

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä
ja saariston kehityksen edistämistä annetun lain muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki alueiden kehittämisestä. Lailla korvattaisiin aluepolitiikasta annettu laki, jonka voimassaolo päättyy vuoden 1993 lopussa. Laissa säädettäisiin siirtymisestä ohjelmaperusteiseen aluepolitiikkaan. Valtakunnallisesti määriteltäisiin perusteet, joiden sisältämän toimenpidevalikoiman avulla alueilla laadittaisiin aluekehittämisohjelmia aluekehitysviranomaisen johdolla. Alueiden kehittämiseen valtion talousarvioissa käytettävissä olevat rahat nimettäisiin aluekehityksärahoiksi, joiden käyttöä yhteensovitettaisiin sekä keskushallinto- että aluetasolla. Alueilla määrärahojen käytöstä sovittaisiin niin sanotulla ohjelmasopimuksella. Sellaisilla alueilla, joilla on olemassa kuntien muodostama seutukaavoituksesta ja edunvalvonnasta huolehtiva kuntayhtymä eli maakunnan liitto, se toimisi aluekehitysviranomaisena ja vastaisi

lääninhallituksen sijasta alueen yleisestä kehittämisestä seutukaava-alueellaan. Muilla alueilla lääninhallitus vastaisi edelleen aluekehityksestä ja toimisi aluekehitysviranomaisena. Nykyisen lain mukaista aluepoliittista neuvottelukuntaa vastaisi aluekehitysneuvottelukunta.

Aluejakojen määräytymistä ehdotetaan muutettavaksi niin, että ne perustuisivat pääasiassa seutukuntajakoon.

Saariston kehityksen edistämisestä annettuun lakiin sisältyvää saaristokäsitettä ehdotetaan laajennettavaksi. Samalla lakiin ehdotetaan tehtäväksi eräitä pienempiä muutoksia.

Esitys liittyy samanaikaisesti annettuun hallituksen esitykseen laiksi yritystuesta ja on käsiteltävä yhdessä sen kanssa.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1994 alusta.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1	4.1. Taloudelliset vaikutukset	22
YLEISPERUSTELUT	3	4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset ..	23
1. Johdanto	3	5. Asian valmistelu	23
2. Nykytila	3	6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	25
2.1. Lainsäädäntö	3	6.1. Riippuvuus muista esityksistä	25
2.2. Käytäntö	4	6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista	25
Aluepolitiikka ja kehittämistoimenpiteet .	4	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	26
Aluepoliittinen suunnittelu	6	1. Lakiehdotusten perustelut	26
Seutukaavaliitot, maakuntaliitot ja maa- kuntien liitot	7	1.1. Laki alueiden kehittämisestä	26
2.3. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö	9	1.2. Laki saariston kehityksen edistämisestä .	30
Euroopan yhteisöjen aluepolitiikka	9	2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	30
Muiden pohjoismaiden aluepolitiikka ja aluepoliittinen lainsäädäntö	15	3. Voimaantulo	31
2.4. Nykytilan arviointi	16	4. Säättämisjärjestys	31
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset ...	19	LAKIEHDOTUKSET	32
3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi	19	1. Laki alueiden kehittämisestä	32
3.2. Keskeiset ehdotukset	20	2. Laki saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta	34
Yleistä	20	LIITE	36
Aluekehityksrahat	21	Rinnakkaistekstit	36
Aluepoliittisten yritystukien suuntaaminen	21	2. Laki saariston kehityksen edistämisestä anne- tun lain muuttamisesta	36
Saariston kehittäminen	22		
4. Esityksen vaikutukset	22		

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Aluepolitiittiseen lainsäädäntöön ehdotetaan perusteellista uudistusta, vaikka nykyisen aluepolitiikan voidaankin katsoa toimineen toistaiseksi tehokkaasti. Kokonaisuudistus on välttämätön sekä kansallisista syistä että kansainvälisen kehityksen vuoksi.

Perinteiset aluepolitiikan keinot, kuten julkisen sektorin kasvuun perustuva kehittäminen, maatalouden aluepolitiikka sekä kiinteiden investointien tukemiseen perustuva yritystoiminnan edistäminen kehitysalueilla, ovat menettämässä tehoaan. Lisäksi tuotantorakenteen muutostarpeet ovat tulleet entistä suuremmiksi. Aluepolitiikan tavoitteiden toteuttaminen edellyttää tehokkaampia ja osin uudentyypisiä toimenpiteitä.

Euroopan integraatiokehityksen myötä kuskuseutujen kehityksen arvioidaan nopeutuvan. Samalla alueiden välinen kilpailu kovenee. Aluepolitiikan toimenpiteillä on pystyttävä vastaamaan uusiin kansainvälisiin muutospaineisiin.

Aluepolitiikan tavoitteeksi asetetaan sekä alueellisen omatoimisuuden edistäminen että tasapainoinen alueellinen kehitys. Viimeksi mainittu tavoite edellyttää, että aluepolitiikan keinovalikoimaan sisältyy edelleen toimenpiteitä, joilla tasoitetaan alueiden välisiä kehittyneisyyseroja.

Aluepolitiikassa on jo 1980-luvulla asteittain vahvistettu alueellista omatoimisuutta. Ehdotulla lainsäädännöllä alueellisen omatoimisuuden hallinnolliset edellytykset uudistetaan perusteellisesti.

Alueelliseen kehitykseen vaikutetaan sekä erikseen aluepolitiittisen lainsäädännön sääde-tyillä toimenpiteillä että velvoittamalla valtion eri hallinnonalojen viranomaiset toteuttamaan tämän lainsäädännön tavoitteita. Hallinnon eri viranomaisten toimenpiteiden yhteensovittamiseksi otetaan käyttöön uusia menettelyjä sekä alue- että keskushallinnossa.

Esitys on laadittu siten, että se vastaa Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) määräyksiä kansallisen aluepolitiikan harjoittamisesta. ETA-sopimuksen määräykset vaikuttavat valtiontukien kohteena olevien alueiden määräytymiseen, kullakin alu-

eella myönnettävien tukien tasoon ja käytettävissä olevien toimenpiteiden valikoimaan.

Esityksessä on otettu huomioon myös mahdollisen Euroopan yhteisöjen (EY) jäsenyyden vaikutukset Suomen aluepolitiikkaan. Lähtökohtana on, että uusi alueellista kehittämistä koskeva järjestelmä soveltuisi EY:n säännöksiin ja yhteisön aluepolitiikan soveltamiskäytäntöön sekä antaisi näin mahdollisuuden EY:n rakennerahastojen toimenpiteiden tehokkaaseen hyödyntämiseen heti jäsenyyden alkuvaiheessa. Ehdotukset on kuitenkin laadittu siten, että aluepolitiikka toimisi ehdotetulta pohjalta tehokkaasti, vaikkei Suomi olisi EY:n jäsen.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö

Edellinen aluepolitiittisen lainsäädännön kokonaisuudistus tehtiin vuonna 1988. Lait tulivat voimaan vuoden 1989 alusta. Tällöin uudistettiin niin sanottu aluepolitiikan puitelaki eli aluepolitiikasta annettu laki (1168/88) sekä yritystoiminnan aluetuesta annettu laki (1297/88). Lait ovat voimassa vuoden 1993 loppuun. Samalla haja-asutusalueiden vähittäiskaupan rahoitustuesta annettua lakia (1086/74) ja Kera Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annettua lakia (65/71) muutettiin. Seuraavana vuonna tehtiin muutoksia kuljetusten alueellisesta tukemisesta annettuun lakiin (954/81). Lokakuussa 1989 annettiin (920/89) asetus aluepolitiikasta. Saariston kehityksen edistämisestä annettu laki (494/81) on sen sijaan jo vuodelta 1981.

Lääninhallituslain (1233/87) 3 §:n mukaan lääninhallituksen on huolehdittava läänin tilasta ja tarpeista sekä kaikin puolin edistettävä läänin kehitystä ja sen väestön parasta. Tämän lisäksi lääninhallituksen tulee edistää yhteistyötä sekä valtion piirihallinnon ja kunnallishallinnon viranomaisten samoin kuin eri yhteisöjen välillä läänin olojen kehittämiseksi.

Seutukaavaliitto on lakisääteinen kuntayhtymä, josta säädetään rakennuslaissa (370/58) ja kunnallislaisissa (953/76). Myös muualla kuten maa-aines- ja rakennusuojeelainsäädännössä on seutukaavaliittojen toimintaa ja tehtäviä koskevia säännöksiä.

Kunnallislakia ja rakennuslakia muutettiin

vuonna 1990 kunnallislain ja rakennuslain muuttamisesta annetuilla laeilla (25 ja 26/90) niin, että seutukaavaliiton tehtävät on voitu 1 päivästä helmikuuta 1990 lukien antaa myös muun kuntayhtymän tehtäväksi. Lainsäädännön tarkoituksena oli edistää maakuntaliittojen ja seutukaavaliittojen yhdistämistä.

Aluepolitiikka määritellään aluepolitiikasta annetun lain 1 §:ssä julkisen vallan toiminnaksi, jolla tasapainotetaan alueellista kehitystä ja edistetään maan eri osien kehittämistä. Tavoitteena on 2 §:n mukaan turvata koko maassa tasapuolisesti kunkin alueen väestölle mahdollisuus saada työpaikka, riittävä toimeentulo, ammattitaidon ja osaamisen ajanmukaisuus sekä tärkeiden palvelujen saatavuus ja hyvä elinympäristö. Lisäksi tavoitteena on muutoinkin edistää väestön elinolojen alueellisesti tasapainoista kehitystä, turvata väestönkehityksen ja perusrakenteen kehittämisen alueellinen tasapainoisuus sekä edistää tuotantorakenteen uusiutumista ja monipuolistumista sekä parantaa elinkeinoelämän yleisiä edellytyksiä alueellisesti tasapainoisella tavalla. Toimenpiteet aluepolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi luetellaan lain 3 §:ssä.

Ministeriöiden ja valtion muiden hallintoviranomaisten tulee lain 4 §:n mukaan toiminnassaan ottaa huomioon aluepolitiikan tavoitteet ja arvioida toimialansa toimenpiteiden alueellisia vaikutuksia. Lisäksi valtion hallintoviranomaisilla ja liikelaitoksilla on velvollisuus olla yhteistoiminnassa sisäasiainministeriön ja lääninhallitusten kanssa.

Lisäksi laki sisältää säännökset aluepolitiikan yhteensovittamisesta ja suuntaamisesta, läänien alueellisesta kehittämissuunnittelusta, läänin kehittämisrahasta, tukialuejakojen perusteista ja niitä koskevista päätöksistä, erityisalueista ja aluepoliittisesta neuvottelukunnasta.

Aluepolitiikan puitelain periaatteet ovat pysyneet vuodesta 1975 lähtien pääpiirteissään ennallaan. Tavoitteissa painotetaan väestön elinolojen tasa-arvoa maan eri osissa. Eri viranomaiset on velvoitettu osallistumaan aluepolitiikan toteuttamiseen. Aluepolitiikan toteuttaminen on nojannut hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön. Yritysten tukeminen on ollut vain yksi aluepolitiikan osa.

Saariston kehityksen edistämisestä annettu laki on puitelaki, jonka säännösten on tarkoitettu ohjaavan muuta lainsäädäntöä ja sen nojalla tehtäviä viranomaisten päätöksiä. Lain tarkoituksena 2 §:n mukaan on valtion ja kun-

tien toimin pyrkiä turvaamaan saariston kiinteä asutus luomalla väestölle riittävät mahdollisuudet toimeentuloon, liikkumiseen ja peruspalvelujen saantiin sekä suojaamaan saariston maisemakuvaa ja luontoa ympäristöhaitoilta.

Saaristoon katsotaan kuuluviksi sellaiset merialueen sekä sisävesistöjen saaret, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä. Lisäksi saaristoon voidaan valtioneuvoston päätöksellä katsoa kuuluvaksi myös sellaisia saaria, joihin on kiinteä tieyhteys, sekä sellaisia mantereita alueita, joihin on tarkoituksenmukaisin kulkuyhteys vesitse ja jotka ovat muutoin olosuhteiltaan saaristoon verrattavissa.

Lain 9 §:n nojalla valtioneuvosto on nimenyt saaristokunnat ja muiden kuntien saaristosat, joihin saaristokuntaa koskevia säännöksiä sovelletaan. Voimassa oleva saaristokunnista ja kuntien saaristo-osista annettu valtioneuvoston päätös on vuodelta 1992 (1294/92). Saaristokuntien osalta sovelletaan kuntien valtionosuuksia laskettaessa erityistä kerrointa. Kuntien valtionosuuslain (688/92) mukaista verotulojen täydennystä saaristokuntien ja saaristosiiden osalta laskettaessa sovelletaan korkeampia tasoitusrajoja.

2.2. Käytäntö

Aluepolitiikka ja kehittämistoimenpiteet

Suomen nykyinen aluepolitiikka koostuu pääasiassa yritystoiminnan tukemisesta kehitys- ja muilla ongelmialueilla, tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämisestä valtion eri hallinnonalojen toimintaa suuntaamalla ja yhteensovittamalla sekä paikallisen ja alueellisen aloitteellisuuden tukemisesta hankekohtaisella rahoituksella. Sisäasiainministeriö vastaa aluepolitiikan yleisestä kehittämisestä ja toimenpiteiden yhteensovittamisesta. Kauppa- ja teollisuusministeriö ja Kera Oy sekä eräiltä osin myös maa- ja metsätalousministeriö vastaavat yritysten rahoitustuesta. Vastaava työnjako on aluetasolla lääninhallitusten ja asianomaisten piirihallintoviranomaisten välillä.

Aluepolitiikan kohdealueena on ollut koko maa. Tämä on käytännössä toteutettu kattavalla suunnittelujärjestelmällä. Koko maa on otettu huomioon myös aluejaoissa. Kunnat on määrätty kehittyneisyyserojen perusteella neljään perusvyöhykkeeseen, joista kolme ensimmäistä muodostaa kehitysalueen. Kehitysalue-

seen kuuluvat kunnat on määrätty edelleen kehittyneisyserojen ja kehittämistarpeiden perusteella A- tai B-tukialueeseen. Myös neljänellä perusvyöhykkeellä on voitu määrätä tukialueita. Kehitysalueen lisäksi on määritelty perusteet erityisalueille ja toimenpidealueille, jotka voivat sijaita myös kehitysalueiden ulkopuolella.

Nykyinen kehitysalue kattaa 47 prosenttia väestöstä ja 88 prosenttia maan pinta-alasta. Alueiden rajauksessa on kiinnitetty erityistä huomiota nettomuuttoon, työttömyyteen ja tulotasoon. Lisäksi on määrääjäksi nimettyjä erityisalueita, kuntia tai kunnanosia, joilla myönnetään korotettua tukea. Sekä vuonna 1992 että 1993 erityisalueita oli yhteensä 62, joista pääosa sijaitsi kehitysalueella. Kehitysalueen ulkopuolisia erityisalueita oli 10, joiden yhteenlaskettu väestöosuus oli kolme prosenttia. Erityisalueiden nimeämisperusteita ovat muun muassa korkea työttömyysaste, suuri muuttotappio ja työttömyyden äkillinen kasvu.

Varsinaisia aluepoliittisia, vain edellä mainituilla alueilla myönnettäviä, yritystukea ovat yritystoiminnan aluetuesta annetun lain mukaiset investointi- ja käynnistysavustukset, kehitysalueiden veronhuojennuksista annetun lain (1211/89) mukainen lisätty poisto-oikeus sekä kuljetusten alueellisesta tukemisesta annetun lain mukainen tuki.

Investointiavustuksen enimmäismäärä on 45 prosenttia investointikustannuksista ja käynnistysavustuksen 50 prosenttia tuotantotoiminnan aloittamisen tai laajentamisen aiheuttamista palkkakustannuksista. Tukiprosentit ovat bruttomääräisiä eli niitä laskettaessa ei vähennetä tuen saajan maksamia veroja. Enimmäismäärän mukaista tukea myönnetään harvoin. Vuonna 1991 investointi- ja käynnistysavustuksia myönnettiin yhteensä 362 miljoonaa ja vuonna 1992 260 miljoonaa markkaa.

Kuljetustukea maksetaan kehitysalueilla valmistettujen tuotteiden kotimaan kuljetuskustannuksista ja sen enimmäismäärä on 46 prosenttia hyväksytyistä kustannuksista. Vuonna 1991 tähän tarkoitukseen osoitettiin 165 miljoonaa sekä vuonna 1992 155 miljoonaa markkaa.

Taloudellisen taantuman seurauksena investoinnit vähenivät, mikä vähensi myös tuettavien yrityshankkeiden lukua vuonna 1992. Pääosa aluetuesta myönnetään pienille ja keskisuurille yrityksille. Kuljetustuesta ja verohuojennuksista hyötyvät suuremmat yritykset.

Koko maassa myönnettäviä, mutta alueellisesti porrastettuja ja alueellisen kehityksen kannalta tärkeitä tukimuotoja ovat yritystoiminnan aluetuesta annetun lain mukaiset kehittämisavustukset sekä Kera Oy:n lainat, takaukset ja osakepääomasijoitukset. Nämä tukimuodot on tarkoitettu nimenomaan pienille ja keskisuurille yrityksille. Vuonna 1992 kehittämisavustuksia myönnettiin 155 miljoonaa markkaa. Samana vuonna Kera Oy:n myöntämä rahoitus ilman takauksia oli 1 637 miljoonaa markkaa. Suhdannelainojen osuus Keran luotonannosta kasvoi selvästi edelliseen vuoteen verrattuna.

Osana aluepolitiikan kokonaisuudistusta Kera Oy:n toiminta muuttui valtakunnalliseksi vuonna 1993.

Muita aluepolitiikan kannalta merkittäviä yritystukea ovat pienyritystoiminnan tukemiseen annetun valtioneuvoston päätöksen (177/88) mukainen pienyritystuki, ja haja-asutusalueiden vähittäiskaupan rahoitustuesta annetun lain mukainen tuki.

Pienyritystukea myönnetään koko maassa alueellisesti porrastettuna. Se on tarkoitettu pienimuotoisen yritystoiminnan, enintään kolme henkilöä, edistämiseen erityisesti maaseutualueilla ja erityisalueilla. Vuonna 1991 kauppa- ja teollisuusministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö myönsivät tähän tarkoitukseen yhteensä 168 miljoonaa markkaa. Haja-asutusalueiden vähittäiskaupan tukea myönnettiin 27 miljoonaa markkaa. Vuonna 1993 ei tukea tähän tarkoitukseen enää myönnetä.

Aluepolitiikan toteuttaminen on kehittynyt sekä lainsäädännöllisin uudistuksin että käytännön työssä. Näiden muutosten seurauksena alueelliseen kehittämistyöhön osallistuvien määrä on selvästi lisääntynyt, suunnittelu on täsmentynyt strategisesti tärkeiden ongelmien ratkaisuun ja päätöksentekoa on siirretty hallinnossa alaspäin.

Erityisalueiden kehittäminen perustuu ohjelmatyöhön, jonka lääninhallitus organisoii. Siihen osallistuu valtion ja kuntien viranomaisten lisäksi myös alueen elinkeinoelämän järjestöjä ja yrityksiä. Tavoitteena on täsmentää elinkeinoelämän muutoksista kärsivien paikkakuntien kehittämistavoitteita ja suunnata eri tahojen toiminta alueen ongelmien ratkaisemiseen. Viime vuosina erityisalueiden kehittämisohjelmia on laadittu yhä useammin kuntien yhteistyönä.

Pääkaupunkiseutu määrättiin syksyllä 1989 aluepoliittisen lain mukaiseksi toimenpidealu-

eeksi. Tämä päätös johti kehittämisohjelman laadintaan ja kuntien aiesopimukseen. Siinä valtio ja pääkaupunkiseudun kunnat sitoutuivat vastavuoroisesti toimenpiteisiin, joilla alueen kasvua rajoitetaan ja erityisongelmia hoidetaan. Samalla sovittiin myös pitkän aikavälin kehittämistavoitteista.

Aluepoliittinen suunnittelu

Voimassa olevan lain suunnittelua koskevat säännökset ovat tehneet mahdolliseksi eri aiheisiin paneutuvien suunnitelmien tekemisen. Tällaisia ovat olleet teknologiapoliittiset ohjelmat, keskusten kehittämisohjelmat ja maaseutuohjelmat. Nämä suunnitelmat on laadittu lääninhallitusten johdolla. Suunnitteluun ovat osallistuneet ne tahot, joiden sitoutuminen alueen kehittämiseen on kulloinkin ollut keskeistä. Samalla on voitu käydä keskustelua alueelle merkittävistä linjavalinnoista.

Yhteensovittavaa suunnittelua harjoitetaan sekä lääninhallituksissa että seutukaavaliitoissa. Lääninhallituksen yhteensovittavan suunnittelun rungon muodostaa läänin alueellinen kehittämissuunnittelu. Seutukaavaliittojen tai niin sanottujen maakunnan liittojen harjoittama seutusuunnittelu on aluerakenteen ja alueiden käytön näkökulmasta tapahtuvaa yhteensovittavaa suunnittelua maakuntatasolla. Maakunnan vapaaehtoista kehittämissuunnittelua harjoittavat mainitut maakunnan liitot ja maakuntaliitot. Suunnittelujärjestelmät ovat osittain päällekkäiset.

Aluepoliittiseen suunnittelujärjestelmään kuuluvat tällä hetkellä seuraavat osat: tavoitesuunnitelma, väestö- ja työpaikkasuunnite, toimenpidesuunnitelma, erityisalueiden kehittämisohjelmat ja muut alueelliset kehittämisohjelmat.

Tavoitesuunnitelmat ovat alueen omia pitkän aikavälin strategiasuunnitelmia, jotka yhteensovittavat ja suuntaavat läänin kehitykseen vaikuttavien eri tahojen toimintaa. Suunnittelussa hahmotetaan alueen kehittämisstrategia ja haetaan suunnitelmalle mahdollisimman laaja hyväksyntä alueella. Suunnittelu on lisännyt viranomaisten yhteistyötä ja sitonut eri hallinnonaloja läänin kehittämisen tavoitteisiin. Suunnittelu antaa pohjan vuosittaiselle toimenpidesuunnittelulle ja alueen ohjelmalliselle kehittämiselle.

Viimeiset tavoitesuunnitelmat valmistuivat

syksyllä 1992. Koska tuolloin samanaikaisesti seutukaavaliitot laativat seutusuunnitelmiaan, sekä sisäasiainministeriö että ympäristöministeriö korostivat yhteistyötä seutukaavaliittojen ja lääninhallitusten kesken. Pohjois-Karjalan läänissä laadittiinkin yhteinen suunnitelma. Muissa lääneissä yhteistyö oli vaihtelevaa.

Tavoitesuunnitteluun kuuluu myös väestö- ja työpaikkasuunnitteiden laadinta. Suunnitteet tarjoavat yhtenäiset mitoitusluvut eri hallinnonalojen käyttöön. Suunnitelmat ovat perustuneet selvityksiin alueellisesta kehityksestä. Valtioneuvosto on hyväksynyt ne mitoitusluvuksi, jotka ohjaavat eri hallinnonalojen toimenpiteiden suunnittelua.

Lääninhallitus kohdistaa kunnittain valtioneuvoston vahvistamat lääneittaiset väestö- ja työpaikkasuunnitteet. Työ on tehty sisäasiainministeriön ohjeiden mukaan yhteistyössä maakunnan liittojen tai seutukaavaliittojen kanssa. Aluepoliittisen selvitysmiehen Anssi Paasiviran raportissa esitetään, että väestö- ja työpaikkasuunnitteista luovutaan ja ne korvataan väljemmällä kehitysarviotarkastelulla.

Viimeksi suunnite hyväksyttiin kesäkuussa 1989. Samoihin aikoihin hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta hyväksyi ehdotuksen, jonka mukaan se korvattaisiin tutkimustyyppisellä tiedolla.

Toimepidesuunnitelmien laadinta on vakiintunut vuosittaiseksi käytännöksi. Toimenpidesuunnitelmat toisaalta antavat kokonaiskuvan läänin kehittämisen vaatimasta lähivuosien toimintapolitiikasta ja toisaalta sisältävät valtiovallan toimintaa koskevia esityksiä. Niiden avulla pyritään vaikuttamaan keskushallinnon taloussuunnitteluun, erityisesti talousarvion laadintaan. Lääninhallitukset määrittelevät yhteistyössä alueen viranomaisten kanssa keskeiset toimintalinjat suunnittelukaudella ja esittävät yksityiskohtaiset talousarvioon tarvittavat hankkeet tärkeysjärjestyksessä.

Säännökset läänin kehittämisrahasta sisällytettiin aluepolitiikasta annettuun lakiin vuonna 1989. Kehittämisrahaa kokeiltiin tätä ennen vuodesta 1985 Lapin läänissä ja sen käyttö laajennettiin asteittain koko maahan. Kehittämisraha on edistänyt alueen sisäistä yhteistyötä ja tarjonnut lääninhallitukselle välineen kehittämistyön suuntaamiseen. Määrärahan voidaan katsoa tukeeneen alueiden omaehtoista kehittämistyötä. Sen avulla on luotu edellytyksiä yritystoiminnan uudistumiselle ja perustettu uusia työpaikkoja. Vuonna 1992 tähän tarkoi-

tukseen osoitettiin 40 miljoonaa markkaa. Läänien osuudet vaihtelivat Lapin läänin seitsemästä miljoonasta markasta 1,5 miljoonaan markkaan. Vuonna 1993 kehittämisraha supistui 35 miljoonaan markkaan. Läänin kehittämisrahan käytöstä on tehty seurantatutkimus ja valtiontalouden tarkastusvirasto on myös arvioinut sitä raportissaan.

Seutukaavaliitot, maakuntaliitot ja maakuntien liitot

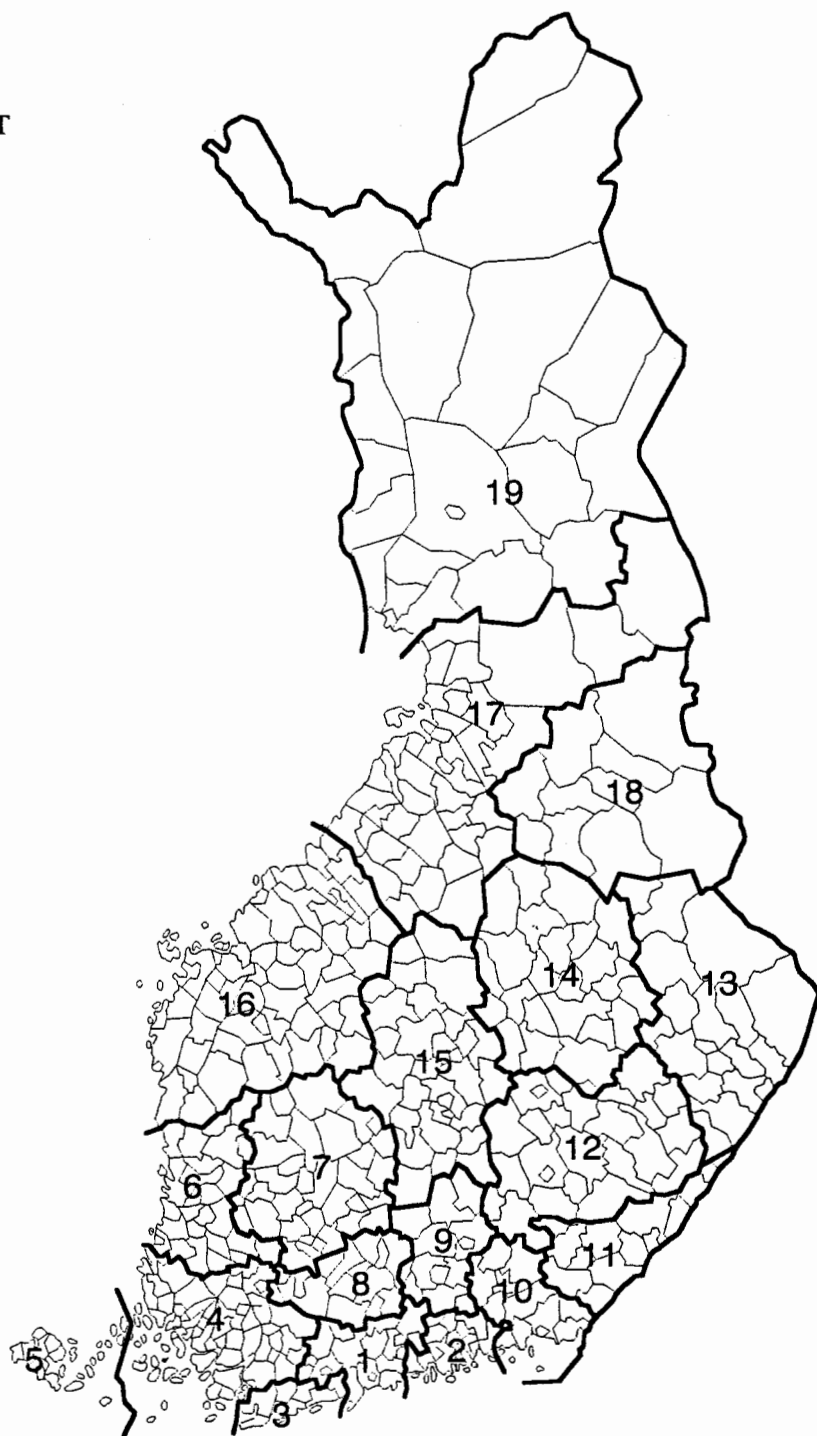
Seutukaava-alueita on Manner-Suomessa 18.

Seutukaavoista huolehtivat kuntayhtymät ovat Etelä-Karjalan liitto, Hämeen liitto, Itä-Uudenmaan liitto, Kainuun liitto, Keski-Suomen liitto, Kymenlaakson liitto, Lapin liitto, Mikkelin läänin liitto, Pirkanmaan liitto, Pohjois-Karjalan liitto, Pohjois-Pohjanmaan liitto, Pohjois-Savon liitto, Päijät-Hämeen liitto, Satakuntaliitto, Uudenmaan liitto ja Varsinais-Suomen liitto sekä Vaasan läänin seutukaavaliitto ja Västra Nylands Regionplansförbund. Ahvenanmaalla seutukaavoituksesta huolehtii maakunnan rakennuslain mukaan maakunnan ja kuntien yhteinen suunnitteluneuvosto Planeringsrådet i landskapet Åland.

Kartta:

SEUTUKAAVA-ALUEET

1. Uusimaa
2. Itä-Uusimaa
3. Västra Nyland
4. Varsinais-Suomi
5. Åland
6. Satakunta
7. Pirkanmaa
8. Häme
9. Päijät-Häme
10. Kymenlaakso
11. Etelä-Karjala
12. Mikkeli
13. Pohjois-Karjala
14. Pohjois-Savo
15. Keski-Suomi
16. Vaasan lääni
17. Pohjois-Pohjanmaa
18. Kainuu
19. Lappi



Suurimmassa osassa maata seutukaavoituksesta huolehtii seutukaava- ja maakuntaliitosta yhdistynyt maakunnan liitto. Erillisiä seutukaavaliittoja ovat Vaasan läänin seutukaavaliitto sekä Västra Nylands regionplansförbund.

Erillisiä maakuntaliittoja ovat edelleen Etelä-Pohjanmaan maakuntaliitto, Keski-Pohjanmaan maakuntaliitto, Nylands svenska landskapsförbund ja Svenska Österbottens landskapsförbund.

Valtioneuvoston tarkoituksena on kesällä 1993 tehdä päätös, jolla Vaasan läänin seutukaava-alue jaetaan kolmeen osaan noudattaen läänissä toimivien maakuntaliittojen toimialueita. Tämän jälkeen läänissä on mahdollista perustaa yhdistetyt maakunnan liitot kuntien päätöksillä.

Uudellamaalla Västra Nylands regionplansförbund'in jäsenkunnissa käsitellään kesän 1993 aikana ehdotusta liittymisestä Uudenmaan liittoon. Mikäli näiden liittojen yhdistäminen toteutuu, on ilmeistä, että myös Itä-Uudenmaan liiton jäsenkunnat päättävät Itä-Uudenmaan liiton yhdistämisestä. Uudenmaan liittoon lähiaikoina.

Edellä selostetuista perusteista voidaan arvioida, että nyt ehdotetussa laissa tarkoitetut maakunnan liitot toimivat lain voimaantuloajankohtana 1 päivänä tammikuuta 1994 lähes koko maassa.

Valtioneuvosto teki 8 päivänä heinäkuuta 1992 periaatepäätöksen valtion aluejaoitusten yhtenäistämistä. Päätökseen liittyy kartta ja kuntaluettelo toiminnallis-taloudellisista maakunnista ja niihin kuuluvista kunnista. Tämä maakuntajako perustuu valmisteluun, jossa on käytetty hyväksi monia taloutta ja muita toimintoja koskevia tekijöitä. Jako vastaa eräitä vähäisiä poikkeuksia lukuunottamatta rakennuslain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettua seutukaava-aluejakoa.

2.3. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lain-säädäntö

Euroopan yhteisöjen aluepolitiikka

EY:n aluepoliittinen toiminta perustuu Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen (Rooman sopimus) määräyksiin eli kansallisen aluetuen valvonta kilpailusäännöksiin ja EY:n oma aluepolitiikka taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskeviin säännöksiin.

EY:n aluepolitiikka on viime vuosina vahvistunut. Vuonna 1989 aluekehitysrahaston osuus EY:n talousarviosta oli noin 10 prosenttia. Nykyisin yhteenkuuluvuutta lisäävien toimenpiteiden eli rakennerahastojen talousarvio-osuus on lähes 30 prosenttia ja se kasvaa Edinburghin huippukokouksessa joulukuussa 1992 sovitun mukaisesti 36 prosenttiin vuoteen 1999 mennessä. Aluepoliittinen tuki onkin noussut talousarvion toiseksi suurimmaksi pääluokaksi maatalouden tuen jälkeen.

NUTS-alueuokitusjärjestelmä. Nomenclature of Statistical Territorial Units (NUTS) on EY:n tilastotoimiston (Eurostat) kehittämä eurooppalainen alueuokitusjärjestelmä. Alunperäin lähinnä tilastointia varten kehitetty NUTS-järjestelmä sai 1980-luvun lopussa myös poliittista merkitystä, kun sitä alettiin soveltaa aluetukien kohdealueiden määrittelyssä. Aluejakoa käytetään sekä EY:n rakennerahastojen kohdealueiden rajaamisessa että kansallisten tukialueiden hyväksymis- ja valvontamenetelmissä.

Järjestelmä muodostuu kolmesta tasosta: NUTS I, NUTS II ja NUTS III. Näistä NUTS III on hienojakoisin. Kunkin jäsenmaan kanssa on sovittu, mikä kansallinen aluejako vastaa mitään NUTS-tasoa. Tavoitteena on väestöltään ja pinta-alaltaan mahdollisimman vertailukelpoiset alueet kullakin tasolla. Käytännön syistä, muun muassa tilastojen saatavuus ja poliittiset syyt, on yleensä sovellettu jo olemassa olevia hallinnollisia aluejakoja. Jäsenmaiden hallintojärjestelmien ja kokojen eroista johtuen saman tason yksiköt vaihtelevat huomattavasti kooltaan.

Aluetasot

	kpl yht.	kpl/jäsenmaa	asukkaita (1 000)		pinta-ala (1 000 km ²)	
			keskim.	vaihteluväli	keskim.	vaihteluväli
NUTS I	71	1—16	4 860	253—17 384	34,6	0,2—215,0
NUTS II	183	1—40	1 886	115—10 660	13,4	0,0—94,2
NUTS III	1 044	1—543	331	18—6 770	2,4	0,0—91,0

Esimerkiksi Tanskassa NUTS I -tason muodostaa koko maa, NUTS II -tason kolme maakuntapohjaista suuraluetta ja NUTS III -tason 15 maakuntaa. Saksassa NUTS I -tasolla on 16 osavaltiota, NUTS II -tasolla 40 hallintoaluetta (Regierungsbezirk) ja NUTS III -tasolla 543 piiriä (Kreis). Saksan NUTS III -alueet ovat nyky-EY:n pienimpiä, keskimäärin vain 146 000 henkilöä. Saksan NUTS III -alueita pidetäänkin liian pieninä.

Kansallista aluepolitiikkaa koskevat säännökset. Alueellisen yritystuen valvonta on osa EY:n harjoittamaa yleistä valtiontuen valvontaa. Valvonta koskee vain yrityksille myönnettävää tukea, ei siis esimerkiksi elinkeinoelämän yleisiä kehittämishankkeita eikä julkisen sektorin sisällä toteutettavia aluepoliittisia toimenpiteitä. Siten esimerkiksi kuntien valtionosuusjärjestelmästä kantokykyluokituksineen samoin kuin julkisten perusrakennusinvestointien suuntaamisesta alueille voidaan päättää täysin kansallisin perustein. Valvonnalla pyritään yhdenmukaistamaan eri maiden tukipolitiikkaa.

Säännökset valtiontuesta ovat Rooman sopimuksen 92—94 artikloissa. Sopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa määrätään että jäsenvaltion myöntämä tuki valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Olennaista on siis tuen vaikutus kilpailuun ja kaupankäyntiin.

Tuen käsitettä ei ole määritetty. Tueksi voidaan lukea avustuksien, veronhuojennusten ja lainojen korkotuen lisäksi myös esimerkiksi kiinteän omaisuuden luovuttaminen erityisen edullisin ehdoin. Merkitystä ei myöskään ole sillä, annetaanko tuki valtiolta vai muulta julkiselta taholta, esimerkiksi kunnalta. Olennaista on toimenpiteen vaikutus, ei sen muoto.

Yhteisön komissio on velvollinen seuraamaan ja arvioimaan jäsenmaiden kaikkia valtiontukijärjestelmiä. Lisäksi jäsenmaiden on ilmoitettava eli notifioitava komissiolle kaikki suunnitellut uudet tuet ja olemassa oleviin tukiin tehtävät muutokset. Ilmoitusvelvollisuus koskee sekä tukijärjestelmiä että suurempia yksittäisiä tukitapauksia. Valvonnan painopiste on siten käytännössä suuryritysten ja kilpailun kannalta arkojen toimialojen tuessa, kun taas pienten ja keskisuurten yritysten tuen valvonta on huomattavasti väljempää. Aivan viime vuosina komissio on siirtänyt valvonnan painopis-

tettä uusista tuista erityisesti yleisen investointituen, valtionyhtiöille annettavan tuen ja vientituen tarkasteluun.

Aluetuen kannalta keskeisiä ovat 92 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdat, joista ensiksi mainittu koskee taloudellisen kehityksen edistämiseen myönnettävää tukea alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma, ja jälkimmäinen tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen myönnettävää tukea, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.

Erityyppisten tukitoimien vertailua ja arviointia varten on kehitetty yhtenäinen arviointimenetelmä, joka perustuu tuen ja investoinnin suhteeseen prosentteina tai tuen avulla luotuihin työpaikkoihin (ecu/työpaikka). Menetelmä soveltuu erityisesti avustusmuotoisen investointituen tarkasteluun. Myös muiden tukien vaikutuksia arvioidaan menetelmällä, jolla ne rinnastetaan avustuksiksi. Tuen toimialakohtaisiin vaikutuksiin ja sen yhteismäärään kiinnitetään erityistä huomiota.

Tuen enimmäismäärä vahvistetaan nettomääräisenä, millä tarkoitetaan sitä laskennallista tukea, joka jää tuensaajan hyväksi voitosta maksettujen verojen jälkeen. Näin ilmaistut tukitasot ovat lähes kolmanneksen alemmat kuin Suomessa käytetyt bruttomääräiset luvut. Tuen enimmäismäärään luetaan kaikki samaan hankkeeseen myönnetty tuet.

Aluetukea ei saa myöntää koko maassa, joten yleistä tukea ei saa myöntää aluetuen nimikkeellä. Tuen enimmäismäärä on sopeutettava alueen ongelmien luonteen, voimakkuuden ja kiireellisyyden mukaan.

Ilmoituksesta komissiolle tuleekin käydä selvästi ilmi tuen toimialakohtainen kohdentuminen.

Aluetuki, joka ei suoranaisesti liity perustamisinvestointiin tai uusien työpaikkojen luomiseen, voidaan tulkita toimintatueksi, joka ei ole sallittua. Erityisen ongelmallisilla alueilla toimintatukia voidaan kuitenkin määräaikaaisesti käyttää. Suomen aluepolitiikassa käytetty kuljetustuki on selvästi toimintatukea.

Rooman sopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdan soveltaminen. Sopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a alakohdan perusteella määritellään koko yhteisön kannalta heikoimmat ja eniten tukea tarvitsevat alueet. Tukialueet määritellään seuraavin perustein:

— alueita tarkastellaan NUTS II -tasolla,
 — kehittyneisyyttä mitataan tulotasolla (ostovoimakorjattu bruttokansantuote (BKT) asukasta kohden) ja

— tuki on sallittua alueilla, joilla vähintään kolmen mutta käytännössä viiden vuoden keskimääräinen BKT/asukas on enintään 75 prosenttia koko yhteisön keskiarvosta.

Tämän kohdan perusteella hyväksytyillä alueilla korkein sallittu tukitaso on 75 prosenttia. Näillä alueilla voidaan eräissä tapauksissa sallia myös toimintatuen käyttö. Tuen tulee tällöin täyttää tietyt ehdot, muun muassa olla ajallisesti rajattu ja tarkoitettu rakenteellisten haittojen kompensoimiseen.

Sopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja alueita on toistaiseksi vain Välimeren maissa, Irlannissa, Pohjois-Irlannissa sekä Ranskan merentakaisilla saarilla. Kreikka, Portugali ja Irlanti täyttävät kokonaan kyseiset kriteerit, joten niissä aluetukea voidaan myöntää koko maassa.

Sopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohta antaa mahdollisuuden tasata maan sisäisiä alueellisia kehityseroja myös kehittyneissä jäsenmaissa. Ehtona on kuitenkin, ettei tuki vääristä kilpailuolosuhteita yhteisössä. Tämän kohdan mukaan hyväksyttävät tukialueet määritellään seuraavasti:

— alueita tarkastellaan NUTS III -tasolla; poikkeustapauksissa voidaan käyttää myös pienempiä alueyksiköitä,

— ensimmäisessä analyysivaiheessa alueen kehittyneisyyttä tarkastellaan tulotasolla (BKT/asukas) tai työttömyydellä, joita verrataan maan keskiarvoon; tulotason kynnysarvot vaihtelevat maan kehittyneisyyden perusteella 85 — 73 prosentin välillä ja työttömyyden kynnysarvot 110 — 145 prosentin välillä maan keskiarvoon verrattuna; ensimmäisen analyysivaiheen läpäiseminen ei automaattisesti oikeuta aluetukeen, vaan sitä tulee täydentää toisen vaiheen analyysillä ja

— toisessa analyysivaiheessa otetaan huomioon muita alueen kehittyneisyyteen vaikuttavia tekijöitä, kuten työttömyyden kehitys ja rakenne, työllisyyden kehitys, muuttoliike, väestötiheys, työssäkäynti, taloudellisen toiminnan rakenne eli erityisesti taantuvien elinkeinojen merkitys sekä maantieteellinen sijainti ja topografia; eräissä tapauksissa toinen analyysi-

vaihe voi oikeuttaa alueen saamaan aluetukea, vaikkei se olisi täysin läpäissyt ensimmäistä analyysivaihetta.

Sopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja alueita on nykyisin kaikissa jäsenmaissa paitsi Kreikassa, Portugalissa ja Irlannissa. Tukialueiden väestöosuus vaihtelee yleensä 20 ja 40 prosentin välillä. Hyväksytyille alueille on määritetty tuen enimmäismäärät, jotka käytännössä vaihtelevat 10 ja 75 prosentin (netto) välillä. Eräillä alueilla sallitaan siten yli 30 prosentin tukia. Skotlannissa sallittu 75 prosentin tuki on rajattu pienyrityksille, joissa henkilökuntaa on enintään 10 henkeä. Toimintatukia ei sallita.

EY:n aluepolitiikka ja rakennerahastot. Rooman sopimuksen 130 D artiklassa tarkoitettujen yhteenkuuluvuusmääräysten pohjalta toteutettu rakennerahastouudistus, joka tuli voimaan vuonna 1989, merkitsi EY:n alueellisen tukipolitiikan perinpohjaista uudistamista. EY:n kolmen rakennerahaston eli aluekehitysrahaston, sosiaalirahaston ja maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosaston toiminta yhteensovitettiin. Tukialueet määritettiin yhtenäisin perustein ja tuen kohdentamista alettiin suunnitella pitkällä tähtäyksellä yhteistyössä komission, jäsenmaiden ja alueiden kesken. Rakennerahastouudistuksessa päätettiin myös kaksinkertaistaa rahastojen voimavarat vuoteen 1993 mennessä.

Rakennerahastojen toimintaa ja yhteensovitamista ohjataan asetuksilla. Nykyinen puiteasetus (ETY N:o 2052/88) on voimassa vuoden 1993 loppuun.

Rakennerahastot ja muut aluepolitiikan rahoituslähteet. Rakennerahastouudistuksessa EY:n kolmen rakennerahaston toimintaperiaatteita yhtenäistettiin, mutta ne jatkavat toimintaansa suhteellisen itsenäisinä. Rakennerahastot eivät nimestään huolimatta ole varsinaisia rahastoja, vaan ne saavat rahoituksensa EY:n talousarvioista.

Rahastojen merkitys aluepoliittisina rahoittajina vaihtelee. Aluekehitysrahaston puitteissa pyritään vähentämään yhteisön alueellisia kehityseroja. Sen rahoitus kohdistuu pääosin EY:n ongelmallisimmille alueille. Sosiaalirahaston ja maatalousrahaston ohjausosaston luonne ei ole samalla lailla puhtaasti aluepoliittinen, mutta silti näidenkin rahastojen varoista pääosa suuntautuu yhteisön heikoimmille alueille. Niiden käyttö yhteensovitetaan aluepoliittisten ohjelmien avulla.

Kaikki kolme rahastoa myöntävät pelkäänsä avustuksia. Aluekehitysrahasto keskittyy perusrakenteen rahoittamiseen, sosiaalirahasto työvoimavarojen kehittämiseen ja maatalousrahaston ohjausosasto alueiden omien voimavarojen hyödyntämiseen. Tulevaisuudessa komissio pyrkii vähentämään aluekehitysrahastosta myönnettävää perusrakennerahoitusta ja lisäämään yritysten rahoitusta uusien työpaikkojen luomiseksi.

Vaikka uudistus suoranaisesti koski vain rakennerahastoja, pyrkimyksenä oli yhtenäistää myös muiden EY:n rahoituslaitosten toiminta. Tällaisia ovat muun muassa Euroopan investointipankki (EIB) ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisö (ECSC). Euroopan investointipankki myöntää rahoitusta lähes samoihin tarkoituksiin kuin aluekehitysrahasto. Yli puolet pankin rahoituksesta suuntautuu yhteisön heikommin kehittyneille alueille. Pankilla on merkittävä rooli rakennerahastohankkeiden osarahoittajana.

EY:n rakennepoliittisessa rahoituksessa pyritään löytämään mahdollisimman tarkoituksenmukainen yhdistelmä avustus- ja lainamuotoista tukea. Perusrakennelainvestoinneissa periaatteena on, että merkittävää tuloa tuottavat hankkeet tulisi rahoittaa pääasiassa lainarahoituksella.

Tukikohteiden valinta ja tuen keskittäminen. Rakennerahastouudistuksen keskeisiä ajatuksia oli suunnata rahastojen toiminta yhteisten tavoitteiden mukaisesti. Tarkoituksena on keskittää käytettävissä olevat varat tärkeimmiksi katsottuihin tavoitteisiin. Ne ovat

- 1 Heikoimmin kehittyneet alueet
- 2 Taantuvat teollisuusalueet
- 3 Pitkäaikaistyöttömyys
- 4 Nuorten työttömyys
- 5a Maatalouden rakenneongelmat
- 5b Maaseudun kehittäminen

Tavoitteet 1, 2 ja 5b ovat luonteeltaan alueellisia ja niihin suunnatut varat muodostavat EY:n aluepoliittisen rahoituksen ytimen. Niihin käytetään noin 75 prosenttia suunnittelukauden 1989—1993 aluepoliittisesta rahoituksesta. Tavoitteille on määritelty maantieteelliset 1-, 2- ja 5b-tukialueet. Muut tavoitteet ovat luonteeltaan alueista riippumattomia, mutta myös niihin myönnetty rahoitus kohdentuu suurelta osin samoille alueille.

Tavoite 1 koskee yhteisön kannalta kaikkein heikoimmin kehittyneiden alueiden rakenteellista kehittämistä. Tähän tarkoitukseen käy-

tään lähes 2/3 rakennerahastojen varoista. Kaikki kolme rahastoa osallistuvat rahoitukseen. Tavoitteen kohdealueita ovat NUTS II -tason alueet, joissa BKT/asukas on kolmen viimeksi kuluneen vuoden aikana ollut enintään 75 prosenttia EY:n keskiarvosta. Edellytykset ovat lähes samat kuin kansallisilla Rooman sopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisilla alueilla.

1-alueiksi vuoden 1993 loppuun on nimetty jo asetuksessa (ETY N:o 2052/88) Irlanti, Kreikka ja Portugali kokonaan, pääosa Espanjaa, Etelä-Italia, Pohjois-Irlanti sekä Ranskan merentakaiset alueet. Kaksi viimeksi mainittua eivät täysin täytä edellytyksiä, mutta ne on erityisistä syistä nimetty 1-tavoitealueiksi. 1-alueilla asuu yhteensä 22 prosenttia EY:n väestöstä.

1-alueilla rahastojen myöntämä avustus voi olla enintään 75 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista, yritysten investointituen osalta kuitenkin enintään 50 prosenttia ja sen tulisi yleensä olla vähintään puolet hankkeen julkisesta rahoituksesta. Painopiste on hankkeilla, joiden tavoitteena on parantaa liikenne- ja teleliikenneperusrakennetta, energia- ja vesihuoltoa, tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä ammattikoulutusta ja yrityspalveluja.

Tavoite 2 koskee teollisuuden rakennemuutoksesta kärsivien alueiden uudistamista. Tähän tarkoitukseen kohdistetaan hieman yli 10 prosenttia rakennerahastojen varoista. Rahoitukseen osallistuvat aluekehitysrahasto ja sosiaalirahasto. Tavoitteen kohdealueiksi voidaan nimetä NUTS III-tason tai sitä pienempiä alueita, jotka täyttävät seuraavat edellytykset:

1) työttömyysaste on kolmena viimeisenä vuonna ollut korkeampi kuin EY:ssä keskimäärin,

2) teollisuuden osuus työvoimasta on minä tahansa vuoden 1975 jälkeisenä vuonna (viitevuonna) ollut yhtä suuri tai suurempi kuin EY:ssä keskimäärin ja

3) teollisuuden työpaikat ovat vähentyneet huomattavasti edellä mainittuun viitevuoteen verrattuna. Lisäksi tämän tavoitteen piiriin voidaan hyväksyä alueita, jotka rajoittuvat edellä mainituin edellytyksin hyväksyttyihin alueisiin, kaupunkiyhdyskuntia joissa työttömyys on erityisen korkea ja muita alueita, joissa työttömyys on lisääntynyt tai uhkaa lisääntyä merkittävästi.

Komissio on nimennyt voimassa olevaksi rahoituskaudeksi 1989—1993 yhteensä 60

2-aluetta. Pyrkimyksenä on ollut rajata varsinainen ongelma-alue mahdollisimman tarkasti ja siksi monissa tapauksissa vain osa alueesta on tukitoimien piirissä. 2-alueilla asuu yhteensä runsaat 16 prosenttia EY:n väestöstä. Eniten näitä alueita on Englannissa ja Ranskassa.

2-alueilla rahastojen myöntämä avustus voi olla enintään 50 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista (yritysten investointituen osalta enintään 30 prosenttia) ja sen tulisi yleensä olla vähintään 25 prosenttia hankkeen julkisesta rahoituksesta. Pääpaino on työpaikkoja luovissa ja säilyttävissä hankkeissa. Tällaisia ovat sekä tuotannolliset hankkeet että fyysisen ympäristön parantamiseen ja henkisten voimavarojen hyödyntämiseen liittyvät hankkeet.

Tavoite 5b koskee maaseutualueiden elinkeinoelämän kehittämistä, monipuolistamista ja uudistamista. Erityisesti pyritään ottamaan huomioon ne alueet, jotka kärsivät eniten EY:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisesta. Tähän tarkoitukseen kohdistetaan viisi prosenttia rahastojen varoista. Kaikki rahastot osallistuvat rahoitukseen.

Tavoitteen kohdealueiksi voidaan nimetä alueita, joilla maataloudessa työskentelevien osuus on korkea ja maatalouden tulotaso sekä yhteiskunnallis-taloudellinen kehitystaso (BKT/asukas) alhainen. Lisäksi 5b-alueiksi voidaan nimetä alueita, jotka täyttävät yhden tai useamman seuraavista laadullisista edellytyksistä:

alhainen väestötiheys ja/tai huomattava väestön väheneminen, alueen (tai saaren) syrjäinen sijainti suhteessa yhteisön taloudellisiin keskusalueisiin, alueen haavoittuvuus maatalouden muutossuunnille, tilarakenne ja maatalousväestön ikärakenne, ympäristöön kohdistuvat paineet sekä alueen sijainti niin sanotuilla epädullisilla maatalousalueilla.

Nykyisin EY-maissa on yhteensä 50 5b-alueita. Alueet ovat kooltaan pieniä, pääasiassa NUTS III-tasoisia tai sitä pienempiä. Niillä asuu yhteensä noin viisi prosenttia EY:n väestöstä. Eniten niitä on Ranskassa ja Saksassa. Maissa, jotka kuuluvat kokonaan 1-tavoitteen piiriin, ei ole määritetty erikseen 5b-alueita. Espanjan pohjoisosissa on muutamia alueita, jotka on nimetty sekä 2- että 5b-alueiksi.

5b-alueilla rahastojen myöntämä avustus voi olla enintään 50 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista, yritysten investointituen osalta kuitenkin enintään 30 prosenttia ja sen tulisi yleensä olla vähintään 25 prosenttia hankkeen julkisesta rahoituksesta. Näillä alueilla tuetaan

ensi sijassa elinkeinoelämän monipuolistamista. Erityisesti pyritään luomaan uusia työpaikkoja matkailussa ja pienissä sekä keskisuurissa yrityksissä.

Tukialueet on nimetty vuosiksi 1989—1993. Alueiden nimeämisessä on ensimmäisen kerran käytetty yhtenäisiä edellytyksiä koko yhteisön alueella. Aikaisemmin aluekehitysrahaston varojen suuntaamisessa käytettiin kansallisia tukialuerajauksia. Tukialueilla asuvien osuus koko väestöstä ei ole muuttunut kovinkaan paljon. Vuonna 1988 se oli noin 41 prosenttia ja on nyt noin 43 prosenttia ilman Saksan viittä uutta osavaltiota. Tärkein muutos on, että voimavaroja kohdennetaan nyt selkeästi yhteisönäkökulmasta. Käytännössä tämä merkitsee toimenpiteiden ja varojen huomattavaa keskittämistä kaikkein heikoimmille alueille eli 1-alueille. Vuonna 1988 näille alueille kohdistettiin noin 70 prosenttia aluekehitysrahaston voimavaroista ja vuonna 1989 rahastouudistuksen jälkeen noin 80 prosenttia.

Suunnitelmallisuus, yhteistoiminta ja lisäspesriaate. Rakennerahastouudistuksen myötä siirryttiin vuonna 1989 tukitoimien hallinnoinnissa vuosittaisesta tapauskohtaisesta käsittelystä laajempien toimenpideohjelmien useampivuotiseen suunnitteluun. Tämä lisää sekä toiminnan suunnitelmallisuutta että joustavuutta. Järjestelmä edellytti muun muassa tukihallinnon hajauttamista ja eri tasojen suurempaa yhteistyötä, yhteisön selvää sitoutumista omaan rahoitusosuuteensa sekä tuen seurannan ja arvioinnin tehostamista. Suunnittelu- ja ohjelmointimenettely koostuu kolmesta vaiheesta: kehittämissuunnitelmien, tukiohjelmakehysten ja toimenpideohjelmien laadinnasta.

Ensin kansalliset viranomaiset laativat yhdessä aluehallinnon viranomaisten kanssa hyväksytyille alueille kehittämissuunnitelmat. Tämän jälkeen komissio yhdessä kansallisten ja alueellisten viranomaisten kanssa laatii alueille tukikehykset eli kehysohjelmat. Tässä vaiheessa toteutuu yhteistoimintaperiaate (partnership). Hyväksytty kehysohjelma on sopimus komission ja jäsenmaan kesken, jossa molemmat sitoutuvat määrättyihin toimenpiteisiin ja niiden edellyttämään rahoitukseen. Tämän jälkeen käynnistyy kehysten muuntaminen toimenpideohjelmiksi ja yksittäisiksi toimenpiteiksi. Vasta tämän vaiheen jälkeen alkaa tuen maksatus rakennerahastoista. Jos komission uudistusedotukset toteutuvat, ohjelmien suunnittelu- ja

toteuttamismenettelyä yksinkertaistetaan ja nopeutetaan kaudella 1994—1999.

Rahastojen hallinnon yleisenä periaatteena on alueellisten, kansallisten ja yhteisön viranomaisten yhteistoiminta, niin sanottu partnership-periaate. Tämä koskee edellä kuvatun menettelyn kaikkia vaiheita eli suunnitelmien ja ohjelmien laadintaa sekä seuranta. Erityisen suuri merkitys eri tasojen yhteistyöllä on kehysohjelmien laadinnassa. Komission taholta on voimakkaasti painotettu alue- ja paikallisviranomaisten osallistumista ja paikallista aloitteellisuutta. Käytännössä edellytykset aluehallinnon osallistumiselle vaihtelevat maittain.

Rahoituksen saaminen EY:n rakennerahastoista edellyttää kansallista osarahoitusta, yleensä vähintään puolta kustannuksista. Käytännössä kansallisen rahoituksen osuus on selvästi suurempi. EY:n ehtona on, että sen myöntämä rahoitus muodostaa todellisen lisäyksen julkiseen rahoitukseen (niin sanottu additionaliteetti- eli lisäysperiaate). Jäsenmaa ei siis saa korvata omia panostuksiaan EY:n rahoituksella. Alunpitäen oli tarkoitus, että lisäysperiaatteen toteutuminen olisi varmistettu kehysohjelman laadinnan yhteydessä, mutta käytännössä sitä on jouduttu valvomaan jälkeänpäin.

Yhteisön omat kehittämisohjelmat ja kokeiluhankkeet. Pääosa rakennerahastojen varoista kanavoidaan edellä esitetyn mukaisesti jäsenmaiden ja alueiden aloitteesta laadittuihin ohjelmiin. Niiden yhteensopivuus yhteisön tavoitteiden kanssa pyritään varmistamaan rahoituskehyksiä valmisteltaessa. Osa rahastojen varoista on kuitenkin varattu yhteisönäkökulmasta lähteviin ohjelmiin ja kokeiluhankkeisiin. Myös näissä tapauksissa alueet ja jäsenmaat laativat ja toteuttavat varsinaiset toimenpideohjelmat.

INTERREG-ohjelman tarkoituksena on avustaa jäsenvaltioiden välisten ja jäsenvaltioiden kolmansien maiden vastaisten rajojen tuntumassa sijaitsevia jäsenvaltioiden alueita. Ohjelmalla pyritään edistämään näiden alueiden rajan yli tapahtuvaa yhteistyötä ja liittämään ne taloudellisesti tiukemmin EY:n muihin alueisiin. Ohjelmaa toteutetaan pääasiassa tavoitteisiin 1, 2 ja 5b kuuluvilla rajaseuduilla, mutta myös muut rajaseudut voivat saada tukea kokeiluhankkeisiin.

Rakennerahastojen varoista voidaan myöntää tukea myös eri tyyppisille kokeiluhankkeille ja muille pienimuotoisille hankkeille. Kaikki

kolme rahastoa voivat myöntää rahoitusta tähän tarkoitukseen, mutta aluekehitysrahaston rahoitus on aluepoliittisesti merkittävin. Aluekehitysrahasto voi käyttää tähän tarkoitukseen noin 300 miljoonaa ecua kaudella 1990—1993. Merkittävä osa rahoista on käytetty pienimuotoisten yhteistyö- ja verkostohankkeiden käynnistämiseen kehittyneempien maiden rajaseutualueilla. Nykyisin rajahankkeisiin tarkoitettu kokeilurahoitus kanavoidaan pääasiassa INTERREG-ohjelman kautta. Yhä enemmän rahoitusta käytetään myös alueiden ja kaupunkien välisiin yhteistyöhankkeisiin.

Rakennerahastojen toiminta vuosina 1994—1999. Rakennerahastojen seuraavan kauden toiminnan sisällön yksityiskohdat ovat vielä auki. Näin tukialueita ei ole vielä päätetty. Myös eräitä rakennerahastojen toimintaan liittyviä pienehköjä uudistuksia käsitellään parhaillaan jäsenmaissa. Komissio ehdottaa, että tavoitteisiin 1 ja 5b liittyvät tukiohjelmat suunnitellaan koko rahoituskaudeksi eli kuudeksi vuodeksi. 2-alueiden rahoituskausi olisi kolme vuotta.

Tukea ohjataan tulevaisuudessa yhä enemmän heikoimmin kehittyneille eli 1-alueille. Vuoteen 1999 mennessä näiden alueiden osuus koko rakennerahastojen rahoituksesta nousee nykyisestä 65 prosentista 70 prosenttiin. Komissio ehdottaa nykyisten tavoitteiden 3 ja 4 yhdistämistä. Uudella tavoitteella 4 pyritään helpottamaan kriisiytyvien teollisuusalojen työvoiman ammatillista ja uudelleen koulutusta sekä edistämään työvoiman hakeutumista uusiin työpaikkoihin. Rakennerahastojen tukihakemusmenettelyä halutaan yksinkertaistaa ja kohdealueiden valintaedellytysten tulkintaa joustavoittaa.

Edinburghissa joulukuussa 1992 tehdyn päätöksen mukaan rakennerahastoihin, mukaan lukien uusi yhteenkuuluvuusrahasto, osoitetaan vuodeksi 1994 yhteensä 21,9 miljardia ecua. Määrä kasvaa vuosittain ja on 30 miljardia ecua vuonna 1999 (vuoden 1992 hinnoin). Näin rahastojen osuus EY:n talousarviosta nousee 36 prosenttiin vuonna 1999.

Muiden pohjoismaiden aluepolitiikka ja aluepoliittinen lainsäädäntö

Aluepolitiikan käsite vaihtelee eri pohjoismaissa. Suomen, Norjan ja Ruotsin aluepolitiikan keskeinen tavoite on asutuksen säilyttämi-

nen ja tasapainoinen kehitys. Tanskassa aluepolitiikan merkitys on vähäinen ja tavoitteena on ollut koko maan kehittäminen.

Eroista huolimatta voidaan puhua laajassa merkityksessä aluepolitiikasta, joka sisältää kaavoituksen ja koko julkisen sektorin toiminnan suunnittelun. Aluepolitiikalla suppeassa merkityksessä tarkoitetaan yleensä elinkeinopoliittisia tukia, jotka myönnetään rajoitetuilla tukialueilla teollisuus- ja maatalouspolitiikan osana.

Aluepolitiikan hallinto. Tanskassa ympäristöministeriö sekä maakunnat (amtskommuner) ja kunnat vastaavat laajasta aluepolitiikasta. Tanskassa asutusta ja teollisuutta on ohjattu taajamiin ja kaupunkeihin. Mahdollisuuksia rakentaa maaseudulle on rajoitettu.

Tanskassa suppeata aluepolitiikkaa johtaa teollisuusministeriö. Avustusten myöntämisestä alueille, joissa on kehitysongelmia, on säädetty laissa elinkeinojen kehittämisestä (Lov om erhvervsfremme L 132/1990).

Koska Tanska on jäsenenä EY:ssä, sillä on käytössään myös yhteisön aluepolitiikka. Kansallinen suppea aluepolitiikka onkin nykyisin EY:n rakennerahastojen rahoittamien ohjelmien kansallista lisärahoitusta.

Norjassa ympäristöministeriö vastaa kaavoituksesta. Monen eri hallinnonalan viranomaiset, esimerkiksi opetus- ja liikenneministeriö, ottavat huomioon alueelliset näkökohdat politiikassaan. Kunnallis- ja työministeriö yhteensovittaa aluepolitiikkaa suppeassa merkityksessä, mutta Norjassa on paljon yhteyksiä laajan ja suppean aluepolitiikan välillä.

Norjan hallitus antaa joka neljäs vuosi suurkäräjäilmoituksen (stortingsmelding) aluepolitiikasta. Kunnallis- ja työministeriö valmistelee selvityksen, joka sisältää aluepolitiikan suunta- viivat. Viimeisin suurkäräjäilmoitus 33:1992/93 annettiin helmikuussa 1993. Varsinaiset päätökset aluepolitiikasta sisältyvät vuosittaiseen talousarvioon.

Valtiollinen rahoitusinstituutti (Distriktenes Utbyggingsfond) on pääasiassa myöntänyt aluepoliittiset tuet Norjassa aina vuoteen 1993 saakka. Tämä rahasto yhdistettiin vuoden 1992 lopulla yhdessä teollisuusrahaston (Industrifonden), Teollisuuspankin (Industribanken) ja pienyritysrahaston (Småbedriftsfonden) kanssa Valtion elinkeino- ja aluekehitysrahastoksi (Statens nærings- och distriktsutvecklingsfond). Tämä uusi rahasto kuuluu muodollisesti elinkeino- ja energiaministeriön alaisuuteen, mutta

kunnallis- ja työministeriöllä on edelleen talousarviovastuu aluepoliittisista avustuksista.

Kunnilla ja maakunnilla (fylkeskommuner) on tärkeitä tehtäviä Norjan aluepolitiikassa. Kunnat saavat vuosittain avustuksia paikallisten hankkeiden rahoittamiseen kunnallis- ja työministeriön talousarviosta. Ne voivat itse myöntää avustuksia pienempiin selvityksiin ja hankkeisiin kunnallisista elinkeinorahastoista. Myös maakuntien elinkeino-osastot jakavat useita aluepoliittisia tukia.

Ruotsissa ympäristöministeriö vastaa kaavoituksesta. Työmarkkinaministeriö vastaa suppean, perinteisen aluepolitiikan yhteensovittamisesta, mutta ministeriöllä on huomattavasti laajempi vastuualue ja näkökulma. Ministeriö haluaa myös yhteensovittaa laajaa aluepolitiikkaa.

Ruotsin hallitus antaa paitsi vuosittaisia talousarvioesityksiä, joissa on aluepoliittisia ehdotuksia, myös noin neljän vuoden välein aluepoliittisen esityksen eduskunnalle. Se sisältää aluepolitiikan kokonaiskuvan. Voimassa olevan politiikan suuntaviivat ovat pääpiirteittäin aluepoliittisessa esityksessä (89/90:76). Sosiaalikulustannusten alentamista on sen jälkeen jonkin verran laajennettu.

Työmarkkinaministeriö tekee päätöksiä aluepoliittisista avustuksista, mutta elinkeino- ja tekniikanedistämislaitos (NUTEK) ja ennen kaikkea lääninhallitukset jakavat suurimman osan tuesta.

Ruotsin kehitysrahastoilla, jotka ovat valtion ja maakäräjäkuntien (landsting) säätiöitä, on osittain sama rooli kuin Keralla Suomessa. Niillä on toimisto joka läänissä ja ne tarjoavat neuvontaa ja riskipääomaa.

Tukialueet ja tukien porrastaminen. Tanskassa on kansallinen tukialue, joka käsittää pääasiassa Jyllannin pohjoisosat, Etelä-Själlannin ja Bornholmin. Sillä asuu 10—15 prosenttia maan väestöstä. Kansallinen tukialue on lähinnä varasuunnitelma mahdollisia tulevia tarpeita varten. Aluepoliittisia avustuksia myönnetään käytännössä ainoastaan alueille (Ålborg ja Nakskov), jotka ovat EY:n taantuvan teollisuuden alueita, sekä Bornholmille ja pienille saarille, jotka ovat EY:n maaseutuohjelman (tavoite 5b) kohteena. Näillä alueilla asuu noin 6 prosenttia maan väestöstä.

Investointiavustusalueella asuu Norjassa 31 prosenttia väestöstä. Tukitaso on korkein maan pohjoisosissa. Investointiavustukset ovat enimmillään 35—40 prosenttia investoinneista.

Östlandetin sisäosissa ja Keski-Norjan tukialueilla korkeimmat tukitasot vaihtelevat 15 ja 25 prosentin välillä.

Ruotsi rajasi vuonna 1990 pysyvän tukialueen käsittämään ainoastaan 8 prosenttia väestöstä, mikä on Länsi-Euroopan pienin. Alue on jaettu 1. ja 2. tukialueeseen. Pysyvän tukialueen ulkopuolella on joukko kuntia, jotka hallitus on määrännyt väliaikaisiksi tukialueiksi, jotka muistuttavat Suomen erityisalueita. 1. tukialueella investointiavustukset voivat nousta enimmillään 35 prosenttiin ja 2. tukialueella sekä väliaikaisella tukialueella 20 prosenttiin.

Aluepoliittiset tuet. Norjassa ja Ruotsissa on suurin piirtein samanlaiset avustusmuodot kuin Suomessa eli investointi- ja kehittämisavustus, kuljetustuki, haja-asutusalueetuki sekä erilaisia riskilainoja. Norjassa on muitakin aluepoliittisia tukia, esimerkiksi porrastettu sosiaaliturvamaksu, joka koskee sekä kunnallisia että yksityisiä työnantajia. Maksu on korkein Oslissa (17 prosenttia) ja matalin Finnmarkissa (0 prosenttia). Porrastetun sosiaaliturvamaksun vaikutus arvioitiin vuonna 1992 3,5 miljardiksi Norjan kruunaksi.

Norjassa aluepoliittisiksi tuiksi lasketaan myös elinkeinopolitiikkaan liittyvä kunnallisen perusrakenteen rahoitus ja elinkeinorahaston avustukset kunnallisiin elinkeinojen kehittämissankkeisiin.

Myös Ruotsissa on käytössä alueellisesti porrastetut työnantajamaksut eräillä yksityisen sektorin elinkeinoilla. Alennettujen työnantajamaksujen arvo, noin 500 miljoonaa Ruotsin kruunua, otetaan huomioon valtion talousarviossa ja maksut keräävä virasto (riksförsäkringsverket) saa vastaavan summan korvauksena työmarkkinaministeriöltä.

Tärkeimmät tukimuodot Tanskassa EY:n tavoite 2- ja tavoite 5b-alueilla ovat yritysten kehittämis- ja investointiavustukset, tuet perusrakenteeseen ja työvoiman uudelleen kouluttamiseen. Avustukset EY:n sosiaalirahastosta (tavoite 3 ja 4.) ovat merkittäviä tavoite 2-alueilla.

Aluepoliittiset tuet asukasta kohti laskettuna ovat korkeimmat Norjassa. Vaikka tukialue Ruotsissa kattaa vain 8 prosenttia väestöstä, ovat tuet asukasta kohti laskettuna jonkin verran korkeammat Ruotsissa kuin Suomessa.

Hallitukset vastaavat pohjoismaissa aluepolitiikasta, mutta suuntaviivat lyödään lukkoon valtiopäivillä. Muilla pohjoismailla ei ole Suomen tavoin aluepolitiikan tavoitteita laissa,

mutta käytännössä ero ei ole suuri. Ruotsissa eduskunta päättää jopa pysyvistä tukialueista.

Perusrakenteen kehittäminen on 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa ollut tärkeä osa Norjan ja Ruotsin aluepolitiikkaa. Nyt ne pyrkivät aluepolitiikan alueellistamiseen. Erityisesti Tanskassa mutta myös Ruotsissa kaikki alueet, myös tukialueen ulkopuolella, harjoittavat alueellista kehittämispolitiikkaa.

Tanska poikkeaa muista pohjoismaista EY-aluepolitiikkansa vuoksi. Samat ministeriöt, jotka yhteensovittavat politiikkaa Norjassa (kunnallis- ja työministeriö) ja Ruotsissa (työmarkkinaministeriö), vastaavat myös pääosin tukitoimenpiteistä.

Lääninhallituksilla Ruotsissa sekä maakunnilla ja kunnilla Norjassa on keskeinen asema aluepolitiikassa. Ne myöntävät muun muassa aluepoliittisia tukia ja niillä on sitä kautta suurempi osuus aluepolitiikassa kuin lääninhallituksilla Suomessa.

2.4. Nykytilan arviointi

Maan eri osien tasapainoinen kehittäminen on ollut suomalaisen yhteiskuntapolitiikan johdonmukainen tavoite. Tavoite on kytkeytynyt sekä talouspoliittisiin pyrkimyksiin että väestön tasa-arvon vaatimuksiin. Alueiden kehittäminen on eri hallinnonalojen yhteistyötä. Keinoina ovat julkisten palvelujen ja investointien suuntaaminen sekä yritystoiminnan tuki.

Aluepolitiikan kohteena on koko maa. Aluepolitiikka on kansainvälisestäkin arvioiden ollut tehokasta. Sen toimenpiteet ovat kehittyneet kulloistenkin yhteiskunnallisten muutosten mukaan. Yritystukien avulla luotiin kehitysalueille koko 1980-luvun ajan noin 10 000, parhaimmillaan jopa 16 000 työpaikkaa vuosittain. Julkisen sektorin kattava palveluverkko varmistaa kansalaisten samanarvoisen aseman asuinpaikasta riippumatta.

Alueellinen kehitys on varsin moni-ilmeistä mutta siihen vaikuttava hallinto on kuitenkin keskittynyt. Monet yksityiskohtaisetkin alueiden kehitykseen vaikuttavat päätökset on tehty keskushallinnossa. Tästä johtuen hallinnon uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on päätösvallan siirtäminen hallinnossa alaspäin mahdollisimman lähelle päätöksenteon kohteita. Merkittävä askel oli vuoden 1993 alusta voimaan tullut uusi kuntien valtion-

osuuslaki ja siihen liittyvä kuntien toimintaa sääntelevien normien osittainen purku.

Päätösvallan hajautus tukee myös alueiden kehittämistä. Alueellinen omatoimisuus parantaa toimenpiteiden osuvuutta ja tehokkuutta. Viime vuosina aluepolitiikan käytäntöä on muutettu niin, että alueiden vastuuta on lisätty. Erityisalueiden kehittämisohjelmien laadinta on annettu kuntien ja aluehallinnon viranomaisten tehtäväksi. Suunnittelua on koottu eri teemoihin keskittyviksi ohjelmiksi. Näitä ovat olleet alueelliset teknologiapoliittiset ohjelmat, pääkaupunkiseudun toimenpidealueen kehittämisohjelma ja siihen liittyvä aiesopimus sekä maaseudun ja keskusseutujen kehittämisohjelmat.

Ohjelmien laadinta on organisoitu eri tavoin. Olennaista on ollut, että ohjelmien laadinnassa ovat olleet mukana kaikki ne, jotka voivat vaikuttaa niiden toteuttamiseen. Kuntien ja valtion viranomaisten lisäksi alueen korkeakoulujen ja muiden oppilaitosten sekä yritysten panos on ollut merkittävä. Usein ohjelmien valmisteluun on liitetty valtakunnallista erityisalan osaamista.

Alueellisen kehittämisen määrärahoista päätetään nykyisin pääosin keskushallinnossa. Eräiden määrärahojen päätöksenteko on delegoitu asianomaisen hallinnonalan piiriviranomaisille, mutta keskushallinto antaa yleensä määrärahan käytöstä yksityiskohtaiset ohjeet. Alueellista suunnittelua on arvosteltu lähinnä siitä, että se palvelee liaksi vain keskushallintoa. Suunnittelun vaikuttavuuden on myös katsottu jääneen heikoksi. Maakuntien asukkailla ja kunnilla on ollut liian vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa erityisesti lääninhallitusten kehittämissuunnitteluun. Lääninneuvottelukuntien jäsenet eivät ole kansalaisten tai kuntien valitsemia, vaan niiden jäsenet on nimittänyt valtioneuvosto. Käytännössä tämä on tapahtunut poliittisten piirijärjestöjen esityksistä. Lääninneuvottelukuntajärjestelmä on osana lääninhallintoa koettu keskushallintolähtöiseksi.

Seutusuunnittelusta vastaavien kuntayhtymien hallinnossa ovat mukana kuntien valtuustojen nimeämät edustajat.

Alueellinen kehittämissuunnittelu ei nyky-muodossaan edistä tehokkaimmin maakuntien omatoimisuutta. Tämä johtuu muun ohella kahdesta osin päällekkäisestä suunnittelujärjestelmästä sekä siitä, ettei suunnitelmilla koeta aina olevan käytännön merkitystä maakunnallisten hankkeiden toteutumiseen.

Aluepolitiikan keinojen toteuttaminen on perustunut taloudellisen kasvun ohjaamiseen. Kesäkuussa 1989 valtioneuvosto päätti lääneittäisestä väestö- ja työpaikkasuunnitteesta. Suunnitteen lähtökohtana oli kansantalouden kolmen prosentin vuosittainen kasvu. Valtioneuvoston päätös perustui toimintastrategiaan, jossa Uudenmaan lääni oli keskeisessä asemassa. Teollisuuden työpaikkojen ja yrityspalveluiden kasvua haluttiin ohjata muualle maahan. Samanaikaisesti kehitettiin pääkaupunkiseudulla julkisia peruspalveluja sekä pyrittiin muuttamaan asunto- ja työpaikkarakentamisen suhdetta. Pääkaupunkiseutu määrättiin aluepolitiikasta annetun lain mukaiseksi toimenpidealueeksi.

Maan muiden keskusten asemaa pyrittiin vahvistamaan valtioneuvoston väestö- ja työpaikkasuunnitteen yhteydessä tekemän periaatepäätöksen mukaan sijaintiin vaikuttavien kampanjoiden, koulutuksen ja tutkimuksen, uuden teknologian käyttöönoton ja liikenneyhteyksien avulla. Samalla haluttiin edistää merkittävästi omaehtoista alueellista kehittämistoimintaa ja laajentaa maaseudun väestön toimeentulopohjaa.

Vuodesta 1990 kansantalouden kehityksen suunta olennaisesti muuttui. Kokonaistuotannon kasvu loppui ja vuonna 1991 bruttokansantuote laski yli kuusi prosenttia ja vuonna 1992 3,5 prosenttia. Työttömyysaste nousi kolmessa vuodessa neljästä prosentista yli 18 prosenttiin.

Talouden taantuma on koskenut kaikkia alueita. Työvoiman kysynnän heikkeneminen on vähentänyt muuttoliikettä maan sisällä. Työttömyyden alueelliset erot pienentyivät, kun työttömien määrä kasvoi eniten pääkaupunkiseudulla ja aluekeskuksissa, joissa teollisuus ja rakennusala joutuivat supistamaan toimintaansa. Tästä huolimatta työttömyyden alueelliset erot ovat edelleen suuret. Maaliskuussa 1993 työministeriön työttömyystietojen mukaan Kainuun työttömyys oli 27 prosenttia ja Uudenmaan läänin 14,5 prosenttia.

Alueelliset kehitysnäkymät ovat huonontuneet syksystä 1991 lähtien. Odotukset tulevaisuudesta heikkenivät olennaisesti syksyllä 1992. Maaliskuussa 1993 tehdyn aluebarometrin kyselyn mukaan erityisesti teollisuuskeskuksissa tulevaisuudennäkymät ovat parantuneet. Teollisuuden odotetaan alkavan investoida ja sitä kautta työpaikkojen määrän lisääntyvän. Elinkeinoelämän kehittämisen kokevat vaikeaksi

etenkin maaseutukeskukset ja alkutuotantokunnat. Myös suurten keskusten ja esikaupunkikuntien näkymät ovat heikentyneet viime syksystä.

Tulevien vuosien vaikeudet kohdistuvat alueille, joiden työllisyyttä hallitsevat julkisen alan sekä maa- ja metsätalouden työpaikat. Valtion ja kuntien palveluiden työpaikkojen lisääntymisen ansiosta alueellinen kehitys pysyi pitkään tasapainossa. Nyt julkisen alan työpaikat vähenevät voimakkaasti. Maa- ja metsätalouden työpaikat vähenevät edelleen. Arvioiden mukaan maataloudesta poistuisi vuosittain noin 5 000 henkeä vuosituhanen vaihteeseen asti. Sopeutuminen sekä julkisen alan että maatalouden työpaikkojen vähenemiseen tuottaa eniten ongelmia perinteisillä kehitysalueilla, mutta myös monet kunnat niiden ulkopuolella ovat joutumassa vaikeuksiin.

Maan sisäinen muuttoliike on hidastunut ja alueellinen kehitys sitä kautta tasapainottunut taloudellisen laman seurauksena. Lamasta huolimatta maahan muutto lisääntyi vuosina 1990 ja 1991. Siirtolaisia tuli etenkin Venäjältä ja Virosta. Vuonna 1992 Suomeen muutti noin 15 000 siirtolaista. Suurin osa siirtolaisista asetui pääkaupunkiseudulle, jonka nettovoitto oli yli 6 000 henkeä vuonna 1991. Siirtolaisuuden tase on ollut voitollinen kaikissa lääneissä vuodesta 1989. Nuorison alttius muuttaa töihin ulkomaille on kuitenkin laman myötä lisääntynyt.

Työllisen työvoiman osuus koko väestöstä oli vuonna 1989 vielä noin 50 prosenttia. Vuonna 1992 enää vain 42 prosenttia väestöstä oli töissä. Alueelliset erot olivat varsin suuret. Pohjois-Karjalan läänissä työllisen työvoiman osuus oli 39 prosenttia väestöstä ja Uudenmaan läänissä 49 prosenttia. Työelämän ulkopuolella olevien määrä on huomattavan suuri Itä- ja Pohjois-Suomessa.

Väestö vanhenee ja luonnollinen väestönkasvu pysähtyy ja alkaa laskea useimmissa lääneissä vuosikymmenen lopulla. Kymen ja Mikkelin läänien lisäksi myös Pohjois-Karjalan läänin väestö alkaa vähetä. Suhteellisesti eniten väestö vanhenee Oulun ja Lapin lääneissä, missä nuoria on paljon. Pitkään jatkuneen muuttoliikkeen ansiosta lasten ja nuoren työvoiman osuus kasvaa Uudenmaan läänissä. Luonnollisen väestönkasvun pysähtyessä muuttoliike vaikeuttaa entistä voimakkaammin alueiden väliseen kehitykseen.

Talouden taantuma on kaventanut aluepoli-

tiikan toimintamahdollisuuksia. Taloudellisen kasvun alueellinen ohjaus ei tällä hetkellä sovellu keinoksi, kun laajenevia toimialoja ei ole. Kansantalouden elpymisen arvioidaan käynnistyvän hitaasti, kun ylivelkaantuminen rasittaa sekä yrityksiä että julkista sektoria vielä pitkään. Devalvaation ja markan kellutuksen jälkeen vienti on alkanut kasvaa ja sen odotetaan kääntävän kokonaistuotannon vähittellen nousuun. Työllisyyden ei kuitenkaan odoteta paranevan nopeasti, koska kotimainen kulutus on edelleen alhainen ja kotimarkkinayrityksillä on siksi vaikeuksia.

Teollisuuden työpaikat ovat vähentyneet viime vuosina noin 50 000 työpaikalla vuodessa. Teollisuuden ja työnantajain keskusliiton työvoimatiedustelun mukaan työpaikat vähenevät tänä vuonna lähes yhtä nopeasti kuin vuosina 1991 ja 1992. Näin arvioidaan käyvän, vaikka vienti ja tuotanto kasvavatkin. Synkin on tilanne kotimarkkinateollisuudessa ja pienissä ja keskisuurissa yrityksissä.

Suuret teollisuusyritykset ja muuntautumiskykyiset pienet vientiyritykset hyötyvät Euroopan yhteismarkkinoista. Etelä-Suomen ja Vaasan läänin teollisuuden mahdollisuudet vastata tähän kehitykseen ovat parhaat. Samalla yhteismarkkinoiden avautuminen merkitsee vaikeuksia etenkin Kuopion, Mikkelin ja Pohjois-Karjalan läänin teollisuudelle.

Kotimarkkinoilla toimivat rakennustuotanto ja yksityiset palvelualat ovat voimakkaasti supistaneet toimintojaan. Rakennusalan työvoimasta yli 25 prosenttia on työttömänä. Näiden alojen kehitys riippuukin olennaisesti kokonaiskysynnän elpymisestä.

Työvoiman laatu ja alueen tuotantorakenne ohjaavat yritystoiminnan sijoittumista. Molemmat näistä tekijöistä ovat alueellisesti voimakkaasti keskittyneitä. Olemassa oleva yritys rakenne vaikuttaa myös uuden yritystoiminnan syntyyn. Tästä johtuen kehittymättömien alueiden mahdollisuudet kilpailla uudesta kasvuhakuisesta teollisuudesta heikkenevät edelleen.

Etelä-Suomen ja suurten keskusten yritystointa voi lähteä nopeaan kasvuun noususuhdanteen alkaessa. Nämä alueet hyötyvät hyvin koulutetusta työvoimastaan ja monipuolisesta elinkeinorakenteestaan. Tämä lisääisi alueellisia kehittyneisyyseroja.

Aloittaneiden yritysten määrä on laskenut vuodesta 1989 lähtien. Lopettaneiden yritysten määrä kasvoi samanaikaisesti ja yrityskanta väheni vuonna 1991 noin 8 000 yrityksellä.

Konkurssiyrittäjien määrä oli vuonna 1991 noin 6 000 ja vuonna 1992 noin 7 000. Eniten konkurssseja tehtiin Uudenmaan läänissä. Konkurssien määrä kasvoi voimakkaimmin Pohjois-Karjalan ja Oulun lääneissä.

Aluepoliittiset toimenpiteet ovat voimakkaasti vaikuttaneet maaseudun kirkonkylien kasvuun. Maassamme on 260 alle 6 000 asukkaan kuntaa, joiden keskuksessa asuu yleensä vähemmän kuin 4 000 henkeä. Näitä kirkonkyläiä kehitettiin voimakkaasti julkisten palveluiden varaan ja samalla tuettiin asuntojen ja tuotantotilojen rakentamista. Kuntien talouden saneeraus ja yksityisten palveluiden rationalisointi vaikuttavat erityisesti näiden pienten keskusten kehitykseen. Tällöin osa perusrakenteesta jää vajaakäytölle.

Maamme 20:llä suurimmalla pientalousalueella asuu runsaat 60 prosenttia väestöstä. Väestö on kasvanut voimakkaasti Helsingin seudun lisäksi myös Jyväskylän ja Oulun seuduilla sekä Helsingin vaikutuspiirissä olevilla Lohjan ja Porvoon pientalousalueilla. Läänien pääkaupunkiseuduista vain Kouvolassa on väki vähentynyt ja Mikkelin seudun kasvu on ollut vähäistä. Suurimpien pientalousalueiden monipuoliset työmarkkinat ovat keskittäneet osaamista ja liikenne yhteydet ovat kehittyneet. Läänien alueellisissa tavoitesuunnitelmissa on hahmoteltu keskusseudujen, yleensä läänien pääkaupunkien asemaa alueen kehitykselle. Näiden roolit perustuvat hallinnolliseen, liikenteelliseen tai yritystoiminnan kannalta hallitsevaan asemaan.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

Tasaisuus- ja tehokkuustavoitteiden painotus aluepolitiikassa on vaihdellut eri aikoina. Tasaisuuden korostaminen on merkinnyt väestön tasa-arvon ja hyvinvoinnin painottamista. Tehokkuuden korostaminen on painottanut taloudellisuuden ja tuotantorakenteen uudistamisen merkitystä. Nykyinen aluepoliittinen lainsäädäntö korostaa erityisesti alueellisen tasa-arvon merkitystä. Euroopan yhdistymiskehitys sekä yritysten toimintatapojen ja -ympäristön muutos edellyttävät aluepolitiikan painopisteen siirtämistä tehokkuustavoitteen suuntaan.

Kehitysaluepolitiikka perustuu alueelliseen jälkeenjääneisyyteen, jota pyritään tasoittamaan julkisen vallan toimenpitein. Itä- ja Pohjois-Suomen luonnonoloista ja sijaintitekijöistä johtuvia haittoja korvataan kunnille ja yrityksille, jopa yksittäisille virkamiehille. Kehitysaluepolitiikasta on kuitenkin siirrytty maan eri osien kehittämiseen niiden omista lähtökohdista.

Aluepolitiikkaa voidaan toteuttaa erityistointenpiteiden kuten aluepoliittisten yritystukien avulla. Tavoitteeksi olisi kuitenkin asetettava, että kaikilla hallinnonaloilla otetaan huomioon toimenpiteiden alueelliset vaikutukset. Tällöin tukipolitiikka voidaan yhdistää alueellisten kehittämishojelmien laadintaan alueiden kehittämisen laajentamiseksi ja syventämiseksi.

Aluepolitiikka perustuu harkinnanvaraisiin toimenpiteisiin. Aika ajojen on keskusteltu yritystoiminnan tukien "automatisoinnista" niin, että tietyt edellytykset täyttävät yritykset saisivat aina tukea. Norjassa ja Ruotsissa on käytössä työnantajan sosiaaliturvamaksujen alueellinen porrastus.

Tällaisella automaattisella tukijärjestelmällä ei tutkimusten mukaan ole juurikaan vaikutusta yritysten sijoittumiseen ja investointeihin. Yritysten kannattavuuteen sillä on luonnollisesti selvä vaikutus. Jatkuva tuki hidastaa kuitenkin tuotantorakenteen uudistumista ja johtaa helposti pysyvään toimintatukijärjestelmään, jota on vaikea purkaa. Jos Norjassa sovellettava sosiaaliturvamaksujen alueellinen porrastus toteutettaisiin esimerkiksi kymmenen prosenttiyksikön alennuksena Lapin ja Pohjois-Karjalan lääneissä, vuotuiset kustannukset olisivat noin 1,4 miljardia markkaa. Suomen nykyisistä aluepoliittisista tuista vain alueellista kuljetustukea voidaan pitää jatkuvana toimin-tatukena.

Aluepolitiikka oli 1970-luvulla keskushallinnosta johdettua. Aluepoliittinen suunnittelujärjestelmä oli osa keskushallintoa palvelevaa suunnittelua, jonka avulla aluehallinnon ehdotukset tuotiin kootusti keskushallinnon käsiteltäväksi. Menettely osoittautui tehottomaksi.

1980-luvulla aluepolitiikkaa muutettiin asteittain alueellista omatoimisuutta kannustavaksi. Tehtäviä ja päätösvaltaa on siirretty alue- ja paikallishallintoon. Aluehallinnon pirstaleisuus ja yhteistoiminnan puute rajoittavat kuitenkin edelleen alueellista omatoimisuutta.

Alueiden kehittämismvastuu on tähän asti kuulunut valtion keskus- ja aluehallintoviran-

omaisille. Alueellisen omatoimisuuden kehittäminen edellyttää kuitenkin aluekehitysvastuun siirtämistä alueen omille kansanvaltaisesti ohjatuille toimielimille. Tällaisia ovat seutukaavoituksesta ja edunvalvonnasta vastaavien kuntayhtymien yhdistämisestä syntyneet maakunnan liitot, jotka kattavat lähes koko maan.

On myös kokeiltu suoraan kansalaisiin vaikuttavia aluepoliittisia tukitoimia. Suomessa tällaisia toimenpiteitä ovat kuntien kalleusluokitukseen perustuvat virkamiesten kalliinpaikanlisät sekä kylmän alueen- ja saaristolisan, joka korvasi vuonna 1989 syrjäseutulisan. Myös työmatkakulujen verovähennysoikeudella on aluepoliittisia vaikutuksia.

Perusrakenneinvestoinnit ovat keskeisiä aluepolitiikan keinoja. Eri hallinnonalojen viranomaiset ovat suunnanneet investointeja ottaen yleensä aluepoliittiset tavoitteet huomioon. Julkisen hallinnon investointitoiminta on talouden kriisiytymisen vuoksi vähäistä lähivuosina.

Perusrakenneinvestointeihin käytetään aluepoliittisiin yritystukiin verrattuna monikymmenkertaisesti varoja. ETA-sopimuksen vuoksi valtiontukien myöntämistä valvotaan entistä tarkemmin. Aluepolitiikan painopiste siirtyy perusrakenneinvestointien suuntaan.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Yleistä

Alueellista kehittämistä voidaan edistää lisäämällä maan alueiden mahdollisuuksia vaikuttaa omaan kehitykseensä. Tämän vuoksi ehdotetaan, että vastuu alueellisesta kehittämisestä ja suunnittelusta annetaan maakunnallisesta edunvalvonnasta ja seutukaavoituksesta huolehtivalle kuntayhtymälle, maakunnan liitolle. Jollei alueella ole tällaista kuntayhtymää, tehtävät säilyisivät lääninhallituksella. Muutos edellyttää lääninhallitusasetuksen (638/92) muuttamista.

Lääninneuvottelukunta jatkaisi toimintaansa niissä lääneissä, joissa ei toimi maakunnan liittoa. Muissa lääneissä se lakkautettaisiin. Tämän vuoksi on tarkoitus muuttaa lääninneuvottelukunnista annettua asetusta (1238/88).

Laissa alueiden kehittämisestä ehdotetaan aluepolitiikan valmistelun ja toteuttamisen organisoimista ohjelmaperusteiseksi. Lain nojalla

annettavassa asetuksessa säädettäisiin kuudesta määräaikaisesta tavoiteohjelmasta, jotka olisivat kehitysalue-, rakennemuutosalue-, maaseutu-, saaristo-, osaamiskeskus- ja raja-alueohjelma.

Alueellisen kehittämistoiminnan kohteena olisi periaatteessa koko maa. Aluejakojärjestelmään tehtäisiin perusteellisia muutoksia. Kehitysalueohjelman toteuttamista varten maa olisi tarkoitettu jakaa kolmeen tukialueeseen nykyisen seitsemän tukialueen sijasta. Tukialueet määrittäisiin seuduittain eikä kunnittain kuten nykyisin. Rakennemuutosalueet määrittäisiin seuduittain tai kunnittain. Toimenpiteiden tehostamiseksi sekä kehitysalueita että rakennemuutosalueita, joka osittain vastaa nykyisen lainsäädännön mukaisia erityisalueita, on tarkoitettu supistaa. Saaristo-ohjelmaa toteutettaisiin saaristo- ja saaristo-osakunnissa sekä muissa kunnissa sijaitsevassa saaristossa. Kaikkien näiden ohjelmien aluejaot määrittäisiin valtioneuvoston päätöksellä.

Maaseutuohjelman kohteena olevasta alueesta päättäisi aluekehitysviranomainen. Osaamiskeskukset määräisi valtioneuvosto alueiden laatimien kehittämisehdotusten arvioinnin pohjalta. Raja-alueohjelmaa varten ei laadittaisi erillistä aluejakoa.

Alueilla laadittavilla aluekehittämisohjelmilla yhteensovitettaisiin toimenpiteitä ja suunnattaisiin niitä alueellisten ja paikallisten ongelmien vaatimalla tavalla. Ohjelmien toteuttaminen edellyttää yhteistyötä sekä keskushallinnossa että alueiden sisällä eri viranomaisten, kuntien ja yritysten kesken. Kun kehittämishankkeita kootaan, sovitattaisiin samalla eri toimenpiteiden ajoituksesta ja mitoituksesta sekä arvioitaisiin niiden yhteisvaikutusta. Tällä tavoin yksittäisten toimenpiteiden teho kasvaisi, valikoivuus lisääntyisi ja voitaisiin toteuttaa mittavampia kehittämishankkeita.

Ohjelmaperusteinen aluepolitiikka soveltuu hallinnon omaksumaan tulosjohtamiseen. Eri hallinnonalat voisivat määritellä tulostavoitteita ohjelmien perusteella ja seurata toimintansa vaikutusta. Samalla ne voisivat nykyistä paremmin arvioida rooliaan aluepolitiikalle asetettujen tavoitteiden toteuttajana.

Alueellisen kehittämistyön kokoaminen ohjelmiksi vastaa eurooppalaista käytäntöä. EY:n rakennerahastot toteuttavat yhteisön sisäistä aluepolitiikkaa ohjelmina. Samoin useiden jäsenmaiden kansallinen aluepolitiikka hoidetaan ohjelmien pohjalta.

Aluekehitysrahat

Alueellisen kehittämisen rahoitukseen ehdotetaan myös muutoksia. Eri hallinnonaloilla olevista määrärahoista osa nimettäisiin aluekehitysrahoiksi, joilla edistetään alueellisten kehittämistavoitteiden ja laadittavien aluekehittämishojelmien toteuttamista. Aluekehitysrahojen käyttöä yhteensovittelaisiin sekä alue- että keskushallinnossa, mutta niiden käytöstä päätäisivät ne viranomaiset, joiden hallinnonalalle määrärahat valtion talousarviossa osoitetaan. Valtioneuvosto päättäisi vuosittain talousarvion laatimisen yhteydessä ohjelmien toteuttamiseen varattujen määrärahojen suuntaamisen yleisistä perusteista. Aluekehitysrahoja käytettäisiin sekä valtakunnallisesti määriteltäisiin ohjelmiin että alueen omien suunnitelmien toteuttamiseen.

Aluekehitysneuvottelukunta antaisi lausunnon aluekehitysrahojen suuntaamisen yleisistä perusteista ja arvioisi määrärahojen käytön tarkoituksenmukaisuutta sekä tekisi aloitteita sen suuntaamisesta. Neuvottelukunta arvioisi myös eri kehittämishojelmien yhteensovittamista ja toteuttamista.

Pääosa aluekehitysrahoista kullakin hallinnonalalla annettaisiin asianomaisen hallinnonalan alue- tai piiriviranomaisten käyttöön. Nämä viranomaiset osallistuisivat alueella kehittämishojelmien valmisteluun. Aluekehittämishojelmien sisältö sovittelaisiin asiakirjalla (ohjelmiasopimus), joka sisältää tavoitteet, kohteet, toteutusaikataulut ja eri osapuolten rahoitusosuudet. Allekirjoitettua ohjelmiasopimuksen kukin aluehallintoviranomainen hyväksyisi alueen kehittämistavoitteet ja -painopisteet sekä niihin liittyvät tärkeimmät hankkeet ja sitoutuisi omalta osaltaan käyttämään aluekehitysrahojaan hankkeiden toteuttamiseen.

Valtion aluehallintoviranomaisten tulisi omassa toiminnassaan ottaa muutenkin huomioon alueen kehittämishojelmat ja pyrkiä toteuttamaan niitä omalla toiminnallaan. Ohjelmiasopimukseen voitaisiin sisällyttää myös muita kuin aluekehitysrahoilla toteutettavia toimenpiteitä.

Aluekehitysrahojen ja alueella tapahtuvan yhteistyön turvin alueet voisivat näin toteuttaa omiin suunnitelmiinsa kuuluvia hankkeita, jotka luovat pohjaa yritystoiminnan uudistumiselle ja tuotannon monipuolistamiselle. Nykyisin tähän tarkoitukseen on käytetty lähinnä läänin

kehittämishojelmaa, rakennemuutosrahaa, maaseudun kehittämishojelmaa ja alueellisesti suunnattua yritysrahoitusta.

Aluekehitysrahoja voitaisiin käyttää aluekehittämishojelmiin sisältyviin elinkeinotoiminnan kehittämishojelmiin, joihin sisältyisi myös yritystukia, sekä julkisiin investointeihin ja palvelujen turvaamiseen maan eri osissa. Aluekehitysrahoja voitaisiin näin käyttää myös osana perusrakennusinvestointeja esimerkiksi tarkoituksena aikaistaa tai muuttaa eri hallinnonalojen viranomaisten suunnitelmiin kuuluvia hankkeita. Sillä voitaisiin myös järjestää syrjäisen maaseudun palveluita niin, että ne soveltuvat paikallisiin olosuhteisiin.

Nykyistä läänin kehittämishojelmaa vastaavalla maakunnan kehittämishojelmaa rahoittelaisiin edelleen lähinnä elinkeinotoiminnan omatoimisia kehittämishojelmaa. Käytettävissä olevat määrärahat eivät mahdollista näiden varojen käyttämistä investointeihin tai yritystukiin.

Aluepoliittisten yritystukien suuntaaminen

Yritystoiminnan kehitysaluetukea ehdotetaan suunnattavaksi maan heikoimmin kehittyneille alueille (kehitysalueet). Kehitysaluetukea suunnattaisiin myös valtioneuvoston erikseen määrittämille rakennemuutosalueille, joilla työllisyyden tai tuotantorakenteen voimakas muutos on aiheuttanut tai uhkaa aiheuttaa alueen kokoon nähden mittavia ongelmia. Kera Oy:n lainoihin sisältyvää lisäkorkotukea sekä koko maassa käyttöön tulevia pienyritystukea ja pienten ja keski suurten yritysten kehittämistukea tulitaisiin osittain myös porrastamaan aluepoliittisin perustein.

Kehitysaluetta on tarkoitus supistaa niin, että sillä asuisi noin 36 prosenttia maan väestöstä. Rakennemuutosalueiden väestöosuutta ei ole laskettu tähän mukaan. Nykyisen lain mukaisilla tukialueilla asuu noin 47 prosenttia väestöstä ja tukialueiden ulkopuolisten erityisalueiden väestöosuus on noin 5—7 prosenttia. Tämä on selvästi enemmän kuin muissa Euroopan kehittyneissä maissa. Toisaalta nykyisen taloudellisen taantuman voimakkuus ja pituus ei salli tukialueiden karsintaa esitettyä enempää. Kehitysaluetta supistamisella voitaisiin tehostaa niille suunnattavien toimenpiteiden tehokkuutta.

Muulla kuin kehitysalueilla pyritään alueiden tuotantorakennetta uudistamaan ja kilpai-

lukykyä parantamaan suuntaamalla pienyritystukea lähinnä maaseutu-, saaristo- ja rakenne- muutosalueiden kehittämiseen. Pienten ja keskisuurten yritysten kehittämistukea suunnataan pk-yritysten pitkän aikavälin kilpailukykyä parantaviin hankkeisiin ja yrityshautomoiden kehittämiseen.

Aluepoliittisten yritystukien myöntämisperusteista säädettäisiin tarkemmin alueiden kehittämistä ehdotetun lain kanssa samanaikaisesti annetussa ehdotuksessa yritystukilaiksi. Ehdotetussa yritystukilaissa määriteltäisiin myös, kuinka paljon kehitysalueen investointituki yhdessä muiden siihen rinnastettavien investointitukien kanssa saa enintään olla hankkeen käyttöomaisuusinvestointien yhteismäärästä. Maaseutualueiden yritystuesta säädetään osittain maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainsäädännössä.

Saariston kehittäminen

Tämän esityksen valmistelussa on harkittu saariston kehittämistä koskevien säännösten sisällyttämistä lakiin alueiden kehittämisestä. Erillistä saaristoa koskevaa lakia puoltavat jatkossakin saariston erityisluonne, kehittämis-toimenpiteiden tarve sekä voimassa oleva laki, jota voidaan pitää kehittämistoiminnan sekä saaristoalueiden osallistumisen ja myös saavutettujen tulosten perusteella toimivana.

Saaristoalueet ovat maantieteellisesti laajat sekä meri- että sisävesialueilla. Tarve sovittaa yhteen saaristolaisten ja lukuisten valtion viranomaisten näkemyksiä on kasvanut entisestään muun muassa luonnonsuojelullisten sekä elinkeinoin kuten matkailuun ja valtion toimintojen uudelleen järjestelyihin liittyvien seikkojen vuoksi.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Lakiehdotuksen toteuttamisella ei ole tarkoitus lisätä valtion alueelliseen kehittämiseen käyttämiä varoja. Lakiehdotuksella olisi vaikutuksia lähinnä alueellisen kehittämisen ja aluepoliittisen rahoituksen suuntaamiseen ja yhteensovittamiseen. Tällaiseksi rahoitukseksi voidaan lukea:

a) alueelliset kehittämismäärärahat kuten aikaisempi läänin kehittämiserä ja muut alueelliset projektimäärärahat,

b) alueelliset yritystuet ja alueellisesti porrastetut yritystuet,

c) muut alueelliseen kehittämiseen vaikuttavat määrärahat kuten osa perusrakenteen kehittämiseen suunnatuista määrärahoista ja työllisyysperusteisista määrärahoista ja

d) alueelliseen kehittämiseen osittain vaikuttavat maaseudun kehittämiserärahat kuten maaseudun palvelusubventiot ja haja-asutusalueiden liikenteen subventiot.

Aluekehitysrahoiksi tarkoitetut määrärahat ovat vuonna 1993 valtion talousarviossa yhteensä noin kolme miljardia markkaa. Jos mukaan luetaan osittain vaikuttavista määrärahoista alueille kohdennettava rahoitus, alueiden kehittämiseen suunnattavat määrärahat ovat on noin 4,5 miljardia markkaa.

Lakiehdotuksen mukainen valtion rahoitus-tarve pysyisi vuonna 1994 vuoden 1992 tasolla. Kehittämismäärärahojen hallinnollinen kokoaminen olisi kuitenkin tarpeellista. Maakunnan kehittämiserä koottaisiin lähinnä nykyisistä eri hallinnonalojen alueellisesti kohdennetuista projektirahoista ja olisi noin 200 miljoonaa markkaa. Uudistus ei näin ollen lisäisi valtion menoja, mutta muuttaisi määrärahojen kohdentamisperiaatteita.

Aluekehitysvastuun siirtämisen maakunnan liitoille voidaan arvioida vähentävän lääninhallituksen toimintamenoja noin 10 miljoonalla markalla vuosittain, mikäli siirto toteutuu kaikissa lääneissä. Lisäksi lääninneuvottelukuntien lakkauttamisella olisi saavutettavissa noin kuuden miljoonan markan vuotuiset säästöt henkilöstö- ja toimintamenoissa. Lääninhallitusten määrärahoja on tarkoitus vähentää lakaavia tehtäviä vastaavasti.

Seutukaavaliitot ovat saaneet rakennuslain mukaisiin tehtäviin valtionosuutta suoraan vuoteen 1989 asti. Tällöin valtionosuus, joka oli noin 25 miljoonaa markkaa vuodessa, sisällytettiin yhdessä 14 muun pienen lakisääteisen valtionosuuden kanssa yleiseen valtionosuuteen, joka maksetaan kunnille. Kuntien valtionosuuslaissa on säädetty perusteet ja menettelytapa valtion ja kuntien kustannustenjaon säilyttämiseksi sen mukaan kuin tehtävien määrän ja laadun on katsottava muuttuvan.

Maakunnan liitot voivat hoitaa ehdotetun lain mukaiset tehtävät nykyisen suuruisin voimavaroin. Tämä johtuu siitä, että seutusuun-

nittelutehtävät ovat vähentyneet, liitot jo nykyisin tekevät lääninhallitusten kanssa päällekkäisiä alueellisia suunnittelutehtäviä ja että liitot voivat myös tehostaa toimintaansa.

Koska edellä selostetuilla perusteilla voidaan arvioida, ettei alueiden kehittämisestä annettavan lain mukaisten tehtävien siirtäminen maakunnan liitoille aiheuta niille lisäkustannuksia, lakiin ei ole sisällytetty valtionosuussäännöstä.

4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Alueiden kehittämistyöhön ja yleiseen aluepoliittiseen suunnitteluun käytetään lääninhallituksissa yhteensä noin 50 henkilötyövuotta. Henkilöstön tarve vähenee vastaavasti, mikäli aluekehitysvastuu kaikkien läänien osalta siirtyy maakunnan liitoille. Tämän vuoksi tullaan erikseen selvittämään tämän henkilöstön asema aluekehitysvastuun siirtymisen jälkeen. Vastaavasti selvitetään lääninneuvottelukuntien pääsihteereiden ja heitä avustavan henkilöstön asema neuvottelukunnan toiminnan lakatessa.

Uudistuvan aluepolitiikan sisältö, keinot ja kansainvälistyminen luovat välittömän tarpeen henkilöstön koulutuksen ja kokemuksen monipuolistamiseen niin maakunnan liitoissa kuin asianomaisten valtion viranomaisten ja elinkeinolämänkin piirissä.

Maakunnan liitoissa kunnilla on vuoden 1993 alusta voimaan tulleiden uusien kuntien yhteistoimintaa koskevien säännösten nojalla hyvät mahdollisuudet luoda sellainen suunnitelmien ja ohjelmien valmistelutapa, jossa jokaisen kunnan omat tarpeet verkottumiseen esimerkiksi seutukunnittain, työssäkäyntialueittain tai keskusseuduittain voidaan ottaa huomioon. Kuntien oman ja kunnallisten yhteistyöelinten henkilöstön asiantuntemus on mahdollista näin koota sekä oman alueen että koko maakunnan hyväksi.

5. Asian valmistelu

Sisäasiainministeriö määräsi kesäkuussa 1990 aluepoliittisen selvitysmiehen Anssi Paasivirran valmistelevaan ehdotusta 1990-luvun aluepolitiikan päälinjoista ja sisällöstä. Valmistelu katsottiin tarpeelliseksi, koska aluepolitiikan toimintaympäristö oli nopeasti muuttumassa.

Selvitysmiehen työhön liittyi lukuisia aluepo-

liittikaa arvioivia ja kehittämistarpeita koskevia tutkimuksia ja selvityksiä sekä toimikunta- ja työryhmävalmistelua eri hallinnonaloilla. Valtiovarainministeriö asetti aluepolitiikan rahoitustoimikunnan, joka valmisti valtion talousarvion kannalta aluepolitiikan uudistamiseen liittyviä kannanottoja.

Lokakuussa 1991 järjestettiin laaja Suomen aluepolitiikan ja sen uudistamishdotusten kansainvälinen arviointiseminaari. Tällä uudella menettelyllä saatiin kansainvälisten asiantuntijoiden arvio uudistusehdotuksista.

Sekä selvitysmiehen väliraportista että loppuraportista pyydettiin lausunnot aluepolitiikan kannalta keskeisiltä ministeriöiltä, etujärjestöiltä, lääninhallituksilta, maakunnan liitoilta, maakunta- ja seutukaavaliitoilta sekä eräiltä tutkimuslaitoksilta. Laaja lausuntoaineisto on käytetty hyväksi hallituksen esityksen valmistelussa.

Selvitysmies esitti loppuraportissaan ”Suomen alueellinen uusiutumisstrategia”, että aluepolitiikan uudistaminen tulisi toteuttaa vuoden 1993 alusta. Selvitysmies esitti, että siirrytään ohjelmaeperusteiseen aluepolitiikkaan ja otetaan käyttöön uusi alueellinen kehittämisraha kuntien ja aluehallinnon toimintaedellytysten tehostamiseksi.

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti syyskuussa 1991 kaksi työryhmää yritystoiminnan aluepoliittisten tukitoimenpiteiden uudistamista varten. Yritystukityöryhmä valmisti yritystukilain ja yhteyskustannustyöryhmä lain yhteyskustannustuesta. Työryhmät jättivät mietintönsä helmikuussa 1992.

Aluepoliittinen ministerityöryhmä päätti toukokuun 15 päivänä 1992, että aluepoliittisen lainsäädännön uudistamista siirretään niin, että uudistus tulisi voimaan vuoden 1994 alusta. Kera Oy:n osalta uudistus päätettiin kuitenkin toteuttaa jo vuoden 1993 alusta. Ministerityöryhmä antoi suuntaviivat jatkovalmistelulle, jota on tehty sisäasiainministeriössä virkatyönä. Aluepoliittinen neuvottelukunta on antanut asiasta sen eri vaiheissa lausuntonsa.

Pääministeri Esko Ahon hallituksen hallitusohjelman mukaan maakunnallista hallintoa ja päättämätaltoa kehitetään luomalla lainsäädännölliset edellytykset kuntainliittojen kokoamiselle taloudellisiksi ja toiminnallisiksi laajalaisiksi kokonaisuuksiksi. Hallitusohjelman mukaan valmistelu maakuntahallinnon kokeilemiseksi käynnistetään.

Valtioneuvosto asetti 30 päivänä tammikuu-

ta 1992 maakuntien ja valtion alueellisen hallinnon kehittämishankkeen, joka jakautui maakuntahallintohankkeeseen ja valtion aluehallintohankkeeseen. Maakuntahallintohankkeeseen nimitettiin selvitysryhmä, johon kuuluivat selvitysmies kansleri Kauko Sipponen ja pysyvinä asiantuntijoina pääsihteeri Olav Jern ja apulaisprofessori Paavo Hoikka. Selvitysmiehen johdolla valmisteltiin aluksi luonnos hallituksen esitykseksi maakuntahallinnon kokeilulaiksi.

Esitysluonnos maakuntahallinnon kokeilulaiksi oli laajalla lausuntokierroksella. Useissa lausunnoissa vastustettiin maakuntahallinnon kokeilemistä ja ehdotettiin maakuntahallinnon järjestämistä pysyvästi.

Selvitysmiehen johdolla valmisteltiin tämän jälkeen hallituksen esitys laiksi maakuntayhtymistä (komiteanmietintö 1992:34). Lakiehdotuksen mukaan olisi tehty mahdolliseksi maakunnallisen hallinnon järjestäminen maakuntayhtymänä. Maakuntayhtymä olisi maakunnan alueen kattava monitoimialainen kuntayhtymä, joka hoitaisi vähintään yhtä laissa kuntien yhteisesti hoidettavaksi säädettyä ja yhtä kuntien sille antamaa vapaaehtoista tehtävää. Sillä olisi myös valtion siirtämiä, lähinnä aluekehitykseen liittyviä tehtäviä. Maakuntayhtymät saisivat lakiehdotuksen mukaan alueellansa ne alueelliseen kehittämissuunnitteluun kuuluvat tehtävät, joita lääninhallitukset nykyisin hoitavat. Maakuntayhtymän perustamiseen tarvittaisiin valtioneuvoston lupa ja sen voisivat perustaa maakuntaan kuuluvat kunnat.

Maakuntayhtymiä koskevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydettiin lausunnot maakunnan liitoilta, lääninhallituksilta, ministeriöiltä, kuntien keskusjärjestöiltä, Suomen maakuntien liitolta ja Svenska Finlands folktingiltä.

Valtioneuvosto teki 17 päivänä kesäkuuta 1993 periaatepäätöksen toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamisesta. Päätöksen mukaan kuntien toimintamahdollisuuksia, päätöksentekoa ja edunvalvontaa vahvistetaan maakuntatasolla suhteessa valtion viranomaisiin.

Ehdotetulla lailla alueiden kehittämisestä maakunnallisille liitoille, joille nykyisin kuuluvat muun muassa seutukaavoitus ja maakunnallinen edunvalvonta, annetaan valtioneuvoston päätöksen mukaan lääninhallitusten sijasta maakunnan yleinen kehittäminen ja yleinen aluepoliittinen suunnittelu. Maakunnan liitot vastaisivat muun ohessa alueiden kehittämis-

tä annettavan uuden lain mukaisten kehittämisohjelmien valmistelusta, osallistuisivat niiden toteutukseen ja huolehtisivat toteutuksen seurannasta, päättäisivät sisäasiainministeriön pääluokasta aluetasolle osoitettavien aluekehittämisrahojen käytöstä, huolehtisivat alueellisten viranomaisten kehittämistoimenpiteiden yhteensovittamisesta, edistäisivät kuntien yhteistyötä ja seutuistumista ja hoitaisivat tehtäviinsä liittyviä kansainvälisiä asioita ja yhteyksiä.

Edelleen valtioneuvoston päätöksen mukaan lääninneuvottelukunnat lakkautetaan ja niiden tehtävät siirretään maakunnallisille liitoille. Valtion aluehallintoviranomaisten on pyydyttävä asianomaiselta maakunnalliselta liitolta lausunto maakunnan kehittämisen kannalta merkittävistä suunnitelmistaan ja päätöksistään ja otettava päätöksenteossaan ja toiminnassaan huomioon liiton lausunnot samoin kuin sen suunnitelmat ja kannanotot alueen kehittämisestä.

Alueella, jolla ei toistaiseksi toimi maakunnallista liittoa, lääninhallitukset ja lääninneuvottelukunnat hoitavat edellä tarkoitettuja tehtäviä nykyiseen tapaan.

Esitys on asianomaisilta osiltaan valmisteltu edellä mainitun valtioneuvoston päätöksen mukaisesti.

Ministeriön ehdotuksen hallituksen esitykseksi valmistuttua järjestettiin vielä kuulemistilaisuus, jossa eri tahoilla oli mahdollisuus lausua kantansa ehdotuksen johdosta. Lisäksi maaherroille ja maakunnan liittojen johtajille annettiin tilaisuus antaa esityksestä lausuntonsa.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

6.1. Riippuvuus muista esityksistä

Samanaikaisesti tämän esityksen kanssa annetaan esitys yritystukilaiksi. Esitykset ovat toisistaan riippuvaisia ja ne on käsiteltävä yhdessä. Vuoden 1993 alusta voimaan tullessa Kera Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annettuun lakiin tehdyssä muutoksessa on jo otettu huomioon aluepoliittisen lainsäädännön uudistamistarpeita.

Kehitysalueiden verohuojennussäännösten uudistaminen on mahdollista vasta, kun nyt ehdotetun lainsäädännön mukaiset aluejakopäätökset on tehty. Maaseudun kehittämistä

koskevat toimenpiteet on tarkoitus yhteensovittaa nyt ehdotetun lain kanssa myöhemmin.

Hallitus tulee antamaan esityksen kunnallislain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta siten, että kunnat niin halutessaan voisivat antaa erikoissairaanhoidolaissa (1062/88) tarkoitettua sairaanhoito-piiriin kuntayhtymän ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/77) tarkoitettua erityishuoltopiiriin kuntayhtymän tehtävät nyt alueiden kehittämisestä ehdotetussa laissa tarkoitetuille maakunnan liitoille.

6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista

Suomi allekirjoitti sopimuksen Euroopan talousalueesta (ETA) 2 päivänä toukokuuta 1992. Sopimus tulee voimaan, kun kaikki allekirjoittajamaat ovat sen ratifioineet. Ratifiointi on muutamissa EY:n jäsenmaissa lyk-kääntynyt. Näyttää siltä, että sopimus tulee voimaan aikaisintaan vuoden 1993 syksyllä, mahdollisesti vasta vuoden 1994 alusta.

ETA-sopimuksen perusteella valtiontukijär-jestelmämme alistetaan EFTAn valvontaviran-omaisen valvontaan. Valvontaviranomainen valvoo EFTA-valtioiden valtiontukia samojen sääntöjen ja periaatteiden mukaisesti kuin EY:n komissio yhteisön jäsenmaita. Valvontaviranomaisella on oikeus vaatia tietoja kaikista olemassa olevista tukimuodoista. Myös muutoksista ja uusista tukimuodoista on ilmoitettava valvontaviranomaiselle, ennen kuin ne otetaan käyttöön.

EY:n valtiontukisäädöstö siihen liittyvine tulkintaohjeineen sisällytettiin sellaisenaan ETA-sopimukseen. Rooman sopimuksessa aluepoliittisin perustein jaettavaa valtiontukea koskevan 92 artiklan 92 3 kohdan a ja c alakohtaa vastaavat ETA-sopimuksessa 61 artiklan 3 kohdan a ja c alakohta. Lisäksi ETA-sopimukseen liitettiin yhteinen julistus muun ohella harvan asutuksen huomioon otamisesta tukipäätöksiä tehtäessä.

ETA-sopimuksen sisältö on otettu huomioon nyt ehdotetussa lainsäädännössä. Lähinnä sopimus vaikuttaa tukialuejakojen määräytymis-perusteisiin, joista tullaan säätämään tarkem-min asetuksella.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki alueiden kehittämisestä

1 §. *Tavoite.* Laissa ehdotetaan aluepolitiikal-le kaksi tavoitetta. Toisaalta sen tehtävänä olisi edistää maan alueiden omista tarpeista lähte-vää ja alueiden oman tahdon mukaista kehit-tämistä. Vastuu kehityksestä kuuluisi aluetasol-le ja tavoitteen toteuttaminen edellyttäkin aluepoliittisten tehtävien ja päätösvallan alueel-lista hajauttamista. Toisaalta aluepolitiikan tulisi edelleen edistää tasapainoista kehitystä maan eri osissa, mitä perinteisesti on pidetty aluepolitiikan päätavoitteena.

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ehdote-taan neljä painopistealuetta. Ensinnäkin alue-politiikalla turvataan kunkin alueen väestön elinolojen kehitys ja sen kannalta tärkeiden palvelujen saatavuus. Tämä on tarpeellista eri-tyisesti siksi, että viime vuosikymmeninä saa-

vutettu yhteiskunnallisten palvelujen alueelli-nen tasa-arvo on julkisen talouden vaikeuksien vuoksi uhattuna.

Elinolojen kehityksen turvaamiseen kuuluu muun muassa pysyvän työpaikan saannin mah-dollisuus ja tulotason parantaminen erityisesti sellaisilla alueilla, joilla elinkeinorakenne on yksipuolista ja kehittymätöntä sekä tuottavuus alhainen. Tärkeillä palveluilla tarkoitetaan päi-vittäisiä kulutustavarapalveluja, keskeisiä sosi-aali-, työvoima-, terveys-, koulutus- ja kulttuu-ripalveluja, tavanomaisia liikenne-, kuljetus- ja tietoliikennepalveluja sekä sähköenergian tar-jontaa. Palvelujen saatavuudella tarkoitetaan sekä niiden saavutettavuutta että laatua. Pal-velujen saatavuus on pyrittävä turvaamaan väestölle koko maassa kiinnittämällä erityistä huomiota syrjäiseen maaseutuun ja saaristoon.

Alueellisen kehittämisen kannalta tärkeällä perusrakenteella tarkoitetaan lähinnä tie-, tie-toliikenne, rata-, meritie- ja lentoliikennever-

kostoa. Toimiva perusrakenne on edellytys sekä yritysten kehittämiseksi että väestön joka-päiväiselle elämälle. Siihen kuuluu myös osamisen perusrakenne, jolla tarkoitetaan oppilaitos- ja korkeakouluverkostoa. Sen merkitys alueellisessa kehittämisessä on jatkuvasti kasvanut ja taloudellisen integraation ja kiristyvän kilpailun olosuhteissa se tulee edelleen kasvamaan.

Aluepolitiikan toimenpiteillä uudistettaisiin myös alueiden tuotantorakennetta ja edistettäisiin uusien pysyvien työpaikkojen syntymistä. Toimenpiteiden pääpaino olisi yritysten yleisten toimintaedellytysten ja kansainvälistymisen kehittämisessä.

Lisäksi pyritäisiin kunkin alueen vahvuksien hyväksikäyttämiseen vahvistamalla alueiden talouden ja niiden väestön osaamisen perustaa. Osaamisella tarkoitetaan alueiden väestön sivistyksellistä ja kulttuurista omaleimaisuutta, koulutusta, tutkimusta ja yritysosaamista. Ne ovat myös alueiden kansainvälistymiskehityksen perustekijöitä.

Näin määritelty painopisteet merkitsevät pyrkimystä pysyvien muutosten aikaansaamiseksi ja toimenpiteiden toteuttamista kestävä kehityksen periaatteita noudattaen.

Laissa velvoitettaisiin edelleen valtion hallintoviranomaiset ottamaan huomioon tämän lain tavoite ja arvioimaan päätöksensä ja muiden toimenpiteidensä alueellisia vaikutuksia. Arviointi on jatkuvaa. Lisäksi ainakin viranomaisten, joiden toimenpiteillä on huomattavia alueellisia vaikutuksia, tulisi pyrkiä määrääjain suorittamaan toimintansa alueellisten vaikutusten kokonaisarviointi ja ottamaan arvioinnin tulokset huomioon omissa ja alaisensa hallinnon ja liikelaitosten tulostavoitteissa. Nykyisin arviointi tapahtuu lähinnä valtion talousarvion valmistelun ja keskipitkän tähtäimen suunnittelun yhteydessä. Yleisarviointi ja -seuranta kuuluisi edelleen sisäasiainministeriölle.

2 §. *Aluekehitysviranomainen ja sen toimialue.* Päävastuu alueen kehittämisestä on aluetasolla tähän asti ollut lääninhallituksilla. Nyt ehdotetaan yleisperusteluissa esitettyyn viitaten, että aluekehitysviranomaisena toimisi rakennuslain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettu seutukaava-alueellaan maakunnallisesta edunvalvonnasta ja seutukaavoituksesta huolehtiva kuntayhtymä, jota kutsuttaisiin maakunnan liitoksi. Lääninhallitus toimisi aluekehitysviranomaisena alueella, jolla maakunnan liittoa ei ole.

Seutukaava-aluejakoa on selvitetty edellä

yleisperusteluissa. Se vastaa eräitä vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta valtioneuvoston heinäkuun 8 päivänä 1992 valtion aluejaostusten yhtenäistämistä tekemän päätöksen mukaista toiminnallis-taloudellista maakuntajakoa.

3 §. *Aluekehitysviranomaisen tehtävät.* Maakunnan liiton tehtävänä olisi sillä alueella, jolla se toimisi aluekehitysviranomaisena, vastata lääninhallituksen sijasta alueen yleisestä kehittämisestä ja edistää kuntien yhteistyötä ja seutuistumista. Näin maakunta tukee tuotantotavan muutoksen vaatimaa alueellista kehitystä, joka ilmenee väestön työssäkäynnissä ja asumisessa. Kuntien yhteistoiminnalla pyritään turvaamaan palveluiden tuotanto tehokkaasti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisen väestöpohjan puitteissa.

Aluekehitysviranomainen huolehtisi yleisestä aluepoliittisesta suunnittelusta sekä aluekehittämishelmien valmistelusta ja niiden toteuttamisen seurannasta. Lisäksi se huolehtisi aluehallintoviranomaisten aluekehittämistoimenpiteiden yhteensovittamisesta. Aluekehitysviranomainen voisi myös tehdä esityksiä ja aloitteita eri viranomaisille ja yhteisöille toimialueensa kehittämisen kannalta tärkeitä asioista.

Lääninhallituksilla olisi edelleen lääninhallituslain 3 §:n mukaiset kehittämis- ja yhteensovittamistehtävät niiden tehtävien osalta, jotka lääninhallitukselle kuuluvat.

Aluekehitysviranomaisen tulee valmistella ohjelmia ja suunnitelmia yhdessä ohjelman tai suunnitelman tarkoittaman alueen edustajien kanssa. Valmistelussa on tehtävä yhteistyötä sekä muiden viranomaisten että alueen elinkeinoelämää ja työmarkkinaosapuolia edustavien järjestöjen kanssa, jotta ohjelmat mahdollisimman hyvin vastaisivat alueen kehittämistavoitteita.

Aluekehitysviranomainen edustaisi toimialuettaan tehtäviinsä liittyvässä kansainvälisessä yhteistoiminnassa. Kyseeseen tulisi tällöin lähinnä toiminta Euroopan alueiden järjestössä (Association of European Regions) ja, mikäli Suomi liittyy EY:n jäseneksi, osallistuminen toimintaan Maastrichtin sopimuksessa perustettavaksi päätetyssä Alueiden komiteassa (Committee of Regions). Lisäksi jäsenyyden edellyttäisi yhteistyötä rakennerahastojen kanssa alueellisten kehittämisohjelmien valmistelussa ja toteuttamisessa.

4 §. *Alueelliset kehittämisohjelmat.* Tavoiteohjelmiksi kutsutuissa valtakunnallisissa ohjel-

missa esitettäisiin ne aluepoliittiset toimenpiteet, jotka olisivat kohdistettavissa alueiden tarpeiden mukaisesti lain tavoitteen saavuttamiseksi. Koska olosuhteiden muuttuminen edellyttää tavoiteohjelmarakenteelta joustavuutta, ohjelmat olisivat määräaikaista ja niitä arvioitaisiin vuosittain. Asetuksessa on ensi vaiheessa tarkoitus määritellä seuraavat tavoiteohjelmat: kehitysalueohjelma, rakennemuutosalueohjelma, maaseutuohjelma, saaristo-ohjelma, osaamiskeskusohjelma ja raja-alueohjelma.

Näistä raja-alueohjelma käsittäisi lähinnä maan rajojen sisäpuolella aluetasolla toteutettavia toimenpiteitä ja yhteistyöhankkeita rajan molemmin puolin. Raja-alueohjelman yhtenä tavoitteena olisi hyödyntää naapurimaiden tarjoamia mahdollisuuksia lähinnä elinkeinoelämän kehittämisessä maan eri osissa. Ohjelma kattaisi kaikki lähialueilla olevat maat eli Venäjän, Ruotsin, Norjan ja Baltian maat. Ohjelmalla ei olisi erityistä aluejakoa, vaan Suomen puolella kaikki alueet voisivat halutessaan osallistua siihen riippumatta siitä, ovatko ne raja-maakuntia.

Asetukseen voitaisiin myöhemmin tarvittaessa lisätä muitakin tavoiteohjelmia. Asetuksessa on tarkoitus määrätä, että valtioneuvosto voisi antaa määräyksiä ja ohjeita tavoiteohjelmien valmistelusta, käynnistämisestä ja laatu- ja perusteista sekä valtion viranomaisten osallistumisesta tavoiteohjelmien perusteella laadittavien aluekehittämisohjelmien toteuttamiseen. Ennen ohjelmakauden alkua valtioneuvosto hyväksyisi tavoiteohjelmien sisältöä koskevat periaatteet ja karkean eri hallinnonaloilla ohjelmien toteuttamiseen käytettävissä olevan rahoituskehiksen. Valtioneuvostolle esiteltävän päätöksen valmistelun yhteydessä neuvoteltaisiin eri hallinnonalojen viranomaisten ja aluekehitysviranomaisten kanssa sekä kuultaisiin aluekehitysneuvottelukuntaa.

Aluetasolla valmisteltaisiin aluekehittämisohjelmia useimmiten aluekehitysviranomaisen johdolla. Eräiden ohjelmatyypien osalta, lähinnä osaamiskeskusohjelma ja raja-alueohjelma, tästä voitaisiin poiketa. Aluekehitysviranomaisen tehtävänä olisi huolehtia siitä, että eri ohjelmat tulevat valmistelluiksi. Ohjelmatyön järjestämistavasta ja yksityiskohtaisesta valmistelusta sovittaisiin aluetasolla erikseen. Aluekehittämisohjelmissa esitettäisiin alueen kehittämistavoitteet ja kehittämistoimenpiteiden painopisteet alueen eri osissa. Yksittäiset alueke-

hittämishjelmat voisivat sisältää eri tavoiteohjelmiin sisältyviä toimenpiteitä.

5 §. *Ohjelmiasopimus.* Aluekehittämisohjelman toteuttamisesta voitaisiin tehdä erillinen ohjelmiasopimus, joka olisi voimassa ohjelman toteuttamisen ajan, esimerkiksi kolme vuotta. Ohjelmiasopimus olisi oikeudelliselta luonteeltaan aiesopimus. Asiakirja sisältäisi kehittämis-toimenpiteet, suurimmat yksittäiset hankkeet ja toteutusaikataulut. Sopimuksiin voitaisiin sisällyttää myös muita kuin aluekehitysrahoilla toteutettavia toimenpiteitä. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi alueen kehittämisen kannalta tärkeät valtion investoinnit kuten liikenne-, tutkimus- ja koulutusinvestoinnit. Ohjelmien toteutumista arvioitaisiin ja sopimuksia tarkistettaisiin ja täsmennettäisiin tarvittaessa aluekehitysviranomaisen tai muun rahoitukseen osallistuvan tahon aloitteesta. Aluekehitysviranomaisen toimialueella tehtäisiin useita ohjelmiasopimuksia sen mukaan, mitä ohjelmia toimialueella toteutetaan.

Ohjelmiasopimuksen osapuolina olisivat ne viranomaiset, korkeakoulut, yritykset ja muut yhteisöt, jotka osallistuisivat ohjelman rahoitukseen. Julkisyhteisöiden osalta sitoutuminen ohjelman vuosittaiseen rahoitukseen edellyttäisi kuitenkin talousarviovarauman tekemistä tai valtion talousarviosta annetun lain (423/88) 10 §:n mukaista valtuusmenettelyä. Aluekehitysviranomainen yhteensovittaisi yhdessä valtion piirihallintoviranomaisten kanssa ohjelmaan sisältyviä valtion viranomaisten rahoitusosuuksia valtion talousarvion laatimismenettelyn perustana oleviin menokehyksiin. Ohjelmiasopimuksella alueen kehittämiseen osallistuvat sitoutuisivat ohjelman toteuttamiseen. Tarkoitus on, että ohjelmiasopimusmenettelystä tulisi mahdollisimman kevyt eikä sillä aiheutettaisi esteitä joustavalle toiminnalle.

Ohjelmiasopimusta käytetään myös EY:n rakennerahastojen tukia suunnattaessa. Mikäli Suomi olisi EY:n jäsen, ohjelmiasopimuksella varmistettaisiin kansallinen rahoitusosuus yhteisön komission nimeämällä rakennerahastojen kohdealueilla. Suurten perusrakennehankkeiden osalta myös asianomaisten ministeriöiden ja liikelaitosten tulisi tällöin olla ohjelmiasopimusten keskeisinä osapuolina.

6 §. *Aluekehitysrahat.* Valtion talousarviossa nimettäisiin jo nyt alueiden kehittämistä varten olevia eri määrärahoja kunkin hallinnonalan sisällä aluekehitysrahoiksi. Määrärahoja voitaisiin käyttää varsinaisen käyttötarkoituksensa

puitteissa aluekehittämisohjelmien elinkeinotoiminnan kehittämishankkeisiin, joihin sisältyisi myös yritystukia, sekä julkisiin investointeihin ja palvelujen turvaamiseen maan eri osissa. Alueella määrärahoja käytettäisiin lähinnä ohjelmiasopimusten mukaisiin hankkeisiin. Ohjelmiasopimusten toteuttamiseen voitaisiin käyttää myös muuta rahoitusta. Aluekehitysrahojen sekä muiden ohjelmiasopimukseen sisällytettävien alueiden kehittämiseen vaikuttavien määrärahojen käytöstä päättävät ne viranomaiset, joille määrärahat valtion talousarviossa osoitetaan. Määrärahojen käyttöä alueella yhteensovitetään ja suunnataan ohjelmiasopimuksessa. Tarkemmat säännökset aluekehitysrahojen myöntämisestä, maksamisesta ja valvonnasta annetaan asetuksella.

Aluekehitysrahoja olisivat ainakin seuraavat nykyisin käytössä olevat määrärahat:

a) projektirahat: läänin kehittämisraha, maaseutupolitiikan neuvottelukunnan määräraha kehittämis- ja tutkimushankkeisiin, osa työministeriön rakennemuutosmäärärahasta ja osa lähialueyhteistyöhön ja yhteistyöhön Baltian maiden kanssa osoitetuista määrärahoista,

b) yritystuot: yritystuista alueelliset yritystuot, alueellinen kuljetustuki, sijainninhjausmenettelyn tukeminen, osa korkotuesta Kera Oy:lle, osa työllisyysperusteisesta valtionavusta investointeihin, avustukset maaseudun yritystoiminnan edistämiseen, maaseutuelinkeinotoiminnan korkotuesta pienyritystoiminnan investointeihin kohdistuva osa, yritys-yhteistyöhankkeisiin suunnattu osa pienyritystoiminnan kehittämispalvelumäärärahoista,

c) perusrakenteen kehittäminen: osa työllisyysperusteisesta valtionavusta investointeihin ja sijoitusmenot työllisyyden turvaamiseksi sekä

d) palvelujen turvaaminen: haja-asutusalueen liikenteen tuki ja haja-asutusalueen vähittäiskaupan tuki.

Aluekehitysrahojen käyttöä ja tavoiteohjelmien toteutumista arvioitaisiin ja suuntaamisen periaatteista määrättäisiin vuosittain valtion talousarviesityksen antamisen yhteydessä. Rahoituksen suuntaamista koskevat kannanotot sisällytettäisiin talousarvion yleis- ja yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Aluekehitysratit muodostaisivat aina vain osan ohjelman rahoituksesta. Ohjelmien toteutukseen edellytetään aina alueellista omarahoitussuutta, joka voi muodostua lähinnä kuntien, kuntayhtymien ja elinkeinoelämän rahoit-

tuksesta. Alueellisen omarahoituksen osuuden tulisi olla ainakin 30 prosenttia ohjelman kokonaisrahoituksesta.

Aluekehitysviranomainen tarvitsee omaa aluekehitysrahaa voidakseen osallistua aluekehittämisohjelmien rahoitukseen. Sisäasiainministeriöllä on nykyisin läänin kehittämisraha, josta pääosa on annettu lääninhallitusten käyttöön. Osa siitä on jätetty sisäasiainministeriölle useampaa kuin yhtä läänin koskevien tai valtakunnallisesti merkittävien ja kiinnostavien hankkeiden rahoittamiseen. Aluekehitysviranomaisen omaa rahoitusosuutta varten olisi valtion talousarviossa sisäasiainministeriön pääluokassa läänin kehittämisrahan sijasta maakunnan kehittämisraha. Valtaosa siitä jaettaisiin avustuksina käytettäväksi aluekehitysviranomaisille edelleen hankkeisiin ja pieni osa jätettäisiin sisäasiainministeriön käytettäväksi nykyisen läänin kehittämisrahan tapaan. Maakunnan kehittämisrahaa ei käytettäisi aluekehitysviranomaisen palkkaus- tai muihin vastavii toimintamenoihin.

Määrärahaa voitaisiin käyttää alueiden kehittämishankkeiden toteuttamiseen, lähinnä elinkeinotoiminnan omatoimiseen kehittämiseen, sekä Suomen mahdollisesti liittyessä EY:n jäseneksi Suomen ja muun Euroopan välisiin elinkeinopoliittisiin ja muihin alueellista kehitystä edistäviin yhteistyöhankkeisiin. Yksityisten yritysinvestointien tukemiseen sitä ei useimmiten voisi käyttää. Sitä voitaisiin käyttää myös valtion viranomaisien ja aluekehitysviranomaisen samanlaisesta toiminnasta aiheutuviin menoihin. Sisäasiainministeriö päättäisi määrärahan jakamisesta alueittain.

Valtioneuvosto tekisi vuosittain samalla kertaa päätöksen eri hallinnonalojen aluekehitysrahojen suuntaamisen yleisistä perusteista valtion talousarvion laadinnan yhteydessä.

7 §. *Aluejaot.* Valtioneuvoston päätöksellä määrättäisiin kehitys- ja rakennemuutosalueet. Kullakin alueella sallitut tukitasot määrättäisiin näiden aluejakojen perusteella.

Maa jaettaisiin aluepoliittisten tukien porrastamista ja kehityksen seuraamista varten seutukuntiin. Seutukuntajako toimisi NUTS-jaon perustana ETA-sopimuksen mukaan sallittuja valtiontukia porrastettaessa. Seutukunnat muodostettaisiin lähinnä työssäkäynnin ja kuntien yhteistyön perusteella. Seutukuntajakopäätös olisi luonteeltaan tekninen ja sen tekisi sisäasiainministeriö. Seutukuntajako korvaisi sisäasiainministeriön 19 päivänä tammikuuta 1993

tekemän päätöksen mukaisen pientalousalue-jaon.

Kehitysalueeksi määrittäisiin maan heikoimmin kehittyneet seutukunnat. Kehitystasoa arvioitaessa otettaisiin huomioon alueen työttömyysaste, nettomuutto, elinkeinorakenteen kehitys, harva asutus, väestönkehitys, termisen talven pituus ja asukasta kohti laskettu alue- tuote, mistä tultaisiin säättämään asetuksella. Määräytymisperusteissa on otettu huomioon ETA-sopimuksesta johtuvat velvoitteet.

Kehitysalueella asuu tällä hetkellä noin 41 prosenttia ja lisäksi IV perusvyöhykkeen tukialueella kuusi prosenttia maan väestöstä. Tukitoimenpiteiden tehokkuuden lisääminen edellyttää, kehitysalueen supistamista. Kehitysalue jaettaisiin kolmeen tukialueeseen. I tukialueella sallittujen aluepoliittisten tukien taso olisi korkein. Tukialueeseen määrittäisiin useimmiten kokonaisia toiminnallis-taloudellisia maakuntia. Erityisistä syistä myös sellaisia I tukialueen tunnusmerkit täyttäviä seutukuntia, joiden sijaintimaakunta ei täytä I tukialueen määräämisperusteita, voitaisiin määrätä kuulumaan I tukialueeseen.

Rakennemuutosalueet vastaisivat pääosin nykyisiä erityisalueita, jotka on määrätty teollisuuden tai palvelutuotannon rakennemuutoksen perusteella. Rakennemuutosalueeksi voitaisiin määrätä kolmen vuoden ajaksi seutukunta tai kunta, jossa työpaikat ovat vähentyneet tai uhkaavat vähentyä merkittävästi teollisuuden tai palvelutuotannon rakennemuutoksen seurauksena. Rakennemuutosalueiden määräämisperusteet olisivat osittain samat kuin EY:n taantuvia teollisuusalueita eli tavoitteen 2 alueita nimettäessä käyttämät perusteet.

Koska aluejakopäätöksillä olisi suora vaikutus eri alueilla sallittuihin tukitasoihin, niistä päättäisi valtioneuvosto. Sisäasiainministeriö valmistelee päätökset yhteistoiminnassa kauppa- ja teollisuusministeriön kanssa.

8 §. *Aluetukien enimmäisosuudet.* Aluepoliittisten yritystukien käytöstä päätettäisiin kehittämisohjelmien puitteissa. Kehitysalueella, rakennemuutosalueella ja saaristoalueella sallittavien investointitukien enimmäismäärästä säädetäisiin ehdotetun yritystukilain nojalla annettavassa valtioneuvoston päätöksessä.

Osapuolten riittävä sitoutuminen hankkeen toteuttamiseen edellyttää alueen omaa rahoitusosuutta. Partnership-periaatetta noudatetaan myös EY:n kehittämishankkeissa. Aluekehitysviranomainen voisi rahoittaa maakunnan

kehittämisrahalla ohjelasopimuksessa olevia tai muuten tärkeitä alueellisia kehittämishankkeita. Rahoituksen enimmäisosuus voisi kuitenkin olla I tukialueella korkeintaan 70 prosenttia ja muualla maassa korkeintaan 40 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista. Pääosa hankkeiden rahoituksesta pitäisi yleensä tulla muilta alueella toimivilta yhteisöiltä tai yrityksiltä.

Valtakunnallisesti tärkeissä tai alueiden elinkeinotoiminnan kannalta merkittävässä uutta toimintaa käynnistävässä hankkeissa tässä tarkoitetut maakunnan kehittämisrahan enimmäisosuudet voitaisiin erityisen painavista syistä ylittää.

9 §. *Viranomaisten yhteistyö.* Valtion aluehallintoviranomaiset, joita ovat lääninhallitukset ja erilliset piirihallintoviranomaiset, tekevät myös sellaisia suunnitelmia ja päätöksiä, jotka eivät kuulu ohjelasopimusmenettelyn mukaiseen yhteiskäsittelyyn. Alueellisen kehittämisen kannalta olisi tärkeää, että ne eivät ole ristiriidassa alueella sovittujen kehittämistavoitteiden kanssa. Koska suunnitelmat voivat vaikuttaa merkittävästi alueiden kehitykseen, ehdotetaan, että tällaisista suunnitelmista ja niiden rahoituksesta sekä päätöksistä olisi hankittava aluekehitysviranomaisen lausunto. Alueen omaehtoisien kehittämisen kannalta on tärkeää, että lausunnolla olisi myös tosiasiallista merkitystä. Tämän vuoksi ehdotetaan, että viranomaisen olisi suunnitelmaa koskevassa päätöksenteossaan ja toiminnassaan otettava lausunto ja aluekehitysviranomaisen suunnitelmat huomioon. Lausunto ja suunnitelmat eivät olisi oikeudellisesti sitovia. Ne olisivat kuitenkin sillä tavoin velvoittavia, että viranomaisen tulisi esittää niistä olennaisessa kohdin poikkeamiselle pätevät perustelut. Aluekehitysviranomainen saisi asianomaiselta viranomaiselta selvityksen siitä, miksi lausunnosta tai suunnitelmista on poikettu.

Lausunto olisi pyydettyä esimerkiksi alueen kehittämiseen vaikuttavista merkittävistä alueellisista teknologiahankkeista, merkittävistä valtion rakentamishankkeista, joukkoliikenteen kehittämissuunnitelmista, suurista tie-, rautatie- ja merenkulun rakentamishankkeista, energiantuotantoa koskevista suurista kehittämishankkeista sekä ammatillisten oppilaitosten tärkeimmistä kehittämishankkeista. Lähinnä lausuntonmenettely koskisi nimenomaan alueen perusrakenteen kehittämiseen vaikuttavia suunnitelmia ja päätöksiä. Aluekehitysviranomainen voisi

lisäksi tehdä ehdotuksia valtion piirihallintoviranomaisille niiden toimintaan liittyvistä asioista. Valtion aluehallintoviranomaisten tulisi toiminnassaan ottaa huomioon myös aluekehitysviranomaisen hyväksymät alueen kehittämistä koskevat suunnitelmat.

Valtion viranomaisten tulee lain 1 §:n 3 momentin mukaan toiminnassaan ottaa huomioon lain tavoite. Monilla valtion liikelaitoksilla on erittäin suuri merkitys alueellisen kehityksen kannalta. Valtionhallinnossa ja liikelaitoksissa korostetaan kuitenkin tulostavuuksien merkitystä, mikä saattaa johtaa ristiriitaan alueiden tarpeiden ja tavoitteiden, esimerkiksi peruspalvelujen säilyttämisvaatimuksen kanssa. Tämän vuoksi ehdotetaan, että ministeriöiden tulee neuvotella hallinnonalansa alueelliseen kehitykseen merkittävästi vaikuttavista toimenpiteistä sisäasiainministeriön kanssa. Ministeriö voisi osaltaan selvittää alueellisia vaikutuksia. Liikelaitoksille tulisi asettaa peruspalvelujen tarjoamista koko maassa ja alueellista ohjelmatyötä koskevia tulostavoitteita.

Liikelaitosten osalta neuvotteluvelvoite koskisi liikelaitoksen keskushallinnossa valmisteltavia toimenpiteitä. Alueitasolla valmisteltavista toimenpiteistä tulisi neuvotella ohjelmien valmistelun puitteissa. Niistä voitaisiin tarvittaessa hankkia aluekehitysviranomaisen lausunto.

Ehdotuksen mukaan sisäasiainministeriö toimisi alueellista kehittämistä yhteensovittavana viranomaisena. Ohjelmaperusteiseen aluepolitiikkaan siirryttäessä sen tulisi valmistella ehdotetun lain nojalla annettavassa asetuksessa tarkoitetut valtioneuvoston määräykset. Keskushallinnossa sen tulisi neuvonnalla ja koulutuksella tukea ohjelmien valmistelua ja yleistä kehittämissuunnittelua sekä valmistella tarvittavia toimenpiteitä. Tehtävät tulisi hoitaa yhteistoiminnassa muiden ministeriöiden kanssa niin, että alueellisen kehittämisen kokonaisnäkemys tulisi huomioon otetuksi. Tämä koskee erityisesti valtion talousarvion valmistelua. Yhteensovittaminen ei kuitenkaan vaatisi uutta suunnittelujärjestelmää, vaan se toteutettaisiin joustavasti tarpeen mukaan käytävin neuvotteluin.

Koska varsinainen aluekehitysvastuu kuuluu lain 2 §:ssä tarkoitetuille viranomaisille, sisäasiainministeriön olisi toimittava tiiviissä yhteistyössä näiden kanssa.

10 §. *Aluekehitysneuvottelukunta.* Aluekehitysneuvottelukunta vastaisi nykyistä aluepoliittista neuvottelukuntaa. Tarkemmat säännökset.

siitä annettaisiin asetuksella. Sen jäsenmäärää on tarkoitus alentaa nykyisen lain mukaisen neuvottelukunnan jäsenmäärään verrattuna

1.2. Laki saariston kehityksen edistämisestä

3 §. *Saariston käsite.* Saariston käsitettä ehdotetaan laajennettavaksi nykyisestä käsittämään myös sellaiset saaret ja mantereen alueet, jotka ovat muutoin olosuhteiltaan saaristoon verrattavissa. Valtioneuvoston päätöstä saaristoon luettavista alueista ei enää tarvittaisi. Saaristokäsitettä käytetään lähinnä saariston kehittämistoimenpiteiden kohdealueena. Sillä ei ole kuitenkaan vaikutusta sallittujen yritystuki- en tasoon. Lisäksi määritelmä laajentaa lain 7 §:n käyttöalaa.

7 §. *Valtion työpaikat.* Valtion saaristossa olevien työpaikkojen merkityksen korostamiseksi esitetään säännökseen lisättäväksi maininta siitä, että lainkohdassa tarkoitettu saaristoasiain neuvottelukunnan lausunto on päätöksenteossa ja muussa toiminnassa pyrittävä ottamaan huomioon.

8 §. *Alueiden käytön suunnittelu.* Alueellisten vaikutusten arviointi on perusteltua saada mukaan saaristoalueita koskevaan valtakunnalliseen ympäristönsuojelun ja rakentamisen suunnitteluun. Esimerkkinä tällaisesta suunnittelusta voidaan mainita rantojensuojeluohjelma ja vesistöjen erityissuojeluhanke.

Saaristoasiain neuvottelukuntaa tulee ehdotuksen mukaan kuulla suunnitelmia valmisteltaessa. Tavoitteena on, että neuvottelukunta olisi mukana suunnitelmien valmistelussa aktiivisena osapuolena.

11 §. *Saaristoasioiden hoito kunnassa.* Kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseksi yleisenä periaatteena hallintoa uudistettaessa on, että kunnan sisäisten asioiden järjestämisestä ei säädetä lailla. Tämän vuoksi ehdotetaan, että kunta voi itse järjestää saaristoasiain hoidon kunnassa parhaaksi katsomallaan tavalla.

12 §. *Ympäristönhoitoavustus.* Ympäristöministeriön olisi ehdotuksen mukaan ennen saariston ympäristönhoitoavustuksen käyttöperusteiden vahvistamista kuultava saaristoasiain neuvottelukuntaa saaristonäkökulman vahvistamiseksi.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Alueiden kehittämisestä ehdotetun lain no-

jalla annettaisiin asetus alueiden kehittämisestä, jossa säädettäisiin tavoiteohjelmat, niiden sisältö ja tavoitteet sekä kehitysaluejaon perusteet ja säädettäisiin tarkemmin aluekehitysneuvottelukunnasta. Lisäksi asetuksella annettaisiin valtioneuvostolle oikeus antaa ohjeita ja määräyksiä tavoiteohjelmien käynnistämisestä, laatimisperiaatteista ja seurannasta sekä valtion viranomaisten osallistumisesta aluekehittämishojelmien toteuttamiseen.

Saariston kehityksen edistämisestä annetun lain 14 §:n nojalla saaristoasiain neuvottelukunnasta annettua asetusta (387/87) muutettaisiin. Neuvottelukunnan jäsenmäärää alennettaisiin ja jäsenten kelpoisuusvaatimuksia muutettaisiin. Lisäksi asetuksen sisältöön tehtäisiin eräitä pienempiä ohjelma-perusteiseen aluepolitiikkaan liittyviä muutoksia.

3. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1994, koska aluepolitiikasta annetun lain voimassaolo päättyy vuoden 1993 lopussa.

Aluepoliittinen lainsäädäntö on 1960-luvun puolivälistä lähtien säädetty määräaikaiseksi siten, että järjestelmän kokonaisarviointi on tehty yleensä viiden vuoden välein. Koska nyt ehdotetaan muutoksia alueiden kehittämistä koskevaan hallintoon, laki alueiden kehittämisestä ehdotetaan säädettäväksi toistaiseksi voimassa olevaksi. Ohjelmia, aluejakoja ja toimenpiteitä arvioitaisiin kuitenkin määräajoin ja ohjelmiin liittyisi erityinen seurantamenettely.

Koska aluepolitiikasta annettu laki lakkaa olemasta voimassa, ei alueiden kehittämisestä ehdotettuun lakiin ole katsottu tarpeelliseksi sisällyttää erityistä säännöstä tehtävien ja velvollisuuksien siirtymisestä lääninhallitukselta maakunnan liitolle. Aluepolitiikasta annetun lain perusteella lain voimassaoloaikana myönnetyn läänin kehittämisrahan käyttöä valvoo valtioneuvoston valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi antaman päätöksen (490/65)

22 §:n mukaisesti avustuksen myöntänyt lääninhallitus vaikkei se olisikaan uuden lain mukainen aluekehitysviranomainen.

4. Säättämisyjärjestys

Hallitusmuodon 50 §:n 1 momentin mukaan yleistä hallintoa varten on Suomi edelleen oleva jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin. Hallitusmuodon 51 §:n 1 momentissa säädetään, että läänin hallintoa johtaa maaherra. Käytännössä lääninhallitusten tehtävät ja tehtäväpiirin laajuus ovat aikojen kuluessa runsaasti vaihdelleet. Hallitusmuodon edellä mainitut säännökset eivät myöskään ole olleet esteenä sille, että aluehallintoon on lääninhallitusten rinnalle perustettu kymmeniä valtion erillisiä piirihallintoviranomaisia, joilla on oma itsenäinen toimivaltansa. Samoin julkisia tehtäviä ja toimivaltaa on aluehallinnossa annettu huomattavassa määrin monille kuntayhtymille. Muutokset on toteutettu tavallisella lailla tai asetuksella.

Ehdotetulla lailla alueiden kehittämisestä lääninhallituksilta siirtyisivät kuntayhtyminä toimiville maakunnan liitoille niin sanotut aluekehitystehtävät, joita on selostettu edellä lakiehdotuksen 3 §:n perusteluissa. Kysymyksessä on lääninhallituksen tehtävien suppea osa, joka on vähitellen tullut lääninhallituksen tehtäväksi 1960-luvun puolivälistä alkaen. Näihin tehtäviin käytettiin vuonna 1992 lääninhallitusten lähes 2 000 henkilötyövuodesta noin 50. Lääninhallitus säilyisi edelleen alueellisena yleishallintoviranomaisena, jonka tehtäväpiiri olisi huomattavasti laajempi kuin se oli ennen 1970-luvulla tapahtunutta tehtävien lisääntymistä.

Edellä esitetty huomioon ottaen ehdotettu laki alueiden kehittämisestä voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisena lakina valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

L a k i

alueiden kehittämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tavoite

Tämän lain tavoitteena on edistää maan alueiden omaehtoista kehittämistä ja tasapainoista alueellista kehitystä.

Tavoitteen saavuttamiseksi

1) turvataan alueiden väestön elinolojen kehitys ja sen kannalta tärkeiden palvelujen saatavuus;

2) turvataan alueellisen kehityksen kannalta tarpeellinen perusrakenne;

3) uudistetaan alueiden tuotantorakennetta, parannetaan yritysten toimintaedellytyksiä ja edistetään uusien työpaikkojen syntymistä; sekä

4) vahvistetaan muutoin alueiden talouden ja väestön osaamisen perustaa.

Valtion hallintoviranomaisten tulee päätöksenteossaan ja muussa toiminnassaan ottaa huomioon tämän lain tavoite ja arvioida toimenpiteidensä alueellisia vaikutuksia.

2 §

Aluekehitysviranomainen ja sen toimialue

Aluekehitysviranomaisena toimii maakunnallisesta edunvalvonnasta ja seutukaavoituksesta huolehtiva kuntayhtymä (*maakunnan liitto*) rakennuslain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettulla alueella. Muilla alueilla toimii aluekehitysviranomaisena lääninhallitus.

3 §

Aluekehitysviranomaisen tehtävät

Aluekehitysviranomainen huolehtii toimialueellaan yleisestä aluepoliittisesta suunnittelusta, 4 §:n 2 momentissa tarkoitettujen aluekehittämishojelmien valmistelusta ja niiden toteutumisen seurannasta sekä aluehallintoviranomaisille kuuluvien aluekehitystoimenpiteiden yhteensovittamisesta.

Suunnitelmat ja ohjelmat valmistellaan yhteistyössä valtion ja kuntien viranomaisten sekä alueella toimivien yritysten ja järjestöjen kanssa.

Maakunnan liitto vastaa alueella, jolla se

toimii aluekehitysviranomaisena, lääninhallituksen sijasta alueen yleisestä kehittämisestä. Samalla liiton tehtävänä on edistää kuntien yhteistyötä.

Aluekehitysviranomainen hoitaa tehtäviinsä liittyviä kansainvälisiä asioita ja yhteyksiä.

4 §

Alueelliset kehittämisohjelmat

Tämän lain tavoitteen saavuttamiseksi alueiden kehittämistoimia suunnataan määräaikailla tavoiteohjelmilla, joiden tavoitteista, valmistelusta ja seurannasta säädetään tarkemmin asetuksella.

Tavoiteohjelmien sisältö voidaan määritellä aluekehitysviranomaisen johdolla sen toimialueella ohjelmakaudeksi valmisteltavassa aluekehittämisohjelmassa.

5 §

Ohjelmiasopimus

Aluekehittämisohjelman perusteella sen rahoitukseen osallistuvat valtion ja kuntien viranomaiset sekä yhteisöt voivat laatia aluekehitysviranomaisen johdolla ohjelmiasopimuksia, jotka sisältävät eri alueilla toteutettavat suurimmat hankkeet ja niiden toteuttamisaikataulut sekä muut kehittämistoimet. Ohjelmiasopimuksissa osapuolet sopivat aluekehittämisohjelmiin sisältyviin toimenpiteisiin liittyvistä rahoitusosuuksistaan.

Aluekehitysviranomainen yhteensovittaa yhdessä valtion piirihallintoviranomaisten kanssa ohjelmiasopimuksissa määritellyt valtion rahoitusosuudet. Valtion viranomaiset sopivat rahoitusosuutensa valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitettujen määrärahojen puitteissa.

Ohjelmiasopimuksia tarkistetaan tarvittaessa aluekehitysviranomaisen tai muun rahoitukseen osallistuvan viranomaisen aloitteesta.

6 §

Aluekehitysrahat

Valtion talousarviossa eri hallinnonaloilla

nimetään ne määrärahat, joilla voidaan edistää alueellisten kehittämistavoitteiden ja niiden toteuttamiseksi laadittavien aluekehittämishankkeiden toteuttamista (*aluekehitysrahat*). Aluekehitysrahojen käytöstä päättävät ne valtion viranomaiset, joille määrärahat valtion talousarviossa osoitetaan. Tarkemmat säännökset aluekehitysrahojen myöntämisestä, maksamisesta ja valvonnasta annetaan asetuksella. Aluekehitysrahojen käyttöä alueella yhteensovitetään ja suunnataan ohjelmasuorituksissa. Aluekehitysrahoja voidaan osoittaa aluekehittämishankkeisiin, julkisiin investointeihin ja väestölle tärkeiden palvelujen turvaamiseen.

Alueen kehittämistavoitteiden toteuttamiseksi myönnetään avustusta lähinnä alueen elinkeinotoiminnan omatoimiseen kehittämiseen (*maakunnan kehittämisraha*). Valtion talousarvion otetaan vuosittain tarvittava määräraha tätä tarkoitusta varten. Sisäasiainministeriö päättää määrärahan jakamisesta alueittain. Aluekehitysviranomainen päättää määrärahan käytöstä alueellaan. Sisäasiainministeriö voi käyttää osan määrärahasta useampaa kuin yhtä aluetta koskeviin tai valtakunnallisesti tärkeisiin alueiden kehittämishankkeisiin.

Valtioneuvosto päättää vuosittain eri hallinnonalojen aluekehitysrahojen suuntaamisen yleisistä perusteista.

7 §

Aluejaot

Aluepoliittisten tukitoimenpiteiden kohdentamista ja porrastamista varten määrätään kehitysalue ja rakennemuutosalue. Aluejakojen perustana käytetään seutukuntajakoa, joka perustuu lähinnä työssäkäyntiin ja kuntien väliseen yhteistyöhön. Seutukuntajaon vahvistaa sisäasiainministeriö.

Valtioneuvosto voi määrätä maan heikoimmin kehittyneet alueet niiden kehittyneisyyden ja kehittämistarpeiden perusteella kehitysalueeksi. Kehitysalue jaetaan I, II ja III tukialueeseen seutukunnittain. Määrämis- ja jakamisperusteista säädetään asetuksella.

Seutukunta tai kunta, jossa teollisuuden tai palvelujen tuotantorakenteen voimakkaan muutoksen aiheuttama työttömyyden lisäys on aiheuttanut tai uhkaa aiheuttaa merkittäviä ongelmia, voidaan määrätä valtioneuvoston

päätöksellä enintään kolmen vuoden ajaksi rakennemuutosalueeksi.

8 §

Aluetukien enimmäisosuudet

Kehitys- ja rakennemuutosalueen yrityksille myönnettävien julkisten investointitukien enimmäisosuuksista säädetään yritystuesta annetussa laissa (/93).

Muille kuin yrityksille myönnettävän maakunnan kehittämiskorvauksen enimmäisosuus I tukialueella voi olla 70 prosenttia ja muualla maassa 40 prosenttia hankkeen kokonaissuunnitelmasta. Erityisen painavista syistä voidaan nämä enimmäisosuudet yksittäisen hankkeen kohdalla ylittää.

9 §

Viranomaisten yhteistyö

Valtion aluehallintoviranomaisen on pyydetävä aluekehitysviranomaiselta lausunto sen toimialueen kehittämisen kannalta merkittävästä suunnitelmasta ja niiden rahoituksesta sekä päätöksistään. Lausunto samoin kuin aluekehitysviranomaisen alueen kehitystä koskevat suunnitelmat on päätöksenteossa ja muussa toiminnassa otettava huomioon ja niistä poikkeaminen on perusteltava.

Kunkin ministeriön tulee neuvotella sisäasiainministeriön kanssa hallinnonalansa keskuhallintoviranomaisten ja liikelaitosten valmistelusta alueelliseen kehitykseen merkittävästi vaikuttavista toimenpiteistä.

Sisäasiainministeriö vastaa kehittämishankkeiden ja alueellisen kehittämissuunnittelun yhteensovittamisesta, kokoamisesta ja arvioinnista yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Alueiden kehittämiseen vaikuttavia suunnitelmia ja päätöksiä valmistellessaan ministeriö toimii yhteistyössä aluekehitysviranomaisten kanssa.

10 §

Aluekehitysneuvottelukunta

Sisäasiainministeriön yhteydessä toimii aluekehitysneuvottelukunta, jonka tehtävänä on lausuntoja antamalla osallistua tämän lain tarkoittamien päätösten valmisteluun, seurata alueellisen kehittämisen kansainvälistä kehitystä sekä lain tavoitteiden toteutumista.

Tarkemmat säännökset neuvottelukunnasta annetaan asetuksella.

11 §

Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

12 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1994.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

2.

Laki

saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan saariston kehityksen edistämisestä 26 päivänä kesäkuuta 1981 annetun lain (494/81) 3, 7 ja 11 § ja 12 §:n 2 momentti, näistä 12 §:n 2 momentti sellaisena kuin se on 18 päivänä marraskuuta 1988 annetussa laissa (973/88), sekä

lisätään 8 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

3 §

Saariston käsite

Saaristoon katsotaan kuuluviksi sellaiset merialueen ja sisävesistöjen saaret, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä, sekä muut saaret ja mantereiden alueet, jotka ovat muutoin olosuhteiltaan saaristoon verrattavissa.

7 §

Valtion työpaikat

Valtion tulee työnantajana pyrkiä turvaamaan saaristossa olevat valtion työpaikat. Jos valtion virasto tai laitos aikoo vähentää työpaikkoja saaristokunnassa tai muun kunnan saaristo-osassa, on asiasta ensin pyydettyä saaristoasiain neuvottelukunnan lausunto, joka on päätöksenteossa ja muussa toiminnassa pyrittävä ottamaan huomioon.

8 §

Alueiden käytön suunnittelu

Saaristoalueita koskevia valtakunnallisia ym-

päristönsuojelua tai rakentamista koskevia suunnitelmia valmisteltaessa on kuultava saaristoasiain neuvottelukuntaa.

11 §

Saaristoasioiden hoito kunnassa

Kunnan on järjestettävä saaristoasioiden hallinto niin, että tässä laissa kunnalle määrätty tehtävät tulevat asianmukaisesti hoidetuiksi.

12 §

Ympäristönhoitoavustus

Avustuksen myöntää hakemuksesta lääninhallitus. Ympäristöministeriö vahvistaa saaristoasiain neuvottelukuntaa kuultuaan käyttöperusteet sekä lääneittäiset avustuskiintiöt sen jälkeen, kun lääninhallitukset ovat toimittaneet ministeriölle yhteenvedot hakemuksista.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi- ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.
kuuta 1994.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 1993

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Sisäasiainministeri *Mauri Pekkarinen*

2.

Laki

saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan saariston kehityksen edistämisestä 26 päivänä kesäkuuta 1981 annetun lain (494/81) 3, 7 ja 11 § ja 12 §:n 2 momentti,
 näistä 12 §:n 2 momentti sellaisena kuin se on 18 päivänä marraskuuta 1988 annetussa laissa (973/88), sekä
lisätään 8 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

3 §

Saariston käsite

Saaristoon katsotaan kuuluviksi sellaiset merialueen ja sisävesistöjen saaret, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä.

Saaristoon voidaan valtioneuvoston päätöksellä katsoa kuuluviksi myös sellaisia saaria, joihin on kiinteä tieyhteys, sekä sellaisia mantereiden alueita, joihin on tarkoituksenmukaisin kulkuyhteys vesitse ja jotka ovat muutoin olosuhteiltaan saaristoon verrattavissa.

7 §

Valtion työpaikat

Valtion tulee työnantajana pyrkiä turvaamaan saaristossa olevat valtion työpaikat. Jos valtion virasto tai laitos aikoo vähentää työpaikkoja saaristokunnassa tai muun kunnan saaristo-osassa, on asiasta ensin pyydettävä saaristoasiain neuvottelukunnan lausunto.

8 §

Alueiden käytön suunnittelu

Ehdotus

3 §

Saariston käsite

Saaristoon katsotaan kuuluviksi sellaiset merialueen ja sisävesistöjen saaret, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä, *sekä muut saaret ja mantereiden alueet, jotka ovat muutoin olosuhteiltaan saaristoon verrattavissa.*

7 §

Valtion työpaikat

Valtion tulee työnantajana pyrkiä turvaamaan saaristossa olevat valtion työpaikat. Jos valtion virasto tai laitos aikoo vähentää työpaikkoja saaristokunnassa tai muun kunnan saaristo-osassa, on asiasta ensin pyydettävä saaristoasiain neuvottelukunnan lausunto *joka on päätöksenteossa ja muussa toiminnassa pyrittävä ottamaan huomioon.*

8 §

Alueiden käytön suunnittelu

Saaristoalueita koskevia valtakunnallisia ympäristönsuojelua tai rakentamista koskevia suunnitelmia valmisteltaessa on kuultava saaristoasiain neuvottelukuntaa.

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

11 §

Saaristoasioiden hoito kunnassa

Edellä 9 §:ssä tarkoitettussa kunnassa on saaristoasioita varten toimielin, joka voi olla lautakunta, kunnanhallituksen jaosto tai kunnanhallituksen asettama toimikunta riippuen saaristossa asuvan väestön osuudesta kunnasta ja muista olosuhteista. Jos kunta on kokonaisuudessaan saaristoa tai jos kunnan saaristo-osaa varten on järjestetty kunnallislain (953/76) mukainen kunnanosaohallinto, ei toimielintä kuitenkaan tarvitse asettaa.

Saaristolautakunnassa on viisi jäsentä. Jäsenistä ja vastaavasti varajäsenistä vähintään kolme tulee olla saaristossa vakinaisesti asuvia. Saaristolautakuntaan sovelletaan muutoin mitä kunnallisesta lautakunnasta on säädetty.

Saaristoasioita hoitavan jaoston tai toimikunnan jäsenten tulee olla saaristossa vakinaisesti asuvia.

12 §

Ympäristöhoitoavustus.

Avustuksen myöntää hakemuksesta lääninhallitus. Ympäristöministeriö vahvistaa lääneittäiset avustuskiintiöt sen jälkeen, kun lääninhallitukset ovat toimittaneet ministeriölle yhteenvedot hakemuksista.

11 §

Saaristoasioiden hoito kunnassa

Kunnan on järjestettävä saaristoasioiden hallinto niin, että tässä laissa kunnalle määrätyt tehtävät tulevat asianmukaisesti hoidetuiksi.

12 §

Ympäristöhoitoavustus.

Avustuksen myöntää hakemuksesta lääninhallitus. Ympäristöministeriö vahvistaa saaristoasiain neuvottelukuntaa kuultuaan käyttöperusteet sekä lääneittäiset avustuskiintiöt sen jälkeen, kun lääninhallitukset ovat toimittaneet ministeriölle yhteenvedot hakemuksista.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1994.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.
