

Servicenivån i skärgårdstrafiken och konkurrensutsättning av trafiken





Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Ordförande Mikko Ojajärvi, KM, till 30.9.2008, Mikael Nyberg, KM, från 1.10.2008 Sekreterare Sirpa Vanhala, Sjöfartsverket		Typ av publikation Arbetsgruppens rapport	
		Uppdragsgivare Kommunikationsministeriet	
		Datum då organet tillsattes 23.4.2008	
Publikation Servicenivån i skärgårdstrafiken och konkurrensutsättning av trafiken			
Referat Arbetsgruppen hade till uppgift att definiera en skälig basservicenivå som det ska strävas efter i resor och transporter i skärgården med beaktande av boendenas behov av rörlighet och näringslivets behov av transporter samt att vid behov förtydliga de tidigare framställda anskaffningsförfarandena för förbindelsefartygstrafiken som Sjöfartsverket sörjer för och landsvägsfärjetjänsterna som Vägförvaltningen sörjer för. Utgångspunkten för arbetsgruppens arbete var i enlighet med regeringsprogrammet att den service som tillhandahålls av färjor inom skärgårdstrafiken och förbindelsefartyg tryggas åtminstone på nuvarande nivå. Arbetsgruppen utvecklade enligt sitt uppdrag för förbindelsefartygsrutter en servicenivåklassificering och ett kalkylmässigt förfarande med hjälp av vilket rutterna klassificerades i servicenivåklasser. Dessutom redogjorde arbetsgruppen för de behov av rörlighet och transporter som skärgårdsborna har vid Skärgårdshavet och Finska viken, avgiftsgrunder för resor och transporter och finansieringsprinciper för skötseln av förbindelsefartygstrafiken. Utifrån utredningarna föreslår arbetsgruppen att <ul style="list-style-type: none">- den servicenivåklassificering för förbindelsefartygstrafikens rutter som har utvecklats införs i servicenivåklassificeringen av rutter med förbindelsefartygstrafik och att klassificeringen ska användas i serviceanskaffningar för bestämmande av kvalitetskrav i avtalen. Definitioner av servicenivån för landsvägsfärjetrafiken bevaras på nuvarande nivå,- avgifter för resor och transporter i förbindelsefartygstrafiken avskaffas. Det ordnas företräde till förbindelsefartyget till dem som bor i skärgården,- trafik tjänsterna på landsvägsfärjor, förbindelsefartygstrafiken och i skärgården på Finska viken skaffas med liknande konkurrensutsättningsförfaranden och finansieras i fortsättningen i sin helhet från statsbudgetens moment för basstrafikledhållningen. Förordningen om understödjande av skärgårdstrafiken upphävs,- den behöriga myndigheten ges i statsbudgeten ett bemyndigande att ingå fleråriga bindande avtal om trafik tjänster,- Vägförvaltningen och Sjöfartsverket utvecklar och förenhetligar i samarbete med aktörerna på branschen anskaffningsförfaranden, anskaffningsprogram och anskaffningar för förbindelsefartygs- och färjetrafiktjänster.			
Nyckelord Förbindelsefartygstrafik, landsvägsfärjetrafik, servicenivå, finansiering, anskaffningar, konkurrensutsättning Rapporten finns också på finska (LVM 4/2009).			
Övriga uppgifter Kontaktperson vid ministeriet är Mikael Nyberg.			
Seriens namn och nummer Kommunikationsministeriets publikationer 9/2009		ISSN 1457-7488 (trycksak) 1795-4045 (nätpublikation)	ISBN 978-952-243-026-7 (trycksak) 978-952-243-027-4 (nätpublikation)
Sidoantal (trycksak) 62	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Kommunikationsministeriet		Förlag Kommunikationsministeriet	

För kommunikationsministeriet

Kommunikationsministeriet tillsatte 23.4.2008 en arbetsgrupp med uppgift att fastställa en skälig, målsatt basservicenivå för trafik och transporter i skärgården med beaktande av invånarnas trafikbehov och näringslivets transportbehov samt att vid behov precisera tidigare framställda upphandlingsförfaranden för trafiktjänster med förbindelsefartyg och landsvägsfärjor.

Arbetsgruppen utgick från ställningstagandet i regeringsprogrammet 15.4.2007 om att de skärgårdstrafiktjänster som tillhandahålls med färjor och förbindelsefartyg ska tryggas åtminstone på nuvarande nivå. För förbindelsefartygsrutterna utarbetade arbetsgruppen en servicenivåklassificering och en beräkningsmetod, med hjälp av vilken rutterna indelades i servicenivåklasser. Dessutom utredde arbetsgruppen skärgårdsbornas trafik- och transportbehov på både Skärgårdshavet och Finska viken, prisgrunderna för trafiken och transporterna samt finansieringsprinciperna i skötseln av förbindelsefartygstrafiken.

Ordförande för arbetsgruppen var byggnadsråd Mikko Ojajärvi från Kommunikationsministeriet till 30.9.2008 och regeringsråd Mikael Nyberg från Kommunikationsministeriet fr.o.m. 1.10.2008. Medlemmar i arbetsgruppen var vägdirektör Pekka Jokela från Vägförvaltningen, trafikråd Eeva Linkama från Kommunikationsministeriet, biträdande direktör Timo Vähämaa från Sjöfartsverket, ordförande för Skärgårdsdelegationen, riksdagsledamot Mikaela Nylander samt Velkua kommundirektör Tiina Rinne-Kylänpää. Sekreterare för arbetsgruppen var trafikinspektör Sirpa Vanhala från Sjöfartsverket. Arbetsgruppen bistods i sitt arbete av regeringsråd Kaisa Leena Välipirtti och överinspektör Marcus Merin från Kommunikationsministeriet. Konsult för utredningsarbetet var Markku Teppo från Deveco Oy. Arbetsgruppen sammanträdde sammanlagt fem gånger och höll två samråd med intressegrupper.

Utifrån utredningsarbetet föreslår arbetsgruppen följande:

1. Servicenivån på förbindelsefartygsrutterna och deras servicenivåklassificering

Arbetsgruppen föreslår att de servicenivåklasser och den beräkningsmetod som utarbetades för förbindelsefartygstrafiken under utredningsarbetet ska användas i fastställandet av servicenivån för skötseln av förbindelsefartygstrafiken och att beräkningsmetoden även kan användas för fastställande av kvalitets- och servicenivåkrav vid konkurrensutsättning av förbindelsefartygsrutterna. Färjetrafikens servicenivådefinitioner bibehålls oförändrade.

2. Övergång till avgiftsfri förbindelsefartygstrafik

Arbetsgruppen föreslår på grunder som preciseras i utredningen att man ska övergå till en för alla kunder avgiftsfri förbindelsefartygstrafik och samtidigt börja tillämpa förfaranden som tryggar skärgårdsborna förkörsrätt till förbindelsefartyg på samma sätt som till landsvägsfärjor.

3. Finansieringen av förbindelsefartygstrafiken. Arbetsgruppen föreslår att tjänsterna i trafiken med landsvägsfärjor och förbindelsefartyg samt trafiktjänsterna i Finska vikens skärgård ska upphandlas enligt snarlika konkurrensutsättningsförfaranden. Upphandlingen av trafiktjänster på basservicenivå föreslås i fortsättningen i sin helhet

finansieras från momentet för basväghållningen i statsbudgeten. Det nya förfarandet förutsätter en ändring i statsbudgetens struktur och upphävande av den nuvarande förordningen om understöd som beviljas för stödjande av skärgårdstrafiken.

4. Övergång till långa serviceavtal.

Arbetsgruppen föreslår att den behöriga myndigheten i statsbudgeten ges rätt att ingå långa bindande avtal om skötseln av förbindelsefartygstrafiken. Långa serviceavtal garanterar skärgårdsborna säkra och till servicenivån klart definierade trafiktjänster och skapar goda förutsättningar för långsiktig utveckling av skärgården och dess näringar. Dessutom möjliggör långa avtal nödvändiga nyanskaffningar och reparationer av fartyg.

5. Utvecklande och förenhetligande av färjetrafikens och förbindelsefartygstrafikens upphandlingsförfaranden och upphandlingar

Arbetsgruppen föreslår att Vägförvaltningen och Sjöfartsverket i samarbete med potentiella serviceproducenter i branschen redan innan det nya verket grundas utvecklar och förenhetligar upphandlingsförfarandena, upphandlingsprogrammen och upphandlingarna för färjetrafiken och förbindelsefartygstrafiken.

När arbetsgruppen nu slutfört sitt arbete överlåter den högaktningsfullt sitt enhälliga betänkande till kommunikationsministern.

Helsingfors den 31 december 2008

Mikael Nyberg

Pekka Jokela

Eeva Linkama

Timo Vähämaa

Mikaela Nylander

Tiina Rinne-Kylänpää

Sirpa Vanhala

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INLEDNING	5
2	BAKGRUND TILL UTREDNINGSARBETET	6
3	NULÄGET I SKÖTSELN AV SKÄRGÅRDSTRAFIKEN	7
3.1	Författningsgrunder för skötseln av skärgårdstrafiken	7
4	SÄRFÖRHÅLLANDEN I UTVECKLANDET AV SKÄRGÅRDSHAVETS SKÄRGÅRD.....	10
4.1	Kommunernas folkmängd, dess utveckling och prognoser	10
4.2	Antalet sommarstugor och sommargäster.....	11
4.3	Områdets näringsstruktur och arbetskraft.....	12
4.4	Skärgårdens kommunsammanslagningar och deras verkningar	14
4.5	Möjligheterna i och förutsättningarna för utvecklandet av Skärgårdshavet	15
4.6	Hot och möjligheter för skärgårdens framtid.....	15
5	SKÖTSELN AV SKÄRGÅRDSTRAFIKEN I DAG	16
5.1	Trafiken med landsvägsfärjor	16
5.2	Förbindelsefartygstrafiken i Skärgårdshavet	17
5.3	Privat statsunderstödd förbindelsefartygstrafik	18
5.4	Brobyggen och ersättande av förbindelsefartyg med färjor.....	18
6	DEFINITIONER AV SERVICENIVÅN	19
6.1	Tidigare definitioner av servicenivån i skärgårdstrafiken	19
6.2	Skärgårdsbornas synpunkter på servicenivån i förbindelsefartygstrafiken	20
7	FASTSTÄLLANDE AV SERVICENIVÅN FÖR TRAFIK OCH TRANSPORTER I SKÄRGÅRDEN	25
7.1	Fastställande av servicenivån för färjetrafiken	25
7.2	Servicenivåfaktorer inom trafik och transporter i skärgården	26
8	FÖRBINDELSEFARTYGSTRAFIKENS SERVICENIVÅKLASSIFICERING.....	26
8.1	Förslag till servicenivåklassificering	27
8.2	Förfarandet vid fastställande av förbindelsefartygsrutternas servicenivå.....	28
9	FÖRSLAG TILL SERVICENIVÅKLASSER FÖR FÖRBINDELSEFARTYGSRUTTER.....	30
9.1	Rutternas klassificeringspoäng	30
9.2	Jämförelse av rutternas klassificering och kundnöjdheten	32
10	FÖRSLAG OM AVGIFTSFRI FÖRBINDELSEFARTYGSTRAFIK.....	34
10.1	Förbindelsefartygstrafikens kostnadsmotsvarighet.....	34
11	KONKURRENSUTSÄTTNING AV FÖRBINDELSEFARTYGSTRAFIKEN.....	35
11.1	Från tidsbefraktning till serviceavtal	35
11.2	Konkurrensutsättningsförfaranden.....	36
11.3	Nästa konkurrensutsättningar.....	38
12	SAMMANSLAGNING AV BESTÄLLARFUNKTIONER	41
13	ANDRA MÖJLIGHETER ATT ANORDNA TRAFIKTJÄNSTER.....	43
13.1	Privata båtar	43
14	UTVECKLING AV UPPHANDLINGSKOMPETENSEN.....	43
15	FÖRÄNDRINGAR SOM BEHÖVS I LAGSTIFTNINGEN	43
16	FORTSATT PLANERING AV SKÄRGÅRDSTRAFIKEN.....	44

BILAGA 1: KÄLLFÖRTECKNING	45
BILAGA 2: ARBETSGRUPPENS TILLSÄTTNINGSBREV	48
BILAGA 3	50
FRÅGOR OCH DELTAGARE I SAMRÅDEN 4.9.2008 OCH 8.12.2008.....	50
BILAGA 4	53
4 TIDIGARE DEFINITIONER AV TRAFIKTJÄNSTERNAS SERVICENIVÅ	53
4.1 Begreppet servicenivå i trafiken	53
4.2 Kommunikationsministeriets arbetsgrupps definition av basservicenivån.....	53
4.3 Enhetlig serviceklassificering av vägegendomens skick	54
4.4 Upplevd servicenivå i den dagliga vägtrafiken.....	55
4.5 Vägförvaltningens definition av trafikens och transporternas basservicenivå	56
BILAGA 5	58
5 TRAFIKLEDERNAS OCH TRAFIKRUTTERNAS SERVICENIVÅKLASSIFICERINGAR	58
5.1 Underhållsklassificeringen av allmänna vägar och gator	58
5.2 Serviceklassificeringen av enskilda vägar med statsbidrag	59
5.3 Bedömningen av regionala vägars betydelse	61

1 INLEDNING

Enligt lagen om främjande av skärgårdens utveckling bör staten försöka sörja för att skärgårdens bofasta befolkning till sitt förfogande har en med hänsyn till boendeförhållandena, utkomstbetingelserna och skötseln av nödvändiga angelägenheter erforderlig trafik- och transportservice, som är så smidig som möjligt samt avgiftsfri eller prismässigt skälig. Målet har varit att förbättra den bofasta befolkningens ställning i skärgården. Därtill konstaterades i regeringsprogrammet 15.4.2007 att de trafik tjänster i skärgården som tillhandahålls med färjor och förbindelsefartyg ska tryggas åtminstone på nuvarande nivå.

Säkerställandet av basservicenivån i skärgårdsbornas trafik och näringslivets transporter vilar för närvarande i huvudsak på trafiken med förbindelsefartyg och landsvägsfärjor. Avsaknaden av en fastställd servicenivå för förbindelsefartygstrafiken samt den nuvarande kortsiktiga finansieringen och den därav föranledda osäkerheten gällande utvecklandet av servicenivån i trafiken och transporterna utgör ett hinder för långsiktig utveckling av trafik tjänsterna för skärgårdsborna samt näringarna och den övriga verksamheten i skärgården.

Landsvägsfärjorna och förbindelsefartygen transporterar årligen omkring 10 miljoner passagerare och 4,7 miljoner fordon. Trafiken koncentreras till sydvästra Finlands skärgård och östra Finlands sjödistrikt. För trafiken med landsvägsfärjor ansvarar Vägförvaltningen som beställare och för trafiken med förbindelsefartyg Sjöfartsverket. Merparten av tjänsterna produceras av de statliga företagen Destia Ab och Rederiverket (Finstaship). Förbindelsefartygstafrik tillhandahålls också av privata företag.

Vägförvaltningen och Sjöfartsverket har i enlighet med upphandlingslagstiftningen och den lagstiftning som gäller bägge verken öppnat produktionen av trafik tjänster med både landsvägsfärjor och förbindelsefartyg för konkurrens. Man har inte helt lyckats skapa en fungerande marknad. Samtidigt orsakar de åldrande färjorna och fartygen risker i trafikskötseln.

Målet med detta arbete var att fastställa en servicenivå för trafik och transporter i skärgården. Arbetet baserades i tillämpliga delar på samma principer som gällde för fastställandet av basservicenivån för kollektivtrafiken. Ett annat mål var att beakta resultaten av utredningsmannen Olli Riikonens arbete gällande utvecklandet av kollektivtrafik tjänsterna i glesbygderna så att den bofasta befolkningen tryggas minst två ärenderesor i veckan till närmaste serviceställe.

Detta arbete utgör en fortsättning på Kommunikationsministeriets föregående utredning Kommunikationsverkets publikationer 24/2007 som gällde öppnande av den förbindelsefartygs- och färjetrafik som tryggar servicenivån i skärgården för fri konkurrens med utgångspunkt i den allmänna förpliktelsen i upphandlingslagen och de särskilda förpliktelserna i lagarna om Vägförvaltningen och Sjöfartsverket. Definitionerna av servicenivån i lagen om främjande av skärgårdens utveckling är hållna på en så allmän nivå att de kräver precisering innan man kan tillämpa servicenivån som utgångspunkt för kvalitetskraven i konkurrensutsatt tjänsteupphandling.

2 BAKGRUND TILL UTREDNINGSGÄRNET

Säkerställandet av basservicenivån för skärgårdsbornas trafik och näringslivets transporter vilar för närvarande i huvudsak på trafiken med förbindelsefartyg och landsvägsfärjor. Målet är att hela tiden utveckla skärgårdstrafiken i enlighet med lagen om främjande av skärgårdens utveckling så att man kan trygga en skälig basservicenivå i skärgårdsbornas trafik och transporter på ett så effektivt och lönsamt sätt som möjligt.

Utvecklingen av Skärgårdshavet och dess trafik har under de senaste åren varit föremål för ett flertal utredningar. Av de senare utredningarna som inte bara gäller ett specifikt område eller en kommun kan nämnas trafiksystemplanen för sydvästra Finlands skärgård (*Egentliga Finlands förbund, 19.8.2003*) och utredningen om utvecklandet av skärgårdstrafiken i Finska viken och insjövattnen (*Kommunikationsministeriets publikationer 75/2005*).

Under de senaste åren har man också försökt klarlägga begreppen servicenivå och basservicenivå med avseende på olika trafikformer. Behovet av att fastställa basservicenivån har uppstått genom förändringar i den regionala strukturen och i samhället. De viktigaste av dessa är koncentrationen av befolkningen till stora städer till följd av landets interna flyttningsrörelse, befolkningens åldrande i synnerhet i områden med minskande folkmängd samt förändringar i kommunstrukturen.

År 2008 färdigställdes en simuleringsundersökning om modellering av skärgårdens förbindelsefartygstafik (*Sjöfartsbranschens utbildnings- och forskningscentral vid Åbo universitet, publikationer B 153/2008*). Utgångspunkten var behovet av en matematisk modell med vars hjälp man kan studera alternativen i utvecklandet av förbindelsefartygstafiken beräkningsmässigt. En särskild drivfjäder till att denna undersökning gjordes var frågan om sammanslagning av förbindelsefartygens rutter och vilka krav detta skulle ställa på fartygen. En del fartyg är relativt gamla och borde ersättas, och därför ville man också att modellen skulle ge motiveringar till nyförvärv. Undersökningen visade att de lösningar man får genom modellering inte nämnvärt avviker från det nuvarande arrangemanget. Detta var att vänta, eftersom det nuvarande arrangemanget bygger på långvarig praktisk erfarenhet. Dessutom har man vant sig vid att röra sig längs de befintliga rutterna i skärgården och efterfrågan koncentreras till dessa.

Utredningar om servicenivån och basservicenivån:

- Lähtökohtia tie- ja rataverkon peruspalvelutason määrittämiseksi (Utgångspunkter för fastställande av väg- och bannätets basservicenivå), Kommunikationsministeriets publikationer 48/2002
- Liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutason tie- ja katuverkolla (Basservicenivå för trafik och transporter på väg- och gatunätet), Kommunikationsministeriets publikationer 3/2003
- Liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutason (Trafikens och transporternas basservicenivå), Vägförvaltningens utredningar 15/2006
- Julkisen liikenteen peruspalvelutason (Grundservicenivån inom kollektivtrafiken), Kommunikationsministeriets publikationer 7/2005, där man fastställt basservicenivån i glesbygderna med särskilt beaktande av

regionala och sociala jämlikhetsfrågor samt föreslagit hur kollektivtrafiken bör utvecklas med avseende på basservicenivån.

Kommundirektören i Tohmajärvi, Olli Riikonen, utredde på uppdrag av Kommunikationsministeriet hur kollektivtrafiktjänsterna borde utvecklas i glesbygderna så att invånarna på landsbygden kan tryggas en skälig servicenivå för sina dagliga resor (*Julkisen liikenteen palveluiden turvaaminen haja-asutusalueilla, (Tryggandet av den offentliga trafikens tjänster på glesbygdsområdena), Kommunikationsministeriets publikationer 49/2008*).

I en rapport om konkurrensutsättning av trafiken med förbindelsefartyg och landsvägsfärjor (*Kommunikationsministeriets publikationer 24/2007*) utreddes öppnandet av den förbindelsefartygs- och färjetrafik som tryggar servicenivån i skärgården för fri konkurrens med utgångspunkt i den allmänna förpliktelsen i upphandlingslagen och de särskilda förpliktelserna i lagarna om Vägförvaltningen och Sjöfartsverket.

Såväl vägtrafikens som skärgårdstrafikens basservicenivå borde i tillämpliga delar definieras på lika grunder, dock med beaktande av de särskilda bestämmelserna i lagen om främjande av skärgårdens utveckling.

3 NULÄGET I SKÖTSELN AV SKÄRGÅRDSTRAFIKEN

3.1 Författningsgrunder för skötseln av skärgårdstrafiken

3.1.1 Lagen om främjande av skärgårdens utveckling

Enligt lagen om främjande av skärgårdens utveckling (494/1981) bör staten försöka sörja för att skärgårdens bofasta befolkning till sitt förfogande har en med hänsyn till boendeförhållandena, utkomstbetingelserna och skötseln av nödvändiga angelägenheter erforderlig trafik- och transportservice, som är så smidig som möjligt samt avgiftsfri eller prismässigt skälig. Målet har uttryckligen varit att förbättra den bofasta befolkningens ställning i skärgården.

Kravet på flexibilitet innebär lämpliga tidtabeller, tillräckliga anslutningar samt fartyg och farleder som även kan anlitas vid svårt menföre. Till sin karaktär är lagen en ramlag där man i regel inte föreskriver om själva stödåtgärderna, utan förutsätter att dessa tas upp i annan lagstiftning. Den servicenivå som avses i detta lagrum har dock inte definierats närmare eller omsatts på någon praktisk avtalsnivå i skötseln av servicen.

3.1.2 Förordningen om understöd som beviljas för stödjande av skärgårdstrafiken

Enligt förordningen om understöd som beviljas för stödjande av skärgårdstrafiken (371/2001) kan understöd beviljas privata trafikidkare som sköter reguljär sjötrafik och som betjänar i skärgården bofasta personer på sådana rutter inom skärgården eller mellan skärgården och fastlandet som saknar annan reguljär trafik eller vägförbindelser.

Ett dylikt förfarande tillämpas närmast i anordnandet av person- och godstransporter för den bofasta befolkningen i Kotka–Pyttis, Borgå, Sibbo och Ekenäs skärgårdar. Finska viken och insjöarna skiljer sig från Skärgårdshavet bl.a. i att där inte finns stora öar eller ögrupper med omfattande bosättning året runt eller storskalig näringsverksamhet. Därför har det där varit mest ändamålsenligt att anordna trafiken på understödsbasis antingen enligt tidtabell eller som beställningstrafik. De understöd som kunnat sökas årligen hos Sjöfartsverket har utgjort 80 procent av fartygets årliga driftskostnader.

3.1.3 Skärgårdsprogrammet 2007–2010

Statsrådet godkände 14.12.2006 det i regionutvecklingslagens 14 § nämnda skärgårdsprogrammet för åren 2007–2010 (Inrikesministeriets publikationer 8/2007). Syftet med programmet är att tillvarata öar, hav, sjöar, vattendrag och strandområden för att stödja regionutvecklingen i skärgården, på kusten och i vattenområdena med respekt för natur-, landskaps- och kulturvärden. Programmet gäller i princip samtliga kommuner i landet.

Programmet syftar till att underlätta nyttjande av stränder för ändamål som håller landsbygden levande. Centrala frågor i programmet är skärgårdspolitikens kontinuitet, utvecklande av fritidsboendet till ett andra boende och första boende, utvecklande av skärgårdsturismen och den övriga vattenrelaterade turismen till europeiska attraktionsfaktorer, tryggnad av trafik- och teleförbindelserna i glesbygderna, tryggnad av servicen på landsbygden med hjälp av elektroniska system och effektivare serviceproduktion. Viktiga aspekter är också miljö- och kulturfrågor samt näringslivs-, infrastruktur- och servicefrågor i skärgårdskommunerna och kommunerna med skärgårdsdel. Programmet syftar också till att trygga förutsättningarna för sjöklustrets verksamhet och utreda nya vattenleder inom Vuoksen och Kymmene älvs tillrinningsområden.

3.1.4 Grundlagen

Enligt det nu gällande dubbla systemet är förbindelsefartygstrafiken som tillhandahålls av Sjöfartsverket avgiftsfri för den bofasta befolkningen och avgiftsbelagd för övriga. Landsvägsfärjetrafiken är avgiftsfri för alla. Avgifterna har konstaterats vara till förfång i synnerhet för utvecklandet av turismen, som blir allt viktigare för skärgården. Då samhället sörjer för trafiken i skärgården både med landsvägsfärjor och förbindelsefartyg borde avgiftsgrunderna vara enhetliga för bägge. Det dubbla systemet har också ansetts strida mot jämlikhetsprincipen i grundlagen (731/1999).

3.1.5 Landsvägslagen

Trafiktjänsterna i skärgården sköts på de livligast trafikerade lederna med landsvägsfärjor. Om landsvägsfärjor föreskrivs i landsvägslagen (503/2005). Enligt landsvägslagen hör också en färja med färjeled och färjeläge till en landsväg. En färja kan styras med hjälp av styrlinor eller annan ersättande anordning som Sjöfartsverket har godkänt (vajerfärja) eller vara en frigående färja. Färjorna går i regel utan tidtabell. Väghållningsmyndigheten kan av orsaker som har samband med trafiken besluta att en färja går enligt tidtabell. I Kommunikationsministeriets förordning (20/2006)

föreskrivs bland annat om övervakningen av färjorna, körordningen, transporter med förkörsrätt och den övriga vägtrafiken.

3.1.6 Upphandlingslagstiftningen

I statliga myndigheters upphandling av tjänster och produkter iaktas bestämmelserna om offentlig upphandling, vilka grundar sig på den allmänna konkurrensutsättningsskyldigheten. Konkurrensutsättningsskyldigheten gäller både färjetrafiken och förbindelsefartygstrafiken. Enligt lagen om offentlig upphandling (348/2007) ska man i upphandlingen utnyttja befintliga konkurrensförhållanden, behandla deltagarna i upphandlingsförfarandet på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt förfara öppet och med beaktande av proportionalitetskraven.

I den nya upphandlingslagen tillåts såväl vanligt förhandlat förfarande som konkurrenspräglad dialog, vilka ökar flexibiliteten vid komplicerad upphandling. Förhandlat förfarande lämpar sig bland annat för upphandling av färjetrafik- och förbindelsefartygstjänster när detaljerna i anslutning till finansieringen av upphandlingen eller dess tekniska detaljer inte kan definieras i förväg. Direktupphandling utan konkurrensutsättning är ett undantag till konkurrensutsättningsskyldigheten och kan tillämpas endast i de särskilda situationer som nämns i lagen.

3.1.7 SGEI-tjänster

Ett alternativ som framförts för förbindelsefartygstrafiken är att de definieras som SGEI-tjänster. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, dvs. SGEI-tjänster ("Services of General Economic Interest") avser kommersiella tjänster som är av allmän ekonomisk nytta och vilkas producenter därför av den offentliga sektorn ålagts en särskild förpliktelse om offentlig service. SGEI-servicemodellen är inget egentligt alternativ till konkurrensutsättning, utan ett förfaringsätt med vilket man säkerställer produktionen av tjänster som är viktiga för samhället.

Enligt EU-kommissionens regelverk är utgångspunkten i produktionen av SGEI-tjänster och samordningen av bestämmelserna om statligt understöd att serviceförpliktelsen och dess genomförande definieras nationellt men dock inom ramen för kommissionens regelverk (*Selvitys yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden oikeudellisesta sääntelystä yhteisöoikeudessa, (Utredning av gemenskapens rättsliga regelverk för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse), Handels- och industriministeriets publikationer 3/2007*).

Regelverket om SGEI-tjänster åsidosätter dock inte bestämmelserna i upphandlingslagen. I praktiken innebär det att tjänsterna först ska konkurrensutsettas i enlighet med upphandlingslagen. Om ingen konkurrens uppstår kan man börja förhandla med den enda anbudsgivaren om att denne ska åläggas en särskild förpliktelse om offentlig service och att tjänsterna ska definieras som SGEI-tjänster. En sådan förpliktelse kan inte åläggas serviceproducenten utan dennes samtycke.

Tillämpad på förbindelsefartygstrafiken skulle SGEI-definieringen innebära att till exempel Finstaship åläggas en förpliktelse om offentlig service för skötseln av förbindelsefartygstrafiken i skärgården. Att definiera förbindelsefartygstrafiken som

SGEI-tjänster kräver en ändring på lagnivå i lagarna om Sjöfartsverket och Finstaschip eller ett ställningstagande i statens budgettexter.

3.1.8 Övriga bestämmelser om basservicen i skärgården

Andra bestämmelser som gäller servicen i skärgården samt upphandlingen och produktionen av denna finns i följande lagar:

- Lagen om tillståndspliktig persontrafik på väg 15.2.1991/343
- Lagen om enskilda vägar 15.6.1962/358
- Lagen om grundläggande utbildning 21.8.1998/628
- Lagen om statsandelar till kommunerna 20.12.1996/1147
- Lagen om posttjänster 6.4.2001/313
- Avfallslagen 3.12.1993/1072

4 SÄRFÖRHÅLLANDEN I UTVECKLANDET AV SKÄRGÅRDHAVETS SKÄRGÅRD

4.1 Kommunernas folkmängd, dess utveckling och prognoser

År 2007 fanns det sammanlagt cirka 21 000 invånare i de kommuner som omfattas av förbindelsefartygstrafiken. Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos kommer invånarantalet i dessa kommuner att öka till nästan 23 000 fram till år 2025. Enligt prognosen ökar folkmängden i Dragsfjärd, Houtskär, Nagu, Pargas, Rimito och Velkua, bibehålls oförändrad i Iniö och minskar något i Korpo.

Kommun/år	2005	2010	2015	2020	2025
Dragsfjärd	3365	3272	3194	3146	3134
Houtskär	670	670	696	720	739
Iniö	253	250	250	250	252
Korpo	883	837	832	838	845
Nagu	1429	1470	1491	1515	1544
Pargas	12063	12469	12863	13211	13523
Rimito	2039	2203	2339	2454	2562
Velkua	245	262	278	290	302
Totalt	20947	21433	21943	22424	22901

Tabell 1: Befolkningsprognoser för kommuner som omfattas av förbindelsefartygstrafiken (*Statistikcentralens befolkningsprognos 2007*)

Av ökningen på cirka 1 800 invånare hänför sig cirka 1 100 till Pargas. En allmän trend har redan länge varit att den fasta bosättningen på mer avlägsna öar som saknar fast vägförbindelse håller på att minska. Detta innebär också att antalet personer som anlitar förbindelsefartyg på grund av sin bostadsort minskar. Nya invånare flyttar mer sannolikt till kommunernas huvudöar och ökar därmed inte nödvändigtvis nämnvärt efterfrågan på förbindelsefartygstrafik. Utmärkande för de kommuner som omfattas av förbindelsefartygstrafik är den stora andelen äldre och den relativt låga andelen unga i befolkningen, eftersom antalet barnfamiljer på öarna har minskat.

4.2 Antalet sommarstugor och sommargäster

Antalet fritidsbostäder i skärgården har ökat i snabb takt, med 75 procent från år 1980 till år 2007 och över 2,5-falt jämfört med år 1970. I de kommuner som granskades år 2007 fanns 13 400 fritidsbostäder. Bilden nedan visar utvecklingen av antalet sommarstugor per kommun enligt Statistikcentralen.

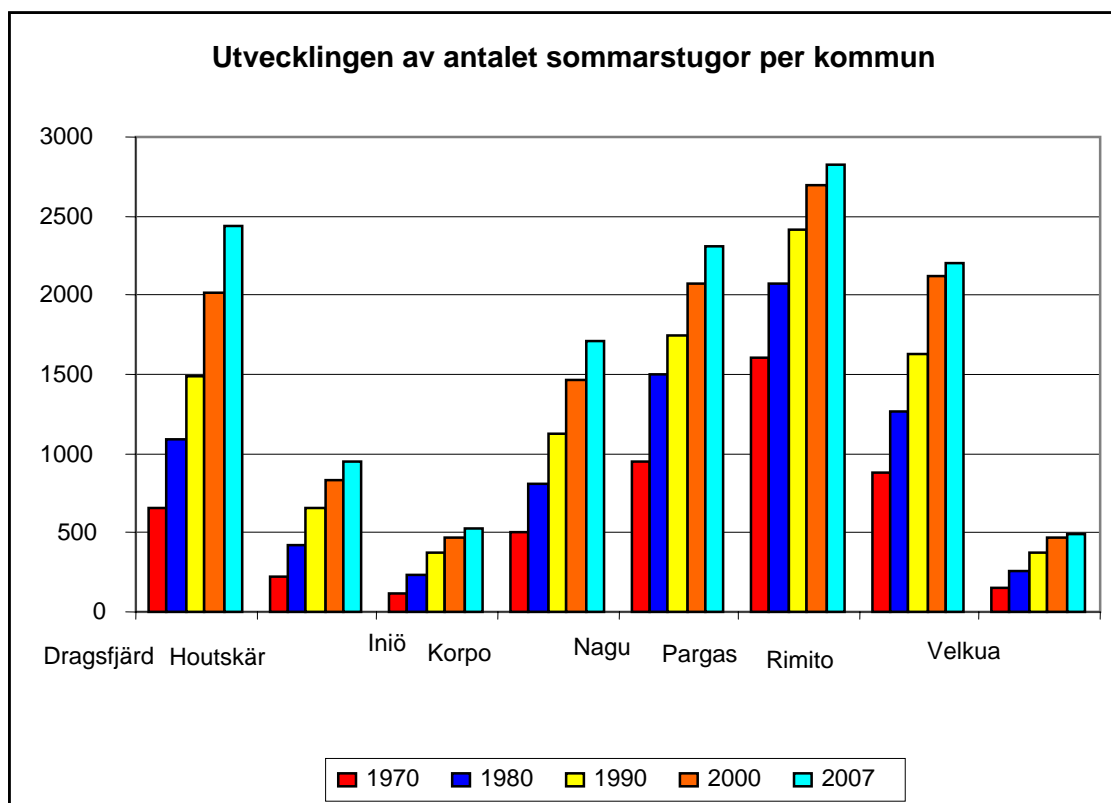


Bild 1: Sommarstugor per område

Enligt Statistikcentralen var antalet fritidsboende i de granskade kommunerna år 2003 följande:

- Dragsfjärd 2 896
- Houtskär 1 280
- Iniö 631
- Korpo 2 070
- Nagu 2 933
- Pargas 3 383
- Rimito 3 158
- Velkua 735

Fritidsbostädernas betydelse i de granskade kommunerna är stor under sommaren. I Iniö, Korpo och Velkua fanns det år 2007 omkring dubbelt så många fritidsbostäder som permanenta bostäder och mer än dubbelt så många sommargäster i fritidsbostäderna som fast bosatta i kommunen.

Det har blivit vanligare att man använder fritidsbostaden som en s.k. andra bostad, och kommunerna försöker också främja detta. I byggandet av nya fritidsbostäder beaktas vanligen denna möjlighet. Den skärpta beskattningen av fritidsbostäder och underlättandet av byte av hemort har i viss mån ökat fritidsboendes villighet att officiellt skriva sig på sina semesterorter. Om man skriver sig på sin semesterort brukar fastighetsskatten sjunka, och man får också valuta för skatterna såsom gratis transportförbindelser med förbindelsefartyg och möjlighet att påverka kommunens angelägenheter.

I framtiden kommer ökningen av antalet fritidsbostäder att främst gälla de delar av skärgården som ligger längre bort från Åbo och fastlandet, eftersom de närliggande strandområdena i hög grad redan är bebyggda.

4.3 Områdets näringsstruktur och arbetskraft

Stora skillnader förekommer mellan antalet arbetsplatser i kommunerna inom det granskade området. I den minsta kommunen Iniö fanns det bara 66 arbetsplatser år 2005, mot 4 330 i Pargas. Antalet arbetsplatser per kommun presenteras på bilden nedan (*Tilastokeskus: Työpaikat toimialan mukaan alueittain 1993 – 2005, Statistikcentralen: Arbetsplatser enligt bransch och område 1993–2005*).

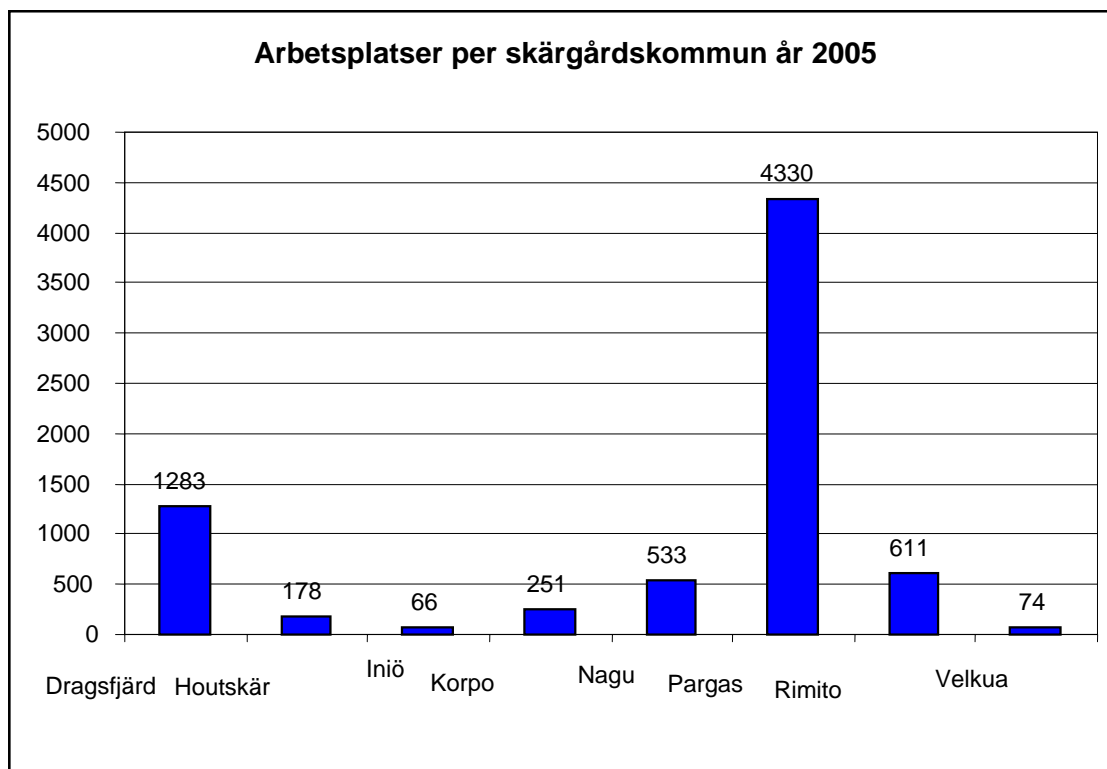


Bild 2: Antalet arbetsplatser i skärgårdskommunerna

Arbetsplatsutvecklingen har varierat i kommunerna inom det granskade området. Från 1995 till 2000 ökade antalet arbetsplatser med cirka 7,5 procent och år 2005 hade det sjunkit nästan lika lågt som år 1995. Allra mest har antalet arbetsplatser minskat inom jord- och skogsbruket, cirka 55 procent, samt inom transporter, upplagring och telekommunikation, 31 procent. Antalet arbetsplatser har ökat något inom samhällsservice, industri samt handel, inkvartering och restaurangverksamhet. Mellan år 2000 och 2005 minskade dock antalet arbetsplatser även inom industri och handel samt restaurang- och inkvarteringsverksamhet.

Flest arbetsplatser har områdets kommuner inom samhällsservice (39 procent) och industri (31 procent).

Jord- och skogsbruk	1995	805
	2000	689
	2005	518
Industri	1995	1754
	2000	1933
	2005	1886
Handel, inkvartering och restauranger	1995	664
	2000	872
	2005	768
Transporter, upplagring och telekomm.	1995	741
	2000	658
	2005	510
Samhällstjänster	1995	2002
	2000	2294
	2005	2365
Totalt	1995	5966
	2000	6446
	2005	6047

Tabell 2: Arbetsplatsutvecklingen inom det granskade området

4.4 Skärgårdens kommunsammanslagningar och deras verkningar

Inom det granskade området genomförs tre kommunsammanslagningar i början av år 2009:

- Nådendals, Rimito, Merimasku och Velkua kommuner går samman och bildar Nådendals stad.
- Dragsfjärds, Kimito och Västanfjärds kommuner går samman och bildar Kimitoöns kommun.
- Houtskärs, Iniö, Korpo, Nagu och Pargas kommuner går samman och bildar Väståbolands kommun.

Kommunsammanslagningarna kommer att påverka den interna trafiken och trafikbehoven i skärgården. De nya kommunerna strävar i sina visioner och mål efter att förbättra både den interna trafiken och trafiken ut till andra kommuner.

Å andra sidan sker också andra förändringar i omvärlden som påverkar trafikbehovet och trafikströmmarna. Sådana förändringar är de nya infrastrukturprojekten och reviderade EU-direktiv till exempel om tillgänglighet i passagerarfartygstrafiken, som ställer nya krav på fartygen. Egentliga Finlands förbund föreslår också att förbindelsesträckorna längs Skärgårdens ringväg ska anslutas till landsvägsnätet, vilket skulle överföra ansvaret för trafikeringen av dem till Vägförvaltningen. I och med bildandet av staden Väståboland torde frågan om att ändra förbindelsen mellan Iniö och Houtskär till landsväg lyftas fram på starkare grunder än tidigare.

Utvecklandet av skärgårds- och vattenturismen till europeiska attraktionsfaktorer i enlighet med skärgårdsprogrammet 2007–2010 kräver å sin sida att turisttrafiken beaktas bättre i fastställandet av servicenivån för trafiken och i trafikskötseln.

4.5 Möjligheterna i och förutsättningarna för utvecklandet av Skärgårdshavet

Med tanke på utvecklandet av skärgårdens region- och samhällsstruktur är det väsentligt att tillräckliga boendemöjligheter och tillräcklig näringsverksamhet tryggas i skärgården. Skärgårdens trafikförhållanden har en central roll när det gäller att bevara verksamhets- och produktionsmöjligheterna. I förbättringen av förutsättningarna för utvecklandet av kust- och mellanskärgården framhävs vägtrafikförbindelserna. Huvudöarna i mellanskärgården (Houtskär, Korpo, Nagu, Hitis, Iniö, Vartsala) och deras regionstrukturella ställning är väsentligt beroende av trafikförbindelserna från skärgårdsregionen till fastlandet. Trafiktjänsterna med förbindelsefartyg och sjötrafiken överlag har central betydelse för den bofasta befolkningen och näringslivet på de mindre öarna och de mer avlägsna huvudöarna (Iniö, Hitis) i mellanskärgården och i hela ytterskärgården.

I utvecklandet av trafiksystemet för sydvästra Finlands skärgård (*Trafiksystemplan för sydvästra Finlands skärgård, Egentliga Finlands förbund 19.8.2003*) uppställdes följande mål för utvecklandet av sjötrafiken:

- Att trygga den trafik- och transportservice och de trafikförhållanden som är nödvändiga med tanke på skärgårdsbefolkningen och näringsverksamheten både inom land- och vattentrafiken
- Att stödja en utvecklad och mer mångsidig turismnäring i skärgården genom att upprätthålla och utveckla land- och vattentrafiknät och -service
- Att svara på fritidsbebyggelsens trafikbehov genom att utveckla skärgårdens trafikförhållanden
- Att trygga de nuvarande och framtida behoven för handelssjöfarten och småbåtstrafiken
- Att främja trafiksäkerheten
- Att öka kostnadseffektiviteten i trafiksystemet

4.6 Hot och möjligheter för skärgårdens framtid

Nedan presenteras hot och möjligheter för skärgårdens framtid utifrån Skärgårdsprogrammet 2007–2010.

4.6.1 Hot

De största utmaningarna för skärgårdens utveckling hör samman med de traditionella näringarna, fiskerihushållningens, jordbrukets och förädlingens fortsatta anpassning till den hårdnande internationella konkurrensen. Minskningen av arbetsplatser fortgår förmodligen. Utöver de traditionella näringarna kan vissa arbetsplatser i tjänstesektorn inom den offentliga och privata sektorn minska ytterligare till följd av beslut som görs för att effektivera funktioner och på grund av strukturomvandlingen.

Befolkningsstrukturen i skärgården är äldre än genomsnittet och försörjningskvoten sämre än genomsnittet. Ett lågt antal skattebetalare försämrar kommunernas möjligheter att upprätthålla en tillräcklig servicenivå, vilket för sin del får konsekvenser för hur attraktiv kommunen anses vara som bosättningsort.

Statens intresse att satsa på att hålla skärgårdsområdena och landsbygden bebodda kan minska när det allmänna effektivitetstänkandet fortsätter att vinna terräng.

En möjlig målmedveten ambition är att försöka få bosättningen koncentrerad till bosättningscentra och deras närhet.

4.6.2 Möjligheter

Tack vare utvecklingen inom informationsteknologin, kommunikationerna och arbetslivet skapas nya möjligheter för företagsverksamhet och heltids- eller deltidsarbete i skärgården. Eftersom turismen blivit en viktig näringsgren öppnar det möjligheter för nya arbetsplatser inom byggnation, transport och andra servicenäringar samt förädlingen.

Fritidsboendet ökar efterhand som de stora årskullarna går i pension och distansarbete från stugorna ökar. Fritidsinvånarnas köpkraft och kunnande kan med ett målmedvetet utvecklingsarbete utnyttjas vid utvecklande av kommunen. En högklassig miljö gör att skärgården blir en efterfrågad stadigvarande hemort för många framför allt köpkraftiga personer, vilket man kan dra nytta av genom att förbättra beredskapen att ta emot nya invånare, marknadsföra detta och möjliggöra en flexibel ändring av fritidsbostäder till stadigvarande bostäder.

5 SKÖTSELN AV SKÄRGÅRDSTRAFIKEN I DAG

Landsvägsfärjorna och förbindelsefartygen transporterar årligen cirka 10 miljoner passagerare och 4,7 miljoner fordon. Trafiken koncentreras till sydvästra Finlands skärgård och östra Finlands sjödistrikt. För trafiken med landsvägsfärjor svarar Vägförvaltningen som beställare och för trafiken med förbindelsefartyg Sjöfartsverket. Merparten av servicen produceras av de statliga företagen Destia Ab och Rederiverket (Finstaship). Förbindelsefartygstrafiken sköts också av privata företag.

I enlighet med upphandlingslagstiftningen samt speciallagstiftningen om Vägförvaltningen och Sjöfartsverket har verken öppnat produktionen av trafiktjänster för konkurrens. Man har inte helt lyckats skapa en fungerande marknad. Dessutom orsakar de åldrande färjorna och fartygen risker i trafikskötseln. I syfte att öka enhetligheten och effektiviteten har man också utrett en reform av beställarfunktionerna.

5.1 Trafiken med landsvägsfärjor

Antalet landsvägsfärjelägen är 42, varav 35 för vajerfärjor och 7 för frigående färjor. Färjelägena är koncentrerade till Åbo skärgård och östra Finlands insjöområden. I Åbo skärgård finns 19 färjelägen och i östra Finlands insjöområden 14. Resten av färjelägena ligger geografiskt utspridda. Vägförvaltningen har köpt färjetrafiktjänsterna som direktupphandling av Destia färjetjänster genom förhandlingsavtal, med undantag av Iniö och Hitis landsvägsfärjeförbindelser där

Finstaship är serviceproducent. Vägförvaltningen beställer servicen som en helhet, där serviceproducenten utöver trafikeringen ansvarar för anskaffningen och underhållet av all materiel som behövs för driften. Vägförvaltningen har utrett frågan om öppnande av färjetrafiken för konkurrens och också konkurrensutsatt trafikskötseln, vilket dock misslyckades.

I början av år 2007 togs två nya landsvägsfärjelägen i bruk då förbindelsefartygen till Iniö och Hitis klassificerades som landsvägsfärjor och ansvaret för dem övergick från Sjöfartsverket till Vägförvaltningen. Samtidigt minskade antalet passagerare i förbindelsefartygstrafiken från cirka 310 000 till 120 000.

För trafiken med landsvägsfärjor användes år 2008 cirka 33,6 miljoner euro. Av detta belopp användes cirka 4,5 miljoner euro för 10 korta färjesträckor vilkas skötsel är dyrare för staten än att ersätta dem med broar. I ovan nämnda belopp ingår inga kostnader för förnyande av färjor, vilket inte heller är möjligt med de nuvarande serviceavtalen.

Medelåldern på färjorna i landsvägsfärjetrafiken är hög: 33 år för vajerfärjorna och 26 år för de frigående färjorna. Nästan hälften (19/42) av landsvägsfärjorna har en viktbegränsning som är lägre än största tillåtna totalvikt i vägtrafiken (60 ton). Störningarna och säkerhetsriskerna i färjetrafiken, som i huvudsak bedrivs året runt och även i isförhållanden, ökar i och med de överåriga färjorna.

Årligen trafikerar landsvägsfärjorna nästan 4 miljoner kilometer och år 2006 transporterade de cirka 4,6 miljoner fordon. Denna siffra inkluderar inte trafiken till och från Iniö och Hitis.

5.2 Förbindelsefartygstrafiken i Skärgårdshavet

Skärgårdshavets förbindelsefartygstrafik omfattade år 2008 åtta kommuner enligt kommunstrukturen: Dragsfjärd, Houtskär, Iniö, Korpo, Nagu, Pargas, Rimito och Velkua. I dessa kommuner bodde år 2007 sammanlagt 21 100 personer (exkl. Brändö). Av skärgårdsborna i dessa kommuner saknar 4 200 fast vägförbindelse. Cirka 3 500 skärgårdsbor behöver en frigående landsvägsfärja eller vajerfärja. På de öar som är helt beroende av förbindelsefartygstrafiken bor cirka 500 invånare. Cirka 110 invånare behöver färjeförbindelser som hör till enskilda vägar. För drygt 50 invånare förutsätter dessutom förbindelsen till fastlandet alltid att de tar egen båt.

Skärgårdshavet trafikeras för närvarande av 14 förbindelsefartyg inom 12 ruttområden som inkluderar bägge ringvägarna. Sjöfartsverket beställde under övergångsperioden 2004–2006 förbindelsefartygstjänster som direktupphandling genom förhandlingsavtal från Rederiverket (Finstaship) och en del genom att låta privata rederier konkurrera. Dessutom köper Sjöfartsverket kompletterande båttransporttjänster hos en privat företagare inom Iniö ruttområde. Tungtransporterna i Skärgårdshavet konkurrensutsattes och skaffas nu hos ett privat trafikföretag.

Av de förbindelsefartyg som trafikerar Skärgårdshavet ägs åtta (Antonia, Finnö, Fiskö, Jurmo II, Kaita, Kivimo, Rosala II och Viken) samt reservfartyget Falkö av Rederiverket Finstaship. De övriga sex (Cheri, Eivor, Karolina, Linta, Satava och Taxen) samt några ersättande fartyg är i privat ägo.

Kapacitetsmässigt förekommer stora skillnader mellan förbindelsefartygen. Det minsta förbindelsefartyget (ms Cheri) tar endast 12 passagerare och inga bilar, medan det största (ms Antonia) kan ta 200 passagerare, 25 personbilar eller 4 bussar. Landsvägsfärjorna har allmänt taget större kapacitet än förbindelsefartygen. Även förbindelsefartygens dimensioner är avsevärt olika. De största fartygen är 30–50 meter långa och över 9 meter breda, de minsta endast drygt 10 meter långa och under 4 meter breda. Djupgåendet varierar från cirka 1,5 meter till över 3 meter. Förbindelsefartygen börjar vara relativt ålderstigna, t.ex. ms Antonia och ms Linta byggdes redan på 1960-talet.

5.3 Privat statsunderstödd förbindelsefartygstrafik

I Finska vikens skärgård är målet med understöden för förbindelsefartygstrafiken att bevara trafikmöjligheterna för sådana invånare i skärgården som inte har tillgång till den förbindelsefartygstrafik som beställts av Sjöfartsverket. För närvarande inriktas de statliga understöden närmast på Kotka, Borgå, Sibbo och Ekenäs rutter i syfte att ordna person- och godstransporter för den bofasta befolkningen. I Kotka–Pyttis skärgård sköts förbindelsefartygstrafiken med fartyget Tekla I. I Borgå skärgård trafikerar vintertid fartyget Finnö, som chartrats av Finstashes Skärgårdsrederi. Sommartid är två mindre fartyg i trafik i Borgå skärgård. I Sibbo skärgård sköter M/S Sibbe skoltransporter och fartyget kan också anlitas av andra (betalande) passagerare. I Ekenäs skärgård används vid menföre en svävare för fem passagerare; under den isfria tiden transporteras passagerare med båtar och frakt med ett transportfartyg.

5.4 Brobyggen och ersättande av förbindelsefartyg med färjor

5.4.1 Brobyggen

Vägförvaltningen gjorde år 2006 en utredning över de korta färjesträckorna (< 500 m) där en bro kunde vara förmånligare än färjetrafiken mätt med enbart statens kostnader. Utredningen visade att en bro skulle vara förmånligare på tio korta färjesträckor (*Lyhyiden lauttavälien korvaaminen silloilla (Ersättande av korta färjesträckor med broar), Vägförvaltningens projektkort 16.1.2008*). Sommartid varierar trafikmängden på dessa färjesträckor från 110 till 700 fordon/dygn. De årliga kostnaderna för dem är cirka 4,5 miljoner euro. Av dessa 10 färjesträckor ligger 4 inom Skärgårdshavet, och ersättandet av dessa med broar skulle kräva finansiering på cirka 30 miljoner euro enligt följande:

- Kivimo 5,9 mn €
- Mossala 7,8 mn €
- Saverkeit 7,8 mn €
- Lövä 8,6 mn €

För alla ovan nämnda färjelägen har en generalplan över broalternativet uppgjorts i enlighet med väglagen, och över brobygget vid Lövä färjeläge har dessutom uppgjorts en vägplan. Färjesträckorna är mellan 169 och 428 meter långa och sommartid är trafikmängden 248–508 fordon/dygn.

Kivimo, Mossala och Saverkeit färjelägen ligger i Houtskär och Lövö färjeläge i Dragsfjärd inom Hitis ruttområde. Byggandet av Lövöbron inleds år 2009.

Alternativet till investeringsprogrammet är att fortsätta med färjetrafiken. Den genomsnittliga kostnaden för skötseln av trafiken vid ovan nämnda objekt är cirka 0,45 mn €/år, exklusive kapitalkostnader. Anskaffningskostnaden för en ny landsvägsfärja med en bärighet på 60 ton uppgår (finansiella kostnader borträknade) till cirka 7 mn €. Den genomsnittliga kostnaden för dessa objekt i alternativet med brobygge svarar mot anskaffningspriset för en ny färja och cirka två års trafikeringkostnader. Ingen finansiering har hittats för genomförande av programmet.

5.4.2 Ändring av förbindelsefartyg till landsvägsfärjor

I utkastet till landskapsplan föreslås att skärgårdens bägge ringvägar ändras till landsvägar och förbindelsefartygen längs rutterna till landsvägsfärjor. Egentliga Finlands förbund står starkt bakom genomförandet av denna ändring. Av ringvägsförbindelserna är ändringen av sträckan Iniö–Houtskär motiverad, eftersom förbindelsefartyget går mellan två landsvägar och en sådan förbindelse i princip borde vara en landsvägsfärja. Arbetsgruppen anser att det permanenta arrangemanget på denna förbindelsesträcka bör behandlas som en särfråga med målet att trafiken på sträckan sköts som en landsvägsfärjeförbindelse.

Den blivande staden Västaboland är starkt engagerad för att få förbindelsen Hanka–Nagu ändrad till landsväg med trafik året runt. Motiveringen till förslaget är reformen av kommunens servicestruktur. Mellan dessa två ligger Sjalö, som alltid har omfattats av förbindelsefartygstrafiken. I Naguändan sträcker sig landsvägen nästan fram till förbindelsefartygsruttens ändpunkt.

I Velkua planerar man ett tredje reformprojekt med målet att förbindelsefartygsrutten i nästan hela Velkuaområdet ska ändras till landsväg och omfatta både landsvägsfärjor och broar.

6 DEFINITIONER AV SERVICENIVÅN

6.1 Tidigare definitioner av servicenivån i skärgårdstrafiken

Många utredningar har gjorts om servicenivån i trafik och transporter; ett sammandrag av dessa finns i bilaga 4 till denna utredning. Endast Vägförvaltningens utredning *Liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutaso (Trafikens och transporternas basservicenivå)* definierar basservicenivån i skärgårdens trafik och transporter. I denna utredning definierades den enligt följande:

De boende har med hänsyn till boendeförhållandena, utkomstbetingelserna och skötseln av nödvändiga angelägenheter erforderlig trafikservice till sitt förfogande. Servicenivån ska vara sådan att de skoltransporter som lagen förutsätter ordnas och att man från öar med fast bosättning har möjlighet till en daglig resa tur och retur.

De boende har med hänsyn till boendeförhållandena, utkomstbetingelserna och skötseln av nödvändiga angelägenheter erforderlig trafikservice till sitt förfogande. Den dagliga trafikmöjligheten erbjuder även möjlighet till dagliga transporter.

Enligt denna definition är basservicenivån i förbindelsefartygstrafiken avsevärt högre än den nuvarande lägsta servicenivån för resor och transporter med förbindelsefartyg i skärgården.

6.2 Skärgårdsbornas synpunkter på servicenivån i förbindelsefartygstrafiken

6.2.1 Undersökning av kundnöjdheten i förbindelsefartygstrafiken

Taloustutkimus Oy utförde på Sjöfartsverkets uppdrag år 2008 en undersökning av kundnöjdheten på skärgårdens förbindelsefartyg (*Taloustutkimus Oy, ”Merenkululaitos, Asiakastytyväisyys saariston yhteysaluksilla 2008”, ”Sjöfartsverket, Kundnöjdhet på skärgårdens förbindelsefartyg 2008”*).

Undersökningen tog upp förbindelsefartygstrafikens tidtabeller, fartyg och fartygspersonal samt informationen om förbindelsefartygstrafiken. Dessutom tillfrågades passagerarna om deras synpunkter på rutternas nödvändighet i allmänhet, rutternas betydelse för turismen och huruvida förbindelsefartygstrafiken förändrats under de senaste åren.

Resultat av undersökningen:

- Som helhet fick skärgårdens förbindelsefartygstrafik tämligen gott betyg av passagerarna på fartygen. Cirka åtta av tio som svarade (81 procent) var åtminstone nöjda med förbindelsefartygstrafiken. Man önskade att trafiken åtminstone kan bibehållas på nuvarande nivå och helst utvecklas i en positiv riktning i framtiden.
- Oberoende av ruttområde ansåg man att det är turtätheten och tidtabellerna som behöver utvecklas. Passagerarna önskade bl.a. nya och tätare turer och lämpligare avgångstider. Tidtabellerna är den allra viktigaste faktorn som inverkar på hur nöjda passagerarna är med förbindelsefartygstrafiken som helhet.

Den totala nöjdheten med förbindelsefartygens tidtabeller nådde inte upp till en god nivå. Av passagerarna var 67 procent åtminstone ganska nöjda med tidtabellerna, men samtidigt var en fjärdedel något missnöjda med dem.

Åsikterna om tidtabellerna varierade tydligt enligt rutt; minst nöjda var passagerarna på Houtskärsrutten (M/S Karolina), i Kotka skärgård (M/S Tekla I & M/S Tekla III) samt på ringvägen (M/S Antonia).

Endast inom Nagu södra ruttområde, Hitis ruttområde, Pargas ruttområde samt Borgå skärgård var passagerarnas nöjdhet med turtätheten och tidtabellerna på en god nivå.

Enligt de missnöjda passagerarna var turerna allmänt taget för få (särskilt under veckosluten), vintertidtabellerna otillräckliga och besvärliga och tidtabellerna oförenliga med till exempel busturer.

- Informationen om förbindelsefartygstrafiken ansågs i nuläget vara välskött – det är också viktigt att fortsättningsvis sörja för att det finns tillräckligt med information om tidtabellerna och rutterna. De viktigaste informationskanalerna ansågs vara direkt information ombord på fartygen samt SFV:s webbsidor.
- Förbindelsefartygstrafikens personal ansågs agera berömligt på alla rutter.
- Vissa fartygs passagerarutrymmen bör man satsa mer på, eftersom de på en del fartyg ansågs vara opraktiska.

- En tredjedel av de som svarade ansåg att inga förändringar har skett i förbindelsefartygstrafiken under de senaste åren. En femtedel ansåg att verksamheten har utvecklats i en något positivare riktning och likaså en femtedel att den utvecklats i en något negativare riktning. Försämringar av verksamheten ansågs bland annat vara att man på vissa rutter bytt ut fartyget mot ett sämre fartyg, minskat antalet turer och höjt priserna.

6.2.2 Tidigare samråd med skärgårdsborna

Skärgårdsbornas synpunkter på servicenivån i skärgårdstrafiken har utretts i tidigare undersökningar. Senast utreddes de som en del av förbindelsefartygstrafikens modelleringsprojekt hösten 2007 (Modellering av skärgårdens förbindelsefartygstrafik, Sjöfartsbranschens utbildnings- och forskningscentral vid Åbo universitet, publikationer B 153/2008). I detta projekt utreddes skärgårdskommunernas, trafikserviceproducenternas, experternas och turistföretagarnas synpunkter på skärgårdens förbindelsefartygstrafik. I utredningen intervjuades 27 personer från olika organisationer.

De specialbehov som företagarna i skärgårdskommunerna har angående förbindelsefartygstrafiken gäller särskilt fartygens fordonstransportkapacitet och tidtabeller. Enligt de intervjuade vill turister kunna ta med sig bilen till skärgården, och därför anser turistföretagarna att det är viktigt att fartygens fordonstransportkapacitet är tillräcklig. Förbindelsefartygstrafiken bör också svara mot turistföretagarnas och turisternas behov.

De intervjuade önskade rätt många ändringar i förbindelsefartygens tidtabeller. De flesta önskemålen gällde flera turer på kvällar och veckoslut samt särskilt under sommarsäsongen. I tidtabellerna på Skärgårdens ringväg önskade man ett flertal ändringar. De intervjuade ansåg det viktigast att rutten trafikeras året runt senast när kommunsammanslagningen mellan Pargas stad och Houtskär, Iniö, Korpo och Nagu kommuner blir verklighet. För att förlänga turistsäsongen bör dessutom tidtabellen för fartygen som ingår i Skärgårdens ringväg ändras så att de går längre in på hösten. Skoltransporterna ansågs vara fungerande. Kommunerna hade ett behov av större flexibilitet i ruttplaneringen.

Största delen av de intervjuade ansåg att de nuvarande förbindelsefartygens marschfart är tillräcklig. Även persontransportkapaciteten ansågs vara tillräcklig på de flesta förbindelsefartygen, men det framfördes också att både person- och fordonstransportkapaciteten i framtiden, när skärgårdsturismen ökar, kommer att vara otillräckliga – i synnerhet under sommarsäsongen.

De intervjuade ansåg att förbindelsefartygen över lag har goda vintertrafikegenskaper. Största delen av förbindelsefartygen kan användas under vintersäsongen. Skärgårdsbornas behov av kollektivtrafik är störst vid menföre, eftersom de då inte kan färdas med egna båtar. De bebodda öarna måste vara tillgängliga även vid menföre. De intervjuade ansåg att svävarna är fungerande alternativ till förbindelsefartygen, men på grund av svävarnas skick och ålder är förnyelsebehovet särskilt stort.

De intervjuade ansåg det vara viktigt att de nuvarande anöringsplatserna bevaras. Vid intervjuerna framfördes några förslag om nya anöringsplatser, men å andra sidan framgick det också att det vid tidpunkten för intervjun inte förelåg ett nödvändigt behov av precis alla anöringsplatser. Anöringsbryggornas dåliga skick utgör ett problem i förbindelsefartygstrafiken.

6.2.3 Samråd med skärgårdsborna 4.9.2008 och 8.12.2008

Arbetsgruppen för denna utredning höll två samråd med skärgårdsborna, för Skärgårdshavets del i Nagu 4.9.2008 och för Finska vikens del i Borgå 8.12.2008. Avsikten med samråden var att ta del av skärgårdskommunernas och näringslivsrepresentanters synpunkter på de frågor som arbetsgruppen utredde. Diskussionen gällde

- avgiftsbelagd/avgiftsfri förbindelsefartygstrafik,
- förkörsrätt till förbindelsefartyg,
- fordonstransporter i skärgården samt
- basservicenivå i skärgårdstrafiken och faktorer som inverkar på denna.

6.2.4 Deltagarnas synpunkter

Synpunkterna på de frågor som diskuterades under samråden med Skärgårdshavets och Finska vikens skärgårdsbor var tämligen lika, med undantag av frågan om förbindelsefartygstrafiken ska vara avgiftsbelagd eller avgiftsfri. Vid samrådet som gällde Skärgårdshavet understödde majoriteten avgiftsfrihet, medan de flesta deltagarna från Finska vikens skärgård ansåg att nuvarande praxis är bra.

Utöver de frågor som sändes i förväg lyftes betydelsen av bryggornas skick fram, i synnerhet på samrådet med Finska vikens skärgårdsbor. I vissa fall har passagerarna vintertid varit tvungna att stiga i land på isen, vilket ansågs riskabelt. Skillnaden mellan Finska viken och Skärgårdshavet är att det i Finska viken är kommunerna som ansvarar för bryggornas skick.

En annan särfråga för Finska vikens del var underhållet av broarna över isrännorna vintertid. Skärgårdshavet har officiella isvägar, där isbroarnas underhåll ankommer på Vägförvaltningen. Finska viken har inga officiella isvägar.

Avgiftsbelagd/avgiftsfri förbindelsefartygstrafik

I dagsläget är resor med förbindelsefartyg avgiftsfria för den bofasta befolkningen i skärgården och avgiftsbelagda för övriga. Resor med landsvägsfärjor är däremot avgiftsfria för alla. Skärgårdshavets skärgårdsbor ansåg i allmänhet att resorna borde vara avgiftsfria för alla och lyfte fram bl.a. följande faktorer som grund för avgiftsfriheten:

- Avgiftsgrunderna borde i jämlikhetens namn vara desamma i både färjetrafiken och förbindelsefartygstrafiken.
- Förbindelsefartygen betraktas som en förlängning av vägförbindelsen, inte som transportmedel.
- Turismen är i dag den viktigaste näringen i skärgården. Avgiftsbelagda resor innebär att de turistföretagare som är beroende av förbindelsefartygstrafiken hamnar i en olikvärdig ställning i utövandet av

sitt yrke. För att de ska kunna konkurrera med sådana turistföretag i skärgården som kan nås via färjor borde de sälja sina tjänster billigare och på så sätt kompensera avgifterna i förbindelsefartygstrafiken.

- Sommargästerna utgör en del av livet i skärgården och ska därför ha samma rättigheter som den bofasta befolkningen.
- Avgiftsfria resor ökar turisttrafiken och samtidigt också behovet av förbindelsefartygskapacitet, vilket höjer nivån på trafiktjänsterna som även den bofasta befolkningen behöver.
- Ur kommunernas synvinkel har det ingen större betydelse att en del av resorna är avgiftsbelagda. Positivt med avgiftsbelagd trafik ansågs vara att personer som bor största delen av året i skärgården i vissa fall skrivit sig i skärgårdskommunen för att undgå förbindelsefartygstrafikens avgifter.

Finska vikens skärgårdsbor ansåg att avgiftsbelagda resor är en bra lösning. Bland annat följande orsaker framfördes som faktorer som talar för avgifterna:

- I det nuvarande systemet måste man se till att avgifterna för resorna inte stiger till samma nivå som de privata trafikidkarna tillämpar.
- Skärgårdsborna och stugägarna välkomnar inte en ökad turisttrafik med tanke på skärgårdens miljöfrågor och området fridfullhet.
- Om resorna är avgiftsfria kan trafiken till skärgården öka och därigenom medföra rusning i förbindelsefartygstrafiken samt försvåra den bofasta befolkningens och sommargästernas trafik.
- Genom att bevara betalningsskyldigheten för andra passagerare främjas lönsamheten i trafiken. Avgifterna för andra är ingen stor olägenhet i jämförelse med att trafiktjänster minskas eller slopas totalt.
- Avgiftsfria resor medför ett tryck på att höja anbudspriserna och snedvrider konkurrensen.

I samrådet med Finska vikens skärgårdsbor deltog inga representanter för turistföretagarna. I Finska vikens skärgård finns inte särskilt många turistföretag vilkas behov man bör beakta. Detta speglades också eventuellt i de åsikter som framfördes.

Förkörsrätt till förbindelsefartyg

Om förkörsrätten till förbindelsefartyg ansåg man allmänt att den bofasta befolkningens trafik- och transportbehov ska ges förtur även för förbindelsefartygens del och särskilt om man slopar avgiften och detta orsakar rusningar. Som exempel nämndes att ett sådant arrangemang redan tillämpas på landsvägsfärjorna och att samma principer kan gälla på förbindelsefartygen.

Separata fordonstransporter

På samråden ställdes frågan om det överhuvudtaget är nödvändigt att transportera fordon överallt i skärgården eller om man kunde transportera dem på transportfartyg som avskiljts från persontrafiken. Då kunde det vara möjligt att få in tätare turer och snabbare fartyg i persontrafiken.

Majoriteten av de som svarade motsatte sig ett sådant arrangemang. De viktigaste motiveringarna var följande:

- Ett sådant arrangemang lämpar sig inte för den bofasta befolkningens och näringslivets transporter.
- Turisterna förvarar sina personliga saker i bilen. Om de inte genast får med sig bilen till ön måste de bära sina saker långa sträckor.
- Då bilarna borde lämnas i närheten av förbindelsebryggorna för en viss tid måste man för denna tillfälliga parkering bygga parkeringsplatser; sådana finns inte i dag.
- Snabba, lätta fartyg i persontrafik lämpar sig inte för trafiken under vintern och vid medföre, och under dessa perioder måste man i vilket fall som helst anlita kraftigare förbindelsefartyg. Ett sådant arrangemang skulle alltså kräva en dubbel uppsättning fartyg och vara dyrare.
- Hastigheterna i förbindelsefartygstrafiken är i regel tillräckliga redan nu.

Fastställande av basservicenivån

Frågan gällde vilka servicenivåfaktorer som är viktigast när man fastställer basservicenivån för trafiken och transportererna i skärgården.

Fastställandet av basservicenivån är en svår och mångfacetterad fråga. Detta speglades också i de svar som erhöles på samråden. Man ansåg dock att den nuvarande servicenivån för det mesta är tillräcklig. På samrådet med Skärgårdshavets skärgårdsbor lyftes följande servicenivåbehov och servicenivåfaktorer fram som viktigast:

- Förbindelsefartygen är skärgårdsbornas landsvägar och servicenivån ska fastställas enligt detta.
- Basservicenivån ska svara mot näringslivets och den bofasta befolkningens transportbehov.
- Basservicenivån ska bibehållas också vid menföre, då man inte kan använda egen båt.
- Det är viktigt att trygga basservicen för dem som bor i skärgården. Som exempel kan nämnas brand- och räddningstjänster, hälso- och sjukvårdstjänster, vårdtjänster, skoltjänster och posttjänster.
- Basservicenivån ska ha en sådan turtäthet som möjliggör dagliga skoltransporter (med beaktande av gymnasiets periodkurser ansågs det tillräckligt att transporter för gymnasieelever tur och retur anordnas en gång i veckan), posttransporter samt arbetsresor i skärgården och till fastlandet. Vid fastställandet av nivån bör man beakta trafikmängden. På livligt trafikerade rutter kunde en acceptabel nivå vara 7 turer/dygn, miniminivå 3 turer, absolut minimum 1–2 turer/dygn. Behovet varierar i hög grad mellan olika öar.
- Basservicenivån ska också erbjuda flexibilitet i anordnandet av dagliga transporter för livsmedelsbutiker, restauranger och småindustri samt möjlighet till snabba och flexibla ändringar i de lokala tidtabellerna och rutterna vid förändrade förhållanden.
- Basservicenivån ska också innebära rimliga restider.
- Trafiken ska tryggas för flera år framöver för att man ska kunna trygga investeringar i skärgården.

- Säkerhet, pålitlighet och resekomfort. Bra förbindelsefartyg, utbildade besättningar, uppvärmda utrymmen, bänkar, bord och fönster.
- Tillräckligt underhåll av de befintliga bryggorna och byggande av nya bryggor.

Finska vikens skärgårdsbor framhävde särskilt trafikens kontinuitet genom långa serviceavtal, säkerhet och tillräcklig turtäthet.

6.2.5 Sammandrag över undersökningen av kundnöjdheten och skärgårdsbornas synpunkter

De synpunkter som skärgårdsborna framförde om servicenivån i förbindelsefartygstrafiken i Taloustutkimus undersökning av kundnöjdheten, i modelleringsundersökningen av förbindelsefartygstrafiken samt i denna utredning är i regel samstämmiga. Den viktigaste servicenivåfaktorn är enligt utredningarna turtätheten och tidtabellerna i förbindelsefartygstrafiken.

Man önskade flera turer på kvällar och veckoslut och i synnerhet under sommarsäsongen. I syfte att förlänga turistsäsongen önskade man att tidtabellen för vissa fartyg ändras så att fartygen är i trafik längre in på hösten. För Kotka–Pyttis rutt önskade man möjlighet till dagliga arbetsresor från Kuutsalo ö till fastlandet. I tidtabellerna på Skärgårdens ringväg önskade man ett flertal ändringar.

Andra viktiga faktorer som påverkar servicenivån:

- Samma servicenivå även vid menföre
- Flexibilitet i anordnandet av dagliga transporter
- Flexibilitet och påverkningsmöjlighet då snabba ändringar behövs i lokala tidtabeller och rutter på grund av förändrade förhållanden
- Säkerhet, pålitlighet och resekomfort
- Tillräckligt underhåll av bryggor

7 FASTSTÄLLANDE AV SERVICENIVÅN FÖR TRAFIK OCH TRANSPORTER I SKÄRGÅRDEN

7.1 Fastställande av servicenivån för färjetrafiken

Vägförvaltningen har utarbetat anvisningar om servicenivån för färjetrafiken. Den senaste anvisningen är från år 2004 (*Lauttaliikenteen palvelutaso-ohje, (Anvisningar om servicenivån i färjetrafiken), Vägförvaltningen 2004*). Den tar upp färjetrafikens tidtabeller, nattrafiken, färjornas bärighet och ändringar i servicenivån. I enlighet med servicenivåanvisningen har man i färjetrafiken strävat efter en så flexibel tjänsteproduktion som möjligt som beaktar trafik- och transportbehoven och som samtidigt är kostnadseffektiv.

Grundprincipen i servicenivåanvisningen är att färjorna i regel går utan tidtabeller. Tidtabeller kan tas i bruk i sådana specialfall som nämns i anvisningen och detta förutsätter en utredning om det aktuella färjeläget. Även om en färja går enligt tidtabell ska köer under rusningstider åtgärdas i skytteltrafik.

För nattrafikens del konstateras att färjorna i regel går dygnet runt. Det föreligger inget behov av nattrafik (kl. 23–05) om det finns en ersättande fast förbindelse som inte är orimligt lång. När nattrafiken är obetydlig kan den skötas med anrop från stranden. Dessutom kan nattrafiken skötas enligt förhandsbeställningar på sträckor med frigående färjor där kostnaderna för nattrafik är orimliga med beaktande av trafikbehoven.

Om färjornas bärighet konstateras i servicenivåanvisningen att färjesträckor med reguljära tungtransporter (över 44 ton) minst en gång i veckan ska trafikeras med en färja vars bärighet är minst 60 ton. Om tungtransporter förekommer oregelbundet men orsakar ett kontinuerligt betydande transportbehov kan transporterna skötas enligt förhandsbeställning med en tillräckligt stor ersättande färja där detta är möjligt.

I beskrivningen av färjelägenas servicenivå fastställs trafikeringstider, genomsnittlig turtäthet samt antal turer som körs under tidtabellernas giltighet per färjeläge. Serviceproducenten kan dock fastställa detaljerade färjetidtabeller enligt servicenivådefinitionerna på basis av servicekortet i samarbete med de berörda intressegrupperna.

7.2 Servicenivåfaktorer inom trafik och transporter i skärgården

När man svarar mot behovet av skärgårdstrafik ska man försöka kombinera två olika kundgruppers behov, dvs.

- den bofasta befolkningens trafik- och transportbehov samt
- sommargästernas och turisternas trafik- och transportbehov.

Med hjälp av förbindelsefartygstrafiken tryggas lagstadgat den bofasta befolkningens möjligheter att bo i skärgården. Den bofasta befolkningen får delvis sin utkomst av turism och stuguthyrning, varvid även turisternas och deltidsboendes behov påverkar de bofastas näringsidkande och måste beaktas i skärgårdens trafikarrangemang. Turismen håller på att bli en allt viktigare näring i skärgården och därför ställer utbudet på trafiktjänster under turistsäsong nya krav på skötseln av förbindelsefartygstrafiken.

Principerna för flexibilitet och beaktande av särskilda lokalt baserade behov kan också tillämpas på förbindelsefartygstrafikens fartygsspecifika servicenivådefinitioner.

8 FÖRBINDESEFARTYGSTRAFIKENS SERVICENIVÅKLASSIFICERING

I tidigare kundnöjdhetsundersökningar liksom i samråden med skärgårdsborna i anknytning till denna utredning har man allmänt taget varit nöjd med förbindelsefartygstrafikens servicenivå. Målet för utredningens servicenivåklassificering var att definiera serviceklasserna så att den nuvarande servicenivån på en allmän nivå bevaras i det praktiska genomförandet.

Den grundläggande principen i förslaget till servicenivåklassificering är att den lägsta servicenivån ska tryggas de lagstadgade post- och skoltransporterna samt minst två

ärenderesor i veckan till närmaste serviceställe för fast bosatta i enlighet med utredningsman Riikonens rapport. En högre servicenivå än så bestäms därefter utifrån trafikbehovet.

8.1 Förslag till servicenivåklassificering

Arbetsgruppen föreslår att man i fastställandet av servicenivån för skärgårdstrafiken använder sig av följande servicenivåklassificering:

Servicenivåkrav i alla servicenivåklasser

Den nödvändiga trafik och de transporter som grundtryggheten kräver, som t.ex. brand- och räddningsväsendets samt polisväsendets transporter liksom även sjuktransporter ordnas med olika trafikformer. Förbindelsefartygstrafiken tryggar för sin del i samarbete med övriga trafikformer grundtrygghetens behov av trafik och transporter på anropstrafikbasis.

De lagstadgade posttransporterna ordnas med förbindelsefartyg minst en gång i veckan enligt postlagen.

Vid svåra väder- och isförhållanden sjunker servicenivån och persontransporter ordnas på alternativa sätt som t.ex. med hydrokopter, helikopter eller svävare.

Trafiktoppar jämnas ut med extra turer enligt anropstrafik.

Klass I

Servicenivån möjliggör skoltransporter, arbetsresor, posttransporter samt en daglig ärenderesor till närmaste serviceställe med reguljär tidtabellad trafik.

Servicenivån möjliggör transport med förbindelsefartyg av frakter som är nödvändiga för lant- och trädgårdsbruk, näringsliv och handel och som inte transporteras som separata tunga transporter.

Grundintervallen mellan turena och fartygsstorleken bestäms efter ruttens betydelse och transportbehovet. Turtätheten anpassas efter trafikmängden och fartygets kapacitet så att alla som behöver transporter i normala förhållanden ryms med på den tur de väntar på.

Klass II

Servicenivån möjliggör flera ärenderesor i veckan till närmaste serviceställe med reguljär tidtabellad trafik.

Servicenivån möjliggör transport med reguljär förbindelsefartygstrafik av frakter som är nödvändiga för lant- och trädgårdsbruk, näringsliv och handel och som inte transporteras som separata tunga transporter.

Klass III

Servicenivån möjliggör minst två ärenderesor i veckan från ön till närmaste serviceställe på anropstrafikbasis.

Boendets och näringslivets transportbehov tryggas minst en gång i veckan utifrån anropstrafik.

Klass IV

Servicenivån bestäms huvudsakligen utifrån efterfrågan på turisttrafik och dess behov. På Skärgårdshavets stora ringväg utgör turisttrafiken cirka 85

procent av den totala trafiken och på lilla ringvägen 97 procent av den totala trafiken. Dessa rutter hör till denna servicenivåklass.

8.2 Förfarandet vid fastställande av förbindelsefartygsrutternas servicenivå

När förfarandet för att bedöma förbindelsefartygsrutternas betydelse togs fram var grundprincipen den att rutternas betydelse ska kunna bedömas tillförlitligt med så lite uppgifter som möjligt, som dock tillräckligt omfattande beskriver ruttens betydelse för trafiken samt dess trafikbehov för skötseln av trafikförbindelserna i skärgården. Vid bedömningen och den hithörande poängsättningen av olika klassificeringsfaktorer försökte man tillämpa samma betydelsefaktorer som används för vägtrafiken. Syftet var att på detta sätt förenhetliga bedömningen av land- och vattentrafikens servicenivå.

Under utredningen kunde man dock konstatera att förbindelsefartygstrafiken i någon mån avviker från det fasta trafiknätet. Man blev tvungen att ta fram betydelsefaktorer som var bättre lämpade för förbindelsefartygstrafik. Men man kunde dock tillämpa samma grundläggande principer som för landtrafiken.

Vid valet av faktorer för att beskriva förbindelsetrafikens betydelse utgick man ifrån tre grupperingar:

- Ruttens betydelse för trafiken och trafiknätet
- Områdes- och näringsstrukturen i den skärgård som betjänas av ruttan
- Antalet transporterade passagerare och fordon på ruttan

Under utredningsarbetet konstaterades att uppgifterna om områdes- och näringsstrukturen i ruttområdena är svåra att koppla samman till trafik- och transportbehov. Eftersom dessa behov dock framkommer i antalet resor och transporter på förbindelsefartygen lämnades områdes- och näringsstrukturen bort i det slutliga förslaget. Statistiken över passagerarantal och transportmängder skiljer på den bofasta befolkningens och sommargästernas och turisternas resor och transporter.

Vid kalkyleringen viktades den fasta befolkningens behov av resor och transporter enligt samma principer som i bedömningen av landtrafikledernas betydelse. I dem varierar fritids- och semestertrafikens viktning mellan 15 och 25 procent av viktningen för den bofasta befolkningen.

Den slutliga bedömningen gjordes med två grupper av betydelsefaktorer:

- Ruttens betydelse för trafiken och trafiknätet
- Antalet transporterade passagerare och fordon på ruttan

I gruppen för ruttens betydelse för trafiken och trafiknätet utsågs två delfaktorer:

Antalet fast bosatta och fritidsboende inom ruttens område. Denna faktor beskriver omfattningen av ruttens trafikservice och avser antalet fast boende + antalet fritidsbostäder/4. Här viktades alltså den fasta bosättningens trafikbehov så att en fast bosatt på ön motsvarar fyra fritidsbostäder.

Öarnas distansklassificering dvs. restiden till ruttens längst ut belägna ö. Det tidsmässiga avståndet till ön är en viktig faktor, inte minst för att den långa restiden från långt bort belägna öar omöjliggör dagliga arbetsresor till fastlandet.

Den andra gruppen omfattade likaså två delfaktorer: antalet passagerare och antalet fordon på ruttens. I dessa antal viktades även de fast bosatts resor och transporter så att en fast bosatts resa eller fordon motsvarar fyra fritidsboendes resor eller fordon.

Vid viktningen av delfaktorerna i de bägge grupperna prövade man med olika variationer. Jämfört med den nuvarande servicenivån fick man det bästa resultatet med en viktning där de bägge faktorerna för ruttens betydelse för trafiknätet fick viktningen 10, antalet resenärer viktningen 45 och antalet fordon viktningen 35. I princip bygger denna bedömning på samma faktorer som klassificeringen av underhållet av allmänna vägar.

Den ruttvisa poängsättningen av de ovan nämnda faktorerna gjordes med modeller som togs fram under arbetet. Poängsättningen i modellerna visas med brutna linjer. Eftersom antalen för alla faktorer är relativt små löper den brutna linjen brantast vid låga antal. På detta sätt försökte man få fram skillnader i poängsättningen mellan olika rutter.

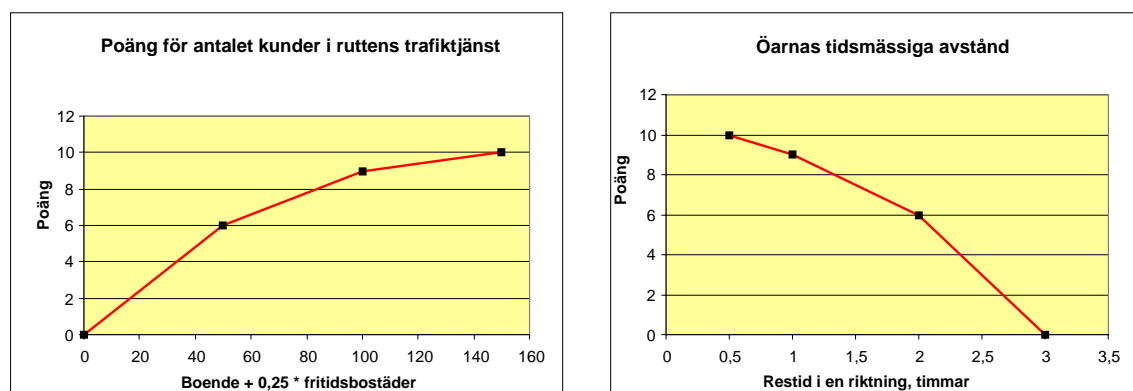


Bild 3: Poäng för ruttens betydelse för trafiknätet och trafiken

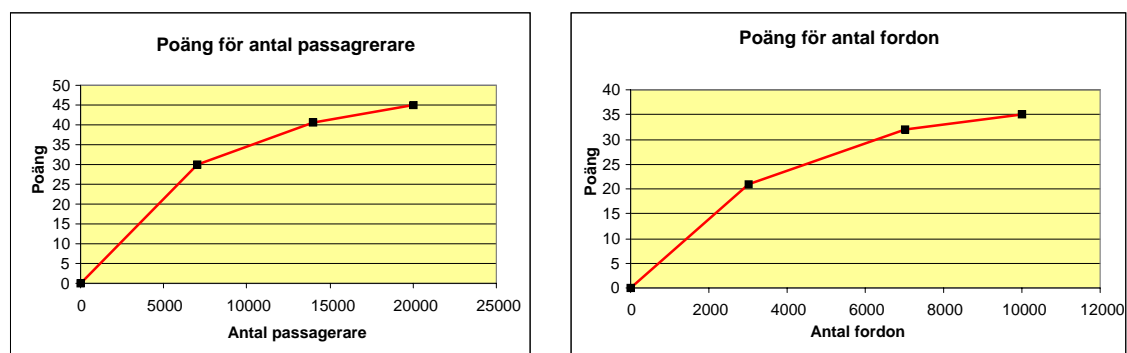


Bild 4: Poäng för ruttens viktade antal passagerare och fordon

9 FÖRSLAG TILL SERVICENIVÅKLASSER FÖR FÖRBINDELSEFARTYGSRUTTER

9.1 Rutternas klassificeringspoäng

Utgångspunkten för arbetet var att i enlighet med regeringsprogrammet upprätthålla förbindelsefartygstrafikens nuvarande servicenivå. Den nuvarande nivån förefaller motsvara kundernas behov eftersom skärgårdsborna i kundnöjdhetsundersökningen och samråden sade sig vara allmänt taget nöjda med den nuvarande servicenivån. I arbetet utvecklades ett gemensamt godkänt poängsättningsystem som grund för servicenivåklassificeringen. Systemet beaktade ruttens betydelse för trafiken och trafiknätet samt ruttens viktade antal passagerare och fordon enligt beskrivningen i punkt 8.2. Man försökte sätta poänggränserna i de olika servicenivåklasserna så att rutternas placering i dem på en allmän nivå motsvarar rutternas nuvarande servicenivå. Enligt detta blev poänggränserna följande:

Klass I	> 42 poäng
Klass II	23–42 poäng
Klass III	< 23 poäng

För klass IV angavs inga poänggränser eftersom behovet och efterfrågan på trafik i huvudsak härrör från turisttrafiken.

9.1.1 Klassificeringspoängen för rutterna i Skärgårdshavet

I klassificeringen enligt ovanstående fick rutterna i Skärgårdshavet klassificeringspoäng enligt nedanstående bild.

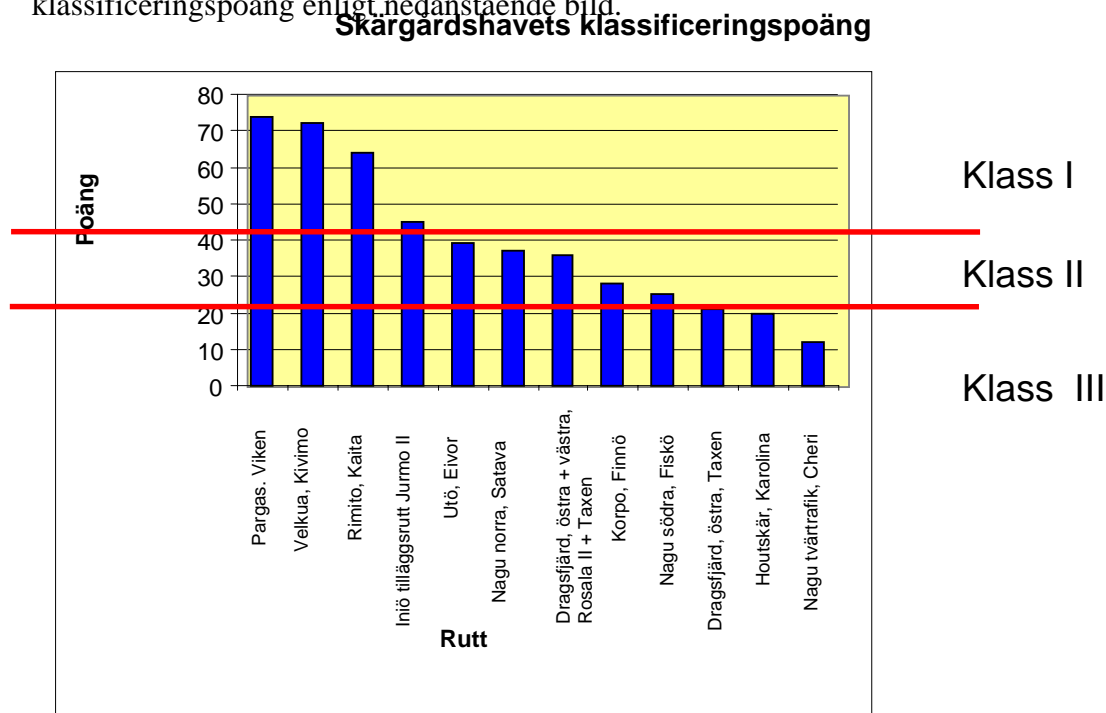


Bild 5: Klassificeringspoängen för Skärgårdshavets rutter

Enligt dessa klassificeringsgrunder placerar sig Skärgårdshavets rutter i olika servicenivåklasser enligt tabellen här under:

Klass I

Poäng > 42

- Pargas ruttområde, Viken 74 poäng
- Velkua ruttområde, Kivimo 72 poäng
- Rimito ruttområde, Kaita 64 poäng
- Iniö tilläggsrutt, Jurmo II 45 poäng

Klass II

Poäng 23–42

- Utö ruttområde, Eivor 39 poäng
- Nagu norra ruttområde, Satava 37 poäng
- Dragsfjärd, östra + västra, Rosala II 36 poäng
- Korpo ruttområde, Finnö 28 poäng
- Nagu södra ruttområde, Fiskö 25 poäng

Klass III

Poäng < 23

- Dragsfjärd, östra, Taxen 21 poäng
- Houtskärs ruttområde, Karolina 20 poäng
- Nagu tvärtrafik, Cheri, 12 poäng

Klass IV

- Ringvägarna

Tabell 3: Skärgårdshavets rutter enligt servicenivåklass

9.1.2 Klassificeringspoängen för rutterna i Finska viken

Poängen för rutterna i Finska viken var enligt ovan angivna poängsättningsgrunder följande:

Totalpoäng för rutterna i Finska viken

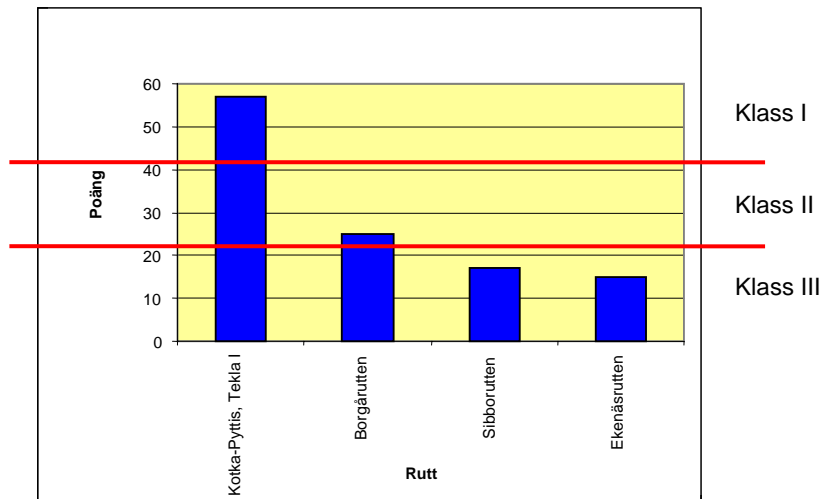


Bild 6: Poängen för rutterna i Finska viken

Klass I**Poäng > 42**

- Kotka-Pyttis, Tekla I 57 poäng

Klass II**Poäng 23-42**

- Borgårutten 25 poäng

Klass III**Poäng < 23**

- Sibborutten 17 poäng
- Ekenäsrutten 15 poäng

Tabell 4: Finska vikens rutter enligt servicenivåklass

9.2 Jämförelse av rutternas klassificering och kundnöjdheten

I punkt 5.2 granskades kundernas nöjdhet med skärgårdstrafiken utifrån en kundnöjdhetsundersökning (*Taloustutkimus Oy, ”Merenkulkulaitos, Asiakastyytyväisyys saariston yhteysaluksilla 2008”*) och samråd med skärgårdsborna. I det följande jämförs den aktuella klassificeringen och resultaten från kundnöjdhetsundersökningen. I jämförelsen antas att om ruttens nuvarande servicenivå är sämre än klassificeringen förutsätter, kan det ses som missnöje med den nuvarande servicenivån.

9.2.1 Skärgårdshavets rutter

I Skärgårdshavet får tre rutter – Pargas (Viken), Velkua (Kivimo) och Rimito (Kaita) – de klart de högsta poängen och ligger i servicenivåklass I. Iniö tilläggsrutt (Jurmo II) ligger på gränsen mellan servicenivåklasserna I och II men placerar sig dock i klass I. Rutternas nuvarande servicenivå motsvarar servicenivåklass I.

Enligt kundnöjdhetsundersökningen var kunderna nöjda med servicenivån på Pargas och Rimito rutter, medan mer än 20 procent av dem som svarade var missnöjda med Velkua rutt och Iniö tilläggsrutt. För Velkuaruttens del var 38 procent missnöjda med tidtabellerna och 17 procent med informationsgivningen, och 29 procent ansåg att verksamheten har blivit sämre. För Iniö ruttens del var 34 procent missnöjda med tidtabellerna, 25 procent med informationsgivningen och 42 procent ansåg att verksamheten har blivit sämre. För Iniö ruttområde önskades fler turer särskilt på lördagen. För Velkuas och Iniös del föranleder utfallet en noggrannare analys.

På rutterna i servicenivåklass II – Utö (Eivor), Nagu norra (Satava), Dragsfjärds östra + västra (Rosala II), Korpo (Finnö) och Nagu södra (Fiskö) – var man enligt kundnöjdhetsundersökningen relativt nöjd med servicenivån. Flest missnöjda (15 procent) fanns det på Nagu norra rutt. Där var 29 procent missnöjda med tidtabellerna och 25 procent med informationsgivningen. Nagu södra rutt (25 poäng) och

Korporutten (28 poäng) låg nära den undre gränsen i klass II. I den här serviceklassnivån var man mest nöjd med dessa rutter. Här blir frågan den om den nuvarande servicenivån redan är för hög i förhållande till trafikbehovet.

Serviceklassnivån för rutterna Dragsfjärds östra (Taxen) och Nagu tvärtrafik (Cheri), som ligger i serviceklass III, var till belåtenhet. Däremot var 38 procent missnöjda med serviceklassnivån för Houtskärrutten (Karolina) trots att rutten i serviceklassificeringen klart hör till klass III och den nuvarande servicenivån motsvarar kraven i denna klass. En förklaring till detta kan vara att endast 8 personer svarade på frågorna om denna rutt och att 6 av dem var sommargäster. Sommargästerna har i allmänhet större förväntningar på servicen än de fast bosatta. Nöjdast var kunderna på Nagu tvärtrafik (Cheri) som inte hade en enda missnöjd. Rutten fick i klassificeringen de lägsta poängen, 12.

Av rutterna i serviceklass IV (ringvägarna) fick stora ringvägen (Antonia) 65 poäng och lilla ringvägen (Linta) 27 poäng. Behovet av service på dessa rutter hänförs sig i huvudsak till turisttrafiken och rutterna trafikeras endast sommartid. Enligt kundnöjdhetsundersökningen var 28 procent missnöjda med tidtabellerna och informationsgivningen på stora ringvägen. För lilla ringvägens del var 43 procent missnöjda med tidtabellerna och 14 procent med informationsgivningen. Trafikering året om och en ändring av dessa rutter till landsvägsförbindelse är motiverade i synnerhet av de nya trafikbehov som kommunreformen ger upphov till.

9.2.2 Rutterna i Finska viken

Av rutterna i Finska viken placerar sig endast rutten Kotka–Pyttis (Tekla I & Tekla III) med 57 poäng klart i serviceklass I. Dess nuvarande servicenivå motsvarar inte serviceklass I. 28 procent var missnöjda med serviceklassnivån som helhet. Störst var missnöjet med tidtabellerna, där de missnöjda uppgick till 51 procent. Sammantaget svarade 74 personer på utredningen om serviceklassnivån för denna rutt varför man kan se resultatet som statistiskt tillförlitligt.

Rutten Kotka–Pyttis betjänar i huvudsak sommargäster och turister. Merparten av trafiken utgörs av betalande passagerare: 14 986 år 2007. De fast bosatta passagerarna uppgick endast till 3 317. Betalande passagerare förekommer främst sommartid medan de bosattas resor då minskar, vilket bilden här under visar. Om ruttens serviceklassivå höjs till klass I, betyder det att turerna på rutten måste ökas framför allt sommartid.

För ön Kuutsalos del önskade man tätare vardagsturer så att man kan arbetspendla till fastlandet (Kotka) och dessutom turer även på lördag.

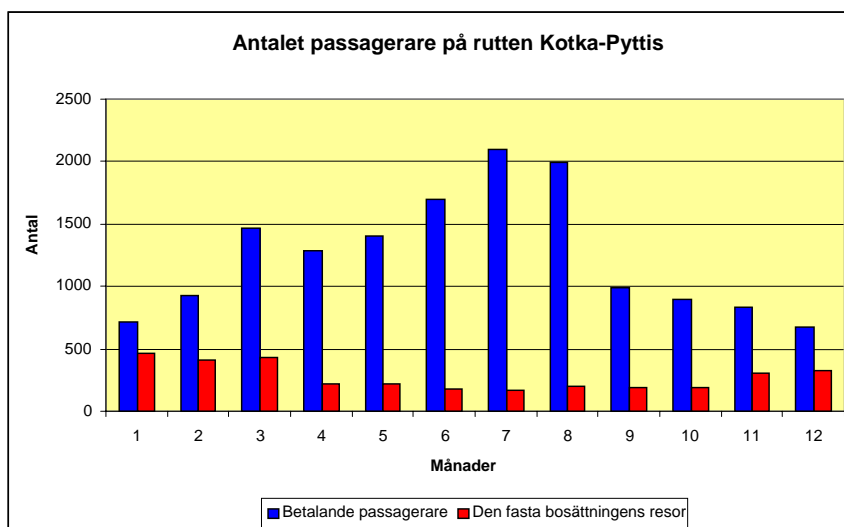


Bild 7: Passagerarantalet på rutten Kotka–Pyttis per månad

Borgårutten (Pörtö & Ludde) placerar sig med 25 poäng i klass II. Dess nuvarande servicenivå motsvarar klass II och i kundnöjdhetsundersökningen förekom inga missnöjda.

Sibborutten (Sibbe & Gundel) med 17 poäng och Ekenäsrutten (Johanna) med 15 poäng placerar sig i klass III. Rutternas nuvarande servicenivå motsvarar servicenivåklass III. Kundnöjdheten på webben resulterade inte i några svar för dessa rutters del.

10 FÖRSLAG OM AVGIFTSFRI FÖRBINDELSEFARTYGSTRAFIK

Enligt det dubbla system som nu gäller är resorna med Sjöfartsverkets förbindelsefartyg avgiftsfria för de fast boende men avgiftsbelagda för övriga. I Vägförvaltningens färjetrafik är resorna avgiftsfria för alla. Avgifterna har konstaterats vara ett hinder i synnerhet vid utvecklingen av turistnäringen som blir allt viktigare för skärgården. Eftersom samhället sköter skärgårdstrafiken med både landsvägsfärjor och förbindelsefartyg bör dessa även omfattas av enhetliga avgiftsgrunder. Färjorna och förbindelsefartygen på de nuvarande färjesträckorna och förbindelsefartygsrutterna påminner om varandra och kunderna vet inte alltid om resan är avgiftsfri eller avgiftsbelagd. Det har även sagts att ett dubbelt system av detta slag är i strid med grundlagen.

10.1 Förbindelsefartygstrafikens kostnadsmotsvarighet

Kostnaderna för förbindelsefartygstrafiken har legat runt 9,5 miljoner euro och inkomsterna runt 850 000–950 000 euro på årsnivå. Inkomsterna 2007 sjönk med 61 procent från föregående år till följd av att förbindelsefartygen Auras och Auroras rutter ändrades till leder med landsvägsfärja och flyttades över till Vägförvaltningen

från början av 2007. Detta gav även en kostnadsminskning på cirka en miljon euro. Ändringen medförde dessutom en stor nedgång i förbindelsefartygstrafikens passagerarantal som sjönk från över 300 000 passagerare till 120 000 passagerare. Detta gav en ökning i kostnaderna per passagerare som steg från 30 till 70 euro. Kostnadsmotsvarigheten sjönk till följd av denna ändring från drygt 10 procent till 4,5 procent. Kostnadsmotsvarigheten är i vilket fall som helst alltid mycket låg eftersom servicen är gratis för skärgårdens fast bosatta. Tabellen här under presenterar det ovanstående i siffror för åren 2004–2007 (*Sjöfartsverkets årsberättelse 2007*).

	2004	2005	2006	2007
Intäkter (1 000 €)	845	949	972	374
Kostnader (1 000 €)	9 668	9 314	9 400	8 294
Passagerarantal	318 246	309 328	311 089	120 056
€/passagerare	31	30	31	70
Kostnadsmotsvarighet	8,5 %	10,1 %	10,3 %	4,5 %

Tabell 5: Utvecklingen av förbindelsefartygstrafikens kostnadsmotsvarighet

Det har uppskattats att kostnaderna för avgiftsuppbörden, redovisningen av inkomsterna och den administrativa hanteringen är av samma storleksklass som de inkomster avgifterna ger.

Av ovan angivna skäl föreslår arbetsgruppen att man i förbindelsefartygstrafiken övergår till trafik som är avgiftsfri för alla kunder.

11 KONKURRENSUTSÄTTNING FÖRBINDELSEFARTYGSTRAFIKEN

AV

Öppnandet av landsvägsfärjetrafiken och förbindelsefartygstrafiken för konkurrens inkl. metoderna har behandlats i en tidigare rapport av Kommunikationsministeriet (*Yhteysalus- ja maantieliikenteen kilpailuttaminen* (Konkurrensutsättning av trafiken med förbindelsefärjor och landsvägsfärjor (*Kommunikationsministeriets publikationer 24/2007*)). I den här utredningen har arbetsgruppen i enlighet med sitt uppdrag preciserat metoderna för att öppna för konkurrens och upphandla tjänster i syfte att utveckla upphandlingen och konkurrensutsättningen av förbindelsefartygstrafiken.

11.1 Från tidsbefraktning till serviceavtal

Inom sjöfarten används traditionella befракtningsavtal. Bland annat följande avtal tillämpas:

- Resebefraktning (Voyage Charter)
- Tidsbefraktning (Time Charter)
- Uthyrning av fartyg (Bareboat Charter)
- Kvantumkontrakt (Contract of Affreightment)

Inom förbindelsefartygstrafiken har man använt sig av traditionella tidsbefraktningsavtal. Avtalsmodellen för tidsbefraktning har följande grundläggande drag:

Redaren hyr ut fartyget för en viss tidsperiod eller en sjöresa tur och retur eller ibland för en enkelriktad sjöresa.

Befraktaren (beställaren) erlagger hyra till fartygets ägare men anskaffar och betalar själv fartygets bränsle och smörjmedel.

Vägförvaltningen har tillämpat avtal om helhetsservice vid upphandling av färjetrafiktjänster. Serviceavtalsmodellen avviker från modellerna för befракtningsavtal. Med serviceavtal köper beställaren en tjänst och anger i anbudsfrågan dess kvalitetskrav, dvs. de krav som gäller för tjänstens funktion. Serviceproducentens uppgift är att själv planera och genomföra serviceproduktionen. Betalningsgrunden är vanligtvis en totalersättning eller en kombination av totalersättning och prestationsbaserad ersättning. Man har även försökt utveckla olika betalningsgrunder som skapar incitament för serviceproducenten att vinnlägga sig om att uppfylla överenskomna kvalitetskrav.

Serviceavtal har följande grundläggande drag:

I modellen med serviceavtal skaffar man en tjänst.

Beställaren och leverantören har tydliga roller.

I anbudsfrågan för ett serviceavtal anger man vilken tjänst man vill ha som slutresultat, inte med vilka medel tjänsten ska produceras.

Beställaren måste veta vilken tjänst han önskar få som slutprodukt.

Beställaren fokuserar i anbudsfrågan och kvalitetssäkringen på funktionella specifikationer (krav på funktion) och säkerställer att tjänstens tekniska specifikationer ger rum för att utveckla tjänsten ur slutprodukt kundens synvinkel. Beställaren ska dock själv i anbudsfrågan ange tekniska krav, säkerhetskrav och tillgänglighetskrav på den materiel som behövs i förbindelsefartygstrafiken.

Serviceavtalsmodellen kräver vid anbudsfrågan större insatser av beställarna än vanlig upphandling eftersom man inte hittills har någon större erfarenhet av modellen. Både för anbudsfrågan och vid upprättandet av avtal krävs att beställaren har gedigen kompetens av nytt slag.

Vid riskfördelningen har de risker beställaren traditionellt hanterat kontrollerat överfört till serviceproducenten.

Eftersom man vid upphandlingen av färjetrafik och förbindelsefartygstrafik bör tillämpa så snarlika upphandlingsförfaranden som möjligt, bör man i syfte att utveckla konkurrensutsättningen av förbindelsefartygstrafiken utarbeta en ny serviceavtalsmodell utifrån exempel från färjetrafiken och sedan testa modellens användbarhet vid de första konkurrensutsättningarna.

11.2 Konkurrensutsättningsförfaranden

11.2.1 Tidigare konkurrensutsättningar

Sjöfartsverket har konkurrensutsatt förbindelsefartygstrafiken redan under flera år. Som en följd av detta sköts förbindelsefartygstrafikens tjänster i Skärgårdshavet för närvarande av sex serviceproducenter enligt följande:

Finstaship:

- Hitis ruttområde med fartyget Rosala II
- Iniö tilläggsrutt med fartyget Jurmo II
- Korpo ruttområde med fartyget Finnö
- Nagu södra ruttområde med fartyget Fiskö
- Pargas ruttområde med fartyget Viken
- Rimito ruttområde med fartyget Kaita och
- Velkua ruttområde med fartyget Kivimo

JS Ferryway:

- Houtskärs ruttområde och lilla ringvägen med fartygen Karolina och Linta och
- Nagu norra ruttområde med fartyget Satava

Jan-Erik Holmström, Hitis ruttområde med fartyget Taxen under den isfria tiden

Transportservice Oy Sjävägen Ab, Nagu södra ruttområde med fartyget Cheri Oy Skärgårdens Sjötransport Ab, tunga transporter i Skärgårdshavet med fartyget Janet

Rosita Ab, Utö ruttområde med fartyget Eivor

Dessutom är Finstaships fartyg Antonia i statsunderstödd trafik på stora ringvägen.

I den statsunderstödda trafiken i Finska viken ingår fem serviceproducenter enligt följande:

Suomenlahden Yhteysliikenne Oy, rutten Kotka–Pyttis med fartyget Tekla I, Pörtö–Bodö Trafik Ab, rutten i Borgå skärgård med fartygen Pörtö, Ludde, Matilda och Finnö

Trafikidkare Pehr-Gustav Strand, rutten i Sibbo skärgård med fartygen Gundel och Sibbe

Säldö Fiskebod Kb, rutten i Ekenäs skärgård med fartyget Johanna

Ekenäs Skärgårds Trans-Service Ab, tungtransporter i Ekenäs skärgård med fartyget Sandnäsudd

Servicenivån i förbindelsefartygstrafikens avtal bygger på den tidtabell och de minimikrav (t.ex. fartygets marschfart, isgående, besättningens språkkunskaper) som beställaren anger vid konkurrensutsättningen. Den slutliga servicenivån beror på utfallet av konkurrensutsättningen och de eventuella ändringar i rutten och tidtabeller som beställaren gör under avtalstiden. Trafiken är tidtabellagd och servicenivån anpassas till efterfrågan som varierar avsevärt inom de olika ruttområdena. En del av fartygen lämpar sig endast för trafik i öppet vatten varför det vintertid även används svävare. Vid tidsbefraktning svarar leverantören för fartygens sjöduglighet.

Vid konkurrensutsättningen har man följt ett s.k. öppet förfarande. Avtalstiden för upphandlingarna har varit 2–6 år och avtalen har dessutom innehållit optioner på 2–3 år. Mellan ett och tre rederier har deltagit i anbudstävlingarna.

11.3 Nästa konkurrensutsättningar

Den arbetsgrupp vid Kommunikationsministeriet som behandlade konkurrensutsättningen av färje- och förbindelsefartygstrafiken (*Yhteysalus- ja maantielauttaliikenteen kilpailuttaminen* (Konkurrensutsättning av trafiken med förbindelsefärjor och landsvägsfärjor), *Kommunikationsministeriets utredningar 24/2007*) föreslog att konkurrensutsättningen i princip ska gälla helhetsservice där serviceproducenten inte bara ansvarar för produktionen av den servicenivå som beställaren anger utan också för anskaffningen och underhållet av de fartyg och färjor som behövs i den operativa verksamheten. Enligt förslaget skulle endast nya fartyg/färjor godkännas i anbudet på vissa rutter för att ersätta gammalt. Arbetsgruppen ansåg att det för att skapa en marknad behövs en övergångstid på uppskattningsvis 5–10 år. Avsikten är att i modellerna för övergångstiden minska företagarnas kapitalrisker genom att erbjuda nya företag som vill etablera sig i branschen även färjor och fartyg för hyra. En del av dessa skulle utgöras av Destia Ab:s och Finstaships nuvarande flotta och en del av nya fartyg som anskaffas av beställaren.

I sin rapport fäste arbetsgruppen uppmärksamhet vid att det inte får uppstå märkbara avbrott i trafiken vid ett eventuellt byte av serviceproducent eller om fortsatt trafik kräver användning av reservfartyg. Genom anskaffningen av nya fartyg blir det även möjligt att få tillräckligt med fartyg i reserv. Vid behov kunde man i nya avtal även förutsätta uthyrning till andra serviceproducenter. Som det nu är finns det inte tillgång till tillräckligt med reservfartyg vid fartygs- eller maskinhaverier.

Anskaffning av nya fartyg betyder i praktiken att priserna stiger eftersom kapitalkostnaderna för de nya fartygen måste inkluderas i dem. Den nuvarande flottan är gammal och kapitalkostnaderna som till stor del är avskrivna ingår således inte i priserna.

11.3.1 Avtalsmodeller och avtalsperioder

I rapporten om konkurrensutsättning av färje- och förbindelsefartygstrafiken presenteras tre olika upphandlingsmodeller. **Helhetsservicemodell**; den grundlösning som har satts som mål, där tjänsterna produceras med anbudsgivarens egna fartyg. En avtalstid på 10–15 år föreslås.

Utvecklingsentreprenadmodell; en modell för tillämpning endast i början av övergångstiden, där beställaren skaffar fartyget och där man endast konkurrensutsätter de operativa experttjänsterna. Dessa skulle konkurrensutsättas för avtal på 5–10 år. Konkurrensutsättningen av fartygens underhåll skulle göras av entreprenören eller beställaren med avtal på 5–10 år.

Modell som använder sig av nuvarande fartyg; en modell där affärsverkens fartyg även skulle hyras ut till nya företag. Den operativa driften av objekten skulle konkurrensutsättas i små grupper eller separat. Avtalstiden skulle vara 3–5 år.

Några beslut om på vilket sätt konkurrensutsättningen ska skötas har inte gjorts utifrån arbetsgruppens förslag. Efter att arbetsgruppens arbete har blivit klart har Vägförvaltningen bolagiserats (Destia Ab) och bolagiseringen av Finstaship bereds. Det kan vara svårt att ålägga statsbolagen att hyra ut sina egna fartyg.

I upphandlingen av tjänster för förbindelsefartygstrafik skulle det första alternativet komma i fråga, dvs. modellen för helhetsservice. I den kunde man för vissa rutter kräva anskaffning av ett nytt fartyg. Avtalstiden skulle vara 10–15 år.

11.3.2 Prismekanismer och prisgrunder i nya avtal

I avtal om skötsel av förbindelsefartygstrafik skulle man successivt övergå till totalpriser. Utgångspunkten kunde vara ett fast årligt totalpris och därutöver en rörlig prisdela. Avsikten med den rörliga delen är att minska prisriskerna för bägge avtalsparterna och att göra prissättningen i avtalet mer transparent. Detta skulle även närma sig det öppna prissättandet i Open Books. Särskilt i fråga om objekt med understöd, om understödsmodellen används även framöver, bör man tillämpa ett förfarande jämförbart med Open Books för att säkerställa att inte avtalet skapar överkompensation och därigenom förbjudna statssubventioner. Samma förfarande skulle komma ifråga även då det på någon rutt inte uppstår konkurrens och man måste underhandla om direktupphandling av tjänsten.

Vid utvecklingen av avtal och prisgrunder för förbindelsefartygstrafiken bör man ta hänsyn till den grad av frihet som serviceproducenten behöver i sin operativa verksamhet samt prissättningens incitament för att utveckla verksamheten och upprätthålla en hög servicenivå. I samråden med skärgårdsborna och i kundnöjdhetsundersökningen har det framkommit behov av större flexibilitet i planeringen av tidtabellerna och rutterna och av snabba ändringar efter lokala behov. Detta borde beaktas i serviceproducentens grad av frihet i verksamheten.

I avtalets rörliga prisdela kunde bland annat följande faktorer beaktas:

- Ersättningar för extra kostnader för anropstrafik i enlighet med det pris som anges i anbudet och som fastställs i avtalet.

- Bindande av arbetsprestationen i den fasta prisdelen till för ändamålet lämpliga index, till exempel konsumentprisindex.

- Klimatförhållandena i förhållande till genomsnittliga förhållanden. Körning i is är dyrare än i öppet vatten. För detta kunde man tillsammans med serviceproducenterna ta fram en gemensamt godkänd korrigeringsfaktor.

- Förändringarna i och nivån på bränslets marknadspris under olika månader. Som exempel kan tas det förfarande som används för landsvägsfärjetrafiken där man som avtalspris tillämpar det moms fria enhetspris för tunn eldningsolja som Öljy- ja kaasualan keskusliitto offentliggjort i sin konsumentprisuppföljning innan anbudet lämnas och som jämförelsepris motsvarande moms fria enhetspris under granskningsmånaden.

- I prisgrunderna skulle strävan vara en successiv övergång till priser som inkluderar incitament. Till exempel bonus som utbetalas enligt god kundrespons på rutten kunde vara ett incitament till god service.

11.3.3 Upphandlingsförfarandet och urvalsgrunder för anbudena

Vid konkurrensutsättningen av förbindelsefartygstrafiken kunde man använda sig av selektiv upphandling eller förhandlad upphandling. I varje fall bör man innan nya

konkurrensutsättningar inleds samarbeta med nuvarande och potentiella nya serviceproducenter för att utveckla sådana konkurrensutsättnings- och avtalsmodeller som möjliggör att marknader skapas och att de fungerar. De modeller som tas fram bör testas i liten skala innan de tas i mer omfattande bruk.

Vid utvärderingen av anbudens kunde man tillämpa upphandlingslagens princip om totalekonomisk förmånlighet. När denna princip tillämpas ska jämförelsegrunderna och deras relativa viktning anges enligt upphandlingslagen i upphandlingsannonsen eller anbudsförfrågan (*Upphandlingslagen 348/30.3.2007*).

11.3.4 Riskfördelning och riskhantering

Vid riskfördelningen i serviceavtalen har man försökt överföra de risker beställaren traditionellt hanterat till serviceproducenten på ett kontrollerat sätt. Vid riskfördelningen är det viktigt att diffusa och svårhanterliga risker inte överförs på serviceproducenten. Av denna anledning kräver beredningen av en anbudsförfrågan avsevärt mycket mer arbete i serviceavtalsmodellen än vid normalt köp av arbetsprestationer.

De risker som överförs på serviceproducenten ska minskas även med den rörliga prisdelen som intas i prisgrunderna för att skapa beredskap för sådana risker som serviceproducenten själv inte har möjligheter att påverka. Dessutom ska priset enligt modellerna för färjetrafikavtalen bindas till index för att göra det lättare för serviceproducenten att prissätta anbudet och förhindra alltför stora risker i prissättningen.

11.3.5 Kvalitetssäkring

Den grundläggande principen vid produktionen och säkringen av servicenivån i serviceavtalsmodellen är att serviceproducenten enligt principen om kvalitetsansvar ansvarar för att den kvalitetsnivå som avtalet stipulerar produceras och även rapporterar till beställaren om hur den uppnås liksom även om kvalitetsavvikelse. Principerna för att säkra servicenivån i förbindelsefartygstrafiken kunde vara följande:

Serviceproducenten ansvarar för

- att servicenivån produceras enligt principen om kvalitetsansvar med fartyg som fyller tekniska krav
- att rapporter om den servicenivå som producerats tillställs beställaren på det sätt som anges i avtalet med angivande av uppnådd kvalitet och kvalitetsavvikelse
- att ha en kvalitetsplan för avtalet och för de mest krävande objekten ett kvalitetssystem som har godkänts inom överenskommen tid och
- att verksamheten är förenlig med kvalitetssystemet och kvalitetsplanen.

Beställarens uppgift vid kvalitetssäkringen är

- att omarbeta servicenivåkraven enligt servicenivåklassificeringen till servicenivå- och kvalitetskrav för avtalet

- att i anbudsförfrågan ange de tekniska krav, säkerhetskrav och tillgänglighetskrav som gäller för den materiel som behövs i förbindelsefartygstrafiken på rutten
- att till en början av serviceproducenten förutsätta en godkänd kvalitetsplan för produktionen av servicen som beställaren sedan auditerar. I ett senare skede skulle kravet för krävande objekt vara ett godkänt kvalitetssystem, och
- att utöver auditeringen även med stickprov kontrollera att den avtalade servicenivån och kvaliteten åstadkoms.

11.3.6 Möjligheter att ändra avtalets innehåll under avtalstiden

Avtalen ska innehålla flexibla möjligheter till ändringar under avtalstiden. Under en lång avtalstid kan till exempel servicenivåkraven förändras. Det kan ske sådana förändringar i omvärlden och i miljöfaktorer eller genom ny teknik som gör att avtalet behöver ses över. En annan möjlighet är att förkorta avtalstiden med optionsarrangemang. Optionsarrangemangen betyder dock extra risker för serviceproducenten i det fallet att man i anbudsförfrågan har förutsatt anskaffning av ett nytt fartyg på rutten.

12 SAMMANSLAGNING AV BESTÄLLARFUNKTIONER

Den arbetsgrupp som behandlade konkurrensutsättningen av färje- och förbindelsefartygstrafiken föreslog att målet ska vara att slå samman beställarfunktionerna för förbindelsefartygs- och landsvägsfärjetrafiken och underhållet av bryggor och strandanläggningar. Som motivering framlades följande synpunkter:

- Bägge beställarna, Vägförvaltningen och Sjöfartsverket, har för avsikt att få serviceproducenternas gamla flotta förnyad.
- De som bygger nya fartyg (planerare och varv) är desamma för bägge.
- Det är nödvändigt att utjämna efterfrågan på fartygsbygge genom ett gemensamt upphandlingsprogram.
- De företagare (varv) som utför underhåll på materiel är desamma för bägge beställarna.
- De urvalskriterier (pris/kvalitet/kundnöjdhet/miljö osv.) som nu tillämpas vid upphandlingen skiljer sig åt mellan beställarna, men de bör förenhetligas.

Arbetsgruppen för konkurrensutsättning av färje- och förbindelsefartygstrafiken föreslog att beställarfunktionerna successivt slås samman så att man i det första skedet anpassar konkurrensutsättningsprogrammen för förbindelsefartygs- och landsvägsfärjetjänster till varandra och jämför de upphandlingsmetoder som används. Därefter föreslog arbetsgruppen att modellerna för upphandling av tjänster (helhetsservice) och upphandlingsförfarandena förenhetligas.

Efter att arbetsgruppen slutförde sitt arbete har reformen av regionförvaltningen (ALKU) och en omorganisering av ämbetsverken under Kommunikationsministeriet startat. Skärgårdstrafikens beställarfunktioner kommer att koncentreras till Närings-, trafik- och miljöcentralen (ELY) i Egentliga Finland. Avsikten är att det nya ämbetsverket ska inleda sin verksamhet i början av 2010. I samband med att ämbetsverkets organisation bereds blir det aktuellt att noggrannare utreda hur

beställarfunktionerna ska organiseras. Men redan före det borde Vägförvaltningen och Sjöfartsverket i samråd ta itu med att bereda gemensamma upphandlingsförfaranden. Det gemensamma beredningsarbetet mellan ämbetsverken kunde inledas på följande sätt:

En mer ingående genomgång av de upphandlingsmodeller som används för landsvägsfärjetrafiken och förbindelsefartygstrafiken samt deras likheter och olikheter.

Förenhetligande av upphandlingspraxis så långt som möjligt med beaktande av särdragen i de bägge trafiktjänsterna.

Genomgång av bägge ämbetsverkens preliminära konkurrensutsättningsprogram för landsvägsfärjetrafik och förbindelsefartygstrafik.

Utredning av och beslut om på vilka färjesträckor och förbindelsefartygsrutter man i första hand behöver nya färjor/fartyg samt om det är beställaren eller serviceproducenten som på dessa sträckor och rutter ansvarar för anskaffningen.

Utvecklingssamarbete om upphandlingspraxis med potentiella serviceproducenter: i hurdana helheter och med hur långa avtal konkurrensutsätts trafiktjänsterna och enligt hurdana upphandlings- och avtalsmodeller, vilka prisgrunder kan tillämpas för att skapa förutsättningar för konkurrens och för uppkomsten av en fungerande marknad?

Utifrån detta utarbetas ett gemensamt flerårigt konkurrensutsättningsprogram för landsvägsfärjetrafiken och förbindelsefartygstrafiken. I konkurrensutsättningsprogrammet beaktas förnyelsen av flottan och varvens möjligheter att bygga nytt. Politiskt godkännande av programmet skaffas.

Därtill bör man skapa en sådan upphandlingspraxis för förbindelsefartygstrafikens tjänster som gör det möjligt att trygga verksamhetens kontinuitet och tillämpa långa avtal på samma sätt som för landsvägstrafiken. Förbindelsefartygstrafiken finansieras för närvarande från statsbudgetens moment 31.60.64 "Köp och utvecklande av tjänster inom förbindelsefartygstrafiken i skärgården", som är ett treårigt reservationsanslag.

I framtiden ska upphandlingen av landsvägsfärjetrafikens tjänster, förbindelsefartygstrafikens tjänster och trafiktjänsterna på Finska viken enligt förslag ske genom konkurrensutsättning. Arbetsgruppen föreslår att trafiktjänsterna på basservicenivå finansieras från momentet för basväghållning enligt punkt 14 i denna rapport. Denna nya praxis förutsätter en ändrad struktur på statsbudgeten och upphävande av den nuvarande förordningen om understöd. Dessutom borde budgeten inkludera ett bemyndigande att ingå fleråriga bindande avtal för skötseln av förbindelsefartygstrafiken liksom fallet är för väghållningen.

13 ANDRA MÖJLIGHETER ATT ANORDNA TRAFIKTJÄNSTER

13.1 Privata båtar

För närvarande använder skärgårdsborna sommartid i stor omfattning egna båtar. Cirka 50 personer bosatta i Skärgårdshavets skärgård behöver alltid egen båt för att komma till fastlandet. Användningen av egen båt syns även i att de fast bosattas antal resor med förbindelsefartyg sjunker sommartid. Till exempel på rutten Kotka–Pyttis är deras resor sommartid mindre än hälften av resorna vintertid (bild 6).

I samband med denna utredning har också möjligheten att använda egna båtar för samåkning undersökts. Utvecklingen av den möjligheten har dock inte rönt något större stöd.

14 UTVECKLING AV UPPHANDLINGSKOMPETENSEN

I Sjöfartsverkets verksamhets- och ekonomiplan 2009–2012 konstateras bland annat följande om utvecklingen av upphandlingskompetensen:

”Avskiljandet av den interna produktionen från Sjöfartsverket är en central del av sjöfartsförvaltningens strukturomvandling. Det är även ett steg mot att införa konkurrensutsättning av de tjänster som Sjöfartsverket självt ännu producerar. Rollen som ren beställarmyndighet är en mycket stor fråga med tanke på Sjöfartverkets verksamhetsmodell och kompetens. Förutom strukturella lösningar behövs det mycket finslipande av modeller och praxis. Dessutom måste man ta hänsyn till att fungerande marknader inte uppkommer på förvaltningsbeslut. Det behövs meningsfulla utgångspunkter för erbjudande av tjänster och intensivt samarbete mellan beställaren och producenterna.”

Att kommersialisera de produktiva delar som finns kvar vid Sjöfartsverket ställer krav på utvecklingen av beställarkompetensen samt dess resurstilldelning och organisering. Dessa frågor är aktuella i sammanslagningen av Vägförvaltningen, Sjöfartsverket och Banförvaltningscentralen vilken som bäst är under utredning. Avsikten är att det nya ämbetsverket ska inleda sin verksamhet i början av 2010. Utvecklingsansvaret, resurserna och organiseringen i fråga om upphandlingskompetensen hos de ämbetsverk som slås samman torde behandlas som en integrerad del av det nya ämbetsverket som helhet.

I verksamhets- och ekonomiplanen framhävs ett omfattande samarbete mellan beställaren och producenterna. Även utvecklingen av upphandlingspraxis för förbindelsefartygstrafiken kräver ett förstärkt samarbete.

15 FÖRÄNDRINGAR SOM BEHÖVS I LAGSTIFTNINGEN

I framtiden är avsikten att upphandla trafiken med landsvägsfärjor och förbindelsefartyg samt trafiktjänsterna i Finska vikens skärgård genom konkurrensutsättning. Upphandlingen av trafiktjänster på basservicenivå finansieras från momentet för basväghållning. Denna nya praxis förutsätter en ändrad struktur på statsbudgeten och upphävande av den nuvarande förordningen om understöd.

Dessutom måste lagrummet om förbindelsefartygstrafikens avgifter strykas i förordningen om avgiftsbelagda prestationer.

Budgetstrukturen bör ändras så att anslaget för köp och utvecklande av tjänster inom förbindelsefartygstrafiken som nu finns under moment 64 i kapitel 31.30 om stöd till trafiken och köp av tjänster slås samman med anslaget för basväghållning i kapitel 31.10 om trafiknätet. Skärgårdens trafik tjänster nämns till sitt eurobelopp i förklaringsdelen till momentet för farledshållning i utgiftsspecifikationen.

På författningsnivå görs ändringen genom att statsrådets förordning om understöd som beviljas för stödjande av skärgårdstrafiken (371/2001) upphävs. Även ur förordningen om avgiftsbelagda prestationer stryks omnämningarna av avgifter i förbindelsefartygstrafiken. Omnämningarna finns i 2 § 4 punkten i nuvarande Kommunikationsministeriets förordning om Sjöfartsverkets avgiftsbelagda prestationer (1175/2007) och i bilaga 4 till förordningen.

Övergången till avgiftsfri förbindelsefartygstrafik skulle innebära en inkomstminskning på 300 000–400 000 euro om året för staten, men ett motsvarande belopp sparas i och med att kostnaderna för att uppbära och administrera avgifterna faller bort. Förändringen antas inte ha några betydande statsekonomiska verkningar. Verkningarna av den avgiftsfria trafik tjänsten är positiva för en mer jämlik regional trafik och skärgårdens näringsliv.

16 FORTSATT PLANERING AV SKÄRGÅRDSTRAFIKEN

Den här utredningen behandlar i enlighet med det givna uppdraget huvudsakligen servicenivådefinitionerna i skärgårdstrafiken och beträffande produktionen av servicenivån närmast förbindelsefartygstrafiken. Egentliga Finlands förbund utarbetade 2003 en trafiksystemplan för Sydvästra Finlands skärgård. Vid produktionen av trafik tjänster för hela skärgårdsområdet skulle det dock vara bra att som en fortsättning på denna utredning granska trafikformerna som helhet och utarbeta en plan på trafiksystemnivå för skötseln av trafiken i hela skärgårdsområdet. I den kunde man utreda utvecklingsbehov och föreslå utvecklingsåtgärder för trafiknätet och trafik tjänsterna som betingas av förändringar i området och dess samhällsstruktur. Samtidigt kunde man granska de olika trafikformernas roller och kostnader i tryggandet av skärgårdens trafik tjänster och också de aktuella projekt om ändring av förbindelsefartygsrutten till landsvägsförbindelser som tangeras i den här utredningen. Dessutom kunde man mer ingående granska skärgårdsbornas förtur på förbindelsefartygen och landsvägsfärjorna och skapa en praxis som tillämpas på både landsvägsfärjetrafiken och förbindelsefartygstrafiken.

BILAGOR

BILAGA 1: KÄLLFÖRTECKNING

Författningar

1. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om Rederiverket, Lotsverket och Sjöfartsverket RP 38/2003
2. Lag om Sjöfartsverket 21.11.2003/939
3. Lag om offentlig upphandling 30.3.2007/348
4. Lag om främjande av skärgårdens utveckling 26.6.1981/494
5. Statsrådets förordning om understöd som beviljas för stödjande av skärgårdstrafiken 371/2001
6. Finlands grundlag 11.6.1999/731
7. Landsvägslag 23.6.2005/503
8. Lag om tillståndspliktig persontrafik på väg 15.2.1991/343
9. Lag om enskilda vägar 15.6.1962/358
10. Lag om grundläggande utbildning 21.8.1998/628
11. Lag om statsandelar till kommunerna 20.12.1996/1147
12. Lag om posttjänster 6.4.2001/313
13. Avfallslag 3.12.1993/1072

Ministerieutredningar

14. Lähtökohtia tie- ja rataverkon peruspalvelutason määrittämiselle (Utgångspunkter för fastställande av väg- och bannätets basservicenivå), Kommunikationsministeriets publikationer 48/2002
15. Liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutason tie- ja katuverkolla (Basservicenivå för trafik och transporter på väg- och gatunätet), Kommunikationsministeriets publikationer 3/2003
16. Julkisen liikenteen peruspalvelutason (Grundservicenivån inom kollektivtrafiken), Kommunikationsministeriets publikationer 7/2005
17. Selvitys yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden oikeudellisesta sääntelystä yhteisöoikeudessa (Utredning av gemenskapens rättsliga regelverk för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse), Handels- och industriministeriets undersökningar 3/2007
18. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja alueellinen ulottuvuus (Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och den regionala dimensionen), Arbets- och näringsministeriets publikationer 9/2008
19. Merenkululaitoksen organisaatiouudistus, seurantaryhmän loppuraportti (Sjöfartsverkets organisationsreform, slutrapport utgiven av arbetsgruppen för uppföljning), Kommunikationsministeriets publikationer 48/2006
20. Julkisen liikenteen palveluiden turvaaminen haja-asutusalueilla (Tryggandet av den offentliga trafikens tjänster på glesbygdsområdena), Kommunikationsministeriets publikationer 49/2008

21. Yhteysalus- ja maantiilikenteen kilpailuttaminen (Konkurrenssättning av trafiken med förbindelsefärjor och landsvägsfärjor), Kommunikationsministeriets publikationer 24/2007
22. Skärgårdsprogrammet 2007–2010, Inrikesministeriets publikationer 8/2007

Övriga publikationer

23. Liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutaso (Trafikens och transporterernas basservicenivå), Vägförvaltningens utredningar 15/2006
25. Trafiksystemplan för Sydvästra Finlands skärgård, Egentliga Finlands förbund 19.8.2003
26. Utvecklande av skärgårdstrafiken i Finska viken och insjövattnen, Kommunikationsministeriets publikationer 75/2005
27. Modellering av skärgårdens förbindelsefartygstrafik, Publikationer av sjöfartsbranschens utbildnings- och forskningscentral vid Åbo Universitet, B 153/2008
28. Lyhyiden lauttavälien korvaaminen silloilla (Ersättande av korta färjesträckor med broar), Vägförvaltningens projektkort 16.1.2008
29. Liikenteen palvelutason määritelmiä, tekijöitä ja mittareita (Definitioner på trafikens servicenivå, variabler och mått), Vägförvaltningens utredningar 42/2003
30. Tiemaisuuden kunnon yhtenäisen palvelutasoluokitus (Enhetlig serviceklassificering av vägegendomens skick), Vägförvaltningens utredningar 32/2004
31. ASTAR-tutkimusohjelma, IH 4, Päivittäisen tieliikenteen koettu palvelutaso (Forskningsprogrammet ASTAR, Upplevd servicenivå i den dagliga vägtrafiken), Vägförvaltningens utredningar 36/2006
32. Taloustutkimus Oy, ”Merenkululaitos, Asiakastytyväisyys saariston yhteysaluksilla 2008” (”Sjöfartsverket, Kundnöjdhet på skärgårdens förbindelsefartyg 2008”)
33. Merenkululaitoksen vuosikertomus vuodelta 2007 (Sjöfartsverkets årsberättelse 2007)
34. Merenkululaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelma 2009–2012 (Sjöfartsverkets verksamhets- och ekonomiplan 2009–2012)
35. Lauttaliikenteen palvelutaso-ohje (Anvisningar om servicenivån i färjetrafiken), Vägförvaltningen, 2004
36. Yksityisten teiden kunnossapito-ohje (Anvisningar för underhåll av enskilda vägar), Vägförvaltningen 1999
37. Asiakas- ja toimintaympäristötieto tiestön merkittävyyden arvioinnissa ja tienpidon suunnittelussa (Kund- och omvärldsdata vid bedömning av vägnätets betydelse och planering av väghållningen), Vägförvaltningens interna publikationer 37/2006

Diaserier

38. Raimo Mansukoski, Finlands näringsliv EK: ”Merenkulun ajankohtaisia asioita” (”Aktuellt inom sjöfarten”), diaserie 3.3.2008

39. Kari Virtanen, Arbets- och näringsministeriet: ”Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden rahoitus” (Finansiering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse), diaserie 23.1.2008

Övriga handlingar

40. Statistikcentralen: Befolkningsprognos 2007
41. Statistikcentralen: Kesämökit alueittain (Fritidshus områdesvis)
42. Statistikcentralen: Työpaikat toimialan mukaan alueittain 1993–2005 (Arbetsplatser enligt bransch och område 1993–2005)

BILAGA 2: ARBETSGRUPPENS TILLSÄTTNINGSBREV

Kommunikationsministeriet

TILLSÄTTNINGSBESLUT

LVM051:00 2008

23.4.2008

Fastställande av servicenivån för resor och transporter i skärgården**Tillsättande**

Kommunikationsministeriet har idag tillsatt en arbetsgrupp för att fastställa en skälig, målsatt basservicenivå med beaktande av de boendes trafikbehov och näringslivets transportbehov samt vid behov för att precisera de redan tidigare föreslagna upphandlingsförfarandena för tjänster i skärgårdens förbindelsefartygs- och landsvägsfärjetrafik.

Mandatperiod

1.5.2008–31.12.2008

Uppgift

Arbetsgruppen har i uppgift att fastställa en skälig, målsatt basservicenivå för skärgårdens resor och transporter med beaktande av de boendes trafikbehov och näringslivets transportbehov. I arbetet ska lagen om främjande av skärgårdens utveckling beaktas samt de nationella definitioner som gäller för basservicenivån för resor och transporter i glesbygderna. Arbetsgruppens uppgift är även att vid behov precisera tidigare föreslagna upphandlingsförfaranden så att den fastställda servicenivån genomförs kundorienterat, smidigt och kostnadseffektivt. I arbetet ska gruppen även granska vilken roll och betydelse de övriga trafiktjänster som står till förfogande har för realiseringen av basservicenivån för resor och transporter. Sådana är bland annat privata avgiftsbelagda transporttjänster, skärgårdsbornas privata båtar samt samåkning och möjligheterna till grannhjälp. Utgångspunkten för utredningen är att verksamheten planeras utifrån den nuvarande lagstiftningen om Sjöfartsverket, Vägförvaltningen och Rederiverket samt upphandlingslagen.

Arbetsgruppen ska även uppskatta hurdan upphandlingskompetens det krävs för förbindelsefartygs- och landsvägsfärjetrafiken i synnerhet för att säkerställa tjänsternas kvalitetsnivå och om man kan slå ihop beställarfunktionerna.

Arbetsgruppens uppgift är även att utreda behovet av att utveckla lagstiftningen om förbindelsefartygs- och landsvägsfärjetrafiken i perspektiv av regional och social jämlikhet och vilken lagstiftning de föreslagna upphandlingsförfarandena förutsätter.

Arbetsgruppens arbete ska vara slutfört senast 31.12.2008.

Arbetsgruppens sammansättning

Ordförande Mikko Ojajärvi, byggnadsråd, Kommunikationsministeriet

Medlemmar

Timo Vähämaa, biträdande direktör, Sjöfartsverket
Pekka Jokela, vägdirektör, Vägförvaltningen
Mikaela Nylander, ordförande, Skärgårdsdelegationen
Tiina Rinne-Kylänpää, kommundirektör, Velkua kommun
Eeva Linkama, trafikråd, Kommunikationsministeriet

Till sekreterare utses trafikinspektör Sirpa Vanhala från Sjöfartsverket

och Arbetsgruppen ska under arbetets gång ha samråd med lokala, regionala och nationella instanser aktörer som saken gäller. Arbetsgruppen kan i sitt arbete anlita konsult hjälp.

Kommunikationsminister

Anu Vehviläinen

Avdelningschef, överdirektör

Juhani Tervala

DISTRIBUTION

Ordförande, medlemmar, sekreterare

FÖR KÄNNEDOM

Ledningsgruppen för trafikpolitiska avdelningen
Statsrådets projektregister HARE

BILAGA 3

FRÅGOR OCH DELTAGARE I SAMRÅDEN 4.9.2008 OCH 8.12.2008

Fastställande av servicenivån för trafik och transporter i skärgården

Frågorna

Kommunikationsministeriet tillsatte 23.4.2008 en arbetsgrupp för att utreda servicenivån för resor och transporter i skärgården samt för att samtidigt skapa förutsättningar för ny konkurrensutsättning av förbindelsefartygstrafik och utveckling av långfristiga avtalsstrukturer. Ministeriet skickade i ett brev daterat 29.7.2008 en inbjudan till representanter för skärgårdsborna att delta i ett samråd 4.9.2008 i anknnytning till den här utredningen. Representanter för skärgårdsföretagare inbjöds närvara vid början av mötet.

Enligt lagen om Sjöfartsverket ska förbindelsefartygstrafiken öppnas i sin helhet för fri konkurrens både enligt de särskilda förpliktelseerna i nämnda lag och de allmänna förpliktelseerna i upphandlingslagen. Vid konkurrensutsättningen är målet att övergå till långa serviceavtal som även skulle möjliggöra en förnyelse av fartygen. Med tanke på konkurrensutsättningen blir man tvungen att mer noggrant ange servicenivåkraven för förbindelsefartygstrafiken och formulera om dem till kvalitetskrav i avtalen. En viktig uppgift i denna utredning är att noggrannare definiera basservicenivån för transporter och trafik i skärgården och att ta fram grunder för kommande konkurrensutsättningar av förbindelsefartygstrafiken.

Diskussionsfrågor vid samrådet 4.9:

1. **Avgiftsbelagd/avgiftsfri förbindelsefartygstrafik.** Enligt det dubbla system som nu gäller är förbindelsefartygstrafikens resor avgiftsfria för de fast boende. För övriga är resorna däremot avgiftsbelagda. I färjetrafiken är alla resor avgiftsfria.
 - Ska alla resor vara avgiftsfria?
 - Ska den fasta befolkningen då ha förtur på förbindelsefartygen i avgiftsfri trafik jämfört med andra? Den här förturen gäller närmast transport av fordon i nästa punkt.
 - Vilka goda och dåliga sidor kan avgiftsfriheten ha?

2. **Transport av fordon.** Att transportera fordon till den yttre skärgården har sina begränsningar och det vore nödvändigt att hitta bättre lösningar på detta inom en nära framtid. Man kunde även fundera på om det alls är nödvändigt att transportera fordon överallt i skärgården. Vid behov kunde de transporteras ut i skärgården med transportfartyg som är separerade från persontrafiken. Dessa fartyg kunde ha en vidare rutt än persontrafikens.

- Skulle ett arrangemang av detta slag vara möjligt och är det genomförbart?
- Anser ni att man på detta sätt kunde förbättra persontrafikens servicenivå till samma kostnad och få tätare turer och snabbare fartyg i persontrafiken?

3. **Fastställande av basservicenivån.** Kommunikationsministeriet har i sina tidigare utredningar definierat basservicenivån för trafikledstjänster på följande sätt: ”Trafikledsverksamhetens basservicenivå möjliggör områdes- och samhällsutvecklingen genom att på ett hållbart sätt tillfredsställa befolkningens, näringslivets och områdesfunktionernas normala trafik- och transportbehov.” Behovet av en noggrannare definition av basservicenivån är en följd av förändringarna i den regionala strukturen och samhället samt av behovet att öppna trafiktjänsterna med förbindelsefartyg för konkurrens. Som allmänna basservicefaktorer nämner utredningarna till exempel möjlighet till resor, restid och dess förutsebarhet, smidighet, trafiksäkerhet, tillgänglighet, resekomfort, ekonomi och miljöfaktorer. På dessa inverkar i sin tur flera faktorer på en djupare nivå. Så kan till exempel förbindelsens existens och dess begränsningar eller hinder för användningen inverka på möjligheten till resor.

- Vilka servicenivåfaktorer anser ni vara de viktigaste när basservicenivån för resor och transporter i skärgården definieras?
- Vilka omständigheter inverkar på de faktorer ni nämnde på en djupare nivå?

Utöver samrådet kan ni även lämna skriftliga svar efter mötet om ni önskar behandla svaren i era organisationers beslutande organ.

Byggnadsrådet
Arbetsgruppens ordförande



Mikko Ojajärvi

Deltagarna i samrådet 4.9.2008.**Företagare**

Kurt Kronehag, Björkholm, 21600 Pargas

Finlands skärgårdsbokning, Heidi Savela, Elbacken 1, 21660 Nagu

Karl-Erik Karlsson, Nagu kommunfullmäktige, lantbruksidkare från Nötö

Representanter för kommuner och skärgårdsärenden

Tomy Wass, tf. kommundirektör i Dragsfjärd

Christjan Brander, kommundirektör i Iniö

Jan-Erik Karlsson, Nagu kommunfullmäktige

Taija Terä, Heikki Saarinen, Rimito kommun

Bengt Backman, utskärsdelegationen, Näsby, Houtskär

Tapio Penttilä, Egentliga Finlands förbund, skärgårdsombudsman

Tiina Rinne-Kylänpää, kommundirektör i Velkua

Dessutom besökte arbetsgruppen Santalahti mjölkgård på Heisala i Pargas kommun för att stifta bekantskap med dess behov av trafik och transporter.

Inbjudna till samrådet 8.12.2008:*Borgå stad:*

Trafikingenjör Hanna Linna-Varis

Stadsingenjör Risto Lindblad

Pörtö-Bodö Trafik Ab Verkställande direktör Göran Björkell och styrelseordförande

Hans Jonasson

Sibbo kommun:

Planerare Rita Lönnroth

Trafikföretagare Pehr-Gustav Strand

Ekenäs stad:

Stadsingenjör Rolf Söderström

Trafikföretagare Niklas Wikström

Trafikföretagare Magnus Fagerholm

Kotka stad:

Skärgårdskommitténs ordförande Matti Piipari

Haapasaari-seura r.y:s ordförande Sirpa Ollikainen

Kuutsalo-seura ry:s ordförande Martti Autio

Pro Pörtö r.f:s ordförande Göran Andersson

Suomenlahden yhteysliikenne Oy: Trafikföretagarna Paavo Luukkanen och Veli Kokkonen

Pyttis kommun:

Tekniska direktören Nina Aro

Kaunissaaren kyläkunta r.y:s ordförande Kari Kajander

BILAGA 4

4 TIDIGARE DEFINITIONER AV TRAFIKTJÄNSTERNAS SERVICENIVÅ

4.1 Begreppet servicenivå i trafiken

I Vägförvaltningens forskningsprogram för hantering av väghållningens verkningar (VAHA) har servicenivåbegreppet granskats ur olika perspektiv¹. Där definieras servicenivån som ett mått på kör- eller framkomlighetsförhållandena och den beskriver kvaliteten på den trafikledstjänst väghållaren tillhandahåller. I arbetet konstaterades att någon sådan övergripande definition på servicenivå som skulle täcka olika synvinklar, trafikantgrupper, färdstätt samt väg- och trafikmiljöer inte kan tas fram. Det finns dock gott om mätinstrument som kan användas ur olika perspektiv och för olika användargrupperns intressen.

4.2 Kommunikationsministeriets arbetsgrupps definition av basservicenivån

Det har gjorts flera utredningar om basservicenivån för trafik och transporter. En arbetsgrupp vid Kommunikationsministeriet har definierat basservicenivån i ett betänkande från januari 2003². Arbetsgruppens uppgift var att definiera den minimiservicenivå som behövs för att trygga en jämlik regional utveckling. Den kan kallas basservicenivå. Utgångspunkten i arbetet var människornas, näringslivets och regionernas behov samt de villkor samhället ställer (miljö, säkerhet osv.). I lagstiftningen har inga utgångspunkter hittats för definieringen av basservicenivån.

Arbetsgruppen definierade basservicenivån enligt följande: Trafikledsverksamhetens basservicenivå möjliggör områdenas och samhällenas utveckling genom att på ett hållbart sätt tillfredsställa befolkningens, näringslivets och områdesfunktionernas normala trafik- och transportbehov. Eftersom det finns regionala skillnader i efterfrågan på trafikledstjänster är basservicenivån olika i landets olika delar.

4.3 Enhetlig serviceklassificering av vägegendomens skick

I ett projekt³ inom Vägförvaltningens forskningsprogram om hanteringen av vägegendomen (VOH) har man granskat servicenivåbegreppet för vägegendomen och nuvarande instrument för att mäta dess skick samt tagit fram en rekommendation för en enhetlig klassificering av egendomsposterna. Arbetet utgick ifrån att avsikten med skötsel, underhåll och utveckling av vägegendomen är att erbjuda samhället en servicenivå som motsvarar förväntningarna.

¹ Liikenteen palvelutason määritelmiä, tekijöitä ja mittareita, Tiehallinnon selvityksiä 42/2003 (Definitioner på trafikens servicenivå, variabler och mått, Vägförvaltningens utredningar 42/2003)

² Liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutaso tie- ja rataverkolla, LVM 3/2003. (Basservicenivå för trafik och transporter på väg- och gatunätet, Kommunikationsministeriets publikationer 3/2003)

³ Tieomaisuuden kunnan yhtenäinen palvelutasoluokitus, Tiehallinnon selvityksiä 32/2004 (Enhetlig serviceklassificering av vägegendomens skick, Vägförvaltningens utredningar 32/2004)

4.4 Upplevd servicenivå i den dagliga vägtrafiken

Utgångspunkten i Vägförvaltningens forskningsprogram ”Kundgruppernas behov” (ASTAR) var att skapa ny förståelse av människornas behov av trafik och näringslivets behov av transporter. I en av delundersökningarna⁴ inom forskningsprogrammet utredde man hur väganvändarna upplever servicenivån och hur deras upplevelse förhåller sig till de tekniska mätare som används vid väghållning.

Den grundläggande hypotesen i arbetet var att servicenivån, så som väganvändarna upplever den, korrelerar med de tekniska mätarna, vilket i sin tur möjliggör angivandet av entydiga värden för väganvändarnas förväntningsnivå och för den lägsta nivå som de godkänner. Denna hypotes kunde dock inte styrkas. Korrelationen mellan nöjdhet och uppmätt kvalitet var inte särskilt hög. Den varierade för de olika variablerna eller så saknades den helt.

4.5 Vägförvaltningens definition av trafikens och transporternas basservicenivå

I Vägförvaltningens utredning om trafikens och transporternas basservicenivå⁵ behandlades basservicenivån för alla trafikformer. Arbetet var en fortsättning på Kommunikationsministeriets arbetsgrupps definition av basservicenivån från 2003. Enligt utredningen är kriterierna för transporternas basservicenivå punktlighet, smidighet (snabbhet), kostnadseffektivitet och tillgänglighet som indikeras av ledens farbarhet och trafikduglighet.

Arbetsgruppen utarbetade en tregradig skala för servicenivån för trafikledstjänsterna. Längst ner finns **minimiservicenivån**, som enligt arbetsgruppen möjliggör trafik och transporter som behövs för grundtryggheten i samhället (t.ex. brand- och räddningsväsendet, polisväsendet, sjuktransporter, försvar). Ovanför minimiservicenivån ligger **målnivån**, som är den servicenivå som eftersträvas och där de trafik- och transportbehov som behövs för befolkningens, näringslivets och områdenas funktioner tillfredsställs mer omfattande än på basservicenivån. Överst finns **specialservicenivån**, som kan behövas för trafik tjänster som förutsätts för en viss kundgrupp eller vissa särskilda förhållanden.

I publikationen behandlas också skärgårdstrafikens basservicenivå. Om den konstateras att skärgårdens förbindelsefartyg, sedda ur trafikledstjänsternas perspektiv, är en del av trafikleden som man till denna del kan trafikera när förbindelsefartyget är i trafik. I definitionen av förbindelsetrafikens basservicenivå blir därför turtätheten en central del, dvs. hur ofta de som bor i skärgården har möjlighet att åka till fastlandet eller en annan ö. Arbetsgruppen för skärgårdstrafik som verkade under ledning av Kommunikationsministeriet ansåg att den främsta målsättningen utifrån målen i lagen om främjande av skärgårdens utveckling när det gäller förbindelsefartygstrafik som anordnas eller understöds av staten är att ge den

⁴ ASTAR-tutkimusohjelma, IH 4 Päivittäisen tieliikenteen koettu palvelutaso, Tiehallinnon selvityksiä 36/2006 (Forskningsprogrammet ASTAR, Upplevd servicenivå i den dagliga vägtrafiken, Vägförvaltningens utredningar 36/2006)

⁵ Liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutaso, Tiehallinnon julkaisuja 15/2006 (Trafikens och transporternas basservicenivå, Vägförvaltningens utredningar 15/2006)

bofasta befolkningen i skärgården tillgång till trafikförbindelser mellan öar och fastland året runt.

Definitionen av trafikens basservicenivå för Skärgårdshavets del:

I utredningen definierades basservicenivån för skärgårdstrafiken enligt följande:

De boende har med hänsyn till boendeförhållandena, utkomstbetingelserna och skötseln av nödvändiga angelägenheter erforderlig trafikservice till sitt förfogande. Servicenivån ska vara sådan att de skoltransporter som lagen förutsätter ordnas och att man från öar med fast bosättning har möjlighet till en daglig resa tur och retur.

Definitionen av transporternas basservicenivå för Skärgårdshavets del:

I utredningen definierades basservicenivån för transporterna enligt följande: *De boende har med hänsyn till boendeförhållandena, utkomstbetingelserna och skötseln av nödvändiga angelägenheter erforderlig transportservice till sitt förfogande. Den dagliga trafikmöjligheten erbjuder även möjlighet till dagliga transporter.*

Det bör observeras att definitionen av basservicenivån i den här utredningen endast gäller behoven av trafik och transporter bland dem som bor i skärgården.

BILAGA 5

5 TRAFIKLEDERNAS OCH TRAFIKRUTTERNAS SERVICENIVÅKLASSIFICERINGAR

5.1 Underhållsklassificeringen av allmänna vägar och gator

Underhållsklassificeringen av allmänna vägar bygger på endast två klassificeringsfaktorer: Vägens funktionella klass och vägens trafikmängd. I trafikmängden skiljer man inte åt lätt och tung trafik utan faktorn avser den totala trafikmängden. Klassificeringen omfattar fem klasser, Is, I, Ib, II och III. I praktiken gäller följande underhållsklasser på olika landsvägar:

På riksvägar Is–Ib

På stamvägar Is–II

På regionala vägar Is–III

På förbindelsevägar Is–III

På riksvägarna är minimiunderhållsklassen oberoende av trafikmängden Ib, men för att en förbindelseväg ska placeras i denna klass förutsätter det en daglig trafikmängd på > 1 500 fordon.

Gatornas underhållsklassificering grundar sig vanligtvis endast på deras funktion. Den vanliga klassificeringen är:

Underhållsklass I: huvudtrafikleder och lättrafikleder

Underhållsklass II: matargator och leder som är viktiga för skoltrafiken

Underhållsklass III: bostadsgator och enskilda vägar

5.2 Serviceklassificeringen av enskilda vägar med statsbidrag

I början av 1980-talet utfärdades ett klassificeringssystem för att förenkla bidragssystemet för underhåll av enskilda vägar. Utifrån det fastställdes som bidragsgrund de olika klassernas kalkylerade kilometerkostnader enligt vilka bidragen utbetalades. Utifrån arbetet föreskrevs i förordningen om enskilda vägar (1134/83) och kommunikationsministeriets beslut 1135/83 om definieringen av underhållsklasser.

En enskild vägs eller vägsträckas underhållsklass anges med hjälp av poängsättning där man tar hänsyn till alla funktioner i vägens betjäningssområde som orsakar trafik såsom fast bosättning, fritidsbosättning, jord- och skogsbruk samt reguljär trafik, genomfartstrafik och trafik till s.k. särskilda objekt.⁶

Poängsättningsgrunderna är följande:

⁶ *Yksityisten teiden kunnossapito-ohje, Tiehallinto 1999 (Anvisningar för underhåll av enskilda vägar, Vägförvaltningen 1999)*

- | | | |
|-----------|---------------------------------------------------|--------------------|
| 1. | Bosättning | |
| 1.1 | Fast bosättning | 4 hushåll |
| 1.2 | Fritidsbosättning | 25 fritidsbostäder |
| 2. | Jord- och skogsbruk | |
| 2.1 | Åkrar | 150 hektar |
| 2.2 | Skogar | 1 000 hektar |
| 3. | Reguljär trafik | |
| 3.1 | Tung reguljär trafik | 5 fordon/vecka |
| 3.2 | Lätt reguljär trafik | 15 fordon/vecka |
| 4. | Genomfartstrafik och annan särskild trafik | |
| 4.1 | Genomfartstrafik | 7 fordon/dygn |
| 4.2 | Särskild trafik | |

Vid poängsättningen försöker man länka samman trafikmängden och funktionen. Den fasta bosättningen har den största betydelsen i funktionaliteten. Ett fast bosatt hushåll motsvarar 6 sommarstugor. Åkrarnas och skogarnas hektarangivelser beskriver i sin tur behovet av tunga transporter.

5.3 Bedömningen av regionala vägars betydelse

Vid Vägförvaltningen gjordes 2006 en utredning för att få fram en metod för bedömning av landsvägarnas betydelse⁷. Man ville utveckla en bedömningsmetod som grundar sig på data om kunderna och omvärlden och med vilken man kan granska vägnas inbördes betydelse. Man utvecklade en metod som testades vid en bedömning av de regionala vägnas och förbindelsevägnas betydelse i Uleåborgs vägdistrikt.

Viktningen för de data som användes i metoden poängsattes enligt följande:

Vägens placering i vägnätet	20 poäng
Områdets karaktär	40 poäng
Trafik	40 poäng
Sammanlagt	100 poäng

⁷ Asiakas- ja toimintaympäristötieto tiestön merkittävyyden arvioinnissa ja tienpidon suunnittelussa, Tiehallinnon sisäisiä julkaisuja 37/2006 (Kund- och omvärldsdata vid bedömningen av vägnätets betydelse och i planeringen av väghållning, Vägförvaltningens interna publikationer 37/2006)