

**Hallintovaliokunnan mietintö n:o 20 hallituksen esityksestä
laeiksi alueiden kehittämistä ja saariston kehityksen edistämistä
annetun lain muuttamisesta**

Eduskunta on 7 päivänä syyskuuta 1993 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 99.

Valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväksi myös eduskunnan 7 päivänä kesäkuuta 1991 valiokuntaan lähettämät ed. Alarannan ym. toivomusaloitteen n:o 170/1991 vp Oulaisten aluepoliittisen vyöhykesijainnin tarkistamisesta, ed. Alarannan toivomusaloitteen n:o 171/1991 vp Pyhäjoen aluepoliittisen vyöhykesijainnin tarkistamisesta, ed. Alarannan ym. toivomusaloitteen n:o 172/1991 vp Reisjärven aluepoliittisen perusvyöhykkeen tarkistamisesta, ed. S.-L. Anttilan toivomusaloitteen n:o 175/1991 vp Urjalan määräämisestä erityisaluekunnaksi, ed. von Bellin ym. toivomusaloitteen n:o 179/1991 vp lääninhallitusten toimintojen sijoittamisesta maakuntakeskuksiin, ed. Heikkisen ym. toivomusaloitteen n:o 182/1991 vp aluepoliittista päätöksentekoa koskevan kokeilun käynnistämisestä Kainuussa, ed. Huuhtasen toivomusaloitteen n:o 191/1991 vp Koillis-Savon kuntien määräämisestä erityisaluekunniksi, ed. Juhantalon ym. toivomusaloitteen n:o 196/1991 vp hallinnon keventämisestä keskusvirastoja lakkauttamalla ja maakuntahallintoa kehittämällä, ed. Komin ym. toivomusaloitteen n:o 204/1991 vp Joroisten ja Jäppilän liittämisestä Keski-Savon talousalueen erityisalueetuen piiriin, ed. Laakkosen ym. toivomusaloitteen n:o 205/1991 vp maaseutupoliitiikan luomisesta haja-asutusalueiden kehittämiseksi, ed. Lahti-Nuutilan ym. toivomusaloitteen n:o 207/1991 vp aluepoliittisen vyöhykejaon muuttamisesta kuudessa Pirkanmaan pohjoisessa kunnassa, ed. Laitisen ym. toivomusaloitteen n:o 213/1991 vp Keuruun ja Multian aluepoliittisen vyöhykejaon muuttamisesta, ed. Liikkasen toivomusaloitteen n:o 217/1991 vp Rautjärven aluepoliittisen aseman parantamisesta, ed. Lindroosin ym. toivomusaloitteen n:o 219/1991 vp eräiden kuntien aluepoliittisen vyöhykejaon muuttamisesta, ed. Puiston ym. toivomusaloitteen n:o 238/1991 vp Turun määräämisestä alue-

poliittiseksi erityisalueeksi, ed. Pulliaisen toivomusaloitteen n:o 239/1991 vp Itä-Suomen karjalaishäikien määrittelemisestä erityisalueiksi, ed. Rajamäen toivomusaloitteen n:o 241/1991 vp Varkauden säilymisestä erityisalueena vuonna 1992, ed. Siuruaisen ym. toivomusaloitteen n:o 248/1991 vp maakuntahallinnon toteuttamisesta, ed. Westerlundin ym. toivomusaloitteen n:o 260/1991 vp Loviisan määräämisestä erityisalueeksi, ed. Vuorensolan ym. toivomusaloitteen n:o 264/1991 vp aluepoliittisen lainsäädännön uudistamisesta, ed. Vähäkankaan ym. toivomusaloitteen n:o 266/1991 vp aluepoliittisen rahoituksen lisäämisestä yritystoiminnan ja työllisyyden elvyttämiseksi, ed. Vähäkankaan ym. toivomusaloitteen n:o 267/1991 vp valtion liikelaitosten liittämisestä aluepoliittisten toimenpiteiden piiriin ja ed. Vähänäkin toivomusaloitteen n:o 268/1991 vp Miehikkälän ja Virolahden nimeämisestä maaseudun erityisalueiksi sekä eduskunnan 13 päivänä maaliskuuta 1992 valiokuntaan lähettämät ed. Hurskaisen ym. toivomusaloitteen n:o 45/1992 vp Rautjärven kunnan aluepoliittisen aseman parantamisesta, ed. Korhosen ym. toivomusaloitteen n:o 47/1992 vp liikenteen sisällyttämisestä aluepoliittiseen piiriin, ed. Rajamäen ym. toivomusaloitteen n:o 53/1992 vp kehitysaluevyöhykkeiden yhteensovittamisesta seutukunta-kohtaisen kehittämistyön kanssa, ed. Ukkolan toivomusaloitteen n:o 55/1992 vp alueellisen kehittämisrahajärjestelmän toteuttamisesta, ed. Ukkolan toivomusaloitteen n:o 56/1992 vp aluepoliittisen rahoituksen lisäämisestä yritystoiminnan ja työllisyyden elvyttämiseksi, ed. Vihriälän ym. toivomusaloitteen n:o 58/1992 vp maakuntahallintokokeilun aloittamisesta Etelä-Pohjanmaalla ja ed. Väistön toivomusaloitteen n:o 61/1992 vp maakuntahallintokokeilun aloittamisesta Pohjois-Karjalassa.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina kansliapäällikkö Juhani Perttunen, ylijohtaja Pekka Kilpi, neuvotteleva virkamies Paavo Pirttimäki, aluekehitysneuvos Risto Tienari, hallitusneuvos

Pertti Laitinen, neuvotteleva virkamies Toivo Pihlajaniemi ja ylitarkastaja Pekka Järviö sisäasiainministeriöstä, ylitarkastaja Liisa Mieskylä kauppa- ja teollisuusministeriöstä, kansliapäällikkö Pertti Sorsa ja osastopäällikkö Anssi Paasivirta työministeriöstä, suunnittelija Sirpa Karjalainen maa- ja metsätalousministeriöstä, hallitusneuvos Riitta Rainio ympäristöministeriöstä, budjettisihteeri Rauno Lämsä valtiovarainministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Anne Manninen sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvotteleva virkamies Jouko Kännölä opetusministeriöstä, maaherra Pirkko Työläjärvi Turun ja Porin lääninhallituksesta, maaherra Kalevi Kivistö Keski-Suomen lääninhallituksesta, maaherra Hannu Tenhiälä, apulaispoliisitarastaja Kai Markkula, erikoissuunnittelija Pekka Myllynen ja toimistosihteeri Helvi Alhosaari Pohjois-Karjalan lääninhallituksesta, maaherra Eino Siurua Oulun lääninhallituksesta, maaherra Asko Oinas Lapin lääninhallituksesta, osastopäällikkö Esko Hänninen Uudenmaan lääninhallituksesta, suunnittelusihteeristön päällikkö Pauli Kleemola vesi- ja ympäristöhallituksesta, aluejohtaja Timo Tanninen ja metsänhoitaja Tage Lampén metsähallituksesta, johtaja Veikko Mäkelä Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta, pääjohtaja Pekka Vennamo Posti- ja telelaitoksesta, varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen ja rakennepoliittikan päällikkö Juha Talvitie Suomen Kuntaliitosta, maakuntajohtaja Aimo Lempinen Uudenmaan liitosta, maakuntajohtaja Matti Puhakka Pohjois-Karjalan liitosta, maakuntajohtaja Hannes Kemppainen Kainuun liitosta, maakuntajohtaja Hannu Vesa Mikkelin läänin maakuntayhtymästä, maakuntajohtaja Perttu Koillinen Varsinais-Suomen liitosta, maakuntajohtaja Pekka Turunen Satakuntaliitosta, maakuntajohtaja Jussi Niemi Pirkanmaan liitosta, maakuntajohtaja Timo Puttonen Etelä-Karjalan liitosta, maakuntajohtaja Mauri Nygård Keski-Pohjanmaan maakuntaliitosta, liittohallituksen puheenjohtaja Hannu Tapiola Kymenlaakson liitosta, pääsihteeri Seppo Maula Lapin lääninneuvottelukunnasta, pääsihteeri Olav Jern Vaasan lääninneuvottelukunnasta, pääsihteeri Jorma Leppänen saaristoasiain neuvottelukunnasta, piiripäällikkö Heikki Luukkainen Mikkelin maaseutuelinkeinopiiristä, piiripäällikkö Esko Koskenkorva Keski-Pohjanmaan maaseutuelinkeinopiiristä, piiripäällikkö Seppo Heinonen Kymen maaseutuelinkeinopiiristä, tiejohtaja Pekka Taskinen Tielaitoksen Kuopion tiepiiristä, tiejohtaja

Eero Karjaluo Tielaitoksen Hämeen tiepiiristä, piiripäällikkö Erkki Mikkonen Kainuun työvoimapiiristä, piiripäällikkö Ossi Hjelt Kokkolan vesi- ja ympäristöpiiristä, piiripäällikkö Matti Penttinen kauppa- ja teollisuusministeriön yrityspalvelun Kainuun piiritoimistosta, asiamies Pentti Bruun Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, johtaja Rauno Vanhanen Suomen Yrittäjien Keskusliitosta, ekonomisti Ismo Luimula Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, neuvottelupäällikkö Seppo Väänänen Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta, lakimies Markku Kojo Akavasta, kaupunginjohtaja Tapio Välinoro Haminan kaupungista, kaupunginjohtaja Jyrki Myllyvirta Mikkelin kaupungista, kaupunginjohtaja Matti Kuosmanen Outokummun kaupungista, kunnanvaltuuston puheenjohtaja Klaus A. Sahlgren Korppoon kunnasta, kunnanjohtaja Jouko Virtanen Kauhajoen kunnasta, kunnanjohtaja Aimo Ahti Kontiolahden kunnasta, kunnanjohtaja Ulla-Maj Kukkonen Oravaisten kunnasta, kunnanjohtaja Ilkka Simanainen Rääkkylän kunnasta, hallituksen jäsen Hannes Manninen Kemi-Tornio alueen keskittämiskeskuksesta, johtaja Hannu Katajamäki Länsi-Suomen taloudellisesta tutkimuslaitoksesta, osastopäällikkö Antti Neimala Keskuskauppakamarista, johtaja Tapani Kasso Helsingin kauppakamarista, rahoitusjohtaja Hannu Lipponen Kera Oy:stä, yhteistyöjohtaja Juha Sipilä Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta, henkilöstöpäällikkö Helena Petrisalo Matkailun edistämiskeskuksesta, professori Kauko Mikkonen Vaasan yliopistosta, professori Perttu Vartiainen Helsingin yliopistosta, professori Paavo Hoikka Tampereen yliopistosta, rehtori Ossi Lindqvist Kuopion yliopistosta, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori, kansleri Kauko Sipponen ja hallintotieteiden tohtori Erkki Mennola.

Valiokunnalle on lisäksi toimitettu valiokunnan pyynnöstä ja eri tahojen omasta aloitteesta kirjallisia asiantuntijalausuntoja.

Valiokunta on suorittanut asiaan liittyen opinto- ja tutustumismatkan Ouluun 7.—8.9.1993 Oulun lääninhallituksen kutsusta sekä Poriin ja Tampereelle 13.10.1993 Satakuntaliiton ja Pirkanmaan liiton kutsusta.

Hallituksen esitys ja eduskunta-aloitteet

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki alueiden kehittämisestä. Lailla korvat-

taisiin aluepolitiikasta annettu laki, jonka voimassaolo päättyy vuoden 1993 lopussa. Laissa säädettäisiin siirtymisestä ohjelmaperusteiseen aluepolitiikkaan. Valtakunnallisesti määriteltäisiin perusteet, joiden sisältämän toimenpidevalikoiman avulla alueilla laadittaisiin aluekehittämishojelmia aluekehitysviranomaisen johdolla. Alueiden kehittämiseen valtion talousarviossa käytettävissä olevat rahat nimettäisiin aluekehitysrahoiksi, joiden käyttöä yhteensovitettaisiin sekä keskushallinto- että aluetasolla. Alueilla määrärahojen käytöstä sovittaisiin ohjelasopimuksella. 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 toimialueellaan. Muilla alueilla lääninhallitus vastaisi 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.

Toivomusaloitteessa n:o 170/1991 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin Oulaisten kaupungin aluepoliittisen vyöhykesijainnin tarkistamiseksi.

Toivomusaloitteessa n:o 171/1991 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin Pyhäjoen kunnan aluepoliittisen vyöhykesijainnin tarkistamiseksi.

Toivomusaloitteessa n:o 172/1991 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin Reijärven kunnan aluepoliittisen perusvyöhykkeen tarkistamiseksi.

Toivomusaloitteessa n:o 175/1991 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi pikaisiin toimenpiteisiin Urjalan kunnan määräämiseksi erityisaluekunnaksi.

Toivomusaloitteessa n:o 179/1991 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin useamman maakunnan käsittävissä lääneissä lääninhallitusten toimintojen sijoittamiseksi maakuntakeskuksiin maakuntien ja lääninhallitusten yhteistyön parantamiseksi ja maakunnallisten näkemysten saamiseksi nykyistä paremmin lääninhallinnon valmistelun ja päätöksenteon pohjaksi.

Toivomusaloitteessa n:o 182/1991 vp ehdotetaan, että hallitus valmistelisi sellaisen kokeilun käynnistämisen vuonna 1992 Kainuussa, missä aluepoliittisten tukien myöntämisoikeus annettaisiin sovitulta osin alueen kunnille, kuntaryhmillä ja Kainuun Liitolle.

Toivomusaloitteessa n:o 191/1991 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin Rautavaaran, Nilsin, Juankosken, Kaavin ja Tuusniemen kuntien määräämiseksi erityisaluekunniksi vuodesta 1992 eteenpäin.

Toivomusaloitteessa n:o 196/1991 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin liian suuren ja kalliin keskushallinnon keventämiseksi ja maakuntahallinnon toteuttamiseksi 1990-luvun kuluessa.

Toivomusaloitteessa n:o 204/1991 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin koko Keski-Savon talousalueen määräämiseksi erityisalueeksi sisällyttäen siihen Joroisten ja Jäppilän kunnan ja että erityisaluekautta jatkettaisiin koko Keski-Savon talousalueen osalta vuosille 1992—1994.

Toivomusaloitteessa n:o 205/1991 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin, jotta maahamme luotaisiin kokonaisvaltainen maaseutupolitiikka syrjäseutujen elvyttämiseksi.

Toivomusaloitteessa n:o 207/1991 vp ehdotetaan, että hallitus määräisi Mäntän ja Virtain kaupungit sekä Kuoreveden, Kurun, Ruoveden ja Vilppulan kunnat aluepolitiikasta annetun lain (1168/88) 9 §:n nojalla toisen perusvyöhykkeen A-tukialueeseen.

Toivomusaloitteessa n:o 213/1991 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin Keuruun kaupungin ja Multian kunnan määräämiseksi aluepoliittisessa vyöhykejaossa erityisalueiksi vuosille 1992 ja 1993.

Toivomusaloitteessa n:o 217/1991 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin Rautjärven kunnan aluepoliittisen aseman parantamiseksi.

Toivomusaloitteessa n:o 219/1991 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin Kurun, Kuoreveden, Ruoveden ja Vilppulan kuntien sekä Mäntän ja Virtain kaupunkien määräämiseksi aluepolitiikasta annetun lain mukaiseen II perusvyöhykkeen A-tukialueeseen.

Toivomusaloitteessa n:o 238/1991 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin Turun kaupungin määräämiseksi erityisalueeksi 1.1.1992—31.12.1992 väliseksi ajaksi.

Toivomusaloitteessa n:o 239/1991 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimiin maan viiden

jäljellä olevan karjalaiskylän (Kuivajärvi, Hietajärvi, Hattuvaara, Mutalahti ja Hoilola) määrittelemiseksi aluepoliittisessa lainsäädännössä erityisalueiksi.

Toivomusaloitteessa n:o 241/1991 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin, joilla Varkauden kaupunki siirretään aluepoliittisessa vyöhykejaossa III perusvyöhykkeen A-tukialueelle ja että Varkauden kaupunki säilyisi edelleen erityisalueena vuonna 1992.

Toivomusaloitteessa n:o 248/1991 vp ehdotetaan, että hallitus viipymättä ryhtyisi toimiin Suomen maakuntahallinnon kehittämiseksi ja keskusvirastojen toiminnan purkamiseksi maakuntiin.

Toivomusaloitteessa n:o 260/1991 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin helpottaakseen Loviisan kaupungin taloudellista tilannetta mm. myöntämällä kaupungille erityisalueen asema.

Toivomusaloitteessa n:o 264/1991 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin aluepoliittisen lainsäädännön uudistamiseksi siten, että aluetukien soveltamisalueeksi otettaisiin kunnan ja kunnanosan rinnalle työssäkäyntialueet.

Toivomusaloitteessa n:o 266/1991 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin aluepoliittisen rahoituksen lisäämiseksi vuonna 1992 yritystoiminnan ja työllisyyden elvyttävänä toimenpiteenä.

Toivomusaloitteessa n:o 267/1991 vp ehdotetaan, että valtion liikelaitokset sisällytetään aluepolitiikan piiriin yhteiskunnallisen määrittelyn vähimmäispalvelutavoitteen saavuttamiseksi.

Toivomusaloitteessa n:o 268/1991 vp ehdotetaan, että hallitus nimeäisi Miehikkälän ja Virolahden kunnat määrääjäksi maaseudun aluepoliittisesti tuettavaksi erityisalueeksi.

Toivomusaloitteessa n:o 45/1992 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin Rautjärven kunnan aluepoliittisen aseman parantamiseksi lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä, jolloin kunnan pohjoisrajalla oleva vyöhykeporastus poistetaan, sekä aluepoliittisen tuen myöntämiseksi kaikkiin työllisyyttä ja vientitoimintaa edistäviin hankkeisiin negatiivisen väestökehityksen kunnissa.

Toivomusaloitteessa n:o 47/1992 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin liikenteen sisällyttämiseksi aluepolitiikan piiriin.

Toivomusaloitteessa n:o 53/1992 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin, jotta kehitysaluevyöhykkeet tulevat niin rakennetuik-

si, että seutukunnittaisen kehittämisen periaate toteutuu mm. Varkauden seudulla, saattamalla myös Leppävirta ja Varkaus samaan kehitysaluevyöhykkeeseen.

Toivomusaloitteessa n:o 55/1992 vp ehdotetaan, että hallitus aluepolitiikkaa uudistaessaan ottaisi politiikan painopisteeksi alueellisen kehittämisrahan ja ohjaisi siihen riittävästi varoja.

Toivomusaloitteessa n:o 56/1992 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin aluepoliittisen rahoituksen lisäämiseksi vuonna 1993 yritystoimintaa ja työllisyyttä elvyttävänä toimenpiteenä.

Toivomusaloitteessa n:o 58/1992 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin maakuntahallintokokeilun aloittamiseksi Etelä-Pohjanmaalla.

Toivomusaloitteessa n:o 61/1992 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin maakuntahallintokokeilun käynnistämiseksi Pohjois-Karjalassa.

Valiokunnan kannanotot

1. Yleiset kannanotot

1.1. Aluepoliittisen lainsäädännön uudistamisen tarve

Valiokunta toteaa, että aluepoliittisen lainsäädännön periaatteet ovat pysyneet vuodesta 1975 lähtien pääpiirteissään ennallaan. Edellinen kokonaisuudistus on tullut voimaan vuoden 1989 alusta. Maan eri osien tasapainoinen kehittäminen on pitkään ollut suomalaisen yhteiskuntapolitiikan johdonmukainen tavoite. Tämä tavoite on kytkeytynyt sekä talouspoliittisiin pyrkimyksiin että väestön tasa-arvon vaatimuksiin. Alueiden kehittäminen on ollut ja on vastaisuudessaakin muun ohella eri hallinnonalojen yhteistyötä. Keinoina tässä työssä ovat julkisten palvelujen ja investointien suuntaaminen sekä yritystoiminnan tuki. Viimeksi mainitun osalta on syytä todeta, että yritysten tukeminen on vastaisuudessaakin vain aluepolitiikan yksi osa-alue. Esimerkiksi perusrakennelainvestointeihin käytetään aluepoliittisiin yritystukiin verrattuna monikymmenkertaisesti varoja.

Sisäasiainministeriö vastaa aluepolitiikan yleisestä kehittämisestä ja toimenpiteiden yhteensovittamisesta. Kauppa- ja teollisuusministeriö ja Kera Oy sekä eräiltä osin myös maa- ja metsätalousministeriö vastaavat yritysten rahoi-

tustuesta. Vastaava työnjako on aluetasolla lääninhallitusten ja asianomaisten piirihallintoviranomaisten välillä.

Aluepolitiikka on ollut kohtuullisen vaikuttavaa, vaikka tämän päivän näkökulmasta siihen liittyvä hallinto on ollut keskeisiltä osiltaan tehokasta alueiden kehittämistä rajoittava tekijä. Myönteinen kehitys onkin perustunut paljolti yhtäältä siihen, että yritystukien avulla on voitu luoda kehitysalueille koko 1980-luvun ajan noin 10 000, parhaimmillaan jopa 16 000 työpaikkaa vuosittain. Toisaalta julkisen sektorin kattavan palveluverkon rakentaminen, jolla on varmistettu kansalaisten samanarvoinen asema asuinpaikasta riippumatta, on ollut kesken.

Tarkasteltaessa aluepoliittista järjestelmää lähemmin on todettava, että aluepolitiikka on ollut 1970-luvulla valtion keskushallinnosta johdettua ja aluepoliittinen suunnittelujärjestelmä osa keskushallintoa palvelevaa, sittemmin tehotomaksi osoittautunutta suunnittelua.

Vaikka aluepolitiikassa on jo 1980-luvulla asteittain vahvistettu alueellista omatoimisuutta, alueiden kehittämisvastuu on tähän asti kuulunut valtion keskus- ja aluehallintoviranomaisille. Monet yksityiskohtaisetkin alueiden kehitykseen vaikuttavat päätökset on tehty keskushallinnossa. Myös aluehallinnon pirstaleisuus ja yhteistoinnin puute sekä riittämätön sitoutuneisuus kehittämistyöhön rajoittavat edelleen alueellista omatoimisuutta. Alueellisen kehittämisen määrärahojen käytöstä päätetään vielä nykyisin pääosin keskushallinnossa. Eräiden määrärahojen osalta päätöksenteko on delegoitu asianomaisen hallinnonalan piiriviranomaisille, mutta keskushallinto antaa määrärahan käytöstä usein yksityiskohtaisia ohjeita.

Alueellista suunnittelua on perustellusti arvosteltu siitä, että se yhä palvelee liiaksi vain keskushallintoa. Samalla suunnittelun vaikuttavuuden on todettu jääneen heikoksi. Maakuntien asukkailla ja kunnilla on ollut vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa erityisesti lääninhallitusten kehittämissuunnitteluun. Lääninneuvottelukuntajärjestelmä on muutoinkin osana lääninhallintoa koettu keskushallintolähtöiseksi.

Alueellinen kehittämissuunnittelu ei nyky-muodossaan edistä maakuntien omatoimisuutta. Nykyisillä suunnitelmilla ei myöskään koeta olevan riittävää käytännön merkitystä maakunnallisten hankkeiden toteutumiseen.

Yhteensovittavaa suunnittelua harjoitetaan sekä lääninhallituksissa että seutukaavaliitoissa. Lääninhallitusten yhteensovittavan suunnittelun

rungon muodostaa läänin alueellinen kehittämissuunnittelu. Seutukaavaliittojen ja 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. Pelkästään mainittujen suunnittelujärjestelmien yhteen koaminen tehostaisi voimavarojen käyttöä ja lisäisi laaja-alaisempaa suunnitteluna käytännön toimenpiteiden vaikuttavuutta.

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

Euroopan integraatiokehityksen myötä keskusseutujen kehityksen arvioidaan nopeutuvan. Samalla alueiden välinen kilpailu kovenee. Aluepolitiikan toimenpiteillä on pystyttävä vastamaan myös uusiin kansainvälisiin muutospaineluihin.

Valiokunta toteaa, että aluepoliittisen yleislainsäädännön kokonaisuudistus on välttämätön sekä kansallisista syistä että kansainvälisen kehityksen vuoksi. Maamme tulevaisuuden kannalta on tärkeää, että uudistuksessa aluepolitiikan tavoitteeksi asetetaan alueellisen omatoimisuuden edistäminen ja sen ohella maan tasapainoinen alueellinen kehitys. Viimeksi mainittu tavoite edellyttää, että aluepolitiikan keinovalikoimaan sisältyy edelleen toimenpiteitä, joilla tasoitetaan alueiden välisiä kehittyneisyseroja.

Valiokunta katsoo, että alueellisen omatoimisuuden kehittäminen edellyttää, tulevaisuuden haasteisiin vastaamiseksi, aluekehitysvastuun siirtämistä alueen omille kansanvaltaisesti ohjatuille toimielimille. Ehdotetulla lainsäädännöllä uudistetaanakin alueellisen omatoimisuuden hallinnolliset edellytykset perusteellisesti.

Käsittelyssä oleva uusi aluepoliittinen lainsäädäntö merkitsee sekä periaatteellisesti että käytännön aluepolitiikan kannalta suurta muutosta nykytilaan verrattuna. Merkittävimpiä uudistuksia ovat siirtyminen ohjelmaperusteiseen aluepolitiikkaan, päätöksenteon siirtäminen alue- ja kunnallishallinnolle, uuden partnership-

periaatteen käyttöön ottaminen viranomaisten yhteistyössä ja aluepolitiikan rahoittamisessa, aluepoliittisen aluejakojärjestelmän yksinkertaistaminen ja aluepolitiikan uudistamisen toteuttaminen ottaen huomioon Euroopan integraatiokehitykseen liittyvät muutokset.

Tässä yhteydessä viitataan hallituksen esityksen perusteluihin ja todetaan, että mietinnössä puututaan ainoastaan valiokuntakäsittelyssä esiin nousseisiin uudistuksen keskeisimpiin kysymyksiin, tosin osaksi laajajakostikin. Seuraavassa kohdassa 1.2. käsitellään ehdotetun lainsäädäntökokonaisuuden toimivuuden kannalta tärkeintä uudistusta. Kohdassa lausuttu on kiinteässä yhteydessä kohtaan 1.3., joka koskee ohjelmaperusteista aluepolitiikkaa, partnership-periaatteen soveltamista ja aluekehitysrahoja. Kohdassa 1.4. käsitellään lääninhallitusten suunnitteluhenkilöstön asemaa, saaristolain kysymyksiä ja eräitä muita asioita.

1.2. Aluekehitysvastuu perustuu uudistuksessa kunnalliseen itsehallintoon

Ehdotetulla lailla alueiden kehittämisestä maakunnallisille liitoille, joille nykyisin kuuluvat muun muassa seutukaavoitus ja maakunnallinen edunvalvonta, annetaan lähtökohtaisesti lääninhallitusten sijasta maakunnan yleinen kehittäminen ja yleinen aluepoliittinen suunnittelu. Maakunnan liitot vastaisivat muun ohessa uuden lain mukaisten kehittämisohjelmien valmistelusta ja niiden hyväksymisestä, osallistuisivat niiden toteutukseen ja huolehtisivat toteutuksen seurannasta, päättäisivät sisäasiainministeriön pääluokasta aluetasolle osoitettavien aluekehittämisrahojen eli maakunnan kehittämisrahan käytöstä, huolehtisivat alueellisten viranomaisten kehittämistoimenpiteiden yhteensovittamisesta, edistäisivät kuntien yhteistyötä ja seutuistumista sekä hoitaisivat tehtäviinsä liittyviä kansainvälisiä asioita ja yhteyksiä.

Ehdotetun hallinnollisen uudistuksen ydin on hyvin periaatteellinen. Päävastuu alueiden kehittämisestä aluetasolla ehdotetaan siirrettäväksi valtiolta kunnille ja samalla virkamiesten päätösvalta luottamushenkilöiden päätösvaltaan. Tällaisena uudistus liittyy maamme julkisen hallinnon uudistamisen laajalti hyväksytyihin peruslinjoihin, ennen kaikkea tehtävien ja päätösvalan hajautukseen, jonka avulla valtaa on siirretty ja edelleen siirretään erityisesti kunnille.

Hallitusmuodon mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon. Kun-

nallislaissa säädetään keskeisesti sanotun itsehallinnon järjestämisestä. Siirtäessään aluekehitystehtävissä valtaa valtion virkamiehiltä kunnanvaltuustojen valitsemille luottamushenkilöille käsiteltävänä oleva lakiehdotus lisää hallinnon kansanvaltaisuutta tehtävissä, joihin kansanvaltaisen ohjauksen tuleekin tehokkaasti ulottua.

Edellä lausuttuun liittyen on todettava, että maakunnan liittoon sovelletaan kunnallislain (953/76) kuntien yhteistoimintaa koskevia säännöksiä sellaisina kuin ne sisältyvät vuoden 1993 alusta voimaan tulleeseen kunnallislain osittais-uudistukseen (979/92). Ehdotettuun lakiin ei sisälly erityissäännöksiä aluekehitysviranomaisena toimivan kuntayhtymän hallinnon järjestämisestä. Maakunnan liiton jäsenkunnat saavat kuntayhtymän perussopimuksessa järjestää liiton hallinnon, mukaan lukien poliittista edustavuutta koskevat säännöt, haluamallaan tavalla.

Hallitusmuodon mukaan läänin hallintoa johtaa maaherra. Lääninneuvottelukunnat eivät merkitse kansanvaltaa, koska ne ovat luonteeltaan neuvoa-antavia. Päätösvalan antaminen lääninneuvottelukunnille olisi edellyttänyt poikkeamista hallitusmuodosta. Lääninneuvottelukuntajärjestelmä on ollut askel kansanvaltaisen järjestelmän suuntaan ja tämän neuvoa-antavan elimen olemassaolo on toki ollut tarpeen välivaiheena siirryttäessä hallituksen esityksessä ehdotettuun järjestelmään.

Myös ehdotetun lainsäädännön mukainen ohjelmaperusteinen aluepolitiikka, joka on tässä muodossa Suomessa uutta, edellyttää onnistuakseen, että aluekehitystehtävien hoidon kansanvaltaisuus rakennetaan kuntien varaan. Aluekehittämishjelmat laaditaan maakunnan liiton johdolla ja lakiehdotus liittyy liiton lausuntoihin velvollisuuden ottaa ne huomioon ja perustella niistä poikkeaminen. Siirrettävät tehtävät ovat aluepolitiikan uudistamistarpeiden johdosta olennaisesti merkittävämmät verrattuna lääninhallitusten nykyisiin tehtäviin. Myös tosiasiallisesti maakunnan liittojen vaikutus valtion aluehallintoon tulee muodostumaan merkittävästi suuremmaksi kuin nykyisessä järjestelmässä on ollut lähtien muun ohella siitä, että maakunnan liitot edustavat alueensa kuntien ja sitä kautta asukkaiden tahtoa. Uudistuksessa syntyy aluetasolla kunnallishallintoon perustuva valtionhallinnon sektorirajat ylittävä alueen kehittämistyöhön liittyvä laaja-alainen poikkihallinnollinen koordinaatio. Valtion piirihallintoviranomaisten vakiintuneena yhteistyötahona on jo pitkään ollut kunnallishallinto. Lääninhallinto

on ikään kuin luonnollisen käytännön kehittämisprosessin ulkopuolisena tahona, keskushallinnon edustajana, hoitanut yhteensovittavaa tehtäväänsä. Ainoa tekijä, joka jollakin tavalla luontevasti on tuonut lääninhallitukset mukaan kehittämistyöhön, on ollut lääninraha, jonka osuus alueiden kehittämiseen julkisella sektorilla kokonaisuudessaan käytetyistä rahavaroista on ollut mitätön.

Valiokunta korostaa, että aluekehitystehtävien hoitamiseksi tulee olla koko maan kattava järjestelmä. Kansalaisten yhdenvertaisuuden periaatteen ja koko maan tasapainoisen kehittämisen huomioon ottaen ei ole mahdollista, että jokin osa maasta jäisi aluekehitystä hoitavan järjestelmän ulkopuolelle.

Valiokunta katsoo, että seutukaavoituksen aluejako on sopiva aluekehitystehtävien hoitamiseen. Voimassa oleva seutukaavajako on lähes yhteneväinen sen maakuntajaon kanssa, jonka valtioneuvosto on 8.7.1992 hyväksynyt valtion aluejaotuksen kehittämisen pohjaksi. Tämä jako on muodostettu työssäkäynnin, asioinnin, taloudellisen yhteistyön ja muiden todellisen elämän tekijöiden perusteella.

Nykyinen seutukaavajako on myös sopivan tiheä tuodakseen esiin maan eri osien erilaiset kehitysongelmat ja -tarpeet. Toisaalta seutukaava-alueita tiheämpi aluejako johtaisi käytännön hankaluuksiin lakiehdotuksen mukaisten aluekehittämisohjelmien laadinnassa sekä muussa aluetason viranomaisten välttämättömässä ja lisääntyvässä yhteistyössä, kun lisäksi otetaan huomioon valtion aluehallintoviranomaisten aluejaot. Aluekehityksen kannalta merkittävät valtion piiriviranomaiset toimivat yleensä 11–16 alueella. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei näitä alueita ryhdytä suurentamaan. Valiokunta toteaa samalla, että nyt käsitellyssä olevalla lainsäädännöllä ei ole mitään vaikutusta läänien lukumäärään tai läänijakoon muutoinkaan.

Seutukunnille ei lakiehdotuksessa anneta hallinnollisia tehtäviä. Mahdolliset seutukuntatason hallinnolliset järjestelyt riippuvat kokonaan kunnista, joilla luonnollisesti on halutessaan mahdollisuus harjoittaa kaikenlaatuista, myös taloudellista yhteistyötä seutukunnittain kuntalaislain kuntayhtymäsäännösten puitteissa.

Valiokunta korostaa, että uudistuksen toimeenpanossa luodaan sellainen suunnitelmien ja ohjelmien valmistelutapa, jossa jokaisen kunnan omat tarpeet verkottumiseen esimerkiksi seutukunnittain, työssäkäyntialueittain tai keskusseudittain voidaan ottaa huomioon. Kuntien

oman ja kunnallisten yhteistyöelinten henkilöstön asiantuntemus on mahdollista näin koota oman kunnan, seutukunnan ja koko maakunnan hyväksi.

Valiokunta toteaa, että lakiehdotus koskee vain siinä määriteltyjä aluekehitykseen liittyviä tehtäviä. Maakunnan liitoista ei siis ehdoteta muodostettaviksi yleishallintoviranomaisia, vaan liitoilla olisi laissa määritellyt tehtävät. Nämä tehtävät olisivat keskeisesti voimavarojen yhteenkokoajan, vetäjän, koordinaattorin, alueen tahdon muodostajan, edunvalvojan ja kehittäjän tehtäviä. Aluekehitykseen liittyviä tehtäviä olisi myös monilla muilla aluehallinnon viranomaisilla. Ehdotetun lain yhtenä keskeisenä tavoitteena onkin saada aluehallinnon viranomaiset nykyistä tiiviimpään yhteistyöhön, jotta niiden yhteisin tai samansuuntaisin toimenpitein voitaisiin entistä tehokkaammin edistää alueiden kehitystä. Keskeisenä välineenä tässä työssä on lakiehdotuksen mukainen ohjelmamenettely.

Samalla on syytä huomauttaa, että lääninhallituksille ei luonnollisesti jäisi uudistuksen tultua voimaan enää tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Lääninhallituslain (1233/87) 3 §:n mukaan lääninhallituksen on huolehdittava läänin tilasta ja tarpeista sekä kaikin puolin edistettävä läänin kehitystä ja sen väestön parasta. Sanottu ei sääntele lääninhallituksen toimivaltaa. Velvoite on siten luonnollisesti voimassa ainoastaan lääninhallituksille kuuluvien tehtävien puitteissa.

Asiantuntijoiden kuulemisen yhteydessä on esiintynyt myös sellaisia näkemyksiä, että uudistuksessa perustettaisiin uusi hallintoporras. On selvää, että käsiteltävänä oleva lakiehdotus ei sisällä mitään uutta organisaatiota eikä tuo hallintoon myöskään toiminnallisesti uutta porrasta. Lain mukaiset aluekehitystehtävät on tarkoitus antaa kuntien yhteistoimintaan perustuville kuntayhtyminä toimiville, muita tarkoituksia varten oleville maakunnan liitoille. Uudistuksessa tarkoitettut aluekehitystehtävät siirtyisivät vain valtion aluehallintoviranomaiselta kunnalliseen itsehallintoon perustuvalla olemassa olevalla aluehallinnon viranomaiselle. Ellei jollakin alueella olisi maakunnan liittoa, tehtävät jäisivät edelleen lääninhallitukselle.

Kaikkiaan lakiehdotus sisältää aluekehitystehtävien hoitamista varten kolmiportaisen hallinnon. Kunnat, jotka ovat keskeisiä toimijoita niin elinkeinopolitiikassa kuin palvelujen järjestämisessä sekä infrastruktuurin ylläpidossa ja kehittämisessä, saavat lakiehdotuksen perusteella huomattavasti lisää toimintamahdollisuuksia

ja vaikutusvaltaa aluekehitystehtävien hoidossa. Aluetasolla maakunnan liitot ja valtion piirihallintoviranomaiset huolehtivat lakiehdotuksesta ilmenevällä tavalla tehtävistä siten, että valtion aluehallinnon viranomaiset sidotaan aikaisempaa tiiviimmin aluekehityksen edistämiseen. Ohjaavan ja yhteensovittavan tason muodostavat ministeriöt sisäasiainministeriön johdolla.

Aluekehitystehtävien siirtäminen lääninhallituksilta maakunnan liitoille ei miltään osin kasvata hallintoa eikä lisää hallinnollisia tehtäviä. Hallinnon keventymistä ja yksinkertaistumista sen sijaan tapahtuu ainakin seuraavissa suhteissa:

— Lääninneuvottelukunnat lakkautetaan ilman, että mitään uutta perustetaan tilalle. Aluekehitykseen vaikuttavien keskeisten päätösten ja suunnitelmien yhteensovittaminen aluehallinnossa siirtyy maakunnan liitoille.

— Pitkään arvosteltu lääninhallitusten ja seutukaavaliittojen päällekkäinen suunnittelu poistuu.

— Merkittävä etunsa on myös sillä, että aluekehitykseen liittyvä toiminnallis-taloudellinen suunnittelu ja alueiden käytön suunnittelu tulee yhden ja saman viranomaisen tehtäväksi.

Asiantuntijoiden kuulemisen yhteydessä on myös tullut esille käsityksiä, joiden mukaan ehdotettu hallinnollinen uudistus jäisi puolittiehen ja aluekehitysviranomaisen lausunnoille ja suunnitelmille tulisi antaa järjestelmässä suurempi merkitys. Valiokunta toteaa periaatteellisella tasolla, että vielä suuremman painon antaminen maakuntien omalle tahdolle, jonka kunnat maakunnan liittojen kautta muodostavat, edistäisi lakiehdotuksen perustavoitteita alueiden omaehtoisesta kehittämisestä ja koko maan tasapainoisesta alueellisesta kehityksestä. Suomen valtionhallinto rakentuu kuitenkin sille pohjalle, että päätösvaltaa käyttävät kunkin hallinnonalan viranomaiset asianomaisen ministeriön johtaessa hallinnon alaa. Sitovan päätösvalan antaminen aluekehitysviranomaiselle yli valtion sektoriviranomaisten merkitsisi niin suurta rakenteellista muutosta julkisen hallinnon järjestelmään, ettei sellaista voitaisi helposti tehdä aluekehitystehtävien hoidon sääntelyn yhteydessä. Valiokunta viittaa tässä kohdin lisäksi lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa jäljempänä lausuttuun.

Eräänä yksityiskohtana on syytä korostaa, että kuntayhtyminä maakunnan liitot ovat julkisia viranomaisia, joissa asioita hoidetaan ja päätöksiä tehdään virkavastuulla.

Erityisesti eräiden lääninhallitusten taholta on esitetty aluekehitysviranomaisen tehtävien jakamista lääninhallitusten ja maakunnan liittojen kesken. Aluekehitysviranomaisen tehtävien jakaminen on kuitenkin mahdotonta. Se merkitsisi oleellista luopumista uudistuksen hallinnollisesta perustavoitteesta: aluekehitystehtävien siirtämisestä keskusohjatuilta virkamieshallinnolta kuntien asettamalle ja ohjaamalle luottamushenkilöhallinnolle. Aluekehitysviranomaiselle ehdotettujen tehtävien luonne huomioon ottaen niiden jakamista ei voitaisi myöskään käytännössä järkevästi toteuttaa.

Aluekehitystehtävien merkitys tulee aluehallinnossa lisääntymään edellä todetun lisäksi sen johdosta, että lakiehdotus vahvistaa aluehallinnon asemaa suhteessa keskushallintoon. Samansuuntaista kehitystä on tapahtunut viime vuosina muussakin lainsäädännössä ja on edelleen tapahtumassa. Suomen mahdollinen EY-jäsenyys lisäisi aluekehitystehtävien merkitystä ja vahvistaisi niiden hoidossa edelleen aluehallinnon asemaa.

Käsiteltävänä oleva hallinnollinen ratkaisu on valmisteltu kansallisten tarpeiden ja tavoitteiden pohjalta. Muuhun myöskään Euroopan yhteisö ei ole Suomea pakottamassa. Huomionarvoista on kuitenkin tässäkin yhteydessä, että lakiehdotuksen mukainen aluejako olisi Suomelle edullinen hoidettaessa EY:n puitteissa aluekehitystehtäviä. Suomi on esittänyt EY:lle maakunnan liittojen toimialueita ns. NUTS II -alueiksi, mikä soveltuu yhteen Ruotsin ja Norjan vastaavien kannanottojen kanssa. Tarvittaessa ylikansalliseen aluepolitiikkaan liittyviä tehtäviä voitaisiin hoitaa kahden tai useamman maakunnan liiton yhteistyönä.

1.3. Uudensisältöinen ohjelmaperusteinen aluepolitiikka, uusi partnership-periaate ja aluekehitysrahat

Valiokunta toteaa, että aluepolitiikkaa voidaan toteuttaa erityistoimenpiteiden, kuten aluepoliittisten yritystukien avulla. Uudistuksessa asetetaan kuitenkin tavoitteeksi, että kaikilla hallinnonaloilla otetaan huomioon uudella tavalla ja aiempaa painokkaammin toimenpiteiden alueelliset vaikutukset. Tällöin tukipolitiikka voidaan yhdistää alueellisten kehittämisohjelmien laadintaan alueiden kehittämisen laajentamiseksi ja syventämiseksi.

Laissa alueiden kehittämisestä ehdotetaan aluepolitiikan valmistelun ja toteuttamisen orga-

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

Alueilla laadittavilla aluekehittämishajelmuilla 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 kehittämissajelmuja kootaan, sovitattaisiin samalla eri toimenpiteiden ajoituksesta ja mitoitukselta sekä arvioitaisiin niiden yhteisvaikutusta. Tällä tavoin toimenpiteiden teho kasvaisi, niiden valikoivuus lisääntyisi ja voitaisiin toteuttaa mittavampia kehittämissajelmuja.

Ohjelmaerusteisessa aluepolitiikassa valmistellaan arviolta 3—6 vuoden ajanjaksolle ulottuvia hajelmuja, joissa pyritään eri hallinnonalojen yksittäisten toimenpiteiden sijasta hallinnonalojen yhteistyönä ongelmien ratkaisemiseen. Ohjelmaerusteinen aluepolitiikka tuo jättevyyttä aluepolitiikan valmisteluun. Menettely edellyttää seurantaajelmuja ja jatkuva vuositista arviointia. Ohjelmaerusteinen aluepolitiikka soveltuu hyvin tulosjohtamisajatteluun.

Alueellisen kehittämistyön kokoaminen hajelmuiksi vastaa eurooppalaista käytäntöä. EY:n rakennerahastot toteuttavat yhteisön sisäistä aluepolitiikkaa hajelmuina. Samoin useiden jäsenmaiden kansallinen aluepolitiikka hoidetaan hajelmien pohjalta.

Valiokunta pitää merkittävänä alueellisen kehittämisen rahoitukseen ehdotettavia muutoksia. Eri hallinnonaloilla olevista määrärahoista osa nimettäisiin valtion talousarviossa aluekehitysrahoiksi, joilla edistetään alueellisten kehittämistavoitteiden ja laadittavien aluekehittämissajelmien toteuttamista. Aluekehitysrahojen käyttöä yhteensovitettaisiin sekä alue- että keskushallinnossa, mutta niiden käytöstä päättäisivät viime kädessä ne viranomaiset, joiden hallinnonalalle määrärahat valtion talousarviossa osoitetaan. Valtioneuvosto päättäisi vuosittain hajelmien toteuttamiseen varattujen määrärahojen suuntaamisen yleisistä perusteista. Aluekehitysrahoja käytettäisiin sekä valtakunnallisesti määriteltäisiin hajelmuin että alueen omien suunnitelmien ja hajelmien toteuttamiseen.

Tarkoitus on, että pääosa aluekehitysrahoista kullakin hallinnonalalla annetaan asianomaisen hallinnonalan alue- tai piiriviranomaisten käyt-

töön. Nämä viranomaiset osallistuisivat alueella kehittämishajelmien valmisteluun. Aluekehittämissajelmien sisältö sovitattaisiin asiakirjalla, ohjelmasopimuksella, joka sisältää tavoitteet, kohteet, toteutusaikataulut ja eri osapuolten rahoitusosuudet. Allekirjoittaessaan ohjelmasopimuksen kukin aluehallintoviranomainen hyväksyisi alueen kehittämistavoitteet ja -painopisteet sekä niihin liittyvät tärkeimmät hajelmuja ja sitoutuisi aiesopimuksen muodossa omalta osaltaan käyttämään aluekehitysrahojaan hajelmuja toteuttamiseen. Valiokunta pitää välttämättömänä, että ohjelmasopimuksiin voidaan sisällyttää myös muilla varoilla kuin varsinaisilla aluekehitysrahoilla toteutettavia toimenpiteitä.

Aluekehitysrahojen ja alueella tapahtuvan yhteistyön turvin alueet voisivat toteuttaa omiin suunnitelmiinsa kuuluvia hajelmuja, jotka luovat pohjaa yritystoiminnan uudistamiselle ja tuotannon monipuolistamiselle.

Aluekehitysrahoja voitaisiin käyttää aluekehittämissajelmuja sisältyviin elinkeinotoiminnan kehittämishajelmuja, joihin sisältyisi myös yritystukia, sekä julkisiin investointeihin ja palvelujen turvaamiseen maan eri osissa. Aluekehitysrahoja voitaisiin näin käyttää myös osana perusrakennelinvestointeja esimerkiksi tarkoituksena aikaistaa tai muuttaa eri hallinnonalojen viranomaisten suunnitelmiin kuuluvia hajelmuja. Sil- lä voitaisiin myös järjestää syrjäisen maaseudun palveluita niin, että ne soveltuvat paikallisiin olosuhteisiin.

Lakiehdotuksen toteuttamisella ei ole tarkoitus lisätä valtion alueelliseen kehittämiseen käyttämiä varoja. Aluekehitysrahoiksi tarkoitettut 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 noin 4,5 miljardia markkaa.

Lakiehdotuksen mukaisessa hajelmuissa aluepolitiikassa hajelmien laadintaa vetävällä ja toimenpiteitä yhteensovitavalla aluekehitysviranomaisella on oltava myös oma taloudellinen panoksensa aluekehityshajelmuja. Tämä on tarpeen, vaikka maakunnan liitot ovat kunnallisina viranomaisina valtion piirihallintoviranomaisten ja elinkeinoelämän edustajien luonnollisina yhteistyösajelmuja muutoinkin uskottavia aluekehitysviranomaisia. Valtion vuoden 1994 talousarvioesityksessä ehdotetaan maakunnan kehittämiserahan, nykyisen läänierahan, nostamista 35 miljoonasta markasta 75 miljoon-

naan markkaan. Tuon rahoituksen kasvattaminen edelleen on tarpeen. Kun kokonaan uutta rahoitusta ei tähänkään tarkoitukseen ole löydettävissä, on välttämätöntä, että maakunnan kehittämisrahan kasvattamiseksi kootaan elinkeinotoiminnan tukirahoitusta. *Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että maakunnan kehittämisrahaan kootaan varoja muun muassa eri hallinnonalojen alueellisesti kohdennetuista elinkeinotoiminnan kehittämisvaroista siten, että määrärahan suuruus vuonna 1995 on noin 200 miljoonaa markkaa.*

Aluekehitysrahojen osoittamisella monille eri hallinnonaloille pyritään sitomaan niiden viranomaisia aiempaa tiiviimmin aluekehitystavoitteiden konkreettiseen, myös taloudelliseen, edistämiseen. Samaan suuntaan vaikuttavat lakiehdotuksen säännökset maakunnan liiton lausuntovallasta ja valtion aluehallintoviranomaisten velvollisuudesta ottaa päätöksenteossaan ja toiminnassaan huomioon nuo lausunnot samoin kuin maakunnan liiton alueen kehittämistä koskevat suunnitelmat.

Suomessa uudenlainen partnership-periaate edellyttää uutta hallintokulttuuria, jossa siirrytään sektoreittaisesta toimintatavasta eri hallinnonalojen ja muiden eri tahojen yhteistoimintaan perustuvaan toimintatapaan. Uusi toimintatapa koskee sekä asioiden valmistelua että niiden rahoitusta. Alueellisten kehittämishankkeiden rahoitus olisi pääsääntöisesti eri hallinnonalojen ja hallintotasojen sekä toisaalta valtion, kuntien ja yksityisen sektorin yhteisrahoitusta. Ehdotettu toimintamalli menee yhteistoiminnassa huomattavasti pidemmälle kuin nykyisen aluepoliittisen lainsäädännön mukainen yhteistyö, jossa yhteistyö on koskenut lähinnä vain suunnitelma-asiapaperien valmistelua. Voidaan arvioida muualta Euroopasta saatujen kokemusten perusteella, että muutos nykyiseen verrattuna on niin merkittävä, että uuden hallintokulttuurin oppiminen kunnolla edellyttää erityistoimia ja saattaa kestää useita vuosia. Uudistuvan ohjelmaperusteisen aluepolitiikan sisältö ja keinot sekä kansainvälistyminen luovat siten välittömän tarpeen henkilöstön koulutuksen ja kokemuksen monipuolistamiseen niin maakunnan liitoissa kuin asianomaisten valtion viranomaisten ja elinkeinoelämänkin piirissä.

Kansallinen aluepolitiikka vaatii tehostamista. Voimavarojen rajallisuudesta johtuen on toimenpiteet ja taloudelliset panokset kyettävä suuntaamaan entistä harkitummin. On myös nopeasti saatava käyttöön menettelytapoja, joil-

la alueen eri viranomaisten ja muiden toimijoiden voimavarat käytetään yhteisiin päämääriin. Näin toimenpiteisiin saadaan lisää tehoa. Juuri tähän pyritään ohjelmaperusteisella aluepolitiikalla.

1.4. Näkökohtia säädettävän lain kannalta, resurssikysymykset, saaristolaki ja muita asioita

Tässä yhteydessä valiokunta toteaa erillisenä asiana, että kunnallislain kokonaisuudistusta valmistelevalle komitealle on luovututtu mietintönsä (komiteanmietintö 1993:33). *Valiokunta edellyttää kunnallislain kokonaisuudistuksen jatkovalmistelussa hallituksen huolehtivan siitä, että kuntayhtymien luottamushenkilöhallinnossa otetaan vallitsevat poliittiset voimasuhteet huomioon mahdollisimman hyvin kaikissa toimielimissä eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamien äänimäärien suhteessa.*

Samalla valiokunta pitää tärkeänä, että valtion toimesta luodaan erillislainsäädännöllä taloudellisia edellytyksiä kuntarakenteen vahvistamiseen kuntajaotusta kehittämällä.

Lisäksi valiokunta edellyttää hallituksen selvittävän kuntien yhteistoimintaa rajoittavien säännösten väljentämistä.

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

Seutukaavaliitot ovat saaneet rakennuslain mukaisesti 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 liitoilla on saadun selvityksen mukaan lakiehdotuksen mukaisia uusia tehtäviä ajatellen riittävät voimavarat. Seutukaavoitus-tehtävät ovat asteittain vähentyneet. Uudet teh-

tävät palvelevat osaltaan myös seutukaavoitusta. Maakunnan liitot ovat aiemminkin tehneet seutukaavoituksen perustaksi ja kuntien edunvalvontaan liittyen sellaista toiminnallis-taloudellista suunnittelua ja kehittämistyötä, jota lakiehdotus niiltä nyt edellyttää. Liitot voivat myös vielä kehittää toimintaansa. Oleellista on myös havaita, että merkittäviä osia elinkeino- ja aluepoliittisesta suunnittelu- ja valmistelutyöstä tehdään kunnissa. Maakunnan liitot ovat vetäjiä, yhteensovittajia ja kuntien tahdon kanavia. Koska kuitenkin kunnallisille elimille annetaan ehdotetussa lainsäädännössä uusia tehtäviä, valiokunta ehdottaa periaatteellisista lähtökohdista lakiin otettavaksi yksityiskohtaisissa perusteissa esitetyllä tavalla valtionosuussäännöksen.

Saadun tiedon mukaan sisäasiainministeriö on selvittämässä, miten uudistus voitaisiin lääninhallitusten henkilöstön osalta hoitaa mahdollisimman vähin haitallisoin työllisyysseuraamuksin ja miten lääninhallitusten henkilöstön osaamista voitaisiin hyödyntää jatkossa. Lääninhallituksissa siirtyviä tehtäviä on hoitanut noin 60—70 henkilöä. Viimeisimpien tietojen mukaan lääninhallitukset suunnittelevat sijoittavansa pääosan vapautuvasta henkilöstöstä muihin tehtäviin lääninhallituksissa. Maakunnan liitot tulevat palkkaamaan pienen määrän henkilöitä merkittäviin määräaikaisiin kehittämishankkeisiin. Saadun selvityksen mukaan sisäasiainministeriö tulee käyttämään maakunnan kehittämisrahasta osan useampaa kuin yhtä aluetta koskeviin tai valtakunnallisesti tärkeisiin alueiden kehittämissankkeisiin. Nämä hankkeet on tarkoitus sijoittaa maakunnan liittojen yhteyteen ja myös niihin tarvitaan määräaikaista projektihenkilöstöä. *Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että aluekehitysvaroista varataan kuntayhtymien käyttöön erillismäärärahoja, jotta lääninhallitusyksiköiden aluekehitystehtävissä ammattikokemusta hankkinutta henkilökuntaa voidaan siirtää niiden maakunnan liittojen palvelukseen, missä siihen on tarvetta.*

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

Aluepoliittisten yritystukien myöntämispe-rusteista säädettäisiin tarkemmin alueiden kehittämisestä 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 käyttömaisuusinvestointien yhteismäärästä. Maaseutualueiden yritystuesta säädetään osittain maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainsäädännössä.

Kehitysalueetta 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 kehityksessä maissa. Toisaalta nykyisen taloudellisen taantuman voimakkuus ja pituus eivät salli tukialueiden karsintaa esitettyä enempää.

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 alueella myönnettävien tukien tasoon ja käytettävissä olevien toimenpiteiden valikoimaan.

Esityksessä on otettu huomioon myös mahdollisen Euroopan yhteisön 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 rakennera-hastojen toimenpiteiden tehokkaaseen hyödyntämiseen heti jäsenyyden alkuvaiheessa. Ehdotukset on kuitenkin laadittu siten, että aluepolitiikka toimisi ehdotetulta pohjalta tehokkaasti, vaikka Suomi olisi EY:n jäsen.

Valiokunta toteaa, että saariston kehityksen edistämisestä annettu laki on puitelaki, jonka säännösten on tarkoitettu ohjaavan muuta lainsäädäntöä ja sen nojalla tehtäviä viranomais-ten päätöksiä. Lain tarkoituksena on valtion ja kuntien toimin pyrkiä turvaamaan saariston kiinteä asutus luomalla väestölle riittävät mahdollisuudet toimeentuloon, liikkumiseen ja peruspalvelujen saantiin sekä suojaamaan saariston maisemakuvaa ja luontoa ympäristöhaitoil-ta.

Hallituksen esityksestä ilmenee, että valmistelussa on harkittu saariston kehittämistä koskevien säännösten sisällyttämistä lakiin alueiden kehittämistä. Valiokunta korostaa, että erillistä saaristoa koskevaa lakia puoltavat jatkossakin saariston erityisluonne, kehittämistoimenpiteiden 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. Valiokunta pitää tärkeänä ehdotettua saaristolain muutosta.

2. Pykäläkohtaiset kannanotot ja muutosehdotukset

2.1. Laki alueiden kehittämisestä

1 §. *Tavoite.* Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 1 §:n 2 momenttiin liittyen, että määritellyt painopisteet merkitsevät pyrkimystä pysyvien muutosten aikaansaamiseksi ja toimenpiteiden toteuttamista kestäväen kehityksen periaatteita noudattaen.

Aluerakenteen ja alueiden käytön näkökulmasta tapahtuva seutusuunnittelu perustuu rakennuslain (370/58) säännöksiin. Rakennuslaissa on lailla 696/90 otettu huomioon kestäväen kehityksen periaate, tosin varsin yleisellä tasolla, kaavoituksessa ja maankäytön suunnittelussa.

Käsittelyssä olevalla lailla ehdotetaan edellä yleisperusteluissa mainittujen aluetason suunnittelujärjestelmien kokoamista yhteen. Edellä lausuttuun viitaten valiokunta katsoo, että on asianmukaista todeta perusteluissa lausutun lisäksi myös lakitekstissä mainittu yleisesti hyväksytty yhteiskuntapoliittinen periaate.

Kestävää kehitystä ei saadun selvityksen perusteella ole määritelty lainsäädännössä eikä muutoinkaan yksiselitteisesti ja tarkkaan. Valiokunta ehdottaakin kestäväen kehityksen periaatteen ottamista lain 1 §:n 3 momenttiin yleisenä ohjelmallisena tavoitteena, ilman tarkempaa oikeudellista sisältöä, liittyen 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin lain tavoitteen toteuttamiseksi. Lisäksi valiokunta ehdottaa

hallituksen esitykseen sisältyvän 1 §:n 3 momentin ottamista 2 §:n uudeksi 3 momentiksi.

Edellä lausutun lisäksi valiokunta toteaa, että aluepolitiikan laajana, ainakin taustalla olevana yhteiskuntapoliittisena päämääränä on kansantalouden voimavarojen suotuisan käytön, taloudellisen kasvun ja yhteiskunnan kokonaisuhyvinvoinnin edistäminen.

2 §. *Aluekehitysvastuu.* Päävastuu aluepoliittisesta kehittämistä aluetasolla on tähän asti ollut lääninhallituksilla. Ehdotettu 2 § sisältää tämän vuoksi hyvin periaatteellisen, odotetun ja välttämättömän hallinnollisen muutoksen. Pykälässä ehdotetaan, että päävastuu aluekehitystehtävien hoitamisesta siirtyy aluetasolla valtiolta kunnille ja samalla virkamiesten päätösvallasta luottamushenkilöiden päätösvaltaan.

Hallitusmuodon 51 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon. Kunnallislaki sisältää keskeiset säännökset itsehallinnon järjestämisestä. Esityksessä ehdotetun 2 §:n mukaan lähtökohtaisesti aluekehitysviranomaisena toimisi kuntien yhteistoimintaa koskevien säännösten mukaisesti kuntayhtymä, jota kutsuttaisiin maakunnan liitoksi. Aluekehitysviranomainen olisi siten osa kunnallishallintoa.

Peruskuntien asemaa on vahvistettu kuntien yhteistyön järjestämisessä vuoden 1993 alusta voimaan tulleella uudella valtiosuuslainsäädännöllä muun muassa siten, että valtiosuudet maksetaan kuntayhtymien sijasta suoraan peruskunnille. Kuntayhtymät saavat siten maksuosuutensa peruskuntien kautta.

Kuluvan vuoden alusta voimaan tulleen kunnallislain osittaisuudistuksen 11 luvun kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset mahdollistavat yhteistoiminnan järjestämisen varsin vapaasti. Maakunnan liittojen osalta kuntien yhteistoiminta perustuu mainittuihin kunnallislain 11 luvun säännöksiin. Tämän vuoksi ehdotetussa laissa ei ole maakunnan liittojen osalta säännöksiä esimerkiksi hallinnon ja tehtävien hoitamisen järjestämisestä. Ainoastaan maakunnan liiton toimialue on rajattu rakennuslain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettuun alueeseen, mikä puolestaan on ollut välttämätöntä muun muassa yleisperusteluissa mainituista syistä.

Ehdotettu uusi aluekehitysviranomainen, maakunnan liitto, edustaa aluetasolla paremmin kuin mikään muu toimielin kuntalähtöisyyttä ja kuntien tahtoa. On syytä todeta, että voimassa olevan kunnallislain mukaan uuden kuntayhtymän perustaminen vaatii perussopimuksen hy-

väksymistä kaikkien kuntien yhtäpitävin päätöksin kunnan pinta-alasta ja asukasluvusta riippumatta. Pienimmänkään kunnan tahtoa ei voida perussopimusta laadittaessa sivuuttaa. Lain toimeenpanon onnistumisen kannalta on tärkeää muutoinkin, että kunnat löytävät keskenään ja yhdessä valtion piirihallintoviranomaisten kanssa aluekehitystehtävien hoitamisessa yhteisen tahdon neuvotellen ja sopimalla.

Valiokunta ehdottaa edellä lausuttuun viitaten lakiehdotuksen 2 §:ään uutta 1 momenttia, jonka mukaan kunnilla ja valtiolla on aluekehitysvastuu sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. Hallituksen esitykseen sisältyvä 2 §:n 1 momentti siirtyisi sellaisenaan 2 §:n 2 momentiksi. Tässä muodossa ehdotus ei merkitse sitä, että valtio vetäytyisi tai voisi vetäytyä aluekehitystehtävien hoitamisesta. Valtion viranomaisten tehtävät säilyisivät sellaisina kuin hallituksen esityksessä on ehdotettu. Kysymys on siitä, että valiokunnan ehdottamassa muodossa 2 § korostaa aluekehitystehtävien hoitamisen kuntalähtöisyyttä, mutta osoittaa samalla, että aluekehitysviranomaisena toimii maakunnan liitto, missä kunnat hoitavat tehtäviä yhteistoiminnassa. Samalla valiokunta ehdottaa pykälän otsikon muuttamista ja hallituksen esitykseen sisältyvän 1 §:n 3 momentin ottamista asiallisesti sellaisenaan uudeksi 2 §:n 3 momentiksi.

Ehdotetusta 2 §:stä ilmenee, että maakunnan liiton toimialue on rajattu ainoastaan aluekehitysviranomaisen tehtävien osalta seutukaava-alueeseen. Esimerkiksi edunvalvonnan osalta sanottu aluerajaus ei ole voimassa, vaan tältä osin noudatetaan sellaisenaan kunnallislain 11 luvun säännöksiä kuntien yhteistoiminnasta. Edunvalvontatehtävän osalta kunta voi olla jäsenenä ehdotetun lain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun kuntayhtymän lisäksi myös muussa aluekehitystehtäviä hoitavassa kuntayhtymässä. Sanottu on tärkeää ns. vaihettumisalueen kunnille, jotka luonnollisesti tällöin suorittavat maksu-osuutta kyseiselle kuntayhtymälle ainoastaan edunvalvontatehtävien osalta. Ehdotettu laki ei aiheuta näin ollen muutosta siihen tilanteeseen, että jotkut kunnat osallistuvat nykyisinkin edunvalvontatehtävien hoitamiseen kahdessa kuntayhtymässä.

3 §. *Aluekehitysviranomaisen tehtävät.* Maakunnan liiton tehtävänä on sillä alueella, jolla se toimii aluekehitysviranomaisena, vastata lääninhallituksen sijasta alueen yleisestä kehittämisestä sekä edistää seutuistumista ja kuntien muuta yhteistyötä säädettävästä laista ilmenevällä ta-

valla. Valiokunta korostaa, että aluekehitysviranomaisen tehtävissä painottuu yhteistyö kuntien, seutukuntien, valtionhallinnon viranomaisten, alueen elinkeinoelämän ja työmarkkinaosapuolten kanssa erityisesti ohjelmatyössä, jotta toimenpiteet mahdollisimman hyvin vastaisivat alueen kehittämistarpeita ja -tavoitteita.

Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että uudistus lisää olennaisesti kuntien ja seutukuntien merkitystä käytännön aluepoliittisessa työssä. Esimerkiksi pinta-aloiltaan laajoissa maakunnissa on mahdollista, että maakunnan liiton johdolla päätetään suunnittelua ja ohjelmien laadintaa koskevista linjauksista ja että seutukunnittain huolehditaan käytännössä yksityiskohtaisemmasta ja varsinaisesta aluepoliittisesta valmistelutyöstä. Käsittelyssä oleva lainsäädäntö mahdollistaa mitä moninaisimman elävän elämän tarpeista johtuvan verkottumisen ja asioiden hoitamisen tarvittaessa yli maakuntien rajojen. Lakiehdotus mahdollistaa myös monipuolisen yhteistyön maakuntien kesken, mikä osassa suunnittelu- ja ohjelmatyötä on välttämätöntä.

Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan suunnitelmat ja ohjelmat valmistellaan yhteistyössä valtion ja kuntien viranomaisten sekä alueella toimivien yritysten ja järjestöjen kanssa. Valiokunta toteaa selvyysden vuoksi, että säännöksen sanamuoto "kuntien viranomaisten" tarkoittaa myös kuntayhtymiä.

4 §. *Alueelliset kehittämisohjelmat.* Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen 4 §:n lakitekstissä on jäänyt lausumatta nimenomaisesti julki, mikä taho päättää pykälässä tarkoitetuista ohjelmista, niiden sisällöstä ja hyväksymisestä, vaikka asia lakiehdotuksesta välillisesti ilmeneekin. Tästä syystä valiokunta ehdottaa 4 §:n 1 momentin täsmentämistä siten, että valtakunnallisista tavoiteohjelmista ja niiden yhteensovittamisesta päättää valtioneuvosto. Lisäksi valiokunta ehdottaa 4 §:n 2 momentin täsmentämistä siten, että aluekehitysohjelmien sisällöstä viime kädessä päättää aluekehitysviranomainen hyväksymällä aluekehitysohjelmat. Valiokunta katsoo, että ehdotettuja muutoksia on pidettävä luonteeltaan teknisinä.

Hallituksen esityksen 4 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että aluekehitysohjelmien sisältö voidaan määritellä aluekehitysviranomaisen johdolla. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että aluekehitysviranomaisen johtovastuusta voidaan poiketa eräiden ohjelmatyypien osalta.

Valiokunta on päättänyt siihen, että järjestelmän toimivuuden ja selkeyden vuoksi kaikissa tilanteissa tavoiteohjelmien sisältö on määriteltävä aluekehitysviranomaisen johdolla. Käytännössä ohjelmatyö voidaan järjestää ja sopia yksityiskohdista alueetasolla muutoinkin. On kuitenkin tärkeää, että johtovastuu säilyy aluekehitysviranomaisella, jotta ohjelmat voidaan kytkeä osaksi koko maakunnan alueellista kehittämistä. Sanottu ei luonnollisesti tarkoita sitä, että kaikki suunnittelu- ja ohjelmatyö tehdään aluekehitysviranomaisen toimesta. Valiokunta on edellä 3 §:n yksityiskohtaisten perustelujen kohdalla korostanut yhteistyön merkitystä. Aluekehitysviranomaisen tehtävänä on koota yhteen mahdollisimman laajalti eri tahojen voimavarat ja erityisosaaminen työhön alueen kaikinpuoliseksi kehittämiseksi. Ohjelmamenettelyn tulee voida olla käytännön työssä nopeasti etenevä ja joustava.

Valiokunta korostaa, että valtakunnallisten tavoiteohjelmien ei tule liikaa ohjata maakunnassa tapahtuvaa aluepoliittista kehittämistyötä. Valiokunta katsoo, että valtakunnallisissa tavoiteohjelmissa tulee antaa ainoastaan valtakunnalliset puitteet aluepolitiikalle sekä suosituksia menettelytavoista. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että kuntaan voi kohdistua eri ohjelmien toimenpiteitä samanaikaisesti.

Valiokunta toteaa vielä hallituksen esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin viitaten, että lakiehdotuksessa käytetyistä sanamuodoista riippumatta aluekehitysohjelmia voi maakunnassa olla samanaikaisesti useita ja samalla luonteeltaan erilaisia. Osassa aluekehittämishajelmia voidaan esittää alueen kehittämistavoitteet ja kehittämistoimenpiteiden painopisteet alueen eri osissa. Yksittäiset aluekehittämishajelmat voivat sisältää esimerkiksi eri tavoiteohjelmiin sisältyviä toimenpiteitä.

Valiokunta kiinnittää edelleen huomiota siihen, että korkeakoulupolitiikan ja aluepolitiikan välillä ei koko maan huomioon ottaen ole ollut riittävää yhteyttä. Korkeakoulut ovat aluepolitiikan kannalta alikäytetty resurssi, vaikka ne ovat valmiita palvelemaan alueen tarpeita kehittämistyössä. Korkeakoulujen taitotiedon hyödyntäminen on tärkeää erityisesti osaamiskeskushajelmien kannalta.

Alueellisia kehittämishajelmia laadittaessa tarkastelukulman tulee useissa tapauksissa olla laaja eikä tarkastelu voi silloin pysähtyä maantieteelliseen alueeseen. Esimerkiksi matkailuelinkeinon osalta on matkailuyrittäjän toimintaedel-

lytysten kehittämisessä otettava huomioon kokonaisverkosto asiakkaasta aina yrittäjään saakka.

5 §. *Ohjelmiasopimus.* Valiokunta viittaa 5 §:n 1 momentin sanamuodon "kuntien viranomaisien" osalta edellä 3 §:n 2 momentin yksityiskohdaisissa perusteluissa lausumaansa.

Valiokunta ehdottaa 5 §:n 1 momenttiin lähinnä teknisenä pidettävää täsmennystä siten, että aluekehitysohjelman toteuttamisen rahoitukseen osallistuvat viranomaiset ja yhteisöt "laativat" aluekehitysviranomaisen johdolla ohjelmiasopimuksia hallituksen esityksen sanamuodon "voivat laatia" sijasta.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että ohjelmiasopimuksiin voidaan sisällyttää myös muita kuin aluekehitysrahoilla toteutettavia toimenpiteitä. Samalla valiokunta toteaa, että ohjelmiasopimuksiin voivat luonnollisesti osallistua eri tahot yli maakuntarajojen.

Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että valtion eri piirihallintoviranomaisilla on riittävästi toimivaltaa ja toiminnan edellyttämiä resursseja mukaan lukien aluekehitysrangat, jotta piirihallintoviranomaiset voivat tehokkaasti osallistua ohjelmiasopimusmenettelyyn, sekä siitä, että aluekehitysrangat nimetään jo valtion talousarviesityksessä riittävän yksilöidysti hallinnonaloittain kunkin pääluokan kohdalla.

6 §. *Aluekehitysrangat.* Ehdotetun lain 6 §:n 1 momentissa lausutaan, että tarkemmat säännökset aluekehitysrangojen myöntämisestä, maksamisesta ja valvonnasta annetaan asetuksella. Valiokunta ehdottaa sanotun virkkeen poistamista, koska asiasta on olemassa sekä yleiset että hallinnonalakohtaiset säännökset.

Sen sijaan valiokunta ehdottaa 1 momentista poistettua säännöstä vastaavan sisältöisen virkkeen ottamista 6 §:n 2 momenttiin siten, että tarkemmat säännökset maakunnan kehittämisen myöntämisestä, maksamisesta ja valvonnasta annetaan asetuksella. Tämä on tarpeen sen johdosta, että muualla ei ole säännelty asiasta.

Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin sanamuodon mukaan valtion vuotuisessa talousarviossa nimetään hallinnonaloittain aluekehitysrangat. Mainitut määrärahat on siten riittävällä tarkkuudella yksilöitävä talousarviossa hallinnonaloittain. Tässä suhteessa ei ole riittävää, että nimeäminen tapahtuu talousarviesityksen tai talousarvion yleisperusteluissa. Vuoden 1994 talousarviesityksen yleisperusteluista ilmenevän taulukon mukaiset aluekehitysrangat on tämän vuoksi asianmukaisesti nimettävä hallinnon-

aloittain itse talousarviossa sanotuiksi määrärahoiksi.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että liikenneministeriön hallinnonalan lehtien maaseutujakelun korvaus on luettava mainittuihin 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin määrärahoihin. Valtion vuoden 1994 talousarvioesityksessä kyseinen määräraha on suuruudeltaan 98 miljoonaa markkaa momentilla 31.55.42.

Edelleen saariston kehityksen edistämiseksi annetun lain 12 §:n mukaiset avustukset saariston ympäristönhoitoa edistäviin hankkeisiin on katsottava aluekehitysrahoiksi. Tarkoitukseen on ensi vuoden talousarvioon esitetty 0,7 miljoonaa markkaa momentille 35.11.61.

Samoin aluekehitysrahoihin kuuluvat ensi vuoden talousarvioon momentille 35.11.61. (saaristo- ja tunturialueiden ympäristönsuojelun tukeminen) esitetyt muutkin yhteensä 2,9 miljoonaa markkaa.

Valiokunta katsoo, että valtion talousarviossa tulee vastaisuudessa vuodelle 1994 ehdotettua laajemmin nimetä määrärahoja aluekehitysrahoiksi.

Käytännössä myös muita kuin valtion talousarviossa nimettyjä varoja on tarpeen suunnata alueelliseen kehittämistyöhön. Esimerkkinä mainittakoon maatilatalouden kehittämisrahaston varat, joilla alueelliseen kehittämistyöhön osallistumista on tuettu maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla. Valiokunta pitää välttämättömänä maatilatalouden kehittämisrahaston rahoituksen kytkemistä myös uuden lain mukaiseen ohjelmatyöhön.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että aluekehitysrahat muodostaisivat vain osan ohjelman rahoituksesta. Ohjelmien toteutukseen edellytetään aina alueellista omarahoitusosuutta, joka voi muodostua lähinnä kuntien, kuntayhtymien ja elinkeinoelämän rahoituksesta. Perustelujen mukaan alueellisen omarahoituksen osuuden tulisi olla ainakin 30 prosenttia ohjelman kokonaisrahoituksesta. Hallituksen esityksen perusteluissa lausutusta poiketen valiokunta katsoo, että ei ole syytä asettaa sanottua prosentuaalista omarahoitusosuutta koskevaa rajoitusta muun ohella sen johdosta, että ohjelmat ovat luonteeltaan erilaisia ja mainittu rajoitus saattaa joissakin tilanteissa estää ohjelman toteutumisen, vaikka se olisi muutoin perusteltua.

Ehdotetun lain 6 §:n 2 momentissa säädetään maakunnan kehittämisrahasta. Yksityiskohtais-

ten perustelujen mukaan maakunnan kehittämisrahaa ei käytettäisi aluekehitysviranomaisen palkkaus- tai muihin vastaaviin toimintamenoihin.

Valiokunta toteaa, että maakunnan kehittämisrahaa voidaan käyttää Suomen ja muiden maiden välisiin elinkeinopoliittisiin ja muihin alueellista kehitystä edistäviin yhteistyöhankkeisiin. Tällä voidaan arvioida olevan erityistä merkitystä Itä- ja Kaakkois-Suomessa, missä raja-alueyhteistyö on tärkeää Venäjän Federaation ja Baltian maiden suuntaan. Sanottu korostuu, mikäli Suomesta tulee EY:n jäsen, jolloin lisäksi myös ylikansallinen rahoitus tulee ajankohtaiseksi.

Valiokunta katsoo hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa lausutusta poiketen, että maakunnan kehittämisrahaa voidaan käyttää myös aluekehitysviranomaisen itse toteuttamien määrärahaisten kehittämishankkeiden palkkauskustannuksiin. Sanottu mahdollistaa myös määrärahan käyttämisen sellaisten projektiluonteisten kehittämishankkeiden palkkausmenoihin, joissa työskentelisi lääninhallitusten nykyistä suunnitteluhenkilöstöä. Valiokunta pitää tärkeänä muutoinkin sitä, että maakunnan kehittämisrahan käytölle ei aseteta liian tiukkoja rajoituksia.

7 §. *Aluejaot.* Valiokunta ehdottaa 7 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä olevan sanan "rakennemuutosalue" kirjoittamista muotoon "rakennemuutosalueet" sen johdosta, että näitä alueita voi olla useampia.

Valiokunta ehdottaa saaristoalueiden ottamista huomioon aluejakojen osalta säädettävän lain uudessa 7 §:n 3 momentissa siten, että valtioneuvosto voi saariston kehityksen edistämiseksi annetun lain (494/81) 14 §:ssä tarkoitettua saaristoasiain neuvottelukuntaa kuultuaan määrätä kyseisen lain 9 §:n nojalla saaristokunnaksi määrätyn kunnan ja sellaisen muun kunnan saaristo-osan, johon valtioneuvosto on päättänyt sovellettavaksi saaristokuntaa koskevia säännöksiä, sekä pysyvästi asutun ilman kiinteää tieyhteyttä olevan saaren ja saariryhmän kuuluvaksi kehitysalueen I tai II tukialueeseen. Hallituksen esitykseen sisältyvä 3 momentti siirtyisi samalla 4 momentiksi.

8 §. *Aluetukien enimmäisosuudet.* Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin mukaan muille kuin yrityksille myönnettävän maakunnan kehittämisrahan enimmäisosuus I tukialueella voi olla 70 prosenttia ja muualla maassa 40 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista. Erityisen

painavista syistä voidaan nämä enimmäisosuudet yksittäisen hankkeen kohdalla ylittää.

Ehdotusta perustellaan sillä, että osapuolten riittävä sitoutuminen hankkeen toteuttamiseen edellyttää alueen omaa rahoitusosuutta, ja sillä, että partnership-periaatetta noudatetaan myös EY:n kehittämishankkeissa.

Valiokunta katsoo, että maakunnan kehittämISRahan enimmäisosuudelle ei ole syytä asettaa lakiehdotuksessa mainittuja rajoituksia sellaiseenaan. Aluekehitysviranomaisella tulee tässä suhteessa olla laajempi harkintavalta, vaikka hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut ovat sinänsä muutoin hyväksyttäviä. Valiokunta ehdottaakin lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin muuttamista siten, että muille kuin yrityksille myönnettävän maakunnan kehittämISRahan enimmäisosuus voi olla koko maassa 70 prosenttia hankkeen kokonaiskustannuksista.

9 §. *Viranomaisten yhteistyö.* Valtion aluehallintoviranomaiset tekevät myös sellaisia suunnitelmia ja päätöksiä, jotka eivät kuulu ohjelmasuoritusmenettelyn mukaiseen yhteiskäsittelyyn. Alueellisen kehittämisen kannalta on tärkeää, etteivät suunnitelmat ja päätökset ole ristiriidassa alueella sovittujen ja päätettyjen kehittämistavoitteiden kanssa. Tämän vuoksi hallituksen esityksen 9 §:n 1 momentissa ehdotetaan, että valtion aluehallintoviranomaisen on pyydettävä aluekehitysviranomaisen toimialueen kehittämisen kannalta merkittävistä suunnitelmistaan ja päätöksistään sekä niiden rahoituksesta aluekehitysviranomaisen lausunto. Lisäksi 9 §:n 1 momentissa ehdotetaan, että lausunto samoin kuin aluekehitysviranomaisen alueen kehitystä koskevat suunnitelmat on päätöksenteossa ja muussa toiminnassa otettava huomioon ja niistä poikkeaminen on perusteltava.

Aluekehitysviranomaisen suunnitelmat ja lausunto eivät olisi oikeudellisesti valtion aluehallintoviranomaisia sitovia. Aluekehitysviranomainen saisi kuitenkin valtion aluehallintoviranomaiselta kirjallisen selvityksen, miksi lausunnoista ja suunnitelmista on poikettu. Hallituksen esityksessä ehdotettu säännös korostaa sitä, että aluekehitysviranomaisen suunnitelmista ja lausunnoista poikkeaminen on perusteltava virkavastuulla huolellisesti ja riittävän seikkape- räisesti.

Jotta valtion aluehallintoviranomaisen ja aluekehitysviranomaisen yhteistyö olisi mahdollisimman toimivaa, valiokunta ehdottaa 9 §:n 1 momentin täydentämistä siten, että mikäli valtion aluehallintoviranomainen aikoo poiketa

aluekehitysviranomaisen lausunnosta tai suunnitelmasta, sen on perusteltava poikkeaminen neuvoteltuaan asiasta ensin aluekehitysviranomaisen kanssa. Ehdotettu 9 § merkitsee edellä lausutun lisäksi käytännössä sitä, että valtion aluehallintoviranomaisen on tarkkaan pohdittava perusteet, jos se aikoo poiketa aluekehitysviranomaisen hyväksymistä suunnitelmista ja ohjelmista, ja harkittava, mikä merkitys tällä on vastaiselle yhteistyölle. Samalla korostuu aluekehitysviranomaisen vastuu suunnitelmien ja ohjelmien sisällöstä.

Lisäksi valiokunta ehdottaa 9 §:n ensimmäisen momentin ensimmäiseen virkkeeseen teknistä korjausta.

11 §. *Valtionosuudet (uusi).* Lääninhallituksissa on arvioitu käytetyn vuonna 1993 noin 16 miljoonaa markkaa aluekehitystehtävien hoitamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin. Koska säädettävällä lailla ehdotetaan kunnallishallinnolle annettavaksi uusia lakisääteisiä tehtäviä, valiokunta ehdottaa periaatteellisista lähtökohdista, että siirtyvien tehtävien aiheuttama menojen lisäys korvattaisiin kunnille kuntien valtionosuuslain (688/92) mukaisesti. Rakennuslain 24 § sisältää vastaavan säännöksen seutukaavotustehtävien osalta. Maakunnan liittojen hoitamien edunvalvontatehtävien aiheuttamiin kustannuksiin valtionosuutta ei myönnettäisi.

Ottaen huomioon, että aluekehitystehtävät tulevat uuden lain myötä myös määrällisesti lisääntymään nykyiseen verrattuna, valiokunta katsoo, että niistä kunnille aiheutuvat kustannukset ovat vähintään 25 miljoonaa markkaa vuoden 1993 tasolla laskien siinä vaiheessa, jolloin maakunnan liitot toimivat aluekehitysviranomaisina koko maassa.

13 §. *Voimaantulo.* Edellä mainitun uuden 11 §:n johdosta hallituksen esitykseen sisältyvät 11 ja 12 § siirtyvät lakiehdotuksen 12 ja 13 pykäliksi.

Vuoden 1993 alusta voimaan tulleen kunnallislain osittaisuudistuksen mukaan uuden kuntayhtymän perustaminen tapahtuu kuntien yksimielisesti hyväksymällä perussopimuksella. Valiokunta katsoo, että sanottu saattaa johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin esimerkiksi siten, että yksi kunta voi estää maamme tulevan aluepoliittisen järjestelmän kannalta keskeisen viranomaisen perustamisen.

Jos kunnan on tullut kunnallislain osittaisuudistuksen (979/92) voimaan tullessa olla lain mukaan kuntayhtymän jäsen jollakin toimialalla tai määrätyllä alueella, voidaan kuntayhtymän

perussopimusta muuttaa mainitun kunnallislain osittaisuudistuksen voimaantulosäännöksen mukaan, jos vähintään kaksi kolmannelta jäsenkunnista sitä kannattaa.

Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen 13 §:ään otettavaksi uuden 2 momentin seuraavasti: "Jollei rakennuslain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettulla seutukaava-alueella ole maakunnan liittoa 30 päivänä kesäkuuta 1994, valtioneuvosto voi, mikäli viisi kuudesosaa alueen kunnista sitä esittää, alueen muita kuntia kuultuaan määrätä maakunnan liiton perustettavaksi."

Hallituksen esitykseen sisältyvä 12 §:n 2 momentti siirtyisi luonnollisesti 13 §:n uudeksi 3 momentiksi.

2.2. Laki saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisen osalta viitataan hallituksen esityksessä ja edellä kohdassa 1.4. lausuttuun.

3. Muut kannanotot

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 määräajaksi siten, että järjestelmän kokonaisarviointi on tehty yleensä viiden vuoden välein. Koska nyt ehdotetaan muutoksia alueiden kehittämistä koskevaan hallintoon, valiokunta pitää välttämättö-

mänä, että laki alueiden kehittämisestä säädetään toistaiseksi voimassa olevaksi. Valiokunta korostaa, että uudistukseen liittyy ohjelmia, aluejakoja ja toimenpiteitä koskeva määräajoin tapahtuva arviointimenettely ja ohjelmiin liitetään lisäksi erityinen seurantamenettely. Määräaikainen lainsäädäntö olisi omiaan pitämään yllä epätietoisuutta koko uudistuksen toteuttamisen kannalta keskeisimmässä osassa, uudistussa hallinnossa. On välttämätöntä, että uudistuksen toimeenpanossa onnistutaan ja että maakunnan liitoille tästä syystä taataan työrauha. Mikäli sittemmin ilmenee, että lainsäädäntöä on joltakin osin tarkistettava, tämä on tietysti mahdollista antamalla eduskunnalle asiaa koskeva hallituksen esitys.

Samanaikaisesti tämän esityksen kanssa on annettu eduskunnalle esitys yritystukilaiksi. Esitykset ovat toisistaan riippuvaisia ja ne on käsiteltävä yhdessä.

Koska valiokunta on hyväksynyt lakiehdotukset hallituksen esityksen pohjalta, valiokunta ehdottaa toivomusaloitteiden hylkäämistä.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja puoltaa niiden hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana ja

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki

alueiden kehittämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tavoite

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)
Toimittaessa edellä 2 momentissa tarkoitetulla tavalla lain tavoitteen saavuttamiseksi on pyrittävä ottamaan huomioon, että tämä tapahtuu ympäristön kestävä kehitys tukevalla tavalla.

2 §

Aluekehitysvastuu

Kunnilla ja valtiolla on aluekehitysvastuu sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. (uusi 1 mom.)

(2 mom. kuten 1 mom. hallituksen esityksessä)

Valtion viranomaisten tulee päätöksenteossaan ja toiminnassaan ottaa huomioon tämän lain tavoite ja arvioida toimenpiteidensä alueellisia vaikutuksia. (uusi 3 mom.)

3 §

Aluekehitysviranomaisen tehtävät

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Maakunnan liitto vastaa alueella, jolla se toimii aluekehitysviranomaisena, lääninhallituksen sijasta alueen yleisestä kehittämisestä. Samalla liiton tehtävänä on edistää kuntien seudullista ja muuta yhteistyötä.

(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

4 §

Alueelliset kehittämisohjelmat

Tämän lain tavoitteen saavuttamiseksi alueiden kehittämistoimia suunnataan määräaikaistavalla tavoiteohjelmilla, joiden tavoitteista, valmistelusta ja seurannasta säädetään tarkemmin asetuksella. Tavoiteohjelmista ja niiden yhteensovittamisesta päättää valtioneuvosto.

Tavoiteohjelmien sisältö (poist.) määritellään aluekehitysviranomaisen johdolla sen toimialueella ohjelmakaudeksi valmisteltavissa aluekehittä-

tämisohjelmissa. Aluekehittämisohjelmat hyväksyy aluekehitysviranomainen.

5 §

Ohjelmiasopimus

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

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

6 §

Aluekehitysrahat

Valtion talousarviossa eri hallinnonaloilla nimitetään ne määrärahat, joilla voidaan edistää alueellisten kehittämistavoitteiden ja niiden toteuttamiseksi laadittavien aluekehittämisohjelmien toteuttamista (aluekehitysrahat). Aluekehitysrahojen käytöstä päättävät ne valtion viranomaiset, joille määrärahat valtion talousarviossa osoitetaan. (Poist.) Aluekehitysrahojen käyttöä alueella yhteensovitetään ja suunnataan ohjelmiasopimuksissa. Aluekehitysrahoja (poist.) osoitetaan aluekehittämisohjelmiin liittyviin elinkeinotoiminnan kehittämishankkeisiin, julkisiin investointeihin ja väestölle tärkeiden palvelujen turvaamiseen.

Alueen kehittämistavoitteiden toteuttamiseksi myönnetään avustusta lähinnä alueen elinkeinotoiminnan omatoimiseen kehittämiseen (maakunnan kehittämisraha). Valtion talousarvioon 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 kos-

keviin tai valtakunnallisesti tärkeisiin alueiden kehittämishankkeisiin. Tarkemmat säännökset maakunnan kehittämiskassan myöntämisestä, maksamisesta ja valvonnasta annetaan asetukseksi.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

7 §

Aluejaot

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Valtioneuvosto voi saariston kehityksen edistämiseksi annetun lain (494/81) 14 §:ssä tarkoitettua saaristoasiain neuvottelukuntaa kuultuaan määrätä kyseisen lain 9 §:n nojalla saaristokunnaksi määrätyn kunnan ja sellaisen muun kunnan saaristo-osan, johon valtioneuvosto on päättänyt sovellettavaksi saaristokuntaa koskevia säännöksiä, sekä pysyvästi asutun ilman kiinteää tieyhteyttä olevan saaren ja saariryhmän kuuluvaksi kehitysalueen I tai II tukialueeseen. (uusi 3 mom.)

(4 mom. kuten 3 mom. hallituksen esityksessä)

8 §

Aluetukien enimmäisosuudet

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Muilla kuin yrityksille myönnettävän maakunnan kehittämiskassan enimmäisosuus (poist.) voi olla 70 prosenttia (poist.) hankkeen kokonaiskustannuksista. Erityisen painavista syistä voidaan tämä enimmäisosuus yksittäisen hankkeen kohdalla ylittää.

9 §

Viranomaisten yhteistyö

Valtion aluehallintoviranomaisen on pyydetävä aluekehitysviranomaiselta lausunto sen toimialueen kehittämisen kannalta merkittävistä

suunnitelmistaan ja päätöksistään sekä näiden rahoituksesta. Lausunto samoin kuin aluekehitysviranomaisen alueen kehitystä koskevat suunnitelmat on päätöksenteossa ja muussa toiminnassa otettava huomioon (poist.). Jos valtion aluehallintoviranomainen aikoo poiketa aluekehitysviranomaisen lausunnosta tai suunnitelmasta, sen on perusteltava poikkeaminen neuvoteltuaan sitä ennen asiasta aluekehitysviranomaisen kanssa.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

10 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

11 § (uusi)

Valtionosuudet

Tämän lain nojalla valtiolta maakunnan liitoille siirtyviin tehtäviin myönnetään niille kunnille, joiden alueella maakunnan liitto toimii aluekehitysviranomaisena, valtionosuutta siten kuin kuntien valtionosuuslaissa (688/92) säädetään.

12 §

(Kuten 11 § hallituksen esityksessä)

13 §

Voimaantulo

(1 mom. kuten 12 §:n 1 mom. hallituksen esityksessä)

Jollei rakennuslain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettulla seutukaava-alueella ole maakunnan liittoa 30 päivänä kesäkuuta 1994, valtioneuvosto voi, mikäli viisi kuudesosaa alueen kunnista sitä esittää, alueen muita kuntia kuultuaan määrätä maakunnan liiton perustettavaksi. (uusi 2 mom.)

(3 mom. kuten 12 §:n 2 mom. hallituksen esityksessä)

Edelleen hallintovaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että toivomusaloitteet n:o: 170/1991 vp, 171/1991 vp, 172/1991 vp, 175/1991 vp, 179/1991 vp, 182/1991 vp, 191/1991 vp, 196/1991 vp, 204/1991 vp, 205/1991 vp,

207/1991 vp, 213/1991 vp, 217/1991 vp, 219/1991 vp, 238/1991 vp, 239/1991 vp, 241/1991 vp, 248/1991 vp, 260/1991 vp, 264/1991 vp, 266/1991 vp, 267/1991 vp, 268/1991 vp, 45/1992 vp, 47/1992 vp, 53/1992 vp, 55/1992 vp, 56/1992 vp, 58/1992 vp ja 61/1992 vp hylättäisiin.

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 1993

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, varapuheenjohtaja Varpasuo, jäsenet R. Aho, Enestam, Järvilahti, Korva, Laakkonen, Liikkainen (osittain), Markkula (osittain), Metsämäki,

Näsi (osittain), Pulliainen, Saario, Ukkola (osittain), Urpilainen, Vehkaoja ja Vähänäkki sekä varajäsenet Ihamäki (osittain), Mutttilainen (osittain), Rask (osittain) ja Röntynen (osittain).

Vastalauseita

I

Hallitus on ehdottanut säädettäväksi lain alueiden kehittämistä, jossa keskeinen iskulause on "ohjelmakeskeinen aluepolitiikka". Aluekehitysviranomaiset laatisivat aluekehitysohjelmia. Talousarvion tietyt määrärahat nimettäisiin "aluekehitysrahoiksi", joiden käytöstä "sovittaisiin" alue(= piirihallinto)tasolla. Uutena hallinnollista valtaa käyttävänä portaana toimisi maakunnan liitto. Käytännössä sille siirrettäisiin lääninhallituksilta vastuu alueen yleisestä kehittämisestä, jolloin lääninhallitusten ao. virkamiehistö tulisi virattomaksi.

Ehdotusta on arvioitava monelta eri kannalta. Seuraavassa eräitä arviointoja ja johtopäätös.

Äskettäin luotiin mahdollisuus perustaa lainsäädäntöön perustuen kuntayhtymiä. Niitä kunnat voivat vapaasti muodostaa joko identiteetin, alueen kehittämisen tai muun yhteisen tavoitteen toteuttamiseksi. Kuntayhtymä voi näin hoitaa maakunnallisia tehtäviä, jos maakuntaan kuuluvat kunnat sitä haluavat. Tätä varten ei tarvita uutta lainsäädäntöä. Kuntayhtymän hallinnosta vastaavat kunnista valitut, kuten olisi asianlaita maakunnan liitonkin tapauksessa. Kummassakaan tapauksessa ei valintaa toteutettaisi mies ja ääni -periaatteella alueen/kuntayhtymän/maakunnan kansanvaalilla.

Jos maakunnan liitto -järjestelmä luotaisiin ehdotuksen mukaisesti, ei se poistaisi lääninhallintoa. Eräissä tapauksissa lääninhallitus tosin voisi jäädä "aluekehitysviranomaiseksi". Toimella ei siis kuitenkaan pääsääntöisesti vähennettäisi, vaan lisättäisiin hallintoportaita.

Monissa tapauksissa kylläkin lakkautettaisiin lääninhallituksesta todella toimiva (kehitys-) yksikkö ja se korvattaisiin maakunnan liitolla, joka joissakin tapauksissa joutuisi ehkä jopa heikkojen valmiuksiensa vuoksi ostamaan ohjel-

mat ulkopuolelta. Merkittävää on todeta, etteivät edes maakuntajohtajat (joille nyt oltaisiin valtaa antamassa) ole pystyneet osoittamaan, että lääninhallitukset eivät olisi tehtävästään selviytyneet.

Käydyssä keskustelussa on viitattu usein alueiden merkitykseen eurooppalaisessa kanssakäymisessä. Erityisen mielenkiinnon kohteena on tällöin ollut EY:n nykyinen aluejärjestelmä ja sen yksiköt. Siinä kuitenkin yksikkökoko on kokonaan toinen kuin nyt Suomelle ehdotetussa. EY:n alueissa on keskimäärin miljoonaa asukasta, kun Suomessa viisi miljoonaa asukasta jaettaisiin 19 maakunnan liiton kesken.

Kokemus on osoittanut, että kanssakäymisessä EY:n alueiden kanssa tarvitaan alueellista voimaa ja monipuolisuutta sekä hyvillä valmiuksilla varustettuja neuvottelijoita. Toiminta on tykkänään muuta kuin vanhojen maakuntaliittojen julkilausuma- ja kirjelmäpolitiikka "karvalakkilähetystöineen". Eurooppalaisessa katsannossa meikäläisiä läänejä tulisi jopa yhdistää suuremmiksi alueelliseksi kokonaisuuksiksi.

Käydyn asiantuntijakierroksen aikana maakuntaliittojen (tarkoitettu vastaamaan ehdotettuja maakunnan liittoja) edustajat esittelivät halukkaasti "ohjelmiaan", mutta kun heiltä kysyttiin työn tuloksia, niitä olikin vaikeampi esittää. Tämä antaa jo viitteitä "ohjelmaaperusteisen aluepolitiikan" kuplaimaisuudesta. Tavoite "ohjelmasopimuksesta" piirihallintoviranomaisten kanssa toteutuu esimerkiksi allekirjoitetulla lausumalla, että "varat käytetään maakunnan kehittämiseksi entistä paremmaksi". Tätä varten ei tarvita uutta lainsäädäntöä. Mainittua lausumaa laajempiin kannanottoihin piirihallintoviranomaisia ei voida ehdotetulla lainsäädännöllä velvoittaa.

Eräänä ideana ehdotetussa lainsäädännössä on "aluekehitysvastuun" siirtäminen valtiovaltaalta "alueille". Siunaamalla tämän lailla valtiolta voisi tulevaisuudessa vaatia, että jokaisen alueen (lue maakunnan liiton) tulee jatkossa tulla toimeen omillaan. Näihin saakkahan aluepolitiikka on ollut maantieteelliset erot huomioon ottavaa ja niiden synnyttämien erojen tasoittamiseen pyrkivää. Niukentuvien resursien aikakautena uusi politiikka voisi johtaa alueiden välisten erojen nopeaan ja jyrkkään suurentumiseen.

Konkreettisena toimenä maakunnan liitolle osoitettaisiin jaettavaksi nykyinen lääninraha.

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 1993

Erkki Pulliainen

II

Lakiehdotuksen mukaan aluekehitysvastuu siirrettäisiin lääninhallituksilta perustettaville vapaaehtoisille maakuntien liitoille, joissa myös hoidetaan lakisääteinen seutukaavoitus. Muilla alueilla aluekehitysviranomaisena toimisi lääninhallitus, kuten nykyisinkin.

Esitys on tehty, vaikka nykyinenkin aluepolitiikka on toiminut toistaiseksi tehokkaasti, mikä myös hallitus toteaa esityksensä yleisperusteissa. Kyseessä on merkittävä hallinnollinen uudistus ja uuden hallintoportaan perustaminen lama-aikana, jolloin kaikki voimavarat tulisi sitoa hallinnon tehostamiseen ihmisten perusturvallisuuden ja työllisyyden parantamiseksi. Uudistuksen perustelujen tulisi olla erityisen vahvat, jotta sitä ylipäätään voitaisiin perustella tällaisena aikana.

Yksittäisen kunnan mahdollisuudet vaikuttaa aluekehitystehtävän organisoimiseen on valtiokunnan enemmistön hyväksymässä muodossa nitistetty mahdollisimman vähäisiksi. Maan osien erilaisuutta ei tunnusteta eikä lähtökohtaisesti anneta arvoa jo saavutetulle sujuvalle yhteistyölle.

Hallituksen esitys korostaa uuden aluekehitysviranomaisen johtajuutta eikä niinkään olemassa olevien, eri viranomaisten ja muiden tahojen välistä yhteistyötä. Tätä en pidä aikaan sopivana. Esitys merkitsee myös päätösvallan

Lääninhallitus on ollut viranomaisen asemassa, jossa se on voinut objektiivisesti arvioida ehdotettuja hankkeita ja asettaa ne alueen kehittämisen edellyttämällä tavalla tärkeysjärjestykseen. Maakunnan liitto (lue nyt maakuntaliitto) on liian lähellä puolueiden piirijärjestöjä voidakseen pystyä vastaavasti hankkeiden objektiiviseen paremmuusarviointiin.

Ehdotetut lait eivät näin ollen edistäisi sitä, mitä niiden on kuviteltu edistävän.

Edellä sanotun perusteella ehdotan,

että valiokunnan mietintöön sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

siirtoa valtion aluehallinnosta valtion keskushallinnon suuntaan.

Valiokunta on kuullut noin 80 asiantuntijaa. Asiantuntijat ovat suhtautuneet ehdotukseen erittäin kriittisesti. Ne, joita muutos ei suoranaisesti koske, ovat pääosin suhtautuneet ehdotukseen kielteisesti. On valitettavaa, ettei hallitus kuullut maan kuntia ennen lakiesityksensä antamista, vaikka uudistus keskeisesti niitä koskee.

En pidä hallituksen esitystä hyväksyttävänä jäljempänä lähemmin perusteltavista syistä. Valiokunnan enemmistön hyväksymä mietintö on monin paikoin inttävä ja hengeltään huono. Asiantuntijoiden esittämää kritiikkiä ei juurikaan tuoda esiin, analysoida tai oteta siihen kantaa. Myös lähtötilanteen kuvauksessa on vakavia puutteita.

Vastalauseen muutosehdotukset pääpiirteittäin

Olen tehnyt esitykseen joukon muutosehdotuksia tavoitteena kompromissi. Lakiehdotuksen keskeisin kysymys on aluekehitysviranomaisen ja sen toimialueen määrittely (1. lain 2 §). Yhdyn 2 §:n muotoiluun osalta edustaja Saarion ym. vastalauseessa esittämään, mikä tarkoittaa, että aluekehitysvastuuta ei ehdottomasti sidota seutukaavoitukseen, ja että yksittäinen kunta voi

olla jäsenenä useammassakin aluekehitysviranomaisena toimivassa kuntayhtymässä. Lisäksi olen tehnyt samaan pykälään oman lisäyksesityksen, jossa viranomaiset velvoitettaisiin yhteistyöhön.

Viranomaisten yhteistyön määrittelyssä (1. lain 9 §), tulisi tyytyä vakiintuneisiin muotoihin lausuntomenettelyn osalta ja välttää byrokratian lisäämistä mm. neuvottelupakkoineen.

Voimaantulosäännöksellä (1. lain 13 §) ei tulisi kunnallislakiin nähden heikentää yksittäisen kunnan oikeutta päättää yhteistyöhön sitoutumisesta, koska lakiehdotus (1. lain 2 §) tarjoaa näihin tapauksiin hallinnollisen varajärjestelyn mahdollisuuden (lääninhallituksissa).

Lain voimaasaolo (1. lain 13 §) tulisi mielestäni säätää määräaikaiseksi.

Edellä mainittuja aiheita koskevien muutosesitysten lisäksi olen tehnyt eri pykäliin viranomaisten yhteistyöhön parantavia muutosehdotuksia.

Vastalauseen yksityiskohtaiset perustelut

Alueiden omatoiminen kehittäminen ja aluejako (2 §)

Hallitus perustelee esitystään mm. alueiden omatoimisuuden lisäämisellä. Omatoimisuutta olisi se, että kunnat saisivat vapaasti harkita, keiden kanssa harjoittavat alueellista yhteistyötä. Näin ei ole, vaan kunnat käytännössä pakotetaan järjestämään aluekehitystehtävä uudistetuilla seutukaavajaotuksella. Tässä kohdassa kuntien itsehallinnollisen päätöksenteon oikeus on sujuvasti unohdettu. Pakko syntyy siitä, että vapaaehtoinen on yhdistetty paktoon. Tätä en pidä hyväksyttävänä.

Väitettä siitä, että seutukaava-alueet vastaisivat toiminnallis-taloudellisia maakuntia, on turha toistaa, koska asia ei pidä koko maassa paikkaansa. Eri puolilla Suomea on runsaasti seutuja, jotka suuntautuvat jopa päivittäisen asioinnin osalta "naapurimaakuntiin" päin. On täysin mahdollista, etteivät vaihettuma-alueiden hankkeet kiinnosta riittävästi ketään aluekehitysviranomaista. Pääseminen naapurimaakunnan virallisiin ohjelasopimuksiin lienee lähinnä teoreettista silloin, kun kunnan ulkopuolisella rahoituksella on runsaasti ottajia.

Viranomaiset on velvoitettava keskinäiseen yhteistyöhön. Yhteistyömuodot voivat olla kulloisestakin tarpeesta tai asiasta riippuvaisia. Vi-

ranomaisia tulisi kannustaa verkostoitumalla olemaan yhteistyössä keskenään.

Viranomaisten yhteistyö (9 §)

Viranomaisten yhteistyötä harjoitetaan mm. lausuntomenettelyllä. Lausunnolla on hallinnollisessa kielenkäytössä vakiintunut sisältö. Se ei voi sitoa päätöksen tekijää viranomaista. Hallituksen esityksessä lausunnon huomioon ottamista korostetaan niin pitkälle, että tullaan asiallisesti jo lähelle alustusmenettelyä. Tätä en voi hyväksyä.

Valiokunnan enemmistö on lisännyt 9 §:ään kohdan, joka hallituksen esitykseen nähden vielä tiukentaa lausunnon sitovuutta. Myöskään tätä en voi hyväksyä. On huomattava, että ehdotus mm. neuvottelupakkoineen lisää hallintomenettelyn byrokraattisuutta. Valiokunnan enemmistön pakonomainen tavoite asiallisesti vähentää valtion alue- ja piirihallinnon toimivaltaa olisi tullut tehdä näiden hallintoa koskevassa lainsäädännössä.

Voimaantulo ja pakko (13 §)

Voimaantulosäännökseen valiokunnan enemmistö on lisännyt säännöksen, jossa ehdotetaan, että mikäli viisi kuudesosaa alueen kunnista sitä esittää, valtioneuvosto voi määrätä maakunnan liiton perustettavaksi. Tällaisella viittauksella tavoitellaan ilmeisesti pakkoratkaisuja, jos laissa tarkoitettua maakunnan liittoa ei muutoin synny.

Kuntien vapaata tahtoa ei siis kunnioiteta, vaan luodaan uusia pakkoja lainsäädännön keinoin. En pidä esitystä hyväksyttävänä. Niissä tapauksissa, joissa alueellista yhtenäisyyttä ei saavuteta, olisi viisaampaa jättää aluekehitysviranomaisen tehtävä aktiivisesti lääninhallitukselle.

Kysymys ei ole vain siitä, hyväksytäänkö kumppanit, vaan myös yhteistyön ehdoista, jotka sisältyvät kuntayhtymän perussääntöön (mm. poliittisen edustavuuden perusteena olevat laskentasäännöt). Ei ole mielestäni sopivaa, että voimassa olevan kunnallislain säännöksiä ylitetään toisessa laissa. Väkivallan käyttö alkujärjestelyissä on huono alku yksituumaisuutta korostavalle alueelliselle yhteistyölle.

Koska laki on esitetty tulevaksi voimaan jo 1.1.1994, merkitsee tämä, että eräillä maamme alueilla aluekehitysviranomaisena toimii

1.1.1994 lääninhallitus, johon 1. lakiehdotuksen 2 § antaa mahdollisuuden.

Voimassaolo (13 §)

Laki tulee säätää olemaan voimassa vain kahden vuoden ajaksi. Näin laki toimisi asiallisesti kokeilulakina, mikä olikin alkuperäinen tarkoitus. Määräaikaisuutta puoltaa myös se, että lakiehdotuksen tarpeellisuus sinänsä on useiden toimijoiden puolelta asetettu voimakkaasti kyseenalaiseksi.

Uusi hallintoporras (liittyy 1—3 §:ään)

Hallituksen perusteluissa väitetään, ettei kyseessä ole uuden hallintoportaan perustaminen. Tämä on pelkkää retoriikkaa, sillä laissa perustetaan uusi viranomainen eikä vanhoja lakkautea (lääninhallitukset). Kaikkialla maassamme ei jatkossa aluekehitysviranomaisina toimivia maakunnan liittoja tai edes seutukaavoituksesta huolehtivia kuntayhtymiä ole vielä olemassa.

Esimerkiksi 1 §:ssä mainittu vastuu "alueiden väestön elinolojen kehityksen ja tärkeiden palvelujen saatavuuden turvaamisesta" ei poistu näiden tehtävien nykyisiltä vastuuviranomaisilta. Aluekehityslain tavoitteet määritellään tässä muutoinkin varsin laajoiksi. Tavoitteiden toteuttaminen edellyttää laadukasta asiantuntijuutta ja johtaa mitä todennäköisimmin uuden ja suuren maakunnallisen virastolaitoksen perustamiseen maassamme, peruskuntien vallankäytön tappioksi. Tätä tosiasiaa on aktiivisesti peitelty.

Valtion vastuu alueista (liittyy 1—3 §:ään)

Valtion vastuu alueista on organisoitu piirihallinnon ja lääninhallituksen välityksellä. Valiokunnan mietinnössä vähätellään valtion tätä tehtävää. Valiokunnan olisi tullut pohtia syvällisesti valtion ja kunnan tehtävien välistä suhdetta, koska lakiesityksellä niihin merkittävältä osalta kajotaan.

Valtio ei saa mielestäni myöskään jatkossa väistää alueellista vastuutaan. Kansalaisten yhdenvertaisuutta on vaalittava yhtä innokkaasti kuin kuntien itsehallintoa.

Suuret kunnat eivät ole perinteisesti yhtä paljon riippuvaisia muiden viranomaisten toiminnasta kuin pienet kunnat, koska niillä itsel-

lään on omat, suuret organisaatiot. Pienet kunnat ovat saaneet tarpeellista ohjausta ja tukea valtion viranomaisilta. Monet kunnat kokevat valtionhallinnon toimintatavan myös objektiivisemmaksi kuin kuntayhtymän, jossa niillä on monesti vain maksajan rooli. Lakiehdotuksen tosiasiallisia vaikutuksia pienten kuntien asemaan olisi tullut selvittää.

Demokratiavajeen poistaminen (liittyy 2 ja 13 §:ään)

Hallituksen esityksessä väitetty demokratiavaje ei poistu, sillä maakuntien liittojen korkeinta luottamuselintä ei valita suoralla kansanvaalilla. Poliittinen tasapaino on nykyisiin läänineuvottelukuntiin haettu poliittisten piirijärjestöjen tekemin sopimuksin. Vaikka valtioneuvosto on nämä nimittänytkin, ehdollepano on tehty piirijärjestöistä. Sama on tulevaisuudessa tehtävä myös kuntayhtymissä.

Jos lakiehdotuksen voimaantulosäännös hyväksytään valiokunnan enemmistön tahdon mukaisesti, syntyy uutta demokratiavajetta, koska yksittäisen kunnan vaikutusmahdollisuuksia kavennetaan kunnallislain "lupauksiin" nähden.

Uusi hallintokulttuuri (liittyy 4—5 §:ään)

Hallitus on perustellut esitystään välttämättömyydellä siirtyä uuteen, ohjelmaperusteiseen hallintokulttuuriin. Tarkoitus on, että osapuolten sitoutumisastetta lisätään mm. ohjelmasuorituksen. Vasta hankkeen saaminen ohjelmasuorituksen käytännössä takaisi sille rahoituksen. Tätä kehityssuuntaa en vastusta. Nämä muutokset olisi voitu toteuttaa myös nykyisessä järjestelmässä tai vapaammin ohjautuvassa yhteistyömallissa valtion ja kunnallisten toimijoiden kesken.

Esityksen taloudelliset vaikutukset (liittyy yleisperusteluihin)

Hallitus laskee, että hallinnollinen muutos säästää valtion rahoja 16 miljoonaa markkaa ilman, että kuntien (kuntayhtymien) kustannukset samanaikaisesti lisääntyisivät. Valtionhallinnon säästöt saavutettaisiin irtisanomalla lääninhallitusten henkilöstöä ja lakkauttamalla läänineuvottelukunnat.

Asiansa osaavan suunnitteluhenkilökunnan irtisanominen ei ole järkevää asiainhoitoa. Hallituksen esitys merkitsee, että alueiden kehittämisen kokonaisresurssit vähenisivät nykyisestä. Tätä en voi pitää hyväksyttävänä, koska aluekehitysviranomaisten lukumäärä nykyisestä kasvaa (maakunnan liittoja on enemmän kuin lääninhallituksia), ja koska alueiden Eurooppayhteistyöhön olisi päinvastoin panostettava lisää voimavaroja.

En myöskään pidä hyväksyttävänä ajatusta, että lääninneuvottelukunnat lakkautetaan, vaikka aluekehitysviranomaisen tehtävät siirrettäisiinkin lääninhallituksesta pois. Järjestelmä on ollut merkittävä antaessaan mahdollisuuden demokraattiseen ohjaukseen lääninhallituksissa. Tällaista tarvetta lääninhallitukseen jää, vaikka aluekehitysviranomaisen tehtävät sieltä siirrettäisiin pois.

Hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyn aikana on selvästi tullut esiin, ettei hallituksen perusteluihin luoteta siltä osin, että kuntayhtymät suoriutuisivat uudesta viranomaistehtävästään ilman lisäkustannuksia. Tästä syystä lakiesitykseen lisättiin valiokuntavaiheessa valtionosuutta koskeva säännös.

Toisaalta on esiintynyt halukkuutta palkata ainakin osa lääninhallitusten suunnitteluhenkilökunnasta maakunnallisten liittojen tehtäviin.

Edellä olevasta voidaan tehdä se johtopäätös, ettei lakiesityksen taloudellisista vaikutuksista ole esittää mitään varmaa faktaa. Jo nyt näyttää varmalta, ettei luvattua säästövaikutusta synny.

Yhteys EU-jäsenyyteen (liittyy yleisperusteluihin)

Voimme kansallisin perustein päättää, millä organisaatiolla hoidamme aluepolitiikkaamme. Uudistus ei ole EU-jäsenyyden johdosta välttämätön, mitä käsitystä kuitenkin hanakasti viljellään. Yhdyn asiassa edustaja Pulliaisen vastalauseessaan laajasti esittämiin näkemyksiin.

Mikäli muutosesitykseni eivät tule hyväksytyiksi, olen lakiehdotusten hylkäämisen kannalla.

Edellä olevan perusteella ehdotan kunnioitetaan,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin valiokunnan mietinnön mukaisessa muodossa ja että valiokunnan mietintöön sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki

alueiden kehittämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2 §

Aluekehitysvastuu

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Aluekehitysviranomaisena toimii maakunnallisesta edunvalvonnasta (*poist.*) huolehtiva kuntayhtymä, joka voi myös vastata seutukaavoituksesta rakennuslain 18 §:n 3 momentissa tarkoitetulla alueella. Tällaisen puuttuessa viranomaistehtävistä huolehtii lääninhallitus.

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Kunta voi olla jäsenenä useammassa 2 §:n 2 momentissa tarkoitetussa kuntayhtymässä. (uusi 4 mom.)

Edellä 2 momentissa tarkoitetulla alueella toimivien kuntien, kuntayhtymien sekä valtion alue- ja piirihallintoviranomaisten tulee olla yhteistoiminnassa keskenään tässä laissa ja lääninhallituslain (1233/87) 3 §:ssä säädettyjen kehittämistehtävien toteuttamiseksi. (uusi 5 mom.)

3 §

Aluekehitysviranomaisen tehtävät

(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)
(3 ja 4 mom. *poist.*)

4 §

Alueelliset kehittämisohjelmat

Tämän lain tavoitteen saavuttamiseksi alueiden kehittämistoimia suunnataan määräaikaistavateohjelmilla, joiden tavoitteista, valmistelusta ja seurannasta säädetään tarkemmin asetuksella. (Poist.)

Tavoiteohjelmien sisältö voidaan määritellä aluekehitysviranomaisen (poist.) toimialueella ohjelmakaudeksi valmisteltavassa aluekehitysohjelmassa. (Poist.)

5 §

Ohjelmiasopimus

Aluekehittämisohjelman perusteella sen rahoitukseen osallistuvat valtion ja kuntien viranomaiset (poist.) laativat (poist.) ohjelmiasopimuksia, jotka sisältävät eri alueilla toteutettavat suurimmat hankkeet ja niiden toteuttamisaikataulut sekä muut kehittämistoimet. Ohjelmiasopimuksissa osapuolet sopivat aluekehittämisohjelmiin sisältyviin toimenpiteisiin liittyvistä rahoitusosuuksistaan.

(2 ja 3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

6 §

Aluekehitysrahat

Valtion talousarviossa eri hallinnonaloilla nimitetään ne määrärahat, joilla voidaan edistää alueellisten kehittämistavoitteiden ja niiden toteuttamiseksi laadittavien aluekehittämisohjelmien toteuttamista (aluekehitysrahat). Aluekehitysrahojen käytöstä päättävät ne valtion viranomaiset, joille määrärahat valtion talousarviossa osoitetaan. Aluekehitysrahojen käyttöä alueella yhteensovitetään ja suunnataan ohjelmiasopimuksissa. Aluekehitysrahoja osoitetaan varsinaisen käyttötarkoituksensa puitteissa aluekehittämisohjelmiin liittyviin elinkeinotoiminnan kehittämishankkeisiin, julkisiin investointeihin ja väestölle tärkeiden palvelujen turvaamiseen.

Alueen kehittämistavoitteiden toteuttamiseksi myönnetään avustusta lähinnä alueen elinkeinotoiminnan omatoimiseen kehittämiseen (*l ä ä n i n kehittämisraha*). Valtion talousarvioon otetaan vuosittain tarvittava määräraha tätä tarkoitusta varten. Sisäasiainministeriö päättää määrärahan jakamisesta alueittain. Aluekehitysviranomainen päättää määrärahan käytöstä alueellaan. (Poist.)

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

7 ja 8 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

9 §

Viranomaisten yhteistyö

Valtion aluehallintoviranomaisen on pyydettävä aluekehitysviranomaiselta lausunto sen toimialueen kehittämisen kannalta merkittävistä suunnitelmistaan ja (poist.) niiden rahoituksista. (Poist.)

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Sisäasiainministeriö vastaa kehittämisohjelmien ja alueellisen kehittämissuunnittelun yhteensovittamisesta, kokoamisesta ja arvioinnista yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. (Poist.)

10—12 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

13 §

Voimaantulo ja voimassaoloaika

Tämä laki säädetään olemaan voimassa 1.1.1994—31.12.1996.

(2 mom. poist.)

(2 mom. kuten 3 mom. valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 1993

Marjatta Vehkaoja

III

Lähtökohdat alueiden kehittämistä koskevan lakiesityksen asialliselle käsittelylle olivat valiokunnassa poikkeuksellisen huonot. Käsittelyä leimasi selvästi vuosikymmeniä käyty riita aluehallinnon kehittämisestä. Kannanotoista "etsittiin" ja "löydettiin" merkkejä lähinnä vain lääninhallintomallista tai maakuntahallintomallista. Tässä ilmapiirissä itse pääasia jäi hyvin vähäisen analysoinnin varaan. Pääasia olisi ollut: Julkisen hallinnon ja siihen liittyvän päätösvalan organisointi aluetasolla ja tähän liitetyn aluekehitysvastuun organisointi nykyajan demokratiaesitysten mukaisesti.

Asiantuntijakuulemista vaikeutti erityisesti se, että useimmat asiantuntijat puhuivat omassa asiassaan: Heillä oli joko menetettävää tai saatavaa sen mukaan, minkä sisällön lakiehdotus saisi. Liian vähälle huomiolle valiokunnassa jäi valtapoliittisista asetelmista riippumattomien asiantuntijalausuntojen analysointi. Yliopistojen ja tutkimuslaitosten lausunnot olivatkin pääsääntöisesti rakentavaa kritiikkiä esittäviä, mutta ne eivät saaneet valiokunnassa minkäänlaista huomiota.

Alueiden kehittämisestä annettavan lain tavoitteisiin olen voinut yhtyä. Esitetyt keinot tavoitteiden toteuttamiseksi eivät ole kuitenkaan lähtökohdiltaan oikeita eivätkä tuo maakuntiin sitä päätösvaltaa, joka mietinnön perusteluissa todetaan.

Tosiasiallisesti tavoitteiden ja keinojen ristiriidan tunnustaa mietinnössä myös valiokunnan enemmistö, joka esittää runsaasti lain toteutumiseen liittyviä selityksiä, toivomuksia ja vaatimuksia. Kuitenkin on tiedossa, että vain lakiin ja sitä tukevaan asetukseen sisältyvinä kannanotot voivat olla enemmän kuin hurskaita toiveita. Valiokunta toteaa mietinnössään mm.: "Suomen valtionhallinto rakentuu kuitenkin sille pohjalle, että päätösvaltaa käyttävät kunkin hallinnonalan viranomaiset asianomaisen ministeriön johtaessa hallinnon alaa. Sitovan päätösvalan antaminen aluekehitysviranomaiselle yli valtion sektoriviranomaisten merkitsisi niin suurta rakenteellista muutosta julkisen hallinnon järjestelmään, ettei sellaista voitaisi helposti tehdä aluekehitystehtävien hoidon sääntelyn yhteydessä."

Valiokunta siis toteaa päätösvalan siirtämisen alueille niin suureksi hallinnon rakenteelliseksi muutokseksi, ettei se sitä edes enempää mietinnössä käsittelee. Todellista päätösvaltaa aluehal-

linto ei voi kuitenkaan saada ilman tähän rakenteelliseen ongelmaan puuttumista.

Mietinnössä olisi tullut käsitellä myös valtionhallinnon muuta rakenteellista muuttumista valtion budjettiteknikan muuttumisen, tulosjohtamiseen siirtymisen ja liikelaitoskehityksen vuoksi. Analyysi olisi tullut esittää siitä, miten yleensä päättäminen näiltä osin on nopeasti muuttumassa ja mikä erityinen merkitys tällä on mahdollisuuteen ohjelmapolitiikan kautta saada todellista päätösvaltaa alueilla valtionhallintoon kuulumattomille organisaatioille.

Aluehallinnon kehittämisen kannalta välttämätöntä olisi ollut käsitellä valtionhallinnon alueellista organisointia sinänsä hallintorajojen ja päätösvalan oikean kohdentamisen osalta. Analyysin olisi tullut johtaa sellaiseen perusratkaisuun, joka sekä hallinnollisten rajausten että päätöksenteon delegoinnin osalta olisi voinut tukea nyt syntyvän aluekehitysviranomaisen toiminnan puitteita.

Nyt lakiesitys toteutuessaan tosiasiallisesti ai-noastaan poistaa nykyisen läänijaon merkityksen, mutta ei vastaavasti edes periaatetasolla yritä sitoa valtion piirihallinnon rajoja muodostetun maakuntajaon rajoihin. Lopputuloksena tästä voi olla vain piirihallinnon rajauksen hajautuminen suurempiin alueisiin, samalla kun maakuntajako merkitsee pienempiä hallintoalueita. Seurauksena on valtion piirihallinnon eriytyminen maakuntien hallinnosta, jota ohjelma-perusteinen yhteistyö ei korvaa. Toki se voi pelata silloin, kun asianomaisissa tehtävissä toimivat yhteistyöhaluiset henkilöt. Tavoitteena lieenee kuitenkin säätää lait niin, että ne toimivat kaikissa oloissa.

Lopputulos tästä kaikesta on se, että aluekehityslaissa määritellään vain jäävuoren huippuna oleva alueellinen ohjelmointityö, mutta varsinainen konkreettinen päätösvaltaa käyttävän hallinnon organisointi vaietaan kuoliaaksi. Kun valtionhallinnon kehitys ja piirihallinnon organisointi elää täysin maakuntien hallinnosta erillistä elämänsä, lopputuloksena ei ole tavoiteltu alueellisen päätösvalan kasvua.

Lakiesityksen tavoitteet ja valittu toteutus ovat ristiriitaiset myös suhteessa kuntiin. Samalla kun lain perusteluissa — ja nykyisin hallinnon kehittämisen yleisenäkin suuntauksena — korostetaan kuntien itsehallinnon vahvistamista, valiokunta haluaa sitoa koko maan kaikki kunnat seutukaava-alueiden mukaisesti pakolla

muodostettuihin liittoihin. Lain tavoitteiden mukainen parempi ratkaisu olisi ollut irrottaa maakuntien raja- ja seutukaavoituksesta ja antaa valtioneuvostolle maakuntien raja- ja seutukaavoituksesta sellaiseen ilman seutukaavasisäisyyttä. Liikku- mavaaraa olisi tullut antaa myös maakuntien liittojen reuna-alueiden kunnille siten, että ne halutessaan olisivat voineet olla osallisena use- ammassa liitossa. Maan eri alueiden erilaisuus olisi pitänyt nähdä rikkautena ja sallia se myös hallinnollisesti.

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 1993

Timo Korva

IV

Hallituksen esityksessä laiksi alueiden kehit- tämisestä määritellään tulevaisuudessa harjoitet- tavalle aluepolitiikalle kaksi tavoitetta. Sen tulisi edistää maan alueiden omista tarpeista lähtevää ja niiden tahdon mukaista kehittämistä. Aluepo- liitiikalla myös tulisi edistää maan tasapainoista kehitystä. Tätä on perinteisesti pidetty aluepoli- tiikan päätavoitteena ja valtiovalan tehtävänä.

Pyrkimys rohkaista alueita yhteistyöhön int- ressiensä toteuttamiseksi näyttää äkkilukemalta myönteiseltä. Talousalueet tai talousmaakunnat — kumpaa nimeä nyt tahdotaankaan käyttää — ovat kansalaisten arkisen elämän muovaamia yhteistoiminta-alueita. Alueellisesta intressistä on totuttu puhumaan, milloin pyritään luomaan edellytyksiä toimeliaisuudelle, joka koskettaa seutukuntaa selkeästi suurempaa kuntakokonai- suutta.

Viime vuosina on monin lainsäädäntötoimen- pitein parannettu kuntien itsehallintoa ja siirret- ty vastuuta hallinnon perusyksikölle, kunnalle. Tällaisia uudistuksia ovat olleet muun muassa kunnallislain osittaisuudistus ja kuntien valtion- osuuslainsäädännön uudistus.

Välttämättömänä on myös pidetty toimenpi- teitä, joilla kunnat saadaan konkreettiseen yhe- istyöhön seutukuntien, pientalousalueiden, työssäkäyntialueiden tai pelkästään kuntien kahden- ja monenvälisten sopimusten puitteissa. Tähän lisämahdollisuuksia on synnyttänyt kun- tayhtymälaki. Yhteistyömahdollisuuksia lisää myös laki julkisen hallinnon asiakaspalvelujen järjestämisestä yhteisissä palveluyksiköissä, jol-

Lain tavoitteiden mukaisesti pidän välttämät- tömänä alueellisen päätösvalan lisäämistä. To- dellista päätösvaltaa voidaan antaa kuitenkin vain budjettivallan siirroilla. Kun tätä perus- kysymystä ei lakiesityksessä käsitellä lainkaan, olisi lakiesitys tullut valmistella monilta osin uudelleen. Valiokunnan enemmistön hyväksymä laki tulee käytännössä tuottamaan suuren petty- myksen asetettuihin odotuksiin nähden.

lolin siis valtion ja kuntien palvelusten yhteinen organisointi kunta- ja seutukuntatasolla on tehty mahdolliseksi ja erityisen toivottavaksi.

Lakiesityksen tavoitteen määrittely on tietys- sä määrin epämääräinen, sillä se edellyttää uu- den hallintotason, alueen, olemassaoloa ja vielä sitä, että sillä olisi oma tahto. Hallinnollisessa mielessä tällainen alueellinen konstruktio on toi- minut vain seutukaavoituksen osalla ja sehän ei ole paikallisista tarpeista kummunneitten intres- sien synnyttämää, vaan valtiovalan määräämää toimintaa myös maantieteellisen peittonsa osal- ta.

Jos hyväksytään lähtökohdaksi talousmaa- kuntapohjainen, ei siis ylemmän viranomaisen määrityksestä syntynyt alue, niin yksi keskeinen osoitus tarpeesta on ilmaus siitä, mitkä itsehal- lintoyksiköt tuntevat tarvetta koota voimavaro- ja yhteisten tavoitteiden etsimiseksi ja läpiviemi- seksi. On syytä kysyä, voiko teoriassakaan to- teutua alueiden oma tahto, jos alueen muodosta- minen ei ole voinut tapahtua kuntien rajoitta- mattoman vapaan tahdon tuloksena.

Tämä ei hallituksen esityksen, sen paremmin kuin siihen valiokunnan enemmistön tekemien muutoksienkaan jälkeen toteudu. Lain 2 §:n 2 momenttiin yksiselitteisesti rajaa ne alueet, joiden sitten tulisi edistää omista vapaista tar- peistaan oman tahtonsa mukaista kehittämispoli- tiikkaa! Tämä tapahtuu kytkeällä maakun- nallisesta edunvalvonnasta huolehtiva kuntayht- ymä rakennuslain 18 §:n 3 momentin määrää- mällä alueella seutukaavoituksesta huolehtivaan

organisaatioon. Maakuntien liittojen rajauksen kytkemistä seutukaava-alueisiin ei voida pitää hyvänä ratkaisuna. Oikeampaa olisi määrittää maakuntien rajaukset luonnollisten yhteistyöolosuhteiden, yhteistyötarpeiden ja jopa aluerakenteiden muutostarpeiden mukaisesti.

Momentissa lisäksi mainitaan, että muilla alueilla aluekehitysviranomaisena toimii lääninhallitus. Tästä ei lainkaan seuraa kuntalähtöisesti ylenevä toiminta, vaan ne harvat alueet, joissa tällaista liittoa ei täyskattavasti olisi, joutuvat alistamaan kehittämistoimensa lääninhallitukselle. Lain perusteluissa esitettyjen tavoitteiden ja lakiesityksen välinen ristiriita vielä vahvistui valiokunnan enemmistön lisättyä voimaantulopäätöksen säännöksen, jossa valtioneuvosto voi määrätä maakunnan liiton perustettavaksi, ellei sellaista määräaikaan mennessä ole syntynyt. Käytännössä tämä merkitsee yhteistyöhön pakottamista.

Kun lain perusteluissa selkeästi todetaan aluekehitysvastuuta olevan kahdensuuntaista, joista maan tasapainoista kehittämistä maan eri osissa on pidetty valtion aluepolitiikan päätavoitteena, on näin varsin keinotekoisesti yhdistetty kaksi erisuuntaista toimintaa. Maakunnallinen edunvalvonta on aivan eri asia kuin aluepolitiikka, jolla yritetään tasoittaa maan eri osien välisiä eroja. Organisatorisesti tuntuu vaikealta yhdistää näitä asioita toisiinsa. Maan kokonaisedun nimissä toteutettava aluepolitiikka toimisi parhaimmillaan järjestelmänä, joka mahdollisimman joustavasti voisi kohdistaa julkisia voima-

varoja alueitten erityistarpeet huomioon ottaen ja niiden perusrakennetta vahvistaen. Tällöin impulssi lähtisi alueelta valtiovaltan suuntaan, joka asiasta lopullisesti päättäisi. Hallituksen esitys antaa viitteitä siitä, että uusi laki vahvistaa alueitten neuvotteluasemaa valtiovaltaan päin. Toisaalla lakiehdotuksessa yksiselitteisesti todetaan päätösvallan säilyvän sektoriviranomaisilla.

Asukaslähtöinen alueellinen kehittämistoiminta sitä vastoin vaatii onnistuakseen kuntien yhteisen ja jakamattoman halun toimia yhdessä tiettyjen asioiden läpiviemiseksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikissa asioissa tarvitsisi kaikkien talousalueen kuntien olla intressentteinä. Eikä kaikkien odotusten suinkaan tarvitse kohdistua valtiovaltan suuntaan. Näin ollen toimiva alueellinen tai maakunnallinen yhteistyö on joustavaa myös siihen nähden, mitkä maakunnan osat sitä kulloinkin harjoittavat.

Joustava ja kuntalähtöinen ajatusmalli olisi toteutunut, mikäli 2 §:n 2 momentti olisi muotoiltu vapaaehtoisuuden pohjalta.

Edellä olevan perusteella ehdotamme kunnioittaen,

*että valiokunnan mietintöön sisältyvä toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin valiokunnan mietinnön mukaisessa muodossa ja
että valiokunnan mietintöön sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:*

1.

Laki
alueiden kehittämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

3—12 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2 §
Aluekehitysvastuu

13 §
Voimaantulo

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)
Aluekehitysviranomaisena toimii maakunnallisesta edunvalvonnasta (*poist.*) huolehtiva kuntayhtymä, joka voi myös vastata seutukaavoituksesta rakennuslain 18 §:n 3 momentissa tarkoitetulla alueella. Tällaisen puuttuessa viranomaistehävistä huolehtii lääninhallitus.
(3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)
(2 mom. *poist.*)
(2 mom. kuten 3 mom. valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 1993

Väinö Saario

Jan-Erik Enestam

V

Koska varajäsenenä en ole voinut osallistua lakiehdotusten pykälää koskevaan ratkaisevaan

käsittelyyn, yhdyn IV vastalauseeseen siinä esitettyjen perustelujen osalta.

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 1993

Timo Ihamäki

