



Maa- ja metsätalousministeriön julkaisusarja 8a/2018

Saaristopolitiikan arviointi

Maa- ja metsätalousministeriö

ISBN: 978-952-453-989-0

Kannen valokuvat: Maa- ja metsätalousministeriö, viestintä

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Kuvailulehti

| | | |
|--------------------------------------|---|------------------------------------|
| Julkaisija | Maa- ja metsätalousministeriö | Marraskuu 2018 |
| Tekijät | Timo Hirvonen, Petri Kahila ja Simo Rautiainen, Itä-Suomen yliopisto Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia; Keimo Sillanpää ja Tommi Ålander, TK-Eval | |
| Julkaisun nimi | Saaristopolitiikan arviointi | |
| Julkaisusarjan nimi ja numero | Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2018:8a | |
| Diaari/hankenumero | - | Teema Saaristopolitiikka |
| ISBN PDF | 978-952-453-989-0 | ISSN PDF 1797-397X |
| URN-osoite | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-989-0 | |
| Sivumäärä | 112 | Kieli Suomi |
| Asiasanat | Saaristo, saaristopolitiikka | |
| Tiivistelmä | <p>Saaristopolitiikan arviointiraportin tavoitteena on tukea voimassa olevan valtakunnallisen saaristo-ohjelman toteuttamista sekä pohjustaa tulevien kausien ja ohjelmien valmistelua. Lisäksi tavoitteena on tuottaa näkemyksiä siitä, miten saaristopolitiikkaa pitäisi kehittää, sillä saaristopolitiikalta odotetaan uudistumista ja asemoitumista muihin keskeisiin politiikka-aloihin nähden.</p> <p>Saaristopolitiikan päästrategiana on vaikuttaa muilla politiikkalohkoilla tehtäviin saaristoa koskeviin päätöksiin siten, että saariston erityisolosuhteet tulevat huomioiduksi. Saaristoasiain neuvottelukunta toimii saaristoa koskevien asioiden kansallisen tason edunvalvojana ja vaikuttajana. Parlamentaarinen menettelytapa edistää saaristoasiain neuvottelukunnan toimintakykyä ja vaikutusvaltaa, minkä ansiosta saaristopolitiikka näyttäytyy ”kokoaan suurempana”.</p> <p>Saaristopolitiikka on pääasiassa kansallisen tason edunvalvontaa ja vaikuttamista, ja se heijastuu kuntatasolle lähinnä saaristolaisen ja liikennetkaisuksen kautta. Saaristoalueille suuntautuvat kehittämisvarat ja -toiminta eivät ole saaristopolitiikkaa vaan saariston ja maaseudun kehittämistä. Saaristopolitiikan näkyvyyttä kannattaa lisätä esim. toimintaryhmien ja maaseuturahaston hanketoiminnassa. Saaristopolitiikan tulevaisuuteen vaikuttaa maakuntauudistuksen jälkeen maakuntien rahoituksen ja mielenkiinnon riittävyys saaristoalueita kohtaan.</p> | |
| Kustantaja | Maa- ja metsätalousministeriö | |
| Julkaisun jakaja/myynti | Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | |

Presentationsblad

| | | | |
|--|--|-----------------|------------------|
| Utgivare | Jord- och skogsbruksministeriet | November 2018 | |
| Författare | Timo Hirvonen, Petri Kahila och Simo Rautiainen, Östra Finlands universitets Centrum för region- och kommunforskning (Spatia); Keimo Sillanpää och Tommi Ålander, TK-Eval | | |
| Publikationens titel | Saaristopolitiikan arviointi (Utvärdering av skärgårdspolitiken) | | |
| Publikationsseriens namn och nummer | Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2018:8a | | |
| Diarie-/ projektnummer | - | Tema | Skärgårdspolitik |
| ISBN PDF | 978-952-453-989-0 | ISSN PDF | 1797-397X |
| URN-adress | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-989-0 | | |
| Sidantal | 112 | Språk | Finska |
| Nyckelord | Skärgård, skärgårdspolitik | | |
| Referat | <p>Målet för utvärderingsrapporten är att bidra till att genomföra det gällande nationella skärgårdsprogrammet och lägga en grund för beredning av framtida perioder och program. Ett ytterligare mål är att ta fram synpunkter på hur skärgårdspolitiken borde utvecklas eftersom man förväntar sig att skärgårdspolitiken förnyas sig och positionerar sig visavi andra centrala politikområden.</p> <p>Skärgårdspolitikens huvudstrategi handlar om att påverka de beslut om skärgården som fattas inom andra politiska områden så att särförhållanden i skärgården beaktas. Skärgårdsdelegationen har rollen som intressebevakare och påverkare i skärgårdsfrågor på nationell nivå. Det parlamentariska förfarings sättet främjar skärgårdsdelegationens funktionsförmåga och inflytande. Därför förefaller skärgårdspolitiken vara "större än den är".</p> <p>Skärgårdspolitiken är huvudsakligen intressebevakning och påverkande på nationell nivå. Den återspeglas på den kommunala nivån närmast i form av skärgårdstilläggen och trafikbeslut. Skärgårdsområdenas utvecklingsmedel och -verksamhet ses inte som skärgårdspolitik, utan som utveckling av skärgården och landsbygden. Det är värt att ge skärgårdspolitiken mer synlighet till exempel genom projektaktivitet i aktionsgrupper och via landsbygdsfonden. Efter landskapsreformen påverkas skärgårdspolitikens framtid av landskapens tillräckliga finansiering och intresse för skärgårdsområdena.</p> | | |
| Förläggare | Jord- och skogsbruksministeriet | | |
| Distribution/ Beställningar | Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | | |

Description sheet

| | | | |
|--|--|-------------------|---------------|
| Published by | Ministry of Agriculture and Forestry | | November 2018 |
| Authors | Timo Hirvonen, Petri Kahila and Simo Rautiainen, University of Eastern Finland, Spatia - Centre for Regional Research; Keimo Sillanpää and Tommi Ålander, TK-Eval | | |
| Title of publication | Saaristopolitiikan arviointi (Evaluation of Finland's island policy) | | |
| Series and publication number | Publications of the Ministry of Agriculture and Forestry 2018:8a | | |
| Register number | - | Subject | Island policy |
| ISBN PDF | 978-952-453-989-0 | ISSN (PDF) | 1797-397X |
| Website address (URN) | http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-989-0 | | |
| Pages | 112 | Language | Finnish |
| Keywords | Island, island policy | | |
| <p>Abstract</p> <p>The purpose of the evaluation report on Finland's island policy is to support the implementation of the current national Island Development Programme and lay the groundwork for the preparation of future periods and programmes. Another aim is to create an understanding of how island policy should be developed, as it should be capable of reforming itself and finding its position in respect of other key policy sectors.</p> <p>The main strategy of Finland's island policy is to influence decision-making concerning the archipelago in other policy sectors in a way that the special conditions of the archipelago are duly taken into account. The Island Committee is the national advisory body, promoter and advocator in island affairs in Finland. The parliamentary procedure supports the capacity and influence of the Island Committee, which is why island policy is perceived as 'larger than its size'.</p> <p>What island policy primarily means is supervision of interests and influencing policies and decisions on the national level, which is mainly seen in municipalities through supplementary benefits payable in the archipelago area and transport solutions. The development funds and actions targeting the archipelago are not managed under island policy but as part of rural development, which also comprises the archipelago. The role of island policy in e.g. project activities of local action groups and under the EAFRD should be enhanced. After the regional government reform the future of island policy depends on whether the counties still have enough interest in taking care of the archipelago and allocating the necessary funds for this.</p> | | | |
| Publisher | Ministry of Agriculture and Forestry | | |
| Distributed by/ publication sales | Distribution by: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi | | |

Sisältö

| | | |
|----------|--|----|
| 1 | Johdanto | 9 |
| 2 | Arvioinnin tavoitteet ja toteutus | 11 |
| 2.1 | Arvioinnin tavoitteet ja arviointikysymykset | 11 |
| 2.2 | Arvioinnin toteutus ja käytetyt menetelmät..... | 14 |
| 3 | Saaristopolitiikan lähtökohdat | 15 |
| 3.1 | Saaristolaki..... | 15 |
| 3.2 | Saaristoisuus ja vesistöisyys alue- ja yhdyskuntarakenteessa..... | 16 |
| 3.3 | Saariston määritelmä ja saaristokunnat..... | 17 |
| 3.4 | Saaristoalueiden kehityskuva..... | 20 |
| 4 | Saaristopolitiikan toteuttaminen | 23 |
| 4.1 | Saaristoasiain neuvottelukunta | 23 |
| 4.2 | Saaristopolitiikan toimenpiteiden kohdistuminen | 26 |
| 4.3 | Saaristopoliittiset ohjelmat | 27 |
| 4.4 | Saaristopolitiikan vaikuttavuus | 29 |
| 4.4.1 | Toimijoiden käsityksiä saaristopolitiikan kohdistumisesta ja vaikutuksista | 29 |
| 4.4.2 | Saaristoasiain neuvottelukunnan vaikuttavuus | 32 |
| 4.4.3 | Saaristo-ohjelmien vaikuttavuus..... | 36 |
| 5 | Saaristokunnat ja valtiosuudet | 38 |
| 5.1 | Saaristolisiä..... | 38 |
| 5.2 | Saaristokunta-aseman merkitys..... | 39 |
| 5.3 | Saaristolisien vaikuttavuus..... | 42 |
| 5.4 | Syrjäisyys..... | 46 |
| 6 | Liikenne | 49 |
| 6.1 | Saaristoliikenteen kehitys..... | 49 |
| 6.2 | Saaristopolitiikan rooli saaristoliikenteen kehittämisessä | 52 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| 7 | Saaristopolitiikan paikallinen merkitys | 55 |
| 7.1 | Saaristopolitiikka ja kunnat | 55 |
| 7.2 | Tapauskunnat | 57 |
| 7.2.1 | Rääkkylä | 59 |
| 7.2.2 | Kemiönsaari | 63 |
| 7.2.3 | Enonkoski | 66 |
| 7.2.4 | Maalahti | 71 |
| 7.3 | Saaristopolitiikka ja maakuntaudistus | 75 |
| 8 | Saaristopolitiikan asemituminen | 77 |
| 8.1 | Saaristo hallitusohjelmissa ja aluekehitysstrategioissa | 77 |
| 8.1.1 | Saaristopolitiikan huomioiminen hallitusohjelmissa | 77 |
| 8.1.2 | Saaristopolitiikka eri hallinnonalojen aluekehitysstrategioissa | 80 |
| 8.2 | Saaristopolitiikan asema aluekehittämisessä | 87 |
| 8.2.1 | Saaristopolitiikan asema aluekehittämisen viitekehyksessä | 87 |
| 8.2.2 | Saaristopolitiikan suhde maaseutupolitiikkaan ja kaupunkipolitiikkaan | 90 |
| 8.2.3 | Saaristopolitiikan kansainvälinen ulottuvuus | 94 |
| 9 | Keskeiset havainnot | 95 |
| 10 | Näkökulmia ja suosituksia saaristopolitiikan uudistamiseen | 102 |
| | Haastattelut | 104 |
| | Liitteet | 106 |

1 Johdanto

Suomen saaristopolitiikan perusajatuksena on saaristoisuudesta ja vesistöisyydestä aiheutuvien haittojen vähentäminen ja niiden kompensointi. Vaikka tämä käsitys tunnustetaan varsin yleisesti edelleen, odotetaan saaristopolitiikalta muun aluepolitiikan tavoin myös uudistumista. Konkreettinen osoitus tästä oli vuoden 2014 lopussa, silloisen elinkeinoministerin toimeksiannosta ja selvitysmies Perttu Vartiaisen toimesta tehty kaupunki-, maaseutu- ja saaristopolitiikkaa koskenut selvitys. Selvitysmiehen loppuraportti sisältää konkreettisten toimenpide-ehdotusten lisäksi katsauksen näiden politiikan lohkojen toimintaympäristön muutokseen. Useimmat tuossa raportissa esitetyt huomiot ovat edelleen ajankohtaisia ja niitä on käytetty lähtökohtina käsillä olevaan saaristopolitiikan arviointiin.

Saaristojen ja vesistöjen pirstomien alueiden yhdyskuntarakenne on rikkonainen, mikä rajoittaa maantieliikennevetoisessa nyky-yhteiskunnassa näiden alueiden kehitystä. Niinpä saaristo-, rannikko- ja vesistöalueiden tasapainoista aluekehitystä pyritään turvaamaan saaristopolitiikalla. Suomessa saaristopolitiikkaa on toteutettu vuodesta 1949 alkaen. Saaristopolitiikan painopistealat ovat kunta- ja aluepolitiikka, elinkeinot ja työllisyys, vakituinen ja vapaa-ajan asuminen, liikenne ja tietoliikenneyhteydet sekä ympäristö, luonto ja kulttuuri.

Saaristopolitiikan kehittämistyötä ja edunvalvontaa toteuttaa saaristoasiain neuvottelukunta sihteeristöineen. Sen tehtävät on säädetty saaristolaisissa ja asetuksessa saaristoasiain neuvottelukunnasta (387/1987) ja sen asettaa valtioneuvosto vaalikaudeksi kerrallaan. Saaristopolitiikan toteuttamista ohjaava keskeisin asiakirja on määrävuosiksi laadittava valtakunnallinen saaristo-ohjelma, jonka nykyinen versio on laadittu vuosille 2017–2019. Valtakunnallisen saaristo-ohjelman tarkoitus on suunnata ja sovittaa yhteen eri hallinnonalojen saariston kehittämistavoitteita ja politiikkatoimia. Perustan ohjelmalle muodostaa saaristolaki, joka velvoittaa kaikkia viranomaisia ottamaan huomioon saariston ja saaristokuntien erityisaseman toiminnassaan. Lisäksi laadittava ohjelmaa määrittää valtioneuvoston 8.12.2016 antama asetus saaristokunnista (8) ja saaristo-osakunnista (40), joka on voimassa koko ohjelmakauden eli vuoden 2019 loppuun saakka.

Saaristopolitiikan arviointi on ajankohtaistunut kansallisen toimintaympäristön muuttuessa. Tällä hetkellä aluekehittämisessä on esillä ensinnäkin alueiden erilaisuus sekä niiden vahvuuksien hyödyntäminen ja mobilisointi. Paikkaperustaisuutta korostava viitekehys aluekehittämisessä haastaa, ei ainoastaan kansallista toimintaympäristöä ja toimijoita, vaan myös perinteisiä politiikan tekotapoja. Alueiden erilaisuus nähdään enemmän kasvun lähteenä kuin tasauksen kohteena. Toinen saaristopolitiikan suuntaamisen reunaehto liittyy siihen, että saaristopolitiikan kohteiden eli saaristokuntien ja saaristo-osakuntien palvelutehtävät vähenevät sote- ja maakuntauudistuksessa, mutta niiden rooli paikallisina kehittäjinä sekä elinvoiman ylläpitäjinä ja luojina korostuu.

Saaristopolitiikan uudistuminen on keskeisessä asemassa tässä yhtälössä. Kolmas saaristopolitiikan keskeinen tulevaisuuskyseminen on sen asemoituminen maaseutupolitiikan ja kaupunkipolitiikan suhteen sekä sen kytkeytyminen ja täydentävyys EU:n alue- ja rakennepolitiikkaan (ml. maaseuturahasto) nähden. Se voi tarkoittaa esimerkiksi EU:n rahoitusinstrumenttien parempaa hyödyntämistä, saaristopolitiikan kansallisen tehtävän terävöittämistä jättäytymällä niiden ulkopuolelle tai vaihtoehtoisesti yhteensovittamista sekä EU:n että kansallisten politiikkatoimien kanssa.

Aluehallinnon muutokset avaavat näkymiä myös aluekehittämisen toimintatapojen ja instituutioiden uudistamiseen. Uudistumistarpeen taustalla vaikuttaa aluekehityspolitiikassa yleistynyt näkemys siitä, että olosuhdetekijöistä johtuvien kehityserojen tasaamisen ohessa on edelleen ja jatkuvasti lisääntyvästi kiinnitettävä huomiota alueiden omaehtoisen kasvun edellytysten parantamiseen. Tämä ei vähennä saaristopolitiikan tarvetta, vaan asettaa sille uusia haasteita. Perinteisen tehtävien lisäksi sen on huolehdittava saaristoisten alueiden huomioimisesta meneillään olevissa uudistuksissa, integroitava saaristoalueiden kehittäminen alueellisen kehittämisen kokonaisuuteen ja kyettävä luomaan entistä voimaperäisemmin edellytyksiä sekä EU-lähtöisten, kansallista alkuperää olevien, että alueellisiin ja paikallisiin aloitteisiin perustuvien kehittämistoimenpiteiden paikkaperustaiselle kohdistamiselle.

Kansallinen saaristopolitiikka on ollut arvioinnin kohteena työ- ja elinkeinoministeriön toimesta vuosina 2010 ja 2014. Tämän lisäksi saaristoasiain neuvottelukunta seuraa ja arvioi saaristo-ohjelmien toteutumista vuosittaisissa toimintakertomuksissa. Nyt käsillä oleva saaristopolitiikan arviointi toteutetaan maa- ja metsäministeriön toimesta, jonka hallinnonalaan saaristopolitiikan toteuttaminen siirtyi vuoden 2016 alusta.

2 Arvioinnin tavoitteet ja toteutus

2.1 Arvioinnin tavoitteet ja arviointikysymykset

Arvioinnin kohteena on saaristopolitiikka ja siihen keskeisesti vaikuttava toimintaympäristö, johon sisältyy sekä kansallinen maaseutu- ja kaupunkipolitiikka että EU:n rakennerahastopoliittinen kehittäminen. Perustan arviointityölle muodostaa saaristolaki, joka velvoittaa kaikkia viranomaisia ottamaan huomioon saariston ja saaristokuntien erityisaseman toiminnassaan. Ajankohtaisena muutosajurina toimii maakuntauudistuksen myötä uudistuva aluekehittämisjärjestelmä, kun laki alueiden kehittämisestä muuttuu ja suunnitellut kasvupalvelukokonaisuudet aloittavat toimintansa. Lisäksi saaristopolitiikan aseman arvioimiseen vaikuttaa sote-uudistus ja siinä avautuvat näkymät saaristoalueiden erityistarpeisiin hyvinvointipalvelujen tuottamisessa.

Tämän arviointityön tavoitteena on tukea voimassa olevan valtakunnallisen saaristo-ohjelman toteuttamista sekä pohjustaa tulevien kausien ja ohjelmien valmistelua. Lisäksi tavoitteena on tuottaa näkemyksiä ja tulkintoja siitä, miten saaristopolitiikkaa pitäisi kehittää ja suunnata, eli millaisia tehtäviä saaristopolitiikassa tulisi erityisesti edistää ja painottaa muuttuvassa toimintaympäristössä. Keskeinen arviointitehtävä on analysoida käytössä olevien voimavarojen ja saaristopolitiikan vaikuttavuuden välistä suhdetta. Saaristopolitiikan hallinnon ja hallinnan näkökulmasta vaikuttavuus tarkoittaa konkreettisesti sitä, miten saaristopolitiikka on huomioitu hallitusohjelmissa ja hallitusten linjauksissa sekä miten saaristopolitiikan välineillä ja toimilla on kyetty vaikuttamaan ministeriöiden, maakuntien ja kuntien toimintaan.

Arvioinnin kysymyksenasettelu seuraa maa- ja metsätalousministeriön tarjouspyynnöseen määrittelemiä arviointikysymyksiä. Tätä kysymyksenasettelua jäsentää kuva 1, joka esittää arviointityön työkokonaisuuksia ja sen päätuotoksia. Laajat ja varsin yksityiskohtaiset arviointikysymykset ryhmiteltiin arvioinnin toteuttamiseksi kolmeen teemaan: 1) kehityskuva, merkitys ja asemoituminen, 2) tavoitteet, toimintatavat ja vaikuttavuus ja 3) uudistustarpeet. Näitä teemoja koskevan analyysin perusteella arvioinnin tuloksena esitetään vastaukset seuraaviin arvioinnin peruskysymyksiin:

- Miten saaristopolitiikka on kehittynyt ja asemoitunut muihin politiikoihin nähden?
- Mitä saaristopolitiikalla halutaan saada aikaan ja mitkä ovat sen tavoitteet?
- Miten saaristopolitiikka on vaikuttanut ja mikä on sen merkitys suomalaisessa aluekehitysjärjestelmässä?
- Mitä painotuksia saaristopolitiikassa tarvitaan, jotta sen tavoitteet saavutetaan?
- Mitkä ovat mahdolliset ongelmat ja millainen on saaristopolitiikan uudistustarve muuttuvissa olosuhteissa?

Saaristopolitiikan kokonaisarvioinnissa yhtenä tehtävänä oli myös selvittää saaristoalueiden kehittämiseen liittyvää politiikkaa muissa Euroopan maissa. Tästä tehtävästä kuitenkin luovuttiin toimeksiantajan maa- ja metsätalousministeriön kanssa käytyjen keskustelujen jälkeen. Syynä tehtävästä luopumiseen oli samanaikaisesti tehtävä saaristoasian neuvottelukunnan tilaama selvitys eurooppalaisesta saaristoalueiden kehittämisestä. Saaristopolitiikan arviointiraportin loppuvaiheessa saaristoasiain neuvottelukunnan tilaaman selvityksen lopullisia tuloksia ei vielä ollut käytettävissä. Tässä raportissa kiinnitetään kuitenkin huomiota yksittäisiin asiantuntijahaastattelussa esille nousseisiin seikkoihin saariston kehittämiseen liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä.

| | KEHITYSKUVA, MERKITYS JA ASEMOITUMINEN | TAVOITTEET, TOIMITATAVAT JA VAIKUTTAVUUS | UUDISTUSTARPEET |
|-------------------------|---|--|--|
| Arviointiteema | Saaristopolitiikan yhteiskuntapoliittinen asema ja sen muutos | Saaristopolitiikan toimintatapojen ja politiikkatoimien vaikuttavuus | Saaristopolitiikan rooli tulevaisuudessa |
| Tuotos | Saaristopolitiikan kehityskuva 1981-2017 | Analyysi saaristopolitiikan strategiasta ja interventiologiikasta | Saaristopolitiikan tulevaisuusnäköymät |
| Aineistot ja menetelmät | Tausta-analyysi Kysely ja avainhenkilöiden haastattelut Saaristopolitiikan hyvät käytännöt Tapauskuntatarkastelu Asiantuntijatapaaminen | | |

Kuva 1. Saaristopolitiikan arvioinnin kysymyksenasettelu ja työkokonaisuudet.

Saaristopolitiikan kehityskuva, merkitys ja asemoituminen

Työkokonaisuudessa tarkastellaan saaristopolitiikan yhteiskunnallista asemaa ja sen muuttumista vuosina 1981–2017. Tarkasteluperiodin alku määrittyy saaristolain säätämisen perusteella vuoteen 1981, jolloin kuntien ja valtion viranomaiset velvoitettiin ottamaan saariston erityisolosuhteet huomioon elinkeinojen, liikenteen ja palvelujen kehittämisessä. Tätä kehityskuvaa koskeva katsaus toimii alustana saaristo-, maaseutu- ja kaupunkipolitiikan toimijoiden yhteistyömuotojen ja keskinäisen täydentävyyden tarkastellulle. Saaristopolitiikan sovittamisesta kansalliseen sekä alue- ja kuntakehittämistä koskevaan politiikkakokonaisuuteen analysoidaan eri näkökulmista ja eri kriteereillä. Kohteena ovat olleet esimerkiksi vuosien 1981–2017 hallitusohjelmat sekä muun muassa valtiosuunnitelmista käyty keskustelu.

Saaristopolitiikan tavoitteet, toimintatavat ja vaikuttavuus

Vaikuttavuustarkastelun lähtökohdan muodostavat saaristopolitiikan tavoitteet ja sen interventologiikka eli strategia. Saaristopolitiikan tavoitteet on määritelty saaristolaissa ja saaristopoliittisissa periaate- tai tavoiteohjelmissa. Niissä esitetyt toimenpiteet ja niiden kohdistuminen sekä toimintatavat antavat viitteitä harjoitetun politiikan strategiasta. Vaikuttavuuden osoittamiseen on käytetty useille tahoille ulottuvaa tiedonhankintaa eli ns. triangulaatiota. Saaristopolitiikkaa on arvioitu myös suhteessa siihen, millaisilla prosesseilla tuloksia ja vaikutuksia on saatu aikaan ja miten osuvia erilaiset prosessit ovat olleet. Arviointitehtävään on kuulunut oleellisesti saaristopolitiikan harjoittamiseen liittyvän monitoimijaisen ja eri tahoille ulottuvan yhteistyön ja sen vaikuttavuuden tarkastelu. Tähän liittyen arviointityö ulotettiin neljään tapauskuntaan.

Saaristopolitiikan uudistustarpeet

Arviointiaineiston ja asiantuntija-arvioiden perusteella raportissa esitetään kokonaiskäsitys saaristopolitiikan toimintatilasta ja sen uudistamistarpeista. Uudistamistarpeiden yhteydessä luonnehditaan saaristopolitiikan asemoitumista kunta-, maaseutu- ja kaupunkipolitiikkaan sekä ohjelmalliseen kehittämiseen nähden. Keskeisenä argumentaatiolinjana on kysymys siitä, missä asioissa saaristopolitiikan nykyinen toteutusmalli muodostaa lisäarvoa ja millä perusteilla sen tavoitteet, instituutiot ja toimintatavat ovat tarjonneet ja voivat tarjota mahdollisuuksia uudistumiseen.

2.2 Arvioinnin toteutus ja käytetyt menetelmät

Saaristopolitiikka on laaja-alaista ja monitasoista. Sen eri ulottuvuuksien selvittämiseksi saaristopolitiikan arvioinnissa on hyödynnetty erilaisia aineistoja metodologisen triangulaation periaatteella. Se tarkoittaa sitä, että aineistojen ja tiedonkeruun, analyysin ja metodologian sekä kohderyhmien suhteen on käytetty eri menetelmiä, ja arviointikysymyksiä on pyritty tarkastelemaan useiden eri tahojen, eli kansallisten, alueellisten ja paikallisen toimijoiden näkökulmista. Rinnakkaisten menetelmien ja aineistojen käyttäminen on parantanut arvioinnin luotettavuutta.

Lähtökohtaisesti saaristopolitiikan tavoitteiden, toimintatapojen ja vaikuttavuuden sekä uudistustarpeiden arvioinnissa on sovellettu ns. summatiivista tarkastelua ja näkökulmaa, jossa huomio kiinnittyy saavutettuihin vaikutuksiin ja hyötyihin. Vaikutusten ja hyötyjen saavuttamista ja/tai saavuttamattomuutta ei kuitenkaan ole mahdollista ymmärtää pohtimatta syntymekanismia ja syy-seuraussuhteita. Tämän vuoksi arvioinnissa on hyödynnetty prosessien ja toimeenpanon tarkastelussa ns. formatiivista lähestymistapaa. Sen pohjalta on ollut mahdollista esittää huomioita saaristopolitiikan vaikuttavuuden, lisäarvon ja hyödyn lisäksi myös politiikkaan liittyvien prosessien sujuvuudesta.

Arvioinnin tausta-aineiston ovat muodostaneet kirjalliset lähteet, joita ovat muun muassa saaristopoliittiset ohjelmat ja toimenpideohjelmat, saaristoihin liittyvät selvitykset, tutkimukset ja arvioinnit sekä saaristoasiain neuvottelukunnan pöytäkirjat, toimintasuunnitelmat ja toimintakertomukset. Arvioinnin pääaineistona ovat olleet arviointityön aikana koostetut empiiriset arviointiaineistot, jotka on koottu dokumenttianalyysin, sähköisen kyselyn, avainhenkilöiden haastattelujen sekä tapauskuntatarkastelujen perusteella. Sähköisen kyselyn kohteina olivat muun muassa saaristoasiain neuvottelukunta, saaristokunnat ja -osakunnat sekä saaristopolitiikan viranomais- ja intressitahot kansallisella ja alueellisella tasolla. Saaristopolitiikan kehityskuvan, saaristojen määrittelyn sekä syrjäisyyden tematiikan tarkasteluissa on hyödynnetty paikkatietoja ja geospaatialisen analyysin menetelmiä.

Aluekehittämisen paikkaperustainen lähestymistapa osoittaa, että politiikkatoimien vaikutukset ja hyödyt poikkeavat toisistaan erilaisissa tilanteissa ja toimintaympäristöissä. Tämän vuoksi saaristopolitiikan merkitystä ja vaikutuksia analysoitiin tapaustarkastelujen avulla. Tapauskuntien (Enonkoski, Rääkkylä, Kemiönsaari ja Maalahti) perusteella tunnistettiin ja arvioitiin kansallisen saaristopolitiikan vaikutuksia paikallisella tasolla.

Saaristopolitiikan interventiologiikan ja vaikuttavuuden tarkastelussa sekä uudistamistarpeiden määrittämisessä käytettiin hyväksi ennakkoon valittua ja motivoitua asiantuntijaryhmää. Asiantuntijoille lähetettiin ennakkoon arviointitietoa saaristopolitiikan roolista, vaikuttavuudesta sekä esille nousseista uudistamistarpeista, joita koskevia havaintoja täsmennettiin asiantuntijatapaamisissa.

3 Saaristopolitiikan lähtökohdat

3.1 Saaristolaki

Saaristopolitiikan perustana on laki saariston kehityksen edistämisestä (494/1981; jäljempänä saaristolaki). Sen säätämisen taustalla oli huoli saariston tulevaisuudesta. Toisen maailmansodan jälkeinen ja 1960-luvulla voimistunut kaupungistuminen, teollistuminen ja elinkeinorakenteen muutos johtivat väestön vähenemiseen sekä merialueiden että sisävesien saaristoissa. 1970-luvulla saaristoasiain neuvottelukunnassa virisi ajatus tätä saaristojen negatiivista kehityskuvaa koskevan politiikkakokonaisuuden aikaansaamiseksi. Keväällä 1980 aloite eteni, kun saaristoasiain neuvottelukunta teki valtioneuvoston kanslialle ehdotuksen saariston kehityksen edistämistä koskevasta puitelaista. Ministerivaliokunta hyväksyi valtioneuvoston kansliassa viimeistellyn lakiesityksen ja se hyväksyttiin 26. kesäkuuta 1981. Saaristolaki astui voimaan 1. marraskuuta 1981 ja sitä on sittemmin muutettu seitsemän kertaa (973/1988, 1138/1993, 89/1995, 145/1999, 1576/2009, 1508/2015 ja 1630/2015).

Saaristolain mukaan valtion ja kuntien on pyrittävä turvaamaan saariston kiinteä asutus luomalla väestölle riittävät mahdollisuudet toimeentuloon, liikkumiseen ja peruspalvelujen saantiin sekä suojaamaan saariston maisemakuvaa ja luontoa ympäristöhaitoilta. Saaristolaki velvoittaa valtion ja kuntien viranomaiset ottamaan saariston erityisolosuhteet huomioon elinkeinojen, liikenteen ja palvelujen kehittämisessä sekä alueiden käytön suunnittelussa. Lisäksi valtion virastojen ja laitosten on kuultava saaristoasiain neuvottelukuntaa, mikäli ne suunnittelevat työpaikkojen vähentämistä saaristokunnassa tai muun kunnan saaristo-osassa. Saaristolaki ei koske Ahvenanmaata.

3.2 Saaristoisuus ja vesistöisyys alue- ja yhdyskuntarakenteessa

Perimmäinen tarve saaristopolitiikalle löytyy Suomen maantieteestä. Itämeri ja kymmenesosan (33 000 km²) maan pinta-alasta kattavat sisävesistöt tekevät Suomesta suhteellisesti maailman vesistöisimmän maan. Lisäksi sokkeloisia järvialtaita ja rikkonaista rannikkoa täplittää yhteensä 179 000 vähintään aarin kokoista saarta. Saarista 98 000 on sisävesien saaria ja 81 000 merialueiden saaria. Monin paikoin suomalainen maisema on niemiä, lahtia, saarten, selkävesien, salmien ja kannasten muodostamaa rikkonaista mosaiikkia. Suomessa onkin rantaviivaa yhteensä 336 000 kilometriä eli lähes kahdeksan ja puoli kierrosta maapallon ympäri.

Vesistöolosuhteet ovat kallioperän vaihtelevista pinnanmuodoista sekä mannerjäätikön maisemaa muovaavasta vaikutuksesta johtuen hyvin vaihtelevat eri puolella Suomea. Meri pirstoo rannikkoa pitkänä lahtina ja muodostaa rikkonaisen saariston. Erityisesti Saaristomerta sekä Varsinais-Suomen ja Merenkurkun rannikkoja leimaavat laajat mosaiikkimaiset saaristot ja rannikon rikkonaisuus. Järvi-Suomen maisemalle taas ovat tyypillisiä suuret järvialtaat, sokkeloiset reittivesistöt ja runsaat saaristot. Myös pohjoisessa on runsaasti vesistöjä, muttei samassa mitassa kuin Järvi-Suomessa. Etelä- ja Länsi-Suomi sen sijaan ovat varsin vähävetisiä seutuja. Vesistöolosuhteiden vaihtelevuutta kuvaa se, että sisävesistöt kattavat 25 prosenttia Etelä-Savon ja 22 prosenttia Etelä-Karjalan pinta-alasta, kun taas rannikon maakunnissa vastaava luku vaihtelee kahden ja viiden prosentin välillä.

Vesistöillä on ollut merkittävä asema Suomen asutus- ja liikennehistoriassa sekä yhdyskuntarakenteen muotoutumisessa. Asutus pyrkii keskittymään kulkureittien – luonnollisten tai ihmisten rakentamien – varsille ja Suomessa juuri vesistöt ovat historiallisesti olleet tärkeitä kulkureittejä metsien ja soiden vaikeuttaessa liikkumista. Ensimmäinen laajamittainen muuttoliike suuntautui Suomen etelä- ja lounaisrannikoille runsaat 4 000 vuotta sitten ja vuosituhansien saatossa etelästä ja lännestä tulleet uudisasukkaat asettuivat ensiksi juuri rannikolle ja saaristoon. Myös sisämaa asutettiin vesistöjä pitkin, mihin tarkoitukseen Suomen sokkeloiset järvireitit sopivat hyvin, sillä ne mahdollistivat asutuksen leviämisen laajemmalle kuin saman vesialan omaavat avojärvet.

Vesistöisyyden ja vesiliikenteen vaikutus näkyy myös nykypäivän yhdyskuntarakenteessa. Varsinkin vesistöjen rikkomassa Järvi-Suomessa maaseutuastutus on levinnyt laajalle, mutta se on harvaa ja talojen väliset etäisyydet ovat varsin suuria, kun taas Pohjanmaalla ja Lapissa asutus on keskittynyt voimakkaasti jokien varsiin. Järvi-Suomen kaupungit sekä useat kuntakeskukset puolestaan ovat muodostuneet vesiliikenteen solmukohtiin. Vesistöisten alueiden liikenteellinen saavutettavuus heikentyi maaliikenteen kehittyessä ja syrjäyttäessä vesiliikennettä. Aiemmin merkittävänä liikenneväylinä toimineista vesistöistä muodostuikin maaliikenteeseen perustuvassa yhteiskunnassa merkittävä liikennehaitta ja

saaristosta tuli kehittyvistä tieyhteyksistä huolimatta syrjäseutua. Järvi-Suomessa vesistöt pirstovat kuntien yhdyskuntarakennetta ja monissa kunnissa on osa-alueita, jotka ovat nykyisin kuntakeskuksesta nähden vesistöjen eristämiä, kun ne aiemmin olivat vesistöjen yhdistämiä. Tämä liikenteellinen murros näkyy paikoin edelleen kuntarakenteessa, kun joiltakin vesistöjen eristämiltä alueilta on lyhyempi maantietä matka naapurikunnan kuntakeskukseen ja palveluihin kuin oman kunnan kuntakeskukseen.

3.3 Saariston määritelmä ja saaristokunnat

Luonnonmaantieteessä saari on joka puolelta veden ympäröimä mannerta pienempi maa-alue, joka voi sijaita meressä, järjessä tai joessa. Aluesuunnittelussa ja -politiikassa saaristo ei ole yksiselitteinen käsite, vaan saaristoon luetaan kuuluvaksi monenlaisia alueita. Saaristopolitiikan lähtökohtana on ollut vuoden 1957 saaristokomitean loppumietinnöstä lähtien ilman kiinteää tieyhteyttä olevaa saaristoa laajemman alueen kattava saaristo- ja rannikkopolitiikka. Niinpä saaristolain 3 §:ssä on määritelty, että saaristoon katsotaan kuuluviksi ”selkaiset merialueen ja sisävesistöjen saaret, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä sekä muut saaret ja mantereen alueet, jotka ovat muutoin olosuhteiltaan saaristoon verrattavissa.”

Suomen vesistöolosuhteiden vaihtelevuus sekä saariston määritelmän harkinnanvaraisuus ovat saaristoisten ja vesistöisten alueiden tasapuolisen kohtelun kannalta ongelmallisia. Varsinaisen saariston ulkopuolella saaristoisuus ei ole selkeärajainen vaan jatkuva ja moniulotteinen ilmiö, jonka laajuus vaihtelee eri puolilla maata. Rannikolla saaristoisuus koskettaa vain varsin kapeaa rantavyöhykettä. Ainoastaan merelle kurkottavat niemet ja kiinteän tieyhteyden saaret ovat vesistöjen eristämiä eikä vesistöisyys rajoita liikkumista ja palvelujen saavutettavuutta juuri lainkaan näiden alueiden ulkopuolella. Järvi-Suomen manneralueet taas ovat monin paikoin pirstaleisia sokkeloita vesistöjen runsaudesta ja rikkonaisuudesta johtuen. Järvi-Suomessa liikenneverkko on täynnä vesistökiertoja ja vesistön ylitysten aiheuttamia pullonkauloja, minkä vuoksi vesistöisyydestä liikenteelle ja palvelujen saavutettavuudelle aiheutuva haitta ulottuu laajemmalle kuin vain vesistöjen välittömään läheisyyteen.

Saaristopolitiikan tavoitteena on tasata saaristoisuudesta aiheutuvia kehityseroja ja kustannuksia ohjaamalla valtion tukea saaristoille kunnille. Tukitoimien kohdentamiseksi saaristolain 9 §:ssä on määritelty saaristokunnan käsite. Lain mukaan ”Valtioneuvosto määrää saaristokunniksi ne kunnat, joissa saaristo-olot ovat olennaisena esteenä kunnan kehitykselle. Valtioneuvosto voi erityisestä syystä päättää, että saaristokuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös muun kunnan saaristo-osaan.” Saaristokunnan määrittelemiseksi ei ole katsottu voitavan esittää alarajaa vakinaisen saaristoväestön lukumäärälle tai osuudelle kunnan väestöstä, sillä saaristo-oloihin vaikuttavat myös muut tekijät. Niinpä

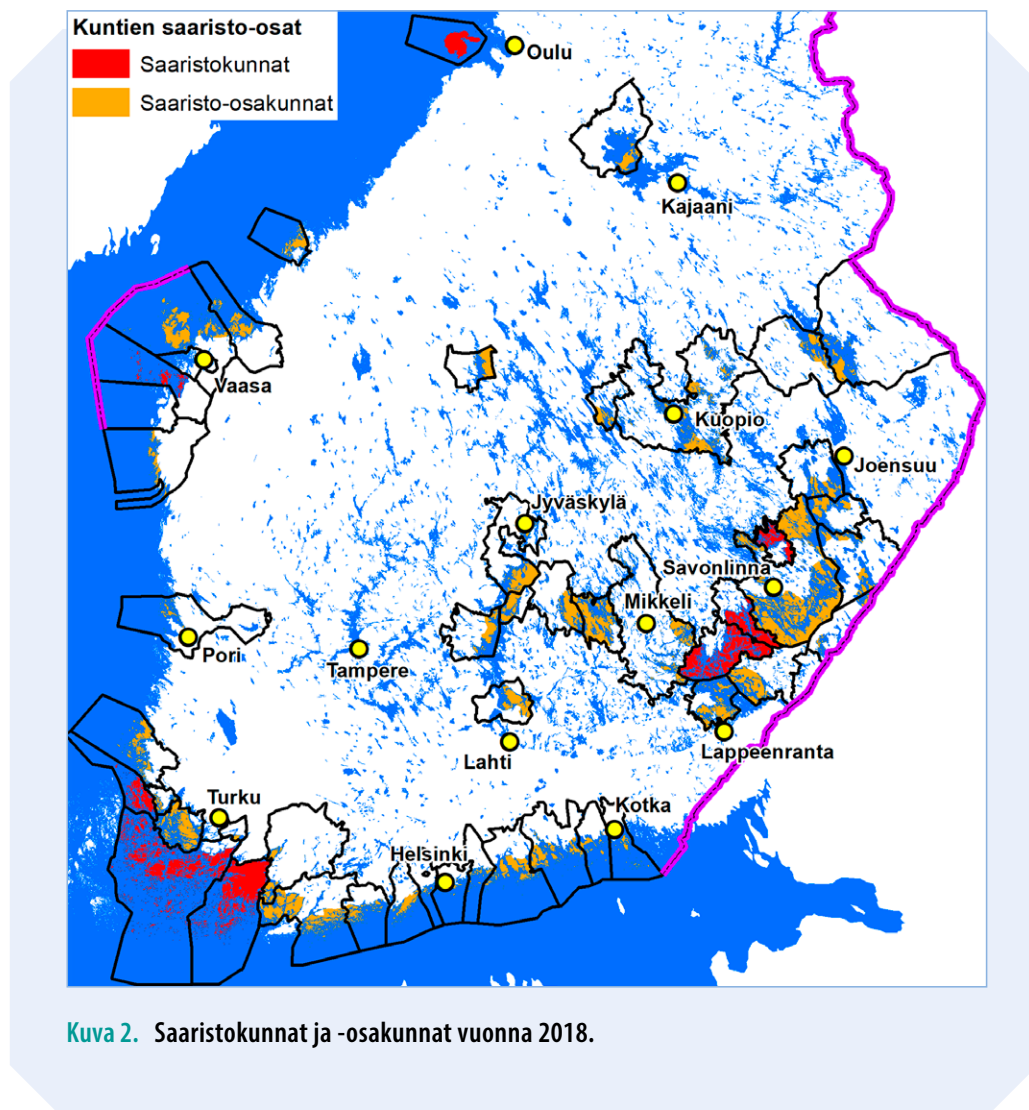
saaristolain mukaan saaristokuntia ja kunnan saaristo-osia määrättäessä ”on perusteenä pidettävä saariston vakinaisen väestön määrää ja sen osuutta kunnan väestöstä sekä liikenneoloja ja peruspalvelujen saannin vaikeutta.” Se, milloin olosuhteet muodostuvat olennaiseksi esteeksi kunnan kehitykselle, on ratkaistu kussakin tapauksessa erikseen. Lain piiriin kuuluvat kunnat on määritetty valtioneuvoston päätöksellä määrääjäksi, koska olosuhteet voivat muuttua niin, että päätöstä joudutaan aika ajoin tarkistamaan.

Saaristolaki velvoittaa saaristokunnat ja saaristo-osakunnat järjestämään saaristoasioiden hallinnon niin, että laissa kunnalle määrätyt tehtävät tulevat asianmukaisesti hoidetuiksi. Veloitteella vastataan tai ainakin kiinnitetään huomiota siihen uhkaan, että saariston erityisolosuhteiden huomioiminen jää kunnallisten lautakuntien päätöksenteossa helposti puutteelliseksi saaristoväestön vähäisen osuuden vuoksi. Niinpä saaristolain 11 §:ssä säädettiin saaristoasioista vastaavasta saaristolautakunnasta ja sen kokoonpanosta. Veloitte saaristolautakunnan asettamiseksi poistui vuoden 1994 alussa, mutta lakiin jätettiin maininta, että saaristoasiat on edelleen hoidettava kunnissa asianmukaisesti.

Valtioneuvosto nimesi vuonna 1981 yksitoista saaristokuntaa: Hailuoto, Hirvensalmi, Houtskari, Iniö, Korppoo, Kustavi, Nauvo, Puumala, Rääkkylä, Vehmersalmi ja Velkua. Kaksi vuotta myöhemmin myös Maksamaa ja Sulkava nimettiin saaristokunniksi. Myöhemmin saaristokuntien joukkoon nostettiin Dragsfjärd (1989), Rymättylä (1997), Maalahti (2000) ja Enonkoski (2000). Sen sijaan Hirvensalmi (1997), Rääkkylä (2000), Maksamaa (2000) ja Vehmersalmi (2004) siirrettiin saaristokunta- asemasta saaristo-osakunniksi, sillä siltarakentamisen myötä saaristokunnan kriteerit eivät enää täyttyneet. Vuoden 2009 Varsinais-Suomen laajojen kuntaliitosten myötä myös saaristokuntien määrä vähentyi kolmestatoista kahdeksaan. Vuonna 2018 saaristokuntia on edelleen kahdeksan: Enonkoski, Hailuoto, Kemiönsaari, Kustavi, Maalahti, Parainen, Puumala ja Sulkava. Saaristokunnista viisi sijaitsee rannikolla ja kolme Saimaan järviolueella (kuva 2). Vuonna 2016 saaristokunnissa asui 36 000 asukasta.

Vuonna 1981 valtioneuvosto nimesi 30 saaristo-osakuntaa, joiden saaristo-osaan sovelletaan saaristokuntaa koskevia säännöksiä. Vuosina 1984 ja 1989 kolme saaristo-osakuntaa nostettiin saaristokunniksi, kahdeksan kuntaa menetti saaristo-osakunta- asemansa ja neljää kuntaa nimettiin saaristo-osakunniksi. Vuosina 1994–2008 saaristo-osakuntien lukumäärä nousi 23:sta 44:än ja monien saaristo-osakuntien saaristo-osia laajennettiin. Uusista saaristo-osakunnista viisi oli menettänyt saaristo-osakunta- asemansa vuonna 1989, mutta ne nimettiin myöhemmin uudestaan saaristo-osakunniksi. Saaristo-osakuntien joukon kasvu selittyy sillä, että vesistöjen aiheuttama kunnan pirstaleisuus sekä kiinteän tieyhteyden saaristoväestön määrä huomioitiin nyt aiempaa paremmin eikä saaristoväestön pieni suhteellinen osuus kunnan väkiluvusta ollut ehdottomana esteenä. Vuosien 2009–2011 kuntaliitosten myötä saaristo-osakuntien määrä pieneni 38:an, mutta vuonna 2016 nimettiin kaksi uutta saaristo-osakuntaa. Kuntien saaristo-osiksi nimetyt alueet ovat säilyneet ennallaan uusissa liitoskunnissa ja joissain tapauksissa kuntaliitokset ovat kasvattaneet kunnan saaristo-osaa merkittävästikin.

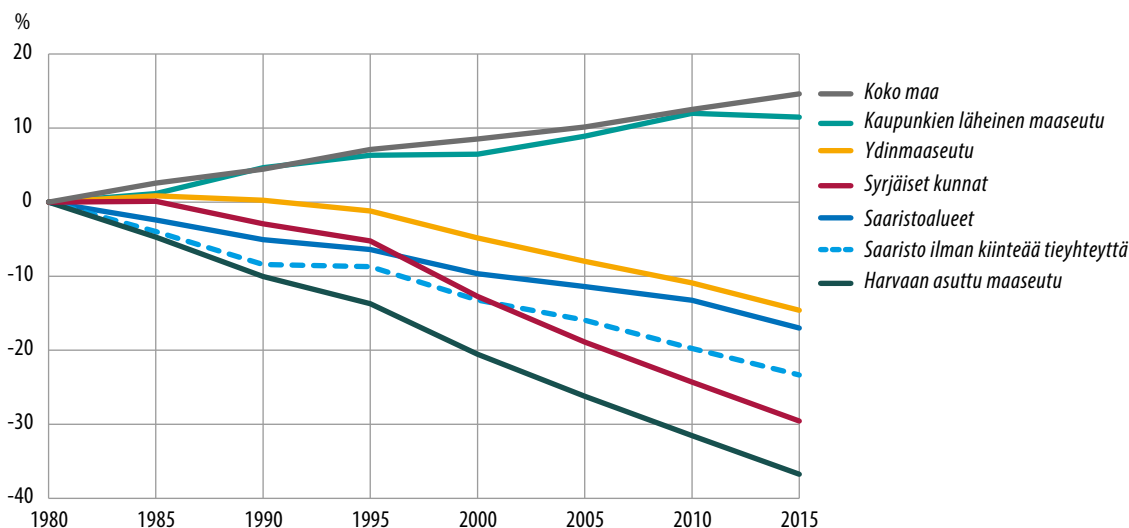
Vuonna 2018 valtioneuvoston nimeämiä saaristo-osakuntia on 40: Asikkala, Espoo, Helsinki, Hirvensalmi, Inkoo, Joutsa, Juuka, Jyväskylä, Kaarina, Kirkkonummi, Kitee, Kivijärvi, Kotka, Kuhmoinen, Kuopio, Lieksa, Liperi, Loviisa, Luhanka, Luoto, Mikkeli, Mustasaari, Naantali, Närpiö, Parikkala, Pori, Porvoo, Pyhtää, Raasepori, Ruokolahti, Rääkkylä, Salo, Savonlinna, Sipoo, Taipalsaari, Taivassalo, Tervo, Uusikaupunki, Vaala ja Vöyri. Tasan puolet saaristo-osakunnista sijaitsee meren rannikolla ja toinen puoli Sisä-Suomessa (kuva 2). Vuonna 2016 saaristo-osakuntien saaristo-osissa asui 35 000 asukasta.



3.4 Saaristoalueiden kehityskuva

Saaristolakia valmisteltaessa todettiin, että Suomen saaristoalueiden väkiluku oli puolittunut vuodesta 1955 vuoteen 1975 ulottuneella ajanjaksolla. Suhteellisesti eniten väki oli vähentynyt Sisä-Suomen saaristoissa. Saaristoväestön väheneminen on jatkunut tuonkin jälkeen, joskin hieman hitaammin. Kuva 3 kuvaa väestönkehitystä saaristoissa, eri tyyppi- sillä maaseutualueilla ja syrjäisissä kunnissa vuosina 1980–2015. Tarkastelussa saaristoi- hin on luettu kuuluviksi valtioneuvoston nimeämät saaristoalueet vuoden 2018 tilanteen mukaisesti. Tämän saaristomääritelmän perusteella saaristoväestö on vähentynyt vuosi- na 1980–2015 61 000:sta 51 000:een eli 17 prosenttia. Ilman kiinteää tieyhteyttä olevassa Manner-Suomen saaristoissa väkimäärä on vähentynyt 23 prosenttia. Ilman kiinteää tieyh- teyttä olevan väestön määrä on vähentynyt vieläkin enemmän laajojen saaristoalueiden muututtua siltarakentamisen myötä kiinteän tieyhteyden saaristoksi. Kuntakohtainen saa- ristoalueiden väestökehitys on esitetty liitteessä 1.

Tarkasteltavalla ajanjaksolla koko maan väkiluku on kasvanut lähes 15 prosenttia eli noin 700 000 henkilöllä. Väestönkasvu on tapahtunut kaupungeissa ja niiden kehysalueilla. Har- vaan asutulla maaseudulla ja syrjäisissä kunnissa väestö on vähentynyt nopeammin kuin saaristoissa. Maan 50 syrjäisimmässä, pääasiassa itä- ja pohjoissuomalaisessa, kunnassa väestö on vähentynyt vuodesta 1980 liki kolmanneksella (30 %). Harvaan asutulla maaseu- dulla, johon valtaosa myös saaristoalueista kuuluu, asukkaita oli vuonna 2015 37 prosent- tia vähemmän kuin vuonna 1980.



Kuva 3. Väestönmuutos saaristossa ja eräillä aluetyypeillä vuosina 1980–2015 (% , 1980=0).

Toinen leimallinen saariston kehityspiirre on väestön vanheneminen. Lasten ja nuorten sekä työikäisten määrä saaristoalueilla on vähentynyt voimakkaasti. Suurin muutos on tapahtunut 18–29-vuotiaiden ikäryhmässä, joiden määrä saaristoalueilla on vähentynyt vuosina 1980–2015 lähes 60 prosenttia. Alle 18-vuotiaissa pudotusta on reilut 30 prosenttia ja 30–50-vuotiaissa 27 prosenttia. Sen sijaan vanhusväestön määrä on kasvanut. Yli 65-vuotiaiden määrä on kasvanut saaristoalueilla 35 vuodessa 28 prosenttia. Tämän seurauksena eläkeikäisten osuus saaristoalueiden väestöstä on kasvanut 19 prosentista 29 prosenttiin. Väestöllinen huoltosuhde eli lasten ja eläkeläisten suhde työikäiseen väestöön nähden on vuosina 1980–2015 kasvanut saaristoalueilla 54 prosentista 75 prosenttiin. Kasvu on ollut erityisen voimakasta vuoden 2010 jälkeen, kun suuret ikäluokat ovat saavuttaneet eläkeiän. Harvaan asutulla maaseudulla ja syrjäisillä alueilla väestön vanheneminen ja huoltosuhteen kasvu on ollut saaristoakin voimakkaampaa. Saaristoalueet eivät muodosta yhtenäistä alueluokkaa, vaan niiden kehityskuva riippuu niiden toiminnallisuudesta sekä sijainnista suhteessa keskusverkkoon. Saaristojärjestelmän 48 kunnasta kymmenessä saaristo-osien väestömäärä on noussut ja loppuissa laskenut vuosina 1980–2015. 33 kunnassa saaristoväestö on vähentynyt yli 20 prosenttia ja seitsemässä kunnassa yli 50 prosenttia.

Saaristoalueiden väestökehitys noudattelee koko maan väestökehitystä. Saaristoväestön määrä on kasvanut kaupunkien kehysalueilla sekä kaupunkien läheisellä maaseudulla ja vähentynyt ydinmaaseudulla sekä harvaan asutulla maaseudulla. Voimakkainta kasvu on ollut Naantalın saaristo-osissa, joissa väestön määrä on kasvanut 60 prosenttia eli yli 1 600 henkilöllä (liite 1). Merkittävää kasvua on tapahtunut myös Luodon, Mustasaaren, Taipalsaaren, Porvoon, Espoon ja Kirkkonummen saaristo-osissa sekä Hailuodossa. Kasvukunnissakin ilman kiinteää tieyhteyttä olevan saariston väestömäärä on pääsääntöisesti vähentynyt ja merkittävin kasvu on tapahtunut kiinteän tieyhteyden saaristossa taajama-alueilla. Poikkeuksen muodostavat vailla kiinteää tieyhteyttä olevat Hailuoto sekä nykyisin Naantaliin kuuluva entisen Velkuan kunnan alue, joissa kummassakin väestö on kasvanut 35 vuodessa noin sadalla. Ydinmaaseutuun kuuluvilla saaristoalueilla väestö on vähentynyt 14 prosenttia ja harvaan asutun maaseudun saaristoalueilla 42 prosenttia. Erityisesti Itä- ja Keski-Suomen saaristoalueet menettäneet väestöään. Savonlinnassa saaristoväestön määrä on vuosina 1980–2015 vähentynyt 3 200 ja Kemiönsaarella 2 100 henkilöllä. Myös Hirvensalmen, Puumalan, Sulkavan ja Ruokolahden saaristoalueiden väkiluku on laskenut useilla sadoilla (liite 1).

Saaristoalueiden elinkeinorakenne poikkeaa keskimäärin selvästi koko maan tilanteesta. Alkutuotannon osuus on selvästi valtakunnan keskiarvoa korkeampi, teollisuuden ja palvelujen työpaikkojen osuus puolestaan on alle maan keskiarvon. Elinkeinorakenteen muutos näkyy myös saaristossa perinteisten elinkeinojen, maa- ja kalatalouden, työpaikkojen voimakkaana vähenemisenä. Samoin teollisuuden rakennemuutos on koetellut 2000-luvulla saaristoalueita. Valtion työpaikkojen määrä saaristossa pysyi korkeana ja jopa kasvoi 1950–1970-luvuilla. Tämän jälkeen työpaikkojen määrä on vähentynyt voimakkaasti teknologian kehittyessä ja viranomaistoimintojen keskittyessä suurempiin keskuksiin. Raskaimmin tämä on koetellut ilman kiinteää tieyhteyttä olevaa saaristoa. Valtion ja kuntien toiminnot ovat silti edelleen merkittäviä työllistäjiä saaristossa. Palveluelinkeinot työllistävät lähes puolet saariston asukkaista. Osa-aikaisen väestön määrä on kasvanut voimakkaasti ja nykyään saaristossa asuu kesäisin enemmän ihmisiä kuin koskaan aiemmin. Matkailu- ja virkistyspalvelujen kehittäminen onkin saariston tulevaisuuden kannalta ydinkysymys.

4 Saaristopolitiikan toteuttaminen

4.1 Saaristoasiain neuvottelukunta

Saaristopolitiikan neuvottelukunta on saaristopolitiikan toteuttamisen tärkein toimielin. Sen perustaminen voidaan johtaa vuoteen 1949, jolloin saariston kehitysongelmien ja erityishaasteiden vuoksi valtioneuvosto asetti saaristokomitean selvittämään saaristokuntien elinolojen parantamista. Myöhemmin samana vuonna komitea sai tehtäväkseen tehdä erillisiä esityksiä ja antaa lausuntoja viranomaisille kysymyksissä, jotka koskevat saaristo-oloja. Saaristokomitea julkaisi loppumietintönsä vuonna 1957. Siinä esitetään, että valtionhallinnon yhteyteen luotaisiin pysyvä asiantuntija- ja lausuntoelin, joka ratkoisi saariston erityisongelmia. Mietinnön seurauksena valtioneuvosto asetti vuonna 1958 neuvottelukunnan ”valmistelemaan saariston taloudellisia ja sosiaalisia oloja sekä muita saariston erityisoloja koskevia kysymyksiä”. Virallisen aseman tämä toimielin saavutti vuonna 1961, kun annettiin asetus saaristoasiain neuvottelukunnasta.

Huomionarvoista on se, että edellä mainittujen toimielinten työ koski vain merialueita eli sisävesien saaristot eivät olleet mukana niiden toimeksiannoissa. Vähitellen yleistyi kuitenkin käsitys siitä, että myös sisämaassa voi olla saaristoa. Näitä alueita varten asetettiin vuonna 1960 Sisä-Suomen saaristokomitea. Se työskenteli vuoteen 1964 saakka, minkä jälkeen saaristoasiain neuvottelukuntaan tuli asetuksella myös Sisä-Suomen edustus.

Neuvottelukunnan kokoonpanosta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvosto kutsuu jäsenet ja varajäsenet eduskunnan vaalikaudeksi kerrallaan. Jäsenten kelpoisuudesta todetaan, että puheenjohtajalla, varapuheenjohtajalla ja jäsenillä tulee olla saaristoasiain tuntemusta. Koska saaristoasiain neuvottelukunta joutuu työssään käsittelemään hyvin monien hallinnonalojen toimintaa, sisälsi neuvottelukunnan kokoonpano vuosina 1961–1993 myös keskeisten ministeriöiden edustuksen. Virkamiesedustajien lisäksi neuvottelukunnan jäseniksi nimettiin poliittisia edustajia, joiden tuli edustaa eri saaristoalueita ja kieliryhmiä.

Vuonna 1994 neuvottelukunnasta annettua asetusta muutettiin siten, että jäsenmäärää pienennettiin ja maininta ministeriöiden sekä eri saaristoalueiden ja kieliryhmien edustuksesta jätettiin pois. Tämä johti nykykäytäntöön, jossa neuvottelukunnan jäsenet valitaan puolueiden puoluehallitusten esityksiin perustuen.

Saaristoasiain neuvottelukunnalle voidaan nimetä pääsihteeri, jonka tehtäviä hoitaa neuvottelukunnan kotiministeriön virkamies. Neuvottelukunnalla on ollut pääsihteeri vuodesta 1988 alkaen. Tätä tehtävää on alusta asti eli vuosina 1988–2018 hoitanut Jorma Leppänen. Lisäksi neuvottelukunnan tukena toimii yhteyshenkilö- ja asiantuntijaverkosto, joka edustaa saaristoalueita, valtion viranomaisia, kuntasektoria, maakuntaliittoja sekä elinkeinoelämää. Lisäksi kokouksiin osallistuu asiantuntijajäsenenä Ahvenanmaan maakunnan saaristotoimikunnan edustaja.

Neuvottelukunnalla oli 1990-luvulle saakka erityinen Sisä-Suomen jaosto. Työvaliokunnan nimeä kantava toimielin oli käytössä alkuaikoina sekä 1990-luvulla. Myös muita pysyviä jaostoja on käytetty. Lisäksi erityistarkoituksiin on nimetty useita tilapäisiä ”ad hoc -työryhmiä”. Neuvottelukunnan kokouskielenä oli 1980-luvun alkuun saakka ruotsi. Sittenmin suomen kielen käyttö yleisty ja on nykyisellään kokousten pääkieli.

Saaristoasiain neuvottelukunta perustettiin vuonna 1958 silloisen maatalousministeriön yhteyteen. Vuonna 1971 se siirrettiin valtioneuvoston kanslian alaisuuteen. Tämä yksikkö hoiti tuolloin kehitysalueita koskevia asioita ja siirron avulla saaristoasioiden käsittely pyrittiin saattamaan yhteen yleisen aluepolitiikan kanssa. Maaseudun kehittämisestä ja saaristoasioista vastaava yksikkö siirrettiin vuonna 1983 valtioneuvoston kanslian alaisuudesta sisäasiainministeriöön, jonne tämän työnjaon pohjalta syntyi aluepoliittinen osasto. Vuonna 1986 aluepoliittiseen osastoon perustettiin maaseutu- ja saaristoasiain toimisto, jonka yhteydessä toimi myös saaristoasiain neuvottelukunta. Toimisto lakkautettiin vuoden 1992 lopussa, jolloin aluepoliittinen osasto ja kuntaosasto yhdistettiin kunta- ja aluekehitysosastoksi. Saaristopolitiikka säilyi osana aluekehitysosastoa, kun taas maaseutupolitiikan valmisteluvastuu erkani tässä vaiheessa maa- ja metsätalousministeriöön.

Vuoden 2008 alussa aluepolitiikka, ja sen osana saaristopolitiikka, siirrettiin sisäasiainministeriöstä uuteen työ- ja elinkeinoministeriöön, jonka aluekehitysosaston alueiden kehittämisyksikön tehtäviin kuuluivat saaristopolitiikka ja kaupunkipolitiikka. Vuoden 2012 alusta kansallinen maaseutupolitiikka siirrettiin maa- ja metsätalousministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön muun aluepolitiikan yhteyteen. Vuoden 2016 alussa saaristopolitiikka ja kansallinen maaseutupolitiikka siirrettiin takaisin työ- ja elinkeinoministeriöstä maa- ja metsätalousministeriöön. Saaristoasiain neuvottelukunta sijoitettiin tuolloin nykyiselle paikalleen maa- ja metsätalousministeriön ruokaosaston maaseudun kehittämisyksikköön.

Saaristoasiain neuvottelukunnalla on keskeinen rooli saaristolain toteuttamisessa. Valtioneuvosto asettaa saaristoasiain neuvottelukunnan valmistelemaan saariston kehityksen edistämistä koskevia toimenpiteitä sekä seuraamaan niiden vaikutuksia. Neuvottelukunnan tehtävänä on:

- 1) seurata saariston kehityksen edistämisestä annetun lain toteutumista;
- 2) seurata saariston oloja ja hankkia niitä koskevia, tarpeelliseksi katsottavia tietoja sekä siinä tarkoituksessa olla yhteistoiminnassa saaristokuntien ja muiden saaristoalueiden sekä niillä toimivien järjestöjen kanssa;
- 3) osallistua alueiden kehittämisestä annetun asetuksen (1315/93) 6 §:ssä tarkoitettua saaristo-ohjelman valmisteluun yhteistyössä kuntien, valtion viranomaisten, maakunnan liittojen ja muiden tahojen kanssa;
- 4) käsitellä 2 kohdassa mainittujen kuntien ja järjestöjen neuvottelukunnalle tekemiä esityksiä;
- 5) tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja ministeriöille sekä muille viranomaisille.

Saaristoasiain neuvottelukunnan työmenetelmiin ovat kuuluneet kokoukset, seminaarit, mietinnöt sekä erilaiset kampanjat, selvitykset ja kehittämisprojektit (liite 2). Neuvottelukunnalla on vuodessa 6–8 kokousta, joiden lisäksi yleensä järjestetään kesäkokous jollakin saaristoalueella. Asetuksessa määrättyjen tehtävien mukaisesti neuvottelukunta osallistuu saaristo-, rannikko- ja vesistöalueita koskevien lakien, asetusten sekä hallituksen ja ministeriöiden päätösten valmisteluun.

Päätösten valmistelun ohella neuvottelukunta on pyrkinyt vaikuttamaan päätöksiin etukäteen tekemällä esityksiä hallituksille, ministeriöille ja muille valtionhallinnon viranomaisille sekä myös kunnille ja yksityiselle sektorille. Lisäksi neuvottelukunta on organisoinut kehittämisprojekteja, jotka ovat kohdistuneet esimerkiksi elinkeinoelämän (ja erityisesti matkailun ja kalatalouden) kehittämiseen, mökkeilyn ja rantojen hyödyntämiseen sekä liikenteen palvelutason parantamiseen. Saaristopolitiikan näkyvyyttä neuvottelukunta on edistänyt toimimalla yhteistyössä median kanssa sekä esiintymällä matka- mökki- ja vene-messuilla. Vuodesta 1989 lähtien neuvottelukunta on järjestänyt vuosittain valtakunnallisen saaristo-, rannikko- ja vesistöalueseminaarin.

4.2 Saaristopolitiikan toimenpiteiden kohdistuminen

Nykymuodossaan saaristopolitiikan toimenpiteet jäsenyvät taulukon 1 tavoitekokonaisuuksien ja päätoimenpiteiden muodostamina toimintalohkoina. Saaristoisuudesta aiheutuvien haittojen vähentäminen on laajin toimintalohko, jonka piiriin voidaan lukea ja johon lomittuvat useimmat saaristopolitiikan puitteissa toteutetut toimenpiteet. Niiden keskeisimmän aihepiiriin muodostavat liikenneyhteydet. Se on ymmärrettävää, koska ääritapauksessa saaristohaitta määritellään nimenomaan kiinteän tieyhteyden perusteella dikotomisesti, jolloin sillan rakentaminen poistaa saaristohaitan kokonaisuudessaan.

Saaristohaittoista aiheutuvien lisäkustannusten kompensointi on saaristopolitiikan toinen toimintalohko, ja se tapahtuu saaristokunnille ja -osakunnille kohdistettuina valtiosuuksien saaristolisinä. Saaristopolitiikan kolmas toimintalohko käsittelee saaristo-olosuhteita hyödyntävää alue- ja paikalliskehittämistä. Se kuuluu perinteisiin saaristopolitiikan tehtäviin, joskin sen voimavarat ovat ja politiikkalinjaukset tapahtuvat pääasiassa erillään saaristopolitiikasta. Saaristoa koskevan tiedon ja tietoisuuden lisääminen julkaisujen ja median välityksellä muodostaa saaristopolitiikan neljännen toimintalohkon.

Taulukko 1. Saaristopolitiikan tavoitekokonaisuudet ja päätoimenpiteet

| Tavoitekokonaisuudet | Päätoimenpiteet |
|---|--|
| Saaristoisuudesta aiheutuvien haittojen vähentäminen | Liikenneyhteyksien parantaminen (tie- ja tietoliikenteen infrastruktuuri) |
| Saaristohaittoista aiheutuvien lisäkustannusten kompensointi | Saaristolisät valtiosuuksissa |
| Saaristoisuudesta aiheutuvien, asukkaiden hyvinvointia ja kuntien elinvoimaa lisäävien mahdollisuuksien hyödyntäminen | Saariston vetovoimaan perustuvat ja sen elinvoimaa lisäävät kehittämisalitteet (matkailu, kalastus, monipaikkaisuus) |
| Saaristoa koskevan tiedon ja tietoisuuden lisääminen | Julkaisutoiminta ja medianäkyvyys |

Taulukossa 1 esitetyt toimintalohkot kuuluvat perustellusti saaristopolitiikan toimialaan. Sen toimintakykyä rajoittaa kuitenkin se, että saaristopolitiikalla ei pääsääntöisesti ole itsenäistä toimivaltaa ja resursseja toimenpiteiden suorittamiseen. Se tarkoittaa sitä, että saaristopolitiikan keskeiset toimenpiteet eivät ole politiikkainstrumentteja vaan tulostavoitteita. Siksi saaristopolitiikassa vaikutusten aikaansaaminen edellyttää edunvalvontaa ja vaikuttamista kyseessä olevista toimenpiteistä vastaavien ja niistä päätösvaltaa käyttävien tahojen suuntaan. Tässä suhteessa tärkeimpiä ovat seuraavat kolme resurssia: liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan määrärahat, valtiovaraministeriön päävastuulla oleva kuntien valtiosuusjärjestelmä sekä pääasiassa työ- ja elinkeinoministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön kautta kehittämishankkeisiin kohdistuva alue- ja maaseutukehityksen ohjelmarahoitus.

4.3 Saaristopoliittiset ohjelmat

Vuodesta 1995 lähtien saaristopoliittikkaa on toteutettu erityisten saaristopoliittisten ohjelmien puitteissa. Käsillä olevan arvioinnin ajankohtaan mennessä näitä määräaikaista ohjelmia on tuotettu kaikkiaan viisi (1995, 2003, 2007, 2012 ja 2017). Ohjelmien laadintaan on osallistettu laajasti eri viranomaistahoja (kuntia, maakuntia ja ministeriöitä) ja järjestöjä. Kansallisen aluepolitiikan uudelleenjärjestely astui voimaan 2010. Tällöin syntyneeseen kansalliseen koheesio- ja kilpailukykyohjelmaan sisällytettiin nykyinen aluekeskusohjelma, alueellinen maaseutuosio sekä saaristo-ohjelman alueellinen ja paikallinen toiminta. Kansallisen saaristo-ohjelman korvasi tuolloin valtioneuvoston periaatepäätös saariston kehittämistä, joka kuitenkin sisällöllisesti vastasi aiempaa saaristo-ohjelmaa. Sittemmin on palattu takaisin nimeen saaristo-ohjelma.

Saaristo-ohjelmien tavoitteet ja toimintalinjat ovat johdettu saaristolain tavoitteista. Siksi ohjelmat ovat jokseenkin kaikki yhteiskuntakehityksen osa-alueet kattavia ja ne ovat pysyneet rakenteeltaan ja esitystavaltaan pitkälti samanlaisina. Tuorein eli vuonna 2017 julkaistu ohjelma jakautuu viiteen toimintalinjaan: kunta-, maakunta- ja aluepolitiikka, elinkeinot ja työllisyys, vakituinen ja vapaa-ajan asuminen, liikenne ja tietoliikenneyhteydet sekä ympäristö, luonto ja kulttuuri. Kunkin toimintalinjan yhteydessä esitetään niihin liittyviä saaristojen kehittämiseen kytkeytyviä näkökohtia, joiden päätelminä listataan yhteensä useita kymmeniä toimenpide-ehdotuksia.

Saaristo-ohjelman toteutus on kuntien ja ministeriöiden vastuulla ja ohjelmassa on mainittu toimenpidekokonaisuuksien vastuutahot. Ohjelmassa ei osoiteta rahoitusta toimenpiteiden toteuttamiseen, vaan ohjelmaa pyritään toteuttamaan kansallisiin ja EU:n kehittämisohjelmiin sisältyvillä varoilla sekä valtion talousarvion määrärahoilla.

Kunta-, maakunta- ja aluepolitiikan osalta ohjelmien pääviestinä esitetään, että saariston erityisolosuhteista kunnille ja elinkeinoelämälle aiheutuvat lisäkustannukset ja haitat on otettava huomioon valtiosuusjärjestelmässä, aluepoliittisissa ratkaisuisa sekä kunta- ja palvelurakenteen uudistuksissa. Niitä koskevasti kiinnitetään huomiota erityisesti kuntien valtiosuuskuksiin, julkisten palvelujen turvaamiseen saaristossa sekä saariston elinkeinojen edellytysten huomioimiseen aluekehittämistyössä.

Elinkeinojen ja työllisyyden osalta saaristo-ohjelmien tavoitteena on pyrkiä kehittämään saaristoalueista työpaikkavarannoltaan mahdollisimman omavaraisia alueita. Saariston perinteisten elinkeinojen, maa- ja metsätalouden sekä kalastuksen, toimintaedellytysten turvaamisen ja kehittämisen rinnalle on nostettu matkailun ja siihen liittyvien palveluiden kehittäminen sekä paikasta riippumattoman työnteon edistäminen. Asiayhteyteen sopivasti saaristo-ohjelmissa korostetaan erityisesti meriklusterin toiminnan turvaamista. Lisäksi ohjelmissa esitetään valtion ja kuntien työpaikkojen säilyttämistä saaristoalueilla.

Liikenneyhteyksien osalta saaristo-ohjelmissa painotetaan sitä, että saaristoalueiden asukkailla on käytettävissään yhdenvertaiset asumisen, toimeentulon ja välttämättömän asiainnin kannalta tarpeelliset liikenne- ja kuljetuspalvelut. Erityistä huomiota kohdistetaan saariston yhteysalusten, maantielauttojen ja lossien toimintaan ja ylläpitoon. Lisäksi tavoitteena mainitaan perusväylänpidon rahoituksen turvaaminen ja siltarakentamisen edistäminen. Tietoliikenneyhteyksien osalta saaristo-ohjelmien tavoitteena on nopeiden ja käyttäjilleen kohtuuhintaisten tietoliikenneyhteyksien turvaaminen mahdollisimman kattavasti saaristoalueilla. Lisäksi tavoitteena on kehittää viranomaistoimintoja siten, että asiointi voidaan mahdollisimman kattavasti hoitaa etäyhteyden avulla.

Saaristo-ohjelmat pyrkivät edistämään sekä vakituista asumista saaristossa ja rannoilla että mökkeilyn kehitystä kakkosasumiseksi. Tavoitteena on luoda mahdollisuuksia pitkäaikaiseen asumiseen vapaa-ajan asunnoilla sekä muuttamiseen pysyvästi saaristoon. Tavoitteen saavuttamiseksi ohjelmissa esitetään toimenpiteitä, joilla tehostetaan ja joustavoitetaan kaavoitusta sekä helpotetaan vapaa-ajan asuntojen muuttamista vakinaisiksi asunnoiksi. Lisäksi saaristo-ohjelmissa pyritään edistämään kaksoiskuntalaisuutta, jolloin vapaa-ajan asukkaat maksaisivat osan kuntaverosta mökkikuntaansa käyttämiensä peruspalvelujen rahoittamiseksi.

Ympäristönsuojelun osalta saaristo-ohjelmilla pyritään edistämään erityisesti Itämeren ja vesistöjen suojelua. Painopisteinä erottuvat maa- ja metsätalouden, teollisuuden, yhdyskuntien, haja-asutuksen, laivaliikenteen ja veneilyn päästöjen rajoittaminen sekä jäteveden käsittelyn tehostaminen Venäjällä. Lisäksi korostetaan bio-, tuuli-, aurinko- ja maalämpöenergian käyttöönottoa, energiaomavaraisuutta, kestävästi järjestettyä vesihuoltoa, saaristo- ja vesiluonnon monimuotoisuutta sekä jokamiehenoikeuksiin perustuvia virkistyskäyttömahdollisuuksia vesillä, rannoilla ja jäällä. Maisemansuojelun ja kulttuuriperinnön hoidon osalta saaristo-ohjelmien tavoitteena on vahvistaa saaristolaisten kulttuurista identiteettiä maisemien ja kulttuuriperinnön avulla ja hyödyntää tätä voimavarana luontoon perustuvia elinkeinoja kehitettäessä. Ruotsinkielisen saaristo- ja rannikkokulttuurin vaalimiseen vähemmistökulttuurina osoitetaan saaristo-ohjelmissa erityistä huomiota. Turvallisuusasioissa saaristo-ohjelmien tavoitteena on tuoda esille saariston erityisolosuhteet valtakunnallisessa ja maakunnallisessa turvallisuussuunnittelussa.

4.4 Saaristopolitiikan vaikuttavuus

4.4.1 Toimijoiden käsityksiä saaristopolitiikan kohdistumisesta ja vaikutuksista

Saaristopolitiikan edunvalvonnan ja sen aikaansaamien toimenpiteiden vaikutukset saaristoalueiden pitkän aikavälin kehityskuvaan ovat epäselviä. Joka tapauksessa – kuten edellä saaristojen väestökehitystä koskevasti todetaan – saaristojen elinvoimaisuus on kokonaisuutena heikentynyt viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana. Se ei kuitenkaan ole erityisesti saaristoille leimallista vaan pikemminkin kaikille saavutettavuudeltaan heikoille maaseutualueille yhteinen pitkän aikavälin muutostrendi. Siihen ovat johtaneet useat yhteisvaikutteiset rakenteelliset tekijät, kuten harva asutus, syrjäinen sijainti, alkutuotantovaltainen tuotantorakenne ja suurten keskusten vetovoima. Aluetutkimuksessa tätä kehityskuvaa jäsennetään usein polkuriippuvuuden käsitteellä: useat saaristoalueet ovat lukkiutuneet harvaan asutulle maaseudulle tyypilliselle kuihtuvalle kehitysuralle, josta on vaikea irrottautua ilman merkittävää muutosta aluekehityksen peruslinjassa.

Arvioinnin yhteydessä toteutettu kysely antaa viitteitä saaristopolitiikan toimenpiteiden kohdistumisesta ja vaikutuksista saaristoalueilla. Kysely suoritettiin maaliskuussa 2018 sähköisesti. Sen kohderyhmän muodostivat saaristokuntien ja -osakuntien kunnanjohtajat, kehittämistoiminnasta vastaavat viranhaltijat, johtavat luottamushenkilöt (hallitusten ja valtuustojen puheenjohtajat), maakuntien liittojen saaristovastaavat sekä saaristoalueiden kyläyhdistykset ja muut paikallistoimijat. Tähän kyselyyn kohdejoukkoon kuului 276 henkilöä, joista 43 (16 %) vastasi.

Vastausprosentin alhaisuus heikentää kyselyn tulosten luotettavuutta. Syyt vähäisiin vastauksiin jäävät arvailujen varaan. Haastatteluissa kuitenkin vahvistui käsitys siitä, että paikallistasolla eli saaristokunnissa ja -osakunnissa saaristopolitiikan tunnettuus on vähäinen. Siksi on perusteltua olettaa, että kyselyyn jätettiin vastaamatta saaristopolitiikan vierauden ja siitä johtuvien puutteellisten tietojen ja epävarmojen käsitysten vuoksi.

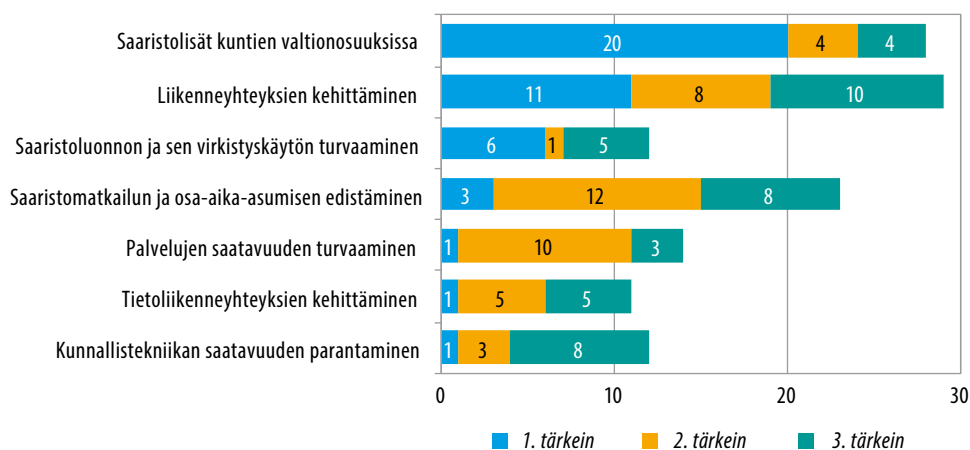
Haastattelujen perusteella saaristopolitiikkaa koskevaan tietoisuuteen näyttäsi vaikuttavan sekä saaristokunnan luonne että henkilön oma kiinnostuminen saaristopolitiikkaan. Kuntien osalta perusjakona erottuu jako ”raskaan sarjan” saaristokuntiin, tavallisiin saaristokuntiin ja -osakuntiin ja muihin kuntiin. Saaristopolitiikkaa tunnetaan ymmärrettävästi parhaiten ensin mainituissa kunnissa. Toiseksi mainituissa kunnissa siitä tiedetään jonkin verran ja viimeksi mainituissa kuntaryhmässä saaristopolitiikkaa ei tunneta juuri lainkaan.

Henkilötasolla saaristopolitiikka koskevan tietoisuuden jakolinjat muodostuvat moniulotteisemmin. Erottuvimmin tunnistuvat saaristopolitiikan sisäkehän toimijat, joilla on kattava käsitys saaristopolitiikan tavoitteista, keinoista ja merkityksestä. Tämä joukko koostuu

pääasiassa saaristoasiain neuvottelukunnan nykyisistä ja entisistä jäsenistä sekä sen asiantuntijaverkostoon kuuluvista. Tähän ryhmään kuuluviksi lukeutuneen koko maassa noin puolensataa henkilöä. Saaristopolitiikan ulkokehän toimijat tuntevat saaristopolitiikan perusteet ja koko maan tasolla tähän ryhmään kuuluneen laskentatavasta riippuen noin 200–400 henkilöä. Tämän ryhmän ydinjoukon muodostavat saaristoalueilla asuvat kuntien luottamushenkilöt, joiden kiinnittyminen saaristopolitiikkaan tapahtuu asiakirjojen välityksellä tai valtakunnallisille saaristopäiville osallistumisen kautta.

Kuva 4 esittää arviointikyselyyn vastanneiden näkemyksiä saaristopolitiikan toimenpiteiden painoarvosta saaristoalueiden kehittämisessä. Kysymyksessä vastaajia pyydettiin poimimaan luetelluista toimenpiteistä kolme tärkeintä ja asettamaan ne tärkeysjärjestykseen. Saaristolisät ovat kyselyyn vastanneiden mielestä selvästi tärkein saaristopolitiikan toimenpide. Lähes puolet vastaajista (47 %) nimesi sen tärkeimmäksi ja kaksi kolmannesta (65 %) asetti sen kolmen tärkeimmän toimenpidelajin joukkoon. Liikenneyhteyksien kehittäminen on kyselyyn vastanneiden mielestä saaristopolitiikan toiseksi tärkein toimenpide. Vastaajaryhmittäin tarkasteluna erottuvin piirre on se, että kuntien viranhalijat pitävät edellä mainittuja toimenpiteitä tärkeämpänä kuin muut vastaajat.

Mitkä saaristopolitiikan toimenpiteet ovat kuntasi saaristoalueiden kehittämisen kannalta tärkeimpiä?

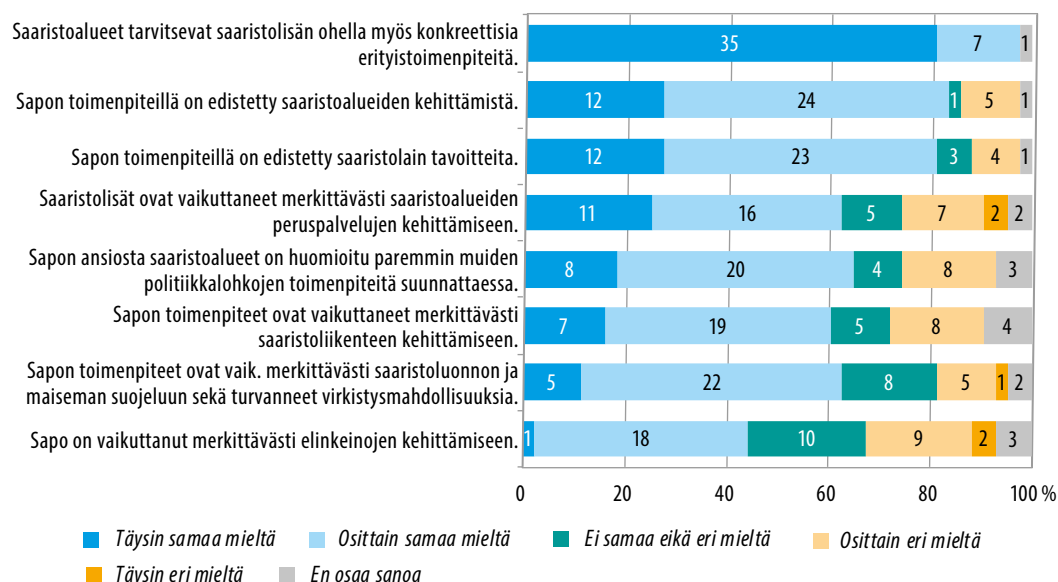


Kuva 4. Arviointikyselyyn vastanneiden näkemys saaristopolitiikan toimenpiteiden painoarvosta (N=43)

Kuva 5 esittää arviointikyselyyn vastanneiden käsityksiä saaristopolitiikan merkityksestä kuntien ja saaristoalueiden kehittämisessä yleisellä tasolla tarkasteltuna. Kysymykset esitettiin väitemuodossa siten, että vastaajia pyydettiin ilmoittamaan viisiportaisella asteikolla missä määrin he ovat väitteestä samaa tai eri mieltä. Kyselyyn vastanneilla on varsin myönteinen käsitys saaristopolitiikan saavutuksista. Se on ymmärrettävää, koska vastaajien enemmistö kuuluu saaristopolitiikan etupiiriin eli sen edunsaajiin esimerkiksi liikennein-

vestointien ja saaristolisien välityksellä. Vähäisimpänä saaristopolitiikan merkitys nähdään elinkeinojen kehittämisessä. Tämä selittyy sillä, että nyky muodossaan elinkeinokehitys on pääasiassa hankemuotoista, eikä saaristopolitiikan merkitystä hanketoiminnan suuntaajana tunnisteta. Vastaajaryhmittäin eriteltyä kuvassa 5 esitetyt käsitykset poikkeavat kahdessa suhteessa toisistaan. Ensinnäkin saaristoluontoon ja -maisemaan kohdistuneita vaikutuksia arvostetaan enemmän saaristokunnissa kuin saaristo-osakunnissa. Toiseksi kuntien viranhaltijat pitävät saaristolisia kehitysvaikutuksiltaan merkittävimpänä kuin muut vastaajaryhmät.

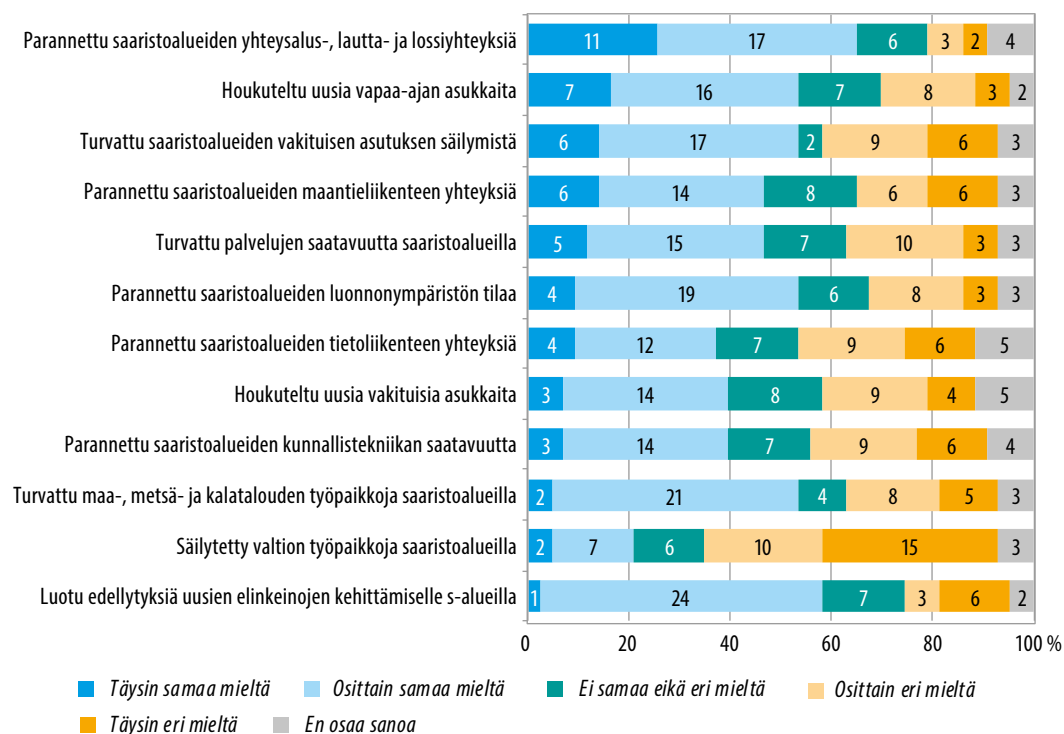
Millainen on saaristopolitiikan merkitys kuntien ja saaristoalueiden kehittämissä?



Kuva 5. Arviointikyselyyn vastanneiden käsitykset saaristopolitiikan merkityksestä kuntien ja saaristoalueiden kehittämisessä (N=43)

Vastaajien näkemyksiä saaristopolitiikan vaikutusten kohdistumisesta vastaajien kotikunnissa kartoitettiin kahdellatoista väitemuotoisella kysymyksellä. Näitä väitteitä koskevat vastaukset esitetään kuvassa 6. Kokonaisuutena noin puolet vastaajista on sitä mieltä, että väitteessä esitetyllä saaristopolitiikan toimenpiteellä on ollut vaikutuksia vastaajan kotikunnassa (täysin tai osittain samaa mieltä väitteestä). Vaikuttavimpina pidetään liikenneyhteyksiin kohdistuneita saaristopolitiikan toimenpiteitä (65 % täysin tai osittain samaa mieltä). Saaristokunnissa asuvat vastaajat pitävät tämän toimenpidelajin vaikutuksia merkittävämpänä kuin saaristo-osakunnissa asuvat. Myös vapaa-ajan asukkaiden houkuttelu ja vakituisen asumisen turvaamista koskevien toimenpiteiden vaikutuksia pidetään tärkeinä. Elinkeinojen kehittämistä ja työpaikkojen turvaamista koskevia vaikutuksia pidetään vähäisempänä kuin muita vaikutuslajeja.

Mihin asioihin saaristopolitiikan toimenpiteillä on vaikutettu kunnassasi?



Kuva 6. Saaristopolitiikan toimenpiteiden kohdistuminen vastaajien kotikunnissa (N=43)

4.4.2 Saaristoasiain neuvottelukunnan vaikuttavuus

Strategia on pitkäjänteinen ja harkittu menettelytapa, jolla tavoite saavutetaan. Saaristopolitiikan tavoitteet ovat laaja-alaisia, mutta sen päätösvaltaan kuuluvat määrärahat ja toiminnot ovat näihin kunnianhimoisiin tavoitteisiin suhteutettuna varsin vähäisiä. Siksi, kuten edellä todettiin, saaristopolitiikan päästrategiana on vaikuttaa muualla tehtäviin saaristoa koskeviin päätöksiin siten, että saariston erityisolosuhteet tulisivat huomioiduiksi. Tämän strategian perustana on saaristolaki. Siinä kunnat ja valtio nimetään edellä mainitulla tavalla huomiovelvollisiksi ja niitä vahtimaan (s.o. kehitystä seuraamaan ja lausunto- ja antamaan) asetetaan saaristoasiain neuvottelukunta.

Saaristoasiain neuvottelukunnalla on saaristopolitiikan strategiaan sopiva, näkyvä ja mielekkäästi rajattu rooli saaristoa koskevien asioiden kansallisen tason edunvalvojana ja vaikuttajana. Tämä rooli lomittuu luontevasti nykykäsitteeseen siitä, miten ns. vaikutusarviointi ymmärretään osana laadukasta lainsäädäntöä. Oikeusministeriön vaikutusten arvioinnin ohjeet vuodelta 2007 sisältävät seikkaperäisen selostuksen tästä aihepiiristä. Tässä viitekehyksessä saaristoasian neuvottelukunnan rooli jäsentyy kahden tehtäväkokonaisuuden kautta. Ensimmäinen niistä kohdistuu siihen, miten ns. muita yhteiskunnallisia vaikutuksia

ja erityisesti aluekehitysvaikutuksia arvioidaan osana säädösvalmistelua. Toinen saaristoasiain neuvottelukunnan tehtäväkokonaisuus koskee sitä, miten taataan sidosryhmien ja muiden tahojen mahdollisuudet osallistua tähän valmisteluun. Oikeusministeriön ohjeissa aluekehitysvaikutusten arvioinnissa käytettävänä pääasiallisina aluejakoina mainitaan kaikki hallinnolliset aluejaot. Lisäksi asiakirjassa todetaan, että säädösehdotuksen sisällön johdosta voi olla perusteltua käyttää myös muita aluejakoja. Niistä erikseen esimerkkeinä ja nimeltä mainiten nostetaan esiin kaupunkiseudut, kaupunkien läheinen maaseutu, ydinmaaseutu, harvaan asuttu maaseutu ja saaristoalueet.

Laajasti tarkasteltuna saaristoasiain neuvottelukunnan tehtävät vaikutusten arvioinnin viitekehyksessä liittyvät sen avustavaan ja neuvoa antavaan rooliin saaristoa koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Neuvottelukunnan toimintaan kuuluu tällöin ennakoiva ote ja aktiivisuus. Se tarkoittaa luopumista passiivis-reaktiivisesta tulevaisuusasenteesta ja huomion kiinnittämistä vasta suunnitteilla olevat asioihin ja omien aloitteiden esittämiseen. Saaristoasiain neuvottelukunta on toiminut tämän proaktiivisuutta korostavan laajan tehtävänmäärittelyn mukaisesti.

Saaristopolitiikan proaktiiviseen lähestymistapaan liittyy saaristoasiain neuvottelukunnan harjoittama julkaisutoiminta. Tämä julkaisutoiminta ja muu median kautta saatu näkyvyys on lisännyt saaristoa koskevaa tietoisuutta. Saaristopolitiikan julkaisujen profiili on ollut saaristopolitiikan tehtävien näkökulmasta perusteltu. Tämän toimintalohkon kustannustehokkuutta on laskenut ulkoisen konsulttityön ja kirjallisten painotuotteiden korkea hinta. Kustannustehokkuutta on puolestaan parantanut kekseliäästi ja ennakkoluulottomasti hyödynnetty medianäkyvyys esimerkiksi television kautta. Median kiinnostus perustuu saariston herättämiin myönteisiin mielikuviin ja eksotiikkaan, jonka varaan saaristopolitiikassa on johdonmukaisesti rakennettu brändiä ja vaikuttavuutta. Monilla saaristolle tärkeiden teemojen esiin nostamisella ja niiden tuomisella alueiden kehittämisestä käytävään keskusteluun on ollut myös esimerkkiarvoa ja laajempaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Siitä osoituksia ovat esimerkiksi saaristomatkailun, vapaa-ajan asumisen ja kaksoiskuntalaisuuden kaltaisten aloitteiden saama huomio ja niiden siirtyminen marginaalista osaksi valtavirran aluekehitysajattelua.

Saaristoasiain neuvottelukunta on onnistunut edunvalvontatehtävässään varsin hyvin. Useat käsillä olevan arvioinnin yhteydessä haastatellut saaristokuntien ja -osakuntien edustajat nostivat tässä yhteydessä esimerkkinä esiin liikenneyhteydet ja valtionosuudet. Tuoreimpina näitä aihepiirejä koskevana saavutuksina mainittiin vuosina 2016–2017 käyty keskustelu saariston yhteysalusten maksuista sekä vuosina 2014–2016 käyty keskustelu saaristo-osakuntalisistä. Yhteysalusmaksujen epäämistä ja saaristo-osakuntalisien palauttamista pidetään yleisesti hyvinä osoituksina saaristopolitiikan neuvottelukunnan harjoittaman edunvalvonnan tehokkuudesta.

Saaristoasiain neuvottelukuntaan kohdistuvan myönteisen kokonaisarvion ohessa haastatteluissa esitettiin neuvottelukunnan kokoonpanoa ja toimintatapaa sekä sen tehtävää valtion asettamana neuvottelukuntana koskevia huomioita ja varauksia. Tältä osin kriittiset argumentit koskevat lähinnä sitä, missä määrin neuvottelukunnan toimintaa leimaa eräänlainen urautuminen eli vakiintuneisiin toimintatapoihin ja virkakäytäntöihin takertuminen. Tämä liittyy keskusteluun toimintaympäristön muutoksesta ja sen aiheuttamista hallinnon ja hallinnan uudistamistarpeista. Esimerkiksi oikeusministeriön demokraatioliittinen toimintaohjelma ja valtioneuvoston muutostekijäkortit -julkaisu vuodelta 2017 sisältävät tätä aihepiiriä koskevia ja myös saaristopolitiikan harjoittamiseen soveltuvia toimenpide-ehdotuksia. Niissä kannustetaan avoimuuteen, hallinnon kielen selkeyttämiseen ja uusien osallistumistapojen hyödyntämiseen.

Organisaatiotutkimuksen perusoppeihin kuuluu toimintaympäristön luonteen jakaminen sen vakauden ja muutosvahdin mukaisesti. Yleensä tuloksena esitetään, että jäykkä, hierarkkinen ja muodollinen organisaatorakenne toimii stabiilissa ympäristössä. Sen sijaan muuttuva toimintaympäristö edellyttää joustavaa, matalaa ja hajautettua organisaatorakennetta. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna saaristopolitiikka – saaristoasiain neuvottelukunta mukaan lukien – näyttää enemmän suljettuna järjestelmänä kuin avoimena ja vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa olevana verkostomaisena ja virtuaalisena rakenteena. Saaristopolitiikan toimintapiirin ja alueen rajaaminen nimettyjä saaristokuntia ja -osakuntia koskevaksi vahvistaa mielikuvaa saaristopolitikasta ”muilta suljettuna kerhona”. Nykykäsityksen mukaan aluekehittäminen on kuitenkin laaja-alaista, monitasoista ja läpileikkaavaa. Siksi avoimuutta ja verkostomaisuutta edistäviä rakenteita ja toimintatapoja tulisi kaikin tavoin edistää myös saaristopolitiikassa.

Neuvottelukunnilla on oma asemansa valtion hallintojärjestelmässä neuvoo-antavina ja lausuntoja esittävinä tahoina sekä laaja-alaisina valmistelijoina, seuraajina, verkottajina ja vaikuttajina aihealueillaan. Nykyisellään valtionhallintoon eri tavoin liittyvästi toimii liki kolmekymmentä neuvottelukuntaa. Tyypillisesti niiden tehtävät liittyvät sosiaalisiin ja oikeudellisiin kysymyksiin sekä erityisesti tasa-arvoon, kuten esimerkiksi vähemmistöjen ja muiden heikommassa asemassa olevien oikeuksiin. Saaristoasioiden neuvottelukunnan toimeksianto muistuttaa viimeksi mainittujen tehtävänkuvaa ja on sikäli vallitsevan, neuvottelukuntien tehtäviä koskevan linjan mukainen.

Toisaalta voidaan perustellusti kysyä, ovatko saaristot aluetyypinä ja saaristokunnat kuntalajina erityisen heikossa asemassa olevia ja siten oman neuvottelukunnan väärtäjä. Ilman saaristopolitiikan historiatietoja ja tuntematta nykytilaan johtanutta kehityspolkua tähän kysymykseen on helppo vastata kieltävästi. Saaristokunnat tai niiden osa-alueet eivät muodosta kuntatalouden kriteereillä tai aluetalouden mittareilla homogeenistä ja muista erottuvaa heikko-osaisten kuntien tai alueiden ryhmää. Saaristot eivät myöskään muodosta luonnonmaantieteensä puolesta mielekkäästi yhteenkuuluvien ja olosuhteil-

taan muita heikompien alueiden osajoukkoa. Tästä näkökulmasta kyseenalaistuu yhden alue- ja kuntatyyppin asettaminen erityistarkkailuun ja "valtiovallan erityissuojeluun". Muut kuntaryhmät tekevät edunvalvontaansa ja brändityötään vertaisryhmissään omillaan ja vapaaehtoisvoimin. Tässä suhteessa saaristokuntiin vertautuvat esimerkiksi pienet kunnat, seutukaupungit ja suurimmat kaupungit, jotka ovat verkostoituneet edunvalvontaansa Kuntaliiton myötävaikutuksella ilman valtiovallan niille tarjoamia tukipalveluja.

Useat arvioinnin yhteydessä haastatellut kiinnittivät tässä yhteydessä huomiota saaristopolitiikan kehityshistoriaan ja ruotsalaisen kansanpuolueen (rkp) merkittävään rooliin saaristopolitiikan kehittäjänä. Rkp:n suurta merkitystä kuvaa se, että vuodesta 1981 lähtien saaristopolitiikan neuvottelukunnalla on ollut yksitoista toimikautta ja vain viimeisintä kautta lukuun ottamatta puheenjohtaja on aina ollut rkp-taustainen. Siten saaristopolitiikkaan liittyy myös kielipoliittinen ja saaristoalueiden maantieteelliseen sijaintiin kytkeytyvä lataus. Yhteiskuntapolitiikkaan kuuluu se, että erityishuomiota kohdistetaan tarpeiden ja asia-argumenttien ohella myös arvovalintojen ohjaamana.

Saaristopolitiikan tekeminen esimerkiksi saaristoasiain neuvottelukunnassa ei kuitenkaan nykyisellään näyttäyty puoluepoliittisesti värittyneeltä. Sen sijaan saaristopolitiikan toimijat vitsailevat edustavansa kaikki yhdessä "saaristopuoluetta". Neuvottelukunnassa poliittisuus liittyykin lähinnä kysymykseen sen parlamentaarisesta kokoonpanosta. Parlamentaaraisuudella viitataan vuodesta 1994 asti harjoitettuun nykykäytäntöön, jossa puoluekanta ja puolueiden voimasuhteet ovat ensisijaisia kriteerejä valittaessa neuvottelukunnan jäseniä. Parlamentaarisuutta vahvistaa se, että saaristoalueiden kansanedustajille on muotoutunut tietty etusija ja päärooli neuvottelukunnassa.

Tätä parlamentaarisuutta pidetään neuvottelukunnan toimintakyvyn ja vaikutusvallan kannalta hyvänä käytäntönä. Se avaa suoran kanavan vaikuttamiseen sekä eduskuntaryhmien että valtioneuvoston suuntiin. Lisäksi tämän lobbaamisen sijoittuminen politiikan sisäpiiriin mahdollistaa muutosesitysten tekemisen jo asioiden valmisteluvaiheessa. Varhainen puuttuminen tehostaa edunvalvontaa, koska vasta kuulemisvaiheessa esitettyinä muutosesitysten läpimeno on paljon epätodennäköisempää.

Parlamentaarisuuden oheisvaikutuksiin kuuluu kokousjärjestelyjen ja -käytäntöjen monimutkaistuminen, mutta sen haittoja pidetään vähäisinä. Ongelmana ei näyttäyty myöskään se, että neuvottelukunnasta puuttuvat ministeriöiden edustajat. Se johtuu siitä, että neuvottelukunnassa "ulkojäseninä" toimivaan asiantuntijaverkostoon kuuluu kattava edustus myös sektoriministeriöistä. Näiden henkilöiden välityksellä organisaatioiden välisen tiedonkulku paranee ja se tarjoaa keskusteluyhteyksiä toimivaltaan ja työnjakoon liittyvissä kysymyksissä.

Vastaavaa erottuvaa hyödyllistä tehtävää ei ole saaristoeksperteiksi nimetyllä saaristopolitiikan toimielimellä. Sen toiminta nyky muodossaan on perinneyhdistyksen tyyppistä eli kohdistuu perinteiden vaalimiseen ja saaristopolitiikassa pitkään toimineiden henkilöiden välisten siteiden lujittamiseen ja ylläpitoon.

4.4.3 Saaristo-ohjelmien vaikuttavuus

Saaristo-ohjelma on saaristopolitiikan neuvottelukunnan edunvalvonnan käsikirja ja saaristopolitiikan määräaikainen tahdonilmaus. Saaristo-ohjelmien toteuttamista ja vaikuttavuutta on arvioitu ohjelmakausien 2003-2006, 2007-2010 ja 2012-2015 osalta. Tämän arvioinnin asiantuntijahaastattelujen havainnot ovat hyvin samansuuntaisia ohjelmien loppuarviointien johtopäätösten kanssa.

Kaiken kaikkiaan saaristo-ohjelma koetaan tarpeellisena saaristopolitiikan työkaluna, sillä se toimii selkänajana saaristoalueiden kehittämisvaatimuksille. Saaristo-ohjelmien vaikuttavuuden nähdään olleen resursseihin nähden hyvä, mutta haasteena on todentaa mikä tosiasiallisesti on ohjelmien vaikutusta. Monia asioita ja teemoja on viety eteenpäin yhteistyössä laajan toimijajoukon kanssa, jolloin saaristo-ohjelman osuutta kehityksestä on vaikea osoittaa. Ohjelmien vaikuttavuus on ollut ensisijaisesti strategia- ja politiikkatason toimintaa. Tiettyjä teemoja on viety johdonmukaisesti eteenpäin ja erityisesti kakkosasumisen kehittämisessä ohjelmalla on ollut aktiivinen ja näkemyksellinen rooli.

Ohjelmien tavoitteista parhaiten on onnistuttu toteuttamaan kunta- ja aluepolitiikan, liikenteen ja kakkosasumisen tavoitteita. Sen sijaan elinkeinotoiminnan kehittämisen, valtion työpaikkojen turvaamisen, julkisten palvelujen turvaamisen sekä kaksoiskuntalaisuuden osalta ohjelmien tavoitteita ei ole saavutettu. Maantieteellisesti tarkasteltuna ohjelmien vaikutukset ovat vaihdelleet eri puolilla Suomea.

Saaristopolitiikan piirissä toimivilla näyttäsi olevan erilaisia käsityksiä siitä, ketkä kuuluvat ohjelma-asiakirjan kohderyhmään ja kuinka laajaa lukijakuntaa sillä ylipäättään tavoitellaan. Yleisimmän tulkinnan mukaan ohjelma-asiakirjan vaikuttavuus toteutuu valtakunnantasolla tehtävien päätösten välityksellä. Tätä käsitystä tukee se, että paikallisella tasolla saaristo-ohjelma tunnetaan huonosti. Ohjelman roolia uuden kehittäjänä ei pidetä merkittävänä, vaan ohjelmaa pidetään pikemminkin saariston ”lippulaivana” ja ohjelman ansioksi luetaan saariston puolesta puhuminen. Haastatteluissa saaristo-ohjelmien ansioksi katsotaan erityisesti ohjelmien laatimisprosessien aikana tapahtuva eri aluetason toimijoiden osallistaminen ja sidosryhmien huomion kohdistaminen saaristoasioihin.

Saaristo-ohjelman puutteena pidetään sen laaja-alaisuutta ja heikkoa kykyä sitouttaa toimenpiteiden vastuutahojä ohjelmassa mainittujen toimenpiteiden toteutukseen. Saaristo-ohjelmassa luetellaan kaikki mahdolliset saaristoalueiden kehittämiseen liittyvät seikat.

Tämä koetaan yhtäältä tärkeänä saariston asian esille tuomisena, mutta toisaalta kokonaisuudesta muodostuu näin liian laaja toteutettavaksi yhden ohjelman puitteissa. Lisäksi ohjelmalta puuttuvat rahalliset resurssit, minkä vuoksi ohjelman toimeenpano jää paikallisten toimijoiden varaan. Ilman rahoitusta on uhkana, että ohjelma jää merkityksettömäksi, minkä vuoksi ohjelman tavoitteenasettelussa tulisi suunnitella kytkentä rahoituskanaviin.

Merkittävimmäksi saaristo-ohjelmien ongelmakohtaksi haastatteluissa ja ohjelma-arvioinneissa nousee strategisen näkemyksen puute. Strategian puutteen myötä saaristo-ohjelmista puuttuu tärkeysjärjestys, minkä vuoksi laajassa ohjelmassa pienet ja isot kehittämisohjelmat sekoittuvat toisiinsa. Kehittämisen kärjet jäävät näin piiloon runsaiden ja virkakielellä kirjoitettujen yksityiskohtien taakse. Saaristo-ohjelman tavoitteiden priorisointi voidaan tehdä esimerkiksi niiden ajankohtaisuuden, realistisuuden tai käytössä olevien voimavarojen riittävyyden perusteella. Viimeksi mainittu rajoite puoltaa saaristo-ohjelmien fokusointia eli keskittymistä tiettyihin kärkiteemoihin. Saaristo-ohjelman 2007–2010 loppuarvioinnin mukaan saaristo-ohjelman strategisuutta ja käytännön toimintaa edistäisi laajempi yhteistyö eri ministeriöiden välillä. Eri hallinnonalojen välisellä strategisella yhteistyöllä (kuten esimerkiksi rannikkostrategia ja maaseutupolitiikka) voitaisiin saavuttaa synergiaetua verkostoyhteistyössä ja resurssikysymyksissä sekä vahvempaa vaikuttavuutta myös saaristoasioissa.

Saariston ongelmat ja kehittämiskohteet eivät ole juuri muuttuneet sinä aikana, kun saaristo-ohjelmia on tehty, minkä vuoksi ohjelmissa on tapahtunut sisällöllisesti vain pieniä muutoksia. Merkillepantavaa on se, että seurannasta huolimatta myös ohjelman ongelmakohtat ovat pysyneet samoina. Esimerkiksi ohjelmakauden 2007–2010 loppuarvioinnissa ohjelmaa kritisoidaan liian laajuudesta ja strategian puutteesta. Samat ongelmat vaivaavat myös tuoreinta ohjelmaa 2017–2019. Pieniä korjausliikkeitä on tehty, mutta saaristo-ohjelman vaikuttavuuden kannalta keskeisimpiin ongelmakohtiin ei ole tartuttu.

5 Saaristokunnat ja valtionosuudet

5.1 Saaristolisiä

Valtio osallistuu kuntien järjestämien peruspalvelujen rahoittamiseen valtionosuusjärjestelmän kautta. Saaristolain tavoitteiden saavuttaminen, saariston kiinteän asutuksen turvaaminen luomalla väestölle riittävät mahdollisuudet toimeentuloon, liikkumiseen ja peruspalvelujen saantiin sekä saariston maisemakuvan ja luonnon suojaaminen ympäristöhaitoilta, edellyttää saaristokunnilta ylimääräisiä, ”tavallisille kunnille” tarpeettomia, toimenpiteitä, joiden katsotaan aiheuttavan saaristokunnille ja saaristo-osakunnille lisäkustannuksia. Tämän vuoksi saaristopolitiikalla on pyritty vaikuttamaan siihen, että saaristoisuus huomioidaan saaristokunnille ja -osakunnille maksetuissa valtionosuuksissa.

Saaristolain 10 §:n mukaan on saaristokunnille ja saaristo-osakunnille suunnattavien tukien määrään vaikuttavana tekijänä on otettava huomioon kunnan taloudellinen asema. Vuonna 1985 kuntien valtionosuuden määräävän kantokykyluokituksen arviointiperusteeksi lisättiin kunnan saaristoisuus. Saaristoisuuden ja muiden olosuhdetekijöiden painoarvoa kantokykyluokituksessa nostettiin vuonna 1988. Lisäksi vuosina 1989–1992 käytössä olleessa yleisen valtionosuuden verotulojen täydennysmenettelyssä saaristokunnat rinnastettiin erittäin harvaan asuttuihin kuntiin, joiden tasoitusraja oli kaikkein korkein. Vuonna 1993 voimaantuneessa valtionosuusuudistuksessa kuntien yleinen valtionosuus määräytyi kantokykyluokan, asukastiheyden, pinta-alan, saaristoisuuden ja väestön kielsuhteen mukaan määräytyvillä kertoimilla.

Kuntien kantokykyluokituksesta luovuttiin vuoden 1997 valtionosuusuudistuksessa. Siinä kunnan valtionosuus asetettiin muodostuvaksi perusosasta ja olosuhdelisistä. Saaristoisuus määriteltiin yhdeksi olosuhdelisäksi ja sen perusteella saaristokunnille sekä -osakunnille maksettiin saaristolisiä. Saaristolisiä korotettiin vuosina 2002 ja 2006. Vuonna 2010 voimaantuneissa kunnan peruspalvelujen valtionosuusperusteiden yleisen osan määrätymisperusteissa, sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisissa kustannuksissa ja esi- ja perusopetuksen sekä yleisten kirjastojen laskennallisissa kustannuksissa oli saaristokorotukset sekä saaristokunnan lisäosa.

Valtionosuusjärjestelmää uudistettiin viimeksi vuonna 2015, jolloin järjestelmää yksinkertaistettiin ja laskentakriteerejä karsittiin. Tässäkin uudistuksessa saaristolisiä säilyi valtionosuuksien maksuperusteena, ja se määräytyy saaristoisuuden laskennallisten kustannusten perusteella. Uudistuksessa luovuttiin saaristo-osakuntalisästä ja saaristolisiä kohdistettiin vain saaristokunnille, mutta vuodesta 2017 alkaen lisää on maksettu jälleen myös saaristo-osakunnille.

5.2 Saaristokunta-aseman merkitys

Saaristokunnaksi nimeäminen on kunnille tärkeää. Se osoittaa valtion tunnustavan ja tunnustavan saariston erityisolosuhteet sekä näiden olosuhteiden vaatimien erityistoimenpiteiden tarpeen. Pienille kunnille saaristokunta-asemalla on huomattavaa merkitystä myös taloudellisesti. Lisäksi osa saaristokunnista ja -osakunnista käyttää statustaan markkinointikeinona, sillä saaristo nähdään tapana erottautua ja luoda myönteistä kuvaa kunnasta. Haastatteluissa mainittiin saaristokuntien ja -osakuntien nimeämisen olevan tärkeää myös siksi, että sen perusteella voidaan suunnata saaristopolitiikan toimenpiteitä maantieteellisesti rajatuille kohdealueille. Valtioneuvoston osoittaman aluejaotuksen pohjalta voidaan yksikäsitteisesti osoittaa, mitä aluetta saaristolla tarkoitetaan, jolloin myös voidaan toteuttaa sitä koskevaa alueellisesti kohdennettua saaristopolitiikkaa.

Haastateltujen mielestä saaristo-osakuntien nimeäminen saaristokuntien rinnalle oli strateginen ratkaisu saaristopolitiikan paino- ja huomioarvon lisäämiseksi. Saaristoasiain neuvottelukunta onkin pystynyt eniten vaikuttamaan asioihin, joissa kuntakenttä on ollut selkeästi toimijana ja hyödynsaajana. Mitä useampi kunta on saaristolisien piirissä, sitä helpompi saaristolisien olemassaoloa on puolustaa.

Saaristokuntien nimeäminen perustuu kunnan saaristo-osan rajaukseen ja sen perusteella tehtävään kunnan saaristoväestön osuuden määrittelyyn. Saaristo-osan rajaaminen yksikäsitteisesti on vaikeaa. Se johtuu siitä, että saaristoisuus ja vesistöisyys – ja sen myötä myös niiden haittavaikutukset – ovat jatkuvia ja liukuvia maantieteellisiä ilmiöitä. Sen sijaan saariston saaristopoliittinen määritelmä on selvärajainen; alue joko on tai ei ole saaristoa. Erityisesti vailla kiinteää tieyhteyttä olevan saariston ulkopuolella saaristolain mukainen saariston käsite on harkinnanvarainen eli sillä ei ole yksiselitteisiä määritelmiä ja mitattavia indikaattoreita.

Saariston määrittelyn tulkinnan- ja harkinnanvaraisuus on haitannut saaristopolitiikan legitimitetin rakentamista ja ylläpitoa. Legitimiteetti ei tässä tarkoita lainmukaisuutta (legislaatiota), vaan se viittaa järjestelmän hyväksyttävyyteen kansalaisten keskuudessa. Hyväksyttävyyteen liittyy aluetutkimuksessa käytetty alueellisen oikeudenmukaisuuden käsite – mikäli vesistöisyydestä aiheutuvia haittavaikutuksia ei kyetä tunnistamaan yleistajuisesti, yksikäsitteisesti ja yhteismitallisesti, alueellinen oikeudenmukaisuus ei toteudu.

Nykyisen saaristoaluerajauksen myönteisenä piirteenä haastatellut näkivät sen pysyvyyden. Aluerajaukseen ei ole tullut yllättäviä muutoksia, mikä on luonut edellytyksiä näiden alueiden pitkän aikavälin kehittämiseksi. Sen epäkohta on puolestaan se, että saaristokuntien ja saaristo-osakuntien välinen kynnys on taloudellisesti hyvin jyrkkä. Tämä koetaan ongelmaksi paitsi kuntatasolla niin myös koko saaristopolitiikan johdonmukaisuuden kannalta. Saaristokunnille maksetaan saaristolisää kunnan koko asukasluvun perusteella, kun taas saaristo-osakuntalisää maksetaan vain kunnan saaristoväestön määrän perusteella. Siksi saaristokunta-aseman menettäminen näkyy merkittävänä heikentymisenä kunnan taloudessa ja päinvastoin.

Kuten kuvassa 7 esitetään, saaristokuntien kokoonpanossa on tapahtunut vuosien saatossa muutoksia. Useat niistä liittyvät kuntaliitoksiin. Lisäksi jotkut kunnat ovat menettäneet saaristokunta-asemansa siltarakentamisen vuoksi ja joissakin tapauksissa niiden tilalle on nostettu uusia kuntia saaristokunniksi. Näissä saaristokuntapäätöksissä on noudatettu epävirallista linjaa, jonka mukaan ilman kiinteää tieyhteyttä olevissa saarissa olisi asuttava vähintään kymmenen prosenttia kunnan väestöstä. Kunnat, joiden asukkaista kymmenen prosenttia asuu kuntakeskuksesta katsottuna lossin takana, on rinnastettu ehdon täyttäviiin kuntiin. Kuntaliitosten myötä kymmenen prosentin kriteeristä on tingitty siten, että kiinteää tieyhteyttä vailla olevan saaristoväestön ”merkittävä määrä tai osuus” on riittänyt kunnan saaristoisuuden osoittajaksi.

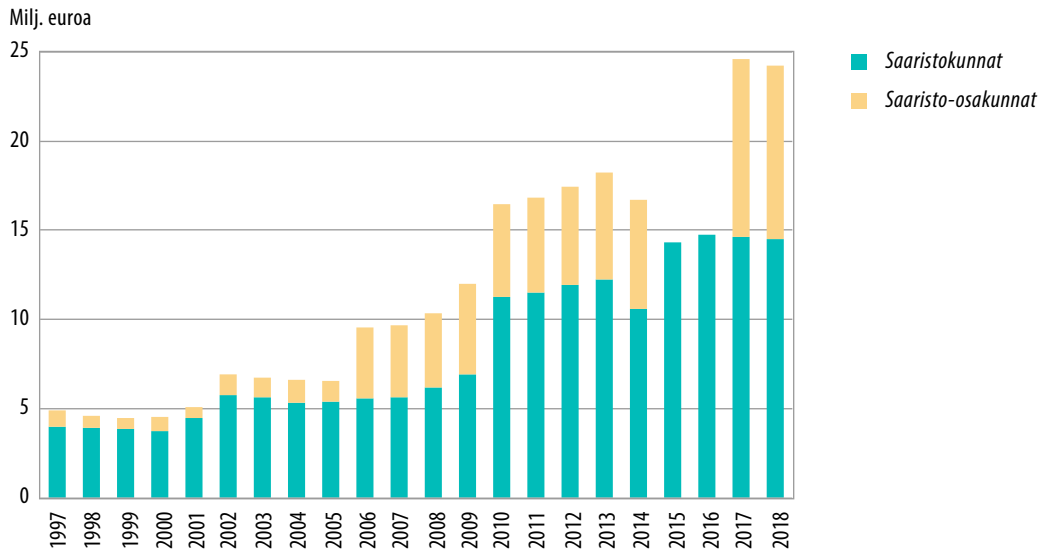
Siltayhteydet ovat saaristokuntien määrittelyn kipupiste ja keskeinen ongelma. Saaristolaitosten kannalta lossin korvaamiseen siltayhteydellä liittyy pääsääntöisesti myönteisiä vaikutuksia eli saaristolain tavoitteiden mukaisesti siltarakentaminen parantaa saariston liikenneyhteyksiä ja saavutettavuutta. Toisaalta kiinteä tieyhteys muuttaa kunnan asemaa saaristokuntana ja sen myötä kunta saattaa menettää saaristolaisensa. Siksi siltarakentamisesta voi syntyä kannustinloukku ja ristiriitatilanne kunnan sisällä.

Saaristopolitiikan kohdentamisen vuoksi siltakriteeriä pidetään kuitenkin välttämättömänä. Ilman sitä monet isotkin kaupungit voidaan lukea saaristoon kuuluviksi, jolloin tuen kohdentaminen saaristo-olosuhteiltaan vaikeimmille alueille hankaloituisi. Kokonaisuutena saaristopolitiikan toimijat näyttäisivät olevan varsin tyytyväisiä saaristoalueiden määrittelyn nykytilaan. Varsinkin saaristokunnissa kaivataan korkeintaan hienosäätöä. Isoihin muutoksiin ei ole halukkuutta, sillä ne voivat heikentää kehittämistoimien pitkäjänteisyyttä ja niihin liittyy riskejä oman aseman heikentymisestä. Muutamat saaristo-osakunnat sen sijaan kritisoivat nykyistä aluerajausta, sillä ne tavoittelevat itse saaristokunta-asemaa. Aluerajausten pysyvyyttä painottaa myös valtiovarainministeriö, koska saaristokuntastatuksen ja rahanjaon muutokset edellyttävät merkittäviä asiaperusteita.

5.3 Saaristolaisien vaikuttavuus

Kunnissa saaristolaisat kuntien valtionosuuksissa nähdään saaristopolitiikan ja saaristoasiain neuvottelukunnan merkittävimpänä ansiona. Saaristolaisat mielletään konkreettisenä työkaluna, jolla saaristoja voidaan kuntatasolla kehittää. Saaristoasiain neuvottelukunnalla oli ratkaiseva rooli saaristoisuuden huomioimisessa kuntien valtionosuuksissa, sillä neuvottelukunta teki aihetta koskevan aloitteen ja ajoi aktiivisesti sen läpimenoa. Saaristoasiain neuvottelukunnan edunvalvontatyöllä oli niin ikään merkittävä rooli vuoden 2015 valtionosuusuudistuksessa poistettujen saaristo-osakuntalaisien palauttamisessa valtionosuusjärjestelmään kaksi vuotta myöhemmin.

Saaristoisuuden perusteella maksettujen valtionosuuksien määrät ovat kasvaneet viimeksi kuluneiden kahdenkymmenen vuoden aikana merkittävästi (kuva 8). Vuonna 1997 saaristokunnille maksettiin saaristoisuuden perusteella valtionosuuksia yhteensä noin neljä miljoonaa euroa ja saaristo-osakunnille 900 000 euroa. Vuonna 2018 saaristolaisat olivat 14,5 miljoonaa ja saaristo-osakuntalaisat lähes kymmenen miljoonaa euroa. Saaristolisiin ja saaristo-osakuntalaisiin tehtiin tasokorotukset vuosina 2002 ja 2006. Lisäksi vuosina 2010–14 saaristokunnille, joiden asukkaista vähintään puolet asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen, maksettiin erillistä saaristokunnan lisäosaa. Saaristoisuus on säilymässä kuntien valtionosuuskriteerinä myös soite-uudistuksesta johtuvassa valtionosuusuudistuksessa. Lisäksi saaristoisuus tulee maakuntien rahoituskriteeriksi. Se, miten uudistus vaikuttaa saaristolaisien suuruuteen, on vielä epävarmaa.



Kuva 8. Saaristoisuuden perusteella saaristokunnille ja -osakunnille maksetut valtionosuudet vuosina 1997–2018.

Saaristolisien merkitys kunnallistaloudelle vaihtelee kunnittain. Varsinaisille saaristokunnille sekä muutamille saaristo-osakunnille lisien merkitys on huomattava. Ilman saaristolisiä näiden kuntien taloudellinen asema olisi paljon heikompi. Suurelle osalle saaristo-osakunnista saaristolisien rahallinen merkitys on kuitenkin vähäinen ja joillekin jopa mitätön.

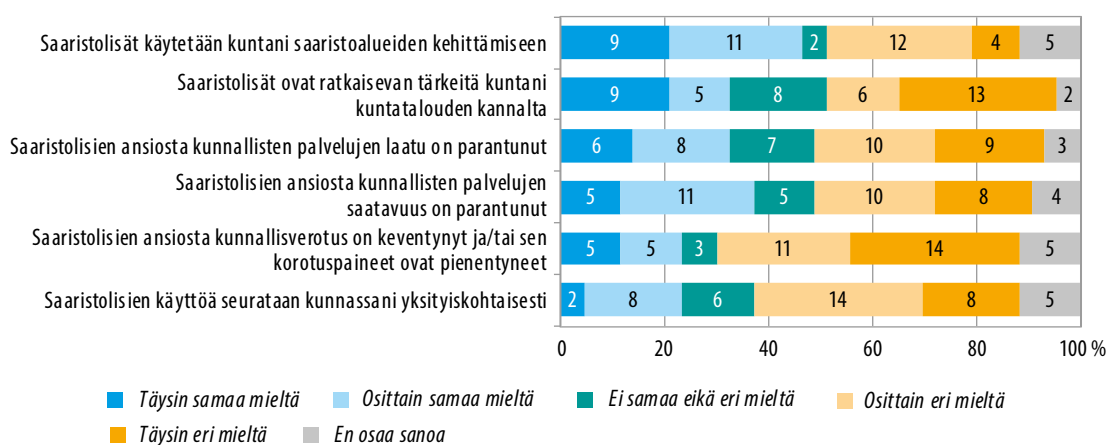
Vuonna 2018 kahdeksalle saaristokunnalle maksetuista saaristolisista (14,5 miljoonaa euroa) Paraisten osuus oli 5,9, Kemiönsaaren 2,6 ja Maalahden 2,1 miljoonaa. Korotettua saaristolisää saavassa Hailuodossa saaristolisät kattavat 31 prosenttia kaikista kunnan saamista valtionosuuksista ja muissa saaristokunnissa tämä osuus vaihtelee yhdeksän ja 20 prosentin välillä. Saaristolisien merkitys näille kunnille on asiantuntijoiden arvion mukaan kahden prosenttiyksikön luokkaa kunnallisverotuksessa. Saaristo-osakuntalisien määrät sen sijaan vaihtelevat Vaalan 25 000 eurosta Naantalın 1,2 ja Savonlinnan 1,5 miljoonaan euroon. Kolmessa kunnassa saaristo-osakuntalisät kattavat 6–8 prosenttia kaikista valtionosuuksista, viidessä kunnassa saaristo-osakuntalisien osuus on 1–4 prosenttia ja lopuissa 32:ssa kunnassa alle prosentin, pienimmillään alle 0,1 prosenttia. Koko valtionosuusjärjestelmän kannalta saaristolisien osuus on marginaalinen; saaristokunnille ja osakunnille maksetut 24,5 miljoonaa euroa kattaa vajaat 0,3 prosenttia valtionosuuksien kokonaismäärästä. Liitteessä 3 on esitetty vuonna 2018 maksetut saaristolisät kunnittain.

Saaristolisät ovat varsinkin saaristokunnille merkittävä taloudellinen tekijä, mutta haasteltujen mukaan ne koetaan myös henkisesti tärkeinä. Saaristolisät osoittavat, että saaristoalueet vaativat erityishuomiota, jotta niiden palvelut kyetään turvaamaan edes jollakin tasolla. Samalla saaristolisät ovat valtiovallan osoitus siitä, että yhtäläiset palvelut halutaan turvata myös saaristossa. Vastaavasti heikennykset saaristoliisiin tulkitaan osoituksena siitä, ettei valtio ymmärrä saariston olosuhteita. Esimerkiksi saaristo-osakuntalisten poistaminen 2015 herätti epäilyksiä siitä, että seuraavaksi poistettaisiin myös saaristolisät. Saaristo-osakuntalisät kuitenkin palautettiin 2017 kuntien ja saaristoasiain neuvottelukunnan aktiivisen vaikuttamisen johdosta. Tämä ailahtelu ja linjattomuus heikentää luottamusta saaristopolitiikkaa kohtaan, sillä saaristolaisten ja saaristokuntien toiveissa on nimenomaisesti pitkäjänteisyys ja varmuus niin saaristolisten kuin saaristoliikenteen turvaamisen suhteen.

Saaristolisten käytöstä ja kohdentamisesta käydään jatkuvasti keskustelua saaristokuntien ja osakuntien sisällä sekä laajemmin saaristopolitiikan piirissä. Kunnat saavat saaristolisät könttösommana osana valtionosuuspottia ilman velvoitetta kohdentaa sitä tiettyihin toimintoihin. Saaristolain 2 §:n sekä saariston peruspalvelujen korkeampien kustannusten vuoksi saaristolisen edunsaajia ovat perustellusti ensisijaisesti kunnat ja saaristoalueiden asukkaat vain välillisesti.

Kuva 9 esittää käsillä olevan arvioinnin yhteydessä toteutettuun kyselyyn vastanneiden käsityksiä saaristolisten käytöstä. Kuvioista voidaan tehdä kaksi päähuomiota. Ensinnäkin saaristoliisiin suhtaudutaan ristiriitaisesti eli vastaajien näkemykset poikkeavat merkittävästi toisistaan. Toiseksi – ja osin yllättävästi – väitteisiin suhtaudutaan melko kriittisesti eli enemmistö arviointikyselyyn vastanneista pitää saaristolisten vaikutuksia vähäisinä.

Miten tarkasti kunnassasi ohjataan saaristolisten käyttöä ja mitkä ovat niiden vaikutukset?



Kuva 9. Arviointikyselyyn vastanneiden käsitykset saaristolisten käytöstä (N=43).

Saaristolisää ei kunnissa suoranaisesti suunnata saariston kehittämiseen, vaan käytännössä saaristoliset katoavat kuntien yleiskatteeseen vesistöisyydestä aiheutuvien korkeampien kustannusten tasaamiseen, eikä niiden vaikutus useimmiten ole suoraan nähtävissä saaristossa. Saaristoalueiden asukkaiden mielestä saaristoliset tulisi käyttää pääasiassa saariston kehittämiseen. Paikallisen keskustelun jakolinjat näyttäisivätkin liittyvän siihen, mitkä asiat luetaan saariston kehittämiseen kuuluviksi. Tästä käydään kärkevääkin keskustelua saaristokunnissa, eikä kysymykseen ole yksiselitteistä vastausta. Koko kunnan perspektiivistä kaikki peruspalvelut ja infrastruktuuri-investoinnit palvelevat myös saaristoalueita, ja näin laskien saaristoalueiden kehittämiseen kohdistetaan tulorahoitusta saaristolisiä paljon runsaammin. Asukkaat taas haluaisivat, että lisät käytettäisiin saaristossa konkreettisiin erityistoimenpiteisiin, esimerkiksi palvelutason parantamiseen ja erilaisiin kehityshankkeisiin. Käytännössä se tarkoittaisi sitä, että saaristoliset korvamerkittäisiin saaristoalueiden käyttöön.

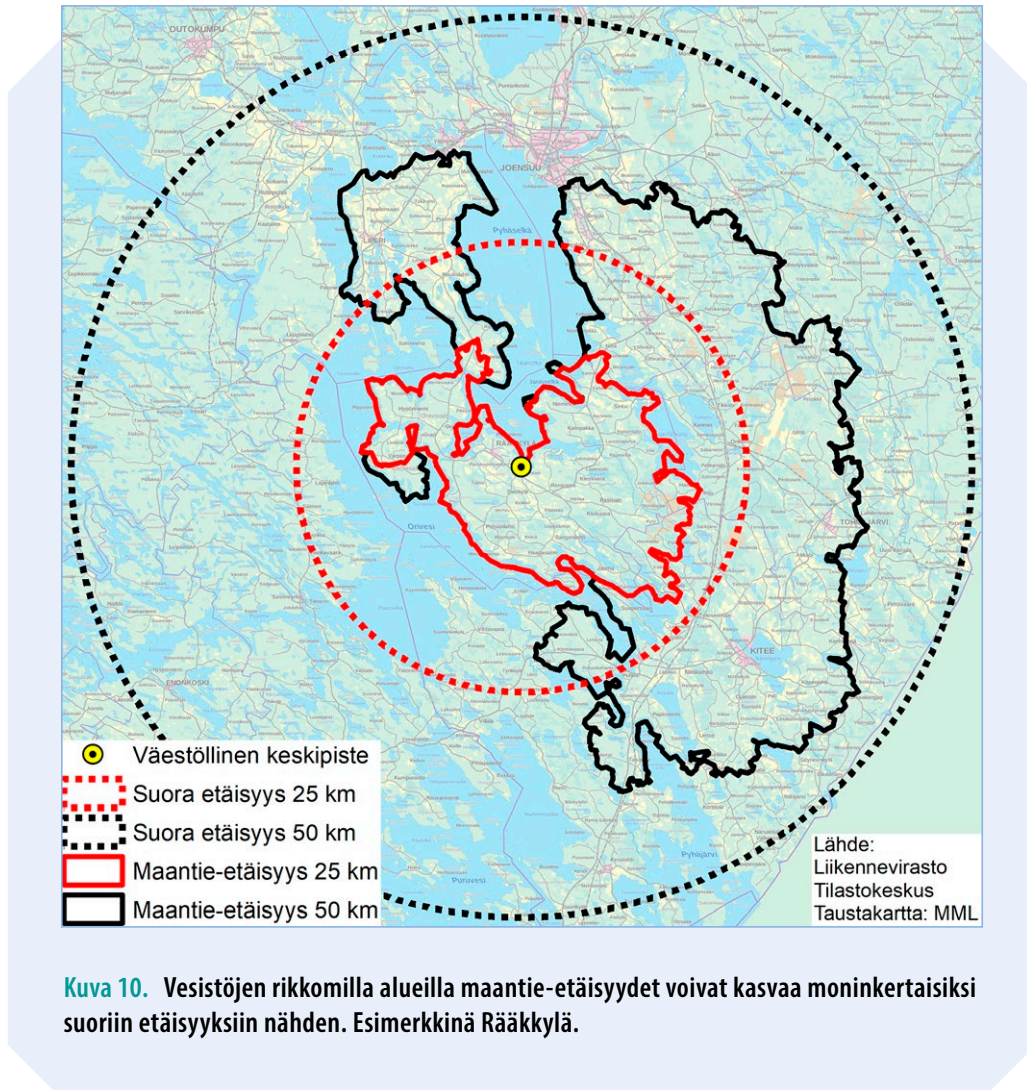
Valtionosuuksissa keskeinen periaate on se, että kaikki valtionosuudet ovat yleiskatteellisia. Kokemukset niiden korvamerkinnästä olivat huonoja, eikä siihen haluta palata. Yleiskatteellisuus perustuu oletukseen, että paikallisella tasolla kunnissa ja kunnanvaltuustoissa on paras tietämys siitä, miten kehittämistoimintaa tulee kohdentaa kunnan eri osa-alueiden välillä. Valtio ei halua puuttua paikalliseen demokratiaan ja päätöksentekojärjestelmään, vaan kunnat saavat itsehallintonsa puitteissa päättää rahojensa käytöstä.

Vaikka saaristolisten korvamerkintä on epätodennäköistä, asiantuntijahaastatteluissa esitettiin saaristolisten käytön läpinäkyvyyden lisäämistä ja raportointivelvoitteita puoltavia argumentteja. Lisien käytön raportointi olisi perusteltua varsinkin sen takia, että saaristokunta-asemaa ja saaristolisiä perustellaan saaristoisuudesta ja vesistöisyydestä aiheutuvilla lisäkustannuksilla. Tarkkojen etukäteissuunnitelmien sekä väli- ja loppuraportoinnin vaatiminen saaristolisten käytöstä ei kuitenkaan liene tarkoituksenmukaista. Sen sijaan haastatteluissa esitettiin, että kunnan tilinpäätöksen tai vuosikertomuksen yhteydessä olisi hyödyllistä raportoida tai luonnehtia saaristoalueille kohdistettuja toimienpiteitä yleisluonteisesti. Haastatellut arvioivat, että tämän suuntainen saaristokuntia ja -osakuntia koskeva suositus tai toimintaohje edistäisi saaristolisten käytön läpinäkyvyyttä. Se voisi lisätä saaristokunta- tai osakuntastatuksenlisän painoarvoa ja merkittävyyttä kunnan sisällä sekä lisätä tietoisuutta saaristopolitiikasta.

5.4 Syrjäisyys

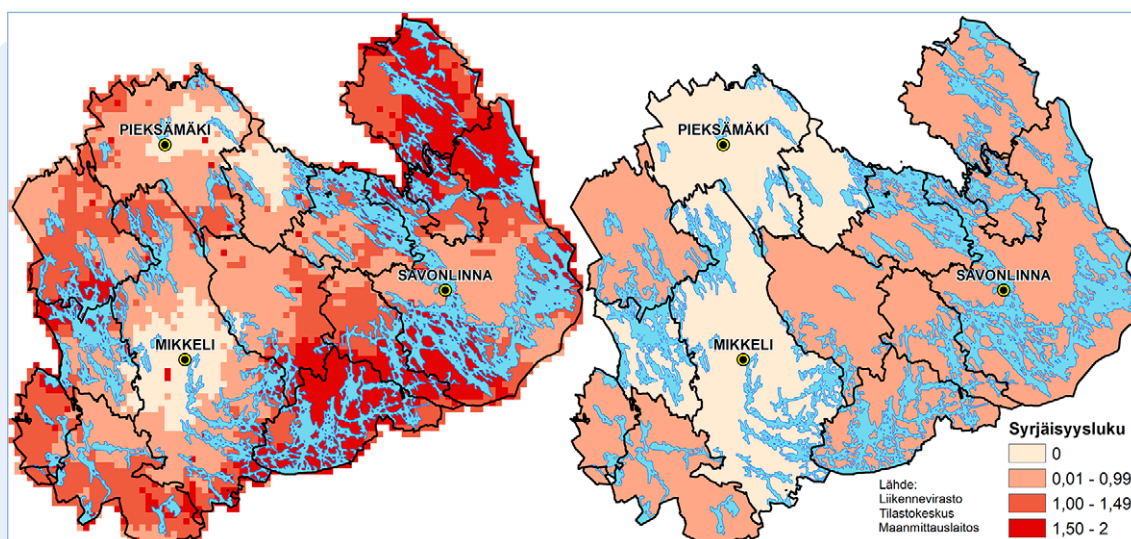
Saaristoisuuteen liittyy läheisesti syrjäisyys, sillä heikosti saavutettavat saaristoalueet ovat useimmiten myös syrjäisiä. Valtionosuusjärjestelmässä on kolme saavutettavuuteen kytkeytyvää kriteeriä: saaristoisuus, syrjäisyys ja asukastiheys. Saaristoisuus kuvaa kunnan sisäistä saavutettavuutta, sillä saaristolain mukaisesti saaristokuntia ja kunnan saaristo-osia määrättäessä on perusteena pidettävä paitsi saariston vakinaisen väestön määrää ja sen osuutta kunnan väestöstä myös liikenneoloja ja peruspalvelujen saannin vaikeutta. Syrjäisyys taas kuvaa kunnan ulkoista (ylipaikallista) saavutettavuutta, sillä kunnalle maksettavan syrjäisyyslisän määräytymisperusteena oleva syrjäisyysluku määritetään kunnan paikallisen ja seudullisen väestöpohjan laajuuden perusteella. Asukastiheys puolestaan antaa yleispiirteisen kuvauksen kunnan yhdyskuntarakenteen tiivyydestä tai hajanaisuudesta. Kaikkien kolmen valtiosuuskriteerin määritelmät ovat puutteellisia. Syrjäisyyden ja asukastiheyden määritelmässä ei huomioida lainkaan vesistöisyyden vaikutuksia, kun taas saaristoisuuden määritelmä on harkinnanvarainen eikä sille ole asetettu yksiselitteisiä kriteereitä.

Vuoden 2015 valtiosuus uudistuksen tavoitteena oli järjestelmän yksinkertaistaminen ja päällekkäisten valtiosuuskriteereiden karsiminen. Saaristoisuus ja syrjäisyys ovat läheisiä ja osin päällekkäisiä ilmiöitä, millä perusteltiin saaristo-osakuntalisten poistamista valtiosuusjärjestelmästä. Kunnat ja saaristoasiain neuvottelukunta vastustivat muutosta, sillä syrjäisyyslisä ei puutteellisen määritelmänsä vuoksi huomioi lainkaan vesistöisyyden vaikutuksia. Nykymallissa koko kunnan syrjäisyys määritetään kunnan väestöllisen keskipisteen ympärille harpilla piirrettyjen 25 ja 50 kilometrin säteiden sisällä asuvan väestömäärän perusteella (kuva 10). Vesistöjen rikkomilla alueilla tiestöä pitkin kuljetut matkat ovat merkittävästi pidempiä ja siten 25 ja 50 kilometrin maantie-etäisyyksillä asuu huomattavasti vähemmän ihmisiä kuin vastaavilla linnuntie-etäisyyksillä. Näin ollen saaristoiset ja vesistöjen rikkomat alueet ovat todellisuudessa syrjäisempiä kuin virallinen, harpilla piirrettyihin väestöpohjaympyröihin perustuva, syrjäisyysluku antaa ymmärtää. Tämä asettaa vesistöiset kunnat muita huonompaan asemaan.



Syrjäisyyslisän ja syrjäisyysluvun uudistaminen oikeudenmukaisemmaksi siten, että se huomioi tiestön (kuva 10), on virkamiesvalmistelussa valtiovarainministeriössä. Tilastokeskuksessa on tehty koelaskentoja muutoksen vaikutuksista. Syrjäisyyslisä on tarkoitus uudistaa sote-uudistuksen yhteydessä vuonna 2020. Uudistuksen myötä syrjäisyyslisät jaettaisiin uudelleen ja juuri saaristoiset ja vesistöjen rikkomat kunnat lukeutuisivat uudistuksen voittajiin. Syrjäisyyslisän uudistaminen saattaa myös aiheuttaa tarpeen tarkistaa saaristolisien määrää, sillä uudistettu syrjäisyyslisä paitsi toisi lisää rahaa saaristokunnille ja -osakunnille myös olisi osin päällekkäinen saaristolisen kanssa. Uudistukseen liittyy joka tapauksessa tasapainotus siten, ettei rahanjaossa tapahdu liian suuria heilahduksia suuntaan tai toiseen.

Toinen syrjäisyyden laskentatavan ongelma on luokituksen epätarkkuus. Koko kunnan syrjäisyys määräytyy syrjäisyyden laskentatavan uudistuksen jälkeenkin väestöllisen keskipisteen mukaan. Kuntatason luokituksista ei pystytä tunnistamaan kuntien sisäisiä olosuhdevaihteluita, jotka voivat laaja-alaisissa kunnissa olla hyvinkin suuria (kuva 11). Tietotekniikan ja paikkatietojärjestelmien kehittyminen mahdollistavat tilastollisten ilmiöiden aiempaa yksityiskohtaisemman tarkastelun, jolloin voitaisiin siirtyä hallintorajoista riippumattomiin jatkuviin luokitusmenetelmiin ja siten tunnistaa eri ilmiöiden alueelliset vaihtelut aiempaa yksityiskohtaisemmin ja oikeudenmukaisemmin. Jatkuvan pinnan mallia ehkä vierastetaan syrjäisyyslisan uudistusta valmisteleavassa virkamieskunnassa siksi, ettei se tarjoa suoraan yhtä "siistiä", koko kuntaa kuvaavaa, syrjäisyyslukua, kuten yhden pisteen malli, mutta sellainen on kuitenkin generoitavissa.



Kuva 11. Vasemmalla 2 x 2 km ruudukkoon tehty maantie-etäisyyksiin perustuva syrjäisyyslaskelma Etelä-Savossa ja oikealla valtionosuusjärjestelmän mukainen virallinen kuntaperustainen syrjäisyyslaskelma. Syrjäisyysluku 0 tarkoittaa sitä, että 25 kilometrin etäisyydellä asuu vähintään 15 000 ja 50 kilometrin etäisyydellä vähintään 60 000 ihmistä, eikä alueella siten katsota ilmenevän syrjäisyyttä. Syrjäisyysluvun ollessa 2 alue on äärimmäisen syrjäinen, sillä 50 kilometrin etäisyydellä ei asu ketään. Erityisesti vesistöjen pirstomat alueet kärsivät syrjäisyydestä.

6 Liikenne

6.1 Saaristoliikenteen kehitys

Saavutettavuus on saariston elinvoimaisuuden perusedellytys. Ilman toimivia liikenneyhteyksiä saaristoalueita ei tavoiteta, jolloin asuminen, yrittäminen ja vapaa-ajan vietto saaristossa sekä saaristokulttuurin säilyttäminen on mahdotonta. Saaristolain mukaan valtion on pyrittävä huolehtimaan siitä, että saariston vakinaisella väestöllä on käytettävissään asumisen, toimeentulon ja välttämättömän asioinnin kannalta tarpeelliset liikenne- ja kuljetuspalvelut. Lisämääreeksi asetetaan se, että nämä palvelut ovat mahdollisimman joustavat ja ilmaiset tai hinnaltaan kohtuulliset.

Saaristoliikennettä hoidetaan maan suurimmilla saaristoalueilla maantielautoin ja -lossein, yksityistielossein sekä yhteysaluksin. Yleisten teiden 41 lauttapaikasta 19 sijaitsee saaristomerellä ja 14 Järvi-Suomessa (kuva 12). Yksityisteiden 21 lossista 14 liikennöi Järvi-Suomessa ja viisi saaristomerellä. Tässä luvussa käsitellään pääasiassa saariston yhteysalusliikennettä, sillä maantielautat ja -lossit kuuluvat perusväylänpidon piiriin. Saariston liikenneyhteyksien parantaminen siltarakentamisella kuuluu saaristopolitiikan tavoitteisiin ja siltarakentamisen myötä lauttapaikkojen määrä yleisillä teillä onkin vuosina 1980–2018 pudonnut 98:sta 41:een. Päätöksiä siltarakentamisesta ei kuitenkaan tehdä saaristopoliittisin perustein, vaan maantiesilloja ja -lauttoja tarkastellaan osana maantieverkon kokonaisuutta ja niihin kohdistuvia toimenpiteitä toteutetaan vastaavin kriteerein kuin muitakin tienpidon toimia.

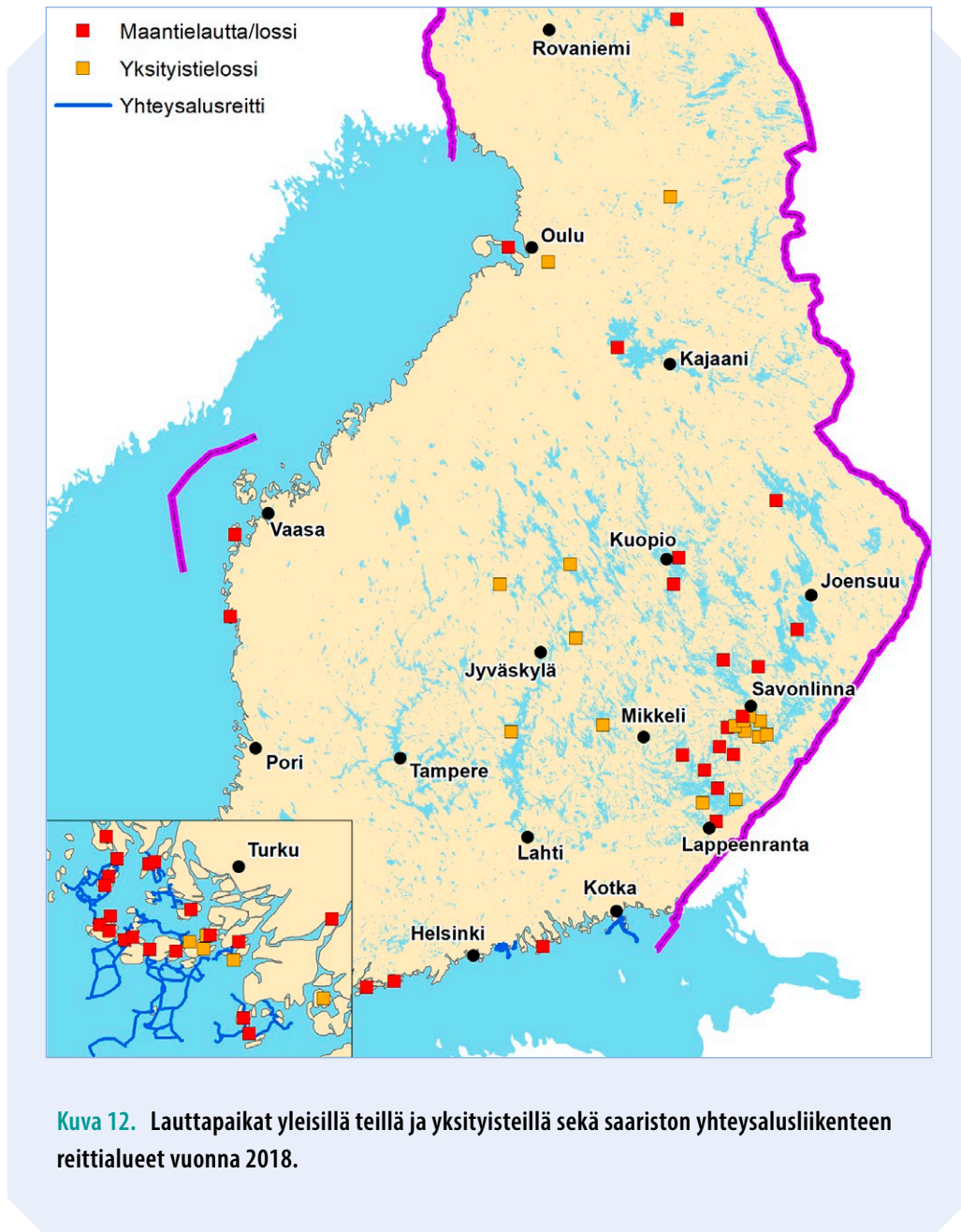
Saariston yhteysalusliikenne kattaa lähes kaikki Saaristomeren ja Suomenlahden asutut saaret, joihin ei ole tieyhteyttä (kuva 12). Myös Savonlinnan eteläisessä saaristossa liikennöi yhteysalus vuoteen 1987 asti, minkä jälkeen saaristoliikenne on hoidettu lossein. Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaa palvelujen järjestämisestä Liikenneviraston ohjauksessa. ELY-keskus hankkii yhteysalusliikennettä 16 yhteysalusreitille, joista 12:ta hoidetaan valtion tilaamana kokonaispalveluna. Lisäksi ELY-keskus myöntää neljän reittialueen liikennöitsijöille avustuksia kulkumahdollisuuksien järjestämiseen sellaista Suomenlahden saaristoalueiden asukkaille, joilla ei ole käytettävissä yhteysalus-

liikennettä. Saaristolain mukaan valtiolla ei ole velvollisuutta itse järjestää liikenne- ja kuljetuspalveluja. Kuitenkin saaristoliikenteen palvelutasosta on jo 1960-luvulta saakka huolehdittu siten, että valtio on kustannuksellaan hankkinut yhteysalusliikennettä sekä erillisiä raskaskuljetuksia saaristolaisten käyttöön. Vakinaisille asukkaille ulkosaariston yhteysalusliikenne on ollut maksutonta vuodesta 1975 lähtien ja muille vuodesta 2009 alkaen. Avustettavat reitit ovat muille kuin saariston vakinaisille asukkaille maksullisia. Suomenlinnan lauttaliikenne on osa pääkaupunkiseudun joukkoliikennettä.

Saariston vakituisten asukkaiden toimeentulon ja elinmahdollisuudet turvaavalla yhteysalusliikenteellä on pitkät perinteet. Valtiollinen yhteysalusliikenne alkoi 1920-luvulla, mistä alkaen yhteysalusliikenne on kehittynyt nykyisen kaltaiseksi useamman reittialueen kokonaisuudeksi. Vuoteen 1958 asti valtio vastasi ainoastaan talviliikennöinnistä yksityisten varustamojen vastatessa liikennöinnistä avovesiaikana. Saaristotien rakentamisen (1954–1961) myötä Nauvon, Korppoon ja Houtskararin pääsaaret liitettiin kiinteän tieverkon piiriin, mikä merkitsi loppua useimmille saaristossa liikennöivistä höyrylaivavarustamoista. Saaristoliikenne siirtyi ympärivuotisesti valtion eri laitosten vastuulle. Vuonna 1968 Varsinais-Suomen saaristossa liikennöivät yhteysalukset keskitettiin Merenkululaitoksen Turun luotsipiirin alaisuuteen.

Aktiivisen aluepolitiikan aikana 1960–1970-luvuilla valtio halusi taata lainsäädännön ja taloudellisen tuen avulla haja-asutusalueiden säilymisen asuttuina kustannuksista riippumatta. Saaristo olikin eniten tukea saavien alueiden joukossa, mikä näkyi esimerkiksi jatkuvasti kehittyvinä liikenneyhteyksinä. Kauppa- ja teollisuusministeriön vuonna 1975 asettama komitea laati saaristoliikennettä koskeva kokonaissuunnitelman. Komitean määrittämiä periaatteita noudatettiin yhteysalusliikenteen kehittämisessä ja hankinnoissa aina 2000-luvun alkupuolelle saakka. Komitean tavoitteena oli turvata ensi sijassa saariston vakinaisen väestön liikkumis- ja kuljetustarpeet. Lähtökohtana olivat toimivat liikenneyhteydet saarilta kuntakeskuksiin. Mallissa sallittiin tietoisesti yhteysalusreittien päällekkäisyydet ja keskinäisen koordinaation puute. Liikenne suunniteltiin vakinaisen väestön tarpeiden pohjalta liikenteen kustannustehokkuudesta ja käyttöasteesta välittämättä. Vuosina 1975–1995 saaristoliikennettä kehitettiin merkittävästi hankkimalla kaiken kaikkiaan 16 uutta yhteysalusta sekä kehittämällä rantainfrastruktuuria ja vesiväyliä.

Aluehallinnon uudistuksessa vuonna 2010 valtakunnallinen vastuu saaristoliikenteen hoidosta keskitettiin Varsinais-Suomen ELY-keskukselle. Aikaisemmin yhteysalusliikenteestä vastasi Merenkululaitoksen Saaristomeren merenkulkupiiri ja maantielauttaliikenteestä Tiehallinnon Turun tiepiiri. Varsinais-Suomen ELY-keskus hankkii tarvittavia yhteysalusliikennepalveluja sekä erillisiä raskasliikennepalveluja kilpailuttamalla. Liikenne avattiin kilpailulle asteittain vuosituhaten alussa valtion hallinnon eriyttämisen sekä tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen myötä. Valtion omistama kalusto siirrettiin valtion omistaman liikelaitoksen ja myöhemmin osakeyhtiön, nykyisen Suomen Lauttaliikenne Oy:n tytäryhtiön Suomen Saaristovarustamo Oy:n omistukseen. Liikenteen avaamisen kilpailulle uskottiin johtavan kaluston uusiutumiseen, mutta toivottua uusiutumista ei ole tapahtunut.

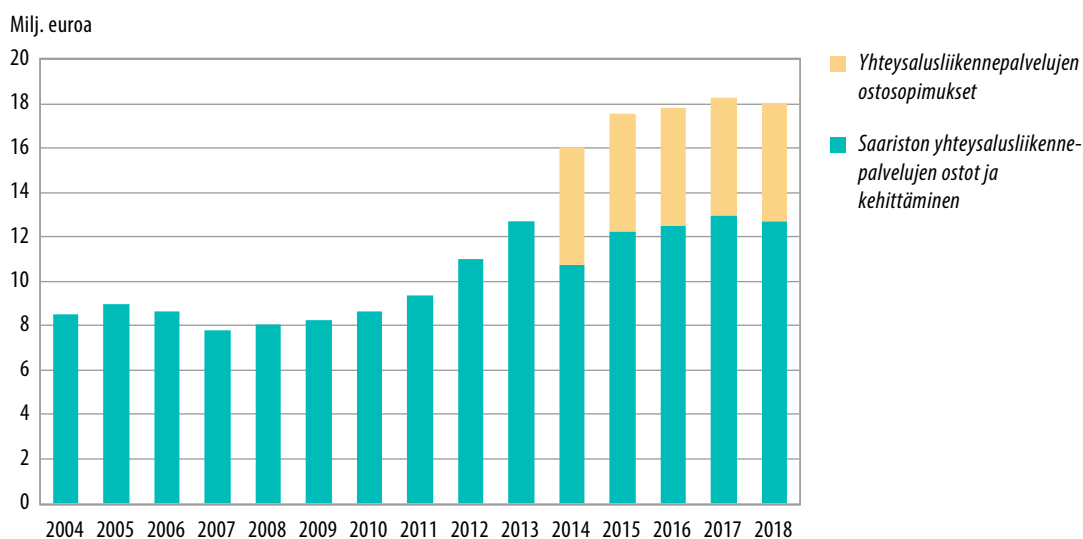


Maakuntaudistuksen myötä valtaosa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa hoidetuista liikenteen tehtävistä siirtyy maakuntien vastuulle. Maakunnat vastaisivat jatkossa saariston yhteysalusliikenteen suunnittelusta ja järjestämisestä sekä yksityisteiden losseja ja lauttapaikkoja koskevista avustustehtävistä. Valtakunnallisia tehtäviä, mukaan lukien maantielauttaliikenteen järjestäminen, kuitenkin siirrettäisiin Liikennevirastoon. Saaristoliikenteen hoitoa ei keskitettäisi Varsinais-Suomen maakunnalle, kuten nykyisin Varsin-

nais-Suomen ELY-keskukselle, vaan maakunnat voisivat hoitaa tehtävää joko itsenäisesti tai yhdessä muiden maakuntien kanssa. Toiminta kohdistuisi niihin maakuntiin, jotka ovat ottaneet saaristoliikenteen osaksi maakuntastrategiaansa ja tehtävän tarkempi sisältö määriteltäisiin maakuntastrategiassa. Saaristoliikenteen rahoitus järjestettäisiin erillisrahoituksena liikenne- ja viestintäministeriön momenteilta. Yksityisteiden lossien ja lauttapaikojen avustamista käsiteltäisiin osana saaristoliikenteen kokonaisuutta.

6.2 Saaristopolitiikan rooli saaristoliikenteen kehittämisessä

Liikenne on saaristolaisien ohella saaristopolitiikan keskeisimpiä teemoja. Saaristopolitiikan tärkeimpiä saavutuksia onkin saaristolain tavoitteiden mukaisesti liikenteen ja infrastruktuurin perusolosuhteiden luominen ja ylläpitäminen, joiden turvin on kyetty edistämään saaristossa asumista, yrittämistä ja työskentelyä. Nykyinen vuorotiheys ja kuljetuskapasiteetti vastaavat varsin hyvin vakituisen asutuksen peruspalvelutarpeita ja elinkeinoelämän kuljetuksia. Kireässä taloudellisessa tilanteessa on merkittävää, että yhteysalusliikenteen pitkillä sopimuksilla on kyetty turvaamaan saaristoliikenteen kohtuullinen palvelutaso samalla kun muuta tienpitoa ja joukkoliikennettä uhkaa palvelutason lasku. Valtio tukee yhteysalusliikennettä tarvetta vastaavalla summalla eli noin 18 miljoonalla eurolla (kuva 13). Yhteysalusliikenteen valtionrahoitus on yli tuplaantunut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Maantielautojen liikennöintiä valtio tukee noin 49 miljoonalla eurolla ja yksityistiellosseja parilla miljoonalla. Saaristopolitiikalla on varmistettu, että saaristoliikenteestä maakunta-uudistuksen jälkeen vastaaville maakunnille osoitetaan tehtävää varten erillisrahoitus.



Kuva 13. Valtion saariston yhteysalusliikenteen tukemiseen käyttämät määrärahat vuosina 2001–2018.

Voimassa olevan saaristo-ohjelman mukaan saaristoliikenteen kehittämisen pääperiaatteita ovat pitkäjänteisyys, suunnitelmallisuus, kustannustehokkuus ja turvallisuus. Saariston kehittäminen edellyttää liikennepolitiikalta pitkäjänteisyyttä, jotta elinkeinotoimintaan ja asumiseen uskalletaan tehdä investointeja. Lisäksi liikenneketjujen sujuvuuteen ja eri yhteyksien yhteensovittamiseen on kiinnitettävä huomiota. Saaristoasiain neuvottelukunta ja liikenne- ja viestintäministeriö ovat yhtä mieltä näistä tavoitteista, mutta niiden ratkaisumallit poikkeavat merkittävästi toisistaan.

Saaristo-ohjelman linjauksen mukaan saaristoliikenne tulee säilyttää valtion vastuulla olevana tehtävänä ja saaristolaisille maksuttomana. Vaatimus yhteysalusliikenteen säilyttämisestä nykyisellään perustuu saaristolakia koskevaan tulkintaan siitä, että saariston yhteysalukset ja lautat ovat mantereen tieverkkoon verrattava julkinen infrastruktuuri, jonka käytöstä ei tule periä maksua niin kauan kuin mantereen liikenneväylät ovat maksuttomia väyliä. Saaristossa pelätään, että maksullisuus pahimmillaan romahduttaisi saariston matkailuyritysten, maatilojen ja muiden yritysten kilpailukyvyn sekä ulkosaariston vetovoiman koko- ja osa-aikaisen asumisen sijaintipaikkana. Tästä perspektiivistä saaristoliikenteessä on kyse saaristolain mukaisesta olosuhteiden tasoittamisesta mantereella asuvien ihmisten kanssa, jota on vaikea sovittaa liikelaitosajattelun vaatimuksiin.

Liikenne- ja viestintäministeriössä katsotaan, että saariston liikennepalveluihin sisältyy merkittävää markkina- ja tehostamispotentiaalia. Nykyinen saaristoliikenteen toimintamalli ei pysty tarjoamaan riittäviä edellytyksiä saaristoalueiden elinvoimaisuuden kehittymiselle ja saariston vahvuuksien täydelle hyödyntämiselle tulevaisuudessa. Valtion tapa hankkia ja tarjota yhteysalusliikenteen palvelut maksutta käyttäjille vaikeuttaa merkittävästi saaristossa toimivien kuljetusyrittäjien mahdollisuuksia kehittää palvelujaan, sillä markkinaehtoinen toiminta ei kannata valtion hoitaessa kuljetuspalvelut ilmaiseksi. Liikennepalveluilla ja parhaillaan valmistelussa olevalla vesiliikenneläillä pyritään luomaan entistä parempia edellytyksiä liikennepalvelujen tarjonnalle siellä, missä se voi tapahtua markkinaehtoisesti sekä siellä, missä palveluiden tarjonta on riippuvaista julkisesta rahoituksesta. Tällä tavoitellaan sitä, että saariston tulevaisuuden liikennejärjestelmä voisi muodostua palvelujen, tiedon ja infrastruktuurin yhdessä muodostamassa kokonaisuudessa Sipilän hallitusohjelmassa mainitun ”Liikenne palveluna” (Mobility as a Service, MaaS) -toimintatavan mukaisesti.

On merkillepantavaa, ettei saaristolaki edellytä yhteysalusten maksuttomuutta. Vaatimus saaristoliikenteen maksuttomuudesta perustuu lain valikoivaan tulkintaan. Saaristolain mukaan liikenne- ja kuljetuspalveluiden tulee olla ”mahdollisimman joustavat ja ilmaiset tai hinnaltaan kohtuulliset”. Liikenne- ja viestintäministeriössä katsotaan, että yhteysalusliikenne rinnastuu lähinnä julkiseen liikenteeseen. Tällöin saaristoliikenteen järjestämisessä ja hinnoittelussa tulisi menetellä kuten maaseudun linja-autoliikenteessä; kaupalliset toimijat järjestäisivät saaristoliikenteen ensisijaisesti ja valtio ja kunnat tukisivat toimintaa silloin kun se ei ole markkinaehtoisesti kannattavaa. Lisäksi yhteysalusliikenteen maksut-

tomuus kohtelee maan eri osissa asuvia saaristolaisia epätasa-arvoisesti, koska vain noin viidesosa vakituisesti asutuista saarista on valtion kokonaan tai osittain rahoittaman saaristoliikenteen piirissä. Muut saaristolaiset järjestävät ja maksavat liikkumisensa ja tavarakuljetuksensa itse, vaikka saaristolain tarkoituksena on turvata kaikille saaristolaisille asuinpaikasta riippumatta palvelut, jotka mahdollistavat vakituisen asumisen.

Yhteysalusliikenteen maksuttomuutta puolustetaan matkailuelinkeinon tarpeilla. Nykyisin yhteysalusliikenteen asiakkaista 60 prosenttia on turisteja tai vapaa-ajan asukkaita. Saaristolailla ei kuitenkaan pyritä vastaamaan vapaa-ajanasukkaiden ja matkailijoiden liikkumistarpeisiin, vaan lain mukaan "valtion on pyrittävä huolehtimaan siitä, että saariston vakinaisella väestöllä on käytettävissään asumisen, toimeentulon ja välttämättömän asioinnin kannalta tarpeelliset liikenne- ja kuljetuspalvelut". Voidaankin kysyä, että eikö juuri markkinaehtoinen saaristoliikenne edesauttaisi matkailuelinkeinoa. Yhteysalusliikenne toimii vakituisen asukkaiden ehdoilla, mutta matkailijoilla on aivan erilaiset tarpeet. Lisäksi nykyisin matkailuyritykset voivat käytännössä sijoittua vain yhteysalusreittien varsille, sillä muiden saarten saavuttamisen on maksullista, mikä ohjaa asiakkaiden valintoja. Se, että vain osa saarista on matkailijoiden saavutettavissa, rajoittaa saaristomatkailun potentiaalia. Hyvän esimerkin kaupallisen liikennepalvelun kehittymisestä tarjoaa Örö, johon turisteja kuljettavat useat eri yritykset, koska sinne ei ole saatu yrityksistä huolimatta valtion tarjoamia maksuttomia liikennepalveluja.

Saaristoliikennettä vaivaavat tehottomuus ja korkeat kustannukset. Tämä johtuu yhteysalusliikenteen liikennöintimallista, jossa henkilö- ja rahtiliikenne on sovitettu yhteen, mikä edellyttää suuria ja kalliita rahdinkuljetuskykyisiä aluksia, jotka ovat suurimman osan vuodesta liian suuria tarpeeseen nähden. ELY-keskuksen laskentatietojen perusteella yhteysalusreittien käyttöasteet ovat sekä matkustaja- että rahtikapasiteetin osalta vuositasolla erittäin alhaisia. Ainoastaan lomasesonkina alusten käyttöaste on hetkittäisesti korkea.

Saaristolaisten näkemykset liikenteen vuorotiheydestä ja kapasiteetista näyttäisivät kuitenkin olevan vahvasti ristiriidassa yhteysalusreittien todelliseen käyttöasteeseen ja tarpeeseen nähden. Saaristo-ohjelman mukaan yhteysalusreittien kokoa ja kantavuutta tulee nostaa entisestään vastaamaan huippusesongin liikennetarpeita.

Rahtikuljetuksista suurin osa koostuu ajoneuvojen, etenkin henkilö- ja pakettiautojen, kuljettamisesta saariin, joista suurimmassa osassa ei ole virallisia keulaporttipaikkoja tai edes tieverkkoa. Merkittävä osa ajoneuvoista on vapaa-ajanasukkaiden autoja. Tietyillä reiteillä, joilla elinkeinoelämän tarpeet eivät edellytä raskaskuljetusten järjestämistä, siirtyminen ainoastaan henkilökuljetuksiin soveltuviin pienempiin ja nopeampiin aluksiin, kuten Ruotsissa on tehty, toisi säästöjä liikennöintikustannuksiin. Lisäksi markkinaehtoisuuteen perustuvat kaikille asiakkaille maksulliset raskaskuljetukset tehostaisivat liikennettä ja vähentäisivät turhia kuljetuksia, kuten ajoneuvojen kuljettamista tietömiin saariin.

7 Saaristopolitiikan paikallinen merkitys

Tässä osiossa ei kiinnitetä huomiota saaristolisien määräytymiseen tai vaihtoehtoisesti saaristokuntien ja saaristo-osakuntien rajaamiseen. Tavoitteena on tarkastella yksityiskohdaisemmin arvioinnin asiantuntijahaastatteluissa esille nousutta kysymystä siitä, miten yksittäinen kunta tai kaiken kaikkiaan kunnat pystyvät vaikuttamaan tai ovat vaikuttaneet saaristopolitiikan toteuttamiseen kansallisella tasolla. Tämä seikka on yksi keskeinen näkökohta saaristopolitiikan toteuttamisessa jo senkin vuoksi, että saaristo-ohjelman 2017–2019 mukaisesti saaristopolitiikka perustuu paikkaperustaiseen lähestymistapaan. Paikkaperustaisuus kytkeytyy vahvasti kuntien asemaan ja korostaa niiden uutta asemaa elinvoimapolitiikan toteuttajana. Tähän saaristopolitiikan paikkaperusteisuuden todentumiseen kiinnitetään enemmän huomiota tapauskuntia käsiteltäessä.

7.1 Saaristopolitiikka ja kunnat

Arvioinnin asiantuntijahaastatteluissa korostuivat saaristopolitiikan ja nimenomaan saaristoasiain neuvottelukunnan vaikutukset sellaisissa asioissa, joissa kunnat ovat vastuullisia toimijoita. Tällaisia asioita ovat valtionosuusjärjestelmään liittyvät tekijät, mutta myös sellaiset politiikkatoimet, jotka koskevat saaristoalueiden vakituista asutusta ja vapaa-ajanasutusta. Viimeksi mainittujen osalta saaristopolitiikan saavutukset erottuvat selvästi: saaristopolitiikka on tasannut kohtelua näiden kahden asutusmuodon välillä ja luonut julkisuutta näille teemoille. Konkreettinen esimerkki on kaksoiskuntalaisuus, josta vuonna 2017 valmistui valtionvarainministeriön selvitys. Useimmille saaristokunnille ja saaristo-osakunnalle olisi edullista, jos vapaa-ajanasukkaiden maksamista kunnallisveroista osa suuntautuisi vapaa-ajanasunnon sijaintikuntaan.

Kuntien aktiivisuus saaristopolitiikassa ja sen sisältöön vaikuttamisessa vaihtelee. Yleisesti kunnat ovat olleet suhteellisen määrätietoisia pyrkiessään nostamaan omia saaristoasioitaan esiin kansallisella tasolla. Saaristolaki on tarjonnut niille instrumentin, jonka pohjalta kunnat ovat voineet esittää vaateitaan. Tyypiesimerkki tästä on siltojen rakentaminen

saaristoalueille. Myös saaristo-ohjelmat ovat tarjonneet kunnille kanavan asioidensa esiin tuomiseen. Kuntien intressit kansallisen saaristopolitiikan suuntaan määräytyvät niiden omien lähtökohtien ja olosuhteiden perusteella, joten kaikkia yksittäisiä ja ainoastaan tiettyjä kuntia koskevia asioita ei ole voitu ohjelmiin sisällyttää. Saaristoalueille yhteisiä nimittäjiä on kuitenkin yleensä löytynyt; esimerkiksi elinkeinoista korostuvat tyypillisesti matkailuala ja muut palvelut. Joka tapauksessa saaristopolitiikka antaa saaristoille kunnille tietyn erityisaseman ja se tarjoaa kunnille tärkeän vaikutuskanavan saaristoisuuden liittyvien ja yleistä merkitystä omaavien kehittämisaloitteiden edistämiseen.

Haastattelujen perusteella saaristopolitiikka on vaikuttanut myös siihen, miten saaristoisuutta on pidetty esillä yksittäisessä kunnassa. Kaikissa kunnissa käydään keskustelua kunnan eri osa-alueiden tasapuolisesta huomioimisesta niin palvelujen saatavuuden kuin myös esimerkiksi elinkeinon kehittämisen suhteen. Saaristopolitiikka tarjoaa kuntien saaristo-osille argumentteja ja selkänöjää saaristoalueiden kehittämistä koskevaan päätöksentekoon. Siten valtakunnallisen politiikan tukemana paikallisten päättäjien mielenkiintoa on kyetty suuntaamaan kunnan saaristoalueen kehittämisen kannalta tärkeisiin asioihin. Tietyllä tavalla myös saaristolaiset ovat korostaneet saaristo-osien asemaa, kun kuntien sisällä on keskusteltu kehittämisen painopisteistä ja tarpeista. Tätä on edistänyt valtioneuvoston pitkäjänteisyys, koska valtioneuvosto on yleensä määritellyt saaristolaiset pidemmälle ajalle kuin vain yhdelle varainhoitovuodelle. Kuntatasolla saaristopolitiikka rinnastuukin pitkälti saaristolisiin. Saaristopolitiikan kohdistumisen kannalta se on valitettavaa, koska saaristolaisen käytöstä päättävät kunnat eikä niiden kohdentumista saaristoalueille voida ohjata tai todentaa.

Periaatteessa saaristopolitiikan verkosto tarjoaa kunnille hyvien käytänteiden tai erilaisten ratkaisumallien välitysmekanismin. 1990-luvulle asti tätä vertaisoppimista hyödyttivät saaristopolitiikan voimavarat omaan hanketoimintaan, jonka pohjalta voitiin edistää hyvien käytänteiden tai erilaisten ratkaisumallien levittämistä kuntien välillä. Kuntien asema hanketoimijoina muuttui EU-jäsenyyden myötä. Nytemmin hanketoiminnassa keskeisiä toimijoita ovat esimerkiksi Leader-toimintaryhmät ja kunnat ovat mukana lähinnä osarahoittajina. Useille saaristoalueille toimintaryhmien rahoittamat hankkeet (esimerkiksi kalatalouden kehittämisessä) ovat olleet tärkeitä, koska ne ovat antaneet mahdollisuuksia kiinnittää huomiota kansallisen saaristopolitiikan katvealuille jääneisiin paikallisiin kehittämisen pullonkauloihin ja kehittämismahdollisuuksiin. Toisaalta tämä on haastateltavien mielestä merkinnyt myös sitä, että saaristopolitiikan toteuttamisessa ei ole oltu kovin kiinnostuneita saaristoa koskevan hanketoiminnan paikallisista piirteistä saaristoalueiden elinkeinon kehittämisen näkökulmasta.

Monissa saaristokunnissa ja saaristo-osakunnissa kuntaliitosprosessit ovat muuttaneet saaristoalueiden asemaa. Haastatteluissa alleviivattiin varsin yksimielisesti, että pienempien kuntien liittyttyä suurempaan kuntaan, ne olisivat jääneet ilman saaristolaisia paitsioon

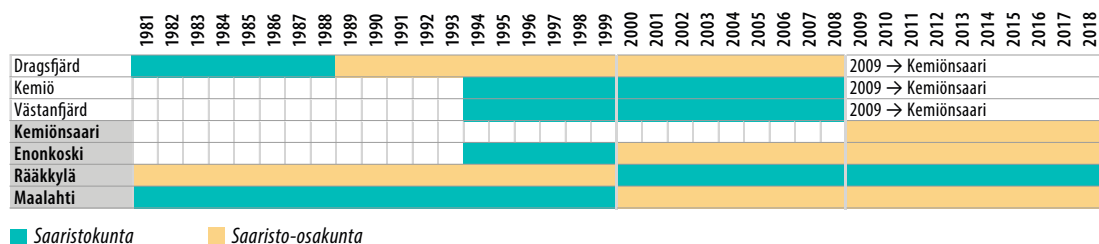
kunnan kehittämisessä. Siten saaristolaiset ovat turvanneet pienkuntien asemaa kuntaliitostilanteissa ja kiinnittäneet huomiota niiden erityispiirteisiin. Tässä yhteydessä haastattelut korostivat asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien ja palvelujen saavutettavuuden turvaamista liitoskuntien saaristo-osissa, jotka ovat esillä kaikissa kuntaliitosprosessin läpikäyneissä kunnissa. Joka tapauksessa haastattelut antavat viitteitä siitä, että kuntaliitostilanteissa saaristo-osien kohteluun liittyy jänniteitä ja ne vaativat erityishuomiota.

Saaristopolitiikan painopisteitä edustavat saaristo-ohjelmiin kirjatut kehittämistavoitteet. Kuntatasolla saaristo-ohjelmia ei kuitenkaan tunneta ja siitä syystä myös saaristopolitiikka jää paikallisella tasolla näkymättömiin. Tämä johtuu osaltaan siitä, ettei saaristopolitiikan ja saaristo-ohjelman tavoitteet juuri eroa muusta kunnan kehittämistoiminnasta. Saaristo-ohjelmaan verrattuna esimerkiksi maaseutu- ja rakennerahasto-ohjelma ovat kohtuullisen tunnettuja ainakin hanketoimijoiden keskuudessa. Siksi saaristopolitiikan tunnettuuden kannalta olisi edullista saada saaristopolitiikkaa ja saaristoja koskevia ja nykyistä näkyvämpiä mainintoja näihin ohjelma-asiakirjoihin. Se tehostaisi saaristopolitiikan elinkeinopoliittista kytkentää. Saaristoalueiden elinvoimaa ei voi turvata vain palveluja säilyttämällä, vaan tarvitaan myös elinkeinojen kehittämistä.

7.2 Tapauskunnat

Saaristoasiain neuvottelukunnan toteuttama saaristopolitiikka on pääsääntöisesti valtakunnan tasolla tapahtuvaa lainsäädäntöön ja päätöksentekoon vaikuttamista. Sen sijaan monien saaristo-ohjelman toimenpiteiden toteuttaminen on kuntien vastuulla. Siksi saaristopolitiikan paikallisen merkityksen ja vaikuttavuuden arviointi edellyttää kuntien toteuttaman saaristopolitiikan ja niiden saaristo-osien merkityksen tarkastelua. Seuraavassa saaristopolitiikan paikallista merkitystä havainnollistetaan neljän esimerkkikunnan kautta.

Tarkastelun kohteina ovat Kemiönsaari, Enonkoski, Rääkkylä ja Maalahti. Nämä kunnat ovat vesistö- ja saaristo-olosuhteiltaan erityyppisiä. Lisäksi kyseisten kuntien saaristopolitiittisessa asemassa on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Jotkut niistä on nostettu saaristokunniksi ja yksi kunnista puolestaan on menettänyt saaristokunta-asemansa (kuva 14).



Kuva 14. Tarkasteltavien kuntien saaristopoliittisessa asemassa on tapahtunut muutoksia.

Tarkasteltavista kunnista varsinaissuomalainen Kemiönsaari on eräänlainen saaristokunnan "prototyyppi", sillä se sijaitsee kokonaisuudessaan saaristossa. Kunta muodostui saaristokunta Dragsfjärdin sekä Kemiön ja Västanfjärdin saaristo-osakuntien välisessä kuntaliitoksessa vuonna 2009. Pohjanmaalainen Maalahden kunta puolestaan jakautuu selvärajaisesti mantereeseen ja meren saaristoon. Maalahti on kuulunut saaristopoliittikan piiriin alusta asti ja se nostettiin saaristokunnaksi vuonna 2000. Rääkkylä on vesistöjen ympäröimä pohjoiskarjalainen kunta, jonka saaristoväestö asuu pääasiassa kahdessa suuressa saarissa. Rääkkylä menetti saaristokunta-asemansa, kun nämä saaret yhdistettiin kahdessa vaiheessa silloilla mantereeseen. Enonkoski on eteläsavolainen kunta, jonka vesistöt halkaisevat kahtia. Liikennöinti näiden puolikkaiden välillä tapahtuu edelleen lossilla. Enonkoski nimettiin saaristo-osakunnaksi vuonna 1994 ja saaristokunnaksi 2000.

Saaristolisillä on huomattava merkitys tarkasteltavien kolmen saaristokunnan taloudelle (taulukko 2). Saaristolisät ovat 10–13 prosenttia näiden saaristokuntien saamista valtionosuuksien kokonaismääristä. Ilman saaristolisiä nämä kunnat joutuisivat sopeuttamaan talouttaan merkittävästi. Sen sijaan saaristo-osakunta Rääkkylälle saaristo-osakuntalisän merkitys on vähäinen.

Taulukko 2. Tarkasteltavien kuntien avainluvut.

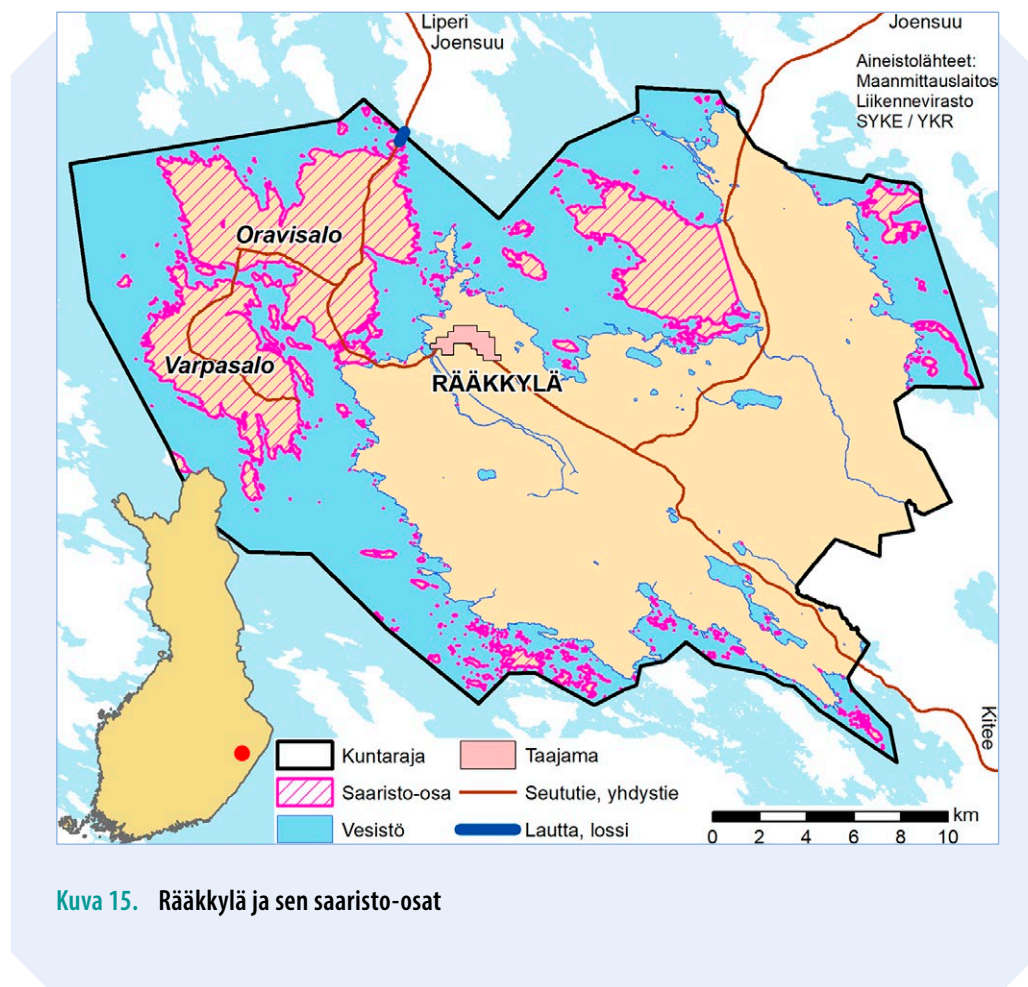
| | Enonkoski | Kemiönsaari | Maalahti | Rääkkylä |
|---|-----------|-------------|------------|----------|
| Pinta-ala, km ² (2018) | 419,2 | 2 801,0 | 1 954,9 | 699,7 |
| -maata, km ² | 305,6 | 687,0 | 521,8 | 427,6 |
| -makeaa vettä, km ² | 113,7 | 11,0 | 4,1 | 272,1 |
| -merivettä, km ² | 0,0 | 2 103,1 | 1 429,1 | 0,0 |
| Rantaviiva, km (2018) | 914 | 3 312 | 1 238 | 765 |
| Saarten lukumäärä | 820 | 8 460 | 2 485 | 820 |
| Väestö (2017) | 1 416 | 6 793 | 5 477 | 2 240 |
| Alle 15-vuotiaiden osuus väestöstä, % | 12,1 | 13,1 | 15,0 | 9,7 |
| 15-64-vuotiaiden osuus väestöstä, % | 50,6 | 54,9 | 57,5 | 53,2 |
| 65 vuotta täyttäneiden osuus väestöstä, % | 37,3 | 32,1 | 27,4 | 37,1 |
| Väestöllinen huoltosuhde | 97,8 | 82,2 | 73,8 | 87,9 |
| Ruotsinkielisten osuus väestöstä, % (2017) | 0,1 | 68,5 | 85,5 | 0,1 |
| Väestö kunnan saaristo-osissa (2015) | 240 | 6 909 | 479 | 411 |
| Väestö ilman kiinteää tieyhteyttä (2015) | 4 | 312 | 471 | 4 |
| Vapaa-ajan asutus (2015) | 3 056 | 18 920 | 7 996 | 5 064 |
| Työttömyysaste, % (2016) | 17,5 | 10,7 | 10,2 | 19,8 |
| Alkutuotannon työpaikkojen osuus, % (2015) | 23,5 | 7,5 | 11,5 | 29 |
| Jalostuksen työpaikkojen osuus, % (2015) | 5,6 | 21,2 | 24,7 | 12,2 |
| Palvelujen työpaikkojen osuus, % (2015) | 67,2 | 69 | 61,5 | 56 |
| Kunnallisveroprosentti, % | 21,00 | 19,75 | 21,50 | 21,50 |
| Verotulot, €/asukas (2017) | 3 427 | 3 442 | 3 558 | 2 707 |
| Valtionosuudet, €/asukas (2017) | 3 723 | 3 260 | 3 014 | 4 351 |
| Saaristolisä, € (2018) | 553 201 | 2 616 377 | 2 100 487 | 111 404 |
| Saaristolisän osuus valtionosuuksista, % (2018) | 9,7 | 12,0 | 12,8 | 1,1 |
| Tilikauden ylijäämä, € (2017) | 377 000 | 1 893 000 | 612 000 | 987 000 |
| Yli-/alijäämä ilman saaristolisää, € (2017) | -186 000 | -748 000 | -1 508 000 | 873 000 |
| Omavaraisuusaste, % (2017) | 90,5 | 55,0 | 40,5 | 62,6 |
| Suhteellinen velkaantuneisuus, % (2017) | 10,1 | 57,6 | 63,5 | 29,0 |

7.2.1 Rääkkylä

Taustaa

Itä-Suomen aluerakenne on muovautunut Saimaan selkävesiä takamaihin yhdistäviin solmukohtiin syntyneiden keskusten ja näitä keskuksia toisiinsa yhdistävien vesireittien varaan. Rääkkylän sijainti eteläiseltä Saimaalta Joensuuhun suuntautuvan päävesiväylän varrella oli hyvä 1900-luvun puoliväliin saakka. Vesistöisyyden vuoksi rautatierakentaminen ei ulottunut Rääkkylään. Samasta syystä Rääkkylä jäi sivuun kasvavia maakuntakeskuksia yhdistävästä valtatieverkosta. Vesiväyliä ja niiden linjaliikennettä käytettiin asiointiin

myös kunnan sisällä. Erityisen tärkeää vesiliikenne oli kahdella suurella saarella (Oravisalo, Varpasalo), joilla paikallistiet säilyivät pitkään kinttupolkujen tasoisina. Siksi vesiliikenteen vähentyessä 1950-luvulta alkaen saavutettavuus Rääkkylässä heikkeni merkittävästi sekä yli paikallisesti tarkasteltuna että kunnan sisäisten yhteyksien osalta.



Kuva 15. Rääkkylä ja sen saaristo-osat

Rääkkylän asukasluku kääntyi laskuun 1960-luvulla maa- ja metsätalouden rakennemuutoksen ja kaupungistumisen voimistuttua. Kuntien tehtävien lisääntyttä maa- ja metsätalouden vähentymistä korvaavia työpaikkoja syntyi julkisiin palveluihin. Liikenteellisesti syrjäisen sijainnin johdosta 1960- ja 1970-lukujen alueellisen kehittämispolitiikan päälinjan muodostaneen teollistamisen vaikutukset jäivät Rääkkylässä tilapäisiksi. Sittemmin alueellinen kehittäminen muuttui tieto- ja osaamisperustaiseksi. Rääkkylässä osaamisrakenteiden ja toimijoiden vähälukuisuus sekä sijainti keskusseutujen päivittäisalueiden ulkopuolella ovat rajoittaneet mahdollisuuksia tarrautua esimerkiksi rakennerahasto-oh-

jelmissä tarjolla oleviin kehittämisverkostoihin ja osaamiskeskittyymiin. Siksi Rääkkylä on kiinnittynyt vain heikosti osaksi vallitsevaa, keskus- ja teknologiavetoista kasvustrategiaa.

Rääkkylän syrjäisestä sijainnista ja sen vesistöisyydestä aiheutuva sijaintihaittaa on 2010-luvulla pyritty vähentämään tietoliikenteen infrastruktuuria rakentamalla. Nykyisellä valokuituverkko ulottuu koko kunnan alueelle eli se kattaa myös kunnan saaristoalueet. Sen pitkän aikavälin elinvoimavaikutukset esimerkiksi etätyön ja kakkosasumisen lisääntymisen kautta jäävät nähtäviksi.

Edellä mainittujen olosuhdetekijöiden ja toimintaympäristön muutoksen seurauksena Rääkkylän elinkeinorakenne on jäänyt alkutuotanto- ja palveluvaltaiseksi ja väestö on vähentynyt ja vanhusvaltaistunut. Myös kuntatalous on heikentynyt ja sen myötä Rääkkylä ajautui kriisikunnaksi ja valtioneuvoston määräämänä liitettäväksi Kiteen kaupungin kanssa vuonna 2016. Sittemmin pakkoliitos kumottiin korkeammassa oikeusasteissa, mutta kuntatalouden näkymät ovat jatkuneet haastavina. Perusongelman muodostaa väestö rakenne: työikäisen ja työllisen väestön väheneminen, siihen liittyvä väestön korkea sairastuvuus ja näistä tekijöistä johtuva asukkaiden verotettavien tulojen alhaisuus. Siksi kuntatalous on voimakkaasti riippuvainen valtionosuuksista ja siten altis valtiontalouden tasapainottamistoimenpiteistä johtuville valtionosuuksien muutoksille.

Saaristopolitiikan vaikutukset

Rääkkylän nimettiin saaristokunnaksi vuoden 1981 saaristolain asettamisen yhteydessä tapahtuneella saaristokuntien ensimmäisellä valintakierroksella. Rääkkylän nimitykseen liittyi poliittista harkintaa. Rannikon saaristokuntien lukumäärää haluttiin lisätä. Lisäksi alueellisen tasapainoisuuden näkökulmasta oli perusteltua, että myös sisämaasta nimettiin riittävä määrä saaristokuntia. Siksi alkuperäistä nimitysesitystä täydennettiin kahdella sisämaan kunnalla (Rääkkylä ja Hivensalmi) siten, että saaristokuntia nimettiin yhteensä yksitoista, joista seitsemän sijaitsi merenrannikolla ja neljä sisämaassa.

Saaristolain asettamisen aikaan Rääkkylän saaristo-osassa asui noin 500 asukasta eli noin kahdeksasosa kunnan asukkaista. Saarista suurempi (Oravisalo, n. 350 asukasta) kiinnittyi tuolloin mantereeseen kahden lossin välityksellä. Niistä toinen (Kivisalmi) johti kuntakeskuksen suuntaan ja toinen puolestaan (Arvinsalmi) avasi saarelaisille reitin naapurikunnan kuntakeskuksen kautta maakunnan keskuskaupunkiin Joensuuhun. Kolmas lossi (Ihalansalmi) muodosti tieyhteyden pienempään saareen (Varpasalo, n. 150 asukasta), joka siten oli ”sumpussa kahden lossin takana” sekä kuntakeskuksesta päin että maakuntakeskuksen suunnasta lähestyttäessä.

1980-luvulla saaristopolitiikka lisineen kohensi Rääkkylän kuntataloutta, avasi väyliä verkostoja vertaisoppimiseen, mahdollisti osallistumisen saaristopolitiikan nimissä toteutettuihin kehittämishankkeisiin ja tarjosi kunnalle hankerahoitusta kulttuuriympäristön ja ympäristöhoidon kehittämiseen. 1990-luvulla saaristopolitiikan hanketoiminta väheni myös Rääkkylässä hankemuotoisen kehittämisen siirryttyä EU:n ohjelmallisen aluekehittämisen yhteyteen.

Rääkkylän asemaa saaristopolitiikan piirissä arvioitiin uudelleen kahteen eri otteeseen, kun Kivisalmeen ja Ihalansalmeen rakennettiin sillat ja niiden myötä saariin saatiin kiinteät tieyhteydet. Kivisalmen silta valmistui vuonna 1983 ja se avasi tieyhteyden Oravisalosta kuntakeskuksen suuntaan. Tämä silta ei kuitenkaan vaikuttanut Rääkkylän saaristokunta-asemaan eikä kunnan saamiin saaristolisiin. Aikalaiskäsitysten mukaan kunnan heikko taloudellinen asema vaikutti tähän ratkaisuun. Rääkkylässä saaristoliset vastasivat noin kahden veroäyripenнин tuottoa kunnallisverotuksessa, joten niiden menettäminen olisi vaatinut kuntatalouden voimakasta sopeuttamista.

Ihalansalmen silta valmistui vuonna 2000. Sen seurauksena Rääkkylä muuttui saaristokunnasta saaristo-osakunnaksi ja menetti saaristoliset. Tästä syystä Ihalansalmen sillan rakentamiseen suhtauduttiin Rääkkylässä kaksijakoisesti. Saarelaisten mielestä kiinteän tieyhteyden rakentaminen oli saariston elinvoiman säilyttämiseksi välttämätöntä. Sen sijaan monien, kunnan muissa osissa asuvien käsitysten mukaan lossi oli saaristolisien ansiosta ja kuntatalouden kannalta perusteltu liikenneväline. Näiden näkemysten eriytymistä ja käsitysten kärjistymistä edisti se, että saarelaisten näkökulmasta saaristolisia ei käytetty tarkoituksenmukaisesti, ts. saaristolisilla ei kompensoitu tai vähennetty saaristoisuudesta aiheutuvaa haittaa, vaan niillä hillittiin kunnallisverotuksen korotuspaineita.

1990-luvun puoliväliin asti Ihalansalmen sillan rakentamisen vastustajat muodostivat myös Rääkkylän kuntapäätäjien enemmistön. Siksi kunta toimi siltahankkeessa passiivisesti ja jopa jarrutti sen etenemistä. Saaristopolitiikka tarjosi siihen kunnalle hyvän väli-teen ja vaikutuskanavan, koska Rääkkylän kunnanjohtaja toimi saaristoasiain neuvottelukunnan edustajana tuon ajan siltainvestointeja suunnanneessa Tiehallinnon toimielimessä. Siitä huolimatta, ja lähinnä saarelaisten oman aktiivisuuden ansiosta sekä kuntapäätäjien ja johtavien viranhaltijoiden vaihduttua, siltainvestointi kuitenkin vuosien viivytysten jälkeen toteutui.

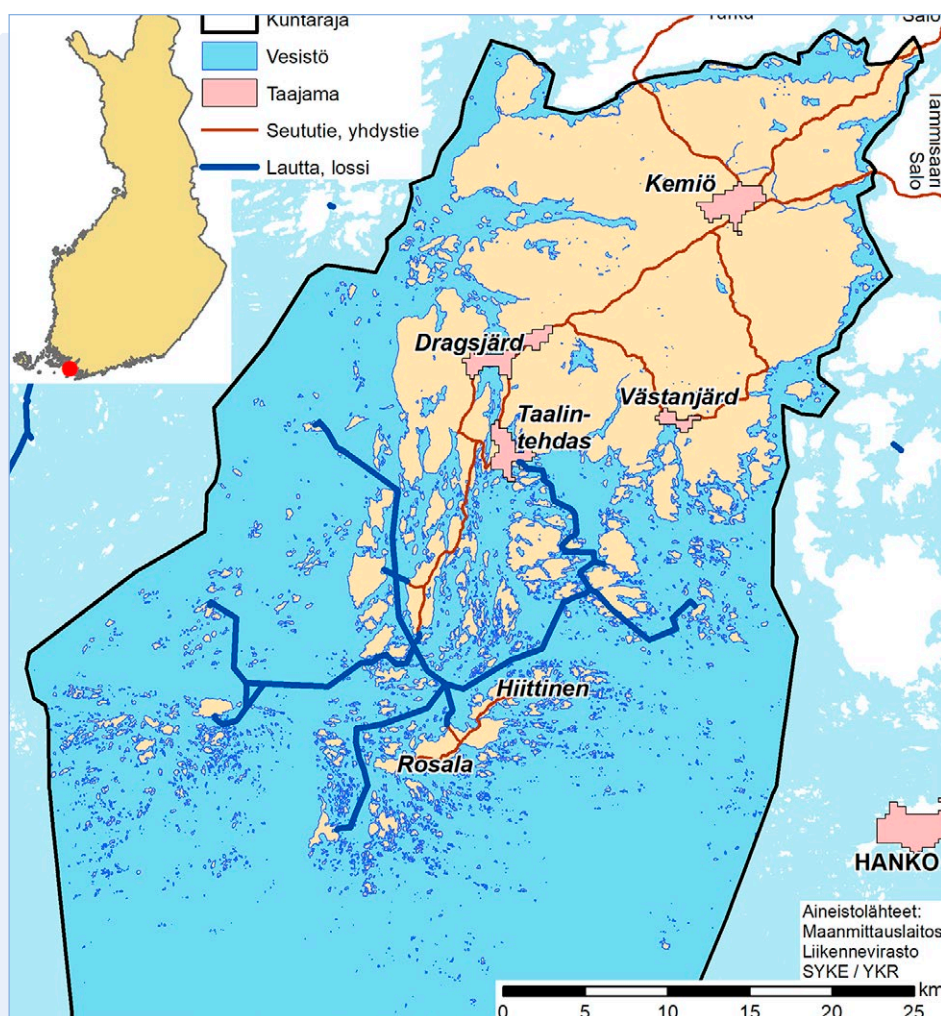
Sittemmin myös saaristo-osakunnat otettiin saaristolisien piiriin, mutta nykytasollaan niiden merkitys Rääkkylän kuntataloudessa on vähäinen. Kunnan kehittämisessä saaristoulottuvuudella ei ole erityisasemaa, vaan kaikkia kunnan osa-alueita pyritään kehittämään tasapuolisesti ja niiden erityistarpeisiin perustuen. Vesistöisyyttä kuitenkin pyritään hyödyntämään imago- ja markkinointitehtävänä. Siitä esimerkki on saarelaisten omatoimisesti luoma Pohjoisen Saimaan Saaristo -kehittämisbrändi, jonka puitteissa on tiivistetty kyläaktiivien välistä yhteistyötä, luotu kylille virkistystoimintaa ja toteutettu saaria koskevia kehittämishankkeita.

Siltainvestointien myötä saaristoisuudesta aiheutuva olosuhdehaitta paikallista saavutettavuutta heikentävänä tekijänä on Rääkkylässä vähentynyt. Nykyisin huomio on kohdistunut vesistöisyyden merkitykseen kunnan ulkoisen (ylipaikallisen) saavutettavuuden heikentäjänä. Rääkkylän näkökulmasta se tarkoittaa sitä, että valtionosuuksien syrjäisyydellään laskentatapa on vesistöisiä kuntia syrjivä. Syrjäisyyden laskeminen nyky muodossaan linnuntie-etäisyyden perusteella antaa todellista myönteisemmän kuvan Rääkkylän tapaisien saaristokuntien ylipaikallisesta saavutettavuudesta. Esimerkiksi Rääkkylässä vesistöesteiden johdosta todellinen maantie-etäisyys maakuntakeskukseen on liki kaksi kertaa pitempi kuin linnuntien perusteella laskettu syrjäisyydennä olettama. Rääkkylän kunnan laskelmien mukaan tämä laskentatapa aiheuttaa kunnalle noin 300 000 euron vuosittaisen valtionosuuksien menetyksen. Vertailun vuoksi kunta saa nykyisellään saaristolisää vuosittain 400 asukkaan perusteella noin 100 000 euroa.

7.2.2 Kemiönsaari

Taustaa

Kemiönsaari on vajaan 6 800 asukkaan kaksikielinen saaristokunta Varsinais-Suomessa. Kunta syntyi Dragsfjärdin, Kemiön ja Västanfjärdin kuntaliitoksella vuonna 2009. Sitä ennen vuonna 1969 oli Dragsfjärdiin liitetty 700 asukkaan Hiittinen. Kemiönsaaren kunta koostuu yli 8 000 saaresta ja luodosta, joista 30 on asuttuja ympäri vuoden. Kunnassa on 4 476 asuntoa, mutta kesämökkien määrä on tätä jonkin verran suurempi, 4 753 kappaletta



Kuva 16. Kemiönsaari.

Kemiönsaarelle muodostui pysyvä asutus 1100-luvulla ruotsalaisen uudisasutuksen myötä. Viikinkien idäntie kulki aikanaan Hiittisten alueen ja Kemiönsaaren rannikon kautta. Kemiön seurakunta mainitaan ensimmäisen kerran 1320-luvulla. Myös teollinen toiminta alueella alkoi varhain. Jo vuonna 1686 Daniel Faxell perusti Taalintehtaalle Dalsbruks Järnverkin ja vuonna 1734 Björkbodaan perustettiin lukkotehdas, jota pidetään Suomen vanhimpana edelleen samalla paikalla toimivana tehtaana. Västanfjärdin alueella puolestaan harjoitettiin teollista kalkinpoltoa 1800-luvulta 1900-luvun puoliväliin saakka.

1800-luvun lopulla Suur-Kemiö jaettiin neljäksi kunnaksi, jolloin syntyivät Kemiön, Angelnien, Dragsfjärdin ja Västanfjärdin kunnat. Halikkoon, ja sittemmin Saloon, liitettyä Angelnimeä lukuun ottamatta samat kunnat muodostivat uuden Kemiönsaaren kunnan vuonna 2009.

Saaristolain alusta vuoteen 1989 Dragsfjärd oli saaristo-osakunta, josta eteenpäin vuoteen 2008 asti Dragsfjärd oli saaristokunta. Vuodesta 1989 lähtien Kemiö ja Västanfjärd puolestaan olivat saaristo-osakuntia. Kuntien yhdistymisestä lähtien vuoden 2009 alusta Kemiönsaaren uusi kunta on ollut saaristokunta.

Saaristopolitiikan vaikutukset

Kemiönsaaren kunnan kehittämisessä saaristoalueet ovat kunnan saaristoisesta luonteesta johtuen hyvin huomioitu, vaikka saaristoasukkaiden lukumääräinen painoarvo on pienentynyt kuntien yhdistymisen seurauksena. Kunnan kehityksen kannalta saaristoalueet tiedostetaan hyvin tärkeiksi ja ne ovat merkittävässä roolissa kunnan strategiassa ja käytännön toiminnassa. Kunnassa on saaristoasioita varten oma lautakuntansa ja tämän saaristolautakunnan kautta tulevat esille ja käsitellään saariston kannalta kaikkein keskeisimmät meneillään olevat asiat.

Saariston ja saaristolaisten asioita ajavan saaristolautakunnan lisäksi Kemiönsaarella on myös oma saaristo-ohjelma, joka uusitaan valtuustokausittain. Ohjelman kautta kunta toteuttaa omaa saaristopolitiikkaansa, mutta mitään erillistä momenttia kunnan budjetissa ei ole saaristoalueita varten.

Kehittämistyössä ovat aktiivisesti mukana myös saaristossa toimivat yhdistykset, esimerkiksi kyläyhdistykset osallistuvat tiiviisti kunnan saaristo-ohjelman päivytykseen. Sinänsä kunnassa koetaan hyvin rajalliseksi se, mitä kunta pystyy omin päin saariston hyväksi tekemään. Se tarjoaa kunnallisia palveluita ja päättää niiden sisällöstä, mihin se saa apua valtiolta saaristolaisien muodossa.

Kunnassa on nähty, että saaristoasiain neuvottelukunnan kautta voidaan viedä saariston asioita eteenpäin valtionhallintoon, mutta vaikutukset päätöksentekoon ovat monesti jääneet laihoiksi. Erityisesti valtiollisten työpaikkojen vähentyminen tai kokonaan poistaminen saaristosta on jäänyt kaiheartamaan ja esim. saaristolain painoarvoa pidetään tässä mielessä olemattomana. Saaristoasiain neuvottelukunnalla on kuitenkin ollut merkitystä, kun on esimerkiksi avustettu yhdistyspohjaista senioriasumistoimintaa Hiittisissä tai on pyritty saamaan ja on saatu uusia yhteysaluksia alueelle. Toimivien liikenneyhteyksien ansiosta asukkailla ja yrityksillä ei ole ollut polttavaa tarvetta muuttaa pois alueelta, kun muun muassa raskaat kuljetukset on voitu hoitaa asianmukaisesti.

Valtakunnallisen saaristopolitiikan merkitys kunnassa nähdään tärkeänä etenkin liikenneyhteyksien kannalta. Vaikka liikenneyhteyksien puolesta joudutaan jatkuvasti kamppailemaan, koetaan kunnassa, että ainakin tähän asti valtio on hoitanut liikenneasiat suhteellisen hyvin. Yhteysalusten ja lossien kulku on ehdoton edellytys saariston asuttuna pysymiselle ja ne mahdollistavat myös työmatkapedelöinnin mantereelle. Hyvät kulkuyhteydet ovat myös ehto sille, että saaristossa voi harjoittaa elinkeinotoimintaa.

Saaristopolitiikan vaikuttavuus koetaan kunnassa hyvin suurena myös saaristolaisien kautta. Kemiönsaari saa saaristolaisää 2,6 miljoonaa euroa vuodessa. Kunnan edustajien mukaan saaristolaiset Kemiönsaarella myös kohdistuvat saaristoalueiden ja saariston asukkaiden hyväksi, vaikka niitä ei olekaan budjetissa siihen korvamerkitty. Saaristolaisien kerrotaan vaikuttaneen muun muassa siihen, että Kemiönsaaren saaristossa ylläpidetään peruskoulua, vaikka oppilasmäärä ei mitenkään sitä edellyttäisi. Samalla kun saaristoisuutta pidetään kunnan ehdottomana voimavarana, saaristoisuudesta aiheutuvat lisäkustannukset näkyvät väistämättä kunnan peruspalveluiden järjestämisessä – terveydenhoidossa, vanhusten kotihoidossa, koulukyydeissä jne. Jos Kemiönsaari ei saisi saaristolaisää, paine toimintojen punnitsemiseen olisi nykyistään kovempi. Saaristolaisella on tarjonnut Kemiönsaaren kunnalle mahdollisuuden elää saaristolain hengessä. Kun laissa sanotaan, että palveluita pitää tarjota saaristolaisille, Kemiönsaarella on niin myös pyritty tekemään.

7.2.3 Enonkoski

Taustaa

Enonkoski on pieni 1 400 asukkaan saaristokunta Saimaan rannalla Etelä-Savossa. Vesistöisyys leimaa kuntaa, jonka pinta-alasta 27 prosenttia on vesistöjen peitossa. Enonvesi halkaisee kunnan kahtia; Sääminginsaloon etelässä ja Ihamaniemeen pohjoisessa. Enonkosken pohjois- ja länsiosat ovat enimmäkseen sokkeloista saaristoa. Kunta on saanut nimensä kirkonkylän läpi virtaavasta koskesta, jota kautta Ylä-Enonveden vedet laskevat Enonveteen.

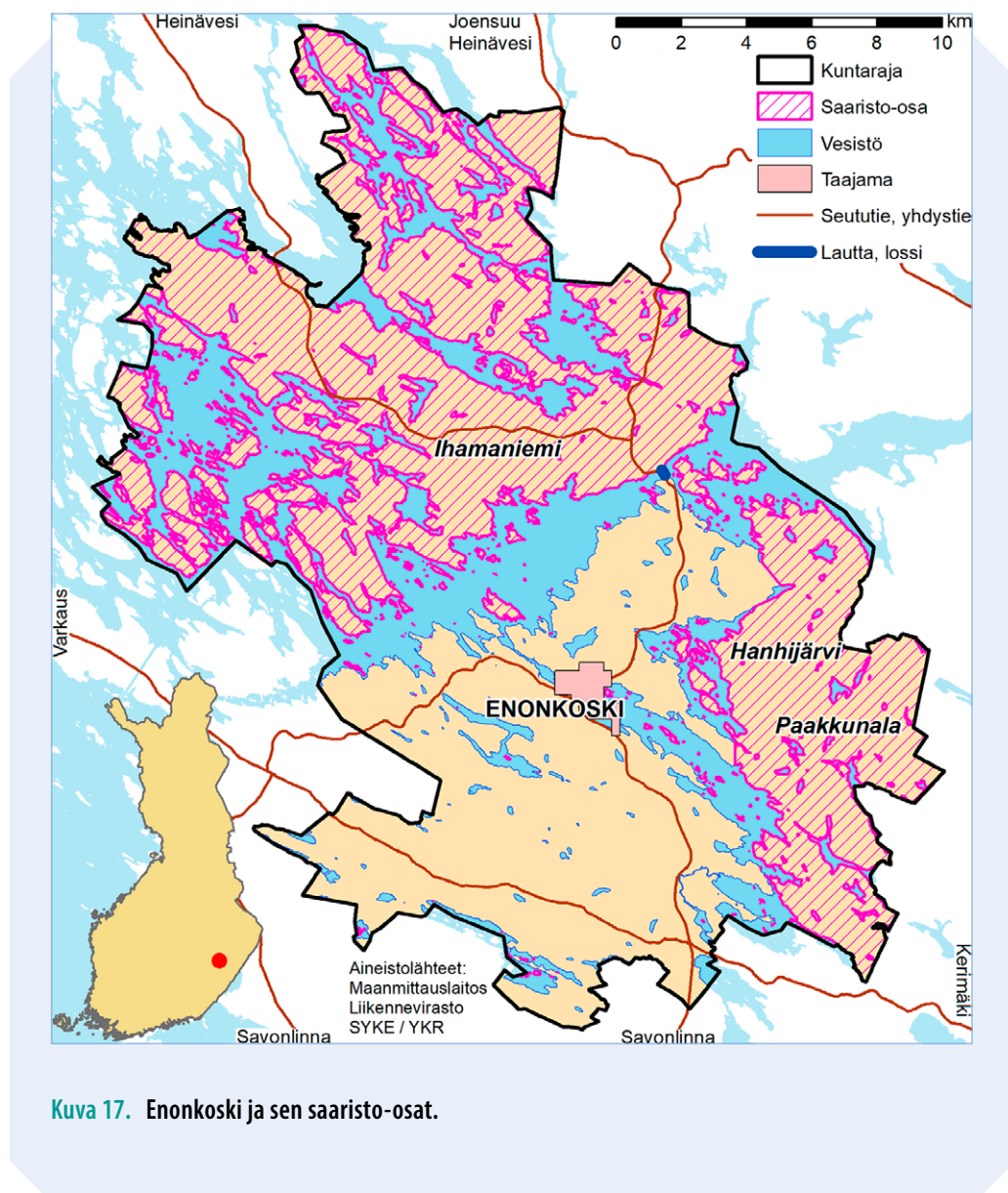
Enonkosken alueelta löydetyt kalliomaalaukset ja kivikautinen asuinpaikka ovat varhaisimmat merkit alueen asutuksesta ja eränkävynnistä. Enonkosken alue on vanhaa Ruotsin ja Venäjän rajaseutua. Turun rauhassa 1743 Ruotsin ja Venäjän välinen raja vedettiin nykyisen Enonkosken halki. Enonkoskella toimineiden sahan ja lasitehtaan väkeä varten Enonkoskesta tehtiin 1859 tehdasseurakunta ja 1876 Kerimäen rukoushuonekunta. Omaksi kunnakseen Enonkoski irtautui Kerimäestä 1882.

Enonkoski sijaitsee oivallisten vesireittien varrella. Saimaan syväväylä Savonlinnasta Joensuuun kulkee kunnan halki, aivan kirkonkylän vierestä. Lisäksi Kuopioon vievä Heinäveden reitti alkaa aivan kunnan rajalta. Vesireittien varrelta tehdyt muinaislöydöt osoittavat

asutuksen tulleen Enonkoskelle juuri vesistöjä pitkin. Enonkoski sijaitsee kuitenkin sivussa maantie- ja rautatieliikenteen valtaväylistä. Savonlinnaan on maantieyhteys, mutta kirkonkylän pohjoispuolella Hanhivirrassa Saimaan syväväylä ylitetään edelleen lossilla. Myös Hyväsalmessa Enonkosken ja Heinäveden rajalla oli 1980-luvulle asti lossi.

Maaseudun rakennemuutoksen myötä myös Enonkosken väestö vähenee ja vanhenee. Kolmessakymmenessä vuodessa kunnan väkiluku on vähentynyt 2 200:sta 1 400:an eli noin 36 prosenttia. Vuoteen 2040 mennessä väkiluvun ennustetaan putoavan 1 200:an. Eläkeikäisten osuus väestöstä on viimeisen 30 vuoden aikana noussut 17:sta 37 prosenttiin, kun työikäisten osuus on pudonnut 64:sta 51 prosenttiin ja lasten osuus 20:sta 12 prosenttiin. Kunnassa toimiikin enää yksi koulu ja päiväkotia. Työttömyysaste on korkea, 17,1 prosenttia.

Enonkoski ei ole osallistunut Savonlinnan seudun kuntaliitoksiin. Enonkosken naapurikunta Savonranta liittyi Savonlinnaan vuoden 2009 alussa. Tuolloin Savonlinnan ja Savonrannan välille luotiin kuntaliitoksen vaatima maayhteys osakuntaliitoksella Enonkosken pohjoispuolitse. Kun myös Kerimäki ja Punkaharju vuoden 2013 alusta liitettiin Savonlinnaan, Enonkoski jäi alueeltaan kokonaan Savonlinnan ympäröimäksi. Enonkoski vastustaa voimakkaasti kuntaliitosta ja kunnan itsenäisyyttä puoltaa se, että sen talous on kunnossa. Enonkoski on sekä velkaantuneisuudella että omavaraisuusasteella mitaten Suomen kolmen parhaan kunnan joukossa.



Kuva 17. Enonkoski ja sen saaristo-osat.

Saaristopolitiikan vaikutukset

Enonkoski ei kuulunut saaristojärjestelmään alusta asti, vaan se nimettiin vuonna 1994 saaristo-osakunnaksi. Kunnan saaristo-osaksi määrättiin ilman kiinteää tieyhteyttä olevien saarten lisäksi Ihamaniemi, joka sijaitsee Enonveden pohjoispuolella, kirkonkylästä katsottuna Hanhivirran lossin takana. Enonkoski nostettiin saaristokunnaksi vuonna 2000 yhdessä Maalahden kanssa samalla, kun Rääkkylä ja Maksamaa menettivät saaristokunta-asemansa siltarakentamisen vuoksi. Saaristokuntien nimeämissä kriteereinä on pidetty sitä, että ilman kiinteää tieyhteyttä olevassa saaristossa on asuttava kymmenen prosenttia kunnan väestöstä. Kunnat, joiden asukkaista kymmenen prosenttia asuu kuntakeskuksesta

katsottuna lossin takana, katsotaan myös täyttävän saaristokunnan kriteerit. Enonkoskella noin 150 ihmistä eli 10,5 prosenttia kunnan väestöstä asuu lossin takana Ihamaniemessä. Lisäksi Enonkosken saaristo-osaa on laajennettu kattamaan kirkonkylästä katsottuna Hanhijärven ja Ylä-Enonveden takana sijaitsevat Hanhijärven ja Paakkunalan kylät.

Valtakunnallinen saaristopolitiikka ei kunnan edustajien mukaan saaristolisiä lukuun ottamatta näy Enonkoskella. Valtakunnallisen saaristo-ohjelman linjanvedot ovat tyypillisiä kunnan kehittämistoimenpiteinä yhteneväisiä Enonkosken tavoitteiden kanssa, joten kunta toteuttaa saaristo-ohjelmaa kykyjensä mukaan osana muuta kunnan kehittämistoimintaa. Enonkoskella ei ole erillistä saaristopolitiikkaa, vaan lähtökohtana on se, että koko kuntaa hoidetaan ja kehitetään tasavertaisesti ja tasapuolisesti. Parhailaan on käynnissä kunnan saaristo-osaa koskettava ”Elävä Ihamaniemi”-kylähanke, jolla pyritään lisäämään alueen vetovoimaisuutta, mutta sitäkin ei kunnassa mielletä saaristopolitiikaksi. Valtakunnalliseen saaristopolitiikkaan Enonkoskella on hyvät yhteydet saaristoasiain neuvottelukunnan usean savonlinnalaisedustajan sekä pääsihteerin kautta.

Vaikuttavin saaristopolitiikan työkalu Enonkosken kannalta on saaristolisiä. Vaikkei saaristopolitiikka muuten näy konkreettisesti Enonkoskella, olisi kunnan edustajien mukaan liian kärjistettyä sanoa, ettei valtakunnantason toiminta näkyisi millään tapaa tai että saaristoliset olisivat yhtä kuin saaristopolitiikka. Enonkoski kuitenkin hyötyy kaikesta saariston yleisellä tasolla saamasta näkyvyydestä sekä kaikesta siitä, mitä saaristoasiain neuvottelukunta saa neuvoteltua kansallisella tasolla. Kaikki valtakunnan tason toiminta ei vain näy käytännön toimissa kuntatasolla niin herkästi kuin katsottaessa ylätasolta, joten mitään muuta yksioikoista hyötyä kuin saaristolisiä on vaikea osoittaa.

Saaristolisien merkitys

Enonkoski saa saaristolisiä noin 560 000 euroa, mikä on merkittävä, joskaan ei ratkaiseva, lisä kunnan taloudelle. Enonkoski on onnistunut taloudenhoidossaan hyvin eikä saaristolisen menetys ei kaataisi kuntaa. Ilman saaristolisiä Enonkosken tilinpäätös kuitenkin painuisi miinukselle ja kunta joutuisi sopeuttamaan, kun se nyt tekee niukasti positiivista tulosta. Kunnan itsenäisyyttä saaristolisen poistuminen ei kunnan edustajien arvioiden mukaan uhkaisi.

Saaristoliset, kuten muutkin valtionosuudet, ovat kuntien itsensä kohdennettavissa. Enonkoskella saaristolista ei kohdenneta erityisesti kunnan saaristo-osaan vaan raha menee koko kunnan yhteiseen kassaan palvelujen tuottamiseksi ja ylläpitämiseksi. Myös Enonkoskella saaristoalueiden asukkaat, kuten muillakin saaristoalueilla, toivovat, että saaristolista korvamerkittäisiin juuri saaristoalueiden palveluiden kehittämiseen, sillä heidän myös ”hankkivat” sen rahan. Toisaalta kunnan saaristo-osissa ei ole enää palveluita, joita ylläpitää. Saaristoalueiden koulut oli jo lakkautettu, kun Enonkoski nimettiin saaristokunnaksi.

Kunnan näkökulmasta entisen valtionosuussysteemin mukainen korvamerkintä ei ole järkevä malli, sillä korvamerkitty raha tarkoittaa samalla myös kontrolloitua rahaa. Valtiolta tuleva tarkka ohjeistus lisien kohdentamisesta ja sanktioiminen lisien väärin kohdentamisesta sitoisivat kunnan kädet ja lisäävät byrokratiaa. Vaarana olisi, että tehtäisiin huonoja investointeja, jotka eivät olisi lainkaan tarkoituksenmukaisia, vain siksi, että käytössä on korvamerkittyä rahaa. Lisäksi kunta-valtio-suhteessa mentäisiin korvamerkinnän myötä monta askelta taaksepäin.

Enonkosken kehittämisen kannalta tärkein hanke on siltayhteyden saaminen Hanhivirtaan. Varsinkin lossin takana Ihamaniemessä asuvilla on kova halu sillan saamiseksi ja liikenteen pullonkaulan poistamiseksi. Kunta on aktiivisesti ajanut sillan rakentamista kymmeniä vuosia, mutta hanke ei ole saanut valtionrahoitusta. Sillan rakentamisen myötä Enonkoski todennäköisesti menettäisi saaristokunta-asemansa, mutta se ei kunnan edustajia huoleta, sillä silta nähdään lisää tärkeämpänä.

Enonkosken ongelma on sama kuin muuallakin maaseudulla eli se, että ihmiset muuttavat työn perässä pois. Töitä ei kuitenkaan luoda saaristolisilla, vaan se vaatii muitakin, kuten liikenne- ja tietoliikenneyhteyksien parantamista. Kunnan edustajat ovat kuitenkin epäileväisiä sen suhteen, riittäisikö sekään kylien elävänä pitämiseen. Matkailussa kuitenkin nähdään paljon potentiaalia, jolla elinvoimaa saataisiin luotua Enonkoskellekin. Lisäksi kunnan edustajien toiveissa on, että saaristoasiain neuvottelukunnalla tai jollain muulla taholla olisi jaettavanaan hankerahaa, jolla voitaisiin rahoittaa kohdistetusti saaristoalueiden kehityshankkeita.

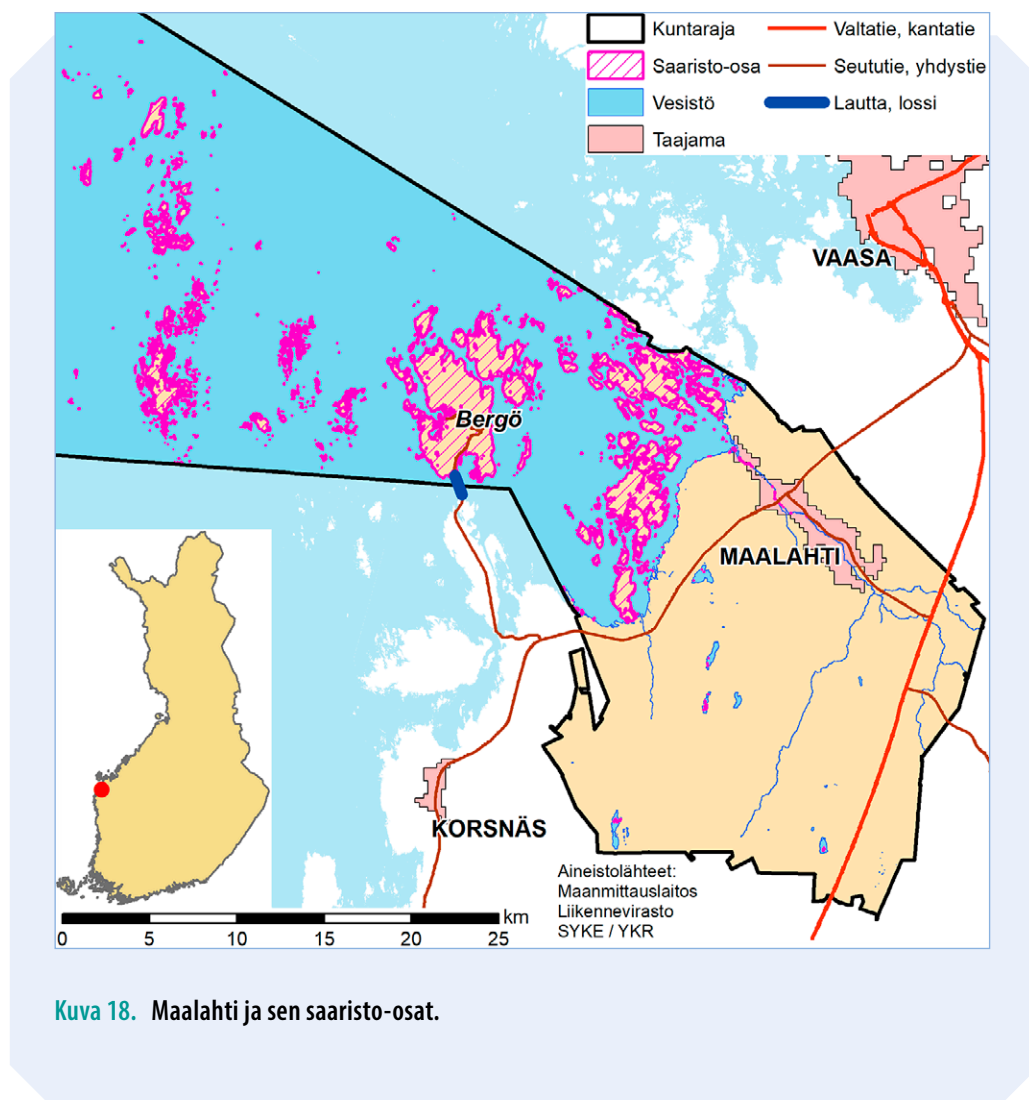
7.2.4 Maalahti

Taustaa

Maalahti on Pohjanmaan maakunnan ainut kunta, joka täyttää saaristolain mukaisen saaristokunnan määritelmät. Kunta on luokiteltu harvaan asutuksi maaseuduksi, kun taas muut Pohjanmaan kunnat on luokiteltu ydinmaaseuduksi. Mantereella kunnan asutus keskittyy Maalahden ja Petolahden jokisuistoille sekä Bergöhön, joka on kunnan suurin saari. Saarella on vakituisia asukkaita noin 480 ja sieltä on lossiyhteys mantereelle. Maalahden uloimmat asumattomat saaret ovat noin 40 kilometrin eräisyydellä mantereesta. Kunnan saaristoalue on hyvin rikkonainen, sillä rantaviivan pituus saaret mukaan lukien on suunnilleen tuhat kilometriä, mutta kiinteän yhteyden piirissä on ainoastaan noin viisi prosenttia kunnan rantaviivasta. Maalahden kunta on perustettu 1607 ja vuonna 1973 siihen liitettiin Bergön ja Petolahden kunnat.

Maalahden asukasmäärä vuonna 2017 oli 5 477 henkilöä, joista 85,5 prosenttia oli ruotsinkielisiä. Viimeksi kuluneiden kolmenkymmenen vuoden aikana kunnan asukasmäärä kasvoi aina 1990-luvulle saakka, ja se oli korkeimmillaan 1990-luvun alussa noin 5 900 henkilöä. Tällä vuosituhanella asukasluku on vuosittain hieman laskenut, johon on ollut muuttoliikkeellä suurempi vaikutus kuin luonnollisella väestökehityksellä. Tällä vuosikymmenellä vuosittainen asukasluvun muutos on ollut suhteellisen vähäistä. Maalahden ikärakenne on kehittynyt pienille maaseutukunnille tyypilliseen suuntaan viimeksi kuluneiden kahdenkymmenen vuoden aikana, eli yli 65-vuotiaiden suhteellinen osuus on kunnassa vuonna 2017 noussut noin 27 prosenttiin koko väestöstä.

Maalahden kehittymiseen on voimakkaasti vaikuttanut Vaasan läheisyys, jonka työssäkäyntialueeseen kunta kuuluu. Maalahden asukkaat suuntautuvat voimakkaasti Vaasan suuntaan työpaikkojen ja asiointiliikenteen osalta. Yhtenä kunnan kehittämiskohteena on ollut uusien asukkaiden houkutteleminen tarjoamalla saaristoympäristöön perustuvaa ”merenläheistä asumista”. Vaasasta onkin muuttanut Maalahdelle suhteellisen paljon uusia asukkaita, jotka ovat pitäneet kunnan elinvoimaisena niin talouden kuin myös ikärakenteen kehittymisen kannalta.



Kuva 18. Maalahti ja sen saaristo-osat.

Saariston kehittäminen Maalahdella

Varsinaisen asutun saaristoalueen Maalahden kunnassa muodostaa Bergön saari, jolla on tällä hetkellä noin 480 asukasta. Bergön saarelle ei ole kiinteää tieyhteyttä ja saari sai lossiyhteyden vuonna 1962. Tällä hetkellä ei ole suunnitelmassa rakentaa lossiyhteyden korvaavaa siltaa saarelle. Suhteellisen vireällä Bergön kylällä sijaitsevat peruspalvelut kuten kauppa, pankki, koulu, päiväkotiki sekä sivukirjasto. Saaren asukasluku on pysynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana suunnilleen samalla tasolla, vaikka koko Maalahden kunnan asukasluku on samaan aikaan lievästi laskenut. Bergön saarella on noin 50 työpaikkaa, joista suurin osa on sijoittunut palvelualalle. Bergön saaren työpaikkakehitys on muita saaristoalueita vastaava, eli luotsilaitoksen ja merivartioston työpaikat ovat merkittävästi vähentyneet. Saaren elinvoimaisuuden turvaamisen kannalta keskeisessä asemassa oli päätös rakentaa uusi koulurakennus sekä palvelukoti.

Maalahden kunnassa ei toteuteta varsinaista tietoista saaristopolitiikkaa osana kunnan kehittämistä. Saaristoa pidetään luonnollisena osana kunnan toimintaa ja kuntalaisten asuinympäristöä. Maalahdella ei ole erillistä saaristolautakuntaa tai muuta vastaavaa kunnallista organisaatiota, vaan saaristoalueisiin tai saariston kehittämiseen liittyviä kysymyksiä tuodaan esille kunnan lautakunnissa muiden asioiden ohella. Saariston kehittämiseen liittyvä puhunta kunnassa rinnastuu tiettyssä mielessä maaseutualueiden kehittämiskysymykseen. Kunnan strategiassa saaristoasuminen on nostettu nelikenttäanalyysissä vahvuutena esille nimenomaan vapaa-ajan ja virkistyksen sekä matkailun näkökulmasta. Elinympäristön ja kunnan elinvoiman kehittämisen kannalta strategiassa on visioksi nostettu Saaristo, ulappa, kasket ja kujat – elinvoimainen ympäristö -teema, johon liittyen konkreettisenä toimenpiteenä elinvoimaisuutta pyritään kehittämään tarkistamalla Bergön osayleiskaava. Kunnalla on suunnitelmissa aloittaa osayleiskaavan uudistaminen mahdollisesti kahden vuoden päästä, mutta hidastavaksi tekijäksi tässä prosessissa mainittiin kulttuuriympäristön vaaliminen, johon erityisesti ELY-keskus on kiinnittänyt huomiota. Bergön kylän rakennuskanta edustaa ns. perinteistä pohjanmaalaista kalastajakylää, jonka vanhimmat kerrostumat sijoittuvat 1800-luvun lopulle. Tämän vuoksi osayleiskaavan uudistaminen Bergön saarella on Maalahden kunnan muihin osiin nähden monipolvisempi toimenpide.

Maalahden kunnan alueella saaristoalueiden kehittämisessä on ollut aktiivinen vuonna 2002 perustettu Bergön saaritoimikunta (Bergö öråd). Sen tavoitteena on kylätoiminnan järjestäminen Bergön saarella sekä edistää Maalahden saaristoalueiden kehittämistä ja suojella saariston ympäristöarvoja. Tavoitteidensa toteuttamiseksi Bergön saaritoimikunta järjestää kokouksia, tapahtumia, tekee aloitteita kunnalle ja muille viranomaisille. Toimikunta voi myös sääntöjensä mukaisesti omistaa ja harjoittaa liiketoimintaa. Bergön saaritoimikunnan aloitteellisuus ja aktiivisuus konkretisoitui, kun keskustelu Maalahden kunnassa Bergön alakoulun tilanteesta kärjistyivät vuoden 2014 aikana siinä määrin, että saarella kerättiin nimiä aloitteeseen siirtymisestä Korsnäsin kuntaan. Homevaurioista kärsineen vanhan ala-asteen purkamisesta ja uuden rakentamisesta päästiin Bergön saaritoimikunnan ja Maalahden kunnan välillä kuitenkin sopimukseen. Kunta sitoutui rakentamaan uuden koulurakennuksen, jos Bergön saaritoimikunta rakentaa vastaavasti rakennuksen, johon kunnan asumisyksikkö voi sijoittautua.

Bergön saaritoimikunta toimii myös aktiivisesti hanketoteuttajana saariston kehittämisessä. Tällä hetkellä neuvosto toteuttaa Leader-rahoitteista Bergö 2020 -hanketta, jonka tavoitteena on luoda matkailualalle paremmat kasvuedellytykset Bergön saarella. Hanketta toteutetaan vuorovaikutteisesti paikallisen yhteisön kanssa ja matkailun edistämässä huomioidaan huolellisesti saaren ainutlaatuiset luontoarvot. Bergön saaritoimikunta on myös yhteistyössä Vaasan kaupunkiseudun kehitysyrityksen VASEK:n kanssa, jonka edustaja vieraillee saarella kahdesti vuodessa.

Maalahden kunnan saaristoalueiden ja erityisesti Bergön saaren kehittäminen on varsin aktiivista. Kunnassa ei kuitenkaan ole ryhdytty rakentamaan kunnan omaa saaristopolitiikkaa, vaan saaristoalueita ja Bergön saarta erityisesti kehitetään osana kunnan kokonaiskehittämistä. Kuntaan ei ole laadittu erillistä saariston kehittämissuunnitelmaa. Tämä on ollut kunnan tietoinen valinta, joka ei kuitenkaan poista siihen kohdistettua kritiikkiä tai pohdintaa. Kunnassa näyttäisi tällä hetkellä olevan seesteinen vaihe saaristopoliittisessa keskustelussa, koska kiivain vaihe Bergön uuden koulun ja palvelukodin rakentamisesta on ohitse.

Saaristopolitiikan vaikutukset

Maalahdella ei suoranaisesti tunnisteta valtakunnallisen saaristopolitiikan painotuksia ja tavoitteita kunnan kehittämisen suhteen. Saaristo-ohjelmassa mainitut kehittämiskokonaisuudet ovat sinänsä tunnistettavissa yhteneväisiksi kunnan kehittämistavoitteiden ja toteutettujen saariston kehittämistoimenpiteiden kanssa, mutta valtakunnallisella saaristopolitiikalla ei ole näkyvää asemaa Maalahdella. Ainoastaan saaristolaiset ovat asiakokonaisuus, josta valtakunnalliseen saaristopolitiikkaan liittyen kunnassa keskustellaan.

Saaristolaiset ovat joka tapauksessa Maalahden kuntatalouden kestävyyskannalta keskeisessä asemassa. Kunta saa saaristolaisia noin 2,1 miljoonaa euroa, joka on noin kaksi prosenttiosuutta kunnan veroproosentista. Saaristolaisia voidaan Maalahden kuntatalouden kannalta pitää ratkaisevana, sillä ilman saaristolaisia kunnan talous olisi esimerkiksi vuonna 2017 ollut selvästi alijäämäinen. Valtionosuuksien kohdalla kunnilla on itsenäisyys päättää niiden kohdentamisesta kunnan kokonaistaloudessa. Maalahden saaristoalueet ja Bergön saari eivät ole erityisessä asemassa kuntataloudessa, vaikka niiden erityisaseman perusteella kunta saaristolaisia saakin.

Maalahden kuntataloudessa lähestymistapa on kunnan saaristopolitiikkaa vastaava, eli varsinaista erikoisasemaa ei kunnan saaristoalueilla tässä suhteessa ole. Kunnassa haluttaisiin kuitenkin lisätä saaristolaisen läpinäkyvyyttä kuntataloudessa, mutta varsinaista keskustelua tästä ei ole kuntapolitiikassa käyty, koska siihen kytkeytyy tunteisiin liittyviä kysymyksiä. Tässä yhteydessä keskustelu ei nivoudu saaristolaisen määrään kunnassa vaan lähinnä saaristolaisen läpinäkyvyyteen kuntataloudessa. Saaristoalueiden asukkaat ovat tietoisia saaristolaisen määrästä ja sen vuoksi haluaisivat lisätä sen läpinäkyvyyttä kuntataloudessa sekä korvamerkitä saaristolaisen käyttöä saaristoalueille. Kunnan näkökanta on tämän suhteen kuitenkin yksiselitteinen, eikä tällä hetkellä ole suunnitteilla tai edes poliittisen keskustelun alla saaristolaisen läpinäkyvyyden lisäämistä. Periaatteena on kehittää kunnan saaristoalueita tasapuolisesti kunnan muihin alueisiin nähden.

Ympäristökysymykset muodostavat Maalahdella kansalliseen saaristopolitiikkaan liittyvän kipukohdan. Ympäristökysymysten katsotaan saaneen suhteettoman paljon painoarvoa saaristoon liittyvissä kysymyksissä. Valtion työpaikkojen määrä on myös Maalahden kunnan saaristoalueilla vähentynyt huomattavasti ja tilalle on tullut (tai jäljelle jääneet) lähinnä ympäristöhallinnon työpaikkoja. Ympäristöhallinnon ei kuitenkaan yleisesti katsota tuovan var-

sinaista lisäarvoa saariston kehittämiseen, vaan sen väitetään asettavan pääasiassa rajoituksia perinteisille elinkeinoille, kuten esimerkiksi kalastukselle. Siksi valtakunnallisen saaristopoliitiikan tulisi ottaa ympäristöasiat huomioon saaristo-ohjelman tavoitteissa myös paikallisten asukkaiden näkökulmasta. Nyt ympäristöön liittyvissä kysymyksissä korostuvat ympäristöministeriön näkemykset paikallisia käsityksiä vahvemmin. Paikallisesta näkökulmasta ympäristöön liittyvät säännökset eivät saisi olla ainoastaan rajoittavia vaan myös mahdollistavia.

Jos tarkastellaan yleisemmin valtakunnallisen saaristopoliitiikan merkitystä ja vaikuttavuutta Maalahden kunnalle, on selvää, että saaristolaisilla on ollut kiistaton vaikutus esimerkiksi uuden koulurakennuksen rakentamiseen Bergön saarelle. Saaristolaki on periaatteessa turvannut Bergön saaren ja muiden saaristoalueiden kehittämisen Maalahden kunnassa. Toisaalta voidaan todeta paikallista näkökulmaa painottaen, että kuntakohtainen saaristopoliittikka ei Maalahden kunnassa ole välttämätöntä, koska Bergön saari on edelleen suhteellisen elinvoimainen ja koska siellä toimii aktiivinen saaritoimikunta.

7.3 Saaristopoliittikka ja maakuntaudistus

Maakuntaudistus koskettaa keskeisellä tavalla saaristokuntia ja saaristo-osakuntia. Saaristo-ohjelmassa 2017–2020 on tavoitteeksi asetettu, että maakuntaudistuksessa palvelujen saatavuus sekä kieliolot otetaan huomioon maakuntien toiminnassa. Tästä lähtökohdasta saaristolakia on muiden lakien ohella muutettava siten, että saaristopoliittiset velvoitteet koskevat soveltuvin osin myös uusien maakuntien toimintaa. Saaristoalueiden tasapainoisen huomioimisen kannalta tärkeässä asemassa on saaristo-ohjelmassa esitetty tavoite uusien maakuntien toimielinten jäsenten valitsemisesta siten, että maakunnan erilaisten alueiden riittävä alueellinen edustus turvataan.

Hallituksen esitys (HE 14/2018 vp) maakuntaudistuksen täytäntöönpanosta edellyttää saaristoalueiden erityispiirteiden huomioimisen useilla tavoilla. Monet niistä liittyvät saaristoliikenteen suunnitteluun ja järjestämiseen, jotka jo nyt ovat näkyvin osa saaristoalueiden elinolosuhteita koskevaa sääntelyä. Hallituksen esityksessä (HE 35/2018 vp) vastuu aluekehitystoimista ja kasvupalveluiden kehittämisestä on pääsääntöisesti maakunnilla sekä kunnilla niiden yhteistyöjärjestelyjen kattamilla alueilla. Maakunta toimii uutena pääasiallisena aluekehittämisviranomaisena ja tekee tehtävissään yhteistyötä kuntien kanssa. Lakiesityksen mukaisesti aluekehitysvastuullisen toimijan on otettava huomioon erilaiset aluetyypit, joiksi lakiesityksessä on erikseen mainittu maaseutu, saaristo ja kaupungit.

Arvioinnin asiantuntijahaastatteluissa kysymys maakuntaudistuksen suhteesta saaristopoliittikkaan herätti erilaisia näkemyksiä. Lähtökohtaisesti saaristoalueiden huomioimisen katsottiin olevan rahoituskysymys, vaikka lakiesityksessä ei olla poistamassa saaristolaisia nykyi-

seen lainsäädäntöön nähden. Tässä yhteydessä huomio kiinnittyi myös sote-uudistukseen nimenomaan palveluiden sijaintirakenteen kannalta tarkasteltuna. Vaarana pidettiin saaristo-olosuhteiden jäämistä vähemmälle huomiolle, koska päätösvalta siirtyy palvelurakenteen muodostamisesta alueelliselle tasolle. Tällöin ei kyetä riittävästi kiinnittämään huomiota paikallisiin erityispiirteisiin palvelurakenteen sijoittamisen näkökulmasta. Toisaalta haastatteluissa pidettiin myös mahdollisena, että saaristoalueiden erityispiirteet saavat entistä enemmän huomiota, koska maakuntauudistuksen jälkeen voidaan alueellisia erityispiirteitä tarkastella laajemmasta näkökulmasta. Lisäksi saaristolaisien kohdistaminen maakuntatasolle voisi kannustaa seuraamaan niiden käyttöä ja jakautumista alueellisesti.

Maakuntauudistuksesta keskusteltaessa esille nousi myös se, että varsinaisia suuria muutoksia ei valtionosuusjärjestelmän peruskriteeristöön olla tekemässä. Tällöin saaristolaiset säilyisivät ennallaan eli maakuntien tulevaisuudessa saama saaristolais vastaisi nykytasoa. Tämä tarkoittaisi myös sitä, että maakuntien tulevaisuudessa saama saaristolais olisi nykytapaan yleiskatteellista ilman erityistä korvamerkintää saaristoalueille. Käytännössä saaristolaisien maksun valtionosuusjärjestelmässä ei tule muita merkittäviä muutoksia kuin maksujen saaja.

Kokonaisuutena haastatellut eivät pidä maakuntauudistusta ja siihen liittyvää, aluekehitystoimia ja kasvupalveluiden järjestämistä koskevaa vastuunjako kielteisenä saaristoalueiden kannalta. Kokonaisuutena maakuntien otteen vahvistumiseen saaristoalueiden kehittämistyössä suhtaudutaan myönteisesti. Myös saaristopolitiikan näkyvyyden ennakoidaan lisääntyvän maakuntien painoarvon kasvaessa. Lisäksi saaristopolitiikan painoarvo valtion suuntaan voi lisääntyä, kun maakunta voi toimia saaristoalueiden puolestapuhujana ministeriöiden suuntaan. Vahvistuva aluekytkentä voi myös vahvistaa kansallisen saaristopolitiikan vaikutusvaltaa muiden politiikoiden ja myös esimerkiksi rakennerahastojen suuntaan.

Uusien maakuntien haasteena on saariston asukkaiden sitouttaminen maakunnalliseen kehittämiseen esimerkiksi lauta- tai toimikuntien välityksellä. Maakuntauudistuksen katsotaan avaavan kuitenkin myös uusia mahdollisuuksia saaristokuntien kannalta, koska maakuntatasolla voidaan tehdä toimivampia ja vaikuttavampia ratkaisuja esimerkiksi elinkeinojen kehittämisen näkökulmasta. Tosin eri maakunnissa saaristoalueet otetaan huomioon vaihtelevasti. Esimerkiksi Varsinais-Suomessa, Uudellamaalla, Pohjamaalla ja Etelä-Karjalassa saaristoalueiden kehittäminen kuuluu maakunnallisiin prioriteetteihin. Niitäkin koskevana yleisenä haasteena jotkut haastatellut pitävät sitä, että maakunnissa ei aina ole osattu tehdä eroa maaseudun ja saariston kehittämisen välillä.

Saaristopolitiikan selvänä tavoitteena maakuntauudistuksen suhteen on ollut, että saaristolain sisältöön ei tulisi muutoksia, vaan sen velvoitteiden tulisi koskea myös uusia maakuntia. Maakuntauudistus kuitenkin muuttaa saaristopolitiikkaan kuuluvaa edunvalvontaa siten, että huomiota täytyy kiinnittää kuntien ja ministeriöiden lisäksi myös maakuntiin. Maakuntauudistuksen toteutuessa varsinkin saaristoliikenteen suunnittelua ja järjestämistä koskevat maakunnalliset ratkaisut nousevat saaristopolitiikan edunvalvonnan keskiöön.

8 Saaristopolitiikan asemoituminen

8.1 Saaristo hallitusohjelmissa ja aluekehitysstrategioissa

Tarkasteltaessa saaristopolitiikan sovittamista alue- ja kuntakehittämistä koskevaan politiikkakokonaisuuteen kiinnitetään seuraavassa huomiota siihen, miten saaristoa käsitellään hallitusohjelmissa ja eräissä aluekehittämistä koskevissa asiakirjoissa. Hallitusohjelmien osalta tarkastelu on rajattu koskemaan ajanjaksoa, joka ulottuu Mauno Koiviston II hallituksen ohjelmasta vuodelta 1979 Juha Sipilän hallituksen ohjelmaan, jonka neljäs toteutusvuosi on meneillään käsillä olevan raportin laatimisen ajankohtana. Muiden aluekehittämistä koskevien asiakirjojen osalta tarkastelu on rajatumpi – tarkasteluun on valittu otos eri hallinnonalojen aluekehitysstrategioita aikakaudelta, jolloin vuonna 2003 voimaan astuneen aluekehityslain myötä ohjelmallinen kehittämistyö vakiintui aluekehittämisen päämenetelmäksi.

8.1.1 Saaristopolitiikan huomioiminen hallitusohjelmissa

Konkreettinen osoitus saaristopolitiikan vaikuttavuudesta on saaristopolitiikan huomioiminen hallitusohjelmissa. 1970- ja 1980-lukujen taitteessa Suomessa oli pääministeri Mauno Koiviston II hallitus, jonka jälkeen maamme ylin toimeenpanovalta on ollut 13 eri hallituksen käsissä. Koiviston II hallituksen toukokuussa 1979 julkaisemassa ohjelmassa tuotiin esille suunnitelma, jolla on ollut saaristopolitiikan kannalta kauaskantoisia vaikutuksia. Hallitusohjelman aluepolitiikkaa koskevaan lukuun kirjattiin yhdeksi aluepoliittisten toimenpiteiden tehostamiskeinoksi päätös antaa esitys saaristolaiksi. Sen rinnalla suunnitelmana oli muun muassa valmistella esitykset aluepoliittiseksi lainsäädännöksi 1980-lukua varten ja ottaa tässä valmistelussa huomioon kehitysaluevyöhykejako ja tasapainoinen koko maan työllisyydenhoito.

Koiviston II hallituksen työtä jatkoi Kalevi Sorsan III hallitus, jonka ohjelma on päivätty helmikuulle 1982. Vaikka Sorsan III hallituksen ohjelmassa ei omaa aluepolitiikkaa käsittelevää lukua olekaan, otti hallitus yhdeksi erityisen huomionsa kohteeksi edellisen hallituksen valmisteleman aluepoliittisen lainsäädännön ja saaristolain toteuttamisen. Tämä hallitus-

ohjelman kirjaus on tehty talous- ja työllisyyspolitiikkaa koskevan luvun työllistämisen- ja koulutustoimenpiteitä käsittelevässä osuudessa, jossa päätavoitteena on alueellisten työttömyserojen supistaminen. Aluepoliittisen lainsäädännön ja saaristolain toteuttamisen ohella erityishuomion kohteena siinä ovat maa- ja metsätalouden ja sen sivuelinkeinojen kehittäminen sekä kotimaisten energiavarojen käyttöönotto. Lisäksi samassa yhteydessä tuodaan esille suunnitelma kehitysalueiden tuotantotoiminnan tukemisen myöntövaltuuksien lisäämisestä sekä investointi- ja käynnistysavustushakemusten käsittelyn nopeuttamisesta.

Sorsan III hallitus jäi runsaan vuoden kestäneellä kaudellaan suhteellisen lyhytikäiseksi, kun se kaatui hallituskriisin seurauksena. Heti tämän jälkeen muodostettiin Sorsan IV hallitus (nimitetty myös Sorsan IIIb -hallitukseksi), joka istui täydet neljä vuotta. Sen hallitusohjelmassa ei ole suoranaisia viittauksia saaristoon tai saaristolakiin. Ohjelmassa on edellisen hallitusohjelman mukainen viittaus alueellisten työttömyserojen supistamiseen, mutta tällä kertaa siihen liittyen huomio kohdistui työpaikkakokeiluun maaseudulla, työvoimapaalveluihin, koulutukseen ja erityistukeen yrittäjäksi ryhtyvälle työttömälle. Myös seuraavaksi valtaan tullut ja koko vaalikauden istunut Harri Holkerin hallitus jätti ohjelmastaan pois saaristoa koskevat viittaukset.

Huhtikuussa 1991 julkaistussa Esko Ahon hallituksen ohjelmassa sen sijaan on parikin viittausta saaristokysymyksiin. Suoraan ilmaistuna saaristoa käsitellään hallitusohjelman maaseutua koskevassa luvussa. Siinä ensinnäkin todetaan, että saariston kehittämistyötä jatketaan, ja heti perään kerrotaan selvitettävän saaristolain uudistamistarpeet. Ahon hallituksen aluepolitiikkaa käsittelevässä ohjelmaluvussa ei saaristopolitiikkaa suoranaisesti koskevia viittauksia ole. Käsillä olleeseen aluepoliittisen lainsäädännön uudistukseen liittyen, aluepolitiikan vaikuttavuutta suunnitellaan kuitenkin lisättävän muun muassa kohdistamalla tukitoimenpiteet entistä valikoivampina ja tehokkaampina vaikeimmille alueille, jollaisina saaristoalueitakin voitaneen pitää.

Ahon hallituksen jälkeen valtaan tulleen Paavo Lipposen I hallituksen ohjelma on Holkerin hallitusohjelman tapaan sellainen, ettei siitä löydy suoria viittauksia saaristoon. Suomen liityttyä Euroopan unioniin vuoden 1995 alussa saman vuoden huhtikuussa kautensa aloittaneen Lipposen hallituksen ohjelmaa sävyttävät EU-jäsenyyden tuomat painotukset. Vaikka Lipposen I hallituksen ohjelmassa on oma lukunsa aluehallinnolle ja aluepolitiikalle, myös siitä puuttuvat saaristopoliittiset painotukset. Keskeisenä tavoitteena on luoda uudenlainen "selväpiirteinen" aluehallinto, joka ottaa huomioon alueiden omaleimaisuuden. Aluepolitiikan lohkoista esiin nostetaan kaupunkipolitiikka ja maaseutupolitiikka, jotka ohjelman mukaan muodostavat hallituksen politiikassa kokonaisuuden, jossa "tavoitteena on sosiaalirakenteiltaan tasapainoisten nykyaikaisten kaupunkiyhdyskuntien ja elinvoimaisen, monipuolistuvan maaseudun kehittäminen".

Paavo Lipposen huhtikuussa 1999 toimintansa aloittaneen II hallituksen ohjelma tuo saariston näkyviin kuntapolitiikan osiossa valtiosuusjärjestelmän tarkistamista koskevassa tehtäväkuvauksessaan. Sen mukaan järjestelmää tarkistettaessa tulee ottaa huomioon porrastustekijöitä kuten haja-asutus, saaristo- ja kieliolosuhteet. Aiempiin hallitusohjelmiin verrattuna laajemmassa aluepolitiikkaa käsittelevässä luvussa saaristoasiat eivät suoranaisesti nouse näkyviin, mutta esimerkiksi lukuun kirjatulla peruspalvelujen riittävän saatavuuden ja tason turvaamisella maan kaikkiin osiin ja pyrkimyksellä poistaa etätyön esteitä ja edistää aktiivisesti sen mahdollisuuksia on saaristopoliittinenkin ulottuvuus.

Lipposen hallitusten jälkeen vuorossa oli neljä keskustavetoista hallitusta, joista Anneli Jäätteenmäen kausi jäi huomattavan lyhyeksi. Huhtikuussa 2003 aloittaneen Jäätteenmäen hallituksen ohjelmassa todetaan, että aluepolitiikassa huomioidaan saariston erityisolosuhteet. Sisällöltään ja sanamuodoiltaan hyvin pitkälle samalla ohjelmalla kesäkuussa 2003 jatkaneen Matti Vanhasen I hallitus toteaa ohjelmassaan samalla tavoin saariston erityisolosuhteiden huomioimisen. Aluepolitiikkaa koskevissa ohjelmakohdissa molemmissa hallitusohjelmissä luvataan myös turvata aluekehitys huolehtimalla liikenneväylien ja liikenneyhteyksien ylläpidosta sekä nopeiden ja kohtuuhintaisten tietoliikenneyhteyksien saatavuudesta koko maassa.

Matti Vanhasen II hallituksen huhtikuussa 2007 julkaisemassa ohjelmassa saaristo nostetaan esille valtiosuusjärjestelmän uudistamista koskevassa tekstissä. Siinä otetaan huomioon kuntien erilaiset olosuhte- ja palvelutarvetekijät sekä luvataan erikseen ratkaista poikkeuksellisen harvan asutuksen ja saaristoisuuden aiheuttamat ongelmat. Tässä hallitusohjelmassa myös saaristoliikenne mainitaan erikseen liikenne- ja viestintäpolitiikkaa käsittelevässä luvussa ympäristöä ja joukkoliikennettä koskevan tekstin yhteydessä. Siinä luvataan turvata saaristoliikenteen lauttojen ja yhteysalusten palvelut vähintään sen hetkiselällä tasolla.

Vaalikauden viimeisenä vuotena keskustan puheenjohtajuudesta luopuneen Matti Vanhasen tilalle nousseen ja pääministerin paikan perineen Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta saaristoviittaukset jäivät kokonaan pois. Päivälleen vuoden toiminut ja lähes edellisen hallituksen ministerikokoonpanon mukainen Kiviniemen hallitus kuitenkin jatkoi Matti Vanhasen II hallituksen, hallitusohjelman ja vaalikauden puolivälin politiikkariihen päätösten toteuttamista. Tuohon politiikkariiheeseen liittyvässä kannanotossa hallitus patisteli valtiosuus uudistusta valmistelevaa työryhmää sisällyttämään esitykseensä hallitusohjelman mukaisesti poikkeuksellisen harvan asutuksen ja saaristoisuuden aiheuttamien ongelmien ratkaisuja.

Seuraavaksi pääministerin saappaisiin astuneen Jyrki Kataisen kesäkuulle 2011 päivätyssä hallitusohjelmassa on suoria saaristoviittauksia liikennepolitiikan, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja palvelujen tuottamisen sekä kuntapolitiikan ja hallinnon kehittämisen kokonaisuuksissa. Kataisen hallitusohjelman liikennepolitiikkaa käsittelevässä osios-

sa luvataan turvata saaristoliikenteen palvelutaso. Sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden että kunta- ja palvelurakenteen uudistamisessa puolestaan otetaan huomioon alueiden erilaisuus, kuten kasvukeskusten erityispiirteet, harva asutus, pitkät etäisyydet, saaristoisuus ja kielelliset olosuhteet. Kataisen hallituksen ohjelmassa aluepolitiikkaa käsitellään osana Eurooppa-politiikkaa, eikä siinä erikseen ole kirjattu saaristoalueita koskevia pyrkimyksiä.

Hallitus toimi vaalikauden 2011–2015 viimeisen vuoden ajan Alexander Stubbin vetämänä pääministeripuolue Kokoomuksen puheenjohtajavaihdoksen seurauksena. Stubbin hallituksen ohjelmassa ei ole saaristoviittauksia, mutta Kataisen hallituksen ohjelma ja sen tavoitteet olivat sen toimintakaudella edelleen voimassa.

Myös tällä vaalikaudella vallassa olevan Juha Sipilän hallituksen ohjelmasta suoranaiset viittaukset saaristoon puuttuvat. Saaristoasiain neuvottelukunta on kuitenkin löytänyt Sipilän hallituksen kärkihankkeista väylän saaristopolitiikan toteutukselle. Neuvottelukunta tuo toimintasuunnitelmassaan vuodelle 2018 esille pyrkimyksensä tukea hallituksen kärkihankkeiden edistämistä saariston osalta. Tämän se on suunnitellut tekevänsä kehittämällä vesistöihin, metsiin ja peltoihin perustuvaa biotaloutta, saaristo- ja vesistömatkailua ja elämyselinkeinoja, muuta yrittäjyyttä, vapaa-ajan asumisen kehittymistä kakkos- ja ykkösasumiseksi, sähköisten digipalvelujen ja liikkuvien palvelujen tarjontaa ja käyttöä saarten kehittämisessä sekä tonttitarjontaa saarilla. Myös kierto- ja jakamistalouden näkökulmaa saaristoasiain neuvottelukunta toteaa pitävänsä mukana kaikessa kehittämistoiminnassa.

8.1.2 Saaristopolitiikka eri hallinnonalojen aluekehitysstrategioissa

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa aluekehittämisen kokonaisuuden koordinoinnista kansallisella tasolla. Vanhasen II hallituksen kaudella lokakuussa 2008 työ- ja elinkeinoministeriön asettaman ministeriöiden, alueiden ja etujärjestöjen edustajista koostuvan työryhmän valmisteleva Suomen aluekehittämisstrategia 2020 julkaistiin toukokuussa 2010. Se sisältää ehdotuksen alueiden kehittämisen peruslinjauksista ja toteuttamispolitiikasta vuoteen 2020 sekä varautumisesta EU:n rakennerahastokautteen vuoden 2013 jälkeen. Strategia sisältää runsaasti viittauksia saaristoon:

- Aluekehitysvisiossa 2020 alue- ja yhdyskuntarakenteeseen ja saavutettavuuteen liittyen todetaan, että kattava ja kehittynyt viestinnän infrastruktuuri sekä paikalliset energia-, vesi- ja jätehuoltoratkaisut tukevat elinvoimaista taajama- ja kyläverkostoa maaseudulla ja saaristossa.
- Alueiden elinkeinorakennetta koskevassa osiossa todetaan, että maaseudun ja saaristoalueiden palvelujen tuottamiseen, tarjoamiseen ja saavutettavuuteen on kehitetty eri tilanteisiin sovitettuja ja räätälöityjä toimintamalleja ja palvelun tuottamisessa käytetään innovatiivisesti hyväksi julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin keskinäistä yhteistyötä.

- Alueiden rooli kansantaloudessa -kohdassa tuodaan esille, että maaseudun ja saaristoalueiden tarjoamaa tilaa ja hyvää ympäristöä elää ja harjoittaa monipuolista elinkeinotoimintaa hyödynnetään koko Suomen voimavarana. Samassa yhteydessä todetaan Etelä- ja Länsi-Suomen saariston merkityksen kasvavan edelleen alueen matkailun ja virkistystyön kansainvälisenä vetovoimatekijänä.

Strategiaa tukevassa taustamuistiossa käsitellään muun muassa aluekehitykseen vaikuttavia megatrendejä ja muita aluekehitykseen vaikuttavia trendejä. Aluekehitykseen vaikuttavissa megatrendeissa saaristoviittaukset liittyvät globalisaatioon, talouskriisiin, ilmastonmuutokseen, ikääntymiseen ja työllisyyden kehitykseen sekä saavutettavuuteen:

- Globalisaation uhka saaristolle tunnistetaan: ”Suurimmat haasteet globalisaatio asettaa pienille, yksipuolisen elinkeinorakenteen seutukunnille ja syrjäisille maaseutu- ja saaristoalueille, joiden osaamis- ja elinkeinorakenteen kehitystä ja verkottumista tulee tukea.” Syrjäisten maaseutu- ja saaristoalueiden todetaan tarvitsevan kilpailukykyisempiä keskusseutuja enemmän ponnisteluja osaamis- ja elinkeinorakenteen monipuolistamiseksi ja verkottumiseksi muiden alueiden kanssa. Myöskään keskittymiskehitystä ei ajatella juuri voitavan pysäyttää, mutta sen voimakkuutta ja suuntaa todetaan voitavan ohjata muun muassa edistämällä maaseutu- ja saaristoalueiden monipuolista kehitystä.
- Talouskriisin vaikutuksissa aluekehitykseen nähdään muun muassa että useilla syrjäisillä maaseutu- ja saaristoalueilla väestö- ja työvoimaresurssit vähenevät ikääntymisen ja osin myös talouskriisin myötä niin paljon, että niiden mahdollisuudet kilpailla työvoimasta ja yrityksistä heikkenevät oleellisesti talouskriisin jälkeen. Aiemman kehityskulun pohjalta kerrotaan näyttävän siltä, että näitä kriisiytyviä maaseutu- ja saaristoalueita löytyy erityisesti niistä seutukunnista, jotka jo edellisen laman aikana jäivät matalan kasvun uralle ja joiden työllisten määrä on jatkuvasti vähentynyt.
- Ilmastonmuutos ja energian saatavuus -otsikon alla todetaan, että maaseutu- ja saaristoalueilla on ilmastonmuutoksen hillitsemisessä oma roolinsa, joka perustuu pitkälti energiantuotantoon.
- Ikääntymiseen ja työllisyyden kehitykseen liittyen todetaan, että väestön ikääntyminen, nuorten ikäluokkien pieneneminen ja työvoiman määrän väheneminen ovat keskeisiä työvoiman saatavuuteen sekä alueiden kilpailukykyyn ja elinvoimaisuuteen vaikuttavia tekijöitä, jotka koskevat koko maata mutta erityisesti syrjäisiä maaseutu- ja saaristoalueita, joiden väestö on jo nyt ikääntynyttä ja joiden nuorten ikäluokkien osuus väestöstä on alhainen.

- Saavutettavuutta koskien todetaan, että maaseudulla ja saaristossa liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelut turvataan.

Muiden aluekehitykseen vaikuttavien trendien kohdalla yritystoimintaan ja elinkeinorakenteeseen liittyen todetaan, että matkailuelinkeinon merkitys korostuu paikallisesti erityisesti saaristossa ja Pohjois- ja Itä-Suomessa. Saaristomatkatilaukset nimetään myös yhdeksi keskeiseksi maaseudun yritysten perinteisemmäksi toimialaksi. Hyvinvointi- ja hoivapalvelujen kohdalla tunnistetaan saaristoympäristön tarjoama potentiaali esimerkiksi kuntoutuksessa, ikääntyneiden ihmisten hoidossa sekä lasten ja nuorten oppimisympäristönä. Strategiaan sisältyvän taustamuistion muita aluekehitykseen vaikuttavia trendejä kuvavassa osiossa on lisäksi oma alalukunsa elinvoimaisesta maaseudusta ja saaristosta. Siinä on monelta osin rinnastettu maaseutu ja saaristoalueet. Luvussa kuvataan näitä alueita koskevaa tilannetta ja tuodaan monipuolisesti esiin niiden tarjoamia mahdollisuuksia. Myös Keskittynyt aluerakenne ja hajautuva yhdyskuntarakenne -luvussa on useita mainintoja saaristoalueista.

Edellisen vaalikauden tavoitepäätöksessä ”Valtakunnalliset alueiden kehittämistavoitteet 2011–2015 – Taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävä Suomi” on yhtenä läpileikkaavana teemana alueellisten erityispiirteiden kunnioittaminen. Päätöksen linjauksissa otetaan huomioon kaupunkien, maaseudun ja saaristoalueiden erilaiset kehittämistarpeet ja niihin perustuvat erilaiset kehittämissälinjat. Päätöksessä todetaan, että saaristo- ja vesistöalueiden kehittämisessä korostetaan saariston vetovoimaa ympärivuotisessa ja osa-aikaisessa asumisessa sekä matkailussa ja muussa virkistyskäytössä. Saaristopolitiikalla kerrotaan vähennettävän meren ja vesistöjen rikkoman rakenteen aiheuttamia haittoja ja lisäkustannuksia elinkeinoelämälle ja saaristoyhdyskunnille. Siinä otetaan huomioon saariston kulttuuri-, virkistys-, luonto- ja ympäristöarvot.

Tavoitepäätökseen sisältyvän elinkeinorakenteen uudistamis- ja monipuolistamistavoitteen yhteydessä nostetaan esiin huomio, että saaristossa sekä syrjäisillä ja harvaan asutuilla alueilla on paljon elinkeinopoliittista potentiaalia, erityisesti matkailussa sekä kulttuuri- ja liikuntapalvelujen kehittämisessä. Elinkeinojen kehittämisen todetaan näillä alueilla edellyttävän, että mahdollisuudet elinkeinojen harjoittamiseen kuten asumiseen, liikkumiseen, nopeiden tietoliikenneyhteyksien käyttöön sekä peruspalvelujen saantiin ovat kunnossa. Myös silloista vahvoin peruskuntiin pohjautuvaa kuntauudistusta käsittelevässä tavoitepäätöksen kohdassa huomioidaan saaristot. Kuntauudistuksessa kerrotaan otettavan huomioon alueiden erilaisuus ja yhtenä erityispiirteenä saaristoisuus, kun tähtäimessä on tarkoituksenmukainen kunta- ja palvelurakenne. Lisäksi tavoitepäätöksen yhtenä tavoitteena todetaan olevan maaseudun ja saariston elinvoimaisuuden kehittäminen.

”Aluekehittämispäätös 2016–2019 – Alueiden kilpailukyky ja ihmisten sujuva arki” on tuorein ja ajantasaisin työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimaa aluekehitystä koskeva pää-

tös. Säädöspohjan aluekehittämispäätöksen sisällölle muodostavat laki alueiden kehittämisestä (7/2014) ja valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisestä (356/2014). Vuosille 2016–2019 kohdistetun aluekehittämispäätöksen painopisteet on kiteytetty kolmeen linjaukseen:

- Uudistumisella kasvua
- Elinvoimaa alueiden verkostoitumisesta
- Hyvinvointia kumppanuuksilla

Painopisteessä ”Elinvoimaa alueiden verkostoitumisesta” todetaan vuoden 2025 visiona muun muassa, että Suomen aluerakenne on monikeskuksinen ja verkottunut sekä toimiin liikenne- ja tietoliikenneyhteyksiin perustuva vuorovaikutteinen kokonaisuus ja että alueiden tasapainoinen kehittäminen mahdollistaa useiden eri puolilla maata sijaitsevien vahvojen kaupunkiseutujen ja maaseutualueiden elinvoimaisuuden. Verkottuviin elinvoimaisiin alueisiin liittyen tunnistetaan monikeskuksisen aluerakenteen rinnalla keskusten ulkopuolisten alueiden vahvuudet. Maaseutu- ja saaristoalueiden kehitystä ja niiden omiin vahvuuksiin perustuvaa elinkeinotoimintaa todetaan tuettavan niiden edellyttämin tavoin. Kaupunki-, maaseutu- ja saaristopolitiikalla hyödynnetään eri alueiden vahvuuksia ja tuetaan osaltaan Suomen kasvu- ja innovaatiopolitiikan tavoitteita. Lisäksi politiikkalohkojen yhteensovittamista ja kokonaistarkastelua jatketaan ja entisestään lisätään yhteistyötä. Myös harvaan asuttujen alueiden erityiskysymykset arvioidaan politiikkatoimia valmisteltaessa.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän toimiessa työ- ja elinkeinoministeriöstä käsin se laati vuosille 2014–2020 Mahdollisuuksien maaseutu – maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman. Siinä on määritelty yhteensä 63 toimenpidettä, joista keskeisimmiksi ja ohjelman valmistumisen aikaan akuuteimmiksi on nostettu kymmenen. Niistä yhdessä tuodaan esille myös saaristopolitiikka ja tarve eri aluepolitiikan lohkojen yhteensovittamiseen: ”tehdään vahvaa maaseutupolitiikkaa, kehitetään maaseutupolitiikan toimintatapoja ja haetaan synergiaetuja maaseutu-, kaupunki- ja saaristopolitiikan yhteensovittamisesta”. Toimenpidettä perustellaan ohjelmassa näitä politiikkalohkoja yhdistävällä paikkaperustaisella lähestymistavalla, minkä arvioidaan voivan olla toimiva lähtökohta myös uuden kansallisen aluepolitiikan rakentamisessa. Poliitiikkalohkojen yhteyttä halutaan tiivistää strategioiden ja toimenpiteiden tasolla ja samalla parantaa niiden yhdensuuntaisuutta. Maaseutu-, saaristo- ja kaupunkipolitiikkaa todetaan kuitenkin tarvittavan omina politiikanaloinaan, koska ”erityyppisille alueille tarvitaan niille soveltuvia toimia”.

Maaseutupoliittiseen kokonaisuohjelmaan sisältyvässä toimintaympäristön analyysissä todetaan, että saaristoalueet ovat suurimmaksi osaksi harvaan asuttua maaseutua ja saaristoisuus ja vesistöisyys on Suomelle tyypillinen laaja ilmiö. Vesistöisyys koskettaaakin kaikkia Suomen kuntia maassa. Lisäksi todetaan, että saaristossa elämiseen vaikuttaa sisämaata

hankalampi liikkuminen ja liikenneyhteydet ovat haasteellisia erityisesti kelirikon aikaan. Perinteisten elinkeinojen, kuten kalatalouden, maatalouden, jalostuksen ja palvelusektorin, jatkuva sopeuttaminen globaaliin, EU:n sisämarkkinoista johtuvaan ja kotimaiseen kilpailuun ovat toimintaympäristöanalyysin mukaan puolestaan saariston kehityksen suurimmat haasteet. Lisäksi esille tuodaan, että saaristoalueiden äänenkantajana toimii saaristoasiain neuvottelukunta.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla tapahtunutta saaristoasioiden huomioon ottamista tarkastellaan tässä yhteydessä kolmen aluekehitystä käsittelevän dokumentin pohjalta. Maa- ja metsätalousministeriön aluekehitysstrategiassa 2005–2008 ja siihen liittyvässä taustamuistiossa saaristo tuodaan esille lähinnä kalatalouteen, rahoituspäätöksiin ja erityisesti hankerahoitukseen liittyen. Strategiassa todetaan, että vaikka muun muassa kalatalouden kansantaloudellinen merkitys Suomessa on suhteellisen pieni, siihen perustuva alkutuotantoon ja matkailu- ym. palveluihin liittyvällä toiminnalla saattaa olla hyvin suuri paikallinen merkitys erityisesti saaristossa. Samaan asiaan liittyen strategiassa tuodaan esille, että saaristossa kalatalouden osuus on vähenemässä, mutta sen merkitys maiseman, alueellisen identiteetin ja monialaisen yrittäjyyden kannalta on merkittävä.

Maa- ja metsätalousministeriön aluekehitysstrategiassa 2005–2008 esitetään rahoittajille saaristolain ja saaristo-ohjelman huomioimista rahoituspäätöksiä tehtäessä. Tuon periaatteen mukaisesti ministeriö itse kertoo osallistuvansa saaristo-ohjelman toteuttamiseen lähinnä EU:n alueohjelmien hankerahoituksen kautta sekä rahoittamalla maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän valtakunnallisella hankerahalla saariston kehittämiseen liittyviä verkostohankkeita.

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän vuonna 2009 julkaisemassa Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi -selonteossa. Valtioneuvoston maaseutupoliittisessa selonteossa saaristoisuus nostetaan esille maaseutuasumista, maaseudun saavutettavuutta ja matkailua koskevissa kohdissa. Maaseutuasumisen kohdalla mainitaan lyhyesti se, että saaristoisuuteen liittyvät asiat ovat erityisesti suomenruotsalaisia koskevia kysymyksiä. Selonteon liitteessä käsiteltäessä väestörakennetta tuodaan lisäksi esille, että muutamissa Turun saariston kunnissa väestörakenne on sukupuolijakauman osalta voimakkaasti vinoutunut.

Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi -selonteon saavutettavuutta käsittelevässä kohdassa liikenejärjestelmään liittyen valtioneuvosto lupaa toisaalta turvata saariston yhteysalusliikenteen vuorojen riittävyyden ja vähintään peruspalvelutasoiset liikennepalvelut, toisaalta pyrkiä korvaamaan yhteysalusliikennettä kiinteällä yhteydellä siellä, missä se on mahdollista. Viestintäyhteyksiä käsittelevässä tekstissä tuodaan esille, että muun muassa saaristossa sijaitsevia kotitalouksia jää taloudellisista syistä valokuituyhteyksien ulkopuolelle ja niiden yhteydet järjestetään kotitalouskohtaisilla järjestelyillä.

Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi -selonteon matkailua koskevan osuuden mukaan matkailuelinkeinon merkitys korostuu paikallisesti erityisesti saaristossa ja syrjäisillä alueilla Pohjois- ja Itä-Suomessa. Näillä alueilla matkailun arvioidaan voivan olla ainoa vaihtoehto alueen elinvoimaisuuden säilyttämiseen.

Harvaan asuttu maaseutu – mahdollisuuksia täynnä -strategian. Harvaan asutun maaseudun strategian 2017–2020 tavoitteena on antaa realistinen kuva harvaan asutun maaseudun tilasta ja tulevaisuudesta sekä sen erityisolosuhteista. Lisäksi sen tavoitteena on kuvata niitä toimenpiteitä, joilla harvaan asutun maaseudun potentiaali saadaan täysimääräisesti hyödynnettyä. Strategiassa ei ole suoraan ilmaistuna viittauksia saaristoon, mutta käsitellyt asiat koskevat saaristoalueita, koska suomalainen saaristo on suurimmaksi osaksi harvaan asuttua maaseutua. Vaikka väestö vähenee ja ikääntyy, harvaan asutulla maaseudulla samaten kuin saaristossa on osaavia aktiivisia kyläyhteisöjä ja ihmisiä. Vapaa-ajan asukkaat puolestaan lisäävät alueen väestön määrää kausiluonteisesti ja siten parantavat myös palvelujen tarjontaa.

Harvaan asutun maaseudun strategiassa korostetaan, että alueen erityisolosuhteet on huomioitava vielä keskeneräisissä sote- ja maakuntauudistuksissa, sillä niillä tulee olemaan suuri vaikutus alueen hyvinvointiin ja palvelujen saavutettavuuteen. Harvaan asutun maaseudun, kuten saaristonkin, kohdalla kunnossa oleva infrastruktuuri, erityisesti tie- ja tietoliikenne, on alueen elinkeinotoiminnan ja siellä asumisen ja vapaa-ajanvieton perusedellytys. Strategia sisältää toimenpiteitä 1) uudistuvaan, innovatiiviseen ja verkottuneeseen yritystoimintaan, 2) luontoon ja raaka-ainevarojen ekologiseen hyödyntämiseen, 3) palveluihin sekä 4) infrastruktuuriin ja maankäyttöön liittyen. Keskeisenä toimenpiteenä on harvaan asutun maaseudun brändäys asumisen ja yrittämisen paikkana.

Ympäristöministeriön hallinnonalan osalta tässä yhteydessä tarkasteltiin kahta aluesuunnittelua koskevaa asiakirjaa. Kilpailukykyä, hyvinvointia ja ekotehokkuutta -kehityskuva. Suomen aluerakenteen ja alueidenkäytön kehityskuva on vuonna 2006 laadittu ympäristöministeriön puheenvuoro Suomen aluerakenteen ja alueidenkäytön kehittämisestä pitkällä aikavälillä. Tuolloin ympäristöministerinä toimi saaristoasiain neuvottelukunnan puheenjohtajana ollut Jan-Erik Enestam, mutta tässä strategiapaperissa saaristo ei merkittävällä tavalla nouse esiin. Dokumentti on suunnattu maakuntien liitoille ja valtionhallinnolle tueksi ja tausta-aineistoksi aluerakenteen ja alueidenkäytön pitkän tähtäimen kehittämistyölle. Tarkoituksena on myös vaikuttaa kansainvälisellä tasolla tuomalla esiin Suomen näkökulmaa ja yhteistyötarpeita. Tässä ympäristöministeriön puheenvuorossa saaristo näkyy matkailun, luonnonympäristön ja maiseman kautta. Matkailun kehittämiselle eniten mahdollisuuksia tarjoavat pohjoisen luonnon rauha, neljän vuodenajan vaihtelu, sisävesistöt ja meren saaristot.

Luonnonympäristön ja maiseman kannalta merkittävänä aluekokonaisuuksina dokumentissa nostetaan esille Järvi-Suomi sekä Eteläinen Suomi, jonka yhteydessä mainitaan erik-

seen rannikkoalueiden kehittäminen. Siinä painopiste on monipuolisessa virkistys- ja matkailukäytössä, joka tulee sovittaa yhteen suojelutarpeiden sekä paikallisten elinkeinojen ja asutuksen kanssa. Lisääntyvistä kuljetuksista aiheutuvat ympäristöriskit kasvavat Suomenlahdella, mikä vaatii torjuntavalmiuksien parantamista ja ennaltaehkäisevää yhteistyötä kuljetusketjujen suunnittelussa Itämeren alueen maiden kesken. Myös matkailussa tarvitaan lisää kansainvälistä yhteistyötä etenkin Suomenlahden yli. Yksi tärkeä edellytys matkailun laajentamiselle rannikolla ja saaristossa ovat hyvin toimivat vesiliikenneyhteydet. Saaristomeren osa-alueita tulee kehittää edelleen myös kansainvälisen matkailun vetovoimakohteena. Pohjanmaalla keskeistä todetaan olevan rannikon erityispiirteiden huomioiminen ja vaaliminen. Merenkurkun saaristo mainitaan erikseen kansainvälisesti ainutlaatuisiksi kokonaisuudeksi maankohoamispiirteiden takia.

"Uusiutumiskykyinen ja mahdollistava Suomi, Aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva 2050" on vuonna 2015 julkaistu valtakunnallinen näkemys tavoiteltavasta aluerakenteesta ja sitä tukevasta liikennejärjestelmästä vuoteen 2050. Kehityskuva perustuu valtioneuvoston ympäristöministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle sekä maa- ja metsätalousministeriölle antamaan toimeksiantoon, josta päätettiin alueiden kehittämisen tavoitepäätöksessä ja liikennepoliittisessa selonteossa. Kehityskuvan valmistelusta huolehti ympäristöministeriön johdolla toiminut työryhmä, jossa olivat edustettuina ministeriöiden ohella maakuntien liitot, ELY-keskukset ja Liikennevirasto. Tavoiteltavan aluerakenteen ja liikennejärjestelmän peruspilareita ovat strategiapaperin mukaan Suomen kansainvälisen aseman vahvistaminen, monikeskuksinen aluerakenne sekä kehittyvät liikennepalvelut ja mahdollistava infrastruktuuri.

Myös tässä dokumentissa saariston merkitys näyttäytyy matkailun, maiseman ja luonnonarvojen näkökulmista. Sen mukaan kotimaisen ja kansainvälisen matkailun merkitys palvelusektorilla kasvaa tulevaisuudessa ja vaikka matkailu painottuu suurimmille kaupunkiseuduille, luontoon pohjautuva matkailu tarjoaa laajalti kehittymismahdollisuuksia. Tässä mielessä tärkeimpiä kehitettäviä matkailukohteita ovat Pohjois-Suomi, Järvi-Suomi ja saaristo. Kehityskuvan perusteella aluerakenteessa puolestaan on tärkeää turvata Pohjois-Euroopan luonnon kannalta merkittävät kokonaisuudet. Yhtenä sellaisena mainitaan Järvi-Suomessa suurista ja yhtenäisistä vesistöistä rakentuva aluekokonaisuus. Lisäksi todetaan, että erityisasemaan Suomessa nousevat myös biologisesti ja maisemallisesti ainutlaatuiset suoalueet sekä saaristo- ja rannikkoalueet.

Liikenne- ja viestintäministeriön tulevaisuuskatsauksen tausta-aineisto Liikenne ja viestintä digitaalisessa Suomessa 2020 sisältää ne yhteiskunnalliset teemat, jotka ministeriön toimialalla vaativat hallitusohjelman taseisia linjauksia kaudella 2015–2019. Teemoja on kolme: liikenne ja viestintä palveluna, digitaalinen tieto hyvinvoinnin ja kasvun lähteenä sekä infrastruktuuri kasvun alustana. Tässä aineistossa ei ole suoraan ilmaistuja mainintoja saaristopoliittikaan liittyen.

Sen sijaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan konsernistrategiassa "Digitaalinen tieto, innovatiiviset palvelut, hyvät yhteydet". Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan konsernistrategia 2016–2020, joka toteuttaa pääministeri Sipilän hallitusohjelmaa ja perustuu ministeriön keväällä 2014 julkaisemaan tulevaisuuskatsaukseen, saaristo tuodaan esille kohdassa, jossa käsitellään liikennettä ja viestintää palveluna. Siinä esitetään suunnitelma, jossa saariston liikennepalvelujen järjestämiseen kehitetään "uudenlainen, nykyistä asiakaslähtöisempi ja kustannustehokkaampi konsepti, jossa digitaalisuuden mahdollisuudet hyödynnetään tehokkaasti ja nykyistä suurempi osa liikennepalveluista tuotetaan markkinaehtoisesti". Konsernistrategian mukaan tätä uutta konseptia kokeillaan ja kehitetään Saariston liikenne palveluna -kokeilussa vuosina 2016–2018. Sitten vuonna 2017 liikenne- ja viestintäministeriö luopui kokeilusta, mihin osaltaan saattoi vaikuttaa saaristoasiain neuvottelukunnan asiasta antama kielteinen lausunto ja saaristonäkökulman esille tuominen. Lisäksi konsernistrategiassa on esitetty liikenteen ja viestinnän palvelujen määrähataulukossa saariston yhteysalusliikennepalvelujen ostoihin ja kehittämiseen osoitettu vuotuinen noin 12,7–13 miljoonan euron kehysmääräraha vuoteen 2020 asti.

Liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2015 julkaisemassa liikenteen älykkään automaation edistämissuunnitelmassa "Robotit maalla, merellä ja ilmassa" saaristo tuodaan esille mahdollisena kokeilualueena, jossa miehittämättömällä ilma-aluksella testattaisiin saariston lääkejakelun onnistumista. Merenkulun automatisaation kokeiluihin liittyen suunnitelmassa puolestaan rohkaistaan ja tuetaan yrittäjiä käynnistämään automaattialuskokeiluja esimerkiksi saariston yhteysalusliikenteessä sekä todetaan järjestettävän "saariston kuljetusten hoitamisen kokeiluja automaattialusten avulla".

8.2 Saaristopolitiikan asema aluekehittämisessä

Tässä pääluvussa saaristopolitiikan asemoitumista tarkastellaan kahdesta perspektiivistä. Ensinnäkin sitä tarkastellaan laajemmassa aluekehittämisen viitekehyksessä, mikä tehdään lähinnä rinnastaen saaristopolitiikan sisältöä ja toimenpiteitä suppeaan ja laajaan aluepolitiikkaan. Toiseksi saaristopolitiikan asemoitumista punnitaan suhteessa maaseutupolitiikkaan ja kaupunkipolitiikkaan, jotka eroavat perusteiltaan saaristopolitiikasta useilla tavoilla.

8.2.1 Saaristopolitiikan asema aluekehittämisen viitekehyksessä

Aluekehittämisen viitekehyksessä suppealla aluepolitiikalla viitataan tavallisesti erilaisiin yksityiskohtaisiin kehittämissuunnitelmiin toimenpiteisiin, joita toteutetaan kansallisten ja EU:n perusteisten kehittämissuunnitelmien pohjalta. Suppeaan aluepolitiikkaan voidaan myös lukea Leader-toimintaryhmien kehittämistoimenpiteet maaseutualueilla. Keskeisessä asemassa ovat rakennerrahastojen ja maaseudun kehittämissuunnitelman rahoittamat hankkeet.

Laajalla aluepolitiikalla viitataan alueiden laaja-alaiseen kehittämiseen sekä aluevaikutuksia sisältäviin lähinnä sektoripolitiikoiden päätöksiin ja toimenpiteisiin. Laajaan aluepolitiikkaan rinnastuu usein hallinnollisten kokonaisuuksien lisäksi poliittisia tarkoituksia ja tavoitteita. Laajan aluepolitiikan vaikutukset ovat usein alueiden kannalta merkittäviä mutta eivät aina välttämättä aluelähtöisiä.

Saaristopolitiikan asemoituminen alueellisen kehittämisen viitekehykseen on erilaisessa asemassa kuin maaseutupolitiikan ja kaupunkipolitiikan asemoituminen. Lähtökohtaisesti saaristopolitiikan tärkein tavoite on ollut ja on yhä edelleen vesistöisyydestä aiheutuvien haittavaikutusten vähentäminen. Tärkeässä asemassa on pidemmällä aikavälillä ollut myös saariston asukkaiden toimintaedellytysten turvaaminen sekä palvelujen saavutettavuuden ja saatavuuden kehittäminen. Kehittämistoimenpiteissä on muun muassa vapaa-ajan asumisesta ja matkailusta kehitetty saaristoalueiden vetovoimatekijöitä. Tehtyjen asiantuntija-haastattelujen perusteella saaristopolitiikan toteuttamisessa näyttäisi korostuneen enemmänkin säilyttävä kehittämisote eikä niinkään aktiivinen paikallisen tason kehittäminen kuten maaseutupolitiikassa. Tässä mielessä saaristopolitiikalla on liittymäkohtia enemmän laajaan kuin suppeaan aluepolitiikkaan.

Saaristopolitiikan asemoitumisella on vahva perinne suomalaisessa aluekehittämisessä, sillä jo vuonna 1949 asetettiin saaristokomitea tehtävänänsä selvittää ja tehdä esityksiä saaristoalueiden elinolosuhteiden kehittämiseksi. Saaristoasiain neuvottelukunta asetettiin vuonna 1962 jatkamaan saaristokomitean työtä. Saaristopolitiikan aseman sementoi vuonna 1981 säädetty saaristolaki, jossa tavoitteeksi määritettiin saariston elinvoiman kehittäminen turvaamalla saariston asukkaille riittävät peruspalvelut. Saaristolain säätämisen tuloksena 1980-luvun alussa odotukset olivat varsin korkealla siitä, että saaristopolitiikka voidaan nostaa aluepolitiikan saralla todelliseksi toimijaksi. Saaristolaki korostikin saaristopolitiikan asemaa 1980-luvulla, vaikka se onkin luonteeltaan puitelaki eikä täysin velvoittava erityislaki. Puitelakina saaristolaki onnistui kuitenkin herättämään kiinnostusta saariston kehittämistä kohtaan ja siten osaltaan suuntaamaan saaristopolitiikkaa vakiintuneeseen muotoon.

Haastatteluissa nousi vahvasti esille saaristopolitiikan merkityksen korostuminen 1980-luvulla. Se ankkuroitiin tuolloin lakisääteisesti osaksi laajaa aluepolitiikkaa toisin kuin silloin vielä kehitysasteella olleet maaseutupolitiikka ja kaupunkipolitiikka. Haastatteluissa korostettiin, että vuoden 1981 saaristolaki oli merkittävä saavutus, jota mahdollisesti ei oltaisi enää saatu aikaan myöhemmin. Esteeksi saaristopolitiikan vahvistumiselle olisi muodostunut muuttunut aluepolitiikan paradigma ja ajattelutapa, mitä luonnehti siirtyminen määrällisestä laadulliseen aluepolitiikkaan ja aluepolitiikan keinovalikoimien monipuolistuminen.

1980- ja 1990-lukujen saaristopolitiikan asemoimisessa aluekehittämisen kentässä oli saaristoasiain neuvottelukunnalla keskeinen merkitys. Saaristoasiain neuvottelukunnan asema ei korostunut ainoastaan sen lakisääteisen aseman perusteella, vaan sen toteuttamalla kehittämishankkeilla oli myös tärkeä sija saaristopolitiikan asemoimisessa. Haastatteluissa korostettiin neuvottelukunnan toteuttamien hankkeiden merkitystä varsinkin 1980-luvulla tapahtuneen saaristoalueiden kehittämistoiminnan suhteen. Tällöin ei ollut käytössä nykyisenkaltaisia kehittämisinstrumentteja, vaan toiminta oli riippuvaista neuvottelukunnan omien hankkeiden lisäksi esimerkiksi silloisten lääninhallitusten rahoittamasta kehittämistoiminnasta. Maaseutupolitiikan tilanne oli periaatteessa samanlainen. Sen sijaan vertailu kaupunkipolitiikkaan ei ole mielekästä, sillä kaupunkipolitiikasta ryhdyttiin puhumaan varsinaisena politiikanalana Suomessa vasta 1990-luvun jälkipuoliskolla.

Saaristoasiain neuvottelukunnan rahoittama hanketoiminta ei kohdistunut ainoastaan saaristoalueiden elinkeinojen ja elinolosuhteiden kehittämiseen, vaan hankkeissa kiinnitettiin huomiota myös kuntien peruspalveluihin ja valtionosuuksiin sekä saaristolain uudistamistarpeisiin. Tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa nousi esille vuosi 1995 saaristopolitiikan asemoitumisen kannalta tärkeänä vuotena. Tuolloin tapahtunut Suomen EU-jäsenyys muutti merkittäväällä tavalla saaristopolitiikan asemaa kaupunkipolitiikkaan ja varsinkin maaseutupolitiikkaan nähden. Saaristopolitiikasta tuli käytännössä selkeämmin osa maaseutupolitiikkaa, koska EU-jäsenyyden jälkeen varsinainen saaristoalueiden kehittämiseen suunnattu kehittämisvälineistö löytyi painotetummin rakennerahastotoiminnan ja maaseuturahaston sekä toimintaryhmien kehittämispolitiikan voimavaroista. Kaupunkipolitiikan muutos ei ollut yhtä selväpiirteinen, koska kaupunkipoliittinen painotus ei ollut niin selvästi esillä rakennerahastotoiminnassa kuin maaseutupoliittinen EU-rahastojen suhteen. Haastatteluissa nousi esille vahvoja tulkintoja siitä, että tämä asemoituinen on tullut rakennerahastokausien aikana yhä kiistattommaksi.

Saaristolain säätämisen jälkeen vuonna 1981 saaristopolitiikan asemointi aluekehittämisen yleisessä viitekehyksessä on riippunut myös siitä, minkä ministeriön alaisuuteen se on kulloinkin ollut organisoituneena. Kuten edellä kuvataan, saaristopolitiikka oli aluksi valtionneuvoston kanslian yhteydessä (1981–1987), jonka jälkeen se kuului sisäasiainministeriön toimialaan. Saaristopolitiikka siirrettiin aluepolitiikan mukana vuonna 2008 työ- ja elinkeinoministeriöön. Saaristo- ja kaupunkipolitiikan lisäksi ministeriöön sijoitettiin vuoden 2012 alusta myös kansallinen maaseutupolitiikka. Tämä oli käytännössä ensimmäinen kerta, kun aluekehittämisen eri politiikat sijaitsivat yhden ministeriön alaisuudessa. Saaristopolitiikka ja maaseutupolitiikka siirrettiin maa- ja metsätalousministeriöön vuoden 2016 alussa.

Aluekehittämisen laajemmassa viitekehyksessä saaristopolitiikan pidempiaikainen asema sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvana vahvisti sen asemaa, koska sillä oli selvästi näkyvä rooli ministeriön toiminnassa. Tämä seikka tunnistettiin varsin laajalti arvioinnin asiantuntijahaastatteluissa, joissa korostui erityisesti saaristopolitiikan osaaminen osana

aluekehittämistyötä. Saaristopolitiikan osaaminen ei tullut esille ainoastaan sisäasiainministeriön vaan myös muiden keskeisten ministeriöiden virkamiesten kohdalla. Saaristopolitiikan toteuttamisessa 1980- ja 1990-luvulla oli paljon enemmän eri ministeriöiden virkamiehiä mukana, mikä osaltaan varmisti saariston kannalta keskeisten asioiden välittymisen myös muiden ministeriöiden toimintaan. Monet tuolloin vaikuttaneet virkamiehet tunsivat saaristoalueiden olosuhteet hyvin. Siten he pystyivät kiinnittämään näihin erityisolosuhteisiin perusteellisemmin huomiota oman ministeriönsä toimialaan kuuluvissa tehtävissä.

Tultaessa 2000-luvulle saaristopolitiikan siirtyminen pois sisäasiainministeriöstä ensin työ- ja elinkeinoministeriöön ja sen jälkeen maa- ja metsätalousministeriöön heikensi saaristopolitiikan asemaa ja roolia laajemmassa aluekehittämistyössä. Arvioinnin haastatelussa kuitenkin painotettiin, että saaristopolitiikan aseman heikentyminen ei johtunut saaristo-olosuhteiden aliarvioimisesta aluekehittämistyössä. Heikentymisen katsottiin olevan liitoksissa laajempaan aluepolitiikan yleisen aseman muuttumiseen osana työ- ja elinkeinoministeriön toimialaa. Aluekehittämisen laajemmassa viitekehyksessä kansallinen aluepolitiikka ja sen erilaiset politiikanalat kuten saaristopolitiikka, kaupunkipolitiikka ja maaseutupolitiikka ovat ikään kuin jääneet EU:n aluekehittämisen jalkoihin. Varsinkin 2010-luvulla rakennerahastot ja maaseuturahasto ovat merkitykseltään ja voimavaroiltaan muodostuneet vallitsevan aluepoliittisen viitekehyksen ja kansallisen aluepolitiikan (saaristopolitiikka, maaseutupolitiikka ja kaupunkipolitiikka) merkitys on vähentynyt. Tämä ei kuitenkaan ole johtunut ainoastaan EU:n aluekehittämisen vahvistumisesta, vaan taustalla on myös kansallisen aluekehittämisen voimavarojen vähentyminen valtakunnallisten päätösten tuloksena. Luonnollisesti ministeriöiden päätöksiin ja voimavarojen vähentymiseen ovat vaikuttaneet myös kulloistenkin hallitusten säästötavoitteet ja -linjaukset.

8.2.2 Saaristopolitiikan suhde maaseutupolitiikkaan ja kaupunkipolitiikkaan

Maaseutupolitiikan käynnistyminen voidaan ajoittaa 1980-luvun loppupuolelle, jolloin siitä alkoi muodostua keskeinen osa aluekehittämisen rakennetta. Varsinainen ohjelmallinen maaseutupolitiikka käynnistyi vuonna 1991, jolloin laadittiin maaseutupoliittinen kokonaisohjelma ja muodostettiin lähinnä kylätoimintaan perustuvasta paikallisesta kehittämistyöstä uusi verkosto (Uusitalo 2012). Maaseutupolitiikan toteuttamisesta vastasi aluksi maaseutupolitiikan neuvottelukunta ja vuodesta 1994 sen työtä jatkoi maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. Leader-toimintaryhmät tulivat osaksi maaseutupolitiikan toteuttamista Suomen EU-jäsenyyden myötä vuonna 1995, ja toimintaryhmätyö valtavirtaistettiin koko maata kattavaksi ohjelmakaudella 2007–2013. Maaseutupolitiikan toteuttamisen keskeisinä elementteinä on alusta lähtien näihin päiviin saakka ollut paikallinen kehittäminen sekä erilaisten viranomaisten, organisaatioiden ja muiden toimijoiden yhteistyön edistäminen. Tällä hetkellä maaseutupolitiikan toteuttamisesta vastaa maaseutupolitiikan neuvosto (MANE) sekä sen sihteeristö.

Kansallisen maaseutupolitiikan lisäksi saaristopolitiikan asemoimisessa on kuitenkin erotettava EU-perustaisen Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman sisältämät toimenpiteet. Kehittämisohjelman laajempaan tavoitteena on maaseudun kokonaisvaltainen kehittäminen. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman kautta kanavoidaan ohjelmakaudella 2014–2017 maatalouspolitiikan ja maaseutupolitiikan tukemiseen ja kehittämishankkeisiin yhteensä kahdeksan miljardia euroa, josta varsinaiseen maaseutupolitiikan tukemiseen käytetään noin kymmenen prosenttia. Kehittämisohjelmassa maaseuduksi ja siten tukikelpoiseksi alueeksi määritellään 95 prosenttia maan pinta-alasta. Tämä määritelmä käsittää periaatteessa myös kaikki saaristoalueet.

Kaupunkipolitiikan aloittaminen voidaan periaatteessa sijoittaa 1990-luvun toiselle puoliskolle. Tällöin aluekehittämisessä vahvistui näkemys kaupunkien asemasta kasvun aikaansaajina. Kilpailukyvyyn painottaminen aluekehittämisen uudessa paradigmassa korosti aiempaa enemmän kaupunkiseutujen kansainvälistä asemaa ja innovaatiokapasiteettia. Koko maan aluerakennetta oli aiemmin kehitetty hierarkkisella keskus- ja aluejärjestelmällä tavoitteena hyvinvointipalvelujen ja -tehtävien laajentaminen ja kehittäminen. Kaupunkien perinteisen aseman muuttuminen pohjautui laajempaan verkostopohjaiseen tarkastelutapaan kaupunkien asemasta linkkien yhdistäjinä. Tämän lisäksi kaupunkipolitiikka on vahvemmin painottanut kaupunkien merkitystä kasvun ja innovaatioiden edistäjinä, mikä on suoraan liittänyt ne rakennerahastojen toteuttamiseen niin kansallisella kuin myös EU:n tasolla. Kansallisella tasolla kaupunkipolitiikan kehittämisestä ja koordinoinnista vastaa kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä, jossa ovat edustettuina työ- ja elinkeinoministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön lisäksi suurimmat kaupungit ja Kuntaliitto.

Saaristopolitiikan asemointiin maaseutupolitiikkaan ja kaupunkipolitiikkaan nähden ei saaristopolitiikan siirroilla eri ministeriöiden välillä todettu arvioinnin asiantuntijahaastatteluissa olleen ratkaisevaa merkitystä. Kansallisina politiikoina niiden kaikkien voimavarat ja asema ovat tietyllä tapaa vähentyneet 2010-luvulla edellisessä kappaleessa todetun kehityskulun mukaisesti. Hetkellistä saaristopolitiikan siirtoa työ- ja elinkeinoministeriöön ei toisaalta haastatteluissa pidetty kovin onnistuneena. Saaristopolitiikan paluuta työ- ja elinkeinoministeriöstä maa- ja metsätalousministeriöön pidettiin haastateltavien mielestä onnistuneena ratkaisuna saaristopolitiikan näkyvyyden ja sen toimenpiteiden kohdentamisen kannalta. Toisaalta haastateltavien kommentteissa saaristopolitiikka rinnastettiin laajempaan aluekehittämisen kokonaisuuteen ja sitä pidettiin yhtenä aluepolitiikan lohkona maaseutupolitiikan ja kaupunkipolitiikan tapaan.

Saaristopolitiikan asema aluekehittämisen laajemmassa viitekehyksessä on siinä mielessä mielenkiintoinen, että haastatteluissa se toisaalta rinnastettiin vahvasti maaseutupolitiikkaan ja toisaalta myös kaupunkipolitiikkaan. Maaseutupolitiikkaan rinnastaminen perustuu käsityksiin syrjäisyydestä ja harvan asutuksen rakenteesta sekä saaristopolitiikan tai saariston kehittämistoimenpiteiden vahvoista liitoksista maaseutupolitiikan instrument-

teihin kuten toimintaryhmiin. Toisaalta haastatellut eivät mieltäneet saaristopolitiikkaa millään tavalla ainoastaan maaseutupolitiikan piiriin kuuluvaksi, sillä useissa suurimmissa kaupungeissa on saaristoalueita ja ne ovat luokiteltu saaristo-osakunniksi. Suurin osa saaristopolitiikan kohdealueista sijaitsee harvaan asutun maaseudun alueilla, mutta kaupunkialueilla saaristoalueet liittyvät suoraan kaupunkipolitiikkaan virkistyskäyttöön tai asumiseen kytkeytyvissä kysymyksissä. Haastatteluissa korostettiin myös, että osaksi tämä saaristopolitiikan kaupunkimainen ulottuvuus ei ole saanut riittävää painoarvoa saaristopolitiikan toteuttamisessa.

Toisaalta haastatteluissa nousi esille saaristopolitiikan asemoitumisen muuttuminen kaupunkipolitiikkaan nähden. Tilanteen todettiin olevan muutoksen alla nyt 2010-luvun saaristopolitiikan toteuttamisessa aiempaan 1980- ja 1990-luvulla toteutettuun politiikkaan verrattuna. Haastatteluissa korostui näkemys, että aiemmin saaristopolitiikalla oli jossain määrin maaseutualueita ja maaseutupolitiikkaa korostava lähestymistapa. Saaristopolitiikka on luonnollisesti aiemminkin sisältänyt kaupunkien saaristoalueita, mutta niistä ei ole puhuttu siinä määrin kuin maaseutukuntien saaristoalueista. Saaristoalueiden erityspiirre on se, että saaristoalueiden luokittelu ei taivu suoraan muihin voimassaoleviin alueluokitteluihin. Haastatteluissa korostettiin myös, että saaristopolitiikassa on nyt viime vuosina 2010-luvulla irtauduttu vahvemmassa maaseutualueidenäkökulmasta ja huomiota on kiinnitetty aiempaa enemmän kaupunkien saaristoalueisiin. Saaristopolitiikan asemoitumista painotuksen muutos ei kuitenkaan ole suoranaisesti muuttanut saaristopolitiikan asemoitumista kaupunkipolitiikkaan vaan lähinnä rannikkokaupunkien omien saaristoalueiden kehittämiseen nähden. Kaupunkien saaristoalueiden kehittämisen ei kuitenkaan haastatteluissa nähty millään tavalla olevan ristiriidassa muiden pienempien kuntien saaristoalueiden kehittämisen kanssa.

Saaristopolitiikka erottuu erityisyydessään selkeästi sekä kaupunkipolitiikan että maaseutupolitiikan kokonaisuudesta. Arviointiin haastatelluista asiantuntijoista suurin osa piti saaristopolitiikkaa perusteltuna, erityisenä ja rajattuna politiikkamuotona. Toisaalta haastatellut pitivät saaristopolitiikan vaikuttavuutta haasteellisena tekijänä ja korostivat tässä yhteydessä tarpeellisuutta sen liittämistä lähemmäksi kaupunkipolitiikkaa ja maaseutupolitiikkaa. Kukaan haastatelluista ei kuitenkaan kyseenalaistanut saaristopolitiikan tarpeellisuutta itsenäisenä politiikkana, mutta esitetyissä kommentteissa pidettiin todennäköisenä, että saaristopolitiikan toteuttaminen saisi merkittävää etua, jos sen toimenpiteitä kyettäisiin yhdentämään sekä kaupunkipolitiikkaan ja maaseutupolitiikkaan nähden. Saaristopolitiikka korostaa saaristo-ohjelmassakin yhteistyön merkitystä muiden politiikkalohkojen kanssa, mutta haastatteluissa korostettiin, että saaristopolitiikan toteuttaminen on tiettyssä määrin jäänyt vähäiselle huomiolle. Keskeisessä asemassa olisi täydentävyyden ja näkyvyyden lisääminen politiikoiden välillä. Tehdyissä haastatteluissa painotettiin, että tavoitteiden ja toimenpiteiden määrittäminen tulisi tehdä ensin ja vasta sen jälkeen pyrkiä lisäämään yhteensovittamista. Käytännössä eri politiikoiden yhdentämiseen voidaan päästä

vasta tämän jälkeen. Ydinkysymys siitä, miten saaristopolitiikan erityisyys ja yhteensovittaminen muiden politiikkalohkojen kanssa tulisi käytännössä toteuttaa, jäi kuitenkin haastatteluissa vaille vastausta.

Haastatteluissa korostui myös maaseutupolitiikan ja saaristopolitiikan painoarvon väheneminen aluekehittämisen paradigman muutoksen seurauksena. Tietynlaiseksi kulminatiopisteeksi haastatteluissa tunnistettiin jälleen vuosi 1995, jolloin Suomesta tuli Euroopan unionin jäsen. Aluekehittämisen paradigman muutos johti kansallisella tasolla perinteisten kompensoivien politiikoiden ja strategioiden muuttumiseen erilaistumista ja erikoistumista korostaviksi politiikoiksi. Muutos oli käytännössä niin merkittävä, että sen tuloksena harvaan asuttu maaseutu ja saaristoalueet jäivät aiempaa enemmän huomiotta alueellisessa kehittämistyössä. On kuitenkin huomattava, että paradigman muutoksesta huolimatta aluekehittämisen uudet muodot ja ulottuvuudet eivät täysin korvanneet vanhoja. Haastatteluissa korostettiin tietyssä määrin suurimpien aluekehittämisen muutosten tapahtuneen hallinnossa, jossa ajattelutapa muuttui painotetusti uuden paradigman mukaiseksi. Saaristopolitiikan ja varsinkin saaristoasiain neuvottelukunnan toiminnan kohdalla tämä tarkoitti tietyssä määrin neuvottelukunnan merkityksen vähentymistä. Hallinto- ja ministeriöveltoisuuden mainittiin haastatteluissa laiminlyövä poliittikka-alueita ja erityisalueita.

Suppean aluepolitiikan luonne on Suomessa tullut esille nimenomaan maaseutualueiden kehittämisenä. Suoraviivaisen tulkinnan perusteella maaseutupolitiikan ja saaristopolitiikan sisältö ja keinot ovat peräisin alueiden sisäisistä ongelmista, kun taas kaupunkipolitiikan sisältö ja keinot rinnastetaan usein monikansalliseen viitekehykseen. Maaseutupolitiikassa monikansallista lähestymistapaa osoittavat lähinnä kehittämisspolitiikoiden keinot paikallisella tasolla. Saaristopolitiikka on tässä asetelmassa jäänyt kansalliselle tasolle vaikuttamaan isompiin eli lähinnä laajan aluepolitiikan linjoihin. Haastatteluissa on tunnistettavissa edellä kuvattu luonnehdinta saaristopolitiikan asemoitumisesta maaseutupolitiikkaan ja kaupunkipolitiikkaan nähden.

Maaseutupolitiikan ja maaseudun kehittymisen kannalta tietynlainen kulminatiopiste oli myös toimintaryhmien muodostaminen. Lähes kaikki haastateltavat korostivat toimintaryhmien merkitystä myös saaristopolitiikan toteuttamisen kannalta, koska ne ovat aktiivisia myös saaristoalueilla. Tietyt rannikkoalueiden toimintaryhmät toimivat tavanomaisen Leader-toiminnan lisäksi myös alueellisina kalatalousryhminä, joiden tarkoituksena on paikallisten toimijoiden aktivointi ja toiminta-alueidensa suunnitelmallinen kehittäminen sekä yritysten aktivointi ja kehittäminen. Kalatalousryhmät eivät kuitenkaan nousseet merkittävällä tavalla esille arviointia varten tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa. Ainoastaan kaksi haastateltavaa mainitsi kalatalousryhmät nimeltä keskusteltaessa maaseutupolitiikan ja saaristopolitiikan välisestä asemoitumisesta.

Tehtyjen asiantuntijahaastatteluiden perusteella voidaan sanoa, että toimintaryhmien toteuttama kehittämistoiminta on merkittävää saaristoalueille ja sitä kautta myös saariston asukkaille. Toimintaryhmien saaristoalueille kanavoima kehittämisraha nostettiin monessa yhteydessä erittäin tärkeänä tekijänä esille maaseutuohjelman lisäksi. Kuitenkin näissä haastateltavien kommentteissa viitattiin yleisesti saaristoon alueena eikä niinkään saaristopolitiikkaan, ts. saaristoalueille suunnattu kehittämistyö tunnustetaan ainoastaan saariston kehittämiseksi eikä niinkään saaristopolitiikaksi. Tätä saaristopolitiikan näkymättömyyttä paikallisella tasolla pidettiin tietyllä tapaa ongelmana. Saaristopolitiikan ja maaseutupolitiikan tuntevat henkilöt kuitenkin tunnustavat molempien politiikoiden luonteen ja sisällön.

8.2.3 Saaristopolitiikan kansainvälinen ulottuvuus

Haastatteluissa ei erityisesti kiinnitetty huomiota saaristopolitiikan tai saariston kehittämisen kansainväliseen ulottuvuuteen, mutta kansainvälisyyttä korostettiin erityisesti pohjoismaisesta näkökulmasta. Pohjoismaisella yhteistyöllä saaristoalueiden kehittämiseen liittyvissä kysymyksissä on hyvinkin pitkät perinteet, sillä Pohjoismaiden välillä on tällä alueella tehty yhteistyötä jo noin 40 vuoden ajan. Keskeisessä asemassa pohjoismaisen yhteistyön rahoittajana on perinteisesti ollut Pohjoismaiden ministerineuvosto, jonka erilaisissa hankkeissa on edistetty saaristoalueiden yhteistyötä sekä järjestetty vuosittaisia saaristoalueiden kannalta tärkeitä kysymyksiä käsitteleviä seminaareja. Saaristoalueiden kehittämiskysymykset nousivat aivan erilaiseen asemaan, kun EU-jäsenyyden jälkeen Itämeren alueen erilaiset Interreg-ohjelmat mahdollistivat pohjoismaisen yhteistyön laajentamisen alueiden väliseksi. Varsinkin Central Baltic Interreg -ohjelman merkitys on tässä mielessä korostunut saaristoalueiden kehittämisessä.

Tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa saaristopolitiikan kansainvälisen ulottuvuuden merkitys korostui. Saaristopolitiikan toteuttamisessa katsottiin tarpeelliseksi riittävän tilan antaminen myös kansainväliseen toimintaan ja kokemusten vaihtoon. Saaristoalueiden kehittäminen on EU:n mittakaavassa painottunut pohjoismaiseen yhteistyöhön, mutta Pohjoismaiden lisäksi tärkeiksi yhteistyön kohdemaiksi mainittiin myös Kreikka ja Skotlanti. Erityisistä teemoista ympäristökysymykset nostettiin haastatteluissa tarpeelliseksi yhteistyön kehittämisen kohteeksi.

Maantieteellisesti saaristoalueiden kansainvälinen yhteistyö painottuu luonnollisesti meren rannikkoalueille ja erityisesti Merenkurkun alueelle, jossa Suomen ja Ruotsin välillä on muutenkin ollut perinteisesti merkittävässä määrin yhteiskunnan eri aloilla vahvaa yhteistyötä. Periaatteessa saaristopolitiikan yhteistyö kansainvälisten toimijoiden kanssa on siinä mielessä erityistä, että muualla ei suomalaista saaristopolitiikkaa vastaavaa politiikanalaa tunneta. Tämä ei kuitenkaan millään tavalla vähennä saaristopolitiikan kansainvälisen ulottuvuuden merkitystä ja asemaa, vaan saaristopolitiikan tehtävänä voidaan nähdä tiedon levittäminen kansainvälistymisen tarpeellisuudesta alueelliselle tasolle.

9 Keskeiset havainnot

Saaristopolitiikan toimenpiteet ja niiden vaikutukset

Nykymuodossaan saaristopolitiikka jäsentyy neljänä politiikkalohkona. Ne käsittelevät saaristoisuudesta aiheutuvien haittojen vähentämistä, saaristohaitan kompensointia, saaristo-olosuhteita hyödyntävää alue- ja paikalliskehittämistä sekä saaristoa koskevan tiedon ja tietoisuuden lisäämistä. Nämä tavoitekokonaisuudet kuuluvat edelleen perustellusti saaristopolitiikan tehtäviin.

Saaristoalueiden kehittämisen merkittävimmät voimavarat eivät kuulu saaristopolitiikan toimivaltaan. Siksi saaristopolitiikassa vaikutusten aikaansaaminen edellyttää edunvalvontaa ja vaikuttamista toimenpiteistä vastaavien ja niistä päätösvaltaa käyttävien tahojen suuntaan. Tärkeimmän resurssin tässä suhteessa muodostavat liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan määrärahat.

Väestökehityksen perusteella saaristojen kehityskuva on kokonaisuutena heikko. Se ei ole erityisesti saaristoille leimallista vaan kaikille saavutettavuudeltaan heikoille maaseutualueille yhteinen pitkän aikavälin muutostrendi. Tätä kehityskuvaa havainnollistaa polkuriippuvuuden käsite: useat saaristoalueet ovat lukkiutuneet kuihtuvalle kehitysuralle, josta on vaikea irrottautua alueellisen kehittämisen politiikkainstrumenteilla ilman merkittävää muutosta aluekehityksen peruslinjassa.

Arvioinnin yhteydessä toteutettu kysely antaa viitteitä saaristopolitiikan toimenpiteiden kohdistumisesta ja vaikutuksista saaristoalueilla. Kyselyn vastausprosentti oli alhainen aihepiirin vierauden ja saaristopolitiikan heikon tunnettuuden vuoksi. Saaristolaiset ovat kyselyn vastanneiden mielestä selvästi tärkein saaristopolitiikan toimenpide. Toiseksi tärkein toimenpidelaji on liikenneyhteyksien kehittäminen. Kyselyyn vastanneilla on varsin myönteinen käsitys saaristopolitiikan saavutuksista kokonaisuutena. Noin puolet vastaajista oli sitä mieltä, että saaristopolitiikan toimenpiteellä on ollut vaikutuksia vastaajan kotikunnassa.

Saaristoasiain neuvottelukunta saaristopolitiikan toteuttajana

Saaristopolitiikan päästrategiana on vaikuttaa muualla tehtäviin saaristoa koskeviin päätöksiin siten, että saariston erityisolosuhteet tulisivat huomioiduksi. Tämän strategian perustana on saaristolaki. Siinä huomiovelvollisiksi nimetään kunnat ja valtio ja niitä vahtimaan on asetettu saaristoasiain neuvottelukunta.

Saaristoasiain neuvottelukunnalla on saaristopolitiikan strategiaan sopiva, näkyvä ja mielekkäästi rajattu rooli saaristoa koskevien asioiden kansallisen tason edunvalvojana ja vaikuttajana. Suppeasti tulkittuna sen tehtävät liittyvät ns. vaikutusarvioinnin rooliin laadukkaan lainsäädännön turvaajana. Laajasta näkökulmasta tarkasteltuna neuvottelukunnan tehtävät liittyvät sen avustavaan ja neuvoa antavaan rooliin saaristoa koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Siinä korostuu ennakoiva ote ja aktiivisuus. Saaristopolitiikan neuvottelukunta toimii tämän proaktiivisuuteen tähtäävän laajan tehtävänmäärittelyn mukaisesti.

Saaristopolitiikan proaktiivista otetta vahvistaa julkaisutoiminta sekä muun näkyvyyden kautta tapahtuva saaristoa koskevan tietoisuuden lisääminen. Julkaisujen profiili on saaristopolitiikan tehtävien näkökulmasta perusteltu. Medianäkyvyys perustuu saariston herättämiin myönteisiin mielikuviin ja eksotiikkaan, jonka varaan saaristopolitiikassa on rakennettu brändiä ja vaikuttavuutta.

Saaristoasiain neuvottelukunta on onnistunut edunvalvontatehtävässään hyvin. Erityisesti arvostetaan liikenneyhteyksiä koskevaa edunvalvontaa ja vaikuttamista.

Neuvottelukunnilla on oma asemansa valtion hallintojärjestelmässä neuvoa antavina ja lausuntoja esittävinä tahoina. Niiden tehtävät liittyvät sosiaalisiin ja oikeudellisiin kysymyksiin sekä erityisesti vähemmistöjen ja muiden heikommassa asemassa olevien oikeuksiin. Saaristoasiain neuvottelukunnan toimeksianto muistuttaa viimeksi mainittujen tehtävänkuvaa ja on neuvottelukuntien tehtäviä koskevan nykylinjan mukainen.

Saaristoasiain neuvottelukunnan ja sen myötä myös saaristopolitiikan asema ei perustuu siihen, että saaristot aluetyyppinä ja saaristokunnat kuntalajina ovat erityisen heikossa asemassa olevia. Sen sijaan saaristopolitiikkaan liittyy perinteisiin, kielipolitiikkaan ja saaristoalueiden valtakunnalliseen sijaintiin kytkeytyvä arvolataus. Saaristopolitiikan käytännön toteuttaminen ei kuitenkaan ole puoluepoliittisesti värittyä.

Parlamentaarinen menettelytapa edistää saaristoasiain neuvottelukunnan toimintakykyä ja vaikutusvaltaa. Se avaa suoran kanavan vaikuttamiseen sekä eduskunnan että valtioneuvoston suuntiin. Lisäksi se mahdollistaa muutosesitysten tekemisen jo asioiden valmisteluvaiheessa.

Saaristo-ohjelmat saaristopolitiikan toteutuksessa

Saaristo-ohjelma koetaan tärkeäksi työkaluksi saariston kehittämisessä, vaikka sen vaikuttavuutta on saariston kehittämisessä vaikea osoittaa. Saaristo-ohjelmien ansiona on ohjelmien laatimisen yhteydessä tapahtuva eri aluetason toimijoiden osallistaminen ja sidosryhmien huomion kohdistaminen saaristoasioihin.

Ohjelmien vaikuttavuus on ollut ensisijaisesti strategia- ja politiikkatason toimintaa, jossa tiettyjä teemoja on viety eteenpäin kansallisen tason päätöksenteossa. Paikallisella tasolla ja kunnissa saaristo-ohjelma tunnetaan huonosti.

Saaristo-ohjelmien puutteena on niiden laaja-alaisuus ja heikko kyky sitouttaa vastuutahoja ohjelmassa mainittujen toimenpiteiden toteutukseen. Lisäksi saaristo-ohjelmista puuttuu tärkeysjärjestys, minkä vuoksi pienet ja isot asiat sekoittuvat toisiinsa ja kehittämisen kärjet jäävät piiloon yksityiskohtien taakse.

Saariston ongelmat ja kehittämiskohteet eivät ole juuri muuttuneet sinä aikana, kun ohjelmia on tehty, minkä vuoksi ohjelmissa on tapahtunut sisällöllisesti vain pieniä muutoksia. Seurannasta huolimatta ohjelmien vaikuttavuuden kannalta keskeisiä ongelmakohtia ei ole korjattu.

Saaristokunnat ja -osakunnat sekä valtiosuudet saaristopolitiikan toteutuksessa

Saaristokuntien ja saaristoalueiden nimeäminen perustuu ajatukseen saaristopolitiikan toimenpiteiden kohdistamisesta maantieteellisesti rajatuille kohdealueille. Sen osoittaa valtion sitoutumista sekä saariston erityisolosuhteiden ja näiden olosuhteiden vaatimien erityistoimenpiteiden tunnustamista.

Saaristo-osakuntien nimeäminen saaristokuntien rinnalle on lisännyt saaristopolitiikan paino- ja huomioarvoa.

Kunnissa saaristoliset kuntien valtiosuoksissa nähdään saaristopolitiikan ja saaristoasiain neuvottelukunnan merkittävimpänä ansiona.

Saaristokunta-asema antaa saaristolisien johdosta pienille kunnille huomattavaa taloudellista etua. Osa saaristokunnista ja -osakunnista käyttää statustaan markkinointikeinona.

Saaristokuntien ja saaristo-osien rajaamisperusteet ovat ongelmallisia, koska saaristoisuus ja vesistöisyys sekä niiden haittavaikutukset ovat jatkuvia ja liukuvia ilmiöitä. Vailla kiinteää tieyhteyttä olevan saariston ulkopuolella saaristolain mukainen saariston käsite on harkinanvarainen.

Saaristorajausten perusteiden epäselvyys on johtanut kilpailuun saaristokunta- asemasta sekä lisännyt vastakkainasettelua saaristokuntien, saaristo-osakuntien ja muiden kuntien välillä.

Saaristoalueiden määrittelyperusteisiin ei haluta muutoksia, koska saaristoaluerajausten pysyvyys turvaa saaristoalueiden pitkäjänteisen kehittämisen.

Saaristokuntien ja saaristo-osakuntien saamien lisien välinen kynnys on jyrkkä. Tämä kynnys koetaan ongelmaksi sekä kuntatalouden että koko saaristopolitiikan painoarvon kannalta.

Saaristolisien käytöstä ja kohdentamisesta käydään jatkuvasti keskustelua saaristokuntien ja osakuntien sisällä sekä laajemmin saaristopolitiikan piirissä. Tämä johtuu siitä, että saaristoliset ovat yleiskatteellisia, eikä niitä saaristojen asukkaiden mielestä käytetä riittävästi saaristojen hyväksi.

Nykyinen kuntien valtionosuuksien syrjäisyyslisan laskentatapa asettaa saaristoiset ja vesistöjen rikkomat kunnat epäedulliseen asemaan. Syrjäisyyden laskentatavan uudistaminen on valmisteltavana. Uudistus hyödyttää useimpia saaristokuntia ja -osakuntia, mutta saattaa lisätä perusteita saaristolisien poistamiseen.

Saaristopolitiikan rooli saaristoliikenteen kehittämisessä

Saaristopolitiikan tärkeimpiä saavutuksia on liikenteen ja infrastruktuurin perusolosuhteiden luominen ja ylläpitäminen, joiden turvin on kyetty edistämään saaristossa asumista, yrittämistä ja työskentelyä. Saaristopolitiikalla on saavutettu paikoin jopa paremmat liikennepalvelut kuin mitä saaristolaki edellyttää.

Nykyinen yhteysalusliikenteen vuoroitiheys ja kuljetuskapasiteetti vastaavat varsin hyvin vakituisen asutuksen ja elinkeinoelämän tarpeita. Yhteysalusliikenteen pitkillä sopimuksilla on kyetty turvaamaan saaristoliikenteen kohtuullinen palvelutaso.

Saaristopolitiikalla on varmistettu, että saaristoliikenteestä maakuntauudistuksen jälkeen vastaaville maakunnille osoitetaan tehtävää varten erillisrahoitus.

Saaristo-ohjelman linjauksen mukaan saaristoliikenne tulee säilyttää valtion vastuulla olevana tehtävänä ja saaristolaisille maksuttomana. Saaristoliikenteen maksuttomuudelle ei kuitenkaan löydy perusteita saaristolaista.

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan saariston liikennepalveluihin sisältyy merkittävää markkina- ja tehostamispotentiaalia. Saaristoliikenteen nykyinen toimintamalli ei pysty tarjoamaan riittäviä edellytyksiä saaristoalueiden elinvoimaisuuden kehittämiseksi ja saariston vahvuuksien hyödyntämiselle tulevaisuudessa

Valtion nykyinen tapa hankkia ja tarjota yhteysalusliikenteen palvelut maksutta käyttäjille vaikeuttaa saaristossa toimivien kuljetusyrittäjien mahdollisuuksia kehittää palvelujaan.

Saaristopolitiikka ja kunnat

Kunnat käyttävät saaristopolitiikkaa kansallisen tason huomion kiinnittämiseksi saaristoalueiden kannalta tärkeisiin asioihin.

Kunnissa saaristopolitiikka tunnetaan huonosti. Se kuitenkin tarjoaa kuntien saaristo-osille selkänöjää kuntien saaristoalueiden kehittämisessä.

Saaristopolitiikan verkosto tarjoaa kunnille alustan ja välitysmekanismin saaristoasioita koskevien hyvien käytänteiden siirtoon. Saaristopolitiikan omat voimavarat ja hanketointi luovat edellytykset näiden verkostojen hyödyntämiseen.

Saaristoalueille suuntautuu Leader-toimintaryhmien, maaseuturahaston sekä rakennerahastojen kehittämistoimenpiteitä, mutta kytkentää saaristopolitiikkaan ei tunneta.

Saaristolisät ovat turvanneet saaristoalueiden asemaa kuntaliitosprosessissa.

Saaristopolitiikka ja maakuntaudistus

Saaristopolitiikan tulevaisuuteen vaikuttaa maakuntien ja kuntien vuorovaikutuksen rakentuminen maakuntaudistuksen jälkeen.

Kriittinen tekijä on maakuntien rahoituksen ja myös mielenkiinnon riittävyys saaristoaluetta kohtaan.

Maakuntien yleiskatteinen rahoitusjärjestelmä ei välttämättä suuntaa huomiota elinkeinon ja työllisyyden kehittämiseen kaikilla maakunnan osa-alueilla.

Maakuntien painoarvon lisääntyessä saaristopolitiikan merkittävyys voi vahvistua valtion suuntaan, kun maakunnat voivat toimia saaristoalueiden puolestapuhujana.

Saaristoulottuvuus hallitusohjelmissa ja eri hallinnonalojen aluekehitysstrategioissa

Hallitusohjelmissa saaristopolitiikka näyttäytyy kokoaan suurempana. Saaristolain voimassaoloaikana Suomessa toimineiden 14 hallituksen aikana saaristo mainitaan kahdeksan pitkäaikaisen ja kahden lyhytaikaisen hallituksen ohjelmissa.

Keskushallinnon julkaisemissa aluekehityksen asiakirjoissa saaristoalueet on huomioitu melko hyvin. Aluekehittämistä koordinoivan työ- ja elinkeinoministeriön strategiapapereissa saaristoalueet ja saaristopolitiikka esiintyvät monipuolisesti. Liikenne- ja viestintäministeriön asiakirjoissa saaristopolitiikkaa varjostaa liikennepalvelujen tehostamisvaade.

Saaristopolitiikan aseoituminen

Saaristopolitiikalla on alueellisen kehittämisen kokonaisuudessa säilyttävä kehittämisote. Saaristopolitiikan aseoitumiseen vaikuttaa ennen kaikkea kamppailu saaristolaisien puolesta eikä niinkään aktiivinen kehittämisote paikallisella tasolla.

Saaristolain säätäminen vuonna 1981 ankkuroi saaristopolitiikan osaksi laajaa aluepolitiikkaa. Tämä vaikuttaa edelleenkin saaristopolitiikan luonteeseen, kun se toimii erillään maaseutupolitiikasta ja kaupunkipolitiikasta.

Saaristopolitiikan profiloitumista edesauttoi 1980-luvulta lähtien saaristoasiain neuvottelukunnan toteuttama hanketoiminta, joka vaikutti myönteisesti saaristoalueiden elinkeinon ja elinolosuhteiden kehittämiseen.

Vuonna 1995 EU-jäsenyys muutti kehittämistoimintaa ohjelmalliseksi sekä rakennerahastotoimintaan, maaseuturahastoon ja toimintaryhmien kehittämishankkeisiin perustuvaksi. Tämä asemoi saaristopolitiikkaa lähemmäksi maaseutupolitiikkaa.

Saaristopolitiikan itsenäisyys vahvistui sisäasiainministeriön alaisuudessa, ja sen asema vahvistui myös sektoriministeriöihin nähden. Lisäksi virkamiesten osallistuminen saaristopolitiikan toteuttamiseen vahvisti sen asemaa.

Kansallisen saaristopolitiikan ja maaseutupolitiikan voimavarat ovat vähentyneet. Ministeriöiden organisaatiomuutokset ovat vaikuttaneet saaristo-, maaseutu- ja kaupunkipolitiikan vuorovaikutukseen.

Maaseutupolitiikan asemaa on vahvistanut EU-jäsenyys ja kehittämisvoimavarojen kanavoiminen Leader-ryhmille. Saaristopolitiikka ei ole saanut EU-jäsenyydestä vastaavaa vetoapua. Saaristopolitiikan asema olisi erilainen, jos se olisi vuonna 1995 otettu vahvemmin osaksi uusia EU-lähtöisiä kehittämisvaroja.

Saaristopolitiikka toteuttaa laajan aluepolitiikan paradigmaa kiinnittäen huomiota kansallisen tason kysymyksiin. Aluepolitiikan yleissuuntana on paikallistason merkityksen kasvu.

Saaristopolitiikassa on tällä vuosikymmenellä pyritty irtautumaan maaseutupolitiikkakäytöksestä ja korostettu kaupunkien saaristoalueita osana saaristopolitiikan kehittämistä. Suuntaus heijastaa rannikkokaupunkien intressejä matkailun ja saaristoalueiden virkistyskäytön lisäämiseksi.

Suhteellisen pienimuotoisena ja rajatulle alueelle kohdistuvana politiikkana saaristopolitiikan haasteena on saavuttaa nykyistä enemmän vaikuttavuutta suhteessa maaseutupolitiikkaan ja kaupunkipolitiikkaan.

10 Näkökulmia ja suosituksia saaristopolitiikan uudistamiseen

Saaristoasiain neuvottelukunnan toimintaa on jatkettava nykymuodossaan.

Saaristopolitiikka rajautuu tietyillä kriteereillä valittuihin ja erikseen nimettyihin saaristokuntiin ja -osakuntiin. Nykykäsitys suosii avointa kehittämiskulttuuria sekä kiinnostuksen ja tarpeen perusteella muotoutuvia kehittämisverkostoja. Saaristopolitiikassa niiden muodostuminen edellyttää saaristolisiä koskevan päätöksenteon eristämistä saaristopolitiikasta siten, että saaristopolitiikkaan osallistuvat kaikki halukkaat kunnat. Saaristolisän määräytymisperusteet on muutettava hallintorajoista riippumattomiksi, jolloin toimijajoukkoa rajaavista saaristokuntanimityksistä voidaan luopua.

Pitkällä aikavälillä saaristoisuudelle on muodostettava valtionosuuksien syrjäisyysluvun kaltainen mittaluku. Saaristoisuuden mittaluku ilmoittaa kunnan saaristohaitan suuruuden. Tällöin saaristoliset voidaan mitoittaa sekä saaristohaitan suuruuden että saaristoväestön määrän perusteella (kunnan saaristolisa = kunnan saaristoisuuden mittaluku * kunnan saaristoväestön määrä).

Saaristoväestön määrittelyssä on huomioitava monipaikkaisuus ja vapaa-ajan asutus.

Valtionosuuksien määräytymisperusteiden yksinkertaistamiseksi on tarkasteltava saaristo- ja syrjäisyyslisien päällekkäisyyttä. Lisäksi on selvitettävä mahdollisuudet integroida syrjäisyys ja saaristoisuus samaan (yhdistettyyn) valtionosuuksien perusteena käytettävään mittalukuun. Tämä edellyttää vesistöolosuhteiden sekä kunnan sisäisten olosuhdevaihteluiden nykyistä parempaa huomiointia.

Saariston asukkaiden toivoma saaristolisien korvamerkintä ei ole perusteltua. Kunnissa saaristolisien käytön läpinäkyvyyttä on lisättävä vapaaehtoisuuteen perustuvasti ja kuntien hyviä käytäntöjä kehittämällä ja levittämällä.

Saaristo-ohjelmien ohjausvaikutus on vähäinen ja ne muistuttavat nyky muodossaan muis-tilistää. Ohjausvaikutuksen lisäämiseksi ohjelmiin on lisättävä selväpiirteinen muotoilu halutuista ja mahdollisista etenemissuunnista ja kehittämiskohteet on asetettava niiden perusteella tärkeysjärjestykseen.

Saaristoliikenteellä on keskeinen rooli saariston kehittämisessä. Riittävien edellytysten luomiseksi saariston elinvoimaisuuden kehittymiselle ja vahvuuksien hyödyntämiselle, on saaristoliikenteen toimintamalleja tarkasteltava ennakkoluulottomasti eri lähtökohdista, kriittisesti ja kokonaisvaltaisesti.

Saaristopolitiikka halutaan säilyttää itsenäisenä, mutta samalla halutaan vahvistaa saaris-topolitiikan vaikuttavuutta maaseutupolitiikan ja kaupunkipolitiikan suuntaan. Nämä ta-voitteet ovat osin ristiriitaisia. Saaristopolitiikan on kehitettävä politiikkojen välistä koordi-naatiota tehostavia ratkaisuja.

Saaristopolitiikan paikallista ulottuvuutta on vahvistettava yhteistyössä Leader-toiminta-ryhmien ja alueellisten kalatalousryhmien kanssa siten, että saaristoulottuvuus huomioi-daan rakennerahastojen ja maaseuturahaston hanketoiminnassa.

Maakuntaudistuksessa maakuntien ja kuntien suhde uudistuu. Saaristopolitiikalla on var-mistettava saaristoalueiden huomioiminen maakuntien kehittämisessä.

HAASTATTELUT

Valtakunnallinen saaristopolitiikka

Brandt, Mats; kunnanjohtaja, Maalahti, Saaristoasiain neuvottelukunnan yhteyshenkilö

Enestam, Jan-Erik; Saaristoasiain neuvottelukunnan pj. 1995–2003,

Saaristoasiain neuvottelukunnan jäsen 1984–1995, entinen ministeri ja kansanedustaja

Heinonen, Sami; saaristo- ja maaseutuasiamies, Varsinais-Suomen Liitto, Saaristoasiain neuvottelukunnan yhteyshenkilö

Jern, Olav; entinen maakuntajohtaja, Pohjanmaan Liitto

Kosonen, Hanna; Saaristoasiain neuvottelukunnan pj. 2016–, kansanedustaja, kaupungin-
hallituksen pj., Savonlinna

Kuhmonen, Hanna-Mari; ylitarkastaja, Työ- ja elinkeinoministeriö, Saaristoasiain neuvotte-
lukunnan yhteyshenkilö

Leppänen, Jorma; Saaristoasiain neuvottelukunnan pääsihteeri 1988–2018

Linkama, Eeva; liikenneneuvos, Liikenne- ja viestintäministeriö, Saaristoasiain neuvottelu-
kunnan entinen yhteyshenkilö

Lintilä, Kaisa-Leena; aluekehitysjohtaja, Työ- ja elinkeinoministeriö

Nyholm, Per-Stefan; kehittämisspäällikkö, Uudenmaan Liitto

Ovaska, Eeva; hallitussihteeri, Liikenne- ja viestintäministeriö, Saaristoasiain neuvottelu-
kunnan yhteyshenkilö

Penttilä, Tapio; entinen saaristoasiamies, Varsinais-Suomen Liitto

Piela, Pasi; kehittämisspäällikkö, Tilastokeskus

Ruhanen, Seppo; kunnanjohtaja, Hirvensalmi, Saaristoasiain neuvottelukunnan yhteyshen-
kilö

Salonen, Ville; neuvotteleva virkamies, Valtiovarainministeriö

Tiainen, Seppo; kuntakehityspäällikkö, Pohjois-Karjalan Liitto, Saaristoasiain neuvottelu-
kunnan yhteyshenkilö

Tihlman, Tiina; neuvotteleva virkamies, Ympäristöministeriö, Saaristoasiain neuvottelukun-
nan yhteyshenkilö

Turunen, Jorma; Saaristoasiain neuvottelukunnan vpj. 2007–2011, Saaristoasiain neuvotte-
lukunnan jäsen 1999–2006, entinen kunnanjohtaja, Kesälahti

Viialainen, Matti; maakuntajohtaja, Etelä-Karjalan Liitto

Väre, Taina; erityisasiantuntija, Suomen Kuntaliitto, Saaristoasiain neuvottelukunnan yhteyshen-
kilö

Tapauskunnat

Hirvonen, Tuure; kunnanvaltuutettu, Rääkkylä

Jorasmaa, Ilpo; entinen kunnanjohtaja, Rääkkylä ja Uukuniemi

Simanainen, Ilkka; entinen kunnanjohtaja, Rääkkylä, saaristoasiain neuvottelukunnan jäsen 1984–1999

Enestam, Jan-Erik; Saaristoasiain neuvottelukunnan pj. 1995–2003, Saaristoasiain neuvottelukunnan jäsen 1984–1995, kunnanvaltuuston vpj., Kemiönsaari, entinen kunnanjohtaja, Västanfjärd

Pahta, Anneli; kunnanjohtaja, Kemiönsaari

Wass, Tomy; Saaristoasiain neuvottelukunnan jäsen 2007–2016, kunnanvaltuutettu, Kemiönsaari

Kuuramaa, Kari; kunnanjohtaja, Enonkoski

Nurmio, Tauno; kunnanvaltuuston pj., Enonkoski

Pöllänen, Harri; kunnanvaltuutettu, Enonkoski

Brandt, Mats; kunnanjohtaja, Maalahti, Saaristoasiain neuvottelukunnan yhteyshenkilö

Skinnar, Sture; kunnanvaltuutettu, Maalahti

Söderholm, Britt-Marie; kunnanvaltuutettu, Maalahti, Bergön saaritoimikunnan pj.

Asiantuntijatapaaminen, 4.6.2018, Turku

Heinonen, Sami; saaristo- ja maaseutuasiamies, Varsinais-Suomen Liitto, Saaristoasiain neuvottelukunnan yhteyshenkilö

Jern, Olav; entinen maakuntajohtaja, Pohjanmaan Liitto

Kuhmonen, Hanna-Mari; ylitarkastaja, Työ- ja elinkeinoministeriö, Saaristoasiain neuvottelukunnan yhteyshenkilö

Pahta, Anneli; kunnanjohtaja, Kemiönsaari

Tiainen, Seppo; kuntakehityspäällikkö, Pohjois-Karjalan Liitto, Saaristoasiain neuvottelukunnan yhteyshenkilö

Väre, Taina; erityisasiantuntija, Suomen Kuntaliitto, Saaristoasiain neuvottelukunnan yhteyshenkilö

LIITTEET

Liite 1.

Saaristoalueiden väestökehitys vuosina 1980–2015

| | Väestö kunnan saaristo-osissa | | | | Väestö ilman kiinteää tieyhteystä olevassa saaristossa | | | |
|-------------|-------------------------------|--------|---------|----------|--|-------|--------|----------|
| | 1980 | 2015 | Muutos | Muutos-% | 1980 | 2015 | Muutos | Muutos-% |
| Koko maa | 61 203 | 50 681 | -10 522 | -17,2 | 10 076 | 7 737 | -2 339 | -23,2 |
| Asikkala | 745 | 501 | -244 | -32,8 | 0 | 0 | 0 | 0,0 |
| Enonkoski | 579 | 240 | -339 | -58,5 | 8 | 4 | -4 | -50,0 |
| Espoo | 452 | 657 | 205 | 45,4 | 101 | 17 | -84 | -83,2 |
| Hailuoto | 897 | 993 | 96 | 10,7 | 897 | 993 | 96 | 10,7 |
| Helsinki | 1 670 | 1 247 | -423 | -25,3 | 1 299 | 821 | -478 | -36,8 |
| Hirvensalmi | 2 631 | 1 837 | -794 | -30,2 | 99 | 34 | -65 | -65,7 |
| Inkoo | 299 | 238 | -61 | -20,4 | 164 | 99 | -65 | -39,6 |
| Joutsa | 686 | 293 | -393 | -57,3 | 18 | 0 | -18 | -100,0 |
| Juuka | 426 | 217 | -209 | -49,1 | 195 | 83 | -112 | -57,4 |
| Jyväskylä | 777 | 489 | -288 | -37,1 | 9 | 1 | -8 | -88,9 |
| Kaarina | 205 | 253 | 48 | 23,4 | 0 | 0 | 0 | 0,0 |
| Kemiönsaari | 9 022 | 6 909 | -2 113 | -23,4 | 387 | 312 | -75 | -19,4 |
| Kirkkonummi | 393 | 736 | 343 | 87,3 | 10 | 2 | -8 | -80,0 |
| Kitee | 750 | 419 | -331 | -44,1 | 18 | 2 | -16 | -88,9 |
| Kivijärvi | 248 | 102 | -146 | -58,9 | 0 | 0 | 0 | 0,0 |
| Kotka | 771 | 504 | -267 | -34,6 | 74 | 44 | -30 | -40,5 |
| Kuhmoinen | 428 | 194 | -234 | -54,7 | 44 | 12 | -32 | -72,7 |
| Kuopio | 1 249 | 844 | -405 | -32,4 | 240 | 203 | -37 | -15,4 |
| Kustavi | 1 285 | 895 | -390 | -30,4 | 167 | 92 | -75 | -44,9 |
| Lieksa | 500 | 250 | -250 | -50,0 | 13 | 4 | -9 | -69,2 |
| Liperi | 660 | 510 | -150 | -22,7 | 54 | 11 | -43 | -79,6 |
| Loviisa | 1 073 | 771 | -302 | -28,1 | 84 | 25 | -59 | -70,2 |
| Luhanka | 585 | 341 | -244 | -41,7 | 1 | 0 | -1 | -100,0 |
| Luoto | 1 229 | 2 021 | 792 | 64,4 | 20 | 26 | 6 | 30,0 |

SAARISTOPOLITIIKAN ARVIOINTI

| | Väestö kunnan saaristo-osissa | | | | Väestö ilman kiinteää tieyhteyttä olevassa saaristossa | | | |
|--------------|-------------------------------|-------|--------|----------|--|-------|--------|----------|
| | 1980 | 2015 | Muutos | Muutos-% | 1980 | 2015 | Muutos | Muutos-% |
| Maalahti | 628 | 479 | -149 | -23,7 | 613 | 471 | -142 | -23,2 |
| Mikkeli | 591 | 341 | -250 | -42,3 | 51 | 15 | -36 | -70,6 |
| Mustasaari | 1 941 | 2 191 | 250 | 12,9 | 3 | 12 | 9 | 300,0 |
| Naantali | 2 741 | 4 377 | 1 636 | 59,7 | 337 | 263 | -74 | -22,0 |
| Närpiö | 87 | 98 | 11 | 12,6 | 38 | 40 | 2 | 5,3 |
| Parainen | 4 082 | 3 969 | -113 | -2,8 | 3 549 | 3 134 | -415 | -11,7 |
| Parikkala | 376 | 228 | -148 | -39,4 | 11 | 3 | -8 | -72,7 |
| Pori | 1 366 | 1 001 | -365 | -26,7 | 30 | 4 | -26 | -86,7 |
| Porvoo | 1 536 | 1 906 | 370 | 24,1 | 293 | 288 | -5 | -1,7 |
| Puumala | 1 524 | 862 | -662 | -43,4 | 209 | 112 | -97 | -46,4 |
| Pyhtää | 229 | 202 | -27 | -11,8 | 54 | 23 | -31 | -57,4 |
| Raasepori | 2 066 | 1 928 | -138 | -6,7 | 208 | 245 | 37 | 17,8 |
| Ruokolahti | 832 | 376 | -456 | -54,8 | 26 | 15 | -11 | -42,3 |
| Rääkkylä | 729 | 411 | -318 | -43,6 | 4 | 4 | 0 | 0,0 |
| Salo | 942 | 657 | -285 | -30,3 | 64 | 27 | -37 | -57,8 |
| Savonlinna | 8 835 | 5 606 | -3 229 | -36,5 | 286 | 154 | -132 | -46,2 |
| Sipoo | 317 | 222 | -95 | -30,0 | 194 | 80 | -114 | -58,8 |
| Sulkava | 1 101 | 575 | -526 | -47,8 | 3 | 0 | -3 | -100,0 |
| Taipalsaari | 1 525 | 2 084 | 559 | 36,7 | 92 | 34 | -58 | -63,0 |
| Taivassalo | 255 | 156 | -99 | -38,8 | 56 | 3 | -53 | -94,6 |
| Tervo | 354 | 189 | -165 | -46,6 | 14 | 8 | -6 | -42,9 |
| Uusikaupunki | 714 | 679 | -35 | -4,9 | 29 | 11 | -18 | -62,1 |
| Vaala | 230 | 95 | -135 | -58,7 | 2 | 0 | -2 | -100,0 |
| Vöyri | 642 | 588 | -54 | -8,4 | 8 | 6 | -2 | -25,0 |

Liite 2.

Saaristoasiain neuvottelukunnan projekteja ja toimintaa vuosina 1981–2018

1980-luku

Kalanviljelyn kehittämisprojekti
Saaristopolitiikka-selvitys
Saariston elinoloja koskevat kyselyt
Saaristokuntaklinikka-projekti
Saariston yritysprojekti

1990-luku

Vuosittainen saaristo-, vesistö- ja rannikkoalueiden seminaari 1991–
Hyvän elämän saaristo -markkinointikampanja
Rannikkoviranomaistyöryhmän mietintö
Saaristomatkailun kehittämisohjelma
Selvitys saaristolain uudistamistarpeista
Kalamarkkinatapahtumien kehittämisprojekti
Vapaa-ajan asumisen alueelliset vaikutukset -seminaari ja -raportti
Saaristokunta-aseman vaikutukset kunnallistalouteen
Saariston palvelutasotyöryhmän mietintö
Saaristoliikennetoimikunnan mietintö
Elävä vesitie saaristomatkailun vetovoimatekijänä -tutkimusprojekti
Vapaa-ajan asumiskampanja
Lossien aikataulutuksen yhdyskuntavaikutukset -selvitysprojekti
Ulkokuntalaiset mökkiläiset kuntien taloudessa -tutkimusprojekti
Vapaa-ajan asuntojen rakentamisen tavoiteohjelma

2000-luku

Mökkiläisten etätyökampanja
Vakituisen asumisen kehittäminen ranta-alueilla -projekti
Osallistuminen Mökki- ja OmaMökki-messuille
Neuvottelukunta on osallistunut
ensin Helsingin Messujen Mökkimessuille

Mökkien rakentamis- ja korjausprojekti
Onni muuttaa maalle -projekti
Saaristo-ohjelma 2003–2006
Saaristo-ohjelma 2007–2010
Mökkibarometri 2004 ja 2009
Suomen saaristo- ja vesistömatkailusta eurooppalainen vetovoimatekijä -esiselvitysprojekti
Saaristo- ja vesistömatkailun verkostoituminen VeneBåt-messuille
Suomi-saarten ja vetten maa -esite
EU-osarahoitteisia valtakunnallisia vesistö- ja saaristomatkihankkeita koskeva valmistelutyö
Mökkiläiset kuntapalvelujen käyttäjinä -selvityshanke
Suomenlahden ja sisävesistöjen saaristoliikenteen kehittäminen -raportti
Vapaa-ajan asukkaiden osallistuminen kuntien päätöksentekoon -selvitysprojekti
SANK:n kannanotto PARAS-hankkeeseen
Mökkiläiset mukaan kuntien ja kylien toimintaan -aktivointiprojekti
Saaristopolitiikan 60-vuotisjuhlat
SANK:n ja saaristopolitiikan historiikki

2010-luku

Saaristo-ohjelman 2007–2010 toteutuksen arviointi
Valtioneuvoston periaatepäätös saariston kehittämisestä 2010–2011
Ilman kiinteää tieyhteyttä olevia pysyvästi asuttuja saaria koskeva selvitys
Ilman kiinteää tieyhteyttä olevia vapaa-ajan saaria koskeva selvitys
Lumen ja jään hyödyntämistä saaristo- ja vesistömatkailussa koskeva selvitys
Vapaa-ajan asumisen talous- ja työllisyysvaikutuksia koskeva selvitys
Saaristopoliittinen toimenpideohjelma 2012–2015
Saariston tonttimarkkinoita ja rakentamispolitiikkaa koskeva selvitys
Venäläiset vapaa-ajan asukkaina Suomessa 2030 -selvitys
Sosiaalisen median käyttö saarten kehittämisessä
Saaristopoliittisen toimenpideohjelman 2012–2015 seurantaraportti
SANK:n hallitusohjelmaa koskevat esitykset 2014
Saaristoekspertit -ryhmän asettaminen
Saaristokriteeri-selvitys
Saaristo- ja vesistömatkailu -selvitys
Kalamarkkinatapahtuma-selvitys

Mökkibarometri 2016

Saaristopoliittinen toimenpideohjelma 2017–2019

Saaristoasiain neuvottelukunta

”Veden saartamat” -TV-dokumenttisarja

Saaristo-, rannikko- ja vesistömatkailun hyvät tuotteet -selvitys

Jakamistalous saaristo-, rannikko- ja vesistöalueiden vahvuutena -selvitys

Saaristo- ja vesistöaluepolitiikat Euroopassa -selvitys

Ilman kiinteää tieyhteyttä olevat vakituisesti ja osa-aikaisesti asutut saaret -selvitys

Liite 3. Saaristoliset ja –osakuntalisät kuntien valtionosuuksissa vuonna 2018

| | Asukas- määrä (2016) | Saaristo- asema | Saaristo- väestö (2016) | Saaristoliset (€) | Saaristo- osakunta- lisä (€) | Osuus valtion- osuuksista (%) |
|-------------|----------------------------|--------------------|-------------------------------|----------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| Koko maa | 5 474 083 | | 34 968 | 14 477 258 | 9 738 938 | 0,3 |
| Enonkoski | 1 453 | 1 | | 553 201 | 0 | 9,7 |
| Kemiönsaari | 6 872 | 1 | | 2 616 377 | 0 | 12,0 |
| Kustavi | 908 | 1 | | 345 703 | 0 | 14,0 |
| Maalahti | 5 517 | 1 | | 2 100 487 | 0 | 12,8 |
| Parainen | 15 398 | 1 | | 5 862 481 | 0 | 20,0 |
| Puumala | 2 234 | 1 | | 850 551 | 0 | 9,9 |
| Sulkava | 2 661 | 1 | | 1 013 123 | 0 | 9,3 |
| Hailuoto | 994 | 2 | | 1 135 337 | 0 | 30,9 |
| Asikkala | 8 323 | 3 | 492 | 0 | 137 027 | 0,8 |
| Espoo | 274 583 | 3 | 654 | 0 | 182 146 | 0,3 |
| Helsinki | 635 181 | 3 | 1 184 | 0 | 329 756 | 0,2 |
| Hirvensalmi | 2 274 | 3 | 1 786 | 0 | 497 419 | 6,6 |
| Inkoo | 5 585 | 3 | 236 | 0 | 65 728 | 0,8 |
| Joutsa | 4 673 | 3 | 289 | 0 | 80 489 | 0,5 |
| Juuka | 4 938 | 3 | 211 | 0 | 58 766 | 0,3 |
| Jyväskylä | 138 850 | 3 | 481 | 0 | 133 963 | 0,1 |
| Kaarina | 32 738 | 3 | 252 | 0 | 70 185 | 0,2 |
| Kirkkonummi | 39 033 | 3 | 731 | 0 | 203 591 | 0,8 |
| Kitee | 10 719 | 3 | 416 | 0 | 115 860 | 0,3 |
| Kivijärvi | 1 161 | 3 | 95 | 0 | 26 458 | 0,5 |
| Kotka | 54 187 | 3 | 483 | 0 | 134 520 | 0,1 |
| Kuhmoinen | 2 286 | 3 | 183 | 0 | 50 967 | 0,6 |
| Kuopio | 117 740 | 3 | 847 | 0 | 235 898 | 0,1 |
| Lieksa | 11 580 | 3 | 243 | 0 | 67 678 | 0,2 |
| Liperi | 12 301 | 3 | 506 | 0 | 140 926 | 0,5 |
| Loviisa | 15 208 | 3 | 749 | 0 | 208 604 | 0,8 |
| Luhanka | 756 | 3 | 331 | 0 | 92 187 | 2,8 |
| Luoto | 5 176 | 3 | 2 019 | 0 | 562 312 | 3,9 |
| Mikkeli | 54 517 | 3 | 344 | 0 | 95 807 | 0,1 |
| Mustasaari | 19 380 | 3 | 2 174 | 0 | 605 481 | 1,8 |
| Naantali | 19 068 | 3 | 4 401 | 0 | 1 225 723 | 7,9 |
| Närpiö | 9 439 | 3 | 99 | 0 | 27 572 | 0,1 |
| Parikkala | 5 126 | 3 | 224 | 0 | 62 386 | 0,4 |
| Pori | 85 059 | 3 | 983 | 0 | 273 775 | 0,2 |

| | Asukas- määrä (2016) | Saaristo- asema | Saaristo- väestö (2016) | Saaristolisa (€) | Saaristo- osakunta- lisa (€) | Osuus valtion- osuuksista (%) |
|--------------|----------------------------|--|-------------------------------|----------------------------------|---|-------------------------------------|
| Porvoo | 50 144 | 3 | 1 779 | 0 | 495 469 | 0,9 |
| Pyhtää | 5 340 | 3 | 196 | 0 | 54 588 | 0,6 |
| Raasepori | 28 077 | 3 | 1 886 | 0 | 525 270 | 1,0 |
| Ruokolahti | 5 245 | 3 | 366 | 0 | 101 935 | 0,8 |
| Rääkkylä | 2 268 | 3 | 400 | 0 | 111 404 | 1,1 |
| Salo | 53 546 | 3 | 642 | 0 | 178 803 | 0,2 |
| Savonlinna | 35 242 | 3 | 5 278 | 0 | 1 469 976 | 1,7 |
| Sipoo | 19 922 | 3 | 219 | 0 | 60 994 | 0,4 |
| Taipalsaari | 4 832 | 3 | 2 098 | 0 | 584 314 | 8,3 |
| Taivassalo | 1 622 | 3 | 160 | 0 | 44 562 | 1,0 |
| Tervo | 1 611 | 3 | 176 | 0 | 49 018 | 0,7 |
| Uusikaupunki | 15 404 | 3 | 677 | 0 | 188 551 | 0,7 |
| Vaala | 3 040 | 3 | 91 | 0 | 25 344 | 0,2 |
| Vöyri | 6 684 | 3 | 587 | 0 | 163 485 | 0,9 |
| | | 1=saaristo 2=saaristo > 50 % i.k.t. 3=saaristo- osakunta | | Perushinta €/asukas 380,73 | Perushinta €/saaristo- asukas 278,51 | |

Saaristopolitiikan arviointi

