

Lausuntopyyntö asiassa VN/30787/2022 arviomuistio saaristolain päivittämistarpeesta

KH 23.01.2023 § 10
1/03.00/2023

Valmistelija

hallintojohtaja-kaupunginlakimies Markus Hämäläinen
markus.hamalainen@savonlinna.fi, p. 050 470 9394
talousjohtaja Tuula Ahvonen
tuula.ahvonen@savonlinna.fi, p. 050 575 8803

Selostus

Maa- ja metsätalousministeriön perustama virkamiestyöryhmä on valmistellut arviomuistion saaristolain päivittämistarpeista. Maa- ja metsätalousministeriö pyytää (liite A) lausuntoja saaristolain päivittämisestä arvioivaan muistioon. Muistio on tämän asian liitteenä B.

Lausunnon antamiselle on myönnetty lisääaikaa 27.1.2023 saakka.

Laki saariston kehittämisestä annettiin vuonna 1981. Suurin osa lain kirjauksista on pysynyt muuttumattomana yli 40 vuotta.

Saaristo toimintaympäristönä sekä myös muu lainsäädäntö ovat muuttuneet viimeisen neljänkymmenen vuoden aikana. Saaristolakiin kohdistuukin päivittämistarpeita niin lain rakenteeseen kuin lain sisältöön liittyen. Rakenteelliset muutospaineet liittyvät mm. vuonna 2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin. Saaristolaki perustuu vuoden 1919 hallitusmuotoon, joka on nykyisen perustuslain edeltäjä, eikä se näin vastaa nykyisen perustuslain vaatimuksia. Toimintaympäristön yksi suurimmista muutoksista on kausiasukkaiden määrän kasvu. Saaristossa ei ole koskaan ollut näin paljon asukkaita, kun huomioidaan myös saariston kausiasukkaat. Saaristossa vietetään yhä enemmän aikaa, moni jopa ympärivuotisesti, vaikka vakituinen asuinpaikka olisi jossakin muualla. Digitalisaatio on myös yksi saaristoon vaikuttava tekijä. Se mahdollistaa työnteon saaristosta sekä tuo mahdollisuuksia palvelutarjontaan. Saaristo on myös houkutteleva matkailukohde ja sen luonto- ja kulttuuriarvot ovat merkittävät koko yhteiskunnan näkökulmasta.

Arviomuistion mukaan tällä hetkellä saaristokunniksi on nimetty kahdeksan kuntaa: Enonkoski, Hailuoto, Kemiönsaari, Kustavi, Maalahti, Parainen, Puumala ja Sulkava.

Saaristo-osakuntia on tällä hetkellä 40: Asikkala, Espoo, Helsinki, Hirvensalmi, Inkoo, Joutsa, Juuka, Jyväskylä, Kaarina, Kirkkonummi, Kitee, Kivijärvi, Kotka, Kuhmoinen, Kuopio, Lieksa, Liperi, Loviisa, Luhanka, Luoto, Mikkeli, Mustasaari, Naantali, Närpiö, Parikkala, Pori, Porvoo, Pyhtää, Raasepori, Ruokolahti, Rääkkylä, Salo, **Savonlinna**, Sipoo, Taipalsaari, Taivassalo, Tervo, Uusikaupunki, Vaala ja Vöyri.

Saaristo-osakunta-asema tuo Savonlinnan kaupungille valtionosuuksia noin 1,4 miljoonaa euroa vuonna 2023. Saaristolaisiksi arvioituja henkilöitä Savonlinnassa on 4773 henkilöä. Vuoden 2021 lopun otannan perusteella Savonlinnassa on eniten saaristoväestöä Suomessa. Seuraavaksi eniten on Naantalissa, 4263 henkilöä.

Savonlinnan kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että saaristolakia kokonaisuudessaan ja sen yksittäisiä säännöksiä arvioidaan ja muutetaan vastaamaan muuttuneita olosuhteita ja yhteiskunnan vaatimuksia. Yleisesti ottaen Savonlinnan kaupunki yhtyy työryhmän muistioon kirjattuihin

havaintoihin säännösten muotoilujen nykyaikaistamis- ja täsmennystarpeista. Jäljempänä Savonlinnan kaupunginhallitus ottaa kantaa vain niihin pykäliin, joissa on jotain erityistä huomioitavaa.

Tässä täsmennyksessä ei voida unohtaa Savonlinnan kaupungin tai sen kaltaisten kuntien keskustataajamien erityispiirteitä. Nämä erityispiirteet johtuvat nimenomaan vesistöisyydestä ja saaristoisuudesta.

Vesistöisyys ja saaristoisuus aiheuttavat lisäkustannuksia siltojen, satamien, lossien, lauttojen ja linnuntietä pidempien teiden rakentamisen ja ylläpitämisen vuoksi. Saaristoisuuden ja vesistöisyyden aiheuttama pirstaleisuus hajottaa yhdyskuntarakentamista ja pidentää huomattavasti palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden etäisyyksiä ja vastaavasti maantieyhteyksiä aiheuttaen merkittäviä lisäkustannuksia. Ylipäänsä teollisuuden ja elinkeinon vaatima yhdyskuntarakentaminen ja sähköistäminen ja muut energiaratkaisut edellyttävät lisäkustannuksia aiheuttavia ylimäärisiä toimenpiteitä. Vesistöjen läheisyys lisää ja tiukentaa teollisuudelle asetettuja määräyksiä ja siten voi vaikeuttaa teollisuuden sijoittumista alueelle.

Edelleen ympärivuotinen asuminen on lisääntynyt myös Savonlinnan kaupungissa ja sen lähialueilla. Kaupungin tulee huomioida palveluita toteutettaessaan myös muista kunnista alueelle tulevat asukkaat, vaikka pääosa verotuloista ohjautuu henkilön kotikunnalle.

Vesistöisyys ja saaristoisuus ovat muovanneet myös kaupunkien keskustaaajamien muotoa epäedulliseksi optimitilaan nähden. Esimerkiksi Savonlinnan kaupungin keskustaaajama on venynyt nauhamaiseksi vesistöjen ja saarien vuoksi. Nauhamainen muoto on arvioitu aiheuttavan optimitilaan verrattuna sivistystoimeen noin neljän miljoonan euron vuotuiset lisäkustannukset. Osa sivistystoimeen kohdistuvista kustannuksista syntyy esimerkiksi optimitilaan verrattavien pidempien koulukuljetusten vuoksi. On arvioitu kaupungin tasolla vuosittaiseksi pirstaleisuuden vuosikustannukseksi arviolta yli 10 miljoonaa euroa. Vesistöisyys ja saaristoisuus ovat siten merkittävä lisärasite kuntien palveluiden järjestämisessä (Liite C: Eero Vatanen, Simo Rautiainen: Saaristoisuuden ja vesistöisyyden vaikutukset kuntien kustannuksiin Hirvensalmella, Mikkelissä ja Savonlinnassa, s. 31, Itä-Suomen yliopisto/Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia, 2015, joka toimitetaan kokonaisuudessaan lausuntopyynnön tekijälle).

Edellä mainituista syistä myöskään kiinteä tieyhteys (silta) ei sellaisenaan saisi johtaa saaristokunta-aseman menettämiseen tai aseman huonontumiseen. Savonlinnan kaupungin keskustataajama sijoittuu kahden sillan väliselle alueelle, mutta alueella on monia saaristaisen ja vesistöisen alueen tunnusmerkkejä.

Kommentit pykälittäin seuraavasti:

2 § Lain tarkoitus

Savonlinnan kaupunginhallitus yhtyy työryhmän muistiossa esitettyihin huomioihin pykälän osalta. Säännökseen on hyvä sisällyttää kolmantena merkittävänä tahona hyvinvointialueet. Säännöksen muotoilua on hyvä lisäksi muuttaa aktiivisempaan muotoon nykyisen ”on pyrittävä” -muotoilun sijasta. Kiinteä asutus viitanee pysyvään asumiseen, ja tämä on epätarkoituksenmukainen ilmaisu ottaen huomioon, että lain tarkoittamalla alueella voi olla hyvin runsas määrä vapaa-ajanasukkaita tai etätyötä tekeviä. Ihmiset asuvat, työskentelevät, yrittävät, opiskelevat ja lomailevat

monipaikkaisesti. Yhä useampi vapaa-ajanasukas asuu yhä ympärivuotisemmin vapaa-ajan asunnollaan, siis ajallisesti kauemmin kuin aikaisemmin.

3 § Saariston käsite

Savonlinnan kaupunginhallitus pitää tärkeänä 3 §:n saariston käsitteen täsmentämistä. Täsmentämisessä työryhmän muistiossa esitetty valmistelun kohteena oleva saaristoluokittelu on lähtökohtaisesti hyvä lain soveltamista yhdenmukaistava ja sen läpinäkyvämmäksi tekevä menettely. Saaristoa olosuhteiltaan muistuttavat alueet olisi hyvä määrittää tarkemmin laintasolla, eikä pelkästään lakia alemmantasoisessa sääntelyssä.

Savonlinnan kaupunginhallitus pitää myönteisenä työryhmän muistion kohdassa 5.2.1 lausuttua, jonka mukaan saaristoluokittelu täsmentää ja tarkentaa nykykäsitystä saaristoista ja vesistöisistä alueista sekä sitä, että samalla saaristoiset ja vesistöiset alueet myös laajentuvat, sillä tarkastelu perustuu maantieteellisiin määritelmiin, joissa on pyritty mahdollisimman vähäiseen tulkinnanvaraisuuteen ja poikkeuksiin.

4 § Elinkeinotoiminnan tukeminen

Savonlinnan kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan pykälä vaatii uudistamista. Tämän säännöksen yhteydessä voitaisiin arvioida myös tietoliikenneyhteyksien rakentamisen tai matkailun edellytysten tukemista.

Kaupunginhallitus katsoo perustelluksi, että elinkeinon tukemista koskevaan säännökseen voi olla perusteltua ottaa vastaavankaltaista sääntelyä kuin 5 §:ssä ja 6 §:ssä on voimassa olevassa laissa eli säännöksessä olisi mahdollista ottaa kantaa elinkeinon vaikuttavien palveluiden joustavuuteen ja hinnan kohtuullisuuteen.

5 § Liikenne- ja kuljetuspalvelut

Kaupunginhallitus yhtyy työryhmän muistion havaintoon siitä, että nykyisessä muotoilussa ei huomioida kausiasujia tai monipaikkaisesti työtä tekeviä. Tämän lisäksi, kuten pykälässä 4, voitaisiin tähän pykälään lisätä maininta tietoliikennepalveluiden toteuttamisesta.

6 § Peruspalvelut ja erityispalvelut

Kaupunginhallitus pitää pykälää saaristoalueiden elinvoiman kannalta merkityksellisenä. Kaupunginhallitus katsoo, että säännöksen sisällöstä tulisi arvioida myös muiden kuin vakinaisten asujien asema. Lisäksi säännökseen tulisi lisätä sosiaali- ja terveystieteiden järjestäjinä myös hyvinvointialueet.

8 § Alueiden käytön suunnittelu

Savonlinnan kaupunginhallitus katsoo, että nykyisenkaltaisen säännös on perusteltua olla saaristolaissa.

9 § Saaristokunta

Savonlinnan kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan 9 § on lain merkityksellisimpiä pykäläitä.

Savonlinnan kaupunginhallitus pitää tärkeänä 9 §:n saaristokuntaa koskevien säännösten täsmentämistä. Työryhmän muistiossa todettu

täsméntämisen muoto, saaristoluokittelun lisänä oleva saaristoisen kunnan määrittävä saaristoindeksi voisi yhdenmukaistaa 3 §:n saariston ja saaristokunnan käsitteiden tulkintaa ja tuoda soveltamisen edellytyksiä läpinäkyväksi. Lisäksi kaupunginhallitus katsoo, että saaristoluokittelu ja saaristoindeksi saattavat tehdä saaristo-osakuntamäärittelyn tarpeettomaksi.

Kaupunginhallitus katsoo, että nykyisen lain mukaista määrittelyä täsmennettäessä lainvalmistelussa tulee lähteä siitä, ettei nykyisten saaristokuntien tai saaristo-osakuntien asemaa heikennetä.

11 § Saaristoasioiden hoito kunnassa

Savonlinnan kaupunginhallitus yhtyy työryhmän muistiossa esitettyyn, jonka mukaan pykälään sijoitettaisiin tavoitteita saaristoon liittyvien asioiden hoitamiseksi, mutta kunnalle jäisi päätösvalta toimintatavoista, joilla tavoitteisiin päästäisiin.

12 § Ympäristöhoitoavustus

Savonlinnan kaupunginhallitus pitää säännöstä merkityksellisenä ja yhtyy siihen näkemykseen, että säännöksen ympäristön käsite edellyttää uudelleenarviointia. Ympäristön käsitteen tulisi huomioida myös kulttuuriympäristö, jolla välillisesti saattaa olla merkitystä myös alueen matkailuun.

14 § Saaristoasiain neuvottelukunta

Kaupunginhallitus yhtyy työryhmän muistiossa esitettyihin arviointeihin siten, että pykälää voitaisiin päivittää niin, että pykälään kirjattaisiin myös neuvottelukunnan sihteeristö ja sen tehtävät.

Lapsivaikutusten arviointi Lausunnon antamisella ei ole merkittäviä vaikutuksia.

Yritysvaikutusten arviointi Lausunnon antamiselle ei ole merkittäviä vaikutuksia.

Esittelijä Kaupunginjohtaja Laine Janne

Päätösehdotus Kaupunginhallitus päättää antaa selostusosan sisältöisen lausunnon asiassa VN/30787/2022

Käsittely Kaupunginjohtaja muutti päätösehdotustaan seuraavaksi:
Kaupunginhallitus päättää antaa selostusosan sisältöisen lausunnon asiassa VN/30787/2022 täsmentäen kuitenkin, että selostusosassa vesistöisyyden ja saaristoisuuden kustannuksiksi kuvatut lukemat perustuvat vuoden 2015 tietoihin, kustannusten ollessa nykyisin tätä korkeammat.

Päätös Kaupunginhallitus hyväksyi kaupunginjohtajan muutetun päätösehdotuksen.