

# Saaristoaluekriteerejä koskeva selvitys



## LOPPURAPORTIN SISÄLLYSLUETTELO

Tiivistelmä .....	3
Sammandrag .....	8
1. Projektin tausta ja tarkoitus.....	13
2. Projektin toteutus.....	13
2.1 Organisointi.....	13
2.2 Kysely.....	14
3. Saaristokuntien ja saaristo-osakuntien nimeämiskriteerit .....	15
3.1 Saaristolain mukaiset nimeämiskriteerit .....	15
3.2 Nimeämiskriteerien soveltaminen kyselyaineiston valossa .....	15
3.2.1 Saaristokunnat.....	15
3.2.2 Saaristo-osakunnat.....	21
4. Valtionosuuslainsäädännön mukaiset saaristoliset .....	23
4.1 Nykytilanne .....	23
4.1.1 Saaristoliset valtionosuuksissa peruspalveluiden menoihin .....	23
4.1.2 Syrjäisyys .....	24
4.1.3 Harvan asutuksen lisä.....	25
5. Saaristoisuuden huomioiminen sote- ja maakuntauudistuksessa .....	26
5.1 Hallituksen luonnokset sote- ja maakuntauudistuksesta .....	26
5.1.1 Saaristoisuuden huomioiminen kuntien osalta .....	26
5.1.2 Saaristoisuuden huomioiminen maakuntien osalta .....	27
5.1.3 Johtopäätökset .....	28
6. Kuntien esitykset uusiksi saaristoalueiksi.....	29

### Liitteet

Liite 1 Saaristo- ja saaristo-osakuntia koskevia tietoja

Liite 2 Kyselylomake ja vastausjakaumat

# Tiivistelmä

## Tausta ja selvitysmenetelmät

Antaessaan valtioneuvoston asetuksen saaristokunnista ja kuntien saaristo-osista (17.12.2015/1529) poikkeuksellisesti vain vuodeksi 2016 VN edellytti, että vuoden 2016 aikana selvitetään, miten kuntien saaristolaisjärjestelmää voidaan kehittää siten, että se ottaa tasapuolisesti huomioon sekä saaristokuntien että saaristo-osakuntien saaristoisuudesta aiheutuvat kustannukset.

Saaristoasiain neuvottelukunta (Sank) ja maa- ja metsätalousministeriö asettivat 16.6.2016 omalta osaltaan saaristoaluekriteeriprojektin selvittämään saaristolain 3 §:n ja 9 §:n mukaisten saaristokuntien ja saaristo-osakuntien nimitysten kriteerien soveltamisen nykytilannetta, kehittämistarpeita ja kehittämismahdollisuuksia sekä saaristoisuuden ja vesistöisyyden huomioimisen tarvetta kuntien ja maakuntien valtiosuoksissa sote- ja maakuntauudistuksen toteuduttua ja jo ennen sitä.

Selvitystyössä käytettiin mm. saaristoa koskevaa lainsäädäntöä, tilastokeskuksen saaristoväestötilastoja, VMn kuntaosaston saaristolaisätilastoja, saaristoasiain neuvottelukunnan laatimia muita tilastoja ja olemassa olevia selvityksiä, muita dokumentteja, hallituksen 29.6.2017 antamia sote- ja maakuntauudistukseen liittyviä lakiluonnoksia sekä saaristoasioiden asiantuntijoille, saaristo- ja saaristoosakunnille, maakunnille ja ministeriöille suunnattuja kyselyjä (jatkossa saaristokriteerikysely).

Sähköisesti Wepropol -menetelmällä elokuussa 2016 toteutetun saaristoaluekriteerikyselyn kohteena oli yhteensä 99 tahoja. Vastauksia saatiin 51, joten vastausprosentti oli yli 50 %.

Hankkeen ohjausryhmänä toimi Saaristoasiain neuvottelukunta, joka käsitteli asiaa 25.5.2016 (tarjousasiakirjojen hyväksyminen), 10.8.2016, 21.9.2016 ja 9.11.2016 (loppuraportin hyväksyminen). Työn teki FCG Konsultointi Oy, jossa projektista vastasivat tutkimuspäällikkö FK Heikki Mietinen ja tutkija VTM Outi Moilala.

Saaristoasiain neuvottelukunta tulee käyttämään selvityksen tietoja soveltuvin osin hyväkseen saaristopolitiikan kehittämisessä.

Saaristoasiain neuvottelukunta esittää parhaat kiitöksensä konsultille hyvästä työstä sekä kaikille projektiin osallistuneille oman tärkeän panoksen antamisesta selvityshankkeelle.

## Saaristokäsite ja kuntien määrä

Yli kaksi kolmasosaa saaristokriteerikyselyn vastaajista oli sitä mieltä, että kokonaissaaristoväestön osuudelle kunnan tai saaristo-osakunnan väestöstä ei tule asettaa numeraalisia ehtoja ja lähes kolme neljäsosaa, ettei tällaisia ehtoja tule asettaa myöskään ilman kiinteää tieyhteyttä olevalle saaristoväestölle.

Vastaajien enemmistön näkemys on vaikeasti sovitettavissa yhteen saaristolain 9 §:n vaatimuksen kanssa, jonka mukaan saaristokunniksi määrittäessä perusteina pidetään mm. saaristoväestön määrää ja sen osuutta kunnan asukasluvusta. Tämä on ollut tärkein saaristokuntien nimityskriteeri saaristolain voimassa olon ajan vuodesta 1981 alkaen.

Kriteerin merkitystä on korostanut se, että saaristolain 9 §:n kriteerien "liikenneolot" ja "peruspalvelujen saannin vaikeus" on katsottu aiempien saaristoaluepäätösten valmisteluissa koskevan lähinnä vain kunnan saaristoväestön liikenneoloja ja palvelujen saantia, ei koko kunnan väestön liikenneoloja ja palvelujen saantia. Kriteerien "liikenneolot" ja "peruspalvelujen saannin vaikeus" on siten tulkittu olevan alisteisia saaristoväestön määrän ja osuuden kriteerille.

Kaksi kolmasosaa vastaajista katsoi, ettei vesistöjen ja meren rikkomia kiinteän tieyhteyden alueita tulisi saaristokunnissa määrittellä saaristolain 3 §:ssä tarkoitetuksi saaristoalueiksi nykyistä laa-

jemmin. Nykyisin 85 prosenttia saaristokuntien saaristoväestöstä asuu keskimäärin kiinteän tieyhteyden alueilla. Osuus ei ole kovin paljon muuttunut ensimmäisen saaristokuntapäätöksen aikaan verrattuna.

Kiinteän tieyhteyden saaristoalueisiin kelpuutettaisiin kuuluvaksi kaikkein mieluiten kiinteän tieyhteyden saaria (62 %). Seuraavaksi eniten kannatettiin sitä, että saaristoalueen määritelmään otettaisiin mukaan järvien, jokien tai meren lahtien takaisia alueita kunnan keskustasta katsoen, vaikka niihin olisi siltayhteys (49 %) ja sitä, että lukumääräisesti runsaasti järviä ja jokia sisältäviä alueita hyväksyttäisiin saaristoalueiksi (38 %).

Mielipiteet jakaantuivat kahtia sen suhteen, pitäisikö liikenneyhteyksien ja peruspalveluiden olemassaolon vai puuttuminen saaristoalueilla katsoa saaristokunnan ja saaristo-osakunnan nimitystä puoltavaksi tekijäksi.

Lähes puolet eli 47 prosenttia vastaajista piti saaristokuntien ja 62 prosenttia saaristo-osakuntien nykyistä määrää sopivana. Yli kolmannes eli 36 prosenttia oli sitä mieltä, että saaristokuntien määrää tulisi nostaa ja 14 %, että saaristo-osakuntien määrää tulisi nostaa.

Saaristokuntia on 8 ja saaristo-osakuntia 40 (2016). Saaristokunnista 3 sijaitsee vesistö-Suomessa, viisi meren rannikolla. Saaristo-osakunnat jakautuvat puolestaan lähes tasan vesistö-Suomen ja meren rannikon välillä.

#### Johtopäätös:

Kyselyyn saatujen vastausten perusteella ei näytä olevan merkittävää tarvetta saaristolain 9 §:n sisältämien saaristokuntien ja saaristo-osakuntien nimityskriteerien muuttamiseen tai niiden soveltamisen tiukentamiseen ja väljentämiseen.

## Saaristolisät ja niiden käyttö

Saaristoasiain neuvottelukunta esitti 24.8.2016 valtioneuvostolle kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin sisältyvien saaristo-osakuntien saaristolisien palauttamista ja saaristokuntalisien säilyttämistä FCG:n 4.8.2016 antaman väliraportin jälkeen.

Tämä toteutuikin projektin aikana valtioneuvoston ottaessa 16.9.2016 asiaan myönteisen kannan ja osoittaessa tarkoitukseen 10 miljoonaa euroa. Saaristo-osakunnat eivät olleet saaneet saaristolisiä vuoden 2014 jälkeen. Saaristokuntien saaristolisät on puolestaan päätetty säilyttää 2017 entisen n. 14,6 miljoonan euron suuruisena.

Saaristolisät 2017:

Saaristokunnat (8)	14,6 miljoonaa euroa
Saaristo-osakunnat (40)	10,0 miljoonaa euroa
Yhteensä	24,6 miljoonaa euroa

Valtionosuuksiin sisältyvien saaristolisien määräytymisestä ja käytöstä esitettiin erilaisia mielipiteitä. Saaristokuntien osalta noin puolet vastaajista katsoi, että saaristolisät olisi määriteltävä saaristokunnan kokonaisväestö laskentapohjana ja käytettävä koko kunnan palvelutason ylläpitoon. Toinen puoli vastaajista kannatti vaihtoehtoa, jossa saaristolisät olisi määriteltävä saaristokunnan saaristoväestö laskentapohjana ja käytettävä kunnan saaristoalueen palvelutason ylläpitoon.

Tällä hetkellä saaristokuntien saaristolisät määräytyvät siten, että asukaskohtainen saaristolisä kerrotaan koko kunnan väestömäärällä.

Sama kysymys saaristo-osakuntien osalta antoi selkeämmän eron vaihtoehtojen välillä. 62 prosenttia vastanneista katsoi, että saaristolisät olisi määriteltävä saaristo-osakunnan saaristoväestö

laskentapohjana ja käytettävä saaristoalueen palvelutason ylläpitoon ja 36 prosenttia katsoi, että ne tulee määritellä saaristo-osakunnan koko väestö laskentapohjana ja käytettävä koko kunnan palvelutason ylläpitoon.

Tällä hetkellä saaristo-osakuntien saaristoliset lasketaan siten, että asukaskohtainen saaristo-osakuntainen kerrotaan kunnan saaristoväestön määrällä.

Saaristolisten suunnitelmallinen ja raportoitava käyttäminen kunnan saaristoalueiden hyväksi eli ns. korvamerkintä ei saanut vastaajilta juuri kannatusta. Saaristokuntien osalta vain 17 prosenttia vastaajista katsoi, että kuntien talousarvioihin ja vuosikertomuksiin olisi sisällytettävä *selvitys saaristolisten käytöstä*. Sama luku saaristo-osakuntien kohdalla on 21 prosenttia. Saaristoalueiden asukkaiden piirissä on korvamerkintäajatus saanut sen sijaan monin paikoin voimakasta julkilausuttua kannatusta. Tätä on esitetty varsinkin silloin, kun kunta on ollut lakkauttamassa palveluja saaristoalueelta.

Tällä hetkellä paluu korvamerkittävien valtionosuuksien käyttöön suunnittelu- ja raportointijärjestelmään ei yleensä näytä saavan kannatusta kuntakentällä eikä valtionhallinnossa saaristoasioita eikä muitakaan asioita koskien.

Johtopäätös:

Saaristo-osakuntien saaristolisten palauttamiseen (10 miljoonaa euroa) ja saaristokuntien saaristolisten (14,6 miljoonaa euroa) tason säilyttämiseen 2017 nykyisissä taloudellisissa oloissa voidaan saaristojärjestelmän kannalta olla tyytyväisiä.

## Syrjäisyyslisä

Saaristokunnat ja saaristo-osakunnat saavat vuonna 2016 valtionosuutta saaristoisuuden lisäksi syrjäisyyden perusteella seuraavasti:

Saaristokunnat	1,4 miljoonaa euroa
Saaristo-osakunnat	10,2 miljoonaa euroa
Yhteensä	11,6 miljoonaa euroa

Saaristoasiain neuvottelukunta esitti 24.8.2016 hallitukselle, että kunnan syrjäisyysluvun laskenta perustuisi maantie-etäisyyksiin nykyisen linnuntie-etäisyyden sijaan, mikä tekisi oikeutta nimenomaan vesistöjen rikkomille kunnille.

Kunnan syrjäisyysluku muodostuu tällä hetkellä kahden väestöpohjaindeksin summasta. Ensimmäinen väestöpohjaindeksi (paikallinen väestöpohjaindeksi) mittaa väestön määrää 25 kilometrin etäisyydellä ja toinen (seudullinen väestöpohjaindeksi) 50 kilometrin etäisyydellä kunnan väestöllisestä keskipisteestä. Kunnan väestöllinen keskipiste on kunnan laskennallinen väestön keskipiste.

Jos siis kunta on suuren keskuksen vieressä, on sen syrjäisyyskerroin ja saatu syrjäisyyslisä pieni. Jos taas kunta on kaukana keskuksista, ovat syrjäisyyskerroin ja siten myös syrjäisyyslisä suuria.

Jos syrjäisyyden laskenta perustuisi saaristoasiain neuvottelukunnan esityksen mukaisesti linnuntieyhteyksien sijaan maantieyhteyksiin, jäisi vesistöjen rikkomissa kunnissa 25 km:n ja 50 km:n tiematkan sisälle vähemmän asukkaita ja syrjäisyyskerroin kasvaisi antaen kunnalle enemmän syrjäisyyslisää.

Johtopäätös:

Syrjäisyyslisä (11,6 miljoonaa euroa vuonna 2016) on saaristoille kunnille merkittävä lisä valtionosuuteen ja sen säilyminen kehitettynä Saaristoasiain neuvottelukunnan esittämällä tavalla sote- ja maakuntauudistuksen toteutumisen jälkeenkin on saaristojärjestelmän etujen mukaista.

## Harvan asutuksen lisä

Saaristokunnat ja saaristo-osakunnat saavat 2017 valtionosuutta saaristoisuuden ja syrjäisyyden lisäksi valtionosuutta harvan asutuksen perusteella seuraavasti:

Saaristokunnat	2,9 miljoonaa euroa
Saaristo-osakunnat	24,5 miljoonaa euroa
Yhteensä	27,5 miljoonaa euroa

Saaristoasiain neuvottelukunta esitti 24.8.2016 hallitukselle, että vesialat huomioidaan harvan asutuksen asukastiheyslaskelmissa metsä-, suo- ja muiden maa-alojen tavoin kuntien valtionosuuksissa sote- ja maakuntauudistuksen toteutumisenkin jälkeen. Tämä johtaisi vesistöisten kuntien pienempään asukastiheysosuuteen maan asukastiheydestä ja suurempaan asukastiheyskertoimeen sekä siten suurempaan valtionosuuteen. Esitetystä muutoksesta hyötyisivät erityisesti merenranta-kunnat, joista useimmilla on laajat merialueet, mutta myös vesistöskunnat.

Johtopäätös:

Harvan asutuksen lisä (27,5 miljoonaa euroa vuonna 2016) on saaristoille kunnille merkittävä lisä valtionosuuteen ja sen säilyminen kehitettynä Saaristoasiain neuvottelukunnan esittämällä tavalla sote- ja maakuntauudistuksen toteutumisen jälkeenkin on saaristojärjestelmän etujen mukaista.

## Saaristolisät maakunnille sote- ja maakuntauudistuksen toteuduttua

Saaristoasian neuvottelukunta esitti 24.8.2016 hallitukselle, että Suomelle tunnusomainen laaja ilmiö saaristoisuus ja vesistöisyys huomioitaisiin palvelujen tuottamisen kustannuksia lisäävänä tekijänä sote- ja maakuntauudistuksessa seuraavasti:

- Saaristoisuus ja vesistöisyys lisätään yhdeksi maakuntien valtionosuuksien uudeksi kriteeriksi (painoarvo 1 %) tai
- otetaan maakuntien valtionosuuksien harvan asutuksen laskentaperusteissa huomioon vesialat ja nostetaan samalla harvan asutuksen kriteerin painoarvo 1 %:sta 2 %:iin maakuntien valtionosuuksista, ja
- otetaan palvelulupausta koskeviin perusteluihin saariston erityisolojen ja saaristolain erityistä huomioimista koskevat maininnat.

Saaristoasiain neuvottelukunta totesi esityksensä perusteluissa seuraavaa:

Maakuntien rahoitus niiden hoidettaviin tehtäviin on maakuntien rahoituslakiluonnoksen mukaan tarkoitus perustua ikäryhmäkohtaiseen väestörakenteeseen (87 %), asukaskohtaiseen rahoitukseen (10 %), kaksikielisyyteen, vieraskielisyyteen (1 %) sekä harvaan asutukseen (1 %).

Saaristoasiain neuvottelukunnan kannan mukaan saaristoisuus ja vesistöisyys tulisi saaristolain perusteella huomioida harvan asutuksen rinnalla valtionosuuksia määritettäessä kuten aikaisemminkin on yleensä tapahtunut. Nyt tämä puuttuu luonnoksista. Tyydytyksellä todettiin kuitenkin suurimmille meren saaristoalueille tärkeän kaksikielisyyskriteerin mukaan otto. Toimintojen tarkoituksenmukaisessa alueellisessa keskittämisessä on huomioitava myös ruotsinkielisen väestön palvelutarpeet omalla äidinkielellä.

Neuvottelukunta pahoitteli, että luonnoksissa painoarvoltaan vähäiseksi esitetyn harvan asutuksen kriteerin pinta-alalaskelmissa ei vesialaa otettaisi millään tavalla huomioon. Tätä ei voida pitää perusteltuna ottaen huomioon mm sen, että laajat metsä- ja suoalat ovat pinta-alan määrittelyssä perustellusti mukana.

Neuvottelukunta perusteli esitystään edelleen sillä, että sisävesimaakunnissa vettä on keskimäärin n. 10 %, enimmillään yli 20 %, ja merimaakunnissa keskimäärin 17 %, enimmillään yli 50 % Suo-

men pinta-alasta metsämaata on 78 %, josta 34 % on suota. Vesialat eivät ole suuria metsä- ja suoaloihin verrattuna. Huomioon otettuina, tarvittaessa sopivin luokitusmallein, ne johtaisivat osaltaan saaristoisten ja vesistöisten alueiden palvelutarpeen hieman esitettyä parempaan huomioimiseen.

Suomi on maailman suhteellisesti suurin sisävesistömaa ja Euroopan suurimpia saaristomaita saarten määrällä mitattuna. Järvissä (76 000, 34 32 km<sup>2</sup>) ja merialueilla (52 500 km<sup>2</sup>) on n. 550 kokoaikaisesti ja 19 600 osa-aikaisesti asuttua ilman kiinteää tieyhteyttä olevaa saarta. Suurimmat saaristomaakunnat ovat Varsinais-Suomi ja Etelä-Savo.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lakiluonnoksen 15 §:n mukaisessa maakunnan palvelulupauksessa määritellään palvelutaso, missä on lakiluonnoksen mukaan otettava huomioon paikalliset olosuhteet.

Saaristoasiain neuvottelukunta esitti, että lain perusteluissa tulisi saaristolakiin viitaten mainita tällaisena erityishuomiota tarvitsevana alueena saaristo.

#### Johtopäätös:

Saaristoisuuden ja vesistöisyyden huomioiminen kaikkien tai ainakin suurimpien saaristo- ja vesistömaakuntien valtionosuuksissa sote- ja maakuntauudistuksen toteuduttua vahvistaisi maakuntien mahdollisuuksia huomioida saaristoalueiden erityistarpeet sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisessa ja muussa toiminnassa.

## Sammandrag

När statsrådet utfärdade statsrådets förordning om skärgårdskommuner och de skärgårdsdelar i andra kommuner på vilka bestämmelserna om skärgårdskommuner tillämpas (17.12.2015/1529) exceptionellt endast för 2016, förutsatte det att man under 2016 utreder hur systemet för kommunernas skärgårdstillägg kan utvecklas så att det jämlikt beaktar kostnaderna för skärgårdsstatusen för såväl skärgårdskommunerna som kommunerna med skärgårdsdel.

Skärgårdsdelegationen och jord- och skogsbruksministeriet inledde för sin egen del den 16 juni 2016 ett projekt om kriterierna för skärgårdsområde för att utreda nuläget för tillämpningen av kriterierna för benämningarna skärgårdskommun och kommun med skärgårdsdel enligt 3 § och 9 § i skärgårdslagen, deras utvecklingsbehov och -möjligheter samt behovet av att beakta skärgården och vattenområdena i kommunernas och landskapens statsandelar efter genomförandet av social- och hälsovårdsreformen och redan före det.

I utredningsarbetet användes bland annat lagstiftningen om skärgården, Statistikcentralens statistik över skärgårdsbefolkning, statistiken över skärgårdstillägg vid finansministeriets kommunavdelning, annan statistik som skärgårdsdelegationen utarbetat och andra befintliga utredningar, andra dokument, regeringens lagutkast den 29 juni 2016 som anknyter till social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen samt enkäter till experter på skärgårdsfrågor, skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel, landskap och ministerier (nedan enkät om skärgårdskriterier).

Enkäten om skärgårdskriterier som genomfördes elektroniskt med Webropol-metoden i augusti 2016 skickades till sammanlagt 99 aktörer. Antalet inkomna svar var 51 och svarsprocenten därmed över 50 procent.

Som projektets styrgrupp fungerade skärgårdsdelegationen som behandlade ärendet den 25 maj 2016 (godkännande av anbudshandlingarna), den 10 augusti 2016, den 21 september 2016 och den 9 november 2016 (godkännande av slutrapporten). Arbetet utfördes av FCG Konsultointi Oy med forskningschef, FK Heikki Miettinen och forskare, OM Outi Moilala som projektansvariga

Skärgårdsdelegationen kommer att använda sig av informationen från utredningen till tillämpliga delar vid utvecklingen av skärgårdspolitiken.

Skärgårdsdelegationen vill tacka konsulten varmt för ett bra arbete och alla som medverkat i projektet för deras viktiga insatser för utredningsprojektet

### **Begreppet skärgård och antal kommuner**

Över två tredjedelar av dem som besvarade enkäten om skärgårdskriterier ansåg att det inte ska sättas upp några kvantitativa villkor för totalandelen skärgårdsbefolkning av befolkningen i en skärgårdskommun eller en kommun med skärgårdsdel och nästan tre fjärdedelar att det inte heller ska sättas upp dylika villkor för andelen skärgårdsbefolkning utan en fast vägförbindelse.

Det är svårt att förena majoritetens åsikt med villkoret i 9 § i skärgårdslagen, enligt vilket man som grunder vid förklarande som skärgårdskommun använder bland annat skärgårdsbefolkningens storlek och dess andel av kommunens befolkning. Detta har varit det viktigaste kriteriet för förklarandet som skärgårdskommun sedan skärgårdslagen stiftades 1981.

Betydelsen av kriteriet har framhävts av att kriterierna "trafikförhållanden" och "svårigheter i fråga om tillgången på basservice" i 9 § i skärgårdslagen har vid beredningen av tidigare beslut om skärgårdsområden ansetts gälla närmast trafikförhållandena och tillgången på basservice för kommunens skärgårdsbefolkning och inte trafikförhållandena och tillgången på basservice för kommunens hela befolkning. Kriterierna "trafikförhållanden" och "svårigheter i fråga om tillgången på basservice" har därmed tolkats vara underordnade kriteriet mängden och andelen skärgårdsbefolkning.



Två tredjedelar av dem som svarat ansåg emellertid att områden med en fast vägförbindelse som splittras av vattendrag och havet inte i en större omfattning borde definieras som sådana skärgårdsområden som avses i 3 § i skärgårdslagen. Idag bor i genomsnitt 85 procent av skärgårdskommunernas skärgårdsbefolkning inom områden med en fast vägförbindelse.

Som skärgårdsområden med en fast vägförbindelse skulle man helst vilja godkänna öar med en fast vägförbindelse (62 procent). Näst mest tillslutning, 49 procent, fick tanken om att definitionen skärgårdsområde också skulle omfatta områden som sett från kommunens centrum ligger på andra sidan sjöar, åar eller havsvikar, även om det skulle finnas en broförbindelse till dem och att området med många sjöar och åar skulle godkännas som skärgårdsområden (38 procent).

Svaren delades i tu när det gällde huruvida förekomsten eller avsaknaden av trafikförbindelser och basservice inom skärgårdsområdena borde ses som en faktor som understöder att kommunen förklaras som skärgårdskommun eller som kommun med skärgårdsdel. Enligt 9 § i skärgårdslagen är "trafikförhållandena" och "svårigheterna i fråga om tillgången till basservice" kriterier för benämningen.

Nästan hälften, det vill säga 47 procent, av dem som svarat ansåg att det nuvarande antalet skärgårdskommuner och 62 procent att det nuvarande antalet kommuner med skärgårdsdel är lagom. Över en tredjedel, det vill säga 36 procent, ansåg att antalet skärgårdskommuner borde ökas och 14 procent att antalet kommuner med skärgårdsdel borde ökas.

Antalet skärgårdskommuner är åtta och antalet kommuner med skärgårdsdel 40 (2016). Tre av skärgårdskommunerna ligger i insjöfinland, fem vid havskusten. Kommunerna med skärgårdsdel fördelas i sin tur nästan jämnt mellan insjöfinland och havskusten.

Slutledning:

Utifrån enkätsvaren tycks det inte finnas något betydande behov av att ändra på kriterierna för förklarande som skärgårdskommun eller kommun med skärgårdsdel enligt 9 § i skärgårdslagen eller att skärpa eller lindra tillämpningen av kriterierna.

## Skärgårdstillägg och användning av dem

Efter FCG:s mellanrapport den 4 augusti 2016 föreslog skärgårdsdelegationen till statsrådet den 24 augusti 2016 att skärgårdstillägget till kommuner med skärgårdsdel ska återinföras och tillägget till skärgårdskommuner bevaras.

Detta förverkligades också under projektet i och med att statsrådet den 16 september 2016 tog en positiv ställning till ärendet och allokerade tio miljoner euro för ändamålet. Kommunerna med skärgårdsdel hade inte fått skärgårdstillägg sedan 2014. Beloppet på skärgårdskommunernas skärgårdstillägg har man i sin tur beslutat bevara vid de nuvarande cirka 14,6 miljoner euro under 2017.

Skärgårdstillägg 2017:

Skärgårdskommunerna (8)	14,6 miljoner euro
Kommunerna med skärgårdsdel (40)	10,0 miljoner euro
Totalt	24,6 miljoner euro

Det framfördes olika åsikter om fastställande och användning av skärgårdstillägg som ingår i statsandelar. I fråga om skärgårdskommuner ansåg cirka hälften av dem som svarat att skärgårdstilläggen borde fastställas med skärgårdskommunens totala befolkning som kalkyleringsgrund och användas till att upprätthålla servicenivån i hela kommunen. Andra hälften företrädde alternativet där skärgårdstilläggen borde fastställas med skärgårdskommunens skärgårdsbefolkning som kalkyleringsgrund och användas till att upprätthålla servicenivån inom kommunens skärgårdsområde.

För närvarande fastställs skärgårdstilläggen till skärgårdskommunerna så att skärgårdstillägget per invånare multipliceras med hela kommunens befolkning.

Samma fråga beträffande kommuner med skärgårdsdel visade tydligare skillnader mellan de olika alternativen. Upp till 62 procent av dem som svarat ansåg att skärgårdstilläggen borde fastställas med skärgårdsbefolkningen i en kommun med skärgårdsdel som kalkyleringsgrund och användas till att upprätthålla servicenivån inom skärgårdsområdet och 36 procent ansåg att de ska fastställas med kommunens hela befolkning som kalkyleringsgrund och användas till att upprätthålla servicenivån i hela kommunen.

För närvarande kalkyleras skärgårdstilläggen till kommuner med skärgårdsdel så att tillägget per invånare multipliceras med kommunens skärgårdsbefolkning.

Planenlig användning av skärgårdstilläggen till förmån för kommunens skärgårdsområden som ska rapporteras, det vill säga den så kallade öronmärkningen, rönkte knappast någon tillslutning bland dem som svarat. I fråga om skärgårdskommuner ansåg endast 17 procent av dem som svarat att man i kommunernas budgetar och årsberättelser också borde inkludera en utredning om användning av skärgårdstilläggen. För kommuner med skärgårdsdel var motsvarande siffra 21 procent. Bland invånarna inom skärgårdsområdena har tanken om öronmärkning däremot rönt stark uttalad tillslutning på många ställen. Detta har tagits upp i synnerhet när kommunen har hållit på att lägga ned service inom skärgårdsområdet.

När det gäller skärgårdsfrågor eller övriga frågor tycks återinförande av öronmärkt användning av statsandelar med planerings- och rapporteringssystem för närvarande i regel inte röna någon tillslutning på kommunfältet eller inom statsförvaltningen.

Slutledning:

Med tanke på skärgårdssystemet kan man i dagens ekonomiska förhållanden vara nöjd med återinförandet av skärgårdstilläggen (10 miljoner euro) och bevarandet av skärgårdstilläggen till skärgårdskommuner (14,6 miljoner euro) 2017.

## Fjärrortstillägg

År 2016 fick skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel statsandelar förutom på basis av skärgård också på basis av avsidets läge enligt följande följande:

Skärgårdskommuner	1,4 miljoner euro
Skärgårdskommuner	10,2 miljoner euro
Totalt	11,6 miljoner euro

Skärgårdskommittén föreslog för regeringen den 24 augusti 2016 att beräkningen av kommunens fjärrortstal ska ske utifrån landsvägsavstånd, inte utifrån fågelvägsavstånd som idag, vilket skulle göra särskilt kommuner som splittras av vattendrag rättvisa.

För närvarande bildas kommunens fjärrortstal av summan av två befolkningsunderlagsindex. Det första befolkningsunderlagsindexet (lokalt befolkningsunderlagsindex) mäter befolkningmängden inom 25 kilometers radie och det andra (regional befolkningsunderlagsindex) befolkningmängden inom 50 kilometers radie från kommunens befolkningsmässiga mittpunkt. Kommunens befolkningsmässiga mittpunkt är den beräkningsmässiga befolkningsmittpunkten i kommunen.

Om kommunen ligger vid ett stort centrum är dess fjärrortskoefficient och det erhållna fjärrortstillägget små. Om kommunen däremot ligger långt från centra är fjärrortskoefficienten och därmed också fjärrortstillägget stora.

Om beräkningen av avsidets läge i enlighet med skärgårdsdelegationens förslag i stället för fågelvägsavstånd skulle bygga på landsvägsavstånd, skulle det finnas mindre invånare inom ett sträcka

på 25 respektive 50 km i kommuner som splittras av vattendrag och fjärrortskoefficienten skulle öka och ge kommunen ett större fjärrortstillägg.

Slutledning:

Fjärrortstillägget (11,6 miljoner euro år 2016) är ett betydande tillägg till statsandelen för kommuner med skärgård och bevarandet av det utvecklade på det sätt som skärgårdsdelegationen föreslagit även efter genomförandet av social- och hälsovårds- samt landskapsreformen ligger i skärgårdssystemets intresse.

### **Tillägg för gles bosättning**

År 2017 får skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel statsandelar förutom på basis av skärgården och avsides läge också på basis av gles bosättning enligt följande:

Skärgårdskommuner	2,9 miljoner euro
Kommuner med skärgårdsdel	24,5 miljoner euro
Totalt	27,5 miljoner euro

Skärgårdsdelegationen föreslog för regeringen den 24 augusti 2016 att vattenarealer ska beaktas i folktäthetskalkylerna för glesbygden på samma sätt som skogs- och myrområden och övriga markområden i kommunernas statsandelar även efter genomförandet av social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen. Detta skulle leda till en mindre befolkningstäthetsandel av befolkningstätheten i landet för kommuner med vattenområden och till en större befolkningstäthetskoefficient och därmed till större statsandelar. Den föreslagna ändringen skulle vara till nytta i synnerhet för kommunerna vid havskusten, varav de flesta har stora havsområden, men också för kommuner med vattenområden.

Slutledning:

Fjärrortstillägget (27,5 miljoner euro år 2016) är ett betydande tillägg till statsandelen för kommuner med skärgård och bevarandet av det utvecklade på det sätt som skärgårdsdelegationen föreslagit även efter genomförandet av social- och hälsovårds- samt landskapsreformen ligger i skärgårdssystemets intresse.

### **Skärgårdstilläggen till landskap efter genomförandet av social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen**

Skärgårdsdelegationen föreslog för regeringen den 24 augusti 2016 att skärgården och vattenområdena som är karakteristiska fenomen för Finland ska beaktas vid social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen som faktorer som ökar kostnaderna för produktion av service på följande sätt:

- a) Skärgården och vattenområdena läggs till som ett nytt kriterium för landskapens statsandelar (vikt en procent) eller
- b) man beaktar vattenarealerna i kalkyleringsgrunderna för gles bosättning vid landskapens statsandelar och ökar samtidigt vikten för kriteriet gles bosättning från en till två procent av landskapens statsandelar, och
- c) inkluderar hänvisningar till särskilt beaktande av de särskilda förhållandena i skärgården och skärgårdslagen i motiveringarna kring servicelöfte.

Skärgårdsdelegationen motiverade sitt förslag på följande sätt:

Finansieringen till landskapen för de uppgifter som de ska sköta ska enligt utkastet till lagen om landskapens finansiering bygga på åldersgruppspecifik befolkningsstruktur (87 procent), invånarspecifik finansiering (10 procent), tvåspråkighet, andelen personer med främmande språk som modersmål (en procent) och gles bosättning (en procent).

Enligt skärgårdsdelegationens ståndpunkt ska skärgården och vattenområdena med stöd av skärgårdslagen beaktas vid sidan av gles bosättning när statsandelar fastställs på samma sätt som man även tidigare i regel har gjort. Nu saknas detta i utkasten. Med belåtenhet konstaterades dock inträdet av tvåspråkighetskriteriet som är viktigt för de största skärgårdsområdena vid havet. Vid en ändamålsenlig regional centralisering av verksamheter ska man också beakta den svenskspråkiga befolkningens servicebehov på det egna modersmålet.

Skärgårdsdelegationen beklagade att man vid beräkningen av areal för kriteriet gles bosättning som i utkasten påstås vara av ringa vikt inte på något sätt skulle beakta vattenområdena. Detta kan inte vara motiverat med tanke på att bland annat stora skogs- och myrområden motiverat beaktas vid fastställandet av arealen.

Skärgårdsdelegationen motiverade sitt förslag vidare med att vatten i genomsnitt utgör cirka 10 procent av arealen i insjökommuner, som mest över 20 procent, och i havslandskapen i genomsnitt 17 procent, som mest över 50 procent. Upp till 78 procent av Finlands areal är skog, varav 34 procent är myr. Vattenarealerna är inte stora jämfört med skogs- och myrrealerna. Skulle dessa arealer beaktas, vid behov med lämpliga klassificeringsmodellen, skulle de för egen del leda till ett lite bättre beaktande av servicebehovet i områden med skärgård och vattenområden än i förslaget.

Relativt sett är Finland det största insjölandet i världen och ett av de största skärgårdsländerna i Europa mätt genom antalet öar. I sjöarna (76 000, 3 432 km<sup>2</sup>) och havsområdena (52 500 km<sup>2</sup>) finns cirka 550 permanent bosatta och 19 600 delvis bosatta öar utan fast vägförbindelse. De största skärgårdslandskapen är Egentliga Finland och Södra Savolax.

I landskapets servicelöfte enligt 15 § i lagutkastet om ordnande av social- och hälsovård fastställs en servicenivå där man enligt lagutkastet ska beakta de lokala förhållandena.

Skärgårdsdelegationen föreslog att man i motiveringarna till lagen med hänsyn till skärgårdslagen ska nämna skärgården som ett dylikt område som behöver skärskild uppmärksamhet.

#### Slutledning:

Beaktande av skärgården och vattenområdena vid statsandelarna till alla eller åtminstone de största skärgårds- och vattendragslandskapen efter genomförandet av social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen skulle förstärka landskapens möjligheter att beakta skärgårdsområdenas specialbehov vid produktionen av social- och hälsovårdstjänster och i den övriga verksamheten.

# 1. Projektin tausta ja tarkoitus

Antaessaan valtioneuvoston asetuksen saaristokunnista ja kuntien saaristo-osista (17.12.2015/1529) poikkeuksellisesti vain vuodeksi 2016 VN edellytti, että vuoden 2016 aikana selvitetään, miten kuntien saaristolaisjärjestelmää voidaan kehittää siten, että se ottaa tasapuolisesti huomioon sekä saaristokuntien että saaristo-osakuntien saaristoisuudesta aiheutuvat kustannukset.

Maa- ja metsätalousministeriön Saaristoasian neuvottelukunta päätti tehdä asiaa koskevan selvityksen.

Selvityksen kohteena olivat nykyiset saaristokunnat ja saaristo-osakunnat. Asetetun projektin tavoitteena oli selvittää saaristokuntien ja saaristo-osakuntien nimitysten nykytilanne, kehittämistarpeet ja kehittämismahdollisuudet. Niitä tarkasteltiin saaristolain 3 §:n ja 9 §:n sisältämien nykyisten nimeämiskriteerien painotusvaihtoehtojen pohjalta ja tavoitteena oli, että nimitykset palvelisivat mahdollisuuksien mukaan entistä paremmin saaristolain yleisten tavoitteiden saavuttamista. Tavoitteena oli myös selvittää valtionosuuksiin sisältyvien saaristolaisien kriteerien soveltamista.

Projektin tavoitteena oli edelleen selvittää saaristolain 3 §:n ja 9 §:n mahdolliset muutostarpeet sekä tehdä esityksiä edellä mainittujen asioiden kehittämiseksi. Tähän liittyen selvityksessä on tarkasteltu sote- ja maakuntauudistusta saaristokuntien näkökulmasta. Projektin aikana uudistus oli vaiheessa, jossa lakiehdotukset oli tehty kesäkuussa 2016 ja ne olivat olleet lausunnoilla mm. kunnissa.

## 2. Projektin toteutus

Perustiedot hankittiin tilastoista, olemassa olevista selvityksistä ja muista dokumenteista sekä saaristoasioiden asiantuntijoille, saaristo- ja saaristo-osakunnille, maakunnille ja ministeriöille suunnatulla kyselyllä. Dokumenteista keskeisiä olivat sote- ja maakuntauudistukseen liittyvät lakiluonnokset, jotka annettiin 29.6.2017.

### 2.1 Organisointi

Hankkeen ohjausryhmänä toimi Saaristoasiain neuvottelukunta.

Maa- ja metsätalousministeriö valitsi selvityksen tekijäksi FCG Konsultointi Oy:n. Projektista vastasi FCG:ssä tutkimuspäällikkö FK Heikki Miettinen ja työhön osallistui myös tutkija VTM Outi Moillala.

## 2.2 Kysely

Saaristolain saaristokuntien ja saaristo-osakuntien kriteerien soveltamisesta tehtiin laajahko asiantuntijakysely. Se osoitettiin saaristokuntien (8) ja saaristo-osakuntien (40) kunnanjohtajille, saaristoasian neuvottelukunnan jäsenille sekä maakunnille ja ministeriöille. Kyselyn jakelussa oli yhteensä 99 tahoja. Kysely toteutettiin sähköisesti.

Kyselyn tavoitteena oli selvittää, millä soveltamisperusteilla saaristokunnat ja saaristo-osakunnat tulisi määritellä. Niin ikään selviteltiin syrjäisyyskertoimeen sekä sote- ja maakuntauudistukseen liittyviä asioita saariston näkökulmasta. Kunnille annettiin myös mahdollisuus tehdä ehdotuksia saaristoalueidensa uusiksi rajauksiksi. Valmiiden vastausvaihtoehtojen lisäksi tarjottiin mahdollisuutta myös avoimiin kommentteihin, joita tulikin runsaasti.

Sähköinen kysely lähetettiin sekä suomeksi että ruotsiksi.

Vastauksia kyselyyn saatiin 51 kappaletta ja ne jakautuivat seuraavasti:

	Vastaukset	Osuus vastauksista
Saaristokunta	10	20 %
Saaristo-osakunta	16	32 %
Maakunnan liitto	8	16 %
Saaristoasiain neuvottelukunta	11	22 %
Ministeriö	6	10 %
<b>Yhteensä</b>	<b>51</b>	<b>100 %</b>

*Taulukko 1. Kyselyyn saadut vastaukset*

Vastauksista kaksi tuli lausuntoina. Kolmesta kunnasta, Kotkasta, Savonlinnasta ja Sulkavalta, tuli esitykset ja rajausehdotukset niiden saaristo-osien laajennuksiksi.

## 3. Saaristokuntien ja saaristo-osakuntien nimeämiskriteerit

### 3.1 Saaristolain mukaiset nimeämiskriteerit

Saaristolain (laki saariston kehityksen edistämisestä 1981/494) mukaan saaristokuntia ja kuntien saaristo-osia määrättäessä on perusteena saariston vakinaisen väestön määrä ja sen osuus kunnan väestöstä. Myös liikenneolot ja peruspalvelujen saannin vaikeus ovat perusteena. Saaristoon katsotaan kuuluviksi sellaiset merialueen ja sisävesistöjen saaret, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä, sekä muut saaret ja mantereen alueet, jotka ovat muutoin olosuhteiltaan saaristoon verrattavissa. Kriteereissä on näin ollen myös tulkinnan varaa.

Liitteessä 1 on tietoja saaristokuntien ja saaristo-osakuntien saaristoväestöstä.

Saaristolain merkittävimpiä vaikutuksia ovat olleet vaikutukset kuntien valtiosuuksiin ja tukialueasemaan. Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti (valtioneuvoston asetus saaristokunnista ja muiden kuntien saaristo-osista vuosina 2012—2015 1296/2011) saaristokuntia on kahdeksan, joista viisi sijaitsee meren rannikolla ja kolme sisämaassa.

Valtioneuvosto voi erityisestä syystä päättää, että saaristokuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös muun kunnan, ns. saaristo-osakunnan, saaristo-osaan. Saaristo-osakuntia on asetuksen mukaan 40, joista noin puolet sijaitsee meren rannikolla ja toinen puoli sisämaassa.

Saaristolain pykälää saaristo-osakuntien osalta on syytä tarkistaa vastaamaan sitä, että saaristo-osakunnat ovat olleet alusta alkaen oleellinen osa saaristojärjestelmää, eivät "erityisestä syystä" päätetty osa järjestelmää.

### 3.2 Nimeämiskriteerien soveltaminen kyselyaineiston valossa

Kyselyllä kartoitettiin ministeriöiden, maakunnan liittojen, saaristokuntien, saaristo-osakuntien sekä saaristoasiain neuvottelukunnan jäsenten ja sihteeristön näkemyksiä saaristolain 9 §:n sisältämien saaristokuntien ja saaristo-osakuntien nimeämiskriteerien soveltamisesta.

#### 3.2.1 Saaristokunnat

##### Saaristokuntien määrä

Kyselyyn vastanneiden mielestä nykyinen saaristokuntien määrä, 8, on yleensä sopiva, näin vastasi 47 prosenttia vastaajista. Toinen suuri ryhmä, 36 prosenttia, oli sitä mieltä, että saaristokuntien määrää tulisi nostaa. Yksikään vastaajista ei ollut sitä mieltä, että saaristokuntien määrää tulisi vähentää.

Avoimissa vastauksissa tuotiin esille mm., että määrän tulisi perustua selkeisiin ja mitattaviin kriteereihin ja kaikki kriteerit täyttävät kunnat tulee nimetä saaristokunniksi. Myös esitettiin, että toteutetut saaristokuntien ja saaristo-osakuntien kuntaliitokset pitäisi huomioida.

Vastauksissa ehdotettiin, että harkittaisiin saaristolain määreen "olennaisena esteenä kunnan kehitykselle" lieventämistä. ja toisaalta, että olisi hyvä pohtia myös muiden kuin vesien rikkomien harvaan asuttujen alueiden asemaa. Syrjäisillä ja harvaan asutuilla alueilla on saaristoisuudesta riippumatta vaikeat liikenneolot ja peruspalvelujen saatavuus.

### Saaristoväestön osuus saaristokunnan asukasluvusta (SaarL 9 §)

Ilman kiinteää tieyhteyttä ja kiinteän tieyhteyden yhteenlasketun saaristoväestön osuus saaristokunnissa vaihtelee nykyisin 9 prosentista 100 prosenttiin ja määrä 290:sta 15 500:een. Kaksi kolmasosaa vastaajista oli sitä mieltä, että tälle kokonaissaaristoväestön osuudelle tai määrälle ei tule asettaa ehtoja.

Vähemmistö, noin joka viides, oli sitä mieltä, että prosenttiosuudelle tulisi asettaa ehto, mutta vain yksittäiset vastaajat kannattivat lukumäärällistä ehtoa. Saaristoväestön osuuden ehdoiksi esitettiin näissä vastauksissa yleisimmin noin 10 % (vaihteluväli 5 – 50 %), määräehtoa ehdotti vain yksi vastaaja (500).

Avoimissa vastauksissa todettiin, että saaristoväen määrä tai osuus ei ole ratkaiseva, vaan se miten asia vaikuttaa palvelujen järjestämiseen. Vastauksissa tuotiin esille, että ehdottomia kriteereitä ei kannata asettaa, vaan täytyy jättää sijaa myös harkinnalle, vaikka joitakin reunaehtoja asetetaan.

Yhdessä vastauksessa esitettiin, että saaristoväestöön ei tulisi ylipäänsä ottaa mukaan väestöä, joka asuu kiinteän tieyhteyden päässä, koska palvelujen saavutettavuus on huomattavasti parempi niillä asukkailla, joilla on kiinteä tieyhteys.

Ilman kiinteää tieyhteyttä olevan saaristoväestön osuus saaristokunnissa vaihtelee nyt 5 %:sta 100 %:iin ja määrä 159:stä 3 100:aan. Neljä viidesosaa vastanneista ei kannattanut ilman kiinteää tieyhteyttä olevan saaristoväestön osuudelle tai määrälle ehtoja.

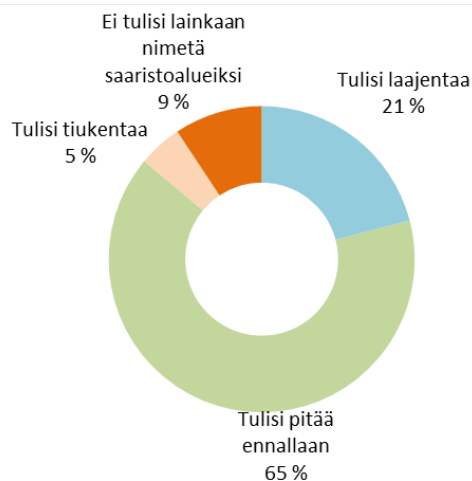
Vain joka kymmenes kannatti prosenttiosuuden asettamista ja seitsemän prosenttia määrällisen rajan asettamista. Saaristoväestön osuuden ehdoiksi esitettiin näissä vastauksissa 3 % ja määräksi 100 ja 150.

Avoimissa vastauksissa todettiin myös ilman kiinteää tieyhteyttä olevan saaristoväestön osalta, että määrä tai osuus ei ole ratkaiseva, vaan täytyy jättää sijaa myös harkinnalle.



## Kiinteän tieyhteyden saaristomaiset alueet

Nykyisin 85 prosenttia saaristokuntien saaristoväestöstä asuu kiinteän tieyhteyden alueilla. Vastajilta kysyttiin miten vesistöjen ja meren rikkomat kiinteän tieyhteyden alueet tulisi määritellä saaristolain 3 §:ssä tarkoitetuiksi saaristoalueiksi.



Kuvio 1. Miten vesistöjen ja meren rikkomat kiinteän tieyhteyden alueet tulisi määritellä saaristolain 3 §:ssä tarkoitetuiksi saaristoalueiksi?

Suuri enemmistö vastanneista eli 65 prosenttia, halusi määritelmän jätettävän ennalleen. Joka viides vastanneista kannatti määrittelyn laajentamista. Vain viisi prosenttia kannatti määrittelyn tiukentamista ja yhdeksän prosenttia katsoi, että kiinteän tieyhteyden alueita ei tulisi lainkaan määrittellä saaristoalueiksi. Tiukentamisen pohjaksi esitettiin, että tulisi selvittää tarkemmin saaristoisuuden tosiasialliset kustannukset kunnalle.

Avoimissa vastauksissa ehdotettiin mm., että tulisi keskittyä arvioimaan vesistön aiheuttamien haasteiden vaikutuksia kokonaisuutena ja lopettaa jako kiinteän tieyhteyden piiriin kuuluvien ja kuulumattomien saarten välillä.

Avoimissa vastauksissa todettiin myös, että vesistöisyys vaikuttaa kunnan kustannuksiin myös taa-jama-alueilla, kuten siltojen ja vesi- ja viemärlaitoksen verkkojen rakentamiseen ja ei-optimaalisen yhdyskuntarakenteen vaikutuksesta myös palveluverkkoihin.

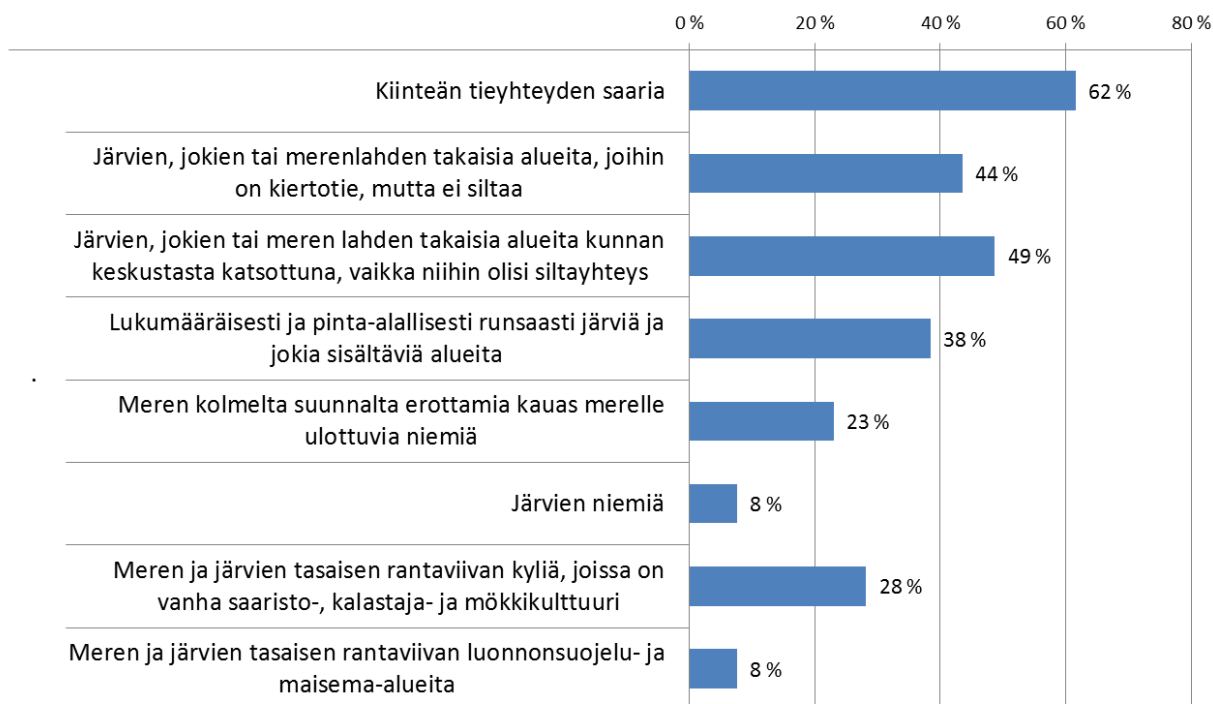
Kysyimme myös, millaisia vesistön rikkomia kiinteän tieyhteyden alueita tulisi nimetä saaristoalueiksi. Vastajat saivat valita niin monta vaihtoehtoa kuin halusivat.

Eniten (62 %) kannatettiin kiinteän tieyhteyden saarten nimeämistä saaristoalueiksi. Seuraavaksi eniten (49 %) kannatettiin sitä, että saaristoalueen määritelmään otettaisiin mukaan järvien, jokien tai meren lahtien takaisia alueita kunnan keskustasta katsoen, vaikka niihin olisi siltayhteys. 44 prosenttia vastaajista kannatti sellaisten järvien, jokien tai merenlahtien takaisten alueiden ottamista mukaan saaristoalueiden määrittelyyn, johon on kiertotie, muttei siltaa.

38 prosenttia vastaajista kannatti saaristoalueiden määrittelyyn sellaisten alueiden mukaan ottamista, jotka sisältävät lukumäärällisesti tai pinta-alallisesti paljon järviä ja jokia.

28 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että saaristoalueiden määrittelyyn pitäisi ottaa mukaan meren ja järvien tasaisen rantaviivan kyliä, joissa on vanha saaristo-, kalastaja- ja mökkikulttuuri. Lähes yhtä paljon, 23 prosenttia kannatusta sai meren kolmelta suunnalta kauas merelle ulottuvien niemien ottaminen mukaan saaristoalueiden määrittelyyn.

Muut vaihtoehdot saivat vähemmän kannatusta. Järvien niemien mukaan ottamista saaristoalueiden määrittelyyn kannatti vain kahdeksan prosenttia, saman verran kannatusta sai meren ja järvien tasaisen rantaviivan luonnonsuojelu- ja maisema-alueiden mukaan ottaminen saaristoalueiden määrittelyyn.



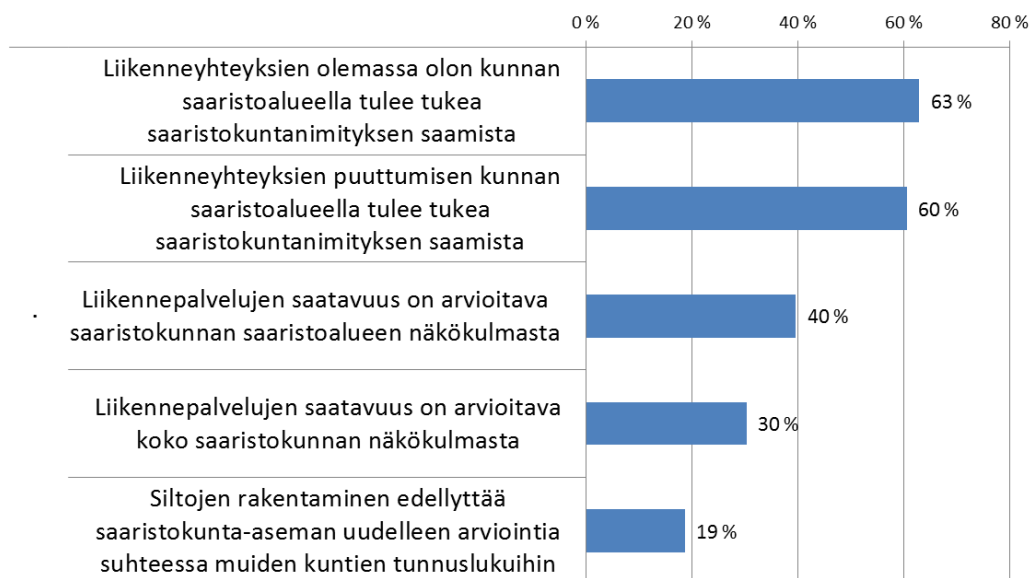
Kuvio 2. Minkälaisia vesistön rikkomia kiinteän tieyhteyden alueita tulee nimetä saaristoalueiksi?

Avoimissa vastauksissa tuotiin esille, että yhden kiinteän yhteyden varassa ilman vaihtoehtoista kiertotiemahdollisuutta, siltaa tai lossiyhteyttä olevan saariston asema saaristoalueena on tärkeä saarten elinvoiman takaamiseksi. Ehdotettiin, että määrittelyn perusteena tulisi olla aito asioimismatka ja -aika. Myös esitettiin, että saaristoalueiden tyhjentävä määrittely ei ole mielekäs, mutta jos sille on tarvetta, erityinen asiantuntijaryhmä voisi määrittellä kriteerit saaristoalueille.

### Liikenneolot saaristokunnissa (SaarL 9 §)

Kysyimme myös, miten saaristolain 9 §:ssä mainitut *liikenneolot* tulisi tulkita saaristokunnissa. Liikenneyhteyksien olemassaolon tai puuttumisen vaikutus saaristokunnan määrittelyyn sai lähes yhtä paljon kannatusta: 63 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että liikenneyhteyksien *olemassaolon* tulisi tukea saaristokuntanimityksen saamista. 60 prosenttia oli sitä mieltä, myös liikenneyhteyksien *puuttumisen* tulisi tukea nimityksen saamista.

30 prosenttia oli sitä mieltä, että liikennepalvelujen saatavuus olisi arvioitava *koko saaristokunnan* näkökulmasta ja 40 prosenttia sitä mieltä, että se olisi arvioitava saaristokunnan *saaristoalueen* näkökulmasta. 19 prosenttia katsoi, että siltojen rakentaminen edellyttää saaristokunta-aseman uudelleen arviointia suhteessa muiden kuntien tunnuslukuihin.



Kuvio 3. Miten saaristolain 9 §:n kriteeriä "liikenneolot" tulisi tulkita saaristokunnissa?

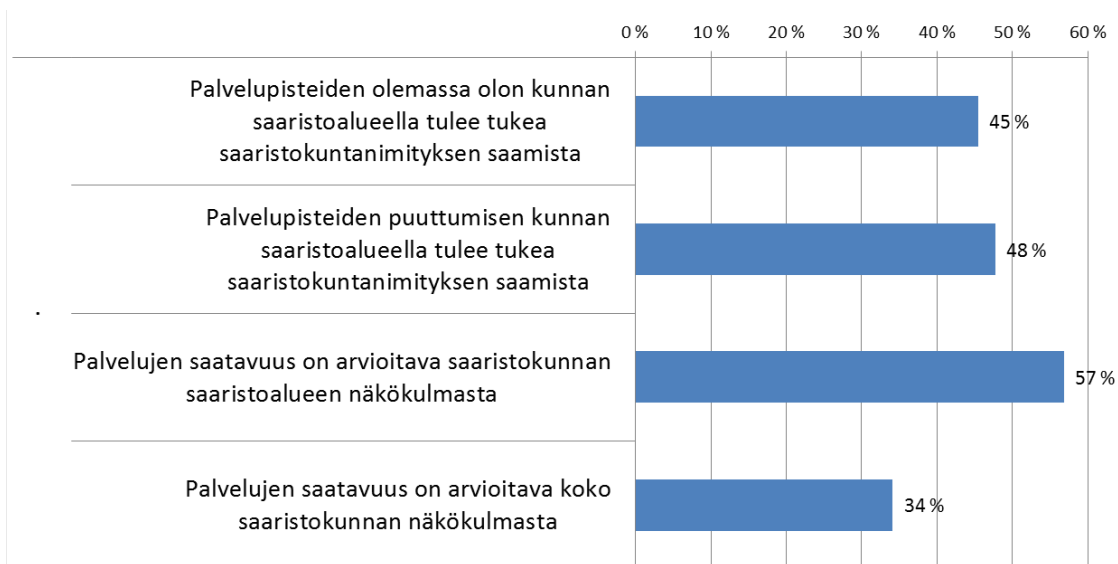
Tätä koskevissa avoimissa kommentteissa todettiin, että muuttuneet olosuhteet tulee luonnollisesti ottaa huomioon saaristolisää määriteltäessä kokonaisarvioinnin kautta, jossa yksittäinen muutos ei ole välttämättä ratkaisevassa asemassa.

Esitettiin, että liikennepalvelujen saatavuutta tulee tarkastella asukkaiden ja yritysten näkökulmasta koko kunnan vesistön rikkomalla alueella: välimatkojen pituutta, liikenneyhteyksien kuntoa ja liikennepalvelujen saatavuutta. Yksityistielossien olemassaolon sekä niiden kustannusten tulee tukea saaristokuntanimityksen saamista.

### Peruspalvelujen saatavuus saaristokunnissa (SaarL 9 §)

Myös peruspalveluiden saatavuuden vaikutus saaristokuntanimityksen saamiselle (saaristolain 9 §) jakoi vastaajia: 48 prosenttia katsoi, että peruspalvelupisteiden puuttuminen kunnan saaristoalueelta tulisi tukea saaristokuntanimityksen saamista kun taas 45 prosenttia oli toista mieltä: Heidän mielestään palvelupisteiden olemassaolon kunnan saaristoalueella tulee tukea saaristokuntanimityksen saamista.

34 prosenttia oli sitä mieltä, että peruspalveluiden saatavuus olisi arvioitava koko saaristokunnan näkökulmasta kun taas 57 prosenttia katsoi, että peruspalveluiden saatavuus olisi arvioitava saaristokunnan saaristoalueen näkökulmasta.



Kuvio 4. Miten saaristolain 9 §:n kriteeriä "peruspalvelujen saamisen vaikeus" tulisi tulkita saaristokunnissa?

Avoimissa vastauksissa todettiin mm., että erityisesti ruotsinkieliseen saaristoväestöön kohdistuvat vaikutukset voivat olla kaksinkertaiset (palvelujen puuttuminen ja olemassaolo). Peruspalvelujen saatavuutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota myös kielellisten oikeuksien toteutumiseen kiellainsäädännön mukaisesti.

Toisessa perustelussa todettiin, että sinänsä ei ole merkitystä sillä, millä tavalla palvelut käytännössä toteutetaan saaristoalueiden asukkaille, koska ylimääräisiä kustannuksia tulee joka tapauksessa. Esimerkiksi jos kyläkoulu joudutaan lakkauttamaan oppilaiden vähyden vuoksi, koulukuljetuskustannukset nousevat saarista moninkertaisiksi.

Toisaalta todettiin, että keskeisin kriteeri tulisi olla palvelujen tuominen paikan päälle sellaisille alueille, joissa ei ole kiinteää tieyhteyttä kunnan päätaajamaan.

## Yhteenveto saaristokuntien nimityskriteerien soveltamisesta

Yhteenvetona voidaan sanoa, että vastaajat kannattivat yleensä nykyisten määrittelyjen säilyttämistä saaristokuntien osalta tai sitten nähtiin hyvin erisuuntaisia muutostarpeita. Toisaalta korostettiin, että saaristokuntanimityksessä täytyy käyttää harkintaa ja että tarvitaan selkeitä kriteereitä harkinnan taustalle.

Suuri periaatteellinen muutos olisi, jos koko saaristokuntanimityksestä luovuttaisiin, ja valtionosuudet määräytyisivät maan kaikille kunnille suoraan saaristossa tai vesistöjen rikkomilla alueilla asuvien määrän mukaan.

Vastausten perusteella saaristokunnaksi nimeämisessä tulisi huomioida sekä peruspalveluiden ja liikenneyhteyksien olemassaolo että niiden puuttuminen.

### 3.2.2 Saaristo-osakunnat

#### Saaristo-osakuntien määrä

Suuri enemmistö eli 62 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että saaristo-osakuntien määrä (nyt 40) pitäisi säilyttää ennallaan. 17 prosenttia oli sitä mieltä, että saaristo-osakuntien määrää tulisi vähentää ja lähes yhtä moni, 14 prosenttia, oli sitä mieltä, että saaristo-osakuntien määrää tulisi lisätä.

Avoimissa vastauksissa tuotiin esille, että saaristolain pykälää tulisi selkeyttää saaristo-osakuntien osalta vastaamaan sitä, että saaristo-osakunnat ovat olleet alusta alkaen saaristojärjestelmän olennainen osa. Niin ikään esitettiin, että saaristo-osakuntien määrä tulee johtaa kriteereitä tarkastelemalla.

#### Saaristoväestön osuus saaristo-osakunnan asukasluvusta (SaarL 9 §)

*Kokonaissaaristoväestön* eli ilman kiinteää tieyhteyttä olevan ja kiinteän tieyhteyden omaavan yhteenlasketun saaristoväestön osuus vaihtelee saaristo-osakunnissa nykyisin 0,1 prosentista 80 prosenttiin ja lukumäärä 98:sta 4 300:een.

Samoin kuin saaristokunnissa, myös saaristo-osakunnissa vastaajien suuri enemmistö eli 71 prosenttia, oli sitä mieltä, että kokonaissaaristoväestölle ei tulisi asettaa lukumäärällisiä tai prosentuaalisia rajoja. Vain seitsemän prosenttia oli sitä mieltä, että prosenttiosuudelle tulisi asettaa ehto ja 12 prosenttia kannatti lukumääräistä ehtoa.

Vastaajien kommenteissa todettiin mm., että pelkän saaristoisuuden lisäksi olisi hyvä tarkastella kokonaisuutta: liikenneolosuhteita ja syrjäisyyden ja harvan asutuksen aiheuttamaa haittaa ja asukasmääriä kunnan harvaan asutuilla alueilla ylipäätään. Lukumäärään perustuvaa kriteeriä perusteltiin sillä, että kriteerejä tulee hallinnossa olla kuntien tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi.

*Ilman kiinteää tieyhteyttä olevan saaristoväestön* osuus vaihtelee nyt 0,1 prosentista 2 prosenttiin ja lukumäärä 0:sta 800 henkeä. Suuri enemmistö eli 72 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että osuudelle tai määrälle ei tule asettaa ehtoja. Vain 12 prosenttia oli sitä mieltä, että määrälle tulisi asettaa ehto ja seitsemän prosenttia katsoi, että saaristoväestön osuus kunnan asukasluvusta saaristo-osakunnassa tulisi määritellä prosenttiosuuden perusteella.

Kommenteissa todettiin, että uusilta mahdollisilta saaristo-osakunnilta olisi edellytettävä ilman kiinteää tieyhteyttä olevaa saaristoväestöä. Nykyisten saaristo-osakuntien kohdalla kiinteän tieyhteyden saaristoväestönkin riittävä määrä riittäisi kuitenkin kriteeriksi, vaikka ilman kiinteää tieyhteyttä olevaa saaristoväestöä ei olisikaan.

#### Kiinteän tieyhteyden saaristomaiset alueet

Kysyimme miten vesistöjen ja meren rikkomat *kiinteiden tieyhteyksien alueet* tulisi määritellä saaristolain 3 §:ssä tarkoitetuiksi saaristoalueiksi saaristo-osakunnissa. Vaihtoehtoina esitettiin määrittelyn laajentamista, tiukentamista tai pitämistä ennallaan.

Suurin osa, 58 prosenttia, halusi määritelmän vesistöjen ja meren rikkomien kiinteiden tieyhteyden alueista saaristo-osakunnissa jätettävän ennalleen. 28 prosenttia kannatti määrittelyn laajentamis-

ta. Vain viisi prosenttia kannatti määrittelyn tiukentamista ja yhdeksän prosenttia sitä, että kiinteän tieyhteyden alueita ei tulisi lainkaan määritellä saaristoalueiksi. Osuudet ovat samansuuntaiset kuin saaristokuntienkin kohdalla.

Kysyimme minkälaisia vesistön rikkomia kiinteän tieyhteyden alueita tulisi nimetä saaristoalueiksi saaristo-osakunnissa. Suurin osa vastaajista, 56 prosenttia, kannatti kiinteän tieyhteyden saarten ottamista mukaan. 51 prosenttia kannatti kunnan keskustasta katsoen järvien, jokien tai merenlahtien takaisten alueiden ottamista mukaan määritelmään, vaikka niihin olisi siltayhteys. Lähes saman verran, 49 prosenttia, haluaisi järvien, jokien tai merenlahtien takaisten alueiden, joihin on kiertotie, muttei siltaa, mukaan ottamista määritelmään.

41 prosenttia vastaajista haluaisi nimetä saaristo-osakunnissa saaristoalueiksi lukumäärällisesti ja pinta-alallisesti runsaasti järviä ja jokia sisältävät alueet. Meren ja järvien tasaisen rantaviivan kyliä, joissa on vanha saaristo-, kalastaja ja mökkikulttuuri, haluaisi ottaa mukaan saaristo-osakuntien määritelmään 31 prosenttia vastaajista. Meren kolmelta suunnalta erottamia kauas merelle ulottuvia niemiä haluaisi ottaa määritelmään mukaan 26 prosenttia vastaajista.

15 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että meren ja järvien tasaisen rantaviivan luonnonsuojelija maisema-alueita pitäisi pitää kriteerinä saaristo-osakunnan saaristoalueen määritelmälle. Vain 10 prosenttia katsoi, että järvien niemet tulisi ottaa määritelmään mukaan.

15 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että kiinteän tieyhteyden alueita ei tulisi lainkaan nimetä saaristoalueiksi.

Kommenteissa esitettiin, että pitäisi määrittää kerralla yhtenäisillä perusteilla kaikki alueet Suomessa joko mantereeksi tai saaristoalueeksi.

### Liikenneolot saaristo-osakunnassa (SaarL 9 §)

Kysyimme myös saaristo-osakuntien osalta, miten saaristolain 9 §:ssä mainitut liikenneolot tulisi tulkita. Liikenneyhteyksien olemassaolon tai puuttumisen vaikutus saaristokunnan määrittelyyn sai myös saaristo-osakuntien osalta lähes yhtä paljon kannatusta: 60 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että liikenneyhteyksien olemassaolon tulisi tukea saaristokuntanimityksen saamista, kun 50 prosenttia oli sitä mieltä, että liikenneyhteyksien puuttumisen tulisi tukea nimityksen saamista. Osa vastaajista katsoi siis, että sekä olemassaolo että puuttuminen tukisivat nimitystä.

Samalla tavoin kuin saaristokuntien osalta, 31 prosenttia oli sitä mieltä, että liikennepalvelujen saatavuus olisi arvioitava *koko saaristo-osakunnan näkökulmasta* ja 40 prosenttia sitä mieltä, että se olisi arvioitava saaristo-osakunnan *saaristoalueen näkökulmasta*.

Kommenteissa todettiin, että liikenneyhteyksien ja reittien määrällä sekä tähän liittyen yhteyksien haavoittuvuudella on oltava vaikutusta liikenneoloja tulkittaessa.

### Peruspalvelujen saatavuus saaristo-osakunnassa (SaarL 9 §)

Myös peruspalveluiden saatavuuden vaikutus saaristokuntanimityksen saamiselle (saaristolain 9 §) jakoi vastaajia samoin kuin saaristokuntienkin kohdalla: 49 prosenttia katsoi, että *peruspalvelupisteiden puuttuminen* kunnan saaristoalueelta tulisi tukea saaristoosakuntanimityksen saamista, kun

taas 39 prosenttia oli toista mieltä: heidän mielestään *palvelupisteiden olemassaolon* kunnan saaristoalueella tulee tukea saaristo-osakuntanimityksen saamista.

41 prosenttia oli sitä mieltä, että peruspalveluiden saatavuus olisi arvioitava *koko saaristo-osakunnan näkökulmasta*, kun taas 39 prosenttia katsoi, että peruspalveluiden saatavuus olisi arvioitava saaristo-osakunnan *saaristoalueen näkökulmasta*. Nämä luvut ovat vähän pienemmät saaristo-osakuntien kuin saaristokuntien kohdalla.

Kommenttina esitettiin, että saariston asutuksen säilyminen tulisi olla lähtökohtana peruspalvelujen järjestämisessä ja säilyttämisessä saaristossa.

## Yhteenveto vastauksista saaristo-osakuntien osalta

Vastaukset olivat saaristo-osakuntien kohdalla hyvin samansuuntaiset kuin saaristokuntienkin kohdalla. Vastaajat halusivat säilyttää saaristo-osakunnan määritelmät yleensä ennallaan. Vastaukset jakaantuivat sen suhteen, pitäisikö liikenneyhteyksien ja peruspalveluiden olemassaolo vai puuttuminen katsoa saaristo-osakunnan nimitystä puoltavaksi tekijäksi.

## 4. Valtionosuuslainsäädännön mukaiset saaristoliset

### 4.1 Nykytilanne

#### 4.1.1 Saaristoliset valtionosuuksissa peruspalveluiden menoihin

Kuntien valtionosuuksien saaristolisista säädetään laissa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (2009/1704 11 §). Saaristokuntien peruspalvelujen valtionosuutta korotetaan saaristoisuuden perusteella. Lain mukaan saaristokunnalle saaristoisuuden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty saaristoisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä.

Saaristokunnalle, jonka asukkaista vähintään puolet asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen, saaristoisuuden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla saaristoisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä ja kertomalla tämä luvulla 3.

Saaristokuntien saaristoisuuden perushinta on vuoden 2017 talousarvioesityksessä 382 euroa/asukas muissa saaristokunnissa kuin Hailuodossa, jossa se on kolminkertainen eli 1147 euroa, yhteensä n. 14,6 miljoonaa euroa.

Saaristo-osakunnat eivät ole saaneet saaristolisiä vuoden 2009 jälkeen, mutta hallitus on päättänyt palauttaa saaristoliset saaristo-osakunnille ja osoittaa tarkoitukseen vuonna 2017 10 miljoonaa euroa.

Saaristo-osakuntien saaristoliset määräytyvät seuraavan kaavan mukaan: saaristo-osakuntalisän perushinta \* saaristoväestön määrä. Saaristo-osakuntalisän perushinta vuonna 2017 on 316 €.

Liitteessä 1 on esitetty tiedot kuntien saaristolisista vuonna 2017.

Laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (2009/1705) säädetään valtion rahoituksesta mm. keskiasteen koulutukseen, nuorisotoimeen, liikuntaan ja kulttuuripalveluihin. Siinä ei ole erikseen kriteereitä saaristoisuuden huomioimisesta rahoituksessa.

#### 4.1.2 Syrjäisyys

Selvityksen yhteydessä tehdyssä kyselyssä tiedusteltiin avoimella kysymyksellä, miten saaristo- ja valtionosuussäädöksissä tulisi huomioida se, että esimerkiksi saarista ja vesistöjen rikkomilta alueilta etäisyydet palvelupisteisiin ovat todellisuudessa pidemmät kuin 'lunnunteitse' laskettuna.

Vastauksissa korostettiin syrjäisyyksiluvun uudistamisen tarvetta vastamaan paremmin todellisia etäisyyksiä. Useissa vastauksissa todettiin, että perusteeksi pitäisi ottaa aikaetäisyys eri palvelupisteisiin tai keskuksiin (paikallinen/seudullinen).

Eriyisinä palveluina tuotiin esille tässä yhteydessä ruotsinkielisen saaristoväestön pääsy palveluihin ja tietoliikennepalvelujen järjestäminen saariin sekä pelastushelikopterit ja –alukset.

Saaristokunnat ja saaristo-osakunnat saavat 2017 valtionosuutta saaristoisuuden lisäksi syrjäisyyden perusteella seuraavasti:

Saaristokunnat	1,4 miljoonaa euroa
Saaristo-osakunnat	10,2 miljoonaa euroa
Yhteensä	11,6 miljoonaa euroa

Liitteessä 1 on esitetty tiedot saaristokuntien ja saaristo-osakuntien syrjäisyyksiluvuista vuonna 2017.

Sank esitti 24.8.2016 hallitukselle, että kunnan syrjäisyyksiluvun laskenta perustuisi maantie-etäisyyksiin nykyisen linnuntie-etäisyyden sijaan, mikä tekisi oikeutta nimenomaan vesistöjen rikkomille kunnille.

Kunnan syrjäisyyksiluku muodostuu tällä hetkellä kahden väestöpohjaindeksin summasta. Ensimmäinen väestöpohjaindeksi (paikallinen väestöpohjaindeksi) mittaa väestön määrää 25 kilometrin etäisyydellä ja toinen (seudullinen väestöpohjaindeksi) 50 kilometrin etäisyydellä kunnan väestöllisestä keskipisteestä. Kunnan väestöllinen keskipiste on kunnan laskennallinen väestön keskipiste. Tiedot perustuvat tilastokeskuksen toimittamiin tietoihin.

Paikallinen väestöpohjaindeksi saadaan vähentämällä 15 000:sta enintään 25 kilometrin etäisyydellä asuvan väestön määrä ja jakamalla erotus 15 000:lla. Jos esimerkiksi kunnan väestöllisestä keskipisteestä 25 kilometrin säteellä asuu 5 000 ihmistä on paikallinen väestöpohjaindeksi  $15\,000 - 5\,000 = 10\,000/15\,000 = 0,67$ .

Seudullinen väestöpohjaindeksi saadaan vähentämällä 60 000:sta enintään 50 kilometrin etäisyydellä asuvan väestön määrä ja jakamalla erotus 60 000:lla. Jos esimerkiksi kunnan väestöllisestä keskipisteestä 50 kilometrin säteellä asuu 50 000 ihmistä on seudullinen väestöpohjaindeksi  $60\,000 - 50\,000 = 10\,000/60\,000 = 0,17$



Syrjäisyysluku on näiden kahden indeksin summa, esimerkissä  $0,67+0,17= 0,83$ . Syrjäisyyden perushinta vuonna 2016 on 208,16 €. Kun esimerkkikunnan asukasluku on 2 000, on syrjäisyyslisiä tällöin  $0,83 \times 208,16 \text{ €/asukas} \times 2\,000 \text{ asukasta} = 345\,546 \text{ €}$ .

Jos siis kunta on suuren keskuksen vieressä, on sen syrjäisyyskerroin ja siten syrjäisyyslisiäkin pieni. Jos kunta on kaukana keskuksista, ovat syrjäisyyskerroin ja syrjäisyyslisiä suuria.

Jos syrjäisyyden laskenta perustuisi saaristoasiain neuvottelukunnan esityksen mukaisesti linnuntieyhteyksien sijaan maantieyhteyksiin, jäisi vesistöjen rikkomissa kunnissa 25 km:n ja 50 km:n tiematkan sisälle vähemmän asukkaita ja syrjäisyyskerroinluku kasvaisi antaen kunnalle teoreettisesti enemmän syrjäisyyslisiä.

Johtopäätös:

Syrjäisyysliset (11,6 miljoonaa euroa) ovat saaristoissa kunnissa merkittävä lisä valtionosuuteen ja sen säilyminen kehitettynä Sank:n esittämällä tavalla on sote- ja maakuntauudistuksen toteutumisen jälkeenkin saaristojärjestelmän etujen mukaista.

### 4.1.3 Harvan asutuksen lisä

Saaristokunnat ja saaristo-osakunnat saavat 2017 valtionosuutta saaristoisuuden ja syrjäisyyden lisäksi valtionosuutta harvan asutuksen perusteella seuraavasti:

Saaristokunnat	2,9 miljoonaa euroa
Saaristo-osakunnat	24,5 miljoonaa euroa
Yhteensä	27,5 miljoonaa euroa

Liitteessä 1 on tiedot saaristokuntien ja saaristo-osakuntien harvan asutuksen lisistä vuonna 2017.

Saaristoasiain neuvottelukunta esitti 24.8.2016 hallitukselle, että vesialat huomioidaan harvan asutuksen asukastiheyslaskelmissa metsä-, suo- ja muiden maa-alojen tavoin kuntien valtionosuuksissa sote- ja maakuntauudistuksen toteutumisenkin jälkeen.

Tämä johtaisi vesistöisten kuntien pienempään asukastiheysosuuteen maan asukastiheydestä ja suurempaan asukastiheyskertoimeen sekä siten suurempaan valtionosuuteen. Esitetystä muutoksesta hyötyisivät erityisesti merenrantakunnat, joista useimmilla on laajat merialueet, mutta myös vesistökunnat.

Asukastiheyskertoimen laskenta tapahtuu nykyään siten, että jos esimerkkikunnan asukastiheys on 1/3 koko maan asukastiheydestä, on asukastiheyskerroin 3. Asukastiheyden perushinta on 39,36 €/asukas, joten asukastiheyden perusteella valtionosuus olisi esimerkkikunnassa  $3 \times 39,36 \text{ €/asukas} \times 2\,000 \text{ asukasta} = 236\,160 \text{ €}$ . Asukastiheyskerroin voi olla korkeintaan 20.

Johtopäätös:

Harvan asutuksen lisä (27,5 miljoonaa euroa) on saaristoissa kunnissa merkittävä lisä valtionosuuteen 2017 ja sen säilyminen kehitettynä Sankn esittämällä tavalla sote- ja maakuntauudistuksen toteutumisen jälkeenkin on saaristojärjestelmän etujen mukaista.

## 5. Saaristoisuuden huomioiminen sote- ja maakunta-uudistuksessa

### 5.1 Hallituksen luonnokset sote- ja maakuntauudistuksesta

Hallitus julkisti sote- ja maakuntauudistuksen lakiluonnokset 29.6.2017. Luonnokset koskivat maakuntien itsehallinnon toteuttamista (maakuntalaki), palvelujen järjestämistä maakunnissa, maakuntien rahoitusta ja kuntien peruspalvelujen valtionosuuden uudistamista jäljelle jäävien tehtävien hoitamiseksi.

Saariston näkökulmasta oleellista on palvelujen turvaaminen saaristoalueilla muutoksessa. Maakunnille siirtyy kunnista sosiaali- ja terveydenhuolto, pelastustoimi, ympäristöterveydenhuolto sekä rakennusvalvonta niissä maakunnissa, joissa kaikki kunnat ovat yhteisellä sopimuksella päättäneet niin. Maakunnille siirtyy myös valtion alueellisia tehtäviä, joita hoitaa nykyisin Ely-keskukset.

#### 5.1.1 Saaristoisuuden huomioiminen kuntien osalta

##### Lakiluonnokset

Kuntien tehtäväksi jäävät jatkossa esim. peruskoulu ja koululaisten kuljetus, lukio, varhaiskasvatus, kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut, asiointi- ja joukkoliikenteen tukeminen, yksityistieavustukset, venesatamat, vesi- ja jätehuolto ja usein myös rakennusvalvonta. Taajamissa kunnat hoitavat edelleen katuja ja teitä.

Luonnoksessa laiksi kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta (29.6.2016) voimassa olevaa lakia vastaavasti saaristoisuuden perusteella laskettavien laskennallisten kustannusten tarkoituksena olisi korvata kunnalle kunnan saaristo-olosuhteista aiheutuvia kustannuksia.

Lakiluonnoksen 9 §:ssä on muutoksena nykyiseen tekstiin lisäys (3mom), jossa saaristoisuuden perusteella määräytyviä kunnan laskennallisia kustannuksia laskettaessa käytettäisiin väestötietojärjestelmän tietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

##### Vastaajien näkemykset kuntien saaristolisisistä

Tehdyssä kyselyssä vastaajilta pyydettiin näkemyksiä, miten kuntien valtionosuuksien saaristolisät tulee määritellä sote- ja maakuntauudistuksen toteutumisen jälkeen kunnan jäljelle jäävissä tehtävissä. *Saaristokuntien* osalta vastaajien näkemykset jakautuivat tasan. Noin puolet katsoi, että saaristolisät olisi määriteltävä saaristokunnan kokonaisväestö laskentapohjana ja käytettävä *koko kunnan palvelutason* ylläpitoon. Toinen puoli vastaajista kannatti vaihtoehtoa, jossa saaristolisät olisi määriteltävä saaristokunnan saaristoväestö laskentapohjana ja käytettävä *saaristoalueen palvelutason* ylläpitoon.

Sama kysymys *saaristo-osakuntien* osalta antoi selkeämmän eron vaihtoehtojen välillä. 62 prosenttia vastanneista katsoi, että saaristolisät olisi määriteltävä saaristo-osakunnan saaristoväestö

laskentapohjana ja käytettävä saaristoalueen palvelutason ylläpitoon ja 36 prosenttia katsoi, että ne tulee määritellä saaristo-osakunnan koko väestö laskentapohjana ja käytettävä *koko kunnan palvelutason* ylläpitoon.

Saaristokuntien osalta 17 prosenttia katsoi, että kuntien talousarvioihin ja vuosikertomuksiin olisi sisällytettävä *selvitys saaristolisien käytöstä*. Sama luku saaristo-osakuntien kohdalla on 21 prosenttia.

Kommenttina todettiin, että sote-palveluiden siirto ja järjestelmän muutoksen tasaus syövät käytännössä koko valtionosuuden saaristolisen ja esitettiin, että saaristolisä tulisi irrottaa sote-muutoksen rahoituksen laskennasta ja kohdistaa tasausten jälkeen niille palveluille, joita kunta tuottaa ja maakunnalle silloin kun järjestäjänä on maakunta.

Kuntien valtionosuksiakaan harvan asutuksen kriteerin ja syrjäisyyskriteerin osalta ei lasketa vain haja-asutusalueiden ihmisiä kohden. Tämän perusteella laskettakoon saaristokuntien saaristolisätkin kaikkia kunnan asukkaita kohden.

## 5.1.2 Saaristoisuuden huomioiminen maakuntien osalta

### Lakiluonnokset

Maakuntien rahoituslain luonnoksessa ei ole huomioitu saaristoisuutta, sitä ei ole mainittu myöskään maakuntalain luonnoksessa. Siinä todetaan, että kaikilla *palvelua tarvitsevilla tulee olla mahdollisuus saada sitä samojen objektiivisten perusteiden mukaisesti*. Yhdenvertaisuuteen sisältyy myös syrjimättömyys: ihmisiä ei saa syrjiä iän, sukupuolen, etnisen alkuperän tai muunkaan syyn perusteella. Myös saarten asukkailla on siis oikeus saada palveluja yhdenvertaisella tavalla.

Palvelujen järjestämislain luonnoksessa todetaan, että maakunnan on myös huolehdittava *lähipalvelujen* asianmukaisesta toteuttamisesta. Lähipalvelut ovat palveluja, joita asiakkaat käyttävät usein ja ainakin osa asiakkaista käyttää niitä toistuvasti.

Myös harvoin tarvittavat ja keskitetysti tuotetut palvelut voivat olla asiakkaan luokse tai lähelle tuotavia lähipalveluja. Asiakkaan näkökulmasta lähipalvelut ovat saavutettavissa esimerkiksi kotiin tarjottavina palveluina, sähköisinä palveluina, lähellä jokapäiväistä elinympäristöä tarjottavina palveluina tai liikkuvina palveluina.

Maakuntien palvelulupauksissa tulee antaa tavoitteet sille, miten maakunnan asukkaiden tarpeet ja *paikalliset olosuhteet* otetaan huomioon (järjestämislain luonnos 15 §).

Saaristoasiain neuvottelukunta esitti 24.8.2016 hallitukselle, että saaristoisuus ja vesistöisyys tulisi saaristolain perusteella huomioida harvan asutuksen rinnalla myös maakuntien rahoituksessa.

### Vastaajien näkemykset

Kyselyssä tiedusteltiin vastaajien kantaa miten saaristoisuus ja vesistöjen rikkoma rakenne tulisi huomioida sote- ja maakuntauudistuksessa maakuntien osalta. Vastaukset jakaantuivat tasan sen suhteen, pitäisikö saaristoisuus huomioida kaikissa maakunnissa (51 prosenttia) vai olisiko se huomioitava vain saaristo- ja väestörikkaimmissa maakunnissa (47 prosenttia vastaajista).

Kommentteina todettiin, että saaristoisuus lisää huomattavasti sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen kustannuksia ja se olisi huomioitava maakuntien rahoituksessa. Erityisesti maakunnissa, joissa on vähän saaristoasutusta, olisi turvattava sote -palveluiden saatavuus saaristoissa korvamerkillä saaristolaisella maakunnalle.

### 5.1.3 Johtopäätökset

Saaristoasiain neuvottelukunnan hallitukselle tekemä esitys saaristoisuuden ja vesistöjen rikkomien alueiden huomioimisesta maakuntien valtionosuuksissa vahvistaisi maakuntien mahdollisuuksia ottaa puolestaan huomioon saaristoisten alueiden erityinen palvelujen tarve toiminnassaan.

Lähipalveluja ei tarvitse tarjota kiinteästä palvelupisteestä, joten saaristossa ja vesistöjen rikkomilla alueilla korostuu keskimääräistä enemmän palvelujen järjestäminen sähköisten ja liikkuvien palvelujen avulla.

Laajan päivystyksen siirtyessä 12 maakunnan tehtäväksi on erityinen huomio kohdistettava siihen, että muuta laadukasta ympärivuorokautista päivystystä on saatavissa riittävästi ja laajasti kaikilla alueilla. Tässäkin yhteydessä myös ruotsinkielisten saaristolaisten mahdollisuudet saada palveluja on turvattava.

Uudistuksessa nousee esille kuntien rooli saaristoalueiden asukkaiden etujen ajajana suhteessa maakuntiin. Tämän edellyttää saaristoisten kuntien yhteistyötä maakunnissa ja koko maassa.

## 6. Kuntien esitykset uusiksi saaristoalueiksi

Kyselyn yhteydessä kuntia pyydettiin esittämään mahdollinen laajennus saaristoalueeseensa. Laajennuksia esitti kartoilla kolme kuntaa: Kotka, Savonlinna ja Sulkava. Lisäksi Sipoo viittasi aikaisempiin esityksiin saaristoalueidensa laajentamisesta.

Savonlinnan ja Kotkan esitykset saaristoalueidensa laajentamisesta ovat saamassa saaristoasiain neuvottelukunnassa osittain myönteisen vastaanoton vuoden 2016 joulukuussa annettavan saaristoalueasetuksen valmistelun yhteydessä.

Saaristo-osakunta Savonlinnan nykyistä saaristoaluetta esitetään laajennettavaksi saaristoalueasetuksessa käsittämään Pyyveden ja Vihtakannan kanavan muusta Savonlinnasta erottaman, siitä pohjoiseen kaupungin rajalle, entiseen Savonrantaan kuuluneen saaristoisen alueen ja Pihlajaveden ja Puruveden Savonlinnasta erottaman Punkaharjun Saarelasta etelään olevan entiseen Punkaharjuun kuuluneen kaupungin rajalle ulottuvan saaristoisen alueen.

Laajennusesitystä perustellaan sillä, että vesistöisyys rikkoo poikkeuksellisen vahvasti Savonlinnan kaupungin fyysistä rakennetta, ja että esitettävät laajennusalueet täyttävät saaristolaisilla tarkoitteille kiinteän tieyhteyden saaristomaisille alueille asetettavat ehdot.

Laajennuksen jälkeen Savonlinnan saaristoalue kasvaisi nykyisestä 1754 asukkaasta (2015) noin 5 370 asukkaaseen. Naantalın saaristoalueen (asukkaita 4 300) tarkistukseen ei ole asiaa pohtineen työryhmän mielestä tällä hetkellä tarvetta, sillä alue on jo nyt laaja. Saaristoalue käsittää entisten Rymättylän ja Velkuan saaristokuntien ja Merimaskun saaristo-osakunnan alueet kokonaisuudessaan.

Esitetyn laajennuksen myötä Savonlinnan saaristolaiset kasvaisivat 554 000 eurosta (2017) 1 512 779 euroon (vuonna 2014 ne olivat 1 238 000 euroa). Naantalın saaristolaiset ovat vuonna 2017 1 202 727 euroa (vuonna 2014 ne olivat 637 000 euroa).

Saaristo-osakunta Kotkan nykyistä saaristoaluetta esitetään laajennettavaksi käsittämään Munsaari. Munsaari on rakennuskannaltaan suojeltu vanha saaristomainen kalastajasaari yksityisteineen.

Laajennuksen jälkeen Kotkan saaristo-osa kasvaisi nykyisestä 387 asukkaasta 505 asukkaaseen (2015). Kotkan saaristolaiset kasvaisivat 122 292 eurosta n. 160 000 euroon (2017).

Sen sijaan Sipoon esittämä saaristoalueen laajennusalue, joka käsiteltiin jo 2015 asetuksen antamisen yhteydessä, on fyysisesti manneraluetta, jonka nimeäminen saaristoalueeksi ei olisi saaristoalueiden nimityksissä noudatetun linjan mukainen. Sulkavan esittämällä vähäisellä saaristoalueen laajennuksella ei puolestaan asu juuri pysyviä asukkaita, eikä tarvetta saaristoalueen laajennukseen siten ole asiallisesti olemassa.