



3.1.2023

Maa- ja metsätalousministeriö

Lausunto saaristolain arviointimuistiosta

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt lausuntoa saaristolain arviointimuistiosta.

Valtiovarainministeriö esittää seuraavassa lausuntonsa lausuntopyynnön mukaisesti jaoteltuna.

Kommentit lain tarkoitukseen liittyen (§ 2 Lain tarkoitus)

Pykälän päivittäminen ja modernisointi on tarpeen. Sen tulisi kuvata tarve lain olemassaololle: miksi ja mitä varten saaristolaki on annettu. Tätä varten tulisi käydä perusteellinen keskustelu saaristolain tarpeellisuudesta (ks. kohta ”Muuta kommentoitavaa”. Saaristoalueiden kestävästä kehittämisestä, ja elinvoimasta sekä yhteistyöstä voisi löytyä suuntaa tarkoitukselle.

Valtiovarainministeriö ei pidä mahdollisena, että saaristolailla luotaisiin tiukempia velvoitteita asioiden hoitamiseen tai palveluiden järjestämiseen kuin koko maata koskevassa substanssilainsäädännössä.

Emme myöskään pidä tarkoituksenmukaisena yksittäisten viranomaisten luettelemista tarkoituspäykälässä. On itsestään selvää, että viranomaiset hoitavat toimivaltaansa kuuluvat tehtävät toimialueellaan.

Kausiasukkaiden huomioimisen sanamuodoksi valtiovarainministeriö esittää kuntalain (410/2015) 22 §:ssä käytettyä ilmaisua ”asukkaat ja kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvat tai oleskelevat”, jolla on nimenomaan haluttu edistää monipaikkaisten ihmisten osallistumisoikeuksia kunnissa. Yhdenmukainen käsitteistö lainsäädännössä luo selkeyttä ja estää tarpeettomien väärinkäsitysten ja tulkintaongelmien syntymistä. Mahdollinen ilmaus voisi olla myös ”kunnan jäsen”, josta säädetään kuntalain 3 §:ssä. Se on juridiselta rajaukseltaan tarkkarajaisempi, mutta siten soveltamisalaltaan suppeampi.

Kommentit saariston käsitteeseen liittyen (§ 3 Saariston käsite)

Valtiovarainministeriö pitää pykälää tärkeänä, koska se määrittää sitä mihin alueisiin ja miten lakia sovelletaan. Saariston käsitteen tulisi kuvata saaristo-

olosuhteita mahdollisimman hyvin, mahdollisesti eri asteisen saaristoisuuden huomioiden. Joka tapauksessa olennaista on kuvata olosuhdetekijää siten, että siinä ei ole tulkinnanvaraisuutta tai piirteitä, joihin esimerkiksi kunnat voisivat omilla toimillaan vaikuttaa.

Kommentit elinkeinotoiminnan tukemiseen liittyen (§ 4 Elinkeinotoiminnan tukeminen)

Voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, että pykälää modernisoitaisiin. Esitämme harkittavaksi, että siinä otettaisiin elinkeinotoimintaan laajempi näkökulma, kuten elinkeinoelämän toimintaedellytysten kehittäminen, alueen elinvoiman vahvistaminen, elinkeinojen kehittäminen tms. Tärkeää olisi, että elinkeinoelämän toimijat nousisivat pykälässä ja sen soveltamisessa itse aktiiviseen rooliin, ei vain tuen kohteeksi.

Kommentit liikenne- ja kuljetuspalveluihin liittyen (§ 5 Liikenne- ja kuljetuspalvelut)

Pykälä vaatinee uudelleentarkastelua. On selvää, että liikenneyhteydet ovat olennainen osa saariston kehittämistä, samoin kuin tietoliikenneyhteydet. Valtiovarainministeriö katsoo, että näitä tulisi saaristoalueilla kehittää niitä koskevien kansallisten suunnitelmien puitteissa.

Kommentit peruspalveluihin ja erityispalveluihin liittyen (§ 6 Peruspalvelut ja erityispalvelut)

Palveluiden osalta olennaista on pohtia, mitä palveluihin liittyen saaristolaissa olisi tarpeellista säätää. Arviomuistio ei itsessään vielä anna tähän yksiselitteistä vastausta. Valtiovarainministeriö vastustaa ajatusta siitä, että saaristolakiin kirjattaisiin erityisiä säännöksiä siitä, miten julkiset palvelut tulee saaristoalueilla järjestää. Julkisen vallan järjestettäväksi säädetyistä palveluista säädetään kustakin niitä koskevassa erityislainsäädännössä. Valtiovarainministeriö vastustaa sitä, että näiden järjestämisestä säädettäisiin saaristoalueilla muuta maata tiukemmin.

Pykälän sanamuodot olisi hyvä modernisoida. Ehdotus pelkästään palvelutermien käyttämisestä perus- tai erityispalveluiden sijaan on kannatettava. Peruspalveluilla on etenkin valtiosuuslainsäädännössä oma, täsmällinen rajauksensa. Sen ilmaisun käyttäminen saaristolaissa voisi harhaanjohtavasti antaa käsityksen, että halutaan tarkoittaa vain niitä palveluja. Laajempi, palvelu-ilmaus, voisi pitää sisällään joukon lakisääteisiä ja vapaaehtoisia palveluita. Saariston asukkaiden ja siellä oleskelevien kannalta myös yksityisen sektorin palvelut ovat tärkeitä, vaikka niitä koskevaa sääntelyä ei liene tarpeen tarkastella.

Kommentit valtion työpaikkoihin liittyen (§ 7 Valtion työpaikat)

Valtiovarainministeriön jakaa muistiossa esitetyn työryhmän näkemyksen nykyisen pykälän ponnnettomuudesta. Pelkällä lausunnon huomioon ottamiseen pyrkimisen velvoitteella ei ole ollut tähän asti havaittavaa vaikutusta toteutuneeseen kehitykseen eikä voitane olettaa jatkossakaan olevan. Lisäksi valtion työpaikat eivät ole saariston elinvoimaisuuden edistämässä merkittävässä roolissa: Valtiolla työskenteli vuonna 2021 noin 78 000 henkilöä, joka muodosti noin 3,6 prosenttia kaikista palkansaajista ja noin 12,5 prosenttia julkisen sektorin henkilöstöstä.

Valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain (728/2021) tavoitteena on, että valtion palveluiden saatavuus tulee järjestää sekä yksiköt ja toiminnot sijoittaa siten, että koko maan kattavasti valtion tehtävät hoidetaan tuloksellisesti ja palvelun saatavuus vastaa eri asiainnoin keinoja käyttäen eri asiakasryhmien palvelutarpeeseen perusoikeudet turvaavalla tavalla. Valtion palveluiden saatavuutta ja yksiköiden ja toimintojen sijoittamista koskevien päätösten ja suunnitelmien tulee lisäksi vahvistaa elinvoimaisuutta, turvallisuutta ja valtion kilpailukykyä työnantajana maan eri osissa. Kyseiset tavoitteet eivät suoraan ohjaa valtion työpaikkojen sijoittumista, mutta niillä voi olla välillistä vaikutusta siihen. Tavoitteisto on uudistettu varsin äskettäin vuoden 2022 alusta alkaen ja lähtee siis siitä, että sijoittamista ohjaavat ensi sijassa valtion tehtävien tuloksellisen hoitamisen tarpeet ja asiakkaiden palvelutarpeet. Valtiovarainministeriön lähtökohta asiassa on, että tämän nykyisen sääntelyn lisäksi ei tulisi enää säätää muita velvoitteita tai tavoitteita huomioitavaksi siinä, miten valtion palveluja ja toimintoja tai henkilöstöä tulisi sijoittaa.

Edellä kuvattuun perustuen valtiovarainministeriö pitää perustelluimpana vaihtoehtona, että pykälästä ensisijaisesti kokonaan luovuttaisiin tai vaihtoehtoisesti sen sisältö uudistettaisiin koskemaan laajempaa kokonaisuutta kuin vain valtion työpaikkoja. Ajatusta saaristolakiin sisällytettävästä viitauksesta valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetussa laissa tarkoitettuun valtakunnalliseen suunnitelmaan ja siten saaristoasioiden sisällyttämistä säännönmukaisesti kyseiseen suunnitelmaan valtiovarainministeriö ei pidä kannatettavana, sillä kullekin hallitukselle tulee taata mahdollisimman suuri liikkumavara suunnitelman tekemisessä ja siihen otettavissa painotuksissa. Valtiovarainministeriö vastustaa sellaista erityissääntelyä, jolla pyritään antamaan sisältöä yleislaiksi tarkoitettuun lakiin valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista. Saaristoasiat voidaan nostaa valtakunnallisen suunnitelmaan mukaan hallituksen niin tärkeäksi katsoessa, mutta tätä ei tulisi erillisellä säädöksellä erikseen nimenomaisesti edellyttää.

Kommentit alueiden käytön suunnitteluun liittyen (§ 8 Alueiden käytön suunnittelu)

Pykälän sisältöä ja sen kohdentamista juuri alueiden käytön suunnitteluun tulee arvioida. Voisi olla mahdollista harkita, että saaristolaissa säädettäisiin tavalla tai toisella ennemminkin aluekehittämisestä.

Kommentit saaristokuntaan liittyen (§ 9 Saaristokunta)

Valtiovarainministeriö vastustaa ajatusta siitä, että saaristokunnan määritelmä kytkettäisiin millään tavalla kunnan aktiivisuuteen saaristoasioiden edistämiseksi. Kyseessä on jatkossakin oltava olosuhdetekijä, ei status, johon kunta voi omilla toimillaan vaikuttaa. Hyvän valtionosuusjärjestelmän periaatteisiin kuuluu, että määräytymistekijöiden (kuten saaristoisuuden) taustalla oleva tieto on yhteismitallista ja kaikista kunnista saatavilla olevaa tietoa johon kunta ei itse voi vaikuttaa. Valtiovarainministeriö kannattaa tulkinnanvaraisuuden poistamista saaristokuntaa määriteltäessä.

Valtiovarainministeriö muistuttaa, että kunnan peruspalveluiden valtionosuuteen sisältyvää saaristolisää ei ole tarkoitettu saaristoasioiden tai -olosuhteiden edistämiseen, vaan se on korvausta peruspalveluiden järjestämisen korkeammista kustannuksista saaristo-olosuhteiden vuoksi. Kyse ei ole tiettyyn tarkoitukseen merkitystä saariston kehittämisavustuksesta.

Valtiovarainministeriö pitää tilastotietoon perustuvaa saaristoindeksiä lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisena kehittämisehdotuksena. Valtiovarainministeriö muistuttaa kuitenkin, että saaristoisuuden perusteella määräytyvä valtionosuus ei ole näillä näkymin järjestelmässä kokonaisuudessaan kasvamassa, joten mahdolliset uudet kriteerit tarkoittaisivat, että lisä jakautuisi eri tavalla kuntien kesken.

Arviointimuistiossa on syytä tarkentaa, että saaristoisuuden perusteella määräytyvistä laskennallisista kustannuksista valtio rahoittaa valtionosuutena valtionosuusprosentin mukaisen osuuden. Vuonna 2022 valtionosuusprosentti on 23,59 prosenttia, joten 26 milj. euron laskennallisista kustannuksista maksuun menee noin 6,3 milj. euroa. Vuonna 2023 valtionosuuksista siirtyy noin 70 % hyvinvointialueiden rahoitukseen. Myös saaristoisuuden laskennalliset kustannukset laskevat tämän myötä hieman, ollen vuonna 2023 noin 24 milj. euroa. Valtio rahoittaa tästä 22,09 prosenttia, eli noin 5,3 milj. euroa.

Kommentit saaristokunnan taloudelliseen asemaan liittyen (§ 10 Saaristokunnan taloudellinen asema)

Valtiovarainministeriö kannattaa ehdotusta pykälän poistamisesta ja yhtyy käsitykseen, että nykyisellään pykälällä ei ole enää tarkoitusta ja vaikutusta.

Kommentit saaristoasioiden hoitoon kunnassa liittyen (§ 11 Saaristoasioiden hoito kunnassa)

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että kunnilla säilyy kuntalain mukainen vapaus organisoida itse hallintonsa. Pykälän voidaan todeta olevan tarkoitukseltaan ja sanamuodoiltaan vanhentunut. Sen säätämisen aikaan 1980-luvun alussa kunnallishallinto ja kuntien sisäinen toiminta oli yksityiskohtaisemmin säänneltyä kuin nykyisessä kuntalaissa. Valtiovarainministeriö ehdottaa pykälän poistamista.

Kommentit ympäristönhoitoavustukseen liittyen (§ 12 Ympäristönhoitoavustus) ja kommentit muihin tukitoimiin liittyen (§ 13 Muut tukitoimet)

Valtiovarainministeriö katsoo, että saaristolain säännöksiin ei tule esim. tukia koskevan sääntelyn osalta sisällyttää ainakaan nykyistä tiukemmin tukien sisältöä tai määrällistä tasoa koskevia linjauksia. Mikäli valtion budjettitaloudesta rahoitettaviin tukiiin viitataan, säännösten yhteydessä tulee olla nimenomainen maininta siitä, että tukea/tukia maksetaan valtion talousarvion mukaisten määrärahojen rajoissa. Valmisteluaineistoon on myös perusteltua sisällyttää maininta siitä, että saaristolaissa tarkoitettuja tukitoimenpiteitä toteutetaan valtion rahoituksen osalta julkisen talouden suunnitelmien ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa.

Kommentit saaristoasiain neuvottelukuntaan liittyen (§ 14 Saaristoasiain neuvottelukunta)

Ei kommentoitavaa.

Muuta kommentoitavaa saaristolain päivittämiseen liittyen

Lain päivittämistä arvioidessa tulisi pohtia, missä määrin tarvitsemme saaristolain kaltaista puitelainsäädäntöä ja missä määrin sen kohteena oleviin asioihin voisi vaikuttaa muilla valtion käytävissä olevilla ohjauskeinoilla, kuten esimerkiksi ohjelmatyöllä, kehittämisellä, rahoituksella tai sopimusohjauksella. Koska valtion ja kuntien välisen vuorovaikutuksen muodot ja käytänteet ovat kehittyneet 40 vuodessa, tulisi arvioida, missä määrin niiden kautta löytyisi välineitä tunnustaa saariston erityispiirteet, olosuhteet ja niiden arvo ja missä määrin tarvitaan lailla säätämistä. Lisäksi tulisi perusteellisesti arvioida saaristolain ja muun lainsäädännön suhdetta. Valtiovarainministeriö ei pidä mahdollisena, että saaristolailla pyrittäisiin säätämään asioista varsinaista substanssilainsäädäntöä tiukemmin. Valmistelussa tulisi tarkoin arvioida, mistä sellaisesta saaristolaissa haluttaisiin säätää, josta ei jo säädetä muualla lainsäädännössä. Valtiovarainministeriö pitää tätä tärkeimpänä lain rakenteellisena päivitystarpeena.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä sijainen, Lauri Kajanoja
talouspolitiikan koordinaattori

Osastopäällikön sijainen, finanssineuvos Anne-Marie Välikangas

VN/27468/2021-VM-37

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: