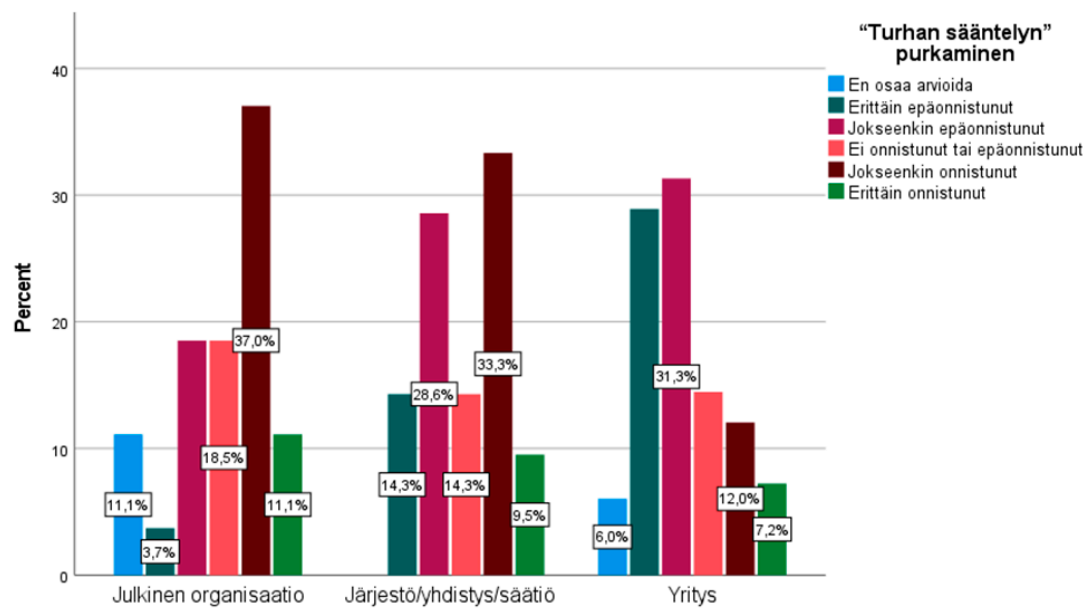
Kuviossa 11 esitetään vastaajien arvio liikennepalvelulain tavoitteenasetannasta ja tarkemmin kolmesta lain päätavoitteesta. Vastaajat suhtautuivat digitaalisille palveluille, teollisen internetin sovelluksille ja uusille liiketoimintamalleille suotuisan toimintaympäristön tarjoamiseen positiivisesti (painotettu keskiarvo 3,16): 39 % piti tavoitetta jokseenkin onnistuneena. Liikennejärjestelmän tarkasteleminen yhtenä kokonaisuutena ja niin sanotun turhan sääntelyn purkaminen saivat hieman kriittisemmät arviot.

Arvioita tavoitteiden asettamisen onnistumisesta analysoitiin myös ristiintaulukoimalla eri vastaajaryhmien näkemyksiä. Alla kuvioissa 12, 13 ja 14 esitetään miten julkisten organisaatioiden, järjestöjen, yhdistysten ja säätiöiden sekä yritysten edustajien näkemykset kustakin tavoitteesta vertautuivat keskenään. Yritysten edustajat suhtautuivat selkeästi kriittisimmin valittuihin tavoitteisiin, kun taas julkisten organisaatioiden edustajat myönteisimmin.

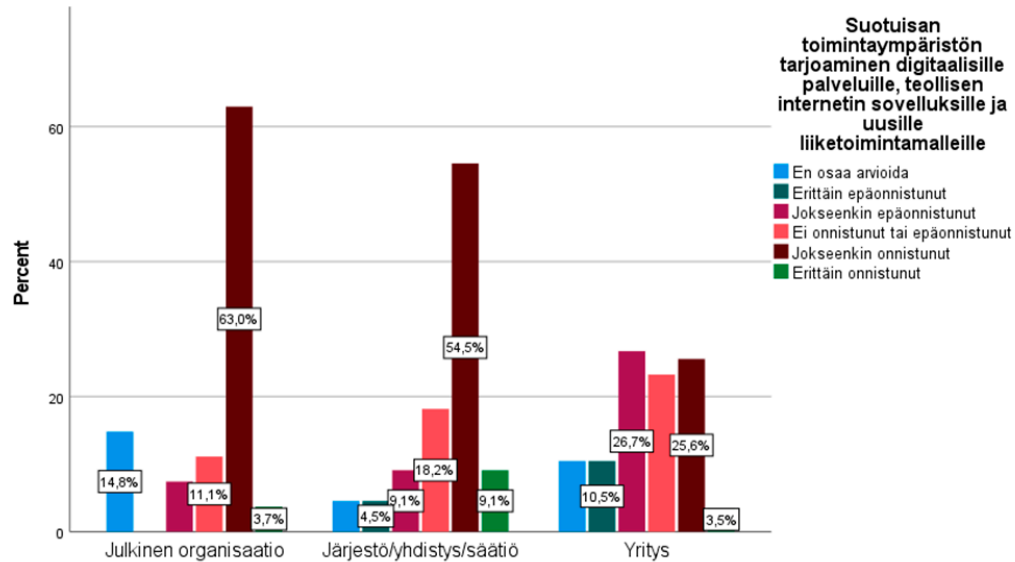
Kuvio 12. Eri vastaajaryhmien näkemykset liikennepalvelulain tavoitteesta: ”Parempien edellytysten luominen liikennejärjestelmän tarkasteluun yhtenä kokonaisuutena”, n=174



Kuvio 13. Eri vastaajaryhmien näkemykset liikennepalvelulain tavoitteesta: ”Turhan sääntelyn purkaminen”, n=174



Kuvio 14. Eri vastaajaryhmien näkemykset tavoitteesta: ”Suotuisa toimintaympäristön tarjoaminen digitaalisille palveluille, teollisen internetin sovelluksille ja uusille liiketoimintamalleille”, n=174



Avoimen vastauksen antaneet pitivät usein liikennepalvelulaille asetettuja tavoitteita oikeasuuntaisina ja erityisesti turhan sääntelyn purkamisen teema nousi esille tässä yhteydessä. Kuitenkin avoimissa vastauksissa tavoitteenasettelua tarkasteltiin myös liikennepalvelulain aiheuttamien muutosten ja vaikutusten näkökulmasta, minkä vuoksi vastausten sisältö oli pääasiassa kriittistä. Esimerkiksi taksialan kohdalla liikennepalvelulain aiheuttama nopea siirtyminen hyvin säännelystä toimintaympäristöstä sääntelemättömämpään ja tästä aiheutuneet seuraamukset olivat useassa avoimessa vastauksessa kritiikin lähde. Niistä esiin nouseva viesti oli se, että sääntelyn purkamisessa edettiin liian nopeasti ja laaja-alaisesti tarkastelematta riittävän tapauskohtaisesti yksittäisen sääntelyn purkamistarvetta ja siitä koituvia seuraamuksia (toisin sanoen, valmistelun aikana sääntelyn purkaminen näyttäytyi itseisarvona). Ainoastaan kahden avoimen vastauksen antaneen mielestä sääntelyn purkamisessa olisi voitu mennä pidemmälle. Esimerkiksi taksilupien määrällisen sääntelyn vapauttamisen katsottiin voineen parantaa saatavuutta ja toimijoiden määrää joillakin alueilla mutta ei sellaisilla haja-asutusalueilla, joilla on vähän markkinaehtoista kysyntää. Lisäksi taksialalle tulneiden uusien toimijoiden eräänlaisten laatuvaatimusten (esim. koskien ajolupaa, ajoneuvon rekisteröintiä ja y-tunnusta) keventyminen puolestaan nähtiin aiheuttaneen haitallisia vaikutuksia muun muassa taksialan maineelle ja tätä kautta taksipalveluiden kysynnälle. Tämän vuoksi osa avoimen vastaajista oli sitä mieltä, että sääntelyn purkamisessa – ja sääntelyuudistuksessa yleisemminkin – olisi ollut parempi edetä maltillisemmin ja pienemmissä vaiheissa.

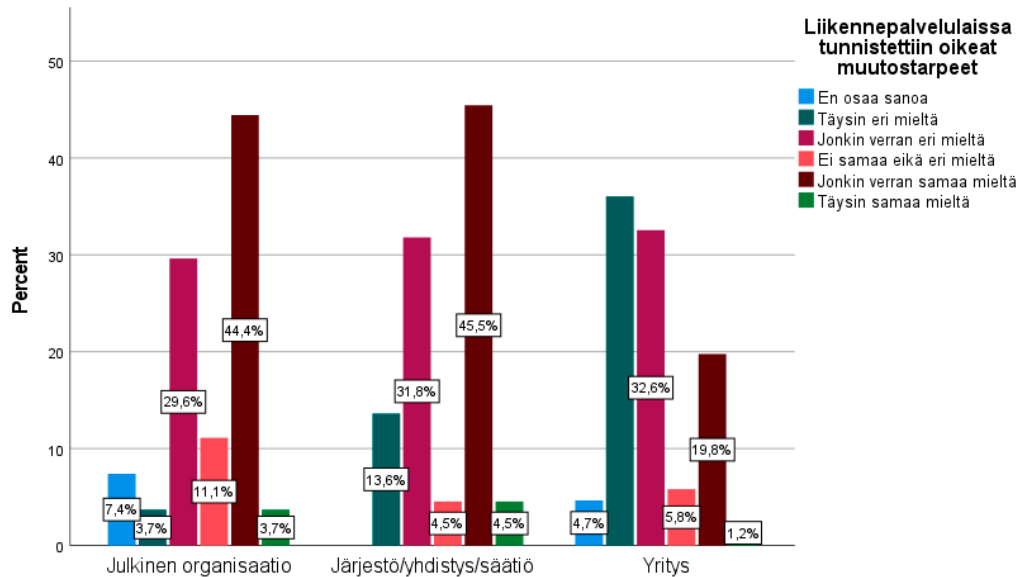
Turhan sääntelyn purkamisen teeman rinnalle avoimista vastauksista nousi myös digitaalisille palveluille ja uusille liiketoimintamalleille suotuisamman toimintaympäristön luomisen aihealue. Suhtautuminen liikennepalvelulain aikaansaamiin muutoksiin oli kaksijakoinen: uudistuksen katsottiin luoneen mahdollisuuksia uusille innovaatioille ja liiketoimintamuodoille, mutta toisaalta uudistuksen yhteydessä kaikkia kysymyksiä ei kyetty ratkaisemaan. Tämä on saattanut osaltaan hidastaa liikenteen palveluiden innovointitoimintaa, koska sääntely-ympäristöstä ja siihen liittyvistä mahdollisista tulevista muutoksista ei ole riittävää varmuutta. Avointen vastausten joukossa esimerkiksi nostettiin muun muassa kysymys GPS-perusteisten digitaalisten taksamittareiden laillisuudesta sekä siitä, kuka voi toimia palvelutiedon yhdistelijänä ja lipun välittäjänä. Tosin muutama avoimen vastauksen jättänyt ei edes pitänyt lakiuudistusta välttämättömänä palveluiden kehittämisen kannalta. Yleisemmin avointen vastausten joukossa toistui näkemys, ettei digitaalisten palveluiden kehittämiseen kohdalla ole vielä nähtävissä, miten uudistukselle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet/toteutumassa tai kuinka uudet digitaaliset palveluinnovaatiot löytävät paikkansa markkinoilla (esim. alustatalouden toimivuus markkinaehtoisesti). Liikennepalvelulakiin liittyvää digitalisaation edistämisteemaa kritisoitiin myös siitä, ettei siinä huomioitu riittävän hyvin liikennealan erityispiirteitä, vaan taustaolettamuksena oli jossain määrin naiivi näkemys siitä, että digitalisaatio edistyisi samalla tavalla ja yhtä nopeasti kuin esimerkiksi viestinnän tai pankkitoiminnan aloilla.

Liikennejärjestelmän kokonaistarkastelun edellytysten paranemiseen liittyviä kommentteja avoimissa vastauksissa ei juurikaan esiintynyt ja ne harvat kommentoijat eivät nähneet, miten liikennepalvelulaki parantaisi näitä tarkastelumahdollisuuksia. Esimerkkinä mainittiin alueellisten erojen havaitsemisen vaikeutuminen, koska uudistuksen seurauksena taksiyrittäjien toimialueista ei ole selkeää tietoa käytettävissä.

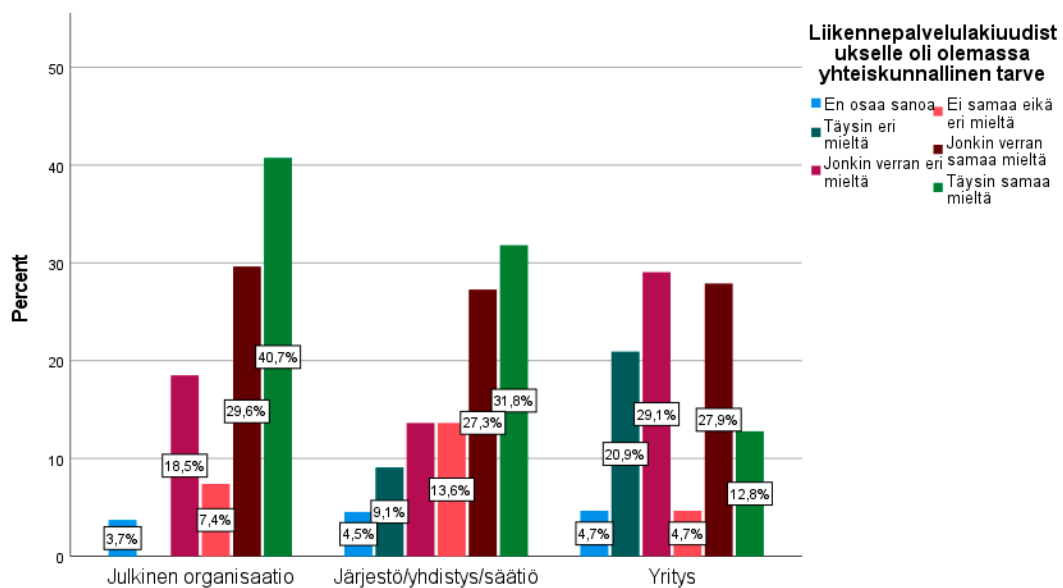
Kuvio 15. Vastaa seuraaviin liikennepalvelulain tarpeita ja tavoitteita koskeviin väittämiin, % (n =144)
(1 = Täysin eri mieltä, 5 = Täysin samaa mieltä):



Liikennepalvelulaille oli kuitenkin vastaajien mielestä yhteiskunnallinen tarve: jonkin verran samaa mieltä oli noin kolmannes vastaajista (29 %) ja täysin samaa mieltä reilu viidesosa vastaajista (22 %). Täysin eri mieltä oli noin 15 %. Kuitenkin tavoitteiden määrittelyn tietopohja ja sidosryhmien tarpeiden tunnistaminen koettiin heikommin onnistuneina. Kolmasosa vastaajista (30 %) oli täysin eri mieltä ja 27 % joksikin eri mieltä tietopohjan riittäväyydestä kuten myös sidosryhmien tarpeiden tunnistamisesta 28 % oli täysin eri mieltä ja 29 % jonkin verran eri mieltä.

Kuvio 16. Eri vastaajaryhmien näkemykset oikeiden muutostarpeiden tunnistamisesta, n=135


Kun vertaillaan eri vastaajaryhmien näkemyksiä väitteisiin liikennepalvelulain tarpeista ja tavoitteista, huomataan melko suuria eroja. Yritysten edustajista vain noin 20 % piti muutostarpeiden tunnistamista onnistuneena, kun taas järjestöjen ja julkisten organisaatioiden edustajista noin puolet piti niitä onnistuneina.

Kuvio 17. Eri vastaajaryhmien näkemykset oikeiden muutostarpeiden tunnistamisesta, n=135


Kuviosta 17 nähdään, että julkisten organisaatioiden ja järjestöjen edustajat näkivät liikennepalvelulaille olevan yhteiskunnallinen, kun taas yritysten edustajat suhtautuivat väitteeseen kriittisemmin.

Väittämiä koskevat avoimet kommentit liittyivät pääosin taksialaan ja niissä toistuvien aihe oli liikennepalvelulain uudistamisen tietopohjan puutteellisuus. Yhtenä syynä tähän nähtiin muun muassa se, että vaikutusten ennakoarvioinneissa korostuivat lain tuomat mahdollisuudet ja optimistisuus mahdollisten haittojen kartoittamisen kustannuksella. Tietopohjan puutteellisuus nähtiin liittyvän sidosryhmien ja asiantuntijoiden kuuntelemiseen. Avoimissa vastauksissa toistui usein näkemys siitä, ettei kuuleminen ollut aitoa eivätkä sidosryhmien tarpeet tulleet riittävän hyvin huomioituksi uudistuksen yhteydessä. Lisäksi pari yksittäistä kommentoijaa epäili, että kuulemisessa olisi huomioitu parhaiten uuden alustatalouden edustajien näkemykset koko taksialan edustajien sijasta. Joka tapauksessa, moni vastaaja piti taksialalla ilmenneitä ongelmia (ja jossain määrin myös myöhemmin tehtyjä korjausliikkeitä) todisteena kuulemisen heikkoutena, koska tieto mahdollisista ongelmakohtista oli jo käytettävissä lain valmisteluvaiheessa.

Kuitenkin avoimissa kommentteissa esiintyi myös positiivisiaakin huomioita, joiden mukaan ainakin osa liikennepalvelulaille asetetuista tavoitteista oli hyviä tai vähintäänkin oikeasuuntaisia. Esimerkkinä tällaisesta mainittiin muun muassa digitalisaatio ja tiedon saatavuus, joiden edistämisessä liikennepalvelulalla katsottiin olleen vaikutusta. Suhtautumisessa uudistuksen tarpeellisuuteen esiintyi erilaisia näkökantoja mutta useimmat eivät nähneet, että alalla olisi vallinnut liikennepalvelulain kaltaisen kokonaisuudistuksen tarve. Tämä ilmeni esimerkiksi sellaisissa kommentteissa, joiden mukaan uudistus olisi pitänyt tehdä pienemmissä vaiheissa ja kokeiluhenkisesti. Tosin yhden kyselyyn kommenttinsa antaneen mielestä kokonaisvaltainen lähestymistapa oli perusteltu sen vuoksi, että aiemmin voimassa olevien ja sirpaleisten lakien pohjalta liikennejärjestelmän kokonaisvaltaisen kehittäminen oli ollut erittäin vaikeaa.

4.4 Valmistelu, toimeenpano ja seuranta

Tässä osiossa tarkastellaan liikennepalvelulain valmistelua, toimeenpanoa ja seuranta laadukkaan lainvalmistelun näkökulmasta. Valmistelun, toimeenpanon ja seurannan arvioinnissa huomioidaan erityisesti eduskunnan ensimmäisen vaiheen aikana asettamien edellytysten toteutumista.⁶⁵ Kappaleessa käydään myös tiivistetysti läpi hankkeen alussa suoritetun meta-arvioinnin eli vuonna 2018 julkaistun seurantaraportin, keskeisimmät huomioidut. Arvioinnin aikana pyrittiin esimerkiksi selvittämään, mitkä muutokset haluttiin vahvistaa silloisen hallituskauden aikana ja mitkä jätettiin myöhemmälle arviolle sekä mistä syistä

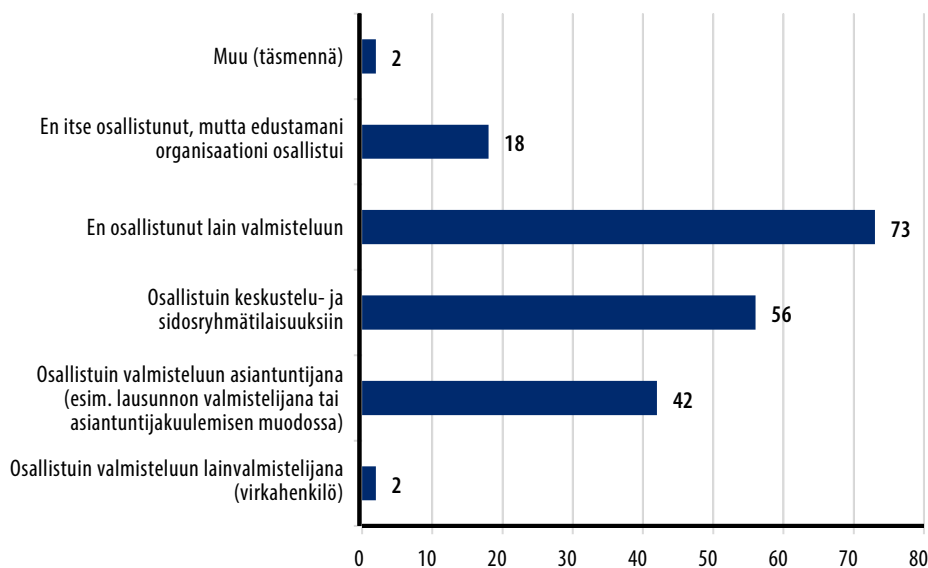
⁶⁵ Ks. Kappale 4.1.

näin mahdollisesti toimittiin. Selvityksessä nähtiin aiheelliseksi myös tarkastella, miksi määritelty pidemmän aikavälin seuranta päätettiin asettaa vain viiden vuoden päähän lain ensimmäisen osan voimaantulosta, jos valmistelijoiden keskuudessa osattiin jo odottaa muutoksia seuraavan hallituskauden aikana.

Laadukasta lainvalmistelua sekä suositeltuja seurantamenetelmiä on tutkittu laajasti kotimaisesti EU:n toimesta ja EU-politiikan arvioinnissa sekä OECD-tasolla ⁶⁶. Viimeksi mainitun pohjalta on julkaistu systeemistä lähestymistapaa korostavat toimenpidesuositukset arviointimenetelmien paremman hyödyntämisen edistämiseksi. Tässä osiossa nostetaan esiin hankkeen aikana tehtyjä havaintoja liikennepalvelulain valmistelusta, toimeenpanosta ja seurannasta, joilla on ollut merkittävä vaikutus jälkiarvioinnin toteutukseen. Havainnot perustuvat hankkeen aikana kerättyyn aineistoon. Valmistelun, toimeenpanon ja seurannan arvioinnilla muodostetaan tarvittava konteksti liikennepalvelulain siitä tunnistettujen vaikutusten tai seurausten välille.

Sidosryhmien näkemyksiä lainvalmisteluprosessista

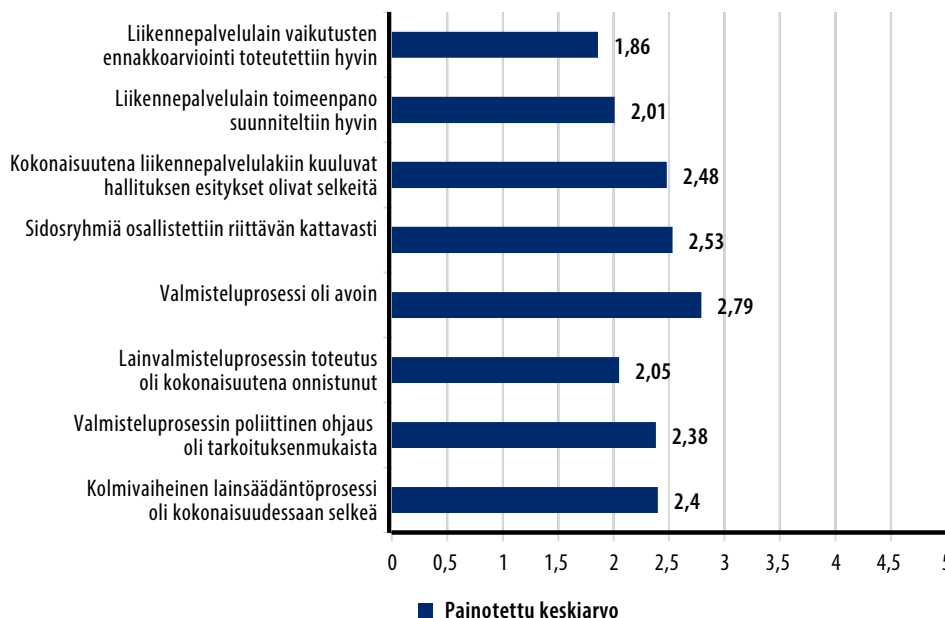
Kuvio 18. Osallistumisesi liikennepalvelulain valmisteluun (voit halutessasi valita useita vaihtoehtoja) (n = 163):



⁶⁶ Rantala, Kati & Inka Järvikangas & Samuli Pitzén & Petrus Kautto & Pertti Ahonen, Petri Uusikylä & Suvi Jaakkola & Sanna-Riikka Saarela & Olli-Pekka Aaltonen & Chris Carling (2021). Lakien toimivuuden seuranta ja jälkiarviointi. Nykytilan kuvauksesta kehittämis ehdotuksiin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:28. Valtioneuvosto, Helsinki.; Ahonen, Pertti & Uusikylä, Petri (2020). Oppeja maailmalta: lainsäädännön jälkiarviointi lisää avoimuutta. Policy Brief 26/2020. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Valtioneuvosto, Helsinki.

Sähköisen kyselyn vastaajilta kysyttiin, missä muodossa he osallistuivat liikennepalvelulain valmisteluun. Kuviossa 18 esitetään, että suurin osa vastaajista (n=73) ei ollut osallistunut lain valmisteluun. Myös 18 vastaajaa kertoi, ettei ollut itse osallistunut, mutta edustamansa organisaatio oli osallistunut valmisteluun. Keskustelu- ja sidosryhmätilaisuuksiin oli osallistunut 56 vastaajaa ja valmisteluun asiantuntijana, kuten lausunnon valmistelijana tai asiantuntijakuulemisen muodossa, oli osallistunut 42 vastaajaa. Kyselyyn vastasi myös kaksi lainvalmistelijana toiminutta virkamiestä.

Kuvio 19. Liikennepalvelulain valmisteluprosessia koskevat väittämät. Vastaa seuraaviin liikennepalvelulain valmisteluprosessia koskeviin väittämiin (n = 137) (1 = Täysin eri mieltä, 5 = Täysin samaa mieltä)



Kyselyssä esitettiin erilaisia väittämiä koskien liikennepalvelulain valmisteluprosessia (kuvio 19). Kyselyn vastaajat olivat keskimäärin jokseenkin eri mieltä siitä, että lainvalmisteluprosessin toteutus olisi ollut kokonaisuutena onnistunut (2). Heikoimmat arviot vastaajat antoivat vaikutusten ennakkoarvioinnille (1,9) ja toimeenpanon suunnittelulle (2,). Valmisteluprosessin avoimuus (2,8) ja sidosryhmien riittävä osallistaminen (2,5) arvioitiin parhaiten toteutuneiksi osa-alueiksi valmistelun osalta, vaikkakin niissäkin jäi parantamisen varaa. Lisäksi niin avoimissa vastauksissa kuin haastatteluissa ja työpajoissa nousi esiin vahvasti aidon vuorovaikutuksellisuuden puute valmisteluprosessin aikana.

Kyselyn avointen vastausten mukaan tämä ilmeni sidosryhmien esiin nostamien huolenaiheiden sivuuttamisena erityisesti taksialaa koskevissa asioissa. Vaikka liikennepalvelulainvalmistelu vaiheessa järjestettiin useita ja laajoja sidosryhmätilaisuuksia (joita pari

yksittäistä vastaajaa piti avoimena ja tärkeinä tilaisuuksina erilaisten näkemysten esiintuomiselle), niin kritiikkiä esittäneet vastaajat eivät pitäneet niitä aitoina vuorovaikutustilaisuuksina, sillä niistä katsottiin tulleen huomioiduksi ensisijaisesti ennalta asetettuja (poliittisia) tavoitteita vahvistavat näkemykset. Toisin sanoen, liikennepalvelulaki ymmärrettiin ennen kaikkea ”ideologisen tavoitteen” (sääntelyn purkaminen ja markkinaehtoisuuden lisääminen) ajamaksi hankkeeksi, jossa alakohtaisten muutostarpeiden tapauskohtaiselle harkinnalle ei juurikaan jäänyt tilaa. Lisäksi parissa yksittäisessä vastauksessa tuotiin esille epäluulo uudistuksesta vastaavien virkamiesten osaamista kohtaan. Suurien sidosryhmätilaisuuksien sijasta muutama vastaaja pitikin pienryhmätyöskentelyä parempana mallina, koska niissä olisi voitu keskittyä syvällisemmin asioiden käsittelyyn. Kuitenkin pari vastaajaa toi kommentissaan esille taksisääntelyn korjaussarjan, jonka valmistelun toteuttamista he pitivät parempana johtuen juuri onnistumisesta sidosryhmien osallistamisesta.

Myös työpajoissa käydyissä keskusteluissa nousi esille, että sidosryhmät olisivat toivoneet enemmän vuorovaikutuksellisuutta asioiden yksipuolisen esittelyn sijaan sekä, että välillä sidosryhmätilaisuuksissa tunnuttiin keskittyvän yksityiskohtiin ison kuvan sijasta. Vaikka sidosryhmiä kuultiin ja kuulemistilaisuuksia järjestettiin erityisellä avoimuudellakin, niin linja-autoliikenteen, tavaraliikenteen kuin taksiliikenteenkään edustajat eivät kokeneet, että heidän esiin tuomilla huomioilla olisi ollut valmistelussa merkittävää painoarvoa. Sekä haastatteluiden että työpajojen aikana nousi esiin kriittisiä näkemyksiä lain vahvasta visio-
lähtöisyydestä ja tähän vaikuttaneesta poliittisesta ohjauksesta.

Yksi määrittävimmistä liikennepalvelulain toimeenpanoon ja seurantaan vaikuttavista tekijöistä on ollut tiivis valmisteluaiakataulu ja vahva poliittinen paine lain voimaansaattamiseksi. Hankkeen aikana toteutetuissa haastatteluissa useiden eri toimialojen edustajat ja liikennepalvelulain parissa työskennelleet viranomaiset huomauttivat kiireestä ja kovasta aikapaineesta lain valmisteluvaiheessa. Poliittinen paine lain yksityiskohtiin vaikuttavana tekijänä,⁶⁷ mikä on tullut esiin myös julkisessa keskustelussa erityisesti taksisääntelyyn liittyen. Seuranta ja jälkiarviointia tukevia rakenteita⁶⁸ ei ehditty viimeistelemään, mikä on osaltaan vaikuttanut myös vuoden 2018 seurantaraportin heikkouteen ja aineistollisiin puutteisiin. Kuten seurantaraportissakin nostetaan esiin, lyhyen aikavälin vaikutusarvioinnissa ei voida luotettavasti todentaa laista johtuneita lyhyenkään aikavälin vaikutuksia, sillä laki oli suurimmilta osin tullut voimaan saman vuoden heinäkuussa.⁶⁹ Lain vaikutus-

67 Haastatteluaineisto

68 Esim. ohjeistuksia tai käytäntöjä, joiden avulla johdonmukaista ja tavoitteellista tiedonkeruuta olisi toteutettu.

69 Ensimmäiset tietosääntelyä koskevat kohdat tulivat voimaan vuoden 2018 tammikuussa.

ten jälkiarviointia koskeissa tutkimuksissa on todettu, että tilasto- ja seuranta-aineistojen puutteellisuus vaikeuttavat systemaattisten jälkiarviointien tekemistä.⁷⁰

Jotta lakimuutoksella voidaan varmistua tavoitteiden saavuttamisesta sekä ei-toivottujen vaikutusten tunnistamiseksi, lain vaikutusten seurannassa on noudatettava johdonmukaista viitekehystä, jonka avulla tavoitteet, oletetut vaikutukset ja lain toimeenpanosta johtuneet seuraukset kytkeytyvät muutoksen taustalla olevaan vaikutuslogiikkaan.⁷¹ Hankkeessa kerätyn haastattelu- ja asiakirja-aineiston pohjalta voidaan todentaa, ettei liikennepalvelulain valmistelun aikana tai lyhyen aikavälin seurantaraporttia toteuttaessa johdonmukaista vaikutuslogiikkaa, muutoksen teoriaa tai lähtötilaa erikseen määritelty. Sekä hankkeen aikana toteutetuissa haastatteluissa että aineistonkeruun aikana ilmeni epäselvyyttä toteutettuun seurantaan tai saatavilla olevaan seurantatietoihin liittyen. Tämän vuoksi nyt toteutettavan jälkikäteisarvioinnin aikana tehtävät havainnot eivät näin ollen perustu lainvalmistelijoiden määrittämään muutoksen teoriaan, vaan tutkimusryhmän tulkintaan.

Tässä raportissa esitetty jälkiarviointin viitekehys (ks. kappale 3.2.) on muodostettu saatavilla olevan tiedon valossa. Muutosteoriaan perustuvien seurantaindikaattoreiden mukaista aineistoa tulisi kerätä systemaattisesti lain toimeenpanon aikana, jotta voidaan johdonmukaisesti pyrkiä varmistumaan lain vaikutusmekanismien ja havaittujen muutosten kausaalisuhteesta. Toisaalta on myös huomioitava, ettei suomalaisessa hallinnossa olevakiintuneita tapoja tai käsityksiä jälkiarviointien toteutuksesta ja mikäli niitä toteutetaan, menetelmälliset lähtökohdat vaihtelevat.⁷²

Meta-arviointi

Jälkiarviointihankkeen aluksi suoritettiin niin kutsuttu meta-arviointi eli seurannan ja vaikutusarvioinnin arviointi, jossa tarkasteltiin vuonna 2018 julkaistun seurantaraportin⁷³

70 Rantala, Järvikangas, Pitzen ym. (2021). Lakien toimivuuden ja vaikutusten jälkiarviointi. Nykytilan kuvauksesta kehittämisehdotuksiin. Valtioneuvoston tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:28.

71 Yksi perinteisimmistä tavoista on määritellä lakiin tai uudistukseen pohjautuva muutosteoriamalli (theory of change), jossa vaikutusmekanismien ja toimenpiteiden kausaaliketjut ovat selkeästi esitettyinä.

72 Oikeusministeriö selvittää parhaillaan hyvän lainvalmisteluprosessin keskeisiä ominaisuuksia, indikaattoreita ja tarkastelukehikkoja. VNTEAS-selvityksen on tarkoitus valmistua vuoden 2022 loppuun mennessä (ks. Valtioneuvoston kanslia, <https://tietokayttoon.fi/-/kohti-laadukasta-lainvalmistelua>).

73 Karjalainen, J. & Miettinen, K. (2018). Liikennepalvelulain seurantaraportti. Liikenne ja viestintäministeriön julkaisuja 14/2018. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161242>.

sovellettavuutta nyt toteutettavassa jälkiarvioinnissa. Analyysissa ei oteta lähtökohtaisesti kantaa tavoiteltujen vaikutusten relevanssiin, vaan keskitytään arvioimaan niihin liittyvien ja seurantaraportissa esitettyjen vaikutusmekanismien ja indikaattorien toimivuutta ja luotettavuutta. Seurannan ja indikaattoreiden arviointia perustelee sekä liikennepalvelulain määräämät seuranta- ja yhteensovittamistehtävät (pykälä 179, 9.4.2021/299) että tilastolaki (280/2004), jonka asettamaa viranomaisen tilastointivelvoitetta liikennepalvelulaki ei muuta.⁷⁴ Meta-arviointi käsitteli myös laajempia seurantaan ja arviointiin liittyviä haasteita, kuten kyselytutkimusten ja tilastollisen seurannan laatua.

Liikennepalvelulain ensimmäisen vaiheen yhteydessä eduskunta velvoitti valtioneuvostoa seuraamaan lain lyhyen ja pidemmän aikavälin vaikutuksia. Liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2018 julkaisema seurantaraportti vastaa eduskunnan asettamaan vaatimukseen liikennepalvelulain lyhyen aikavälin seurannasta. Liikennepalvelulaki valmisteltiin ja asetettiin voimaantulevaksi kolmessa vaiheessa vuosien 2016 ja 2018 välillä. Lyhyen aikavälin seurantaraportti käsittelee vain lain ensimmäisen vaiheen sääntelymuutoksia, niiden vaikutuksia ja mahdollisia kehitystarpeita. Seurantaraportin ajoituksen takia eli koska lyhyen aikavälin arviointi vaadittiin hyvin nopeasti lain voimaantulon jälkeen, raportissa esitetyt aineistot, tietolähteet ja muut seurannan välineet ovat puutteellisia.

Tämän vuoksi on todettava, että lyhyen aikavälin seuranta on harjoitettu heikkoon tietopohjaan perustuen. On pantava merkille, että seurantaraportissa usein todetaan aineistoliset vajeet tai ajankohtaan liittyvät haasteet, mikä tekee jatkoarviointien pohjustamisen tämän raportin havaintoihin ja viitekehykseen haasteelliseksi. Tämän vuoksi on tarpeellista myös kriittisesti tarkastella seurantaraportissa esitettyjen indikaattoreiden ja tietolähteiden soveltuvuutta. On huomioitava, että lainsäädännön jälkiseuranta tarkentavat hallituksen esitysten laatimisohteet, joissa selvennetään lain toimivuuden seurantaan, päivitetiin vasta vuonna 2019 liikennepalvelulain voimaantulon jälkeen.⁷⁵

Suuri osa ensimmäisen vaiheen sääntelyuudistuksista koskivat taksiliikennettä, mikä huomioidaan myös seurantaraportissa. Vaikka raportissa huomioidaan myös tietosääntelyyn liittyvät vaikutukset sekä linja-auto- ja tavaraliikenteeseen kohdistuvat vaikutukset, taksiliikenteen vaikutusten arviointi on korostetusti esillä. Liikennepalvelulain voimaantulon jälkeen taksiliikennettä koskeva sääntely on ollut myös voimakkaan julkisen keskustelun kohteena, sillä sen on koettu muuttavan taksein tehtävien kuljetusten edellytyksiä perustavanlaatuisesti näin ollen aiheuttaen myös laajempia yhteiskunnallisia seurauksia

74 Metsäranta, H., Weiste H., & Hillo, K. (2018, 11). Selvitys liikennepalvelulain mukaisista seuranta- ja yhteensovittamistehtävistä. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 12/2018.

75 Keinänen, A. & Pajuoja, J. (2020, 81). Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.

erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Mielenkiintoisesti lyhyen aikavälin seurantaraportissa kuitenkin todetaan, että taksiliikenteen osalta vaikutukset ovat laajalti olleet odotetun mukaisia, eikä korjaustoimenpiteille olisi tarvetta (s. 59-61).⁷⁶ Myös muita toimintamuotoja koskevat vaikutukset ovat olleet seurantaraportin mukaan odotettuja, minkä vuoksi on aiheellista selvittää tarkemmin, miksi mittavia muutos- ja korjaustoimenpiteitä kuitenkin toteutettiin lain voimaantulon jälkeen.

Saatavilla olleiden tilastollisten lähteiden lisäksi lain lyhyen aikavälin seuranta ja vaikutusarviointi on perustunut laajalti Kuntaliiton julkaisemattomaan aineistoon, silloisen Liikenteen turvallisuusviraston kyselyihin ja tutkimukseen,⁷⁷ julkaisemattomaan hintaseurantaan sekä etujärjestöjen omiin selvityksiin.⁷⁸ Raportissa myös todetaan, että saatavilla ollut tilastotieto ei mahdollista luotettavaa aikasarjoihin perustavaa vertailevaa arviointia, sillä ”Suomen liikennemarkkinoiden seuranta ja tutkimus on ollut tähän mennessä hyvin vähäistä.”⁷⁹ Näin ollen ”vaihtoehtoisia kehityskulkuja [ei] pystytä mielekkäästi muodostamaan, koska niihin vaikuttavia taustatekijöitä ei ole kartoitettu” ja ”muutosten vaikutusten” arvioinnin odotetaan toteutuvan kattavammin vuonna 2022.⁸⁰ ”Haasteellinen arviointiasetelma”⁸¹ (ml. relevantin tiedon saatavuus) on ollut tiedossa jo seurantaraportin toteutuksen aikana.

Toisaalta vuoden 2018 seurantaraportissa myös todetaan, liikennepalvelulain laajuudesta ja pitkän aikavälin muutostavoitteista johtuen, että ”jopa vuosi 2022 voi tulla [vaikutusarvioinnin] näkökulmasta liian nopeasti”, mutta ”tuolloin voidaan kuitenkin todennäköisemmin arvioida sitä, onko kehitys lähtenyt tavoiteltuun suuntaan”.⁸² Jälkiarvioinnin kannalta keskeisten vaikutusketjujen muodostaminen, kausaliteetin ja korrelaation erottaminen sekä muiden liikenteeseen ja liikenteen markkinoihin vaikuttavien ilmiöiden (koronapandemia, globaalit tuotantoketjuhaasteet) eriyttämistä on tässä jälkiarviointihankkeessa toteutettu puutteellisen lähtötilan tietopohjan (*baseline*) mukaisesti. Vaihtoehtoisia kehityskulkuja ei näin ollen ole voitu arvioida, mutta hankkeessa sovelletun viitekehysten (ks. luku 3 tässä raportissa) mukaisesti lain oletettujen vaikutusten ja toimintamuodoissa, liikennejärjestelmässä sekä -markkinoilla havaittujen muutosten suhdetta on tarkasteltu.

76 Raportissa nostetaan esiin hinnoitteluun liittyvät epävarmuustekijät, mutta kuitenkin todetaan, että ”tietoon on tullut ainoastaan yksittäisiä kuluttajan ja autoilijan välisiä erimielisyyksiä palvelun hinnasta” (s. 60).

77 Kirjallisuusselvitys, kansalaisille osoitettu kyselytutkimus ja sidosryhmähaastattelut, ks. Uusitalo, J. (2018): Taksiliikenteen koettu palvelutaso ja odotukset lakimuutokselle. Trafín tutkimuksia 2/2018.

78 Holm, P. (2018). Taksien Palvelututkimus 2018. Suomen Taksiliitto.

79 Karjalainen J. & Miettinen, K. (2018, s. 20).

80 Emt.

81 Emt.

82 Emt., s. 59.

Seuraintindikaattorit

Sipilän hallituskaudella esitetyn liikennekaaren eli liikennepalvelulain ensimmäisen vaiheen hallituksen esityksessä (HE 161/2016) on laajalti käsitelty lain arvioituja vaikutuksia. Joiltain osin arvioita voi pitää hyvin yksityiskohtaisina, kuten esimerkiksi paikallisliikenteen ja linja-autojen säännöllisen kaukoliikenteen vuosittaista liikevaihtoennustetta. Toisaalta arvioissa on esitetty pitkälle meneviä arvioita liikennepalvelulaista johtuvien liikennejärjestelmän muutosten yhteiskunnallisista vaikutuksista, esimerkkinä maaliikennepalvelujen, yksityisautoilun ja uusien liikkumispalvelujen muutosten vaikutukset bruttokansantuotteeseen vuonna 2020 ja 2030.

Vuoden 2018 seurantaraportissa esitettyjä indikaattoreita on käsitelty kattavasti ottamatta kuitenkaan kantaa siihen, mitkä vaikutukset ovat tai voisivat olla järjestelmään tai yhteiskuntaan kohdistuvan muutoksen kannalta merkittäviä. Toisaalta arvioitavissa vaikutuksissa käsitellään ilmiöitä, joiden osalta liikennepalvelulain lyhytaikaisia vaikutuksia joko ei käytännössä voi olla tai joita on äärimmäisen vaikea erottaa muiden tekijöiden vaikutuksista. Esimerkkeinä näistä ovat vaikkapa liikenneinfran rakentamisen tarpeen väheneminen, liikenteestä aiheutuvien negatiivisten ulkoisvaikutusten (esim. melu, päästöt, infran kuluminen) määrän väheneminen tai tavaraliikennemarkkinoiden (liikevaihdon) arvioitu kasvu.

Vuoden 2018 indikaattoreita on tarkasteltu erityisesti tiedon saatavuuden ja ajankohtaisuuden kannalta. Indikaattorit on jäsennelty vuoden 2018 seurantaraportissa aihealueittain tietosäätelyyn, taksiliikenteeseen, linja-autoliikenteeseen ja tavaraliikenteeseen liittyviin vaikutuksiin sekä liikennejärjestelmätason vaikutuksiin ja laajempiin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. On lähtökohtaisesti selvää, että liikennepalvelulaki on vaikuttanut voimakkaasti, ellei voimakkaammin, taksiliikenteeseen, johon on kohdistunut myös useita muutos- ja korjaussarjoja. Yleisesti henkilöliikenteeseen on myös vaikuttanut merkittävästi koronapandemia, joka vähensi liikkumis- ja liikenteen palveluiden kysyntää, kun taas globaalit tuotantoketjuhaasteet ovat osin näkyneet tavarankuljetuksissa.

On huomioitava, että liikennejärjestelmä on osista muodostuva vuorovaikutteinen kokonaisuus, jossa muutokset yhdessä osassa heijastuvat järjestelmän muihin osiin. Jotta liikennepalvelulain yhteiskunnalliset vaikutukset voitaisiin tunnistaa, on ensin tunnistettava lain liikennejärjestelmään kohdistuvat vaikutukset (sekä erilaisten tunnistettujen keinojen vaikutukset liikennejärjestelmään), mikä puolestaan edellyttää, että eri liikennemuotoihin kohdistuvat vaikutukset tunnistetaan. Käytännössä tämä tarkoittaa mm. sitä, että lain yhteiskunnallisia vaikutuksia on mahdotonta tunnistaa, jos lain vaikutuksia liikennejärjestelmään ei tunneta.

Vuoden 2018 seurantaraportissa esitetyt indikaattorit eivät selkeästi erotelleet jälkiarvioinnin kannalta keskeisiä markkinavaikutuksia tai viranomaisvaikutuksia. Arviodussa indikaattorilistauksessa huomioitiin markkina- ja viranomaisvaikutukset liikennemuoto- ja

sektorikohtaisesti, mutta ilman selkeää erottelua liikennettä koskevista vaikutuksista. Liikennemuoto- ja sektorikohtaisten vaikutusten lisäksi koottu markkinavaikutus voidaan arvioida osin Markkinaoikeuden päätöksistä, Tilastokeskuksen yritystoimintatilastoista (mm. aloittaneet ja lopettaneet yritykset toimialoittain) sekä suorien ulkomaisten sijoitusten määrällä. Jälkiarvioinnissa näitä tilastoja tuetaan Markkinafoorumin asiakirjojen analyysillä, kohdennetuilla kyselyillä ja työpajoilla. Viranomaisvaikutuksia on mitattava ensisijaisesti kyselyn ja haastatteluiden mukaan, mutta henkilöstön muutoksien tilastot ja ministeriö- tai virastokohtaiset henkilötymäärätilastot voivat tukea yleiskuvaa.

Harmaan talouden vaikutuksiin ei ole hyväksi todettua menetelmää, koska liikennepalvelulain ajama digitaalisten palveluiden käyttöönotto tekee kohdennetusta veroseuranasta haasteellista. Esimerkiksi palveluntuottajaa ei veroteta välttämättä yhden toiminnon mukaan, sillä alustatalouden harjoittajat hankkivat tulonsa useasta eri lähteestä, mikä todetaan Verohallinnon vuoden 2020 selvityksessä ”Näkökulmia taksialan harmaaseen talouteen uuden liikennepalvelulain aikana”.⁸³ Tässä on myös huomioitava, että taksialan yritysten merkitys verotulojen tuottajana on kohtuullisen pieni.⁸⁴ Soveltuvimmaksi koettu arviointitapa, joka heijastaa aiempia selvityksiä ja tehtyä seurantaa, lienee liikennemuotokohtaisen ALV-kertymän suhteuttaminen alan kuluttajahintaindeksiin ja tilinpäätöstietoihin (verokertymän suhde alan kasvun suhteeseen). Tätä menetelmää voinee soveltaa myös muihin liikennemuotoihin tai liikkumisen palveluihin liittyvää harmaan talouden osuutta.

Turvallisuutta koskevat vaikutukset ovat liikennettä koskevan lainsäädännön kannalta oleellisia, mutta liikennepalvelulain vaikutusten erottaminen muiden tekijöiden vaikutuksista, kuten esimerkiksi teiden ja infrastruktuurin laadusta, on vaikeaa. Turvallisuuksilastojen⁸⁵ muutosta voidaan soveltaa muiden indikaattoreiden tueksi tai nimellisenä liikenteen kehitystä kuvaavana indikaattorina.

Vuoden 2018 seurantaraportissa todetaan, ettei vertailevaa aikasarjoihin perustuvaa arviointia voitu toteuttaa, koska systemaattista tilastollista ja laadullista tutkimusta liikennejärjestelmän kehityskulkuihin liittyen ei ole tehty. Toisin sanoen, selkeitä vertailukohtia tilanteelle ennen liikennepalvelulain voimaantuloa ei ole. Vuonna 2018 määriteltiin, että liikennepalvelulakiin liittyviä tiedonkeruumenetelmiä ja aineistoja kootaan ja seurataan systemaattisesti. Raportissa mainitaan, että tilastoja päivitetään ja kyselyitä toteutetaan n. 2 vuoden välein, jos ei vuosittain tai useammin. Näin ollen nykyistä jälkiarviointihanketta

83 Verohallinto (2020). Näkökulmia taksialan harmaaseen talouteen uuden liikennepalvelulain aikana. Selvitys 1/2020.

84 Emt.

85 Tieliikenneonnettomuudet (Tilastokeskus), tilastokatsaukset (Liikenneturva).

toteuttaessa on syytä olettaa, että käytettävää seuranta-aineistoa olisi saatavilla ainakin vuosilta 2020 ja 2022, mutta näitä ei kuitenkaan täysin kattavasti löytynyt.

Hankkeen alussa toteutettujen alkuhaastatteluiden ja taustakeskusteluiden, asiakirja-analyysin sekä seurantaindikaattoreiden arvioinnin perusteella on todettava mittavia tilastollisia ja aineistollisia haasteita, jotka vaikuttavat jälkiarvioinnin toteutukseen. Vuoden 2018 lyhyen aikavälin seurantaraportissa esiin nostetut seurannan kannalta kriittiset toimenpiteet sekä Strafica Oy:n ja WayStep Consulting Oy:n toteuttama selvitys huomioiden on jäänyt epäselväksi, kuinka relevanttien viranomaisten⁸⁶ välistä tiedonkeruuta tehostettiin liikennepalvelulain voimaantulon jälkeen. Liikennepalvelulain seurantaan liittyvät haasteet heijastavat laajempaa ongelmaa suomalaisessa hallinnossa ja hallintokulttuurissa. Lainsäädännön vaikutusten systemaattinen jälkiseuranta Suomessa on vajavaista ja siinä korostuu esimerkiksi tarkistuslistojen, laaduntarkkailun tai seurantaan toteuttavan itsenäisen elimen puutteet.⁸⁷ Määrällisen arvioinnin ja suoran kausaliteetin muodostamisen liikennepalvelulain ja käytettävien indikaattoreiden välille tekee haasteelliseksi myös laajat korjaussarjat vuosina 2020 ja 2021, virastouudistus, koronapandemia sekä kansainväliset toimitusketjuhaasteet ja niin kutsuttu komponenttipula.

Vaikka tilastotietoa seurantaindikaattoreiden mukaisista tietolähteistä on rajoitetusti saatavilla, on myös huomioitava, että tilastojen päivityssykli saattaa olla niin pitkä, ettei uutta tietoa lain voimaantulon jälkeen ole vielä saatavilla. Esimerkiksi liikennejärjestelmätason vaikutuksena on vuoden 2018 seurantaraportissa esitetty muutoksia kulkumuotojakautumassa johtuen paremmin kansalaisten tarpeisiin vastaavista liikkumispalveluista. Tämä näkyisi kotitalouksien liikkumiseen käyttämän rahamäärän muutoksina sekä oman auton käytön tarpeen vähenemisenä. Muutokset kulutustottumuksissa ja kulkutavassa ovat hitaita, joten seurantatietoja päivitetään harvoin. Muun muassa Tilastokeskuksen kulutustutkimus on edellisen kerran tehty ennen liikennepalvelulain voimaantuloa eikä uutta tutkimusta ole vielä tehty lain voimaantulon jälkeen. Toisaalta taas oman auton käytön tarpeen vähenemistä on haastavaa arvioida, sillä esimerkiksi Liikenne- ja viestintäviraston (Traficom) tuottama Henkilöliikennetutkimus on julkaistu edellisen kerran vuonna 2016 ja uusi tutkimus julkaistaneen loppuvuodesta 2022. Näiltä osin seurantatietoja on siis mahdollista päivittää vasta uusien tutkimustulosten julkaisun jälkeen.

Liikennejärjestelmätason vaikutuksia arvioitaessa haasteena on erityisesti liikennepalvelulain vaikutusten erottaminen muista tekijöistä. Tämän takia vaikutusten suuntaa ja

⁸⁶ Ensisijaisesti Liikenne- ja viestintäministeriön, Liikenne- ja viestintäviraston (Traficom) ja Verohallinnon välinen yhteistyö. Myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) sekä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tuottaman tai keräämän tiedon hyödyntäminen seurannan kehittämisessä.

⁸⁷ Keinänen ja Pajuoja (2020, 81)

suuruusluokkaa tuleekin arvioida liikennejärjestelmän eri osissa tapahtuvien muutosten ja vaikutusketjujen kautta. Tarkoituksenmukaista olisikin, että liikennejärjestelmän eri osissa (eri kulku- ja kuljetusmuodoissa) tapahtuneista muutoksista ja niiden seurauksena laajemmin yhteiskunnassa tapahtuneista muutoksista kootaan kattavasti indikaattoritietoa. Vastan jälkeen, kun käytettävissä oleva tieto ja sen laatu on selvillä, muodostetaan käsitys tiedon validiteetista liikennepalvelulain vaikutusten näkökulmasta ja edelleen kokonaiskuva liikennepalvelulain jälkiarvioinnissa käsiteltävistä tiedoista. Liikennepalvelulain vaikutukset uusien liikennepalvelujen syntyyn ja liikennemarkkinoiden kehittymiseen muodostavat oman kokonaisuutensa lain jälkiarvioinnissa.

5 Liikennepalvelulain vaikutusten arviointi

Tässä osiossa arvioidaan liikennepalvelulaista johtuneita toimintamuotokohtaisia havaittuja muutoksia. Osion luvut käsittelevät lain vaikutuksia tieliikenteen tavarankuljetukseen (5.1.), linja-autoliikenteeseen (5.2.), taksiliikenteeseen (5.3.) sekä liikenteen uusiin palveluihin (MaaS) ja tiedon yhteentoimivuuteen (5.4.). Näitä osa-alueita tarkastellessa jälkiarviointi seuraa vuonna 2018 julkaistua seurantaraporttia, jossa seurantaindikaattorit määriteltiin toimintamuodoittain ja vaikutusmekanismikohtaisesti.⁸⁸

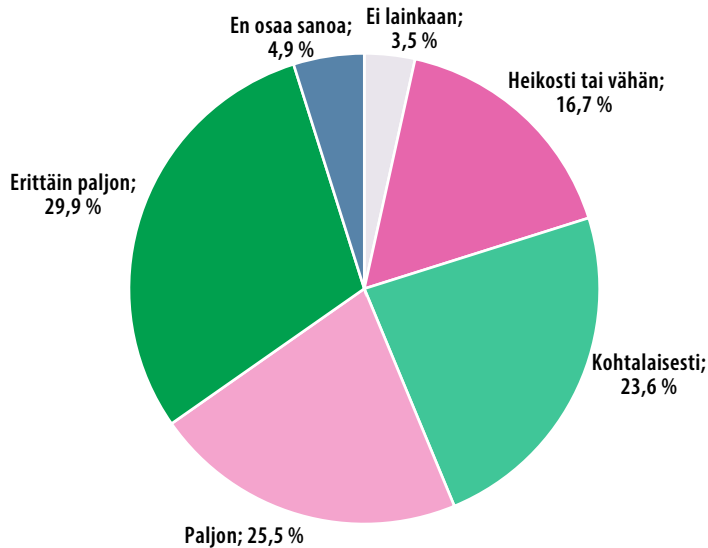
Hankkeen moninaisuuden ja laajuuden vuoksi on tärkeää, että havaittuja muutoksia tarkastellaan yksityiskohtaisemmin myös käytännön toimintaa huomioivissa konteksteissa. Toisin sanoen, jotta lain voimaantulon jälkeen havaittuja muutoksia voidaan arvioida kokonaisvaltaisesti, käytännön toimeenpanossa esiintyviä haasteita tai onnistumisia on arvioitava myös laadullisesti.

Sidosryhmien näkemyksiä lain vaikutuksista

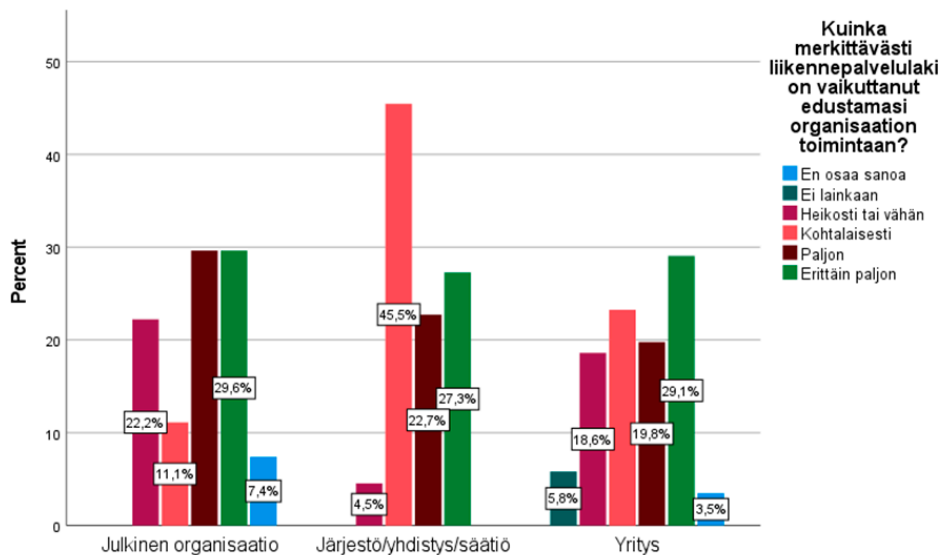
Yleisellä tasolla voidaan todeta, että liikennepalvelulaki on vaikuttanut liikennealan toimijoihin vaihtelevasti. Esimerkiksi hankkeessa toteutettuun kyselyyn vastanneiden kesken lähes kolmasosa (30 %) vastasi lain vaikuttaneen organisaationsa toimintaan erittäin paljon ja 22 % paljon (kuvio 16 alla). Ainoastaan 17 % vastasi lain vaikuttaneen heikosti tai vähän ja noin 4 % ei lainkaan. Vastaajaryhmittäin tarkasteltuna yritysorganisaatioiden edustajien vastaukset jakaantuivat kuitenkin melko tasaisesti; 49 % prosenttia yritysten edustajista koki, että laki on vaikuttanut joko paljon tai erittäin paljon, kun taas 41 % prosenttia koki, että laki on vaikuttanut joko kohtalaisesti tai heikosti tai vähän. Koettu vaikutusellisuus on siis vahvasti vastaajakohdaista.

88 Ks. Karjalainen J. & Miettinen, K. (2018, s.62-72).

Kuvio 20. Liikennepalvelulain vaikutus vastaajien organisaatioiden toimintaan. Kuinka merkittävästi liikennepalvelulaki on vaikuttanut edustamasi organisaation toimintaan? (n=144)



Kuvio 21. Liikennepalvelulain vaikutus vastaajien organisaation toimintaan ristiintaulukoituna



Julkisen sektorin organisaatioiden edustajia kyselyn vastaajissa oli kokonaisuudessaan 27 kappaletta, ja heidän vastauksissaan oli havaittavissa eroja; 33 % / 9 vastaajaa koki, että laki on vaikuttanut heikosti tai vähän tai kohtalaisesti, kun taas 59 % / 16 vastaajaa koki, että laki on vaikuttanut joko paljon tai erittäin paljon. Muut eivät osanneet sanoa.

Merkittävimmät erot tunnistettiin ministeriötaustaisten, jotka kokivat lain vaikuttaneen heikosti tai vähän, ja valtion virastoa tai laitosta edustavien vastaajien, jotka näkivät lain vaikuttaneen paljon tai erittäin paljon, välillä.

Vastaajien oli mahdollista täydentää vastaustaan lain merkittävyydestä myös avoimilla kommentteilla. Muutamassa avoimessa vastauksessa tuotiin esille liikennepalvelulain positiivisia vaikutuksia, joissa vastaajia yhdistävänä aiheena oli sääntelyn keventämisellä mahdollistettu uusien liiketoimintamahdollisuuksien kehittäminen. Sääntelyn keventämisestä ja yritysten liiketoimintaan kohdistuneista vaikutuksista huolimatta uusi sääntely-ympäristö koetaan vielä raskaana, eikä keskitetystä sääntelykokonaisuudesta koeta yritysten keskuudessa olevan merkittävää hyötyä.⁸⁹ Vaikka valtaosassa vastauksissa liikennepalvelulailla katsottiin olleen kielteisiä vaikutuksia vastaajien edustamille organisaatioille, vastaukset myös osoittavat, ettei laki ole vaikuttanut liikennealan toimijoihin (niin julkisiin kuin yksityisiin) samalla tavoin.

Vastaajien näkemykset lain vaikutuksista edustamiensa organisaatioiden toimintaan ovat mielenkiintoisia, koska, kuten tässä osiossa seuraavaksi esitetään, laista johdetut toimintamuutokohtaiset tilastolliset muutokset⁹⁰ ovat laajalti marginaalisia tai rajattuun toimintamuutokohtaiseen kontekstiin (esim. taksiliikenteen kuluttajahintatasoon tai taksien saataavuuteen) sidottuja. Tämä korostaa, että lain kokonaisvaikutus liikennealaan ja alan toimijoihin on ollut pitkälti laadullinen; laki on vaatinut toimijoilta uudenlaista suhtautumista ja lähestymistapaa toimintaansa ja sen kehittämiseen, vaikka merkittäviä määrällisiä muutoksia ei alalla ole vielä havaittavissa.

Seuraavaksi käydään läpi arviointiviitekehyksen⁹¹ mukaisesti liikennepalvelulain toimintamuutokohtaisia tuotoksia eli havaittuja muutoksia tavarankuljetuksessa tiellä, linja-autoliikenteessä, taksiliikenteessä sekä tiedon yhteentoimivuuteen ja uusiin liikenteenpalveluihin (MaaS) liittyen. Jokaista sektoria koskevassa kappaleessa kuvataan vaikutusmekanismeihin, oletettuihin vaikutuksiin (tuotokset) ja tavoitteisiin (tulokset) perustuvat vaikutusketjut. Toimintamuoto- ja sektorikohtaisten muutosten tarkastelun avulla vastataan tarjouspyynnössä esitettyyn kysymyksiin 2 ja 3. Toimintamuoto- tai sektorikohtaisesti havaittujen muutosten arviointi myös on edellytys liikennejärjestelmään kohdistuneiden vaikutusten ja lain kokonaisvaikuttavuuden arvioinnille. Toimintamuutokohtaiset määrälliset

89 Tämä kävi ilmi erityisesti kyselyn vastauksista, kun selvitettiin lain yhteiskunnallisesti merkittäviä vaikutuksia, ks. kuvio 56 sivulla 173. Erityisesti yritysten edustajien keskuudessa ei koeta, että sääntely-ympäristö olisi keventynyt tai muuttunut selkeämmäksi.

90 Tilastollisia muutoksia käsitellään toimintamuoto- ja sektorikohtaisesti tämän osion alaluvuissa.

91 Ks. kuvio 6 sivulla 29.

ja laadulliset muutokset arvioidaan vaikutusmekanismikohtaisesti tunnistamalla havaittu muutos ja tulkitsemalla tätä lain interventiotilanteen⁹² mukaisesti.

5.1 Vaikutukset tieliikenteen tavarankuljetukseen

Tieliikenteen tavarankuljetuksen osalta laki liikenteen palveluista kumosi aiemman voimassa olleen lain kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä (693/2006)⁹³ ja siihen tehdyt vuoden 2013 muutokset.⁹⁴ Yleinen näkemys sidosryhmien osalta on, etteivät uuden liikennepalvelulain vaikutukset toimialaan ole olleet merkittäviä. Tavarankuljetusta- ja liikennettä säännellään ylikansallisesti esimerkiksi EU:n tieliikenteen liikkuvuuspaketin kautta, joten liikennepalvelulailla haluttiin keskittyä poistamaan lisävaatimuksia EU-sääntelyyn perustuvasta toiminnasta.

Seuraavaksi tarkastellaan vaikutuskartan mukaisia tieliikenteen tavarankuljetukseen liittyviä vaikutusmekanismeja ja niiden mahdollisia vaikutuksia toimialaan. Vaikutusmekanismit on tunnistettu vuoden 2018 seurantaraportista. Oletettujen vaikutusten toteutumista on arvioitu saatavilla olleiden muutosta kuvaavien indikaattoreiden avulla. Määrättyjen indikaattoritietojen puuttuessa tilannekuvaa on täydennetty haastatteluista ja työpaikoista nousseilla tiedoilla.

Lupavaatimuksen keventyminen

Osana liikennepalvelulakia ammattimaisen tieliikenteen tavarankuljetuksen lupavaatimuksia kevennettiin. Ennen liikennepalvelulakia lupa tarvittiin, kun kaupallinen kuljetus tapahtui ajoneuvolla tai ajoneuvoyhdistelmällä, jonka suurin sallittu kokonaismassa oli yli 2 tonnia. Liikennepalvelulailla lupavaatimuksen raja nostettiin koskemaan ammattimaista tavarankuljetusta yli 3,5 tonnin ajoneuvolla. Näin ollen pakettiautot vapautuivat lupavaatimuksesta,⁹⁵ jonka tilalle tuli vaatimus rekisteröitymisestä Liikenne- ja viestintävirastolle ja vaatimus pakettiauton ilmoittamisesta luvanvaraiseen käyttöön ajoneuvorekisteriin. Pakettiautojen lisäksi myös traktoreilla tapahtuvaa kuljetusta helpotettiin: Aikaisemmin traktorilla tapahtuvaan tavarankuljetukseen tarvittiin oma lupansa, mutta

92 Ks. kuvio 5 sivulla 28.

93 Laki kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä, 693/2006.

94 Laki kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, 262/2013.

95 Kuitenkin liikennepalvelulain ulkopuolinen EU-sääntely edellyttää kansainvälisessä liikenteessä yli 2,5 tonnia ja enintään 3,5 tonnia painavalla ajoneuvolla kuljettamiseen kevyen tavaraliikenneluvan.

liikennepalvelulain myötä lupaa ei tarvita, kunhan kuljetus tapahtuu traktorilla, jonka suurin sallittu nopeus on 60 km/h.

Lupavaatimusten keventämisen oletettiin madaltavan alalle tulon kynnystä: tavarankuljetusta pakettiautoilla ja traktoreilla tarjoavien yritysten määrän arvioitiin kasvavan lain vaikutuksesta etenkin harvaanasutuilla alueilla. Muutoksen katsottiin helpottavan uuden pienimuotoisen ja sivutoimisen yritystoiminnan. Muutoksen toivottiin myös parantavan kaluston hyödyntämistä erilaisissa kuljetustyypeissä.⁹⁶ Pakettiautojen luvanvaraisuuden poistumisen oletettiin myös laskevan kustannuksia ja lisääntyvä kilpailu katteita, mistä johtuen kuljetusten hintojen on oletettu alenevan.⁹⁷ Traktorilla tapahtuvan kuljetuksen vapauttamista perusteltiin hallituksen esityksessä sillä, että traktorien käyttäminen muussa elinkeinotoiminnassa kuin maataloudessa parantaisi maatalouden kannattavuutta⁹⁸

Liikennöintioikeuden laajentaminen

Toinen vuoden 2018 seurantaraportissa määritelty tieliikenteen tavarankuljetukseen kohdistuva liikennepalvelulain vaikutusmekanismi oli liikennöintioikeuden laajentaminen. Tällä viitataan siihen, että liikennepalvelulain myötä henkilöliikenneluvan haltija saa harjoittaa tavarankuljetusta linja-autolla. On kuitenkin pantava merkille, että linja-autoilla on saanut kuljettaa tavaraa tietyin ehdoin jo ennen liikennepalvelulain voimaantuloa. Liikennepalvelulailla pyrittiin kuitenkin selkeyttämään kuormausvaatimusten soveltamista; erilisiä viranomaisten kanssa tehtäviä sopimuksia tavarankuljetuksesta ei liikennepalvelulain myötä tarvinnut enää sopia eikä kuorman kilorajoja säädetty.⁹⁹ Liikennöintioikeuden laajentamisen oletettiin vaikuttavan kaluston käyttöasteen kasvamiseen, sillä samaa kalustoa on voitu muutoksen jälkeen käyttää vapaammin erilaisissa kuljetuksissa ja täten yritykset voisivat laajentaa palvelutarjontaansa merkittävästi.¹⁰⁰ Muutoksen on osaltaan ajateltu auttavan niin sanottuun ”viimeisen mailin”-haasteeseen eli kuljetuksen viimeiseen etappiin asiakkaalle.

Alla kuviossa 22 esitetään tavaraliikenteen osalta sähköisen kyselyn sektorikohtaisiin kysymyksiin saatu vastausten painotetut keskiarvot (n = 13) liikennepalvelulain merkittävimpiä toimenpiteitä, liikennöintioikeuden laajentamista ja lupavaatimusten poistumista, koskeviin väittämiin. Liikennöintioikeuden laajentamisen vaikutus tehokkaampaan kaluston

96 HE 161/2016, s. 101.

97 Karjalainen, J. & Miettinen, K. (2018).

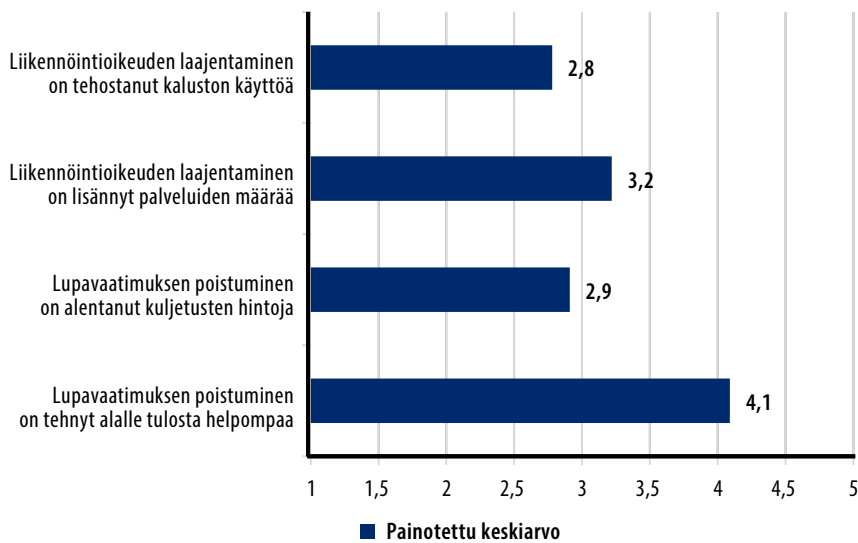
98 HE 161/2016

99 Tieliikennelain mukaisten kuormausvaatimusten noudattaminen nähdään nykyään riittävänä Traficomien mukaan.

100 HE 161/2016, s. 101

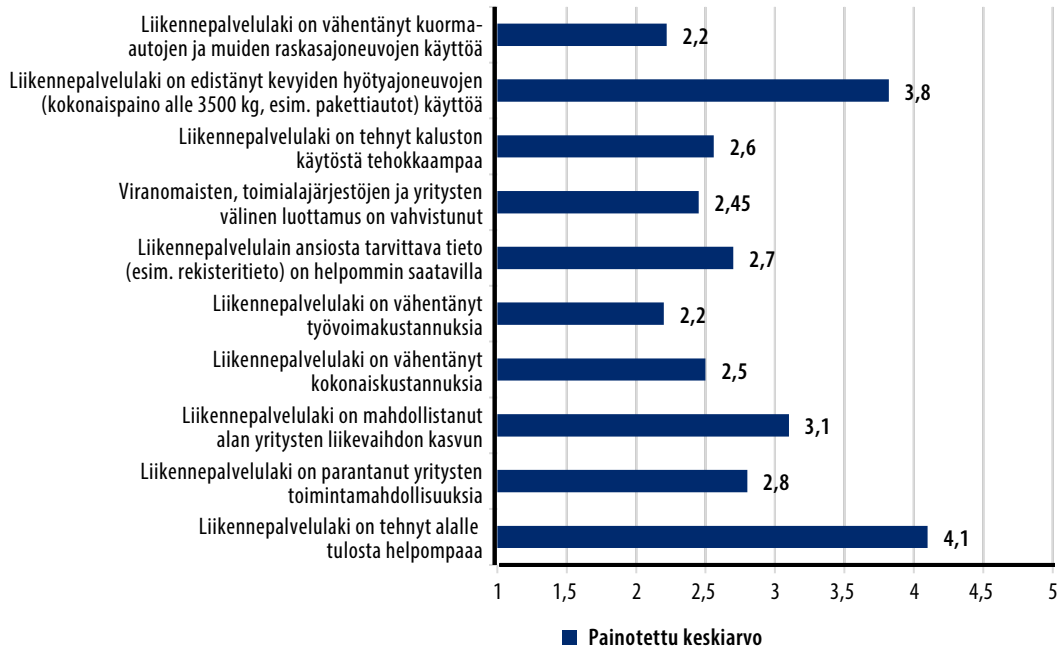
käyttöön ei näytä tapahtuneen (2,8). Hiukan vahvempaa tukea saa sen vaikutus palveluiden määrän lisääntymiseen (3,2). Huomionarvoista on, että väitteiden kohdalla oli melko korkeat osuudet en osaa arvioida – vaihtoehdolle.

Kuvio 22. Tavaraliikenteen toimenpiteitä koskevat väittämät. Vastaa seuraaviin liikennepalvelulain toimenpiteitä koskeviin väittämiin (n = 13)



Kolmessa avoimessa vastauksessa liittyen yllä näkyvän kuvan väittämiin esitettiin näkemys, että liikennepalvelulaki on ollut epäolennainen väittämässä esitettyjen vaikutusten toteutumisen kannalta tavaraliikenteen saralla. Neljännessä avovastauksessa puolestaan oltiin sitä mieltä, että alalle pääsyn kynnyksen madaltaminen on osaltaan vaikuttanut negatiivisesti alan kannattavuuteen.

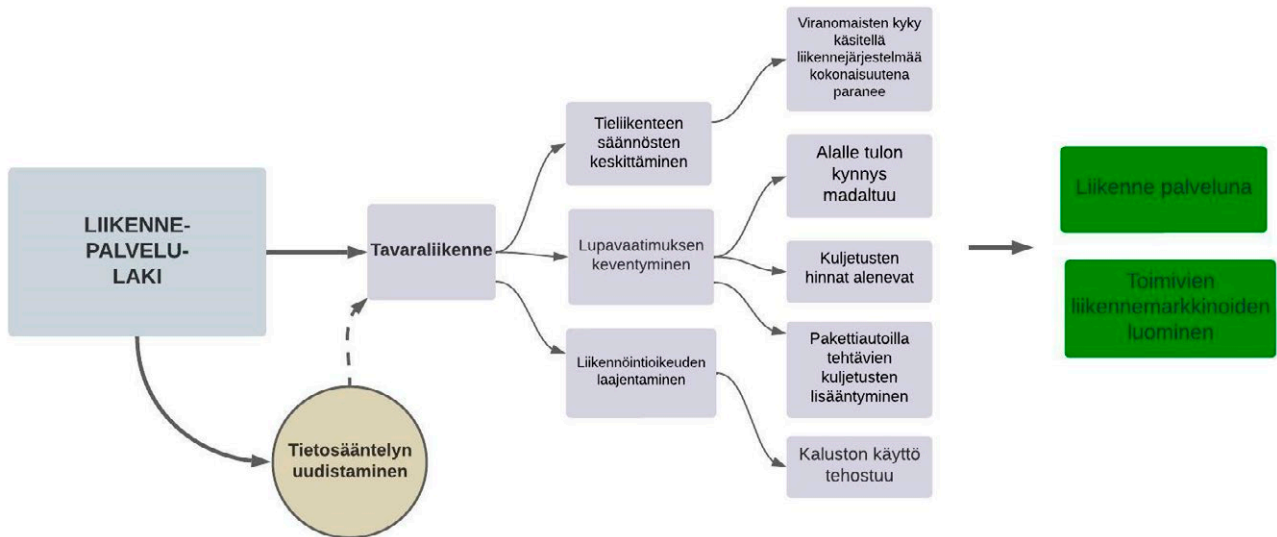
Kuvio 23. Liikennepalvelulain tavaraliikennettä koskevat vaikutukset. Vastaa seuraaviin väittämiin koskien liikennepalvelulain vaikutuksia tavaraliikenteeseen (n=13)



Yllä esitettyssä kuviossa 23 on esitetty väittämiä liikennepalvelulain oletetuista vaikutuksista tavaraliikenteeseen. Liikennepalvelulaki on vastaajien mukaan tehnyt alalle tulosta helpompaa ja edistänyt kevyiden hyötyajoneuvojen, kuten pakettiautojen, käyttöä. Muiden vaikutusten osalta lain vaikuttavuus ei saa puoltoa vastaajilta. Lisäksi myös tämän kysymyksen avoimissa kommentteissa (n=3) toistettiin näkemys, että liikennepalvelulailla ei ole ollut vaikutusta väittämissä esitettyjen vaikutusten toteutumiseen tavaraliikenteen saralla. Tämän lisäksi kahdessa vastauksessa tuotiin esille viranomaistoiminnan heikkeneminen, joka kosketi valvontaa ja viranomaisohjeistusta (mm. säädösten tulkinnanvaraisuus nähdään lisääntyneenä).

Lain vaikutusketjun mukaiset muutokset

Kuvio 24. Liikennepalvelulain vaikutusketju tavaraliikenteen osalta.



Kuviossa 24 on kuvattu liikennepalvelulain vaikutusketju tavaraliikenteen osalta. Tähän mennessä luvussa on käsitelty tieliikenteen tavarankuljetukseen liittyvät vaikutusmekanismit eli lupavaatimuksen keventäminen ja liikennöintioikeuden laajentaminen. Niiden vaikutusta osatavoitteisiin tullaan arvioimaan seuraavaksi.

Vaikutusketjusta käytiin arviointikeskustelu 6.6.2022 järjestetyssä tavaraliikenteen vaikutustyöpajassa. Yleinen näkemys alan toimijoiden parissa oli se, että liikennepalvelulailla ei laajasti ottaen ole ollut kovinkaan suurta merkitystä toimialan kannalta, vaan huomattavasti enemmän tavaraliikenteen ja logistiikan toimintaedellytyksiin vaikuttavat EU-sääntely- ja muutokset globaaleissa toimitusketjuissa. Samanlaiset näkemykset toistuivat sähköisen kyselyn avoimissa vastauksissa. Useassa puheenvuorossa todettiin, että tavaraliikenteen digitalisaatio- ja kannattavuustavoitteet ovat sellaisia, joita alan yritykset ja toimialajärjestöt pyrkivät edistämään liikennepalvelulaista riippumatta. Parannuksen laki näyttäisi tuovan ns. viimeisen mailin jakeluun, jossa kevennetty lupaprosessi on aktivoinut jonkin verran uusia toimijoita esim. pakettiautoliikenteen puolella. Lisäksi koronaviruksen ja Venäjän aloittama sota Ukrainassa ovat yleisesti ottaen lisänneet tavara- ja logistiikka-alan yritysten merkitystä yhteiskunnan huoltovarmuuden kannalta kriittisinä toimijoina (vrt. tulevan CER-direktiivin merkitys).

Vastaukset kyselyssä esitettyyn kysymykseen liikennepalvelulain onnistumisista (n=7)¹⁰¹ koskettivat lähinnä sääntelyn keventymistä (erilaisten lupa- ja koulutuskäytäntöjen keventämistä), kuten esimerkiksi pakollisesta yrittäjäkoulutuksesta luopumista ja traktorivapauksia. Tämän lisäksi yhdessä vastauksessa mainittiin myös logistiikan digitalisaatio-ohjelma onnistumisena. Vastaukset (n=7) koskien liikennepalvelulain aiheuttamia pettymyksiä liittyivät myös sääntelyn ja viranomaistoiminnan aihepiiriin. Vastaajien mukaan lupa-ikäntöjen ja niiden myöntämisen katsottiin keventyneen liikaa esimerkiksi pakettiautojen kohdalla, jossa tilalle tuli ilmoittautumismenettely, johon ei kuitenkaan sisältynyt sanktiointia (tämä kuitenkin korjattiin myöhemmin).

Alalle tuleminen ja markkinoille pääsy

Yleisesti ottaen lupavaatimuksen poistumisen voidaan nähdä helpottaneen alalle tuloa.¹⁰² Tilastotietoa, jossa eriteltäisiin juuri pakettiautoilla tai traktoreilla tavarankuljetusta tarjoavien yritysten määrää, ei ole saatavissa, joten arvioinnissa hyödynnetään muuta saatavilla olevaa tilastotietoa. Taulukossa 2 on esitetty kuljetusta harjoittavien yritysten lukumäärien kehitys vuosina 2016–2022. Tieliikenteen tavarankuljetusta harjoittavien yritysten määrä on laskenut viime vuosina, kun taas muuttopalveluita ja muuta posti-, jakelu- ja kuriiritoimintaa harjoittavien yritysten määrä on kasvanut. Liikennepalvelulain vaikutusta oheiseen on vaikea arvioida. Esimerkiksi kotiinkuljetuspalvelut ovat yleistyneet viime vuosina muun muassa koronapandemian vuoksi, mikä luultavasti selittää osaltaan muuta posti-, jakelu- ja kuriiritoiminnan kasvua.

Taulukko 1. Kuljetusta harjoittavien yritysten lukumäärät vuosittain 2016–2022¹⁰³

Vuosi	Tieliikenteen tavarankuljetus (TOL 49410)	Muuttopalvelut (TOL 49420)	Muu posti-, jakelu- ja kuriiritoiminta (TOL 53200)
2020	8 560	179	813
2019	8 753	170	590
2018	8 850	158	466
2017	9 120	151	400
2016	9 356	147	356

101 Sähköinen kysely

102 Sähköinen kysely, kts. kuvio 23 (s. 78).

103 Suomen virallinen tilasto (SVT): Alueellinen yritystoimintatilasto [verkkojulkaisu]. ISSN=2342-6241. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 27.5.2022]. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/alyr/>

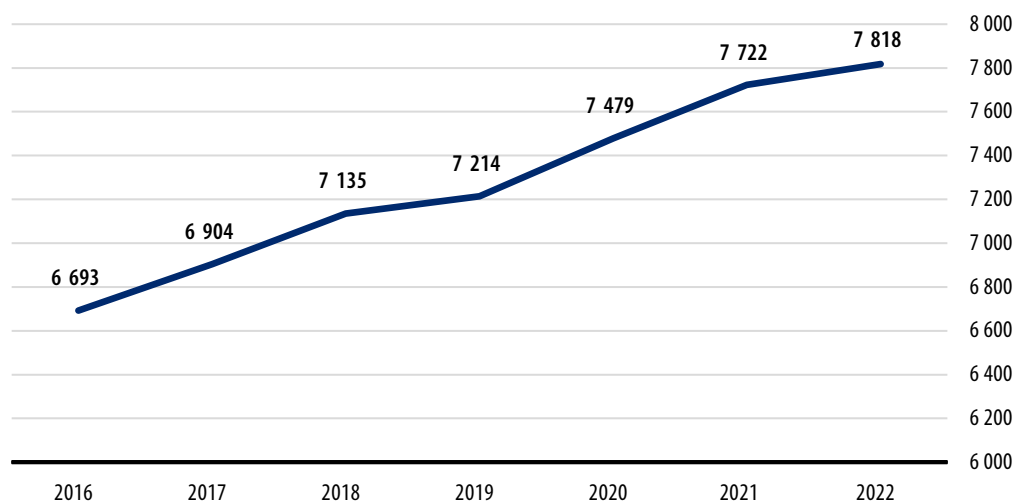
Myös lain kolmannessa vaiheessa säädetty mahdollisuus suorittaa tieliikenteen raskaan kaluston kuljettajan ammattipätevyys kokeella on osaltaan tehnyt alalle tulosta helpompaa ainakin teoriassa (tilastotietoa ei tästäkään ole). Mielenkiintoisesti osa kyselyyn vastanneista myös koki alalle tulon helpottuneen liikaa. Samalla toimialan toimijat näkevät uhkina toimialan houkuttavuuden laskun ja työvoiman hankkimisen haasteet.

Pakettiautoilla ja traktoreilla tehtävät kuljetukset

Tilastotietoa pakettiautoilla tehtyjen kuljetusten osuudesta muilla ajoneuvoilla tehdyistä kuljetuksista ei ole saatavilla. Kyselyssä (n=13) hieman päälle 60 % vastaajista oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä siitä, että liikennepalvelulaki on edistänyt hyötyajoneuvojen (kokonaispaino alle 3500 kg, esim. pakettiautot) käyttöä.

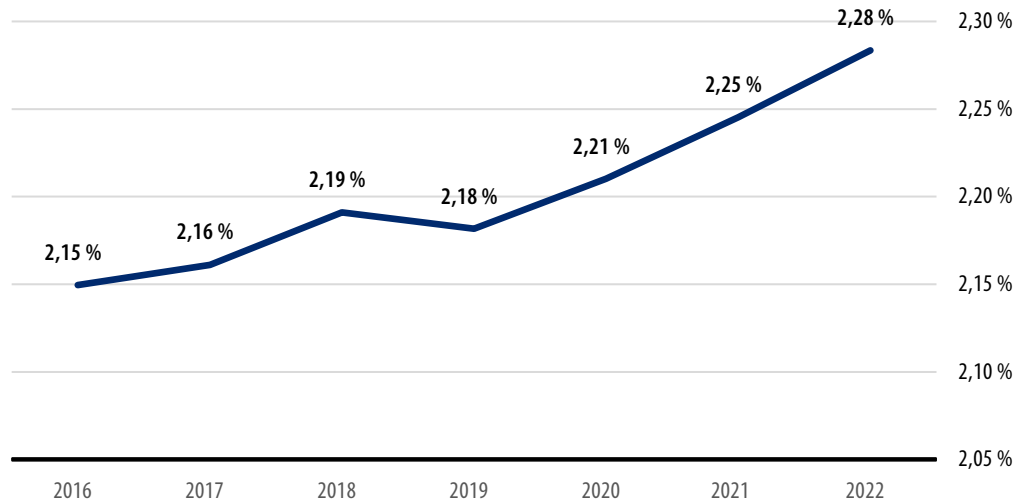
Luvanvaraisten pakettiautojen määrä on kasvanut tasaisesti vuodesta 2016 (6693 pakettiautoa) vuoteen 2022 (7818 pakettiautoa).

Kuvio 25. Liikennekäytössä olevat luvanvaraiset pakettiautot Manner-Suomessa vuosina 2016–2022.¹⁰⁴



¹⁰⁴ Ajoneuvokanta, aikasarja 1999–2021; Ajoneuvokanta, mukana vain liikennekäytössä olevat ajoneuvot. Liikennekäytössä kunnittain. 31.03.2022

Kuvio 26. Luvanvaraisten pakettiautojen prosentuaalinen osuus liikennekäytössä olevista pakettiautoista vuosina 2016–2022, %.



Liikennekäytössä olevien luvanvaraisten pakettiautojen määrä ja prosentuaalinen osuus kaikista liikennekäytössä olevista pakettiautoista on kasvanut tasaisesti vuosittain (kuvio 25 ja kuvio 26). Kasvua on kuitenkin tapahtunut jo ennen liikennepalvelulakia, joten on vaikea arvioida liikennepalvelulain vaikutusta asiaan. Voidaan kuitenkin varauksellisesti todeta, että liikennepalvelulain lupavaatimuksen poistuminen on ainakin mahdollistanut pakettiautoilla tehtävien kuljetusten lisääntymisen.

Kuten alla olevasta taulukosta 3 nähdään, kuorma-autolla kuljetettu tavaramäärä on laskenut vuodesta 2017 lähtien tarkasteltaessa ammattimaista ja yksityistä liikennettä yhdessä. Ennen liikennepalvelulain voimaantuloa vuodesta 2017 vuoteen 2021 kuljetettu tavaramäärä on vähentynyt kahdeksan prosenttia. Kuitenkin jos tarkastellaan ammattimaista ja yksityistä liikennettä omina kokonaisuuksinaan, ei tilastoista piirry yhtä selkeää kuvaa kuljetettujen tavaramäärien kehityksistä. Erityisesti yksityisen liikenteen tavarakuljetus on vähentynyt reilusti vuosien 2017 ja 2018 välillä, kun taas ammattimainen liikenne on tänä aikana hieman kasvanut. Toisaalta seuraavan vuoden aikana yksityinen liikenne on kasvanut ja ammattimainen liikenne pudonnut reilusti.

Taulukko 2. Kuorma-autolla tehdyt kuljetukset vuosina 2016–2021¹⁰⁵

Vuosi	Ammattimainen liikenne	Yksityinen liikenne	Yhteensä
Tavaramäärä, 1 000 t			
2021	226 909	27 762	254 671
2020	223 990	35 066	259 056
2019	227 309	38 642	265 951
2018	239 111	31 628	270 739
2017	235 694	42 173	277 867
2016	232 767	41 774	274 541

Traktoreilla tapahtuvaa tavarankuljetusta ja siinä tapahtuneita mahdollisia muutoksia on haastavaa arvioida tilastotiedon puuttuessa. Liikenne- ja viestintäviraston tilastotietokantaa hyödyntäen voidaan kuitenkin huomata, että liikennekäytössä olevien traktoreiden määrä on kasvanut jonkin verran liikennepalvelulain voimaantulon jälkeen.¹⁰⁶ Kasvua on tapahtunut jo ennen liikennepalvelulakia, mutta sen voidaan katsoa kiihtyneen vuoden 2018 jälkeen. Kiihtyneestä kasvusta huolimatta olemassa olevan tiedon valossa ei ole mahdollista todentaa, että liikennepalvelulaki olisi kasvattanut traktoreilla tehtävien *tavarankuljetusten* määrää.

Luvanvaraiseen liikenteeseen rekisteröidään vuosittain yhä enemmän pakettiautoja ja niin muuttopalveluja kuin kuriiritoimintaa harjoittavia yritysten määrä on kasvussa. Nämä tiedot viittaavat siihen, että pakettiautoilla tehtävät kuljetukset/yritykset ovat lisääntyneet.

Kuljetusten hinnat

Lupavaatimuksen poistumisen arveltiin myös laskevan pakettiautoilla tehtävien kuljetusten ja kuriirikuljetusten hintoja. Tilastotietoa kuljetusten hintojen kehityksestä ei ollut saatavilla ja kyselyn vastaajien¹⁰⁷ tai tieliikenteen tavarankuljetuksen toimijoille järjestetyn työpajan kautta ei voitu vahvistaa ajatusta hintojen laskusta.

105 Tilastokeskus (2022). Kotimaan tieliikenteen tavaramäärä, liikennesuorite ja kuljetussuorite, 2011–2020.

106 Traficom (2022). Liikennekäytössä olevat ajoneuvot neljännesvuosittain 2008–2022, Tilastotietokanta

107 Kts. kuvio 22

Kaluston käytön tehostuminen

Kaluston käyttöasteesta ei ole saatavilla tilastoaineistoa, joten sen toteutumista on vaikea todentaa. Myöskään niin sähköisestä kyselystä kuin työpajoistakaan ei kuitenkaan ole saatu vahvistusta siitä, että vaikutus olisi toteutunut oletetusti. Kyselyssä esitettyyn kysymykseen kaluston käytön tehostumisesta vastaajista (n=13) noin reilu viidesosa koki, että kaluston käyttö olisi tehostunut liikennepalvelulain vaikutuksesta.

5.2 Vaikutukset linja-autoliikenteeseen

Linja-autoliikenteen sääntely Suomessa perustuu EU-sääntelyyn. Ennen liikennepalvelulakia merkittävä lakimuutos linja-autoliikenteen toimintaan oli vuonna 2009 voimaantullut joukkoliikennelaki, jonka liikennepalvelulaki kumosi. Aiemman joukkoliikennelain taustalla oli EU:n palvelusopimusasetus (PSA), joka ei sallinut silloisen linja-autoliikenteen linjaliikennelupamallia.¹⁰⁸ Liikennepalvelulain suurimmat vaikutukset linja-autoliikenteen osalta kohdistuivat reittiliikennelupien poistumiseen sekä tietosääntelyyn, kuten lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuuteen. Vaikutuksia tietosääntelyyn käsitellään kattavasti luvussa 5.4., joten tässä keskitytään muihin linja-autoliikennettä koskeviin vaikutuksiin.

Vaikutuksia linja-autoliikenteeseen on kartoitettu saatavilla olleiden julkisten tietolähteiden, sähköisen kyselyn, sidosryhmätyöpajan ja haastattelujen avulla. Sähköisessä kyselyssä linja-autoliikennettä koskeviin kysymyksiin vastasi yhteensä 46 vastaajaa. Kysymyksissä esitettiin väitteitä liikennepalvelulain linja-autoliikenteeseen kohdistettuihin toimenpiteisiin ja oletettuihin vaikutuksiin. On myös huomioitava, että lain vaikutuksia linja-autoliikenteeseen on haastavaa arvioida johtuen koronapandemian aiheuttamasta matkustajamäärien laskusta. Toisaalta linja-autoliikenteeseen on liitetty vaikutuksia, joita periaatteessa pystytään – ainakin laadullisesti – arvioimaan pandemiasta huolimatta, kuten viranomaisten työmäärään liittyvät muutokset.

Reittiliikennelupien poistuminen

Ennen liikennepalvelulakia Suomessa markkinaehtoisesti toimivat reittiliikennettä tai kutsureittiliikennettä harjoittavat yritykset tarvitsivat alalle tuloa koskevan luvan lisäksi reittiliikenneluvan tai kutsuliikenneluvan. Reittiliikenneluvassa oli vahvistettava muun muassa liikenteen reitti, pysäkit, aikataulu sekä ajankohdat, jolloin liikenne on aloitettava ja jolloin liikenteen aikatauluja voidaan muuttaa.

¹⁰⁸ ”Palvelusopimusasetus PSA voimaan,” Liikenne- ja viestintäministeriö (2009), <https://www.lvm.fi/-/palvelusopimusasetus-psa-voimaan-716014>.

Liikennepalvelulain myötä niin reittiliikenneluvista kuin kutsuliikenneluvista luovuttiin ja niiden tilalta liikkumispalvelujen tarjoajien edellytetään julkaisevan palvelukuvauksensa sähköisesti. Reittiliikennelupavaatimusta luonnehdittiin hallituksen esityksessä tarpeettoman raskaana etukäteiskontrollina ja sen ei katsottu tuovan järjestelmään lisäarvoa, sillä palveluntarjoajien velvollisuus on muutenkin tiedottaa liikenteestään.¹⁰⁹

Yritykset saavat siis nykytilanteessa lähtökohtaisesti määrittää reittinsä, toiminta-alueensa ja aikataulunsa vapaasti ilman erillistä lupaprosessia. Uutta markkinaehtoista liikennettä on saanut aloittaa liikennepalvelulain menettelyjen mukaisesti 1.7.2018 alkaen kaikille reiteille, joille ei ole vahvistettu PSA:n mukaista yksinoikeutta.

Liikennepalvelulain tavoitteena oli reittiliikennelupien poiston kautta edistää markkinaehtoisen linja-autoliikenteen syntymistä, yritysten toimintamahdollisuuksien parantumista sekä kaluston käytön tehostumista. Lisäksi reittiliikennelupien poistumisen on oletettu sujuvoittavan reittimuutosten tekemistä, mikä näkyisi aiempaa tiheämpinä reittimuutoksina, ja helpottavan reagoimista kysynnän muutoksiin esimerkiksi tarvittaessa lisäämällä vuoroja. Erityisesti suurissa kaupungeissa ja kaupunkiseuduilla reitti- ja kalustotarjonnan arvioitiin monipuolistuvan. Maaseudulla reittilupavaatimuksen poistaminen ajateltiin mahdollistavan palvelujen asiakaslähtöisemmän suunnittelun edistämisen.¹¹⁰

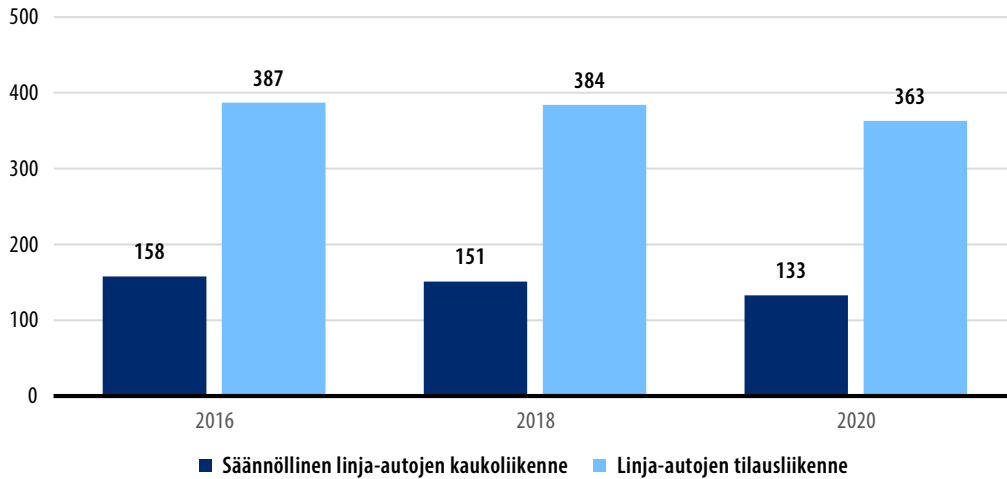
Säännöllinen linja-autojen kaukoliikenne on markkinaehtoista liikennettä. Markkinaehtoisen liikenteen lisääntymistä voidaan arvioida säännöllisen linja-autojen kaukoliikenteen yritysten lukumäärää tarkastelemalla. Hallituksen esityksessä arvioitiin, että ehdotetut muutokset kehittäisivät pienempien yritysten mahdollisuuksia tarjota palveluja.¹¹¹ Alla kuviossa 27 on esitetty linja-autoyritysten määrä vuosina 2016–2020.

109 HE 161/2016, s. 88

110 Emt., s. 100

111 HE 1616/2016, s. 100

Kuvio 27. Linja-autoyrittysten määrien kehitys vuosien 2016–2020 välillä.¹¹²

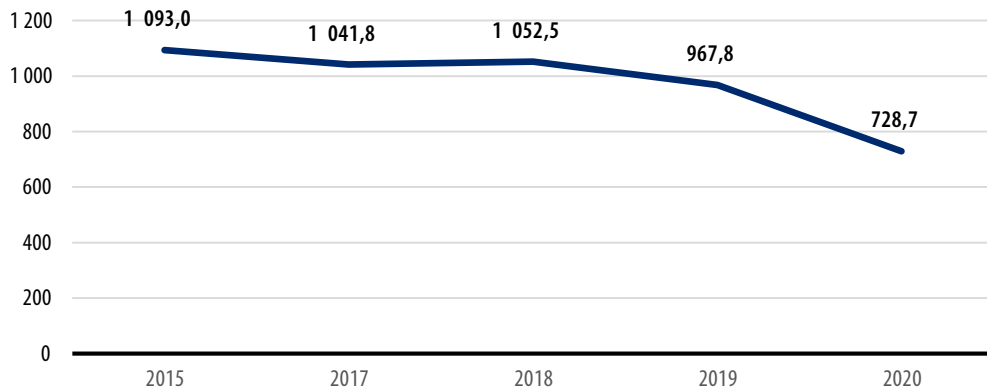


Tilastokeskuksen yritystoimintatilaston mukaan niin säännöllisen kaukoliikenteen kuin tilausliikenteen linja-autoyrittysten lukumäärä on laskenut viime vuosina. Viimeisin tulos on vuodelta 2020, jolloin säännöllisen kaukoliikenteen yrityksiä raportoitiin 133 kappaletta ja tilausliikenteen yrityksiä 363 kappaletta. Kuten kuviosta 20 nähdään, yritysten määrän huomattavin lasku on tapahtunut vuosien 2018 ja 2020 välillä, jonka aikana säännöllisen kaukoliikenteen yritysten lukumäärä oli laskenut noin kaksitoista prosenttia ja tilausliikenteen yritysten lukumäärä noin viisi prosenttia. Tilasto siis osoittaa, että yritysten määrä on laskenut liikennepalvelulain voimaantultua.

Kun markkinaehtoiset palvelut eivät ole riittäviä, liikennepalvelulaissa määritetyt viranomaiset voivat järjestää liikennepalveluja julkisesti PSA-asetuksen rajoissa.

¹¹² Yritykset toimialoittain (TOL 2008) / Tilastokeskuksen yritystoimintatilasto

Kuvio 28. Linja-autoliikenteen liikevaihdon kehitys vuosien 2015–2020 välillä.¹¹³

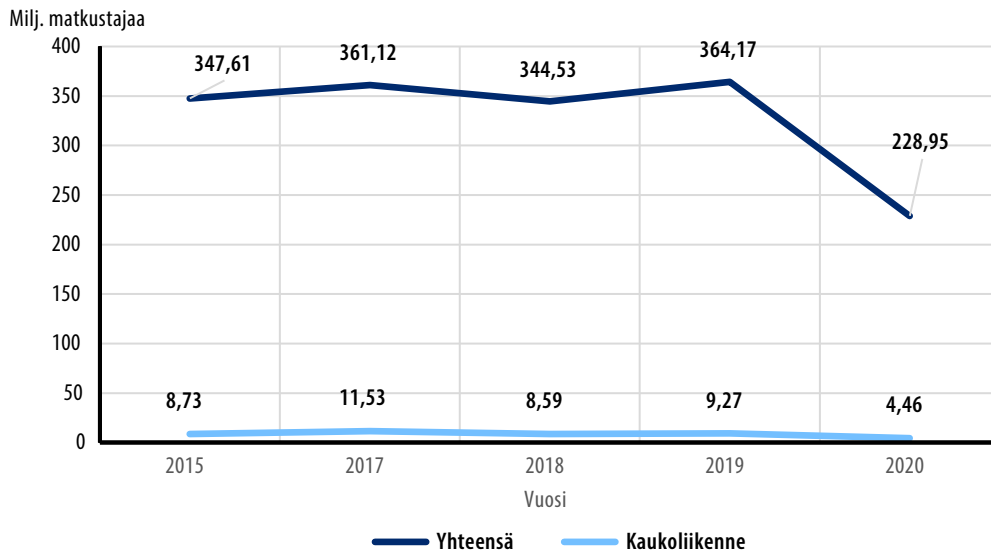


Linja-autoliikenteen liikevaihto on niin ikään laskenut huomattavasti vuosien 2019–2020 aikana, minkä pääasiallisena syynä voidaan arvioida olleen koronapandemian rajoittavat vaikutukset liikkumiseen. Huomionarvoista on kuitenkin, että liikevaihto on laskenut jo ennen koronapandemiaa vuosien 2018 ja 2019 välillä 8 prosenttia, vaikka samaan aikaan matkustajamäärät ovat kasvaneet (kts. kuvio 28 ja 29).

Kuten julkisen liikenteen suoritetilaston perusteella tehdystä kuvaajasta (kuvio 29) nähdään, linja-autoliikenteen matkustajamäärät ovat laskeneet rajusti vuodesta 2019 vuoteen 2020. Määrien laskuun on epäilemättä vaikuttanut vahvasti koronapandemian aiheuttamat rajoitukset liikkumiseen. Ennen pandemiaa matkustajamäärät olivat kuitenkin kasvaneet 5,7 prosenttia vuosien 2018–2019 välillä, jota ennen kehitys oli ollut melko tasaista.

¹¹³ Traficom. Julkisen liikenteen liikevaihto, 2015–2020. Tilastotietokanta. Julkisen liikenteen suoritetilasto.

Kuvio 29. Linja-autoliikenteen matkustajamäärän kehitys vuosien 2015–2020¹¹⁴ välillä¹¹⁵



Matkustajamäärää koskevien rajoitusten poistuminen tilausliikenteestä ja ennakkotilausrajoitusten poistuminen

Ennen liikennepalvelulakia linja-autojen tilausliikenteessä ja kutsujoukkoliikenteessä oli matkustajamäärän vähimmäisrajoituksia.¹¹⁶ Matkustajamäärien koskevien rajoitusten poistumisen arvioitiin hallituksen esityksessä lisäävän jossain määrin pienten, enintään 16-paikkaisten linja-autojen kysyntää ja yleisesti avaavan uusia mahdollisuuksia linja-auto-alan palvelumalleille ja liiketoiminnalle.¹¹⁷

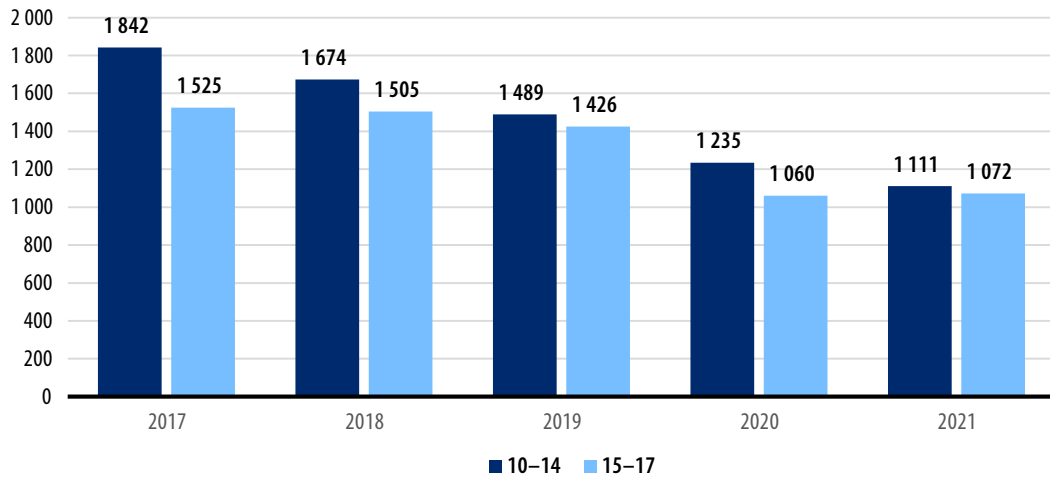
¹¹⁴ Pois lukien vuoden 2016 tiedot, joita ei ole saatavilla

¹¹⁵ Tilastossa ”yhteensä” -viiva sisältää kaiken linja-autoliikenteen (kaukoliikenne, suurten kaupunkiseutujen liikenne, keskisuurten kaupunkiseutujen liikenne, muu joukkoliikenne, tilausliikenne ja muu tilausliikenne)

¹¹⁶ Linja-autojen tilausliikenteessä, jossa tilaajana on yksityishenkilö, tuli kyydissä olla vähintään viisi henkilöä ja kutsujoukkoliikenteessä etukäteistilauksia tuli olla vähintään kolme.

¹¹⁷ HE 161/2016, s. 100

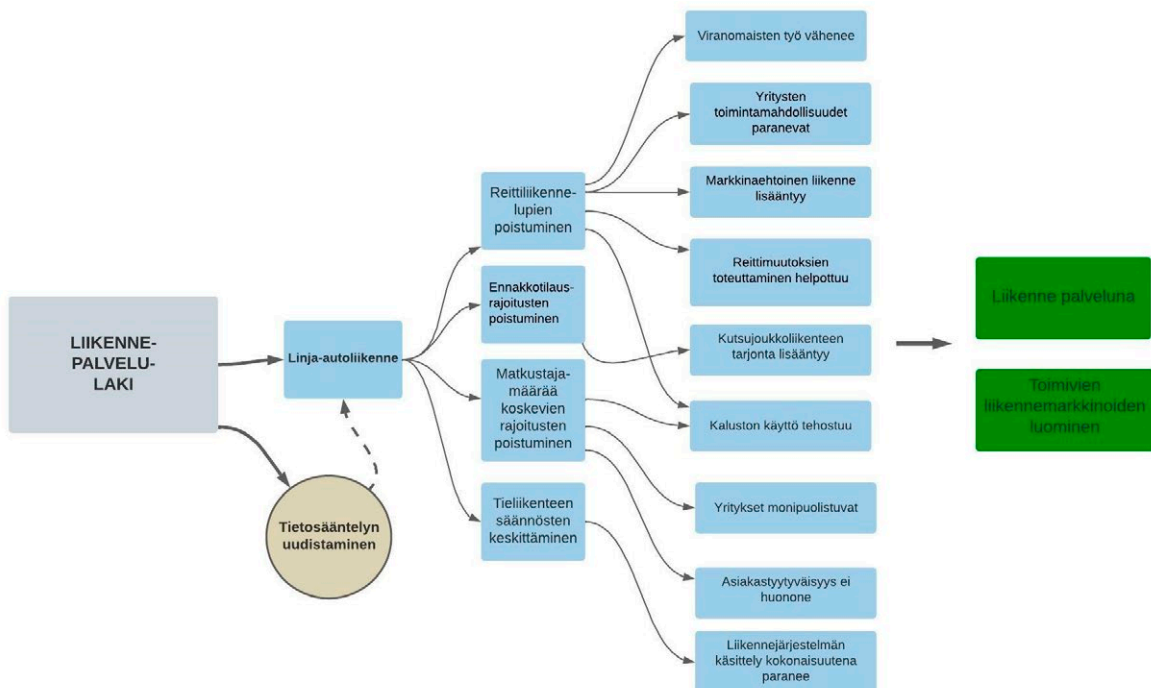
Kuvio 30. Liikennekäyttöön rekisteröityjen linja-autojen lukumäärä istumapaikkojen mukaan vuosina 2017–2021



Kuviosta 30. nähdään, että liikennekäyttöön rekisteröityjen pienten 10–14- ja 15–17-paikkaisten linja-autojen määrä on laskenut vuodesta 2017 alkaen. Vuonna 2017 10–14-paikkaisia linja-autoja oli liikennekäytössä 1 824 kappaletta ja 15–17-paikkaisia samana vuonna 1 525. Vuonna 2021 vastaavat luvut olivat 1 111 kappaletta ja 1 072 kappaletta.

Lain vaikutukset linja-autoliikenteen osalta

Kuvio 31. Liikennepalvelulain vaikutusketju linja-autoliikenteen osalta.



Kuviossa 31 on kuvattu liikennepalvelulain vaikutusketju linja-autoliikenteen osalta. Liikennepalvelulailla ei lähtökohtaisesti arvioitu olevan merkittäviä lyhyen aikavälin vaikutuksia linja autoliikenteen palvelujen kysyntään tai tarjontaan. Joukkoliikenteessä nähtävien muutosten arvioitiin kytkeytyvän ennen kaikkea liikenteen palveluistumiseen, digitalisaatioon ja liikenteeseen liittyvän tiedon lisääntymiseen, joiden arvioitiin pitkällä aikavälillä kasvattavan joukkoliikenteen suosiota ja luovan aiempaa enemmän edellytyksiä myös markkinaehtoisille joukkoliikennepalveluille. Liikennejärjestelmätason muutosten arvioitiin kuitenkin syntyvän vasta pidemmällä aikavälillä. Reittiliikenne- ja kutsujoukkoliikennelupavaatimuksesta luopumisen arvioitiin lisäävän jonkin verran markkinaehtoisen linja-autoliikenteen tarjontaa. Lupamuutokset mahdollistavat nopeammalla tahdilla tehtävät reittimuutokset ja kutsujoukkoliikennetyyppisten liikkumispalvelujen syntymiselle on aiempaa paremmat edellytykset.

Sähköisessä kyselyssä merkittävimmäksi liikennepalvelulain onnistumiseksi linja-autoliikenteen osalta vastaajat (n=21) nostivat sääntelyn keventämisen, jonka yhteydessä useimmiten viitattiin reittiliikenteen vapauttamiseen. Lähestulkoon yhtä paljon mainintoja keräsi digitalisaation ja palveluiden kehittämisen edistämisen aihealue, jolla esiin nousivat sellaiset asiat, kuten lippurajapintojen avaaminen, järjestelmien kehittymisen vauhdittuminen ja lippuyhteistyön syveneminen valtionyhtiöiden (esim. VR) ja yksityisten yritysten välillä. Kolmantena aihealueena vastaajat nostivat esille markkinaehtoisen liikenteen kehittymisen, joka kuitenkin keräsi selvästi vähemmän kommentteja verrattuna kahteen edellä mainittuun onnistumisen aihealueeseen.

Keskeisimmäksi liikennepalvelulain aiheuttamaksi pettymykseksi avoimista vastauksista (n=21) nousi se, että uudistuksen katsottiin tehneen liiketoiminnasta entistä kannattamattomampaa. Tähän liittyen vastaajat toivat esille vastauksissaan muun muassa ajojen vähentymisen, liikenteen keskittymisen kaupunkiseuduille ja julkiset kilpailutukset. Toisen pettymyksen aihealueen muodosti sääntely ja viranomaistoiminta: esimerkiksi sääntelyn kohdalla ongelmia aiheuttavat erilaiset ongelmakohdat, joista esimerkkinä mainittiin puolesta-asiointi. Viranomaistoiminnan kohdalla puolestaan pettymykset johtuivat koetusta valvonnan heikentymisestä. Kolmanneksi eniten pettymyksiä aiheutti digitalisaation ja tietojärjestelmien kehityksen puutteet, kuten esimerkiksi lippujärjestelmien yhteentoimivuuden ongelmat, rajapintojen avaamisessa ilmenneet haasteet ja tiedon pirstaloituminen (esim. aikataulutietoihin liittyen).

Yritysten toimintamahdollisuudet

Linja-autoalan yritysten toimintamahdollisuuksien arvioitiin parantuvan reittiliikennelupavaatimuksen poistumisen myötä. Indikaattoreiden mukaisesti toimintamahdollisuuksien arvioimiseksi voidaan tarkastella yritysten liikevaihtoa, jossa kehitys on ollut negatiivista. Liikevaihdon laskuun on epäilemättä vaikuttanut koronapandemia, vaikkakin laskua on

ollut jo ennen koronaa. Kokonaisliikevaihto vuonna 2020 oli laskenut 36 % vuodesta 2018 ja markkinaehtoisien liikenteen liikevaihto laskenut noin 50 %. Yleisesti toimialan kannattavuus ja vakavaraisuus ovat kahtia jakautuneita: selvityksen mukaan noin kolmanneksella yrityksistä tunnusluvut ovat hyvät, ja noin 40–45 %:lla ne ovat huonot¹¹⁸.

Kuitenkin kyselyn linja-autoliikennettä koskeviin kysymyksiin vastanneista (n=44) noin 30 % oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä siitä, että toimintamahdollisuudet ovat parantuneet liikennepalvelulain myötä. Lähes yhtä iso osuus oli jokseenkin tai täysin eri mieltä väitteen kanssa. Avoimissa vastauksissa tuotiin esille, että yritysten liiketoiminta ei ole kasvanut arvioidulla tavalla. Toiminnan on huomattu lisääntyneen jo ennestään suosituilla reiteillä ja vähentyneen monilla muilla alueilla.

Myös linja-autoliikenteen työpajassa käytiin keskustelua liikennepalvelulain vaikutuksista linja-autoliikenteen toimintaedellytyksiin, kilpailun lisääntymisen ja rajapintojen avaamiseen. Työpajakeskustelussa alan perinteiset toimijat eivät yleisesti nähneet liikennepalvelulain vaikuttaneen merkittävästi yritysten toimintamahdollisuuksiin, mutta kokivat uuden lainsäädännön painottavan uusien kaupallisten innovaatioiden näkökulmaa ja keskittävän potentiaaliin uusiin toimijoihin osittain perinteisten toimijoiden kustannuksella. Uuden lain koetaan jäykistäneen systeemejä vaikeuttaen yksilöllistä kehitystä alalla. Koska uudempia toimijoita ei työpajoihin tavoitettu, jää näkökulma toimintamahdollisuuksien arvioinnissa hieman yksipuoliseksi.

Kustannusten kehittymistä voidaan tarkastella kustannusindeksien avulla (taulukko 5). Linja-autoliikenteen kokonaiskustannukset ovat nousseet 14,7 % vuodesta 2020 huhtikuuhun 2022 mennessä. Tilanne huhtikuussa 2022 oli poikkeuksellinen polttoaineiden kustannusten merkittävän nousun (+69,7 %) vuoksi, mutta myös moni muu kustannustekijä on noussut. Laskua on tapahtunut koroissa (-14,9 %) ja hieman pääoman poistossa (-0,6 %). Aikaisempaa kustannusindeksin kehitystä on kuvattu Ojalan ym. raportissa¹¹⁹. Vuodesta 2015 lokakuuhun 2020 linja-autoliikenteen kokonaiskustannukset olivat nousseet vain 2 %.

118 Ojala, L., Paimander, A. & Firman, E. (2021). Maanteiden henkilöliikenteen markkinatilannekarttoitus. Julkinen lyhennelmä. s. 57

119 Emt., s. 9.

Taulukko 3. Linja-autoliikenteen kustannusindeksi kustannustekijöittäin huhtikuussa 2022¹²⁰

Kustannus- indeksi (2020 = 100)	Liikennemuoto (linja-auto, 04/2022)					Yhteensä
	Suurten kaupunkien liikenne	Kaupunki- liikenne	Lähi- ja seutu- liikenne	Kauko- liikenne	Tilaus- liikenne	
Palkat	104,6	105,3	104,8	104,8	104,8	104,8
Välilliset palkat	109,4	111,3	110,8	110,8	110,8	110,0
Poltto- ja voite- luaineet	166,0	165,0	176,1	176,1	175,7	169,7
Renkaat ja muut varaosat	107,1	107,0	105,7	105,7	105,7	106,5
Korjaus ja huolto	107,6	107,4	107,5	107,6	107,8	107,6
Pääoman poisto	100,7	100,5	100,3	96,8	95,8	99,4
Korot	86,1	84,9	88,2	83,7	82,7	85,1
Vakuutukset	106,7	106,7	106,6	106,6	106,7	106,7
Yleis- kustannukset	107,3	107,0	107,1	107,0	106,8	107,1
Kokonais- indeksi	113,7	115,3	116,5	118,7	114,8	114,7

Markkinaehtoinen liikenne

Markkinaehtoisen liikenteen arvioitiin lisääntyvän liikennepalvelulain myötä. Näin ei ole tapahtunut, mutta asiaan on vaikuttanut paljon myös koronapandemia. Markkinaehtoisesti toimivien linja-autoyritysten määrä on laskenut (kuvio 27) ja kaukoliikenteen matkustajamäärät vähentyneet (kuvio 29).

Kyselyssä ja työpajassa osa tunnisti, että mahdollisuus kilpailun lisääntymiseen on olemassa. Toisaalta osa koki, että tilanne markkinaehtoisen liikenteen osalta on heikentynyt lain voimaantulon jälkeen. Kutsujoukkoliikenne ei ole kehittynyt odotetusti ja markkinaehtoinen reittiliikenne koetaan monin osin kannattamattomaksi, yhtenä syynä se, että se joutuu paikoin kilpailemaan viranomaisten järjestämää liikennettä vastaan.

¹²⁰ Tilastokeskus, tilattavissa.

Viranomaisten työmäärä

Koska reittiliikenneluvat poistuivat liikennepalvelulain seurauksena, oletettiin muutoksen vähentävän hakemusten käsittelyn tuomaa työtä viranomaisille. Tilastoaineistoa tai erillistutkimusta työmäärästä tai sen muutoksesta ei ole saatavilla, mutta asiaa kysyttiin sähköisessä kyselyssä ja linja-autoliikenteen toimijoille järjestetyssä työpajassa. Näkemykset työmäärän vähentymisestä olivat kaksijakoisia: useimmat kyselyn vastaajat kokivat reittilupahakemusten vähentäneen viranomaisten työtä¹²¹, mutta työpajassa tuotiin esille, ettei reittiliikennelupahakemusten käsittelyn poistaminen ole itseasiassa vähentänyt viranomaisytyötä paikallisviranomaisten keskuudessa. Työmäärän vähentyminen näyttää koskettaneen valtion viranomaisia ja ELY-keskuksia, mutta samalla julkisen liikenteen ja markkinaehtoisien toiminnan yhteensovittamisen koetaan vaativan enemmän työtä kuin ennen paikallisviranomaisilta. Myös vuoden 2018 seurantaraportti nostaa esiin, että viranomaisten työmäärä on kasvanut markkinaehtoisien liikenteen muutosten yhteydessä ja kokonaiskuvan seurannassa.¹²² Viranomaisten työmäärän ja työllisyyskustannusten muutoksia olisi-kin aiheellista selvittää yksityiskohtaisemmin viranomaisille kohdistuneiden erillisselvitysten avulla.

Reittimuutosten tekeminen

Kyselyn tuloksista saatiin tukea sille, että reittimuutosten tekeminen on helpottunut reittilupavaatimuksen poistumisen myötä. Vastaajat (n=44) olivat keskimäärin melko samaa mieltä (3,9) siitä, että reittimuutosten tekeminen on helpompaa. Avoimissa vastauksissa (n=8) esitettiin kuitenkin näkemyksiä siitä, että sääntelyn vapauttamisen (esim. reittiliikennelupien poistamisen) myötä on ollut havaittavissa palvelutarjonnan keskittymistä kysytyimpiin ajankohtiin ja reiteille, minkä takia laaja-alainen palveluiden tarjonta on supistunut. Lisäksi niin kyselyn kautta kuin työpajassakin nostettiin esiin, että reittiliikennelupien poistaminen on heikentänyt mahdollisuuksia kerätä laadullista ja määrällistä tietoa toimialan kehityksestä sekä tietoa siitä, missä palveluja on, missä niitä lakkaa ja miten ne muuttuvat.

Kutsujoukkoliikenne

Liikennepalvelulain vaikutuksesta kutsujoukkoliikenteen tarjonnan lisääntymiseen ei löytynyt näyttöä. Erilliskyselyä kutsujoukkoliikenneyritysten määrästä ei ole saatavilla eikä sitä tilastoida tilastokeskuksen yritystilastossa. Sähköisessä kyselyssä muutama vastaaja nosti esille, ettei kutsujoukkoliikenteen tarjonta ole kehittynyt oletetusti.

121 Sähköisen kyselyn vastaajat olivat keskimäärin (4,0) sitä mieltä, että työmäärä on vähentynyt reittilupahakemusten käsittelyn myötä

122 Karjalainen J. & Miettinen, K. (2018, s. 52)

Kaluston käytön tehostuminen

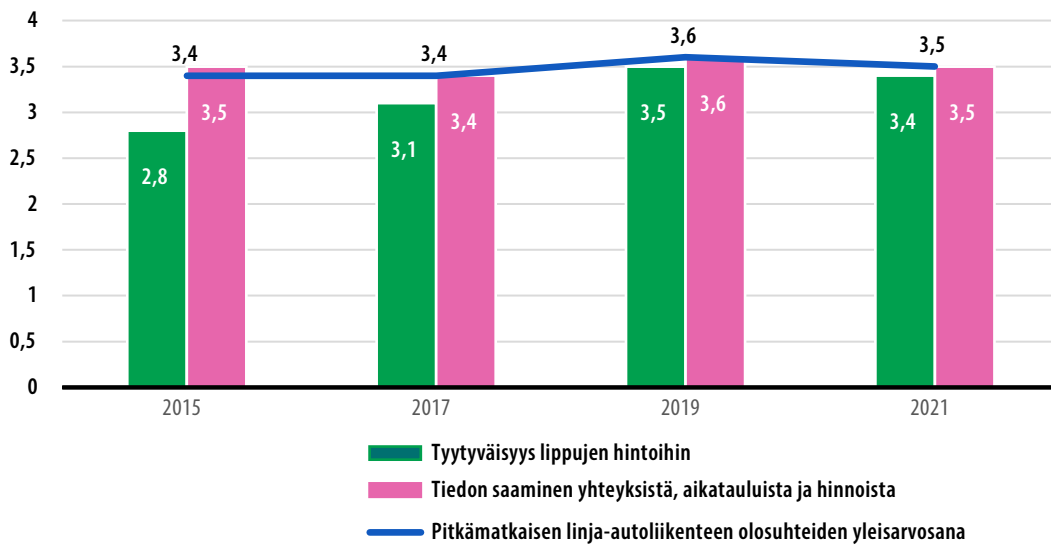
Kaluston käytön tehostumisesta ei vahvaa saatu näyttöä, sillä kaluston käyttöasteesta ei ollut saatavilla tilastoaineistoa. Sähköisen kyselyn linja-autoliikennettä koskeviin kysymyksiin vastanneista (n=44) noin 32 % oli täysin tai jokseenkin eri mieltä siitä, että liikennepalvelulaki olisi tehnyt kaluston käytöstä tehokkaampaa, 34 % eri ollut samaa eikä eri mieltä, 18 % jokseenkin tai täysin samaa mieltä ja loput 18 % ei osannut arvioida asiaa.

Asiakastyytyväisyys

Arvioitavana oli myös liikennepalvelulain vaikutukset linja-autoliikenteen asiakastyytyväisyyteen. Traficom on teettänyt kansalaisten liikennejärjestelmän ja matkaketjujen asiakastyytyväisyyttä mittaavia kyselytutkimuksia kahden vuoden välein. Linja-autoliikenteen osalta kyselytutkimukset valottavat asiakastyytyväisyyttä pitkämatkaisesta linja-autoliikenteestä, joka sisältää yli 100 kilometrin matkat linja-autolla. Kuviossa 32 esitetään pitkämatkaisen linja-autoliikenteen olosuhteiden yleisarvosanan kehitys vuosien 2015–2021 välillä. Yleisarvosanassa ei ole tapahtunut suuria muutoksia tarkasteluvälillä. Viimeisimmän eli vuoden 2021, yleisarvosana on ollut 3,5, mikä on laskenut yhden desimaalin vuoden 2019 arvostanasta. Arviot tyytyväisyydestä lippujen hintoihin ja tiedon saamisesta yhteyksistä, aikatauluista ja hinnoista ovat myös laskeneet hiukan vuodesta 2019, mutta tyytyväisyys lippujen hintoihin on ollut selkeän nousujohteista vuosien 2015–2019 välillä.¹²³

123 Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan ennen liikennepalvelulakia toteutettu linja-autoliikenteen kilpailun vapauttaminen laski pitkän matkan bussilippujen hintoja vuosina 2014–2019 noin 25 prosenttia, joka vaikutti myös kaukojuna- ja rautatiekyytien lippujen hintojen alenemiseen; KKV (2022). Kilpailun lisääntyminen on johtanut raideliikennemarkkinoilla sadan miljoonan euron hyötyihin kuluttajille ja veronmaksajille, Tiedote, 9.6.2022. <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/tiedotteet/kilpailun-lisaantyminen-on-johtanut-raideliikenne-markkinoilla-sadan-miljoonan-euron-hyotyyihin-kuluttajille-ja-veronmaksajille/>

Kuvio 32. Asiakastyytyväisyys linja-autoliikenteen pitkillä matkoilla vuosina 2015–2021.¹²⁴ Asiakastyytyväisyyden keskiarvo kaikkien vastaajien kesken asteikolla 1-5 (1 = erittäin tyytymätön, 5 = erittäin tyytyväinen) pitkillä matkoilla (yli 100km)



5.3 Vaikutukset taksiliikenteeseen

Taksiliikenne ei kuulu EU-säätelyn piiriin, vaan taksipalveluja säännellään kansallisella tasolla. Taksiliikenteen osalta liikennepalvelulaki kumosi taksiliikennelain (2.3.2007/217) ja lain taksinkuljettajien ammattipätevyydestä (18.9.2009/695). Taksiliikennelaissa henkilöiden kuljettaminen korvausta vastaan tulonhankkimistarkoituksessa edellytti taksilupaa, joka oli ajoneuvokohtainen. ELY-keskukset vahvistivat vuosittain kuntakohtaiset taksilupien enimmäismäärät, joilla rajoitettiin taksiautojen määrää. Taksilupa myönnettiin tietylle asemapaikalle (paikka tai kunta), jonka alueella liikennettä sai harjoittaa. Jos kyyti vei asemapaikan ulkopuolelle, oli taksin palattava tyhjänä asemapaikalle. Taksin oli päivystettävä asemapaikalla vahvistetuilla vuoroilla, mutta se sai ajaa myös näiden ulkopuolella. Taksiliikennelaki säänteli myös taksimatkojen hintaa. Valtioneuvosto vahvisti vuosittain taksimatkojen enimmäishinnat. Käytännössä enimmäishinnoista oli tullut määrähintoja, joita kaikki noudattivat.

Liikennepalvelulain keskeisimpiä tavoitteita oli luoda toimivat taksiliikennemarkkinat. Ydintavoitteena taksisäätelyn uudistamisessa oli markkinoiden toiminnan ja vapaan

¹²⁴ Traficom. Kansalaisten tyytyväisyys liikennejärjestelmään ja matkaketjuihin, vuosilta 2015, 2017, 2019 ja 2021.

kilpailun edistäminen sekä markkinoille tulon kynnyksen alentaminen. Liikennepalvelulaki on ollut erittäin merkittävä muutos taksiliikennemarkkinoilla, sillä taksiliikenne oli aiemmin tiukasti säänneltyä. Alan kasvua rajoitti erityisesti alueellisten taksilupien määrsääntely. Taksilupien määrsääntelyn takia uusien toimijoiden oli vaikea päästä markkinoille ja toisaalta olemassa olevan liiketoiminnan kasvattaminen kehittämismahdollisuudet olivat rajoitettuja. Liikennepalvelulain myötä taksilupien määrsääntelystä, enimmäishintasääntelystä sekä asemapaikka- ja päivystysvelvoitteista luovuttiin. Samalla luovuttiin taksilupien autokohtaisuudesta. Tämä on mahdollistanut markkinaehtoisemman toiminnan yritysten määrittäessä itse toimintansa laajuuden ja taksikyytien hinnat.¹²⁵ Taksiliikenteen harjoittaminen säilyi kuitenkin edelleen luvanvaraisena toimintana¹²⁶. Taksiliikenteen harjoittaminen edellyttää, että yrityksellä on taksiliikennelupa, kuljettajalla on taksinkuljettajan ajolupa ja taksiliikenteeseen käytettävä ajoneuvo on merkitty luvanvaraiseen käyttöön. Taksiliikennettä on mahdollista harjoittaa myös ilmoituksenvaraisesti voimassa olevan tavara- tai henkilöliikenneluvan nojalla.

Liikennepalvelulain suhde taksiliikenteeseen on ollut keskeinen osa sekä alkuperäistä uudistusta että myöhempiä muutos- ja korjaustarpeita. Taksiliikennemarkkina on edelleen sopeutumisvaiheessa; niin alan toimijat kuin asiakkaat totuttelevat toimimaan uudistuneilla markkinoilla. Taksiliikennettä harjoittavat hakevat vielä toimivia liiketoimintamalleja, ja toisaalta asiakkaat opettelevat valitsemaan sopivimman palvelun markkinoilla, joilla toimijat tarjoavat palveluitaan erilaisin ehdoin. Samalla taksiliikenteeseen liittyvät haasteet ovat olleet vahvasti esillä julkisessa keskustelussa, mikä on osaltaan vaikuttanut taksiliikenteen sääntelyn kehittämistä koskevaan paineeseen.

Kokonaisuudessaan liikennepalvelulain vaikutuksia taksiliikenteeseen on arvioitu lain voimaansaolon aikana varsin kattavasti, ja siten on järkevää hyödyntää jo olemassa olevia selvityksiä ja mahdollisuuksien mukaan päivittää seurantatietoja. Vuoden 2018 liikennepalvelulain seurantatietojen lisäksi lain vaikutuksia on arvioitu myös muissa selvityksissä. Osana liikennepalvelulain taksisääntelyn muutoshankkeen eli toukokuussa 2021 voimaan tulleen korjaussarjan, esivalmistelua laadittiin arviomuistio taksisääntelyn toimivuudesta.¹²⁷ Arviomuistion tarkoituksena oli muodostaa käsitys taksimarkkinoiden nykytilasta ja liikennepalvelulain vaikutuksista taksimarkkinoiden toimintaan. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa korostetaan tarvetta tarkastella uudelleen taksiliikenteen turvallisuuteen, harmaan talouden torjuntaan ja taksipalvelujen saatavuuteen sekä hinnoittelun läpinäkyvyyteen liittyviä kysymyksiä. Arviomuistiossa kuvataan erityisesti näiden teemojen nykytilaa

125 Liikenne- ja viestintäministeriö. (2020). Taksiliikenteen arviomuistio.

126 Liikenne- ja viestintäministeriö. (2018). Liikennepalvelulain seurantatietojen julkaisu 14/2018.

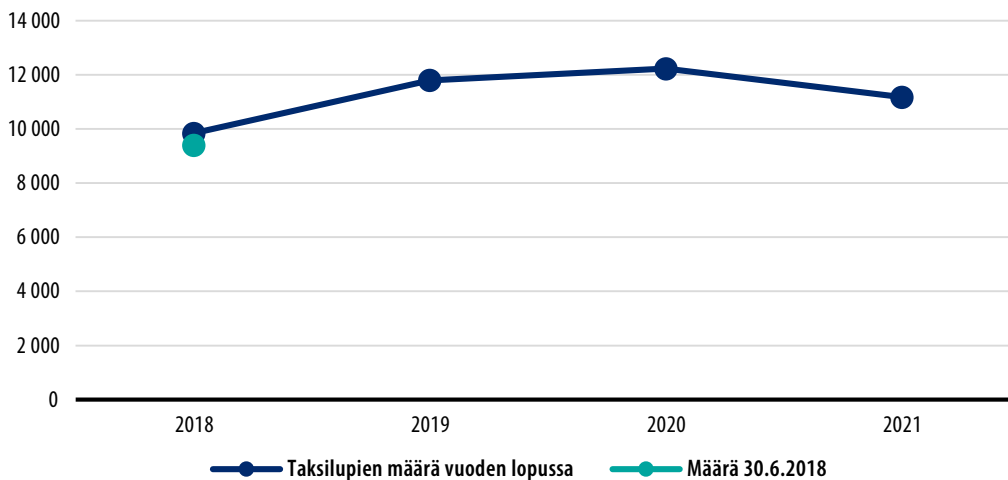
127 Liikenne- ja viestintäministeriö. Taksisääntelyn toimivuus, arviomuistio.

perustuen viranomais selvityksistä saatuun tietoon sekä käytettävissä olevaan tutkimus- ja tilastotietoon. Liikennepalvelulain jälkiarvioinnissa arviomuistiota on hyödynnetty yhtenä keskeisenä lähtöaineistona. Sen tietoja on täydennetty ja päivitetty siltä osin, kuin uudempiä tietoja on ollut saatavissa. Tässä arvioinnissa toteutetut haastattelut, työpaja ja kysely täydentävät ja laajentavat oleellisesti tilastoaineiston antamaa kuvaa liikennepalvelulain vaikutuksista taksiliikenteeseen. Aineistoa taksialan kehityksestä liikennepalvelulain voimaantulon jälkeen on saatavilla runsaasti, mikä on vaatinut tarkkaa rajausta käytettävästä aineistosta. Toisaalta viimeisimmät taksiliikennettä koskevat muutokset ovat ehtineet olla voimassa verrattain lyhyen ajan, joten pitkän aikavälin vaikutuksia ei voida vielä tässä vaiheessa kaikilta osin arvioida.

Taksilupien määrsääntelyn poistuminen

Ennen liikennepalvelulain voimaantuloa (vuosina 2010–2018) luvan haltijoiden määrä oli hitaasti laskeva. Vuoden 2010 ja kesäkuun 2018 välisenä aikana taksilupien määrä väheni noin 700 luvalla. Lakimuutoksen myötä kiinnostus lupien hakemista kohtaan aktivoitui merkittävästi. Valtaosa uusista luvista haettiin heinäkuussa, minkä jälkeen tahti hidastui. Taksiliikennelupien määrä lisääntyi liikennepalvelulain tultua voimaan aina vuoteen 2020 asti noin 9 500 luvasta noin 12 500 lupaan. Vuonna 2021 lupien määrä kääntyi laskuun, vuoden 2021 lopussa voimassa olevia liikennelupia oli noin 11 200. Uusista luvista yli 45 % myönnettiin pääkaupunkiseudulle. Asemapaikkavelvoitteen poistuttua ei kuitenkaan voida suoraan päätellä, että taksitoimintaa harjoitettaisiin nimenomaan alueella, jossa lupa on myönnetty.¹²⁸

Kuvio 33. Taksiliikenneluvat 2018–2021 (Traficom)



¹²⁸ Traficom, <https://liikenne fakta.fi/fi/markkinat/markkinoiden-toimivuus-ja-vaikuttavuus/henkilö-ja-tavaraliikenteen-luvat> (haettu 28.6.2022)

Myönnetty taksiliikennelupa ei välttämättä tarkoita sitä, että luvanhaltija harjoittaisi taksiliikennettä, sillä lupa ei enää liikennepalvelulain voimaantulon jälkeen velvoita toiminnan harjoittamiseen. Tietoa tällaisten tapausten lukumäärästä ei ole, joten ei ole myöskään varmuutta siitä, kuinka paljon liikenteessä olevien taksien määrä on lisääntynyt. Asiaa voidaan kuitenkin tarkastella välillisesti luvanvaraiseen käyttöön rekisteröityjen ajoneuvojen kautta. Traficomien vuonna 2020 tekemän selvityksen mukaan liikennekäytössä olevien luvanvaraiseen käyttöön rekisteröityjen taksiajoneuvojen määrä kasvoi vuodesta 2016 vuoteen 2019 (lokakuun lopun tilanteessa) eniten Uudellamaalla (42 %), Lapissa (23 %) ja Varsinais-Suomessa (21 %). Vuonna 2019 kaikista luvanvaraiseen käyttöön rekisteröidyistä taksiajoneuvoista yli 40 % oli Uudellamaalla. Uudenmaan osuus koko maan väestöstä ja työpaikoista on noin 30 %, bruttokansantuotteesta noin 40 %.¹²⁹

Korjaussarjassa lisätyn vaatimuksen johdosta jo myönnettyjä lupia on peruttu Y-tunnuksen puuttumisen vuoksi. Kolmen kuukauden siirtymäajan päätyttyä vuoden 2021 syksyllä valvonnan yhteydessä Y-tunnusten puuttumisen vuoksi peruutettiin yli 500 lupaa.

Lisäksi 1.5.2021 tuli voimaan yrittäjäkoevaatus, jonka osalta luvanhaltijoille asetettu vuoden määräaika täyttää pätevyysvaatimus päättyi 1.5.2022. Määräajan umpeuduttua yli 2000 taksiryttäjältä puuttui vielä yrittäjäkokeen hyväksyttävä suorittaminen. Traficom käynnisti heinä-elokuussa 2022 toimenpiteet lupien peruuttamiseksi niiden yrittäjien osalta, jotka eivät ole suorittaneet vaadittua yrittäjäkoetta.

Enimmäishintasääntelyn poistuminen

Liikennepalvelulaissa ei säädellä taksipalvelun enimmäishintaa. Taksimarkkinoiden kaksijakoisuuden vuoksi (yksityiset matkat – julkisesti rahoitetut matkat) taksipalvelujen hintamuutoksia ei voi tarkastella vain yhtenä kokonaisuutena. Julkisesti rahoitettujen matkojen hinnan määrittävät välityskeskukset kilpailutilanteessa.

Taksiliikenteen hintoja seurataan kolmella eri indeksillä.¹³⁰ Tilastokeskus seuraa taksiliikenteen hintoja osana kuluttajahintaindeksiä. Lisäksi Traficom seuraa taksiliikenteen hintojen kehitystä vuosineljänneksittäin koko maan osalta sekä alueittain.

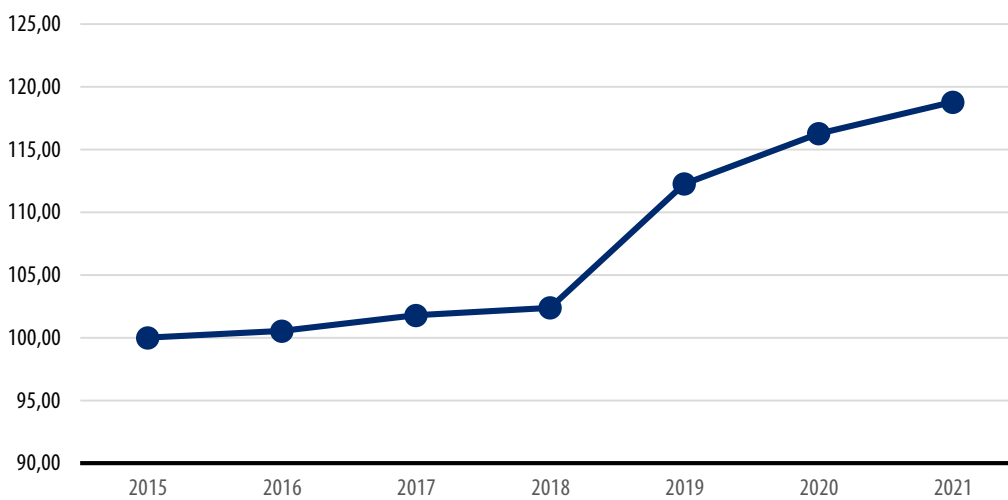
Taksiliikenteen hinnat (yksittäiset matkat) ovat nousseet selvästi liikennepalvelulain tultua voimaan. Tilastokeskuksen kuluttajahintaindeksin mukaan nousu vuodesta 2018 vuoden 2021 loppuun mennessä oli keskimäärin noin 30 %, Traficomien hintaseurannan mukaan noin 20 %. Traficomien indeksi perustuu otokseen valittujen yritysten ilmoittamiin

129 Traficom. 2020. Taksiliikenteen vaikutusten seuranta. Traficomien julkaisuja 3/2020

130 Traficom. 2020. Taksiliikenteen vaikutusten seuranta. Traficomien julkaisuja 3/2020

hintatietoihin. Indeksissä ei seurata kaikkien taksimatkojen hintoja eivätkä hinnat ole toteutuneita matkojen hintoja. Koko maan taksiliikenteen hintaindeksi lasketaan maakuntien vertailuhinnoista liikevaihto-osuuksilla painottaen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tekemän arvion mukaan hinnat olisivat nousseet vuoden 2019 loppuun mennessä keskimäärin noin 15 %, Uudellamaalla lähes 25 %.¹³¹

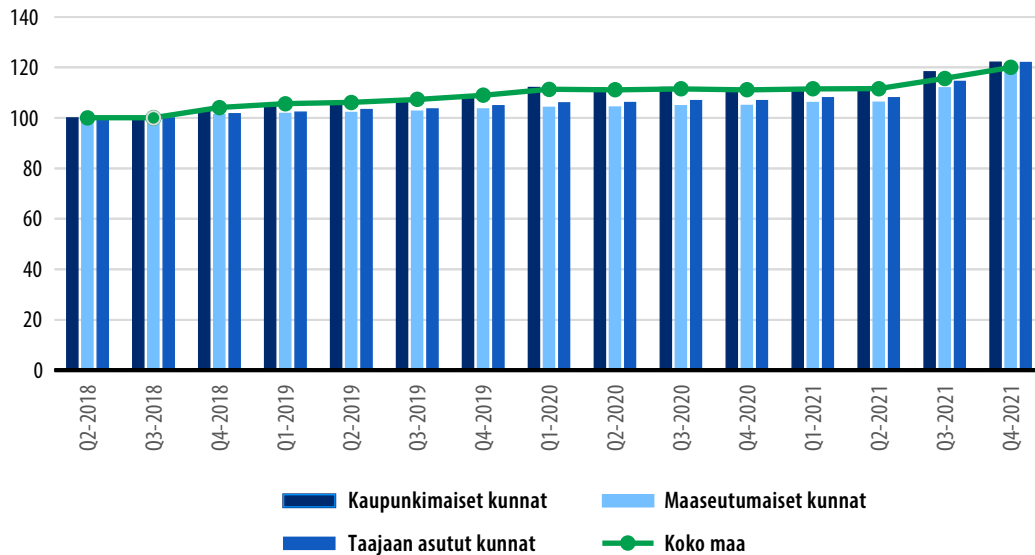
Kuvio 34. Taksimatkojen kuluttajahintaindeksi 2015–2021 (Tilastokeskus)



Vuoteen 2019 asti taksien hinnat nousivat eniten kaupunkimaisissa kunnissa. Traficomien hintaindeksin mukaan maaseutumaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa hinnat nousivat erityisesti vuoden 2021 aikana niin, että kuntatyypeittäin ei vuoden 2021 lopussa olisi ollut oleellisia eroja hinnoissa.

131 Kilpailu- ja kuluttajavirasto. 2020. Taksimarkkinaselvitys, muistio 20.1.2020.

Kuvio 35. Taksiliikenteen Hintaindeksi kuntaryhmittäin 2018–2021 (Traficom)



Kuluttajien odotukset ennen lain voimaantuloa olivat toteutuneeseen hintakehitykseen verrattuna päinvastaiset. Vajaat 40 % kuluttajista piti taksien hintatasoa ennen lain voimaantuloa melko tai erittäin kalliina, kun 55 % arvioi hintatason olevan kohtuullinen. Vastaavasti pääkaupunkiseudulla yli puolet arvioi taksien hintatason olevan melko tai erittäin kallis. Traficomien kyselyn mukaan ennen lain voimaantuloa vuonna 2017 kaksi kolmesta vastaajasta odotti hintojen laskevan. Kuitenkin koko maassa 30 % vastaajista arvioi hintatason kallistuneen vähintään jonkun verran vuoden 2019 kyselyssä. Vastaava osuus oli pääkaupunkiseudulla 37 %.¹³²

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) taksimarkkinaselvityksessä (2020) pohditaan, voiko yksittäisten matkojen hintojen nousussa olla kyse kilpailun puutteesta tai kilpailulain vastaisista toimista, vai voiko kyse olla sääntelyajan perintönä syntyneistä kustannuspaineista.¹³³ Selvityksessä todetaan, että pääkaupunkiseudulla takseja oli aiemmin vaikea saada ruuhka-aikana. Aikaperusteen mukaanotto ja kohonneet hinnat ovat saattaneet tarjota tarvittavan kannustimen tarjonnan lisäykselle varsinkin ruuhkaisessa liikenteessä.

KKV:n selvityksessä todetaan myös, että pääkaupunkiseudulla on useita toimijoita ja hintavariaatiota. Usein hintaero samasta matkasta voi olla useita kymmeniä prosentteja. Laajempaa taksien hintavariaatiota käsittelevää aineistoa ei ole toistaiseksi saatavilla.

132 Traficom. 2020. Taksiliikenteen koettu palvelutaso vuonna 2019 - kyselytutkimus. Traficomien julkaisuja 7/2020.

133 Kilpailu- ja kuluttajavirasto. 2020. Taksimarkkinaselvitys, muistio 20.1.2020.

Kela on hankkinut taksipalvelut kilpailuttamalla vuodesta 2018 lähtien. Kilpailun lisääntyminen taksimarkkinoilla näkyy Kelan alueellisissa kuljetuspalvelujen hankinnoissa, joissa hinnat ovat laskeneet lain voimaantulon jälkeen merkittävästi. Kelan hankinnassa kilpailaan puhtaasti hinnalla, koska taksiyritykset tuottavat Kelan määrittelemää palvelua ja tarjoavat alennusprosenttia suhteessa valtioneuvoston asetuksessa säädettyyn sairausvakuutuksesta korvattavan taksimatkan enimmäishintaan. Vuonna 2018 suurimmassa osassa tarjouksia alennusprosentti oli alle 10, keskiarvon ollessa noin 7 prosenttia. Alin sopimuksen saaneen tuottajan alennusprosentti oli 0,01 ja yli 24,25. Vastaavasti vuonna 2021 suurimmassa osassa tarjouksista tarjousprosentti oli yli 10, keskiarvon ollessa noin 20. Alin sopimuksen saanut alennusprosentti oli 13,98 ja ylin 34. Lisääntynyt kilpailu on siis hyödyttänyt julkista taloutta alhaisempina Kela-kyytien sopimusten hintoina.¹³⁴ Taloudellisten vaikutusten voidaan katsoa olevan merkittäviä, sillä esimerkiksi vuonna 2021 Kela-takseilla ajettiin yhteensä noin 3,5 miljoonaa matkaa, joiden kustannukset olivat noin 236 miljoonaa euroa. Kela korvasi matkojen kustannuksista noin 193 miljoonaa euroa eli yli 80 prosenttia.¹³⁵

Alennusprosentit hyödyttävät julkisen talouden lisäksi myös asiakasta, sillä asiakas maksaa jokaisesta yhdensuuntaisesta Kela-korvatusta matkasta enintään 25 euron omavastuun aina vuosittaiseen 300 euron matkakattoon saakka. Siten asiakkaat hyötyvät palveluntuottajakohtaisista alennusprosesteista omavastuun puitteissa.

Toisaalta myös yksityisten markkinoiden toimintaympäristö vaikuttaa Kela-kyytien hankintoihin. Koronapandemia on näkynyt alhaisempana kuntien, kuluttajien ja elinkeinoelämän taksikyytien kysyntänä, mikä on korostanut jatkuvuutta tarjonneiden Kela-kyytien merkitystä. Tämä todennäköisesti lisäsi Kelan vuoden 2021 hankinnan houkuttelevuutta ja vahvisti hintapainetta alaspäin.¹³⁶

Hintatason vaihtelun ulkopuolella Kelan kokonaiskustannuksiin on vaikuttanut se, että koronapandemian aikana ei ole yhdistelty matkoja, kuten ennen pandemian alkua. Lisäksi Kelan kustannuksiin on vaikuttanut se, että aikaisempien halvempien menopaluu- kujen sijaan takseille maksetaan nyt erikseen jokaisesta yhdensuuntaisesta matkasta. On huomattava, että Kelan osalta kilpailutusta säätelee hankintalaki, ja liikennepalvelulaki säätelee vain takseihin kohdistuvia vaatimuksia.

134 Kela, <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/6525> (haettu 1.9.2022)

135 Kela, <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/6761> (haettu 1.9.2022)

136 Kela, <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/6525> (haettu 1.9.2022)

Asemapaikkasääntelyn poistuminen

Liikennepalvelulaki ei säätele, missä ja milloin taksit tarjoavat palvelujaan. Ennen liikennepalvelulakia vuonna 2016 taksilupien kiintiöt oli määritelty 398 asemapaikalle. Aikaisempi sääntelymalli palvelujen alueellisesta ja ajallisesta kattavuudesta on korvautunut markkinaehtoisuudella. Taksiliikennelupa oikeuttaa taksiliikenteen harjoittamiseen kaikkialla Manner-Suomessa. Asemapaikkasääntelyn poistuminen heijastuu taksien saatavuuteen.

Taksilupien määräsääntelyn purkamisen toivottiin helpottavan taksipalvelujen saatavuutta erityisesti ruuhka-aikoina ja katvealueilla. Uutta palveluntarjontaa arvioitiin syntyvän sellaisille haja-asutusalueille, joihin ei aiemman sääntelyn voimassaollessa löytynyt kokopäiväisiä toimijoita, mutta joissa taksikyytejä olisi kannattavaa tarjota osa-aikaisesti esimerkiksi osana muuta liiketoimintaa.¹³⁷

Jo vuoden 2020 arviomuistiossa nostettiin esiin puutteita tietolähteissä taksipalvelujen saatavuuden arvioinnin osalta. Taksipalveluiden saatavuuden arviointi on nähty tärkeänä, mutta viranomaisten käytössä ei tällä hetkellä ole sellaisia tilastoaineistoja, joiden perusteella voitaisiin tehdä päätelmiä taksipalveluiden tosiasiallisesta saatavuudesta alueittain. Lupa- ja automäärissä tapahtuvat muutokset viittaavat siihen, että tarjonta on kokonaisuudessaan lisääntynyt. Lupa ei ole kuitenkaan sidottu tiettyyn kuntaan, vaan taksipalvelua voidaan tarjota vapaasti koko Suomessa, ja toisaalta lupa ei kerro siitä, milloin liikennöinti tapahtuu. Lisäksi taksiliikennelupa on yrityskohtainen eikä ajoneuvokohtainen, mikä tarkoittaa, että taksiliikenteeseen käytettävien ajoneuvojen lukumäärää ei yrityskohtaisesti rajoiteta. Siten lupamäärien muutoksista ei voida suoraan päätellä muutoksia taksien saatavuudessa. Taksien saatavuutta pystytään jossain määrin selvittämään sen perusteella ovatko kansalaiset tyytyväisiä taksien saatavuuteen, mutta tämä ei kerro sitä, miten takseja on todellisuudessa käytettävissä.¹³⁸

Vuoden 2020 arviomuistiossa todetaan, että todellisen saavutettavuustilanteen selvittäminen edellyttäisi välityskeskusten tietojen hyödyntämistä tai erillistä tutkimusta, jossa tehdään todellisia taksitilauksia eri alueilla useilla eri alueilla. Liikennepalvelulain 152 § ja 179 § mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla on velvollisuus seurata taksipalveluiden alueellista kysyntää, saatavuutta ja hinnoittelua. Liikenne- ja viestintäviraston 15.11.2021 antaman määräyksen *henkilöliikenteen palvelujen kysyntä- ja tarjontatiedot ja taksiliikenteen palvelujen hintatiedot* mukaan taksiliikenneluvan haltijoiden tulee markkinaseurantaa varten toimittaa virastolle taksiliiketoimintaansa koskevia tietoja. Tiedonkeruu tapahtuu aina

137 Liikenne- ja viestintäministeriö. (2018). Liikennepalvelulain seurantaraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 14/2018.

138 Liikenne- ja viestintäministeriö. (2018). Liikennepalvelulain seurantaraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 14/2018.

keväisin maaliskuussa, ja ensimmäinen tiedonkeruu on tehty vuonna 2022. Selvitys julkaistaneen vuoden 2022 loppupuolella, eikä se siten ole käytettävissä tässä arvioinnissa. Toisaalta tällainenkaan tutkimus ei tuota tietoa liikennepalvelulakia edeltävästä saatavuustilanteesta¹³⁹.

Arviointiin liittyvissä asiantuntijahaastatteluissa tuotiin laajasti esiin, että taksipalvelujen alueellinen ja ajallinen saatavuus on heikentynyt haja-asutusalueilla, kun takseilla ei ole enää asemapaikka- ja päivystysvelvollisuutta. Äärimmillään tämän on arvioitu johtaneen tilanteeseen, joissa henkilö ei ole saanut haja-asutusalueella kohtuullisessa ajassa taksikujetusta ennalta varattuun sairaanhoitoon. On kuitenkin huomioitava, että Kela-kyytien laatuun vaikuttaa myös se, millä ehdoin Kela-kydyt on kilpailutettu.

Tavanomaista taksin käyttötilannetta luonnehtii Liikenne- ja viestintäviraston informaatio taksimatrustajille¹⁴⁰: ”Takseilla ei ole enää päivystysvelvollisuutta. Etenkin maaseudulla tämä saattaa tarkoittaa sitä, että hiljaisina ajankohtina taksi kannattaa tilata ennakkoon.” Taksiliitto on esittänyt näkemyksensä tilanteesta tiedotteessaan marraskuussa 2021:

”Alalla on valmiutta ja halua pitää palveluja yllä myös kasvukeskusten reuna-alueilla, haja-asutusalueilla ja maaseudun pienillä paikkakunnilla yöllä ja muina vähäisen kysynnän aikoina, mutta luonnollisesti järkevän liiketoiminnan puitteissa. Ei ole realistista, että näillä alueilla syntyisi kaikkina viikonpäivinä tai vuorokaudenaikoina markkinaehtoista kilpailua ja päivystys hoituisi ilman alueen taksiyrittäjien yhteistä sopimusta. ... Keskukset eivät voi ohjata välityksensä piirissä olevia takseja, vaikka kysyntää ajoittain olisi reuna-alueilla. Asia olisi hoidettavissa keskuksen ja yrittäjien välisillä sopimuksilla, mutta taas vastakkain ovat kilpailulainsäädäntö ja asiakkaan etu.”

Taksipalvelujen saatavuutta voidaan arvioida myös kysymällä kansalaisten tyytyväisyyttä taksien saatavuuteen, vaikkakaan kysely ei kerro taksien todellisesta saatavuudesta. Ihmiset voivat olla tyytyväisiä erilaiseen palvelutasoon riippuen siitä, millaisia odotuksia heillä on taksien saatavuudelle.

Liikenne- ja viestintäviraston (2020) kyselytutkimukseen vuonna 2019 vastanneista 74 % pitää taksin saatavuutta kotipaikkakunnalla hyvänä tai erittäin hyvänä. Yli 50 000 asukkaan kunnissa saavutettavuuden arvioi hyväksi tai erittäin hyväksi 84 %, kun vastaava osuus alle 30 000 asukkaan kunnissa on selvästi matalampi, 56 %. Ennen lain voimaantuloa, vuonna

139 Liikenne- ja viestintäministeriö. (2018). Liikennepalvelulain seurantaraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 14/2018.

140 www.traficom.fi (26.1.2022)

2017, saatavuutta piti hyvänä tai erittäin hyvänä 84 % ja lain voimaantulon jälkeen vuonna 2018 75 %. Vuodesta 2017 vuoteen 2019 taksien saatavuutta huonona tai erittäin huonona pitävien osuus on kasvanut 4 %:sta 8 %:iin. Voidaan todeta, että kansalaisten arviot saatavuudesta ovat selvästi heikentyneet muutoksen myötä.¹⁴¹

Ennen lain voimaantuloa vuonna 2017 lähes 60 % kansalaisista odotti taksien saatavuuden paranevan markkinoiden vapautuessa. Liikenne- ja viestintäviraston kyselytutkimuksessa (2020) kansalaisista 25 % arvioi saatavuuden heikentyneen ainakin jonkin verran taksimarkkinoiden vapautumisen myötä. Vastaajista 65 % arvioi saatavuuden säilyneen ennallaan ja 10 % parantuneen ainakin jonkin verran. Yli 50 000 asukkaan kunnissa 16 % arvioi saatavuuden heikentyneen taksimarkkinoiden vapautumisen myötä, kun vastaava osuus alle 30 000 asukkaan kunnissa oli 40 %.¹⁴²

Liikenne- ja viestintäviraston toteuttamaan kyselyyn (2020) vastanneista 18 %:ia kertoi ongelmista taksin saamisessa kotipaikkakunnallaan. Alle 30 000 asukkaan kunnissa 28 %:lla on ollut ongelmia taksin saamisessa kotikunnassaan. Ne vastaajat, joilla oli ollut ongelmia taksien saatavuudessa (329 vastaajaa), kertoivat ongelmien ajoittuvan ilta- ja yöaikaan sekä viikonloppuihin.

Kunnille tehdyssä kyselyssä (vuotta 2019 koskien) vammaispalvelujen palvelutarpeisiin vastaamisen haasteista arvioitiin liikennepalvelulain vaikuttaneen palvelujen saatavuuteen.¹⁴³ Puutteita oli kuljetuspalvelujen laadussa, saatavuudessa ja toimivuudessa. Osa kunnista ilmoitti, että asiakkaat olivat tyytymättömiä saamiinsa palveluihin. Kyselyyn saatujen vastausten perusteella muutosten nähtiin vaikuttaneen asiakkaisiin, kuljetusten välittämiseen ja kuljetuspalvelujen laatuun ja kustannuksiin. Vammaispalvelulain mukaisien kuntien järjestämien kuljetusten osalta palvelun laatuun vaikuttaa osin myös se, millä ehdoin kunta on kilpailuttanut vammaispalvelulain mukaiset kuljetukset.

Taksien saatavuudessa ja palveluissa esiintyneitä ongelmia indikoi myös Liikenne- ja viestintäministeriön Liikenne- ja viestintäviraston keväällä 2019 osoittama selvityspyyntö liittyen sosiaalihuoltolain nojalla kuntien järjestämiin kyyteihin. Siinä pyydettiin erityisesti selvittämään, miten välityskeskusten toimintatapoja voitaisiin kehittää matkustajan aseman turvaamiseksi. Liikenne- ja viestintäviraston raportissa (2020) todetaan, että erityisryhmien näkemyksiä taksipalveluiden laadusta on mitattu kahdella eri tutkimuksella

141 Traficom. Taksiliikenteen koettu palvelutaso vuonna 2019 – kyselytutkimus. Traficom julkaisu 7/2020.

142 Traficom. Taksiliikenteen koettu palvelutaso vuonna 2019 – kyselytutkimus. Traficom julkaisu 7/2020.

143 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2020): Vammaispalvelut 2019 – Kuntakyselyn osaraportti. Tilastoraportti 37/2020.

(Taksiliikenteen koettu palvelutaso ja Kansalaisten tyytyväisyys liikennejärjestelmään ja matkaketjuihin). Molempien tutkimusten mukaan vuonna 2019 vain noin viidennes erityisryhmien edustajista oli melko tai erittäin tyytyväisiä taksipalveluiden laatuun.¹⁴⁴

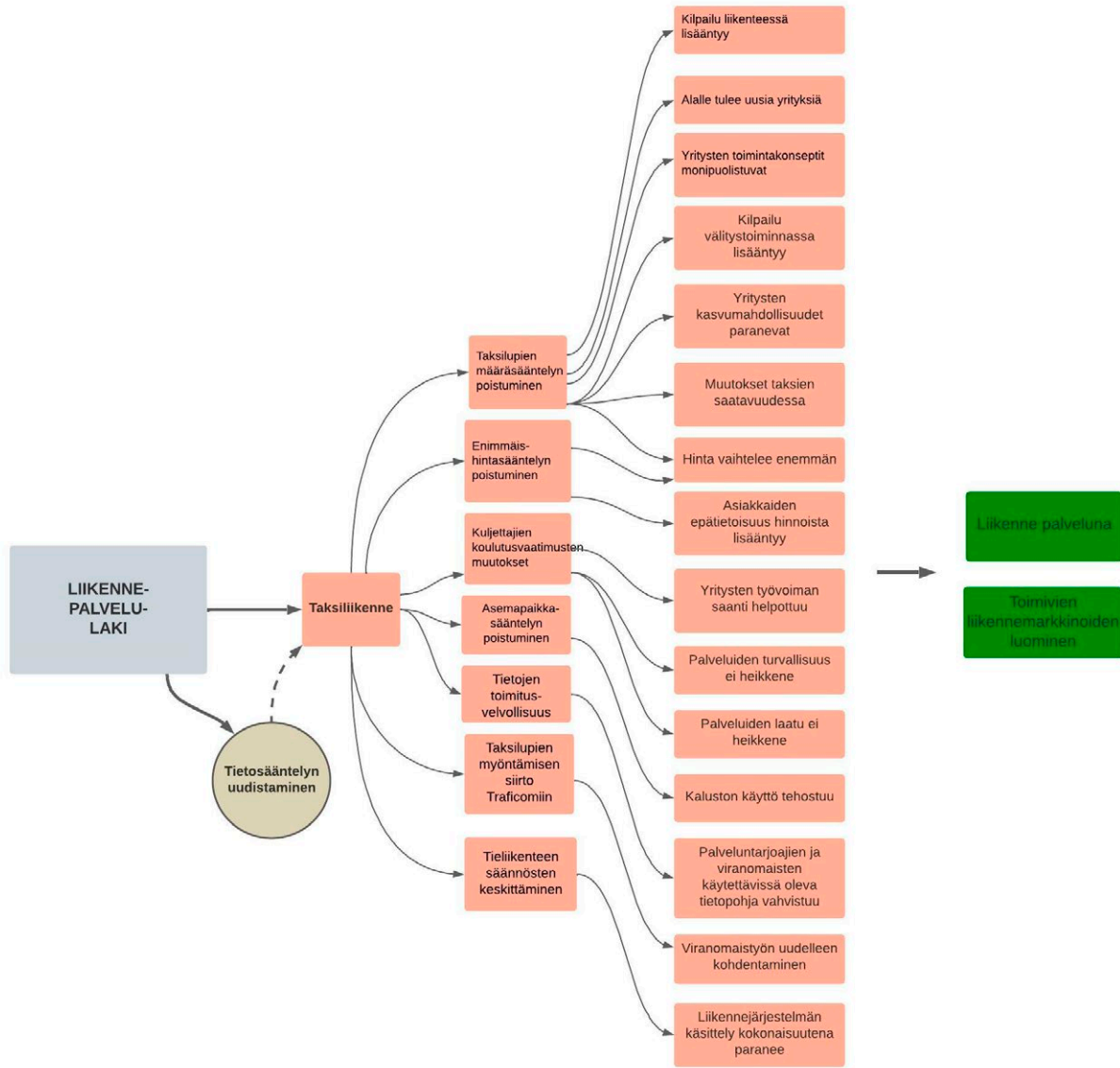
Muutokset lupajärjestelmässä

Ennen liikennepalvelulain voimaantuloa ajoneuvokohtaiset taksiluvat myönnettiin ELY-keskuksissa. Liikennepalvelulain myötä taksilupia ei enää myönnetä. Yrityskohtaiset taksiliikenneluvat myöntää liikennepalvelulain 6 § mukaan Liikenne ja viestintävirasto (Traficom), joka vastaa liikennepalvelulain 25 § mukaan myös taksinkuljettajan kokeen järjestämisestä ja valvonnasta. Traficomin edustaja totesi haastattelussa, että yhteydenottoja muutokseen liittyen ja lupahakemuksia alkoi tulla heti lain voimaantulon jälkeen todella paljon, mutta viranomainen oli valmistautunut tilanteeseen hyvin. Tämän arvioinnin yhteydessä ei noussut esiin lupajärjestelmän muutosten aiheuttamia merkittäviä haasteita viranomaisten työmäärässä.

144 Traficom. Taksiliikenteen vaikutusten seuranta. Traficom julkaisu 3/2020.

Lain vaikutukset taksiliikenteen osalta

Kuvio 36. Liikennepalvelulain vaikutusketju taksiliikenteen osalta.



Kuviossa 36 on kuvattu liikennepalvelulain vaikutusketju taksiliikenteen osalta. Liikennepalvelulain mukaisesti taksisääntelyn uudistamisessa keskeisinä vaikutustavoitteina nähtiin markkinoiden toiminnan ja vapaan kilpailun edistäminen, markkinoille tulon kynnyksen alentaminen sekä pienten ja keskisuurten yritysten hankintaprosesseihin osallistumismahdollisuuksien lisääminen. Lupasääntelyn kevenemisen arvioitiin lain vaikutusarvioissa johtavan uusien yritysten alalle tuloon ja mahdollistavan yrityskokojen kasvattamisen. Kilpailutilanteen kiristymisen uskottiin johtavan yritysten toiminnan tehostumiseen ja

yritysten katteiden alenemiseen. Markkinoiden avaamisen arvioitiin myös parantavan julkisen sektorin mahdollisuuksia hankkia kuljetuspalveluja.

Vaikutusketjukuvaus havainnollistaa lain oletetun kulun vaikutusmekanismeista ja toimenpiteistä aina uudistuksen alkuperäisten tavoitteiden toteutumiseen.

Kilpailu taksiliikenteessä

Hinta- ja määräsääntelyn poistuminen ei ole vain lisännyt kilpailua, mutta on ensimmäisen kerran luonut varsinaisen kilpailutilanteen taksialalla. Taksiliikennelupien määrän kasvu indikoi uusien yritysten tuloa alalle. Uusien yritysten määrä on ilmeisesti suurempi kuin lupien määrän kasvu, koska osa vanhoista yrittäjistä on julkiseen keskusteluun perustuvien tietojen perusteella lopettanut toimintansa. Yritysten lukumäärän kasvu on ollut suurinta Uudellamaalla.

Luvanhaltijoista yksityisiä elinkeinonharjoittajia on 6 707 kpl eli 63,7 % yhteensä 10 515 luvanhaltijasta. Toiseksi yleisin yritysmuoto on osakeyhtiö, joita on 3 295 kpl. Rekisteröityjä yhdistyksiä on 4 kpl ja liikelaitoksia 1 kpl. (tilanne 23.8.2022).

Tämän arvioinnin yhteydessä tehdyssä kyselyssä taksiliikennettä koskeviin kysymyksiin vastanneista (n=77) 74 % oli jokseenkin samaa mieltä tai täysin samaa mieltä siitä, että taksilupien määräsääntelyn poistuminen on lisännyt kilpailua liikenteessä. Myös yritysten määrän kasvu indikoi kilpailun lisääntymistä. Yritysten määrän kasvu ei kuitenkaan voi olla relevantti tavoite kuin välillisesti olettaen, että se johtaa taksipalvelujen käyttäjien kannalta parempiin ja edullisempiin palveluihin.

Hinta- ja määräsääntelyn poistuminen on tuonut kilpailun myös välityskeskusten toimintaan. Keväällä 2018 taksien välityskeskustoimintaa harjoittaneita yrityksiä arvioitiin olevan 36.¹⁴⁵ Liikkumispalvelukatalogiin oli kesäkuun alussa 2022 rekisteröitynyt 105 tieliikenteen välityspalvelua. Tiedossa ei kuitenkaan ole, montako näistä toimii aktiivisesti taksipalvelujen välittäjänä. Vuonna 2018 Traficomille ilmoittautui 34 välityspalvelua. Vuonna 2019 ilmoittautuneita tuli lisää seitsemän välityskeskusta. Jos oletetaan, että ilmoittautuneiden määrä kuvaa todellista tilannetta, määrän kasvu on ollut huomattava.

Kilpailun lisääntymistä indikoivat myös Kelan järjestämien sairausvakuutuslain nojalla korvattavien kuljetusten kilpailutukset, joissa on viime aikoina saatu hyväksyttäviä keskenään kilpailevia tarjouksia. Erityisesti Kela-kyytien kilpailutus on tuonut merkittävän osan

145 Liikenne- ja viestintäministeriö. (2018). Liikennepalvelulain seurantaraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 14/2018.

taksimatkoista uudella tavalla kilpailluille markkinoille. Vielä vuonna 2018 useissa tarjouskilpailuissa jätettiin vain yksi tarjous, joissain ei yhtään hyväksyttävää tarjousta, kun taas vuonna 2020 järjestetyissä uusintakilpailutuksissa saatiin kussakin kilpailussa 4–6 hyväksyttävää tarjousta.

Taksipalvelujen saatavuus

Tavoite on saavutettu vain suurimmissa keskuksissa. Luopuminen asemapaikkasääntelystä ja päivystysvelvollisuudesta on johtanut palvelujen saatavuuden heikkenemiseen erityisesti vähäisen kysynnän alueilla ja ajankohtina. Johtopäätös perustuu käytettävissä olevan tilastotiedon puutteen vuoksi asiantuntijahaastatteluihin sekä Traficomin kansalaisille suunnattujen taksiliikenteen koettua palvelutasoa koskevien kyselyjen tuloksiin. Mahdollisia tarkempia tietoja taksipalvelujen ajallisen ja alueellisen saatavuuden nykytilasta saadaan Traficomin ensimmäisen markkinaseurannan tuloksista, joiden osalta tiedonkeruu on suoritettu ensimmäisen kerran keväällä 2022.

Taksipalvelujen hinnat

On selvää, että enimmäishintasääntelystä luopuminen on tuonut taksipalveluihin kuluttajamarkkinoille hintavariaatiota. Arvioinnin yhteydessä toteutetun kyselyn taksiliikennettä koskeviin kysymyksiin vastanneista (n=77) hieman yli puolet oli jokseenkin samaa mieltä tai täysin samaa mieltä siitä, että enimmäishintasääntelyn poistuminen on lisännyt hinnoittelun joustavuutta. Hinnoittelu voi perustua kiinteään hintaan tai erilaisiin matka- ja aikaveloitusten yhdistelmiin. Taksiliikenteen hintaindekseistä voidaan päätellä, että enimmäishintasääntelyn poistuminen on johtanut taksimatkojen hintojen nousuun.

Hinnoittelun epäselvyys on ollut merkittävä kritiikin kohde niin julkisessa keskustelussa kuin tämän arvioinnin yhteydessä toteutetuissa asiantuntijahaastatteluissa. Asiakkaan kannalta vaikein tilanne syntyy, kun taksi otetaan tolpalta. Korjaussarjassa määrättiin pakolliseksi esimerkkimatkan hinnan ilmoittaminen, mutta se ei valintatilanteessa – ilman kokemusperäistä tietoa – ratkaise epäsymmetrisen informaation ongelmaa. Sovelluksia käytettäessä vastaavaa ongelmaa ei synny varsinkin, jos tarjolla on kiinteä hintainen palvelu.

Hinnan lisäksi valintaan vaikuttaa palvelun laatu, jonka osalta asiakkaalla voi olla vain omaa kokemusperäistä tai muualta hankittua tietoa. Taksimarkkinat poikkeavat useimmista muista markkinoista siinä, että valintatilanne on sidottu aikaan ja paikkaan. Asiakkaan ja palveluntarjoajan on kohdattava fyysisesti. Matkaa ei ole (yleensä) mahdollista tehdä toisesta paikasta tai toisena ajankohtana, vaikka palvelun laadusta ja sen täsmällisistä hinnoista ei olisi mahdollista saada tietoa ennen palvelun hankkimista.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on kuvannut seuraavasti taksimarkkinoilla kuluttajansuojaa edellyttäviä erityispiirteitä:¹⁴⁶

1. Kuluttaja on yleensäkin sopimussuhteen heikompi osapuoli, mutta taksimarkkinoilla kuluttajan neuvotteluasema suhteessa taksiyrittäjään voi olla erityisen epätasapuolinen. Taksia tarvitaan usein kiireessä, erityistilanteissa tai hankalana ajankohtana, jolloin paikalle sattuva palveluntarjoaja on eräänlainen hetkellinen ja paikallinen monopoli.
2. Taksi on välttämättömyyspalvelu erityisesti monille erityisryhmille ja tärkeä joukkoliikenteen täydentäjänä silloin, kun joukkoliikennettä ei ole saatavissa tai sen tarjonta on vähäistä. Tästä syystä taksipalveluiden hinnoittelu, saatavuus ja turvallisuus vaativat erityistä huomiota.
3. Sääntelyn keinoin voidaan varmistaa, että kuluttajan on riittävän helppoa tunnistaa kaupanteon sopijaosapuoli, että hänellä on kaikissa neuvottelutilanteissa riittävä suoja kohtuuttomilta ehdoilta ja hinnoilta ja että vastuut on selvästi määritelty virhe- ja vahingonkorvaustilanteissa.
4. Sääntelytoimin voidaan varmistaa, että kuluttajalla on aina mahdollisuus arvioida riittävän helposti ja luotettavasti hinnan muodostusta sekä tehdä tämän pohjalta vertailua.
5. Kuluttajansuojan turvaamiseksi on myös tarpeellista varmistaa sääntelyn keinoin, että kuljetusvälineistö on riittävän turvallista ja muutenkin laadukasta sekä kuljettajien osaaminen riittävää.

Taksipalvelujen laatu ja turvallisuus

Taksipalvelujen laatua ja turvallisuutta on tutkittu muun muassa kansalaisille suunnatuin kyselyin. Traficomin kyselytutkimuksen (2021) vastaajista 8 % on erittäin tyytyväisiä ja 44 % tyytyväisiä taksipalveluihin. Vastanneista 15 % on tyytymättömiä tai erittäin tyytymättömiä taksipalveluihin. Keskimääräistä tyytymättömämpiä ovat pääkaupunkiseudulla sekä muualla Uudellamaalla ja Riihimäen seudulla asuvat. Tyytymättömyys turvallisuudentunteeseen ja taksipalvelujen laatuun on lisääntynyt verrattuna edelliseen, vuoden 2019, kyselytutkimukseen.¹⁴⁷

Liikenne- ja viestintäviraston vuoden 2019 kyselytutkimuksen vastaajista kolme neljästä arvioi, ettei taksimarkkinoiden vapautuminen ole muuttanut taksiliikenteen turvallisuuden tilaa. Vastaajista 18 % arvioi turvallisuuden heikentyneen jonkin verran ja 3 %

¹⁴⁶ Kilpailu- ja kuluttajavirasto. 2020. Taksimarkkinaselvitys. Muistio 20.1.2020

¹⁴⁷ Traficom. (2022). Kansalaisten tyytyväisyys liikennejärjestelmään ja matkaketjuihin 2021.

merkittävästi. Pääkaupunkiseudulla 43 % vastaajista arvioi turvallisuuden heikentyneen vähintään jonkin verran, kun alle 30 000 asukkaan kunnissa on 10 %. Niistä vastaajista, jotka arvioivat turvallisuuden heikentyneen vähintään jonkin verran puolet arvioivat huijatuksi tulemisen riskin kasvaneen ja vajaa kolmannes arvioi liikenneonnettomuuden riskin kasvaneen.¹⁴⁸

Taksialan toimintakonseptit ja liikevaihto

Yritysten toimintakonsepteissa tapahtuneista muutoksista saadaan tietoa tietosääntelyn arvioinnin sekä arvioinnin yhteydessä tehdyn kyselyn kautta. Taksiliikenteen osioon kyselyssä vastanneista (n=77) runsas viidennes oli samaa mieltä väitteen kanssa, että liikennepalvelulaki on parantanut yritysten toimintamahdollisuuksia. Vajaa 40 % vastanneista oli samaa mieltä väitteen kanssa, että liikennepalvelulaki on mahdollistanut uusia palveluja asiakkaille.

Kumpikaan väite ei suoraan osoita, että yritysten toimintakonseptit olisivat monipuolistuneet. Toimintamahdollisuuksiin liittyy merkittäviä ulottuvuuksia, esimerkiksi yrityksen kannattavuus, jolla ei ole suoraa yhteyttä toimintakonseptien monipuolistumiseen. Toisaalta uusien palvelujen mahdollistaminen on lähempänä toimintakonseptien monipuolistumista.

Taksialan vuotuinen liikevaihto oli ennen koronapandemiaa suuruusluokaltaan runsas miljardi euroa. Liikevaihto lähes kaksinkertaistui vuosien 2000–2010 välillä, mutta sen jälkeen kasvu oli hyvin hidasta. Koronapandemian vaikutti taksien käyttöön vuonna 2020 niin, että kuukausitasolla käyttö väheni kottimaksujen perusteella suurimmillaan 70 % verrattuna vastaavaan aikaan edellisenä vuonna.¹⁴⁹ Tämä ei kuitenkaan vaikuttanut hintoihin laskevasti. Hintojen nousu pysähtyi koronapandemian alettua erityisesti kaupunkimaisissa kunnissa. Sen sijaan maaseutumaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa hintojen nousu jatkui hitaana. Liikenne- ja viestintäviraston hintaseurannan mukaan taksien hinnat lähtivät voimakkaaseen nousuun vuoden 2021 puolivälin jälkeen.

Puhtaasti mahdollisuuksien näkökulmasta määräsaantelyn poistaminen on luonut edellytykset yritysten kasvuille. Arvioinnin yhteydessä tehdyssä kyselyssä asiaa ei kysytty suoraan, vaan siinä esitetyt väitteet liittyivät sekä tavoitteeseen että toteutuneeseen kehitykseen. Taksialan osioon vastanneista (n=77) alle kymmenesosa oli samaa mieltä väitteen

148 Traficom. 2020. Taksiliikenteen koettu palvelutaso 2019. Traficomin julkaisuja 7/2020.

149 Koskinen, J. (2021): Liikennemarkkinakatsaus 26.5.2021. Julkaisematon.

kanssa, että liikennepalvelulaki on mahdollistanut liikevaihdon kasvun.¹⁵⁰ Vain yksi vastaaja oli sitä mieltä, että lain ansiosta toiminnan kannattavuus on parantunut. Vastaajista kaksi oli sitä mieltä, että laki on vähentänyt kokonaiskustannuksia.

Julkisen sektorin osuus kaikista taksikuljetuksista vaihtelee alueellisesti huomattavasti. Pohjois-Savossa vuonna 2020 tehdyn selvityksen mukaan maaseudun taksiyritysten liikevaihdosta markkinaehtoisien kysynnän osuus on vain 1–15 % liikevaihdosta.¹⁵¹

Kaluston käytön tehokkuus

Arvioinnin yhteydessä tehdyssä kyselyssä taksiosioon vastanneista (n=77) noin kuudesosa oli samaa mieltä väitteen kanssa, että liikennepalvelulaki on tehnyt kaluston käytöstä tehokkaampaa. Taksikaluston käytöstä ei ole käytettävissä muita tietoja. Liikennepalvelulaakiin ei sisälly elementtejä, jotka vaikuttaisivat suoraan kaluston käytön tehokkuuteen. Olisi periaatteessa mahdollista, että lisääntyvä taksipalvelujen käyttö tukisi tavoitteen toteutumista, mutta tämän suuntaista kehitystä ei ole tapahtunut.

Viranomaisyhteistyö taksiliikenteen kenttävalvonnassa

Osana lain jälkiarviointia toteutettiin taksiliikenteen sääntelyn purkuun ja markkinoiden avaamiseen liittyvä tarkastelu, jonka kohteena oli viranomaisten keskinäinen yhteistyö taksien kenttävalvonnassa. Tarkastelussa haettiin vastausta kysymykseen, miten sääntelyuudistus on vaikuttanut viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon, työnjakoon sekä viranomaisten ja taksialan väliseen yhteistyöhön.

Liikennepalvelulain viranomaistoimintaan kohdistuvien vaikutusten määrällinen arviointi on tilastollisten puutteiden vuoksi haasteellista. Erillistarkastelu tukee kokonaisvaltaista jälkiarviointia, sillä sen avulla lain vaikutusten laadullinen arviointi, erityisesti viranomais-toimintaan liittyen, täsmentyy. Erillistarkastelu toteutettiin haastatteleamalla keskeisiä taksialan toimijoita sekä seurantaan toteuttavia ja alaa valvovia viranomaisia.¹⁵² Haastattelujen lisäksi tarkastelussa on hyödynnetty julkisesti saatavilla olevia asiakirjoja ja tiedotteita.

Taksialan kenttävalvontaan liittyvät toimenpiteet ja vastuut jakaantuvat useille viranomaisille, mukaan lukien poliisi, Liikenne- ja viestintävirasto, Verohallinto ja aluehallintovirastot.

150 On mahdollista, että vastaajat ovat tulkinneet väitteen liittyvän toteutuneeseen kehitykseen.

151 Rautiainen, S. (2020): Harvaan asutun maaseudun liikennepalvelut Pohjois-Savossa. Selvitys liikennepalvelulain ja Kela-taksuudistuksen vaikutuksista.

152 Lista haastateltavista löytyy tämän raportin liitteestä 1.

Keskeisin taksiliikennettä valvova viranomainen on poliisi, sillä se pystyy tarvittaessa antamaan sanktioita rikkeistä, rikkomuksista tai laittomasta toiminnasta. Lisäksi Traficom voi antaa huomautuksia ja varoituksia sekä peruuttaa taksiliikenneluvan. Osa valvovista viranomaisista toimii paikallisesti, kun taas esimerkiksi Traficom on valtakunnallinen toimija. Taksiliikenteen toimijoita ja liikenteen harjoittamista valvotaan perustuen raportteihin, mutta myös kenttävalvontana niin sanottujen valvontaiskujen avulla. Esimerkiksi Liikenne- ja viestintävirasto suorittaa käytännössä kolmenlaista valvontaa: 1) rekisteritietoihin perustuva teemavalvonta, jossa selvitetään täyttävätkö luvanhaltijat edelleen luvan myöntämisen edellytykset, 2) kenttävalvonta, jossa valvotaan viranomaisyhteistyössä, tapahtuuko liikennöinti lain ja määräysten mukaisesti, 3) valvonta ilmiantojen ja palautteiden perusteella. Alaa valvovat viranomaiset tekevät yhteistyötä, ja yksi yhteistyön muoto ovat viranomaisten yhteisvalvonnat, joissa yhdellä pysäytyksellä jokainen mukana oleva viranomais-taho tarkastaa samanaikaisesti omaan toimivaltaansa kuuluvia asioita.¹⁵³

Poliisi valvoo ensisijaisesti liikenneturvallisuuteen liittyviä asioita, kuten kuljettajan ajokuntoa ja ajoneuvon liikennekelpoisuutta. Poliisi valvoo myös, että ajossa on mukana taksiliikennöintiin oikeuttava asiakirja, ja että luvanhaltijan nimi ja yhteystiedot sekä kuljettajan nimi ovat matkustajan nähtävillä. Lisäksi poliisi valvoo, että kuljettajalla on ajolupa, ja että ajoneuvossa on asianmukainen taksivalaisin. Lisäksi taksiliikennettä harjoittavan ajoneuvon tulee olla rekisteröity luvanvaraiseen liikenteeseen. Traficom valvoo muun muassa, että hintatiedot on esitetty asianmukaisesti, ja että ajoneuvossa on taksamittari tai muu vastaava laite tai järjestelmä. Verohallinto kerää valvonnassa tietoja kuljettajista ja taksiyrittäjistä, yritysten työntekijöiden määrästä ja palkkauksesta sekä havainnoi mittareita ja muita sovelluksia.¹⁵⁴

Aluehallintovirasto valvoo valvontaiskuissa muun muassa ulkomaisen työvoiman käyttöä. Työsuojelutarkastuksessa valvotaan työnantajan toimintaa, tässä tapauksessa siis ulkomaalaislain työnantajalle asettamien velvoitteiden sekä työntekijän työsuhteen ehtojen täyttymistä. Keskeisimmät valvottavat asiat olivat työntekijöiden työnteke-oikeus, työtaturma- ja ammattitautivakuuttaminen, kuljettajan ajopäiväkirja ja työajan järjestäminen sekä muut työsuhteen vähimmäisehdot.¹⁵⁵

Verohallinnon rooli valvonnassa on siinä mielessä muista viranomaisista poikkeava, että Verohallinnossa on käynnissä parhaillaan myös taksialan tehovalvonta, jossa hyödynnetään kenttävalvonnassa kerättyä tietoa. Valvonnassa nousseiden tapausten ilmoituskäyt-

153 Helsingin poliisilaitos, tiedote 27.11.2021.

154 Helsingin poliisilaitos, tiedote 27.11.2021.

155 Oulun poliisilaitos, tiedote 24.10.2021.

täytymistä seurataan mm. tulorekisterin avulla.¹⁵⁶Tässä yhteydessä ei arvioida valvonnassa havaittujen puutteiden määrää tai puutteiden merkitystä. Valvonnan laajuutta ja viranomaisten resurssitarpeita voidaan kuvata esimerkinomaisesti siten, että Helsingissä marraskuussa 2021 toteutetussa valvonnassa tarkastettiin 86 taksia, joista 51:ssä oli huomautettavaa. Valvontaan osallistui 10 poliisia, viisi Traficomien asiantuntijaa, viisi verotarkastajaa Verohallinnosta ja kolme tarkastajaa Etelä-Suomen aluehallintovirastosta. Oulun seudulla tehdyssä vastaavassa valvonnassa tarkastettiin yhteensä 103 taksia, joista yli neljänneksessä oli huomautettavaa.

Pienimmät liikennepalvelulain noudattamisen puutteet liittyvät taksin tietojen esittämiseen. Takseissa tulee olla matkustajan nähtävissä luvanhaltijan nimi ja yhteystiedot sekä kuljettajan nimi. Valvonnoissa on myös todettu puutteita hintatietojen esittämisessä. Joistain ajoneuvoista on puuttunut taksivalaisin. Vakavampia puutteita ovat olleet liikennelupaa koskevien selvitysten puuttuminen sekä luvattomat taksit. Liikenneturvallisuuden kannalta keskeisiä puutteita on esimerkiksi ajoneuvon katsastamattomuus.

Puutteet voivat liittyä myös ns. korjaussarjassa edellytettyyn tiedonkeruuvaikeuteen, ajoneuvoveron maksamatta jättämiseen tai siihen, että ajoneuvoa ei ole rekisteröity luvanvaraiseen käyttöön. Haastatteluissa esiin tuotuihin lieveilmiöihin kuuluu taksipalvelujen heikentynyt laatu, jonka osalta nostettiin erityisesti esiin vammaispalvelulain mukaisissa kuljetuksissa kuljettajien puutteellinen ammattitaito. Lakiin suoranaisesti liittymättömänä, mutta uudesta markkinatilanteesta johtuvana lieveilmiönä ovat riidat asiakkaista taksitolpalla.

Kenttävalvonnan riittävyys jakaa mielipiteitä. Viranomaiset totesivat tämän arvioinnin aikana tehdyissä haastatteluissa, että kenttävalvontaa on ollut riittävästi, ja sen määrää on syytä jatkossa vähentää. Toisaalta varsinkin vakiintuneet taksipalvelujen tuottajat toivat haastatteluissa esiin sen näkemyksen, että valvontaa ei ole riittävästi, jotta epäkohdat saataisiin korjatuksi. Taustalla voi arvioida olevan se, että voimakas muutos tapahtui yhdellä kertaa, kun siirryttiin hyvin säädellyistä markkinoista hyvin vähän säädeltyyn järjestelmään.

Valvonnan taustalla on yhtenä vaikuttavana tekijänä median rooli. Taksipalveluihin liittyvät puutteet ja lieveilmiöt ovat olleet näkyvästi esillä mediassa. Vaikka taksipalvelujen osuus yksityisestä kulutuksesta ja taksiliikenteen osuus koko henkilöliikenteestä on vähäinen, taksit näkyvät julkisuudessa.

156 Verohallinto, tiedote 24.10.2021

Yleisesti taksisääntelyn purku ja taksimarkkinoiden avaaminen ovat lisänneet viranomais-
ten työmäärää taksiliikenteen kenttävalvonnassa. Toimijakentän hajautuminen on edel-
lyttänyt kenttävalvonnan järjestämistä, jonka tarkoitus on ollut paitsi valvoa ja tarpeen
mukaan rangaista myös ohjeistaa ja neuvoa. Osaltaan ohjeistuksen ja neuvonnan korostu-
miseen vaikuttavana tekijänä pidetään sitä, että keinovalikoima seuraamusten suhteen on
melko vähäinen. Viranomaisyhteistyö kohdistuu lain vaatimusten täyttymiseen, ei varsinais-
sesti lain tavoitteiden saavuttamiseen.

Eri osapuolet totesivat haastatteluissa, että viranomaisyhteistyö on pääsääntöisesti toimi-
vaa ja tapahtuu hyvässä hengessä. Yhteistyötä tehdään sekä muodollisemmissa puitteissa
että epävirallisoin, tilannekohtaisin yhteydenotoin. Vastuissa ilmenee joiltain osin päällekkäisyyttä tai epäselvyyttä. Oleellisempaa on kuitenkin, että asiakkaille – tai laajemmin kan-
salaisille – ja taksiryrittäjille ei ole selkeää, mitkä eri viranomaisten vastuut ovat. On myös
tilanteita, joissa useat viranomaiset kysyvät yrittäjiltä samoja tietoja, sillä valvovilla viran-
omaisilla ei ole pääsyä toisen viranomaisen keräämiin tietoihin tai edes tietoa siitä, onko
kyseinen yrittäjä ilmoittanut kysytyt tiedot jo toiselle viranomaiselle.

Haastattelujen perusteella on voitu todeta, että viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon ei
välttämättä ole selkeitä rakenteita, mutta näitä ei välttämättä aina tarvitakaan. Osaltaan
tämä johtuu siitä, että keskeisten toimijoiden määrä on suhteellisen vähäinen. Tämä voi
toisaalta johtaa henkilösuhteiden toimivuuden merkityksen korostumiseen, mikä saattaa
aiheuttaa haasteita henkilöstömuutosten yhteydessä.

Tietosuojalainsäädäntö tuottaa omat haasteensa tiedonvaihdolle, mutta siitä huolimatta
näyttää ilmeiseltä, että olisi tarpeen selvittää, olisiko viranomaisten väliselle tiedonvaih-
dolle muodostettavissa yhteinen avoin rajapinta. Traficom on kehittänyt alkuun sähköisiä
työkaluja omaa tiedonkeruutaan varten, mutta jatkossa on tarkoitus kehittää tiedonsiirtoa
viranomaisten välillä.

Voidaanko kenttävalvontaa vähentää tai voitaisiinko siitä luopua kokonaan? Kenttävalvon-
taa on kohdistettu sinne, missä takseja on eniten, so. suurimmille kaupunkiseuduille. Val-
vonta edellyttää huomattavia henkilöresursseja, ja useilla viranomaisilla näyttää olevan
halua vähentää valvontaa. Liikennepalvelulaki on ollut voimassa noin neljä vuotta, mitä
voi pitää suhteellisen pitkänä aikana ei-toivottujen vaikutusten ja lieveilmiöiden esilletu-
lon kannalta. Toisaalta koronapandemia on aiheuttanut merkittäviä muutoksia liikkumi-
sessa vuosien 2020 ja 2021 aikana ja ns. taksisääntelyn korjaussarja on ollut voimassa vasta
noin vuoden, eikä sen kaikkia vaikutuksia voida näin ollen vielä tunnistaa. Keskeisimmiksi
arviointikriteereiksi jää näin ollen perinteisen taksialan ja viranomaisten erilaiset näkemyk-
set valvonnan tarpeesta.

Harmaan talouden torjunta taksialalla

Verohallinto perusti taksien verovalvontaprojektin jo vuonna 2015, ja verotarkastuksia suoritettiin vuosina 2016–2017. Projekti ei siis liittynyt välittömästi liikennepalvelulakiin ja taksimarkkinoiden muutoksiin.

Taksialan harmaan talouden laajuudesta ei ole saatavilla luotettavia arvioita. Taksiala ei ole liikevaihdoltaan euromääräisesti erityisen suuri, mutta alan näkyvyys on huomattava. Siksi myös alan harmaaseen talouteen on kiinnitetty julkisuudessa ja verovalvonnassa huomiota jopa niin, että valvontaan on käytetty paljon resursseja suhteessa toimialan kokoon ja ongelmiin.

Verohallinto toimii yhteistyössä muiden viranomaisen kanssa taksien kenttävalvonnassa. Tässä yhteydessä kartoitetaan lakisääteisten velvoitteiden noudattamista. Toiminta on tältäkin osin tarkoitettu myös ennaltaehkäiseväksi. Haastatteluissa tuotiin esiin, että kenttävalvonnassa yhtenä ongelmana on, ettei kentällä valmiiksi rekisterissä oleviin tietoihin päästä, eikä näin pystytä vertaamaan valvonnassa ilmoitettuja tietoja rekisteritietoihin.

Kenttävalvonnasta saadaan samalla myös tietoja Verohallinnon oman tehovalvonnan tarkoituksenmukaisesti kohdentamiseksi. Verohallinnon omassa tehovalvonnassa on noin 400 asiakasta. Valvonta on riskiperusteista, ja siinä hyödynnetään ilmoitus- ja vertailutietojen välisiä poikkeamia.

Verohallinnon kannalta ongelmana on datan saamisessa ja tiedon luotettavuudessa ilmennevät ongelmat. Aikaisemmin sinetöidyistä taksamittareista saatiin luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa, mutta nyt vastaavaa mahdollisuutta ei kaikkien taksien kohdalla ole. Toisaalta muihin maihin rekisteröidyiltä alustataloustoimijoilta (esim. Uber, Yango), joilla matkan laskutus ei perustu taksamittariin, ei saada kaikkia tarpeelliseksi katsottuja tietoja. Tuleva alustataloustoimijoihin kohdentuva EU-sääntely muuttanee tässä suhteessa tilannetta lähivuosina.

Verohallinnon selvityksessä Näkökulmia taksialan harmaaseen talouteen uuden liikennepalvelulain aikana¹⁵⁷ käsitellään alustatalouden harmaata taloutta sekä arvonlisäverotuksen muutoksia. Siinä todetaan, että selvityksen yksi keskeinen haaste oli lakimuutoksesta kulunut vähäinen aika. Uusista taksiyrityksistä ei ollut käytettävissä lainkaan kokonaisen tilikauden tietoja. Näin ollen selvityksessä jouduttiin turvautumaan pääosin niihin tietoihin, joita oli käytettävissä 31.12.2018 päättyneeltä tilikaudelta.

157 Verohallinto. (2020). Näkökulmia taksialan harmaaseen talouteen uuden liikennepalvelulain aikana. Selvitys 1/2020.

Selvityksen yhtenä tuloksena todettiin, että ”taksitoimialan verotuksellinen merkitys osoitautui selvityksessä kohtuullisen pieneksi. Toimialan verotuottoja verrattiin sisartoimialaan tieliikenteen tavarankuljetukseen ja havaittiin, että keskimääräinen taksiyritys tuottaa verotuloja noin 20 000 euroa. Määrä on neljäsosa keskimääräisen kuljetusyrityksen verotuotoista. Taksialan osuus valtion verotuottojen kokonaismäärästä on niin ikään rajallinen.”

Alustataloustoimijoiden tutkiminen osoitti, että harmaan talouden havainnointi tilastoaineiston perusteella ei ole mahdollista ilman kattavia vertailutietoja. Arvonlisäverotuksen tietojen tutkiminen osoitti puolestaan, että harmaan talouden merkitystä erilaisten alalle tyypillisten verovähennysten kasvussa ei onnistuttu selvittämään.

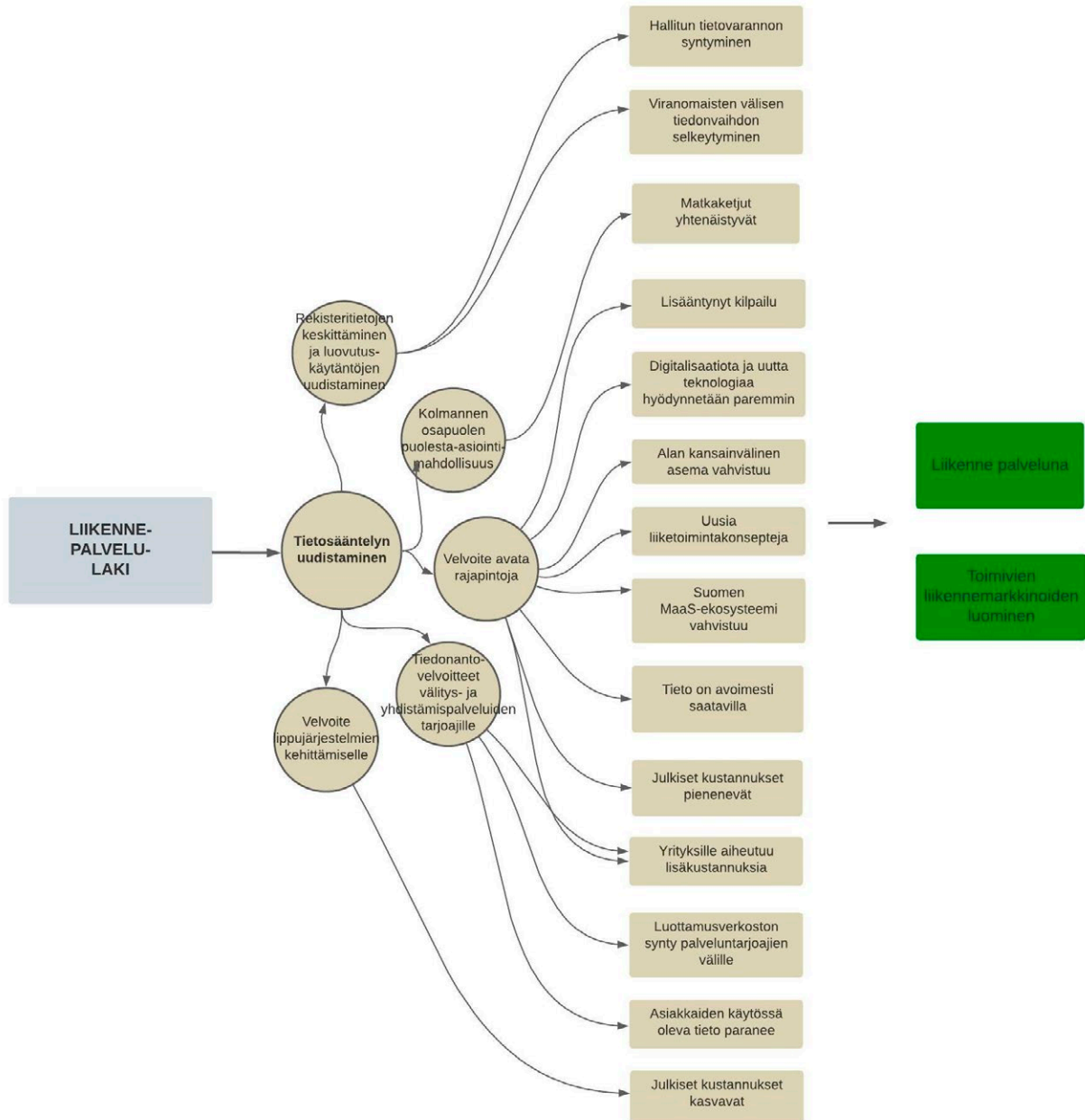
Päätelmänä esitettiin, että jatkossa olisi huolehdittava siitä, että kilometrikohtainen tuotto olisi laskettavissa autokohtaisesti ja tämä tieto olisi Verohallinnon saatavissa ns. massatietona.

5.4 Vaikutukset liikenteen uusiin palveluihin (MaaS) ja tiedon yhteentoimivuuteen

Tässä luvussa esitetään arvioinnin havainnot liikennepalvelulain vaikutuksista liikenteen uusiin palveluihin ja tiedon yhteentoimivuuteen. Vaikutuksia tarkastellaan ensisijaisesti Mobility as a Service (MaaS) -ekosysteemin kehityksen näkökulmasta. Toisin sanoen arvioinnissa ei ole tarkasteltu kattavasti tietosäätelyn mahdollisia muita vaikutuksia. Tarkastelu perustuu dokumenttianalyysiin (aiemmat tutkimukset ja selvitykset sekä hallinnolliset dokumentit, lain esityöt), laadullisiin haastatteluihin (kattaen etujärjestöjä, julkista hallintoa, MaaS-kentän yrityksiä, joukkoliikenneoperaattoreita ja muita sidosryhmiä) sekä saatavilla olevien tilasto- ja data-aineistojen analyysiin. Lisäksi on hyödynnetty jälkiarvioinnin osana toteutettua kyselytutkimusta soveltuvin osin.

Liikenteen uusiin palveluihin ja tiedon yhteentoimivuuteen kohdistuneiden vaikutusten tarkastelussa on pyritty huomioimaan hankkeen arviointiviitekehyksen mukaiset vaikutukset (kuvio 37 alla) mahdollisimman kattavasti. Toisaalta on huomioitava, että erityisesti tietosäätelyä koskevat laissa määritetyt toimenpiteet ja vaikutusmekanismit läpileikkaavat edellä käsiteltyjä toimintamuotoja. Tämä tarkoittaa, että vaikutusketjukuvausta on tullut ohjeellisenä.

Kuvio 37. Liikennepalvelulain vaikutusketju tietosääntelyn osalta



Luvun ensimmäisessä alaluvussa tarkastellaan liikennepalvelulain tavoitteita ja toteutusta MaaS-näkökulmasta. Toisessa alaluvussa tarkastellaan lain vaikutuksia yritysten liiketoimintaan ja innovaatioihin sekä tiedon yhteentoimivuuteen. Kolmannessa alaluvussa tarkastellaan havaintoja lain mahdollisista vaikutuksista Suomen MaaS-ekosysteemin kehitykseen ja kansainväliseen kilpailukykyyn. MaaS-palveluihin liittyvää laajempaa järjestelmätason merkitystä on analysoitu raportin kuudennessa luvussa.

5.4.1 MaaS ja liikennepalvelulaki

MaaS (lyhenne sanoista *Mobility as a Service*, ”liikkuminen palveluna”) on 2010-luvulla syntynyt käsite, jolla viitataan liikkumisen palveluihin. MaaS linkittyy olennaisesti muun muassa niin kutsuttujen älykkäiden kaupunkien (smart cities), jakamistalouden ja liikenteen palvelullistumisen teemoihin.¹⁵⁸ Liikkumisen palveluilla tavoitellaan jaettavaa liikku- mista, jolla tarkoitetaan lyhytaikaista pääsyä jaettujen liikkumisvälineiden käyttäjäksi liik- kujan kulloistenkin tarpeiden mukaisesti ja mahdollisimman helposti. Jaettu liikkuminen kattaa julkisen liikenteen (linja-autot, junat, metrot, raitiovaunut, lautat, jne.) lisäksi erilai- set jakamis- ja yhteiskäyttöratkaisut (pyörät, sähköpotkulaudat, autot) sekä niin kutsutut on-demand kyytipalvelut, joilla viitataan käyttäjän tarpeisiin mukautuviin palveluihin (vrt. taksipalvelut).¹⁵⁹ Käsitteen katsotaan usein olevan lähtöisin nimenomaan Suomesta¹⁶⁰.

MaaS ei ole vielä käsitteenä täysin vakiintunut, ja sillä tarkoitetaan eri yhteyksissä jos- sain määrin erilaisia asioita. MaaS:iin liitetään usein kuitenkin tiettyjä perusominaisuuksia. Näistä keskeisimpiä ovat *kokonaisvaltaisuus* ja *keskittyneisyys*, jotka viittaavat siihen, että koko matkaketju paikasta A paikkaan B on hankittavissa yhdeltä MaaS-toimijalta tai yhdestä MaaS-palvelusta, vaikka matkan eri osat olisivatkin eri toimijoiden tuottamia. Myös *yhdistelevyys* kuvaa MaaS-toimintaa, sillä sen ytimessä on erilaisten liikkumismuotojen yhdistäminen eheäksi kokonaisuudeksi, jolloin matkaketju voi sisältää useita erilai- sia liikkumismuotoja. Tähän viitataan usein myös termillä *multimodaalisuus*.¹⁶¹ Tiivistettynä MaaS:issa kyse on käyttäjäkeskeisestä, multimodaalisesta, kestävästä ja älykkästä liikku- misenhallinnasta ja -jakopalvelusta, missä yksittäinen MaaS-toimija tuo yhteen useiden eri jul- kisten ja yksityisten liikkumispalveluiden tuottajien tarjonnan ja tarjoaa kuluttajalle näiden käyttämiseen sujuvasti toimivan digitaalisen käyttöliittymän matkan suunnitteluun ja maksamiseen.¹⁶² Matkan suunnittelun osalta MaaS:n voidaan katsoa myös parantavan kuluttajan valinnanmahdollisuuksia, kun matkustamistieto (esim. hinnat) kerätään

158 Arias-Molinares, D. & J. C. García-Palomares (2020): The Ws of MaaS: Understanding mobility as a service from a literature review. *IATSS Research* 44: 3, 253–263.

159 Shaheen, S, ym. (2016): *Shared Mobility: Current Practices and Guiding Principles*. U.S Department of Transportation.

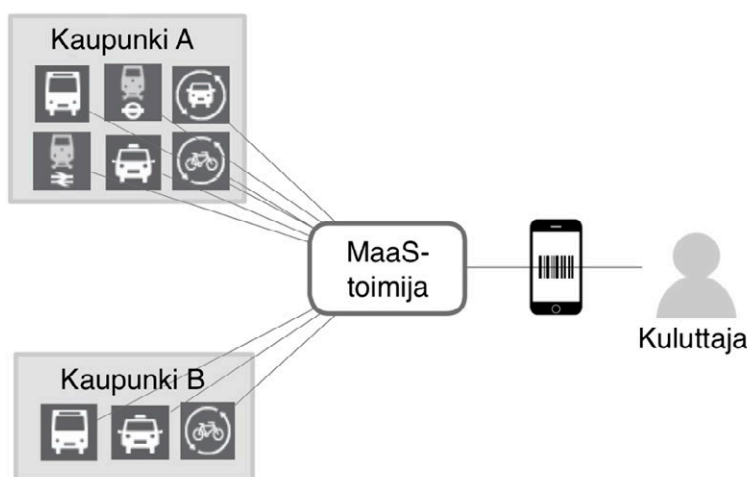
160 Heikkilä (2014): *Mobility as a Service - A Proposal for Action for the Public Administration*, Case Helsinki. Aalto University; Smith, ym. (2017): *Mobility as a Service: Comparing Developments in Sweden and Finland*. ICoMaaS 2017 Proceedings.

161 Arias-Molinares & García-Palomares (2020)

162 Ks. Goulding, R. & M. Kamargianni (2018): *The Mobility as a Service Maturity Index: Preparing the Cities for the Mobility as a Service Era*. Proceedings of 7th Transport Research Arena TRA 2018.

kootusti yhdelle alustalle. Liikenne palveluna -mallin perusajatus on esitetty kuviossa 38, joka on alun perin esitetty Kamargiannin ja Matyas¹⁶³ tutkimuksessa.

Kuvio 38. Liikenne palveluna (Mobility as a Service, MaaS) -mallin perusajatus. Lähde: Kamargianni & Matyas 2017.



Kaiken kaikkiaan MaaS:ssa on kyse hyvin perustavanlaatuisesta systeemisestä muutoksesta, jonka toteutuminen edellyttää merkittäviä muutoksia paitsi liikennejärjestelmässä myös kuluttajien käyttäytymisessä. Aiemmassa tutkimuksessa onkin huomautettu, että ajattelutapana MaaS poikkeaa aiemmista liikkumisen ajattelutavoista niin merkittävästi, että on mahdollista, että malli kohtaa vastustusta liikennealan perinteisiltä toimijoilta.¹⁶⁴

Liikennepalvelulaki MaaS-näkökulmasta

Liikennepalvelulain yhtenä keskeisenä tavoitteena oli parantaa MaaS-toiminnan toimintaympäristöä Suomessa. Hallituksen esityksessä 161/2016 lain tavoitteiden ja keskeisten ehdotusten avaaminen aloitettiin kuvaamalla esityksen tavoitteita digitalisaation ja uusien liiketoimintamallien kautta, korostamalla tietojen yhteentoimivuutta: *”Liikennekaarella ehdotetaan avattaviksi liikkumispalveluja koskevat olennaiset tiedot ja säädettäväksi lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuudesta. Näin liikenteen palvelut olisivat*

¹⁶³ Kamargianni, M. & M. Matyas (2017): The Business Ecosystem of Mobility-as-a-Service. In: Crites, JM. (toim.): *Proceedings of 96th Transportation Research Board Annual Meeting*, 8-12 January 2017.

¹⁶⁴ Aapaoja, Eckhardt & Nykänen (2017): *Business models for MaaS*. Seminar paper for 1st International Conference on Mobility as a Service, Tampere 28.–29.11.2017.

mahdollisimman hyvin kaikkien tavoitettavissa ja myös tarkoituksenmukaisella tavalla yhdisteltävissä.”¹⁶⁵

Esityksen tavoitteena oli, että *”yksittäiset liikennepalvelujen tuottajat ja välittäjät voivat tulevaisuudessa tarjota joko erillisiä kertamatkoja tai palveluun integroidun yhdistelyn tuloksena omien asiakkaidensa käyttöön erilaisia ketjutettuja tai paketoituja liikkumispalveluja.”¹⁶⁶* Tavoitteena oli muun muassa purkaa aiempaan sääntelyyn sisältyneet esteet digitalisaatiolle, automaatiolle ja uusien innovaatioiden käyttöönotolle ja tuottaa mahdollisimman kevyt, johdonmukainen ja teknologianeutraali sääntely. Rajapintojen avaamiseen liittyvillä velvoitteilla haluttiin mahdollistaa ehjien matkaketjujen rakentuminen ja sitä kautta helpottaa julkisen liikenteen käyttöä, minkä puolestaan odotettiin heijastuvan kasvaneena julkisen liikenteen hyödyntämisenä. Tämän rajapintojen avaamisen lisäksi laissa määriteltiin velvoite toimivaltaisille viranomaisille edellyttää nk. taustajärjestelmäpohjaisia järjestelmiä, joissa matkustusoikeudet ovat todennettavissa sähköisen viestintäverkon avulla taustajärjestelmistä.

Ensimmäisen vaiheen hallituksen esityksessä linjattiin, että tie- ja raideliikenteen henkilökuljetuspalvelun tarjoajan, välityspalvelun tarjoajan sekä näiden puolesta lippu- ja maksujärjestelmästä vastaavan toimijan olisi avattava muille liikkumispalvelujen tarjoajille ja yhdistämispalvelun tarjoajille pääsy lippu- ja maksujärjestelmänsä myyntirajapintaan¹⁶⁷. Esityksen vaikutuksia arvioivassa osiossa todettiin, että oli oletettavaa, että osa liikkumispalveluihin kohdistuvasta kulutuksesta *”tulee siirtymään uusiin liikkumispalveluihin, kuten liikkumispalvelujen yhdistämispalveluihin”* ja että tällaisille palveluille arvioitiin syntyvän *”yli kahden miljardin euron kysyntä vuoteen 2030 mennessä”*.¹⁶⁸

Lain toisessa vaiheessa (HE 145/2017) laajennettiin mahdollisuutta kytkeä matkaketjuun tai henkilön yhdistämispalveluun myös meri- ja lentoliikenteen matkalippuja, erilaisia liikkumispalveluita, kuten ajoneuvojen vuokrauspalveluita, erilaisia sarja- tai kausituotteita sekä alennuksia¹⁶⁹. Uuden lainsäädännön tavoitteena oli, että MaaS-palveluntarjoajat voisivat koota asiakkaan tarpeisiin mahdollisimman sopivan liikkumispalvelupaketin (MaaS-palvelu), johon voitaisiin myös yhdistää muita asiakkaan käyttämiä palveluita ja useita eri käyttäjätilejä.¹⁷⁰ Tällä pyrittiin liikennemarkkinoilla esiintyneen *”putkimaisuus-*

¹⁶⁵ Hallituksen esitys 161/2016

¹⁶⁶ Hallituksen esitys 161/2016

¹⁶⁷ Tässä velvoitteessa kyse oli aikuisten perushintaisen kertalipun avaamisesta myyntiin rajapinnan kautta.

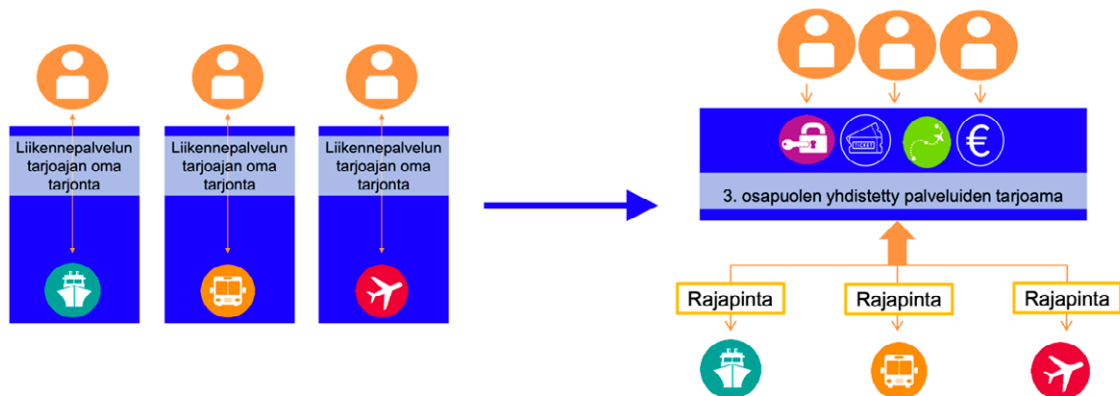
¹⁶⁸ Hallituksen esitys 161/2016

¹⁶⁹ Hallituksen esitys 145/2017

¹⁷⁰ Puolesta-asiointivelvoite koskee vain palveluntarjoajia, joilla on käyttäjätilijärjestelmä.

den” vähentämiseen, jolla tarkoitettiin tilannetta, missä kuluttajan täytyi toimia useiden eri palveluntarjoajien kanssa hankkiakseen itselleen niin kutsutun ovelta ovelle -matkan. Toisin sanoen haluttiin mahdollistaa tilanne, jossa matkaketjun eri osien hankinta olisi ollut suoraviivaisempaa. Alla olevassa hallituksen esityksessä esitettyssä kuviossa (kuvio 39) vasemmanpuoleinen tilanne kuvaa liikennepalveluiden hankintaa ennen liikennepalvelulakia ja oikeanpuoleinen tilanne liikennepalvelulailla tavoiteltua tilannetta, jossa kolmas osapuoli (MaaS-toimija) toimisi eri liikennemuotojen palveluntarjoajien yhdistelijänä ja välittäjänä loppukäyttäjille.

Kuvio 39. Liikennepalveluiden hankkiminen ennen liikennepalvelulakia (vasemmalla) ja liikennepalvelulain tavoitteena ollut kolmannen osapuolen yhdistämä palvelutarjoama (oikealla). Lähde: HE 145/2017.



Lain vaikutusten arviointi ja seuranta MaaS-näkökulmasta

Liikennepalvelulain tavoitteet MaaS:iin liittyen ovat hyvin kunnianhimoisia ja niiden toteutuminen edellyttää systeemisiä muutoksia markkinoilla ja kuluttajien käyttäytymisessä. Laissa tavoiteltujen muutosten toteutuminen on mahdollista havaita vasta hyvin pitkällä aikavälillä. Tämä haaste on tunnistettu myös lain valmistelun yhteydessä. Esimerkiksi liikennepalvelulain ensimmäisen vaiheen hallituksen esityksessä todetaan suoraan, että siinä on ”kyse mahdollistavasta lainsäädännöstä, jonka konkreettisia vaikutuksia kansantalouteen on vaikea täsmällisesti arvioida etukäteen”.¹⁷¹ Hallituksen esityksen neljännessä luvussa, mikä käsittelee esityksen vaikutuksia, on kuitenkin esitetty joitain arvioita esityksen vaikutuksista. Yhteiskuntaan ja kansantalouteen liittyvien vaikutusten osalta hallituksen esityksessä viitataan kolmeen kansainväliseen tutkimukseen: Yhdysvaltojen

171 Hallituksen esitys 161/2016

joukkoliikenneyhdistys APTA:lle toteutettuun tutkimukseen¹⁷², Euroopan komission toimaksiannosta tehtyyn tutkimukseen¹⁷³ ja Technology in Society -tiedelehdessä julkaistuun artikkeliin,¹⁷⁴ joiden lisäksi mainittiin Elinkeinoelämän keskusliiton kyselytutkimuksen tulokset ja valtiovarainministeriön ennuste bruttokansantuotteen ja kulutusmenojen kehityksestä.¹⁷⁵

Esityksessä todetaan, että ”velvoittamalla toimijat informaation avaamiseen mahdollistetaan informaation täysimääräinen hyödyntäminen ja leviäminen yhteiskuntaan”¹⁷⁶ ja että

”uusien palveluiden syntyminen riippuu toimijoiden valmiudesta ja halusta tarttua lainsäädännön avaamiin mahdollisuuksiin. Uusien palvelujen vaikutukset eivät ilmene välittömästi, eikä ole mahdollista tarkasti arvioida, missä vaiheessa niistä seuraavat positiiviset vaikutukset alkavat näkyä käytännössä. Myös ihmisten kulkuskäyttäytymisen muutos on hidas prosessi.”¹⁷⁷

Kaiken kaikkiaan tietosääntelyn ennakkollinen vaikutusten arviointi hallituksen esityksessä pohjautuvan melko yleisluonteiseen aineistoon, jonka suora sovellettavuus Suomeen ja Suomen omalaatuisen yhdyskuntarakenteeseen¹⁷⁸ jää jossain määrin epäselväksi. Kuten edellä on todettu, vaikutuspolkuja MaaS-ekosysteemin kehittymiseen liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi ei ole esityksessä selkeästi kuvattu ja siihen liittyvä seurantatieto on hyvin vähäistä. On selvää, että MaaS-ekosysteemin kehittymiseen liittyviä kansantaloudellisia vaikutuksia (saati muita yhteiskunnallisia vaikutuksia) ei ole ollut mahdollista yksityiskohtaisesti arvioida osana lainvalmistelua. Siitä huolimatta MaaS-ekosysteemin kehittymiseen liittyvien vaikutusmekanismien ja niihin liittyvän seurannan (ml. indikaattorien) määrittelyä voidaan pitää puutteellisenä. Seuranta on pyritty sittemmin kehittämään, mutta seuranta-aineisto on edelleen varsin rajallista. Puutteet vaikutuslogiikan ja seuranta-indikaattorien määrittelyssä vaikeuttavat kuitenkin olennaisesti lain vaikutusten seuranta ja jälkikäteisarviointia.

172 Yhdysvaltain joukkoliikenneyhdistys APTA (2016): *Shared mobility and the transformation of public transit*. American Public Transportation Association.

173 Euroopan komissio (2014): *To develop and validate a European passenger transport information and booking system across transport modes*.

174 Watanabe, Naveed & Neittaanmäki (2016): Co-evolution of three mega-trends nurtures un-captured GDP – Uber’s ride-sharing revolution, Technology in Society

175 Hallituksen esitys 161/2016

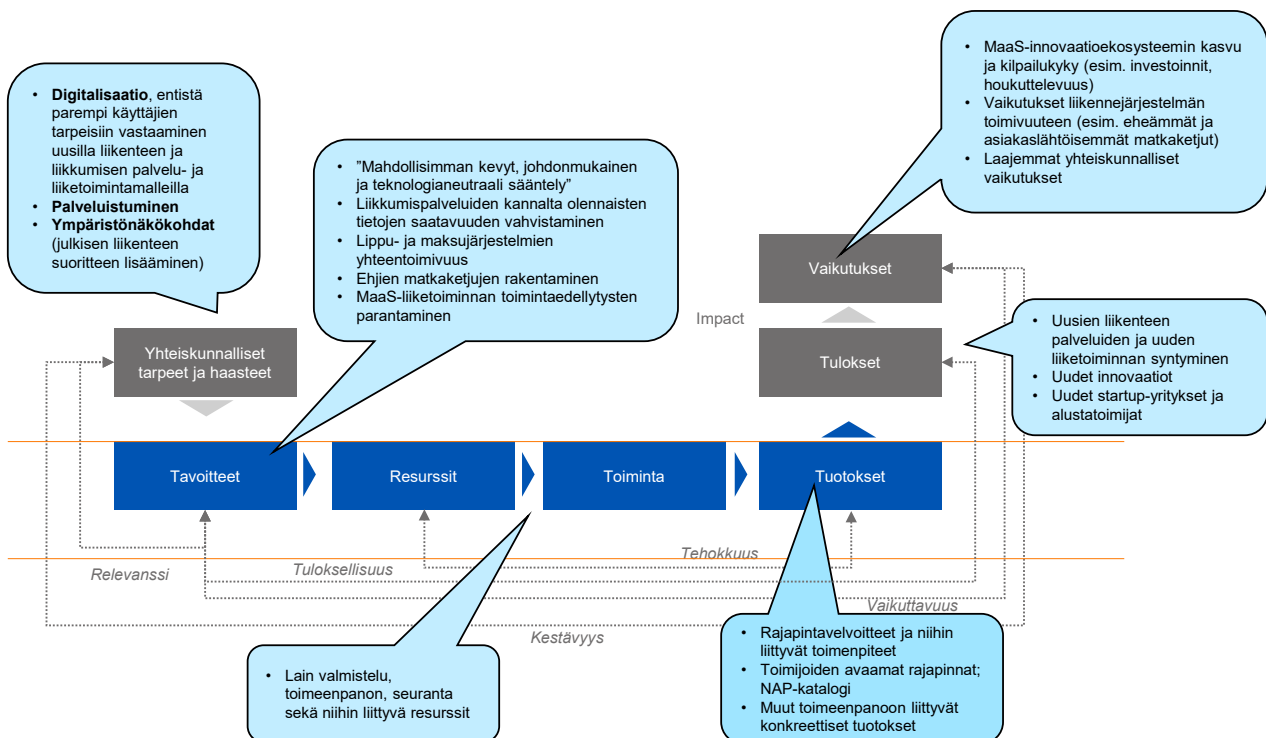
176 Emt., s. 106.

177 Emt., s. 109.

178 Suomessa esimerkiksi väestötiheys on erittäin matala. Ks. Eurostat (2022): Population Density, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00003/default/table?lang=en>

Hallitusten esityksissä kuvattujen tavoitteiden, keskeisten ehdotusten ja arvioitujen vaikutusten pohjalta laadittiin tämän arvioinnin yhteydessä lain interventionlogiikka MaaS-näkökulmasta (ks. Kuvio 40). Interventiologiikan tavoitteena on jäsenellä ja havainnollistaa lain oletettuja ja tavoiteltuja vaikutuksia MaaS-ekosysteemin kehittymisen näkökulmasta. On huomioitava, että oheinen interventiologiikka on arvioinnin toteuttajien rekonstruoima tämän erillistarkastelun lähtökohdaksi. Kuten edellä on todettu, hallituksen esityksiin ei sisällynyt vastaavaa rakenteista kuvausta vaikutusmallista ja/tai lain interventiologiikasta.

Kuvio 40. Liikennepalvelulain interventiologiikka MaaS-näkökulmasta.



Interventiologiikka lähtee liikkeelle yhteiskunnallisista tarpeista ja haasteista, johon interventiolla (tässä tapauksessa liikennepalvelulailla) pyritään vastaamaan. Tietosääntelyn ja MaaS:in osalta tällaisiksi tarpeiksi ja haasteiksi nostettiin hallituksen esityksissä *digitalisaatio, palveluistuminen ja turvallisuus- sekä ympäristönäkökohdat*. Kuten edellä on kuvattu, lainsäädännön tavoitteena oli MaaS-toiminnan näkökulmasta tarjota mahdollisimman kevyt, johdonmukainen ja teknologianeutraali sääntely. Liikkumispalveluiden kannalta olennaisten tietojen saatavuutta haluttiin vahvistaa ja lisäksi taata lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuus. Näillä pyrittiin ehjien matkakettujen rakentamiseen ja näin ollen MaaS-liiketoiminnan toimintaedellytysten parantamiseen. Toiminnalla tarkoitetaan sekä

varsinaista lakia, myös sen toimeenpanoon, seurantaan ja valvontaan liittyviä toimenpiteitä, jotka ovat keskeisessä roolissa lain vaikutusten toteutumisen näkökulmasta.

Tuotoksilla tarkoitetaan laista seuranneita konkreettisia tuotoksia, kuten esimerkiksi tietoa palveluntuottajien rajapinnoista. Tiedot olennaisten tietojen rajapinnoista on koottu niin kutsuttuun FINAP-palveluun, NAP-katalogiin, jota operoi Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin toimeksiannosta. Katalogi toimii avoimena kansallisena yhteyspisteenä, jonne liikkumispalvelun tuottajien on toimitettava tietoja digitaalisista olennaisten tietojen koneluettavista rajapinnoistaan. NAP-katalogia ei ole tarkoitettu loppukäyttäjien palveluksi, vaan se on tarkoitettu liikkumispalveluiden tuottajille ja kehittäjille. Rajapintatietojen keräämisellä yhteen paikkaan tavoitellaan yhdistettyjen liikkumis- ja infopalveluiden syntymistä.¹⁷⁹ Termin keskeytyksen vuoksi tarkennettakoon, että Traficom määrittelyn mukaan rajapinnalla viitataan tietojärjestelmän ulospäin näkyvään, koneluettavaan liitäntään, jonka kautta ohjelmat voivat tehdä pyyntöjä ja vaihtaa tietoja eli toisin sanoen keskustella keskenään. Niin kutsutun datarajapinnan kautta voidaan lukea dataa järjestelmästä toiseen, siinä missä toiminnallinen rajapinta mahdollistaa järjestelmän tietojen muuttamisen rajapinnan kautta, jolloin kyseeseen voi tulla esimerkiksi matkalipun ostaminen ja paikkavarausten tekeminen rajapinnan kautta.¹⁸⁰ Tällaisessa tilanteessa lipun ostaminen ja paikkavaraus voisi siis tapahtua kolmannen osapuolen kautta.

Tuloksilla tarkoitetaan toimenpiteeseen suoraan liittyviä (lyhyemmän aikavälin) tuloksia kuten esimerkiksi uusia liikenteen palveluiden innovaatioita ja siihen liittyvää uutta liiketoimintaa (sekä vakiintuneiden liikennealan yritysten että uusien startup- ja alustatoimijoiden kautta). Vaikutuksilla tarkoitetaan pidemmän aikavälin (epäsuorempia) yhteiskunnallisia vaikutuksia, jotka tämän erillistarkastelun näkökulmasta liittyvät Suomen MaaS-ekosysteemin kehittämiseen, kasvuun ja kansainväliseen kilpailukykyyn, liikennejärjestelmän toimivuuden parantumiseen (esim. eheämmät ja asiakaslähtoisemmät matkaketjut ja sitä kautta transaktiokustannusten väheneminen) sekä muihin laajempiin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin (esim. ympäristövaikutuksiin). Tässä osiossa vaikutuksia on tarkasteltu erityisesti MaaS-ekosysteemin kehittämisen näkökulmasta, sillä se voidaan nähdä edellytyksenä myös muiden yhteiskunnallisten vaikutusten realisoitumiselle.

179 National Access Point, <https://finap.fi/>

180 Käsitelmäärittelystä ks. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom (2021): <https://liikkumisen-rajapinnat.fi/fi/ABC?toggle=Mikä%20on%20rajapinta%3F>

Tavoitteiden relevanssi

Yksi MaaS-ajattelun keskeisistä ajureista on ollut ihmisten nykyisten liikkumistottumusten kestättömyys: liikkumisen vaikutukset ilmastomuutokseen ovat huomattavia ja toisin kuin muilla sektoreilla – esimerkiksi teollisuudessa – päästöt ovat viime vuosikymmeninä kasvaneet. Toisekseen nykyisenkaltaiseen liikkumiseen liittyy myös huomattavia negatiivisia ulkoisvaikutuksia eli tarkoittamattomia, epätasaisesti jakautuvia yhteiskunnallisia kustannuksia. Yksityisautoilun ensisijaisuus vaikuttaa kaupunkisuunnitteluun, tieliikenteen turvallisuus ei ole kaikkialla erityisen korkealla tasolla ja lisäksi liikenteestä aiheutuu myös epäsuoria negatiivisia terveysvaikutuksia (esim. ilmansaasteet, vähäisen fyysisen liikku-
misen seurannaisvaikutukset, yms.).¹⁸¹ Liikennepalvelulain tavoitteet ehjien matkaketju-
jen rakentumisesta ja tätä kautta julkisten ja jaettujen liikkumismuotojen käyttösuuden kasvamisesta ovatkin hyvin linjassa kirjallisuudessa esiin nostettuihin huomioihin, joissa korostetaan liikenteen merkitystä kestävyyshaasteisiin vastattaessa. Tavoitteen voidaan katsoa olevan myös hyvin linjassa keskeisten kansallisten (esim. hallitusohjelmien ja kansallisen Agenda2030:n toimeenpanosuunnitelman tavoitteet liikenteen päästöjen vähentämiseksi) tavoitteiden kanssa.

Toinen keskeinen tavoite lain taustalla liittyy MaaS-ekosysteemin markkinan kasvupotentiaalin hyödyntämiseen ja Suomen kansainvälisen kilpailukyvyn vahvistamiseen. Tätä tavoitetta voidaan niin ikä pitää relevanttina ja johdonmukaisena suhteessa Suomen elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tunnistettuihin haasteisiin ja olemassa oleviin linjauksiin. Suomen kansainvälisen kilpailukyvyn ja innovaatiovetoisen kasvun vahvistaminen ovat Suomen kansantalouden kannalta keskeisiä tavoitteita. Liikenteen palvelut ja MaaS on tunnistettu useissa kansainvälisissä arvioissa yhdeksi merkittäväksi potentiaaliseksi kasvualaksi.¹⁸² Tavoitteet MaaS-ekosysteemin kehityksestä ja kasvusta sekä arviot siihen liittyvästä ovat kasvupotentiaalista ovat linjassa sen hetkisten kansainvälisten arvioiden kanssa. Sittenkin sen hetkiset arviot ovat kuitenkin osoittautuneet monien tekijöiden seurauksena optimistisiksi eikä MaaS ole globaalisti (tai Suomessa) edennyt toivotulla tavalla¹⁸³ (ks. seuraava alaluku).

181 Ks. ITF (2021): *The Innovative Mobility Landscape: The Case of Mobility as a Service*. International Transport Forum Policy Papers, No. 92, OECD Publishing, Pariisi, s. 18.

182 Esim. BIS Research (2021): *Mobility As A Service Market - A Global and Regional Analysis: Focus on Mobility As A Service Applications*; Intelligent Transport (2021): MaaS market to be worth \$40.1 billion by 2030. <https://www.intelligenttransport.com/transport-news/131444/maas-market-to-be-worth-40-1-billion-by-2030/>

183 Esim. Karlsson, ym. (2020): Development and implementation of Mobility-as-a-Service – A qualitative study of barriers and enabling factors. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 131, 283–295; International Transportation Forum (2020): *Integrating Public Transport into Mobility as a Service*. OECD/ITF. MaaS-ratkaisuissa kohdatuista haasteista ks. Jittrapirom ym. (2018): Dynamic adaptive policymaking for implementing Mobility-as-a Service (MaaS), *Research in Transportation Business & Management* 27, 46–55.

Myös arviointia varten haastateltujen asiantuntijoiden parissa oli jokseenkin yhtenevät näkemykset siitä, että MaaS-näkökulmasta katsottuna lain tavoitteet liittyen esimerkiksi liikenteen päästövähennyksiin tai suomalaisen MaaS-ekosysteemin kilpailukyvyn vahvistamiseen olivat ja ovat edelleen relevantteja. Toisin sanoen tavoitteiden nähtiin vastaavan hyvin yhteiskunnallisia tarpeita. Sellaisetkin haastateltavat, joiden suhtautuminen lakiin muuten oli varauksellista tai kriittistä, näkivät usein, että taustalla vaikuttaneet pyrkimykset ihmisten liikkumistapojen muutoksiin, liikennejärjestelmän kehittämiseen ja MaaS-ekosysteemin kasvupotentiaalin hyödyntämiseen olivat vähintään oikeansuuntaisia.

Säätelyn tarpeellisuus ja vaihtoehtoiset ohjauskeinot

Tutkimuskirjallisuudessa MaaS:in mahdollistavan toimintaympäristö syntymisen on katsottu voivan tapahtua useiden erilaisten sääntely- tai hallintamallien kautta. Audouin ja Finger¹⁸⁴ ovat tunnistaneeet tutkimuksessaan viisi erilaista tapaa, joilla julkinen hallinto voi mahdollistaa MaaS-toiminnalle suotuisan ympäristön. Näitä ovat 1. auktoriteettipohjainen hallinta; 2. mahdollistava hallinta; 3. 'itse tekemällä' hallinta; 4. esimerkillä hallinta ja 5. passiivinen odottaminen. Auktoriteettipohjaisella hallinnalla tarkoitetaan tilannetta, jossa julkinen hallinto laatii lainsäädäntöä tai muuta sääntelyä, jolla ohjataan voimakkaasti toimijoita kehittämään MaaS-ratkaisuja. Tällöin voidaan puhua ylhäältä alas suuntautuvasta (*top-down*) sääntelystä. Mahdollistavassa hallinnassa sääntely ei ole ensisijainen instrumentti, vaan MaaS-ratkaisujen kehittämiseen pyritään ennen kaikkea voimakkaan vision ja huolellisesti muodostettujen julkisen-yksityisen-yhteistyöverkostojen kautta sekä kiinnittämällä huomiota rahoituksen tarjoamiseen. MaaS-ratkaisu voitaisiin myös toteuttaa itse julkisen hallinnon toimesta ja minimoimalla yhteistyö kolmansien osapuolten kanssa – kansainvälisessä tutkimuksessa on huomautettu, että vaikkakin julkisella sektorilla olisi strategisesti tarkasteltuna melko edullinen asema toteuttaa kokonaisvaltainen liikkumisratkaisu, olisi yksityisillä toimijoilla todennäköisesti voimakkaampia kannusteita kehittää innovatiivisempia palveluita ja liiketoimintamalleja, jotka tuottavat voittoa¹⁸⁵.

Suomessa korostuu edellä esitetyistä muodoista nimenomaan ensimmäinen: liikennepalvelulakiin sisältyneellä tietosäätelyllä pyrittiin luomaan sääntelyn keinoin MaaS-toiminnan mahdollistava ympäristö. Suomen tapa edistää MaaS-ekosysteemin kehitystä nimenomaan lainsäädännön kautta oli globaalisti tarkasteltuna ainutlaatuinen lähestymistapa, mikä herätti runsaasti kansainvälistä kiinnostusta ja sen katsottiin vahvistavan Suomen

184 Audouin & Finger (2019): Empower or Thwart? Insights from Vienna and Helsinki regarding the role of public authorities in the development of MaaS schemes. *Transportation Research Procedia* 41, 6–16.

185 Audouinin ja Fingerin (2019) lisäksi ks. esim. Narupiti (2019): Exploring the possibility of MaaS service in Thailand, implications from the existing conditions and experts' opinions on "Who should be the MaaS provider in Bangkok?". *IATSS Research* 43: 4, 226–234.

asemaa yhtenä MaaS:in edelläkävijänä¹⁸⁶. Sitten vastaavia sääntelyratkaisuja on otettu käyttöön myös muissa maissa. Toisaalta on myös esimerkkejä maista ja kaupungeista (esim. Wien), missä MaaS-ratkaisuja on edistetty ilman lakitasoista sääntelyä.

Liikennepalvelulain ensimmäisen vaiheen hallituksen esityksessä (161/2016) todetaan, että lain valmistelun yhteydessä järjestetyissä sidosryhmätilaisuuksissa tarkasteltiin vaihtoehtoisia ratkaisuja lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuuden aikaansaamiseksi. Yksi tällainen vaihtoehto oli vähiten velvoittavuutta sisältänyt sääntelymalli, jossa olisi säädetty ainoastaan syrjimättömyydestä eri käyttäjien kesken, mutta tätä ei nähty riittävänä keinona, koska vaatimukset olisivat kohdistuneet vain osaan toimijoita. Näin ollen päädyttiin lopulliseen sääntelyratkaisuun. Teknologia, jolla yhteentoimivuus toteutetaan, jäi kuitenkin palveluntarjoajien mietittäväksi. Toisessa vaiheessa (HE 145/2017) säädetyn puolesta-asioinnin velvoitteen osalta arvioitiin sen säätämättä jättämistä, mitä ei kuitenkaan nähty järkevänä. Ilman kyseistä sääntelyä vaarana olisi ollut, että silloiset merkittävät liikumispalveluiden tarjoajat olisivat vahvistaneet rooliaan myös yhdistämispalveluiden (ns. MaaS-palvelut) tarjoajina ja hyödyntäneet heille kertyneitä asiakastietoja ainoastaan omiin tarkoituksiinsa.

Kaiken kaikkiaan haastatellut asiantuntijat olivat pääosin yhtä mieltä siitä, että Suomen kontekstissa laki oli tarpeellinen MaaS-ekosysteemin edistämisen kannalta. Samalla monet haastateltavat kuitenkin myös korostivat, että liikennepalvelulaki on vain yksi työkalu ja sen rinnalle tarvittaisiin myös muita (esim. verotukseen liittyviä) toimia, joilla vaikutetaan esimerkiksi yhdyskuntarakenteeseen, ihmisten liikkumistottumuksiin ja elämänlaatuun sekä erilaisten palveluiden ja liikennemuotojen houkuttelevuuteen.

5.4.2 Vaikutukset yritysten liiketoimintaan ja innovaatioihin

MaaS-palveluiden toteutumisen esiehtona on, että liikkumis- tai yhdistelmäpalveluiden tarjoajilla on pääsy liikkumispalveluiden tuottajien rajapintojen kautta näiden tarjoamien reitti- ja aikataulutietojen sekä lippujärjestelmien pariin. Tätä varten liikennepalvelulaissa toimijoille asetettiin kolme erilaista rajapintavelvoitetta: kaikkia henkilöliikenteen liikkumispalveluiden tarjoajia koskeva *olennaisten tietojen avaamisvelvoite*, niitä linja-auto- ja rautatieliikenteen toimijoita, joilla on käytössään sähköinen lippu- ja maksujärjestelmä, koskeva *lippu- ja maksujärjestelmätietojen avaamisvelvoite* sekä *puolesta-asioinnin velvoite*, joka koskee sellaisia toimijoita, joilla on käytössään sekä sähköinen lippu- ja maksujärjestelmä, että käyttäjätilijärjestelmä.

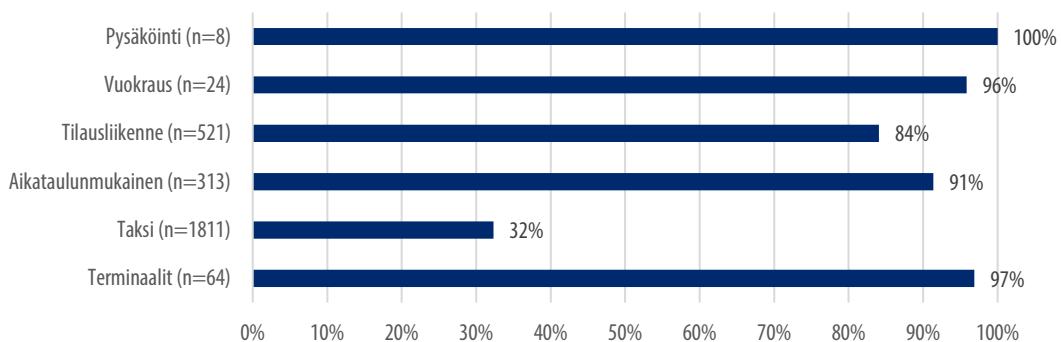
186 Ks. esim. Nordic Policy Center (2022): *Finland's Mobility as a Service Legislation*. https://www.nordicpolicycentre.org.au/mobility_as_a_service_legislation_in_finland

Rajapintojen avaamisen nykytila: havainnot tilasto- ja rajapinta-aineistoista

Liikennepalvelulain edellyttämien olennaisten tietojen jakaminen tapahtuu niin kutsutun NAP-katalogin kautta. Liikkumispalveluiden tuottajat toimittavat tiedot olennaisista tiedoista kyseiseen palveluun, mikä toimii katalogina saatavilla olevasta tiedosta. Osana erillistarkastelua toteutettiin NAP-katalogin tietosisältöön kohdistunut data-analyysi. Analyysi keskittyy ainoastaan nykytilan kuvaukseen, eikä sen avulla voida kuvata ajallista kehitystä.¹⁸⁷ Analyysin tiedot perustuvat helmikuussa 2022 palvelussa olleeseen datasisältöön, jolloin liikkumispalvelukatalogi sisälsi tietoja 2 741 liikkumispalvelusta. Näistä suurin osa (66 %) oli taksipalveluita, tilausliikenteen palveluita (19 %) ja aikataulunmukaisen liikenteen palveluita (11 %). Mukana oli myös joitakin terminaali-, vuokraus- ja pysäköintipalveluita.¹⁸⁸

Yksi liikennepalvelulailla tavoitelluista vaikutuksista oli uuden teknologian ja digitalisaation sekä uusien liiketoimintakonseptien käyttöönoton edistäminen. Koska lain voimaantulosta oli tarkasteluhetkellä jo useampi vuosi, NAP:n sisältämistä tiedoista tarkasteltiin ensimmäiseksi sitä, kuinka kattavasti katalogi sisälsi tiedon hyvin peruslaatuisesta digitalisaatioon liittyvästä tiedosta, toimijan verkkosivusta. Tarkastelun tausta-ajatuksena oli, että verkkosivujen olemassaolon voidaan ajatella olevan jonkinlainen indikaatio edistyneemmille tavoille hyödyntää digitalisaatiota.¹⁸⁹ Tulokset on esitetty kuviossa 41 palvelutyypeittäin kattavuutena, missä 100 % tarkoittaa, että kaikissa kyseisissä palveluissa olisi määritetty jonkinlainen tieto verkkosivusta.

Kuvio 41. NAP-katalogiin syötetty tieto toimijan verkkosivuista, tietojen kattavuus palvelutyypeittäin.



187 NAP:ssa olevien liikkumispalveluiden tarjoajien lukumäärä oli vuoden 2018 alussa noin 5 000 ja määrä kasvoi vuoden 2019 aikana hieman yli 7 000:ään. Ks. Traficom (2019): *Liikennemarkkinoiden tilannekatsaus*, PPT-esitys Liikennemarkkinafoorumissa 21.5.2019.

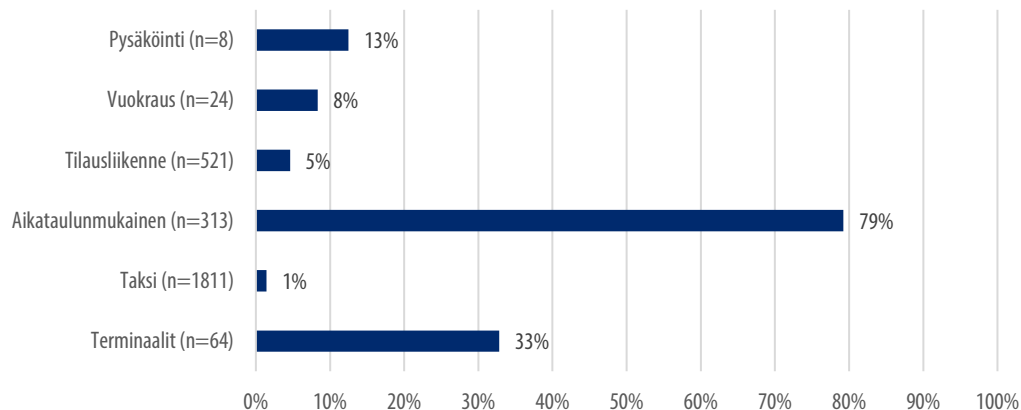
188 Mukana oli myös välityspalveluita, mutta niitä ei analysoitu.

189 Ks. esim. Eurostat (2022): ICT Usage in enterprises (Science, technology & digital society). https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/science?lang=en&subtheme=isoc.isoc_e&display=list&sort=category&extractionId=ISOC_CIWEB. Suomessa vuodesta 2017 eteenpäin 96 prosentilla yrityksistä on ollut verkkosivu, siinä missä EU27-maissa vastaava osuus on kasvanut 76 prosentista (2017) 78 prosenttiin (2021).

Tieto verkkosivuista oli kattavinta pysäköintipalveluissa (100 %), terminaalipalveluissa (97 %) ja aikataulunmukaisen liikenteen palveluissa (91 %). Sen sijaan taksipalveluiden osalta verkkosivutietojen kattavuus on vain 32 prosenttia. Tätä selittää se, että useat taksitoimijat ovat hyvin pieniä yrityksiä, jolloin on epätodennäköistä, että toimijalla olisi oma verkkosivusto. Lisäksi myöskään taksiryitys, joka ajaa välityspalvelun välittämiä kyytejä, ei tarvitse omia verkkosivuja. Taksipalveluita on kuitenkin selvästi suurin osa NAP-katalogin tietosisällöstä, jolloin noin kolmanneksenkin kattavuus tarkoittaa yli puoltatuhatta verkkosivullista yritystä.

MaaS-toiminnan mahdollistamiseksi liikennepalvelulain esityksessä korostettiin rajapintojen merkitystä uusien liiketoimintaratkaisujen ja niitä seuraavien kerrannaisvaikutusten esiehtona. Vaikkakin rajapintasäätely on erilaista eri yhteyksissä,¹⁹⁰ NAP-katalogin tietoihin sisältyvien rajapintojen määrän selvittämiseksi sen tietosisällöstä tarkasteltiin tietojoukkoa, mikä sisältää tietoa palveluiden ulkoisista koneluettavista rajapinnoista (tietosisällössä *external machine-readable interfaces*). Tavoitteena oli laatia yleiskuva siitä, kuinka moneen NAP:iin kirjattuun palveluun on liitetty rajapintatietoja. Tulokset esitetään samoin kuin edellä verkkosivutiedon osalta, palvelutyyppittäisenä kattavuutena.

Kuvio 42. NAP-katalogiin syötetty tieto ulkoisesta koneluettavasta rajapinnasta, tietojen kattavuus palvelutyyppittäin.



¹⁹⁰ Olennaisten tietojen avaamisvelvoite koskee kaikkia henkilöliikenteen liikkumispalveluiden tarjoajia. Lippu- ja maksujärjestelmätietojen avaamisvelvoite koskee niitä linja-auto- ja rautatieliikenteen toimijoita, joilla on käytössään sähköinen lippu- ja maksujärjestelmä. Puolesta-asioinnin velvoite taas koskee niitä toimijoita, joilla on käytössään sekä sähköinen lippu- ja maksujärjestelmä että käyttäjätilijärjestelmä.

NAP-katalogista löytyviä rajapintatietoja ilmenee etenkin aikataulunmukaisen liikenteen palveluissa, joissa rajapintatietojen kattavuus on lähes 80 prosenttia. Näistä tapauksista selvästi suurin osa viittaa yhteen ja samaan rajapintaan, Matkahuollon Minfo-API:in eikä suoraan toimijoiden omiin rajapintoihin.¹⁹¹ Terminaalipalveluista kolmannes sisältää rajapintatietoa, siinä missä muiden palvelutyyppejen osalta jäädään selvästi alle 15 prosentin osuuksiin, rajapintojen ilmoittamisen ollessa heikoin tilausliikenne- (5 %) ja taksipalveluissa (1 %).

Osa erillistarkastelua varten haastatelluista suhtautui NAP-katalogiin varauksellisesti. Kyseisille henkilöille ei ollut muotoutunut selvää käsitystä siitä, missä määrin tiedon kattavuutta oli valvottu ja kuinka kattavia tiedot tosiasiallisesti olivat.¹⁹² Lisäksi pohdintaa herätti katalogissa olevien tietojen käyttökelpoisuus: muutama haastateltava tuli pohtineeksi, missä määrin katalogin avulla oli luotu uudenlaisia palveluita. Tällaisia näkökulmia esiintyi myös sähköiseen kyselyyn jätetyissä avovastauksissa. Näissä kommentoissa tuotiin esiin, että vaikka NAP kerää tietoja yhteen, ovat tiedot usein keskenään niin erilaisia, että niiden hyödyntäminen on vaikeaa.

Osana tarkastelua pyrittiin myös hahmottamaan MaaS-toiminnan laajuutta Suomessa erilaisten tilastoaineistojen kautta. Kartoituksessa kävi kuitenkin ilmi, että tällaiseen seurantaan soveltuvia tilastoaineistoja ei juurikaan ole. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom ylläpitää tilastoa välitys- ja yhdistämispalveluiden lukumäärästä, mutta koska kyseessä on tilasto, jossa mukaan ovat laskettuna sekä välityspalveluita että yhdistämispalveluita¹⁹³ tai näitä molempia tuottavat yritykset, ei tilaston pohjalta voida lausua MaaS-yritysten (yhdistämispalvelut) määrän kehityksestä. Tilaston mukaan vuonna 2018 välitys- ja yhdistämispalveluita oli lukumäärällisesti hieman yli 30, ja määrä on tästä kasvanut vuonna 2019 noin neljäänkymmeneen, vuonna 2020 noin viiteenkymmeneen ja vuoden 2021 marraskuussa

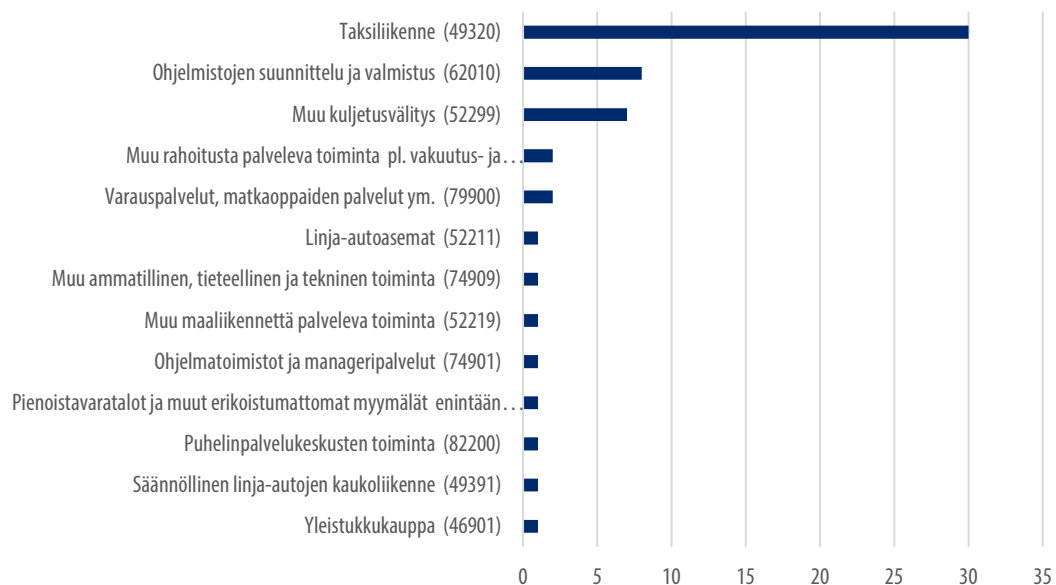
191 Näiltä osin tulee huomioda, että Matkahuolto tarjoaa liikennöitsijöille erilaisia palveluita mm. kuljetuksiin ja logistiikkaan liittyen ja olennaisten tietojen asetuksessa mahdollistettiin välityspalvelun toimiminen tietojen antajana NAP:iin. (ks. *Valtioneuvoston asetus liikumispalveluita koskevista olennaisista tiedoista*, 6 §)

192 Erillistarkastelussa jäi jossain määrin epäselväksi, missä mittakaavassa viranomaiset olivat kokonaisuudessaan valvoneet tietojen avaamisvelvoitetta. Tiedossa on, että joidenkin suurten toimijoiden osalta oli tehty valvontaa ja lisäksi valvonnan parantaminen oli nostettu Liikenne- ja viestintäviraston vuoden 2020 tulossopimukseen yhdeksi mittariksi ja mittarin toteutuma raportoitui ”toteutui” (ks. *Liikenne- ja viestintäviraston tilinpäätös vuodelta 2020*, 5).

193 Mikäli yrityksen toimintaan kuuluu sekä välitys- että yhdistämispalveluita, katsotaan sen tuolloin olevan ”välitys- että yhdistämispalvelu”. (ks. <https://www.traficom.fi/fi/liikenne/tieliikenne/valitys-ja-yhdistamispalvelut>)

lukumäärä oli 60.¹⁹⁴ Traficomien verkkosivuilla löydettävissä olevan välitys- ja yhdistämispalveluiden tuottajiksi ilmoittautuneiden yritysten listauksessa (päivitetty huhtikuussa 2022) on listattuna 60 yritystä, joista 57:lle oli ilmoitettu suomalainen y-tunnus. Näiden yritysten nimien ja y-tunnusten avulla hankittujen toimialatietojen perusteella suurin osa vaikuttaa toimivan taksimarkkinoilla.

Kuvio 43. Välitys- ja yhdistämispalveluiden tarjoajiksi ilmoittautuneiden yritysten toimialat (N=57, mukana vain yritykset, joille mainittuna suomalainen y-tunnus, kokonaismäärä n=60). Lähde: Vainu.io-yritystietopalvelu.



MaaS-toiminnan laajuutta pyrittiin lisäksi epäsuorasti arvioimaan analysoimalla Helsingin seudun liikenteen (HSL) tilinpäätöksissä esitettyjä tietoja HSL:n OpenMaaS-rajapintaa koskien. Kyseinen rajapinta on liikennepalvelulain mukainen avoin lipunmyyntirajapinta, mikä mahdollistaa kolmansille osapuolille (esim. MaaS-operaattorit) HSL:n lippujen hyödyntämisen osana omia palveluitaan. Vuonna 2018 OpenMaaS-rajapintaa käytti yksi taho ja vuonna 2019 hyödyntäjien määrä kasvoi kahteen. Vuonna 2020 käyttäjien määrä nousi kahdeksaan ja vuonna 2021 yhteentoista taho. Vaikka rajapinnan hyödyntäjien määrä on ollut vuosien saatossa kasvava, ei sen kautta myytyjen lippujen osuus kaikista HSL:n

194 Traficom (2021): *Liikennemarkkinakatsaus*. Esitetty Liikennemarkkinafoorumissa 1.12.2021.

myydyistä lipuista ole kasvanut, vaan osuus on pysynyt melko tasaisena, vastaten vain noin yhtä prosenttia kaikista myydyistä HSL:n lipuista.¹⁹⁵

Edellä kuvatut havainnot saivat vahvistusta myös haastatteluissa, joissa monet korostivat, että vaikka rajapintojen avaaminen on edennyt, on uuden liiketoiminnan syntyminen niiden pohjalta vielä vähäistä. Tähän liittyviä haasteita on kuvattu tarkemmin seuraavassa.

Vaikutukset uusien liiketoimintamallien kehittymiseen

MaaS-toiminta on luonteeltaan vielä erittäin uutta ja näin ollen kaikkia mahdollisia liiketoimintamalleja ei ole välttämättä vielä tunnistettu. Yleisesti yhdistämispalveluiden kaltaisten kaupallisten MaaS-ratkaisujen liiketoimintamallit voidaan kuitenkin jakaa kahteen pääluokkaan: *jälleenmyyntimalliin* ja *integraattorimalliin*. Jälleenmyyntimallissa yhdistämispalvelun tuottaja keskittyy vain välittämään (jälleenmyymään) joukkoliikenneoperaattoreiden ja muiden liikkumismuotojen käyttöön oikeuttavia lippuja, siinä missä integraattorimallissa mennään pidemmälle ja palveluntarjoaja pyrkii omilla lisäpalveluillaan täydentämään käyttäjäkokemusta tarjoamalla esimerkiksi erilaiset liikkumismuodot yhdistävää reittiopasta, keskitettyä maksamista tai muita eri liikkumismuotoja yhteen nivovia palveluita.¹⁹⁶

Näissä malleissa voidaan kuitenkin tunnistaa tiettyjä liiketoiminnallisia haasteita, joista keskeisin liittyy palveluiden hinnoitteluun ja riittävän katteen hankkimiseen: mikäli MaaS-yhdistämispalvelun tarjoaja hankkii asiakkailleen markkinahinnoiteltuja lippuja eri liikkumismuotoihin, tulisi palveluntarjoajan arvolupauksen ja/tai palvelun olla kuluttajille niin vetoava, että nämä olisivat valmiit maksamaan jonkin verran lisää vaivattomuudesta ja suoraviivaisuudesta verrattuna yksittäisten palveluntuottajien lippuhintoihin verrattuna.

Hinnoittelun ja liiketoimintamallien näkökulmasta yksi keskeinen kysymys liittyy ns. komissiomalliin, josta on keskusteltu myös kansainvälisessä kirjallisuudessa¹⁹⁷. Liikennepalvelulaissa ei säädetty niin kutsutusta komissiosta eli liikennepalveluntarjoajien mahdollisille välittäjäpalveluille maksamasta korvauksesta jokaista näiden myymää lippua kohti. Niin ikään laissa ei säädetty ”tukkumyyntialennuksesta”, missä MaaS-palveluntarjoajat olisivat saaneet hankittua itselleen lippuja paljousalennuksella. Haastatteluiden perusteella tähän hinnoitteluun ja komissiomalliin liittyvät tulkinnot eivät selviä, ja Suomessa onkin

195 HSL (2020): Tilinpäätös 2019; HSL (2021): Tilinpäätös 2020; HSL (2022): Tilinpäätös 2021.

196 Aapaoja ym. (2017).

197 Ks. esim. Ydersbond, Auvinen, Tuominen, Fearnley & Aarhaug (2020): Nordic Experiences with Smart Mobility: Emerging Services and Regulatory Frameworks. *Transportation Research Procedia* 49: 130–144

muodostunut erilaisia käytäntöjä eri kaupunkien julkisten liikenneoperaattoreiden keskuudessa. Osa haastateltavista pitääkin hinnoitteluun liittyviä kysymyksiä keskeisenä pulonkaulana koko MaaS-ekosysteemin tulevaisuuden näkökulmasta.

Oma kysymyksensä on myös kuluttajien vähäinen halukkuus maksaa liikkumispalveluista. Esimerkiksi vuonna 2018 toteutetussa, 18–64-vuotiaat suomalaiset kattaneessa kyselytutkimuksessa tiedusteltiin sekä ihmisten nykyisiä liikkumiskustannuksia, että heidän maksuhalukkuuttaan liikkumispaketista, jolla ”voitaisiin kattaa kaikki liikkumistarpeen”. Vastajista (n=1176) 43 prosenttia kykeni nimeämään hinnan, jolla voisi ottaa edellä kuvatun liikkumispaketin käyttöönsä. Näiden vastaajien parissa maksuhalukkuuden keskiarvoksi muodostui 137 euroa (mediaani 100 euroa). Tutkimuksessa myös verrattiin tätä summaa vastaajilta tiedusteltuihin silloisiin liikkumiskustannuksiinsa: havaintona oli, että vastaajat olivat valmiit maksamaan liikkumispaketista hinnan, mikä vastasi keskimäärin noin 50 prosenttia vastaajien silloisista liikkumiskustannuksista.¹⁹⁸

Osa haastateltavista kommentoi myös, että heidän näkemyksensä mukaan rajapintoihin kohdistunut viranomaisvalvonta on ollut hyvin vähäistä tai ainakin erittäin pistemäistä: rajapintojen avaamista, niiden käyttöehtoja tai sisältöjä ei ole juurikaan valvottu, lukuun ottamatta muutamia korkean profiilin tapauksia, joissa mukana on ollut erityisen suuria toimijoita.¹⁹⁹ Pienempien toimijoiden keskuudessa haastateltavat katsoivat rajapintäsääntelyn noudattamisen²⁰⁰ valvomisen olevan ylipäättään haasteellista toimijoiden suuresta määrästä johtuen. Toisaalta haastatteluiden havaintoja tasapainottaa läpikäyty dokumenttiaineisto, jonka perusteella valvontaviranomaisten voidaan sanoa kiinnittäneen huomiota valvontatoimintaan ja myös ennakollisiin, pehmeämpiin keinoihin kuten tiedottamiseen²⁰¹. Jälkikäteen tarkasteltuna näyttää kuitenkin siltä, että asiaan olisi ollut tarvetta kiinnittää enemmän ja nopeammin huomiota varsinkin lain toimeenpanon alkuvaiheessa.

Toinen haastatteluissa esiin noussut, rajapintoihin liittynyt haaste koski liikennepalvelulaissa tavoiteltua teknologianeutraalisuutta. Teknologianeutraalisuudella pyrittiin

198 Liljamo, T. (2018): *Suomalaisten mielipiteitä MaaS-palveluista, liikennejärjestelmästä ja ilmastostrategiasta*: tuloksia kansalaiskyselystä. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto, Liikenteen tutkimuskeskus Verne.

199 Ks. Helsingin hallinto-oikeus (2020): *Päätös, Diaarinumero 07091/19/7599, Liikenteen palvelujen valvonta-asiaa koskeva valitus*; Traficom (2019): <https://www.traficom.fi/fi/ajankohtaista/liikennemarkkinoiden-uudistuminen-ja-kasvu-vaativat-avoimuutta-ja-tiedon>

200 Havainto liittyy todennäköisimmin olennaisiin tietoihin koskevaan sääntelyyn, sillä lippujärjestelmiä on vain harvoilla toimijoilla. Tätä ei kuitenkaan yksilöity haastatteluaineistossa.

201 Ks. Trafi (2018): *Vuoden 2018 alusta voimaan astunut rajapintojen avaamisvelvoite viranomaisnäkökulmasta*; Karjalainen, J. & Miettinen, K. (2018): *Liikennepalvelulain seurantaraportti*, s. 30; Liikenne- ja viestintäviraston tilinpäätös vuodelta 2020, s. 5.

poistamaan esteitä uusien innovaatioiden ja toimintamallien käyttöönotolta alalla tapahtuva nopea kehitys huomioiden. Pyrkimys teknologianeutraliteettiin tarkoitti, että lain tasolla ei säännelty käytettävistä teknologioista tai liiketoimintamalleista sen tarkemmin, vaan tarkoituksena oli, että toimijat voivat hyödyntää parhaiksi katsomiaan ratkaisuja.

Haastatteluissa teknologianeutraalisuuden periaatetta pidettiin hyvänä, mutta samalla tuotiin esiin, että datan ja rajapintojen parissa tällainen standardoimattomuus tuottaa haasteita, koska jokainen toimija on vapaa toimimaan juuri itse parhaaksi katsomallaan tavalla, jolloin rajapintojen sisältämien tietojen yhteentoimivuus (interoperability) voi jäädä heikoksi. Samaan asiaan on kiinnitetty huomiota aiemmin myös Norjan liikennetalousinstituutti TØI:n ja Suomen VTT:n yhteishankkeessa, minkä lisäksi asiaan on haettu ratkaisuja EU-tasolla.²⁰² Suomessa toteutettiin liikenne- ja viestintäministeriön asettamana niin kutsuttu *Lippu-hanke* vuosina 2017–2018, jonka tarkoituksena oli luoda edellytyksiä yhtenäisten matkaketjujen tarjoamiselle. Hankkeessa valmisteltiin niin sanottuja *käytännösääntöjä* yhteistyössä toimialan toimijoiden kanssa, joilla pyrittiin vaikuttamaan näiden sopimus- ja yhteistoimintakäytänteisiin. Käytännösääntöihin koottiin asioita, joita toimijoiden olisi hyvä huomioida ja joista olisi hyvä sopia, jotta matkaketjujen tarjoaminen olisi mahdollista ja matkustajan palvelukokemus olisi myös häiriötilanteissa mahdollisimman sujuva.²⁰³ Tarkastelussa ei kyetty määrittelemään sitä, missä määrin nämä käytännösääntöt on toimijoiden parissa otettu vastaan,²⁰⁴ mutta käytännösääntöjä on päivitetty edelleen valvonnan ohella.²⁰⁵ Toinen teknologianeutraalisuuteen liittyvä haaste koskee edellä kuvattua komissiomalliin ja hinnoitteluun liittyvää kysymystä, jonka katsotaan jääneen jossain määrin avoimeksi.

Edellä kuvatut rajapintoihin ja niiden hyödyntämiseen liittyvät tulkintaerimielisyydet ovat osaltaan johtaneet jännitteisiin joukkoliikenneoperaattoreiden ja MaaS-toimijoiden

202 Tuominen, Fearnley & Ydersbond (2021): *Regulatory frameworks and MaaS developments in Finland and Norway*, <https://nordicroads.com/regulatory-frameworks-and-maas-developments-in-finland-and-norway/>; Euroopan komissio (2021): <https://joinup.ec.europa.eu/collection/elise-european-location-interoperability-solutions-e-government/inspire-support-multi-modal-travel-information-services>

203 Ks. Viestintävirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi & Liikennevirasto (2018): *Lippu-hankkeen selvitys liikennepalvelulain matkaketjujen sopimuskäytännöistä*. Viestintäviraston julkaisu. Helsinki: Viestintävirasto.

204 Vuodelta 2018 peräisin olevassa silloisen Trafin esityksessä kuitenkin todetaan, että ”Lippu-projekti on saanut hyvin vähän kommentteja julkaistusta esimerkkirajapinnasta ja käytännösäännöistä eli selvityksestään sopimuskäytännöistä. Projekti ottaa kommentteja mielellään vastaan”. https://paikallisliikenneliitto.fi/wp-content/uploads/2018/03/5_Eklund_Johansson_Rajapintojen_avaaminen_PLLip_20180315.pdf

205 Ks. Traficom (2021): <https://www.liikumisraajapinnat.fi/fi/raajapintakaytannot>

välillä²⁰⁶. Tämä jakolinja joidenkin suurten kaupunkien joukkoliikenneoperaattoreiden ja MaaS-toimijoiden välillä tuli ilmi myös useissa haastatteluissa. Erimielisyyksien taustalla olivat olleet ennen kaikkea rajapintasääntelyyn liittyneet tulkintaerimielisyydet ja muutosten kesto. Rajapintasääntelyyn liittyviä tulkintaerimielisyyksiä on Suomessa ratkottu hallinto-oikeudessa.²⁰⁷ Erimielisyyksien taustalla nähtiin myös (joko todellisia tai kuviteltuja) kilpailuasetelmia, jotka olivat syntyneet MaaS-toimijoiden ja joukkoliikenneoperaattoreiden välille. Osa haastateltavista piti näitä jännitteitä valitettavina erityisesti siksi, että liikkuminen palveluna -konseptin taustalla on ollut nimenomaan ajatus jaettujen liikkumismuotojen käyttöosuuden lisääminen suhteessa yksityisautoiluun, ei jaettujen liikkumismuotojen välinen kilpailu käyttöosuuksista.

Omalta osaltaan uusien liiketoimintamallien kehittämistä on vaikeuttanut tai hidastanut se, että täydellinen multimodaalisuus eri liikkumismuotojen ja liikkumispalveluiden tuottajien järjestelmien välillä vaatii käytännössä erittäin pitkälle vietyjä ICT-integraatioita. Joh-tuen historiallisista polkuriippuvuuksista, liikkumispalveluiden tuottajien yksilöllisistä liike-toiminnallisista intresseistä ja teknologioiden standardoimattomuudesta, vaativat tällaiset kokonaisvaltaiset integroinnit erittäin merkittäviä taloudellisia investointeja.

Muut vaikutukset liikennealan innovaatiotoimintaan

Erillistarkastelua varten toteutetuissa asiantuntijahaastatteluissa saatiin viitteitä siitä, että huolimatta odotettua rajallisemmasta MaaS-ekosysteemin kasvusta, ovat liikennepalvelulain uudistukset heijastuneet ainakin jossain määrin lisääntyneenä kehitys- ja innovaatiotoimintana liikennealalla, erityisesti taksialalla. Käytännössä tämä on näkynyt panostuksina erilaisten digitaalisten palveluiden kehittämiseen niin taksi- kuin välitysyriyten parissa. Yritykset ovat pyrkineet saavuttamaan kilpailuetua kehittämällä ja tarjoamalla asiakkailleen esimerkiksi omia älypuhelinapplikaatioitaan. Edellä mainittujen taksisovellusten lisäksi voidaan mainita myös yhdistelyä tarjoavat Matkahuollon Reitit ja liput -applikaatio sekä Perille.fi-palvelu. Nämä uudet palvelut ovat todennäköisesti auttaneet jossain määrin lisäämään kilpailua ja kuluttajien valinnanmahdollisuuksia.

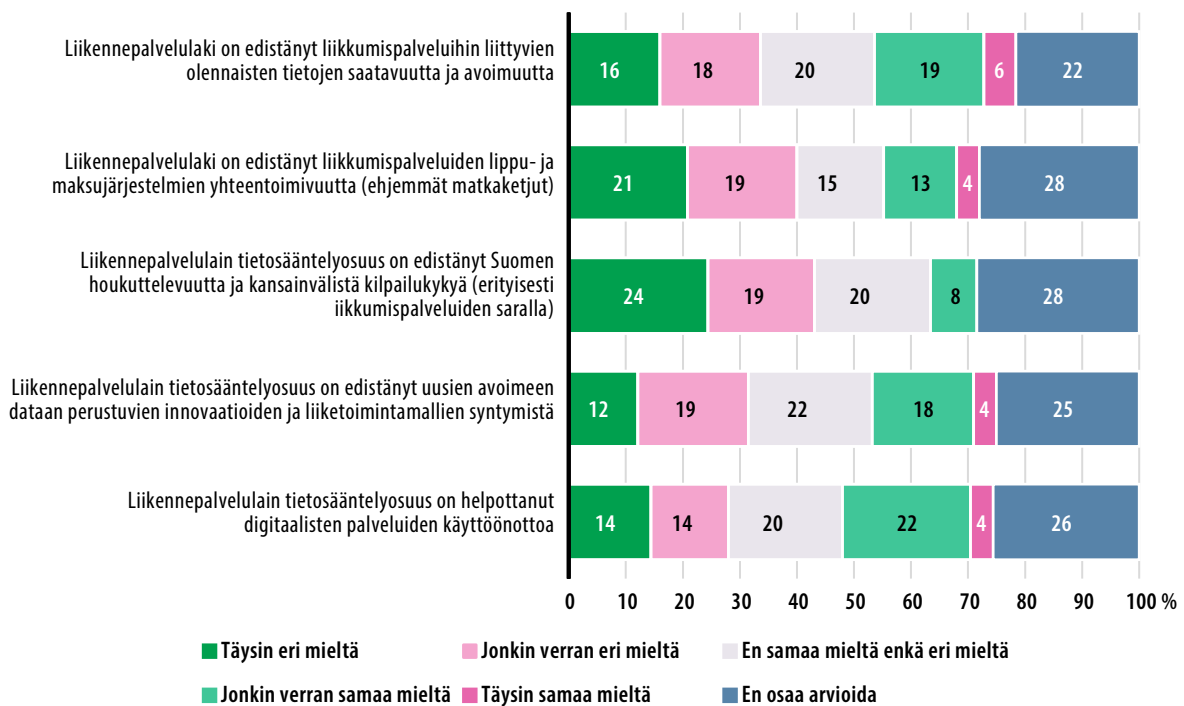
Haastatteluissa saatuja alustavia viitteitä edellä kuvatusta innovaatiotoiminnan 'kiihtymisestä' tukivat myös osana jälkiarviointia toteutetun kyselyn eräät havainnot. Kun vastaajilta (n=125) tiedusteltiin väittämämuodossa, oliko tietosääntely helpottanut digitaalisten palveluiden käyttöönottoa, oli 26 prosenttia vastaajista jonkin verran tai täysin samaa mieltä. Tulee tosin huomata, että 28 prosenttia vastaajista oli väitteen kanssa eri mieltä, mutta koko väittämäpatteristoa tarkasteltaessa (ks. kuvio 44) voidaan havaita, että kyseiseen

206 Esim. Audouin & Flnger (2019);

207 Ks. Helsingin hallinto-oikeus (2020).

väittämään suhtautuminen oli yleisesti kaikista tarkastelluista ulottuvuuksista myönteisintä (korkein osuus samaa mieltä olevia ja matalin osuus eri mieltä olevia). Lisäksi kyselyssä tiedusteltiin omalla yksittäisellä kysymyksellään, oliko vastaajien edustamassa organisaatiossa kehitetty ja/tai lanseerattu uusia, liikennepalvelulain tietosääntelyn mahdollistamia innovaatioita. Vastaajista lähes kolmannes, 28 prosenttia, kertoi organisaationsa joko lanseeranneen uusia innovaatioita (21 %) tai kehittävänsä sellaisia, mutta niitä ei oltu vielä julkaistu/otettu käyttöön (7 %). Vastaajista yhteensä 22 prosenttia oli jonkin verran tai täysin samaa mieltä siitä, että tietosääntely oli edistänyt uusien, avoimeen dataan perustuvien innovaatioiden ja liiketoimintamallien syntymistä, kun taas yhteensä 31 prosenttia oli väitteen kanssa jonkin verran tai täysin eri mieltä.

Kuvio 44. Kyselyn vastausjakaumat väittämäkysymyksissä tietosääntelyn vaikutuksista liiketoiminnallisiin seikkoihin, % (n=125).

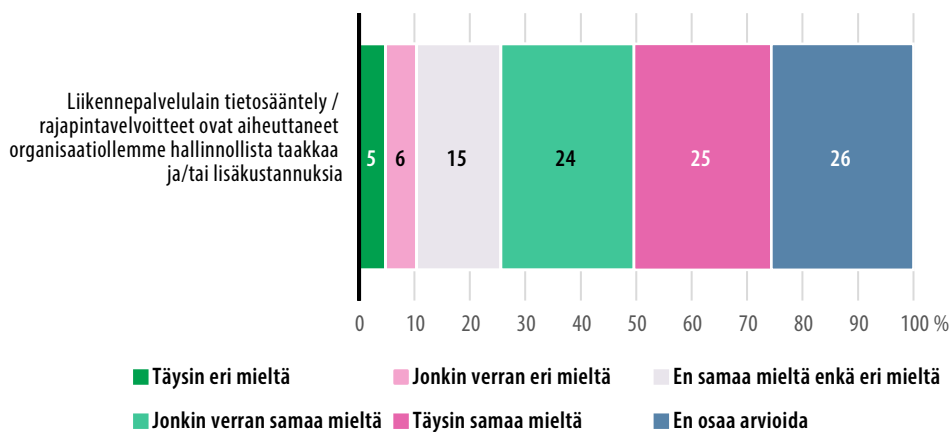


Rajapintavelvoitteista aiheutuneet kustannukset ja hallinnollinen taakka

Osana jälkiarviointia toteutetussa kyselyssä vastaajilta tiedusteltiin väittämämuotoisesti, oliko liikennepalvelulain rajapintavelvoitteista seurannut vastaajien organisaatiolle hallinnollista taakkaa tai lisäkustannuksia. Kyselyn perusteella piirtyy toteutettuihin haastatteluihin verrattuna jokseenkin kriittisempi kuva, sillä noin 49 prosenttia vastaajista oli jonkin verran tai täysin sitä mieltä, että rajapintavelvoitteista oli syntynyt heille hallinnollista

taakkaa ja/tai lisäkustannuksia. Tätä eroa voitaneen selittää sillä, että kysely kohdistui haastatteluja enemmän pienten ja keskisuurten yritysten edustajille.

Kuvio 45. Vastausjakauma kyselyssä esitettyyn väittämäkysymykseen ”Liikennepalvelulain tietosääntely / rajapintavelvoitteet ovat aiheuttaneet organisaatiollemme hallinnollista taakkaa ja/tai lisäkustannuksia”, % (n=125).



Useat haastateltavat kommentoivat, että vaikkakin rajapintavelvoitteet olivat tuoneet yrityksille jossain määrin hallinnollista taakkaa, ei taakkaa ole kuitenkaan voinut kuvailla ylityspääsemättömäksi – yritykset ovat selvinneet niiden toteuttamisesta melko hyvin.

5.4.3 Vaikutukset MaaS-ekosysteemin kansainväliseen kilpailukykyyn

Arvioinnissa pyrittiin myös muodostamaan kuva Suomen MaaS-ekosysteemin kehityksestä ja kilpailukykyystä suhteessa kansainvälisiin verrokkimaihin. Tavoitteena oli pyrkiä hahmottamaan, missä määrin laissa tavoiteltu MaaS-ekosysteemin kasvu ja kehitys on toteutunut. Analyysin lähdeaineistona käytettiin kansainvälisten vertailujen ja analyysien sekä asiantuntijahaastatteluiden lisäksi Vainu.io-yritystietokantaa ja Dealroom.co-tietopalvelua²⁰⁸. Tämän lisäksi tiedonhankintaa pyrittiin kohdentamaan ja täydentämään erilaisen verkostojen (esim. ITS Finland ry) kautta julkisesti saatavilla olleilla tiedoilla. Toteutettu analyysi on luonteeltaan suuntaa antava, sillä liiketoiminta- ja innovaatioekosysteemien

²⁰⁸ Dealroom on globaali data-alusta, joka kokoaa tietoa start up- ja kasvuyrityksistä sekä niihin kohdistuneista pääomasijoituksista. Ks. <https://dealroom.co>

tarkasteluun liittyy useita käytännöllisiä ja metodologisia haasteita, erityisesti kun tarkastelun kohteena on jäsentymätön ja laaja yritysjoukko.²⁰⁹

Kansainvälinen konteksti

Kansainvälisesti vertaillen erilaiset MaaS-ratkaisut eivät ole käytännössä vielä missään lyöneet itseään täysin läpi. Vaikka useissa kaupungeissa on tapahtunut lupaavaa kehitystä viime vuosina, yleinen näkemys on, että MaaS-ratkaisut eivät ole vielä lunastaneet niitä kohtaan asetettuja odotuksia missään päin maailmaa.²¹⁰ Yleismaailmallisesti tarkasteltuna MaaS-toteutusten keskeisiksi haasteiksi on tunnistettu erilaisten toimijoiden (yksityinen ja julkinen sektori) yhteistyössä ilmenneet ongelmat ja MaaS-yritysten liiketoimintamallien heikko kannattavuus sekä tähän nivoutuen myös koronapandemian mukanaan tuomat liikkumisessa tapahtuneet muutokset.²¹¹ Koronapandemian merkitystä niin Suomen kuin kansainvälisen MaaS-ekosysteemin kehittymiselle ei voi aliarvioida, sillä monet pandemian alussa monet MaaS-toimijat olivat pieniä startup-yrityksiä, jotka joutuivat pandemian myötä käyttöön otettujen liikkumisrajoitusten myötä joko lakkauttamaan toimintansa tai ainakin merkittävästi muuttamaan liiketoimintamalliaan.

Euroopassa tämän hetken todennäköisesti laajin MaaS-palvelu on Berliinissä, missä käytössä on Jelbi-niminen MaaS-sovellus. Vaikkakin Jelbi-sovelluksen taustalla on yksityisyri-tyt, MaaS-hankkeen johtovastuussa on Berliinin joukkoliikenneviranomaisen BVG. Jelbi sisältää tavallisen joukkoliikenteen lisäksi myös kutsukyytipalveluita, kimppekyytejä ja nk. mikroliikkumisen (micromobility, esim. sähköpotkulaudat) palveluita. Palvelun kautta käyttöön varattavia kulkuneuvoja on jo yli 15 000. Sovellus mahdollistaa myös matkojen etukäteisen suunnittelun ja maksamisen sekä oman liikkumisen reaaliaikaisen seurannan. Jelbin kehityksestä vastaavan yrityksen mukaan sovelluksen toiminnan kannalta sen keskeinen menestystekijä on syvälle tasolle menevät integraatiot liikkumispalveluiden tuottajien järjestelmiin – yrityksen mukaan ilman näitä integraatioita MaaS-sovellus

209 Esim. Järvi & Kortelainen (2017): Taking stock of empirical research on business ecosystems: a literature review. *Int. J. Business and Systems Research* 11: 3, 215–228; Zegel, ym. (2021): World-Class Ecosystems in The Finnish Economy: Impact Study, s. 24.

210 Esim. Brown, ym. (2022): Mobility as a Service: Defining a Transport Utopia. *Future Transportation* 2, 300–309; Cities Today (2021): *MaaS Faces its Make-Or-Break Moment*, <https://cities-today.com/maas-faces-its-make-or-break-moment/>; Arthur D. Little Consulting (2021): *Beyond MaaS: How to Realize the Promise of Mobility-as-a-Service*.

211 Cities Today (2021); Tsvetkova, ym. (2022): Implications of COVID-19 pandemic on the governance of passenger mobility innovations in Europe. *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives* 14. Toisaalta on esitetty myös arvioita, joiden mukaan Covid-19-epidemian aiheuttama disruptio voisi tarjota MaaS:ille mahdollisuuksia nopeaan kehittymiseen, ks. esim. Serafimova (2020): *Covid-19: An Opportunity to Redesign Mobility Towards Greater Sustainability and Resilience?* European University Institute.

jää ainoastaan ”yhdistelijän” tasolle eikä aidosti multimodaaliseksi palveluksi.²¹² Toisena hyvänä esimerkkinä haastatteluissa nousi esille Antwerpen, jossa toimii useampia kilpailuvia MaaS-toimijoita.

Kansainvälisten kokemusten pohjalta on käyty keskustelua myös siitä, mikä on oikea taso käsitellä MaaS-kysymyksiä. Arvioiden mukaan maailmassa tehtävästä liikkumisesta jopa 60 prosenttia tapahtuu kaupunkialueiden sisällä. Tämä on herättänyt keskustelua siitä, kuinka keskeisessä roolissa kaupunkien tulisi olla MaaS-toteutuksissa. Näiltä osin tulee kuitenkin muistaa, että kokonaisvaltaisessa MaaS:issa multimodaalisuus ei voi rajoittua ainoastaan yhden kaupungin sisälle, vaan sen tulisi toimia myös kaupunkien välisessä liikenteessä.²¹³

Suomen MaaS-ekosysteemin kehitys ja nykytila

Toteutetuissa asiantuntijahaastatteluissa useat haastateltavat suhtautuivat varauksellisesti MaaS-ekosysteemin kehittymiseen Suomessa: lain valmisteluvaiheessa ajateltu MaaS-ekosysteemin voimakas kasvu ei ollut toteutunut ainakaan täysimittaisesti. Haastateltavien mukaan Suomessa on kyllä erilaisia toimijoita ja yrityksiä, jotka muodostavat osia ekosysteemistä, mutta kokonaisvaltaista MaaS-ekosysteemiä tai aitoa kilpailua ei ole vielä syntynyt. Nämä haastatteluissa tehdyt havainnot saivat tukea myös yritystietokantojen (Vainu.io, Dealroom) analyysin löydöksistä: Suomessa toimii joitakin liikkumiseen ja matkakettujen yhdistämiseen sekä näihin nivoutuviin toimintoihin (esim. maksuratkaisut) liittyviä toimijoita, mutta ei vielä kattavaa ekosysteemiä.

Suomessa tunnetuin yhdistämispalvelu on MaaS Global -yrityksen Whim-sovellus. Asiakas-tieto Oy:n tietojen perusteella MaaS Global Oy:n liikevaihto vuonna 2021 oli 4,3 miljoonaa euroa ja yritys työllisti 65 henkilöä. Yritys on kasvanut nopeasti, sillä vielä vuonna 2017 yrityksen liikevaihto oli vain 127 000 ja henkilöstömäärä 16. Muita kansallisesti tunnistettuja kaupallisia yhdistämispalveluita ei juurikaan tunneta. Suomessa on ollut aiemmin useita erilaisia MaaS-pilottikokeiluja, mutta ne eivät ole johtaneet vakiintuneisiin palveluihin. Tällaisia ovat olleet esimerkiksi Telian *Sonera Reissu* ja *Ylläs Around* -palvelut, HSL:n Kutsup-lus-palvelu ja *Tuup* (myöhemmin *Kyyti*).²¹⁴ Viimeksi mainitun palvelun taustalla olleelle Kyyti Group Oy:lle myönnettiin Business Finlandin toimesta pääomalainaa ja yrityksen

212 Trafi (2020): <https://www.trafi.com/bvg-jelbi-maas-berlin/>; Cities Today (2021).

213 Brown, ym. (2022); Cities Today (2021).

214 Aapaoja, ym. (2017).

Smart Mobility Ecosystem oli yksi Business Finlandin niin kutsutuista Kasvumootoreista.²¹⁵ Kyyti Groupin ja Smart Mobility -ekosysteemin tarkoituksena oli kehittää vallankumouksellista liikkumispalvelua, jossa yhdistyisivät kysyntäperusteiset kimpapakyydit sekä matkakaketjut. Yritys ajautui konkurssiin vuonna 2021.

Suuntaa antavan kuvan Suomen MaaS-ekosysteemin kehityksestä suhteessa kansainvälisiin verrokkeihin saa analysoimalla startup-yrityksiin kohdistuneita sijoituksia. Dealroom.co-tietokannan²¹⁶ analyysissa *Mobility*-kategoriaan kuuluvia suomalaisia yrityksiä tunnistettiin palvelusta yhteensä 23 kappaletta. Määrittely on hyvin karkea, joten analyysi on vain suuntaa antava. Toisaalta voidaan olettaa, että relevantit MaaS-yritykset lukeutuisivat kyseiseen kohderyhmään eli analyysin mahdollinen harha painottuu pikemminkin liian laveaan kuin liian kapeaan määrittelyyn.

Tunnistetut yritykset jakautuvat toimintaluonteeltaan melko tasaisesti yritysmarkkinoilla (B2B) toimiviin (39 % yrityksistä), kuluttajamarkkinoilla (B2C) toimiviin (35 %) ja molemmilla markkinoilla toimiviin (13 %) yrityksiin.²¹⁷ Tunnistettujen yritysten liiketoimintamallit painottuvat ennen kaikkea erilaisiin myyntialustoihin ja verkkokauppaan (ecommerce), mutta mukana on myös niin kutsuttuja SaaS-yrityksiä, jolla viitataan ohjelmisto palveluna -malliin, missä ohjelmiston tarjoaja tarjoaa ohjelmiston asiakkaidensa käyttöön verkon välityksellä. Yrityksistä reilu kolmannes (35 %) on perustettu vuonna 2017 tai sen jälkeen ja ne ovat työntekijämääriltään tyypillisimmin 2–10 henkilöä työllistäviä (7 kpl / 30 %) tai 11–50 henkilöä työllistäviä (7 kpl / 30 %). Yli 50 henkilöä työllistäviä yrityksiä tässä yritysjoukossa oli kolme kappaletta eli 13 prosenttia. Tätä tarkastelua tukee myös yritysten tunnistetun kasvuvaiheen analyysi. Dealroom.co-palvelu luokittelee yritykset neljään kasvuvaiheeseen, jotka ovat siemenvaihe (seed), aikaisen kasvun vaihe (early growth), myöhäisen kasvun vaihe (late growth) ja kypsät yritykset (mature). Yrityksistä suurin osa, 70 prosenttia, on luokiteltu tietopalvelussa siemenvaiheeseen tai aikaisen kasvun vaiheeseen.

Edellä esitettyä Suomen analyysia tuettiin toteuttamalla samankaltainen tarkastelu yleisellä tasolla myös muutamassa Suomen verrokkimaassa. Verrokkimaiksi valittiin Ruotsi,

215 Kasvumootorit ovat yli miljardin euron uuteen liiketoimintaan, vientiin tai Suomeen kohdistuviin investointeihin tähtääviä ekosysteemejä, joille Business Finland tarjoaa rahoitusta muun muassa kasvumootoreiden alustayhtiöiden pääomitukseseen. Ks. esim. Business Finland (2018): Liikkumisen palvelujen kasvumoottori kehittää miljardiluokan ekosysteemiä, <https://www.businessfinland.fi/ajankohtaista/caset/2018/liikkumisen-palvelujen-kasvumoottori-kehittaa-miljardiluokan-ekosysteemia>

216 Dealroom.co-palvelu on yksi maailman kattavimmista startup- ja kasvuyrityksiä sekä pääomasijoituksia kokoavista palveluista. Palvelussa yritykset luokitellaan niiden toimiala (industry) ja alatoimialaluokkiin (sub industry). Analyysissa haku toteutettiin kaikista palvelussa olevista suomalaisista yrityksistä, joiden toimialaksi oli määritetty transportation ja alatoimialaksi mobility.

217 13 prosentin osalta tietoa ei ollut saatavilla.

Tanska, Belgia ja Alankomaat. Näiden maiden osalta tehtiin samanlainen hakurajaus kuin Suomessakin. Eniten transportation/mobility-ryhmään määriteltäviä yrityksiä löytyi Alankomaista, 140 kappaletta. Toiseksi eniten yrityksiä oli Ruotsissa, 58 yritystä, ja Belgiassa, 55 yritystä. Tanskasta määritelmän mukaisia yrityksiä löytyi 26 kappaletta. Vaikkakin analyysin taso on karkea, voidaan kansainvälisestä vertailusta havaita, että Suomessa mobility-sektorin yrityksiä on tarkastelluista maista vähiten, tosin melko samanlainen määrä kuin Tanskassa. Sen sijaan muihin maihin verrattuna lukumääräerot ovat selkeämpiä. Alankomaissa oli Dealroom.co-tietopalvelun mukaan myös suurin määrä valuaatioltaan yli kymmenen miljoonan euron yrityksiä, yhteensä 24 kappaletta. Muissa maissa tällaisten yritysten määrä jäi alle kymmeneen: vähiten tällaisia oli Belgiassa (3 kpl) ja Suomessa (4 kpl). Analyysin tulokset on koottu taulukkoon 5.

Taulukko 4. Kansainvälinen vertailu Dealroom.co-tietopalvelun tiedoista koskien transportation/mobility-yrityksiä.

	Suomi	Ruotsi	Tanska	Belgia	Alankomaat
Hakukriteerit (laji:transportation/mobility) täyttävien yritysten lukumäärä	23	58	26	55	140
Yli 10 MEUR valuaation omaavien yritysten lukumäärä	4	7	9	3	24
Suurin rahoitussumma (MEUR)	72,5	466	36,7	8,8	188
Yli 10 MEUR rahoitusta saaneiden yritysten lukumäärä	2	4	5	0	12

Kaiken kaikkiaan edellä kuvattujen havaintojen perusteella Suomen MaaS-ekosysteemi ei näyttäydy tällä hetkellä erityisen kilpailukykyisenä suhteessa kansainvälisiin verrokkeihin. Tätä tukee myös arvioinnin osana toteutetun kyselyn ja haastatteluiden havainnot. Jälkiarvioinnin osana toteutetussa sähköisessä kyselyssä vastaajat (n=125) olivat melko kriittisiä sitä kohtaan, että tietosääntely olisi edistänyt Suomen kansainvälistä houkuttelevuutta ja kilpailukykyä liikkumispalveluiden saralla, sillä 43 prosenttia vastaajista oli eri mieltä esitetyn väitteen kanssa (ks. kuvio 45). Tulee kuitenkin huomioida, että kysely oli kohdennettu nimenomaan suomalaisille vastaajille, joten näiltä osin voidaan puhua ainoastaan kansallisista, ei kansainvälisistä, näkemyksistä. Toisaalta tämä havainto on yhtenevä aiemmin esitettyjen haastatteluissa tehtyjen löydösten kanssa, missä osa haastatelluista kommentoi lain valmistelun aikana koetun kansainvälisen mielenkiinnon kasvamisen sittemmin laantuneen lain toimeenpanossa kohdattujen haasteiden vuoksi.

6 Liikennepalvelulain järjestelmätason vaikuttavuus

6.1 Liikennepalveluiden uudistaminen systeemisellä polkuna

Liikennealan uudistamista Suomessa on ohjannut kunnianhimoinen visio muuttaa tarjonta- ja sääntelykeskeinen liikenteen toimintamalli palvelu- ja käyttäjälähtöiseksi älykkään liikenteen systeemiksi, joka perustuu kestäväan liikenteen lähtökohdille. Uuden liikennejärjestelmän hahmottelu syntyi älyliikenteen strategiasta vuosina 2009 ja 2013. Yhteisessä visioinnissa oli vahvasti mukana julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoita. Strategioihin kirjattiin liikenteen päästöjen vähentäminen, informaatioteknologian hyödyntäminen ja liikenteen palvelullistaminen. Vuoden 2011 Transport revolution -ohjelmassa korostui niin ikään liikenteen ja logistiikan näkeminen palveluina sekä käyttäjäkeskeisyys. Vuosina 2012–2014 Uuden liikennepolitiikan klubin yksi tavoitteista oli visioida tulevaisuudenliikennejärjestelmää.²¹⁸ Kyse on siis ollut varsin kunnianhimoisesta systeemisestä muutoksesta hahmottamisesta liikennealalla.

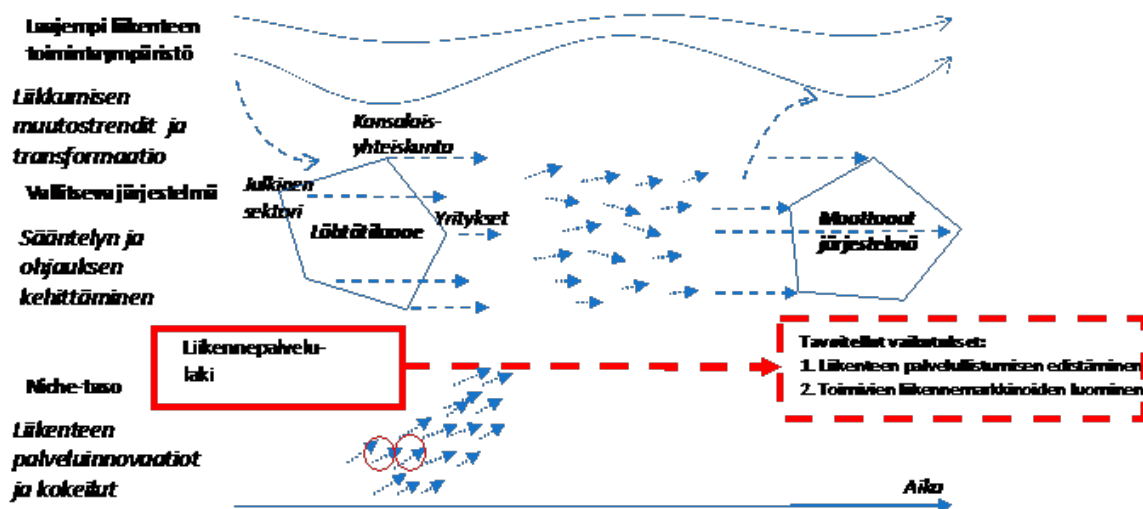
Liikenteen systeemisellä muutoksella olemme tässä jälkiarviointiraportissa viitanneet liikennejärjestelmän sääntelyn, toimintamallien, rakenteiden ja näiden vuorovaikutusten samanaikaista muutosta, jolla luodaan edellytyksiä tulevaisuuden liikennepalveluille, toimiville markkinoille ja liikenteen kestäväälle kehitykselle. Systeemiajattelu tarjoaa kokonaisvaltaisen viitekehyksen, jonka avulla voidaan ymmärtää, analysoida sekä mallintaa kompleksisia systeemejä. Systeemiajattelun keskiössä on systeemin kokonaisuuden hahmottaminen ja vaikutuspisteiden selvittäminen. Systeemin tarkastelu siirtää tarkastelun painopistettä yksittäisten interventtioiden (esim. lainsäädäntöhankkeet) toimijoiden ja asioiden tarkastelusta koko systeemin toimintaa hahmottaviin ajattelumalleihin. Kompleksisuusajatteluun pohjautuen on olennaista pyrkiä ymmärtämään kokonaisuuksien keskinäisriippuvuuksia, systeemien dynaamista käyttäytymistä ja sen synnyttämiä rakenteita.

Liikenne- ja viestintäministeriön lähestymistapa liikennejärjestelmän muutoksen synnyttämiseen nojaa vahvasti kompleksisten sosioteknisten järjestelmien ja niiden muutoksia eli transitoita (*transitions*) tarkastelemaan tutkimukseen. Tätä tukee mm. innovaatiotutkimuksessa laajasti sovellettu tarkasteluviitekehys on ns. sosioteknisen muutoksen

218 Kivimaa, Paula & Järvenreuna, Vera & Hildén, Mikael & Temmes, Armi (2021). Analyysi: Julkishallinnolla on tärkeä rooli kestävyysmurrosten kehittämisessä. Oppia MaaS-liikennepalveluiden alkuvaiheista. Aalto-yliopiston julkaisusarja KAUPPA + TALOUS 5/2021.

monitasomalli (multi-level perspective, MLP). Kuviossa 46 on kuvattu liikennejärjestelmän transiatio evolutionaarisena ja monitasoisena prosessina.²¹⁹ Mallin ylätasoin muodostaa yhteiskunnan laajempi liikennettä ja liikkumista käsittävä toimintaympäristö ja yhteiskunnalliset kehityskulut, joihin yhteiskunnan eri toimijat voivat (etenkin yksinään) vaikuttaa vain hyvin rajallisesti. Keskimmäinen taso (ns. regiimitaso) kuvastaa vallitsevaa yhteiskunnallista järjestelmää, joka muodostuu keskenään vuorovaikutuksessa olevista yhteiskunnan eri osa-alueista (esim. politiikka, hallinto, sääntely, tutkimus, teknologia). Kolmannen tason muodostavat vallitsevan järjestelmän ulkopuolella tapahtuvat innovatiiviset kokeilut (esim. MaaS-ekosysteemi), jotka – yhdessä järjestelmän sisäisten muutosten ja toimintaympäristön muutosten myötä syntyvissä ”mahdollisuuksien ikkunoissa” – voivat johtaa laajempaan yhteiskunnalliseen muutokseen (transitioon). Transitiot ovat siis rakenteellisen muutoksen prosesseja vallitsevissa järjestelmissä (ja niiden alajärjestelmissä). Sopivissa oloissa rakenteet voivat muuttua nopeastikin, mutta usein laajempi yhteiskunnallinen transiatio voi viedä jopa vuosikymmeniä.²²⁰

Kuvio 46. Liikenteen systeemisen muutoksen hahmotus.



Sovellus: Geels, F.W. (2002), Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. Research Policy, Vol. 31, 1257–1274; Geels, F.W. and Schot, J. (2007), Typology of sociotechnical transition pathways. Research Policy, Vol. 36, 399–417.

219 Geels, F.W. (2002) Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. Research Policy, Vol. 31, 1257–1274; Geels, F.W. and Schot, J. (2007), Typology of sociotechnical transition pathways. Research Policy, Vol. 36, 399–417; Geels & Schot (2007) Typology of sociotechnical transition pathways. Research Policy, Vol 36, 399–417

220 Esim. Geels, F.W. (2002) Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. Research Policy, Vol. 31, 1257–1274; Geels, F.W. and Schot, J. (2007), Typology of sociotechnical transition pathways. Research Policy, Vol. 36, 399–417

Systeemisen tarkastelumallin perustana on ajatus siitä, että isoja muutoksia ei voida täysin hallita, mutta niiden nopeutta ja suuntaa on mahdollista ohjata. Hahmottelemamme mallin mukaan yhteiskunnallista muutosta voidaan ohjata eri tasoilla tapahtuvien interventioiden kautta. **Strategisella tasolla** kyse on yhteisymmärryksen rakentamisesta koskien toimintaympäristön ongelmia ja kehityssuuntia. Sen kautta voidaan luoda sitoutumista ja yhteistä tahtotilaa siitä, mihin suuntaan muutosta halutaan viedä. Transitioajattelun mukaisesti tämä tapahtuu käytännössä muodostamalla yhteinen visio ja lähtökohdat muutokselle vuoropuhelussa eri sidosryhmien (”edelläkävijöiden”) välillä yhteisillä muutosareenoilla. Keskeistä on, että ylin poliittinen johto antaa tuen muutosareenan työlle, kuitenkin siihen liikaa puuttumatta. **Taktisella tasolla** muutosareenan visio pyritään jalkauttamaan eri verkostoihin, organisaatioihin ja instituutioihin, laaditaan ”muutosagenda” ja sen pohjalta ”muutospolkuja” tavoitteiden saavuttamiseksi. **Operationaalisella tasolla** toteutettavat muutuskokeilut mobilisoivat kentän toimijat laajasti mukaan muutoksen toteuttamiseen ja muuttavat vision tavoitteet konkreettisiksi käytännön toimiksi.²²¹

6.2 Havaitut muutokset liikennejärjestelmän tasolla

Liikennejärjestelmällä tarkoitetaan ”kaikki liikennemuodot kattavasta henkilö- ja tavaraliikenteestä, niitä palvelevista liikenneverkoista, viestintäyhteyksistä ja tiedosta sekä liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017) tarkoitetuista palveluista, liikennevälineistä ja liikennettä ohjaavista järjestelmistä muodostuvaa kokonaisuutta”.²²²

Liikennepalvelulaki vaikuttaa suoraan yhteen liikennejärjestelmän osatekijään, liikenteen palveluihin, ja sitä kautta sillä voi olla vaikutuksia henkilö- ja tavaraliikenteeseen, liikennevälineisiin ja liikennettä ohjaaviin järjestelmiin ja pitkällä aikavälillä myös henkilö- ja tavaraliikennettä palveleviin verkkoihin.

Liikkumisen osalta liikennejärjestelmään kohdistuvat keskeiset vaikutukset syntyvät liikkumisen määrän, matkakohteiden ja kulkumuotojen muutoksista. Näihin vaikuttavat puolestaan toisaalta kysyntätekijät – liikkumisen tarpeet, halut ja kustannustekijät – ja toisaalta tarjontatekijät, kuten liikkumisen mahdollisuudet. Liikkumisen palvelut ovat keskeinen liikennejärjestelmän tarjontatekijä eri kulkumuotojen väyläverkkojen ohella. Liikkumisen kustannuksiin ja myös palvelujen tarjontaan vaikuttavat osaltaan hallinnon toimet, erityisesti verot ja maksut sekä tuet ja investointien rahoitus.

221 Ks. esim. van den Bosch, S. (2010) Transition Experiments. Exploring societal changes towards sustainability. Erasmus Universiteit Rotterdam.

222 Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä 503/2005; muutettu mm. liikennejärjestelmän osalta 2018

Liikennejärjestelmän rakenteelliset muutokset ovat hitaita. Osittain tämä johtuu siitä, että liikkuminen ja kuljetukset ovat pitkälle tapahtumina ”vakioita”, jotka ohjaavat toimintaa totutuille urille. Osittain muutosten hitaus johtuu siitä, että järjestelmän eri osilla on kapasiteettirajoituksensa, eivätkä nopeat muutokset sen vuoksi ole aina edes mahdollisia.²²³ Koronapandemian aika on kuitenkin osoittanut, että erityisesti liikkumisessa voi tapahtua nopeita ja merkittäviä muutoksia, jotka aiheutuvat ennen kaikkea matkamäärien, mutta myös matkakohteiden ja kulkumuodon muutoksista.

Nopeiden muutosten aiheuttajana ovat olleet liikennejärjestelmän ulkopuoliset tekijät. Liikennepalvelulakia voi pitää liikennejärjestelmän sisäisenä tekijänä, minkä vuoksi sen aiheuttamat muutokset ovat väistämättä hitaita. Tästä syntyy erityinen haaste liikennepalvelulain jälkiarvioinnille, jota tehdään vasta runsaat kolme vuotta ensimmäisten lakimuutosten jälkeen, ja josta ajasta vain ensimmäiset koronapandemiaa edeltäneet puolitoista vuotta ovat olleet liikkumisen kannalta ”normaaleja”.

Liikennejärjestelmään kohdistuvien vaikutusten arvioinnin kannalta on oleellista, missä määrin (ja millä tarkkuudella) liikennepalvelulain vaikutukset eri liikennemuotoihin ja liikennepalveluihin ovat arvioitavissa toisaalta nyt käytettävissä olevien tietojen ja toisaalta pitkään jatkuneen koronapandemian erityisesti liikkumisessa aiheuttaneiden muutosten vuoksi. Kyse on siis tarvittavan tiedon saatavuudesta, lain vaikutusten tunnistamisesta (suhteessa muihin, ehkä tunnistamattomiin muutoksiin aiheuttaneisiin tekijöihin) ja tältä pohjalta muutoksen merkittävyyden arvioinnista.

Vuoden 2018 seurantaraportissa liikennepalvelulain vaikutusten mahdollisia indikaattoreita käsiteltiin kattavasti ottamatta kantaa, mitkä vaikutukset ovat tai voisivat olla merkittäviä. Toisaalta arvioitavissa vaikutuksissa käsiteltiin ilmiöitä, joiden osalta liikennepalvelulain lyhytaikaisia vaikutuksia liikennejärjestelmään joko ei käytännössä voi olla tai joita on äärimmäisen vaikea erottaa muiden tekijöiden vaikutuksista. Näistä esimerkkeinä odotukset kuten ”liikenneinfrastruktuurin rakentamisen tarve vähenee” tai ”tavaraliikennemarkkinoiden (liikevaihdon) arvioidaan kasvavan”.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman Liikenne 12:n seurantaa varten on kehitetty seurantamittaristoa.²²⁴ Siinä liikennepalvelut muodostavat mittariston yhden osaluokan laajasta kokonaisuudesta, jonka taustalla ovat Liikenne 12 -suunnitelman tavoitteet, liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain tavoitteet sekä viranomaisten

223 Mladenovic, M. N., Haapamäki, T., Koste, O.-W., Mäkinen, S., Neuvonen, A., Weckström, C. (2021) Liikkumisen kestävien palvelumarkkinoiden ohjauskeinot (LIIKE-PALO). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:55.

224 Liikennejärjestelmäanalyysi, Traficom, <https://tieto.traficom.fi/fi/liikenne/liikennejarjestelmasta>.

suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnista annetun lain asettamat velvoitteet. Näkökulman laaja-alaisuudesta ja erilaisuudesta johtuen toistaiseksi valmistuneita osia seurantamittaristosta on mahdollista hyödyntää liikennepalvelulain arvioinnissa vain hyvin rajatusti.

Kuvio 47. Liikennejärjestelmäanalyysin sisältö (lähde: Traficom)



Liikennejärjestelmässä tapahtuvat muutokset yleisesti – liikkumisen vaikutukset

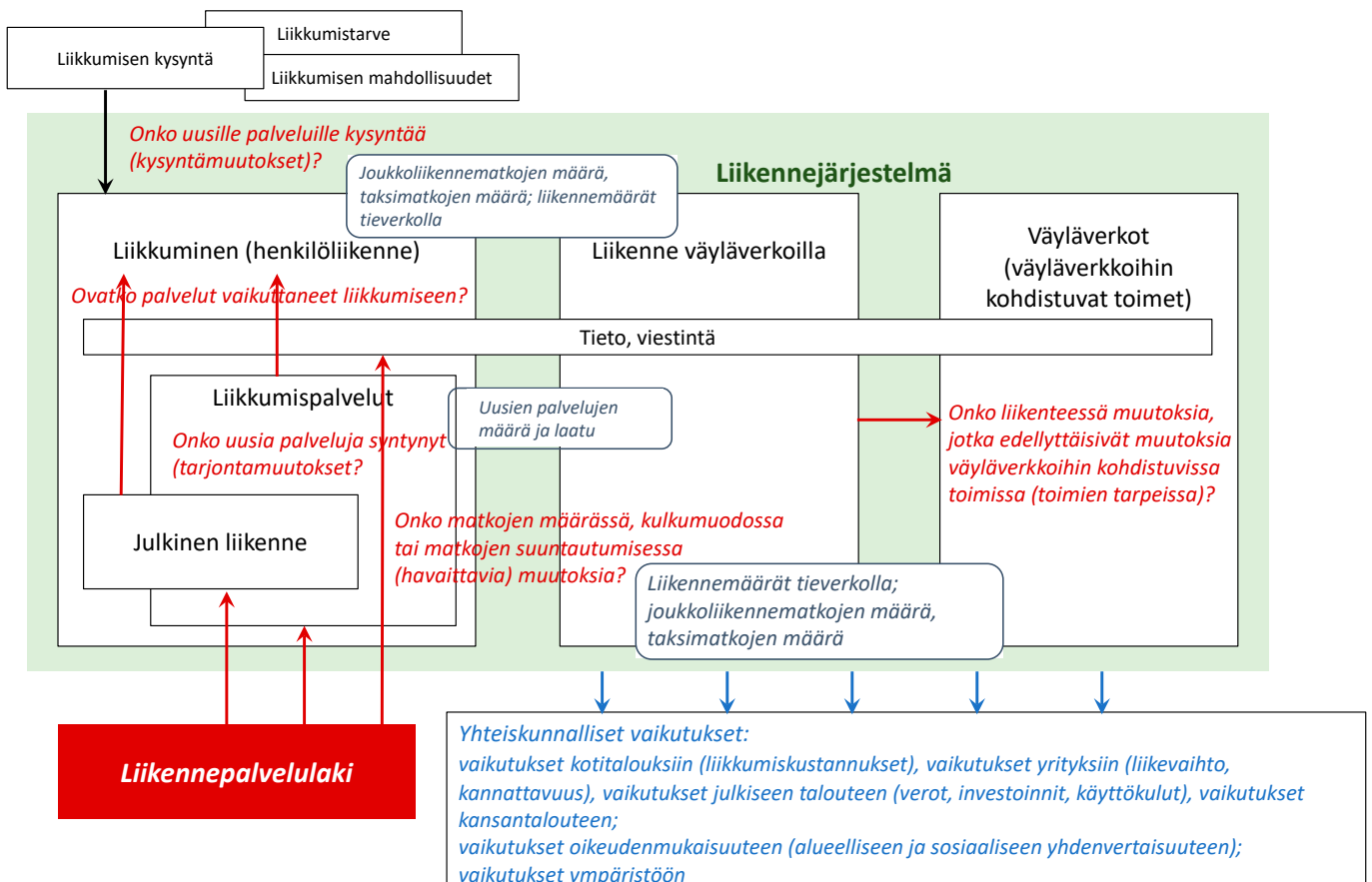
Merkittävänä liikennejärjestelmätasoisina muutoksina voi periaatteessa pitää selvästi havaittavia muutoksia matkojen määrissä, kohteissa ja/tai eri kulkumuotojen käytössä, jotka heijastuvat väylien palvelutasoon, julkisen liikenteen palvelutasoon ja mahdollisesti myös liikenneturvallisuuteen. Pitkällä aikavälillä tällaiset merkittävät muutokset vaikuttavat väyläverkkojen kehittämistarpeisiin.

Henkilöliikenteessä tapahtuvat liikennejärjestelmätasoiset muutokset syntyvät liikenteen kysynnän ja liikenteen palvelujen (ml. väyläverkkojen) tarjonnan muutoksista ja niiden keskinäisestä vuorovaikutuksesta. Liikennepalvelulain vaikutusten näkökulmasta liikenteen palvelujen tarjonnan ja niiden kysynnän kokonaisuutta voi periaatteessa hahmottaa seuraavien kysymysten kautta:

- Onko uusia liikkumispalveluja tai laadultaan aikaisempaa oleellisesti parempia palveluja syntynyt?
- Onko uusille liikkumispalveluille kysyntää: ovatko palvelut vaikuttaneet liikkumiseen?
- Onko matkojen määrässä, kulkumuodossa tai matkojen suuntautumisessa tapahtuvia (merkittäviä) muutoksia?

Käytännössä arvioinnissa on kysymys siitä, onko liikennepalvelulain voimassaoloaikaan liittyvää liikkumistietoa saatavilla, ja jos on, pystytäänkö liikennepalvelulain vaikutukset erottamaan muista muutoksiin vaikuttaneista tekijöistä.

Kuvio 48. Liikennepalvelulain vaikutusketju liikennejärjestelmätasolla.



Liikkumistarve ei yksin määrittele liikkumista (liikennejärjestelmään kohdistuvaa kysyntää), vaan tarpeiden rinnalla on aina kyse myös liikkumisen mahdollisuuksista. Ne määrittelevät, milloin, miten ja mihin liikkuminen voi tapahtua. Liikumispalvelut muodostavat yhden keskeisen osan liikkumisen mahdollisuuksien kentässä. Periaatteessa palveluissa tapahtuvat muutokset heijastuvat myös koko liikennejärjestelmään kohdistuvaan kysyntään edellyttäen, että palveluilla on kysyntää. Kaikista näistä muutoksista syntyvät lain yhteiskunnalliset vaikutukset, joita käsitellään erikseen jäljempänä.

Tästä näkökulmasta oleellinen kysymys liikennepalvelulakiin liittyen on se, onko lain vaikutuksesta syntynyt uusia liikennepalveluja (määrällisesti tai laadullisesti), joilla on kysyntää, ja jos näin on, millä tavoin ja missä määrin kysynnän muutokset heijastuvat

liikennejärjestelmän kokonaisuuteen. Ensimmäisessä vaiheessa mahdolliset muutokset heijastuvat liikenteen määrään ja koostumukseen väyläverkoilla ja viime kädessä tarpeisiin kehittää väyläverkkoja.

Pitkälle vietyä ajatus palvelujen kehittämisen vaikutuksista liikkumiseen lähestyy arvostetun norjalaisen liikennetutkijan, professori Tore Sagerin käsitettä hypermobiliiteetista, jonka vallitessa yhteiskunta perustuu äärimmäisessä (hypoteettisessa) muodossaan kitkatomaan liikkumiseen, jolloin ihmiset voivat liikkua äärettömän nopeasti paikasta toiseen. Kun lähestymme hypermobiliilista tilaa, ihmisillä on mahdollisuus hyödyntää pienimpiäkin muutoksia tavaroiden ja palvelujen jakelussa (toimintojen sijoittumisessa). Sen seurauksena ihmiset myös muuttavat jatkuvasti matkatottumuksiaan niin ajan kuin paikankin suhteen maksimoidakseen tarpeidensa tyydyttämisen.²²⁵

Palvelujen tarjonnan ja käytön kannalta hypermobiliilissa tilassa on oleellista, että kaikilla ihmisillä on luotettava informaatio ympäristössään olevista erilaisista mahdollisuuksista, mutta samaa informaatiota ei ole suunnittelijoilla. Matkakohteiden, matkan ajankohdan ja kulkumuodon määrittää yksilön, ei suunnittelijan rationaliteetti.²²⁶

Kuljetusten vaikutukset

Kuljetukset ovat liikkumisesta poiketen selkeästi tarveperusteisia. Niiden määrään, luonteeseen (kuljetettaviin tavaroihin) ja suuntautumiseen vaikuttaa yleinen taloudellinen tilanne ja siinä tapahtuvat muutokset, kulutuksessa tapahtuvat muutokset, tuotantorakenteessa tapahtuvat muutokset sekä vähäisemmässä määrin myös kuljetuspalvelujen tarjonnan ja hinnan muutokset. Kuljetuspalvelut puolestaan reagoivat kysynnän muutoksiin mm. lainsäädännön mahdollistamissa rajoissa.

Vastaavasti kuin liikkumisessa palvelujen olemassaolo ja luonne (ominaisuudet) vaikuttavat kuljetusmuodon valintaan. Liikennejärjestelmä kokonaisuutena – ensisijaisesti väylät ja palvelut – vaikuttaa yritysten sijoittumiseen ja edelleen kuljetusten sijoittumiseen verkoilla. Liikennejärjestelmän ominaisuuksista johtuvat muutokset ovat tässä suhteessa hyvin hitaita koko liikennejärjestelmän näkökulmasta.

Kuljetuksissa periaatteellinen prosessi on samankaltainen kuin liikkumisessa, mutta kuljetusten tarveperusteisuudesta johtuen voidaan lähteä siitä, että palvelujen tarjonnalla on ainakin liikennepalvelulain vaikutusten puitteissa selvästi liikkumista vähäisemmät

225 Lampinen, S. (2015) Tässä tie, missä kaupunki? Liikennesuunnittelu ja yhdyskuntarakenteen hajautuminen. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu.

226 Emt.

mahdollisuudet vaikuttaa kuljetusten määrään, suuntautumiseen ja kuljetusmuodon valintaan. Kuljetusmuodon valintaan vaikuttavat hinnan ohella mm. kuljetettavan tavarain ominaisuudet, tarpeet kuljetusfrekvenssille, kuljetusmuodon ominaisuudet, kuljetuksen lähtö- ja määräpaikka sekä turvallisuus- ja ympäristövaatimukset.²²⁷

Tiedot liikennejärjestelmän tilasta liikkumisen osalta ennen liikennepalvelulakia

Liikennejärjestelmän tilaa ennen liikennepalvelulakia kuvaa liikkumisen osalta valtakunnallinen henkilöliikennetutkimus vuodelta 2016 (HLT16). Tutkimuksessa luotiin yleiskuva suomalaisten liikkumisesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä sekä henkilöliikennematkojen väestöryhmittäisistä, alueellisista ja ajallisista vaihteluista.

Liikkumisen kokonaisuutta valtakunnallisesti kuvaa parhaiten eri kulkumuotojen kulkutapaosuus. Muutokset verrattuna edelliseen henkilöliikennetutkimukseen ovat melko vähäisiä (taulukko 6).

227 <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/kuljetusmuotojen-roolit-tavaraliikenteessa>

Taulukko 5. Kulkutapaosuudet kotimaanmatkoilla vuosina 2010–2011 ja 2016; lähtö- ja määräpaikka kummatkin Suomessa. Lähde: Valtakunnallinen henkilöliikennetutkimus HLT 2016.

	Osuus matkoista (prosenttia)		Osuus kilometreistä (prosenttia)	
	Puhelin- haastattelu 2010–2011	Moni- menetelmä 2016	Puhelin- haastattelu 2010–2011	Moni- menetelmä 2016
Jalankulku	21	22	2	2
Pyöräily	8	8	2	2
Muu liikunnallinen	0	0	0	0
<i>Liikunnalliset yhteensä</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	<i>4</i>	<i>4</i>
Henkilöauto, kuljettaja	43	44	51	55
Henkilöauto, matkustaja	15	15	22	21
<i>Henkilöauto yhteensä</i>	<i>58</i>	<i>59</i>	<i>73</i>	<i>76</i>
Muu yksityinen*)	4	3	5	5
Linja-auto	5	5	7	6
Juna	1	1	7	4
Raitiovaunu, metro, muu raide		1	1	1
Taksi	1	1	1	1
Lentoliikenne	0	0	3	2
Lauttaliikenne ja muu	0	0	1	0
<i>Julkinen liikenne yhteensä</i>	<i>8</i>	<i>8</i>	<i>19</i>	<i>14</i>
Kaikki	100	100	100	100

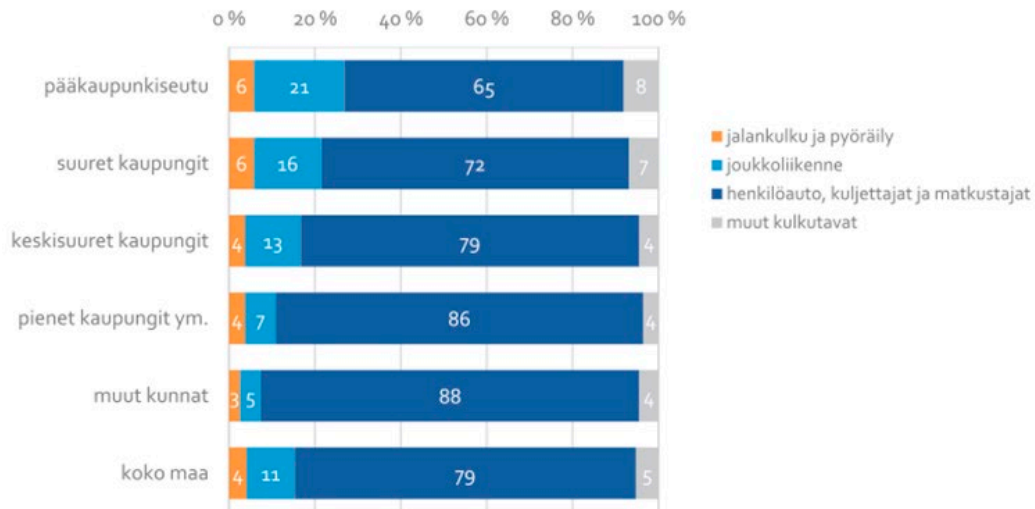
*) sisältää pakeettiautomatkat

Henkilöautomatkojen osuus matkoista oli lähes 60 % ja kilometreistä noin kolme neljäsosaa. Julkisen liikenteen osuus oli matkoista alle 10 % ja kilometreistä 14 %. Taksien osuus liikkumisen kokonaisuudesta oli hyvin vähäinen, noin 1 % kummallakin mittarilla.

Jalankulun osuus matkoista oli noin viidesosa, mutta suoritteesta vain noin 2 %. Pyöräilyn osuus matkoista oli alle 10 % ja suoritteesta myös 2 %.

Erot kuntaryhmien ja kaupunki-maaseutuluokituksen mukaisten ryhmien välillä olivat huomattavia erityisesti joukkoliikenteen osalta:

Kuvio 49. Kotimaan matkasuoritteiden kulkutapaosuudet asuinkuntaryhmittäin, %. (Lähde: Valtakunnallinen henkilöliikennetutkimus HLT 2016).



Henkilöauto on vallitseva kulkumuoto kaikissa ryhmissä. Joukkoliikenteen osuus matkasuoritteesta ylitti kuudesosan vain pääkaupunkiseudulla ja muilla suurimmilla kaupunkiseuduilla.

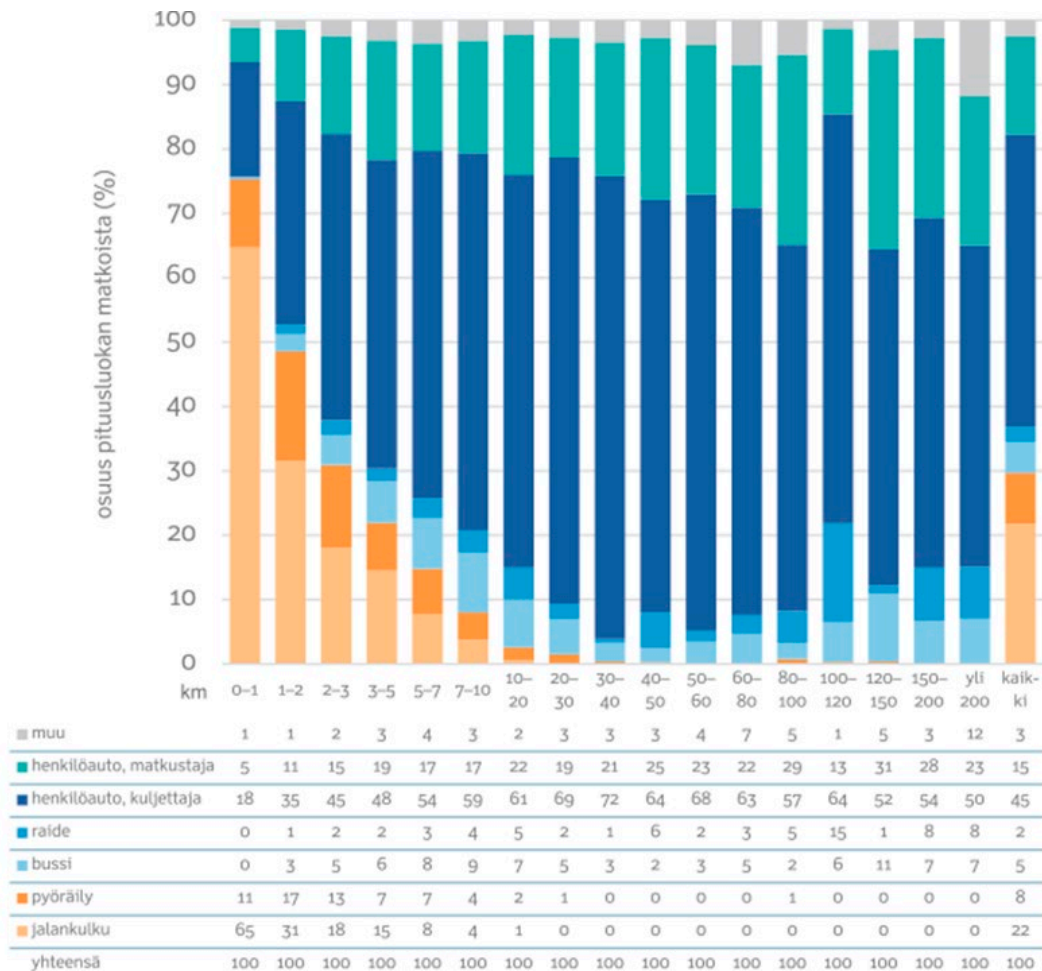
Erityisesti jalankulkumatkojen määrä vaihtelee suuresti eri kuntaryhmissä. Selvästi eniten jalankulkumatkoja tehtiin sisemillä kaupunkialueilla, sen jälkeen ulommilla kaupunkialueilla ja maaseudun paikalliskeskuksissa.

Kuvio 50. Kotimaan keskimääräinen matkaluku kulkutavoittain ja kaupunki-maaseutuluokituksen mukaan. (Lähde: Valtakunnallinen henkilöliikennetutkimus HLT 2016).



Huomattava osa hyvin lyhyistäkin matkoista tehtiin henkilöautolla: yli viidesosa alle kilometrin matkoista ja lähes puolet 1–2 kilometrin matkoista:

Kuvio 51. Kulkutapaosuudet matkan pituuden mukaan kotimaassa. (Lähde: Valtakunnallinen henkilöliikennetutkimus HLT 2016).



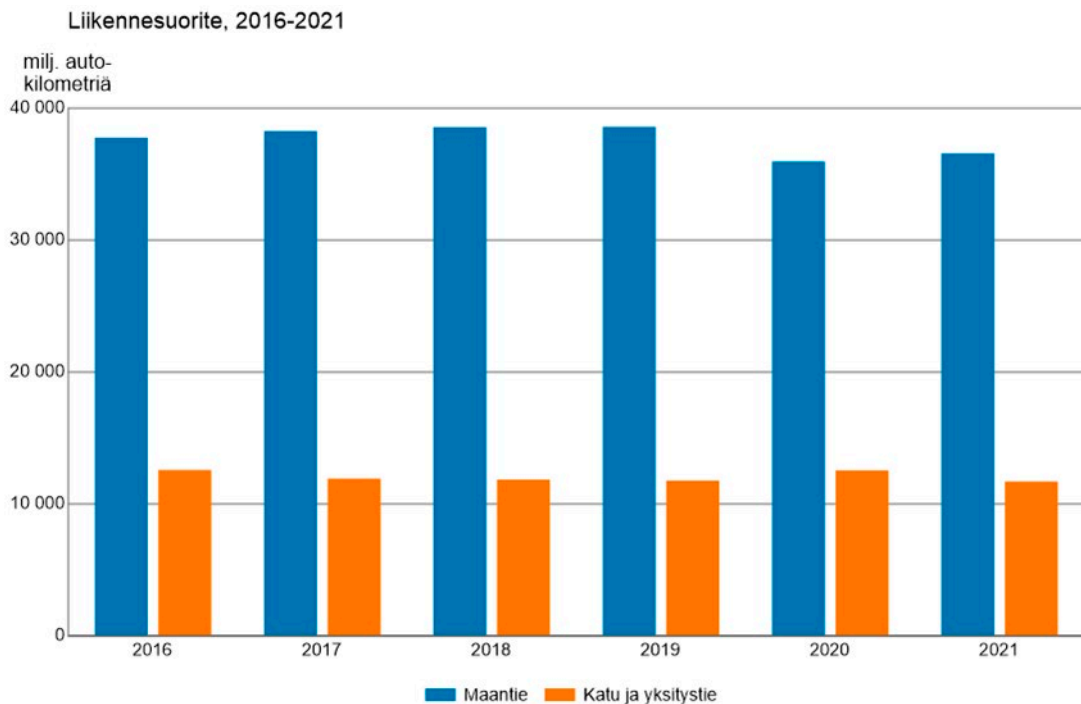
Liikkuminen liikennepalvelulain voimaantulon jälkeen

Liikennepalvelulain voimaantulon jälkeen vastaavaa tietoa kuin HLT16 ei ole ollut käytettävissä. Esimerkiksi liikennejärjestelmän nykytilaa ja toimintaympäristön muutoksia kuvavassa Traficomin raportissa vuodelta 2020 käsitellään liikkumista vuoden 2016 henkilöliikennetutkimuksen pohjalta (Traficomin tutkimuksia ja selvityksiä 4/2020). Uuden valtakunnallisen henkilöliikennetutkimuksen tulokset julkaistaneen loppuvuodesta 2022. Tulokset tulevat antamaan kuvan liikkumisesta koronapandemian aikana.

Tieliikenteen (autoliikenteen) liikennesuorite (ajoneuvokilometrit) kasvoi maanteillä hitaasti vuoteen 2019, jonka jälkeen tapahtui suoritteen selvä väheneminen

koronapandemian vaikutuksesta. Kaduilla ja yksityisteillä sen sijaan tapahtui lievää kasvua vielä vuonna 2020, mutta vuonna 2021 suorite väheni.²²⁸

Kuvio 52. Maateiden, katujen ja yksityisteiden ajoneuvoliikennesuorite vuosina 2016–2021. (Lähde: Tilastokeskus, tietilasto)



Tieliikenteen määrissä sekä joukkoliikenteen ja taksiliikenteen matkustajamäärissä (sekä paikallisiin tietoihin perustuen polkupyöräliikenteessä) tapahtuneet huomattavat muutokset vuosien 2020 ja 2021 aikana indikoivat koronapandemian vaikutuksia liikkumiseen sekä liikkumisen määrään, kulkumuodon valintaan, että matkojen suuntautumiseen. Liikennepalvelulain vaikutuksia näihin on mahdotonta erottaa koronapandemian vaikutuksista.

Liikkumisen kehityksestä **pidemmällä aikavälillä** kertoo **henkilöliikennesuoritteen (henkilökilometrien)** muutos vuodesta 2000 vuoteen 2021.²²⁹ Kasvu oli henkilöautojen

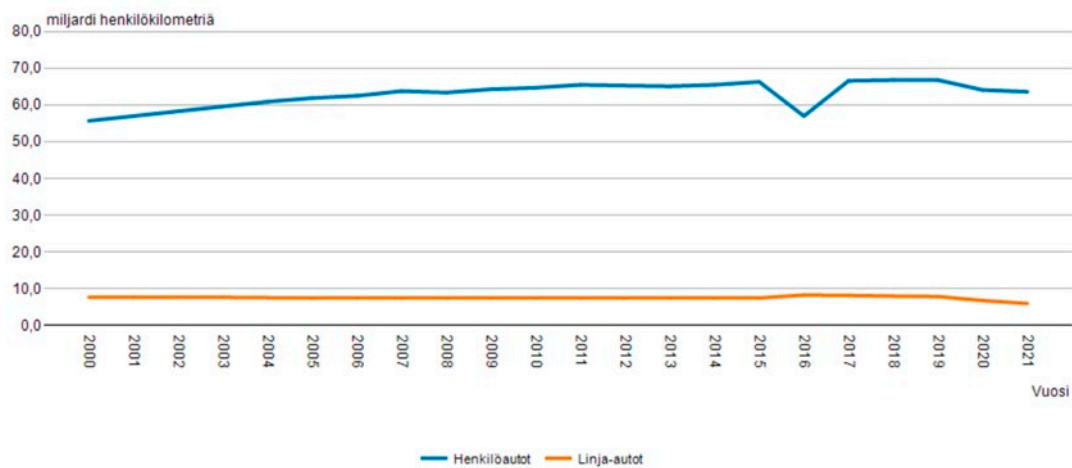
228 Suomen virallinen tilasto (SVT): Tietilasto [verkkojulkaisu]. ISSN=2670-336X. 2021. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 29.6.2022]. <https://www.stat.fi/julkaisu/cktdw8e81z710b55v857cy2m>

229 Kaaviossa vuoden 2016 poikkeama on tilastointivirhe.

osalta jatkuvaa koronapandemiaan asti. Joukkoliikenteessä henkilöliikennesuorite pysyi hyvin tasaisena vuoteen 2015, jolloin alkoi kasvuvaihe (koronapandemiaan asti) erityisesti junaliikenteen palvelujen hinnoittelumuutosten seurauksena (tarkemmin jäljempänä).

Henkilöauton henkilöliikennesuorite on suuruusluokaltaan kymmenkertainen verrattuna joukkoliikenteen suoritteeseen.

Kuvio 53. Henkilöliikennesuorite autoluokittain vuosina 2000–2021. (Lähde: Tilastokeskus)

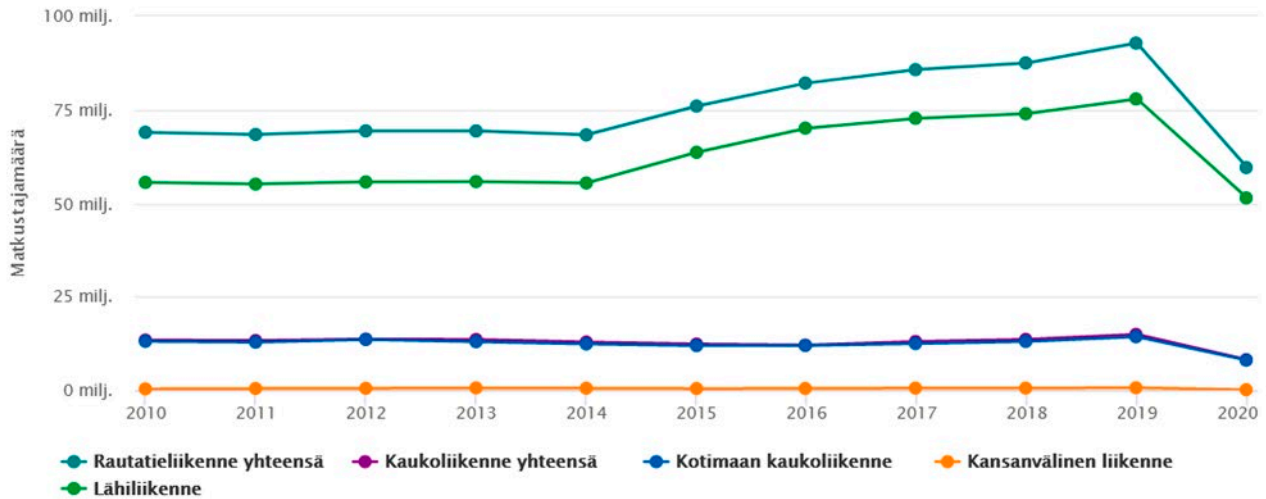


Joukkoliikenne

Vuonna 2019 noin 60 % kaikista joukkoliikennematkoista, noin 350 miljoonaa matkaa, tehtiin linja-autolla. Metron ja rautateiden matkustajamäärä oli kummassakin vajaa 100 miljoonaa, raitioteiden noin 50 miljoonaa.

Junaliikenteen matkustajamäärä kasvoi erityisesti lähiliikenteessä (Helsingin seutu mukaan lukien) vuoteen 2019 asti. Myös kaukoliikenteessä tapahtunut, vuonna 2015 alkanut matkustajamäärien kasvu johtui ennen kaikkea VR:n muuttuneista hinnoitteluperusteista. Vuoden 2020 voimakas väheneminen oli puolestaan seurausta koronapandemian aiheuttamasta liikkumisen vähenemisestä erityisesti joukkoliikenteessä.

Kuvio 54. Rautatieliikenteen matkustajamäärä vuosina 2010–2020. (Lähde: Traficom)



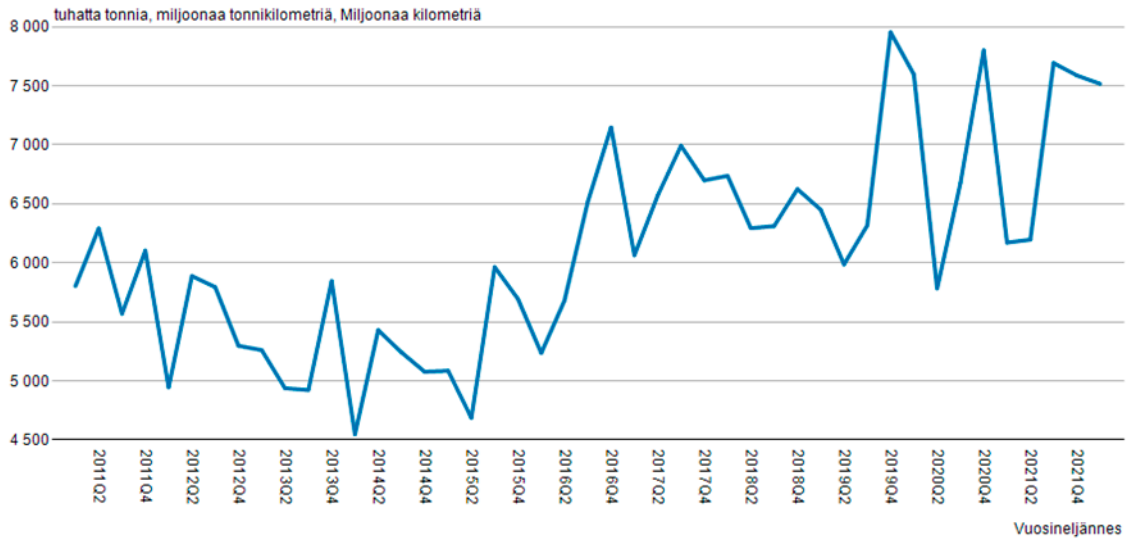
Vastaava koronapandemiasta johtunut muutos on nähty esimerkiksi Helsingin seudun joukkoliikenteessä. Vuonna 2022 alkuvuodesta (tammi-toukokuu) matkustajamäärät ovat olleet edelleen 30 % pienemmät kuin vuonna 2019 vastaavana ajankohtana. Vähentäminen on tapahtunut tasaisesti busseissa, raitiovaunuissa ja metrossa. Myös ELY-keskusten hankkimassa ja markkinaehtoisessa joukkoliikenteessä matkustajamäärät vähenivät merkittävästi.²³⁰

Kuljetukset

Kotimaan **tieliikenteen kuljetussuorite** on kasvanut vuodesta 2014, eikä koronapandemia ole vaikuttanut kuljetusten määrään. Vuosineljänneksittäinen vaihtelu on lisääntynyt, mutta kuljetussuoritteen trendi on edelleen kasvava.

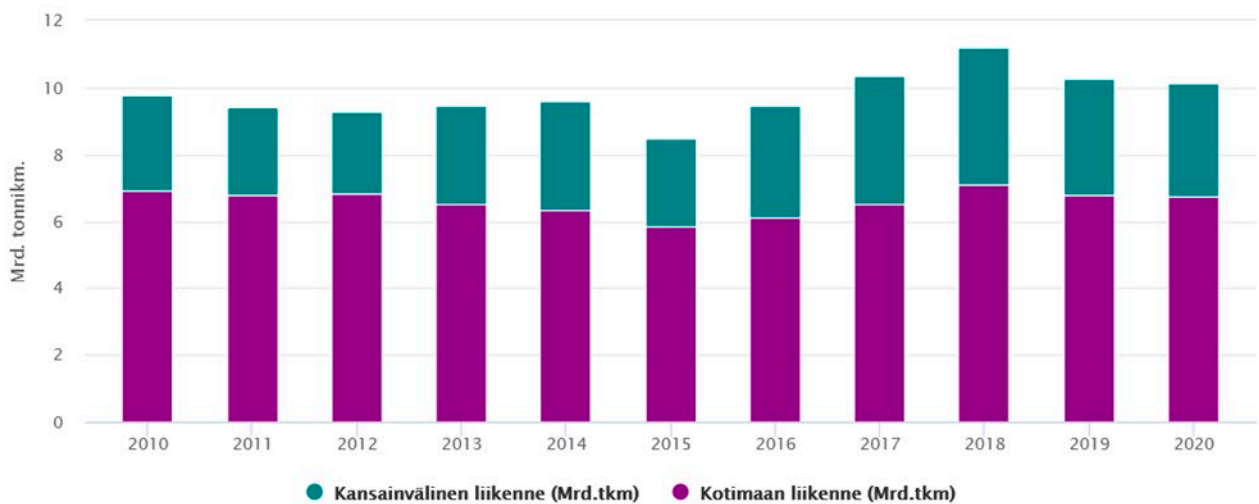
230 Ks. esim. Matkustajamäärien seuraaminen, HSL, <https://www.hsl.fi/hsl/tutkimukset/mat-kustajamaarien-seuranta>; Joukkoliikenteen matkustajamäärät, Traficom, <https://tieto.trafi-com.fi/fi/tilastot/joukkoliikenteen-matkustajamaarat>.

Kuvio 55. Kotimaan tieliikenteen kuljetussuorite neljännesvuosittain vuosina 2011–2021. (Lähde: Tilastokeskus)



Rautateiden kuljetussuoritteen vuosittaiset vaihtelut ovat olleet huomattavia. Suurimmillaan sekä kotimaan että kansainvälisen liikenteen suorite oli vuonna 2018.²³¹

Kuvio 56. Rautateiden kuljetussuorite vuosina 2010–2020. (Lähde: Traficom)



²³¹ Rautatiekuljetusten kuljetusmäärät, Traficom, <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/rautatiekuljetusten-kuljetusmaarat>.

Kotimaan junakuljetusten rungon muodostavat kuljetukset tehtaalta satamaan ja terminaalien väliset kuljetukset. Lisäksi raakapuukuljetuksilla on merkittävä rooli.

Päätelmät liikennejärjestelmässä tapahtuneista muutoksista liikennepalvelulain aikana

Arvioinnin aikana ei ole ollut käytettävissä vastaavaa liikkumista kokonaisuutena kuvaavaa aineistoa kuin vuoden 2016 tilannetta kuvannut valtakunnallinen henkilöliikennetutkimus. Päätelmiä sen jälkeisestä tilanteesta ja mahdollisista muutoksista voidaan kuitenkin tehdä liikennemuotokohtaisten, liikkumista ja kuljetuksia koskevan tilastoaineiston perusteella.

Liikkumisen määrässä ja erityisesti eri kulkumuotojen käytössä tapahtui huomattava muutos koronapandemian aikana. Sitä ennen liikennepalvelulain voimassaoloaikana 2018–2020 henkilöliikenteen ja kuljetusten suoritteiden kehitys seurasi pitkälle aikaisempaa kehitystä. Koronapandemian aikana erityisesti joukkoliikenteen käyttö väheni merkittävästi, huomattavasti enemmän kuin henkilöauton käyttö. Samoin taksien käyttö väheni huomattavasti koronapandemian alettua.

Tilastoaineistosta ei voi päätellä liikennepalvelulain mahdollisia vaikutuksia liikkumiseen ja kuljetuksiin. Aineistossa ei ole merkkejä siitä, että liikennepalvelulailla olisi ollut mitään oleellisia liikennejärjestelmätason vaikutuksia liikkumiseen ja kuljetuksiin, mutta siitä ei voi myöskään päätellä, että vaikutuksia ei olisi ollut. Tästä seuraa, että myöskään liikennejärjestelmään kokonaisuutena kohdistuvista oleellisista vaikutuksista ei ole merkkejä.

6.3 Liikennejärjestelmätasoisien muutosten yleiset edellytykset ja mahdolliset seuraukset pitkällä aikavälillä

Liikennepalvelulain voimaantulosta kulunut aika on hyvin lyhyt liikennejärjestelmätasoisien muutosten realisoitumisen kannalta. On epärealistista ajatella, että vajaassa viidessä vuodessa olisi tapahtunut jyrkkiä – tai edes selvästi havaittavia – muutoksia järjestelmässä, joka on asemoitunut vahvasti nykyiseen tilanteeseen tukeutuen toisaalta hyvin suureen yksityiseen henkilöautokantaan ja toisaalta hyvin hitaasti muuttuvaan väyläverkkoon. Sen vuoksi on perusteltua tarkastella liikennepalvelujen muutoksen mahdollisia vaikutuksia pidemmällä, vähintään 10–15 vuoden aikavälillä. Tämä koskee erityisesti ns. MaaS-palvelujen laajenemisen vaikutuksia myös niihin liittyvien mahdollisten odottamattomien, ei-toivottujen vaikutusten osalta.

MaaS-palvelujen asemoitumista liikennejärjestelmän kehittämisen kokonaisuuteen ja niiden erilaisia vaikutuksia on käsitelty laajasti suomalaisessa ja ulkomaisessa tutkimuksessa.

Suomalaisten kokemusten ja suomalaisen toimintaympäristön kannalta erityisen merkittävänä voi pitää kahta tutkimusta, julkaisussa *Transportation Research Part A: Policy and Practice* julkaistua artikkelia *Questioning mobility as a service: Unanticipated implications for society and governance*²³² vuodelta 2020 sekä valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjassa julkaistua tutkimusta *Liikkumisen kestävien palvelumarkkinoiden ohjauskeinot (LIIKE-PALO)*²³³ vuodelta 2021.

Pangbournen ym. artikkelissa haettiin vastauksia kahteen kysymykseen erityisesti kaupunkien näkökulmasta:

(1) Missä määrin MaaS:iin liittyvät lupaukset kansalaisille ja kaupungeille voivat toteutua, ja mitä odottamattomia yhteiskunnallisia vaikutuksia voi nousta MaaS:iin laajasta käyttöönotosta suhteessa kestävyys- sekä keskeisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin kuten terveyteen, hyvinvointiin ja osallisuuteen?

(2) Mitä haasteita liittyy MaaS:iin käyttöönottoon kaupungin hallinnon kannalta ja millä tavoin näihin haasteisiin kyetään vastaamaan?

Liikkumisen kestävien palvelumarkkinoiden ohjauskeinoja käsitelleen tutkimuksen tavoitteena oli arvioida, miten uudet digitaaliset liikkumispalvelut kehittyvät Suomessa seuraavien kymmenen vuoden aikana, ja millaisia vaikutuksia arvioidulla kehityksellä tulee olemaan. Tavoitteena oli tuottaa kattava yhteiskunnallinen arviointi, jossa huomioidaan muun muassa palvelujen saatavuus eri alueilla ja eri ihmisryhmien näkökulmasta sekä yleiset vaikutukset Suomen liikennejärjestelmään. Lisäksi tutkimuksen tavoitteena oli arvioida, miten erilaiset yhteiskunnalliset muutokset, kuten liikenteen sähköistyminen, väestön ikääntyminen ja kaupungistuminen, vaikuttavat uusiin liikkumispalveluihin.

Tutkimukset avaavat mielenkiintoisia näkökulmia toisaalta uusien liikennepalvelujen edellytyksiin erityisesti käyttäjien ja yhteiskunnan näkökulmasta sekä mahdollisiin kehityskuluihin, toisaalta palvelujen kehittyessään ja laajetessaan tuomiin odottamattomiin vaikutuksiin.

Yhtenä keskeisenä tuloksena LIIKE-PALO hankkeen tutkimusraportissa todetaan, että käyttäjän näkökulma on erittäin merkittävä liikennemarkkinoiden käynnissä olevassa

232 Pangbourne, K., Mladenovic, M., Stead, D. & Milakis, D. (2020). Questioning mobility as a service: Unanticipated implications for society and governance. *TRANSPORT RESEARCH PART A: POLICY AND PRACTICE*, 131, 35-49.

233 Mladenović, M. N., Haapamäki, T., Koste, O-W., ym. Liikkumisen kestävien palvelumarkkinoiden ohjauskeinot (LIIKE-PALO), Valtioneuvoston kanslia (2021), <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163427>.

paradigman muutoksessa. Sen vuoksi on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota kysynnän muutokseen ja sen taustalla käyttäjien käyttäytymisen ymmärtämiseen ja muuttumiseen. Tästä näkökulmasta on olennaista, että tarjonnasta riippumatonta kysyntää ei ole olemassa, vaan kysyntä muodostuu näiden keskinäisriippuvuudesta. Keskeisenä tekijänä taustalla on kansainvälisessä liikennetutkimuksessa jo pitkään havaittu yksilön ns. vakioitunut matka-aikabudjetti. Se tarkoittaa, että liikkumiseen käytettävä aika vuorokaudessa on lähes vakio kulkumuodoista ja ympäristöstä riippumatta. Tämä pätee myös eri taloudellisella tasolla oleviin yhteiskuntiin. Lisäksi liikkumisen kysynnän ja tarjonnan vuorovaikutteisuuteen vaikuttavat päivittäisten toimintojen sijoittumisen asettamat rajoitteet.²³⁴

Liikkuminen on kuitenkin moniulotteista niin kulkumuodon, matkakohteiden kuin matkojen määränkin osalta. Siihen vaikuttavat liikkumiseen vaadittavat yksilölliset valmiudet ja resurssit, jotka koostuvat varallisuuden ohella käytettävissä olevista kulkumuodoista, muodollisista ja epämuodollisista taidoista sekä myös halukkuudesta käyttää eri kulkumuotoja.²³⁵

MaaS-palvelujen tulevan onnistumisen kannalta seuraavat LIIKE-PALO -hankkeen raportissa esitetyt, käyttäjiin liittyvät havainnot ovat erityisen keskeisiä:²³⁶

- Inhimillisen ajattelun rajoitteiden vuoksi päätökset ovat rajoitetun rationaalisia. (Tämä koskee myös liikkumisen valintoja, joihin vaikuttavat monet eri tekijät, jotka yhdessä vaikuttavat matkakohteisiin, kulkumuotoon ja matkojen määrään.)
- Päätökset ovat toistojen kautta opittuja, tavaksi muuttuneita automaattisia reaktioita, jotka koskevat erityisesti arjen aktiviteetteja, kuten matkustustavan valintaa.
- Ihmiset eivät myöskään pysty täysin ymmärtämään kaikkia vaihtoehtoja tai asettamaan niitä paremmuusjärjestykseen. Tämä koskee myös liikennemarkkinoilla saatavilla olevia vaihtoehtoja. Ihmiset luottavat usein ”tydyttävään” tasoon, joten päätöksentekoprosessia toistetaan niin kauan kuin toiminta on riittävän tyydyttävällä tasolla ilman kriittisiä epäonnistumisia.

Yksilölliset valmiudet ja resurssit liittyvät läheisesti sosiaaliseen tasa-arvoon kytkeytyvän liikenneköyhyyden käsitteeseen, jonka Tampereen yliopiston liikenteen tutkimuskeskus Verne määrittelee seuraavasti:

234 Emt., s. 48

235 Emt., s. 49.

236 Emt.

”Liikenneköyhyydeksi voidaan kutsua ilmiötä, jossa ihmisellä ei ole mahdollisuutta liikkua kohtuullisella vaivalla, kohtuullisilla kustannuksilla ja kohtuullisessa ajassa niihin paikkoihin, joissa päivittäisiä tarpeita on mahdollista tyydyttää. Liikenneköyhyyden voidaan katsoa koostuvan liikkumisköyhyydestä, liikenteen kohtuuhintaisuudesta, saavutettavuusköyhyydestä sekä altistumisesta liikenteen ulkoisvaikutuksille. Koska liikkumistarve syntyy muista – esimerkiksi opiskeluun, työssäkäyntiin tai sosiaaliseen kanssakäymiseen liittyvistä – tarpeista, arkiliikumisessa koetut vaikeudet heijastuvat koko elämänlaatuun.”²³⁷

Liikenneköyhyyttä voidaan mitata sekä subjektiivisena että objektiivisena tekijänä. Objektiivisen liikenneköyhyyden osalta tutkimuksessa korostuu sekä egalitaristinen näkemys, jossa kaikille pyritään turvaamaan tasa-arvoiset mahdollisuudet liikkua, että riittävyysperiaate, joka mahdollistaisi objektiivisen liikenneköyhyyden mittaamisen ennalta määriteltujen raja-arvojen avulla. Horisontaalisen ja vertikaalisen tasa-arvon kannalta liikenneköyhyydessä korostuu vertikaalinen tasa-arvo, jonka mukaan on oikein jakaa enemmän hyötyjä tai resursseja niille ihmisille ja ryhmille, jotka ovat heikommassa asemassa kuin muut.²³⁸

Liikenneköyhyyden osa-alueita ovat liikenteen kohtuuhintaisuus, liikkumisköyhyys, saavutettavuusköyhyys ja altistuminen liikenteen ulkoisvaikutuksille. Näistä kolme ensimmäistä liittyy välittömästi liikennepalvelulakiin. Liikkumisköyhyys liittyy suoraan käytettävissä oleviin tuloihin ja liikkumisen hintaan/kustannuksiin, saavutettavuusköyhyys saavutettavissa oleviin toimintoihin. Pitkällä aikavälillä myös liikenteen ulkoisvaikutukset, onnettomuudet, melu ja päästöt, voivat liittyä liikennepalvelulakiin, jos lain vaikutuksesta liikennejärjestelmässä tapahtuisi tunnistettavia muutoksia.

Pangbournen ym. artikkeli liittyy läheisesti liikenneköyhyyden ja tasa-arvon kysymyksiin muiden yhteiskunnallisten vaikutusten ohella. Siinä hyödynnetään sosio-tekni-
stisten järjestelmien (joita myös MaaS- tai uudet liikennepalvelut ovat) siirtymien monitasoisen perspektiivin lähestymistapaa (*Multi-Level Perspective MLP*). Sen mukaan siirtymä uuteen sositelkniseen järjestelmään voidaan ymmärtää prosessina, jossa hallitseva sositelkninen järjestelmä pysyy ennallaan samalla, kun suhteellisen hitaasti muuttuva laajempi toimintaympäristö pyrkii hidastamaan muutosta ajavia voimia. Kuitenkin rakenteiden ”alatasolla” tapahtuu jatkuvaa uusien teknologioiden ja sosiaalisten innovaatioiden kehittämistä. Aika

237 Liikenteen tutkimuskeskus Verne (2022). Liikenneköyhyys. Verkkosivu, saatavilla: <https://research.tuni.fi/verne/tutkimus/liikennekoyhyys/>.

238 Tiikkaja, H. (2021, 8). Liikenneköyhyys ja tyytyväisyys liikkumiseen Suomessa. Lisensiaatintyö, Tampereen yliopisto. Saatavilla: <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/125182/TiikkajaHanne.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

ajoin mahdollisuuksien avautuessa teknologiat siirtyvät marginaalista hallinnon ja hallinnan tasolle.

Pangbourne ym. toteavat, että käsitteenä MaaS on melko uusi ja nopeasti muuttuva. Oleellista siinä on siihen sisältyvä jokin teknologinen innovaatio, joka yhdistää tiedon liiketoimintamalliin tarkoituksena tuottaa jollain tavoin integroitu mahdollisuus käyttää liikennepalveluja. Keskeistä MaaSin erilaisten mahdollisten vaikutusten kannalta on, että käyttäjät hankkivat liikkumispalveluja useisiin palveluihin kytkeytyvän välittäjän kautta.

Mahdolliset ei-toivotut MaaS-palvelujen vaikutukset voivat liittyä ympäristöön, terveyteen ja hyvinvointiin sekä osallisuuteen yhteiskunnassa (*social inclusion*). Päätelminään Pangbourne ym. toteavat, että liikkumisen tuotteistaminen palveluja paketoimalla edellyttää asiakkaita, jotka haluavat ostaa palveluja. Ollakseen voitollisia MaaS-palvelujen käytön on lisäännäyttävä. Tämä voi johtaa huomattavaan liikkumiseen niillä asiakkailla, joilla on varaa ostaa palveluja. Tämä on kuitenkin vastoin pyrkimyksiä vähentää lisääntyvästä autoliikenteestä aiheutuvia haittoja. Toisaalta palvelut eivät vastaa liikenneköyhydestä kärsivien tarpeisiin. Vaikka voidaan ajatella, että vähävaraisia voitaisiin auttaa jonkinlaisin julkisin tuuin, tämä edellyttäisi MaaS-palveluihin kohdistuvia julkisen sektorin toimenpiteitä. Tämä olisi taas vastoin tavoitetta palvelujen markkinalähtöisyydestä.

MaaS-palveluihin liittyvä lupaus liikkumisen vapaudesta ei ota huomioon vaikutuksia liikenteen ruuhkautumiseen, liikenteen päästöihin ja meluun eikä kasvihuoneilmiön voimistumiseen. Nämä ovat pienten yksilöllisten valintojen kertyviä vaikutuksia. Palvelujen pake-tointi ja palvelujen markkinahinta eivät sisällä yksittäisten matkojen ulkoisvaikutusten todellisia kustannuksia.

MaaS-palvelujen nähdään myös haastavan kaupungin hallinnoinnin tuomalla liikkujille integroitua palveluja samalla, kun liikkumisdatasta tulee kaupallinen tuote. MaaS-palvelut nähdään usein vain liiketoimintamahdollisuutena, vaikka toteutuessaan laajasti niillä on merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia. (Ajankohtaisena esimerkkinä kaupungin hallinnoinnin haastamisesta ovat voimakkaasti lisääntyneet erilaiset mikroliikkumispalvelut, joiden haitallisiin lieveilmiöihin katutilan käytöstä sairaanhoidon kustannuksiin on vaikea puuttua.) Kaupallisia liikkumispalveluja on myös vaikea sisällyttää hallinnon strategiaan suunnitelmiin, minkä vuoksi palveluja tarkastellaan irrallaan laajemmista kehittämistavoitteista.

Edellä esille tuoduissa näkökulmissa ei ole kyse liikennepalvelulain toteutuneista vaikutuksista, vaan tulevaisuudessa mahdollisesti toteutuvista vaikutuksista, joilla on erityinen yhteiskunnallinen ulottuvuus. Niihin on jatkossa syytä kiinnittää huomiota, koska niiden toteutuminen on mahdollista estää oikein suunnatuin politiikkatoimenpitein tilanteessa,

jossa uhkakuvien toteutuminen vaikuttaa todennäköiseltä, tai jossa uhkakuvat ovat jo toteutumassa.

6.4 Lain muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Oikeusministeriön lainvaikutusten ohjeissa on määritelty neljä osa-aluetta, joiden avulla lainsäädännön vaikutuksia voidaan tarkastella yhteiskunnallisen merkittävyyden arvioimiseksi: 1) taloudelliset vaikutukset, 2) viranomaistoimintaan kohdistuvat vaikutukset, 3) ympäristövaikutukset ja 4) muut yhteiskunnalliset vaikutukset.²³⁹ Liikennepalvelulaki voi johtaa merkittäviin yhteiskunnallisiin muutoksiin, jos lain vaikutuksesta:

- liikkumisessa tai kuljetuksissa tapahtuu muutoksia liikkumisen tai kuljetusten kustannuksissa
- liikkumisen tai kuljetusten määrässä tapahtuu oleellisia muutoksia
- kulkumuoto- tai kuljetusmuotojakaumassa tapahtuu oleellisia muutoksia
- liikkumis- tai kuljetuspalvelujen saatavuudessa tapahtuu ajallisesti ja/tai alueellisesti oleellisia muutoksia

Taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia kotitalouksien asemaan, yrityksiin, julkiseen talouteen ja kansantalouteen. Julkiseen talouteen kuuluu myös kuntataloudelliset vaikutukset. Taloudellisten vaikutusten arvioinnin tavoitteena on varmistua siitä, että säädökset tukevat parhaalla mahdollisella tavalla talouskasvua, työllisyyden kehitystä, yritysten toimintaa ja kilpailukykyä sekä kansalaisten hyvinvointia.

Vaikutuksilla viranomaisten toimintaan ja menettelytapoihin tarkoitetaan vaikutuksia viranomaisten keskinäisiin suhteisiin, heidän tehtäviinsä ja menettelytapoihinsa, henkilöstöön ja organisaatioon tai hallinnollisiin menettelyihin ja kustannuksiin. Viranomaisvaikutuksia arvioidaan erityisesti silloin, kun säädösehdotuksen välitön kohdealue on jokin viranomainen tai kun on tarkoitus säätää viranomaisen tehtävistä, toiminnasta tai menettelystä. Esimerkiksi arvioitaessa vaikutuksia valtionhallintoon tulee selvittää, miten säädösehdotus vaikuttaa muun muassa viranomaistoiminnan voimavaroihin, niiden kohdentumiseen tai viranomaisten yhteistyöhön.

Ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005) 2 §:n mukaisesti vaikutuksia ihmisten terveyteen elinoloihin ja viihtyvyyteen; maaperään, vesiin, ilmaan, kasvillisuuteen eliöihin ja

²³⁹ Ks. Vaikutusten arviointi, oikeusministeriö, <https://oikeusministerio.fi/vaikutusten-arviointi>

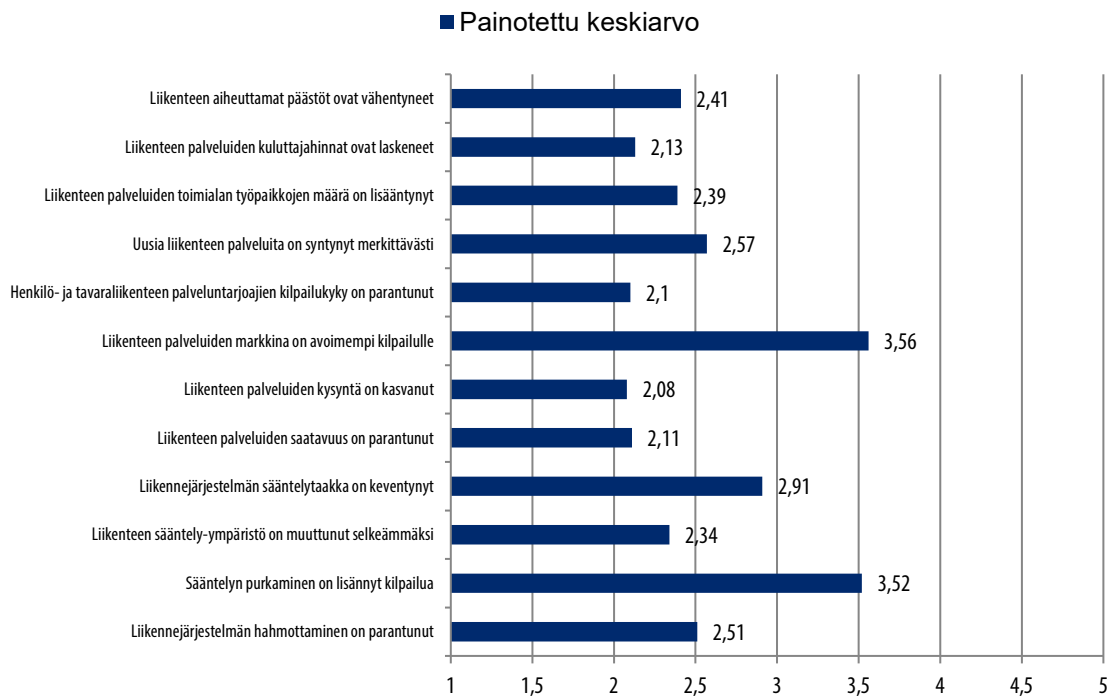
luonnon monimuotoisuuteen; yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön; luonnonvarojen hyödyntämiseen sekä edellä mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.

Muilla yhteiskunnallisilla vaikutuksilla viitataan muun muassa kansalaisten asemaa ja kansalaisyhteiskunnan toimintaa, sosiaaliin ja terveydellisiin, yhdenvertaisuutta, lasten ja sukupuolten tasa-arvoa, kielellisten oikeuksien toteutumista, työllisyyttä ja työelämää, rikosentorjuntaa ja turvallisuutta, aluekehitystä ja tietoyhteiskuntaa koskevia vaikutuksia. Kokonaisuudessaan vaikutukset ulottuvat yhteiskunnan useille eri alueille ja saattavat olla keskenään myös ristiriitaisia, toisiaan poissulkevia tai kielteisiä (esim. ulkoisvaikutusten myötä).

Ympäristövaikutuksia ja makroekonomisia vaikutuksia (esim. verotukseen tai bruttokansantuotteen kasvuun liittyen) on lyhyen tarkasteluvälin ja lain ulkopuolisten vaikutustekijöiden (esim. muu lainsäädäntö tai ohjaus) vuoksi haasteellista vielä todentaa. On suositeltavaa, että näihin liittyviä vaikutuksia ja lain vaikuttavuutta arvioidaan erillisselvitysten avulla. Julkisiin investointeihin kohdistuneita vaikutuksia, esimerkiksi kutsujoukkoliikenteen tai kaupunkijoukkoliikenteen järjestämiseen liittyen, on käsitelty linja-autoliikennettä koskevassa osiossa siltä osin, kun se on aineistollisesti ollut mahdollista. Viranomaistoimintaan kohdistuvia vaikutuksia on käsitelty tämän raportin toimintamuotokohtaisia muutoshavaintoja käsittelevissä osuuksissa.

Laajempien yhteiskunnallisten vaikutusten tunnistamiseksi jälkiarvioinnin aikana toteutetussa sidosryhmäkyselyssä vastaajilta tiedusteltiin heidän näkemyksiään liikennepalvelulain yhteiskunnallisiin tavoitteisiin sidotuista vaikutuksista. 133 vastaajan joukosta erityisesti markkinoiden avaamiseen liittyvät vaikutukset korostuivat. Alla olevassa kuviossa 57 eritellään vastauksien jakaumaa. Vastaajien joukossa oli eniten yritysten edustajia (n. 59 % vastaajista).

Kuvio 57. Liikennepalvelulain yhteiskunnallisesti merkittäviä vaikutuksia, %. Miten arvioisit liikennepalvelulain vaikutuksia seuraavien väittämien osalta? (n = 133) (1 = Täysin eri mieltä, 5 = Täysin samaa mieltä)



Liikennepalvelulain vaikutukset näyttäytyvät kyselyn perusteella kohdistuneen vahvimmin markkinoiden kilpailun lisääntymiseen (3,52) ja avoimempiin markkinoihin (3,56). Muutaman kunta- tai valtiohallinnon alueviranomaisen mukaan sääntelyn purkaminen ei ole kuitenkaan merkittävästi lisännyt kilpailua. Täysin samaa mieltä väitteen kanssa olivat lähtökohtaisesti muutama valtion viraston tai Verohallinnon vastaaja. Sekä ministeriön että yritysten edustajien joukosta suurin osa vastaajista kokee olevansa jokseenkin samaa mieltä. Mielenkiintoisesti merkittävä osa yritysten edustajista kuitenkin kokee, ettei henkilö- ja tavaraliikenteen palveluntarjoajien kilpailukyky ole parantunut,²⁴⁰ eikä sääntelytaakka ole keventynyt.²⁴¹ Yritysten edustajat eivät myöskään laajalti koe, että uusia liiken-

240 70,9 % yritysten edustajista vastasi olevansa joko "täysin eri mieltä" tai "jokseenkin eri mieltä" väittämästä "Henkilö- ja tavaraliikenteen palveluntarjoajien kilpailukyky on parantunut".

241 45,6 % yritysten edustajista vastasi olevansa joko "täysin eri mieltä" tai "jokseenkin eri mieltä" väittämästä "Liikennejärjestelmän sääntelytaakka on keventynyt". "Täysin samaa mieltä" oli vain 9 vastaajaa (11,4 %).

teen palveluita olisi merkittävästä syntynyt²⁴² tai työpaikkojen määrä olisi kasvanut.²⁴³ Oletetuista muutoksista heikoiten koetut vaikutukset kohdistuivat palveluntarjoajien kilpailukykyyn parantumiseen (2,1), palveluiden kysynnän kasvuun (2,08) ja saatavuuteen (2,11) ja kuluttajahintojen laskuun (2,13). Merkittävä osa kysymykseen vastanneista edusti yrityksiä, minkä vuoksi luotettavaa vertailua näkemyseroista julkisen tai yksityisen sektorien edustajien välillä ei pysty toteuttamaan.

Avoimissa vastauksissa yleisin aihe oli liikennealan palveluiden tarjonnan lisääntyminen, johon lailla katsottiin olleen merkittävä vaikutus. Kuitenkin tässä yhteydessä moni vastaaja kiinnitti huomiota siihen, ettei palvelutarjonnan ja kilpailun lisääntyminen ole toteutunut tasaisesti, vaan se on keskittynyt kaupunkeihin tai tiheämmin asutettuihin alueisiin, kun taas haja-asutusalueilla palvelutarjonta on kutistunut entiseen verrattuna (erityisesti arkipäiväliikenteen ulkopuolisina aikoina). Lisäksi joissakin erityisesti taksiliikennettä koskevissa vastauksissa esitettiin, ettei palveluihin kohdistuva kysyntä ole lisääntynyt uudistuksen myötä vaan päinvastoin heikentynyt, johon mahdollisina selityksinä pidettiin muun muassa palvelutason laadun laskua, taksialan kärsimää mainehaittaa ja koronaa. Toisena aiheena moni vastaaja toi esille sen, että kilpailun kiristymisen myötä alalla toimisen kannattavuus on laskenut. Pari vastaajaa myös katsoi, että tällä on osaltaan voinut olla negatiivinen vaikutus liikennepäästöihin muun muassa lisääntyneiden ajomäärävaatimusten sekä entistä ikääntyneemmän kaluston käytön myötä (esim. ei ole varaa investoida uusiin ajoneuvoihin). Kolmantena avoimissa vastauksissa esiintyvänä aiheena oli työntekijöiden saatavuus, jonka katsottiin heikentyneen lain myötä. Erityisesti tämän nähtiin koskettavan vaativia kuljetuksia, kuten esimerkiksi invataksiliikennettä.

Sekä aiemmin esitellyn tilastoaineiston että hankkeessa toteutetun kyselyn avulla voidaan kuitenkin ennakoida joitain laista johdettavia taloudellisia kehityskulkuja. Taloudelliset vaikutukset voivat kohdistua kustannusmuutoksina kotitalouksiin ja yrityksiin sekä myös valtion ja kuntiin (liikennepalvelujen hankkijoina) sekä verotulojen muutosten kautta julkiseen hallintoon. Ainoat selkeästi tunnistettavat, mutta tässä vaiheessa vielä täsmentymättömät vaikutukset syntyvät taksiliikenteessä tapahtuneista muutoksista. Keskimääräinen hintataso on noussut, mutta samalla on syntynyt hintavariaatiota. Taksilupien, taksiajoneuvojen ja samalla myös alalla työskentelevien henkilöiden määrä on lisääntynyt. Vaikutusta valtion ja kuntien verotuloihin ei voi kuitenkaan pitää merkittävänä. Vaikka julkisessa keskustelussa on usein nostettu esiin taksialalla esiintyvistä veronkierrosta, hankkeen

242 45,6 % yritysten edustajista vastasi olevansa joko "täysin eri mieltä" tai "jokseenkin eri mieltä" väittämästä "Uusia liikenteen palveluita on syntynyt merkittävästi". "Jokseenkin samaa mieltä" oli 22,8 % vastaajista ja "täysin samaa mieltä" vain 5 vastaajaa (6,3 %).

243 74,4 % yritysten edustajista vastasi olevansa joko "täysin eri mieltä" tai "jokseenkin eri mieltä" väittämästä "Liikenteen palveluiden toimialan työpaikkojen määrä on lisääntynyt".

aikana toteutetuissa haastatteluissa korostettiin ja Verohallinnon selvityksistä²⁴⁴ tunnistettiin, että harmaan talouden merkittävyyttä on vaikea todentaa.²⁴⁵ Taksitoimialan verotuksellinen merkitys alan koon vuoksi on pieni ja veroseurantaa toteutetaan kohdennetusti, mikä tarkoittaa, että kansallisen kokonaiskuvan määrittely on haastavaa. Toisin sanoen on haastavaa todentaa, että liikennepalvelulailla olisi ollut yhteiskunnallisesti merkittävää taloudellista vaikutusta vaikkakin suurimmat vaikutukset ovat syntyneet välillisesti taksialalla tapahtuneiden muutosten kautta. Nämäkin toisaalta jäävät kokonaisuuden kannalta marginaalisiksi.

Liikenteen palvelujen hintatason muutoksista kattavin seurantatieto käsittelee taksipalveluja. Tilastokeskuksen kuluttajahintaindeksin mukaan taksipalvelujen hinnan nousu vuodesta 2018 vuoden 2021 loppuun mennessä oli keskimäärin noin 30 %, Traficomien hintaseurannan mukaan noin 20 %. Muutos on huomattava erityisesti suhteessa taksipalvelujen tarjonnan lisääntymiseen. Kuitenkin liikkumisen kokonaishintatasoon liittyen kansalaisten näkökulmasta (muut toimintamuodot huomioiden) muutos on vähäinen taksien pienestä, noin prosentin suuruudesta matkasuoriteosuudesta johtuen.

Kuten raportissa on aiemmin korostettu, liikennejärjestelmässä lain voimassaoloaikana tapahtuneet merkittävät muutokset ovat seurausta koronapandemiasta johtuneista liikkumisen muutoksista. Päätelmissä on tältä osin esitetty, että aineistossa ei ole merkkejä siitä, että liikennepalvelulailla olisi ollut mitään oleellisia liikennejärjestelmätason vaikutuksia liikkumiseen ja kuljetuksiin, mutta siitä ei voi myöskään päätellä, että vaikutuksia ei olisi ollut. Tästä seuraa, että myöskään liikennejärjestelmään kokonaisuutena kohdistuvista oleellisista vaikutuksista ei ole merkkejä. Tästä puolestaan seuraa, että lailla ei ole ollut tunnistettavia liikenteestä tai liikenteen päästöistä aiheutuvia merkittäviä vaikutuksia ympäristöön. Näin ollen ei voida todentaa, että lailla olisi toistaiseksi ollut merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia; vaikutukset ovat olleet ensisijaisesti toimintamuoto- tai sektorikohtaisia.

Edellä luvussa 6.3. esitettiin tieteelliseen tutkimukseen perustuvia näkökohtia uusiin liikennepalveluihin pidemmällä aikavälillä mahdollisesti liittyvistä ei-toivotuista ilmiöistä. Ne liittyvät ennen kaikkea yhdenvertaisuuteen liikkumisen palvelujen saatavuudessa (liikenneköyhyys) sekä ympäristöön (liikenteen päästöihin, ruuhkautumiseen ja liikenteen tilankäyttöön). Liikennepalvelulakiin liittyvät positiiviset odotukset voivat toteutua, jos laki tuottaa pidemmällä aikavälillä kysyntää vastaavia uusia, edullisempia palveluja.

244 https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/laajuus/kuvat-videot-ja-tiedostot/2020_01-n%C3%A4k%C3%B6kulmia-taksialan-harmaaseen-talouteen-uuden-liikennepalvelulain-aikana.pdf

245 Esimerkiksi, taksitoimialan yritysten maksamien arvonlisäverojen nettokertymän laskua on vaikea perustella harmaalla taloudella (Emt. s. 32).

7 Johtopäätökset ja kehittämissuositukset

7.1 Johtopäätökset

Pääministeri Sipilän hallituskaudella toteutetun liikennepalvelulain taustalla on noin vuosikymmenen mittainen pyrkimys kehittää liikennepalvelujen asiakaslähtöisyyttä, markkinaehtoisuutta ja yhteentoimivuutta. Nykyisen liikennepalvelulain ensimmäinen kokonaisvaltainen hahmotus toteutettiin Kataisen hallituksen aikana vuonna 2012 laaditussa liikennepoliittisessa selonteossa. Jo siinä hahmoteltiin ajatusta siitä, että kokoamalla liikennepalvelujen lakitasoinen sääntely yhteen lakiin pyritään edistämään liikennejärjestelmän tarkastelemista kokonaisuutena sekä helpotetaan sen eri osien yhteentoimivuutta. Keskeisenä käytännön tavoitteena on ollut näin vauhdittaa uusien innovaatioiden, digitalisaation ja automaation käyttöönottoa sekä liikenne palveluna -konseptin (Mobility as a Service, MaaS) toteuttamista. Uudistusajattelun lähtökohtina ovat markkinaehtoinen toiminta ja käyttäjien tarpeisiin vastaavat, laadukkaat, edulliset ja tehokkaasti tuotetut palvelut. Liikennepalvelulain tavoitteena on ollut mahdollistaa uudenlaisten, eri liikennemuodoista koottujen, sujuvien matkaketjujen tarjoamisen kuluttajille. **Kyse ei siis ole pelkästään Sipilän hallituksen liikennepoliittisesta avauksesta, vaan uudistuksen taustalla on ylihallituskautinen visio älykkään ja kestävä liikenteen suuntaviivoista sekä liikenteen palvelullistamisesta.**

Toisin kuin julkisessa keskustelussa usein esitetään, kyse ei ole pelkästään Suomessa tapahtuvasta liikenteen kehittämisestä. Liikenteen alalla suurin osa säädöspohjasta tulee Euroopan unionista (EU) ja kansainvälisistä järjestöistä (IMO, ICAO, UNECE). Euroopan unionin alueella vuoden 2001 valkoisessa kirjassa käynnistettiin keskustelu liikenteen tulevaisuudesta pitkällä aikavälillä (20–40 vuotta eteenpäin), ja keskustelun tulokset esitettiin komission tiedonannossa ”Kestävä tulevaisuus liikenteelle: kohti yhtenäistä, teknologiavetoista ja käyttäjäystävällistä järjestelmää”. Vuonna 2011 Euroopan komissio julkaisi vuoteen 2050 ulottuvan liikenteen tulevaisuutta käsittelevän valkoisen kirjansa ”Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää”. Joulukuussa 2020 komissio esitteli kestävä ja älykkään liikkuvuuden strategiansa sekä toimintasuunnitelman, johon sisältyy 82 aloitetta sen työn ohjaamiseksi vuoteen 2024 ulottuvalla kaudella. Strategiassa esitetään etenemissuunnitelma, jolla eurooppalainen liikenne ohjataan kohti kestävä ja älykästä tulevaisuutta kymmenen lippulaivahankkeen avulla. Strategian perustana olevat skenaariot ovat samat kuin ilmastotavoitesuunnitelmassa vuodelle 2030. Toisin sanoen **Suomen liikennepalvelu-uudistuksen linjauksia sitovat eurooppalainen ja kansainvälinen sääntely. Niillä alueilla, jossa kansallinen liikkumavara on suurempaa (esim. taksiliikenne ja**

rajapintoihin liittyvät velvoitteet), on Suomi edennyt eurooppalaisessa etulinjassa.

Moni eurooppalainen uudistus on seurannut Suomen esimerkkiä.

Lain tarpeellisuus ja relevanssi

Uudistuksen lähtökohdat ovat kunnianhimoisia, tarpeellisia ja oikean suuntaisia.

Taustalla on myös Suomen hiilineutraaliustavoite vuoteen 2035 mennessä. Se edellyttää liikenteen osalta merkittäviä päästövähennyksiä. Vuoteen 2045 mennessä tavoitellaan kokonaan fossiilitonta liikennettä.

Liikenteen uusien palveluiden (MaaS) edistäminen oli yksi liikennepalvelulain keskeisistä tavoitteista. MaaS nähtiin yhtenä keinona edistää liikennejärjestelmän uudistamista kuluttajaystävällisemmäksi ja vähäpäästöisemmäksi. Samalla tavoitteena oli luoda Suomeen innovaatiovetoista kasvua MaaS-ekosysteemin toimintaedellytyksiä ja kansainvälistä kilpailukykyä parantamalla. Arvioinnin perusteella nämä sääntelyn taustalla olleet tarpeet liikennejärjestelmän uudistamiseksi olivat ja ovat edelleen hyvin relevantteja.

Taksialan suhteen sääntelytarpeet olivat lähtökohtaisesti kaikkein merkittävimmät. Taksiala ei kuulu Euroopan unionin sääntelyn piiriin vaan siihen liittyvä lainsäädäntö on kansallista. Suomessa taksiala on ollut voimakkaasti säänneltyä. Ennen uudistusta ajoneuvo-kohtaisten taksiliikennelupien määrää rajoitettiin alueellisesti. Taksilupa myönnettiin tiettylle asemapaikalle, jossa taksin tuli päivystää vahvistetuilla vuoroilla. Mikäli kyyti vei asemapaikan ulkopuolelle, oli taksin palattava tyhjänä asemapaikalle. Lisäksi taksien enimmäishinnon määrittäminen erillisellä valtioneuvoston asetuksella. Käytäntö kuitenkin osoitti, että enimmäishinta muodostui vakiohinnaksi. Ydintavoitteena taksisääntelyn uudistamisessa oli markkinoiden toiminnan ja vapaan kilpailun edistäminen sekä markkinoille tulon kynnyksen alentaminen. Uudistuksen välttämättömyyttä perusteltiin lisäksi demografisilla muutoksilla (ikäntyvät taksiyrittäjät) ja uusien toimijoiden (esim. Uber) pääsyllä markkinoille. Haastatteluissa ja kyselyssä sidosryhmät totesivat muutoksen tarpeen, mutta muutoksen toteuttamisen tavasta, keinoista ja aikatauluista olisi toivottu laajempaa keskustelua kentän toimijoiden kanssa.

Kaiken kaikkiaan liikennepalvelulain tavoitteet ovat luonteeltaan hyvin kunnianhimoisia. Tavoiteltujen yhteiskunnallisten vaikutusten toteutuminen edellyttääkin systeemisiä muutoksia paitsi liikennejärjestelmässä myös kuluttajien käyttäytymisessä ja markkinoilla. Tällaisten **muutosten toteutuminen vie useita vuosia – joskus jopa vuosikymmeniä – ja edellyttää useiden eri ohjausmekanismien hyödyntämistä.** Toisin sanoen laki yksinään ei pysty vastaamaan laissa esitettyihin tavoitteisiin.

Liikennepalvelulain valmistelu prosessina

Liikennepalvelulaki toteutettiin kolmessa osassa, joista ensimmäinen käsitteli tieliikennettä ja tiedon avaamista (HE 161/2016 vp), toinen tiedon hyödyntämistä ja multimodaaliteettia (HE 145/2017 vp) ja kolmas sellaisia aiheita, joita ei aiemmissa vaiheissa pystytty käsittelemään. **Valmisteluvaiheen yhteydessä järjestettiin useita kuulemisia, työpajoja ja vuorovaikutustilaisuuksia. Lähtökohtaisesti liikennepalvelulain valmistelussa oli hyvä pyrkimys laaja-alaiseen sidosryhmien kuulemiseen.** Lisäksi on muistettava, että jo lain esivalmisteluvaiheessa uudistuksen tavoitteita hahmotettiin erilaisilla yhteistyöfoorumeilla (esimerkiksi ITS-Finlandin tilaisuudet, Uuden liikennepolitiikan klubi).

Liikennepalvelulain tavoitteet, vastuut ja velvoitteet ovat aiheuttaneet jossain määrin hämmennystä ja epäselvyyttä liikennealan toimijoiden keskuudessa. Liikennepalvelulain sisältöjen vaikeaselkoisuuteen kiinnitettiin huomiota myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnoissa vuonna 2018 (ks. PeVL 2/2018 ja Pe VL 42/2018 vp). Myös tämän arvioinnin yhteydessä toteutetussa kyselyssä, haastatteluissa ja työpajoissa kritisoitiin lain epämääräisyyttä ja vaikeaselkoisuutta.

Ylipäätään voidaan kysyä kannattaako jatkossa liikennepalvelu-uudistuksen kaltaisia suuria politiikkauudistuksia toteuttaa yhden laaja-alaisen kokonaislain kautta vai päästäisikö parempaa tulokseen erillislakeja muuttamalla ja muiden sääntely- ja politiikkainstrumenttien (esim. neuvonta, informaatio-ohjaus, kannustimet, omavalvonta) samanaikaisella käyttöönnotolla.

Uudistus oli alun perin tarkoitus toteuttaa kokeilujen kautta. Tästä kuitenkin luovuttiin yhtäältä vahvan poliittisen paineen alla ja toisaalta siitä syystä, että sääntelykokeilut liikenteen alueella olisivat vaatineet kokeilulain säätämistä ja siitä huolimatta olisi todennäköisesti törmätty perustuslaillisiin ja yhdenvertaisuusongelmiin. Toisaalta kokeilut olisivat kuitenkin sopineet hyvin osaksi Sipilän hallituksen ns. kokeilukulttuuria. **Kokeilujen kautta olisi voitu saada realistisempaa markkinatietoa mm. uusien liikenteen palveluiden erilaisista liiketoimintamalleista sekä kyetty hillitsemään osaa taksiliikennettä koskevan sääntelyn purkamisen lieveilmiöistä.**

Lain sisällöllinen vaikeaselkoisuus näkyy myös lain tavoitteiden ja keinojen keskinäis-suhteiden määrittelyssä. Hallituksen esityksissä (HE 161/2016 vp; HE 145/2017 vp ja HE 157/2018 vp) lain kokonaistavoitteista puhutaan varsin yleisellä tasolla. **Hallituksen esityksessä (HE 161/2016) ei esimerkiksi ole liikennemuotoikohtaisesti hahmotettu vaikutusketjuja eli lain tavoitteiden taustalla oleva muutoksen teoria on jäänyt epämääräiseksi.** Tämä epäkohta todettiin mm. vuoden 2018 lain toimeenpanon seurantaraportissa, jossa pyrittiin rekonstruoimaan muutoksen teoriaa mm. tunnistamalla laaja joukko seurantaindikaattoreita, avaamaan vaikutusmekanismeja ja määrittelemään tavoitetasoja eräiden vaikutusketjujen osalta. Tätä vaikeutti erityisesti myös se, että ns.

lähtötasomäärittelyt (baseline) olivat puutteellisia, jolloin myös tavoitteiden asetanta osoittautui mahdottomaksi.

Haastatteluissa nostettiin esiin huomio, jonka mukaan lainvalmistelun puutteellisen tietoperustan ohella **liikennepalvelulain valmistelun kokonaisuutta vaivasi politiikka-valmistelun ja säädösvalmistelun prosessien erillisyy**s. Tämä yhdistyneenä kiireeseen teki kokonaisuudesta epäyhtenäisen ja jätti lain tavoitteisiin eräitä tulkinnanvaraisuuksia kuten tietosäätelyn soveltamisen myötä syntyneet tarpeet yhdenmukaistaa toimialan tiedon jakamisen käytäntöjä sekä tuottaa saataville täysin uutta tietosisältöä digitaalisessa muodossa.

Edellä kuvattujen valmisteluprosessiin liittyvien haasteiden lisäksi liikennepalvelulain päämäärien ja tavoitteiden asetteluun liittyy myös laajempi yhteiskuntapoliittinen näkökulma. **Liikenteen palveluiden kehittäminen ei ole vapaata suunnittelun arvolähtökohdista.** Kyseessä on paitsi markkinoiden toimivuuden lisääminen myös kansalaisten yhdenvertaisuuteen ja julkisen hallinnon tehtäviin liittyviä osa-alueita. Etenkin lain esivalmisteluvaiheessa liikenteen reformin yhteiskunnallinen kehystys oli pitkälti markkinaehtoinen ja teknologiaorientoitunut. Voidaan perustellusti kysyä, olisiko tämän mittaluokan liikennereformin tullut pohjautua laaja-alaisempaan parlamentaariseen keskusteluun. Käytännössä tämä olisi tarkoittanut sitä, että lain valmistelu olisi käynnistynyt laaja-alaisen komitean tai työryhmän kautta ja sen jälkeen kokeilujen ja niistä saatujen tulosten kautta edennyt varsinaiseen lainvalmisteluprosessiin. Näin olisi voitu ennalta ehkäistä esim. nykyisen lain kielteisiä vaikutuksia harvaan asuttujen seutujen liikennepalveluiden saatavuuteen.

Lain toimeenpano, seuranta ja valvonta

Liikennepalvelulain valmistelun yhteydessä eduskunta velvoitti valtioneuvoston seuramaan lain vaikutuksia ja toteuttamaan lyhyen aikavälin arvioinnin heti lain voimaantulon jälkeen vuonna 2018 sekä pidemmän aikavälin seurannan vuonna 2022.

Vuonna 2018 julkaistussa seurantaraportissa todetaan, ettei vertailevaa aikasarjoihin perustuvaa arviointia voitu toteuttaa, koska systemaattista tilastollista ja laadullista tutkimusta liikennejärjestelmän kehityskulkuihin liittyen ei ole tehty. Toisin sanoen, selkeitä vertailukohtia tilanteelle ennen liikennepalvelulain voimaantuloa ei ole. Lisäksi vuonna 2018 raportissa todetaan silloisen aineiston ja arvioinnin heikkoudeksi käynnissä olleen muutosprosessin, joka osaltaan vaikutti tilastojen käytettävyyteen. Vuonna 2018 määriteltiin, että liikennepalvelulakiin liittyviä tiedonkeruumenetelmiä ja aineistoja kootaan ja seurataan systemaattisesti. **Myöhempi seuranta on osoittanut, että tietojen saatavuus on edelleen varsin puutteellista. Tämä on vaikeuttanut myös luotettavan liikennepalveluiden vaikutusten jälkiarvioinnin tekemisen.**

Tässä yhteydessä voidaan todeta, että liikkumista, kuljetuksia, liikennettä ja liikennejärjestelmää sekä liikenteen palveluja käsittelevä seurantatieto on hajanaista, puutteellista ja osin vanhentunutta. Seurantatietoa kerätään eri tarkoituksia varten, eikä liikennepalvelulain vaikutusten kannalta kokoavaa ja rajaavaa seurantatiedon määrittelyä ole tehty.

Lain vaikutukset

Laissa tavoiteltu vaikuttavuus on jäänyt jokseenkin rajalliseksi. Ei ole olemassa selkeää näyttöä siitä, että laissa tavoitellut määrälliset tai laadulliset muutokset toimintamuuodoittain tai liikennejärjestelmässä olisivat merkittävässä määrin johtaneet liikennealan palvelullistumiseen tai toimivien toimintamuodot läpileikkaavien liikennemarkkinoiden luomiseen.²⁴⁶ Palvelukeskeisten innovaatioiden kehittäminen ja markkinaehtoisen toiminnan vahvistuminen on käytännössä keskittynyt taksialaan (ks. kappale 5.3.). Muissa toimintamuuodoissa, sektoreilla tai liikennejärjestelmässä lain aiheuttaman muutospaineen ei voida katsoa johtaneen merkittävästi palvelullistumiseen tai markkinaehtoisuuden toteutumiseen.

Tieliikenteen tavarankuljetukset

Tieliikenteen tavarankuljetuksia koskeva sääntely on pitkälti Euroopan unionista tulevaa ja siinä kansallinen liikkumavara on huomattavasti vähäisempää kuin esimerkiksi taksiliikenteen sääntelyssä. Liikennepalvelulakia laadittiin samanaikaisesti EU:n tieliikenteen liikkuvuuspaketin valmistelun yhteydessä.

Koska liikennepalvelulain säännökset perustuivat tältä osin pitkälti EU-lainsäädäntöön, voidaan katsoa, että nimenomaan liikennepalvelulain vaikutus logistiikka- ja tavaraliikennealan toimintaan on jäänyt jossain määrin vähäisiksi. Merkittävimmät vaikutustavoitteet tavaraliikenteen osalta liittyvät mm. tavarankuljetusta pakettiautoilla ja traktoreilla tarjoavien yritysten määrä kasvuun (etenkin harvaan asutuilla alueille), kuljetusten hintojen alenemiseen ja kaluston käytön tehostumiseen. Lupavaatimuksen poiston odotettiin myös madaltavan alalle tulon kynnystä. Lisäksi oletuksena oli, että erityisesti kiinnostus osa-aikaiseentoimintaan kasvaa lupavaatimuksen poistuttua ja että liikennöintioikeus laajenee muihin liikennemuotoihin. On huomion arvoista, että tieliikenteen tavarankuljetusta harjoittavien yritysten määrä on laskenut viime vuosina, kun taas muuttopalveluita ja muuta posti-, jakelu- ja kuriiritoimintaa harjoittavien yritysten määrä on kasvanut.

²⁴⁶ Erityisesti työpajoissa ja toteutetuissa haastatteluissa kyseenalaistettiin nimenomaan lain merkityksellisyys palvelukeskeisten innovaatioiden tai kilpailukykyyn vahvistamiseksi.

Tavarankuljetusta pakettiautoilla ja traktoreilla tarjoavien yritysten määrän on arvioitu kasvaneen lain vaikutuksesta, sillä lupavaatimusten poiston on oletettu madaltavan alalle tulon kynnystä. Kuitenkaan tilastotietoa, jossa eriteltäisiin juuri pakettiautoilla tai traktoreilla tavarankuljetusta tarjoavien yritysten määrää, ei ole saatavissa. Kotiinkuljetuspalvelujen kysynnän kasvu viime vuosina luultavasti selittää osaltaan muuta posti-, jakelu- ja kuriiritoiminnan kasvua.

Positiivisina muutoksina voidaan todeta, että laki on parantanut muuttopalveluyritysten tai muiden posti-, jakelu- ja kuriiritoimintaa harjoittavien yritysten toimintaedellytyksiä samoin pakettiautoilla tehtävä ammattimainen kuljetus on helpottunut. Tieliikenteen tavarankuljetusten kokonaisuudessa nämä ovat kuitenkin varsin vähäisiä vaikutuksia. Alan suurimpana haasteena on tällä hetkellä osaavan työvoiman saanti ja polttoainekustannusten raju kasvu.

Linja-autoliikenne

Linja-autoliikenteen kohdalla reittiliikennemarkkinat oli jo avattu kilpailulle vuonna 2009 voimaan tulleen joukkoliikennelain myötä. Joukkoliikennelaki sisällytettiin liikennepalvelulakiin. Yhdessä EU:n palvelusopimusasetuksen kanssa tämä oli osin toteuttanut liikennepalvelulaissa myöhemmin esitettyjä kilpailun avaamisen tavoitteita. Linja-autoliikenteen kohdalla kritiikkiä on jonkin verran alan toimijoiden keskuudessa herättänyt se, että liikennepalvelulaki on pääasiassa nostanut esiin alalle tulevien uusien toimijoiden ja innovaatioiden näkökulmaa, mutta unohtanut alan perinteisten toimijoiden toimintaedellytysten vahvistamisen. Tällaista vinoumaa kutsutaan sääntelykirjallisuudessa termillä sääntelykaappaus (regulatory capture). Sääntelykaappaus tarkoittaa tilannetta, jossa sääntelevä taho ajautuu ajamaan sääntelyn kohteen liiketoiminnallista, ideologista tai vähemmistön etua julkisen edun sijaan. Eniten epäselvyyttä uudistus on synnyttänyt reitti- ja aikataulutietojen kokoamisvastuista. Nykyisellään Suomessa ei ole saatavilla kattavaa reitti- ja aikataulukuvausta. Myös tietojen luovuttamiseen liittyviä oikeudellisia ja kannustimiin liittyviä näkökohtia tulisi lain seuraavassa päivitysvaiheessa tarkastella uudelleen.

Reittiliikenne- ja kutsujoukkoliikennelupavaatimuksesta luopumisen arvioitiin lisäävän jonkin verran markkinaehtoisen linja-autoliikenteen tarjontaa. Lupamuutokset mahdollistavat nopeammalla tahdilla tehtävät reittimuutokset ja kutsujoukkoliikennetyyppisten liikumispalvelujen syntymiselle on aiempaa paremmat edellytykset.

Taksiliikenne

Liikennepalvelulain mukaisesti taksisääntelyn uudistamisessa keskeisiksi vaikutustavoitteiksi asetettiin markkinoiden toiminnan ja vapaan kilpailun edistäminen,

markkinoille tulon kynnyksen alentaminen sekä pienten ja keskisuurten yritysten hankintaprosesseihin osallistumismahdollisuuksien lisääminen. Lupasääntelyn kevenemisen arvioitiin lain vaikutusarvioissa johtavan uusien yritysten alalle tuloon ja mahdollistavan yrityskokojen kasvattamisen. Kilpailutilanteen kiristymisen uskottiin johtavan yritysten toiminnan tehostumiseen ja yritysten katteiden alenemiseen. Markkinoiden avaamisen arvioitiin myös parantavan julkisen sektorin mahdollisuuksia hankkia kuljetuspalveluja.

Hinta- ja määrä sääntelyn poistuminen ei ole vain lisännyt kilpailua, vaan on ensimmäisen kerran luonut kilpailutilanteen taksialalla. Kesäkuun 2018 lopussa liikenneluvan haltijoiden (taksiyritysten) lukumäärä oli 7 400. Liikennepalvelulain voimaantulon jälkeen liikenneluvan haltijoiden lukumäärä kasvoi melkein 4 000:lla. Vuoden 2021 lopussa voimassa olevia liikennelupia oli noin 11 200.

Taksiliikennelupien määrän kasvu indikoi uusien yritysten tuloa alalle. Uusien yritysten määrä on ilmeisesti suurempi kuin lupien määrän kasvu, koska osa vanhoista yrittäjistä on julkiseen keskusteluun perustuvien tietojen perusteella lopettanut toimintansa. Yritysten lukumäärän kasvu on ollut suurinta Uudellamaalla. Taksiliikenteen osioon kyselyssä vastanneista (N=77) runsas viidennes oli samaa mieltä väitteen kanssa, että liikennepalvelulaki on parantanut yritysten toimintamahdollisuuksia. Vajaa 40 % vastanneista oli samaa mieltä väitteen kanssa, että liikennepalvelulaki on mahdollistanut uusia palveluja asiakkaille.

On selvää, että enimmäishintasääntelystä luopuminen on tuonut taksipalveluihin kuluttajamarkkinoille hintavariaatiota ja -joustoa. Hinnoittelu voi perustua kiinteään hintaan tai erilaisiin matka- ja aikaveloitusten yhdistelmiin. Taksiliikenteen hinnat (yksittäiset matkat) ovat nousseet selvästi liikennepalvelulain tultua voimaan. Tilastokeskuksen kuluttajaindeksin mukaan nousu vuodesta 2018 vuoden 2021 loppuun mennessä oli keskimäärin noin 30 %, Liikenne- ja viestintäviraston hintaseurannan mukaan noin 20 %.

Taksialan vuotuinen liikevaihto oli ennen koronapandemiaa suuruusluokaltaan runsas miljardi euroa. Liikevaihto lähes kaksinkertaistui vuosien 2000–2010 välillä, mutta sen jälkeen kasvu oli hyvin hidasta. **Koronapandemian vaikutti taksien käyttöön vuonna 2020 niin, että kuukausitasolla käyttö väheni korttimaksujen perusteella suurimmillaan 70 % verrattuna vastaavaan aikaan edellisenä vuonna.** Tämä ei kuitenkaan vaikuttanut hintoihin laskevasti. Hintojen nousu pysähtyi koronapandemian alettua erityisesti kaupunkimaisissa kunnissa. Sen sijaan maaseutumaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa hintojen nousu jatkui hitaana. Liikenne- ja viestintäviraston hintaseurannan mukaan taksien hinnat lähtivät voimakkaaseen nousuun vuoden 2021 puolivälin jälkeen. Taksien hinnoittelua arvioitaessa on syytä huomata, että lähes puolet taksialan liikevaihdosta tulee julkisen sektorin (Kelan ja kuntien) hankkimista tai korvaamista kuljetuksista. Tästä Kelan osuus on

noin kolmasosa. Julkisen sektorin tilaamien palvelujen hinta perustuu kilpailuihin pitkäaikaisiin sopimuksiin, minkä vuoksi taksimarkkinat ovat selvästi kaksijakoiset.

Kelan asiantuntijoiden esittämän arvion **mukaan Kelan maksamien kuljetusten hintataso on laskenut viimeisimmissä kilpailutuksissa noin 10 prosenttia**. Liikennepalvelulain ohella yksityisten markkinoiden toimintaympäristö vaikuttaa Kela-kyytien hankintoihin. Koronapandemia on näkynyt alhaisempana kuntien, kuluttajien ja elinkeinoelämän taksikyytien kysyntänä, mikä on korostanut jatkuvuutta tarjonneiden Kela-kyytien merkitystä ja vahvistanut hintapainetta alaspäin. Hintatason vaihtelun ulkopuolella Kelan kokonaiskustannuksiin on vaikuttanut se, että koronapandemian aikana ei ole yhdistelty matkoja, kuten ennen pandemian alkua. Lisäksi Kelan kustannuksiin on vaikuttanut se, että aikaisempien halvempien menopaluu-kuljetusten sijaan takseille maksetaan nyt erikseen jokaisesta yhdensuuntaisesta matkasta.

Yleisellä tasolla kuluttajien kokemus taksiliikenteen turvallisuudesta on hyvällä tasolla. Vuonna 2018 kaikkien vastausten keskiarvo oli 4,34/5. Vuoteen 2019 kuluttajien kokemus turvallisuudesta laski hieman, pysyen kuitenkin edelleen hyvällä tasolla ollen 4,22/5. Silti alan toimijat ovat tuoneet esiin huolestuttavia tapauksia etenkin pääkaupunkiseudulta, jossa matkustajien turvallisuushaasteiden lisäksi myös kuljettajien turvallisuusongelmia on noussut esiin.

Arviointiin liittyvissä haastatteluissa tuotiin laajasti esiin, että taksipalvelujen alueellinen ja ajallinen saatavuus on heikentynyt, kun takseilla ei ole enää asemapaikka- ja päivystysvelvollisuutta. Äärimmillään tämän on arvioitu johtaneen tilanteeseen, joissa sairaanhoitoa tarvitseva henkilö ei ole saanut haja-asutusalueella kohtuullisessa ajassa taksikuljetusta. Taksipalvelujen tuottaminen on kaupallista toimintaa ja liikennepalvelulailla on pyritty markkinoiden toimivuuden parantumiseen. On selvää, että taksipalvelujen käyttö ei ole subjektiivinen oikeus, mutta liikennejärjestelmän toimivuuden näkökulmasta on perusteltua nostaa esiin kysymys, pitäisikö taksipalvelujen kohtuullinen alueellinen ja ajallinen kattavuus olla vahvemmin esillä. Erityisesti haja-asutusalueilla on tilanteita, joissa oman auton käytön mahdollisuutta ei ole, julkista liikennettä ei ole tarjolla, tai sen palvelutaso on käyttäjän näkökulmasta kohtuuttoman huono. Matkat voivat olla liian pitkiä tehtäväksi kävelen tai pyöräillen. Tällöin ainoaksi vaihtoehdoksi jää taksi. Liikennejärjestelmää ohjaavalla tavoitteen asettelulla ja sitä koskevalla suunnittelulla - ylimmällä tasolla valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa - voidaan asettaa taksipalvelujen kattavuutta koskevia tavoitteita, mutta palvelujen tuotantoa suoraa ohjaavaa vaikutusta niillä ei ole. Lain-säädännöllä olisi periaatteessa mahdollista vaikuttaa tulevaisuudessakin taksien asemapaikkavelvoitteeseen ja päivystykseen, mutta tämä edellyttäisi laajempia muutoksia lain-säädännössä. Periaatteessa olisi myös mahdollista, että kunnat ja valtio (ELY-keskukset) varmistaisivat ostopalveluin palvelujen kattavuuden vastaavasti kuin joukkoliikenteessä. Tämänkaltaiset ratkaisut edellyttäisivät keskustelua riittävän palvelutason määrittelystä

sekä perusteellisia selvityksiä palvelujen nykyisestä kattavuudesta suhteessa palvelujen kysyntään ja erityisesti ostopalvelujen hankinnan kustannusvaikutuksista. Korjaussarjan perusteella käynnistynyt tiedonkeruu tuottaa aikanaan tietoa palvelujen nykyisestä kattavuudesta.

Liikenteen uudet palvelut (maas) ja tietojen yhteentoimivuus

Liikennepalvelulain tietosäätelyn tavoitteena oli mahdollistaa uudenlaisia liikkumisen palveluita parantamalla tiedon yhteentoimivuutta. Tähän pyrittiin erityisesti lakiin sisältyneiden rajapintojen avaamista sekä lippujärjestelmien yhteentoimivuutta koskevien velvoitteiden kautta. Velvoitteisiin liittyvistä haasteista ja tulkintaerimielisyyksistä huolimatta (ks. jäljempänä) rajapintojen avaaminen ja tietojen yhteentoimivuus ovat edistyneet, mikä on osaltaan auttanut parantamaan tiedon yhteentoimivuutta ja sitä kautta vahvistamaan perustaa uusien palveluiden ja MaaS-ratkaisujen kehittymiselle. Velvoitteista on aiheutunut jonkin verran hallinnollista taakkaa ja lisäkustannuksia yrityksille, mutta vaikutukset eivät kuitenkaan näyttäydy kohtuuttomina.

Arvioinnin perusteella on viitteitä siitä, että laki on jossain määrin lisännyt liikennealan innovaatiotoimintaa. Esimerkiksi useat taksi- ja välitysyrietykset ovat kehittäneet uusia digitaalisia palveluita ja sovelluksia. Suomessa on syntynyt lain säätämisen jälkeen myös jonkin verran erilaisia MaaS-pilottikokeiluja ja -palveluja, mutta yhtä poikkeusta lukuun ottamatta nämä yhdistämispalvelut ovat jääneet pääasiassa lyhytikäisiksi eikä niiden skaalaus ole onnistunut. Näin ollen myös uusien liikkumispalveluiden vaikutukset liikennejärjestelmätasolla ovat jääneet toistaiseksi vähäisiksi.

Toistaiseksi laki ei ole onnistunut edistämään uuden (MaaS-)liiketoiminnan tai ratkaisujen kehittymistä siinä määrin, että Suomeen olisi syntynyt merkittävää MaaS-ekosysteemiä. On kuitenkin huomioitava, että MaaS:in kehitys myös globaalisti ei ole ollut toivotun kaltaista, eikä MaaS ole onnistunut lunastamaan sille asetettuja odotuksia muissakaan maissa. Taustalla ovat toisaalta yleisesti MaaS-liiketoimintamalleihin liittyvät haasteet, kuluttajien käyttäytymisessä tapahtuvien muutosten hitaus ja toisaalta alaan hyvin merkittävällä tavalla vaikuttanut koronapandemia.

Suomi on nähty yleisesti yhtenä MaaS:in edelläkävijämaista ja koko MaaS-konsepti on alun perin lähtöisin Suomesta. Luonteeltaan hyvin kunnianhimoinen ja kansainvälisessä kontekstissa poikkeuksellinen liikennepalvelulaki sai aikanaan runsaasti kansainvälistä huomiota ja onnistui aluksi vahvistamaan Suomen kansainvälistä profilia edelläkävijämaana. Sittemmin kansainvälinen kiinnostus on kuitenkin vähentynyt ja samalla Suomen MaaS-ekosysteemin kansainvälinen kilpailukyky näyttäisi viime vuosina enemmän heikentyneen kuin vahvistuneen. Toisin sanoen liikennepalvelulaki ei ole onnistunut toistaiseksi vastaamaan odotuksiin koskien Suomen MaaS-ekosysteemin kansainvälisen

kilpailukyvyyn vahvistamista. On kuitenkin edelleen mahdollista, että lain positiiviset vaikutukset tiedon yhteentoimivuuden parantamiseksi vahvistavat Suomen kilpailukykyä pidemmällä aikavälillä. Tällä hetkellä merkittävää muutosta ei kuitenkaan ole nähtävissä.

Liikennepalvelulaki laadittiin luonteeltaan nk. ”teknologianeutraaliksi”, mikä käytännössä tarkoitti sitä, että laissa ei määritelty tarkasti teknisiä (tai liiketoiminnallisia) ratkaisuja, vaan ne jätettiin tarkoituksella avoimeksi ja markkinoiden ratkaistaviksi. Huolimatta joistakin eriävistä näkemyksistä, lähestymistapaa voidaan pitää perusteltuna, sillä nopeasti muuttuvassa ympäristössä yksityiskohtaiset määrittelyt voivat nopeasti vanhentua tai rajata liikaa eri vaihtoehtoja. ”Teknologianeutraalisuutta” pidetäänkin yhtenä innovaatiomyönteisen lainsäädännön periaatteena.

Toisaalta lainsäädännön ”yleisyys” loi osaltaan pohjaa tulkintaerimielisyyksille eri toimijoiden välillä. Näiden erimielisyyksien voidaan katsoa vaikuttaneen kielteisesti eri toimijoiden väliseen luottamukseen ja siten myös heikentävästi koko MaaS-ekosysteemin kehitykseen. On huomioitava, että toimijoiden väliseen vuoropuheluun, osallistamiseen ja neuvontaan on pyritty kiinnittämään erityistä huomiota koko lain valmistelun ja sen toimeenpanon aikana. Lisäksi toimeenpanon tueksi laadittiin esimerkiksi rajapintoihin liittyviä käytäntösääntöjä eri toimijoiden kanssa yhteistyössä. Jälkikäteen tarkasteltuna nämä toimet ja niihin varatut resurssit kuitenkin näyttävät riittämättömiltä suhteutettuna uudistuksen laajuuteen ja kunnianhimon tasoon.

Erityisen haasteelliseksi on osoittautunut julkisen ja yksityisen sektorin välinen rajapinta. Lain tavoitteena oli mahdollistaa uudenlaisten (markkinaehtoisten) MaaS-liiketoimintamallien kehittymistä. Samalla kuitenkin kaupungeilla ja niiden liikenneoperaattoreilla on hyvin keskeinen rooli koko MaaS-ekosysteemin toiminnassa. Aitoa kumppanuutta ja public-private-yhteistyötä (PPP) ei julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä ole kuitenkaan Suomessa rakentunut merkittävässä määrin. Keskeinen ratkaistava kysymys liittyy ennen kaikkea palveluiden hinnoitteluun ja sitä kautta kannattavien liiketoimintamallien mahdollistamiseen. Lisäksi haasteena näyttävät muihin ohjauskeinoihin kuten esimerkiksi verotukseen ja julkisiin hankintoihin liittyvät kysymykset. Oman erityishaasteensa toimeenpanoon toi myös samoihin aikoihin voimaan tullut yleinen tietosuoja-asetus (GDPR), joka vaikuttaa olennaisesti mm. MaaS:in kannalta olennaisiin kysymyksiin puolesta-asioinnista, tietojen luovuttamisesta ja tunnistautumisesta. GDPR:n ja liikennepalvelulain välinen suhde ja siihen liittyvät tulkinnat aiheuttavat edelleen haasteita lain toimeenpanossa.

Uudistuksen hyvin nopea aikataulu ja lyhyet siirtymäajat ovat olennaisesti vaikuttaneet lain toimeenpanoa sekä MaaS-toimijoiden välisen yhteistyön ja luottamuksen rakentamista. Jälkikäteen tarkasteltuna näyttää siltä, että jonkinlaisen määräaikaisen ja rajatun sääntelykokeilun (ns. sääntelyn hiekkalaatikon) toteuttaminen – yhdistettynä pidempiin siirtymäaikoihin – ennen laajempaa kokonaisuudistusta olisi voinut parantaa

lain vaikuttavuutta. Kokeilun avulla olisi pystytty paremmin ennakoimaan lain vaikutuksia ja toimeenpanoon liittyviä pullonkauloja sekä tuottamaan lisää tietoa eri liiketoimintamallien mahdollisuuksista ja toimivuudesta. Tällaisen kokeilun toteuttaminen oli valmisteluvaiheessa esillä, mutta siitä luovuttiin aikataulusyistä.

Kaiken kaikkiaan liikennepalvelulaki on auttanut parantamaan MaaS-ekosysteemin toimintaedellytyksiä, mutta useista – myös osin itse lakiin liittymättömistä tekijöistä johtuen – tavoitellut vaikutukset ovat jääneet selvästi tavoiteltua pienemmiksi. On epätodennäköistä, että näitä tavoitteita saavutetaan jatkossakaan lakimuutosten kautta, vaan tavoitteiden edistäminen edellyttää ennemmin muiden ohjauskeinojen (esim. verotus ja muut taloudelliset kannusteet) hyödyntämistä.

Vaikutukset liikennejärjestelmään, liikenteen markkinoihin ja yhteiskuntaan

Liikennepalvelulaki vaikuttaa suoraan yhteen liikennejärjestelmän osatekijään, liikenteen palveluihin, ja sitä kautta sillä voi olla vaikutuksia henkilö- ja tavaraliikenteeseen, liikennevälineisiin ja liikennettä ohjaaviin järjestelmiin ja pitkällä aikavälillä myös henkilö- ja tavaraliikennettä palveleviin verkkoihin.

Ennen lain voimaantuloa lisääntyvän kilpailun ja markkinoille tulon helpottamisen arvioitiin johtavan henkilö- ja tavaraliikennemarkkinoiden kasvuun. Myös toimialan työpaikkojen määrän arvioitiin lisääntyvän johtuen kilpailun esteiden poistumisesta sekä koulutusvaatimusten keventämisestä. Lisäksi liikennepalvelulain ennakoitiin vaikuttavan kotitalouksien liikkumispalveluihin käyttämään rahamäärään. Pitkällä aikavälillä liikennepalvelualan tuottavuuden ja tuotoksen nähtiin johtavan bruttokansantuotteen kasvuun.

Liikkumispalvelujen kysynnän arvioitiin kasvavan, sillä vapaampi markkinoille tulo ja kilpailu kannustavat tuottamaan paremmin asiakkaiden tarpeisiin vastaavia palveluja. Paremmien kansalaisten tarpeisiin vastaavien liikennepalveluiden arvioitiin vähentävän oman auton käytön tarvetta. Samalla liikenteestä aiheutuvien negatiivisten ulkoisvaikutusten, kuten melun ja päästöjen, nähtiin vähenevän, johtuen kulkumuotosiirtymästä yksityisautoilusta joukkoliikenteeseen. Kulkumuotosiirtymän arvioitiin vähentävän liikennemääriä ja pysäköintitilan tarvetta, minkä takia liikenneinfrastruktuurin rakentamisen tarpeen ennakoitiin vähentyvän pitkällä aikavälillä.

Merkittävinä liikennejärjestelmätasoisina muutoksina voi periaatteessa pitää selvästi havaittavia muutoksia matkojen määrissä, kohteissa ja/tai eri kulkumuotojen käytössä, jotka heijastuvat väylien palvelutasoon, julkisen liikenteen palvelutasoon ja mahdollisesti myös liikenneturvallisuuteen. Pitkällä aikavälillä tällaiset merkittävät muutokset vaikuttavat väyläverkkojen kehittämistarpeisiin.

Arvioinnin aikana ei ole ollut käytettävissä vastaavaa liikkumista kokonaisuutena kuvaavaa aineistoa kuin vuoden 2016 tilannetta kuvannut valtakunnallinen henkilöliikennetutkimus. Päätelmiä sen jälkeisestä tilanteesta ja mahdollisista muutoksista voidaan kuitenkin tehdä liikennemuoto kohtaisten, liikkumista ja kuljetuksia koskevan tilastoaineiston perusteella.

Liikkumisen määrässä ja erityisesti eri kulkumuotojen käytössä tapahtui huomattava muutos koronapandemian aikana. Sitä ennen liikennepalvelulain voimassaoloaikana 2018–2020 henkilöliikenteen ja kuljetusten suoritteiden kehitys seurasi pitkälle aikaisempaa kehitystä. **Koronapandemian aikana erityisesti joukkoliikenteen käyttö väheni merkittävästi, huomattavasti enemmän kuin henkilöauton käyttö. Myös taksien käyttö väheni merkittävästi koronapandemian alettua.**

Tilastoaineistosta ei voi päätellä liikennepalvelulain mahdollisia vaikutuksia liikkumiseen ja kuljetuksiin. Aineistossa ei ole merkkejä siitä, että liikennepalvelulailla olisi ollut mitään oleellisia liikennejärjestelmätason vaikutuksia liikkumiseen ja kuljetuksiin, mutta siitä ei voi myöskään päätellä, että vaikutuksia ei olisi ollut. Tästä seuraa, että myöskään liikennejärjestelmään kokonaisuutena kohdistuvista oleellisista vaikutuksista ei ole merkkejä. Siten lailla ei ole myöskään ollut tunnistettavia liikenteestä tai liikenteen päästöistä aiheutuvia merkittäviä vaikutuksia ympäristöön.

Sekä tilastoaineistojen että hankkeessa toteutetun kyselyn avulla voidaan kuitenkin ennakoita joitain laista johdettavia taloudellisia kehityskulkuja. Taloudelliset vaikutukset voivat kohdistua kustannusmuutoksina kotitalouksiin ja yrityksiin sekä myös valtion ja kuntiin (liikennepalvelujen hankkijoina) sekä verotulojen muutosten kautta julkiseen hallintoon. Ainoat selkeästi tunnistettavat, mutta tässä vaiheessa täsmentymättömät vaikutukset syntyvät taksiliikenteessä tapahtuneista muutoksista. Keskimääräinen hintataso on noussut, mutta samalla on syntynyt hintavariaatiota. Taksilupien, taksiajoneuvojen ja samalla myös alalla työskentelevien henkilöiden määrä on lisääntynyt. Vaikutusta valtion ja kuntien verotuloihin ei voi kuitenkaan pitää merkittävänä. Julkisessa keskustelussa on usein nostettu esiin taksialalla esiintyvä veronkierto, mutta hankkeen aikana toteutetuissa haastatteluissa korostettiin ja Verohallinnon selvityksistä tunnistettiin, että harmaan talouden merkittävyyttä on vaikea todentaa. Taksitoimialan verotuksellinen merkitys alan koon vuoksi on pieni ja veroseurantaa toteutetaan kohdennetusti, mikä tarkoittaa, että kansallisen kokonaiskuvan määrittely on haastavaa. Toisin sanoen on haastavaa todentaa, että liikennepalvelulailla olisi ollut yhteiskunnallisesti merkittävää taloudellista vaikutusta vaikkakin suurimmat vaikutukset ovat syntyneet välillisesti taksialalla tapahtuneiden muutosten kautta. Nämäkin toisaalta jäävät kokonaisuuden kannalta marginaalisiksi. Näin ollen ei voida todentaa, että lailla olisi toistaiseksi ollut merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia; vaikutukset ovat olleet ensisijaisesti toimintamuoto- tai sektorikohtaisia.

Liikennepalvelulain voimaantulosta kulunut aika on hyvin lyhyt liikennejärjestelmätasojen muutosten realisoitumisen kannalta. On epärealistista ajatella, että vajaassa viidessä vuodessa olisi tapahtunut merkittäviä – tai edes selvästi havaittavia – muutoksia järjestelmässä, joka on asemoitunut vahvasti nykyiseen tilanteeseen tukeutuen toisaalta hyvin suureen yksityiseen henkilöautokantaan ja toisaalta hyvin hitaasti muuttuvaan väyläverkkoon. Sen vuoksi on perusteltua tarkastella liikennepalvelujen muutoksen mahdollisia vaikutuksia pidemmällä, vähintään 10–15 vuoden aikavälillä. Tämä koskee erityisesti ns. MaaS-palvelujen laajenemisen vaikutuksia myös niihin liittyvien mahdollisten odottamattomien, ei-toivottujen vaikutusten osalta.

7.2 Kehittämissuosituks

Kehittämissuositus 1.	Älykkään ja kestävä liikenteen edistämistä tulee jatkaa liikennepalvelulain viitoittamalla tiellä. Tämä edellyttää kuitenkin lisääntyvää yhteistyötä eri toimi- ja hallinnonalojen välillä sekä uudenlaisia julkisten ja yksityisten toimijoiden kumppanuuksia sekä merkittäviä taloudellisia lisäpanostuksia tulevan hallituskauden aikana. Budjetti- ja informaatio-ohjausta on vahvistettava monitahoisen ja -alaisen yhteistyön edistämiseksi liikenteen palveluiden parantamiseksi.
<i>Perustelu:</i>	Suomi on ollut eurooppalainen edelläkävijä älykkään ja kestävä liikenteen ratkaisissa. Jälkiarviointi on kuitenkin osoittanut, että uusia digitaalisia palveluita ei ole syntynyt täysin odotusten mukaisesti eikä Suomen kansainvälinen kilpailukyky ole merkittävästi vahvistunut. On olemassa riski, että Suomi jää jälkeen liikenteen palveluiden kansainvälisestä kehityksestä ja alan huippumaista. Myös Euroopan unionin sääntely on ottamassa aikaisempaa kunnianhimoisempia askeleita älykkään liikenteen kehittämisessä.
Kehittämissuositus 2.	Liikenteen kehittämisen visiosta tulee käydä laajaa yhteiskunnallista keskustelua. Samalla liikkumisen alueellisista ulottuvuuksista ja yhteyksistä myös muihin politiikkasektoreihin, kuten ilmastopolitiikkaan, innovaatiopolitiikkaan ja energiapolitiikkaan tulee ottaa nykyistä vahvemmin huomioon.
<i>Perustelu:</i>	<i>Liikennealan murros on systeeminen muutosprosessi, jonka hyödyt ja vaikuttavuus näkyvät vasta pitkän ajan kuluttua. Liikenteen palveluiden parantaminen edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa liikkumisen kehittämiseen liikennepalvelulain vision mukaisesti. Liikennealan kehittämisen suuri visio ei saa hukkaa sääntelyteknisten tarkistusten ja muutosten alle. Liikennepalvelu-uudistuksen suuria tavoitteita ei juurikaan tunneta asiantuntijayhteisön tai liikennealan ulkopuolella.</i>

Kehittämissuositus 3.	Liikennepalvelulain tavoitteiden saavuttamista tulee tukea muiden sääntely- ja politiikkainstrumenttien (esim. informaatio-ohjaus, kannustimet ja taloudellinen tuki) avulla. Onnistuneella ohjausinstrumenttien yhteensovittamisella voidaan tukea lain onnistunutta toimeenpanoa.
<i>Perustelu:</i>	Liikennepalvelulain yhteydessä ei täysimääräisesti hyödynnetty muita sääntely- ja politiikkainstrumentteja. Tämä yhdessä koronapandemian kanssa on vaikuttanut siihen, että lain onnistuneen toimeenpanovaiheen edellyttämää yhteistyötä ja verkostoitumista ei ole syntynyt. Esimerkiksi MaaSiin liittyviä tavoitteita olisi mahdollista tukea verotuksen ja muiden taloudellisten kannusteiden keinoin.
Kehittämissuositus 4.	Suurissa liikenteen palveluihin liittyvissä uudistuksissa tulisi hyödyntää rajattuja ajallisia ja paikallisia kokeiluja mahdollisuuksien mukaan. Keskeisiä säädöksiä tulee valmistella erillisten (innovaatiomyönteisten) sääntelykokeilujen (esim. sääntelyn hiekkalaatikoiden) avulla ja varmistaa suunnitellun vaikutusmekanismin sopivuus. Tämä tarjoaa mahdollisuuden aitoon yhteiskehittämiseen toimialan yritysten ja järjestöjen kautta. Varsinainen säädösvalmistelu olisi syytä jaksottaa siten, että kokeilujen kautta kerätty tieto voidaan parhaiten hyödyntää.
<i>Perustelu:</i>	Kilpailun ja markkinoiden avaamiseen sekä innovaatioiden synnyttämiseen liittyy aina vahvoja toimijoiden käyttäytymisen muutokseen vaikuttavia tekijöitä. Näitä on lähes mahdoton selvittää ilman selkeästi määriteltyjä kokeiluja, joiden avulla esimerkiksi ajallisia tai paikallisia vaikutuseroja olisi tunnistettavissa ja ennakoitavissa. Esimerkiksi liikennepalvelu-uudistuksen taksiosioon ja MaaS-ekosysteemin kehittämiseen liittyvät toimeenpanohaasteet olisivat todennäköisesti tulleet esiin sääntelykokeiluissa.
Kehittämissuositus 5.	Liikenne- ja viestintäministeriön tulee jatkossa kiinnittää huomiota lainvalmistelu- ja politiikkaprosessin yhteensovittamiseen sekä lain tavoitteiden ja niiden taustalla olevan muutoksenteorian soveltamiseen. Muutosten vaikutusketjut tulee kuvata tavalla, joka mahdollistaa hallituksen esitysten tai sääntelykorjausten kirjallista kommentointia. Mahdollisuuksien mukaan tavoitteiden kohdalla ja tavoitteiden saavuttamiseksi tulisi selvästi määritellä relevantit muutosta seuraavat indikaattorit sekä niiden mukaiset lähtötilanne- ja tavoitearvot.
<i>Perustelu:</i>	Liikennepalvelulain seurannan yhteydessä havaittiin, että uudistuksen (esimerkiksi hallituksen esityksissä määriteltyjen) liikennepoliittisten tavoitteiden ja säädöstekstien sisällöt eivät kaikilta osin kohdanneet. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta moitti lakia sisällöltään epäselväksi.

Kehittämissuositus 6.	Lain vaikutusten seurannassa ja arvioinnissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota yhteiskunnallisiin vaikutuksiin, mukaan lukien perusoikeusvaikutuksiin (erityisesti vaikutuksiin tasa-arvoon kansalaisten ja alueiden välillä), ympäristöön sekä liikennejärjestelmän ja yhdyskuntarakenteen vuorovaikutuksen kautta kaupunkien kehitykseen ja kehitysedellytyksiin. Tämä edellyttää ennakoarviointien nykyistä vahvempaa resursointia ja ennakoarviointiosaamisen vahvistamista ministeriöissä.
<i>Perustelu:</i>	Liikennepalvelulain ennakoarvioinneissa yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi jäi varsin puutteelliseksi. Lain vaikutuksia (liikennejärjestelmän näkökulmasta) on yksilöitävä seuraamalla ensisijaisesti liikenteen palveluissa tapahtuvia muutoksia, ja arvioimalla niiden perusteella, heijastuvatko muutokset koko liikennejärjestelmään (myös alueellisesti tai paikallisesti tarkasteltuna).
Kehittämissuositus 7.	Taksipalvelujen saatavuuden seurantaan on kiinnitettävä jatkossa erityistä huomiota. Palvelujen riittävän saatavuuden varmistaminen vähäisen kysynnän ajan-kohtina ja alueilla edellyttää ensi vaiheessa palvelujen tarjonnan ja kysynnän suhteen arviointia eri olosuhteissa, keskustelua palvelujen riittävyyden määrittelystä ja mahdollisesti tarvittavien toimenpiteiden kartoittamista.
<i>Perustelu:</i>	Taksipalvelujen alueellinen ja ajallinen saatavuus on ilmeisesti heikentynyt uuden lain myötä vähäisen kysynnän alueilla, kun takseilla ei ole enää asemapaikka- ja päivystysvelvollisuutta. Palvelujen tarjontaa ja saatavuutta koskevaa tietoa on alettu kerätä, mutta arviot muutoksista täsmentyvät vasta myöhemmässä vaiheessa.
Kehittämissuositus 8.	Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi selvittää millaisia ohjeita ja tarkennuksia tarvitaan lain toimeenpanon varmistamiseksi. Erityisesti viranomaisten välisiä toimenpidevastuita olisi kirkastettava ja tarvittaessa liikennepalvelulain vaikutuksia viranomaistoimintaan tulisi arvioida kohdennetun erillisselvityksen avulla.
<i>Perustelu:</i>	Nykyisellään lain toimeenpanoon on vaikuttanut koettu lain tulkinnanvaraisuus ja sisällölliset epäselvyydet (vrt. suositus 5). Esimerkiksi osa hankkeen aikana haastatelluista viranomaisista koki, että samoja taksiliikenteen seurantaan liittyviä toimenpiteitä tehdään joskus useammassa virastossa samanaikaisesti epäselvien toimenpidevastuiden vuoksi. Lain vaikutuksia viranomaisten toimintaan ei pystytty kattavasti tässä hankkeessa selvittämään, mutta vaatisi yksityiskohtaisempaa tarkastelua hallinnollisen tehokkuuden parantamiseksi.
Kehittämissuositus 9.	Liikennepalvelulain pidemmän aikavälin vaikuttavuudesta tulisi teettää erillinen seurantatutkimus vuosien 2025-2027 aikana, jolloin olisi mahdollista arvioida lain pidemmän aikavälin vaikutukset sekä ottaa huomioon koronapandemian aiheuttamat häiriötekijät. Myöhemmässä jälkiarvioinnissa olisi erityisellä tarkkuudella huomioitava liikennejärjestelmässä ja -markkinoilla tapahtuneita muutoksia koronapandemian jälkeen.
<i>Perustelu:</i>	Liikennepalvelulain systeemisten vaikutusten syntyminen vie pitkän ajan. Tässä arvioinnissa on keskitytty pääasiassa lyhyen aikavälin vaikutuksiin ja sidosryhmien näkemyksiin lain tavoitteiden ja toimeenpanon onnistuneisuudesta.

LÄHTEET

- Aapaoja, A., Eckhardt, J. & Nykänen, L. (2017): Business models for MaaS. Seminar paper for 1st International Conference on Mobility as a Service, Tampere 28.–29.11.2017.
- Ahonen, P. & Uusikylä, P. (2020): Oppeja maailmalta: lainsäädännön jälkiarviointi lisää avoimuutta. Policy Brief 26/2020. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Valtioneuvosto, Helsinki.
- Arias-Molinares, D. & J. C. García-Palomares (2020): The Ws of MaaS: Understanding mobility as a service from a literature review. *IATSS Research* 44: 3, 253–263.
- Arthur D. Little Consulting (2021): Beyond MaaS: How to Realize the Promise or Mobility- as-a-Service.
- Audouin, M. & Finger, M. (2019): Empower or Thwart? Insights from Vienna and Helsinki regarding the role of public authorities in the development of MaaS schemes. *Transportation Research Procedia* 41, 6–16.
- BIS Research (2021): Mobility As A Service Market - A Global and Regional Analysis: Focus on Mobility As A Service Applications.
- Brown, C., Hardman, M., Davies, N. & Armitage, R. (2022): Mobility as a Service: Defining a Transport Utopia. *Future Transportation* 2, 300–309.
- Business Finland (2018): Liikkumisen palvelujen kasvumoottori kehittää miljardi-luokan ekosysteemiä. <https://www.businessfinland.fi/ajankohtaista/caset/2018/liikkumisen-palvelujen-kasvumoottori-kehittaa-miljardiluokan-ekosysteemia>
- Cities Today (2021): MaaS Faces its Make-Or-Break Moment, <https://cities-today.com/maas-faces-its-make-or-break-moment>
- Ehresmann, A., Tuomi, I., Miller, R., Béjean, M. & Vanbremeersch, J-P. (2018): Towards a formal framework for describing collective intelligence knowledge creation processes that ‘use-the-future’. Teoksessa R. Miller (toim.), *Transforming the future. Anticipation in the 21st Century* (ss. 66–91). London: Routledge.
- Euroopan komissio (2014): To develop and validate a European passenger transport information and booking system across transport modes. Final report.
- Euroopan komissio (2021): ELISE – European Location Interoperability Solutions for e-Government. <https://joinup.ec.europa.eu/collection/elise-european-location-interoperability-solutions-e-government/inspire-support-multi-modal-travel-information-services>
- Eurostat (2022): ICT Usage in enterprises (Science, technology & digital society). https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/science?lang=en&subtheme=isoc.isoc_e&display=list&sort=category&extractionId=ISOC_CIWEB.
- EV 27/2017 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki 2017.
- Geels, F. W. & Kemp, R. (2007): Dynamics in Socio-Technical Systems: Typology of Change Processes and Contrasting Case Studies. *Technology in Society* 29(4): 441–455.
- Geels, F. W. (2002): Technological transitions as evolutionary configuration processes: A multi-level perspective and a case-study. *Research policy*, 31(8/9), 1257–1274.
- Geels, F.W. & Schot, J. (2007): Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy*, Vol. 36, 399–417

- Geels, F.W. (2004): From Sectoral Systems of Innovation to Socio-Technical Systems: Insights about Dynamics and Change from Sociology and Institutional Theory. *Research Policy*, 33, 897-920.
- Goulding, R. & M. Kamargianni (2018): The Mobility as a Service Maturity Index: Preparing the Cities for the Mobility as a Service Era. *Proceedings of 7th Transport Research Arena TRA 2018*.
- HE 145/2017 vp. Hallituksen esitys laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki 2017.
- HE 161/2016 vp. Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki 2016.
- HE 45/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maantielain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki 2018.
- Heikkilä, S. (2014): *Mobility as a Service - A Proposal for Action for the Public Administration, Case Helsinki*. Aalto University
- Helsingin hallinto-oikeus (2020): Päättös. Diaarinumero 07091/19/7599. Liikenteen palvelujen valvonta-asiaa koskeva valitus
- Helsingin poliisilaitos (27.11.2021): Taksiliikenteen valvontaisku osoitti puutteita Helsingissä. Tiedote. <https://poliisi.fi/-/taksiliikenteen-valvontaisku-osoitti-puutteita-helsingissa>.
- Holm, P. (2018): *Taksien Palvelututkimus 2018*. Suomen Taksiliitto.
- HSL (2020): Tilinpäätös 2019.
- HSL (2021): Tilinpäätös 2020.
- HSL (2022). *Matkustajamäärien seuraaminen*. Tutkimus, saatavilla: www.hsl.fi/hsl/tutkimukset/matkustajamäärien-seuranta
- HSL (2022): Tilinpäätös 2021.
- Intelligent Transport (2021): MaaS market to be worth \$40.1 billion by 2030. <https://www.intelligenttransport.com/transport-news/131444/maas-market-to-be-worth-40-1-billion-by-2030/>
- International Transportation Forum (2020): *Integrating Public Transport into Mobility as a Service*. OECD/ITF.
- ITF (2021): *The Innovative Mobility Landscape: The Case of Mobility as a Service*. International Transport Forum Policy Papers, No. 92, OECD Publishing, Pariisi, s. 18.
- Jittrapirom, P., Marchau, V., van der Heijden, R. & Meurs, H. (2018): Dynamic adaptive policy-making for implementing Mobility-as-a Service (MaaS), *Research in Transportation Business & Management* 27, 46–55.
- Järvi, K. & Kortelainen, S. (2017): Taking stock of empirical research on business ecosystems: a literature review. *Int. J. Business and Systems Research* 11: 3, 215–228
- Kamargianni, M. & M. Matyas (2017): The Business Ecosystem of Mobility-as-a-Service. In: Crites, JM. (toim.): *Proceedings of 96th Transportation Research Board Annual Meeting*, 8-12 January 2017.
- Karjalainen, J. & Miettinen, K. (2018): *Liikennepalvelulain seurantaraportti*. Liikenne ja viestintäministeriön julkaisu 14/2018. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161242>
- Karlsson, I.C.M., Mukhtar-Landgren, D., Smith, G., Koglin, T., Kronsell, A., Lund, E., Sarasini, S. & Sochor, J. (2020): Development and implementation of Mobility-as-a-Service – A qualitative study of barriers and enabling factors. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 131, 283–295

- Keinänen, A. & Pajuoja, J. (2020): Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.
- Kela (23.8.2022): Kela-taksien kilpailutus säästää sekä asiakkaan että valtion rahoja, <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/6761> (haettu 1.9.2022)
- Kela (4.3.2022): Kilpailun lisääntyminen näkyy Kela-taksien hankinnoissa, <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/6525> (haettu 1.9.2022)
- Kivimaa, P., Järvenreuna, V., Hildén, M. & Temmes, A. (2021): Analyysi: Julkishallinnolla on tärkeä rooli kestävyysmurrosten kehittämisessä. Oppia MaaS-liikennepalveluiden alkuvaiheista. Aalto-yliopiston julkaisusarja KAUPPA + TALOUS 5/2021.
- KKV (2020): Taksimarkkinaselvitys, muistio 20.1.2020.
- KKV (2022): Kilpailun lisääntyminen on johtanut raideliikennemarkkinoilla sadan miljoonan euron hyötyihin kuluttajille ja veronmaksajille, Tiedote, 9.6.2022. <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/tiedotteet/kilpailun-lisaantymisen-on-johtanut-raideliikennemarkkinoilla-sadan-miljoonan-euron-hyotyihin-kuluttajille-ja-veronmaksajille/>
- Koskinen, J. (2021): Liikennemarkkinakatsaus 26.5.2021. Julkaisematon.
- Laki kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä 693/2006.
- Laki kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta 262/2013.
- Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä 503/2005.
- Laki liikenteen palveluista 320/2017.
- Lampinen, S. (2015): Tässä tie, missä kaupunki? Liikennesuunnittelu ja yhdyskuntarakenteen hajautuminen. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu.
- Liikennevirasto (2015): Kansalaisten tyytyväisyys liikennejärjestelmään ja matkaketjuihin. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 52/2015.
- Liikennevirasto (2017): Kansalaisten tyytyväisyys liikennejärjestelmään ja matkaketjuihin 2017. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 45/2017.
- Liikenteen tutkimuskeskus Verne (2022): Liikenneköyhyys. Verkkosivu, saatavilla: <https://research.tuni.fi/verne/tutkimus/liikennekoyhyys/>.
- Liljamo, T. (2018): Suomalaisten mielipiteitä MaaS-palveluista, liikennejärjestelmästä ja ilmas-tostrategiasta: tuloksia kansalaiskyselystä. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto, Liikenteen tutkimuskeskus Verne.
- Luukkonen, E. (2021): Taksipalveluiden julkinen kilpailutus. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 8/2021.
- LVM (11.6.2020): Taksisaantelyn epäkohtia ryhdytään korjaamaan. Tiedote, saatavilla: <https://www.lvm.fi/-/taksisaantelyn-epakohtia-ryhdytaan-korjaamaan-1209007>
- LVM (2012): Kilpailukykyä ja hyvinvointia vastuullisella liikenteellä. Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle 2012. Ohjelmia ja strategioita 2/2012.
- LVM (2020): Taksisaantelyn toimivuus. Arviomuistio.
- LVM (27.4.2017): Liikennepalvelulain toinen vaihe lausuntokierrokselle. Tiedote, saatavilla: <https://www.lvm.fi/-/liikennepalvelulain-toinen-vaihe-lausuntokierrokselle-930012>
- LVM (3.12.2009): Palvelusopimusasetus PSA voimaan. Uutinen, <https://www.lvm.fi/-/palvelusopimusasetus-psa-voimaan-716014>.
- LVM (8.4.2021): Taksilainsäädännön muutokset voimaan pääosin 1. toukokuuta. Tiedote, saatavilla: <https://www.lvm.fi/-/>

- taksilainsaadannon-muutokset-voimaan-paaosin-1-toukokuuta-1265462?fbclid=IwAR1N-mgLCzi2gS8l6FzVKABfcy1M8l0pFV7pGB9U8DY5EBDiO3qPFZxhcnAw
- Metsäranta, H., Weiste H., & Hillo, K. (2018): Selvitys liikennepalvelulain mukaisista seuranta- ja yhteensovittamistehtävistä. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 12/2018.
- Mladenović, M. N. & Haavisto, N. (2021): Interpretative flexibility and conflicts in the emergence of Mobility as a Service: Finnish public sector actor perspectives. *Case Studies on Transport Policy* 9: 2, 851–859.
- Mladenovic, M. N., Haapamäki, T., Koste, O.-W., Mäkinen, S., Neuvonen, A., Weckström, C. (2021): Liikkumisen kestävien palvelumarkkinoiden ohjauskeinot (LIIKE-PALO). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:55.
- Narupiti, S. (2019): Exploring the possibility of MaaS service in Thailand, implications from the existing conditions and experts' opinions on "Who should be the MaaS provider in Bangkok?". *IATSS Research* 43: 4, 226–234.
- Nordic Policy Center (2022): Finland's Mobility as a Service Legislation. https://www.nordicpolicycentre.org.au/mobility_as_a_service_legislation_in_finland
- OECD/ITF (2017): Shared Mobility Simulations for Helsinki. International Transport Forum: Pariisi.
- Ojala, L., Paimander, A., & Friman, E. ym. (2021): Maanteiden henkilöliikenteen markkinatilanne-kartoitus. Logscale Oy. Julkinen lyhennelmä 27.4.2021.
- Oulun poliisilaitos (24.10.2021): Valvonta osoitti puutteita taksiliikenteessä Oulun seudulla. Tiedote. <https://poliisi.fi/-/valvonta-osoitti-puutteita-taksiliikenteessa-oulu-seudulla>
- Pangbourne, K., Mladenovic, M., Stead, D. & Milakis, D. (2020): Questioning mobility as a service: Unanticipated implications for society and governance. *TRANSPORT RESEARCH PART A: POLICY AND PRACTICE*, 131, 35-49.
- PeVL 46/216 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki 2017.
- Rantala, K., Järvikangas, I., Pitzén, S., Kautto, P., Ahonen, P., Uusikylä, P., Jaakkola, S., Saarela, S.-R., Aaltonen, O.-P. & Carling, C. (2021): Lakien toimivuuden seuranta ja jälkiarviointi. Nykytilan kuvauksesta kehittämisehdotuksiin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:28. Valtioneuvosto, Helsinki.
- Rautiainen, S. (2020): Harvaan asutun maaseudun liikennepalvelut Pohjois-Savossa. Selvitys liikennepalvelulain ja Kela-taksuudistuksen vaikutuksista.
- Serafimova, T. (2020): Covid-19: An Opportunity to Redesign Mobility Towards Greater Sustainability and Resilience? European University Institute.
- Shaheen, S., Cohen, A. & Zohdy, I., ym. (2016): Shared Mobility: Current Practices and Guiding Principles. U.S Department of Transportation.
- Sihvola, T., Moilanen, P., Blomqvist, P., Liimatainen, H. ja Kujala, R. (2021): Liikenteen palveluistumisen vaikutukset liikenteen kasvihuonepäästöihin. Liikenne- ja viestintäministeriö: Helsinki.
- Smith, G., Sochor, J. & Sarasini, S. (2017): Mobility as a Service: Comparing Developments in Sweden and Finland. ICoMaaS 2017 Proceedings.
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Alueellinen yritystoimintatilasto [verkkajulkaisu]. ISSN=2342-6241. Helsinki: Tilastokeskus. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/alyr/>
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Alueellinen yritystoimintatilasto [verkkajulkaisu]. ISSN=2342-6241. Helsinki: Tilastokeskus. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/alyr/>
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Moottorijajoneuvokanta [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-856X. Helsinki: Tilastokeskus. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/mkan/>

- Suomen virallinen tilasto (SVT): Tieliikenneonnettomuustilasto [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-758X. Helsinki: Tilastokeskus. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/ton/>
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Tieliikenteen tavarankuljetukset [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-2995. Helsinki: Tilastokeskus. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/kttav/tau.html>
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Tietilasto [verkkojulkaisu]. ISSN=2670-336X. 2021. Helsinki: Tilastokeskus. <https://www.stat.fi/julkaisu/cktdw8e81z710b55v857cy2m>
- TaVL 40/2016 vp. Talousvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki 2016.
- Terveys ja hyvinvoinnin laitos (2020): Vammaispalvelut 2019 – Kuntakyselyn osaraportti. Tilasto-raportti 37/2020.
- Tiikkaja, H. (2021): Liikenneköyhyys ja tyytyväisyys liikkumiseen Suomessa. Lisensiaatin-työ, Tampereen yliopisto. Saatavilla: <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/125182/TiikkajaHanne.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Tilastokeskus (2022): Kuorma-autoilla kuljetettiin tavaroita vuonna 2021 hieman edellisvuotta vähemmän. Tiedote, saatavilla: www.stat.fi/julkaisu/cktmarmw5gy60c002pblydl5, viitattu 5.8.2022
- Trafi (2018): Vuoden 2018 alusta voimaan astunut rajapintojen avaamisvelvoite viranomaisnäkökulmasta. Diaesitys. Liikenteen turvallisuusvirasto.
- Trafi (2020): BVG Jelbi – world's most extensive Mobility as a Service in Berlin, saatavilla <https://www.trafi.com/bvg-jelbi-maas-berlin/>
- Traficom (1.7.2019): Liikennemarkkinoiden uudistaminen ja kasvu vaativat avoimuutta ja tiedon luovuttamista muiden hyödynnettäväksi – Traficomien valvonta tuottanut jo tuloksia. Uutinen. <https://www.traficom.fi/fi/ajankohtaista/liikennemarkkinoiden-uudistuminen-ja-kasvu-vaativat-avoimuutta-ja-tiedon>
- Traficom (14.1.2021): Rajapintakäytännöt. <https://www.liikkumisenrajapinnat.fi/fi/rajapintakaytannot>
- Traficom (2019): Kansalaisten tyytyväisyys liikennejärjestelmään ja matkaketjuihin 2019. Traficomien julkaisuja 28/2019.
- Traficom (2020): Julkisen liikenteen suoritetilasto. Julkisen liikenteen liikevaihto, 2015-2020. Tilastotietokanta. Julkisen liikenteen suoritetilasto.
- Traficom (2020): Taksiliikenteen koettu palvelutaso vuonna 2019 - kyselytutkimus. Traficomien julkaisuja 7/2020.
- Traficom (2020): Taksiliikenteen vaikutusten seuranta. Traficomien julkaisuja 3/2020
- Traficom (2021): Liikennemarkkinakatsaus. Esitetty Liikennemarkkinafoorumissa 1.12.2021.
- Traficom (2022): Henkilö- ja tavaraliikenteen luvat. <https://liikennefakta.fi/fi/markkinat/markkinoiden-toimivuus-ja-vaikuttavuus/henkilo-ja-tavaraliikenteen-luvat> (haettu 28.6.2022)
- Traficom (2022): Kansalaisten tyytyväisyys liikennejärjestelmään ja matkaketjuihin 2021. Traficomien julkaisuja 3/2022.
- Traficom (2022): Liikennejärjestelmäanalyysi. <https://tieto.traficom.fi/fi/liikenne/liikennejarjestelmasta>.
- Traficom (2022): Liikennekäytössä olevat ajoneuvot neljännesvuosittain 2008-2022, Tilastotietokanta.
- Traficom (23.12.2021): Kuljetusmuotojen roolit tavaraliikenteessä. <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/kuljetusmuotojen-roolit-tavaraliikenteessa>
- Traficom (9.12.2021): Rautatiekuljetusten kuljetusmäärät. <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/rautatiekuljetusten-kuljetusmaarat>.

- Traficom (9.12.2021): Joukkoliikenteen matkustajamäärät. <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/joukkoliikenteen-matkustajamaarat>
- Traficom (päivitetty 09.12.2021): Tiekuljetusten kuljetusmäärät, saatavilla: <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/tiekuljetusten-kuljetusmaarat>
- Tsvetkova, A., Kulkov, I., Busquet, C., Kao, P.-J. & Kamargianni, M. (2022): Implications of COVID-19 pandemic on the governance of passenger mobility innovations in Europe. *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives* 14.
- Tuominen, A., Fearnley, N. & Ydersbond, I. M. (2021): Regulatory frameworks and MaaS developments in Finland and Norway, <https://nordicroads.com/regulatory-frameworks-and-maas-developments-in-finland-and-norway/>
- Uusitalo, J. (2018): Taksiliikenteen koettu palvelutaso ja odotukset lakimuutokselle. *Trafin tutkimuksia* 2/2018.
- Valtioneuvosto (2021): Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vuosille 2021–2032. Valtioneuvosto: Helsinki
- van den Bosch, S. (2010): *Transition Experiments. Exploring societal changes towards sustainability*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Verohallinto (2020): Näkökulmia taksialan harmaaseen talouteen uuden liikennepalvelulain aikana. *Selvitys* 1/2020.
- Verohallinto (24.10.2021): Taksiliikenteen valvonta osoitti puutteita Oulun seudulla. *Tiedote*. <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/uutishuone/uutiset/uutiset/2021/taksiliikenteen-valvonta-osoitti-puutteita-oulun-seudulla/>
- Viestintävirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi & Liikennevirasto (2018): Lippu-hankkeen selvitys liikennepalvelulain matkaketjujen sopimuskäytännöistä. Viestintäviraston julkaisu. Helsinki: Viestintävirasto.
- Watanabe, C., Naveed, K. & Neittaanmäki, P. (2016): Co-evolution of three mega-trends nurtures un-captured GDP – Uber's ride-sharing revolution, *Technology in Society*
- Ydersbond, I. M., Auvinen, H., Tuominen, A., Fearnley, N. & Aarhaug, J. (2020): Nordic Experiences with Smart Mobility: Emerging Services and Regulatory Frameworks. *Transportation Research Procedia* 49: 130–144
- Yhdysvaltain joukkoliikenneyhdistys APTA (2016): Shared mobility and the transformation of public transit. American Public Transportation Association.
- Zegel, S., Ploeg, M., Guznajeva, T., Romanainen, J., Salminen, V., Piirainen, K. & Kettinen, J. (2021): *World-Class Ecosystems in The Finnish Economy: Impact Study*, s. 24.

Liitteet

Liite 1 Lista haastatelluista

Toni Bärman, Liikenne- ja viestintävirasto
Pipsa Eklund, Liikenne- ja viestintävirasto
Laura Eiro, Liikenne- ja viestintäministeriö
Marko Forsblom, ITS Finland ry
Pasi Hautalahti, Liikenne- ja viestintävirasto
Jarkko Jaakkola, MaaS Global
Johanna Juusela, Liikenne- ja viestintävirasto
Jari Kantonen, Valopilkku Oy
Tuomas Kiiski, Liikenne- ja viestintävirasto
Minna Kivimäki, Liikenne- ja viestintäministeriö
Jenni Koskinen, Liikenne- ja viestintävirasto
Timo Koskinen, Suomen Taksiliitto ry
Heikki Liimatainen, Liikenteen tutkimuskeskus Verne, Tampereen yliopisto
Susanna Metsälampi, Liikenne- ja viestintävirasto
Mika Mäkilä, Linja-autoliitto ry
Kari Onninen, Poliisi
Olli-Pekka Rantala, Liikenne- ja viestintäministeriö
Leena Rautanen-Saari, Helsingin seudun liikenne
Silja Ruokola, Liikenne- ja viestintäministeriö
Mika Rytönen, PayiQ
Tiina-Liisa Ruotsalainen, Liikenne- ja viestintävirasto
Tuomas Saario, Turun seudun taksiryttäjät ry
Kimmo Sinisalo, Helsingin seudun liikenne
Satu Toepfer, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Tarja Valsi, Verohallinto
Jaana Viemerö, Kuntaliitto
Johanna Vilkuna, Kuntaliitto
Valtteri Virtanen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Liite 2 Lista työpajoihin osallistuneista ja työpajaohjelmasta

Tavaraliikenteen työpaja 06.06.2022 klo 13-15

Pekka Aaltonen, Logistiikkayritysten liitto ry
Hans Ahola, Ahola Konserni
Jussi Aholainen, Liikenne- ja viestintävirasto
Ari Herrala, Suomen kuljetus ja logistiikka SKAL ry
Petri Laitinen, Suomen Huolinta- ja Logistiikkaliitto
Matti Peltola, Koneyrittäjien liitto

Linja-autoliikenteen työpaja 08.06.2022 klo 9-11

Thomas Bjorklund, Pohjolan liikenne
Mika Mäkilä, Linja-autoliitto ry
Mika Periviita, Tampereen seudun joukkoliikenne Nysse
Kimmo Sinisalo, Helsingin seudun liikenne
Minna Soininen, Paikallisliikenneliitto ry
Jemina Uusitalo, Helsingin seudun liikenne
Jarno Valtanen, Porin linjat Oy

Taksiliikenteen työpaja 10.06.2022 klo. 8:30-10:30

Kaj Anderson, Suomen Taksiliitto ry
Anne Hauta, Kansaneläkelaitos
Pasi Hautalahti, Liikenne- ja viestintävirasto
Jari Kantonen, Valopilkku Oy
Joel Karjalainen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Ari Kettunen, Verohallinto
Timo Koskinen, Suomen Taksiliitto ry
Kari Onninen, Poliisi
Juha Pentikäinen, Taksi Helsinki Oy
Sanna Salminen, Lähitaksi Oy
Janne Åman, Taksi Helsinki Oy

Työpajaohjelma

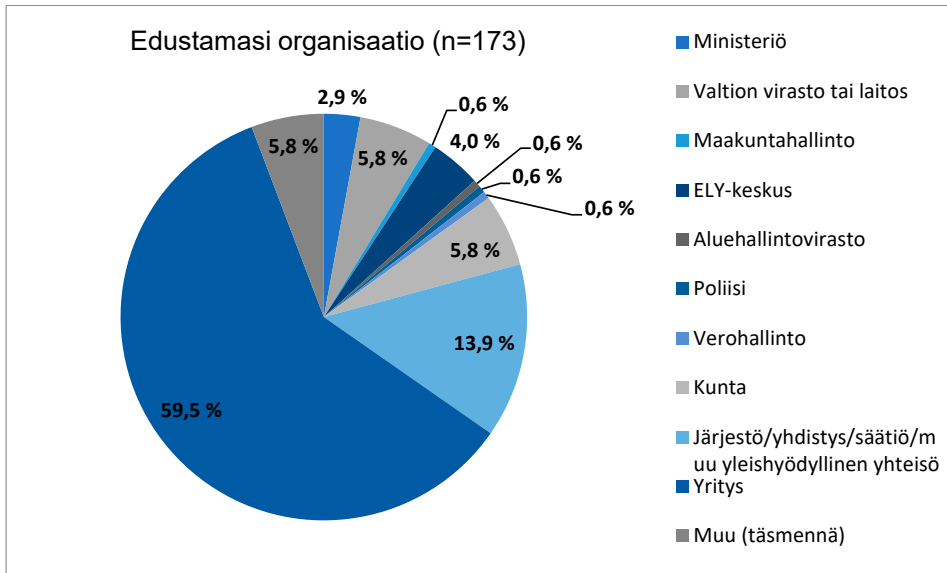
Osa 1

Työpajan avaus
Liikennepalvelulain vaikutuslogiikka
Lain oletetut vaikutukset
Keskustelua
Yhteenveto vaikutuslogiikasta ja oletetuista vaikutuksista
5 min tauko

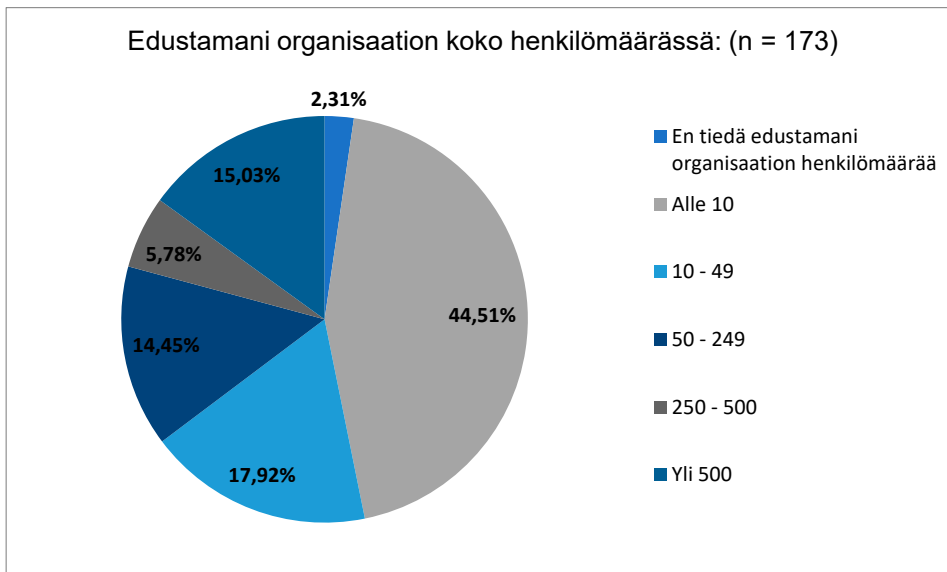
Osa 2

Keskustelua: Lain vaikutukset liikenteessä
Keskustelua: Lain vaikutukset markkinoilla
Yhteenveto
Loppupuheenvuorot

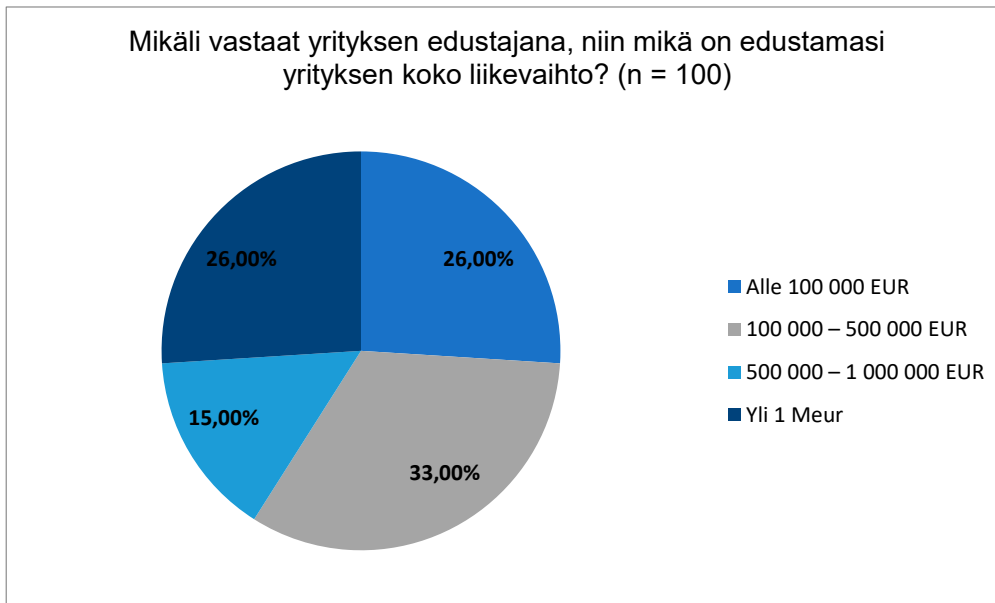
Liite 3 Sähköisen kyselyn jakaumat



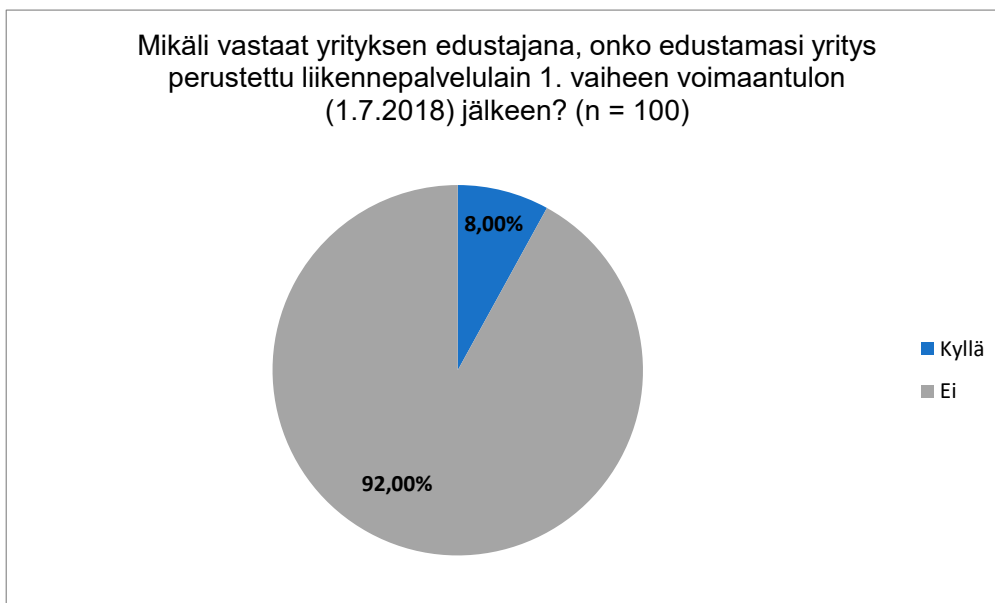
Kuvio 1. Vastaajat ilmoittamansa organisaation mukaan



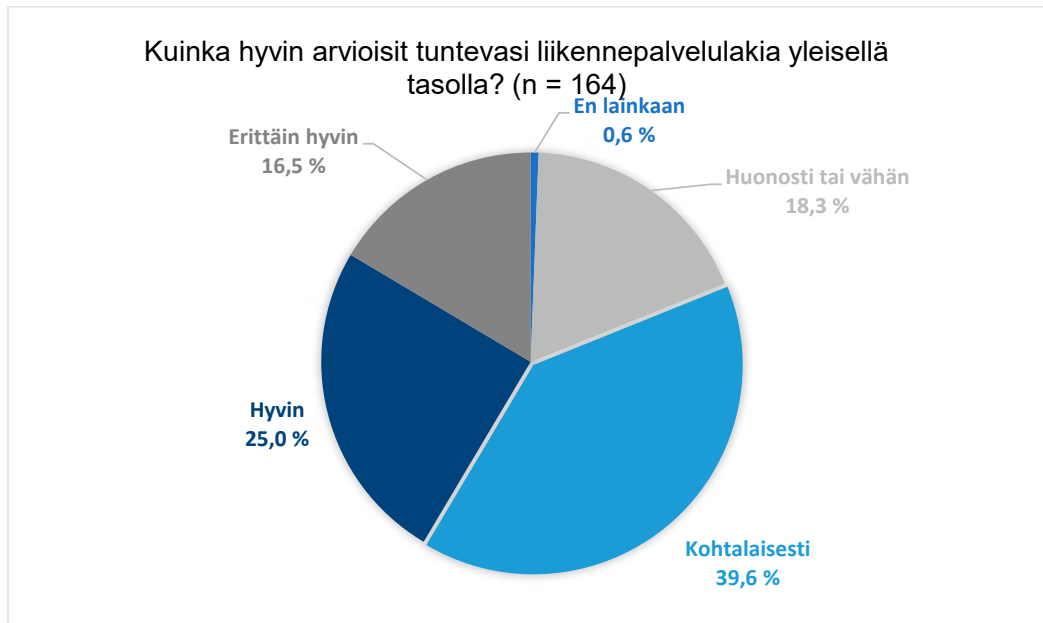
Kuvio 2. Vastaajat edustamansa organisaation koon mukaan



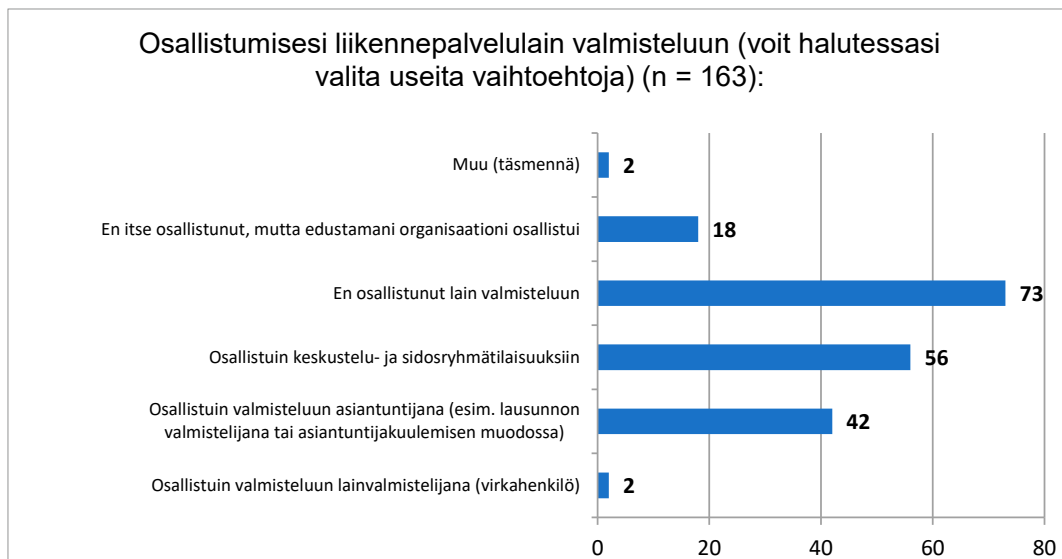
Kuvio 3. Vastaajien edustamien yritysten liikevaihto



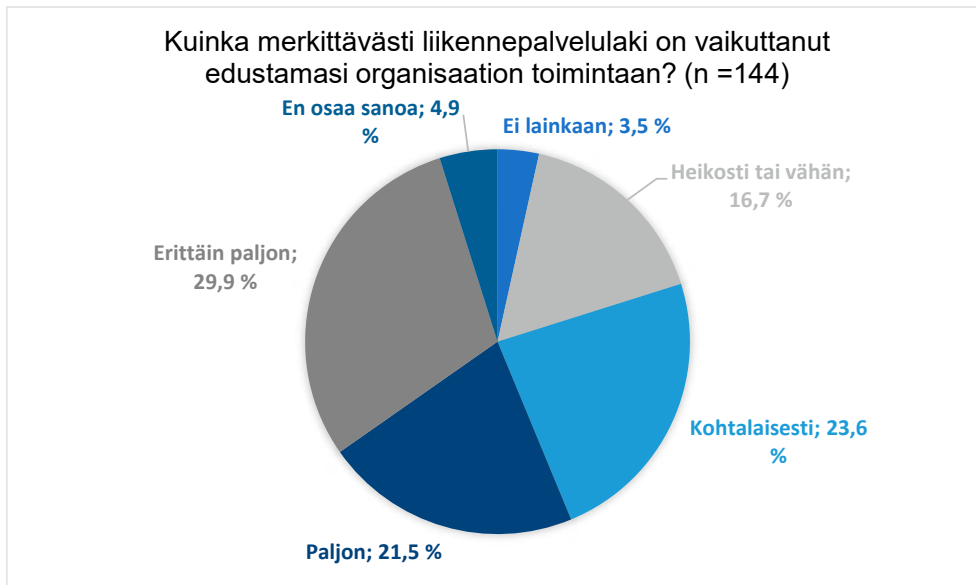
Kuvio 4. Liikennepalvelulain 1. vaiheen voimaantulon jälkeen perustettujen yritysten määrä vastaajien edustamissa yrityksissä



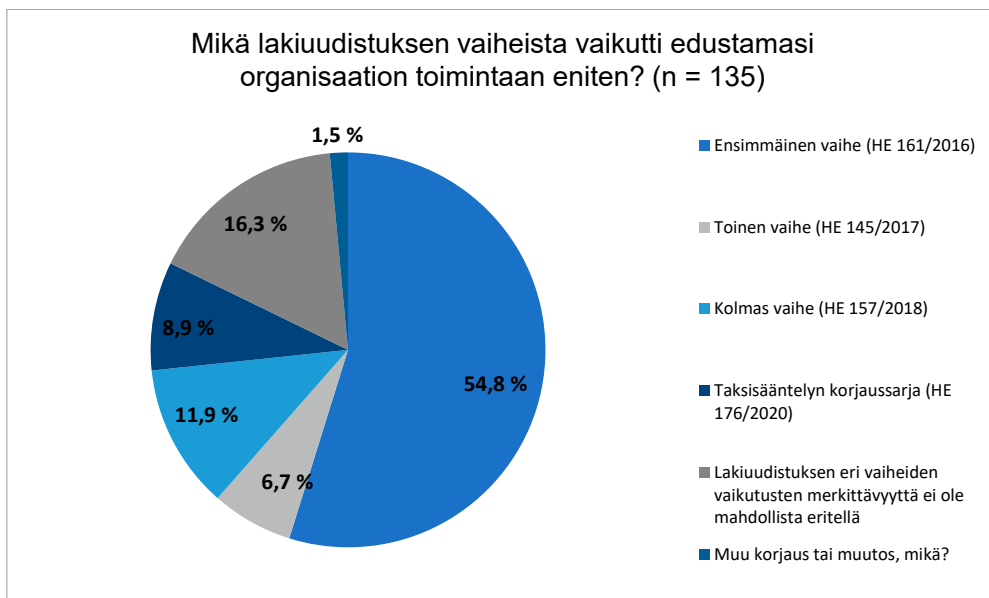
Kuvio 5. Vastaajien liikennepalvelulain tuntemus



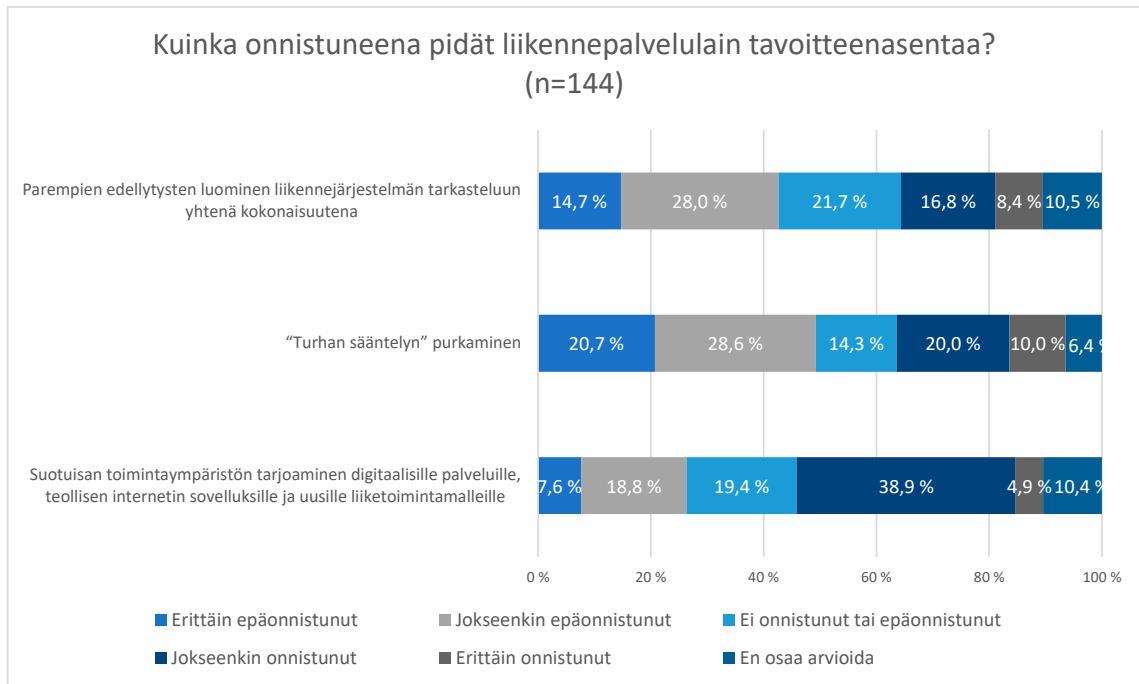
Kuvio 6. Osallistuminen liikennepalvelulain valmisteluun



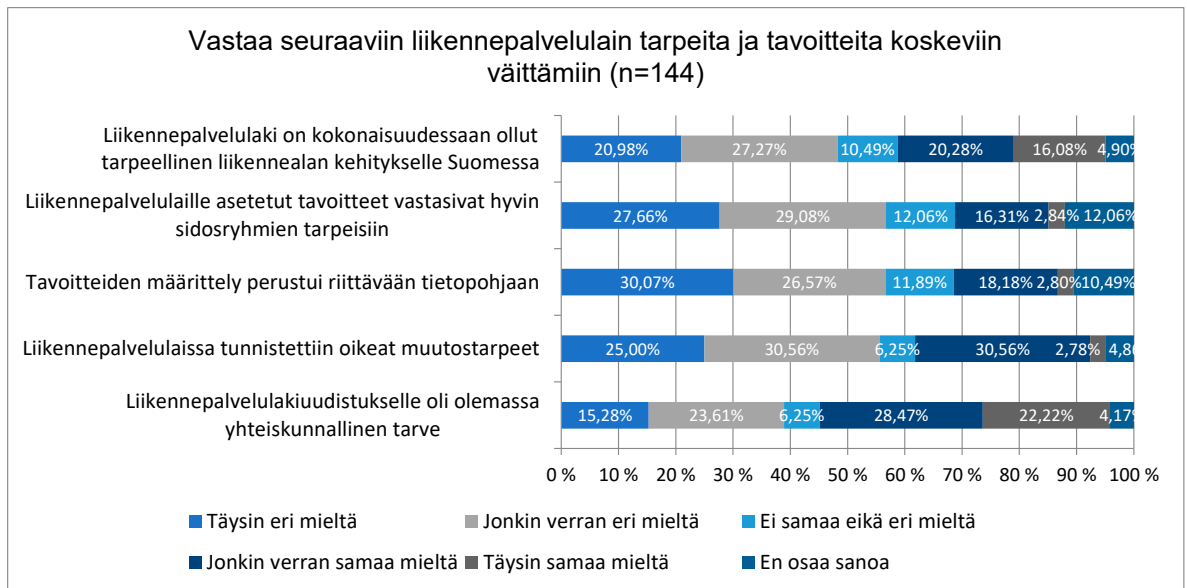
Kuvio 7. Liikennepalvelulain vaikutus vastaajien organisaatioiden toimintaan



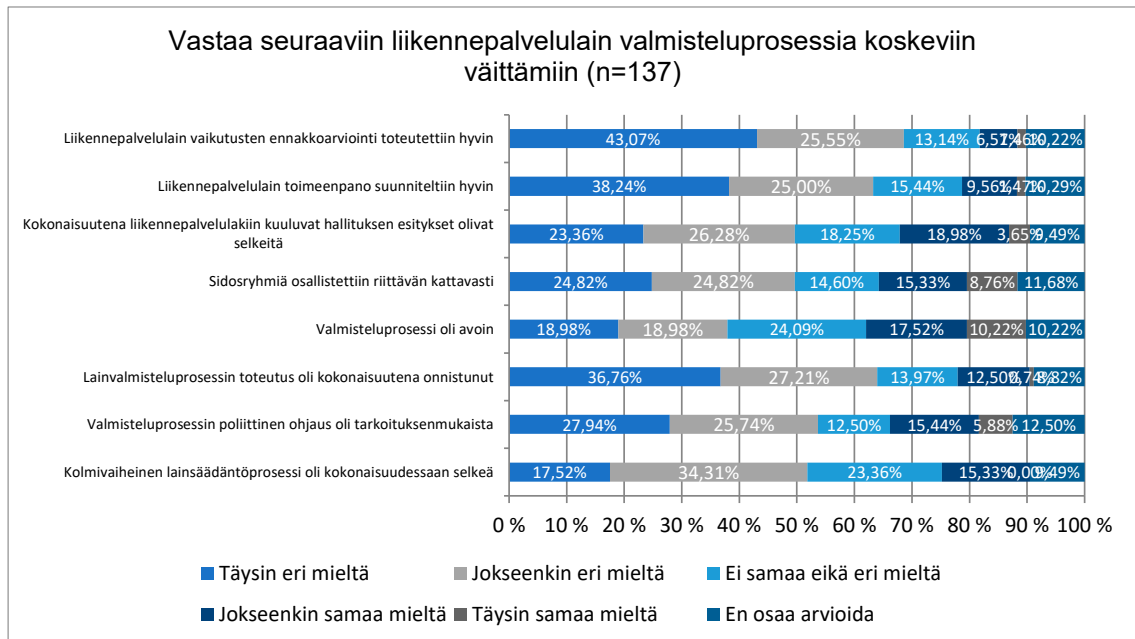
Kuvio 8. Eniten vastaajien organisaatioon vaikuttanut lakiuudistuksen vaihe



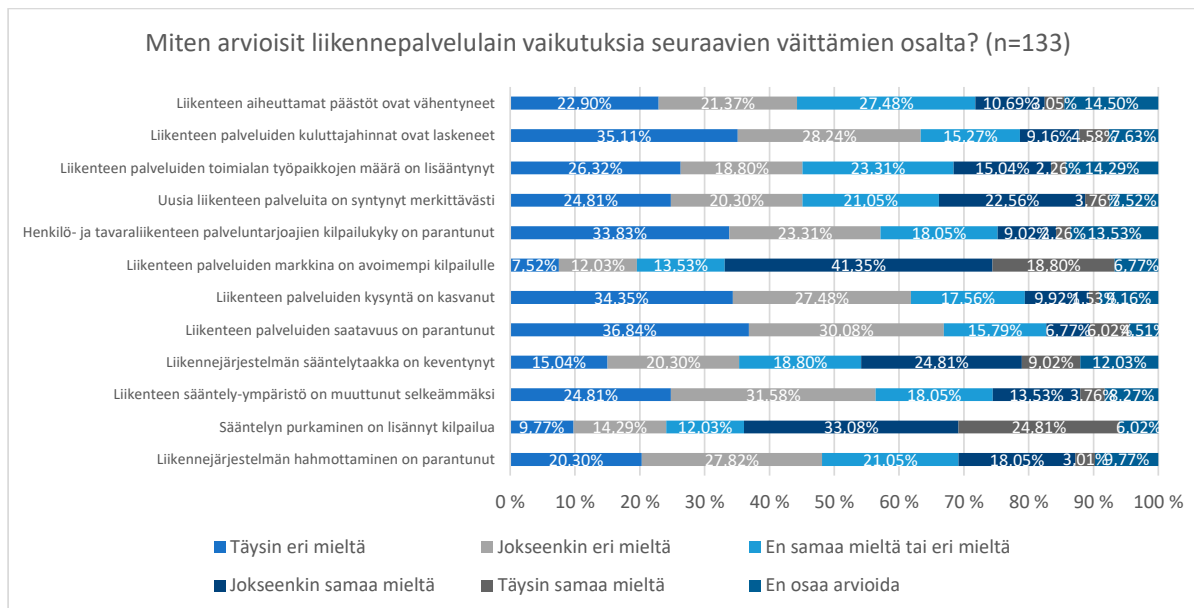
Kuvio 9. Liikennepalvelulain tavoitteiden asettamisen onnistuminen



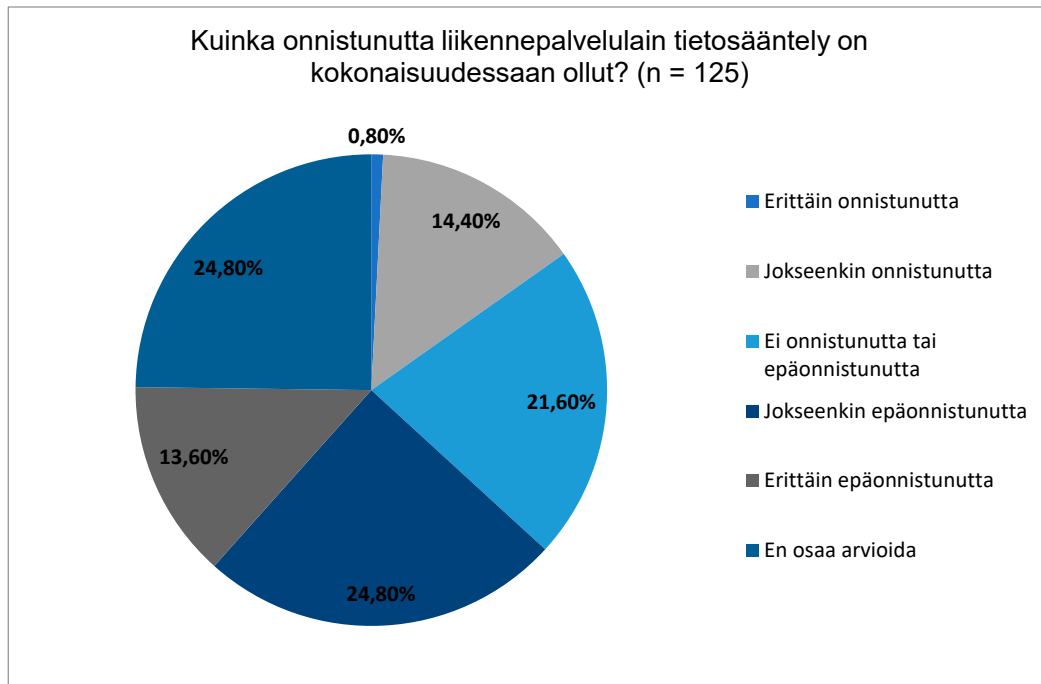
Kuvio 10. Liikennepalvelulain tarpeisiin ja tavoitteisiin koskevat väittämät



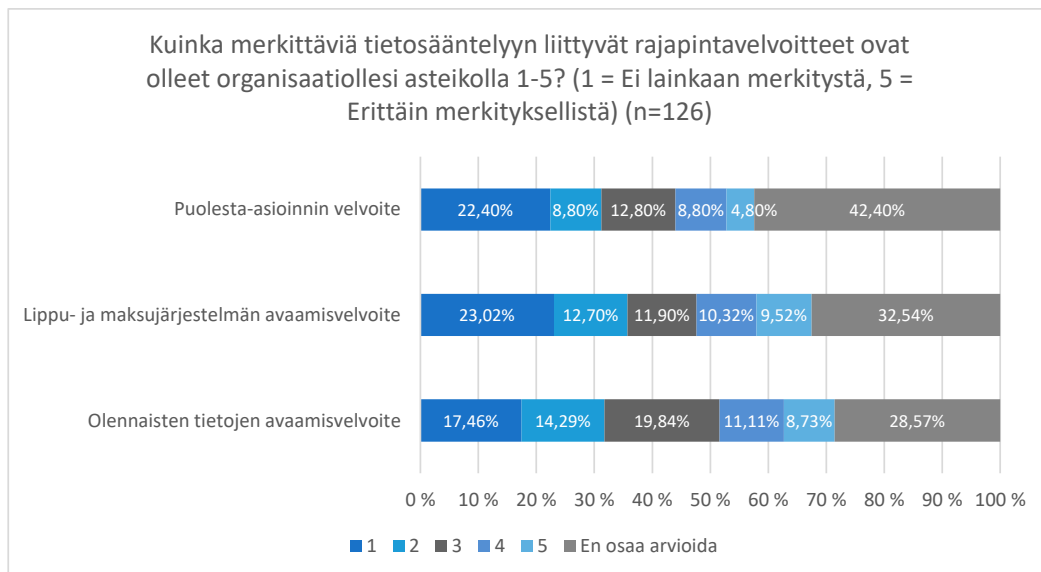
Kuvio 11. Liikennepalvelulain valmisteluprosessia koskevat väittämät



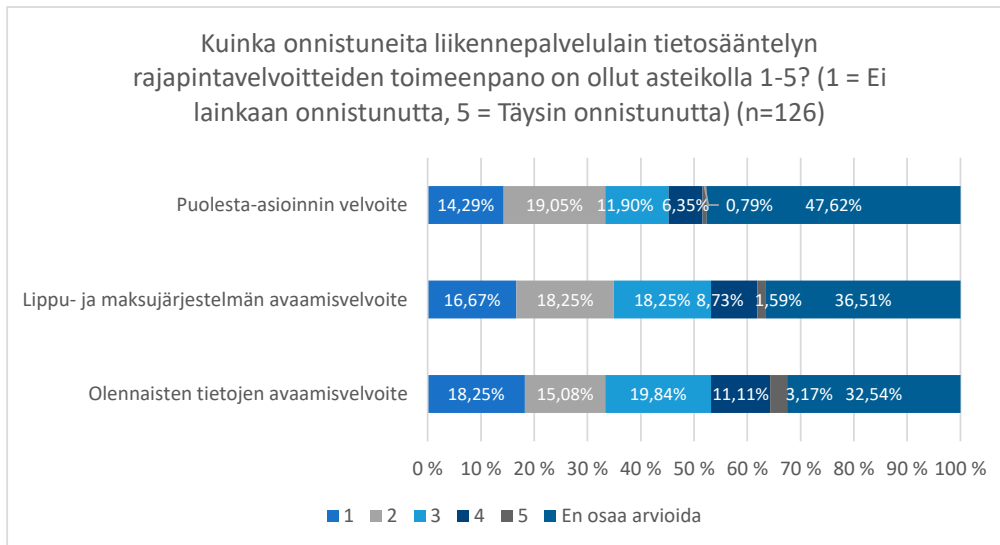
Kuvio 12. Liikennepalvelulain vaikutukset



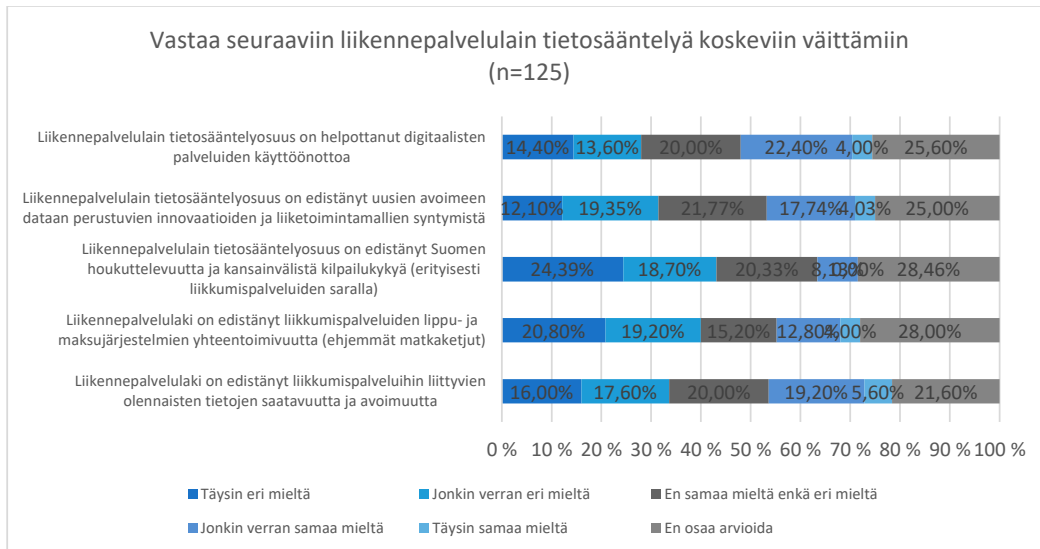
Kuvio 13. Liikennepalvelulain tietosääntelyn onnistuminen



Kuvio 14. Tietosääntelyyn liittyvien rajapintavelvoitteiden merkittävyys

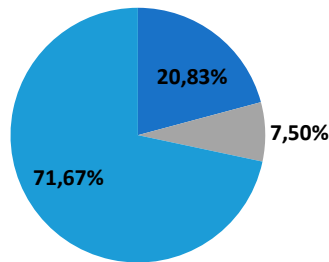


Kuvio 15. Tietosäätelyyn liittyvien rajapintavelvoitteiden toimeenpanon onnistuneisuus



Kuvio 16. Tietosäätelyyn liittyvät väittämät

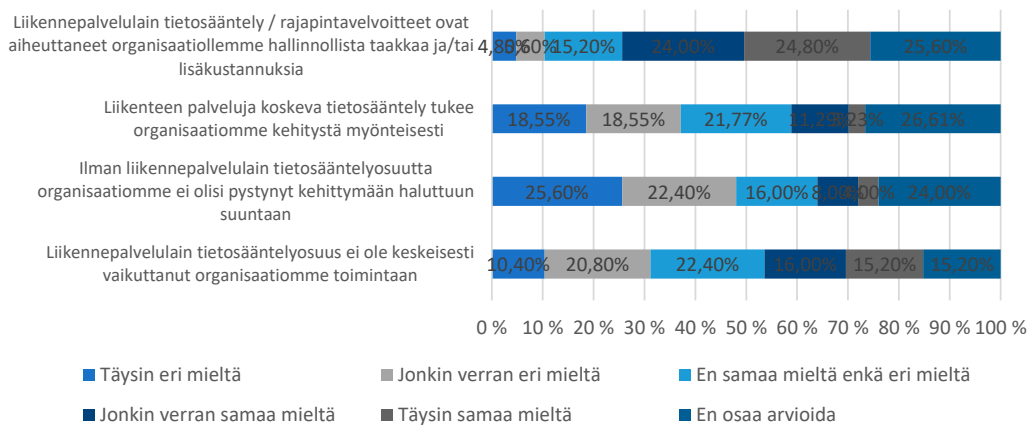
Onko edustamassasi organisaatiossa kehitetty ja/tai lanseerattu uusia, liikennepalvelulain tietosäätelyn mahdollistamia innovaatioita (sisältäen uudet tai aiempaa paremmat tuotteet, palvelut, prosessit ja liiketoimintamallit)? (n=120)



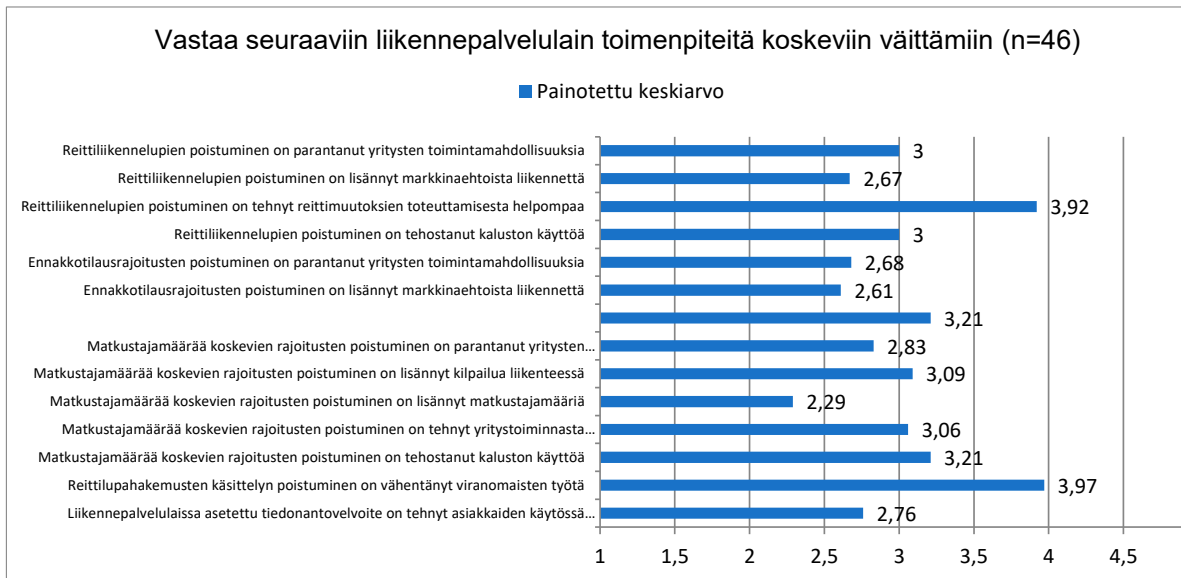
- Kyllä, olemme lanseeranneet uusia innovaatioita
- Olemme kehittäneet/kehitämme uusia innovaatioita, mutta niitä ei ole vielä lanseerattu
- Ei, emme ole vielä kehittäneet uusia tuotteita tai palveluita

Kuvio 17. Tietosäätelyyn liittyvät innovaatiot

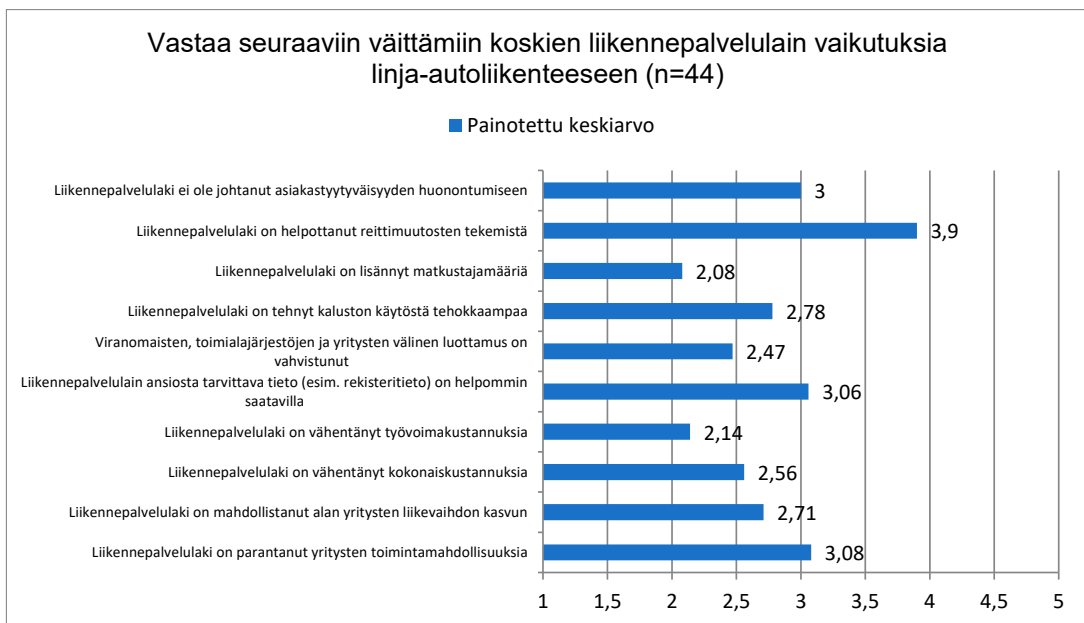
Vastaa seuraaviin liikennepalvelulain tietosäätelyn organisaatiotason vaikutuksia koskeviin väitteisiin (n=125)



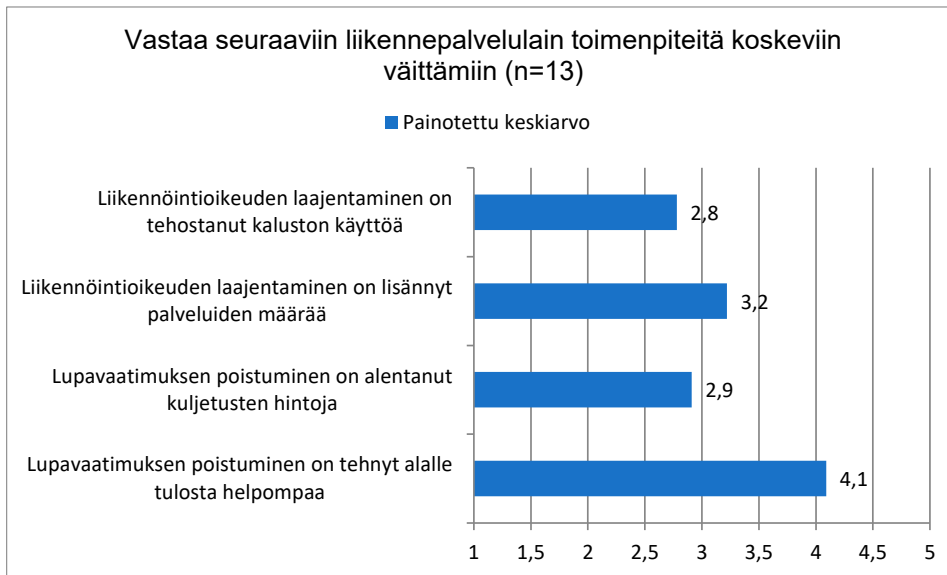
Kuvio 18. Tietosäätelyn organisaatiotason väittämät



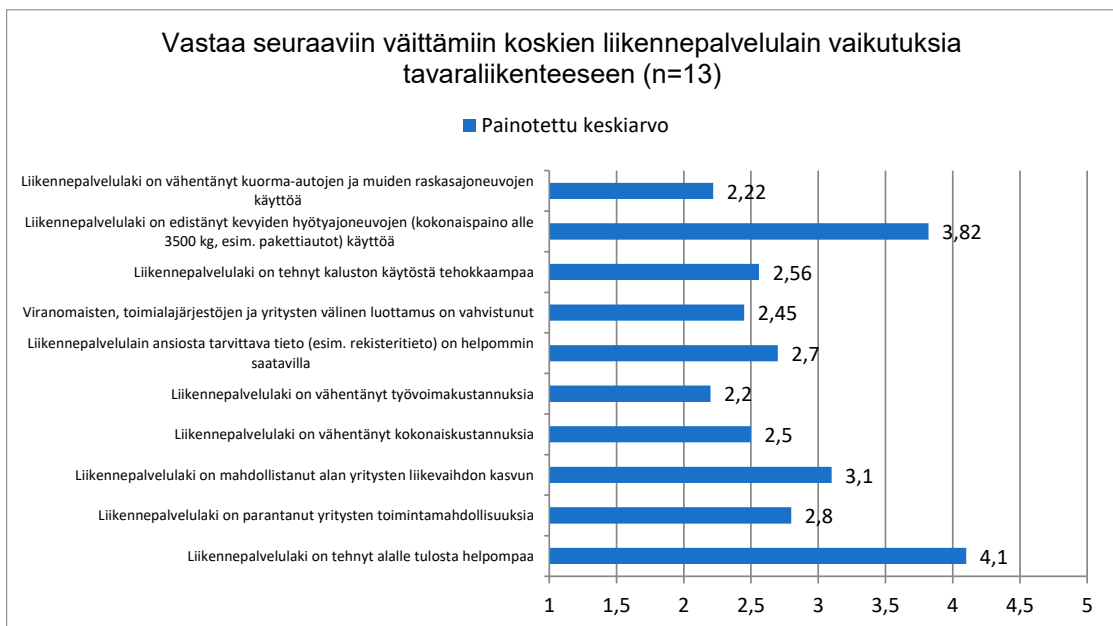
Kuvio 19. Linja-autoliikenteeseen kohdistuneiden toimenpiteiden vaikutus



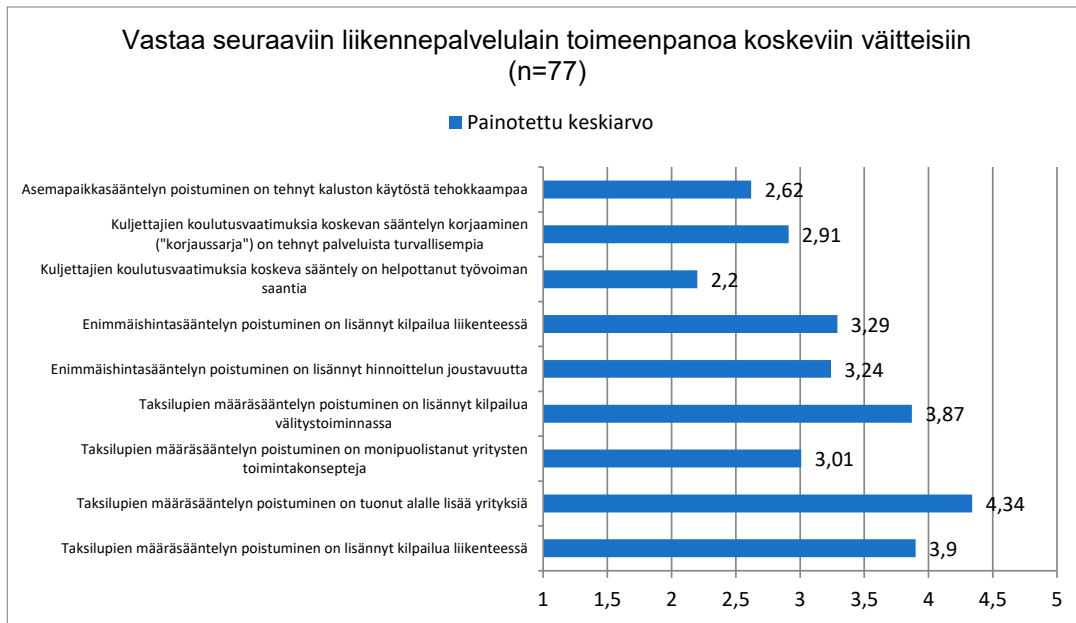
Kuvio 20. Liikennepalvelulain vaikutukset linja-autoliikenteeseen



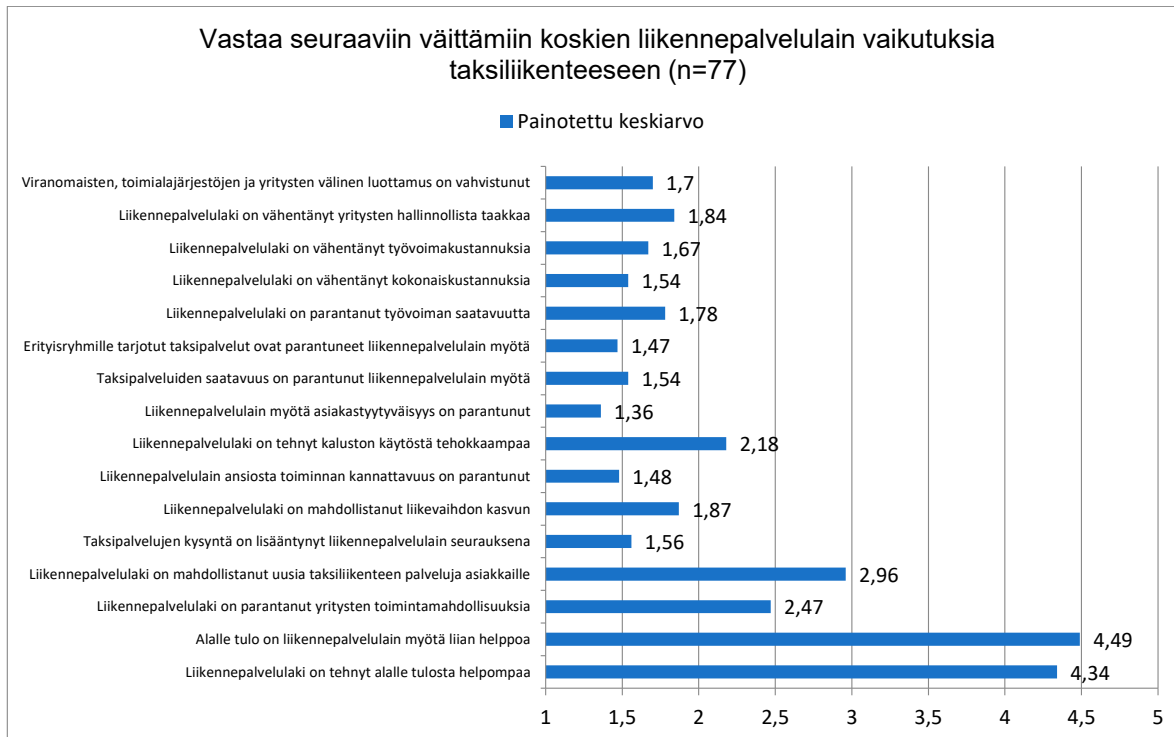
Kuvio 21. Liikennepalvelulain tavaraliikenteen toimenpiteitä koskevat väittämät



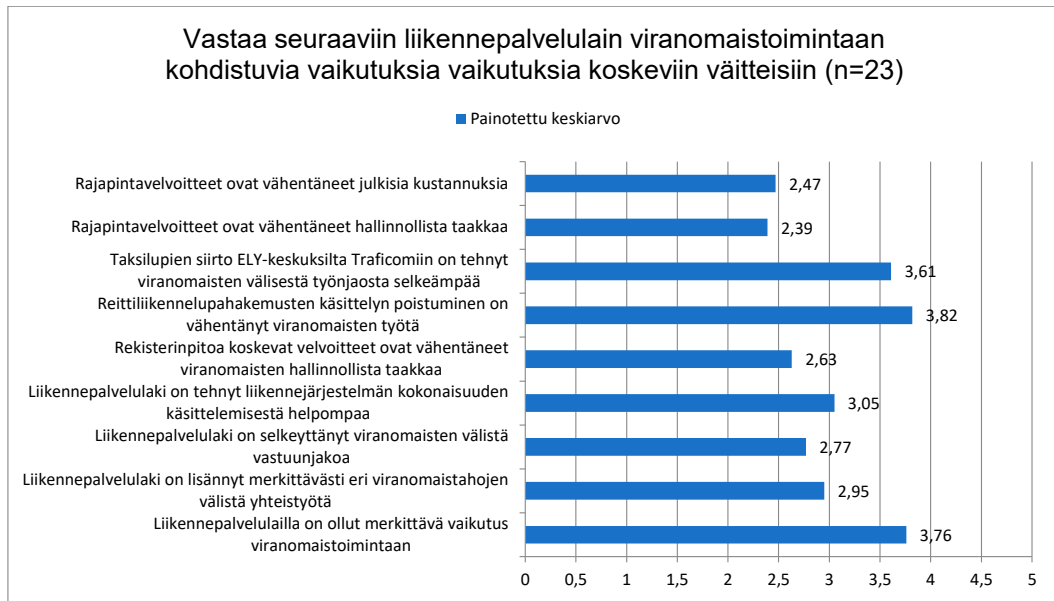
Kuvio 22. Liikennepalvelulain vaikutukset tavaraliikenteeseen



Kuvio 23.



Kuvio 24. Liikennepalvelulain oletetut vaikutukset taksiliikenteeseen



Kuvio 25. Viranomaistoimintaan kohdistuvat väittämät

Twitter: @lvm.fi
Instagram: lvmfi
Facebook.com/lvmfi
Youtube.com/lvm.fi
LinkedIn: Liikenne- ja viestintäministeriö

lvm.fi