

Seppo Lampinen, Ari Kähkönen, Peter Molin, Risto Murto, Petri Uusikylä

Liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutaso

Peruspalvelutason konkretisointi eri liikennemuodoissa

Tiehallinnon selvityksiä 15/2006



Seppo Lampinen, Ari Kähkönen, Peter Molin, Risto Murto, Petri Uusikylä

Liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutaso

Peruspalvelutason konkretisointi eri liikennemuodoissa

Tiehallinnon selvityksiä 15/2006

Kansikuva: Kauko Kyöstiö, Spatio Oy

ISSN 1457-9871
ISBN 951-803-693-4
TIEH 3200991

Verkojulkaisu pdf (www.tiehallinto/julkaisut.fi)
ISSN 1459-1553
ISBN 951-803-694-2
TIEH 3200991-v

Edita Prima Oy
Helsinki 2006

Julkaisua myy/saatavana:
asiakaspalvelu.prima@edita.fi
Faksi 020 450 2470
Puhelin 020 450 011



Painotuote

TIEHALLINTO
Asiantuntijapalvelut
Opastinsilta 12 A
PL 33
00521 HELSINKI
Puhelinvaihte 0204 22 11

Seppo Lampinen, Ari Kähkönen, Peter Molin, Risto Murto, Petri Uusikylä: Liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutaso. Peruspalvelun konkretisointi eri liikennemuodoissa. Helsinki 2006. Tiehallinto, Asiantuntijapalvelut. Tiehallinnon selvityksiä 15/2006. 55 s. + liitt. 26 s. ISSN 1457-9871, ISBN 951-803-693-4, TIEH 3200991.

Asiasanat: palvelutaso, palvelutasotekijät, asiakkaat, liikenneväylät, liikennemuodot, kuljetusketju, matkaketju

Aiheluokka: 01

TIIVISTELMÄ

Selvityksen tarkoituksena on ollut konkretisoida liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutason määrittelyä käyttäjän näkökulmasta. Konkretisointi on pyritty tekemään siten, että peruspalvelutason kuvaukset eivät sisällä väylätekniisiä kriteerejä. Selvitys pohjautuu liikenne- ja viestintäministeriön työryhmän selvitykseen vuodelta 2003, työryhmän taustaselvityksiin sekä muihin asiaan liittyviin selvityksiin. Aikaisemmissa yhteyksissä on käsitelty vain tie- ja rautatieliikenteen peruspalvelutasoa; tässä selvityksessä käsitellään myös vesi- ja ilmaliiennettä. LVM:n työryhmän mukaan "väylätoiminnan peruspalvelutaso mahdollistaa alueiden ja yhdyskuntien kehityksen tyydyttämällä väestön, elinkeinoelämän ja alueiden toimintojen edellyttämät tavanomaiset liikkumis- ja kuljetustarpeet kestäväällä tavalla".

Peruspalvelutason määrittelyä varten on täsmennetty liikkumisen ja kuljetusten keskeisiä palvelutasotekijöitä väylän käyttäjän kannalta. Ne on kuvattu yhteisesti kaikkia liikennemuotoja koskevin. Aluetasot on jäsennetty kuuteen luokkaan haja-asutusalueista pääkaupunkiseutuun ja ulkomaihin, jotta peruspalvelutason kuvaukset voitaisiin liittää verkkojen eri osiin (väyläluokkiin).

Lähtökohtana peruspalvelutason määrittelylle on ollut LVM:n työryhmän kannanoton mukaisesti, että väyläpalvelujen peruspalvelutaso on jossain suhteellisen lähellä nykyistä palvelutasoa. Koska määrittelyt on tehty käyttäjän näkökulmasta, peruspalvelutaso on ollut välttämätöntä määrittellä erikseen kaikille liikennemuodoille ja erikseen liikkumiselle ja kuljetuksille. Väylien erilaisesta luonteesta, väyläpalvelujen erilaisuudesta sekä väylien ja liikennepalvelujen tuottajien erilaisesta suhteesta johtuen peruspalvelutason määrittely tapahtuu hieman eri tavoin eri liikennemuodoissa.

Selvityksen yhtenä tuloksena on todettu, että peruspalvelutason konkretisointi käyttäjälähtöisesti ilman väylänpitäjälle asetettavia teknisiä vaatimuksia on erittäin haastava tehtävä. Tässä ei ole onnistuttu täydellisesti kaikilta osin.

Väyläpalvelujen peruspalvelutason määrittelyn logiikka tähtää siihen, että koko liikennejärjestelmälle ja sen kaikille osille voidaan määrittellä peruspalvelutaso. Muussa tapauksessa (eli määrittelyjen kattaessa vain osan järjestelmästä) peruspalvelutason määrittely voi väyläpalvelujen (tai liikennepalvelujen) tuottajien kannalta olla perusteltua, mutta käyttäjälle määrittelyjen merkitys olisi vähäisempi: matka- tai kuljetusketjun palvelutason voi ainakin useissa tapauksissa ajatella perustuvan sen heikoimman osan palvelutason.

Peruspalvelutason määrittelyä havainnollistetaan liikkumisen ja kuljetusten esimerkitapauksilla, jotka tuovat esiin koko liikennejärjestelmän palvelutason merkityksen käyttäjälle. Väyläpalvelujen ja koko liikennejärjestelmän palvelutason erottamattoman yhteyden vuoksi tässä työssä on otettu selkeä kanta valtion tuottamien väyläpalvelujen tason määrittelyyn pääkaupunkiseudulla ja muilla suurilla kaupunkiseuduilla: peruspalvelutaso tulisi määrittellä näiden kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmissa.

Nyckelord: servicenivå, definitioner, kunder, trafikleder, transportform, transportkedja

SAMMANFATTNING

Syftet med utredningen var att ur användarens synvinkel konkretisera definitionen av trafikens och transporternas basservicenivå. Man har strävat att konkretisera så att beskrivningen av basservicenivån inte innehåller trafikledstekniska kriterier. Utredningen baserar sig på en utredning som kommunikationsministeriets arbetsgrupp har gjort år 2003, på arbetsgruppens bakgrundsundersökning samt på övriga utredningar som berör ämnet. I tidigare sammanhang har endast väg- och järnvägstrafikens basservicenivå behandlats; i denna utredning behandlas också vatten- och flygtrafiken. Enligt kommunikationsministeriets arbetsgrupp "möjliggör trafikledsverksamhetens basservicenivå områdes- och samhällsutvecklingen genom att på ett hållbart sätt tillfredsställa befolkningens, näringslivets och områdesfunktionernas normala trafik- och transportbehov".

Centrala servicenivåfaktorer för trafik och transporter ur trafikledanvändarens synvinkel har preciserats för definitionen av basservicenivån. Faktorerna har beskrivits gemensamt för samtliga trafikformer. Områdesnivåerna har indelats i sex klasser, från glesbygd till huvudstadsregionen och utlandet, för att beskrivningen av basservicenivån skall kunna fogas till olika trafiknätsdelar (trafikledsklasser).

Utgångspunkten för definitionen av basservicenivån har varit, i enlighet med kommunikationsministeriets arbetsgrupp ställningstagande, att trafikledernas basservicenivå skall ligga förhållandevis nära den nuvarande servicenivån. Eftersom definitionerna har gjorts ur användarens synvinkel har det varit nödvändigt att definiera separat för alla trafikformer och separat för trafik och transporter. På grund av trafikledernas olika karaktär, trafikledsservicens olikheter samt trafikleds- och trafikserviceproducenternas olika förhållande definieras basservicenivån en aning olika för olika trafikformer.

Som ett resultat av utredningen har man konstaterat att en konkretisering av basservicenivån på användarens villkor, utan att ställa tekniska krav på trafikledshållaren, är en mycket utmanande uppgift. Här har man inte till alla delar lyckats helt.

Logiken när basservicenivån för trafikledsservicen definieras är inställd på att basservicenivån kan definieras för hela trafiksystemet och dess olika delar. I annat fall (d.v.s. när definitionerna endast täcker en del av systemet) kan det vara motiverat att definiera basservicenivån utgående från dem som producerar trafikledservice (eller trafikservice), men definitionernas betydelse skulle vara mindre för användarna: res- och transportkedjans servicenivå kan åtminstone i många fall tänkas basera sig på servicenivån i kedjans svagaste länk.

Definitionen av basservicenivån illustreras med exempel från trafik och transporter. Exempelen tar fram servicenivåns betydelse för användaren med hänsyn till hela trafiksystemet. På grund av den fasta kopplingen mellan trafikledsservicens och hela trafiksystemets servicenivå har man i detta arbete tagit en klar ståndpunkt till definitionen av den trafikledsservice som staten producerar i huvudstadsregionen och i andra stora stadsregioner: basservicenivån för dessa stadsregioner bör definieras i trafiksystemplanerna.

Keywords: level of service, users, traffic lanes, transport modes, transport chain, travel chain

SUMMARY

The purpose of the study is to concretely define the basic level of service (BLOS) in person and goods transport from the standpoint of a user of the transport system. The study aims at defining the BLOS in such a manner that the definitions do not include any technical criteria related to transport infrastructure. Based on the report of the MinTC working group on the concept of BLOS, the study also utilizes background research of the working group and other literature dealing with the issue. Earlier studies covered road and rail transport only. In this study water and air transport are also discussed. According to the MinTC working group, "the BLOS of the transport infrastructure management enables development of regions and communities by satisfying in a sustainable manner common needs of the people, businesses and the regions related to person and goods transport".

For the purpose of defining the BLOS, the study discusses key elements of the level of service in person and goods transport as experienced by the users of the transport system. The discussion covers all modes of transport. To make it possible to establish the connection between the BLOS and various parts of transport networks, the country is hierarchically divided into six categories from rural areas to the Helsinki metropolitan area.

Analogically with the findings of the MinTC working group, the starting point for the definition is the idea of the BLOS being located somewhere close to the present level of service. As the definitions present the view of users of the transport system, it is necessary to define the BLOS separately for all modes of transport and separately for person and goods transport. The characters of transport infrastructure and transport infrastructure management are different in different transport modes. Also the relationship between the producer of transport infrastructure management and the provider of transport services varies. Therefore the way of defining the BLOS also varies in different transport modes.

One of the key results of the study is the notion of finding the task of defining the BLOS in a concrete manner, but without technical formulations, very challenging. In this respect the study has not fully accomplished its goals.

The logic behind the approach requires that the BLOS be defined for the whole of the transport system as well as for all its components. In any other case, the definitions not covering the system as a whole, the significance of the definitions would be reduced for users, even if the definitions carried significance to producers of transport infrastructure. The level of service, as experienced by users, of a travel chain or a goods transport chain is determined, at least in most cases, by the weakest link of the chain.

The definitions of the BLOS are illustrated by presenting a number of cases of person and goods transport, bringing out the importance for the level of service of the transport system as a whole. Since transport infrastructure management and transport services are closely interconnected, the study draws the following conclusion on defining the BLOS in the Helsinki metropolitan area as well as in three other major city-regions: in those cases the BLOS should be defined in regional transport system plans instead of in the process of transport infrastructure management.

ESIPUHE

Liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutason käsitettä on määritelty tie- ja rataverkon osalta liikenne- ja viestintäministeriön työryhmän toimesta (LVM Julkaisuja 3/2003). Määrittely jäi varsin yleiselle tasolle kuvaten väestön, elinkeinoelämän ja alueiden toimintojen edellyttämien tavanomaisten liikku- mis- ja kuljetustarpeiden peruspalvelutasoa. Tällöin kuvattiin myös alempi, ns. minimipalvelutaso ja ylemmät palvelutasot, tavoitetaso ja eri erityispalve- lutaso.

Tässä työssä on keskitytty määrittelemään peruspalvelutason sisältöä edel- listä konkreettisemmin erityisesti käyttäjänäkökulmasta, kuitenkin niin, että väyläkohtaisia teknisiä kriteerejä ei ole sisällytetty työhön. Aiempaa työtä on laajennettu myös koskemaan vesi- ja ilmaliikennettä.

Tämä selvitys on osa Tiehallinnon tutkimusohjelmaa "Asiakasryhmien tar- peet", ASTAR 2004–2007. Selvitystä on ohjannut projektiryhmä, johon ovat kuuluneet:

Seppo Kosonen	Tiehallinto, Keski-Suomen tiepiiri
Anne Herneoja	Ratahallintokeskus
Anne Ilola	Merenkululaitos
Petri Keränen	Tiehallinto, Savo-Karjalan tiepiiri
Tiina Korte	Liikenne- ja viestintäministeriö
Jukka Lehtinen	Tiehallinto, Keski-Suomen tiepiiri
Tuovi Päiviö-Leppänen	Tiehallinto, asiantuntijapalvelut
Johanna Viita	Etelä-Suomen maakuntien liitto

Selvityksen laatimisesta on vastannut Seppo Lampinen (YY-Optima Oy). Työhön ovat osallistuneet Ari Kähkönen (JP-Transplan Oy), Peter Molin (JP-Transplan Oy), Petri Uusikylä (Net Effect Oy) ja Risto Murto (Tieliikelaitos).

Helsingissä maaliskuussa 2006

Tiehallinto
Asiantuntijapalvelut

Sisältö

1	JOHDANTO	11
2	TYÖN LÄHTÖKOHDAT JA RAJAUKSET	12
3	PERUSPALVELUTASON MÄÄRITTELY AIKAISEMMISSA SELVITYKSISSÄ	14
4	PERUSPALVELUTASON MÄÄRITTELY MUILLA HALLINNONALOILLA	15
5	VÄYLÄPALVELUJEN PERUSPALVELUTASON KONKRETISOINTI	19
5.1	Keskeiset liikkumisen palvelutasotekijät väylän käyttäjien kannalta	19
5.2	Muut näkökulmat liikkumisen peruspalvelutasoon	22
5.3	Keskeiset kuljetusten palvelutasotekijät väylän käyttäjien kannalta	23
5.4	Aluetasot	25
5.5	Ilmaliikenteen peruspalvelutaso	27
5.5.1	Lentoliikenteen peruspalvelutaso	27
5.5.2	Lentoasemaverkko ja lentokentän pitäjän tarjoamat palvelut	28
5.5.3	Ilmaliikenteen peruspalvelutason määrittely	28
5.6	Vesiliikenteen peruspalvelutaso	29
5.6.1	Määrittelyn rajaukset ja lähtökohdat	29
5.6.2	Taustaa: Merenkulkulaitoksen palvelut	30
5.6.3	"Väylä" vesiliikenteessä	31
5.6.4	Väyläluokitus	31
5.6.5	Satamat	32
5.6.6	Kuljetusten ja matkustajaliikenteen peruspalvelutaso	33
5.6.7	Veneilyn peruspalvelutaso	34
5.6.8	Saariston yhteysalusliikenteen peruspalvelutaso	34
5.7	Rautatieliikenteen peruspalvelutaso	35
5.7.1	Peruspalvelutason määrittelyn lähtökohdat	35
5.7.2	Rataverkko	36
5.7.3	Liikkumisen peruspalvelutason määrittely	38
5.7.4	Kuljetusten peruspalvelutaso	40
5.8	Tieliikenteen peruspalvelutaso	42
5.8.1	Aluetasot	42
5.8.2	Käyttäjän näkökulma	43
5.8.3	Liikennejärjestelmän näkökulma	43
5.8.4	Peruspalvelutasojen määrittelyn kokonaisuus	45
5.8.5	Liikkumisen peruspalvelutaso	46
5.8.6	Kuljetusten peruspalvelutaso	48
6	ESIMERKKITAPAUKSET	50
7	JATKOTUTKIMUSTARPEET	51

8	JOHTOPÄÄTÖKSET	52
8.1	Peruspalvelutason määrittelyn lähtökohdat ja perusteet	52
8.2	Peruspalvelutason konkretisointi	52
8.3	Liikennejärjestelmä; esimerkkejä koskevat johtopäätökset	52
8.4	Vaikutukset eri organisaatioiden toimintaan	53
8.5	Ehdotus peruspalvelutason konkretisoinnin jatkotoimenpiteiksi	54
9	LIITTEET	55

1 JOHDANTO

Liikenne- ja viestintäministeriön asettaman tie- ja rataverkon peruspalvelutasotyöryhmän tehtävänä oli määrittellä liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutasoa tie- ja rataverkolla (LVM Julkaisuja 3/2003). Työryhmä keskittyi väylänpidon yhteiskunnallisesti hyväksyttävän tason laadulliseen kuvaamiseen. Työryhmä ei kuitenkaan ottanut yksityiskohtaisemmin kantaa siihen, millaista tietoa olisi käytettävä kestäväen peruspalvelutason määrittämiseen.

Tässä työssä on jatkettu peruspalvelutason määrittelyä LVM:n työryhmän työn pohjalta. Samalla peruspalvelutason käsitteen sovellutusala on laajennettu niin, että tässä työssä on käsitelty myös vesi- ja ilmaliikennettä. Tavoitteena on ollut konkretisoida väylänpidon peruspalvelutason käsitteen sisältö eri käyttäjien näkökulmasta. Konkretisointi on pyritty tekemään siten, että peruspalvelutason kuvaukset eivät sisällä väylätekniisiä kriteerejä. Tehtyjen määrittelyjen kautta on kuitenkin mahdollista edetä teknisten kriteerien, palvelutasopuutteiden tunnistamisen ja edelleen peruspalvelutason määrittelyn kustannusvaikutusten suuntaan. Työn lähtökohtia ja rajauksia käsitellään yksityiskohtaisemmin luvussa 2.

Raportti sisältää tiiviin katsauksen peruspalvelutason määrittelyyn liittyviin aikaisempiin liikennesektorin selvityksiin (luku 3) sekä katsauksen peruspalvelutason määrittelyyn muilla hallinnonaloilla (luku 4). Muita hallinnonaloja on tarkasteltu lähinnä palvelutason arvioinnin lähestymistapojen näkökulmasta.

Peruspalvelutason määrittelyn lähestymistapa sekä peruspalvelutason kuvaus esitellään luvussa 5. Peruspalvelutason konkretisointia varten käsitellään ensin keskeisiä palvelutasotekijöitä väylän käyttäjien kannalta sekä liikkumisen että kuljetusten osalta sekä aluetasoja yhtenä keskeisenä näkökulmana peruspalvelutason. Peruspalvelutason kuvaus on laadittu liikkumiselle ja kuljetuksille tie-, rautatie-, vesi- ja ilmaliikenteessä.

Peruspalvelutason määrittelyä havainnollistetaan luvussa 6 matka- ja kuljetusketjuja kuvaavien eräiden esimerkkitapausten kautta. Esimerkit osoittavat, että hyvin yksinkertaisiltakin vaikuttaviin matkoihin ja kuljetuksiin sisältyy väyläpalvelujen tuottamisessa usein lukuisia osia ja monia vastuutahoja.

Peruspalvelutason konkretisointi on nostanut esiin liikkumis- ja kuljetustarpeisiin liittyviä tiedon puutteita sekä eräitä jatkotutkimustarpeita. Näitä käsitellään luvussa 7.

Luvussa 8 tuodaan esiin peruspalvelutason määrittelyyn liittyviä havaintoja ja johdopäätöksiä. Samassa yhteydessä käsitellään lyhyesti myös tässä selvityksessä hahmotellun peruspalvelutason konkretisoinnin vaikutuksia väylälaitosten toimintaan sekä mahdollisia jatkotoimia peruspalvelutason määrittelyn viemiseksi väylälaitosten toimintalinjoihin.

2 TYÖN LÄHTÖKOHDAT JA RAJAUKSET

Työn lähtökohtana on ollut LVM:n työryhmän (LVM Julkaisuja 3/2003) antama määrittely väyläpalvelujen peruspalvelutasolle:

"Väylätoiminnan peruspalvelutaso mahdollistaa alueiden ja yhdyskuntien kehityksen tyydyttämällä väestön, elinkeinoelämän ja alueiden toimintojen edellyttämät tavanomaiset liikkumis- ja kuljetustarpeet kestäväällä tavalla."

Työryhmä määritteli väyläpalvelujen palvelutasojen neliportaisen asteikon. Alimpana on **minimipalvelutaso**, joka työryhmän mukaan *"mahdollistaa yhteiskunnan perusturvallisuuden edellyttämän välttämättömän liikkumisen ja kuljetukset (esim. palo- ja pelastustoimi, poliisitoimi, sairaskuljetukset, maanpuolustus)"*. Peruspalvelutason yläpuolella on puolestaan **tavoitetaso**, joka on *"tavoiteltava palvelutaso, jossa väestön, elinkeinoelämän ja alueiden toimintojen edellyttämät liikkumis- ja kuljetustarpeet tyydytetään kattavammin kuin peruspalvelutasossa"*. Kaikkein ylimpänä on **erityispalvelutaso**, jota *"voidaan tarvita tietyn asiakasryhmän tai tiettyjen erityisolosuhteiden edellyttämiä liikenteellisiä palveluja varten"*.

Työryhmä pyrki täsmentämään peruspalvelutason määrittelyä seuraavasti:

"Väylätoiminnan peruspalvelutaso on varmistettu, kun seuraavat ehdot täyttyvät:

- *Väyläpalvelujen taso mahdollistaa ihmisten, elinkeinoelämän ja alueiden tavanomaisen liikkumisen ja kuljetukset kaikissa oloissa myös pitkällä aikavälillä.*
- *Väyläpalvelut kyetään tuottamaan ekologisesti ja sosiaalisesti kestävästi ja liikenneturvallisuudesta tinkimättä.*
- *Väyläpalvelut kyetään tuottamaan pitkällä aikavälillä taloudellisesti, ts. väylänpidon elinkaarikustannukset ovat mahdollisimman pienet."*

Tämän selvityksen lähtökohtien – peruspalvelutason käyttäjälähtöisen määrittelyn – kannalta on olennaista havaita, että kaksi jälkimmäistä kohtaa käsittelevät peruspalvelutason tuottamisen tapaa eivätkä peruspalvelutason sisältöä väylän käyttäjän näkökulmasta.

Väylän "käyttäjä" ei ole käsitteenä yksiselitteinen. Tieliikennelain mukaan tienkäyttäjällä tarkoitetaan *"jokaista, joka on tiellä taikka sillä olevassa ajoneuvossa tai raitiovaunussa"*. Vastaavasti muissa liikennemuodoissa väylän käyttäjinä voidaan ajatella kulkuneuvoissa olevia henkilöitä, olivat he matkustajina tai kulkuneuvon käyttöön liittyvissä tehtävissä. Toisaalta voidaan ajatella, että väylien käyttäjä ovat myös väylää hyödyntävä palveluntuottaja, esimerkiksi linja-auto- ja kuorma-autoliikennöitsijä, laivanvarustamo, lentoyhtiö tai rautatieliikennettä harjoittava yritys. Kolmanneksi käyttäjiä ovat kuljetuspalveluja käyttävät organisaatiot tai yksittäiset, kuljetusten tarvitsijat. Tässä selvityksessä "käyttäjää" on tulkittu lähinnä siten, että väylien käyttäjiä ovat yksittäiset henkilöt (joiden tarpeet saattavat johtua heidän taustaorganisaatioidensa tarpeista) sekä väylää hyödyntävät liikennepalvelun tuottajat. Taustalla on oletus siitä, että kuljetusten tarvitsijoiden tarpeet välittyvät palvelutasomäärittelyyn liikennepalvelujen tuottajien tai väylän käyttäjien kautta.

Myöskään "väyläpalvelu" ei ole käsitteenä yksiselitteinen. Liikennemuodot poikkeavat toisistaan oleellisesti juuri siinä, millä tavoin väylänpitäjän ja väylän käyttäjän – yksittäisen väylällä liikkujan tai liikennepalvelun tuottajan – välinen suhde

muodostuu. Tieliikenteessä suhde on kaikkein eriytynein. Väylät ovat kaikkien halukkaiden vapaasti käytettävissä tiettyjen lainsäädännön rajoitusten puitteissa. Väylänpitäjä ohjaa väylien käyttöä, mutta ei valvo käyttöä koskevien sääntöjen noudattamista. Ilmaliikenne ja rautatieliikenne edustavat toista ääripäätä: "väylänpitäjät" ohjaavat hyvin tiukasti väylien käyttöä ja väylien käyttö on luvanvaraisista (so. ilmaliikenteessä kaupallisessa lentoliikenteessä). Vesiliikenne on puolestaan lähempänä tieliikennettä: väylät ovat periaatteessa vapaasti käytettävissä (paitsi talviolosuhteissa), mutta väylänpitäjä ohjaa liikennettä huomattavasti tehokkaammin kuin tieverkolla (mutta ei yhtä tiukasti kuin lento- ja junaliikenteessä). "Väylän" käsite vesiliikenteessä on tarkemmin esillä luvussa 5.6.3.

Väyliin liittyvänä keskeisenä lähtökohtana tässä työssä on ollut, että liikenneverkkojen laajuutta ei ole arvioitu peruspalvelutason kannalta. Lähtökohtana on toisin sanoen ollut määrittellä peruspalvelutaso nykyisille verkoille.

Käyttäjälle – on se yksittäinen henkilö, liikennepalvelujen tuottaja tai liikennepalveluja käyttävä organisaatio – on oleellista, mikä on koko liikkumis- tai kuljetusketjun palvelutaso. Valtion väylälaitosten tuottama väyläpalvelujen palvelutaso on vain yksi, vaikka oleellinen osa palvelutason muodostumisessa. Tässä selvityksessä ei käsitellä koko liikennejärjestelmän palvelutasoa, mutta asian merkitystä tuodaan esille luvussa 6 käsiteltävissä liikkumisen ja kuljetusten esimerkkitapauksissa.

Työ perustuu aikaisempiin peruspalvelutasoa käsitelleisiin selvityksiin. Ihmisten liikkumistarpeita ja elinkeinoelämän kuljetustarpeita käsittelevät Tiehallinnon ASTAR-tutkimusohjelman selvitykset ovat vasta olleet käynnistymisvaiheessa tämän selvityksen valmistuessa. Sen vuoksi työn tulokset ovat pitkälle selvityksen tehneiden asiantuntijoiden ja työtä ohjanneen projektiryhmän yhteinen näkemys niistä tekijöistä, joita voi pitää käyttäjän kannalta keskeisinä peruspalvelutason määrittelyssä.

Lähtökohtaisesti peruspalvelutason määrittelyssä on ollut oletuksena – kuten liikenne- ja viestintäministeriön peruspalvelutasotyöryhmän työssäkin – että peruspalvelutaso on jossain suhteellisen lähellä nykyistä väyläpalvelujen palvelutasoa.

Peruspalvelutason toteuttamisen kustannusvaikutusten arviointi ei ole kuulunut työn sisältöön.

3 PERUSPALVELUTASON MÄÄRITTELY AIKAISEMMISSA SELVITYKSISSÄ

Peruspalvelutason määrittelyä ja sen sisältöä liikennesektorilla on kuvattu niin Tiehallinnon tutkimusohjelmissa kuin liikenne- ja viestintäministeriön selvityksissä.

Liitteessä 1 on kooste merkittävimmistä selvityksistä. Sen yhteenvedossa todetaan, että selvityksissä on kuvattu peruspalvelutason käsitteen taustat ja raamit hyvinkin tyhjentävästi. Samalla niissä tulee esille peruspalvelutason konkretisointiin liittyvä vaikeus ja haaste: peruspalvelutaso ei ole yksiselitteinen käsite, vaan siihen liittyy monia ulottuvuuksia ja tarkastelunäkökulmia. Haasteen konkretisoinnille tuo myös palvelutason tarkastelu liikennejärjestelmätasolla, jolloin pitää huomioida muun muassa liikkumis- ja kuljetusketjut, eri liikennemuotojen keskinäinen kilpailu, palvelutasojen vaikutus toisiinsa sekä mahdollisuus käyttää eri liikkumis- tai kuljetusmuotoja.

4 PERUSPALVELUTASON MÄÄRITTELY MUILLA HALLINNONALOILLA

Valtionhallinnon peruspalvelutason määrittely liittyy osaksi laajempaa julkisen hallinnon kehittämistehtävää ja valtion virastojen ja laitoksen tuottavuuden parantamisohjelmaa (vrt. hallituksen tuottavuusohjelma). Peruspalvelutason määrittäminen palvelee seuraavia hallinnonkehittämisen yleisempiä tavoitteita:

- **Hallinnon avoimuuden, läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden parantaminen.** Tavoitteena on (osin markkinamekanismien puuttumisesta johtuen) määritellä julkisten palveluiden tuottajille selkeitä palvelutavoitekuvauksia, jotta asiakkaat tietävät mitä he voivat odottaa vastineena verovaroileen tai suorittamilleen palvelumaksuille.
- **Hallinnon tulostavastiin ja tuottavuuden kehittäminen.** Peruspalvelumääritykset ja niiden toteutumisen systemaattinen seuranta ja arviointi ovat edellytyksenä hallinnon tulostavastiin lisäämiselle. Samalla ne palvelevat virastojen ja laitosten tuottavuuden kehittämistä tarjoamalla johdolle yksityiskohtaista seurantatietoa tuottavuuden kannalta keskeisten tunnuslukujen kehityksestä.
- **Virastojen ja laitosten asiakaspalvelun ja laadun kehittäminen.** Laatuorganisaatioille on tunnusomaista pitkäjänteinen ja systemaattinen laatu-työ, jossa laatujärjestelmien ohella jatkuva asiakaspalautteen seuraaminen on keskeinen osa. Palvelutasomäärittelyt edesauttavat asiakkaiden laatuodotusten syntymistä ja helpottavat palautteen antamista tilanteissa, joissa palvelu ei ole toteutunut sovitulla tavalla.

Systemaattista peruspalvelutason määrittelyä on tehty paitsi tulosohjauksen kehittämishankkeissa myös **lääninhallitusten peruspalveluiden arviointitoiminnan yhteydessä**. Lääninhallituslain (1997/22) 2 §:ään vuonna 2000 tehdyn muutoksen mukaan lääninhallitusten tehtävänä on arvioida asianomaisten ministeriöiden ohjauksessa alueellisesti toimialansa peruspalveluita. Sisäasiainministeriön mukaan arvioinnilla tuotetaan alueellista tietoa peruspalveluista säädösvalmistelua ja valtakunnallista suunnittelua varten. Arviointi parantaa kansalaisen mahdollisuuksia saada taloudellisesti tuotettuja ja laadukkaita peruspalveluita.

Lääninhallitukset voivat yhdistää arviointitoiminnassaan eri hallinnonalojen asiantuntemusta ja tuoda esiin poikkihallinnollisia kohteita arvioidessaan usean hallinnonalan yhteisen näkemyksen.

Arvioinnin keskeisenä lähtökohtana on kuvata palvelujen saatavuutta ottamalla huomioon palvelutarve ja -kysyntä. Arvioinnin kohteena on ollut esimerkiksi liikenneturvallisuus, esiopetuksen toteutuminen, nuorten työpajatoiminta, lasten ja nuorten sosiaalipalvelujen saatavuus, poliisin palvelujen saatavuus, pelastustoimen toimintavalmiusajat, päivittäistavarakauppojen palvelut sekä sähköinen asiointi julkishallinnossa. Lääninhallitusten arviointikohteista osa arvioidaan vuosittain, jolloin saadaan vertailutietoa useamman vuoden ajalta. Mukana on myös kohteita, joita arvioidaan useamman vuoden välein tai vain kerran. Lääninhallitusten peruspalvelujen arviointi tuottaa läänikohtaista ja valtakunnallista tietoa väestön elinoloista ja niissä tapahtuvista muutoksista. Peruspalvelujen arvioinnit tehdään soveltuvin osin karttaesittämistä hyväksikäyttäen. Arvioinnin pohjana on ikävakioidut väestötiedot, jolloin kansalaisten tarpeita voidaan tarkastella alueittain.

Toisena merkittävänä vertailuesimerkinä voidaan mainita **uusi valtion alue- ja paikallishallinnon viranomaisten sitovien palvelutavoitteiden määrittelykäytäntö**. Hallitus antoi vuoden 2000 marraskuussa eduskunnalle selonteon Aluehallinto 2000 -uudistuksen toteutumisesta (VNS 3/2000). Selonteossa edellytetään, että valtion paikallis- ja aluehallinnon organisaatiot määrittelevät itselleen sitovat alueelliset palveluiden saatavuutta koskevat tavoitteet. *Asiakkaan näkökulmasta* palvelutavoite on viranomaisen lupaus esimerkiksi käsittelyajan enimmäispituudesta tai odotusajasta palveluun. Asiakkaat voivat seurata palvelujen järjestämistä tavoitteiden mukaisesti ja myös palautteellaan reagoida mahdollisiin puutteisiin. Myös tiedotusvälineet seuraavat tavoitteiden toteutumista, mikä asettaa viranomaiselle julkisuudesta johtuvan paineen tavoitteen saavuttamiseen.

Hallinnon näkökulmasta ohjaavan viranomaisen asettama palvelutavoite on palvelua tarjoavaa virastoa sitova. Palvelutavoitteet kytketään osaksi viranomaisten normaalia ohjausprosessia ja niistä sovitaan kunkin viraston kanssa tulossopeumuksissa. Jos asetettuja tavoitteita ei saavuteta, asia käsitellään tulosneuvotte luissa ja sovitaan korjaavista toimenpiteistä seuraavaa vuotta varten. Korjaavia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi muutokset viraston sisäisissä voimavarojen kohdennuksissa, toimintatapojen kehittäminen ja palvelujen tuottamistapojen monipuolistaminen. Vakavissa tai kiireellisissä tapauksissa voi olla tarpeen tehdä erillisiä selvityksiä. Jos tulee ilmi toistuvaa tai vakavaa laiminlyöntiä, jonka vuoksi palvelutavoitteita ei saavuteta, on mahdollista arvioida virkamiehen, lähinnä viraston päällikön tulos- ja virkavastuuta ja ryhtyä tämän arvioinnin edellyttämiin toimiin. (SM 2005¹.)

Verrattuna väyläpalveluiden peruspalvelutason määrittelyyn edellä mainituissa korostuvat palvelutavoitemääreinä ensi sijassa palveluiden saavutettavuus, palveluprosessin tehokkuus ja laatu. Sen sijaan vähemmän huomiota kiinnitetään tarjottujen palveluiden taloudellisuuteen tai kustannustehokkuuteen.

Väyläpalveluiden kehittämisessä sen sijaan tulisi muilta hallinnonaloilta ottaa oppia palvelun laadun määrittelyyn ja operationaalistamiseen. Myöhemmin raportissa todetaan, että ”liikkumisen mukavuus on ylimääräistä hyvää, jota väylänpitäjä voi tarjota. Se ei voi kuitenkaan katsoa kuuluvan peruspalvelutasoon”. Onko todella näin? Myös matkustusmukavuudella, kuten teiden ja kiskojen kunto sekä kuljetusvälineiden laadulla on keskeinen merkitys julkisten väyläpalveluiden kokonaisuuden arvottamisessa. Tämä on tärkeä tekijä myös vaihtoehtoisten liikenumuotojen vertailussa (vrt. junan vs. oman auton käyttö).

Raportin **liitteessä 2** on käsitelty peruspalvelutasoon liittyviä keskeisiä käsitteitä sekä kokemuksia muilta hallinnonaloilta.

¹ Valtion paikallishallinnon palvelutavoitteet 18.5.2005. Sisäasiainministeriön raportti.

Palveluiden maksullisuudesta

Julkisten palveluiden maksullisuudesta on **yleisellä tasolla** säädetty valtion maksuperustelaisissa (150/1992). Lain 6 §:n mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (*omakustannusarvo*). Laki ei koske valtion liikelaitoksia. Jos muulla lailla tai laissa olevan valtuutuksen nojalla annetaan maksuperustelasta poikkeavia säännöksiä, noudatetaan niitä maksuperustelain sijasta. Laki ei siis koske väyläpalvelujen osalta Ilmailulaitoksen (valtion liikelaitos) eikä myöskään Merenkululaitoksen, Ratahallintokeskuksen ja Tiehallinnon maksuja osalta, koska näiden palveluista on annettu maksuperustelasta poikkeavat säädökset.

Maksuperustelain 5 § mukaan julkisten palvelujen suoritteiden tulee olla maksullisia, jos niiden tuottamisen ei voida katsoa kohdistuvan suoranaisesti yksittäiseen henkilöön, yritykseen eikä muuten tarkoin rajattuun ryhmään. Näin ollen tämän yleisperiaatteen mukaan maksuperustelaki ei koskisi liikenteen väyläpalveluja.

Seuraavassa käsitellään lyhyesti eri liikennemuotojen maksujen lainsäädännöllistä perustaa. Tarkastelu osoittaa, että eri liikennemuodot ovat hyvin erilaisia sen suhteen, millaisia maksuja väyläpalvelujen käytöstä peritään.

Ilmaliikenteessä maksujen taustalla on Ilmailulaitoksen toiminta valtion liikelaitoksena. Ilmailulaitoksesta annetun lain (2005/1245) mukaan Ilmailulaitoksen tehtävänä on liiketoiminnan harjoittaminen toimialallaan. Ilmailulaitos perii seuraavia maksuja liikennepalvelujen tuottajilta (lentoyhtiöiltä)²:

- Lentoasemamaksut
 - Laskeutumismaksu
 - Ilma-aluksen paikoitusmaksu, hallivuokra ja maksu ilma-aluksen pitkäaikaisesta säilytyksestä
 - Matkustajamaksu
 - Matkustajamaksu
 - Melumaksu
 - Muut maksut (sähköinfrastrukturimaksu, Helsinki-Vantaan lentoaseman koekäyttöpaikkamaksu)
- Lennonvarmistuksen maksut
 - Lentoaseman lennonvarmistuspalvelumaksu (TN-maksu)
 - Lentoreittimaksu

Vesiliikenteessä peritään liikennepalvelujen tuottajilta aluksen jääluokkaan perustuvaa väylämaksua (väylämaksulaki 1122/2005). Laki korvaa vuoden 2002 väylämaksulain sekä samana vuonna annetun valtioneuvoston asetuksen väylämaksusta. Vuoden 2006 alusta tuli voimaan myös laki alusten jääluokista ja jäänmurtaja-avustuksesta (1121/2005). Merenkululaitoksen maksullisista suoritteista on päätetty liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella (1399/2004, lisäys 766/2005).

² Lähde: Liikennemaksut 2005. Ilmailulaitos.

Rautatieliikenteessä peritään liikennepalvelun tuottajalta ratamaksua ja muita ratamaksuun liittyviä erikseen säädettyjä maksuja (rautatielaki 198/2003). Lain mukaan Ratahallintokeskuksen on perittävä ratamaksun perusmaksua rautatieliikenteen harjoittajilta tasapuolisesti ja syrjimättömin ehdoin. Ratamaksun perusmaksun tulee perustua aina niihin radanpidon kustannuksiin, joita rautatieliikenteen harjoittaminen aiheuttaa suoraan rataverkolle ja radanpidolle.

Tieliikenteessä vuoden 2006 alussa voimaan tuleva maantielaki (503/2005) kielittää maksujen perimisen yleisten teiden käyttämisestä. Vain yleiseen tiehen kuuluvan, vapaasti ohjailtavan lautan (lautta-aluksen) käyttämisestä voidaan asetuksella erityisistä syistä säätää perittäväksi kohtuullinen käypä maksu. Tällaista asetusta ei ole kuitenkaan annettu. Maantielain yleisperusteluissa todetaan, että yleisten teiden verkkoa on totuttu Suomessa pitämään maksuttomana julkisena hyödykkeenä, joka kustannetaan kokonaan verovaroin.

Yksityisteiden rahoituksen vastuu on tiekunnilla. Rahoitusta varten tiekunnan voivat periä maksuja tien käyttäjiltä sekä saada avustusta valtiolta ja kunnilta. Lain mukaan tie on pidettävä sellaisessa kunnossa kuin sen tarkoitus ja siitä tuleva hyöty edellyttävät ottamalla kuitenkin huomioon, ettei kunnossapidosta aiheudu tieosakkaalle kohtuuttomia kustannuksia. Jos tieosakas vaatii tienpitoa kokonaan tai tietyiltä osin suoritettavaksi ilmeisesti tätä korkeampaa tasoa vastaavana, on osakkaan, tarvittaessa ennakolta, suoritettava siitä aiheutuvat lisäkustannukset.³

³ Lähde: Liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutaso tie- ja rataverkolla. Liikenne- ja viestintäministeriö. Julkaisu 3/2003.

5 VÄYLÄPALVELUJEN PERUSPALVELUTASON KONKRETISOINTI

Lähtökohtana väyläpalvelujen peruspalvelutason konkretisoinnille on seuraavassa esitetty suppea tulkinta peruspalvelutason määrittelyyn sisältyvästä "tavanomaisten liikkumistarpeiden" käsitteestä sekä tarpeiden tyydyttämisestä "kestävällä tavalla" (ks. luku 2).

"Tavanomaisia liikkumis- ja kuljetustarpeita" ovat (a) liikkumisen kannalta kaikki työ-, koulu-, asiointi- ja vapaa-ajanmatkat ja (b) kuljetusten kannalta kaikki eri verkoilla niiden mitoituksen puitteissa sallitut kuljetukset, ts. poissulkien erityisesti luvanvaraiset erikoiskuljetukset. Näin määriteltynä liikkumisesta ei ole rajattua "tavanomaisten liikkumistarpeiden" ulkopuolelle käytännössä mitään matkoja⁴.

Peruspalvelutason määrittelyssä lisämääreellä "kestävällä tavalla" ei ole tämän tarkastelun kannalta oleellista merkitystä. LVM:n työryhmä liitti kestävyuden väyläpalvelujen tuottamiseen, ei väyläpalvelujen käyttöön. Tosin työryhmän määrittelyä voisi kritisoida käyttäjän näkökulmasta: väyläpalvelut vaikuttavat siihen, voiko palvelujen käyttäjä suorittaa liikkumisensa ja kuljetuksensa "kestävällä tavalla". Jotta tässä työssä pysyttäisiin työryhmän esittämässä peruspalvelutason määrittelyssä, "kestävän liikkumisen" tai "kestävien kuljetusten" käsitteet on jätetty tarkastelun ulkopuolelle.

Kun tarkastellaan liikkumistarpeita kulkutavasta riippumatta, tarpeet ovat samat kaikessa liikkumisessa kaikilla aluetasoilla. Seuraavassa tarkastelussa on tukeuduttu ensisijaisesti LVM:n peruspalvelutyöryhmän raportin lisäksi työryhmän taustaselvitykseen *Tien- ja radanpidon kriittiset palvelutasotekijät* (LVM 47/2002) sekä Tiehallinnon projektiin *Tienpidon vaikutusten operationalisointi*⁵ (VAHA-tutkimusohjelma), jossa on pyritty täsmentämään (operationalisoimaan) tienpidon vaikutusten keskeiset käsitteet ja määrittelemään näille indikaattoreita.

5.1 Keskeiset liikkumisen palvelutasotekijät väylän käyttäjien kannalta

LVM:n peruspalvelutyöryhmän taustaselvityksessä (LVM 47/2002) määriteltiin väylän käyttäjien kannalta keskeisiksi palvelutasotekijöiksi liikkumisessa

- turvallisuus ja terveys
- saavutettavuus
- sujuvuus
- matkustusmukavuus
- taloudellisuus
- ympäristötekijät

Saavutettavuudella tarkoitetaan lähinnä liikenneväylän liikennöitävyydestä ja liikennekelpoisuudesta johtuvaa tiettyjen alueiden tai palvelujen saavuttamisen mahdollisuutta ja helppoutta.

⁴ Tämän työn yhteydessä ei ole pyritty määrittelemään, mikä on "matka". Kysymys liittyy erityisesti jalankulkuun ja pyöräilyyn.

⁵ Projektin loppuraportti ei ollut valmistunut tämän selvityksen valmistuessa.

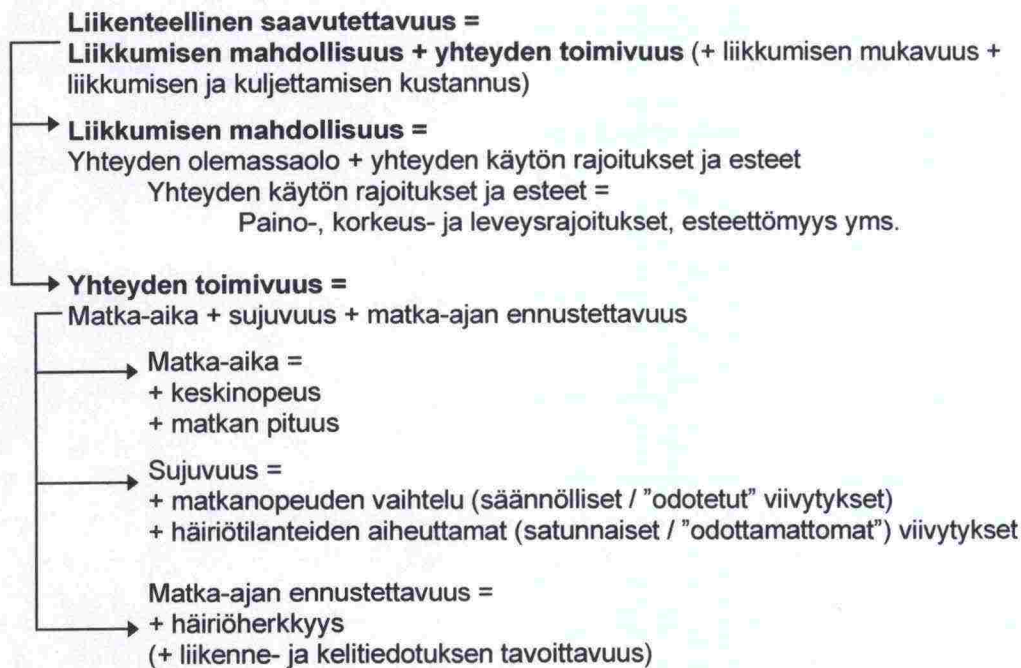
Sujuvuudella tarkoitetaan liikkumisen joustavuutta ja vaivattomuutta. Tieliikenteen sujuvuuteen vaikuttavat liikenteellisen välityskyvyn ja liikennöitävyyden lisäksi esimerkiksi tiemerkintöjen näkyvyys, tieympäristön selkeys ja esteettömyys, tien käytön rajoitukset sekä liikennetiedotuksen laatu. Rautatieliikenteen sujuvuuteen vaikuttaa ensisijaisesti rataverkon välityskyky eli ratakapasiteetti.

Matkustusmukavuudella tarkoitetaan matkan miellyttävyyttä ja helppoutta, johon joukkoliikennematkoilla kuuluu myös mahdollisuus työntekoon. Matkustusmukavuuteen voi sisältyä myös ympäristön houkuttelevuus, esteettisyys ja valaistus.

Taloudellisuudella tarkoitetaan mahdollisimman edullista suhdetta palvelutason ja kustannusten välillä.

Ympäristötekijöillä tarkoitetaan ympäristötekijöiden arvostusta sekä viihtyisää liikenneympäristön tilaa.

Tiehallinnon *Tienpidon vaikutusten operationalisointi* -projektissa käsite *liikenteellinen saavutettavuus* on jäsennetty seuraavasti:



Peruspalvelutason määrittelyn kannalta keskeinen käsite on **yhteyden toimivuus**, johon **liikkumisen mahdollisuuden** voi katsoa liittyvän vielä syvemmillä tasolla. Peruspalvelutasotyöryhmän jäsenyyksen näkökulmasta liikkumisen mahdollisuuden voi ajatella liittyvän ensisijaisesti väyläpalvelujen kannalta minimipalvelutasoon, ts. että jonkintasoinen väylä on olemassa. Peruspalvelutasoon käsite liittyy sillä tasolla, että väylän tulee olla liikennöitävissä ao. väylälle tarkoitettulla liikennevälineillä, esim. lautalla/laivalla jääolosuhteissa tai linja-autolla alimmanasteisellakin tieverkolla. Oleellisemmin liikkumisen mahdollisuus liittyy liikennepalvelujen tuotantoon ja tarjontaan, käytännössä joukkoliikenteeseen, mutta tämä alue on rajattu tässä työssä peruspalvelutason konkretisoinnin ulkopuolelle. Tienpidon vaikutusten operationalisointityön määrittelyssä *sujuvuuden* alla olevat tekijät kuvaavat matka-ajan ennustettavuutta. Näin ollen *yhteyden toimivuuteen* liittyy siis vain *matka-aika* ja *matka-ajan ennustettavuus*. *Matka-aikaa* ei voi kuitenkaan käyttää yleisenä indikaattorina (kriteerinä) erilaisten etäisyyksien vuoksi muuten kuin muuntamalla se *keskinopeudeksi*.

Operationalisointityössä *matkan pituus* on otettu yhteyden toimivuuden kriteeriksi. Tässä työssä matkan pituus rajataan kuitenkin kriteerien ulkopuolella, koska muussa tapauksessa jouduttaisiin ottamaan kantaa verkon yhdistävyyyteen ja väylän tasoon linjauksen osalta. Nämä on perusteltua katsoa kuuluvaksi sellaisiksi väylänpitäjälle asetetuiksi teknisiksi vaatimuksiksi, joihin tehtävänannon mukaan peruspalvelutason konkretisointi ei saa perustua. Lisäksi syynä ovat käytännölliset näkökulmat: matkan pituutta voi olla mahdoton käsitellä yleisenä kriteerinä erilaisessa liikkumisessa erilaisissa maantieteellisissä oloissa.

LVM:n peruspalvelutasotyöryhmän taustaselvityksessä on valittu keskeisiksi kriteereiksi *sujuvuus* ja *saavutettavuus*. Ne on kuitenkin määritelty sellaisella tavalla, että määrittelystä ei johtaa yksiselitteistä tulkintaa käsitteille.

Liikenneturvallisuus on käyttäjän näkökulmasta oleellinen palvelutasotekijä. Siihen kuuluu "objektiivinen turvallisuus", ts. riski joutua onnettomuuteen, sekä liikenteen turvallisuuden/vaarallisuuden kokeminen, jonka yhteys riskiin voi olla löyhä. Voidaan ajatella, että liikenteen turvallisuuden/vaarallisuuden kokemiselle voitaisiin määritellä käyttäjän näkökulmasta "peruspalvelutaso". Tietopohjaa tällaiselle määrittelylle ei kuitenkaan ole.

Riski joutua onnettomuuteen on puolestaan siinä mielessä ongelmallinen, että käyttäjän perusteltuna odotuksena on olla joutamatta liikenneonnettomuuteen. Kuitenkin onnettomuuksia tapahtuu, ja riski on olemassa erisuuruisena eri liikennemuodoissa. Lisäksi käyttäjä itse vaikuttaa erityisesti tie- ja vesiliikenteessä riskiin ja omaan turvallisuuteensa. Käyttäjän näkökulmasta peruspalvelutasoa olisi nollariski, mutta se ei ole useissa tapauksissa lähelläkään nykytilannetta. Toisaalta on vaikea ajatella, että liikenneturvallisuuden peruspalvelutasolle määriteltäisiin erilaisia riskitasoja kohdistaen ne eri liikennemuodoille ja varsinkin verkkojen eri osille ja eri aluetasolle, kuten peruspalvelutason määrittelyssä muitten tekijöiden osalta luvussa 5 tehdään.

Tiehallinnon operationalisointityössä *esteettömyys* kuuluu liikkumisen mahdollisuuden kriteereihin. Kansalaisten tasavertaisuuden näkökulmasta esteettömyyttä on syytä pitää kaikkeen liikkumiseen liittyvänä peruspalvelutason kriteerinä. Esteettömyyttä olisi mahdollista tarkastella myös laajemmin kuin fyysisten tai senkaltaisten esteiden kannalta, esimerkiksi kykynä henkilöauton ajamiseen vilkkaassa liikenteessä. Tässä yhteydessä on kuitenkin katsottu, että peruspalvelutason määrittelyn kannalta tällainen esteettömyyden käsitteen laajentaminen ei ole mahdollista. Toisaalta esteettömyys kuuluu oleellisena osana liikennepalvelujen (joukkoliikennevälineiden ja osin myös terminaalien⁶) käyttöön, mutta liikennepalvelujen peruspalvelutason määrittely ei sisälly tähän selvitykseen.

⁶ Terminaalien asema "väyläpalveluna" on erilainen eri liikennemuodoissa: ilmaliikenteessä ne kuuluvat väylänpitäjälle, vesiliikenteessä ne liittyvät väyläpalvelujen ulkopuolisiin satamatoimintoihin, tieliikenteessä ne kuuluvat usein liikennepalvelujen tuottajille, rataliikenteessä osin väylänpitäjälle ja osin liikennepalvelun tuottajalle.

Johtopäätös:

Liikkumisen peruspalvelutason kriteerinä on siis kaikilla aluetasoilla *yhteyden toimivuus*, joka muodostuu *matkanopeudesta* ja *matka-ajan ennustettavuudesta*. Peruspalvelutasoon kuuluu myös *liikenneturvallisuus*, mutta sen osalta ei ole edellytyksiä määritellä peruspalvelutasoa kohdistettuna eri liikenneverkoille ja niiden osille. Lisäksi peruspalvelutason kriteerinä on *liikkumisen esteettömyys*. Väylien lisäksi esteettömyys liittyy hyvin pitkälle terminaaleihin tai asemiin, jotka osin sisältyvät väyläpalveluihin, sekä liikennekalustoon.

5.2 Muut näkökulmat liikkumisen peruspalvelutasoon

Peruspalvelutasotyöryhmän taustaselvityksessä sekä Tiehallinnon operationalisointityössä määriteltyjen muitten kriteereiden kytkeytyminen liikkumisen peruspalvelutasoon voidaan nähdä seuraavasti:

Liikkumisen mukavuus kuuluu tietyssä määrin peruspalvelutasoon. Tämän ”tietyn määrän” konkretisointi ei ole kuitenkaan ollut mahdollista tässä yhteydessä asiaa koskevien selvitysten puuttumisen vuoksi. Kyse on lisäksi täysin subjektiivisesta, kokemuksenvaraisesta tekijästä, jonka määrittely eri liikennemuotojen ja eri liikkumisympäristöjen osalta voi olla ylipäänsä hyvin haastavaa.

Liikkumisen kustannusta voi käsitellä vain suhteellisena arvona. Voidaan ajatella, että määritellään sallittu vaihteluväli, jolla väyläpalvelujen käyttäjälle aiheutuvat kustannukset saavat vaihdella eri verkon osilla tai eri olosuhteissa. On kuitenkin todennäköistä, että liikkumisen kustannus korreloi hyvin läheisesti edellä määritellyn **yhteyden toimivuuden** kanssa. Toiseksi väyläpalveluista aiheutuvat liikkumisen kustannukset välittyvät käyttäjälle eri tavoin: henkilöautoliikenteessä yhteys on välitön, mutta käyttäjä itse vaikuttaa oleellisesti sekä pääoma- että käyttökustannuksiin. Joukkoliikenteessä yhteys on taas välillinen, eikä palvelun tuottajalle aiheutuvan kustannuksen yhteys käyttäjän kustannuksiin ole välttämättä kovin selkeä. Näillä perusteilla liikkumisen kustannuksia ei ole perusteltua ottaa mukaan peruspalvelutason kriteereihin.

5.3 Keskeiset kuljetusten palvelutasotekijät väylän käyttäjien kannalta

Elinkeinoelämän tarpeita selvitetään tämän työn valmistumisen aikaan käynnistyneessä ASTAR-projektissa *Elinkeinoelämän tarpeiden selvittäminen*. Työssä jäsennetään ja selvitetään elinkeinoelämän liikenteeseen ja tienpitoon kohdistamia tarpeita ja odotuksia sekä käsitellään toimintaympäristön muutoksia. Työ valmistuu vuoden 2006 lopulla.

LVM:n peruspalvelutasotyöryhmän taustaselvityksessä (LVM 47/2002) on määritelty väylän käyttäjien kannalta keskeisiksi palvelutasotekijöiksi kuljetuksissa

- kustannustehokkuus,
- täsmällisyys ja
- saavutettavuus.

Kustannustehokkuudella tarkoitetaan sitä, että kuljetuskustannus kuljetettavaa yksikkömäärää kohti on mahdollisimman pieni. Kustannustehokkuutta haetaan käyttämällä kuljetuskalustoa, jonka kantavuus sallii suuret kuormapainot. Nämä puolestaan edellyttävät liikenneväyiltä hyvää kantavuutta.

Täsmällisyydellä tarkoitetaan kuljetusten perillä oloa sovittuna aikana eli kuljetusaikataulujen pitävyyttä.

Saavutettavuudella tarkoitetaan tavarantoimituksen nouto- tai purkauspaikkojen saavuttamisen helppoutta. Väylän liikennöitävyys ja liikennekelpoisuus vaikuttavat ensisijaisesti saavutettavuuteen.

Mikään edellä esitetystä kolmesta käsitteestä ei sisällä *kuljetuksen nopeutta*. Vastaavasti kuin edellä liikkumisessa (jossa *yhteyden toimivuus* on määritelty *matka-ajan (matkanopeuden)* ja *matka-ajan ennustettavuuden* kautta), myös kuljetusten peruspalvelutason määrittelyssä tulee esiintyä *matkanopeus*. Muussa tapauksessa peruspalvelutaso voitaisiin saavuttaa jollain määritellyllä hyväksyttävän täsmällisyyden tasolla, mutta myös hyvin alhaisella nopeudella.

Selvityksessä esiintyy myös neljäs, tosin määrittelemätön, käsite *sujuvuus*. Tiehallinnon operationalisointityössä *sujuvuus* on määritelty *matkanopeuden vaihtelun ja häiriötilanteiden aiheuttamien viivytysten* kautta (ks. luku 5.1). Tässä mielessä *sujuvuuden* voi katsoa olevan päällekkäinen käsite *täsmällisyyden* kanssa. Jos sen sijaan *sujuvuudelle* annetaan *matkanopeuteen* liittyvä sisältö, se saa merkityksellisen roolin peruspalvelutason kriteerinä.

Johtopäätös:

Kuljetusten peruspalvelutason kriteereinä ovat kuljetusten *täsmällisyys*, *sujuvuus (matkanopeus)*, *kustannustehokkuus* ja *saavutettavuus* (jota indikoi väylän liikennöitävyys ja liikennekelpoisuus).

Kuljetusten luokittelu

LVM:n strategiatyössä *Liikenne 2030* on kuljetukset jäsennetty kahdeksaan luokkaan⁷, jotka kuvaavat kuljetuksen luonnetta tuotannossa ja kulutuksessa. Luokittelu on siten (periaatteessa) riippumaton kuljetettavasta tavarasta. Seuraavassa on esitetty luokittelu sekä sen lyhyt tulkinta, peruspalvelutason kriteerien liittyminen luokitteluun sekä luokkien liittyminen eri kuljetusmuotoihin:

Taulukko 1. Kuljetusten luokittelu ja palvelutasotekijät.

KULJETUSTEN LUOKITTELU	Täsmällisyys	Sujuvuus (nopeus)	Kustannus-tehokkuus	Saavutettavuus	Tieliikenne	Rautatie-liikenne	Vesiliikenne	Ilmailiikenne
(1) Kulutustavaroiden tuonti + jakelu/keräily Pitkämatkaiset kuljetukset + paikallinen jakelu/keräily ⁸	X	X	X	(X)	X	(X)	X	X
(2) Kappaletavaran vienti Pitkämatkaiset kuljetukset satamiin tai maa-rajalle ja ulkomaille	X	X	X		X	(X)	X	X
(3) Alueelliset kuljetukset, jakelu ja keräily (maatalous, tuotanto, kauppa) (Suhteellisen) lyhytmatkaiset paikalliset/seudulliset kuljetukset	X			X	X		(X)	
(4) Kotimaan pitkät kuljetukset Pitkämatkaiset kuljetukset (pääosin) erikoisten keskusten välillä	X	X	X		X			X
(5) Raaka-aineiden tuonti Osin satamien kautta, osin rajan yli idästä tulevat kuljetukset, joiden pituus Suomen alueella vaihtelee			X		X	X	X	
(6) Massatavaran vienti Pitkämatkaiset kuljetukset satamiin tai maa-rajalle ja ulkomaille	(X)		X		X	X	X	
(7) Transitokuljetukset Venäjän tuonti- ja vientikuljetuksia Etelä-Suomen kautta	X	X	X		X	X	X	X
(8) Arvotavaran lentorahti	X	X			X			X

⁷ Liikennejärjestelmän käyttäjätarpeiden tunnistaminen, JÄRKYTÄ. Muistio 12.9.2005

⁸ Kuljetustyyppejä koskevat luonnehdinnat ovat osin myös tässä työssä tehtyä tulkintaa kuljetusten luonteesta. Kuljetustyyppien liittyminen eri kuljetusmuotoihin on kokonaan tässä työssä tehtyä tulkintaa.

5.4 Aluetasot

Aluetasojen käsittely (luokittelu) ei ole vakiintunut liikenteen hallinnonalalla tai edes Tiehallinnon sisällä. Esimerkkinä yhdestä luokittelusta on eri liikennemuotoja käsittelevä Keski-Suomen liikennejärjestelmäsuunnitelma, jossa aluetasoille on käytetty seuraavaa luokittelua:

- paikallinen taso
- seudullinen taso
- maakunnallinen taso

Tähän olisi loogisena jatkona valtakunnallinen taso. Peruspalvelutason määrittelyyn liittyväksi ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että *paikallisella tasolla* liikkuminen voi tapahtua niin haja-asutusalueella kuin kaikissa erikokoisissa keskuksissa. *Seudullinen taso* ja *maakunnallinen taso* ovat käsitteinä selkeämpiä, jos ne tulkitaan niin, että kyse on liikkumisesta seudun tai maakunnan sisällä alemmalta alueiden hierarkiatasolta seudulliseen tai maakunnalliseen keskukseen (tai vastakkaiseen suuntaan). Vastaavasti *valtakunnallinen taso* olisi liikkumista miltä tahansa alemmalta alueiden hierarkiatasolta pääkaupunkiseudulle (tai vastakkaiseen suuntaan). Liikkuminen *ulkomaille tai ulkomailta* voi puolestaan tapahtua kaikilta aluetasoilta tai aluetasoille.

Aluetasojen selkeyttämiseksi on päädytty seuraavassa taulukossa olevaan asetelmaan, joka sisältää sekä kullakin aluetasolla että aluetasojen välillä tapahtuvan liikkumisen. Taulukkoa on tarpeen täydentää vielä ajatuksellisesti siten, että eri tasojen välisen liikkumisen ei tarvitse tapahtua (kuten käytännössä ei tapahdukaan) kaikkien tasojen läpi: esimerkiksi matkat pääkaupunkiseudulta voivat suuntautua suoraan haja-asutusalueille.

Taulukko 2. Liikkuminen eri aluetasoilla ja aluetasojen välillä.

ALUETASO	LIKKUMINEN	HUOMAUTUKSET
Haja-asutusalueet (maaseutu)	Matkat haja-asutusalueilla (maaseudulla) Matkat haja-asutusalueiden ja pienten keskusten välillä (sekä pienten keskusten välillä)	
Pienet kaupungit ja taajamat <i>Tunnusmerkkinä joukkoliikenteen vähäinen (tai puuttuva) merkitys seudun sisäisessä liikenteessä</i>	Matkat pienissä kaupungeissa ja taajamissa Matkat pienten ja suurten keskusten välillä (sekä suurten keskusten välillä)	Yksinkertaistus: oletetaan, että liikkuminen tapahtuu vain kuntien katu- ja taajamatieverkolla
Maakuntakeskukset	Matkat maakuntakeskuksissa Matkat maakuntakeskusten välillä Matkat maakuntakeskusten ja suurten kaupunkiseutujen välillä	
Suuret kaupunkiseudut <i>Tunnusmerkkinä joukkoliikenteen suuri merkitys seudun sisäisessä liikenteessä</i>	Matkat suurilla kaupunkiseuduilla Matkat pääkaupunkiseudun ja muiden suurten kuljetusten välillä	Vastaavasti kuin LVM:n Liikenne 2030 -työssä suurilla kaupunkiseuduilla tarkoitetaan Turun, Tampereen ja Oulun kaupunkiseutuja
Pääkaupunkiseutu	Matkat pääkaupunkiseudulla	
Ulkomaat	Ulkomaanmatkat	

Kohdan 5.1 johtopäätöksenä on esitetty, että liikkumisen peruspalvelutason kriteerinä on kaikilla aluetasoilla *yhteyden toimivuus*, joka muodostuu *matkanopeudesta ja matka-ajan ennustettavuudesta*.

Eri liikennemuodot voidaan liikkumisessa liittää edellä esitettyihin aluetasoihin seuraavasti:

Taulukko 3. Matkojen suuntautuminen ja eri liikennemuotojen käyttö eri aluetasoilla.

ALUETASOT	MATKOJEN SUUNTAUTUMINEN	Tieliikenne	Rautatieliikenne	Vesiliikenne	Ilmaliikenne
Haja-asutusalueet (maaseutu)	Matkat haja-asutusalueilla (maaseudulla)	+	-	-	-
	Matkat haja-asutusalueiden ja pienten keskusten välillä	+	-	+	-
Pienet kaupungit ja taajamat <i>Tunnusmerkkinä joukkoliikenteen vähäinen (tai puuttuva) merkitys seudun sisäisessä liikenteessä</i> <i>Yksinkertaistus: oletetaan, että pienissä kaupungeissa ja taajamissa liikkuminen tapahtuu vain katu- ja taajamatieverkolla</i>	Matkat pienissä kaupungeissa ja taajamissa	-	-	-	-
	Matkat pienten keskusten välillä	+	+	-	-
	Matkat pienten ja suurten keskusten välillä	+	+	-	-
Maakuntakeskukset	Matkat maakuntakeskuksissa	+	-	-	-
	Matkat maakuntakeskusten välillä	+	+	-	-
	Matkat maakuntakeskusten ja suurten kaupunkiseutujen välillä	+	+	-	+
Suuret kaupunkiseudut Turku, Tampere, Oulu <i>Tunnusmerkkinä joukkoliikenteen suuri merkitys seudun sisäisessä liikenteessä</i>	Matkat suurilla kaupunkiseuduilla	+	(+)	-	-
	Matkat suurten keskusten välillä	+	+	-	+
	Matkat pääkaupunkiseudun ja muiden suurten kuljetusten välillä	+	+	-	+
Pääkaupunkiseutu	Matkat pääkaupunkiseudulla	+	+	-	-
Ulkomaat	Ulkomaanmatkat	+	+	+	+

Eri kuljetusmuodoilla tapahtuvien kuljetusten luokittelua ei ole mielekästä liittää tässä työssä käytettyihin aluetasoihin, koska periaatteessa kaikkia erityyppisiä kuljetuksia voi tapahtua kaikilla aluetasoilla (lentoa lukuun ottamatta).

5.5 Ilmailiikenteen peruspalvelutaso

5.5.1 Lentoliikenteen peruspalvelutaso

Liikenne- ja viestintäministeriön asettama työryhmä käsitteli vuonna 2003 vähäliikenteisten lentoreittien turvaamista. Tässä yhteydessä työryhmä otti kantaa lentoliikenteen peruspalvelutasoon⁹. Vaikka tässä työssä ei oteta ensisijaisesti kantaa lentoliikenteen palvelutasoon vaan lentoliikenteen "väyläpalvelujen", so. lentoasemien ja lennonvarmistusjärjestelmän palvelutasoon, työryhmän selvitystä on hyödyllistä tarkastella yhteisen näkökulman vuoksi.

Työryhmän tehtävänä oli arvioida toimenpiteitä, joilla julkiset tahot voivat edistää lentoliikennepalveluja ja niiden säilymistä sekä selvittää, onko joidenkin lentoreittien liikennettä perusteltua pyrkiä säilyttämään liikenteen ostoilla. Työryhmä totesi, että keskustelu Ilmailulaitoksen lentokenttäverkostosta tai sen hinnoittelusta ei ole sen työn yhteydessä tarpeellista. Täten työryhmä keskittyi työssään varsinaisen lentoliikenteen tarkasteluun.

Työryhmä totesi, että lentokoneilla ei tehdä jokapäiväisiä työ-, koulu- tai asiointimatkoja, kuljeteta perusteellisuuden raaka-aineita tai tavarakuljetuksia alueiden välillä. Näin ollen lentoliikenteen peruspalvelutasoa ei voida määrittää näiden tarpeiden perusteella. Sen sijaan lentoyhteyksillä vaikutetaan erityisesti alueiden elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin kuten yhteyksiin pääkaupunkiseudulle ja -seudulta sekä jatkoyhteyksiin ulkomaille.

Lentoliikenteen peruspalvelutaso voidaan näin ollen liittää alueiden elinkeinoelämän yhteyksien turvaamiseen. Elinkeinoelämän kannalta keskeistä ovat nopeat yhteydet pääkaupunkiseudulle ja edelleen ulkomaille. Toisaalta elinkeinoelämä tarvitsee myös nopeita lentorahtiyhteyksiä.

Työryhmä määritteli lentoliikenteen peruspalvelutason (liikkumisen osalta) kaksiosaisena seuraavasti:

Palvelutaso 1. Kansainväliset yhteydet:

Maakuntakentiltä tulee päästä arkipäivän aamulla Helsinki-Vantaan kentälle ulkomaan keskeisiä jatkoyhteyksiä varten ja ulkomaan lennoilta tulee päästä takaisin maakuntakentille illalla.

Palvelutaso 2. Työpäivän aikana tehtävät edestakaiset matkat:

Pääkaupunkiseudulta tulee päästä aamulla maakuntakentille siten, että maakunnissa järjestettäviin tilaisuuksiin on mahdollista osallistua ja että maakuntakentiltä tulee päästä aamulla Helsinkiin aamulla alkaviin tilaisuuksiin. Vastaavasti Helsingissä pidetyistä tilaisuuksista tulee päästä työpäivän päätyttyä takaisin maakuntakentälle ja maakunnissa pidetyistä tilaisuuksista tulee päästä takaisin Helsinkiin työpäivän päätyttyä.

⁹ Vähäliikenteisten lentoreittien turvaaminen. Työryhmän mietintö. LVM Julkaisuja 23/2003.

5.5.2 Lentoasemaverkko ja lentokentän pitäjän tarjoamat palvelut¹⁰

Suomen lentoasemaverkkoon kuuluu 25 Ilmailulaitoksen lentoasemaa. Lisäksi kunnat tai säätiöt ylläpitävät kahta lentoasemaa. Säännöllistä reittiliikennettä on 21 Ilmailulaitoksen lentokentälle sekä Seinäjoelle ja Mikkeliin. Seinäjoen kentän omistaa säätiö ja Mikkelin kentän kaupunki. Valtio tukee budjettirahoituksella Seinäjoen ja Mikkelin lentokenttiä.

Lentokentän pitäjän tärkeimmät palvelut ovat lennonvarmistuspalvelut, liikennealuepalvelut (kiitotiet, rullaustiet ja asematasot) sekä terminaalipalvelut (ml. turvatarkastukset).

Koneen huolinta (handling) on tärkeä osa lentokentän palveluketjua. Ilmailulaitos ei pääsääntöisesti tarjoa huolintapalveluita, vaan niitä tuottavat lentoyhtiöt itse tai erilliset yhtiöt.

5.5.3 Ilmaliikenteen peruspalvelutason määrittely

Ilmailulaitoksesta annetun lain (29.12.2005/1245) mukaan Ilmailulaitoksen tehtävät jakautuvat liiketaloudellisesti hoidettaviin sekä julkisiin palvelutehtäviin. Liiketaloudellisiin tehtäviin kuuluu valtion lentoasemaverkoston ja lennonvarmistusjärjestelmän ylläpito ja kehittäminen. Ilmailulaitos voi toimialaan liittyvänä julkisena palvelutehtävänä hoitaa valtion lentoasemaverkoston liiketaloudellisesti kannattamattomien osien ylläpitoa.

Lain mukaan Ilmailulaitos rahoittaa liiketoimintansa liiketaloudellisin periaatteiden määräämillään maksuilla ja muilla liiketoimintansa tuotoilla. Tästä periaatteesta poiketen Ilmailulaitos määrää julkisista palvelutehtävistä perittävät maksut niiden tuottamisesta aiheutuneiden kustannusten mukaisiksi.

Peruspalvelutaso määritellään vain niille lentoasemille, joille on säännöllistä reittiliikennettä. Yleisilmailu on rajattu tarkastelun ulkopuolelle. Ilmailulaitoksella on yksi lentoasema, Helsinki-Malmi, jolle ei ole säännöllistä reittiliikennettä.

Ilmaliikenteen "väyläpalveluissa" (infrastruktuurissa) **kuljetusten ja liikkumisen peruspalvelutaso** liittyy

- lentoasemien tasoon (mm. kiitoteiden pituus, lennonvarmistusjärjestelmä): erilaisen kaluston käyttömahdollisuus
- lentokentän muihin palveluihin: palveluntuottajan (lentoyhtiön) mahdollisuus käyttää lentoasemaa sekä käyttäjälle tarjottava palvelutaso

Talvikunnossapidon (liukkaudentorjunnan) taso on lentotoiminnan kannalta välttämätön turvallisuustekijä; sen vuoksi sitä ei tarkastella palvelutasotekijänä.

Vuoden 2006 valtion talousarvioesityksen mukaan Ilmailulaitoksen tavoitteena on tarjota ilmaliikenteen tarpeisiin lentoasema- ja lennonvarmistuspalveluja mahdollisimman turvallisesti ja tehokkaasti. ... Ilmailulaitos huolehtii ilmaliikenteen ja

¹⁰ Lähde: Vähäliikenteisten lentoreittien turvaaminen. Työryhmän mietintö. LVM Julkaisuja 23/2003.

muiden palvelujensa tarjonnasta *kannattavan liiketoiminnan edellyttämällä tavalla*. Tavoitteena on, että liikenneilmailun toimintaedellytykset ovat laitoksen ylläpitämällä lentoasemilla ja Suomen ilmatilassa hyvät ja turvalliset, ja että Ilmailulaitoksen toiminnasta johtuvat lentoliikenteen viiveet ovat alle puolet eurooppalaisesta keskitasosta. *Ilmailulaitoksen lentoasemia ylläpidetään ja kehitetään yhtenä kokonaisuutena niiden palvelujen liiketaloudellista kysyntää vastaavasti*. Ilmailulaitoksen tavoitteena on tuottaa hinnaltaan ja laadultaan kansainvälisesti kilpailukykyisiä lentoasema- ja lennonvarmistuspalveluita.

Kuljetusten ja liikkumisen peruspalvelutason määrittely ilmaliikenteessä:

Valtion (Ilmailulaitoksen) ylläpitämien lentoasemien palvelutaso on sellainen, että

- *palveluntuottajien (lentoyhtiöiden) on mahdollista liikennöidä kysynnän ja maksuhalukkuuden edellyttämällä tavalla (tarpeen mukaiset aukioloajat),*
- *LVM:n työryhmän edellyttämä lentoliikenteen peruspalvelutaso voi toteutua (ks. luku 5.5.1: "palvelutaso 1" ja "palvelutaso 2") ,*
- *lennonvarmistustoiminnasta aiheutuvia viiveitä esiintyy mahdollisimman vähän (keskiviive/lento alle 25 sekuntia)*
- *matkustajien läpimenoaika maaliikennealueilta lentokoneeseen on kohtuullinen, ja että*
- *matkan ja matkaketjun eri vaiheita koskeva informaatio on helposti saatavilla ja virheetöntä.*

Nykyinen Ilmailulaitoksen ylläpitämä lentoasemien verkko on vakiintunut. Lentoliikenteen peruspalvelutasoon sisältyy tämän vuoksi lisäksi se, että Ilmailulaitos pitää yllä niitä lentoasemia, joille on säännöllistä reittiliikennettä.

5.6 Vesiliikenteen peruspalvelutaso

5.6.1 Määrittelyn rajaukset ja lähtökohdat

Vesiliikenteen peruspalvelutason määrittelyssä käsitellään

- kansainvälistä matkustaja- ja rahtiliikennettä
- rahtiliikennettä kotimaisten satamien välillä
- kotimaan matkustajaliikennettä
- Merenkululaitoksen tilaamaa lauttaliikennettä ja yhteysaluksia Saaristomerellä
- veneilyä

Tiehallinnon ylläpitämiä lauttoja (losseja) käsitellään osana tieverkkoa. Vuoden 2006 alusta voimaan tulleen maantielain (503/2005) 6 §:n mukaan maantiehen kuuluu myös lautta väylineen ja laituri.

Vesiliikennettä ei ole aikaisemmin käsitelty peruspalvelutasoa koskeneissa liikennesektorin selvityksissä. Sen vuoksi aikaisemmin ei ole otettu kantaa esimerkiksi siihen, miten "tavanomaisia liikkumis- ja kuljetustarpeita" tulkitaan vesiliikenteeseen liittyen. Tässä työssä on lähdetty siitä, että myös vapaa-ajanviettoon ja matkailuun liittyvä veneily ja kotimaan matkustajaliikenne sisältyy "tavanomaisin liikkumis- ja kuljetustarpeisiin".

Suomenlahden ja sisävesien saaristoliikennettä on käsitelty saaristoliikennetyöryhmän raportissa (LVM 74/2005). Työryhmä toteaa, että Suomenlahden ja sisävesien saaret eroavat Saaristomeren alueesta mm. siinä, ettei siellä ole sellaisia suuria saaria tai saariryhmiä, joissa on paljon ympärivuotista asutusta ja laajamittaista elinkeinotoimintaa. Tämän vuoksi Suomenlahden ja sisävesien saaristoa ei käsitellä tässä yhteydessä erikseen.

5.6.2 Taustaa: Merenkululaitoksen palvelut

Koska aikaisemmissa yhteyksissä ei ole käsitelty vesiliikenteen peruspalvelutasoa, tässä kuvataan ensin lyhyesti Merenkululaitoksen tuottamia palveluja.

Merenkululaitoksen palveluihin kuuluvat

- väylänpito,
- merikartoitus,
- meriliikenteen ohjaus: alusliikennepalvelut, telemaattiset järjestelmät ja luotsauksen viranomais tehtävät
- jäänmurto,
- saariston yhteysalusliikenne sekä
- meriturvallisuus.

Väylänpito: Merenkululaitos huolehtii pääosaltaan Suomen vesitieverkon ylläpidosta ja kehittämisestä. Väylänpidossa otetaan huomioon niin kauppamerenkulun kuin muunkin vesiliikenteen tarpeet. Kauppamerenkulun väylien kehittämistä ja investoinneissa on useimmiten kysymys väylien syventämisestä kuljetustaloudellisen kannattavuuden perusteella. Hankkeet liittyvät usein satamaan tai tuotanto- toimintaan liittyvään laajempaan kehittämishankkeeseen. Lisäksi väylänpitoon kuuluvat väylien kunnossapitotyöt ja pienet kunnossapitoinvestoinnit.

Merikartoitus: Merenkululaitos vastaa merikartoituksesta Suomessa. Digitaaliseen tekniikkaan perustuvat uudet navigointimenetelmät ovat perusteena pitkäkestoiselle hankkeelle väylä- ja merikarttatietojen uudistamiseksi. Tämän Navigointimenetelmien mukaiset kauppamerenkulun pääväylien tarkistusmittaukset ovat loppusuoralla. Sen sijaan Itämeren suojelusopimukseen (HELCOM) sisällytetyt kauppamerenkulun pääreittien merenmittaussuunnitelman mukaiset ns. HELCOM-mittaukset ovat vasta aluillaan.

Meriliikenteen ohjaus: Meriliikenteen ohjaus -toiminnon tehtävänä Merenkululaitoksessa on vastata alusliikennepalvelujen ylläpidosta ja kehittämisestä sekä ilmoittautumis- ja reittijakojärjestelmistä. Toiminto vastaa myös laitoksen telemaattisista järjestelmistä sekä huolehtii rannikon turvallisuusradiotoiminnasta. Lisäksi toiminto myöntää luotsauslain mukaiset päätökset. Luotsauspalvelut tuottaa Luotsausliikelaitos. Luotsauspalvelun tuottamiseksi on määritelty tilaus- ja odotusajat, missä palveluja tuotetaan ja millä hinnalla.

Jäänmurto: Merenkululaitoksen tehtävänä on vastata talvimerenkulun avustamisen viranomais- ja tilaajatehtävistä sekä valtakunnallisesta koordinoinnista, kehittämisestä ja ohjauksesta. Merenkululaitos tekee talvimerenkulun avustuskautta, erivapauksia ja liikenne rajoituksia koskevat päätökset. Merenkulun varmistamiseen tarvittavat tuotannolliset palvelut Merenkululaitos hankkii joko Varustamoliikelaitokselta tai muilta yrityksiltä.

Saariston yhteysalusliikenne: Merenkululaitoksen organisaatio uudistui vuoden 2004 alussa, jonka yhteydessä valtion yhteysalukset siirtyivät perustettuun Varustamoliikelaitokseen. Merenkululaitos vastaa edelleen yhteysalusliikenteen hoidosta, jonka se tilaa ostopalveluna Varustamoliikelaitoksesta ja yksityisiltä varustamoilta aikarahdatuin aluksin.

Meriturvallisuus: Merenkululaitos vastaa alusturvallisuudesta, alusten ja satamarakenteiden turvatoimista sekä veneilyn turvallisuudesta ja niiden valvonnasta Suomessa.

5.6.3 "Väylä" vesiliikenteessä

Vesiliikenteessä väylä muuttuu käyttäjälle todelliseksi vasta, kun se on merkitty ja käyttäjällä on riittävä väylää koskeva navigointitieto. Väylä fyysisenä rakenteena muodostuu tietyn syvyydestä reitistä ja turvalaitteista. Näiden lisäksi väylään liittyy sitä koskeva ajantasainen ja luotettava navigointitieto ja navigointiapu. Navigoinnin tueksi tarjottava tieto koostuu ajantasaisesta merikartoitustiedosta, radionavigointipalveluista sekä tiedotuksista ja merivaroituksista. Näiden lisäksi tarjotaan alusliikennepalvelua.

5.6.4 Väyläluokitus¹¹

Kauppamerenkulun väylät:

VL1 Kauppamerenkulun 1. lk:n väylät (pääväylät):

Valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävät kauppamerenkulun pääväylät, joilla kulkee valtaosa vesiliikenteen tavaravirroista. Liikennöinti on mahdollista ympärivuotisesti kaikissa näkyvyysolosuhteissa. Sisävesillä kauppamerenkulun väyliin luetaan Saimaan syväväylästä.

Väylänhoitoluokka A: Väylänhoito on jatkuvaa. Väylät pidetään kaikissa olosuhteissa liikenteen edellyttämässä kunnossa.

VL2 Kauppamerenkulun 2. lk:n väylät

Lähinnä paikallista merkitystä omaava kauppamerenkulun väylä tai pääväylään liittyvä rinnakkais- tai yhdysväylä.

Väylänhoitoluokka B: Väylänhoito on jatkuvaa avovesikaudella. Talvikaudella väylänhoito on rajoitettua.

¹¹ Lähde: Yleisten kulkuväylien ylläpito-ohje. Merenkululaitos 19.10.2005.

Yhdysväylät:

VL3 Hyötyliikenteen matalaväylät

Mm. yhteysliikennettä, kalastusaluksia, proomuliikennettä, uittoa ja alueellisesti merkittävää matkustajaliikennettä palvelevat väylät.

Väylänhoitoluokka B: Väylänhoito on jatkuvaa avovesikaudella. Talvikaudella väylänhoito on rajoitettua.

VL4 Veneilyn runkoväylät

Veneilyn pääväylä, joka muodostaa yhtenäisen pidempijaksoisen reitin rannikolla tai sisävesillä kahden alueen välille.

Väylänhoitoluokka B: Väylänhoito on jatkuvaa avovesikaudella. Talvikaudella väylänhoito on rajoitettua.

Veneilyn paikallisväylät:

VL5 Veneväylät

VL6 Venereitit

Väyläluokitus perustuu asiakastarpeisiin. Peruspalvelutason määrittelyn kannalta oleellisia ovat väyläluokat VL1 – VL4.

5.6.5 Satamat

Suomessa on tilastoituja kauppa- ja teollisuussatamia sekä lastauspaikkoja runsaat 60. Näistä noin 50 on rannikkosatamia ja loput sisävesisatamia. Ulkomaan kauppaa harjoittavia satamia on noin 50, joista noin 40 on rannikkosatamia ja loput sisävesisatamia. Satamista 23 on talvisatamia, jotka pyritään pitämään jäänmurtaja-avustuksella auki kaikkina talvina.¹²

Suomen Satamaliitolla on 28 jäsensatamaa, joista viisi on Saimaan vesistön satamia. Nämä satamat ovat kuntien suorassa omistuksessa, kuntien liikelaitosten tai osakeyhtiöiden omistamia tai yksityisten yritysten omistamia.

Satamat vaikuttavat oleellisesti kuljetusketjun toimivuuteen. Niiden palvelutaso vaikuttaa erityisesti kuljetusten täsmällisyyteen ja sujuvuuteen. Satamissa toimii runsaasti laivaliikennettä eri tavoin palvelevia yrityksiä.

Merenkululaitoksen toiminta vaikuttaa satamiin välittömästi satamarakenteiden tarkastustoiminnan kautta. Lisäksi tarkastukset koskevat sataman koko toimintaa turvallisuuden osalta.

¹² Lähde: Valtakunnallisesti merkittävät liikenneverkot ja terminaalit. LVM Julkaisuja 38/2003.

5.6.6 Kuljetusten ja matkustajaliikenteen peruspalvelutaso

Peruspalvelutason määrittely tukeutuu ensisijaisesti Merenkululaitoksen määrittelemän väyläluokkien ja väylänhoitoluokkien kuvaukseen.

Alusliikenteen (kansainvälisen rahti- ja matkustajaliikenteen, kotimaan satamien välisen rahtiliikenteen sekä kotimaan matkustajaliikenteen) peruspalvelutason määrittely:

Kauppamerenkulun 1. lk:n väylät (VL1 pääväylät):

- *Väylät ovat suunnitelmien mukaisessa kunnossa, eikä niillä ole voimassa kulkusyvyden rajoituksia*
- *Väylät ovat liikenteen käytössä ympärivuotisesti ja ympärivuorokautisesti*
- *Käyttäjillä on käytössään ajantasaiset väylä- ja turvalaitetiedot sekä liikennetiedot*
- *Väylänhoito ja väylien ylläpito turvaa väylien käytettävyyden kaikissa olosuhteissa*
- *Jäänmurto- ja luotsauspalvelut toimivat sallituissa aikarajoissa (jäänmurtopalvelujen odotusaika on keskimäärin enintään 4 tuntia; ilman odotusta läpipäässeiden alusten osuus on 90 %; luotsauspalvelujen odotusaika on enintään 2 tuntia)*

Muut kauppamerenkulun ja hyötyliikenteen väylät (VL2 ja VL3):

- *Väylät ovat suunnitelmien mukaisessa kunnossa, eikä niillä ole voimassa kulkusyvyden rajoituksia*
- *Väylät ovat liikenteen käytössä ympärivuorokautisesti avovesiaikana; talvikaudella liikennöintiä voidaan rajoittaa jääolosuhteiden mukaan*
- *Käyttäjillä on käytössään ajantasaiset väylä- ja turvalaitetiedot sekä liikennetiedot*
- *Väylänhoito ja väylien ylläpito turvaa väylien käytettävyyden liikennekauden aikana*

Jotta liikennöinti olisi mahdollista kaikissa näkyvyysolosuhteissa kauppamerenkulun väylillä (VL ja VL2) sekä hyötyliikenteen matalaväylillä (VL3), edellytyksenä on, että käytettävissä on riittävä, ajantasainen navigointitieto.

Väylien lisäksi kauppamerenkululle tarjottavaan peruspalvelutasoon kuuluu, että jäänmurtopalvelut, merikartoitustiedot, radionavigointipalvelut, tiedotukset ja merivaroitukset sekä alusliikennepalvelut kattavat käytettävät avomerialueet.

Navigointitieto muodostuu ajantasaisesta ja luotettavasta merikartoitustiedosta, radionavigointipalveluista, turvalaitteiden toimivuudesta sekä alusliikennepalveluista ja merivaroituksista. VTS-viranomainen tuottaa alusliikennepalvelut (tiedotukset sekä navigointiapu- ja liikenteen järjestelypalvelut). Merenkululaitos tuottaa luotsauksen viranomaispalvelut kauppamerenkululle. Luotsausliikelaitos tuottaa luotsauspalvelut kauppamerenkululle. Merenkululaitos vastaa jäänmurtopalveluiden saatavuudesta kauppamerenkulun väylillä. Kauppamerenkulun ilmoitusvelvoitteet toteutetaan PortNet-järjestelmän avulla.

Em. peruspalvelutason määrittely ei vaikuta talvisatamien määrittelyyn.

5.6.7 Veneilyn peruspalvelutaso

Rautatieliikenteestä ja osin myös tieliikenteestä poiketen vesiliikenteessä pyritään väylästä jäsentämään turvallisuussyistä siten, että erityyppinen (hyvin erikoisella kalustolla tapahtuva) liikenne erotetaan eri väylille. Sen vuoksi veneilyn väylien peruspalvelutaso määritellään erikseen.

Peruspalvelutason määrittely perustuu Merenkululaitoksen väylänhoitoluokitukseen.

Veneilyn peruspalvelutason määrittely:

Veneilyn runkoväylät (VL4):

- Väylät ovat liikennöintikelpoisia liikennekauden alkaessa.
- Väylillä ei ole pitkäaikaisia liikennöintiä haittaavia vikoja ja puutteita.

Veneilyn paikallisväylät – veneväylät ja venereitit (VL5 ja VL6):

- Väylät ovat liikennöintikelpoisia liikennekauden alkaessa.
- Väylillä saattaa olla liikennöintiä haittaavia vikoja ja puutteita.

Jotta liikennöinti olisi mahdollista, edellytyksenä on, että käytävissä on riittävä, ajantasainen navigointitieto. Navigointitieto muodostuu ennen muuta ajantasaisesta ja luotettavasta merikartoitustiedosta.

5.6.8 Saariston yhteysalusliikenteen peruspalvelutaso

Väyläpalvelujen näkökulmasta saariston yhteysalukset ovat osa väylää, joka on siis tältä osin liikennöitävissä silloin, kun yhteysalus liikennöi. Yhteysalusliikenteen peruspalvelutason määrittelyyn liittyy sen vuoksi keskeisesti vuoroväli, ts. kuinka usein saaristossa asuvilla on mahdollisuus käydä mantereella (tai toisella saarella). Saaristoliikennetyöryhmä katsoo ”saaristolain tavoitteista lähtien, että valtion järjestämän tai avustaman yhteysalusliikenteen ensisijainen tavoite on luoda saaristossa pysyvästi asuvalle väestölle mahdollisuus siihen, että ympäri- vuotinen liikenneyhteys saaren ja mantereen väliillä on olemassa”.

Saaristoliikenteessä matka-ajan ennustettavuus riippuu ennen kaikkea sääoloista, tuulesta ja jääolosuhteista. Matka-ajan ennustettavuuden ei sen vuoksi voi katsoa liittyvän väyläpalvelujen peruspalvelutasoon.

Liikkumisen ja kuljetusten kustannuksilla on saaristoliikenteessä eri asema kuin muussa liikkumisessa (tie-, rata- ja ilmaliikenteessä), koska väylänpitäjä on myös kuljetuspalvelun tuottaja. Liikkumisen tai kuljetusten kustannukset eivät kuitenkaan ole peruspalvelutasoon liittyvä tekijä niin kauan kuin saariston asukkailla ja heidän kuljetuksillaan on lain perusteella oikeus maksuttomaan palveluun. Saariston kehittämisestä annetun lain (494/1981) mukaan "valtion on pyrittävä huolehtimaan siitä, että saariston vakinaisella väestöllä on käytettävissään asumisen, toimeentulon ja välttämättömän asioinnin kannalta tarpeelliset liikenne- ja kuljetuspalvelut, sekä siitä, että nämä palvelut ovat mahdollisimman joustavat ja ilmaiset tai hinnaltaan kohtuulliset".

Liikkumisen peruspalvelutason määrittely Saaristomeren osalta:

Asukkailla on käytettävissään asumisen, toimeentulon ja välttämättömän asioinnin kannalta tarpeelliset liikennepalvelut. Palvelutason tulee olla sellainen, että lain edellyttämät koululaiskuljetukset järjestetään ja että saarista, joissa on vakinaisia asukkaita, on mahdollisuus päivittäiseen edestakaiseen matkaan.

Kuljetusten peruspalvelutason määrittely Saaristomeren osalta:

Asukkailla on käytettävissään asumisen, toimeentulon ja välttämättömän asioinnin kannalta tarpeelliset kuljetuspalvelut. Päivittäinen liikkumismahdollisuus tarjoaa mahdollisuuden myös päivittäisiin kuljetuksiin.

Em. peruspalvelutason määrittely perustuu saaristoliikennetyöryhmän kantaan. Jos näin määriteltynä palvelutason katsotaan ylittävän peruspalvelutason (ja lähenevän tavoitetasoa), tai sillä katsotaan olevan kohtuuttomia kustannusvaikutuksia palvelun tuottajalle, tarvitaan liikkumis- ja kuljetustarpeita koskevia lisäselvityksiä peruspalvelutason määrittelemiseksi.

5.7 Rautatieliikenteen peruspalvelutaso

5.7.1 Peruspalvelutason määrittelyn lähtökohdat

Rautatieliikenteen erityispiirre muihin liikennemuotoihin verrattuna on se, että palveluntuottaja on (ainakin toistaiseksi) monopoliasemassa. Toisaalta rautatieliikenteen yhdistää ilmaliikenteeseen se, että liikenne tapahtuu väylänpitäjän ohjauksessa. Palveluntuottaja on hyvin pitkälle riippuvainen väylänpitäjästä, mutta toisaalta palveluntuottajalla on mahdollisuus valita ilman kilpailun uhkaa, missä määrin se hyödyntää käytettävissä olevia väyläpalveluja. Tästä johtuen väyläpalvelujen tasoa ei voi tarkastella täysin irrallaan liikennepalvelujen tuottamisesta.

Väyläpalvelujen palvelutaso muodostuu

- radan kapasiteetista (liikenteenvälityskyvystä),
- radan kantavuudesta ja
- sallitusta nopeudesta.

Jos LVM:n peruspalvelutasotyöryhmän kannan mukaisesti nopeus ei olisi peruspalvelutason kriteeri, jäljelle jäisivät liikenteenvälityskyky ja kantavuus. Peruspalvelutasotyöryhmän raportin liitteessä 1 (Liikkumisen ja kuljettamisen peruspalvelutason turvaavien väyläpalvelujen yksityiskohtaisempi kuvaus) on kuitenkin tästä poikkeava kannanotto. Siinä peruspalvelutasoa on kuvattu myös nopeusrajoituksin.

Henkilöliikenteen palvelutasotekijöitä on kuvattu liikennetyypeittäin seuraavasti (LVM Julkaisuja 48/2002):

Taulukko 4. Rautatieliikenteen henkilöliikenteen liikennetyypit ja palvelutasotekijät.

Liikennetyyppi	Alueellinen laajuus	Matkatyypit	Palvelutasotekijät
Kaupunkirataliikenne	Seutukunta	Kaupunkiseudun työssäkäynti, asiointi, vapaa-ajan liikkuminen	Säännöllisyys Täsmällisyys Esteettömyys
Pääkaupunkiseudun lähiliikenne	Seutukunta	Kaupunkiseudun työssäkäynti, asiointi, vapaa-ajan liikkuminen	Täsmällisyys Esteettömyys
Taajamajunaliikenne	Seutukunta	Taajamien välinen työssäkäynti, liityntä junaan	Luotettavuus Täsmällisyys Esteettömyys
Kiskobussiliikenne	Seutukunta	Harvaan asutun alueen ja pienten taajamien asiointi, liityntä junaan	Luotettavuus Esteettömyys
Kaukoliikenne	Maakunta, valtakunta	Pitkämatkainen liike- ja vapaa-ajan matkailu	Luotettavuus Nopeus Täsmällisyys Esteettömyys

Liikenteen *säännöllisyys, luotettavuus ja täsmällisyys* liittyvät sekä väylänpitäjään että palveluntuottajaan (liikenneoitsijään). Väylänpitäjältä nämä edellyttävät riittävän liikenteenvälityskyvyn tuottamista.

5.7.2 Rataverkko

Rataverkko voidaan jakaa liikenteellisin perustein kolmeen osaan¹³: runkoradat, muut valtakunnallisesti merkittävät radat ja muu verkko, johon sisältyy niin vähemmän liikennöityjä valtion ratoja kuin yksityisradat. Verkon kehittämisen lähtökohdat ovat näissä ryhmissä erilaiset.

- **Runkoverkolla** suuret liikennemäärät sekä raskaan tavaraliikenteen ja nopean henkilöliikenteen vaatimusten yhtaikainen tyydyttäminen edellyttävät radalta korkeaa palvelutasoa ja välityskykyä.
- **Muu valtakunnallisesti merkittävä rataverkko** sisältää erilaisia rataosia, joista osalla tavara- ja henkilöliikenteen yhteensovittaminen on keskeistä, mutta osaa kehitetään pääasiassa tavaraliikenteen tarpeista lähtien.

¹³ Lähde: Alustava suunnitelma ratojen runkoverkon kehittämisestä. RHK 12.10.2005/MK.

- **Muu rataverkko** pidetään liikenteen edellyttämässä kunnossa. Kuitenkin vähäliikenteisimpien ratojen lakkauttamisesta on käynnissä vuoropuhelu Ratahallintokeskuksen ja alueiden kesken.

Ratahallintokeskuksen määrittelemät henkilöliikenteen palvelutasoluokat on esitetty taulukossa 5.

Taulukko 5. Henkilöliikenteen palvelutasoluokat.

Henkilöliikenteen palvelutasoluokat	
H1	Suurin sallittu nopeus yli 140 km/h
H2	Suurin sallittu nopeus 130–140 km/h
H3	Suurin sallittu nopeus 110–120 km/h
H4	Suurin sallittu nopeus enintään 100 km/h
H5	Rataosalla ei ole säännöllistä henkilöliikennettä

Peruspalvelutason määrittelyn lähtökohdaksi määritellyt aluetasot (ks. luku 5.4) eivät liity suoranaisesti (yksiselitteisesti) rataverkon liikennemääräpohjaiseen luokitteluun. Sen sijaan aluetasot voidaan kytkeä henkilöliikenteen palvelutasoluokkiin.

Maakuntakeskuksista H2-verkon ulkopuolella ovat (vuoden 2005 tilanteessa) seuraavat kaupungit:

- Rauma
- Vaasa
- Jyväskylä (Tampere–Orivesi H3)
- Rovaniemi (Koivu–Rovaniemi H3)
- Kajaani (Iisalmi–Kajaani H3)
- Turku (Helsinki–Kirkkonummi H3)

Suurista kaupungeista H1-verkon ulkopuolella ovat seuraavat:

- Oulu (H2)
- Turku (H3 Helsinki–Kirkkonummi)

Pääkaupunkiseudun lähiliikenteen verkolla osuus Helsinki–Kirkkonummi on H3-luokan rataa.

Ehdotettu rautateiden henkilöliikenteen runkoverkko (LVM 48/2005) muodostuu nopean henkilöliikenteen radoista, jotka kattavat maakuntakeskukset lukuun ottamatta seuraavia:

- Vaasa
- Rovaniemi
- Kajaani
- Joensuu
- Rauma
- Porvoo (ei henkilöliikennettä)

Runkoverkkoja koskevan väliraportin mukaan nopean henkilöliikenteen radoille on ominaista vähintään 160 km/h nopeustavoite. Lisäksi väliraportissa todetaan, että "rautateiden runkoverkon kapasiteetin varmistamiseksi tavoitteena on, että tavoitetaan mennessä ovat vähintään kaksoisraiteet kaikilla niillä rataosilla, jotka kuuluvat sekä nopean henkilöliikenteen ratoihin että raskaan tavaraliikenteen ratoihin". Väliraportti ei ota kantaa runkoverkon palvelutasoon käyttäjän (matkustajan) näkökulmasta.

5.7.3 Liikkumisen peruspalvelutason määrittely

Peruspalvelutasotyöryhmän raportin liitteessä 1 rataverkon peruspalvelutasoa on henkilöliikenteen osalta kuvattu seuraavasti:

Rautateiden lähiliikenne pääkaupunkiseudulla (verkko n. 160 km):

- Raideliikenne toimii tehokkaasti osana pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmää
- Asemilla on reaaliaikainen tieto junien saapumisesta.

Rautateiden runkoverkon kuormitetuimmat osuudet (alustavasti noin 2500 km):

- Henkilöliikenteen nopeus 140–200 km/h
- Vilkkaimmilla henkilöliikenteen asemilla ajantasainen matkustajainformaatio.

Muu rautateiden runkoverkko (alustavasti 3000 km; muu valtakunnallisesti merkittävä rataverkko):

- Henkilöliikenteen nopeus 140–160 km/h rataosasta ja kalustosta riippuen.

Em. tavalla määritellyn peruspalvelutason saavuttaminen edellyttäisi huomattavia parannuksia rataverkolla.

Liikkumisen peruspalvelutason määrittely rautatieliikenteessä

Rata on liikennöitävissä säännöllisesti ja ilman muun liikenteen aiheuttamia viivytyksiä. Säännöllisyyteen liittyvät vuoroväli ja vuoromäärä, joille radan kapasiteetti voi asettaa rajoituksia.

Peruspalvelutason mukaiset radan nopeustasot sekä muut peruspalvelutasoon liittyvät tekijät aluetasoinnain:

Aluetasot	Matkojen suuntautuminen	Matka-aika/ matkanopeus	Matka-ajan ennustettavuus Säännöllisyys Täsmällisyys Luotettavuus
Pienet kaupungit ja taajamat	Matkat pienten keskusten välillä sekä matkat maakuntakeskuksiin ja suurille kaupunkiseuduille ja pääkaupunkiseuduille	H3 110–120 km/h	Kapasiteetti kriittisillä rataosilla (liikenteen täsmällisyys)
Maakuntakeskukset	Matkat maakuntakeskusten välillä	H3 110–120 km/h	Kapasiteetti kriittisillä rataosilla (liikenteen täsmällisyys); matkustajainformaatio asemilla
	Matkat maakuntakeskusten ja suurten kaupunkiseutujen välillä	H3 110–120 km/h	Kapasiteetti kriittisillä rataosilla (liikenteen täsmällisyys); matkustajainformaatio asemilla (reaaliaikainen tieto junien saapumisesta)
Suuret kaupunkiseudut (Turku, Tampere, Oulu)	Matkat suurilta kaupunkiseuduilta pääkaupunkiseudulle	H1 >140 km/h	Kapasiteetti kriittisillä rataosilla: riittävän tarjonnan mahdollisuus & aikataulujen mukainen liikennöinti; yhteensovittaminen tavaraliikenteen kanssa (henkilöliikenne etusijalla); matkustajainformaatio asemilla
Pääkaupunkiseutu	Matkat pääkaupunkiseudulla (<i>tulkin</i> : kattaa koko PKS:n lähiliikenteen)	H3 110–120 km/h	Kapasiteetti: riittävän tarjonnan mahdollisuus (nykyinen raidekapasiteetti tyydyttää peruspalvelutason vaatimukset); matkustajainformaatio asemilla
Ulkomaat	Matkat ulkomaille (Pietarin suunta)	H1 >140 km/h	Ks. matkat suurten keskusten välillä

Rautateiden runkoverkon piirissä olevista Väli-Suomen maakuntakeskuksista (Seinäjoki, Jyväskylä, Kuopio) on mahdollista tehdä edestakainen työasiointimatka Helsinkiin (tai päinvastoin) yhden päivän aikana (vrt. lentoliikenne 5.5.3).

Edellä olevassa taulukossa esitettyjen nopeustasojen käyttö edellyttää aina, että liikkuminen voi tapahtua turvallisesti. Liikenneturvallisuuden ja nopeustason keskinäisessä priorisoinnissa liikenneturvallisuus on aina etusijalla.

Kuljetusten peruspalvelutason taustaa

Tavaraliikenteen palvelutasotekijöitä ovat *luotettavuus ja tehokkuus*. Luotettavuus tarkoittaa täsmällistä ja sujuvaa liikennettä. Ratakapasiteettia on oltava tarjolla oikeaan aikaan. Tehokkuus edellyttää riittävää radan kantavuutta koko kuljetusreitillä, sähköistettyä ja automatisoitua rataverkkoa. Kilpailutilanteessa tiekuljetusten kanssa raideliikenteen keskeiset kilpailutekijät ovat luotettavuus ja hinta.

Hintakilpailukyky edellyttää toiminnan tehokkuutta. (Herneoja LVM:n julkaisussa 48/2002 Lähtökohtia peruspalvelutason määrittelylle)

Rataverkon ominaispiirteenä on peruspalvelutason määrittelyn kannalta se, että rataverkko määrittelee liikennekaluston sallitun maksimipainon (johon vaikuttavat akselipaino ja junapituus) päinvastoin kuin tieverkolla, jolla kalustolle on asetettu maksimipaino, ja tieverkon pitäisi olla kunnoltaan sellainen, että sallittua kalustoa voidaan käyttää. Tästä johtuen rautatieliikenteen kuljetuksissa peruspalvelutason konkreettinen määrittely ilman väylänpitäjälle asetettavia teknisiä vaatimuksia on hyvin vaikeaa.

Ratahallintokeskuksen määrittelemät tavaraliikenteen palvelutasoluokat on esitetty taulukossa 6.

Taulukko 6. Tavaraliikenteen palvelutasoluokat.

Tavaraliikenteen palvelutasoluokat	
T1	Suurin sallittu akselipaino 25 tonnia ja suurin sallittu nopeus 60–100 km/h
T2	Suurin sallittu akselipaino 22,5 tonnia ja suurin sallittu nopeus 100 km/h
T3	Suurin sallittu akselipaino 22,5 tonnia ja suurin sallittu nopeus 50-80 km/h
T4	Suurin sallittu akselipaino 20 tonnia ja suurin sallittu nopeus 40 km/h

T2-luokan rataverkko on varsin kattava: se ulottuu mm. kaikkiin maakuntakeskuksiin sekä rajanylityspaikoille.

5.7.4 Kuljetusten peruspalvelutaso

Seuraavassa on esitetty peruspalvelutason määrittely LVM:n peruspalvelutasotyöryhmän raportin mukaisesti runkoverkon ja muun valtakunnallisesti merkittävän verkon osalta. Muiden ratojen osalta määrittely perustuu vähäliikenteisten ratojen tulevaisuus selvitykseen¹⁴.

Määrittelyt asettavat vastoin työlle määriteltäviä lähtökohtia teknisiä vaatimuksia väylänpitäjälle. Ne voidaan korvata muunkaltaisilla määrittelyillä, mutta siinä tapauksessa vastaavaan konkreettiseen peruspalvelutason määrittelyyn on vaikea päästä.

¹⁴ RHK: Vähäliikenteisten ratojen tulevaisuus selvitys. 2005.

Kuljetusten peruspalvelutason määrittely rautatieliikenteessä:

Runkoverkko/kuormitetuimmat osuudet (vastaa LVM:n runkoverkkotyössä vuonna 2005 alustavasti määriteltyä runkoverkkoa):

- *Teollisuuden tärkeimmillä raskaiden kuljetusten reiteillä on 25 tonnin akselipainon kantavuus. Muutoin akselipaino 22,5 tonnia ja nopeus 100 km/h (T2).*
- *Ratapihat ja kohtauspaikat mahdollistavat liikennöinnin 725 m pituisilla junilla.*

Huom!

1. Määrittely jättää auki, mitkä ovat teollisuuden "tärkeimmät raskaiden kuljetusten reitit".
2. Laajempi 25 tonnin akselipainon verkko edustaa tavoitetasoa, ei peruspalvelutasoa (ks. esim. Rataverkko 2020. Radanpidon linjaukset. RHK). Määrittely pitäisi pystyä tekemään ASTAR/Elinkeinoelämän tarpeet -selvityksen tulosten perusteella.

Muu valtakunnallisesti merkittävä rataverkko:

- *Tavaraliikenteessä akselipaino 22,5 tonnia ja nopeus 100 km/h (T2)*

Huom!

Tämä määrittely jättää auki, mitä on "muu valtakunnallisesti merkittävä rataverkko". Mahdollinen määrittely on se, että kyse ei ole kaikkein vähäliikenteisimmistä radoista, joita on käsitelty RHK:n selvityksessä *Vähäliikenteisten ratojen tulevaisuus selvitys* (RHK 2/2005).

Vähäliikenteiset radat:

- *Ei yhtenäistä peruspalvelutason määrittelyä. Palvelutason määrittää liikenteellisiin tarpeisiin perustuva ratojen kunnostus- ja ylläpito-ohjelma vähäliikenteisten ratojen tulevaisuus selvityksessä kuvattujen periaatteiden mukaisesti.*

Edellä olevassa taulukossa esitettyjen nopeustasojen käyttö edellyttää aina, että kuljetukset voidaan hoitaa turvallisesti. Liikenneturvallisuuden ja nopeustason keskinäisessä priorisoinnissa liikenneturvallisuus on aina etusijalla.

5.8 Tieliikenteen peruspalvelutaso

5.8.1 Aluetasot

Eri aluetasoilla (ja niiden välillä) tapahtuvat matkat tehdään tieverkon eri osilla niin, niin että liikkumisen "hierarkia" ei välttämättä vastaa tieverkon hierarkiaa. Seuraavassa taulukossa on kuvattu eri aluetasoilla tapahtuvan liikkumisen kytkenät tieverkon hierarkiaan.

Taulukko 7. Liikkuminen eri aluetasoilla ja tieverkon hierarkia.

ALUETASOT	MATKOJEN SUUNTAUTUMINEN TIEVERKOLLA	Tieverkon osat			
		Valtatiet	Kantatiet	Seututiet	Yhdystiet
		Liikkumisen painopiste verkolla			
Haja-asutusalueet (maaseutu); ajoneuvoliikenne	Matkat haja-asutusalueilla & matkat haja-asutusalueiden ja pienten keskusten välillä	+	+	++	++
Pienet kaupungit ja taajamat	Matkat pienissä kaupungeissa ja taajamissa	Liikkuminen katu- ja taajamatieverkolla			
	Matkat pienten keskusten välillä	++	++	++	
	Matkat pienten ja suurten keskusten välillä	++	++	+	
Maakuntakeskukset; ajoneuvoliikenne	Matkat maakuntakeskuksissa	Kaupunkikohtainen			
	Matkat maakuntakeskusten välillä	++	+		
	Matkat maakuntakeskusten ja suurten kaupunkiseutujen välillä	++			
Suuret kaupunkiseudut	Matkat suurilla kaupunkiseuduilla	Kaupunkikohtainen			
	Matkat suurten keskusten välillä	++			
Pääkaupunkiseutu	Matkat pääkaupunkiseudun ja muiden suurten keskusten välillä	++			
	Matkat pääkaupunkiseudulla	(Määrittely ei oleellinen)			

- ++ = Tieverkon osalla on keskeinen merkitys
 + = Tieverkon osalla on merkitystä
 (+) = Tieverkon osan merkitys on vähäinen

Taulukon keskeinen viesti on, että päätieverkko (valta- ja kantatiet) palvelee liikumista kaikilla aluetasoilla. Sen sijaan seutu- ja yhdysteiden merkitys on niiden verkkohierarkkisen aseman mukaisesti paikallinen tai seudullinen.

5.8.2 Käyttäjän näkökulma

Peruspalvelutason konkretisointi käyttäjän näkökulmasta edellyttää, että tienkäyttäjä voi hahmottaa määrittelyn merkityksen, ts. kun määrittely tehdään verkon osittain, käyttäjällä on oltava edellytykset hahmottaa, millä verkon osalla hän kulloinkin liikkuu. Tästä seuraa, että

- tieverkon luokittelun on oltava tässä yhteydessä riittävän selkeä (yksinkertainen)
- määrittelyn tulee kytkeytyä selkeästi havaittaviin tiejaksoihin (eikä esimerkiksi liikennemääräpohjaiseen luokitteluun)

Toisaalta peruspalvelutason määrittelyn selkeyden vuoksi on tavoiteltavaa, että määrittely perustuu samaan tieverkon luokitteluun liikkumisessa ja kuljetuksissa.

Uusi maantielaki (2005/503) tuo esiin eräitä muita merkittäviä näkökulmia. Hallituksen esityksessä todetaan, että "tienpidon toimin tulisi varmistaa, että liikkuminen ja kuljetukset olisivat mahdolliset koko maan alueella. Tässä tarkoituksessa maantieverkon tulisi tarjota tietty peruspalvelutaso. Siihen sisältyy mahdollisuus päästä yleiselle tielle kohtuulliselta etäisyydeltä ja että vähäliikenteisimmätkin maantiet pidetään yleistä liikennettä tyydyttävässä kunnossa, jotta liikkumis- ja kuljetuskustannukset laajassa ja harvaanasutussa maassa pysyisivät kohtuullisina. Kun maanteitä käytetään mitä erilaisimpiin liikkumistarpeisiin, olisi otettava huomioon eri käyttäjäryhmien erilaiset tarpeet. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä tässä yhteydessä heikoimmassa asemassa olevien ryhmien kuten lasten, vanhusten ja liikuntarajoitteisten tarpeisiin."

5.8.3 Liikennejärjestelmän näkökulma

Tässä työssä tarkastellaan vain valtion tuottamia väyläpalveluja. Kuntien ylläpitämälle katuverkolle ei sen vuoksi määritellä peruspalvelutason.

Pääkaupunkiseudun ja muiden suurten kaupunkiseutujen (Turku, Tampere, Oulu) yleisten teiden verkolle ei määritellä peruspalvelutason. Määrittelyn tulisi tapahtua kunkin kaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelmassa koko liikennejärjestelmän näkökulmasta. Pääkaupunkiseudulla asetelma on selkeä: Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan YTV:n yhtenä tehtävänä on YTV-lain (1996/1269) mukaan "laatia pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmää ja joukkoliikennettä koskevia suunnitelmia ja edistää niiden täytäntöönpanoa".

Muilla kaupunkiseuduilla liikennejärjestelmäsuunnitelmat eivät ole samalla tavoin lakiin perustuvia. Hallituksen esityksessä maantielaksi sen yleisperusteluissa todetaan, että "liikennejärjestelmän suunnittelu on osa pitkän aikavälin yhdyskuntasuunnittelua. Laajimmillaan se on kaikkien liikennemuotojen samanaikaista suunnittelua, jossa tieliikenne on yksi osa-alue. Liikennejärjestelmän suunnittelun tuloksena syntyy liikennepoliittisia päämääriä ja tavoitteita, jotka koskevat liikennetarvetta ja liikennemuotojen työnjakoa, tavoitteellisia liikenneverkkoja, toteuttamisstrategioita ja vaikutusarvioita. Järjestelmäsuunnittelun tulokset ovat tien suunnittelussa erilaisten ohjelmien ja hankekohtaisen suunnittelun lähtökohtana."

LVM:n selvityksessä *Lähtökohtia peruspalvelutasolle* (LVM 48/2002) todetaan, että "sen sijaan tai lisäksi, että eri liikennemuotojen peruspalvelutaso voidaan määrittellä liikennemuodoittain, on syytä tarkastella myös tietyn alueen (oli kyse sitten mistä aluetasosta tahansa) liikennejärjestelmän peruspalvelutasoa kokonaisuudessaan. Tämä johtuu siitä, että liikennemuodot kilpailevat keskenään ja kompensoivat toisiaan. Tätä tapahtuu sekä eri tieliikennemuotojen kesken (henkilöautoliikenne, linja-autoliikenne, kevyt liikenne) että tie- ja raideliikenteen kesken. Toisin sanoen yhden liikennemuodon palvelutaso vaikuttaa toisten liikennemuotojen suhteellisiin kilpailuasemiin ja siten myös kulkutapa- tai kuljetusosuuksiin. Se, millaiset peruspalvelutasot eri liikennemuodoille määritellään, vaikuttaa ratkaisevasti eri liikennemuotojen kilpailuasemiin."

Em. perusteilla tässä työssä ei määritellä maanteiden peruspalvelutasoa myöskään suurilla kaupunkiseuduilla.

Jalankululle ja polkupyöräilylle määritetään peruspalvelutaso niissä tapauksissa, jolloin kevyttä liikennettä voidaan perustellusti tarkastella erillisenä kokonaisuutena. Tässä työssä sovelletuilla aluetasoilla määrittely tehdään haja-asutusalueilla sekä maakuntakeskuksissa.

Matkat ja kuljetukset ovat usein matka- tai kuljetusketjuja, jolloin käyttäjälle tarjottuun palvelutason vaikuttavat kaikki matkan tai kuljetuksen osat. Tähän työhön ei sisälly peruspalvelutason määrittelyä matka- tai kuljetusketjuille, mutta matka- ja kuljetusketjujen ja sitä kautta liikennejärjestelmän näkökulma tulee esiin luvussa 6 käsiteltävissä matkojen ja kuljetusten esimerkkitapausten kautta.

5.8.4 Peruspalvelutasojen määrittelyn kokonaisuus

Taulukossa 8 "Määrittely 1" jne. tarkoittaa, että luvuissa 5.8.5 ja 5.8.6 on esitetty peruspalvelutason määrittely liikkumiselle ja kuljetuksille po. aluetasolla ja tieverkon osalla. Ilman määrittelyä olevat aluetasot: ks. luku 5.8.3.

Taulukko 8. Liikkumisen peruspalvelutason määrittelyn kokonaisuus tieliikenteessä.

	Maan eri osia yhdistävä pää-tieverkko ¹⁵ (Runkoverkko)	Muut päätiet (Valtatiet ja kantatiet)	Kuntakeskusten väliset yhteydet (Seututiet)	Haja-asutusalueiden tieverkko (Yhdystiet)
LIKKUMINEN – AUTOLIIKENNE				
Haja-asutusalueet (maaseutu)	Määrittely 1	Määrittely 2	Määrittely 3	Määrittely 4
Pienet kaupunki-seudut	----- (Liikkuminen pääosin katuverkolla)			
Maakuntakeskukset	Määrittely 5			
Suuret kaupunki-seudut	----- (Liikennejärjestelmän palvelutason määräävä)			
PKS	----- (Liikennejärjestelmän palvelutason määräävä)			
LIKKUMINEN – JALANKULKU JA PYÖRÄILY				
Haja-asutusalueet (maaseutu)	Määrittely 6	Määrittely 7	Määrittely 8	Määrittely 9
Pienet kaupunki-seudut	----- (Liikkuminen pääosin katuverkolla)			
Maakuntakeskukset	Määrittely 10			
Suuret kaupunki-seudut	----- (Liikennejärjestelmän palvelutason määräävä)			
PKS	----- (Liikennejärjestelmän palvelutason määräävä)			
KULJETUKSET				
Haja-asutusalueet (maaseutu)	Määrittely 11	Määrittely 12	Määrittely 13	Määrittely 14
Pienet kaupunki-seudut	----- (Kuljetukset pääosin katuverkolla)			
Maakuntakeskukset	Määrittely 15			
Suuret kaupunki-seudut	----- (Liikennejärjestelmän palvelutason määräävä)			
PKS	----- (Liikennejärjestelmän palvelutason määräävä)			

¹⁵ Runkoverkkotyöryhmän väliraportti (LVM 48/2005): "Runkotiet yhdistävät pääkaupunkiseudun ja valtakunnan suurimmat kaupunkiseudut, pääkaupunkiseudun ja valtakunnan osat sekä useimmat suurista kaupunkiseuduista toisiinsa."

5.8.5 Liikkumisen peruspalvelutaso

Peruspalvelutasotyöryhmän kannan mukaan väylätoiminnan peruspalvelutaso on varmistettu, kun mm. seuraava ehto täyttyy: "Väyläpalvelujen taso mahdollistaa ihmisten, elinkeinoelämän ja alueiden tavanomaisen liikkumisen ja kuljetukset **kaikissa oloissa** myös pitkällä aikavälillä."

Ehtoon sisältyvä tavanomaisen liikkumisen ja kuljetusten mahdollistaminen "kaikissa oloissa" voidaan tulkita maantieteellisesti ja/tai aikaan (ajankohtaan) sidottuna.

Vuoden 2006 alussa voimaan tuleva maantielaki edellyttää, että "maantieverkon tulee tarjota mahdollisuus turvalliseen ja toimivaan liikkumiseen ja kuljettamiseen koko maassa". Toisaalta se edellyttää, että "maantie on pidettävä yleistä liikennettä tyydyttävässä kunnossa. Kunnossapidon tason määräytymisessä otetaan huomioon liikenteen määrä ja laatu, tien liikenteellinen merkitys sekä säätila ja sen ennakoitavissa olevat muutokset, vuorokaudenaika ja muut olosuhteet."

Tästä näkökulmasta voidaan esittää tulkinta, että maantielaki edellyttää alueellisesti kattavia väyläpalveluja. Näin ollen harkinnanvaraista olisi vain peruspalvelutason määrittelyn kannalta keskeinen velvoite pitää maantien "yleistä liikennettä tyydyttävässä kunnossa" ottaen huomioon laissa mainitut tekijät.

Tie voi olla epätyydyttävässä kunnossa osan vuorokautta (talviolosuhteet) tai osan vuotta (kelirikko). Molemmat näkökulmat on otettava huomioon, vaikka kelirikko on huomattavasti oleellisempi tekijä kuljetuksissa kuin liikkumisessa.

Liikkumisen peruspalvelutason määrittely tieliikenteessä – autoliikenne

AUTOLIIKENNE				
	Maan eri osia yhdistävä päätieverkko ¹⁶ (Runkoverkko)	Muut päätiet (Valtatiet ja kantatiet)	Kuntakeskusten väliset yhteydet (Seututiet)	Haja-asutusalueiden tieverkko (Yhdystiet)
Haja-asutusalueet (maaseutu)	<p>Matka-aika: Liikennöitävissä nopeusrajoitusten puitteissa (100 km/h; paikallisista olosuhteista johtuen turvallinen nopeustaso voi olla tätä alhaisempi)</p> <p>Matka-ajan ennustettavuus: Matka-aika täsmällisesti ennustettavissa häiriö- ja kelitilannetta koskevan ajantasaisen informaation perusteella.</p> <p>Liikenteen ohjaus informaatiopalvelut mahdollistavat osaltaan turvalliset pitkämatkaiset kuljetukset (opastus, taukomahdollisuudet)</p>	<p>Matka-aika ja matka-ajan ennustettavuus: Liikennöitävissä ympäri vuoden pääsääntöisesti nopeusrajoitusten puitteissa (80 km/h; maakuntakeskusten välisillä yhteyksillä kesällä 100 km/h; paikallisista olosuhteista johtuen turvallinen nopeustaso voi olla tätä alhaisempi)</p> <p>Talvella liikkumisolosuhteet voivat olla heikkomat kuin runkoverkolla.</p> <p>Ajantasainen informointi häiriö- ja kelitilanteista (alueelliset keliennusteet)</p>	<p>Matka-aika ja matka-ajan ennustettavuus: Liikennöitävissä kesäolosuhteissa pääsääntöisesti perusnopeuden puitteissa (80 km/h); paikallisista olosuhteista johtuen turvallinen nopeustaso voi olla tätä alhaisempi.</p> <p>Talviolosuhteissa matka-aika voi vaihdella kelistä johtuen.</p>	<p>Matka-aika ja matka-ajan ennustettavuus: Tiet ovat liikennekelpoisia ympärivuorokautisesti.</p> <p>Yhdysteillä nopeustaso on yleensä selkeästi alempi kuin seututeillä vaihdellen tien tason mukaan.</p> <p>Matka-aika voi vaihdella kelistä ja tien kunnosta johtuen, mutta työ- ja koulumatkojen kesto on ennustettavissa kohtuullisella tarkkuudella myös talviolosuhteissa.</p>
Pienet kaupunkiseudut	----- (Liikkuminen pääosin katuverkolla)			
Maakuntakeskukset	<p>Matka-aika ja matka-ajan ennustettavuus: Liikennöitävissä nopeusrajoitusten puitteissa; matka-aika voi vaihdella työmatkaliikenteen aikaan</p>			
Suuret kaupunkiseudut	----- (Määrittely liikennejärjestelmäsuunnitelmassa)			
PKS	----- (Määrittely liikennejärjestelmäsuunnitelmassa)			

"Liikennöitävissä nopeusrajoitusten puitteissa", "matka-aika täsmällisesti ennustettavissa" ja vastaavat ilmaisut on tulkittava siten, että palvelutason toteutus talviolosuhteissa, kun hoitotoimenpiteet ovat käynnistyneet.

Edellä olevassa taulukossa esitettyjen nopeustasojen käyttö edellyttää aina, että liikkuminen voi tapahtua turvallisesti. Liikenneturvallisuuden ja nopeustason keskinäisessä priorisoinnissa liikenneturvallisuus on aina etusijalla.

Koska liikkumisolosuhteet liittyvät välittömästi teiden talvihoitoluokkiin, peruspalvelutason määrittelyn kannalta tästä seuraa, että hoitoluokkien määrittely on tulkittava osaksi peruspalvelutason määrittelyä. Käyttäjän näkökulmasta muodostettavasta määrittelystä puolestaan seuraa, että hoitoluokat (tai niiden sovellutus tieverkolla) on määriteltävä niin, että palvelutason (ts. hoitoluokka) ei muutu kes-

¹⁶ Runkoverkkotyöryhmän väliraportti (LVM 48/2005): "Runkotiet yhdistävät pääkaupunkiseudun ja valtakunnan suurimmat kaupunkiseudut, pääkaupunkiseudun ja valtakunnan osat sekä useimmat suurista kaupunkiseuduista toisiinsa."

ken tiejaksoa. ”Tiejakso” on puolestaan tulkittava niin, että se on tienkäyttäjän helposti hahmottama osuus tieverkosta, useimmiten kahden kaupungin (tai Pohjois- ja Itä-Suomessa kaupungin ja kunnan keskustaajaman tai kahden keskustaajaman) välinen tieosuus.

Liikkumisen peruspalvelutason määrittely tieliikenteessä –jalankulku ja pyöräily:

JALANKULKU JA PYÖRÄILY				
	Runkoverkko	Valta- ja kantatiet	Seututiet	Yhdystiet
Haja-asutusalueet (maaseutu)	--- (Jalankulku ja pyöräily rinnakkaisteillä tai muilla verkoston osilla) ¹⁷	Liikenne ja liikkumisolosuhteet koetaan niin turvalliseksi, että koululaisten ¹⁸ itsenäinen liikkuminen on mahdollista koulujen lähialueilta. Liikkuminen jalan ja polkupyörällä on esteetöntä.		
Pienet kaupunkiseudut		Liikenne koetaan niin turvalliseksi, että liikkuminen jalan tai polkupyörällä on mahdollista. Liikkuminen jalan ja polkupyörällä on esteetöntä.		
Maakuntakeskukset				
Suuret kaupunkiseudut		----- (Määrittely liikennejärjestelmäsuunnitelmassa)		
PKS				

Maakuntakeskuksissa kevyen liikenteen peruspalvelutaso on lähtökohtaisesti liikennejärjestelmätason kysymys. Jos maakuntakeskusten yleisiä teitä koskevaan määrittelyyn silti pyritään, lähtökohta yleisten teiden verkkoon liittyvien kevyen liikenteen väyläpalvelujen peruspalvelutason määrittelyssä on seuraava: erillinen kevyen liikenteen väylä on pääsääntöisesti tarpeen, jos maakuntakeskuksissa on tarpeen liikkua jalan tai pyörällä yleisillä teillä. Väylän olemassaolo on kuitenkin tekninen vaatimus, ja siksi hylättävä.

Maakuntakeskuksissa – kuten muuallakin – liikkumiseen liittyvät myös teiden estevaikutukset, jotka ovat osin verkkokysymys, osin myös liikennejärjestelmätason kysymys.

5.8.6 Kuljetusten peruspalvelutaso

Peruspalvelutason määrittelyssä runkoverkkoa tarkastellaan omana kokonaisuutenaan, muita pääteitä (valta- ja kantateitä) omanaan sekä seutu- ja yhdysteitä omina kokonaisuuksina. Tällä tavoin ryhmiteltyyn tieluokittaiseen peruspalvelutason määrittelyyn ei vaikuta kuljetuksen tyyppi tai kuljetettavan tavaran laatu (ks. luku 5.3).

Erityisten kuljetustarpeiden (tai asiakasryhmien tarpeiden) huomioon ottamisessa on kyse LVM:n peruspalvelutasotyöryhmän mukaan erityispalvelutason tarjoamisesta, josta päätetään erikseen. Palvelutasoajattelussa esimerkiksi talvella taaphtuva täsmähoito voidaan liittää erityispalvelutasoon.

¹⁷ Pääteiden kehittämissuunnitelman mukaan (väliraportti 4.5.2005) liittymien määrän vähentäminen merkitsee laajoja rinnakkaistiejärjestelyjä. Rinnakkaistiet osoitetaan yleensä myös kevyen liikenteen käyttöön päätien sijaan.

¹⁸ Määrittely lähtee siitä, että koululaisten itsenäisen liikkumisen ollessa mahdollista myös muille väestöryhmille tarjoutuu mahdollisuus riittävän turvalliseen liikkumiseen.

Kuljetusten peruspalvelutason määrittely tieliikenteessä

	Maan eri osia yhdistävä päätieverkko ¹⁹ (Runkoverkko)	Muut päätiet (Valtatiet ja kantatiet)	Kuntakeskusten väliset yhteydet (Seututiet)	Haja-asutusalueiden tieverkko (Yhdystiet)
Haja-asutusalueet (maaseutu)	<p>Nopeus ja täsmällisyys: Liikennöitävissä täsmällisesti ja turvallisesti kalustolle lain sallimilla nopeuksilla vuodenaajasta riippumatta Ajantasainen informointi häiriö- ja kelitilanteista</p> <p>Kustannustehokkuus & saatavuus: Liikennöitävissä lain sallimalla kalustolla</p> <p>Liikenteen ohjaus ja tienvarjapalvelut mahdollistavat osaltaan turvalliset pitkämatkaiset kuljetukset (opastus, tauko-mahdollisuudet)</p>	<p>Nopeus ja täsmällisyys: Liikennöitävissä pääsääntöisesti kalustolle lain sallimilla nopeuksilla kesäolosuhteissa; talvella turvallinen nopeustaso voi olla tätä alhaisempi; liikkumisolosuhteet voivat olla heikommat kuin runkoverkolla</p> <p>Ajantasainen informointi kelitilanteista (alueelliset keliennusteet)</p> <p>Kustannustehokkuus & saatavuus: Liikennöitävissä lain sallimalla kalustolla</p> <p>Liikenteen ohjaus ja tienvarjapalvelut mahdollistavat osaltaan turvalliset pitkämatkaiset kuljetukset (opastus, tauko-mahdollisuudet)</p>	<p>Täsmällisyys: Ajoaikojen täsmällisyys voi vaihdella talviolosuhteissa. (Tarkemman määrittelyn edellyttämä tietopohja puuttuu.)²⁰</p> <p>Nopeus/sujuvuus: Olosuhteista johtuen edellyttää usein liikennöintiä alemmilla nopeuksilla kuin päätieverkolla (tien geometria, paikalliset liikenneolosuhteet).</p> <p>Kustannustehokkuus & saatavuus: Liikennöitävissä lain sallimalla kalustolla; vuodenaajasta (kelirikosta) johtuvia liikenne-rajotuksia ei ole</p>	<p>Täsmällisyys: Tieverkon kunto ei haittaa kuljetusten ajallista ennustetavuutta kesäolosuhteissa. Ajoaikojen täsmällisyys voi vaihdella talviolosuhteissa. (Tarkemman määrittelyn edellyttämä tietopohja puuttuu.)</p> <p>Nopeus/sujuvuus: Yhdysteillä nopeus ei ole kuljetuksissa määräävä tekijä.</p> <p>Kustannustehokkuus & saatavuus: Liikennöitävissä pääsääntöisesti lain sallimalla kalustolla (paino); runkokelirikosta johtuvat vähäiset poikkeamat ovat mahdollisia.²¹</p> <p>Tiestöllä ei ole painorajotuksia osuuksilla, joilla tarvitaan maa- ja metsätalouden tai energiakuljetuksia ympäri-vootisesti. Runkokelirikkoa ei esiinny säännöllisen raskaan liikenteen reiteillä.</p>
Pienet kaupunkiseudut	---	---	---	---
Maakuntakeskukset	Matka-aika ja matka-ajan ennustettavuus: Liikennöitävissä lain sallimalla kalustolla nopeusrajoitusten puitteissa; matka-aika voi vaihdella työmatkaliikenteen aikaan.			
Suuret kaupunkiseudut	---	---	---	---
PKS	---	---	---	---

Edellä olevassa taulukossa esitettyjen nopeustasojen käyttö edellyttää aina, että kuljetukset voidaan hoitaa turvallisesti. Liikenneturvallisuuden ja nopeustason keskinäisessä priorisoinnissa liikenneturvallisuus on aina etusijalla.

¹⁹ Runkoverkkotyöryhmän väliraportti (LVM 48/2005): "Runkotiet yhdistävät pääkaupunkiseudun ja valtakunnan suurimmat kaupunkiseudut, pääkaupunkiseudun ja valtakunnan osat sekä useimmat suurista kaupunkiseuduista toisiinsa."

²⁰ Määrittelyn tulisi tapahtua ASTARin elinkeinoelämän tarpeita koskevan selvityksen kautta.

²¹ Mahdollinen tulkinta runkokelirikosta johtuville "vähäisille poikkeamille" voi olla esimerkiksi se, että runkokelirikon määrä koko tieverkolla on jatkuvasti laskeva tai ainakaan se ei lisäännä, tai että painorajotukset eivät ylitä tuotantotoiminnan joustomahdollisuuksia.

6 ESIMERKKITAPAUKSET

Peruspalvelutason määrittelyä havainnollistetaan kolmella liikkumiseen ja neljällä kuljetuksiin liittyvällä esimerkkitapauksella:

Liikkuminen:

1. Työasiointimatka maaseudulta kaupunkiin (Tahkovouri–Kuopio; henkilö-auto)
2. Pitkä työmatka pääkaupunkiseudulla (Porvoo–Hki; liityntäliikenne)
3. Työasiointimatka Lieksasta Naantaliin (joukkoliikenne)

Kuljetukset:

4. Ulkomailta laivalla tuleva elintarvikekuljetus; jakelu keskusvaraston ja välivaraston kautta kauppaan (Hki–Vantaa–Oulu–Tyrnävä)
5. Kirjeen matka Pornaisista Inariin
6. Puusta paperiksi ja paperi maailmalle (Keuruu–Jämsänkoski–Rauma)
7. Malmista teräkseksi: malmin kuljetus Ruotsin Luulajasta Raaheen ja jalostetun teräksen kuljetus Raahesta Antwerpeniin

Esimerkki 7 on otettu mukaan osoittamaan, että osa merikuljetuksista ei liity lainkaan valtion ylläpitämällä tie- tai rataverkolla tapahtuviin kuljetuksiin.

Liitteessä 3 olevissa taulukoissa on kuvattu matkan tai kuljetuksen vaiheet siten, että kullakin vaiheella (matkan tai kuljetuksen osalla) on käyttäjän saaman palvelun kannalta yksi vastuutaho (väylänpitäjä ja/tai liikennepalvelun tuottaja).

Esimerkit osoittavat, että varsinkin liikkumisessa hyvin yksinkertaisiltakin vaikuttaviin matkoihin sisältyy väylä- tai liikennepalvelujen tuottamisen kannalta usein hyvin monta osaa ja monta vastuutahoa. Tästä syystä matkan palvelutasoa ei yleensä voi tarkastella vain sen yksittäisten osien kannalta.

Kuljetusketjujen ”yksinkertaisuus” tai ”monimutkaisuus” riippuu siitä, miten kuljetuksia tarkastellaan. Edellä esitetyissä esimerkeissä ”puusta paperiksi ja paperi maailmalle” on itse asiassa kaksi erillistä kuljetusta/kuljetusketjua, joiden välissä tapahtuu puun jalostaminen paperiksi.

Esimerkkitapauksista tehtyjä johtopäätöksiä käsitellään luvussa 8.

7 JATKOTUTKIMUSTARPEET

Tämän työn valmistumisvaiheessa Tiehallinnossa on käynnistynyt kaksi asiaan hyvin läheisesti liittyvää selvitystä, jotka käsittelevät ihmisten liikkumistarpeita ja elinkeinoelämän kuljetustarpeita. On oletettavaa, että nämä selvitykset tuottavat sellaista tietoa, jonka perusteella tämä selvitys tulisi päivittää (ks. luku 8.5).

Työn lähtökohtana ollut oletus, että väyläpalvelujen peruspalvelutaso on jossain suhteellisen lähellä nykyistä palvelutasoa, pitäisi arvioida em. selvitysten tulosten pohjalta. Jos oletus osoittautuu vääräksi, peruspalvelutason määrittely on tehtävä uudelta pohjalta.

Luvussa 5 on peruspalvelutason määrittelyjen yhteydessä esitetty eräitä selkeitä tiedon puutteita, joita tulisi käsitellä em. selvityksissä. Tällaisia tiedonpuutteita ovat tieverkolla erityisesti

- tieverkolla kantateiden ja valtateiden peruspalvelutason erittelyn perusteet
- matka-ajan ennustettavuuden painoarvo alemmalla tieverkolla (seututiet ja yhdystiet)
- maakuntakeskuksissa peruspalvelutason sallima matka-aikojen vaihtelu työmatkaliikenteen aikaan
- vuodenajan vaikutus tarjottavaan palvelutason ja
- suurten kaupunkiseutujen peruspalvelutason määrittelyn perusteet.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

8.1 Peruspalvelutason määrittelyn lähtökohdat ja perusteet

Määrittelyt on tehty aikaisempien selvitysten sekä konsulttien ja ohjausryhmän asiantuntijanäkemyksen pohjalta.

Kyse on merkittävistä väyläpoliittisista linjauksista, jotka vaikuttavat väylälaitosten toimintaan ja edellyttävät siten toteutuakseen LVM:n ja väylälaitosten päätöksiä (ks. luku 8.4 ja 8.5). Tämä puolestaan edellyttää mahdollisimman laajaa yhteiskunnallista keskustelua, johon on mahdollisuus LVM:n *Liikenne 2030* -työn yhteydessä.

Kun peruspalvelutason määrittely perustuu "tavanomaisiin liikkumis- ja kuljetustarpeisiin", peruspalvelutason konkretisointi edellyttää liikkumis- ja kuljetustarpeiden tuntemista. Tämän työn yhteydessä on voitu todeta, että näitä tarpeita ei tunneta kaikilta osin riittävän hyvin. Luvussa 7 on käsitelty asiaan liittyviä jatkotutkimustarpeita.

Lähtöoletuksena on kuitenkin ollut – kuten LVM:n peruspalvelutyöryhmälläkin – että väyläpalvelujen peruspalvelutaso on jossain suhteellisen lähellä nykyistä palvelutasoa.

8.2 Peruspalvelutason konkretisointi

Kun peruspalvelutason konkretisointi tehdään käyttäjälähtöisesti, tästä seuraa välittömästi, että peruspalvelutaso määritellään erikseen kaikille liikennemuodoille ja erikseen liikkumiselle ja kuljetuksille.

Väylien erilaisesta luonteesta, väyläpalvelujen erilaisuudesta sekä väylien ja liikennepalvelujen tuottajien erilaisesta suhteesta johtuen peruspalvelutason määrittely tapahtuu hieman eri tavoin eri liikennemuodoissa.

Peruspalvelutason konkretisointi käyttäjälähtöisesti ilman väylänpitäjälle asetettavia teknisiä vaatimuksia on erittäin haastava tehtävä. Tässä ei ole onnistuttu täydellisesti kaikilta osin. Peruspalvelutason kuvaamisen konkreettisuus käyttäjän näkökulmasta on puolestaan arvioitavissa vasta, kun erityisesti tieliikenteessä on käytettävissä enemmän tietoa käyttäjien liikkumis- ja kuljetustarpeista.

Peruspalvelutason vaikutuksia väylälaitosten toimintaan käsitellään luvussa 8.4 ja prosessia määrittelyjen viemiseksi käytäntöön luvussa 8.5.

8.3 Liikennejärjestelmä; esimerkkejä koskevat johtopäätökset

Liikennejärjestelmä muodostuu valtion ja kuntien sekä yksityisten ylläpitämistä liikenneverkoista (ja terminaaleista yms.) sekä valtion, kuntien ja yksityisten yritysten tuottamista liikennepalveluista. Tässä työssä on tarkasteltu ensisijaisesti valtion tuottamia väyläpalveluja.

Väyläpalvelujen peruspalvelutason määrittelyn logiikka tähtää siihen, että koko liikennejärjestelmälle ja sen kaikille osille voidaan määrittellä peruspalvelutaso. Muussa tapauksessa (eli määrittelyjen kattaessa vain osan järjestelmästä) peruspalvelutason määrittely voi väyläpalvelujen (tai liikennepalvelujen) tuottajien kannalta olla perusteltua, mutta käyttäjälle määrittelyjen merkitys olisi vähäisempi: matka- tai kuljetusketjun palvelutason voi ainakin useissa tapauksissa ajatella perustuvan sen heikoimman osan palvelutasoon. Tällöin matkan tai kuljetuksen muilla osilla toteutuvalla korkeammalla palvelutasolla ei välttämättä ole oleellista merkitystä.

Liikennepalvelujen palvelutaso on monissa matka- ja kuljetusketjuissa ainakin yhtä tärkeä kuin väyläpalvelujen palvelutaso. Tässä työssä on otettu kantaa liikennepalvelujen tasoon vain siltä osin, kuin se on ollut perusteltua osana väyläpalvelujen tasoa. Liikennepalveluja on käsitelty ilmaliikenteessä, vesiliikenteessä saariston yhteysalusliikenteen sekä rautatieliikenteessä.

Tässä työssä on otettu selkeä kanta valtion tuottamien väyläpalvelujen tason määrittelyyn pääkaupunkiseudulla ja muiden suurten kaupunkiseuduilla: peruspalvelutaso tulisi määrittellä näiden kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmissa. Myös muissa suurimmissa maakuntakeskuksissa saattaisi olla perusteltua tarkastella valtion väyläpalveluja (käytännössä tieverkkoa) koko liikennejärjestelmän näkökulmasta.

"Tavanomaisten liikkumis- ja kuljetustarpeitten" määrittely tässä työssä on tehty siten, että peruspalvelutason määrittelyssä ei ole käsitelty yleisilmailua.

8.4 Vaikutukset eri organisaatioiden toimintaan

Yleisesti ottaen peruspalvelutason määrittely käyttäjälähtöisesti ei pääsääntöisesti edellytä periaatteellisia muutoksia väylälaitosten toimintalinjoissa: kyse on ensisijaisesti siitä, minkä tasoisia palveluja tarjotaan verkkojen eri osilla.

Palvelutasopuutteiden – määritellyn peruspalvelutason ja nykyisen palvelutason – kartoitusta ei ole tehty tässä työssä. Yleisesti voidaan todeta, että esimerkiksi tieliikenteessä runkoverkolle määritelty peruspalvelutaso ei toteudu nykytilanteessa. Myöskään rata- ja vesiliikenteessä ei nykyinen palvelutaso vastaa kaikilta osin tässä työssä määriteltyä peruspalvelutasoa.

Luvussa 5.8.5 todetaan tieverkon talvihoidosta, että teiden hoitoluokat (tai niiden sovellutus tieverkolla) on määriteltävä niin, että palvelutaso (ts. hoitoluokka) ei muutu kesken tiejaksoa. "Tiejakso" on puolestaan tulkittava niin, että se on tienkäyttäjän helposti hahmottama osuus tieverkosta, useimmiten kahden kaupungin välinen (tai Pohjois- ja Itä-Suomessa kaupungin ja kunnan keskustaajaman tai kahden keskustaajaman) välinen tieosuus. Tiehallinnon määrittelemissä talvihoidon toimintalinjoissa puolestaan todetaan, että "tiestön hoitotaso pyritään pitämään tienkäyttäjän kannalta riittävän yhtenäisenä tieverkollisilla yhteysväleillä. Hoitorajat sovitetaan liikenteen kannalta loogisiin paikkoihin."

Voimassa olevan luokituksen mukaan tien hoitoluokka voi muuttua myös kaupunkien (tai Pohjois- ja Itä-Suomessa kaupungin ja kunnan keskustaajaman tai kahden keskustaajaman) välisillä osuuksilla. Oleellista käyttäjän näkökulmasta on se, että käyttäjä voi tunnistaa paikan, jossa tien hoidon taso saattaa muuttua. Ilmeisesti näin ei ole kaikissa hoitoluokkien saumakohtissa.

Maanteiden talvihoitoluokat perustuvat tieluokan lisäksi liikennemääriin. Vaikka tienpitäjän kannalta tähän on hyvät perusteet, käyttäjän näkökulmasta liikennemäärä sen sijaan on huono peruste: käyttäjän kannalta ei ole oleellista, kuinka monta muuta käyttäjää samalla väylällä on samanaikaisesti tai esimerkiksi saman vuorokauden aikana.

Merenkululaitoksen omiin väylä- ja väylänhoitoluokituksiin hyvin pitkälle perustuvina peruspalvelutason määritykset eivät muuttaisi oleellisesti laiva- ja veneväylien kehittämistä ja ylläpitoa. Poikkeuksen muodostaa Saaristomeren yhteysalusliikenteelle määritely peruspalvelutason, jonka toteuttaminen ei ole mahdollista nykyisen rahoituksen puitteissa.

Rataverkolla peruspalvelutason määrittelyillä olisi vaikutusta eräisiin kuormiteuimpiin rataosiin, joiden kapasiteetti ei kaikilta osin anna mahdollisuutta kysynnän mukaiseen tarjontaan eikä täsmälliseen liikennöintiin.

Ilmailulaitos toimii liikelaitoksena sitä ohjaavan lainsäädännön puitteissa. Toimintaan liittyy keskeisenä tavoitteena taloudellinen kannattavuus. Peruspalvelutason määrittelyllä ei puututa toiminnan perusteisiin yleisesti eikä toiminnan kannattavuuteen.

8.5 Ehdotus peruspalvelutason konkretisoinnin jatkotoimenpiteiksi

Jotta peruspalvelutason konkretisointi voisi toteutua (a) väylänpidon suunnittelussa ja (b) väylänpidossa, tarvitaan vaiheittain etenevää päätöksentekoa, joka perustana ovat mahdollisesti myös tämän selvityksen viimeistelyn aikaan käynnistyneet liikkumis- ja kuljetustarpeita koskevat selvitykset. Etenemistapa voidaan hahmotella seuraavasti:

- Yhteiskunnallinen keskustelu peruspalvelutason määrittelyistä LVM:n Liikenne 2030 –työn yhteydessä
- Peruspalvelutason kustannusvaikutusten arviointi vuoden 2006 aikana (LVM:n Liikenne 2030 -työssä tai sen rinnalla)
- Peruspalvelutason määrittelyjen päivitys (tarkistus), kun
 - Tiehallinnon ASTAR-selvitykset (ihmisten liikkumistarpeet, elinkeinoelämän kuljetustarpeet) ovat valmistuneet vuoden 2006 lopulla
 - muissa väylälaitoksissa on arvioitu tarve tehdä omalta osaltaan liikkumis- ja kuljetustarpeita koskevia selvityksiä
 - LVM:n Liikenne 2030 -työ on valmistunut vuoden 2006 lopulla
- Vuoden 2006 lopulla tai vuoden 2007 alussa päivitettyjen (tarkistettujen) peruspalvelutason määrittelyjen kustannusvaikutusten täsmentäminen sekä aluekehitysvaikutusten arviointi
- Vuonna 2007 toimintalinjojen tarkistusten valmistelu väylälaitoksissa

Peruspalvelutasomäärittelyjen vieminen käytäntöön edellyttää edellä kuvattujen vaiheiden läpikäymistä sekä niiden jälkeisiä kannanottoja (päätöksiä) LVM:n strategisissa suunnitelmissa (toiminta- ja taloussuunnitelmassa), sekä mahdollisesti myös valtion talousarviossa asettavissa väylälaitosten tulostavoitteissa.

9 LIITTEET

Liite 1:

Peruspalvelutason määrittely – keskeiset käsitteet ja kokemukset muilta hallinnonaloilta

Liite 2:

Peruspalvelutason konkretisointi – liikennesektorilla tehdyt selvitykset

Liite 3:

Peruspalvelutason määrittelyä havainnollistavat esimerkkitapaukset

LIITE 1. PERUSPALVELUTASON MÄÄRITTELY – KESKEISET KÄSITTEET JA KOKEMUKSET MUILTA HALLINNONALOILTA

Johdanto

Valtion hallinnon peruspalvelutason määrittäminen liittyy laajempaan, 1980-luvun alussa Britannian ja Yhdysvalloista liikkeelle lähteneeseen hallinnonkehittämisen ”projektiin”, jonka tarkoituksena on taata kansalaisille laadukkaammat julkiset palvelut pienemmin kustannuksin. Sittemmin *New Public Management* -nimikkeellä kutsuttu hallinnonkehittämismalli on levinnyt laajemmin kaikkiin OECD-maihin muodostaen lähestulkoon kaikkialla hyvän hallinnon paradigman.

Suomessa hallinnon kehittäminen lähti kunnolla vauhtiin Harri Holkerin pääministerikaudella 1987 lähtien, jolloin esiteltiin ensimmäiset sääntelyn purkamisen ja hallinnon hajauttamisen ohjelmalinjaukset. Myöhemmin tulostehokkuuden lisäämisen kuin palveluiden saatavuuden ja laadun parantamisen ja tätä kautta julkisen hallinnon vaikuttavuuden ja tilivelvollisuuden lisäämisen.

Peruspalvelutason määrittelyn kannalta etenkin kokemukset palvelutoumuksista (vrt. Britannian hallinnon Citizen’s Charter ohjelma 1990-luvulla ja Suomen valtionhallinnon laajamittaiset kokeilut) tai laatulupauksista ovat tärkeitä nykyisten palvelutavoitetasojen määrittelyssä.

Tässä muistiossa tarkastellaan suomalaisen julkishallinnon näkökulmasta palvelutasomäärittelyn historiaa sekä viimeaikaisia esimerkkejä muilta hallinnonaloilta. Näiden tarkoituksena on auttaa tiehallintoa määrittämään omia liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutasomittareitaan. Vaikka kaikki esimerkit eivät sellaisenaan sovellu tiehallinnon käyttöön, voidaan niiden kautta oppia palvelutason määrittelyyn ja mittarien rakentamiseen liittyvistä kokemuksista.

Julkisten palveluiden laadun ja palvelutason määrittäminen Suomen valtionhallinnossa

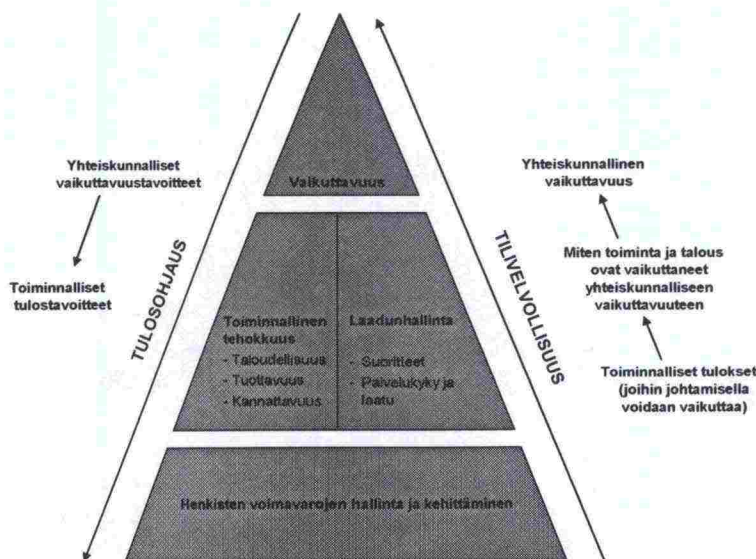
Suomalaisen hallinnon kehittämisen suuntaviivat on määritelty vuoden 1998 valtioneuvoston periaatepäätöksessä (Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta), vuoden 2002 valtion keskushallinnon uudistamista käsittelevän ministerityöryhmän loppuraportissa sekä valtiovarainministeriön viimeaikaisissa tulostehokkuuden kehittämishankkeissa²². Niin

²² Sitovana tulostehokkuuden ohjeistuksena ovat: Laki valtion talousarviosta (423/1988) muutoksen 1216/2003 jälkeen, Asetus valtion talousarviosta (1243/1992) muutoksen 254/2004 jälkeen, valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnasta, TM 0402, 31.3.2004, osittain muutettu TM 0501, 6.4.2005 sekä valtiovarainministeriön ohje valtion tilinpäätöskertomuksen laatimisesta, VM 2/01/2005, 14.1.2005.

ikään valtioneuvoston tuottavuusohjelma omalta osaltaan pyrkii edistämään julkisten palveluiden tuottavuutta ja vaikuttavuutta.

Tulosohjauksen perusmittariston on valtiovarainministeriön ohjeistuksessa koottu alla esitettävän tulosprisman mukaisesti neljään eri osa-alueeseen, jotka ovat henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen, laadunhallinta (sisältäen suoritteet, palvelukyvyyn ja laadun), toiminnan tehokkuus (taloudellisuus, tuottavuus ja kannattavuus) sekä toiminnan vaikuttavuus. Tämän kokonaisvaltaisen mittariston on tarkoitus koota yhteen aikaisemmin hajallaan ollutta tulosmittaristoa ja muodostaa tasapainoitettun tuloskortiston (Balanced Scorecard) tavoin laaja-alainen julkisen palvelun tuloksellisuutta kuvaava suunnittelu-, seuranta- ja raportointijärjestelmä.

Kuvio 1. Tuloksellisuuden kokonaismittaristo: Tulosprisma.



Lähde: Tilinpäätöstyöryhmän raportti "Parempaan tilivelvollisyyteen"

Edellä mainittujen tulosohjauksen kehittämishankkeiden lisäksi myös lääninhallituksen peruspalveluiden arviointi-instituutio sekä valtioneuvoston keskus- ja alue- ja paikallishallinnon toimivuutta käsittelevän selonteon linjaukset sekä valtion alue- ja paikallistason palvelutavoite mittareiden laadintavoitteet tarjoavat hyvän vertailukehittämiskohteet liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutason määrittelyyn.

Lääninhallitusten peruspalveluiden arviointi

Lääninhallituslain (1997/22) 2 §:ään vuonna 2000 tehdyn muutoksen mukaan lääninhallitusten tehtävänä on arvioida asianomaisten ministeriöiden ohjauksessa alueellisesti toimialansa peruspalveluita. Sisäasiainministeriön mukaan arvioinnilla tuotetaan alueellista tietoa peruspalveluista säädösvalmistelua ja valtakunnallista suunnittelua varten. Arviointi parantaa kansalaisen mahdollisuuksia saada taloudellisesti tuotettuja ja laadukkaita peruspalveluja. Lääninhallitukset voivat yhdistää arviointitoiminnassaan eri hallinnonalojen asiantuntemusta ja tuoda esiin poikkihallinnollisia kohteita arvioissaan usean hallinnonalan yhteisen näkemyksen.

Lääninhallituksia ohjaavat ministeriöt määrittävät arvioitavat kohteet. Ohjaavia ministeriöitä ovat sisäasiainministeriö, opetusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Lisäksi lääninhallituksia ohjaavat Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto. Arviointeja on tehty jo vuodesta 1996 lähtien.

Lääninhallitusten arviointikohteena olevilla peruspalveluilla tarkoitetaan lähinnä niitä palveluita, jotka pääasiassa koskevat suurta määrää ihmisiä ja vaikuttavat kansalaisten jokapäiväiseen elämään ja joiden puuttuminen aiheuttaa merkittäviä ongelmia. Tällöin esimerkiksi päivittäistavaroiden saatavuus katsotaan peruspalveluksi. Mukana arvioinneissa on ollut myös valtion palveluiden saatavuuden arviointi.

Arvioinnin keskeisenä lähtökohtana on kuvata palvelujen saatavuutta ottamalla huomioon palvelutarve ja -kysyntä. Arvioinnin kohteena on ollut esimerkiksi liikenneturvallisuus, esiopetuksen toteutuminen, nuorten työpajatoiminta, lasten ja nuorten sosiaalipalvelujen saatavuus, poliisin palvelujen saatavuus, pelastustoimen toimintavalmiusajat, päivittäistavarakauppojen palvelut sekä sähköinen asiointi julkishallinnossa.

Lääninhallitusten arviointikohteista osa arvioidaan vuosittain, jolloin saadaan vertailutietoa useamman vuoden ajalta. Mukana on myös kohteita, joita arvioidaan useamman vuoden välein tai vain kerran.

Lääninhallitusten peruspalvelujen arviointi tuottaa läänikohtaista ja valtakunnallista tietoa väestön elinoloista ja niissä tapahtuvista muutoksista. Peruspalvelujen arvioinnit tehdään soveltuvin osin karttaesittämistä hyväksikäyttäen. Arvioinnin pohjana on ikävakioidut väestötiedot, jolloin kansalaisten tarpeita voidaan tarkastella alueittain.

Peruspalveluiden arviointisuunnitelma laaditaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Tämän tarkoituksena on ollut tuoda arviointeihin pitkäjänteisyyttä ja perustietojen vertailtavuutta. Vuosien 2004–2007 arviointisuunnitelmassa on määritelty hallinnonaloittain keskeiset arviointikohteet sekä joitain poikkihallinnollisia kohteita. Seuraavassa esimerkki liikennepalveluihin liittyvistä arviointikohteista.

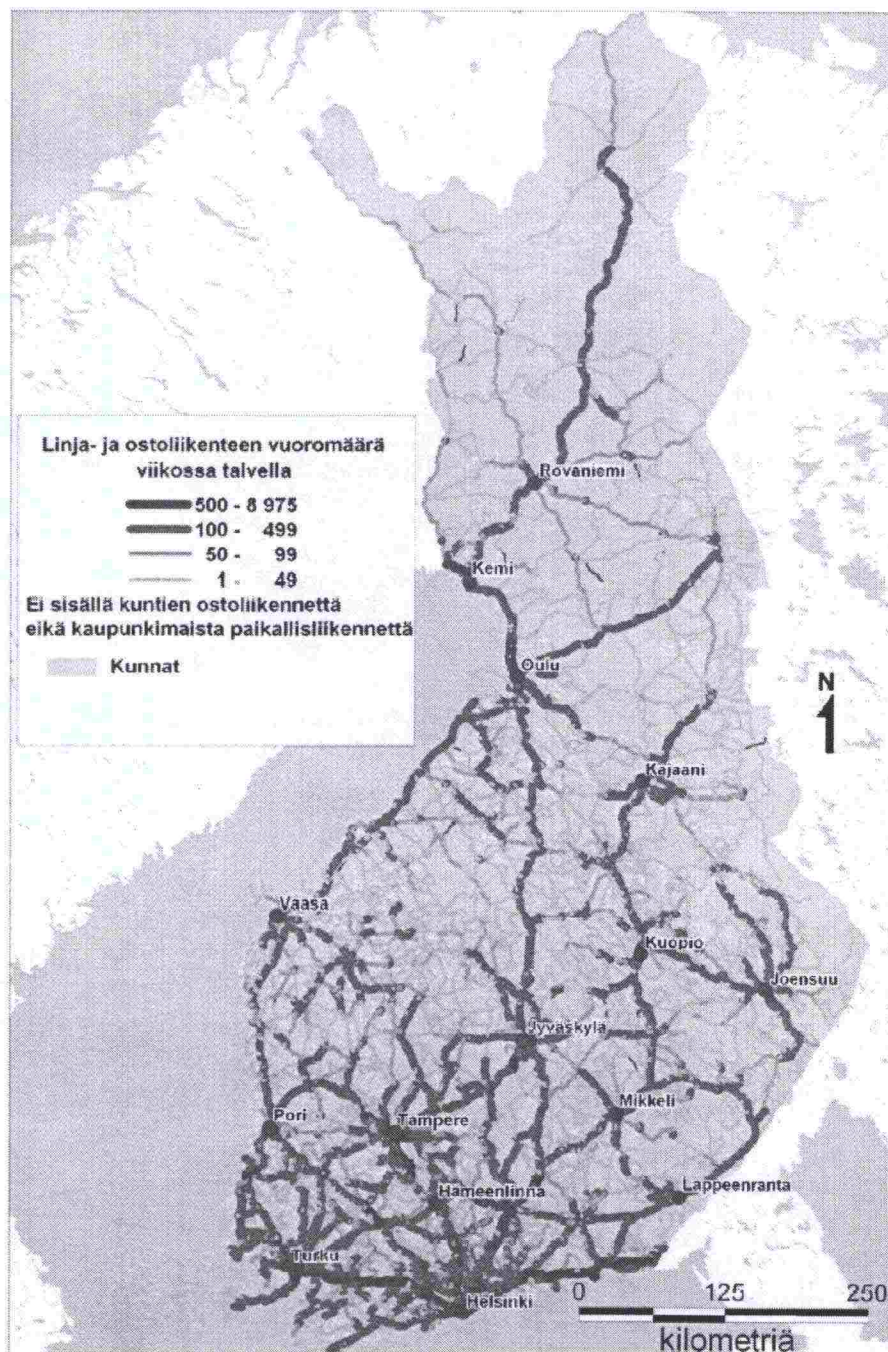
Taulukko 1. Liikennepalveluiden arviointikohteet vuosien 2004–2007 arviointisuunnitelmassa.

Arviointikohteen taso	Arviointikohde	Tarkennus	Aikataulu	Tulosten julkistaminen	Tietolähteet
Valtio, Kunta	Liikennepalvelujen tarjonta ja tarve sekä liikenneyhteyksien riittävyys palveluverkkona		2004 2005 2007	Arviointiraportit	Lääninhallitusten tuottama tilastoaineisto, toimintaympäristöä kuvaavat tiedot Tilastokeskuksesta
Valtio, Kunta	Liikennepalvelujen laatu		2006	Arviointiraportit	Lääninhallitusten tuottama tilastoaineisto, asiakaskyselyt ja haastattelut
Valtio, Kunta	Liikenneturvallisuus (poikkiallinen arviointikohde)		2004 2006	Arviointiraportit	Tielikenteen onnettomuustilastot, kuntien tilannekatsaukset, poliisin tilastot
Valtio, Kunta, KELA	Sosiaali- ja terveystoimen sekä koulutoimen kuljetusten tehokkuus ja kustannukset (poikkiallinen arviointikohde)		2004 2007	Arviointiraportit	Lääninhallitusten liikenneosastojen kuljetuskustannuskysely, SOT-KA-tilasto, opetushallituksen tilastot

Taulukossa on kuvattu arviointikohteen tason lisäksi arviointikriteeri (suunnitelmassa on käytetty termiä kohde) esim. liikennepalveluiden tarjonta ja tarve tai laatu sekä poikkiallinen kohteena liikenneturvallisuus. Lisäksi on kuvattu arviointiaikataulu sekä keskeiset tietolähteet ja raportointiaikataulu.

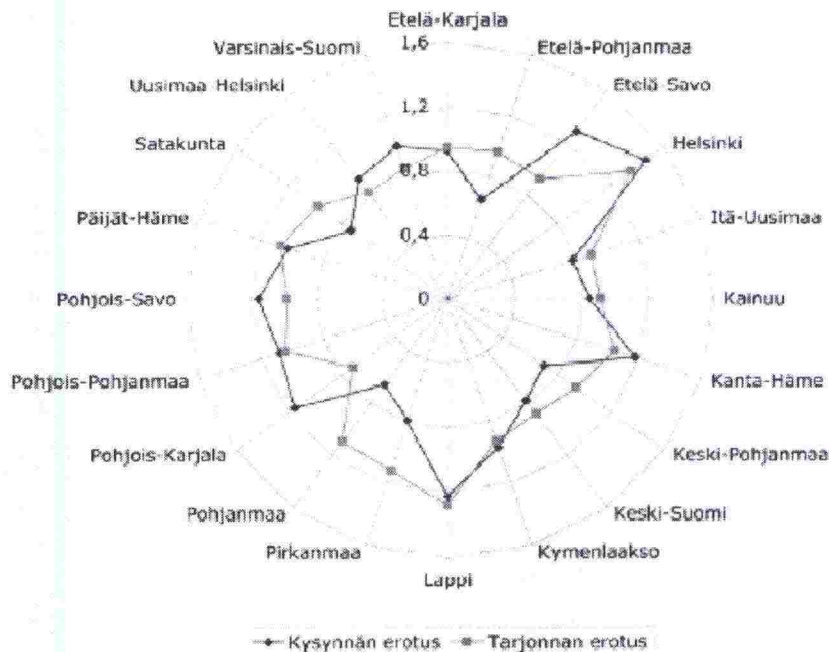
Arviointitulosten raportointia on kehitetty systemaattisesti viimeisten vuosien aikana. Tässä työssä Oulun lääninhallituksella ja maaherra Siuruaisella on ollut keskeinen rooli. Nykyisin raportoinnissa sovellettu karttaformaatti on parantanut raporttien luettavuutta ja sitä kautta myös lisännyt niiden hyödynnettävyyttä. Alla on kuvattu esimerkki liikennepalveluiden hankinnoista.

Kuvio 2. Peruspalveluiden arviointiraportissa esitetyt linja- ja ostoliikenteen vuoromäärät talvella 2004.



Esimerkkikartta auttaa havainnollistamaan liikenteen peruspalveluiden arviointitulosten raportointia. Vastaavia kuvauksia löytyy esimerkiksi nuorten työpajojen alueellisista sijoittumisesta, eri asteen opetusryhmistä, poliisin hälytyspalveluiden kysynnän ja tarjonnan suhteesta maakunnittain (ks. alla) sekä palokuntien keskimääräisistä toimivalmiusajoista pelastustoimialueittain.

Kuvio 3. Esimerkki poliisin hälytyspalveluiden kysynnän ja tarjonnan vertailusta vuoden 2004 lääninhallitusten peruspalveluiden arviointiraportissa.



Vuoden 2004 raportissa esitetään myös liikennepalveluiden osalta läänikohtaisia vertailuja (ks. alla). Vertailujen etu karttaesittämiseen on se, että lukija voi suoraan nähdä alueelliset poikkeamat lukuarvoina ja täten tehdä paremmin itse arvottavia vertailuja tai verrata toteutunutta palvelutasoa johonkin valtakunnalliseen normiin (esim. lainsäädäntö).

Taulukko 2. Esimerkki liikennepalveluiden läänikohtaisen vertailuaineiston esittämisestä.

	Etelä-Suomen lääni	Länsi-Suomen lääni	Itä-Suomen lääni	Oulun lääni	Lapin lääni	Koko maa
Läänien linjaliikenne, milj. km	57,3	59,1	19,2	8,7	7,7	152,0
Läänien ostoliikenne, milj. km	4,1	10,8	8,1	4,5	4,0	31,5
Läänien ostoliikenteen osuus, %	6,7	15,5	29,7	34,1	34,2	17,2
Lupakaupunkien paikallisliikenne, milj. km	92,5	27,8	6,9	8,2	3,2	138,6
Muiden kuntien ostoliikenne, milj. km	1,8	3,0	3,6	1,6	0,6	10,6
Ajokilometrit yhteensä, milj. km	155,7	100,7	37,8	23,0	15,5	332,7
Ajokilometrit/yleiset tiet, km	4669	2698	2375	1821	1710	2482
Ajokilometrit/asukas	74	54	65	50	85	63
Joukkoliikenteen osuus liikennesuoritteesta	0,55	0,60	0,73	0,42	0,74	0,59

Seuraavaksi esitellään parhaillaan eduskunnan käsittelyssä olevan hallintopoliittisen selonteon linjauksia valtion alue- ja paikallistason palvelutavoitteiden määrittelyssä. Lääninhallitusten kohdalla erona peruspalveluiden saatavuuden arviointiin, että omien palvelutavoitteiden määrittelyssä lääninhallitusten tulee keskittyä sellaisiin palveluihin, jotka koskettavat niitä itseään kuntien tuottamien peruspalveluiden sijaan.

Valtion alue- ja paikallistason palvelutavoitteiden määrittely

Hallitus antoi vuoden 2000 marraskuussa eduskunnalle selonteon Aluehallinto 2000 -uudistuksen toteutumisesta (VNS 3/2000). Eduskunta hyväksyi 30.5.2001 selonteon johdosta hallintovaliokunnan mietinnön mukaisen lausunnon, johon sisältyy myös seuraava eduskunnan hyväksymä lausuma:

”Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että eduskunnalle annetaan vuoden 2005 loppuun mennessä kokonaisvaltainen selonteko maamme keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista ottaen huomioon muun muassa Aluehallinto 2000 -uudistuksen toimeenpanoon liittyvät kysymykset ja keskushallinnon uudistaminen, hallinnon tehokkuus, palvelujen saatavuus ja laatu sekä lisäksi johtamisen kehittäminen, henkilöstön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä muut työhön ja työyhteisöön liittyvät kysymykset.”

Tämän seurauksena valtioneuvosto saattoi kevään 2005 aikana loppuun eduskunnalle annettavan hallintopoliittisen selonteon valmistelun. ”Parempaa palvelua – tehokkaampaa hallintoa” nimellä kulkevassa selonteossa arvioidaan hallinnon nykyistä toimivuutta sekä linjataan tulevaisuuden keskeisiä kehittämistarpeita. Yhtenä keskeisenä osana selontekoa on julkisten palveluiden saatavuuden turvaaminen. Tähän pyritään laajan kunta- ja palvelurakenteen uudistustyön avulla sekä asettamalla valtion paikallis- ja aluehallinnolle sitovat alueelliset palveluiden saatavuutta koskevat tavoitteet.

Palvelutavoitteiden määrittelytyö on käynnistynyt sisäasiainministeriön johdolla kevään 2005 aikana. Ensimmäisenä ovat valmistuneet valtion paikallishallinnon palvelutavoitteet, jotka hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmä on hyväksynyt toukokuussa 2005 ja parhaillaan työn alla ovat valtion aluehallinnon vastaavat palvelutavoitteet.

Ministeri Hannes Mannisen mukaan ”palvelutavoitteiden avulla parannetaan palvelujen alueellista saatavuutta ja varmistetaan palvelutason säilyminen myös silloin, kun viranomaisten yksikkökoot suurenevat ja käyttöön otetaan uusia palvelujen tuottamistapoja²³.

Asiakkaan näkökulmasta palvelutavoite on viranomaisen lupaus esimerkiksi käsittelyajan enimmäispituudesta tai odotusajasta palveluun. Asiakkaat voivat seurata palvelujen järjestämistä tavoitteiden mukaisesti ja myös palautteellaan reagoida mahdollisiin puutteisiin. Myös tiedotusvälineet seuraavat tavoitteiden toteutumista, mikä asettaa viranomaiselle julkisuudesta johtuvan paineen tavoitteen saavuttamiseen.

²³ Mannisen puheenvuoro Julkishallinnon palvelutavoitteet -seminaarissa 18.5.2005.

Hallinnon näkökulmasta ohjaavan viranomaisen asettama palvelutavoite on palvelua tarjoavaa virastoa sitova. Palvelutavoitteet kytketään osaksi viranomaisten normaalia ohjausprosessia ja niistä sovitaan kunkin viraston kanssa tulossovimuksissa. Jos asetettuja tavoitteita ei saavuteta, asia käsitellään tulosneuvotteluissa ja sovitaan korjaavista toimenpiteistä seuraavaa vuotta varten. Korjaavia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi muutokset viraston sisäisissä voimavarojen kohdennuksissa, toimintatapojen kehittäminen ja palvelujen tuottamistapojen monipuolistaminen. Vakavissa tai kiireellisissä tapauksissa voi olla tarpeen tehdä erillisiä selvityksiä. Jos tulee ilmi toistuvaa tai vakavaa laiminlyöntiä, jonka vuoksi palvelutavoitteita ei saavuteta, on mahdollista arvioida virkamiehen, lähinnä viraston päällikön tulos- ja virkavastuuta ja ryhtyä tämän arvioinnin edellyttämiin toimiin. (SM 2005²⁴.)

Taulukko 3. Esimerkki poliisin sitovista palvelutavoitteista

	Kriteerit	Tavoitetaso	Alue	Tavoitetason vaihtelu (kihlakuntien keskiarvon)
1) Hälytyspalvelujen saatavuus	1) Kiireellisten A+B tehtävien toimintavalmiusaika keskimäärin minuuttia	18–50 minuuttia Koko maan keski-arvo 21 minuuttia	Kihlakunta	Etelä-Suomen lääni 18–28 minuuttia Länsi-Suomen lääni 18–40 minuuttia Itä-Suomen lääni 18–45 minuuttia Oulun lääni 18–25 minuuttia Lapin lääni 18–50 minuuttia
2) Tutkintapalvelujen saatavuus	2 a) Rikoslakirikosten pl. liikenne-rikokset selvitysaste, %	35–75 % Koko maan keskiarvo 49,7 %	Kihlakunta	Etelä-Suomen lääni 40–55 % Länsi-Suomen lääni 35–60 % Itä-Suomen lääni 55–75 % Oulun lääni 40–70 % Lapin lääni 45–70%
	2 b) Rikoslakirikosten pl. liikenne-rikokset tutkinta-aika, vrk	45–190 vrk Koko maan keskiarvo 100 vrk	Kihlakunta	Etelä-Suomen lääni 80–120 vrk Länsi-Suomen lääni 95–190 vrk Itä-Suomen lääni 45–80 vrk Oulun lääni 80–130 vrk Lapin lääni 90–130 vrk

Valtion paikallistason palvelutavoitteiden kuvauksissa on esitetty erikseen palvelualueet, joita tavoitteenmäärittely koskee sekä kriteerit, joilla palvelutavoitteita arvioidaan. Lisäksi peruspalveluiden arviointiraporteista poiketen paikallistason palvelutavoitteiden kuvauksissa on määritelty myös palvelutasolle konkreettinen tavoitetaso (esim. poliisin hälytyspalveluiden saatavuudelle valtakunnallinen keskiarvo 21 min.). Tämän lisäksi on määritelty erikseen mitä palvelualueetta kulloinkin tarkastellaan sekä se, kuinka paljon alueellista variaatiota sallitaan.

²⁴ Valtion paikallishallinnon palvelutavoitteet 18.5.2005. SM:n raportti.

Arvio nykyisistä palvelutavoitemäärittelyistä

Palvelutavoitteiden konkreettinen määrittely on merkittävä askel kohti asiakaslähtöistä, laadukasta ja tehokasta julkista hallintoa. Samalla se lisää hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä mahdollistaa sen varmentamisen, että kansalaiset saavat tasapuolisesti ja yhtäläisesti palveluita eri puolella maata.

Käytännössä palvelutavoitteiden hyödyllisyys määräytyy yhtäältä sen mukaan kuinka hallinto sitoutuu noudattamaan tavoitteitaan ja tiedottamaan avoimesti toiminnastaan ja toisaalta kuinka kansalaiset ja muut palvelun käyttäjät (esim. yritykset) osaavat vaatia hallinnolta tavoitteiden mukaista palvelua.

Uhkakuvana on kuitenkin se, että palvelutavoitteille käy samoin kuin kävi 1990-luvulla palvelusitoumuksille ja tulostavoitteiden määrittelylle, so. kun niillä ei ollut juridista sitovuutta – eikä sitä kautta toimivaa sanktiointijärjestelmää – jäivät ne yleviksi lupauksiksi, ilman riittävää uskottavuutta. Ainoastaan niillä aloilla, jossa julkisen palvelun rinnalle tuli markkinaehtoista palvelutarjontaa (esim. autokatsastus), on myös julkisella palveluntarjoajalla riittävästi insentiivejä palvelulupausten toteuttamiseen.

Toinen, teknisempi ongelma liittyy nykyisten palvelutavoitteiden määrittelyyn: niissä korostuu liiaksi palvelun tarjontatekijät (palveluyksiköiden määrä, etäisyys, palvelun volyyymi jne.) palvelun tuloksellisuuden ja laadun sijaan. Jatkokossa palvelutavoitteiden tulisi entistä enemmän ottaa huomioon myös palveluun laatuun, tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen liittyviä näkökohtia sekä palvelujen tuottamisen koko arvoketjua nykyisen organisaatio- tai hallinnonalakohtaisen tarkastelun sijaan.

Palvelutasotietoa myös tuloksellisuusraportointiin

Valtionhallinnon tuloksellisuusraportointia on pyritty viime vuosina kehittämään aktiivisesti. Tämä näkyy niin taloussesityksen tuloksellisuus- ja perusteluosioiden tulostietojen vahvistamisessa kuin hallinnonalojen tuloksellisuusraportoinnin kehittämisessä. Uudistetussa tilinpäätöskertomusmenettelyssä pyritään niin ikään antamaan Eduskunnalle kokonaisvaltainen kuva valtionhallinnon tuloksellisuuden kehittämisestä ja varainhoitovuotta koskevien tulostavoitteiden saavuttamisesta.

Jatkossa olisi tärkeää, että myös peruspalvelutasotavoitteiden saavuttaminen kytkettäisiin osaksi tätä tuloksellisuusseurantaa. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan kohdalla tämä merkitsisi väylävirastojen keskeisten palvelutavoitekuvausten sisällyttämistä osaksi tuloksellisuuden kokonaisraportointia. Myös ministeriön kanssa tehtävissä tulossopimuksissa näillä pitäisi olla keskeinen rooli.

LIITE 2. PERUSPALVELUTASON KONKRETISOINTI – LIIKENNESEKTORILLA TEHDYT SELVITYKSET

Tausta

ASTAR-tutkimusohjelman hankkeessa 'Liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutason konkretisointi eri liikennemuodoissa' on tavoitteena määritellä tekijät, joilla peruspalvelutaso voidaan kuvata erityisesti käyttäjän näkökulmasta. Tuloksia hyödynnetään mm. verrattaessa nykytilaa ja peruspalvelutason määrittämää tilaa ja selvitettyä peruspalvelutason saavuttamiseen tarvittavia toimenpiteitä.

Työn pohjana on tässä muistiossa kuvattu taustaselvitys, jossa kootaan yhteen liikennesektorilla (TIEH, LVM) tehdyt selvitykset ja käytännön toteutukset. Palvelutason kuvaus muilla hallinnon aloilla on kuvattu omassa muistiossaan.

Tehtyjä selvityksiä

Peruspalvelutason määrittelyä ja sen sisältöä liikennesektorilla on kuvattu niin Tiehallinnon tutkimusohjelmissa kuin liikenne- ja viestintäministeriön selvityksissä. Seuraavassa on kooste merkittävimmistä selvityksistä.

VAHA-tutkimusohjelma: Liikenteen palvelutason käsitteet

Tienpidon vaikutusten hallinnan tutkimusohjelmassa (VAHA) on palvelutasokäsitettä tarkasteltu eri näkökulmista hankkeessa '**Liikenteen palvelutason määritelmiä, tekijöitä ja mittareita**' (Tiehallinnon selvityksiä 42/2003). Palvelutason on määritelty *ajo- tai liikkumisoloja kuvaavana mittana* ja se kuvaa tienpitäjän tarjoaman väyläpalvelun laatua. Se ei kuitenkaan ole yksiselitteinen käsite vaan sitä voidaan tarkastella useista eri näkökulmista. Palvelutasolle on lisäksi löydetty kolme ulottuvuutta: yhteiskunnallinen, tekninen ja tienkäyttäjän kokema palvelutaso:

- yhteiskunnallinen palvelutaso sisältää liikennepolitiikan ja yhteiskunnan tilanteen kannalta tärkeitä tekijöitä ja perustuu liikennepoliittisten tavoitteiden asettamiseen. Palvelutasotekijöinä ovat teknisen ja tienkäyttäjän näkökulmien lisäksi ulkoiset tekijät kuten liikenneturvallisuus.
- tekninen palvelutaso kuvaa tiellä vallitsevia liikenteellisiä oloja tiettyjen muuttujien kautta. Palvelutasotekijöitä ovat tien fyysiset ominaisuudet, kunto ja toiminnallisuus.
- koettu palvelutaso on tielläliikkujan omiin kokemuksiin perustuva subjektiivinen käsitys siitä, kuinka hyvin väyläpalvelut toimivat. Palvelutasotekijöinä ovat tien ominaisuuksien lisäksi kuljettajan ja ajoneuvon ominaisuudet ja ulkoiset tekijät kuten sää.

Työssä todetaan, että kokonaisvaltaista eri näkökulmat, tienkäyttäjäryhmät, kulkumuodot, tie- ja liikenneympäristöt kattavaa palvelutasomäärittelyä ei voida tuottaa. Tarkastelunäkökulma määrää käytettävän mittarin. Vaikka yksiselitteistä ja kaiken kattavaa palvelutasolukua ei ole olemassa, niin erilaisia mittareita on runsaasti käytettävissä eri näkökulmia ja käyttäjäryhmien intressejä varten.

VOH-tutkimusohjelma: Tieomaisuuden ylläpidon yhtenäinen palvelutaso

Tässä väyläomaisuuden hallinnan (VOH) tutkimusohjelman hankkeessa 'Tieomaisuuden kunnan yhtenäinen palvelutasoluokitus' (Tiehallinnon selvityksiä 32/2004) on tarkasteltu väyläomaisuuden palvelutason käsitettä ja nykyisiä kuntomittareita sekä laadittu suositus eri omaisuuserien yhtenäisestä luokituksesta.

Työn lähtökohtana on, että tieomaisuuden hoidon, ylläpidon ja kehittämisen tarkoituksena on tarjota yhteiskunnalle sen odotusten mukaista palvelutasoa. Yksi palvelutasotekijä on tieomaisuuden (tiet, sillat, varusteet) kunto ja ominaisuudet. Väyläomaisuuden hallinta edellyttää, että tienpitäjä tuntee tieomaisuuden ominaisuuksien yhteyden tienkäyttäjän kokemaan ja yhteiskunnan odottamaan palvelutasoon.

Tieverkon tilasta käytyä keskustelua ja tienpidon tarpeiden perustelua on vaikeuttanut tieomaisuuden erilaiset luokitukset. Tätä parantamaan on työssä laadittu viisiportainen luokitus. Luokitus on seuraava:

- | | |
|---------------------|---|
| (5) Erittäin hyvä: | Uutta vastaava kunto. Ylläpitotarpeita ei ole. |
| (4) Hyvä: | Kunto on hyvä, vaikka normaalia kulumista jo esiintyykin. Ylläpitotarpeita ei ole. |
| (3) Tyydyttävä: | Tyydyttävä kunto. Tarvitaan yleensä kunnan tehostettua seurantaa, ja yksittäisiä ylläpito-toimia saattaa olla perusteltua tehdä. |
| (2) Huono: | Korjausta vaativa kunto. Kestävän tienpidon kannalta oikea ylläpito- ja peruskorjaustoimenpiteiden toteutushetki. |
| (1) Erittäin huono: | Heikko, ei enää hyväksyttävissä oleva kunto. Aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia niin tienpitäjälle kuin tienkäyttäjille. Kukin luokka on määritelty erikseen teknisestä, tienkäyttäjän ja yhteiskunnan näkökulmasta. |

Työtä on jatkettu VOH'in hankkeessa 'Tieomaisuuden yhtenäinen kunto-luokitus', jossa on laadittu luokittelukriteerit teille, sorateille, silloille ja kevyen liikenteen väylille. Luokitus on yhtenäinen tienpitäjän teknis-taloudellisesta näkökulmasta ja on muodostettu heijastamaan kestävästä tienpidosta. Luokituskriteereihin vaikuttavat tienpitäjän kustannukset, tienkäyttäjälle tarjottava palvelutaso, tien merkitys ja liikenteen määrä, nopeustaso, yhteiskuntataloudelliset analyysit sekä kokemukseen perustuva näkemys tienpidosta.

ASTAR-tutkimusohjelma: Koettu palvelutaso

Asiakasryhmien tarpeet -tutkimusohjelmassa (ASTAR) on käynnissä hanke 'Päivittäisen tieliikenteen koettu palvelutaso', jossa selvitetään tienkäyttäjien kokemuksiin ja odotuksiin perustuvia laatuvaatimuksia tärkeimpien päivittäiseen liikkumiseen vaikuttavien tienpitotekijöiden osalta. Työssä myös kuvataan miten tienkäyttäjien kokema laatutaso voidaan esittää nykyisin käytössä olevilla tien teknistä kuntoa kuvaavilla mittareilla.

Yhtenä työskentelymuotona on empiirinen tutkimus, jossa ajopaneelien avulla sidotaan tekninen laatutaso ja koettu palvelutaso yhteen. Tavoitteena on saada tietoa siitä, kokeeko asiakas tienpidon tason yhtä hyvänä kuin se teknisten mittareiden mukaan on. Tämän perusteella määritetään laatutasoa mittaavien tekijöiden avulla tienkäyttäjän alimman hyväksymä taso ja tavoitteet.

Työ on vielä käynnissä ja valmistuu toukokuussa 2006.

LVM: Tien- ja radanpidon kriittiset palvelutasotekijät

Tämä on taustaselvitys kappaleessa 2.6 kuvattuun LVM:n tie- ja rataverkon palvelutasoraporttiin. Työssä (Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 47/2002) on ensin määritelty tien- ja radanpitoon liittyviä tarkastelunäkökulmia edustavat intressiryhmät, kartoitettu näiden ryhmien tarpeet ja määritetty palvelutasotekijöiden merkitys eri intressiryhmien kannalta. Lopuksi on tärkeimpien palvelutasotekijöiden yhdistelmänä määritelty peruspalvelutaso tie- ja rataverkolla sekä katu- ja taajamatieverkolla ja lähiliikenneadoille.

Tienpidon kannalta kriittiset palvelutasotekijät ovat

- päätieverkolla sujuvuus, kustannustehokkuus, täsmällisyys
- katu- ja taajamaverkolla saavutettavuus, turvallisuus, sujuvuus, täsmällisyys
- alempiasteisella tieverkolla saavutettavuus

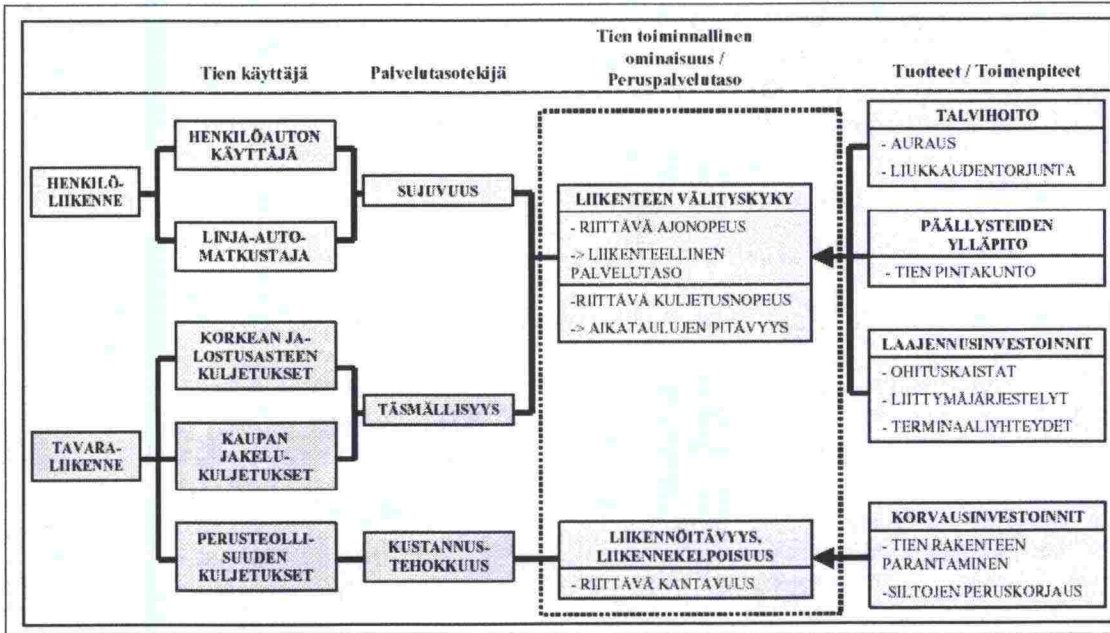
Radanpidon kannalta kriittiset palvelutasotekijät ovat

- vilkasliikenteisellä rataverkolla sujuvuus, kustannustehokkuus
- lähiliikenneadoilla sujuvuus
- vähäliikenteisellä rataverkolla kustannustehokkuus

Väylän omistajan ja yhteiskunnan kannalta kriittiset palvelutasotekijät ovat

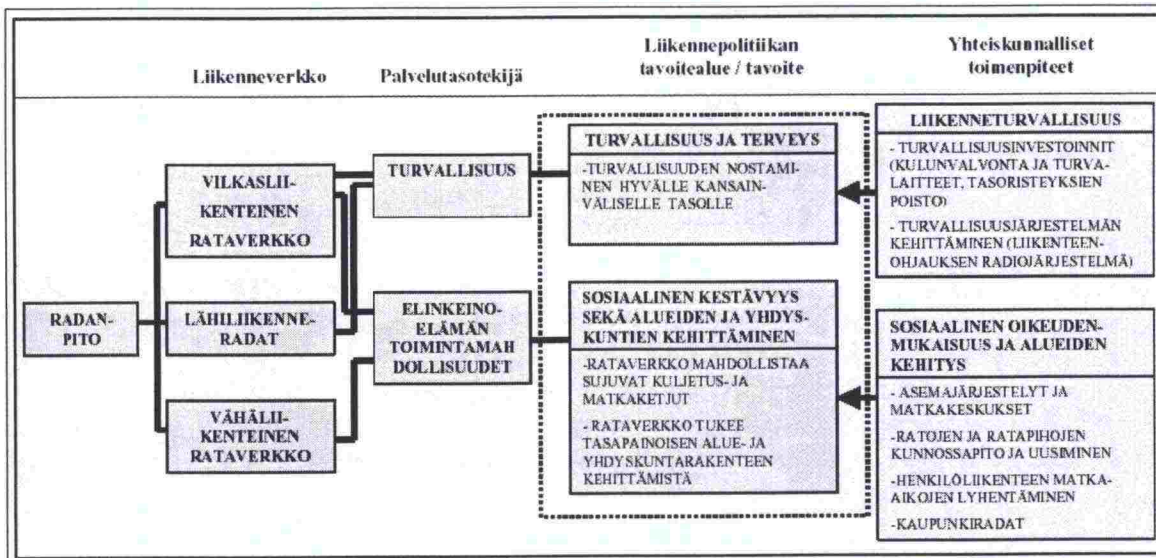
- väylän omistajan kannalta taloudellinen hoito ja ylläpito tieverkolla ja rataverkolla
- yhteiskunnan kannalta elinkeinoelämän toimintamahdollisuudet, väestön liikkumismahdollisuudet, liikenneturvallisuus

Esimerkkinä palvelutasotekijöistä ja peruspalvelutasosta on alla oleva kuva päätieverkolta. Vastaavat määritykset on tehty myös katu- ja taajamatieverkolla, alempiasteiselle tieverkolla, vilkasliikenteiselle rataverkolla, vähäliikenteiselle rataverkolla sekä lähiliikenneadoille.



Kuva 1. Päätieverkon palvelutasotekijät ja niistä johdettu peruspalvelutaso.

Työssä on liikkumisen ja kuljetusten tarpeiden lisäksi tarkasteltu myös yhteiskunnallisia tavoitteita ja yhteiskunnan liikenneväylien pitoon kohdistuvia tarpeita. Näistä on johdettu väylän omistajan ja yhteiskunnan kannalta kriittiset palvelutasotekijät. Esimerkkinä alla on yhteiskunnan kannalta tärkeät radanpidon palvelutasotekijät.



Kuva 2. Yhteiskunnan kannalta kriittiset radanpidon palvelutasotekijät sekä niihin liittyvät liikennepoliittiset tavoitteet ja toimenpiteet.

LVM: Lähtökohtia tie- ja rataverkon peruspalvelutason määrittämiseksi

Myös tämä raportti (Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 48/2002) on taustaselvitys LVM:n peruspalvelutasotyöryhmän mietinnölle (kpl 2.6). Työssä on mm. selvennetty peruspalvelutason käsitteen sisältöä ja yhteyksiä sekä tarkasteltu palvelutasoa käyttäjien, omistajan ja yhteiskunnallisten tavoitteiden näkökulmasta.

Tarve peruspalvelutason määrittelylle on syntynyt liikkumisen sosiaalisesta ja alueellisesta tasa-arvosta. Huolena on ollut syrjäisten ja harvaanasuttujen alueiden asukkaiden epätasa-arvoinen asema suhteessa tiheimmin asuttujen ja menestyvämpien alueiden asukkaisiin sekä vanhusten ja liikuntaesteisten asema. Väestö keskittyy yhä enemmän kasvukeskuksiin eikä vähenevän väestön alueiden liikenneinfrastruktuuria voida ylläpitää ja kehittää kysyntään perustuvien kriteerien. On tullut tarve määrittää taso, joka vähintään pitää tarjota liikenteen kysynnästä riippumatta. Pelkkä liikenteen kysyntään perustuva ylläpito ja kehittäminen johtaisivat vähenevän väestön alueilla entistä huonompaan palvelutason.

Peruspalvelutasoa tulisi tarkastella myös koko liikennejärjestelmätasolla. Eri liikennemuodot voivat kompensoida toisiaan, jolloin niillä ei ole kiinteää palvelutasoa. Esimerkiksi suurilla kaupunkialueilla, joissa on hyvä joukkoliikennejärjestelmä, ei henkilöautoliikenteen palvelutason tarvitse olla niin hyvä kuin siellä, missä muita vaihtoehtoja ei ole.

LVM: Tie- ja rataverkon peruspalvelutaso

LVM:n työryhmä on määritellyt peruspalvelutasoa tammikuussa 2003 julkaisussa mietinnössä 'Liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutaso tie- ja rataverkolla' (Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 2/2003).

Työryhmän tehtävänä oli määritellä palvelutaso, joka tasapuolisen alueellisen kehityksen turvaamiseksi vähintään tarvitaan (=peruspalvelutaso). Työn lähtökohtana on ollut ihmisten, elinkeinoelämän ja alueiden tarpeet sekä yhteiskunnalliset reunaehdot (ympäristö, turvallisuus, jne.).

Lainsäädännöstä ei peruspalvelutason määrittelylle löytynyt lähtökohtia. Väyläpalvelujen riittävä taso ja toimiva liikenne ovat kuitenkin edellytys sille, että lakisääteiset peruspalvelut ovat kansalaisten saatavilla.

Peruspalvelutaso määriteltiin seuraavasti: *Väylätoiminnan peruspalvelutaso mahdollistaa alueiden ja yhteiskuntien kehityksen tyydyttämällä väestön, elinkeinoelämän ja alueiden toimintojen edellyttämät tavanomaiset liikkumisen ja kuljetustarpeet kestäväällä tavalla.* Koska väyläpalvelujen kysynnässä on alueellisia eroja, on peruspalvelutaso maan eri osissa erilainen.

Peruspalvelutason lisäksi työryhmä on kuvannut erilaiset palvelutasoluokat (kuva 3).



Kuva 3. Liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutasot.

Työryhmä käsitteli liikennejärjestelmää kokonaisuutena, mutta määritteli peruspalvelutason vain yleiselle tieverkolle ja rataverkolle. Perusteluina oli:

- *lentoliikenteen* ongelmat eivät liity väyläpalveluihin vaan itse lentoliikenteeseen ja sen kannattavuuteen
- *vesiliikenteen* merkitys maan sisäisessä liikenteessä on vähäinen
- *katuverkon* palvelutasoa ei ole selvitetty, koska peruspalvelutaso on tarkoitettu käytettäväksi valtion väyläpalvelujen tulosoajauksessa
- *yksityisteiden* tilasta ja liikennetarpeista ei ole riittävän hyvää tietoa. Yksityisteitä on käsitelty osana pienväyläverkkoa.

Työssä on laskettu myös rahoitustaso, jolla pystytään turvaamaan liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutaso. Peruspalvelun mahdollistavia väyläpalveluja ovat perusväylänpito (hoito, ylläpito, liikenteen hallinta, korvausinvestoinnit ja akuutit laajennusinvestoinnit) ja liikenneverkon kehittäminen (liikkumis- ja kuljetustarpeiden varmistaminen pitkällä aikavälillä).

Työryhmä on määritellyt peruspalvelutason kriteereitä, mutta ne ovat hyvin käsitteellisellä tasolla, malliin 'toimivat työmatkayhteydet', 'turvalliset koulumatkat', 'kuljetusten kustannustehokkuus' jne. Näiden konkretisointi ja sen perusteella lasketun nykytilan ja tavoitetilan määrittely onkin tämän ASTAR-hankkeen tavoitteena.

Käytännön sovellus: Keski-Suomen liikennejärjestelmäsuunnitelma

Keski-Suomen liitto on vuonna 2003 teettänyt Keski-Suomen liikennejärjestelmäsuunnitelman. Sen avulla haettiin esitystä liikennejärjestelmän eri osaluokkien kehittämistoimenpiteistä ja kehittämishankkeiden priorisoinnista. Mukana on koko liikennejärjestelmä eli tie-, rautatie-, ilma- sekä vesiliikenne.

Suunnitelmassa on kuvattu liikennejärjestelmän peruspalvelutaso Keski-Suomessa: *tavoitteena on turvata ihmisten jokapäiväiset liikkumistarpeet sekä perusteellisuuden, elintarviketeollisuuden ja kaupan kuljetusten sujuvuus.* Peruspalvelutaso oli määritelty tavoitteelliseksi eli sen saavuttaminen edellytti useimmissa kunnissa liikennejärjestelmän kehittämiseen tähtäviä toimenpiteitä.

Suunnitelmassa on kuvattu palvelutasotavoitteet käyttäjäryhmittäin (koululaiset, työssäkävijät, yms.) liikennejärjestelmän käyttäjän näkökulmasta. Lisäksi elinkeinoelämän kuljetuksia oli tarkasteltu erikseen. Peruspalvelutason tavoitteet oli vielä ryhmitelty paikallisen tason, seudullisen tason ja maakunnallisen tason tavoitteisiin. Esimerkkinä joukkoliikenteessä tehtävät koulumatkat maakunnallisella tasolla: *kuntakeskuksista on liityntäyhteydet vähintään perjantai- ja sunnuntai-illan juniin tai pikavuoroihin.*

Raportissa on konkreettisesti esitetty toimenpideohjelma Keski-Suomen liikennestrategian mukaisen peruspalvelutason ja tavoitetason toteuttamiseksi.

Työssä on esitetty myös esimerkkitapauksena peruspalvelutason toteuttaminen Pihtiputaan kunnassa (toimenpiteet, kustannukset) koko liikennejärjestelmän osalta.

Yhteenveto

Tehdyt selvitykset ja sovellukset antavat hyvän lähtökohdan peruspalvelutason konkretisoinnille. Selvityksissä on kuvattu peruspalvelutaso-käsitteen taustat ja raamit hyvinkin tyhjentävästi. Samalla tulee esille peruspalvelutason konkretisointiin liittyvä vaikeus ja haaste: peruspalvelutaso ei ole yksiselitteinen käsite vaan siihen liittyy monia ulottuvuuksia ja tarkastelunäkökulmia. Haasteen konkretisoinnille tuo myös palvelutason tarkastelu liikennejärjestelmätasolla, jolloin pitää huomioida eri liikennemuotojen keskinäinen kompensointi.

LIITE 3. ESIMERKIT MATKA- JA KULJETUSKETJUISTA

1. Kuopiolaisen insinöörin paluumatka helmikuussa seminaarista Tahkovooresta Kuopion Petoseen; matkalla saatto lentoasemalle, lapsen nouto päiväkodista (henkilöauto)

Matkan osa	Verkon osa	Peruspalvelutason määrittely ²⁵	Vastuutaho	Huomautukset
Lähtee Tahkovooresta ja ohittaa Nilsiän keskustan...	Yhdystie 5775 Seututie 569	Tie liikennekelpoinen ympäri- vuorokautisesti; matka-aika voi vaihdella kelistä ja tien kunnos- ta johtuen Talviolosuhteissa matka-aika voi vaihdella kelistä johtuen	Tiehallinto	Lähtee Tahkovooresta klo 15.00; varautuu huonosta kelistä johtuvaan hitaampaan matkantekoon
... ja jatkaa kohti Siilin- järveä;	Kantatie 75	Liikennöitävissä pääsääntöi- sesti nopeusrajoitusten puit- teissa (80 km/h); paikallisista olosuhteista johtuen turvallinen nopeustaso voi olla alhaisempi	Tiehallinto	Matka-ajan ennustettavuus edellyttää huonossa kelissä ajantasaisen alueellisen keli- informaation hyödyntämistä
ajaa Siilinjärven kes- kustan kautta...	Katu	---	Kunta	Lentokentälle pohjoisesta johtava tie on yhdystie; verk- kohierarkia ei vastaa tien merkitystä liikkumisketjussa (talvihoitoluokka II).
... kohti Kuopion lento- asemaa...	Seututie 559 Yhdystie 16330	Tie liikennekelpoinen ympäri- vuorokautisesti; matka-aika voi vaihdella kelistä johtuen	Tiehallinto	Lentoasemalla viimeistään klo 16.15 (lento Helsinkiin klo 16.40)
... ja jättää kollegan lentoasemalle;	Lentokenttäalue	---	Ilmailulaitos	
jatkaa matkaa kohti Kuopiota...	Seututie 562 Valtatie 17	Talviolosuhteissa matka-aika voi vaihdella kelistä johtuen Liikennöitävissä pääsääntöi- sesti nopeusrajoitusten puit- teissa (talvella 80 km/h)	Tiehallinto	
... ohi Kuopion keskus- tan...	Valtatie 5; runkoverkko	Liikennöitävissä nopeusrajoit- usten puitteissa (paitsi Kuopi- on keskustan kohdalla, jossa matka-aika voi vaihdella työ- matkaliikenteen vuoksi)		Matka ajoittuu työmatkaliiken- teen aikaan; varauduttava matkanopeuden hidastumi- seen
... ja siirtyy Petosessa katuverkolle hakeak- seen ensin lapsen päi- väkodista...	Katuverkko	---	Kunta	Päiväkodin luona viimeistään klo 17.00
... jonka luota jatkaa matkaa kotiinsa.				

²⁵ Määrittelyjä on tiivistetty; määrittelyt on esitetty kokonaisuudessaan luvussa 5.

2. Porvoolaisen kirjanpitäjän työmatka helmikuussa Helsinkiin Töölöön (liityntäliikenne ja joukkoliikenne PKS:lla); kokous klo 8.30

Matkan osa	Verkon osa; kulkumuoto	Peruspalvelutason määrittely	Vastuutaho	Huomautukset
Lähtee omalla autolla Porvoon Kerkkoon kylästä yksityistietä...	Yksitystie <i>Henkilöauto</i>	---	Tiehoitokunta	Tiehoitokunta päättää tien auruudesta
...jatkaen matkaa...	Yhdystie 1601 Kantatie 55	Tie liikennekelpoinen ympäri- vuorokautisesti; matka-aika voi vaihdella kelistä ja tien kunnos- ta johtuen Liikennöitävissä pääsääntöises- ti nopeusrajoitusten puitteissa; paikallisista olosuhteista johtu- en turvallinen nopeustaso voi olla alhaisempi	Tiehallinto	Matka-ajan ennustettavuus edellyttää huonossa kelissä ajantasaisen keli-informaation hyödyntämistä
... Porvoon moottoritiel- le;	Valtatie 6; runkoverkko	Liikennöitävissä nopeusrajoitus- ten puitteissa; matka-aika täs- mällisesti ennustettavissa		
jatkaa Kehä III:lle ja edelleen Itäväylää Itä- keskukseen;	Kantatie 50 Seututie 170 <i>Henkilöauto</i>	--- (Pääkaupunkiseutu)		Peruspalvelutason määrittely liikennejärjestelmätason ky- symys; ei määritellä tämän työn yhteydessä
ajaa metron liityntä- pysäköintilaitokseen, jonne pysäköi auton- sa...	Katuverkko, yksityinen tila; <i>Henkilöauto</i>	---	Kunta/ kiinteistön- omistaja	
... ja kävelee metro- asemalle...	Yksityinen tila <i>Jalankulku</i>	---	Kiinteistön- omistaja	
... ja nousee kohti kes- kustaa menevään met- rojunaan...	<i>Metro</i>	---	Kunta	
... poistua metros- ta Rautatien torin ase- malla, josta kävelee lähimmälle raitiotie- pysäkille;	Yksityinen tila, katuverkko <i>Jalankulku</i>	---	Kunta/ kiinteistön- omistaja	
nousee linjan 10 raitio- vaunuun ja ajaa Töölön hallille, josta...	Katuverkko <i>Raitiovaunu</i>	---	Kunta	
... kävelee työpaikalleen Savilankadulle.	Katuverkko <i>Jalankulku</i>	---	Kunta/ kiinteistön- omistaja	

3. Lieksalaisen opettajan matka täydennyskoulutukseen Naantaliin (joukkoliikennematka eri liikennevälineillä)

Matkan osa	Verkon osa; kulkumuoto	Peruspalvelutason määrittely	Vastuutaho	Huomautukset
Kävelee Lieksan Kylänlahdesta kotoaan lähimmälle bussipysäkille ja...	Yhdystie 5261 <i>Jalankulku</i>	Liikkuminen jalan ja polkupyörällä on esteetöntä	Tiehallinto	Esteettömyyteen vaikuttaa tässä tapauksessa lähinnä lumen aeraus
...nousee Lieksan keskustaan menevään bussiin;	Yhdystie 5261 Kantatie 73 <i>Linja-auto</i>	Tie liikennekelpoinen ympäri- vuorokautisesti; matka-aika voi vaihdella kelistä ja tien kunnos- ta johtuen Liikennöitävissä pääsääntöises- ti nopeusrajoitusten puitteissa (80 km/h); paikallisista olosu- hteista johtuen turvallinen nope- ustaso voi olla alhaisempi	Tiehallinto (liikennöitsijä)	Bussi lähtee klo 7.20 Alueellinen informaatio keliti- lanteesta auttaa liikennöitsijää varautumaan kelitilanteeseen Saapuu Lieksaan klo 7.35
vaihtaa Lieksan kes- kustassa Joensuuhun menevään bussiin, ...	Katuverkko Kantatie 73 Valtatie 6 <i>Linja-auto</i>	--- Liikennöitävissä pääsääntöises- ti nopeusrajoitusten puitteissa; paikallisista olosuhteista johtu- en turvallinen nopeustaso voi olla alhaisempi; Joensuun kau- punkiseudulla matka-aika voi vaihdella työmatkaliikenteen aikaan Liikennöitävissä pääsääntöises- ti nopeusrajoitusten puitteissa (talvella 80 km/h)	Kunta Tiehallinto (liikennöitsijä)	Bussi Joensuuhun lähtee klo 8.00 Joukkoliikenteen palvelu- tasoon vaikuttavat liikennöitsi- jä sekä (tapauskohtaisesti) läänihallitus liikennepalvelu- jen ostajana (ja LVM rahoitta- jana)
...nousee Joensuun linja-autoasemalla bus- sista ja kävelee lento- kenttäbussin pysäkil- le,...	Katuverkko <i>Jalankulku</i>	---	Kunta	Bussi Joensuussa klo 9.45
...nousee lentokenttä- bussiin, joka lähtee kohti lentokenttää...	Katuverkko Valtatie 17 Seututie 501 <i>Linja-auto</i>	--- Liikennöitävissä pääsääntöises- ti nopeusrajoitusten puitteissa (talvella 80 km/h) Talviolosuhteissa matka-aika voi vaihdella kelistä johtuen	Kunta Tiehallinto (Liiken- nöitsijä)	Lentokenttäbussin lähtö klo 9.55
...poistuu Joensuun lentoasemalla ja käve- lee sisään terminaaliin ja edelleen lentokonee- seen,...	Lentoasema- alue <i>Jalankulku</i>	Matkustajien läpimenoaika len- tokoneeseen on kohtuullinen	Ilmailulaitos	Myös lentoyhtiön palvelut vai- kuttavat läpimenoaikaan
Huom! Jatkuu seu- raavalla sivulla...				

...lentää Helsinkiin,...	<i>Lento</i>	Lentoyhtiöiden on mahdollista liikennöidä kysynnän ja maksuhalukkuuden edellyttämällä tavalla Lennonvarmistustoiminnasta aiheutuvia viiveitä esiintyy mahdollisimman vähän (keski-viive/lento alle 25 sekuntia)	Ilmailulaitos (lentoyhtiö)	Lento Helsinkiin lähtee klo 10.45 Lento saapuu Helsinkiin klo 11.50
...kävelee lentokoneesta terminaalin edustalle lentokenttäbussin pysäkillä,...	Lentoasema-alue <i>Jalankulku</i>	Matkan ja matkaketjun vaiheita koskeva informaatio on helposti saatavilla ja virheetöntä	Ilmailulaitos	
...nousee lentokenttäbussiin ja ajaa Helsinkiin keskustaan,...	Seututie 135 Kantatie 50 Kantatie 45 Katuverkko <i>Linja-auto</i>	---	Tiehallinto Kunta (liikennöitsijä)	Peruspalvelutason määrittely liikennejärjestelmätason kysymys; ei määritellä tämän työn yhteydessä
...kävelee bussiterminaalista Rautatieasemalla ja junaan...	Katuverkko, yksityisalue (rautatieasema) <i>Jalankulku</i>	---	Kunta/VR	
...ja ajaa junalla Turkuun,...	H3/H1-luokan rataosuus <i>Juna</i>	Kapasiteetti kriittisillä rataosilla (mahdollisuus riittävään tarjontaan & aikataulujen mukaiseen liikennöintiin); yhteensovittaminen tavaraliikenteen kanssa (henkilöliikenne etusijalla); matkustajainformaatio asemilla	RHK (VR)	Juna lähtee Helsingistä klo 13.09
...nousee junasta Turussa ja kävelee bussipysäkillä...	Yksityisalue Katuverkko <i>Jalankulku</i>	---	VR Kunta	Juna saapuu Turkuun klo 14.58 Peruspalvelutason määrittely liikennejärjestelmätason kysymys; ei määritellä tämän työn yhteydessä
...ja ajaa bussilla Naantaliin...	Katuverkko Valtatie 8 Kantatie 40 Katuverkko <i>Linja-auto</i>	--- --- (peruspalvelutason ei määriteltä; suuri kaupunkiseutu) Liikennöitävissä pääsääntöisesti nopeusrajoitusten puitteissa; paikallisista olosuhteista johtuen turvallinen nopeustaso voi olla alhaisempi	Kunta Tiehallinto Kunta (liikennöitsijä)	Nousee paikallisbussiin Turussa noin klo 16.10; saapuu Naantaliin noin klo 16.40
...jossa kävelee bussipysäkillä hotelliin.	Katuverkko <i>Jalankulku</i>	---	Kunta	

4. Ulkomailta meritse tulevien elintarvikkeiden kuljetus Vantaan päävaraston kautta alueellisiin lähiterminaaleihin ja edelleen vähittäismyymälään Tyrnävälle

Kuljetuksen osa	Verkon osa; kuljetusmuoto	Peruspalvelutason määrittely	Vastuutaho	Huomautukset
Perävaunun laivakuljetus Helsinkiin Sompasaaren satamaan	VL1 (Kauppa-merenkulun 1. lk:n väylä; pääväylä) <i>Laiva</i>	Väylät ovat liikenteen käytössä ympärivuotisesti ja ympärivuorokautisesti. Ei kulkusyvytyden rajoituksia Käytettävissä ajantasaiset väylä- ja turvalaitetiedot sekä liikennetiedot Jäänmurto- ja luotsauspalvelut toimivat sallituissa aikarajoissa.	MKL (laivanvarustamo)	Jäänmurtopalvelujen odotusaika on enintään keskimäärin 4 tuntia; luotsauspalvelujen enintään 2 tuntia
Perävaunu puretaan laivasta	Satama	---	Helsingin Satama Palveluja tuottavat yritykset	Palvelutasoon (sujuvuus ja nopeus) vaikuttavat sataman toimivuus (sataman lay-out ja laituripaikat) sekä satamaan liittyvät palvelut (lastinkäsittely ja muut lastin ja laivan tarvitsemat palvelut) Sataman palvelutasoon liittyvät sataman turvallisuusjärjestelyjen sekä satamassa käyvien laivojen kunnon ja asiakirjojen valvonta (MKL) ja muut viranomaispalvelut (Tulli, Rajavartiolaitos)
Rekkakuljetus satamasta Vantaan Hakki-laan keskusvarastoon (välivarastointi)	Satama-alue Katuverkko Valtatie 4 Kantatie 50 Katuverkko <i>Auto</i>	--- --- --- --- ---	H:gin Satama Kunta Tiehallinto Kunta	Peruspalvelutason määrittely liikennejärjestelmätason kysymys; ei määritellä tämän työn yhteydessä
Rekkakuljetus keskusvarastosta lähiterminaaliin Ouluun (välivarastointi)	Katuverkko Valtatie 4 Katuverkko <i>Auto</i>	--- Kaupunkiseutujen ulkopuolella liikennöitävissä täsmällisesti ja turvallisesti kalustolle lain sallimilla nopeuksilla vuodenajasta riippumatta; ajantasainen informointi häiriö- ja kelitilanteista ---	Kunta Tiehallinto	Jyväskylän (maakuntakeskuksen) kohdalla matka-aika voi vaihdella työmatkaliikenteen aikaan Kaupunkiseudulla peruspalvelutasoa ei ole määritetty
Kuljetus jakeluautolla lähiterminaalista kauppaan Tyrnävän keskusta, jossa lasti puretaan kaupan varastoon	Katuverkko Valtatie 4; runko- verkko Seututie 827 Katuverkko	--- Liikennöitävissä täsmällisesti ja turvallisesti kalustolle lain sallimilla nopeuksilla vuodenajasta riippumatta Ajantasainen informointi häiriö- ja kelitilanteista Olosuhteista johtuen edellyttää usein liikennöintiä alemmilla nopeuksilla kuin päätieverkolla ---	Kunta Tiehallinto Kunta	Oulun kaupunkiseudulla peruspalvelutasoa ei ole määritetty (suuret kaupunkiseudut)

5. 1. lk:n kirje lapsenlapselta Pornaisten Metsäkylästä mummulle Inariin

Kuljetuksen osa	Verkon osa; kuljetusmuoto	Peruspalvelutason määrittely	Vastuutaho	Huomautukset
Kirje viedään omaan postilaatikkoon	Yksityisalue <i>Jalankulku</i>	---	---	
Postinjakaja (tai keräilyauto) tyhjentää laatikon ja tuo sen posti-toimipaikan kautta Helsingin postikeskukseen Pasilaan illalla n. klo 17–18.	Yhdystie 1493 Yhdystie 1494 Seututie 146 Valtatie 4; runko-verkko Katuverkko Yksityisalue <i>Auto</i>	Tieverkon kunto ei haittaa kuljetusten ajallista ennustettavuutta kesäolosuhteissa. Ajoaikojen täsmällisyys voi vaihdella talviolosuhteissa. Olosuhteista johtuen edellyttää usein liikennöintiä alemmilla nopeuksilla kuin päätieverkolla Ajoaikojen täsmällisyys voi vaihdella talviolosuhteissa Valtatie PKS:n ulkopuolella: Liikennöitävissä täsmällisesti kalustolle lain sallimilla nopeuksilla vuodenaikasta riippumatta Ajantasainen informointi häiriö- ja keliolosuhteista Valtatie PKS:lla: ---	Tiehallinto Kunta	Reitti ei yksityiskohdissaan välttämättä vastaa todellista postin kuljetusreittiä Nopeus ei ole kuljetuksissa määräävä tekijä (peruspalvelutason kriteeri) Peruspalvelutason määrittely liikennejärjestelmätason kysymys; ei määritellä tämän työn yhteydessä
Pasilassa kirjeen lajittelu; kuljetus (klo 22) Helsinki-Vantaan lentokentälle	Katuverkko Kantatie 45 Kantatie 50 Katuverkko Lentoasema-alue <i>Auto</i>	--- --- --- --- ---	Kunta Tiehallinto Kunta Ilmailulaitos	Peruspalvelutason määrittely liikennejärjestelmätason kysymys; ei määritellä tämän työn yhteydessä
Kuljetus lentokoneella Rovaniemelle	Lento	Lentoyhtiöiden on mahdollista liikennöidä kysynnän ja maksuhallituksen edellyttämällä tavalla	Ilmailulaitos (lentoyhtiö)	
Kuljetus lentokentältä Rovaniemen terminaaliin, jossa kirje lajitellaan lvalon jakelualueelle	Seututie 951 Valtatie 4 Katuverkko <i>Auto</i>	Olosuhteista johtuen edellyttää usein liikennöintiä alemmilla nopeuksilla kuin päätieverkolla Liikennöitävissä lain sallimalla kalustolla Liikennöitävissä pääsääntöisesti kalustolle lain sallimilla nopeuksilla kesäolosuhteissa; talvella turvallinen nopeustaso voi olla tätä alhaisempi; liikkumisolosuhteet voivat olla heikommat kuin runkoverkolla Ajantasainen informointi keliolosuhteista (alueelliset keliolosuhteet)	Tiehallinto Kunta	Kaupunkiseudulla matka-aika voi vaihdella työmatkaliikenteen aikaan
Huom! Jatkuu seuraavalla sivulla...				

<p>Autokuljetus aamulla Rovaniemeltä Ivaloon (Päivällä Ivalossa jakajat lajittelevat kirjeet ja muun postin jakelureiteittäin jakelujärjestykseen)</p>	<p>Valtatie 4</p> <p>Auto</p>	<p>Liikennöitävissä pääsääntöisesti kalustolle lain sallimilla nopeuksilla kesäolosuhteissa; talvella turvallinen nopeustaso voi olla tätä alhaisempi; liikkumisolosuhteet voivat olla heikkomat kuin runkoverkolla</p> <p>Ajantasainen informointi kelitilanteista (alueelliset keliennusteet)</p>	<p>Tiehallinto</p>	<p>Kaupunkiseudulla matka-aika voi vaihdella työmatkaliikenteen aikaan</p>
<p>Jakaja kuljettaa posti Inariin ja tiputtaa kirjeen mummon laatikkoon</p>	<p>Valtatie 4</p> <p>Katuverkko</p> <p>Auto</p>	<p>Liikennöitävissä pääsääntöisesti kalustolle lain sallimilla nopeuksilla kesäolosuhteissa; talvella turvallinen nopeustaso voi olla tätä alhaisempi; liikkumisolosuhteet voivat olla heikkomat kuin runkoverkolla</p> <p>Ajantasainen informointi kelitilanteista (alueelliset keliennusteet)</p> <p>---</p>	<p>Tiehallinto</p> <p>Kunta</p>	

...ja kuljetus edelleen Rauman satamaan;	T2-luokan rata-osa <i>Juna</i>	Teollisuuden tärkeimmille raskaiden kuljetusten reiteille toteutetaan 25 tonnin akselipainon kantavuus. Muutoin akselipaino 22,5 tonnia ja nopeus 100 km/h.	RHK (VR)	
paperin siirto junasta suoraan laivaan Rauman satamassa,	Satama	---	Satamaope- raattori ja palveluja tuottavat yritykset MKL Tulli Rajavartiola laitos	Palvelutasoon (sujuvuus ja nopeus) vaikuttavat sataman toimivuus (sataman lay-out ja laituripaikat) sekä satamaan liittyvät palvelut (lastinkäsittely ja muut lastin ja laivan tarvitsemat palvelut) Sataman palvelutasoon liittyvät sataman turvallisuusjärjestelyjen sekä satamassa käyvien laivojen kunnon ja asiakirjojen valvonta (MKL) ja muut viranomaispalvelut (Tulli, Rajavartiola)
... laivan lähtö satamasta...	Satama		MKL	Tiedot laivasta ja kuljetuksesta PortNetiin (mm. alusilmoitus ja lasti-ilmoitus)
...ja laivakuljetus Saksaan.	VL1 (Kaupparenkulun 1. lk:n väylä; pääväylä) <i>Laiva</i>	Väylät ovat liikenteen käytössä ympärivuotisesti ja ympärivuorokautisesti. Ei kulkusyvyyden rajoituksia Käytettävissä ajantasaiset väylä- ja turvalaitetiedot sekä liikennetiedot Jäänmurto- ja luotsauspalvelut toimivat sallituissa aikarajoissa.	MKL MKL, Luotsausliikelaitos	Jäänmurtopalvelujen odotusaika on enintään keskimäärin 4 tuntia; luotsauspalvelujen enintään 2 tuntia

7. Malmista teräkseksi: malmin kuljetus Ruotsin Luulajasta Raaheen ja jalostetun teräksen kuljetus Raahesta Antwerpeniin

Kuljetuksen osa	Verkon osa; kuljetusmuoto	Peruspalvelutason määrittely	Vastuutaho	Huomautukset
Puskuproomukuljetus Luulajasta Raaheen;	VL1 (Kauppamerenkulun 1. lk:n väylä; pääväylä) <i>Laiva</i>	Väylät ovat liikenteen käytössä ympärivuotisesti ja ympärivuorokautisesti. Ei kulkusyvyyden rajoituksia Käytettävissä ajantasaiset väylä- ja turvalaitetiedot sekä liikennetiedot Jäänmurto- ja luotsauspalvelut toimivat sallituissa aikarajoissa.	MKL MKL, Luotsausliikelaitos	Jäänmurtopalvelujen odotusaika on enintään keskimäärin 4 tuntia; luotsauspalvelujen enintään 2 tuntia
laivan saapuminen satamaan;	Satama		MKL	Tiedot laivasta ja kuljetuksesta PortNetiin (mm. alus-ilmoitus ja lasti-ilmoitus)
lastin purku Rautaruukin Raahen satamassa;	Satama	---	Yksityinen satamanpitäjä = lastin omistaja	Palvelutasoon (sujuvuus ja nopeus) vaikuttavat sataman toimivuus (sataman lay-out ja laituripaikat) sekä satamaan liittyvät palvelut (lastinkäsittely ja muut lastin ja laivan tarvitsemat palvelut) Sataman palvelutasoon vaikuttavat myös sataman turvallisuusjärjestelyjen sekä satamassa käyvien laivojen kunnon ja asiakirjojen valvonta (MKL) ja muut viranomaispalvelut (Tulli, Rajavartiolaitos)
jalostetun teräksen lastaus laivaan Rautaruukin Raahen satamassa;	Satama	---	Yksityinen satamanpitäjä = lastin omistaja	Samat palvelut kuin purkamisessa
lähtö satamasta...	Satama	---		Tiedot laivasta ja kuljetuksesta PortNetiin (mm. alus-ilmoitus ja lasti-ilmoitus)
...ja terästuotteiden kuljetus laivalla Antwerpeniin	VL1 (Kauppamerenkulun 1. lk:n väylä; pääväylä) <i>Laiva</i>	Ks. kuljetusketjun 1. vaihe		

ISSN 1457-9871
ISBN 951-803-693-4
TIEH 3200991