

LAW AND ECONOMICS PERSPECTIVE ON THE REGULATION OF THE TAXICAB INDUSTRY IN FINLAND: NEED-BASED DISTRIBUTION OF TAXI PERMITS AND PRICE CONTROL

Anssi Ilari Rantala¹

Keywords:

legal barriers to entry, information asymmetry, price control, overregulation, taxicab markets, technological change, mobile applications

Asiasanat:

juridiset markkinoille pääsyn esteet, informaation epäsymmetria, hintasääntely, ylisääntely, taksimarkkinat, taksiliikennelaki, teknologinen muutos, älypuhelinsovellukset

ABSTRACT

In this article I evaluate the aims and means of the legislator in the regulation of the Finnish taxicab industry. Currently, the taxicab industry is one of the most regulated and restricted industries in Finland. Local state authorities limit the quantity of taxi permits which creates a barrier of entry to different kind of taxicab markets. Furthermore, taxi fares are regulated by a statutory price control mechanism. The explicit aim of the legislator is to ensure the nationwide supply of high quality taxicab services and to ensure safety of the rides both to customers and drivers. However, the implicit aim of the legislator is to ensure that the taxi business provides a sustainable source of income to the authorized taxi entrepreneurs. Due to the legal barriers to entry and the subsequent lack of competition, the entrepreneurs with the taxi permits are getting monopoly profits. The legislator's means to accomplish the aforementioned explicit goals are inefficient and contrary to the interests of the customers. Local state authorities have been given an impossible task to create a balance between supply and demand. A free market mechanism would do the job better. Additionally, there are more efficient ways to ensure safety of the customers and drivers than the existing legislation. Price regulation is unnecessary and also partly decreases competition. Issues with consumer protection could be resolved in lighter ways e.g. with duties to inform customers. Due to the latest smartphone applications, information asymmetry between customers and the taxi entrepreneurs is vanishing. Both the barriers to entry and the price control mechanism are not efficient enough to accomplish the legislator's explicit goals and their necessity should be evaluated very critically.

Oikeustaloustieteellinen katsaus taksiliikenteen sääntelyyn Suomessa: taksilupien määrän tarveharkinta ja hintasääntely

¹ LL.M., University of Helsinki and B.Sc. (Admin.), University of Tampere. This article is based on his lecture essay at Law and Economics course in the University of Helsinki. The writer is interested in various fields of law: procedural law, insolvency law, contract law, administrative law, legal theory, and regulatory theory. He works as an associate lawyer in the field of advocacy.

SISÄLLYS

1. Johdanto
- 1.1 Tausta ja kysymyksenasettelu
- 1.2 Lainsäätäjän tavoitteet ja keinot
2. Nykysääntelyn onnistuminen: tavoitteet ja tehokkuus
- 2.1 Taksipalvelujen saatavuus ja turvallisuus
- 2.2 Kohtuulliset hinnat
- 2.3 Haitallisten ulkoisvaikutusten hillitseminen
3. Muut sääntelytavat
- 3.1 Tarveharkinnan poistaminen
- 3.2 Hintasääntelyn poistaminen
- 3.3 Turvallisuustavoitteen toteutuminen
4. Lopuksi

Lähteet

I. JOHDANTO

I.1 Tausta ja kysymyksenasettelu

Taksiliikenteen sääntelyä tarkastellaan parhaillaan osana liikennekaaren säätämistyötä¹. Tällä hetkellä taksialaa säännellään Suomessa monin tavoin, vaikka alan suhteellinen merkitys koko kansantaloudelle on pieni. Taksialalle pääsyä säännöstellään taksilupamäärien tarveharkinnalla, taksikyytien hinta on säädelty ja alalla sovelletaan sopimuspakkoa. Lisäksi taksipalvelujen tarjontaa säännellään alueellisesti ja ajallisesti. Taksiala on eräs säännellyimmistä aloista Suomessa². Taksialan sääntelyä onkin pidetty klassisena esimerkkinä ylisääntelystä, jossa alaa säännellään usein eri tavoin ja osittain päällekkäin heikoin taloudellisin perustein. Ylisääntely syntyy, kun sääntelyn ongelmia pyritään kattamaan uudella sääntelyllä, joka vuorostaan luo uusia ongelmia.³ Sääntelyn taustalla on useita eri tavoitteita. Lainsäätäjän nimenomaisesti ilmaistuna tavoitteena on kuluttajan etu: laadukkaiden ja riittävien taksipalvelujen tarjonta kohtuullisin hinnoin. Lainsäätäjä esittää pyrkivänsä kysynnän ja tarjonnan kohtaamiseen.

Selvitykseni perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että tosiasiaassa sääntely myös turvaa taksiyrittäjille sopivaksi katsottua toimeentuloa. Lainsäätäjän toimet ovat johtaneet alan yrittäjien lainsäädännölliseen suojeluun avoimelta ja kuluttajaa hyödyttävältä kilpailulta. Nykylainsäädäntö käytännössä suojaa ensisijaisesti taksiyrittäjien etua kuluttajien edun sijaan. Vapaaseen markkinamekanismiin ei luoteta, mitä on taloustieteellisesti perusteltu esimerkiksi taksiliikenteen haitallisilla ulkoisvaikutuksilla ja asiakkaan suojelemisella. Teknologinen kehitys 2000-luvulla on kuitenkin muuttanut taksiliikenteen markkinoita ja vienyt pohjaa pois tiukan sääntelyn puolesta puhuvilta argumenteilta, jos ne ovat edes olleet relevantteja suomalaisissa oloissa. Älypuhelinien ja niihin kehitettyjen sovellusten avulla informaatiota on yhä helpommin saatavissa ja taksiyrittäjien välinen laatu- ja hintakilpailu helpompaa. Asiakkaan ja taksiyrittäjän välisen informaation epäsymmetrian ongelma, joka on monen nykyisen taksisääntelyratkaisun

1 Taksiliikennettä koskeva sääntely-ympäristö saattaa olla muuttumassa merkittävästi, jos liikenne- ja viestintäministeriön luonnos liikennekaareksi etenee taksiliikenteen sääntelyä koskevilta perusratkaisuiltaan eduskuntaan. Luonnoksen perusratkaisuina on mm. pitää taksiliikenne luvanvaraisena toimintana, mutta poistaa taksilupien määrien tarveharkinta ja hintasääntely korvaten ne informointivelvollisuuksilla (ks. liikenne- ja viestintäministeriön luonnos hallituksen esitykseksi liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 1–2) sekä vapauttaa pienimuotoinen liikennöintitoiminta (10 000 €) luvanvaraisuudesta. Luonnos hallituksen esitykseksi julkaistiin vasta tämän artikkelin refereearvioinnin jälkeen 18.4.2016. Samalla siitä pyydettiin laajasti lausuntoja eri tahoilta (ks. liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 18.4.2016). Lausuntojen määräaika on vasta tämän artikkelin painoon jättämisen jälkeen, joten niitä ei ole voitu hyödyntää lähteenä. Artikkelin julkaisuhetkellä lukijalla lienee jo tiedossa, millaisessa muodossa liikennekaarta eduskunnassa käsitellään. Mainittakoon, että tämän artikkelin johtopäätökset puoltavat monelta osin liikennekaariluonnoksen taksiliikennettä koskevia perusratkaisuja. Sääntelyn nykytilaa koskevassa luvussa tehdään tarvittavin alaviitehuomioin merkinnät luonnostelluista muutoksista nykysääntelyyn.

2 Kilpailuviraston aloite 2011.

3 Ahonen 2011, s. 60 ja s. 174, Määttä 2012, s. 19 ja Kilpailuviraston lausunto 2011.

taloustieteellinen perustelu, on älypuhelinsovelluksilla ratkaistavissa tehokkaammin kuin sääntelyllä. Erityisesti taksilupien määrän rajoittaminen ja hintasääntely ovat nykytilanteessa tehokkuudeltaan kyseenalaisia. Lisäksi maailmalla monia taksialan hallinnollisia rajoitteita on purettu ja pyritty lisäämään kilpailua ja kustannustehokkuutta alalla⁴. Esimerkiksi Ruotsissa taksien määrä- ja hintasääntelystä luovuttiin jo vuonna 1990 ja Alankomaissa vaiheittain 2000-luvun taitteessa. Muutokset lähimaissa herättävät kysymyksen, olisiko tarpeen toimia näin myös Suomessa.

Tässä artikkelissa selvitan taksiliikenteen sääntelyn tavoitteita ja arvioin, saavutetaanko ne nykyisillä sääntelykeinoilla. Arvioitavana on myös, ovatko keinot taloustieteellisesti tehokkaita⁵ ja voisiko tavoitteiden saavuttamiseksi olla tehokkaampia sääntelyvaihtoehtoja. Onko itse tavoitteita tarvetta kritisoida? Tarkastelun näkökulma on oikeustaloustieteellinen ja sääntelyteoreettinen. Kyse on myös normatiivisesta taloustieteestä, jonka tarkoituksena on hyödyn eli utiliteetin maksimointi⁶. Tässä tapauksessa huomio kohdistuu taksilainsäädännöstä kuluttajalle tulevan hyödyn maksimointiin ensisijaisena moraalisena tavoitteena⁷. Nojaan lähdeaineiston teoriaan, empiriaan, lähteiden johtopäätöksiin ja omiin päätelmiin. Lainopillisia metodeja käytän sääntelytilanteen kartoittamiseen. Artikkelin laajuuden rajaamiseksi aihepiirin tarkastelu keskittyy taksiliikenteen suoraan hallinnolliseen ohjaukseen. Rajaan verotukseen liittyvän taksialan erityiskohtelun sekä julkiset kuljetuspalveluhankinnat tarkastelun ulkopuolelle.

1.2 Lainsäätäjän tavoitteet ja keinot

Alkuun tarkastelen lainsäätäjän tavoitteita, jotka ovat taksiliikennettä koskevien säädösten taustalla. Ilmeisen johtava tavoite on kirjattu suoraan taksiliikennelain (217/2007) 1§:ään.

Säännöksen mukaan taksiliikennelain tavoitteena on turvata laadukkaiden taksiliikennepalvelujen saatavuus, mitä on lain esitöissä pidetty keskeisenä tavoitteena⁸. Esitöissä nimettiin tavoitteiksi

-
- 4 Liikenne- ja viestintäministeriön työryhmän mietintö 2004, s. 6–7.
 - 5 Tehokkuutta arvioitaessa viitataan tässä erityisesti Kaldor–Hicks-kriteeriin Pareto-tehokkuuden sijaan. Taksiryittäjien mahdollisesti kokemat menetykset pienempien voittojen muodossa ovat siis tehokkaita, kunhan ne kompensoidaan esimerkiksi kuluttajille tulevina hyötyinä. Kaldor–Hicks-kriteeristä ja Pareto-tehokkuudesta ks. esim. Määttä 1999, s. 18 ja jälkimmäisestä myös esim. Tuomala 2009, s. 35–36.
 - 6 Kyse on moraalifilosofisena perusolettamuksena utilitarismista lainsäädännön oikeellisuuden mittapuuna. Vaikka utilitarismia voidaan kritisoida (ks. raskaasta kritiikistä esim. J.-P. Rentto Lakimies 1/2003, s. 111–120), on tässä tapauksessa utilitaristinen ajattelu paikallaan. Kyseessä on lainsäätäjän keinojen valinta, kun eksplisiittiseksi tavoitteeksi on asetettu hyödyn maksimointi ja sen jakaminen eri intressiryhmien välillä kuluttajalle edullisesti.
 - 7 Tässä artikkelissa ei ole mahdollisuuksia lähteä kyseenalaistamaan taksialan sääntelyn taustalla olevia tavoitteita kovinkaan laajasti, mutta hyvinvoinnin maksimointia vastaanärkeimmin kohdistuviin tavoitteisiin kohdistetaan kritiikkiä. Sinänsä sääntelyteoreettisessa näkökulmassa tarvittaessa myös norminantajan tavoitteita tulee voida kyseenalaistaa. Ks. Määttä 2009, s. 17–18.
 - 8 LiVM 34/2006 vp, s. 2. Liikennekaariluonnoksessa ei kirjata lain tarkoitusta säädösten taustalla. Luonnoksessa säädöksen yleisiksi perusteluiksi mainitaan tavoitteeksi myös taksiliikenteen osalta sääntelyn keventäminen ja yhdenmukaistaminen tinkimättä matkustajaturvallisuudesta ja saavutettujen esteettömien palvelujen tasosta. Myös palvelujen laadun ja saatavuuden varmistaminen pysyisi lainsäätäjän tavoitteena. Ks. Liikenne- ja viestintäministeriön luonnos hallituksen esitykseksi liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 66 ja 68.

myös säilyttää taksipalvelujen turvallisuus niin asiakkaan, kuljettajan kuin muiden tienkäyttäjien näkökulmasta, taksiliikenteen laadun ja saatavuuden parantaminen, taksien käytön lisääminen osana joukkoliikennettä, palvelujen monipuolistuminen ja yrittäjien erikoistuminen. Lisäksi tavoitteeksi nostetaan luvan saamisen nopeuttaminen ja perusoikeuksien toteuttamisen lisääminen.⁹ Taksinkuljettajien pätevyysvaatimuksia koskevan lainsäädännön esitöissä tavoitteiksi nimetään taksinkuljettajien ammattitaidon kehittäminen ja sen seurauksena asiakaspalvelun ja kuljetusten turvallisuuden parantaminen sekä liikenneturvallisuuden lisääminen¹⁰. Lisäksi taksiliikennelain muutosten esitöissä on nimetty erinäisiä erityisiä tavoitteita kuten taksipalvelujen saatavuuden parantaminen erityisesti kuntaliitosalueilla ja kuluttajien aseman parantaminen maaseudulla, taksiluvanhakijoiden keskinäisen yhdenvertaisuuden parantaminen, lupaviranomaisen toiminnan helpottaminen sekä taksipalveluja käyttävien asiakkaiden turvallisuuden ja kuluttajansuojan parantaminen sekä taksipalveluiden laadun, luotettavuuden ja toimivuuden ylläpitäminen käytännössä¹¹. Taksiliikennelain 19 §:n 2 momentin tavoitteena on, että taksiliikenteen tarjonta vastaisi kysyntään myös ajallisesti: takseja tulisi riittää liikenteessä myös kysyntähuippujen aikaan¹². Päättävöiteina on siis laadukkaiden taksipalveluiden laaja saatavuus ja taksin käyttämisen turvallisuus¹³. Lisäksi lainsäädännön taustalla voidaan nähdä myös kuluttajien etu taksipalveluiden kohtuuhintaisuuden turvaamisena – varsinkin, jos laajalla saatavuudella tarkoitetaan alueellisen ja ajallisen saatavuuden lisäksi myös laajaa sosioekonomista saatavuutta. Siten lainsäätäjän tavoitteena on, että taksipalveluiden tarjonta vastaa kysyntään niin alueellisesti ja ajallisesti kuin kuluttajakohtaisesti hinnaltaan kohtuullisena.

Taksiliikennelaki sisältää edellä mainitut lainsäätäjän tavoitteiden toteuttamiskeinot. Laki sisältää ensinnäkin taksiluvan saamisen edellytykset. Pääsääntöisesti henkilöautolla tai vastaavalla tapahtuva tilaushenkilökuljetus sekä kuljetus taksiasemalta tai kadulta pysäytettynä vaatii taksiluvan. Taksilupa on lupa harjoittaa tällaista elinkeinotoimintaa.¹⁴ Taksilupa sallii taksitoiminnan vain yhdellä ajoneuvolla, joten useamman auton toimintaa varten tarvitaan yhtä monta lupaa kuin on ajoneuvojakin. Luvaton taksiliikenteen harjoittaminen henkilö-, paketti- tai kuorma-autolla on kielletty taksiliikennelain 28 §:n 1 momentissa sakon tai enintään puolen vuoden

9 HE 38/2006 vp, s. 17–18. Sinänsä kiintoisaan kysymykseen perusoikeuksien toteuttamisesta taksilupia koskevassa lainsäädännössä ei voida tässä artikkelissa paneutua.

10 HE 33/2009 vp, s. 7.

11 HE 82/2009 vp, s. 6, HE 72/2011 vp, s. 1 ja 13 sekä HE 32/2010 vp, s. 8.

12 HE 38/2006 vp, s. 30.

13 Esitöissä turvallisuus on nähty ensisijaiseksi tavoitteeksi (HE 38/2006 vp, s. 17).

14 Taksitoiminnan juridinen määritelmä on tarkemmin taksiliikennelain 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa ja eräässä siihen liittyvässä EU-asetuksessa, joihin ei ole mahdollisuutta eikä tarvetta tässä paneutua. Ero taksitoiminnan ja muun tieliikenteen välillä lienee helppo hahmottaa. Tosin älypuhelin teknologian myötä ero taksitoiminnan ja linja-autoliikenteen välillä on hämärtyvässä, mistä esimerkkinä on Helsingissä toiminut Kutsuplus-palvelu (ks. palvelusta esim. Pöllänen ym. 2015, s. 31). Liikennekaari luonnoksessa vaaditaan taksitoimintaa varten joko taksiliikennelupa tai henkilöliikennelupa. Näistä jälkimmäisen edellytykset olisivat tiukemmat, mutta se sallisi myös linja-autotoiminnan harjoittamisen. Luonnoksessa sallittaisiin mm. juuri tämän Kutsuplus-palvelun kaltaisen yksityisen toiminnan syntymiseksi taksiliikenteen harjoittaminen myös linja-autoliikenteen toimijoille (liikenne- ja viestintäministeriön luonnos hallituksen esitykseksi liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 62).

vankeusrangaistuksen uhalla¹⁵. Taksiluvan saamisen edellytykset jakautuvat taksiliikennelain 6 ja 7 §:n mukaisiin henkilöä koskeviin edellytyksiin sekä 4 luvun mukaiseen viranomaisen suorittamaan tarveharkintaan enimmäislupamäärästä. Henkilöön liittyvät edellytykset vaativat luvansaajalta muun muassa täysi-ikäisyyttä, kokemusta taksinkuljettamisesta, hyväksytyttä taksiryrittäjäyyskursssia ja hyvämaineisuutta.¹⁶ Taksiluvan voi saada luonnollisen henkilön sijaan oikeushenkilökin, jos sen liikenteestä vastaava luonnollinen henkilö täyttää edellä mainitut edellytykset.¹⁷ Taksialan sääntelyyn liittyvät myös erityiset vaatimukset taksinkuljettajille. Lailla taksinkuljettajien ammattipätevyydestä (695/2009) ja sitä tarkentavassa valtioneuvoston asetuksessa taksinkuljettajien ammattipätevyydestä (825/2009) säädetään taksinkuljettajien pätevyysvaatimuksista. Niiden täyttämisen valvomiseksi taksinkuljettajalta vaaditaan etukäteen hallinnollinen taksinkuljettajan ajolupa, jonka nykyään myöntää Liikenteen turvallisuusvirasto. Ajoluvan myöntämisen edellytyksenä on muun muassa terveysvaatimusten täyttäminen ja paikallistuntemus. Jälkimmäistä osoittaa hyväksytysti suoritettu taksinkuljettajan koulutus ja koe. Taksinkuljettajan ajoluvilla ei ole hallinnollisia määrärajoituksia, vaan lupien määrää koskeva tarveharkinta kohdistuu vain taksiajoneuvojen määrään. Lupa on voimassa viisi vuotta kerrallaan ja 68 vuotta täyttäneillä kaksi vuotta kerrallaan.¹⁸

-
- 15 HE 32/2010 vp, s. 17. Lainmuutoksen 612/2010 yhteydessä säännöstä selvennettiin siten, ettei luvaton polkupyörällä suoritettava taksitoiminta ole rangaistavaa. Samalla kuorma- ja pakettiautoilla tapahtuva luvaton taksitoiminta säädettiin rangaistavaksi. Taksiliikennelain 28 §:n 2 momentin mukaisesti taasen kolmipyöräisellä mopolla ja mopoautolla tapahtuvasta luvattomasta kuljettamisesta voi seurata sakkoo, muttei vankeutta. Säännöksessä viitataan nyt jo kumottuun ajoneuvolain 13 §:ään (kumottu lainmuutoksella 1609/2015), joten rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen vuoksi mopoautolla luvattoman taksitoiminnan harjoittaminen ei tällä hetkellä välttämättä ole rangaistavaa. Se vaikuttaa lainsäätäjän lapsukselta, jota ei tiettävästi ole testattu oikeuskäytännössä. Liikennekaariluonnoksessa luvattoman taksitoiminnan rangaistus seuraamus pysyisi, mutta lupaa ei vaadittaisi, jos henkilön korvaukset toiminnasta eivät ylitä 12 kuukauden ajanjaksolla yli 10 000 euroa eikä lupaa vaadittaisi, jos ajoneuvon enimmäisnopeus olisi 40 kilometriä tunnissa. Ks. liikenne- ja viestintäministeriön luonnos hallituksen esitykseksi liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 67 ja 156.
- 16 Taksilupien vaihdanta ja muu luvutus on kielletty taksiliikennelain 11 §:n nojalla. Luonnollinen henkilö ei saa siirtää lupaa vastikkeettakaan toiselle. Kiellon kiertäminen yrityksen myymisen avulla on estetty. Taksiliikennelain 11 §:n 2 momentin mukaan jos taksiluvallinen oikeushenkilö myydään, sen on haettava uutta lupaa kuuden kuukauden kuluessa luovutuksesta saadakseen jatkaa liikennettä. Vastikkeetta luovuttamista on helpotettu lain 11:n § 3 momentin mukaisesti sukupolvenvaihdostilanteissa, mutta vain jos taksiluvan haltija-oikeushenkilö luovutetaan määräävässä asemassa olevan henkilön lähisukulaiselle. Tällöinkin luovutus onnistuu oikeuskäytännön perusteella vain, jos se ei johdu määräävässä asemassa olevan luonnollisen henkilön kuolemasta. Mikäli taksiluvan haltija kuolee, on kuolinpesällä oikeus jatkaa toimintaa taksiliikennelain 23 §:n 1 momentin mukaisesti vain 18 kuukauden ajan. Saman säännöksen mukaan luvanhaltijan konkurssitilanteissa konkurssipesällä on oikeus taksitoiminnan jatkamiseen vain kolmen kuukauden ajan.
- 17 Liikennekaariluonnoksessa taksiliikenneluvan henkilöön liittyvät myöntämisedellytykset olisivat pääosin samat, joskin taksiryrittäjäyyskurssin suorittamisvaatimus poistettaisiin sekä lisättäisiin ja tarkennettaisiin lukuisia vaatimuksia liittyen luvansaajan hyvämaineisuuteen ja taloudelliseen asemaan. Ks. liikenne- ja viestintäministeriön luonnos hallituksen esitykseksi liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 138–139.
- 18 Liikennekaariluonnoksessa taksinkuljettajan ajolupavaatimuksesta ehdotetaan luovuttavan kokonaan. Taksinkuljettajan ainoaksi pätevyysvaatimukseksi jäisi vähintään B-luokan ajo-oikeus ja ettei henkilö ole syyllistynyt rikoksiin, jotka estävät työskentelyn lasten kanssa tai erinäisiin liikenne rikoksiin. Vastuu näiden pätevyysvaatimusten valvonnasta olisi luvanhaltijalla. Ks. liikenne- ja viestintäministeriön luonnos hallituksen esitykseksi liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 118. Pätevyysvaatimuksia löyhennettäisiin huomattavasti nykyisestä.

Tarveharkinnan pääajatus on, että viranomainen (paikallinen ELY-keskus) kykenee arvioimaan kysynnän ja tarjonnan alueella sekä mitoittamaan taksilupien enimmäismäärän niiden mukaan. Tarveharkinnalla tavoitellaan tasapainoa, jossa taksilupia on niin paljon, että palvelun tarve tulee tyydytetyksi, mutta toisaalta niin vähän, että kaikki tai lähes kaikki luvanhaltijat saavat ainakin kohtuullisen toimeentulon yleensä yhdellä autolla harjoitetusta liikenteestä.¹⁹ Taksiliikennelain 19 §:n mukaisesti taksilupien enimmäismäärä määritetään vuosittain kuntakohtaisesti. Tätä arviointia varten paikallisten ELY-keskusten tulee seurata alueen kysyntää ja tarjontaa taksiliikennelain 20 §:n mukaisesti. Säännöksen 2 momentissa nimetään ELY-keskuksen velvollisuudeksi kerätä ja seurata ainakin seuraavia kysyntään vaikuttavia tietoja: väestökehitys, väestön tulotaso, taajama-aste, työpaikkaomavaraisuus, katu- ja tieverkon pituus, vuodepaikkatiheys, anniskelulupatiheys, matkustajaterminaalit ja joukkoliikenteen määrä. Tarjontaan vaikuttavista tiedoista ELY-keskusten tulee kerätä ja seurata ainakin näitä tietoja: voimassa olevien taksilupien määrä, taksiliikenteen liikevaihto, ajojen määrä kilometreinä autoa kohden, yrityskoko sekä taksien tilausvälityskeskusten välittämien ja välittämättä jääneiden tilausten määrä. Säännöksen luettelot eivät ole tyhjentyviä, mutta nämä tiedot ovat oleellisen tärkeitä enimmäislupamääriä vahvistettaessa. Käytännössä tietojen keruu voisi esitöiden mukaan tapahtua esimerkiksi pitämällä yhteyttä kuntiin ja elinkeinoelämää edustaviin tahoihin sekä keräämällä palautetta kuluttajilta.²⁰ Taksiliikennelain 25 §:n nojalla taksiluvan haltijalla on velvollisuus toimittaa ELY-keskukselle tietoja vuotuisesta liikevaihdostaan ja ajokilometrien määrästä sekä luvan myöntämisen ja peruuttamisen sekä liikenteen valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja. Säännöksen 2 momentin nojalla tietoja voidaan vaatia myös tilausvälityskeskukselta²¹.

Taksilupia ei siis välttämättä myönnetä kaikille henkilöön liittyvät edellytykset täyttävälle hakijoille, vaan lupien määrä on rajattu²². Lupien myöntämisharkintaa on hieman oikeudellisesti sidottu. Taksiliikennelain 10 a §:n mukaan lupa myönnetään pääsääntöisesti siinä järjestyksessä, kuinka pitkä työkokemus hakijalla tai liikenteestä vastaavalla henkilöllä on taksinkuljettajana. Poikkeuksellisesti, jotta taksipalvelut säilyisivät myös haja-asutusalueilla, pääkaupunkiseudun sekä eräiden muiden suurten kaupunkien ulkopuolella taksilupa myönnetään ensisijaisesti

19 KKO 2010:42, perusteluiden kappale 13 ja liikenne- ja viestintäministeriön mietintö 2004, s. 29.

20 HE 38/2006 vp, s. 30. Säännöstä muutettiin nykyiseen muotoonsa säädöksellä 1314/2009, jolla ainoastaan siirrettiin lääninhallitusten velvollisuudet ELY-keskuksille (HE 208/2009 vp, s. 12).

21 Tilausvälityskeskuksella tarkoitetaan taksiliikenteen harjoittamiseen liittyvää pysyväisluonteista toimintaa, jossa asiakkailta tulevia tilauksia vastaanotetaan ja välitetään ajossa oleviin taksiautoihin (HE 38/2006 vp, s. 29). Tilausvälityskeskusten toiminta ei vaadi lupaa, vaan ainoastaan taksiliikennelain 15 §:n mukaisen ilmoituksen ELY-keskukselle.

22 Liikennekaari luonnoksessa ehdotetaan tarveharkintaa poistettavaksi kokonaan. Lupien enimmäismäärästä ja asemapaikkasääntelystä luovuttaisiin, jolloin ei myöskään olisi tarvetta rajoittaa taksilupaa ajoneuvo kohtaiseksi, vaan lupa olisi toimijakohtainen. Taksiliikenneluvat myöntäisi Liikenteen turvallisuusvirasto ELY-keskusten sijaan. Ks. muutoksista yleisesti esim. liikenne- ja viestintäministeriön luonnos hallituksen esitykseksi liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 67.

sille, joka hakee lupaa kuntaa pienemmälle asemapaikalle, jos asemapaikan etäisyys kuntakeskuksesta on vähintään 20 kilometriä eikä asemapaikalla ole voimassa olevia taksilupia²³. Tällöinkin luvanhakijan tulee täyttää edellä mainitut henkilöön liittyvät edellytykset.

Tavoite kohtuuhintaisista taksipalveluista näkyy hintasääntelyssä. Taksiliikennelain 16 §:ssä ja sitä tarkentavassa vuosittaisessa valtioneuvoston asetuksessa²⁴ säädetään taksipalveluissa veloittavista enimmäistaksoista. Hintasääntely koskee vain kuluttajahintoja eli yksityishenkilöiden taksipalveluiden kulutusta²⁵. Taksiliikennelain 16 §:n 1 momentin mukaisesti kuluttajilta perittävä enimmäishinta koostuu perusmaksusta, ajomatkamaksusta ja odotusmaksusta. Lisäksi taksiyrittäjä voi periä ennakkotilausmaksun sekä avustamis-, lentokenttä- ja tavarankuljetuslisää. Ajomatkamaksu määräytyy taksaluokittain sen mukaan, kuinka monta henkilöä on kuljetettavana. Taksiliikennelain 16 §:n 2 momentin mukaan enimmäishintojen, ennakkotilausmaksun ja muiden lisämaksujen tulee olla kustannussuuntautuneita siten, että niihin sisältyy kohtuullinen voitto. Kustannustason muutoksia tarkastellaan taksiliikenteen kustannusindeksin perusteella.

Taksiliikenteessä sovelletaan sopimuspakkoa. Taksiliikennelain 12 §:n mukaisesti taksiluvan haltija on velvollinen pyydettäessä suorittamaan luvan mukaisen henkilökuljetuksen pääasiallisella toiminta-alueellaan, jollei jokin laissa mainittu syy estä kuljetusta. Taksiluvassa vahvistetaan liikenteen asemapaikka, jolla taksiliikennelain 2 §:n 5 kohdan mukaan tarkoitetaan sitä paikkaa tai kuntaa, josta liikennettä harjoitetaan ja jonne liikenteessä käytetty auto viedään ajon tai toimeksiannon päätyttyä.²⁶ Liikenteen asemapaikka liittyy siten sopimuspakon pääasiallisen toiminta-alueen määrittämiseen. Käytännössä toiminta-alue määritetään yleensä luvanhaltijan omalla päätöksellä²⁷. Taksiluvan haltijalla on velvollisuus palauttaa ajoneuvo liikenteen asemapaikkaan ajovuoron päätyttyä²⁸. Vaikka taksilupa sallii toiminnan koko maassa, tällä tavoin rajoitetaan tosiasiaassa luvanhaltijan toimintaa tehokkaasti vain asemapaikan

23 HE 72/2011 vp, s. 20. Väärinkäytösten estämiseksi tätä 20 kilometrin sääntöä ei sovelleta Helsingin, Vantaan, Espoon, Kauniaisten, Turun, Tampereen ja Oulun alueelle haettuun lupaan.

24 Asetus annetaan vuosittain viimeistään 30.6. (taksiliikennelaki 16 § 3 momentti). Tätä artikkelia painoon jätettäessä voimassa on valtioneuvoston asetus taksiliikenteen kuluttajilta perittävistä enimmäishinnoista (796/2015) eli vuoden 2016 asetuksen hintakehitys ei ole tiedossa. Valtioneuvoston asetukset (VNa) ovat olleet rakenteeltaan ja sisällöltään hyvin samanlaisia, lähinnä ainoastaan enimmäishintoja on muutettu (ks. esim. VNa 796/2014, 460/2013, 313/2012, 778/2011, 615/2010, 444/2009 ja 443/2008).

25 Ks. HE 38/2006 vp, s. 29, jonka mukaan kuluttajana pidettäisiin luonnollista henkilöä, joka hankkii taksipalveluja pääasiallisesti muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten. Hallituksen esityksen mukaan säädettyä taksaa sovellettaisiin myös muihin kuin kuluttaja-asiakkaisiin, jos sopimusta muusta hinnoittelusta ei olisi tehty.

26 KKO 2010:42, perusteluiden kappale 14.

27 HE 38/2006 vp, s. 28.

28 HE 38/2006 vp, s. 24, jossa ei ole pidetty palauttamisvelvollisuutta kuitenkaan aivan ehdottomana: "Asemapaikalle ei tarvitsisi palata välittömästi, jos kysyntä edellyttää vieraalla asemapaikka-alueella viipymistä. Oman asemapaikan kysynnän tyydyttäminen olisi kuitenkin ensisijainen tehtävä."

lähettyville²⁹. Käytännössä asemapaikkavaatimus vaikuttaa alalla ymmärretyin siten, että ajoneuvo on vietävä viivytyksettä takaisin omalle asemapaikalle kyydin jälkeen, vaikkei tällaista vaatimusta oikeuslähteistä ilmene³⁰. Lisäksi taksiliikennelain 13 §:n mukaisesti taksiliikenteessä on ajovuorojärjestys, josta ELY-keskus päättää taksiluvan haltijoiden aloitteesta. Taksipalvelua on tarjottava vähintään vuorojärjestyksen määräämänä aikana. Ajovuorojärjestyksen tarkoitus on mitoittaa tarjonta kysyntää ajallisesti vastaavaksi. Viranomaisen vahvistaa ajovuorojärjestyksen yleensä kuntakohtaisesti.³¹ Kun ajovuorojärjestystä ei ole maaseutumaisissa kunnissa tai kun taksin asemapaikka on vähintään 20 kilometrin päässä kuntakeskuksesta, taksinluvanhaltija on velvollinen ilmoittamaan itse tai yhdessä muiden paikkakunnan autoilijoiden kanssa puhelinpalvelussa, verkkosivuilla tai sanomalehdessä sellaisten viikonpäivien ja vuorokaudenaikojen päivystyksistä tai sovitusta päivystysvuoroista, joina kysyntä on vähäistä (taksiliikennelain 12 §:n 3 momentti). Ilmoituksen avulla taksinluvanhaltija voi rajoittaa muutoin ympärivuorokautista ajovelvoitetta (sopimuspakkoa), kun ajovuorojärjestys ei ole sitä rajoittamassa³².

2. NYKYSÄÄNTELYN ONNISTUMINEN: TAVOITTEET JA TEHOKKUUS

2.1 Taksipalvelujen saatavuus ja turvallisuus

Viranomaisen etukäteisellä taksilupamäärien tarveharkinnalla pyritään taksipalveluiden saatavuuden turvaamiseen eli varmistamaan kysynnän ja tarjonnan kohtaaminen³³. Onnistutaanko tässä? Kysynnän ja tarjonnan kohtaamisen toteuttaminen viranomaisen etukäteisharkinnan kautta vaatii valtavasti ylätasolle keskitettyä informaatiota markkinoista, ja tätä tietoa olisi vielä kyettävä onnistuneesti prosessoimaan³⁴. Esitän alla, ettei viranomaisen kykene hankkimaan riittävästi tätä tarvittavaa markkinainformaatiota.

29 Ks. esim. ratkaisu KHO 14.1.2014, taltionumero 78, jossa KHO totesi: "Taksilupa, samoin kuin siihen tehtävät muutokset, myönnetään muun muassa liikennetarpeen perusteella. Lupaan merkitty asemapaikka on yksi keino ohjata autot tietyn paikkakunnan ajoihin, kun määräys velvoittaa autoilijaa olemaan yleensä saatavilla ajoihin asemapaikalla. Autoilija voi viedä asiakkaan minne tahansa Suomessa ja sitoutua toimeksiantoon muualla, mutta ei voi vapaasti jäädä odottelemaan kyytejä asemapaikkansa ulkopuolelle. Oman asemapaikan kysynnän tyydyttäminen on ensisijainen tehtävä."

30 Ks. Liikenne- ja viestintäministeriön luonnos hallituksen esitykseksi liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 17, jossa esitetään virheellisesti kyseessä olevan sääntelyn nykytila. Liikennekaariluonnos ei sisällä sopimuspakkoa.

31 HE 38/2006 vp, s. 28.

32 Ks. HE 72/2011 vp, s. 24, jossa mainitaan myös, että taksiluvanhaltijat voisivat sopia keskenään, miten palveluja hiljaisina aikoina tarjotaan.

33 Vähintäänkin määrä sääntelyllä pyritään turvaamaan maantieteellisesti oikea ja kysyntää vastaava taksikapasiteetin jako. Kapasiteetin jakautumista ajallisesti joudutaan täydentämään ajovuorojärjestelyin. Ks. Ahonen 2011, s. 179.

34 Ahonen 2011, s. 12.

Taksiliikennelain 20 §:ssä tiedonkeruun ongelma pyritään ratkaisemaan selostamalla viranomaiselle lukuisia eri kysynnän ja tarjonnan parametreja, jotka tarveharkinnassa tulee huomioida. Onnistuakseen viranomaisen tarvitsisi kuitenkin paljon tutkimustietoa eri aihealueista, sillä sen tulisi huomioida vielä muutkin mahdolliset seikat kuin laissa mainitut parametrit. Kilpailuviraston katsauksessa muutaman vuoden takaa on todettu, ettei vuosittain tehtäviä taksilupien määrien kiintiöpäätöksiä varten ole saatavissa tarpeeksi oikeanlaista tilastotietoa³⁵. Tilanne ei liene Tilastokeskukseen ja julkiseen sektoriin muutoinkin kohdistuneiden säästöpainneiden myötä helpottunut. Vaikka riittävästi oikeaa informaatiota saataisiinkin, sen onnistunut prosessointi on silti vaikeaa. Viranomaisen resurssit prosessoida ja analysoida sille tulevaa informaatiota ovat hyvin rajatut. Lisäksi hallinto-oikeudelliset velvoitteet asettavat omat rajoitteensa uuteen tietoon reagoinnille, sillä viranomaisen toiminnan on oltava luotettavaa ja ennakoitavaa³⁶.

Viranomaisen ei ole markkinatoimija eikä siten kentällä havainnoimassa osapuolten tarpeita. Sillä ei ole myöskään hajautetun järjestelmän markkinamekanismia apunaan. Osapuolten tarpeiden selvittäminen vaatisi jatkuvaa empiiristä tutkimusta, joka luonnollisesti vaatii paljon resursseja. Toinen vaihtoehto on asettaa alalla oleville markkinasubjekteille laajoja informaationtuottamisvelvollisuuksia, mutta tällöin annetun informaation puolueettomuuteen ja oikeellisuuteen ei voi täysin luottaa. Vaikka väärin tietojen antamisen valvonta ja sanktiointi estäisi väärän tiedon antamisen, eivät informaation antajat ole osapuoliasemansa johdosta riippumattomia tiedon tuottamisessa. Näin informaation tuottaminen painottuu siis puutteelliseen empiiriseen tutkimukseen tai markkinaosapuolten antamaan epäluotettavaan informaatioon.

Viranomaisten harjoittama hallinnollinen ohjaus on altis niin kutsutulle regulaatioloukulle. Tällöin viranomaisten ratkaisuissa, tässä tapauksessa annetun informaation analysoinnissa, painottuu alan toimijoiden intressi yleisen intressin sijaan.³⁷ Kyse on sääntelyn epäonnistumisilmiöstä (regulatory failure), jonka syyksi institutionaaliset teoriat ehdottavat informaation epäsymmetriaa³⁸. Epäsymmetria on nähtävissä siinä, kuinka alan toimijat voivat tuottaa puolueellista informaatiota, jota viranomaisella ei välttämättä ole tosiasiallista mahdollisuutta kyseenalaistaa. Taksipalveluiden tapauksessa eniten informaatiota saadaan alalla jo olevilta luvallisilta taksiryttäjiltä, joten regulaatioloukun vaara on olemassa. Regulaatioloukun syynä

35 Ahonen 2011, s. 178.

36 Ks. Hämeenlinnan HaO 21.5.2010, diaarinumero 10/0205/4. Tapauksessa silloinen toimivaltainen viranomaisen, lääninhallitus, oli päättänyt myöntää liikennetarpeen arvioinnin perusteella 130 uutta taksilupaa. Myöhemmin varsinaisia taksilupahakemuksia ratkaistessaan lääninhallitus olisi halunnut pudottaa suhdannemuutoksen vuoksi uusien lupien määrän 95 lupaan, mitä hallinto-oikeus ei hyväksynyt.

37 Määttä 1999, s. 99. Määttä selostaa esimerkinomaisesti tilannetta ympäristöoikeudessa, kun viranomaisen painottaa saastuttajan intressiä yleisen intressin sijaan. Tähdennettäköön, että alan toimijoita voidaan päätyä suosimaan, vaikka kyse ei olisi lahjusrikoksista.

38 Baldwin, Cave & Lodge 2012, s. 76.

voi olla myös jonkinlainen sääntelijän kokema moraalinen velvollisuus huolehtia alan toimijoiden eduista. Näin kävi New York Cityn taksien määrä sääntelyssä vuosina 1937–1971, kun sääntelijä laiminlöi kokonaan kokonaisetua tavoittelevan suunnittelun ja keskittyi kuuntelemaan luvallisten taksiryttäjien mielipiteitä. Lopputulemana oli kova pula laillisista taksipalveluista ja laaja laittomien taksien tarjonta.³⁹

Taksiliikenteen osalta onkin perusteltua kysyä, miten paikallinen ELY-keskus pystyy arvioimaan taksipalveluiden tarjonnan maksimin riippumattomasti saavuttaen tasapainon kysynnän ja tarjonnan välillä, kun siltä viranomaisena puuttuvat riittävät resurssit tuottaa ja prosessoida informaatiota⁴⁰. On vaara, että viranomaisen arvioon taksipalveluiden tarjonnan enimmäismäärästä vaikuttaa liiallisesti alalla toimivien taksiryttäjien intressi. Se on markkinatasapainon sijaan voittojen maksimointi. Luonnollisesti alalla olevat taksiryttäjät haluavat varmistaa taksilupien enimmäismäärän asettamisen alhaalle, jotta kilpailua olisi mahdollisimman vähän. Tällöin ryttäjille olisi tarjolla kyytejä mahdollisimman paljon mahdollisimman korkein hinnoin. Koska viranomaisen mahdollisuudet kerätä puolueetonta informaatiota ovat puutteelliset, se voi joutua kuuntelemaan tarkasti alan ryttäjiä⁴¹. Vaikka puolueetonta informaatiota onnistuttaisiin taksiliikennelain 20 §:n hengessä keräämään laajasti, on sen prosessointi vaarassa jäädä epätäydelliseksi ja pahimmillaan regulaatioloukun vuoksi vajavaiseksi ja luvallisia taksiryttäjiä suosivaksi.

Tarveharkinnan onnistuminen kysynnän ja tarjonnan tasapainon löytämisessä on siis vähintäänkin kyseenalaista, koska informaatio alan toimijoiden ja viranomaisten kesken on epäsymmetristä. Kansainväliset empiiriset havainnot viittaavat päätelmien olevan oikeasuuntaisia.⁴² Tarveharkinnan ja muiden vastaavien alalle tulon esteiden poistamisen jälkeen laillisten taksipalveluiden määrä on monissa maissa huomattavasti kasvanut, mikä viittaa viranomaisten olevan taipuvaisia arvioimaan kysynnän liian alhaiseksi lupien maksimimäärää harkitessaan. Näin on tapahtunut esimerkiksi Ruotsissa, Irlannissa ja Uudessa-Seelannissa.⁴³

39 Shreiber 1975, s. 276–279. Vaikka Shreiber kirjoituksessaan nimenomaan perustelee taksipalveluiden määrä sääntelyn tarpeellisuutta, hän tulee tarjonneeksi New York Cityn tilanteesta hyvän esimerkin keskitetyn määrä sääntelyn epäonnistumisesta vieläpä taksialalta.

40 Poleemisesti voisi huomauttaa: mikäli viranomaisen etukäteissuunnittelun perusteella kysynnän ja tarjonnan tasapaino olisi edes lähellekään saavutettavissa, suunnitelmatalousjärjestelmä olisi edelleen Euroopassa voimissaan. Taloustieteessä peruseräiteenä pidetään vapaiden markkinoiden olevan yleensä hyvä tapa järjestää talouden toiminta. Pohjola ym. 2006, s. 63.

41 Puhumattakaan taksilupien määrä sääntelyä täydentävästä ajallisesta tarjontasääntelystä (ajovuorojärjestyksistä). Ajallinen taksikapasiteetin määrän sääntely ja valvonta on hallinnollisen työläyden vuoksi siirtynyt käytännössä ELY-keskuksilta taksiryttäjille itselleen. Ahonen 2011, s. 180.

42 Luonnollisesti näiden teoreettisten päätelmien testaaminen vaatisi ELY-keskusten työn empiiristä tutkimusta nimenomaan Suomen oloissa.

43 Weimer & Vining, 2014, s. 163. Ruotsista ks. myös VTI 2013, s. 50. Lainlaatumistyössä Suomessa enimmäislupamäärien poistamisen on arveltu todennäköisesti lisäävän alalle tulijoiden määrää. Ks. liikenne- ja viestintäministeriön luonnos hallituksen esitykseksi liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 82.

Taksien määrän rajoittamisen on empiirisesti todettu tosiasiaassa vähentävän taksien määrää liikenteessä suhteutettuna asukaslukuun, kun määrää verrataan rajoituksettomiin tilanteisiin. Seurauksena on pulaa taksipalveluista, koska tarjonta ei pysty vastaamaan kysyntään erityisesti ruuhkahuippuaikoina tai -alueilla.⁴⁴ Pulan vuoksi taksipalvelujen jonottaminen aiheuttaa suuret hyvinvointitappiot vaihtoehtokustannusten vuoksi. Liian vähäinen taksien määrä aiheuttaa myös hintojen nousua. Asiakkaille aiheutuu hyvinvointitappioita, koska saatavuudeltaan rajoitetun taksipalvelun veloitusmaksat pyrkivät nousemaan. Lisäksi on mahdollista, että hinnat nousevat myös siksi, että kilpailun puuttuessa matkan hintaa saatetaan kasvattaa hitaamman reitin valinnalla. Heikossa kilpailutilanteessa yksittäisen matkan pidentämiselle on kannusteita.⁴⁵

Yleisesti esitetyn perustelun mukaan taksien määrän rajoittaminen on välttämätöntä, jotta julkinen valta voi valvoa ja varmistaa taksitoiminnan turvallisuuden. Päätelyketjun mukaan ilman määrärajoituksia taksialalla vallitsisi niin kova kilpailu, että voittojen pienentyessä taksien turvallisuudesta tingittäisiin.⁴⁶ Kyse on siis siitä, että määrärajoitusten aikana julkinen valta pystyy varmistamaan monopolivoittojen käyttämisen turvallisuuteen. Turvallisuustavoite olisi näin itse asiassa vastakkainen taksipalvelun tavoitettavuuden kanssa; turvallisuus nimenomaan vaatisi taksipalveluiden liian vähäiseksi mitoitettua tarjontaa. Alalle tulon rajoittaminen, jota taksilupien määrän rajoittaminen puhtaimmillaan edustaa, voi toki edistää turvallisuustavoitetta, mutta aiheutuvien hyvinvointitappioiden vuoksi se on tehoton keino.

2.2 Kohtuulliset hinnat

Onnistuuko hintasääntely kohtuullisten hintojen takaamisessa? Onnistuu ainakin siten, etteivät hinnat nouse säädettyjen enimmäistaksojen yli, kunhan säännösten valvonta ja sanktiot ovat riittävällä tasolla eli kunhan rangaistuksen odotusarvo on negatiivinen⁴⁷. Tässä ei ole ollut Suomessa ongelmia käytännössä, koska luvalliset taksiyrittäjät ovat selvästi ELY-keskuksien valvonnan piirissä. Viime kädessä taksiliikennelain 22 §:n mukainen luvan peruuttaminen toimii tehokkaana uhkana. Hintasääntely koskee vain kuluttajahintoja, eli esimerkiksi kuntia ja yritysasiakkaita se ei koske.⁴⁸

Kysymykseksi jää, onko norminantajan vahvistama enimmäishinta kohtuullinen. Kykeneekö norminantaja tällaiseen päätöksentekoon? Tässä törmätään samanlaiseen epätäydelliseen ja

44 Australian Productivity Commission 1999, s. 14–15.

45 Australian Productivity Commission 1999, s. 14–15.

46 Weimer & Vining 2014, s. 164.

47 Rikoksen odotusarvosta ks. esim. Määttä 2006, s. 181 ss.

48 Oma juridinen kysymyksensä on kuluttaja-asiakkuuden määräytyminen tilanteessa, jossa matka kustannetaan julkisvallan tuilla. Miltei kolmasosa taksiyrittäjien liikevaihdosta tulee julkisen sektorin kustantamista matkoista. Ks. Kilpailuviraston aloite 2011. Näihin ns. Kela-asiakkaisiin ei ole otettu suoraan kantaa nykysääntelyn esitöissä, mutta kunnat mainitaan hintasääntelyn ulkopuolella olevana ryhmänä. Ks. HE 38/2006 vp, s. 29. Hintasääntelyasetuksen (VNa 796/2015) 6 §:n 2 momentin perusteella näyttäisi siltä, että nämäkin henkilöt luetaan kuluttajia koskevan hintasääntelyn piiriin. Säännöksessä kielletään tiettyjen julkisvallan kustannuksin tapahtuvista kyydeistä ennakotilausmaksun periminen.

-symmetrisen informaation ongelmaan kuin kysynnän ja tarjonnan etukäteen määrittämisessä. Viranomainen, tässä tapauksessa enimmäistaksat asetuksella vahvistava valtioneuvosto, joutuu aina toimimaan puutteellisella informaatiolla ja sen prosessoinnilla. Taksiliikenteen kustannusten arvioinnissa empiirisen tiedon, esimerkiksi taksiliikenteen kalusto-, polttoaine ja työvoimakustannuksia koskevien tilastojen ja taksiluvan saaneiden tosiasiallisten voittojen suuruuden tutkimisen, merkitys korostuu. Tilastokeskus tuotti vuoteen 2015 saakka taksi- ja sairaankuljetusliikenteen kustannusindeksiä, mutta indeksin tuottaminen on määrärahapulan vuoksi lopetettu 20.1.2015⁴⁹. Jatkossa informaation tuottamista varten jouduttane kuulemaan alan toimijoita, mikä voi vaikuttaa tiedon luonteeseen ja puolueettomuuteen⁵⁰.

Vaikka kuluttajahintojen ja taksialan kustannusten kehityksestä on tarjolla informaatiota ja se onnistuttaisiin prosessoimaan hyvin, ongelmaksi jää silti hintamaksimin asettaminen valtakunnan laajuisesti samaksi. Kustannukset ja hintakehitys voivat vaihdella alueittain. Taksiliikennelain 16 §:n perusteella hintakattoa asetettaessa olennaista on myös kohtuullisen voiton määrän, joka on käsitteenä kovin kiistanalainen. Siinä joudutaan arvioimaan normatiivisesti oikean voittomarginaalin suuruus, minkä ratkaiseminen jäänee lopulta poliittiseksi tarkoituksenmukaisuusarvioksi. Hintasääntelyn onnistuminen on kiinni norminantajan toiminnasta, jonka informatiiviset ja periaatteelliset lähtökohdat eivät ole hyvät.

Taksiliikennelain 16 § asettaa kustannusten muutosten tarkastelun perustaksi taksiliikenteen kustannusindeksin. Valtioneuvosto on vuosittain asetuksillaan välillä nostanut ja välillä laskenut enimmäishintoja, ja seurannut vain osittain Tilastokeskuksen kustannusindeksiä. Joinakin vuosina se on selvästi sivuutettu. Esimerkiksi vuoden 2013 asetuksessa (460/2013) perus- ja ajomatkamaksuja laskettiin noin 6–7 % vuoden 2012 asetuksesta (313/2012), vaikka Tilastokeskuksen taksi- ja sairaankuljetusliikenteen kustannusindeksin mukaan taksiliikenteen kustannukset nousivat 2,2 % vuoden 2012 kesäkuusta vuoden 2013 kesäkuuhun⁵¹. Viime aikoina vuoden 2014 (796/2014) ja 2015 (796/2015) asetuksissa enimmäishinnat ovat pysyneet samana vuonna 2012 asetusta tasosta, vaikka kustannusten nousu on jatkunut vuoden 2015 alkuun asti⁵².

49 Tilastokeskuksen 18.12.2014 julkaistu uutinen verkkosivuilla osoitteesta http://www.stat.fi/ajk/tiedotteet/2014/uutinen_040_2014-12-18.html, vierailupäivä 8.3.2016 ja 15.1.2015 päivitetty verkkosivutieto osoitteesta http://www.stat.fi/til/tslhi/tslhi_2015-01-20_uut_001_fi.html, vierailupäivä 10.3.2016. Indeksitiedot tuotetaan nykyään vain ilmeisesti Tilastokeskukselta erikseen tilattavana maksullisena palveluna.

50 Päätöksenteon tulisi olla täysin vapaata lobbauksesta, jotta hintasääntely voisi toimia. Ks. OECD 2007, s. 129.

51 Tilastokeskuksen taksi- ja sairaankuljetusliikenteen kustannusindeksit 2013, kesäkuu, julkaistu 22.7.2013, verkko-osoitteesta www.stat.fi/til/tslhi/2013/06/tslhi_2013_06_2013-07-22_tie_001_fi.html, vierailupäivä 8.3.2016. Taksiliikenteen kokonaiskustannusten nousuun vaikutti erityisesti työvoimakustannusten nousu. Kustannusten nousua hillitsi polttoainekustannusten aleneminen vuoden aikana.

52 Tilastokeskuksen taksi- ja sairaankuljetusliikenteen kustannusindeksit 2014, joulukuu, julkaistu 20.1.2015, verkko-osoitteesta http://www.stat.fi/til/tslhi/2014/12/tslhi_2014_12_2015-01-20_tie_001_fi.html, vierailupäivä 8.3.2016. Taksiliikenteen kokonaiskustannusten nousuun vaikuttivat etenkin työvoimakustannusten nousu ja vakuutusmaksujen kallistuminen. Kustannusten nousua hillitsi polttoaineiden halpeneminen vuoden aikana.

Viime vuosien valtioneuvoston asetusten hinnanmuodostuksen perusteella vaikuttaa siltä, että edellisvuosien hintatasolla on suuri merkitys hintakaton asettamisessa seuraavaa vuotta varten. Status quo ratkaisee pitkälle, millainen taso katsotaan kohtuulliseksi enimmäishinnaksi. Näin ratkaisevaa hintakaton muodostumiselle on muutoksen sijaan lähtötaso ja siihen mahdollisesti kohdistunut vaikuttaminen.⁵³

Vaikka hintasääntelyllä pystytäänkin estämään hintojen nousu norminantajan kohtuulliseksi katsoman tason yläpuolelle, se aiheuttaa myös ongelmia. Jos enimmäishinta asetetaan markkinatasapainoiseen tilanteeseen nähden liian alas, se on omiaan luomaan pulaa hyödykkeestä ja myyjällä on suuri kannuste alentaa laatua.⁵⁴ Jos taas enimmäishinta on liian korkealla, suuri ongelma on hintasääntelyn mahdollinen kilpailua rajoittava vaikutus. Hintamaksimeista voi tulla samalla tosiasiallisesti myös hintaminimejä. Enimmäishinnat yleensä toimivat markkinoilla viitehintoina ja muodostuvat yritysten yleisesti perimiksi hinnoiksi.⁵⁵ Yrittäjille voi syntyä tällöin puitteet yhtenäistää strategisella käyttäytymisellä hinnat viitehinnan tasolle. Yksinkertaisesti maksimihinta asetetaan taksaksi ikään kuin annettuna hintana, jota pidetään alan sosiaalisena normina. Kyse on tällöin hiljaisesta kolluusiosta (tacit collusion), joka ei ole kielletty kilpailunrajoitus.⁵⁶ Hintasääntely on myös omiaan luomaan laittomia markkinoita. Jos hintasääntely on aiheuttanut pulaa, sitä rikkovat toimijat tarjoavat hyödykkeitä laittomasti kattamaan tyydyttämättä jäänyttä kysyntää.⁵⁷

Lopulta vähäisen kilpailun taustalla ovat kuitenkin alalle tulon esteet, erityisesti edellä kuvattu taksilupien enimmäismäärän tarveharkinta, jotka mahdollistavat luvan saaneille taksiyrittäjille markkinavoimaa. Tällaisessa tilanteessa kannusteet laatu- ja hintakilpailulle ovat heikot ja jopa otolliset kartellien ylläpitämiselle, koska alalle tulijoiden uhkaa ei ole.⁵⁸ Suomalaiset taksit ovat tunnettuja korkeasta laadustaan, joten hintamaksimin asettaminen liian alas ei

53 Tarkempaa asetuksenantajan antamien enimmäishintojen arviointia empiirisesti tämän artikkelin puitteissa ei ole mahdollisuutta suorittaa, koska se vaatisi tarkkaa empiiristä tutkimusta markkinoista. Vuonna 2016 keväällä voimassa olleen asetuksen (VNa 796/2015) mukaan kuljetuksen perushinta on arkipäivänä klo 6–20 ja lauantaisin klo 6–16 enintään 5,36 € ja muina aikoina 8,18 €, yhden henkilön taksaluokassa 1,41 €/km ja odotusmaksu 40,55 €/h. Esimerkkinä suuntaa antaen näin arkipäivällä 25 km pituinen taksikuljetus yhdelle henkilölle, kun taksi odottaa lähtöä kohteessa 5 min, maksaa enintään 43,99 € ilman ruuhkassa seisomista tai mahdollisia lisämaksuja esim. avustamisesta tai suurten esineiden kuljetuksesta. Samainen kuljetus iltaisin, öisin ja pyhänä maksaisi enintään 46,81 €. Mikäli taksikuljetus tilattaisiin vähintään puoli tuntia ennen suunniteltua lähtöajankohtaa, tulisi lisäksi maksettavaksi enintään 6,45 € ennakkotilausmaksu. Lisäksi kaikkiin hintoihin tulee 10 % suuruinen arvonlisävero arvonlisäverolain 85 a §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti, koska asetuksessa hinnat ovat ilman arvonlisäveroa (VNa 1 §). Näin arkipäivän esimerkkihinta kuluttajalle on enintään 48,39 € ja ilt-, yö- tai pyhäajan esimerkkimatka enintään 51,49 €.

54 Ks. esim. Cheung 1974, s. 54.

55 Kilpailuvirasto 2003. Näin on huomattu käyneen esimerkiksi Norjassa ja Ruotsissa perintäkulujen enimmäismäärää rajoitettaessa. Näin myös Määttä 2012, s. 16.

56 Kuoppamäki 2012, s. 230–231.

57 Weimer & Vining 2014, s. 160–172.

58 Kilpailuviraston lausunto 2005 ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston aloite 2014.

liene ongelma. Takseista tosin saattaa esiintyä pulaa ainakin kysyntähuippuaikoina, mutta se johtunee enemmän taksien määrän rajoittamisesta kuin hintasääntelystä. Vaikuttaa siltä, että Suomen oloissa osaltaan hintasääntelyn seurauksena hinnat ovat pikemminkin liian korkeat kuin matalat. Yleisesti ongelmana Suomessa on todettu olevan taksien matala käyttöaste, jonka on arveltu johtuvan osaltaan korkeista hinnoista ja osaltaan erityisesti maaseudulla potentiaalisten asiakkaiden vähäisyydestä⁵⁹.

2.3 Haitallisten ulkoisvaikutusten hillitseminen

Lisäksi on esitetty, että alalle pääsyä on välttämätöntä rajoittaa taksiliikenteen haitallisten ulkoisvaikutusten hillitsemiseksi. Taksiliikenteestä aiheutuu haitallisina ulkoisvaikutuksina liikenteen ruuhkautumista, ilmansaasteita sekä ympäristöystävällisemmän joukkoliikennejärjestelmän käytön korvautumista taksien käytöllä⁶⁰. Haitalliset ulkoisvaikutukset ovat erityisen suuria niin sanotuilla käsipystymarkkinoilla, joissa matkustajat taksin tilaamisen sijaan pysäyttävät ohi ajavan auton. Tällöin taksiautoilijat ajavat ympäriinsä, jotta sattuisivat asiakkaan kohdalle. Alhaisen hinnan vallitessa sekä taksipalveluiden tarjonta että kysyntä ovat ulkoisvaikutuksiin nähden liian suuret.⁶¹

Autoilusta aiheutuvia haitallisia ulkoisvaikutuksia ei voi kiistää, mutta tarveharkinnan välttämättömyys niiden estämiseksi on kyseenalaista. Ensinnäkin ulkoisvaikutukset ovat suurimmillaan käsipystymarkkinoilla, joiden merkitys Suomen alhaisen asukastiheyden oloissa on jo nyt vähäinen. Teknologisen muutoksen ansiosta käsipystymarkkinat ovat vieläpä korvautumassa älypuhelinsovellusten mahdollistamalla uudenaikaisella käsipysty- ja tilausmarkkinoiden yhdistelmällä. Mitä enemmän käsipystymarkkinoiden volyyymi vähenee, sitä enemmän vähenevät haitalliset ulkoisvaikutuksetkin⁶².

Toisekseen Suomen oloissa tyypilliset taksitolppamarkkinat kaiki täydentävät joukkoliikennettä⁶³. Taksit paikannevat joukkoliikennejärjestelmässä syntyneitä katvealueita ja -aikoja. Tällä tavoin runsas taksien tarjonta voi olla omiaan itse asiassa lisäämään joukkoliikenteen käyttöä oman auton omistamisen ja käytön sijaan. Oletan, että ihmiset tekevät myös tietynlaisia yksittäistä matkaa suurempia elämäntapavalintoja, joissa substituutteja keskenään ovat yksityisautoilu (oman auton käyttö) ja liikkuminen ilman omaa autoa. Tässä katsannossa taksiliikenne, junat ja linja-autot eivät niinkään kilpaile keskenään, vaan yhtenä kokonaisuutena yksityisautoilua vastaan. On ilmeistä, että oman auton käytön ulkoishaitat ovat suuremmat kuin elämäntavan, jossa liikutaan ilman omaa autoa.

59 Pöllänen ym. 2015, s. 30.

60 Shreiber 1975, s. 274–275 ja Williams 1980, s. 108–109. Toisin Shreiber 1981, s. 82, jossa väitetään, että kysynnän ristijousto taksien ja joukkoliikenteen välillä on erittäin pieni. Shreiberin kirjoitukset ovat ristiriitaisia. Kysymyksen ratkaisemiseksi tarvittaisiin empiiristä tutkimusta.

61 Shreiber 1975, s. 274–276.

62 Älypuhelinsovelluksen avulla taksiajoneuvon ei tarvitse lainkaan olla kadulla liikkeessä tullakseen huomatuksi. Näin ei ole tarvetta ajella ympäriinsä tyhjällä taksilla asiakkaita odottaen, vaan odottaminen voi tapahtua paikoillaan moottori sammutettuna.

63 Sopivaa empiiristä tutkimusta ei tietävästi ole.

Kolmanneksi haitallisten ulkoisvaikutuksien torjunta on mahdollista myös erilaisin ympäristöveroin, joilla hyödykkeen hintaan saadaan lisättyä siitä muutoin puuttuvan ulkoishaitan kustannus. Näin esimerkiksi taksiliikenteen ulkoisvaikutuksia hillittäisiin esimerkiksi polttoaineverolla. Vaikkei ulkoishaittojen estäminen verotuksella ole ongelmatonta, niin ei ole saman tavoitteen toteuttaminen taksilupien määrän rajoittamisellakaan.⁶⁴

3. MUUT SÄÄNTELYTAVAT

3.1 Tarveharkinnan poistaminen

Tarveharkinnalla viranomaiset luovat alalle tulon esteitä (barriers to entry). Olisivatko hyvinvointitappiot pienempiä, jos taksilupien määrien tarveharkinta poistettaisiin? Taloustieteen teorian ideaalimallissa täydellinen kilpailu on yksiselitteisesti hyvinvointia parhaiten luova tapa järjestää palvelut⁶⁵. Kyseessä on kuitenkin vain ideaalimalli, eikä täydellinen kilpailu ole tosielämässä mahdollista⁶⁶. Kysymys onkin asetettava niin, toteutuuko kilpailu epätäydellisemmin ilman tarveharkintaa vai tarveharkinnan kanssa. Tätä voidaan arvioida vertailemalla vaikutusta seuraaviin premisseihin: markkinoille tulon ja poistumisen esteet (vapaa entry ja exit), toimijoiden atomistisuus eli kyvyttömyys vaikuttaa markkinahintaan, markkinahyödykkeiden homogeenisuus sekä markkinaosapuolten informaatio⁶⁷.

Taksilupien tarveharkinta on suora juridinen este, jolla estetään taksimarkkinoille tulemistä. Näin tarveharkinta rajoittaa vapaata markkinoille tuloa, mutta ei suoraan vaikeuta alalta poistumista. Alalta poistuminen vaikeutuu kuitenkin epäsuorasti uponneiden kustannusten vuoksi. Uponneita kustannuksia ei voi saada takaisin alalta poistuttaessa⁶⁸. Niitä syntyy taksiluvan hakemisesta, koska taksilupa ei ole myytävissä⁶⁹. Nämä hakemiskustannukset voivat kasvaa määrärajoitusten vuoksi, sillä taksiyrittäjä voi joutua hakemaan lupaa useasti ennen hakemuksen hyväksyntää. Tarveharkinta vaikeuttaa siis sekä entryä että exitiä.

Tarveharkinnalla on havaittu olevan vaikutusta markkinoiden atomistisuuteen, mutta arviot vaikutuksista ovat ristiriitaisia. Eräät lähteet arvioivat markkinoiden oligopolitilanteen

64 Ulkoisvaikutusten estämisestä verotuksen avulla ks. esim. Tuomala 2009, s. 87 ss.

65 Mikrotaloustieteellisessä täydellisen kilpailun mallissa kysyntä ja tarjonta kohtaavat hyödykemarkkinoilla vapaan markkinamekanismin avulla. Tällöin kysyntä- (D) ja tarjontafunktioiden (S) muoto määräävät sen, mihin hyödykkeen hinta (P) ja hyödykkeen määrä (Q) asettuvat (tasapainopiste, equilibrium). Normaalisti kysyntäfunktio on graafisessa esityksessä laskeva: hinnan laskiessa määrä kasvaa, koska yhä useammalla on varaa hyödykkeeseen. Tarjontafunktio taas on nouseva, koska hinnan noustessa hyödykettä halutaan tarjota yhä enemmän. Pohjola ym. 2006, s. 49.

66 Pohjola ym. 2006, s. 37 ja Kuoppamäki 2012, s. 6–7.

67 Esim. Määttä 1999, s. 20–21 ja Pohjola ym. 2006, s. 37.

68 Ks. esim. Määttä, 2006 s. 78.

69 Taksilupien vaihdanta ja muu luovutus on kielletty taksiliikennelain 11 §:n nojalla. Luonnollinen henkilö ei saa siirtää lupaa vastikkeettakaan toiselle. Ks. oikeuskäytännöstä esim. Turun HaO 7.6.2011, taltionumero 11/0365/3.

lisääntyvän entryn esteitä lisättäessä.⁷⁰ Suomessa ala on toisaalta ollut perinteisesti pienyritysvaltainen, mikä on johtunut viranomaiskäytännöstä myöntää vain yksi taksilupa hakijaa kohden⁷¹. Shreiberin mukaan oligopolitilanteessa yhteisen markkinavoiman kertyminen on mahdollista, mikä sallisi markkinavoiman yhdenmukaisen käytön hintojen korottamiseksi. Vaikka korkeat hinnat houkuttelisivat alalle kilpailijoita, olisi voittojen nostaminen hintojen avulla edes lyhyen aikaa kannattavaa.⁷² Williams arvelee, että suurilla toimijoilla olisi nimenomaan vapailla taksimarkkinoilla kannuste tulla skaalaetujen vuoksi markkinoille ja alentaa hintoja pieniä toimijoita alemmas. Seurauksena olisi oligopoli, jossa olisi alhaisemmat hinnat. Uhka pienempien toimijoiden tulosta alalle pitäisi hinnat alhaisina.⁷³ Ratkaisun avain vaikuttaa olevan, onko suurilla toimijoilla saatavissa taksiliikenteessä skaalaetuja. Jos skaalaetuja on saatavissa, markkinoiden atomistisuus vähenee. Williamsin mukaan skaalaetuja on saatavilla puhelinvaraus- ja paikannusjärjestelmien sekä maineen avulla⁷⁴. Nykyisen tietotekniikan aikana skaalaedet lienevät vain kasvaneet, sillä Williamsin pohdinnat ovat ajalta, jolloin käytössä oli vain rajoitetusti teknologiaa. Tarveharkinnan poistaminen saattaisi siten vähentää taksimarkkinoiden atomistisuutta, mutta vaikutus ei ole selvä.

Tarveharkinnan vaikutusta taksipalvelun homogeenisuuteen on vaikea arvioida. Kilpailua rajoittavan vaikutuksensa kautta tarveharkinta saattaa lisätä taksipalveluiden homogeenisuutta, sillä myyjiltä puuttuu kannuste kehittää uudenlaisia palvelumuotoja. Suojattu markkina-asema saattaa esimerkiksi hidastaa erilaisten älypuhelinsovellusten avulla toimivien palvelumallien kehittämistä ja käyttöönottoa. Taksikuljetus itsessään on kuitenkin melko samankaltainen, joten tarveharkinnan merkitys homogeenisuuden premissille ei ole selvä.

Painoarvoltaan ratkaisevaksi premissiksi näyttää jäävän siis informaation täydellisyys. Viitteitä on siitä, että informaation keruu ja prosessointi vajavaisenkin markkinamekanismin avulla on parempaa kuin viranomaisen etukäteisarvioinnissa⁷⁵. Näin on varsinkin uuden älypuhelin teknologian yleistymisen myötä⁷⁶. Arvioinnissa tulee huomioida, että puhuttaessa taksimarkkinoista puhutaan oikeastaan vähintään kahdesta eri alamarkkinasta. On olemassa

70 Näin Weimer & Vining 2014, s. 160–172, jossa esimerkkinä on Yhdysvalloissa Wisconsinin osavaltion pääkaupunki Madison. Siellä oli korkeiden taksialalle tulon esteiden vuoksi vain kolme taksipalveluiden tarjoajayritystä.

71 HE 38/2006 vp, s. 15.

72 Shreiber 1981, s. 83. Ks. myös Kuoppamäki 2012, s. 231–232. Kuoppamäen mukaan kyse ei ole yksinkertaisesta asiasta, vaan markkinavoimaa ei välttämättä mahdollisuuksista huolimatta hyödynnetä yhdessä. Kyse on oligopolin dilemmasta: oligopolistien yhteinen etu olisi nostaa hintoja, mutta toimijan oma etu on muilta salassa kilpailla muita alemmalla hinnalla. Näin kartelli tai hiljainen kolluusio voi hajota heti omaan mahdottomuuteensa.

73 Williams 1980, s. 109–110.

74 Williams 1980, s. 109. Williamsin pohdinnat ovat 1980-luvulta. Nykyisen tietotekniikan aikana skaalaedet lienevät vain kasvaneet.

75 Weimer & Vining 2014, s. 162.

76 Weimer & Vining 2014, s. 162.

markkinat paikalle (puhelimitse) tilattavalle taksipalvelulle (phone reservation market) ja kadulla pysäytettävälle taksille, jota nimitän tässä käsipystymarkkinoiksi (cruising market). Nämä markkinat eroavat siinä mielessä olennaisesti toisistaan, että edellisillä asiakkaalla on huomattavasti paremmat mahdollisuudet verrata eri palveluntarjoajia keskenään ja siten parempi neuvotteluvoima.⁷⁷ Käsipystymarkkinoiden ja puhelinvaramuksen väliin sijoittuvat markkinat, joissa tyhjänä ympäriinsä ajelun sijaan taksit keskittyvät odottamaan taksiasemilla joko sinne tulevia tai sieltä kyydin puhelimitse tilaavia asiakkaita. Tällaiset taksitolppamarkkinat ovat tyyppillisiä, jos asumistiheys on alhainen tai jos matkustajia on todella paljon – kuten lentoasemien terminaalien lähellä⁷⁸. Käsipystymarkkinat ovat vähäiset, jos asumistiheys on alhainen⁷⁹. Suomessa käsipystymarkkinoiden merkitys lieneekin pieni varsinkin harvaan asutuilla alueilla.

On väitetty, ettei käsipystymarkkinoilla vallitsevan suuren informaation epäsymmetrian vuoksi ole mahdollista saavuttaa lähellekään markkinatasapainoa⁸⁰. Uusien älypuhelimien ja niiden sovellusten yleistymisen myötä perinteisten käsipystymarkkinoiden merkitys muuttunee marginaaliseksi varsinkin Suomessa. Älypuhelinsovellukset tasoittavat tehokkaasti asiakkaan ja palveluntarjoajan välistä informaation epäsymmetriaa. Tällaisia älypuhelinsovelluksia (esimerkiksi Uber, Taxify ja Lyft) on jo maailmalla tarjolla, ja ne ovat osoittautuneet suosituiksi. Taksin kadulla pysäyttämisen sijaan asiakas tilaa taksin sellaisen älypuhelinsovelluksen kautta, jossa asiakas voi tehdä nopean vertailun lähellä vapaana olevien palveluntarjoajien laadusta ja hinnoista. Älypuhelinsovellusten avulla asiakas voi jakaa muille kokemuksia taksirytyksistä ja jopa kuljettajista, jolloin taksipalvelu lähenee hieman etsintähyödykettä. Koska hyödykkeiden laatu on tiedossa jo etukäteen, on kilpailu yleensä kiivainta näiden hyödykkeiden tarjoajien välillä.⁸¹

Älypuhelinsovellusten seurauksena erilaiset taksien alamarkkinat lähenevät toisiaan. Taksiaseman merkitys vähenee, kun asiakas saa helposti tiedon lähistöllä olevasta vapaasta taksiautosta ja voi tilata sen helposti luokseen. Taksiasemilla kilpailua rajoittaa yksinkertainen järjestyksenpidollinen sosiaalinen normi: sekä asiakkaiden että taksien on odotettava jonossa. Vuoronsa tultua asiakas astuu jonon ensimmäiseen autoon. Näin asiakas ei voi valita taksiaseman halvinta palveluntarjoajaa. Kun taksiasemien merkitys vähenee, samalla kilpailu lisääntyy.⁸²

77 Jaottelusta esim. Williams 1980, s. 105 ss.

78 Williams 1980, s. 106.

79 Shreiber 1981, s. 82. Shreiber todistelee, että käsipystymarkkinatkin ovat mahdolliset ja niitä on olemassa. Esim. New York City on esimerkki käsipystymarkkinoista.

80 Weimer & Vining 2014, s. 161–162.

81 Perinteinen taksipalvelu on kohtalaisen selvästi luonteeltaan kokemushyödyke. Asiakas ei kykene taksia valitessaan varmistamaan palvelun laatua ennalta, joten kyse ei ole etsintähyödykkeestä. Toisaalta taksimatkan jälkeen laatu on yleensä asiakkaan tiedossa, joten kyse ei ole luottamushyödykkeestä. Taksipalvelu on lisäksi tavanomainen yksityishyödyke, koska palvelun ulkopuolelle voidaan sulkea henkilöitä helposti ja toisten suorittama palvelun käyttö vähentää muiden käytettävissä olevaa määrää. Jaottelusta eri etsintä-, kokemus- ja luottamushyödykkeisiin ks. Määttä 2006, s. 28. Julkis- ja yksityishyödykkeiden erottelusta ks. Tuomala 2009, s. 75.

82 Shreiber 1981, s. 82. Tämä käyttäytymisnormi ennaltaehkäisee väkivaltaa niin taksinkuljettajien kuin asiakkaidenkin kesken.

Lopputulena edellä esitetystä voisi siis todeta, että ilman tarveharkinnalla tapahtuvaa luvallisten taksien määrän rajoittamista päästäisiin lähemmäksi täydellisen kilpailun mallia. Tällöin kokonaisuhyvinvointi olisi suurempi ja markkinat toimisivat tehokkaammin. Tarveharkinta tulisi poistaa kuluttajan edun maksimoimiseksi.

3.2 Hintasääntelyn poistaminen

Onko hintasääntely tarpeen tarveharkinnan poistamisen jälkeen? Hintasääntelyä on väitetty tarpeelliseksi estämään monopolivoittojen keruuta, vaikka määrälliset rajoitukset entryssä poistettaisiin⁸³. Hintasääntelyn tarpeellisuutta voidaan perustella erityisesti taksien käsipystymarkkinoilla, joilla asiakas voi joutua kärsimään vedätysongelmasta (hold-up problem)⁸⁴. Tällaiset vaatimukset kumpuavat kuluttajansuojan tarpeista – varsinkin yliveloitukselle alttiiden turistien suojelemisesta. Myös määrällisesti vapaan entryn tilanteessa hintasääntelyä on kaivattu kilpailun epätäydellisyyden ja suurten etsintäkustannusten vuoksi. Huolella suunniteltuna hintasääntelyn on katsottu voivan välttää nämä ongelmat.⁸⁵

Olennaista on, onko enimmäishintojen määrittäminen tehokkain tapa välttää etsintäkustannuksista ja vedätysongelmasta aiheutuvia hyvinvointitappioita. Nämä ongelmat voidaan välttää suoran hintamaksimin säätämisen sijaan muillakin toimilla, kuten asiakkaan informointivelvollisuuksilla. Tällainen voi olla esimerkiksi velvollisuus ilmoittaa taksimatkan hinta sitovasti etukäteen.⁸⁶ Esimerkiksi Ruotsissa käytössä ei ole hintasääntelyä, vaan sen sijaan kuluttajia suojataan tiukoilla määräyksillä hintojen ilmoittamisesta⁸⁷. Tällaiset olennaiset ja täsmälliset informaatiovelvollisuudet tuskin vielä aiheuttavat asiakkaalle informaatioylikuormitusta⁸⁸. Älypuhelinsovellukset myös pienentävät etsintäkustannuksia, mikä osaltaan heikentää hintasääntelyn perusteluja. Älypuhelinsovelluksilla tieto kaikista vapaista lähistön takseista on saatavissa nopeasti ja lisäksi niitä voidaan vielä pikaisesti kilpailuttaa keskenään.

83 OECD 2007, s. 9.

84 Weimer & Vining 2014, s. 161–163. Weimerin & Viningin mukaan kuluttaja ei pysty taksia kadulta pysäyttäessään vertailemaan palveluntarjoajia keskenään ja on muutoinkin huonommassa neuvotteluasemassa. Huonompi neuvotteluasema johtuu tässä erityisesti informaation epäsymmetrian ongelmasta, koska asiakas joutuu ottamaan ensimmäisen taksin, joka sattuu kohdalle. Lisäksi tällaisessa tilanteessa taksia tarvitsevien tilanne on usein sellainen, että taksipalvelun kysyntäjousto on miltei olematon: esimerkiksi sataa kovasti tai on yö. Tällaisissa tilanteissa taksipalvelua ei siis kovinkaan herkästi voida tai haluta korvata jollain kilpailevalla liikkumismuodolla.

85 OECD 2007, s. 128–129.

86 Liikenne- ja viestintäministeriön työryhmän mietintö 2004, s. 6 ja s. 36. Itse asiassa jo nyt vuosittain vahvistetun valtioneuvoston asetuksen taksiliikenteen kuluttajilta perittävistä enimmäishinnoista 7 §:n mukaan kuluttajalle on annettava ennen sopimuksen tekemistä tieto taksimatkan kokonaisuinnasta veroineen tai, jos täsmällistä hintaa ei voida ilmoittaa etukäteen, hinnan määräytymisen perusteet veroineen.

87 Katso prisinformationslag 2004:347.

88 Imiöstä ks. esim. Määttä 2009, s. 31.

3.3 Turvallisuustavoitteen toteutuminen

Toteutuuko turvallisuustavoite, jos sekä tarveharkinta että hintasääntely poistetaan? Turvallisuustavoite on sinänsä tärkeä. Asiakas ei voi yleensä varmistua ajoneuvon turvallisuuden ja kuljettajan liikennekäyttäytymisen olevan kunnossa ennen matkaa. Asiakkaan tulee voida myös luottaa siihen, ettei hän joudu rikoksen kohteeksi. Lisäksi hyvinvointitappioiden riski on muille tienkäyttäjille ilmeinen, jos kunnoltaan vaarallisia takseja ja liikennesäännöistä piittaamattomia kuljettajia on liikenteessä paljon.

Turvallisuustavoitteen toteuttamiseksi tulisi siis löytää keino, joka olisi nykyistä taksien määrän rajoittamista tehokkaampi. Keinon ei myöskään tulisi olla ristiriidassa taksien saatavuuden tavoitteen kanssa. Tällaisina keinoina ovat tehokas valvonta ja riittävän tuntuvat sanktiot turvallisuusmääräysten rikkomisesta. Tällöin turvallisuusmääräysten tulee olla riittävän täsmällisiä. Nämä keinot ovat suorina keinoina huomattavasti tehokkaampia kuin tarveharkinta, joka on turvallisuuden takaamisessa vain epäsuora keino.⁸⁹ Myös nykyisessä järjestelmässä olevat etukäteiset ajoneuvojen turvallisuusvaatimukset sekä kuljettajille asetettavat erityiset vaatimukset toteuttavat turvallisuustavoitetta. Lisäksi uusien älypuhelinsovellusten avulla voidaan saada jonkinlaista informaatiota ajoneuvosta ja esimerkiksi kuljettajan ajotavan turvallisuudesta edellisten asiakkaiden arvioista. Lisäksi sovelluksien avulla kuljettaja voi saada tietoa myös potentiaalisesta asiakkaasta, jolloin vaarallisiksi tunnetut henkilöt olisi mahdollista seuloa pois asiakaskunnasta.⁹⁰

Tarveharkinnasta ja hintamaksimeista luopuminen ei vaadi itse taksiliikenteen luvanvaraisuudesta luopumista. Näin taksiluvan menettäminen toimisi edelleen osaltaan pelotteena turvallisuusmääräysten noudattamiseksi.

4. LOPUKSI

Alalle tuloa voimakkaasti rajoittavan tarveharkinnan vuoksi alalla olevat taksipalveluyrittäjät pääsevät nostamaan yhteisiä monopolivoittoja. Luvan saaneilla taksiryttäjillä on siten yhteinen lakisääteinen monopoli. Monopolirinnastus on johtopäätöksensä sikäläkin asianmukainen, että nykysääntelyssä markkinoille saapumisen vaikeuttamisen ja osin hintasääntelynkin vuoksi kilpailulle on vähäisesti kannusteita. Nykyjärjestelmässä asiakkaat antavat luvan

89 Australian Productivity Commission 1999, s. 11–12. Tässä korostuu siis rikostaloustieteestä tuttu ajattelumalli peloteperiaatteesta, jossa tarpeeksi tehokkaan valvonnan ja tuntuvan sanktion muodostama rikoksen negatiivinen odotusarvo hillitsee rikokseen ryhtymistä. Ks. esim. Määttä 2006, s. 181 ss.

90 Tunnetusti vaarallisten asiakkaiden kuljettamisesta kieltäytyminen ei välttämättä vaadi sopimuspakkoa sääntelevän taksiliikennelain 12 §:n muuttamista. Pykälän 2 momentin mukaan ”luvan haltijalla on oikeus kieltäytyä kuljetuksesta tilanteessa, jossa kuljettaja voi työntekijänä pidättäytyä työstä työturvallisuuteen vedoten.”

saaneille taksiryttäjille tulonsiirron monopolivoittojen muodossa⁹¹. Jotta voitot eivät nousisi kohtuuttomiksi, hintasääntelyn tarve on ilmeinen. Lisäksi tarveharkinnasta johtuva taksien liian vähäinen määrä johtaa sellaisten ajovuorojärjestyksien laatimiseen, joilla taksiryttäjät pakotetaan lisäämään tarjontaa heille epäsuotuisina ajankohtina. Lainsäädännöllisesti rajattua tarjontaa ei muutoin kohdistettaisi näihin ajankohtiin. Sääntely synnyttää siis tarvetta yhä uudelle sääntelylle.

Hyvinvointia voitaisiin tuottaa taksipalveluissa nykyjärjestelmää tehokkaammin. Tehokkaampana tapana olisi sekä taksilupien määrän tarveharkinnan että hintasääntelyn poistaminen. Molemmat muutokset vaikuttavat olevan sekä kokonaisyvinvointia että taksipalveluiden asiakkaiden hyötyä lisääviä. Hyötyjinä ovat myös potentiaaliset taksiautoilijat, jotka eivät nyt ole päässeet alalle. Hyvinvoinnin lisäys tapahtuisi nykyisten taksiryttäjien monopolivoittojen kustannuksella, kun markkinoiden kilpailu lisääntyisi. Muiden maiden kokemusten perusteella on ilmeistä, että määrä sääntelyn poistamisella taksipalveluiden tarjonta lisääntyisi, mikä taas toisi alalle kilpailua. Taksien turvallisuus ja kuluttajansuoja voidaan taata paremmilla keinoilla kuin taksilupien määrän rajoittamisella ja enimmäishinnoilla.

Taksipalveluiden tarjonnan lisääntymisen seurauksena kasvavat haitalliset ulkoisvaikutukset eivät vaikuta maamme oloissa merkityksellisiltä. Joka tapauksessa nämä ulkoisvaikutukset voidaan estää muillakin keinoin kuin tarveharkinnalla. On myös mahdollista, että taksipalvelujen vapauttaminen lisäisi elämäntapavalintana joukkoliikenteen käyttöä oman auton käyttämisen sijaan ja siten vähentäisi yksityisautoilun haitallisia ulkoisvaikutuksia.

Taksiryttäjien aseman poikkeuksellisen vahva turvaaminen vaikuttaa korostuneen nykyisen taksialan sääntelyn eksplisiittisten tavoitteiden kustannuksella. Asiakkaan etu ja yhteiskunnan kokonaisyvinvointi vaikuttavat jääneen toissijaisiksi. Poliittisten päättäjien tehtävänä on määrittää, kenen etua lainsäädännöllä lopulta halutaan edistää. Tavoite vaikuttaa suuresti keinojen valintaan. Lainsäätäjä haluaa yleensä suosia asiakkaan ja yhteiskunnan kokonaisetua yksittäisen ammattikunnan toiminnan ja voitonkeruun suojaamisen sijaan. Nykyjärjestelmä sisältää vähintäänkin implisiittisesti niin kutsutun ryttäjien kohtuullisen toimeentulon tavoitteen. Nyt se on aiheellisesti otettu kriittiseen poliittiseen tarkasteluun, sillä tavoite vaikuttaa olevan kuluttajan edun ja yhteiskunnan kokonaisedun vastainen.

91 Ahonen 2011, s. 176.

LÄHTEET

Taloustieteelliset lähteet

Ahonen, Ari (toim.). Kilpailukatsaus 2: Viisas sääntely – toimivat markkinat. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2011. Helsinki 2011. Ladattu verkko-osoitteesta www.kilpailuvirasto.fi/tiedostot/Kilpailukatsaus-2.pdf 15.4.2015 ja <http://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2011/kivi-selvityksia-1-2011.pdf> 8.3.2016 (Ahonen 2011)

Australian Productivity Commission. Regulation of the Taxi Industry. Ausinfo. Canberra 1999. Ladattu verkko-osoitteesta <http://www.pc.gov.au/research/completed/taxi-regulation> 17.5.2015. (Australian Productivity Commission 1999)

Baldwin, Robert; Cave, Martin & Lodge, Martin. Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice. Second Edition. Oxford University Press Inc. New York 2012. (Baldwin, Cave & Lodge 2012)

Cheung, Steven N. S. A Theory of Price Control. Vol. 17, No. 1, The Journal of Law & Economics. 1974, s. 53–72. (Cheung 1974)

Kilpailu- ja kuluttajaviraston aloite taksiliikennelain muuttamiseksi 14.4.2014. Luettu verkko-osoitteesta <http://www.kkv.fi/> (Aloitteet, lausunnot ja kannanotot à 2014) 8.3.2016. (Kilpailu- ja kuluttajaviraston aloite 2014)

Kilpailuviraston aloite liikenne- ja viestintäministeriölle sekä Kansaneläkelaitokselle koskien Kelan ja Suomen Taksiliitto ry:n järjestämää sähköistä suorakorvausjärjestelmää. Dnro 6/14.00.20/2011, 10.1.2011. Luettu verkko-osoitteesta <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?luku=aloitteet-ja-lausunnot&sivu=aloi-laus/a-2011-20-0006> 16.5.2015. (Kilpailuviraston aloite 2011)

Kilpailuviraston lausunto dnro 797/72/2005, 18.11.2005. Taksiliikennelaki. Ministeriön lausuntopyyntö 20.10.2005, LVM 040:2005. Luettu verkko-osoitteesta <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?sivu=aloi-laus/a-2005-72-0797> 16.5.2015 ja 10.3.2016 <http://www.kkv.fi/> (Aloitteet, lausunnot ja kannanotot à Kilpailuviraston aloitteet ja lausunnot 1998–2012 à 2005) (Kilpailuviraston lausunto 2005)

Kilpailuviraston lausunto dnro 853/14.00.20/2011, 24.10.2011. Hallituksen esitys (72/2011) taksiliikennelain muuttamisesta. Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle. Luettu verkko-osoitteesta <http://www.kkv.fi/> (Aloitteet, lausunnot ja kannanotot à Kilpailuviraston aloitteet ja lausunnot 1998–2012 à 2011) 8.3.2016. (Kilpailuviraston lausunto 2011)

Kilpailuviraston lausunto dnro 941/72/2003, 28.11.2003. Ehdotus hallituksen esitykseksi laiksi saatavien perinnästä annetun lain muuttamisesta. Luettu verkko-osoitteesta <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?sivu=aloit-laus/a-2003-72-0941> 16.5.2015 ja (Aloitteet, lausunnot ja kannanotot à Kilpailuviraston aloitteet ja lausunnot 1998–2012 à 2003) 10.3.2016. (Kilpailuviraston lausunto 2003)

Kuoppamäki, Petri. Uusi kilpailuoikeus. Talentum Media Oy 2012. Luettu sähköisenä versiona osoitteesta <http://verkkokirjahylly.talentum.fi> (Haku Uusi kilpailuoikeus à ko. teos) 17.5.2015. Ilmestynyt samansisältöisenä ja -nimisenä painettuna kirjana. (Kuoppamäki 2012)

Määttä, Kalle. Kilpailu ja sääntely. Artikkelit, julkaistu Edilex-verkkopalvelussa 19.6.2012 merkinnällä Edilex 2012/26. Osoitteesta <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/8881> 8.6.2016. (Määttä 2012)

Määttä, Kalle. Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki 2009. Verkko-osoitteesta <http://www.optula.om.fi/fi/index/julkaisut/tutkimuksia-sarja/oikeustaloustieteellennakokulmakotimaiseenlainvalmisteluun.html> 15.5.2015 ja 10.3.2016 <http://www.helsinki.fi/kriminologian-ja-oikeuspolitiikan-instituutti/> (Tutkimus ja julkaisut à Tutkimuksia-sarja à 2009). (Määttä 2009)

Määttä, Kalle. Oikeustaloustieteen aakkoset. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 1999. Verkko-osoitteesta <https://helda.helsinki.fi/handle/10224/3696> 15.5.2015. (Määttä 2009)

Määttä, Kalle. Oikeustaloustieteen perusteet. Edita Publishing Oy. Helsinki 2006. (Määttä 2006)

OECD. Taxi Services: Competition and Regulation 2007. OECD Policy Roundtables, DAF/COMP(2007)42. Verkko-osoitteesta <http://www.oecd.org/regreform/sectors/41472612.pdf> 16.5.2015. (OECD 2007)

Pohjola, Matti; Pekkarinen, Jukka & Sutela, Pekka. Taloustiede. WSOY. Porvoo, Helsinki 2006. (Pohjola ym. 2006)

Pöllänen, Markus; Mäkelä, Tommi; Nykänen, Lasse; Liimatainen, Heikki & Mäntynen, Jorma: Liikenteen markkinat Suomessa. Tampereen teknillinen yliopisto, Liikenteen tutkimuskeskus Verne. Trafin tutkimuksia 16/2015. Verkko-osoitteesta <http://www.trafi.fi/> (Tietopalvelut à Julkaisut à 2015 tutkimukset à Liikenteen markkinat Suomessa) 7.5.2016. (Pöllänen ym. 2015)

Shreiber, Chanoch. The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs. Vol. 9, No. 3, Journal of Transport Economics and Policy, 1975, s. 268–279. (Shreiber 1975)

Shreiber, Chanoch. The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs. A Rejoinder. Vol. 15, No. 1, Journal of Transport Economics and Policy, 1981, s. 81–83. (Shreiber 1981)

Tuomala, Matti. Julkistalous. Gaudeamus. Helsinki 2009. (Tuomala 2009)

Weimer, David & Vining, Aidan R. Policy Analysis: Concepts and Practice. Fifth Edition. Pearson Education Limited. Harlow, Essex 2014. (Weimer & Vining 2014)

Williams, David J. The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs. A Comment. Vol. 14, No. 1, Journal of Transport Economics and Policy, 1980, 105–112. (Williams 1980)

VTI rapport 774. Regelförändringar i transportsektorn – effekter av omregleringar inom inrikesflyg, taxi, kommersiell tågtrafik och bilprovning. Statens väg- och transportforskningsinstitut, dnr 2012/0222-21, projektnummer 200347, utgivningsår: 2013. Verkko-osoitteesta <http://www.vti.se/sv/publikationer/pdf/effekter-av-omregleringar-inom-inrikesflyg-taxi-kommersiell-tagtrafik-och-bilprovning.pdf> 8.3.2016. (VTI 2013)

LAINOPILLISET LÄHTEET

Esityöt

HE 38/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle taksiliikennelaiksi sekä laiksi luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain muuttamisesta

HE 33/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi taksinkuljettajien ammattipätevyydestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä laiksi kuorma- ja linja-autonkuljettajien ammattipätevyydestä annetun lain muuttamisesta

HE 82/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi taksiliikennelain muuttamisesta

HE 208/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden liikennehallinnon virastouudistukseen liittyvien lakien muuttamisesta sekä laiksi meriliikennetietojen keräämisestä ja meriliikenteen tilastojen laatimisesta

HE 32/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi taksiliikennelain muuttamisesta

HE 72/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi taksiliikennelain muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriön mietintö 15.6.2004. Yön ainoa valopilkku. Taksiliikennelakityöryhmän mietintö. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 43/2004. Ladattu verkko-osoitteesta http://www.lvm.fi/documents/20181/831263/4304_mietint%C3%B6.pdf/d466446e-3a38-48dc-9ecc-afa8f5325704?version=1.0 10.3.2016

Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 18.4.2016. Luonnos hallituksen esitykseksi liikennekaareksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. LVM/2096/03/2015. Ladattu verkko-osoitteesta <http://www.lvm.fi/lvm-site62-mahti-portlet/download?did=200477> 27.4.2016

Liikenne- ja viestintäministeriön luonnos hallituksen esitykseksi liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyynnön 18.4.2016 liite. Ladattu verkko-osoitteesta <http://www.lvm.fi/lvm-site62-mahti-portlet/download?did=200631> 27.4.2016.

LiVM 34/2006 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö 34/2006 vp. Hallituksen esitys taksiliikennelaiksi sekä laiksi luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain muuttamisesta

Oikeustapaukset

Hämeenlinnan HaO 21.05.2010 taltionumero 10/0205/4, dnro 00200/09/7503

KHO 14.1.2014, taltionumero 78, dnro 1569/2/13

KHO 17.2.2016, taltionumero 524, dnro 658/2/15

KKO 2010:42

Turun HaO 07.06.2011, taltionumero 11/0365/3, dnro 01625/10/7503