

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om regional utveckling och om ändring av lagen om främjande av skärgårdens utveckling

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om regional utveckling. Lagen skall ersätta lagen om regionalpolitik, som upphör att gälla vid utgången av 1993. I lagen stadgas om övergång till programbaserad regionalpolitik. På riksnivå fastställs grunder som innefattar ett urval åtgärder med vilkas hjälp man inom regionerna skall utarbeta regionutvecklingsprogram under ledning av den regionala utvecklingsmyndigheten. De pengar som i statsbudgeten står till förfogande för regionernas utveckling skall kallas regionutvecklingspengar och deras användning skall samordnas på både centralförvaltningsnivå och regional nivå. Inom regionerna skall man komma överens om användningen av anslagen genom s.k. programavtal. Inom sådana områden där kommunerna har bildat en samkommun som sköter regionplanläggningen och intressebevakningen, dvs. ett förbund på landskapsnivå, skall denna fungera som regional utvecklingsmyndighet

och i stället för länsstyrelsen ansvara för den allmänna utvecklingen inom sitt regionplanelråde. Inom andra områden skall länsstyrelsen fortfarande ansvara för den regionala utvecklingen och vara regional utvecklingsmyndighet. Den regionalpolitiska delegationen enligt den nuvarande lagen skall motsvaras av en regionutvecklingsdelegation.

Områdesindelningarna föreslås bli fastställda så att de huvudsakligen baserar sig på indelningen i ekonomiska regioner.

Begreppet skärgård i lagen om främjande av skärgårdens utveckling föreslås bli utvidgat. Samtidigt föreslås vissa smärre ändringar i lagen.

Propositionen ansluter sig till regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om företagsstöd, som avläts samtidigt, och bör behandlas tillsammans med den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid ingången av 1994.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGAIN- NEHÅLL	1	4.2. Verknningar i fråga om organisation och personal	24
ALLMÄN MOTIVERING	3	5. Beredningen av propositionen	24
1. Inledning	3	6. Andra omständigheter som inverkat på propo- sitionens innehåll	26
2. Nuläge	3	6.1. Samband med andra propositioner	26
2.1. Lagstiftning	3	6.2. Samband med internationella fördrag ...	26
2.2. Praxis	4	DETALJMOTIVERING	26
Regionalpolitik och utvecklingsåtgärder .	4	1. Lagförslagen	26
Regionalpolitisk planering	6	1.1. Lagen om regional utveckling	26
Regionplansförbund, landskapsförbund och förbund på landskapsnivå	7	1.2. Lagen om främjande av skärgårdens ut- veckling	32
2.3. Den internationella utvecklingen och lag- stiftningen i utlandet	9	2. Närmare stadganden och bestämmelser	32
Europeiska gemenskapernas regionalpoli- tik	9	3. Ikraftträdande	32
Regionalpolitiken och den regionalpolitis- ka lagstiftningen i andra nordiska länder .	15	4. Lagstiftningsordning	33
2.4. Bedömning av nuläget	17	LAGFÖRSLAG	34
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen .	19	1. Lag om regional utveckling	34
3.1. Mål och medel	19	2. Lag om ändring av lagen om främjande av skärgårdens utveckling	37
3.2. De viktigaste förslagen	21	BILAGA	38
Allmänt	21	Parallalltexter	38
Regionutvecklingspengar	21	2. Lag om ändring av lagen om främjande av skärgårdens utveckling	38
Inriktningen av regionalpolitiska företags- stöd	22		
Skärgårdens utveckling	23		
4. Propositionens verkningar	23		
4.1. Ekonomiska verkningar	23		

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

I den regionalpolitiska lagstiftningen föreslås en genomgripande reform, trots att det kan anses att den nuvarande regionalpolitiken tills vidare har fungerat effektivt. En totalrevision är nödvändig både av nationella orsaker och på grund av den internationella utvecklingen.

De traditionella regionalpolitiska medlen, t.ex. utveckling baserad på den offentliga sektorns tillväxt, regional jordbrukspolitik samt främjande av företagsverksamheten, vilket baserar sig på stöd för fasta investeringar inom utvecklingsområdena, håller på att förlora sin effekt. Dessutom har behoven av ändringar i produktionsstrukturen blivit allt större. För att de regionalpolitiska målen skall nås krävs effektivare och delvis också nya åtgärder.

Man antar att centralorterna kommer att börja utvecklas snabbare i och med den europeiska integrationen. Samtidigt ökar konkurrensen mellan regionerna. De regionalpolitiska åtgärderna måste kunna svara på de nya internationella kraven på förändring.

Målet för regionalpolitiken skall vara både att främja regionernas egna initiativ och en balanserad regional utveckling. Den sistnämnda målsättningen förutsätter att regionalpolitiken fortfarande inbegriper åtgärder som utjämnar utvecklingsskillnaderna mellan olika områden.

Inom regionalpolitiken har man redan på 1980-talet stegvis stärkt betydelsen av regionernas egna initiativ. Med hjälp av den föreslagna lagstiftningen reformeras de administrativa förutsättningarna för regionernas egna initiativ på ett genomgripande sätt.

Den regionala utvecklingen påverkas både genom åtgärder enligt den regionalpolitiska lagstiftningen och genom att ålägga de statliga myndigheterna inom olika förvaltningsområden att se till att de mål som stadgas i denna lag uppnås. I syfte att samordna de olika förvaltningsinstansernas åtgärder tas nya metoder i bruk inom både regional- och centralförvaltningen.

Propositionen har utarbetats så, att den motsvarar bestämmelserna i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) om bedrivande av nationell regionalpolitik. EES-avtalets bestämmelser påverkar utseendet av de områden som skall omfattas av statligt

stöd, nivån på de stöd som beviljas inom ettvarrt område och urvalet av de åtgärder som står till förfogande.

I propositionen har också beaktats effekterna av ett eventuellt EG-medlemskap på den finländska regionalpolitiken. Utgångspunkten är att det nya systemet för regional utveckling skall motsvara EG:s bestämmelser och gemenskapens regionalpolitiska tillämpningspraxis och sålunda erbjuda möjlighet till ett effektivt utnyttjande av EG:s strukturfonders åtgärder genast i början av medlemskapet. Förslagen har dock utarbetats så att regionalpolitiken skall fungera effektivt på föreslagen basis trots att Finland inte vore EG-medlem.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning

Föregående totalrevision av den regionalpolitiska lagstiftningen företogs 1988. Lagarna trädde i kraft vid ingången av 1989. Då reviderades ramlagen för regionalpolitiken, lagen om regionalpolitik (1168/88) samt lagen om regionalt stödjande av företagsverksamheten (1297/88). Lagarna gäller till utgången av 1993. Lagen om finansieringsstöd för detaljhandeln i glesbygder (1086/74) och lagen om Utvecklingsområdesfonden (65/71) ändrades samtidigt. Följande år företogs ändringar i lagen om regionalt stödjande av transporter (954/81). Förordningen om regionalpolitik gavs i oktober 1989 (920/89). Lagen om främjande av skärgårdens utveckling gavs däremot redan 1981 (494/81).

Enligt 3 § länsstyrelselagen (1233/87) skall länsstyrelsen ge akt på tillståndet och behoven i länet samt på allt sätt främja länets utveckling och dess befolknings bästa. Dessutom skall länsstyrelsen utveckla förhållandena i länet genom att främja samarbetet med myndigheterna inom både den statliga distriktsförvaltningen och kommunalförvaltningen samt med olika sammanslutningar.

Ett regionplansförbund är en lagstadgad samkommun om vilken stadgas i byggnadslagen (370/58) och i kommunallagen (953/76). Också i andra lagar, t.ex. i marktäcks- och

byggnadsskyddslagstiftningen finns stadganden som gäller regionplansförbundens verksamhet och uppgifter.

Kommunallagen och byggnadslagen ändrades 1990 (25 och 26/90) så, att regionplansförbundets uppgifter från den 1 februari 1990 också har kunnat anförtros en annan samkommun. Avsikten med lagstiftningen var att främja en sammanslagning av landskapsförbunden och regionplansförbunden.

Regionalpolitiken definieras i 1 § lagen om regionalpolitiken såsom utövning av offentlig makt i syfte att balansera den regionala utvecklingen och främja utvecklingen av landets olika delar. Målet är enligt 2 § att i hela landet för befolkningen inom de olika områdena opartiskt trygga tillgång till arbetsplatser, en tillräcklig utkomst, att yrkeskunskap och kunnande motsvarar tidens krav samt tillgång till viktig service och en god livsmiljö. Dessutom är målet att också i övrigt främja en regionalt balanserad utveckling av befolkningens levnadsförhållanden, att trygga en regionalt balanserad befolkningsutveckling och regional balans i utvecklingen av infrastrukturen samt att främja att produktionsstrukturen förnyas och görs mångsidigare samt att på ett regionalt balanserat sätt förbättra näringslivets allmänna betingelser. De åtgärder som behövs för att nå de regionalpolitiska målen räknas upp i 3 §.

Ministerierna och statens övriga förvaltningsmyndigheter skall enligt 4 § i sin verksamhet beakta regionalpolitikens mål samt bedöma de regionala verkningarna av åtgärder inom sitt verksamhetsområde. Dessutom är de statliga förvaltningsmyndigheterna och affärsverken skyldiga att samarbeta med inrikesministeriet och länsstyrelserna.

Dessutom innehåller lagen stadganden om koordinering och inriktning av regionalpolitiken, länens regionala utvecklingsplanering, länsutvecklingspengar, grunderna för indelningarna i stödområden och beslut om dem, specialområden och regionalpolitiska delegationen.

Principerna i den regionalpolitiska ramlagen har i huvuddrag förblivit desamma sedan 1975. I målsättningarna betonas jämbördiga levnadsförhållanden för befolkningen i landets olika delar. Olika myndigheter har förpliktats att delta i regionalpolitiken. Regionalpolitiken har baserat sig på samarbete mellan förvaltningsområdena. Stödet till företagen har utgjort bara en del av regionalpolitiken.

Lagen om främjande av skärgårdens utveckling är en ramlag vars stadganden syftar till att styra den övriga lagstiftningen och de myndighetsbeslut som fattas med stöd av den. Lagens syfte är enligt 2 § att med åtgärder av stat och kommun sträva efter att bevara den fasta bosättningen i skärgården genom att för befolkningen skapa tillräckliga möjligheter till utkomst, samfärdsel och basservice samt efter att skydda skärgårdens landskapsbild och natur för miljökador.

Till skärgård anses höra sådana öar i havsområdet och i insjövattendragen som saknar fast vägförbindelse. Dessutom kan genom statsrådets beslut till skärgård även anses höra sådana öar som har fast vägförbindelse samt sådana områden på fastlandet till vilka den mest ändamålsenliga förbindelsen går sjöledes och vilka i övrigt i fråga om sina förhållanden kan jämföras med skärgård.

Med stöd av 9 § har statsrådet utsett de skärgårdskommuner och skärgårdsdelar av andra kommuner på vilka stadgandena om skärgårdskommun skall tillämpas. Det gällande beslutet är från 1992 (1294/92). I fråga om skärgårdskommunerna tillämpas en särskild koeficient vid beräkningen av kommunernas statsandelar. Vid beräkningen av kompletteringen av skatteinkomsterna enligt lagen om statsandelar till kommunerna (688/92) tillämpas högre utjämningsgränser för skärgårdskommuner och skärgårdsdelar av kommuner.

2.2. Praxis

Regionalpolitik och utvecklingsåtgärder

Dagens finländska regionalpolitik består huvudsakligen i att stödja företagsverksamheten inom utvecklings- och andra problemområden, att främja en balanserad regional utveckling genom styrning och koordinering av verksamheten inom de olika statliga förvaltningsområdena samt att stödja lokala och regionala initiativ med hjälp av finansiering av enskilda projekt. Inrikesministeriet ansvarar för den allmänna utvecklingen av regionalpolitiken och för koordineringen av åtgärderna. Handels- och industriministeriet och Kera Ab samt till vissa delar också jord- och skogsbruksministeriet ansvarar för finansieringsstödet till företagen. Motsvarande arbetsfördelning finns på

regional nivå mellan länsstyrelserna och behöriga distriktförvaltningsmyndigheter.

Regionalpolitiken har omfattat hela landet. Detta har i praktiken skett med hjälp av ett heltäckande planeringssystem. Hela landet har också beaktats vid områdesindelningarna. Kommunerna har på grundval av utvecklingskillnaderna indelats i fyra baszoner, av vilka de tre första utgör utvecklingsområdet. De kommuner som hör till utvecklingsområdet har vidare på grundval av utvecklingskillnaderna och utvecklingsbehoven indelats i ett A- och ett B-stödområde. Också inom den fjärde baszonen har stödområden kunnat utses. Utöver utvecklingsområdet har man definierat grunderna för specialområden och åtgärdsområden, som också kan ligga utanför utvecklingsområdena.

Det nuvarande utvecklingsområdet täcker 47 % av befolkningen och 88 % av landets yta. Vid avgränsningen av områdena har särskild uppmärksamhet fästs vid nettomigrationen, arbetslösheten och inkomstnivån. Dessutom har man utsett specialområden för viss tid (kommuner eller kommundelar), inom vilka förhöjt stöd beviljas. Både 1992 och 1993 fanns det sammanlagt 62 stödområden, av vilka största delen låg inom utvecklingsområdet. Antalet specialområden utanför utvecklingsområdet var 10 och deras sammanlagda andel av befolkningen var 3 %. Grunderna för att ett område skall utses till specialområde är bl.a. hög arbetslöshetsgrad, stor flyttningsförlust och plötsligt ökad arbetslöshet.

Egentliga regionalpolitiska företagsstöd, som beviljas endast inom ovan nämnda områden, är investerings- och startbidrag enligt lagen om regionalt stödjande av företagsverksamheten, ökad avdragsrätt enligt lagen om skattelättnader inom utvecklingsområdet samt stöd enligt lagen om regionalt stödjande av transporter.

Maximalt investeringsbidrag är 45 % av investeringskostnaderna och startbidraget 50 % av de avlöningskostnader som föranleds av startande eller utvidgande av produktionsverksamheten. Stödprocenterna är bruttobelopp, dvs. vid beräkningen av dem drar man inte av de skatter som den som får stödet betalar. Maximalt stöd beviljas sällan. År 1991 beviljades sammanlagt 362 milj. och 1992 260 milj. mk i investerings- och startbidrag.

Transportstöd betalas för kostnader för transport i hemlandet av produkter som tillverkats inom utvecklingsområdena och maximibe-

loppet är 46 % av de godtagbara kostnaderna. År 1991 anvisades 165 milj. mk och 1992 155 milj. mk för detta ändamål.

Till följd av den ekonomiska recessionen minskade investeringarna, vilket också minskade antalet företagsprojekt som fick stöd 1992. Största delen av det regionala stödet beviljas små och medelstora företag. Större företag drar nytta av transportstödet och skattelättnaderna.

Stödformer som beviljas i hela landet, men som graderas regionalt och som är viktiga med tanke på den regionala utvecklingen, är utvecklingsbidrag enligt lagen om regionalt stödjande av företagsverksamheten samt Kera Ab:s lån, garantier och aktiekapitalsplaceringar. Dessa stödformer är uttryckligen avsedda för små och medelstora företag. År 1992 beviljades 155 milj. mk i utvecklingsbidrag. Samma år uppgick den finansiering utan säkerhet som Kera Ab beviljade till 1 637 milj. mk. Konjunkturlånens andel av Keras kreditgivning ökade klart jämfört med föregående år.

Som ett led i totalreformen av regionalpolitiken blev Kera Ab:s verksamhet riksomfattande 1993.

Andra företagsstöd av regionalpolitisk betydelse är stödet enligt statsrådets beslut om stödjande av småföretagarverksamhet (177/88), och stödet enligt lagen om finansieringsstöd för detaljhandeln i glesbygder.

Stöd åt småföretag beviljas i hela landet, men det är regionalt graderat. Det är avsett för främjande av företagsverksamhet i liten skala (högst 3 personer) i synnerhet på landsbygden och på specialområden. År 1991 beviljade handels- och industriministeriet samt jord- och skogsbruksministeriet sammanlagt 168 milj. mk för detta ändamål. I stöd för detaljhandeln i glesbygder beviljades 27 milj. mk. År 1993 beviljas inte längre stöd för detta ändamål.

Regionalpolitiken har utvecklats både genom lagstiftningsreformer och i det praktiska arbetet. Till följd av dessa förändringar har klart flera instanser börjat delta i det regionala utvecklingsarbetet, planeringen har utmynnats i lösningar på strategiskt viktiga problem och beslutsfattandet har flyttats nedåt inom förvaltningen.

Utvecklingen av specialområdena baserar sig på programarbete som organiseras av länsstyrelsen. I det deltar förutom de statliga och kommunala myndigheterna också näringslivets organisationer och företag inom regionen. Målet är att precisera utvecklingsmålen för de

orter som drabbats av förändringar inom näringslivet och inrikta de olika instansernas verksamhet på att lösa områdets problem. Under de senaste åren har allt flera utvecklingsprogram för specialområden kommit till genom interkommunalt samarbete.

Huvudstadsregionen utsågs hösten 1989 till åtgärdsområde enligt lagen om regionalpolitik. Detta beslut ledde till att ett utvecklingsprogram uppgjordes och till en avsiktsförklaring från kommunerna. Där förbinder sig staten och huvudstadsregionens kommuner till ömsesidiga åtgärder genom vilka områdets tillväxt begränsas och specialproblemen sköts. Samtidigt kom man också överens om utvecklingsmålen på lång sikt.

Regionalpolitisk planering

Stadgandena gällande planering i den gällande lagen har gjort det möjligt att göra upp planer som går in på olika ämnen. Dylika har varit de teknologipolitiska programmen, utvecklingsprogrammen för centralorterna och landsbygdsprogrammen. Dessa planer har gjorts upp under länsstyrelsernas ledning. I planeringen har deltagit de instanser vilkas koppling till regionens utveckling har varit central vid den aktuella tidpunkten. Samtidigt har man kunnat diskutera betydande linjeval för regionen.

Samordnande planering bedrivs både vid länsstyrelserna och regionplansförbunden. Stommen för länsstyrelsens samordnande planering utgörs av länets regionala utvecklingsplanering. Den regionplanering som bedrivs av regionplansförbunden eller de s.k. förbunden på landskapsnivå är samordnande planering på landskapsnivå som sker utgående från den regionala strukturen och användningen av områdena. Den frivilliga utvecklingsplaneringen inom landskapet bedrivs av nämnda förbund på landskapsnivå och landskapsförbunden. Planeringssystemen överlappar delvis varandra.

Det regionalpolitiska planeringssystemet omfattar för närvarande följande delar: målsättningsplan, befolknings- och arbetsplatsplaneringstal, åtgärdsplan, utvecklingsprogram för specialområden, och övriga regionala utvecklingsprogram.

Målsättningsplanerna är områdets egna strategiplaner på lång sikt vilka koordinerar och inriktar den verksamhet som bedrivs av olika

instanser vilka utövar inflytande på länets utveckling. Vid planeringen gestaltas områdets utvecklingsstrategi och söks ett så omfattande godkännande som möjligt för planen inom området. Planeringen har ökat myndigheternas samarbete och bundit olika förvaltningsområden till målen för länets utveckling. Planeringen ger en grund för den årliga åtgärdsplaneringen och den planmässiga utvecklingen av området.

De senaste målsättningsplanerna blev klara hösten 1992. Eftersom regionplansförbunden då gjorde upp sina regionplaner samtidigt, betonade både inrikesministeriet och miljöministeriet samarbetet mellan regionplansförbunden och länsstyrelserna. I Norra Karelen län utarbetades också en gemensam plan. I de andra länen varierade samarbetet.

Till målsättningsplaneringen hör också att göra upp befolknings- och arbetsplatsplaneringstal. Planeringstalen erbjuder gemensamma dimensioneringssiffror för olika förvaltningsområdens bruk. Planeringstalen har baserat sig på utredningar om den regionala utvecklingen. Statsrådet har godkänt dem som dimensioneringstal som styr planeringen av återgårderna inom olika förvaltningsområden.

Länsstyrelsen tar ned de länsvisa befolknings- och arbetsplatsplaneringstalen, som statsrådet fastställt, på kommunnivå. Arbetet har gjorts enligt inrikesministeriets anvisningar i samarbete med förbunden på landskapsnivå eller regionplansförbunden. I den regionalpolitiska utredningsmannen Anssi Paasivirtas rapport föreslås att befolknings- och arbetsplatsplaneringstalen överges och att de ersätts med en lösare granskning av utvecklingsprognoser.

Senast godkändes planeringstal i juni 1989. Ungefär samtidigt godkände ministerutskottet för utvecklande av förvaltningen ett förslag om att de skall ersättas med forskningsuppgifter.

Det har blivit årlig praxis att göra upp åtgärdsplaner. Åtgärdsplanerna ger å ena sidan en helhetsbild av den åtgärdsplanering som utvecklingen av länet förutsätter under de närmaste åren och å andra sidan innehåller de förslag gällande statsmaktens verksamhet. Med hjälp av dem försöker man påverka den ekonomiska planeringen inom centralförvaltningen, i synnerhet uppgörandet av budgeten. Länsstyrelserna definierar i samarbete med de regionala myndigheterna de centrala verksamhetslinjerna under planeringsperioden och före-

slår detaljerade projekt som behövs i budgeten enligt prioritetsordning.

Stadganden om länsutvecklingspengar intogs i lagen om regionalpolitik 1989. Utvecklingspengar hade dessförinnan prövats fr.o.m. 1985 i Lapplands län och användningen av dem utvidgades stegvis till att omfatta hela landet. Utvecklingspengarna har främjat samarbetet inom regionerna och erbjudit länsstyrelserna ett redskap för inriktningen av utvecklingsarbetet. Det kan anses att anslaget har stött regionernas utvecklingsarbete genom egna initiativ. Med hjälp av det har skapats förutsättningar för en förnyelse av företagsverksamheten samt nya arbetsplatser. År 1992 anvisades 40 milj. mk för detta ändamål. Länens andelar varierade från 7,0 milj. mk (Lapplands län) till 1,5 milj. mk. År 1993 minskade länsutvecklingspengarna till 35 milj. mk. En uppföljningsundersökning har gjorts om användningen av länsutvecklingspengarna och statens revisionsverk har också utvärderat dem i en rapport.

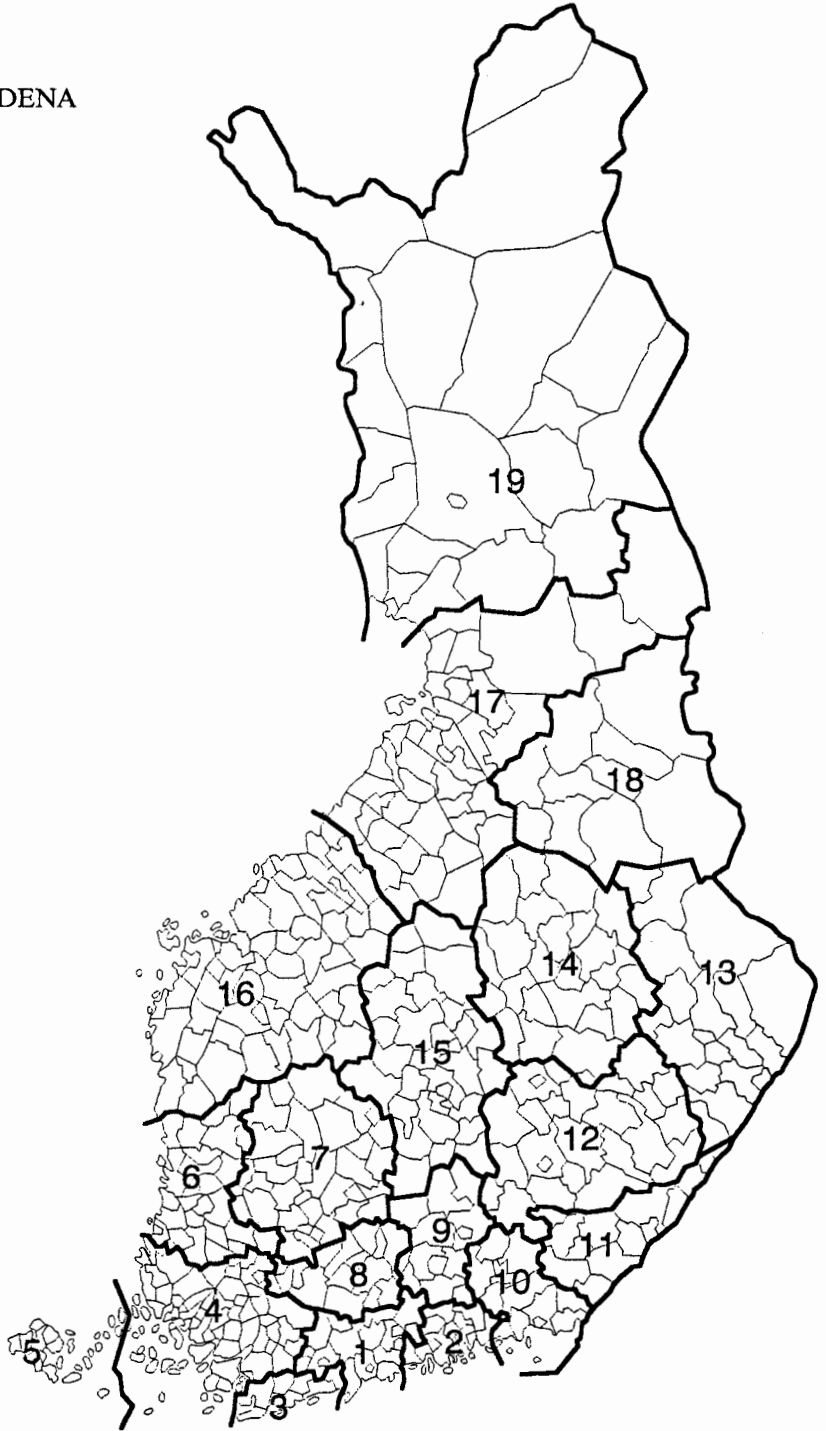
Regionplansförbund, landskapsförbund och förbund på landskapsnivå

Finland har 18 regionplansförbund på fastlandet. Samkommuner som sköter regionplaner är Etelä-Karjalan liitto, Hämeen liitto, Östra Nylands förbund, Kainuun liitto, Keski-Suomen liitto, Kymenlaakson liitto, Lapin liitto, Mikkelin läänin liitto, Pirkanmaan liitto, Pohjois-Karjalan liitto, Pohjois-Pohjanmaan liitto, Pohjois-Savon liitto, Päijät-Hämeen liitto, Satakuntaliitto, Nylands förbund och Egentliga Finlands förbund samt Regionplaneförbundet för Vasa län och Västra Nylands Regionplansförbund. På Åland sköts regionplanläggningen enligt landskapets byggnadslag av ett gemensamt planeringsråd för landskapet och kommunerna, Planeringsrådet i landskapet Åland.

Karta:

REGIONPLANEOMRÅDENA

1. Nyland
2. Östra Nyland
3. Västra Nyland
4. Egentliga Finland
5. Åland
6. Satakunda
7. Birkaland
8. Tavastland
9. Päijät-Tavastland
10. Kymmenedal
11. Södra Karelen
12. S:t Michel
13. Norra Karelen
14. Norra Savolax
15. Mellersta Finland
16. Vasa län
17. Norra Österbotten
18. Kajanaland
19. Lappland



I största delen av landet sköts regionplanläggningen av ett förbund på landskapsnivå som bildats genom sammanslagning av regionplans- och landskapsförbunden. Fristående regionplansförbund är Regionplaneförbundet för Vasa län samt Västra Nylands regionplansförbund.

Fristående landskapsförbund är fortfarande Etelä-Pohjanmaan maakuntaliitto, Keski-Pohjanmaan maakuntaliitto, Nylands svenska landskapsförbund och Svenska Österbottens landskapsförbund.

Statsrådet har för avsikt att sommaren 1993 fatta ett beslut om att regionplaneområdet för Vasa län delas i tre delar enligt verksamhetsområdena för de landskapsförbund som finns i länet. Därefter blir det möjligt att genom kommunernas beslut inrätta kombinerade förbund på landskapsnivå i länet.

I Nyland behandlar Västra Nylands regionplansförbunds medlemskommuner under sommaren 1993 ett förslag om anslutning till Nylands förbund. Ifall dessa förbund slås samman, är det uppenbart att också Östra Nylands förbunds medlemskommuner beslutar att Östra Nylands förbund skall gå samman med Nylands förbund inom en nära framtid.

På ovan anförda grunder kan man anta att de förbund på landskapsnivå som avses i den lag som nu föreslås kommer att fungera i nästan hela landet vid den tidpunkt då lagen föreslås träda i kraft, dvs. den 1 januari 1994.

Statsrådet fattade den 8 juli 1992 ett principbeslut om att förenhetliga den statliga områdesindelningen. Till beslutet ansluter sig en karta och en förteckning över funktionella och ekonomiska landskap och kommuner som hör till dessa. Denna landskapsindelning baserar sig på en beredning, i vilken flera faktorer gällande ekonomi och andra funktioner har utnyttjats. Indelningen motsvarar med undantag av vissa smärre avvikelser den indelning i regionplansområden som nämns i 18 § 3 mom. byggnadslagen.

2.3. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

Europeiska gemenskapernas regionalpolitik

EG:s regionalpolitiska verksamhet baserar

sig på bestämmelserna i fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (Romfördraget); övervakningen av det nationella regionala stödet på konkurrensbestämmelserna och EG:s egen regionalpolitik på bestämmelserna gällande ekonomisk och social sammanhållning.

Inom EG har regionalpolitiken blivit viktigare under de senaste åren. År 1989 var regionala utvecklingsfondens andel av EG:s budget ca 10 %. För närvarande står de åtgärder som ökar sammanhållningen (strukturfonderna) för nästan 30 % av budgeten och andelen ökar enligt vad som avtalades vid toppmötet i Edinburgh i december 1992 till 36 % före 1999. Det regionalpolitiska stödet har också blivit budgetens näst största huvudtitel efter jordbruksstödet.

Regionklassificeringssystemet NUTS. Nomenclature of Statistical Territorial Units (NUTS) är ett europeiskt regionklassificeringssystem som utvecklats av EG:s statistikkontor (Eurostat). NUTS-systemet, som ursprungligen utvecklades närmast för statistikföring, fick i slutet av 1980-talet också politisk betydelse, då det började tillämpas vid utseendet av stödberättigade regioner. Områdesindelningen används både vid avgränsningen av regioner som får stöd ur EG:s strukturfonder och vid procedurerna för godkännande och övervakning av nationella stödberättigade regioner.

Systemet består av tre nivåer, NUTS I, NUTS II och NUTS III. Av dessa är NUTS III det minsta regionbegreppet. Med varje medlemsland har man kommit överens om vilken nationell områdesindelning som motsvarar vilken NUTS-nivå. Målet är så jämförbara regioner som möjligt på varje nivå i fråga om befolkningen och ytan. Av praktiska skäl (bl.a. tillgången på statistik och politiska orsaker) har man i allmänhet tillämpat administrativa områdesindelningar som redan finns. Till följd av skillnaderna i medlemsländernas förvaltningssystem och storlek varierar enheterna på samma nivå betydligt i fråga om storleken.

Tabell

	st. sammanlagt	st/medlemsland	Invånare (1 000)		yta (1 000 km ²)	
			genomsn.	variationsbredd	genomsn.	variationsbredd
NUTS I	71	1— 16	4 860	253—17 384	34,6	0,2—215,0
NUTS II	183	1— 40	1 886	115—10 660	13,4	0,0— 94,2
NUTS III	1 044	1—543	331	18— 6 770	2,4	0,0— 91,0

Till exempel i Danmark utgör hela landet en NUTS I-region, tre grupper av landskap (amt) NUTS II-regioner och 15 amter NUTS III-regioner. Tyskland är uppdelat i 16 NUTS I-regioner som sammanfaller med delstaterna, i 40 NUTS II-regioner som utgörs av förvaltningsområden (Regierungsbezirk) och i 543 NUTS III-regioner som utgörs av distrikt (Kreis). Tysklands NUTS III-regioner är de minsta inom det nuvarande EG, i genomsnitt endast 146 000 personer. Tysklands NUTS III-regioner anses också vara för små.

Bestämmelser gällande den nationella regionalpolitiken. Tillsynen över det regionala företagsstödet utgör en del av den allmänna tillsyn över statliga stöd som EG utövar. Tillsynen gäller endast stöd som beviljas företag, alltså inte t.ex. näringslivets allmänna utvecklingsprojekt och inte regionalpolitiska åtgärder som vidtas inom den offentliga sektorn. Sålunda kan beslut om t.ex. kommunernas statsandelsystem jämte bärkraftsklassificeringar liksom om styrningen av offentliga infrastrukturinvesteringar till regionerna fattas helt på nationella grunder. Genom tillsynen försöker man förenhetliga de olika ländernas stödpolitik.

Bestämmelser om statsstöd ingår i artikel 92—94 i Romfördraget. Enligt artikel 92.1 är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Det väsentliga är alltså stödets inverkan på konkurrensen och handeln.

Begreppet stöd har inte definierats. Till stöd kan förutom bidrag, skattelättnader och räntestöd för lån räknas också t.ex. överlåtelse av fast egendom på särskilt förmånliga villkor. Det är inte heller av någon betydelse om stödet ges av staten eller av någon annan offentlig instans, t.ex. kommunen. Det väsentliga är åtgärdernas verkningar, inte deras form.

EG-kommissionen skall följa och bedöma medlemsländernas alla statsstödssystem. Dessutom skall medlemsländerna till kommissionen anmäla (notifiera) alla planerade nya stöd och ändringar i befintliga stöd. Anmälningsskyldigheten gäller både stödssystem och fall där enstaka större stöd beviljas. Tyngdpunkten i övervakningen ligger således i praktiken på stöd till verksamhetsområden som är känsliga för storföretagen och med tanke på konkurrensen, medan övervakningen av små och medelstora företag åter är betydligt mera summarisk. Under de allra senaste åren har kommissionen flyttat tyngdpunkten i övervakningen från nya stöd till granskning av i synnerhet allmänna investeringsstöd, stöd till statsbolag och exportstöd.

Viktiga med tanke på det regionala stödet är artiklarna 92.3 a och 92.3 c. Artiklarna gäller stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där allvarig brist på sysselsättning råder samt stöd för att underlätta utveckling av viss näringsverksamhet eller vissa regioner, i den mån stödet inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

För jämförelsen och bedömningen av olika stödåtgärder har man utvecklat ett enhetligt bedömningssystem som baserar sig på förhållandet mellan stöd och investering i procent eller på antalet arbetsplatser som skapas med stödet (ecu/arbetsplats). Metoden lämpar sig i synnerhet för granskningen av investeringsstöd som ges i form av bidrag. Också verkningarna av andra stöd bedöms med en metod där de jämfställs med bidrag. Särskild uppmärksamhet fås vid stödets inverkan på enskilda branscher samt det sammanlagda stödbeloppet.

Stödets maximibelopp fastställs som ett netobelopp varmed avses det kalkylerade stöd som stödtagaren får till godo efter att ha betalat skatterna på vinsten. Angivna på detta sätt är stödnivåerna nästan en tredjedel lägre

än de bruttobelopp som används i Finland. I stödets maximibelopp inräknas alla stöd som beviljats för samma projekt.

Regionalt stöd får inte beviljas i hela landet och allmänt stöd får därför inte beviljas under benämningen regionalt stöd. Stödets maximibelopp måste anpassas enligt karaktären och svårighetsgraden hos regionens problem samt hur brådskande de är.

Av anmälan till kommissionen skall också klart framgå till vilken bransch stödet riktas.

Regionalt stöd som inte är direkt förknippat med anläggningsinvesteringar eller skapandet av nya arbetsplatser kan tolkas som driftstöd, som inte är tillåtet. Inom särskilt problematiska områden kan driftstöd dock användas för viss tid. Det transportstöd som använts inom den finländska regionalpolitiken är ett klart driftstöd.

Tillämpningen av artiklarna 92.3 a och 92.3 c i Romfördraget. På grundval av artikel 92.3 a definieras de områden som med tanke på hela gemenskapen är svagast och i störst behov av stöd. De stödberättigade regionerna definieras på följande grunder:

- regionerna bedöms utifrån NUTS II-nivå,
- välståndet mäts med inkomstnivån (bruttonationalprodukten (BNP) per capita korrigerad med valutornas olika köpkraft),

- stöd är tillåtet inom regioner där den genomsnittliga BNP/capita under minst tre men i praktiken fem år är högst 75 % av hela gemenskapens genomsnitt.

Inom regioner som godkänts på grundval av denna punkt är den högsta tillåtna stödnivån 75 %. Inom dessa regioner kan i vissa fall också driftstöd tillåtas. Stödet skall då uppfylla vissa villkor, bl.a. vara tidsmässigt begränsat och avsett att kompensera strukturella olägenheter.

Regioner som avses i artikel 92.3 a finns tills vidare endast i medelhavsländerna, Irland, Nordirland samt de franska transatlantiska öarna. Grekland, Portugal och Irland uppfyller helt och hållet kriterierna i fråga och där kan regionalt stöd beviljas i hela landet.

Artikel 92.3 c erbjuder en möjlighet att utjämna regionala utvecklingsskillnader inom ett land också i de utvecklade medlemsländerna. Villkoret är dock att stödet inte snedvrider konkurrensförhållandena inom gemenskapen. Regioner som kan godkännas för stöd enligt denna punkt definieras som följer:

- Regionerna bedöms utifrån NUTS III-

nivå. I undantagsfall kan också mindre regionenheter användas.

— I analysens första steg utvärderas regionens välstånd utifrån inkomstnivån (BNP/capita) eller arbetslösheten, som jämförs med landets genomsnitt. Tröskelvärdena för inkomstnivån varierar beroende på landets välstånd mellan 85 och 73 % och tröskelvärdena för arbetslösheten mellan 110—145 % jämfört med landets genomsnitt. Att en region godkänns i det första analyssteget berättigar inte regionen automatiskt till regionalt stöd, utan det skall kompletteras med ett andra steg.

— I analysens andra steg beaktas andra faktorer som påverkar områdets välstånd, t.ex. arbetslöshetens utveckling och struktur, sysselsättningsutvecklingen, flyttningsrörelsen, folktätheten, pendlingen, den ekonomiska verksamhetens struktur (i synnerhet de krympande näringarnas betydelse) samt det geografiska läget och topografin. I vissa fall kan det andra analyssteget berättiga området till regionalt stöd, trots att det inte skulle ha godkänts helt i analysens första steg.

Regioner som avses i artikel 92.3 finns för närvarande i alla medlemsländer utom Grekland, Portugal och Irland. De stödberättigade regionernas andel av befolkningen varierar i allmänhet mellan 20 och 40 %. För de godkända regionerna har fastställts maximala stödbelopp som i praktiken varierar mellan 10 och 75 % (netto). Inom vissa regioner tillåts således ett stöd som överstiger 30 %. Det stöd på 75 % som tillåts i Skottland är begränsat till småföretag (högst 10 anställda). Driftstöd tillåts inte.

EG:s regionalpolitik och strukturfonder. Den strukturfondsreform som genomförts på grundvalen av Romfördragets sammanhållningsbestämmelser (artikel 130 d i Romfördraget) och som trädde i kraft 1989, innebar en genomgripande revision av EG:s regionala stödpolitik. Verksamheten inom EG:s tre strukturfonder — regionala utvecklingsfonden, socialfonden och struktur- och garantifonden för jordbruket, rådgivande sektionen — samordnades. De stödberättigade regionerna utsågs på enhetliga grunder och man började planera inriktningen av stödet på lång sikt i samarbete mellan kommissionen, medlemsländerna och regionerna. Vid strukturfondsreformen beslöt man också att fördubbla fondernas resurser före 1993.

Strukturfondernas verksamhet och samordningen av dem styrs genom förordningar. Den

nuvarande ramförordningen (EEG) nr 2052/88 gäller till utgången av 1993.

Strukturfonderna och andra regionalpolitiska finansieringskällor. Vid strukturfondsreformen förenhetligades verksamhetsprinciperna för EG:s tre strukturfonder men de fortsätter sin verksamhet som relativt självständiga. Strukturfonderna är trots sitt namn inte egentliga fonder utan de får sin finansiering från EG:s budget.

Fondernas betydelse som regionalpolitiska finansierare varierar. Inom ramen för regionala utvecklingsfonden försöker man minska de regionala utvecklingskillnaderna inom gemenskapen. Dess finansiering riktas huvudsakligen till EG:s mest problematiska områden. Socialfondens och jordbruksfondens rådgivande sektioners karaktär är inte på samma sätt rent regionalpolitisk, men ändå går största delen av även dessa fonders medel till gemenskapens svagaste områden. Användningen av dem samordnas med hjälp av regionalpolitiska program.

Alla tre fonderna beviljar endast bidrag. Regionala utvecklingsfonden koncentrerar sig på att finansiera infrastrukturen, socialfonden på att utveckla arbetskraftsresurserna och jordbruksfondens rådgivande sektion på utnyttjandet av regionernas egna resurser. I framtiden försöker kommissionen minska den infrastrukturfinansiering som beviljas ur regionala utvecklingsfonden och öka finansieringen till företagen i syfte att skapa nya arbetsplatser.

Trots att reformen direkt gällde bara strukturfonderna, var strävan också att förenhetliga verksamheten hos EG:s övriga finansieringsinrättningar. Dyliga är bl.a. Europeiska investeringsbanken (EIB) och Europeiska kol- och stålgemenskapen (CECA). Europeiska investeringsbanken beviljar finansiering för nästan samma ändamål som regionala utvecklingsfonden. Mera än hälften av bankens finansiering riktas till gemenskapens svagt utvecklade regioner. Banken spelar en betydande roll som medfinansierare av strukturfondsprojekt.

I fråga om EG:s strukturpolitiska finansiering försöker man hitta en så ändamålsenlig kombination som möjligt av stöd i form av bidrag och lån. I fråga om infrastrukturinvesteringarna är principen att projekt som inbringar betydande inkomster huvudsakligen skall finansieras med lån.

Valet av stödberättigade objekt och koncentration av stödet. En av de centrala tankarna i strukturfondsreformen var att fondernas verk-

samhet skulle inriktas i enlighet med de allmänna målen. Avsikten var att koncentrera de tillgängliga medlen till de mål som ansågs vara de viktigaste. De är

- 1 Svagt utvecklade regioner
- 2 Industriregioner på tillbakagång
- 3 Långtidsarbetslöshet
- 4 Ungdomsarbetslöshet
- 5a Jordbrukets strukturproblem
- 5b Landsbygdens utveckling

Målen 1, 2 och 5b är regionalt inriktade och de medel som riktas till dem utgör kärnan i EG:s regionalpolitiska finansiering. För dem används ca 75 % av den regionalpolitiska finansieringen under planeringsperioden 1989—1993. För målen har definierats geografiska 1-, 2- och 5b-regioner. De andra målen är inte bundna till regionerna, men också den finansiering som beviljas för dem går till stor del till samma områden.

Mål 1 gäller den strukturella utvecklingen inom regioner som från gemenskapens sida sett är de minst utvecklade. För detta ändamål används nästan 2/3 av strukturfondernas medel. Alla tre fonderna deltar i finansieringen. Mål 1-regionerna är NUTS II-regioner, där BNP/capita under de senaste åren har varit högst 75 % av EG:s genomsnitt. Förutsättningarna är nästan desamma som inom nationella regioner enligt artikel 92.3 a i Romfördraget.

Till mål 1-regioner till utgången av 1993 har redan i förordningen (EEG) nr 2052/88 utsetts hela Irland, Grekland och Portugal, största delen av Spanien, södra Italien, Nordirland samt de franska transatlantiska områdena. De två sistnämnda fyller inte kraven helt, men har av särskilda orsaker utnämnts till mål 1-regioner. Inom dessa regioner bor sammanlagt 22 % av EG:s befolkning.

Inom mål 1-regionerna kan det understöd som fonderna beviljar utgöra högst 75 % av de totala kostnaderna för ett projekt (i fråga om investeringsstöd till företag högst 50 %) och det skall i allmänhet utgöra minst hälften av den offentliga finansieringen av projektet. Tyngdpunkten ligger på projekt varmed ändamålet är att förbättra trafik- och telekommunikationsinfrastrukturen, energi- och vattenförsörjningen, forsknings- och utvecklingsverksamheten samt yrkesutbildningen och företagstjänsterna.

Mål 2 gäller förnyandet av områden som genomgår industriell strukturomvandling. För detta ändamål används något över 10 % av

strukturfondernas medel. I finansieringen deltar regionala utvecklingsfonden och socialfonden. Till mål 2-regioner kan utses NUTS III-regioner eller mindre regioner som uppfyller följande krav:

1) arbetslöshetsgraden har under de tre senaste åren varit högre än EG:s genomsnitt,

2) industrins andel av arbetskraften har under vilket år som helst efter 1975 (referensår) varit lika stor eller större än EG:s genomsnitt och

3) antalet arbetsplatser inom industrin har minskat betydligt jämfört med nämnda referensår. Dessutom kan detta mål omfatta regioner som gränsar till regioner som godkänts under ovan nämnda förutsättningar, stadssamhällen där arbetslösheten är särskilt hög och andra regioner där arbetslösheten har ökat eller hotar att öka betydligt.

Kommissionen har för den pågående finansieringsperioden 1989—1993 utsett sammanlagt 60 mål 2-regioner. Strävan har varit att avgränsa det egentliga problemområdet så noggrant som möjligt och därför omfattas i många fall endast en del av regionen av stödåtgärderna. Inom mål 2-regionerna bor sammanlagt drygt 16 % av EG:s befolkning. Dyliga regioner finns mest i England och Frankrike.

Inom mål 2-regionerna kan det understöd fonderna beviljar utgöra högst 50 % av de totala kostnaderna för ett projekt (i fråga om investeringsstöd till företag högst 30 %) och det skall i allmänhet utgöra minst 25 % av den offentliga finansieringen av projektet. Huvudvikten ligger på projekt som skapar och bevarar arbetsplatser. Dyliga är både produktionsprojekt och projekt i anslutning till förbättrande av den fysiska miljön och utnyttjande av de andliga resurserna.

Mål 5b gäller att utveckla, diversifiera och vitalisera näringslivet inom landsbygdsområden. I synnerhet försöker man beakta de områden som påverkas negativt av EG:s gemensamma jordbrukspolitik. För detta ändamål används 5 % av fondernas medel. Alla fonder deltar i finansieringen.

Till regioner som omfattas av detta mål kan utses regioner där andelen sysselsatta inom jordbruket är stor och jordbrukets inkomstnivå samt den samhälleliga och ekonomiska utvecklingsnivån (BNP/capita) låg. Till mål 5b-regioner kan dessutom utnämnas regioner som uppfyller ett eller flera av följande kvalitetskrav:

låg befolkningstäthet och/eller en betydande befolkningsminskning, regionen (eller ön) är avsidens belägen i förhållande till gemenskapens ekonomiska centralorter, området är sårbart för förändringar i jordbruket, lägenhetsstrukturen och jordbruksbefolkningens åldersstruktur är ofördelaktig, miljön utsätts för belastningar samt området är beläget inom s.k. ogynnsamma jordbruksområden.

Inom EG-länderna finns för närvarande sammanlagt 50 mål 5b-regioner. Regionerna är små, huvudsakligen NUTS III-regioner eller mindre. Inom dem bor sammanlagt ca 5 % av EG:s befolkning. De finns mest i Frankrike och Tyskland. I länder som helt omfattas av mål 1, har mål 5b-regionerna inte definierats särskilt. I norra Spanien finns några regioner som omfattas av både mål 2 och mål 5b.

Inom mål 5b-regionerna kan den finansiering som fonderna beviljar uppgå till högst 50 % av de totala kostnaderna för ett projekt (i fråga om investeringsstöd för företag högst 30 %) och det skall i allmänhet utgöra minst 25 % av den offentliga finansieringen av projektet. Inom dessa områden stöds i främsta hand ett mångsidigare näringsliv. I synnerhet försöker man skapa nya arbetsplatser inom turistbranschen och i små och medelstora företag.

Stödregionerna har utsetts för tiden 1989—1993. När de utsågs användes för första gången enhetliga krav inom gemenskapens hela område. Tidigare användes nationella stödombådesavgränsningar vid inriktningen av regionala fondens medel. Den andel av hela befolkningen som bor inom stödregioner har inte förändrats särskilt mycket — 1988 var den ca 41 % och nu är den ca 43 % (utan Tysklands fem nya delstater). Den viktigaste ändringen är att resurserna nu inriktas klart ur gemenskapens synvinkel. I praktiken innebär detta att åtgärder och medel på ett betydande sätt koncentreras till de svagaste områdena (mål 1-regioner). År 1988 riktades ca 70 % av regionala utvecklingsfondens medel och 1989 (efter fondreformen) ca 80 % till dessa regioner.

Planmässighet, samarbete och additionsprincipen. I och med strukturfondsreformen övergick man inom administreringen av stödåtgärderna från årlig behandling av enskilda fall till flerårig planering av mera omfattande åtgärdsprogram. Detta ökar både planmässigheten och smidigheten hos verksamheten. Systemet förutsatte bl.a. att stödförvaltningen decentraliserades och ett större samarbete mellan olika

nivåer, att gemenskapen klart förband sig till den egna finansieringsandelen samt effektivare uppföljning och utvärdering av stödet. Det nya planerings- och programmeringsförfarandet består av tre skeden: uppgörande av utvecklingsplaner, stödprogramramar och åtgärdsprogram.

Först uppgör de nationella myndigheterna tillsammans med de regionala förvaltningsmyndigheterna utvecklingsplaner för de godkända områdena. Därefter uppgör kommissionen tillsammans med de nationella och regionala myndigheterna stödramar eller ramprogram för regionerna. I detta skede förverkligas samarbetsprincipen (partnership). Ett godkänt ramprogram är ett avtal mellan kommissionen och medlemslandet där båda förbinder sig till vissa åtgärder och den finansiering de kräver. Därefter börjar man omvandla ramarna till åtgärdsprogram och enskilda åtgärder. Först därefter börjar stödet utbetalas från strukturfonderna. Om kommissionens reformförslag genomförs, blir det enklare och går snabbare att planera och fullfölja programmen under perioden 1994—1999.

Den allmänna principen för förvaltningen av fonderna är samarbete mellan regionala, nationella och gemenskapens myndigheter, den s.k. partnership-principen. Detta gäller alla skeden av det förfarande som beskrivs ovan — uppgörandet av planer och program samt uppföljningen. Samarbetet mellan de olika nivåerna är av särskilt stor betydelse när ramprogrammen görs upp. Från kommissionens sida har man kraftigt betonat de regionala och lokala myndigheternas medverkan och lokala initiativ. I praktiken varierar förutsättningarna för regionalförvaltningens medverkan från land till land.

Erhållande av finansiering från EG:s strukturfonder förutsätter nationell delfinansiering, i allmänhet minst hälften av kostnaderna. I praktiken är den nationella finansieringens andel klart större. EG:s villkor är att den finansiering EG beviljar skall utgöra ett klart komplement till den offentliga finansieringen (den s.k. additionsprincipen). Ett medlemsland får alltså inte ersätta sina egna insatser med EG-finansiering. Den ursprungliga avsikten var att genomförandet av additionsprincipen skulle ha säkerställts i samband med att ramprogrammet görs upp, men i praktiken har man varit tvungen att övervaka den i efterhand.

Gemenskapens egna utvecklingsprogram och

pilotprojekt. Största delen av strukturfondernas medel kanaliseras i enlighet med vad som presenterats ovan till program som uppgjorts på initiativ av medlemsländerna och regionerna. Man försöker se till att de överensstämmer med gemenskapens mål när finansieringsramarna utarbetas. En del av fondernas medel är emellertid reserverade för program och pilotprojekt som utgår från gemenskapssynvinkel. Också i dessa fall är det regionerna och medlemsländerna som uppgör och genomför de egentliga åtgärdsprogrammen.

Avsikten med INTERREG-programmet är att bistå medlemsstaterna tillhöriga regioner som ligger i närheten av gränserna mellan medlemsstaterna och medlemsstaternas gränser mot tredje länder. Genom programmet försöker man främja det samarbete som sker över dessa regioners gränser och i ekonomiskt hänseende knyta dem närmare EG:s övriga områden. Programmet genomförs huvudsakligen inom gränstrakter som omfattas av målen 1, 2 och 5b, men också andra gränstrakter kan få stöd för pilotprojekt.

Av strukturfondernas medel kan stöd också beviljas för pilotprojekt av olika typ och för andra projekt i liten skala. Alla tre fonderna kan bevilja finansiering för detta ändamål, men regionala utvecklingsfondens finansiering är den regionalpolitiskt mest betydande. Regionala utvecklingsfonden kan för detta ändamål använda ca 300 milj. ecu under perioden 1990—1993. En betydande del av pengarna har använts för att starta småskaliga samarbets- och nätverksprojekt i de mera utvecklade ländernas gränstraktsregioner. Numera kanaliseras den pilotfinansiering som är avsedd för gränsprojekt huvudsakligen via INTERREG-programmet. Allt mera finansiering används också för samarbetsprojekt mellan regioner och städer.

Strukturfondernas verksamhet 1994—1999. Det detaljerade innehållet i strukturfondernas verksamhet under följande period är fortfarande öppet. Sålunda har det ännu inte fattats något beslut om stödberättigade regioner. Också vissa smärre reformer i anslutning till strukturfondernas verksamhet behandlas som bäst i medlemsländerna. Kommissionen föreslår att stödprogram som ansluter sig till målen 1 och 5b planeras för hela finansieringsperioden, dvs. sex år. Finansieringsperioden för mål 2-regionerna vore tre år.

Dessutom styrs stöd i framtiden i allt större

utsträckning till de svagt utvecklade regionerna (mål 1-regionerna). Före 1999 ökar dessa regioners andel av finansieringsfondernas hela finansiering från nuvarande 65 % till 70 %. Kommissionen föreslås också att de nuvarande målen 3 och 4 sammanslås. Med det nya mål 4 försöker man underlätta yrkesutbildningen och omskolningen för arbetskraften inom industriområden på väg in i kris samt hjälpa arbetskraften att söka sig till nya arbetsplatser. Dessutom vill man förenkla förfarandet vid ansökan om stöd från strukturfonderna och göra tolkningen av förutsättningarna för valet av regioner som skall få stöd smidigare.

Enligt det beslut som fattades i Edinburgh i december 1992 anvisas för strukturfonderna (inklusive den nya sammanhållningsfonden) för 1994 sammanlagt 21,9 mrd. ecu. Beloppet ökar årligen och är 30 mrd. ecu 1999 (1992 års priser). Sålunda stiger fondernas andel av EG:s budget till 36 % 1999.

Regionalpolitiken och den regionalpolitiska lagstiftningen i andra nordiska länder

Innebörden i begreppet regionalpolitik varierar i de olika nordiska länderna. Bevarandet av bosättningsmönstret och en balanserad utveckling är ett centralt mål för regionalpolitiken i Finland, Norge och Sverige, medan regionalpolitiken är av mindre betydelse i Danmark och målet har varit utveckling av hela landet.

Oberoende av skillnaderna kan man tala om en regionalpolitik i vid mening, som inkluderar fysisk planläggning och planering av verksamheten inom hela den offentliga sektorn. I snäv bemärkelse menas med regionalpolitik oftast näringspolitiska stöd som beviljas inom begränsade stödområden som en del av industri- och lantbrukspolitik.

Förvaltningen av regionalpolitiken. I Danmark ansvarar miljöministeriet samt amtskommunerna och kommunerna för den breda regionalpolitiken. I Danmark har bosättning och industriell verksamhet styrts till tätorter och städer, medan möjligheterna att bygga på landsbygden är begränsade.

Regionalpolitik i snäv mening leds i Danmark av industriministeriet. Möjligheterna att bevilja bidrag för områden med utvecklingsproblem finns omnämnd i en lag för närings-

utveckling (Lov om erhvervsfremme L 132/1990).

Eftersom Danmark är medlem i EG tillämpar man också gemenskapens regionalpolitik. Nationell regionalpolitik i snäv bemärkelse består numera av additionell nationell finansiering av program som finansieras från EG:s strukturfonder.

I Norge ansvarar miljödepartementet för den fysiska planläggningen. Myndigheterna inom många olika förvaltningsområden - t.ex. undervisnings- och trafikdepartementet — beaktar regionala synpunkter i sin politik. Regionalpolitik i snäv mening koordineras av kommunal- och arbetsdepartementet. Men det finns ett långtgående samarbete mellan den breda och smala regionalpolitiken i Norge.

Den norska regeringen avger vart fjärde år en stortingsmelding om regionalpolitiken. Denna redogörelse som innehåller riktlinjer för regionalpolitiken förbereds av kommunal- och arbetsdepartementet. Den senaste stortingsmeldingen 33:1992/93 avläts i februari 1993. De egentliga besluten om regionalpolitiken ingår i den årliga budgeten.

Ett statligt finansieringsinstitut, Distriktenes Utbyggingsfond, har huvudsakligen beviljat de regionalpolitiska stöden i Norge fram till 1993. Denna fond slogs i slutet av 1992 samman med Industrifonden, Industribanken och Småbedriftsfonden till Statens närings- och distriktutvecklingsfond. Denna nya fond lyder formellt under närings- och energidepartementet, men budgetansvaret för de regionalpolitiska stöden ligger fortfarande på kommunal- och arbetsdepartementet.

Kommunerna och fylkeskommunerna har en egen aktiv plats i den norska regionalpolitiken. Kommunerna erhåller årligen från kommunal- och arbetsdepartementets budget bidrag för finansiering av lokala projekt. De kan själva bevilja bidrag för mindre utredningar och projekt från dessa kommunala näringsfonder. Också fylkeskommunernas näringsavdelningar fördelar en hel del av de norska regionalpolitiska stöden.

I Sverige har miljö- och bostadsdepartementet ansvar för fysisk planläggning. Arbetsmarknadsdepartementet ansvarar för koordineringen av regionalpolitik i snäv traditionell mening, men departementet har ett betydligt bredare ansvarsområde och perspektiv. Departementet har en ambition att också koordinera den breda regionalpolitiken.

Den svenska regeringen avger förutom årliga propositioner med regionalpolitiska förslag också med ca fyra års mellanrum en regionalpolitisk proposition till riksdagen. Den innehåller en helhetsbild av regionalpolitiken. Riktlinjerna för den gällande politiken ingår i huvudsakliga drag i den regionalpolitiska propositionen (89/90:76). Sänkningen av de sociala kostnaderna har därefter utvidgats i någon mån.

Arbetsmarknadsdepartementet fattar beslut om vissa större regionalpolitiska bidrag, medan närings- och teknikutvecklingsverket (NU-TEK) och framför allt länsstyrelserna fördelar största delen av stöden.

Utvecklingsfonderna i Sverige, som är stiftelser med staten och landstingen som bolagsmän, har delvis samma roll som Kera i Finland. De har kontor i varje län och erbjuder rådgivning och riskkapital.

Stödområden och gradering av stöd. I Danmark finns ett nationellt stödområde som huvudsakligen omfattar de nordliga delarna av Jylland, södra Själland och Bornholm. Det täcker 10—15 % av befolkningen. Det nationella stödområdet fungerar närmast som en reservplan för eventuella framtida behov. Regionalpolitiska bidrag beviljas i praktiken endast inom de områden (Ålborg och Naskov) som utgör EG-regioner med industrier på tillbakagång samt Bornholm och små öar som är föremål för EG:s landsbygdsprogram (mål 5b). Dessa områden täcker 6 % av befolkningen.

Området för investeringsbidrag i Norge täcker 31 % av befolkningen. De högsta stödprocenterna beviljas i Nordnorge. Investeringsbidragen kan där uppgå till maximalt mellan 35 och 40 % av investeringens storlek. I de inre delarna av Östlandet och i stödområdena i mellersta Norge varierar de maximala stödprocenterna mellan 15 och 25.

Sverige inskränkte 1990 det permanenta stödområdet till att omfatta endast 8 % av befolkningen, vilket är det minsta i Västeuropa. Området är uppdelat i stödområde 1 och stödområde 2. Utanför det permanenta stödområdet finns det en del kommuner som regeringen utpekat som ett tillfälligt stödområde. Det tillfälliga stödområdet påminner om Finlands specialområden. Investeringsbidragen i stödområde 1 kan maximalt uppgå till 35 % och i stödområde 2, jämte det tillfälliga stödområdet, maximalt till 20 %.

Regionalpolitiska stöd. Norge och Sverige har i stort sett samma former av bidrag som Finland, dvs. investerings- och utvecklingsbidrag, transportstöd, glesbygdssöd och olika typer av risklån. Norge har också andra regionalpolitiska stöd, t.ex. den graderade socialskyddsavgiften som gäller alla arbetsgivare, såväl kommuner som privata. Avgiften är högst i Oslo (17 %) och lägst i Finnmark (0 %). Värdet av den nedsatta socialskyddsavgiften uppskattades 1992 till 3,5 mrd. norska kronor.

Till de norska regionalpolitiska stöden räknas också finansiering av kommunal infrastruktur i anslutning till näringspolitiken och näringsfondens bidrag till kommunala projekt för näringsutveckling.

Också i Sverige används regionalt avtrappade arbetsgivaravgifter inom vissa privata näringar. Värdet av de nedsatta arbetsgivaravgifterna (ca 500 milj. svenska kronor) tas upp i statsbudgeten och riks försäkringsverket, som administrerar avgifter, erhåller motsvarande summa som ersättning för bortfallet från arbetsmarknadsdepartementet.

De viktigaste formerna för stöd inom Danmarks EG-mål 2 och mål 5b-regioner är utvecklings- och investeringsbidrag för företag, stöd för infrastruktur och omskolning av arbetskraft. Bidragen från EG:s socialfond (mål 3 och 4) är rätt betydande inom mål 2-regionerna.

Totalt sett är de regionalpolitiska stöden, räknat per capita, högst i Norge. Även om stödområdet i Sverige endast täcker 8 % av befolkningen är de totala bidragen per capita ändå något högre i Sverige än i Finland.

I de nordiska länderna är det regeringarna som ansvarar för regionalpolitiken, men riktlinjerna slås fast av riksdagen. De andra nordiska länderna har inte i likhet med Finland formulerat målen för regionalpolitiken i en lag, men i praktiken är skillnaden inte så stor. I Sverige fastställer riksdagen t.o.m. de permanenta stödområdena.

Utvecklingen av infrastrukturen har under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet varit viktiga element i regionalpolitiken i Norge och Sverige. Nu strävar de efter en regionalt betonad regionalpolitik. I synnerhet i Danmark men också i Sverige arbetar alla regioner, också utanför stödområdet, med en regional utvecklingspolitik.

Danmark avviker från de övriga nordiska länderna genom sin EG-regionalpolitik. Sam-

ma ministerier som koordinerar politiken i Norge (kommunal- och arbetsdepartementet) och Sverige (arbetsmarknadsdepartementet) administrerar också huvuddelen av stöden.

Länsstyrelserna i Sverige och fylkeskommunerna och kommunerna i Norge har en central ställning inom regionalpolitiken. De beviljar bl.a. regionalpolitiska stöd och har därigenom en större tyngd i regionalpolitiken i respektive land än länsstyrelserna i Finland.

2.4. Bedömning av nuläget

En balanserad utveckling i landets olika delar har utgjort det konsekventa målet för den finländska samhällspolitiken. Målet har varit kopplat till både de ekonomiskpolitiska strävandena och befolkningens krav på likställdhet. Utvecklingen av regionerna sker i samarbete mellan olika förvaltningsområden. Medlen utgörs av styrning av den offentliga servicen och de offentliga investeringarna samt stöd för företagsverksamhet.

Regionalpolitiken omfattar hela landet. Regionalpolitiken har enligt också internationella bedömningar varit effektiv. Åtgärderna har utvecklats i takt med de aktuella samhällsförändringarna. Med hjälp av företagsstöden skapades inom utvecklingsområdena under hela 1980-talet ca 10 000, i bästa fall t.o.m. 16 000, arbetsplatser årligen. Den offentliga sektorns heltäckande servicenät garanterar medborgarna en jämbördig ställning oberoende av boningsort.

Den regionala utvecklingen är synnerligen mångfacetterad, den förvaltning som påverkar den är dock centraliserad. Många också detaljerade beslut som påverkar regionernas utveckling har fattats inom centralförvaltningen. Av denna anledning är ett av de centrala målen för förvaltningsreformen att flytta beslutandemakten nedåt inom förvaltningen så nära beslutsobjekten som möjligt. Ett betydande steg var den nya lagen om statsandelar till kommunerna som trädde i kraft vid ingången av 1993 och i anslutning därtill slopandet av en del av de normer som reglerat kommunernas verksamhet.

Decentraliseringen av beslutandemakten stöder också regionernas utveckling. Regionernas egen aktivitet gör att åtgärderna inriktas bättre och blir effektivare. Under de senaste åren har den regionalpolitiska praxisen ändrats så, att

regionernas ansvar har ökat. Uppgörandet av utvecklingsprogram för specialområdena har överlåtits åt kommunerna och de regionala förvaltningsmyndigheterna. Planeringen har sammanställts till program som koncentreras på olika teman. Sådana har varit de regionala teknologipolitiska programmen, utvecklingsprogrammet för huvudstadsregionens åtgärdsområde och avsiktsförklaringen i anslutning därtill samt utvecklingsprogrammen för landsbygden och centralorterna.

Uppgörandet av programmen är organiserat på olika sätt. Det väsentliga har varit att alla de som kan påverka fullföljandet av programmen har varit med om att göra upp dem. Utöver kommunerna och de statliga myndigheterna har regionernas högskolor och andra läroanstalter samt företag gjort en betydande insats. Ofta har fackkunskap på riksnivå knutits till programberedningen.

Beslut om anslagen för den regionala utvecklingen fattas för närvarande huvudsakligen inom centralförvaltningen. Beslutsfattandet angående vissa anslag har delegerats till distriktsmyndigheterna inom förvaltningsområdet i fråga, men centralförvaltningen meddelar i allmänhet detaljerade anvisningar om hur anslagen skall användas. Den regionala planeringen har kritiserats närmast av den anledningen, att den i alltför hög grad betjänar enbart centralförvaltningen. Planeringen har också ansetts ineffektiv. Landskapens invånare och kommunerna har haft för små möjligheter att påverka i synnerhet länsstyrelsernas utvecklingsplanering. Länsdelegationernas medlemmar har inte utsetts av medborgarna eller kommunerna, utan de har utnämnts av statsrådet. I praktiken har detta skett på framställning av de politiska distriktsorganisationerna. Systemet med länsdelegationer har som en del av länsförvaltningen upplevts utgå från centralförvaltningen.

I förvaltningen för de samkommuner som ansvarar för regionplaneringen finns företrädare som utsetts av kommunernas fullmäktige.

Den regionala utvecklingsplaneringen främjar i sin nuvarande form inte landskapens egen aktivitet på effektivast möjliga sätt. Detta beror bl.a. på två delvis överlappande planeringssystem och på att planerna inte alltid upplevs ha någon praktisk betydelse för genomförandet av landskapens projekt.

Användningen av de regionalpolitiska medlen har baserat sig på styrning av den ekonomiska tillväxten. I juni 1989 fattade statsrådet

beslut om länsvisa befolknings- och arbetsplatsplaneringstal. Utgångspunkten för planeringstalen var en årlig tillväxt om 3 % inom samhällsekonomin. Statsrådets beslut baserade sig på en verksamhetsstrategi där Nylands län intog en nyckelposition: man ville styra ökningen av antalet arbetsplatser inom industrin och företagstjänsten till andra delar av landet. Samtidigt utvecklade man inom huvudstadsregionen den offentliga basservicen samt försökte ändra förhållandet mellan bostads- och arbetsplatsbyggande. Huvudstadsregionen utsågs till åtgärdsområde enligt lagen om regionalpolitik.

Man försökte förstärka ställningen för landets övriga centralorter enligt det principbeslut som statsrådet fattade i samband med befolknings- och arbetsplatsplaneringstalen med hjälp av kampanjer i syfte att påverka etableringen, utbildning och forskning, ibruktagande av ny teknologi och nya trafikförbindelser. Samtidigt ville man på ett betydande sätt främja den regionala utvecklingsverksamheten genom egna initiativ och utvidga landsbygdsbefolkningens utkomstbas.

Från och med 1990 ändrade utvecklingstrenden inom samhällsekonomin drastiskt riktning. Tillväxten inom totalproduktionen upphörde och 1991 sjönk bruttonationalprodukten med mera än 6 % och 1992 med 3,5 %. Arbetslöshetsgraden steg på tre år från 4 % till över 18 %.

Den ekonomiska recessionen har berört alla områden. Den försämrade efterfrågan på arbetskraft har minskat flyttningsrörelsen inom landet. De regionala skillnaderna i arbetslösheten minskade då antalet arbetslösa ökade mest inom huvudstadsregionen och de regionala centralorter där industrin och byggnadsbranschen blev tvungna att dra ned på verksamheten. Trots detta är de regionala skillnaderna i arbetslösheten fortfarande stora. I mars 1993 var arbetslösheten enligt arbetsministeriets uppgifter 27 % i Kajanaland och 14,5 % i Nylands län.

De regionala utvecklingsutsikterna har försämrats från och med hösten 1991. Förväntningarna på framtiden blev betydligt mera pessimistiska hösten 1992. Enligt en regionbarometerförfrågan i mars 1993 har framtidsutsikterna förbättrats i synnerhet i industricentra. Industrin förväntas börja investera och antalet arbetsplatser därigenom öka. Utvecklingen inom näringslivet upplevs svår framför allt i

landsbygdens centralorter och primärproduktionskommunerna. Också utsikterna för stora centralorter och förstadskommunerna har försämrats jämfört med senaste höst.

Under de kommande åren kommer svårigheterna att drabba områden där den offentliga sektorns samt jord- och skogsbrukets arbetsplatser dominerar sysselsättningen. Tack vare ökningen av antalet arbetsplatser inom den statliga och kommunala servicen förblev den regionala utvecklingen länge balanserad. Nu minskar antalet arbetsplatser inom den offentliga sektorn kraftigt. Antalet arbetsplatser inom jord- och skogsbruket fortsätter att minska. Enligt uppskattningar kommer ca 5 000 personer om året att försvinna från jordbruket fram till millennieskiftet. Anpassningen samt det minskade antalet arbetsplatser inom den offentliga sektorn och jordbruket medför mest problem inom de traditionella utvecklingsområdena, men också många kommuner utanför dem håller på att hamna i svårigheter.

Flyttningsrörelsen inom landet har avtagit och den regionala utvecklingen därigenom utjämnats till följd av den ekonomiska recessionen. Trots recessionen ökade invandringen 1990—1991. Immigranterna kom framför allt från Ryssland och Estland. 1992 fick Finland ca 15 000 inflyttare. Största delen av dem slog sig i ner i huvudstadsregionen, där flyttningsöverskottet var över 6 000 personer 1991. Migrationsbalansen har varit positiv i alla län fr.o.m. 1989. Ungdomens benägenhet att söka sig arbete utomlands har dock ökat i och med recessionen.

Den yrkesverksamma arbetskraftens andel av hela befolkningen var 1989 fortfarande ca 50 %. 1992 var endast 42 % av folket i arbete. De regionala skillnaderna är rätt stora. I Norra Karelen län var den yrkesverksamma arbetskraftens andel 39 % av hela befolkningen och i Nylands län 49 %. Antalet personer som står utanför arbetslivet är anmärkningsvärt stort i östra och norra Finland.

Befolkningen åldras och den naturliga befolkningsökningen stannar och börjar avta i de flesta länen i slutet av årtiondet. Befolkningen börjar minska inte bara i Kymmene och S:t Michels län utan också i Norra Karelen län. Proportionellt sett åldras befolkningen mest i Uleåborgs och Lapplands län där det finns många ungdomar. Tack vare den långvariga flyttningsrörelsen ökar barnens och den unga arbetskraftens andel i Nylands län. När den

naturliga befolkningsökningen avtar inverkar flyttningsrörelsen kraftigare än tidigare på utvecklingen regionerna emellan.

Den ekonomiska recessionen har minskat de regionalpolitiska handlingsmöjligheter. Regional styrning av den ekonomiska tillväxten lämpar sig inte för närvarande som medel, då det inte finns några branscher som utvidgas. Stimuleringen av samhällsekonomin beräknas komma igång långsamt, då både företagen och den offentliga sektorn en lång tid framöver belastas av överskuldssättning. Efter devalueringen och det att marken släpptes flytande har exporten börjat öka och den förväntas bidra till att totalproduktionen så småningom börjar öka. Ingen snabb förbättring förväntas emellertid i sysselsättningen, eftersom den inhemska konsumtionen fortfarande är låg och hemmamarknadsföretagen därför har svårigheter.

Industrins arbetsplatser har under de senaste åren minskat med ca 50 000 arbetsplatser om året. Enligt Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbunds arbetskraftsfrågan kommer arbetsplatserna i år att minska nästan lika snabbt som 1991—1992. Det beräknas gå på detta sätt även om exporten och produktionen ökar. Dystrast är läget inom hemmamarknadsindustrin och i små och medelstora företag.

Stora industriföretag och anpassningsbara små exportföretag drar nytta av den gemensamma europeiska marknaden. Industrin i södra Finland och Vasa län har de bästa möjligheterna att svara på denna utveckling. Samtidigt innebär öppnandet av den gemensamma marknaden svårigheter framför allt för industrin i Kuopio, S:t Michels och Norra Karelen län.

Den byggproduktion och de privata servicebranscher som verkar på hemmamarknaden har gjort de kraftigaste nedskärningarna i sin verksamhet. Över 25 % av byggnadsbranschens arbetskraft är arbetslös. Utvecklingen inom dessa branscher beror i väsentlig grad på en stimulering av den totala efterfrågan.

Arbetskraftens art och regionens produktionsstruktur styr etableringen av företagsverksamhet. Båda dessa faktorer är regionalt sett kraftigt centraliserade. Den befintliga företagsstrukturen påverkar också uppkomsten av ny företagsverksamhet. Till följd av detta försämrar utvecklade regioners möjligheter att tävla om ny tillväxtorienterad industri ytterligare.

Företagsverksamheten i södra Finland och på stora centralorter kan gå mot en snabb

tillväxt när högkonjunkturen tar vid. Dessa områden drar nytta av sin högt utbildade arbetskraft och mångsidiga näringsstruktur. Detta ökar de regionala utvecklingskillnaderna.

Antalet nya företag som inlett verksamhet har minskat sedan 1989. Antalet företag som upphörde med verksamheten ökade samtidigt och företagsbeståndet minskade 1991 med ca 8 000 företag. Antalet företag som gick i konkurs var 1991 ca 6 000 och 1992 ca 7 000. Flest konkurser gjordes i Nylands län. Antalet konkurser ökade kraftigast i Norra Karelen och Uleåborgs län.

De regionalpolitiska åtgärderna har kraftigt påverkat tillväxten i landsbygdens kyrkbyar. I vårt land finns det 260 kommuner med färre än 6 000 invånare och med centralorter där det i allmänhet bor färre än 4 000 invånare. Dessa kyrkbyar utvecklades kraftigt tack vare den offentliga servicen och samtidigt fick man stöd för att uppföra bostäder och produktionslokaler. Saneringen av kommunernas ekonomi och rationaliseringen av den privata servicen påverkar i synnerhet utvecklingen på dessa små centralorter. Då kommer en del av infrastrukturen att utnyttjas i underkant.

Inom landets 20 största ekonomiområden bor drygt 60 % av befolkningen. Förutom i Helsingforsregionen har befolkningen ökat kraftigt i Jvaskylä- och Uleåborgsregionen samt inom Lojo och Borgå ekonomiområden, som ligger inom Helsingfors influensområde. Av länens huvudstadsregioner har befolkningen minskat endast i Kouvola, och i S:t Michelsregionen har tillväxten varit ringa. De största ekonomiområdenas mångsidiga arbetsmarknad har koncentrerat kunnandet och trafikförbindelserna har utvecklats. I länens regionala målsättningsplaner har man gestaltat centralorternas, i allmänhet länens huvudstäders, ställning när det gäller regionens utveckling. Deras roller baserar sig på en dominerade ställning i administrativt, trafikmässigt eller företagsmässigt hänseende.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Mål och medel

Betoningen av homogenitets- och effektivitetsmålen inom regionalpolitiken har varierat

under olika tider. Betoning av homogeniteten har inneburit att befolkningens jämlikhet och välstånd har accentuerats. Betoning av effektiviteten har åter igen framhävt lönsamhetens betydelse samt betydelsen av att förnya produktionsstrukturen. Den nuvarande regionalpolitiska lagstiftningen framhäver i synnerhet betydelsen av regional jämlikhet. Den europeiska integrationen samt förändringen i företagens verksamhetssätt och -miljö förutsätter att tyngdpunkten i regionalpolitiken förflyttas i riktning mot effektivitetsmålen.

Utvecklingsområdespolitiken baserar sig på regional underutveckling, som man försöker utjämna genom åtgärder som vidtas av den offentliga makten. De olägenheter som följer av östra och norra Finlands naturförhållanden och lägesfaktorer ersätts kommunerna och företagen, t.o.m. enskilda tjänstemän. En övergång har emellertid skett från utvecklingsområdespolitik till att utveckla landets olika delar utgående från deras egna förutsättningar.

Regionalpolitik kan föras med hjälp av specialåtgärder, t.ex. företagsstöd. Målet borde emellertid vara att man inom alla förvaltningsområden beaktar de regionala verkningarna av olika åtgärder. Då kan stödpolitiken kombineras med uppgörandet av regionala utvecklingsprogram i syfte att utvidga och fördjupa den regionala utvecklingen.

Regionalpolitiken baserar sig på åtgärder som är beroende av prövning. Tidvis har man diskuterat en "automatisering" av stöden för företagsverksamheten så, att de företag som uppfyller vissa krav alltid skulle få stöd. I Norge och Sverige tillämpas regional gradering av arbetsgivarens socialskyddsavgifter.

Ett dylikt automatiskt stödsystem har enligt undersökningar just ingen inverkan på företags-etableringar och investeringar. På företagens lönsamhet har det naturligtvis en klar inverkan. Ett fortlöpande stöd fördröjer dock förnyelsen av produktionsstrukturen och leder lätt till ett bestående driftstödssystem som det är svårt att komma ifrån. Om den regionala gradering av socialskyddsavgifterna som tillämpas i Norge skulle genomföras t.ex. i form av en nedsättning på tio procentenheter i Lapplands och Norra Karels län, skulle de årliga kostnaderna vara ca 1,4 mrd. mk. Av Finlands nuvarande regionalpolitiska stöd kan endast

det regionala transportstödet anses som ett fortlöpande driftstöd.

Regionalpolitiken var under 1970-talet centralförvaltningsstyrd. Det regionalpolitiska planeringssystemet utgjorde en del av den planering som betjänade centralförvaltningen och med vars hjälp förslagen från regionalförvaltningen sammanställdes för att behandlas inom centralförvaltningen. Förfarandet visade sig vara ineffektivt.

På 1980-talet ändras regionalpolitiken stegvis i riktning mot uppmuntran av regionernas egna initiativ. Uppgifter och beslutanderätt har överförts till regional- och lokalförvaltningen. Den splittrade regionalförvaltningen och bristen på samarbete hämmar dock fortfarande regionernas egna initiativ.

Ansvaret för den regionala utvecklingen har hittills legat på de statliga central- och regionalförvaltningsmyndigheterna. En utveckling av regionernas eget initiativtagande förutsätter dock att ansvaret för den regionala utvecklingen överförs på regionens egna demokratiskt styrda organ. Sådana är de förbund på landskapsnivå som uppkommit genom sammanslagning av samkommuner som ansvarar för regionplanläggning och intressebevakning och som täcker nästan hela landet.

Man har också prövat regionalpolitiska stödåtgärder som direkt påverkar medborgarna. I Finland är sådana åtgärder tjänstemännens dyrortstillägg, som baserar sig på kommunernas dyrortsklassificering, samt kallortstillägget och skärgårdstillägget, som 1989 ersatte fjärrortstillägget. Också rätten att dra av kostnader för arbetsresor i beskattningen har regionalpolitiska effekter.

Infrastrukturinvesteringarna är viktiga regionalpolitiska medel. De olika förvaltningsområdenas myndigheter har styrt investeringarna, vanligen med beaktande av de regionalpolitiska målen. Under de närmaste åren kommer den offentliga förvaltningens investeringsverksamhet att vara ringa p.g.a. den ekonomiska krisen.

För infrastrukturinvesteringar används flera tiotals gånger mera medel än för de regionalpolitiska företagsstöden. På grund av EES-avtalet övervakas beviljandet av statsstöd noggrannare än tidigare. Den regionalpolitiska tyngdpunkten förflyttas i riktning mot infrastrukturinvesteringar.

3.2. De viktigaste förslagen

Allmänt

Den regionala utvecklingen kan främjas genom att regionernas möjligheter att påverka den egna utvecklingen utökas. Av denna anledning föreslås att ansvaret för den regionala utvecklingen och planeringen ges till samkommuner som sköter landskapens intressebevakning och regionplanläggning, förbund på landskapsnivå. Om en region inte har någon sådan samkommun, kvarstår uppgifterna hos länsstyrelsen. Förändringen förutsätter att länsstyrelseförordningen (638/92) ändras.

Länsdelegationen fortsätter sin verksamhet i de län som inte har något förbund på landskapsnivå. I andra län indras den. Avsikten är därför att ändra förordningen om länsdelegationer (1238/88).

I lagen om regional utveckling föreslås att beredningen och drivandet av regionalpolitiken baseras på program. I den förordning som skall utfärdas med stöd av lagen stadgas om sex tidsbundna målprogram: utvecklingsområdes-, strukturomvandlingsområdes-, landsbygds-, skärgårds-, kunskapscentra- och gränsområdesprogram.

I princip skall den regionala utvecklingsverksamheten omfatta hela landet. Genomgripande förändringar företas i områdesindelningssystemet. För fullföljandet av utvecklingsområdesprogrammet är avsikten att dela in landet i tre stödområden i stället för nuvarande sju stödområden. Stödområdena skall bestämmas regionvis och inte kommunvis såsom för nuvarande. Strukturomvandlingsområdena skall bestämmas regionvis eller kommunvis. I syfte att effektivisera åtgärderna är avsikten att inskränka både utvecklingsområdet och strukturomvandlingsområdet, som delvis motsvarar specialområdena enligt den nuvarande lagstiftningen. Skärgårdsprogrammet skall fullföljas i skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdelar samt i skärgård som ligger i andra kommuner. Områdesindelningarna för alla dessa program skall fastställas genom statsrådets beslut.

Beslut om det område som skall utgöra föremål för landsbygdsprogrammet fattas av den regionala utvecklingsmyndigheten. Kunskapscentra skall utses av statsrådet utgående från bedömningen av regionernas utvecklings-

förslag. För gränsområdesprogrammet görs ingen särskild områdesindelning.

Genom de regionutvecklingsprogram som uppgörs inom regionerna samordnas åtgärderna och inriktas de på det sätt som de regionala och lokala problemen kräver. Fullföljandet av programmen förutsätter samarbete både inom centralförvaltningen och inom regionerna mellan olika myndigheter, kommuner och företag. När utvecklingsprogrammen sammanställs skall man samtidigt komma överens om tidtabellen för och dimensioneringen av olika åtgärder samt bedöma den sammanlagda effekten av dem. På detta sätt ökar effekten av enstaka åtgärder, ökar selektiviteten och kan större utvecklingsprojekt genomföras.

En programbaserad regionalpolitik lämpar sig för den resultatstyrning som omfattas inom förvaltningen. De olika förvaltningsområdena kan definiera sina resultatmål utgående från programmen och följa effekterna av sin verksamhet. Samtidigt kan de bättre än nu bedöma om de har nått de mål som satts för regionalpolitiken.

Att det regionala utvecklingsarbetet samlas till program motsvarar europeisk praxis. EG:s strukturfonder driver gemenskapens interna regionalpolitik i form av program. Lika sköts många medlemsländers nationella regionalpolitik på basis av program.

Regionutvecklingspengar

Också i finansieringen av den regionala utvecklingen föreslås ändringar. En del av anslagen för de olika förvaltningsområdena skall benämnas regionutvecklingspengar, med vilka man skall främja uppnåendet av de regionala utvecklingsmålen och fullföljandet av de regionutvecklingsprogram som uppgörs. Användningen av regionutvecklingspengarna samordnas inom både regional- och centralförvaltningen men beslut om användningen av dem fattas av de myndigheter vilkas förvaltningsområde anvisas anslagen i statsbudgeten. Statsrådet fattar årligen i samband med att statsbudgeten görs upp beslut om de allmänna grunderna för inriktningen av de anslag som reserverats för fullföljandet av program. Regionutvecklingsanslagen skall användas både för program som fastställs på riksnivå och för att genomföra regionens egna planer.

Regionutvecklingsdelegationen skall ge utlå-

tande om de allmänna grunderna för inriktningen av regionutvecklingspengarna och bedöma ändamålsenligheten hos användningen av anslagen samt ta initiativ till inriktningen av dem. Delegationen skall också utvärdera samordningen och fullföljandet av olika utvecklingsprogram.

Största delen av regionutvecklingspengarna inom ettvarvt förvaltningsområde skall ställas till förfogande för de regionala myndigheterna eller distriktsmyndigheterna inom förvaltningsområdet i fråga. Dessa myndigheter deltar i beredningen av utvecklingsprogrammen inom regionen. Om regionutvecklingsprogrammets innehåll avtalas genom en handling (programavtal) som innehåller mål, objekt, tidtabeller och de olika parternas finansieringsandelar. När de regionala förvaltningsmyndigheterna undertecknar programavtalet godkänner de utvecklingsmålen och -tyngdpunkterna för regionen samt de viktigaste projekten i anslutning därtill och förbinder sig att för egen del använda sina regionutvecklingspengar för att genomföra projekten.

De statliga regionförvaltningsmyndigheterna skall i sin egen verksamhet också annars beakta regionens utvecklingsprogram och försöka följa dem i sin egen verksamhet. Ett programavtal kan också omfatta andra åtgärder än sådana som vidtas med regionutvecklingspengar.

Med stöd av regionutvecklingspengarna och samarbetet inom regionen kan regionerna sålunda genomföra projekt som hör till de egna planerna och som skapar en bas för förnyande av företagsverksamheten och en mångsidigare produktion. För närvarande har för detta ändamål använts närmast länsutvecklingspengar, strukturomvandlingspengar, finansiering för landsbygdens utvecklingsprojekt och regionalt inriktad företagsfinansiering.

Regionutvecklingspengarna skall kunna användas för utvecklingsprojekt gällande näringsverksamheten, vilka ingår i regionutvecklingsprogrammen och vilka också omfattar företagsstöd, samt för offentliga investeringar och trygghet av servicen i landets olika delar. Regionutvecklingspengarna skall sålunda också kunna användas som en del av infrastrukturinvesteringarna t.ex. i syfte att tidigarelägga eller ändra projekt som hör till planerna för myndigheterna inom olika förvaltningsområden. Med dem skall man också kunna ordna servicen på avsides belägen landsbygd så att den lämpar sig för de lokala förhållandena.

Med landskapets utvecklingspengar, som motsvarar de nuvarande länsutvecklingspengarna, skall fortfarande finansieras närmast utvecklingsprojekt för näringsverksamheten vilka utgår från egna initiativ. De disponibla anslagen gör det inte möjligt att använda dessa medel för investeringar eller företagsstöd.

Inriktningen av regionalpolitiska företagsstöd

Det föreslås att utvecklingsområdesstödet för företagsverksamhet styrs till landets svagaste områden (utvecklingsområden). Utvecklingsområdesstödet skall också styras till de strukturomvandlingsområden som särskilt utses av statsrådet och där en kraftig förändring i sysselsättningen eller produktionsstrukturen har medfört eller hotar att medföra omfattande problem i förhållande till områdets storlek. Det tillägsrättestöd som ingår i Kera Ab:s lån och det småföretagsstöd och utvecklingsstöd för små och medelstora företag som kommer att stå till förfogande i hela landet kommer också delvis att graderas på regionalpolitiska grunder.

Avsikten är att inskränka utvecklingsområdet så att det täcker ca 36 % av landets befolkning. Strukturomvandlingsområdenas befolkningsandel har inte inräknats här. Den andel av befolkningen som bor inom stödområdena enligt den nuvarande lagen uppgår till ca 47 % och befolkningsandelen inom de specialområden som är utanför stödområdena till ca 5—7 %. Detta är klart mera än i andra utvecklade europeiska länder. Å andra sidan tillåter den nuvarande ekonomiska recessionens styrka och varaktighet inte större utgallringar i stödområdena än vad som föreslagits. Genom att utvecklingsområdet inskränks kan de åtgärder som riktas till det effektiveras.

På andra ställen än inom utvecklingsområdena försöker man förnya områdenas produktionsstruktur och förbättra konkurrensförmågan genom att rikta småföretagsstödet närmast till utveckling av landsbygd-, skärgårds- och strukturomvandlingsområdena. Utvecklingsstödet för små och medelstora företag riktas till projekt som förbättrar sm-företagens konkurrensförmåga på lång sikt och till utveckling av företagskuvöser.

Om grunderna för beviljandet av regionalpolitiska företagsstöd stadgas närmare i den lag om företagsstöd som föreslås i den proposition

som avlåtts samtidigt som den nu föreliggande propositionen. I förslaget till lag om företagsstöd bestäms också hur stor andel utvecklingsområdets investeringsstöd tillsammans med andra därmed jämförbara investeringsstöd sammanlagt får utgöra av det sammanlagda beloppet av driftskapitalinvesteringarna för ett projekt. Om företagsstödet till landsbygdsområden stadgas delvis i den lagstiftning som hör till jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde.

Skärgårdens utveckling

Vid beredningen av denna proposition har övervägts huruvida stadgandena gällande skärgårdens utveckling borde ingå i lagen om regional utveckling. En särskild skärgårdslag försvaras emellertid också i fortsättningen av skärgårdens speciella karaktär, behovet av utvecklingsåtgärder samt av den gällande lagen, som kan anses fungerande på grundvalen av utvecklingsverksamheten samt skärgårdsområdenas medverkan och även de uppnådda resultaten.

Skärgårdsområdena är geografiskt vidsträckt både inom havs- och insjövattnområdena. Behovet av att samordna skärgårdsbornas och talrika statliga myndigheters synpunkter har ökat jämfört med tidigare bl.a. på grund av omständigheter som ansluter sig till naturvården samt näringarna, t.ex. turismen, och omorganiseringen av statliga funktioner.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

Avsikten är inte att öka de medel som staten använder för den regionala utvecklingen, om lagförslaget genomförs. Lagförslaget inverkar närmast på inriktningen och samordningen av den regionala utvecklingen och den regionalpolitiska finansieringen. Till sådan finansiering kan räknas

a) de regionala utvecklingsanslagen, t.ex. de tidigare länsutvecklingspengarna och andra regionala projektanslag,

b) regionala företagsstöd och regionalt graderade företagsstöd,

c) andra anslag som påverkar den regionala utvecklingen, t.ex. en del av de anslag som

riktats till utvecklingen av infrastrukturen och av anslagen i sysselsättningsyfte,

d) vissa av landsbygdens utvecklingspengar som delvis påverkar den regionala utvecklingen, t.ex. landsbygdens servicesubventioner och subventionerna till trafiken i glesbygdsområden.

De anslag som är avsedda som regionutvecklingspengar uppgår 1993 i statsbudgeten till sammanlagt ca 3 mrd. mk. Om man räknar med den finansiering som riktas till regionerna av de anslag som påverkas delvis, uppgår det sammanlagda beloppet av de anslag som riktas till utvecklingen av regionerna till ca 4,5 mrd. mk.

Det statliga finansieringsbehovet enligt lagförslaget förblir 1994 på 1992 års nivå. En administrativ sammanföring av utvecklingsanslagen vore dock nödvändig. Landskapens utvecklingspengar sammanställs närmast av de projektpengar som nu inriktas regionalt inom olika förvaltningsområden och skulle uppgå till ca 200 milj. mk. Reformen ökar sålunda inte statens utgifter, men ändrar principerna för inriktningen av anslagen.

Överföringen av ansvaret för den regionala utvecklingen till förbunden på landskapsnivå kan uppskattas minska länsstyrelsernas omkostnader med ca 10 milj. mk årligen, ifall överföringen genomförs i alla län. Genom indragning av länsdelegationerna kan man dessutom uppnå inbesparingar om ca 6 milj. mk om året i personalutgifter och omkostnader. Avsikten är att minska länsstyrelsernas anslag i proportion till de uppgifter som försvinner.

Regionplansförbunden har fått statsandel för uppgifter enligt byggnadslagen fram till 1989. Då sammanslogs statsandelen, som uppgick till ca 25 milj. mk om året, med 14 andra små lagstadgade statsandelar till en allmän statsandel som betalas till kommunerna. I lagen om statsandelar till kommunerna stadgas om grunderna och förfaringsättet för att kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna skall bevaras när antalet uppgifter och deras art anses ändra.

Förbunden på landskapsnivå kan sköta uppgifterna enligt den föreslagna lagen med sina nuvarande resurser. Detta beror på att regionplaneringsuppgifterna har minskat, förbunden redan nu utför regionala planeringsuppgifter

som sammanfaller med länsstyrelsernas uppgifter och förbunden kan också effektivera sin verksamhet.

Eftersom man på ovan anförda grunder kan beräkna att överföringen av uppgifter till förbunden på landskapsnivå enligt denna lag inte medför förbunden extra kostnader, har stadgande om statsandelen inte intagits i lagen.

4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

För regionalt utvecklingsarbete och allmän regionalpolitisk planering används vid länsstyrelserna sammanlagt ca 50 årsverken. Personalbehovet minskar i motsvarande mån, ifall ansvaret för den regionala utvecklingen i fråga om alla län överförs till förbunden på landskapsnivå. Av denna anledning kommer man särskilt att utreda ställningen för denna personal efter övergången till regionalt utvecklingsansvar. På motsvarande sätt utreds ställningen för länsdelegationernas generalsekreterare och den personal som bistår dem när delegationens verksamhet upphör.

Innehållet i och medlen för den reformerade regionalpolitiken samt internationaliseringen skapar ett direkt behov av mångsidigare personalutbildning och erfarenhet såväl inom förbunden på landskapsnivå som hos olika behöriga statliga myndigheter och även inom näringslivet.

Inom förbunden på landskapsnivå har kommunerna med stöd av de nya stadganden om kommunernas samarbete som trädde i kraft vid ingången av 1993 goda möjligheter att skapa ett sådant beredningssätt för planer och program där varje kommuns behov av att ingå i nätverk t.ex. enligt ekonomisk region, pendlingsområde eller centralort kan beaktas. På detta sätt är det möjligt att samla den sakkunskap som kommunernas egen och de kommunala samarbetsorganens personal besitter till godo för både den egna regionen och hela landskapet.

5. Beredningen av propositionen

Inrikesministeriet utsåg i juni 1990 den regionalpolitiska utredningsmannen Anssi Paasivirta att utarbeta ett förslag till huvudlinjer och innehåll i 1990-talets regionalpolitik. Bered-

ningen ansågs nödvändig, eftersom regionalpolitikens verksamhetsmiljö höll på att förändras i snabb takt.

Till utredningsmannens arbete anslöt sig talrika undersökningar och utredningar där regionalpolitiken utvärderades och utvecklingsbehoven behandlades samt beredning i kommittéer och arbetsgrupper inom olika förvaltningsområden. Finansministeriet tillsatte den 10 oktober 1990 en kommission för den regionalpolitiska finansieringen som med tanke på statsbudgeten utarbetade ställningstaganden i anslutning till en revision av regionalpolitiken.

I oktober 1991 ordnades ett omfattande internationellt seminarium för utvärdering av den finländska regionalpolitiken och reformförslagen gällande den. Genom detta nya förfarande fick man internationella experters syn på reformförslagen.

Både om utredningsmannens mellanrapport och slutrapport begärdes utlåtanden av de med tanke på regionalpolitiken viktigaste ministerierna och intresseorganisationerna, länsstyrelserna, förbunden på landskapsnivå, landskapsförbunden och regionplansförbunden samt vissa forskningsanstalter. Det omfattande remissmaterialet har utnyttjats vid beredningen av regeringspropositionen.

Utredningsmannen föreslog i sin slutrapport "Suomen alueellinen uusiutumisstrategia" (Finlands regionala reformstrategi) att revisionen av regionalpolitiken skall genomföras fr.o.m. ingången av 1993. Utredningsmannen föreslog att man övergår till en programbaserad regionalpolitik och tar i bruk nya regionala utvecklingspengar i syfte att effektivera kommunernas och regionalförvaltningens verksamhetsbetingelser.

Handels- och industriministeriet tillsatte i september 1991 två arbetsgrupper för revision av de regionalpolitiska åtgärderna för stödjande av företagsverksamheten. Arbetsgruppen för företagsstöd beredde lagen om företagsstöd och arbetsgruppen för stöd för förbindelsekostnader en lag gällande stöd för förbindelsekostnader. Arbetsgrupperna avlät sina betänkanden i februari 1992.

Den regionalpolitiska ministerarbetsgruppen beslöt den 15 maj 1992 att revisionen av den regionalpolitiska lagstiftningen framskjuts så, att den reviderade lagstiftningen träder i kraft vid ingången av 1994. För Kera Ab:s del beslöt man dock att genomföra reformen redan vid ingången av 1993. Ministerarbetsgruppen drog

upp riktlinjer för den fortsatta beredningen, som har utförts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet. Regionalpolitiska delegationen har i olika skeden givit sitt utlåtande om saken.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Esko Ahos regering utvecklas landskapens förvaltning och beslutanderätt genom att lagstadgade förutsättningar skapas för sammanförande av kommunalförbund till större ekonomiska och funktionella helheter. Enligt regeringsprogrammet igångsätts beredningen av försök med landskapsförvaltning.

Statsrådet tillsatte den 30 januari 1992 ett utvecklingsprojekt för den regionala landskapsförvaltningen och statliga förvaltningen. Detta projekt uppdelades i sin tur i delprojekt för landskapsförvaltningen och den statliga regionalförvaltningen. För landskapsförvaltningsprojektet tillsattes en utredningsgrupp bestående av utredningsmannen, kansler Kauko Sipponen och de permanenta sakkunniga medlemmarna, generalsekreterare Olav Jern och biträdande professor Paavo Hoikka. Under utredningsmannens ledning utarbetades först ett utkast till en regeringsproposition med förslag till lag om försök med landskapsförvaltning.

Utkastet till proposition med förslag till lag om försök med landskapsförvaltning genomgick en omfattande remissbehandling. I flera utlåtanden motsatte man sig försök med landskapsförvaltning och föreslog att permanent landskapsförvaltning infördes.

Under utredningsmannens ledning bereddes därefter en regeringsproposition med förslag till lag om landskapskommuner (kommittébetänkande 1992:34). Enligt lagförslaget skulle det ha blivit möjligt att ordna landskapsförvaltningen i form av landskapskommuner. Landskapskommunen skulle vara en multifunktionell samkommun som täcker landskapets område och som sköter minst en sådan uppgift som enligt lagen skall handhas av kommunerna gemensamt och en av kommunerna påfordrad frivillig uppgift. Den skulle också ha uppgifter som staten överfört på den och som närmast gäller den regionala utvecklingen. Landskapskommunerna skulle enligt lagförslaget inom sitt område få de uppgifter i anslutning till den regionala utvecklingsplaneringen som länsstyrelserna nu sköter. För att grunda en landskapskommun skulle krävas statsrådets tillstånd och den skulle kunna grundas av de kommuner som hör till landskapet.

Om utkastet till regeringsproposition gäl-

lande landskapskommuner begärdes utlåtanden av förbunden på landskapsnivå, länsstyrelserna, ministerierna, kommunernas centralorganisationer, Landskapens förbund i Finland och Svenska Finlands folkting.

Statsrådet fattade den 17 juni 1993 ett principbeslut om åtgärder för förnyande av centralförvaltningen och regionalförvaltningen. Enligt beslutet förstärks kommunernas verksamhetsmöjligheter, beslutsfattande och intressebevakning på landskapsnivå i förhållande till de statliga myndigheterna.

Enligt statsrådets beslut får genom den föreslagna lagen om regional utveckling de förbund på landskapsnivå som för närvarande sköter bl.a. regionplanläggningen och landskapens intressebevakning i stället för länsstyrelserna i uppgift att sköta landskapets allmänna utveckling och den allmänna regionalpolitiska planeringen. Förbunden på landskapsnivå skall bl.a. ansvara för utarbetandet av utvecklingsprogram enligt den nya lagen om regional utveckling, delta i fullföljandet av dem och sköta övervakningen av fullföljandet, besluta om användningen av de regionutvecklingspengar som via inrikesministeriets huvudtitel anvisas den regionala nivån, svara för samordningen av de regionala myndigheternas utvecklingsåtgärder, främja kommunernas samarbete och bildandet av områden för detta samarbete och sköta internationella ärenden och kontakter i anslutning till sina uppgifter.

Enligt statsrådets beslut indras också länsdelegationerna och överförs deras uppgifter till förbunden på landskapsnivå. De statliga regionalförvaltningsmyndigheterna skall inbegära behörigt förbunds utlåtande om planer och beslut som är av betydelse för landskapets utveckling samt i beslutsfattandet och verksamheten beakta förbundets utlåtanden liksom också dess planer och ställningstaganden till regionens utveckling.

Inom en region där det ännu inte finns något förbund på landskapsnivå sköter länsstyrelserna och länsdelegationerna ovan nämnda uppgifter på nuvarande sätt.

Propositionen har till behöriga delar beretts i enlighet med ovan nämnda statsrådsbeslut.

Efter att ministeriets förslag till regeringsproposition var klart ordnades ytterligare en sammankomst där olika instanser hade möjlighet att uttala sin åsikt med anledning av förslaget. Dessutom gavs landshövdingarna

och cheferna för förbunden på landskapsnivå tillfälle att ge sitt utlåtande om propositionen.

6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

6.1. Samband med andra propositioner

Samtidigt som denna proposition avläts en proposition med förslag till revision av den lagstiftning som gäller handels- och industriministeriets företagsstöd. Propositionerna är beroende av varandra och bör behandlas tillsammans. I den ändring av lagstiftningen gällande Kera Ab som trädde i kraft vid ingången av 1993 har reformbehoven gällande regionalpolitisk lagstiftning redan beaktats.

En revision av skattelättnadsstadgandena för utvecklingsområdena är möjlig först när beslutet om områdesindelningar enligt den nu föreslagna lagstiftningen har fattats. Avsikten är att senare samordna åtgärderna gällande landsbygdens utveckling med den lag som nu föreslås.

Regeringen kommer att avlåta en proposition med förslag till en sådan ändring av kommunallagen att kommunerna om de så önskar kan ge de uppgifter som ankommer på en samkommun för ett sjukvårdsdistrikt enligt lagen om specialiserad sjukvård (1062/88) och på en samkomun för ett specialomsorgsdistrikt enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/77) till de förbund på landskapsnivå som avses i den lag om regional utveckling som nu föreslås.

6.2. Samband med internationella fördrag

Finland undertecknade den 2 maj 1992 avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Avtalet träder i kraft när alla undertecknarländer har ratificerat det. Ratificeringen har uppskjutits i några av EG:s medlemsländer. Det verkar som om avtalet träder i kraft tidigast på hösten 1993, eventuellt först vid ingången av 1994.

På grundval av EES-avtalet underställs vårt statsstödsystem Europeiska frihandelssammanslutningens (Efta) övervakningsmyndighets Efta Surveillance Authority's (ESA) tillsyn. ESA övervakar Efta-ländernas statsstöd enligt samma regler och principer som EG-kommisionen gemenskapens medlemsländer. Övervakningsmyndigheten har rätt att kräva uppgifter om alla befintliga stödformer. Övervakningsmyndigheten skall också underrättas om ändringar och nya stödformer innan de tas i bruk.

EG:s statsstödsregler jämte därtill anslutna tolkningsanvisningar intogs som sådana i EES-avtalet. Artikel 92.3 a och 92.3 c i Romfördraget gällande statsstöd som utdelas på regionalpolitiska grunder motsvaras i EES-avtalet av artikel 61.3 a och 61.3 c. Dessutom fogades till EES-avtalet en gemensam deklaration om beaktande av bl.a. glesbebyggelse när beslut om stöd fattas.

EES-avtalets innehåll har beaktats i den lagstiftning som nu föreslås. Närmast inverkar avtalet på bestämningsgrunderna för stödområdesindelningarna om vilken närmare stadganden kommer att utfärdas genom förordning.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslagen

1.1. Lagen om regional utveckling

1 §. *Mål.* I lagen föreslås två mål för regionalpolitiken. Å ena sidan skall dess uppgift vara att främja den utveckling som utgår från regionernas egna behov och som överensstämmer med regionernas egen vilja. Ansvaret för utvecklingen skall tillkomma den regionala nivån och skall målet nås, förutsätter det också

regional decentralisering av de regionalpolitiska uppgifterna samt beslutanderätten. Å andra sidan skall regionalpolitiken fortfarande främja en balanserad utveckling i landets olika delar, vilket traditionellt har ansetts som regionalpolitikens huvudsakliga mål.

I syfte att nå dessa mål föreslås fyra insatsområden. För det första tryggas genom regionalpolitiken utvecklingen av levnadsförhållandena för befolkningen inom alla regioner och tillgången till service som är viktig för den.

Detta är nödvändigt i synnerhet därför att den regionala likställighet i fråga om samhällsservicerna som har uppnåtts under de senaste decennierna är hotad på grund av svårigheterna inom den offentliga ekonomin.

Att utvecklingen av levnadsförhållandena tryggas innebär bl.a. möjlighet att få en stadigvarande arbetsplats och förbättra inkomstnivån i synnerhet inom sådana områden där näringsstrukturen är ensidig och outvecklad och produktiviteten låg. Med viktig service avses dagliga konsumtionsvarutjänster, viktiga social-, arbetskrafts-, hälso- och sjukvårds-, utbildnings- och kulturtjänster, sedvanliga trafik-, transport- och telekommunikationstjänster samt utbud på elenergi. Med tillgång till service avses både att den kan fås och dess kvalitet. Avsikten måste vara att trygga tillgången till service för befolkningen i hela landet genom att särskild uppmärksamhet fästs vid den avsidens belägna landsbygden och skärgården.

Med infrastruktur som är viktig för den regionala utvecklingen avses närmast väg-, telekommunikations-, ban-, sjövägs- och flygtrafiknätverket. En fungerande infrastruktur är en förutsättning för både företagets utveckling och befolkningens dagliga liv. Till den hör också kunnandets infrastruktur, varmed avses läroanstalts- och högskolenätverket. Dess betydelse för den regionala utvecklingen har hela tiden ökat, och i och med den ekonomiska integrationen och den skärpta konkurrensen kommer betydelsen att öka ytterligare.

Genom regionalpolitiska åtgärder förnyas också regionernas produktionsstruktur och främjas uppkomsten av nya stadigvarande arbetsplatser. Tyngdpunkten i åtgärderna skall ligga på utveckling av företagets allmänna verksamhetsbetingelser och deras internationalisering.

Dessutom skall man försöka utnyttja varje regions styrkefaktorer genom att stärka grunden för regionernas ekonomi och befolkningens kunnande. Med kunnande avses regionernas befolknings civilisatoriska och kulturella särprägel, utbildning, forskning och företagskunnande. De är också grundläggande faktorer för regionernas internationaliseringsutveckling.

De tyngdpunkter som definierats på detta sätt innebär en strävan efter permanenta förändringar och att åtgärderna vidtas i överensstämmelse med principerna för en bärkraftig utveckling.

I lagen åläggs vidare de statliga förvaltnings-

myndigheterna att beakta målet för denna lag och bedöma de regionala verkningarna av sina beslut och andra åtgärder. Bedömningen är fortlöpande. Dessutom skall åtminstone de myndigheter vars åtgärder har betydande regionala verkningar försöka att med jämna mellanrum göra en totalbedömning av de regionala verkningarna av sin verksamhet och beakta resultaten av den i sina egna och den underlydande förvaltningens och affärsverkens resultatmål. Numera sker bedömningen närmast i samband med beredningen av statsbudgeten och planeringen på medellång sikt. Den allmänna bedömningen och uppföljningen skall fortfarande höra till inrikesministeriet.

2 §. *Regionala utvecklingsmyndigheter och deras verksamhetsområde.* Länsstyrelserna har hittills på regional nivå burit huvudansvaret för utvecklingen av området. Nu föreslås med hänvisning till vad som anförts i den allmänna motiveringen att regional utvecklingsmyndighet skall vara den samkommun som sköter landskapets intressebevakning och regionplanläggning inom sitt regionplaneområde enligt 18 § 3 mom. byggnadslagen. Denna samkommun kallas förbund på landskapsnivå. Länsstyrelsen är regional utvecklingsmyndighet inom områden som saknar förbund på landskapsnivå.

Indelningen i regionplansområden har refererats ovan i den allmänna motiveringen. Den motsvarar med undantag av vissa mindre avvikelser den funktionella och ekonomiska landskapsindelningen i statsrådets beslut den 8 juli 1992 om att förenhetliga den statliga områdesindelningen.

3 §. *Den regionala utvecklingsmyndighetens uppgifter.* Ett förbund på landskapsnivå skall inom det område där det fungerar som regional utvecklingsmyndighet i stället för länsstyrelsen ansvara för den allmänna utvecklingen inom området och främja kommunernas samarbete och bildande av områden för detta samarbete. Sålunda stöder landskapet den regionala utveckling som förändringen i produktionssättet kräver och som tar sig uttryck i befolkningens pendling och boende. Genom interkommunalt samarbete försöker man trygga en effektiv och lönsam serviceproduktion inom ramen för ett ändamålsenligt befolkningsunderlag.

Den regionala utvecklingsmyndigheten skall sköta den allmänna regionalpolitiska planeringen samt beredningen av regionutvecklingsprogrammen och uppföljningen av fullföljandet av dem. Dessutom skall den sköta

koordineringen av regionalförvaltningsmyndigheternas regionutvecklingsåtgärder. Den regionala utvecklingsmyndigheten kan också göra framställningar och komma med initiativ till olika myndigheter och samfund om saker som är viktiga för utvecklingen inom dess verksamhetsområde.

Länsstyrelserna skall i fortsättningen ha utvecklings- och koordineringsuppgifter i enlighet med 3 § länsstyrelselagen i fråga om de uppgifter som ankommer på länsstyrelsen.

Den regionala utvecklingsmyndigheten skall bereda program och planer tillsammans med företrädare för det område som avses i programmet eller planen. Vid beredningen skall myndigheten samarbeta både med andra myndigheter och organisationer som företräder områdets näringsliv och arbetsmarknadsparter, för att programmen så bra som möjligt skall motsvara områdets utvecklingsbehov.

Den regionala utvecklingsmyndigheten företräder sitt verksamhetsområde i internationellt samarbete som ansluter sig till dess uppgifter. Det blir då närmast fråga om verksamhet inom Organisationen för Europas regioner (Association of European Regions) och — ifall Finland blir medlem av EG — deltagande i verksamhet inom den Regionala kommitté (Committee of Regions) som man i Maastrichtfördraget fattat beslut om att inrätta. Dessutom förutsätter ett medlemskap samarbete med strukturfonderna när regionala utvecklingsprogram bereds och fullföljs.

4 §. *Regionala utvecklingsprogram.* I riksfattande program som kallas målprogram presenteras de regionalpolitiska åtgärder som skall inriktas i enlighet med de regionala behoven för att lagens mål skall nås. Eftersom förändringar i förhållandena kräver smidighet hos målprogramstrukturen skall programmen vara tidsbundna och utvärderas årligen. Avsikten är att i det första skedet genom förordning definiera följande målprogram: utvecklingsområdesprogram, strukturuomvandlingsområdesprogram, landsbygdsprogram, skärgårdsprogram, kunskapscentraprogram och gränsområdesprogram.

Av dessa skall gränsområdesprogrammet närmast behandla åtgärder som vidtas på regional nivå inom landets gränser och samarbetsprojekt på båda sidorna av gränsen. Ett av målen för gränsområdesprogrammet skall vara att utnyttja de möjligheter grannländerna erbjuder närmast vid utvecklingen av näringslivet

i landets olika delar. Programmet skall täcka alla länder inom närområdena, dvs. Ryssland, Sverige, Norge och de baltiska länderna. Programmet skall inte ha någon särskild områdesindelning, utan på finsk sida skall alla regioner som vill kunna delta i det, oberoende av om de är gränskommuner eller inte.

Till förordningen kan senare vid behov fogas också andra målprogram. Avsikten är att genom förordning bestämma att statsrådet kan meddela föreskrifter och anvisningar om beredningen av målprogram, inledandet av dem och grunderna för uppgörande av dem samt om de statliga myndigheternas medverkan vid fullföljandet av de regionutvecklingsprogram som görs upp på basis av målprogrammen. Före programperioden godkänner statsrådet principerna för målprogrammets innehåll och en grov ram för den finansiering som står till disposition för fullföljandet av programmen inom de olika förvaltningsområdena. I samband med beredningen av det beslut som presenteras för statsrådet förs diskussioner med myndigheterna inom olika förvaltningsområden och med de regionala utvecklingsmyndigheten samt hörs regionutvecklingsdelegationen.

På regional nivå utarbetas regionutvecklingsprogrammen i regel under ledning av den regionala utvecklingsmyndigheten. I fråga om vissa programtyper — närmast kunskapscentraprogrammet och gränsområdesprogrammet — kan avvikelser göras från detta. Den regionala utvecklingsmyndigheten skall se till att de olika programmen blir uppgjorda. Om sättet att organisera programarbetet och om detaljberedningen avtalas särskilt på regional nivå. I regionutvecklingsprogrammen presenteras målen för regionens utveckling och utvecklingsåtgärdernas tyngdpunkter i regionens olika delar. Enskilda regionutvecklingsprogram kan också innehålla åtgärder som ingår i olika målprogram.

5 §. *Programavtal.* Om fullföljandet av regionutvecklingsprogrammet kan ingås ett särskilt programavtal som skall gälla under den tid som programmet följs, t.ex. tre år. Programavtalet är till sin juridiska natur en avsiktsförklaring. Handlingen skall innehålla utvecklingsåtgärderna, de största enskilda projekten och tidtabellerna för dem. I avtalen kan också intas andra åtgärder än sådana som genomförs med regionutvecklingspengar. Sådana kan vara t.ex. statliga investeringar som är viktiga för regionens utveckling, t.ex. trafik-, forsknings- och

utbildningsinvesteringar. Fullföljandet av programmen bedöms och avtalen justeras och preciseras vid behov på initiativ av den regionala utvecklingsmyndigheten eller någon annan instans som deltar i finansieringen. Inom den regionala utvecklingsmyndighetens verksamhetsområde ingås flera programavtal enligt vilka program som följs inom verksamhetsområdet.

Parter i ett programavtal är de myndigheter, högskolor, företag och andra samfund som deltar i finansieringen av programmet. För offentliga samfund förutsätter en bindning till årlig finansiering av ett program dock en budgetreservering eller fullmaktsförfarande enligt 10 § lagen om statsbudgeten (423/88). Den regionala utvecklingsmyndigheten samordnar tillsammans med de statliga distriktsförvaltningsmyndigheterna de statliga myndigheternas finansieringsandelar i programmet med den utgiftsram som utgör grunden för uppgörandet av statsbudgeten. Genom programavtalet förbinder sig de som deltar i regionens utveckling att fullfölja programmet. Avsikten är att programavtalsförfarande skall bli så lätt som möjligt och det skall således inte medföra hinder för en smidig verksamhet.

Programavtal används också vid inriktningen av EG:s strukturfonders stöd. Ifall Finland vore medlem av EG, skulle man genom programavtalet också säkerställa den nationella finansieringsandelen inom regioner som är berättigade till stöd från strukturfonderna och som utses av gemenskapens kommission. I fråga om stora infrastrukturanskaffningar borde även de ministerier och affärsverk som saken gäller vara centrala parter i programavtalen.

6 §. *Regionutvecklingspengar.* I statsbudgeten skall de olika anslag som redan nu finns för regionernas utveckling benämnas regionutvecklingspengar inom alla förvaltningsområden. Anslagen skall inom ramen för det egentliga användningsändamålet kunna användas för utvecklingsprojekt gällande näringsverksamheten, vilka ingår i regionutvecklingsprogrammen och vilka också omfattar företagsstöd, samt för offentliga investeringar och trygghet av servicen i landets olika delar. Inom regionen används anslagen närmast för projekt enligt programavtalen. För fullföljandet av programavtalen kan också annan finansiering användas. Beslut om användningen av regionutvecklingspengarna och andra anslag som påverkar

regionernas utveckling och som ingår i programavtalet fattas av de myndigheter som anvisas anslagen i statsbudgeten. Användningen av anslagen inom regionen samordnas och styrs i programavtalet. Närmare stadganden om beviljande, utbetalning och övervakning av regionutvecklingspengar utfärdas genom förordning.

Regionutvecklingspengar skall vara åtminstone följande anslag som nu används:

a) projektpengar: länsutvecklingspengarna, landsbygdspolitiska delegationens anslag för utvecklings- och forskningsprojekt, en del av arbetsministeriets strukturomvandlingsanslag och en del av de anslag som anvisats för närområdessamarbete och samarbete med de baltiska länderna;

b) företagsstöd: av företagsstöden de regionala stöden för företagsverksamhet, regionalt transportstöd, stödande av lokaliseringsstyrningsförfarande, en del av räntestödet till Kera Ab, en del av statsunderstödet för investeringar i sysselsättningsfrämjande syfte, understöden för främjande av företagsverksamhet på landsbygden, av räntestödet för näringsverksamhet på landsbygden den del som riktas till småföretagsverksamhetens investeringar, den del av anslagen för utvecklingsservice för små företag som riktas till projekt för företagssamarbete,

c) utvecklande av infrastrukturen: en del av statsunderstödet för investeringar i sysselsättningsfrämjande syfte och investeringsutgifterna för tryggande av sysselsättningen

d) tryggande av servicen: stödet till trafiken i glesbygden och stödet till minuthandeln i glesbygdsområden.

Användningen av regionutvecklingspengarna och genomförandet av målprogrammen utvärderas och principerna för inriktningen bestäms årligen t.ex. i samband med att budgetpropositionen avläts. Ställningstaganden gällande inriktningen av finansieringen intas i budgetens allmänna motivering och detaljmotivering.

Regionutvecklingspengarna utgör alltid bara en del av finansieringen av ett program. För fullföljandet av programmen förutsätts alltid en regional självfinansieringsandel som kan utgöras närmast av kommunernas, samkommunernas och näringslivets finansiering. Den regionala självfinansieringens andel skulle utgöra åtminstone 30 % den totala finansieringen av ett program.

Den regionala utvecklingsmyndigheten behöver egna regionutvecklingspengar för att kunna

delta i finansieringen av regionutvecklingsprogrammen. Inrikesministeriet har för närvarande länsutvecklingspengarna av vilka största delen har ställts till länsstyrelsernas disposition. En del av dem har lämnats hos inrikesministeriet för finansieringen av projekt som gäller flera än ett län eller som är betydelsefulla och intressanta för hela landet. För den regionala utvecklingsmyndighetens egen finansieringsandel skall i statsbudgeten under inrikesministeriets huvudtitel i stället för länsutvecklingspengar finnas landskapets utvecklingspengar. Största delen av dem utdelas i understöd till de regionala utvecklingsmyndigheterna att användas vidare för projekt och en liten del ställs till inrikesministeriets disposition på samma sätt som de nuvarande länsutvecklingspengarna. Landskapets utvecklingspengar skall inte användas för den regionala utvecklingsmyndighetens löneutgifter eller andra motsvarande omkostnader.

Anslaget kan användas för fullföljandet av regionala utvecklingsprogram, närmast för utvecklande av näringsverksamheten genom egna initiativ, samt när Finland eventuellt ansluter sig som medlem till Europeiska gemenskapen till näringspolitiska samarbetsprojekt mellan Finland och det övriga Europa och till andra samarbetsprojekt som främjar den regionala utvecklingen. För stödande av privata företagsinvesteringar skall det i regel inte kunna användas. Det kan också användas för utgifter som föranleds av liknande verksamhet som bedrivs av de statliga myndigheterna och den regionala utvecklingsmyndigheten. Inrikesministeriet beslutar hur anslaget skall fördelas mellan de regionerna.

Statsrådet fattar årligen samtidigt beslut om de allmänna grunderna för inriktningen av de olika förvaltningsområdenas regionutvecklingspengar i samband med att statsbudgeten uppgörs.

7 §. *Områdesindelningar.* Genom statsrådets beslut utses utvecklings- och strukturomvandlingsområden. De stödnivåer som är tillåtna inom ettvar område bestäms på grundvalen av dessa områdesindelningar.

Landet indelas i ekonomiska regioner för graderingen av de regionalpolitiska stöden och uppföljningen av utvecklingen. Indelningen i ekonomiska regioner fungerar som grund för NUTS-indelningen vid graderingen av statsstöd som är tillåtna enligt EES-avtalet. De ekonomiska regionerna bildas närmast på grundval

av pendling och kommunernas samarbete. Beslutet om indelning i ekonomiska regioner skall vara tekniskt till sin natur och det fattas av inrikesministeriet. Indelningen i ekonomiska regioner ersätter inrikesministeriets beslut av den 19 januari 1993 om indelning i ekonomiområden.

Till utvecklingsområde utses landets svagaste ekonomiska regioner. När utvecklingsnivån bedöms beaktas områdets arbetslöshetsgrad, nettoflyttningen, näringsstrukturens utveckling, glesbebyggelse, befolkningsutvecklingen, den termiska vinterns längd och regionalprodukten per capita. Stadganden om dessa saker kommer att intas i en förordning. I bestämningsgrunderna har beaktats de skyldigheter som följer av EES-avtalet.

Inom utvecklingsområdet bor för närvarande ca 41 % och inom den fjärde baszonens stödområde dessutom 6 % av landets befolkning. Effektivare stödåtgärder förutsätter att utvecklingsområdet inskränks. Utvecklingsområdet skall indelas i tre stödområden. Inom stödområde I vore nivån på de tillåtna statsstöden högst. Stödområdet utses i regel så att det omfattar hela funktionellt-ekonomiska landskap. Av särskilda skäl kan det också bestämmas att sådana ekonomiska regioner som uppfyller kriterierna för stödområde I, men vilkas placeringslandskap inte uppfyller kriterierna för stödområde I, skall höra till stödområde I.

Strukturomvandlingsområdena skall huvudsakligen motsvara de nuvarande specialområdena, som utsetts på grundvalen av industrins eller serviceproduktionens strukturomvandling. Till strukturomvandlingsområde kan för tre års tid utses en ekonomisk region eller en kommun där arbetsplatserna har minskat eller hotar att minska betydligt till följd av industrins eller serviceproduktionens strukturomvandling. Grunderna för att ett område skall utses till strukturomvandlingsområde skall delvis vara desamma som EG använder när regioner med industrier på tillbakagång, dvs. regioner som omfattas av mål 2, utses.

Eftersom besluten om områdesindelning har direkt inverkan på de stödnivåer som tillåts inom olika områden, skall statsrådet fatta beslut om dem. Inrikesministeriet bereder besluten i samarbete med handels- och industriministeriet.

8 §. *Maximibeloppen för regionala stöd.* Beslut om användningen av regionalpolitiska fö-

retagsstöd fattas inom ramen för utvecklingsprogrammen. Om maximibeloppet av de investeringsstöd som tillåts inom utvecklingsområdet, strukturomvandlingsområdet och skärgårdsområdet stadgas i ett statsrådsbeslut som utfärdas med stöd av lagen om företagsstöd.

För att parterna skall binda sig tillräckligt till genomförandet av ett projekt förutsätts en egen finansieringsandel från området. Partnership-principen följs också i EG:s utvecklingsprojekt. Den regionala utvecklingsmyndigheten kan med landskapets utvecklingspengar finansiera regionala utvecklingsprojekt som ingår i programavtalet eller annars är viktiga. Den maximala finansieringsandelen kan emellertid inom stödområde I vara högst 70 % och i resten av landet högst 40 % av de totala kostnaderna för projektet. Största delen av finansieringen av projekten borde i allmänhet komma från andra samfund eller företag som är verksamma inom området.

I fråga om projekt som startar ny verksamhet och som är viktiga för hela landet eller för regionernas näringsverksamhet kan de maximiandelar som avses här överskridas av särskilt vägande skäl.

9 §. *Samarbete mellan myndigheterna.* De statliga regionförvaltningsmyndigheterna, som är länsstyrelserna och de särskilda distriktsförvaltningsmyndigheterna, gör också upp sådana planer och fattar sådana beslut som inte omfattas av den gemensamma behandlingen enligt programavtalsförfarandet. För den regionala utvecklingen vore det viktigt att de inte står i strid med de utvecklingsmål som man kommit överens om inom området. Eftersom planerna kan påverka områdenas utveckling betydligt, föreslås att den regionala utvecklingsmyndighetens utlåtande skall begäras om sådana planer och finansieringen av dem. För regionens utveckling genom egna initiativ är det viktigt att utlåtandet också har faktisk betydelse. Av denna anledning föreslås att myndigheten i sitt beslutsfattande gällande planen och i sin verksamhet skall beakta utlåtandet och den regionala utvecklingsmyndighetens planer. Utlåtandet och planerna skall inte vara juridiskt bindande. De skall dock vara så till vida förpliktande att myndigheten skall anföra en giltig motivering om avvikelser görs från dem på väsentliga punkter. Den regionala utvecklingsmyndigheten skall få behörig myndighets utredning om varför man har avvikit från utlåtandet eller planerna.

Utlåtande skall begäras t.ex. om betydande regionala teknologiprojekt som påverkar regionens utveckling, om betydande statliga byggnadsprojekt, om utvecklingsplaner för kollektivtrafiken, om stora byggnadsprojekt för väg- och järnvägstrafiken samt sjöfarten, om stora utvecklingsprojekt gällande energiproduktionen samt om yrkesläroanstalternas viktigaste utvecklingsprojekt. Närmast skall remissförfarandet gälla just planer och beslut som påverkar utvecklingen av områdets infrastruktur. Den regionala utvecklingsmyndigheten skall dessutom kunna komma med förslag till de statliga distriktsförvaltningsmyndigheterna om frågor som ansluter sig till deras verksamhet. De statliga distriktsförvaltningsmyndigheterna skall i sin verksamhet också beakta de planer som den regionala utvecklingsmyndigheten har godkänt för områdets utveckling.

De statliga myndigheterna skall enligt 1 § 3 mom. i sin verksamhet beakta lagens mål. Många statliga affärsverk har synnerligen stor betydelse för den regionala utvecklingen. Inom statsförvaltningen och affärsverken betonas dock betydelsen av resultatansvar och detta kan hamna i strid med områdenas behov och mål, t.ex. kravet på bibehållen basservice. Av denna anledning föreslås att ministerierna skall förhandla med inrikesministeriet om åtgärder som betydligt påverkar den regionala utvecklingen inom deras förvaltningsområden. Ministeriet kan för sin del utreda de regionala effekterna. För affärsverken borde ställas resultatmål gällande utbud på basservice i hela landet och regionalt programarbete.

För affärsverkens del skall förhandlingsskyldigheten gälla åtgärder som bereds i affärsverkets centralförvaltning. Om åtgärder som bereds på regional nivå skall man förhandla inom ramen för programberedningen; om dem skall vid behov kunna begäras utlåtande av den regionala utvecklingsmyndigheten.

Enligt förslaget skall inrikesministeriet vara den myndighet som samordnar den regionala utvecklingen. Vid övergången till programbaserad regionalpolitik skall ministeriet bereda de statsrådsföreskrifter som avses i den förordning som utfärdas med stöd av den föreslagna lagen. Inom centralförvaltningen skall ministeriet genom rådgivning och utbildning stöda programberedningen och den allmänna utvecklingsplaneringen samt förbereda nödvändiga åtgärder. Uppgifterna skall skötas i samarbete med andra ministerier så, att helhetssynen på den

regionala utvecklingen blir beaktad. Detta gäller i synnerhet beredningen av statsbudgeten. Samordningen skall dock inte kräva något nytt planeringssystem, utan den genomförs smidigt genom förhandlingar som förs enligt behov.

Eftersom det egentliga regionutvecklingsansvaret ankommer på de myndigheter som nämns i 2 § i lagen, skall inrikesministeriet samarbeta intimt med dessa.

10 §. *Regionutvecklingsdelegationen*. Regionutvecklingsdelegationen skall motsvara den nuvarande regionalpolitiska delegationen. Närmare stadganden om den utfärdas genom förordning. Avsikten är att minska antalet medlemmar jämfört med delegationens omfattning enligt den nuvarande lagen.

1.2. Lagen om främjande av skärgårdens utveckling

3 §. *Begreppet skärgård*. Det föreslås att begreppet skärgård utvidgas till att omfatta också sådana öar och områden på fastlandet som i övrigt i fråga om sina förhållanden kan jämföras med skärgård. Något statsrådsbeslut om vilka områden som skall räknas som skärgård behövs inte längre. Skärgårdsbegreppet används närmast i fråga om målområdet för skärgårdens utvecklingsåtgärder. Det har dock ingen inverkan på nivån på de tillåtna företagsstöden. Dessutom utvidgar definitionen användningsområdet för lagens 7 §.

7 §. *Statliga arbetsplatser*. För att framhäva betydelsen av statliga arbetsplatser i skärgården föreslås att i stadgandet tilläggas ett omnämnande, att skärgårdsdelegationens utlåtande som nämns i lagrummet skall om möjligt beaktas vid beslutsfattandet och i annan verksamhet.

8 §. *Planering av områdenas disposition*. Det är motiverat att få med en bedömning av de regionala verkningarna i den riksomfattande planering av miljövård och byggande som gäller skärgårdsområdena. Som exempel på sådan planering kan nämnas strandskyddsprogrammet och projektet för specialskydd av vattendragen.

Skärgårdsdelegationen skall enligt förslaget höras när planerna bereds. Målet är att delegationen skall delta som en aktiv part i beredningen av planerna.

11 §. *Skötseln av skärgårdsfrågor i kommunerna*. I syfte att förstärka den kommunala självstyrelsen är den allmänna principen för

förvaltningsreformen att det inte skall stadgas genom lag hur kommunen skall ordna sina interna frågor. Av denna anledning föreslås att kommunen själv kan ordna skötseln av skärgårdsfrågorna i kommunen på det sätt den anser vara bäst.

12 §. *Miljövårdsbidrag*. Miljöministeriet skall enligt förslaget höra skärgårdsdelegationen innan grunderna för användningen av skärgårdens miljövårdsbidrag fastställs, för att skärgårdssynvinkeln skall befastas.

2. Närmare stadganden och bestämmelser

Med stöd av den lag om regional utveckling som föreslås bli given utfärdas en förordning om regional utveckling med bestämmelser om målprogrammen, deras innehåll och mål samt grunderna för utvecklingsområdesindelningen och närmare stadganden om regionutvecklingsdelegationen. Genom förordningen ges dessutom statsrådet rätt att meddela anvisningar och föreskrifter om inledandet av målprogrammen, grunderna för uppgörandet av dem och uppföljningen av dem samt om de statliga myndigheternas medverkan när regionutvecklingsprogrammen fullföljs.

Den förordning om skärgårdsdelegationen (387/87) som utfärdats med stöd av 14 § lagen om främjande av skärgårdens utveckling skall ändras. Delegationens medlemsantal minskas och medlemmarnas behörighetskrav ändras. Dessutom görs vissa mindre ändringar i förordningens innehåll vilka ansluter sig till den programbaserade regionalpolitiken.

3. Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1994, eftersom lagen om regionalpolitik upphör att gälla vid utgången av 1993.

Den regionalpolitiska lagstiftningen har sedan mitten av 1960-talet varit tidsbunden så, att en helhetsbedömning av systemet i allmänhet har gjorts med fem års mellanrum. Eftersom det nu föreslås ändringar i administrationen av den regionala utvecklingen föreslås det att lagen om regional utveckling skall gälla tills vidare. Program, områdesindelningar och åtgärder skall dock utvärderas med jämna mel-

lanrum och programmen skall vara förknippade med ett särskilt uppföljningsförfarande.

Eftersom lagen om regionalpolitik upphör att gälla, har det inte ansetts behövt att inta i lagen om regional utveckling, som föreslås given, ett särskilt stadgande om överföring av uppgifter och förpliktelser från länsstyrelsen till förbundet på landskapsnivå. Användningen av de länsutvecklingspengar som har beviljats med stöd av lagen om regionalpolitik under dess giltighetstid övervakas enligt 22 § statsrådets beslut om allmänna föreskrifter angående statsbidrag och -understöd (490/65) av den länsstyrelse som har beviljat understödet, även om den inte är regional utvecklingsmyndighet enligt den nya lagen.

4. Lagstiftningsordning

Enligt 50 § 1 mom. regeringsformen skall Finland för den allmänna förvaltningen i fortsättningen förbli indelat i län, härad och kommuner. I 51 § 1 mom. regeringsformen stadgas, att länsförvaltningen handhas av landshövding. I praktiken har länsstyrelsernas uppgifter och uppgifternas omfattning med tiden varierat mycket. Ovan nämnda stadganden i regeringsformen har inte heller utgjort något hinder för att inom regionalförvaltningen

har vid sidan av länsstyrelserna inrättats tiotal statens fristående distriktsförvaltningsmyndigheter med egen självständig behörighet. Likaså har offentliga uppgifter och behörighet inom regionalförvaltningen överlåtits i betydande omfattning till flera samkommuner. Förändringarna har skett genom en normal lag eller förordning.

Genom lagen om regional utveckling som föreslås given överförs de s.k. regionutvecklingsuppgifterna från länsstyrelserna till förbunden på landskapsnivå vilka fungerar som samkommuner. Dessa uppgifter har refererats ovan i motiveringen till lagförslaget 3 §. Det är fråga om en begränsad del av länsstyrelsens uppgifter som sedan mitten av 1960-talet småningom har ankommit på länsstyrelsen. Av länsstyrelsernas inemot 2 000 årsverken användes ca 50 för dessa uppgifter 1992. Länsstyrelsen förblir i fortsättningen allmän regional förvaltningsmyndighet, vars uppgifter är märkbart mera omfattande än de var före ökningen av uppgifterna på 1970-talet.

Med beaktande av vad som framförts ovan kan lagen om regional utveckling som föreslås given enligt regeringens uppfattning stadgas som normal lag i den ordning som stadgas i 66 § riksdagsordningen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag om regional utveckling

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Mål

Syftet med denna lag är att främja utvecklingen av landets regioner genom deras egna initiativ och att balansera den regionala utvecklingen.

För att målet skall nås

1) tryggas utvecklingen av levnadsförhållandena för regionernas befolkning och tillgången till service som är viktig för den,

2) tryggas den infrastruktur som behövs för den regionala utvecklingen,

3) förnyas regionernas produktionsstruktur, förbättras företagens verksamhetsbetingelser och främjas uppkomsten av nya arbetsplatser, samt

4) stärks i övrigt grunden för regionernas ekonomi och befolkningens kunnande.

Statens förvaltningsmyndigheter skall i sitt beslutsfattande och i sin övriga verksamhet beakta målet för denna lag och bedöma de regionala verkningarna av sina åtgärder.

2 §

Regionala utvecklingsmyndigheter och deras verksamhetsområde

Regional utvecklingsmyndighet är den samkommun (*förbund på landskapsnivå*) som sköter landskapets intressebevakning och regionplanläggning inom det område som nämns i 18 § 3 mom. byggnadslagen. Inom övriga områden är länsstyrelsen regional utvecklingsmyndighet.

3 §

Den regionala utvecklingsmyndighetens uppgifter

Den regionala utvecklingsmyndigheten sköter inom sitt verksamhetsområde den allmänna regionalpolitiska planeringen, beredningen av de regionutvecklingsprogram som nämns i 4 § 2 mom. och uppföljningen av fullföljandet av dem samt samordningen av de regionala utvecklingsåtgärder som ankommer på regionalförvaltningsmyndigheterna.

Planer och program bereds i samarbete med statliga och kommunala myndigheter samt med företag och organisationer som är verksamma inom regionen.

Inom det område där ett förbund på landskapsnivå fungerar som regional utvecklingsmyndighet svarar förbundet i stället för länsstyrelsen för den allmänna utvecklingen av området. Samtidigt är det förbundets uppgift att främja samarbetet mellan kommunerna.

Den regionala utvecklingsmyndigheten sköter internationella ärenden och kontakter som har samband med myndighetens uppgifter.

4 §

Regionala utvecklingsprogram

För att nå målet för denna lag skall regionernas utvecklingsåtgärder inriktas med hjälp av tidsbundna målprogram, om vilkas mål, beredning och uppföljning närmare stadganden utfärdas genom förordning.

Innehållet i målprogrammen kan definieras i ett regionutvecklingsprogram som utarbetas under ledning av den regionala utvecklingsmyndigheten inom dess verksamhetsområde och för en programperiod.

5 §

Programavtal

På grundval av regionutvecklingsprogrammet kan de statliga och kommunala myndigheter samt sammanslutningar som deltar i finansieringen av programmet under ledning av den regionala utvecklingsmyndigheten göra upp programavtal som innehåller de största projekten som genomförs inom olika regioner och tidtabellen för dem samt andra utvecklingsåtgärder. I programavtalen kommer parterna överens om sina finansieringsandelar i anslutning till de åtgärder som ingår i regionutvecklingsprogrammen.

Den regionala utvecklingsmyndigheten samordnar tillsammans med de statliga distriktsförvaltningsmyndigheterna de statliga finansieringsandelar som fastställts i programavtalen. Statens myndigheter avtalar om sin finansie-

ringsandel inom ramen för de anslag som anvisats för ändamålet i statsbudgeten.

Programavtalen justeras vid behov på initiativ av den regionala utvecklingsmyndigheten eller någon annan myndighet som deltar i finansieringen.

6 §

Regionutvecklingspengar

I statsbudgeten anges för de olika förvaltningsområdena de anslag som kan användas till att främja uppnåendet av de regionala utvecklingsmålen och fullföljandet av de regionutvecklingsprogram som uppgörs för att nå dessa mål (*regionutvecklingspengar*). Beslut om användningen av regionutvecklingspengarna fattas av de statliga myndigheter som anvisas anslagen i statsbudgeten. Närmare stadganden om beviljande, utbetalning och övervakning av regionutvecklingspengar utfärdas genom förordning. Användningen av regionutvecklingsanslagen inom regionen samordnas och styrs i programavtalen. Regionutvecklingspengar kan anvisas för projekt som gäller utveckling av näringsverksamheten och har samband med regionutvecklingsprogrammen samt i samband med utvecklingsprogrammen för offentliga investeringar och tryggnad av service som är viktig för befolkningen.

I syfte att uppnå en regions utvecklingsmål beviljas understöd närmast för utveckling av regionens näringsverksamhet genom egna initiativ (*landskapsutvecklingspengar*). I statsbudgeten upptas årligen ett behövligt anslag för detta ändamål. Inrikesministeriet fattar beslut om hur anslaget skall fördelas mellan regionerna. Den regionala utvecklingsmyndigheten fattar beslut om hur anslaget skall användas inom dess område. Inrikesministeriet kan använda en del av anslaget för utvecklingsprojekt som gäller flera än en region eller som är av vikt för hela landet.

Statsrådet beslutar årligen om de allmänna grunderna för inriktningen av de olika förvaltningsområdenas regionutvecklingspengar.

7 §

Områdesindelningar

För inriktningen och graderingen av de regionalpolitiska stödåtgärderna utses ett utvecklingsområde och ett strukturomvandlingsområde. Som grund för områdesindelningarna

används indelningen i ekonomiska regioner, vilka närmast baserar sig på pendlingen och det interkommunala samarbetet. Indelningen i ekonomiska regioner fastställs av inrikesministeriet.

Statsrådet kan utse landets svagast utvecklade områden till utvecklingsområde på basis av deras utvecklingsnivå och utvecklingsbehov. Utvecklingsområdet indelas i stödområde I, II och III enligt ekonomisk region. Om bestämnings- och indelningsgrunderna stadgas genom förordning.

En ekonomisk region eller kommun där en ökning av arbetslösheten till följd av en kraftig förändring i industrins eller servicesektorns produktionsstruktur har medfört eller hotar att medföra betydande problem kan genom statsrådets beslut för högst tre års tid utses till strukturomvandlingsområde.

8 §

Maximiandelarna för regionala stöd

Om de andelar offentligt investeringsstöd som maximalt beviljas företag inom utvecklingsområdet eller ett strukturomvandlingsområde stadgas i lagen om företagsstöd (/93).

Maximiandelen för landskapsutvecklingspengar som beviljas andra än företag är inom stödområde I 70 procent och i resten av landet 40 procent av de totala kostnaderna för ett projekt. Av särskilt vägande skäl kan dessa maximiandelar överskridas i fråga om ett enskilt projekt.

9 §

Samarbete mellan myndigheterna

Den statliga regionförvaltningsmyndigheten skall be om utlåtande av den regionala utvecklingsmyndigheten om planer som är av betydelse för utvecklingen av dess verksamhetsområde och om finansieringen av dem samt om sina beslut. Utlåtandet samt den regionala utvecklingsmyndighetens planer angående områdets utveckling skall beaktas i beslutsfattandet och i den övriga verksamheten och avvikelser från dem skall motiveras.

Ministerierna skall förhandla med inrikesministeriet om åtgärder som beretts av de centrala förvaltningsmyndigheterna och affärsverken inom respektive ministeriums förvaltningsområde och som i betydande grad påverkar den regionala utvecklingen.

Inrikesministeriet svarar i samarbete med

andra ministerier för samordningen, sammanställningen och bedömningen av utvecklingsprogrammen och den regionala utvecklingsplaneringen. Vid beredningen av planer och beslut som påverkar den regionala utvecklingen samarbetar ministeriet med de regionala utvecklingsmyndigheterna.

10 §

Regionutvecklingsdelegationen

I samband med inrikesministeriet finns en regionutvecklingsdelegation som genom att ge utlåtanden skall delta i beredningen av de beslut som avses i denna lag, följa den internationella utvecklingen i fråga om regional

utveckling samt följa hur lagens mål uppnås.

Närmare stadganden om delegationen utfärdas genom förordning.

11 §

Närmare stadganden

Närmare stadganden om verkställigheten av denna lag utfärdas genom förordning.

12 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

2.

Lag**om ändring av lagen om främjande av skärgårdens utveckling**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 26 juni 1981 om främjande av skärgårdens utveckling (494/81) 3, 7 och 11 §§
och 12 § 2 mom.,
av dessa lagrum 12 § 2 mom. sådant det lyder i lag av den 18 november 1988 (973/88), samt
fogas till 8 § ett nytt 2 mom. som följer:

3 §

Begreppet skärgård

Till skärgården anses höra sådana öar i havsområdet och i insjövattnedragen som saknar fast vägförbindelse samt andra öar och områden på fastlandet vilka i övrigt i fråga om sina förhållanden kan jämföras med skärgården.

7 §

Statliga arbetsplatser

Staten bör i egenskap av arbetsgivare sträva efter att bevara statliga arbetsplatser i skärgården. Ämnar statligt ämbetsverk eller statlig inrättning eller statligt affärsverk minska antalet arbetsplatser i skärgårdskommun eller i skärgårdsdel av annan kommun, skall i saken först begäras skärgårdsdelegationens utlåtande, som skall om möjligt beaktas vid beslutsfattandet och i annan verksamhet.

8 §

Planering av områdenas disposition

Vid beredningen av riksomfattande planer

för miljövård eller byggande vilka gäller skärgårdsområden skall skärgårdsdelegationen höras.

11 §

Skötseln av skärgårdsfrågor i kommunerna

Kommunerna skall ordna administrationen av skärgårdsfrågor så att de uppgifter som i denna lag ankommer på dem blir skötta på behörigt sätt.

12 §

Miljövårdsbidrag

Bidraget beviljas av länsstyrelsen på ansökan. Miljöministeriet fastställer efter att ha hört skärgårdsdelegationen grunderna för användningen av bidraget samt bidragskvoterna per län efter att länsstyrelserna har sänt sammandrag av ansökningarna till ministeriet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.
Åtgärder som verkställigheten av lagen kräver får vidtas innan den träder i kraft.

Helsingfors den 18 juni 1993

Republikens President

MAUNO KOIVISTO

Inrikesminister *Mauri Pekkarinen*

2.

Lag**om ändring av lagen om främjande av skärgårdens utveckling**

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen den 26 juni 1981 om främjande av skärgårdens utveckling (494/81) 3, 7 och 11 §§ och 12 § 2 mom.,
av dessa lagrum 12 § 2 mom. sådant det lyder i lag av den 18 november 1988 (973/88), samt fogas till 8 § ett nytt 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

3 §

Begreppet skärgård

Till skärgård anses höra sådana öar i havsområdet och i insjövattnedragen som saknar fast vägförbindelse.

Genom statsrådets beslut kan till skärgård även anses höra sådana öar som har fast vägförbindelse samt sådana områden på fastlandet till vilka den mest ändamålsenliga förbindelsen går sjöledes och vilka i övrigt i fråga om sina förhållanden kan jämföras med skärgård.

7 §

Statliga arbetsplatser

Staten bör i egenskap av arbetsgivare sträva efter att bevara statliga arbetsplatser i skärgården. Ämnar statligt ämbetsverk eller statlig inrättning eller statligt affärsverk minska antalet arbetsplatser i skärgårdskommun eller i skärgårdsdel av annan kommun, skall i saken först begäras skärgårdsdelegationens utlåtande.

8 §

*Planering av områdenas disposition**Föreslagen lydelse*

3 §

Begreppet skärgård

Till skärgården anses höra sådana öar i havsområdet och i insjövattnedragen som saknar fast vägförbindelse *samt andra öar och områden på fastlandet vilka i övrigt i fråga om sina förhållanden kan jämföras med skärgården.*

7 §

Statliga arbetsplatser

Staten bör i egenskap av arbetsgivare sträva efter att bevara statliga arbetsplatser i skärgården. Ämnar statligt ämbetsverk eller statlig inrättning eller statligt affärsverk minska antalet arbetsplatser i skärgårdskommun eller i skärgårdsdel av annan kommun, skall i saken först begäras skärgårdsdelegationens utlåtande, *som skall om möjligt beaktas vid beslutsfattandet och i annan verksamhet.*

8 §

Planering av områdenas disposition

Vid beredningen av riksomfattande planer för miljövård eller byggande vilka gäller skärgårdsområden skall skärgårdsdelegationen höras.

Gällande lydelse

11 §

Handhavandet av skärgårdsfrågor i kommun

I ovan i 9 § avsedd kommun finns för skärgårdsfrågor ett organ som kan utgöras av en nämnd, en sektion av kommunstyrelsen eller en av kommunstyrelsen tillsatt kommission, beroende på den i skärgården bosatta befolkningens andel i kommunen samt övriga omständigheter. Utgör kommun i sin helhet skärgård eller har för kommuns skärgårdsdel ordnats sådan kommunalförvaltning som avses i kommunallagen (953/76), behöver något särskilt organ likväl inte tillsättas.

Skärgårdsnämnd har fem medlemmar. Av medlemmarna ävensom av suppleanterna skall minst tre vara stadigvarande bosatta i skärgården. På skärgårdsnämnd tillämpas i övrigt vad om kommunalnämnd är stadgat.

Majoriteten av medlemmarna i sektion eller kommission som handhar skärgårdsfrågor skall utgöras av personer som är stadigvarande bosatta i skärgården.

12 §

Miljövårdsbidrag

 Bidraget beviljas av länsstyrelsen på ansökan. Miljöministeriet fastställer bidragskvoterna per län efter det att länsstyrelserna har sänt sammandrag av ansökningarna till ministeriet.

Föreslagen lydelse

11 §

Skötseln av skärgårdsfrågor i kommunerna

Kommunerna skall ordna administrationen av skärgårdsfrågor så att de uppgifter som i denna lag ankommer på dem blir skötta på behörigt sätt.

12 §

Miljövårdsbidrag

 Bidraget beviljas av länsstyrelsen på ansökan. Miljöministeriet fastställer *efter att ha hört skärgårdsdelegationen grunderna för användningen av bidraget samt* bidragskvoterna per län efter att länsstyrelserna har sänt sammandrag av ansökningarna till ministeriet.

*Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.
 Åtgärder som verkställigheten av lagen kräver kan vidtas innan den träder i kraft.*
