

7.12.2016

Liikenne- ja viestintäministeriö

1772/04.01.03/2016

LVM/2009/03/2016

Lausunnon antaminen LVM:lle saaristoliikennettä koskevista  
asetusluonnoksista

Liikenne- ja viestintäministeriö on 16.11.2016 pyytänyt 16.12.2016 mennessä lausunnot luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi saariston liikenne- ja kuljetuspalvelujen kohtuullisista maksuista (annetaan saaristolain (494/81) 5 §:n perusteella) ja luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi saaristoliikenteen tukemiseksi myönnettävistä avustuksista annetun asetuksen (371/2001, 1373/2009) muuttamisesta.

Saaristoasiain neuvottelukunta (jäljempänä SANK) antaa asiasta seuraavan lausunnon:

### Prosessi

Liikenne- ja viestintäministeriö on nostanut maan haastavimmat luonnonolot ja liikenneolot omaavan alueen, suurimpien saaristoalueiden ulkosaariston, yhteysalusliikenteen erityistarkastelun kohteeksi ja asiaksi, jossa alettaisiin periä liikennemaksuja nykyisen maksuttomuuden sijaan.

Liikenteen maksullisuudessa on kysymys laajasta liikennepoliittisesta periaateasiasta. Tämän vuoksi olisi ollut tarpeen, että liikenteen maksuja mantereella ja vesistöjen rikkomilla alueilla, keskustoissa ja haja-asutusalueilla, olisi tarkasteltu kokonaisuutena.

Näkökulman laajentaminen olisi ollut tarpeen asioiden suhteellisen merkityksen hahmottamisen vuoksi.

Saaristoliikenteenkin osalta on otettu tarkasteluun yksi osa, yhteysalusliikenne. Yleisten teiden maantielauttaliikennettä ja yksityistielossiliikennettä on ilmeisesti tarkoitus tarkastella myöhemmin yhteysalusliikennekokeilusta saatavien kokemusten pohjalta, mihin LVM:n antamassa informaatiossa epäsuorasti viitataan.

Saariston yhteysalusliikenteen maksuttomuus on perustunut näkemykseen, että yhteysalukset ovat saaristoliikenteen infrastruktuurina mantereen liikenneväyliin verrattava asia, mikä on myös saaristoasiain neuvottelukunnan kanta. LVM:n asetuseroitus perustuu puolestaan näkemykseen, että yhteysalusliikennettä on verrattava mantereen joukkoliikenteeseen.

LVM:n saariston yhteysalusliikenteen kehittämishankkeeseen ei kutsuttu saariston kehittämisestä vastaavan maa- ja metsätalousministeriön ja sen alaisen saaristoasiain neuvottelukunnan edustusta. Näin vahvasti saariston kokonaiskehitystä koskevassa hankkeessa se olisi ollut kuitenkin asianmukaista ja tavanomaista toimintaa.

Valmisteluryhmän saaristoalueiden laaja-alaisen tuntemuksen kapeus näkyy saaristo-alueasetusluonnoksen sisällössä ja saaristoliikennehankkeen esittelyaineistossa, joka esiteltiin SANK:lle 9.11.2016. Asiaa koskeva yleisluonteinen aineisto toimitettiin SANKille vasta kokouspäivänä. Kentän kuulemistilaisuuksia, joita on sinänsä asianmukaisesti järjestetty, voidaan luonnehtia muodollisiksi. Kannanottoa niidenkin esittelyaineistoon on vaikeuttanut konkreettisen sisällön puuttuminen.

### **Asetusluonnokset yhteysalusliikennemaksuista**

Asetusluonnoksissa valtion järjestämässä ulkosaariston yhteysalusliikenteessä esitetään otettavaksi käyttöön kaikkia koskevat tuntuvat henkilö- ja tavankuljetusmaksut. Tätä perustellaan hallituksen digitalisoinnin kärkihankkeella, epäsuorasti valtion maksuperustelulla (150/1992), saaristoliikennepalvelujen väitetyllä ylikysynnällä, saaristoliikenteen korkeilla kustannuksilla, yksityisen tarjonnan lisäämisen tavoitteella ja saariston kehittämisen tarpeella.

Hallituksen digitalisoinnin kärkihanke, maksuperustelulaki, muu lainsäädäntö tai taloudelliset syyt eivät kuitenkaan edellytä eivätkä puolla saariston yhteysalusliikenteen saattamista maksulliseksi toiminnaksi. Sen sijaan saaristolaki edellyttää, että saaristoliikennemaksut ovat ilmaiset tai kohtuulliset. Ilmaisten palvelujen maininta ensimmäisenä asiana on lainsäätäjän tarkoituksellinen valinta.

Maksujen käyttöönotto merkitsisi kauan harjoitetun saaristopolitiikan olennaista muutosta. Vakinaisille asukkaille ulkosaariston varsinainen yhteysalusliikenne on ollut maksutonta vuodesta 1975 alkaen eli 40 vuotta ja muille vuodesta 2009 alkaen. Yhteysalusliikenteen pienessä osassa, tuettavassa saaristoliikenteessä, on kuitenkin muilla kuin saariston vakinaisilla asukkailla ollut kohtuulliset maksut.

Esitettyjen maksujen saaristolaisille tuoma ylimääräinen kustannusrasite vähentäisi suurimpien saaristoalueiden ulkosaariston kokoaikaista ja osa-aikaista asutusta sekä heikentäisi saaristomatkoiluyritysten ja muiden yritysten kilpailukykyä usein kohtalokkaasti mantereeseen ja maantielossien takaisin yrityksiin nähden.

Ulkosaaristossa asuminen ja yrittäminen on ilman saaristoliikennemaksujakin haasteellista. Kun liikennetiheydet ovat parhaissakin tapauksissa hyvin rajalliset, se edellyttää monesti kakkosasunnon, veneen ja auton omistamista hankinta- ja ylläpitokustannuksineen. Jo nyt rakentamiskulut saaristossa nousevat korkeiksi saaristo-oloista johtuvien ylimääräisten kuljetus- ja muiden kustannusten vuoksi.

Talonrakentajan lisäkustannukset rakennustarvikkeiden kuljetusten osalta olisivat asetusluonnosten mukaan kenties kymmenenkin tuhatta euroa, toimivan maatilaa vielä useampikertaiset. Saaristokaupoille ja monille muille saaristoyrityksille maksut voisivat olla kuolinisku. Autolla liikkuvan nelihenkinen matkailijaperheen (vanhemmat ja kaksi 7-16 v. lasta) lisäkustannukset mökin viikonloppuvuokraan olisivat yli 10 merimailin matkan mukaan sesongin ulkopuolella 170 euroa eli kokonaiskustannukset saattaisivat kaksinkertaistua.

Maksut koskisivat asetusluonnoksen mukaan jatkossa sekä kokoaikaisia että osa-aikaisia asukkaita, saariston matkailuyritysten asiakkaita, muiden saaristoyritysten asi-

akkaita, saaristolaisten läheisiä ja muita saaristossa liikkuvia sekä näiden ryhmien tavarakuljetuksia.

Rakentaminen ja rakennusten korjaaminen saaristossa vähenisi merkittävän kustannuslisän myötä, mikä ajan myötä näkyisi saaristoasumisen vähenemisenä ja saariston rakennetun ympäristön kulttuuriperinnön heikkenemisenä. Toisaalta maksut muuttaisivat osaltaan saariston koko- ja osa-aikaisen asujaimiston sosioekonomista rakennetta varakkaita yhteisön ulkopuolelta tulevia suosivammaksi.

Asetusluonnoksen perusteluissa sanotaan:

”Valtion hankkimat ja maksamat saariston liikennepalvelut estävät muiden kuljetuspalvelujen tuottajien mahdollisuuksia kehittää alueella markkinaehtoisia palveluja.”

Saaristoasiain neuvottelukunta on asiasta eri mieltä. Yhteiskunnan suurimmilla ulkosaaristoalueilla järjestämä ja rahoittama saaristoliikenne, jossa hyödynnetään yksityistä yrittäjyyttä, on ollut luotettava, toimiva, pitkäjänteinen ja tarkoituksenmukainen perusratkaisu pohjoisissa oloissamme, joita leimaa saarten suuri määrä ja huomattavat etäisyydet. Tätä liikennettä tulee jatkaa.

Taloudellisesti kannattavaa nykyisen kaltaisesta vakinaista asutusta ympärivuotisesti palvelevasta saaristoliikenteestä ei tule ilman yhteiskunnan tukea. Matkailun kakkosasumisen ja virkistykseen kasvavat tarpeet antavat kuitenkin erinomaiset mahdollisuudet kehittää kaikilla saaristoalueilla markkinaehtoisia palveluja, joita on jo nyt paljon enemmän, kuin LVMn asetusmuistiosta ilmenee.

Yhteysalusliikennettäkin on uudistettava kaiken aikaa. Liikenteen kehittämisessä on hyödynnettävä ennakkoluulottomasti koko ajan kehittyvää ja näköaloja avaavaa tietotekniikkaa ja muuta tekniikkaa sekä uusia toimintamalleja ja yksityistä yrittäjyyttä. Tämä ei ole kuitenkaan minkäänlainen peruste romuttaa nykyinen saaristoliikenne.

### **Yhteysalusliikenteen kustannukset valtiolle**

Yhteiskunnan hoitaman suurimpien saaristoalueiden ulkosaariston yhteysalusliikenteen absoluuttiset ja suhteelliset kustannukset saaristoliikenteen kokonaiskustannuksista ovat vähäiset. Valtion talousarviossa 2017 saariston yhteysalusliikenteen osuus liikenneverkon ja liikenteen tukemisen sekä ostopalveluiden menoista (1.891 miljoonaa euroa) on 17,5 miljoonaa euroa eli alle promillen.

Saariston yhteysaluslaskujen vähäisyys valtiolle johtuu siitä, että valtio rajoittanut saaristoliikenteen hoitovelvoitteena koskemaan vain pientä osaa Suomen ulkosaaristoja, nimittäin suurimpien vakinaisesti asuttujen ulkosaaristoja. Tämä on osin ymmärrettävää määrärahojen rajallisuuden vuoksi.

Suomessa on n. 20 000 ilman kiinteää tieyhteyttä olevaa koko- tai osa-aikaisesti asuttua saarta. Näistä n. 550 on ns vakinaisesti asuttuja, joista noin 350 saarelle järjestävät ja maksavat saaristolaiset itse kyytinsä ja tavarakuljetuksensa. Sama koskee luonnollisesti myös muita n. 19 500 vapaa-ajan saarta.

Suuriin saaristomatkoilukohteisiin, kuten entisille majakoille, linnakkeille ja merivartio-asemille, ravintolasaariin sekä kuntien, seurakuntien, yritysten ja yhdistysten virkistys-saarille järjestävät asianomaiset matkailuyrittäjät ja toimijat liikenteen asiakkailleen ja jäsenilleen jo nyt itse. Saaristossa liikkuvat veneilijät, melojat, soutajat, virkistyskalas-tajat ja muut vastaavat ryhmät maksavat myös itse omat liikkumiskulunsa saaristossa, elleivät käytä yhteiskunnan järjestämää saaristoliikennettä.

LVM on laskenut nykyisen yhteysalusliikenteen kustannuksia ns vakinaista asukasta kohden ja päätyntyn siihen, että saaristoliikenne on kallista. Kapeasti laskien liikenteen kustannukset Suomen ja minkä tahansa muun maan laajoilla haja-asutusalueilla saa-daankin korkeiksi.

Kapea laskentatapa antaa kuitenkin väärän kuvan suurimpien ulkosaaristoalueiden yh-teysalusliikenteen merkityksestä. Saaristoliikenteen yhteysalukset kuten Lapin tiever-kosto palvelevat koko Suomea. Niillä liikkuu myös osa-aikaisia asukkaita, matkailu- ja muiden yritysten asiakkaita, luonnon tarkkailijoita, virkistyskalastajia, kulttuurin harras-tajia, valtion ja kuntien virkamiehiä ja muita ryhmiä ja näitä palvelevia tavaravirtoja. Saaristo kuten Lappi ovat Suomen matkailun valttikortteja ulkomaille suuntautuvan matkailun markkinoinnissa. Saaristo ja Lappi tuovat niihin sijoitetut rahat takaisin mo-ninkertaisesti.

Yhteysalusliikenteen toimivan kilpailutuksen aikaansaamista palvelutason joustavan säätelyn hallintaa on edistettävä hankintamenettelyissä. Tarjontaa ja kustannusten hallintaa voidaan lisätä muun muassa SANKn esittämällä siten, että LVM ja VM hy-väksyvät hankinta-aikojen pituuksiksi 15- 20 vuotta nykyisen 1-5 vuoden sijasta. Uu-sien alusten tarjontaa ja niiden tasoa voidaan nostaa säätämällä yhteysalusliikenteen määräraha tavoiteltavan palvelutason mukaiseksi.

Yhteysalusliikenteen ulkopuolella olevien lukuisten hyvin vähäväkisten ja hajallaan si-jaitsevien saarten liikennepalvelujen kehittämisessä uudet ideat, joustavat liikenteen muodot ja digitalisaation hyödyntäminen ovat tervetulleita kuten kaikkialla muuallakin. Tämä kehittämistyö ei edellytä kuitenkaan millään tavalla suurimpien ulkosaaristoalu-eiden liikenteen maksullisuutta tai palvelutason heikentämistä.

### **Saaristolaki**

Saaristolaki ( 494/81) velvoittaa valtion ja kunnat toimimaan saariston elävänä säilymi-sen puolesta. Esitetty saaristoliikenneasetus olisi ristiriidassa saaristolain tavoitteiden kanssa.

Saaristoasiain neuvottelukunta on valtioneuvoston asettama lakisääteinen neuvottelu kunta, jonka tehtävänä on edesauttaa saaristolain tavoitteiden toteuttamista. Toiminta perustuu neuvottelukunnasta annettuun asetukseen (387/1987).

*Edellä olevaan ja erityisesti saaristolakiin viitaten saaristoasiain neuvottelukunta esit-tää, että liikenne- ja viestintäministeriö*

*1 luopuu saaristolain tavoitteiden kanssa ristiriidassa olevista asetusehdotuksistaan ja säilyttää suurimpien ulkosaaristoalueiden liikenneinfrastruktuurina toimivan yhteys-*

*alusliikenteen maksuttomana kaikille liikennöijäryhmille mantereen haja-asutusalueiden ja keskusten yleisten liikenneväylien maksuttomuuden tavoin,*

*2 luopuu ilmaisemastaan suunnitelmasta heikentää yhteiskunnan järjestämän saaristoliikenteen palvelutasoa tarkoituksella, että digitalisointia hyödyntävälle muulle yksityiselle saaristoliikenteelle avautuisi toimintamahdollisuuksia. Yhteiskunnan järjestää korkeatasoista luotettavaa pitkäjänteistä ympärivuotista liikennepalvelua tarvitaan saaristoliikenteen perustana. Tätä täydentävää muuta liikennetarjontaa tulee kehittää asteittain.*

*3 edistää liikennepalvelujen tarjontaa sekä kysynnän ja tarjonnan joustavaa kohtaamista eri vuoden ja vuorokauden aikoina luomalla edellytyksiä tietoteknillisin toimin ja byrokratian purulla digitalisaation ja muun tekniikan hyödyntämiselle niin yhteiskunnan suurimmilla saaristoalueilla järjestämän saaristoliikenteen, sitä näillä alueilla täydentävän muun yksityisen liikenteen kuin yksityisen tarjonnan osalta maan kaikilla muilla saaristoalueilla niin meren rannikolla kuin vesistö-Suomessa,*

*4 edistää saaristoliikenteen kustannusten hallintaa yhteiskunnan järjestämän liikenteen osalta suurimmilla saaristoalueilla esittämällä valtiovarainministeriölle sopimusaikojen pidentämisen sallimista 15-20 vuoteen ja lisäämällä näin tarjontaa ja kilpailua,*

*5 tekee saaristoliikenteen kehittämistoimensa niin, että pysyvästi asutun saariston syksy-, talvi ja kevätliikenne turvataan kesätarjonnan lisäksi kysyntää vastaavalla tavalla asianomaisiin olosuhteisiin soveltuvalla kalustolla.*

#### **Saaristoasiain neuvottelukunta**

Pääsihteeri, neuvotteleva virkamies



Jorma Leppänen

Tiedoksi

Erityisavustaja Risto Lahti, MMM  
Kansliapäällikkö Jaana Husu-Kallio  
Osastopäällikkö Veli-Pekka Talvela  
Maatalousneuvos Taina Vesanto

SANKn puheenjohtaja, kansanedustaja Hanna Kosonen  
SANKn varapuheenjohtaja, kansanedustaja Kaj Turunen

