

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 14/2004 rd

Statsrådets redogörelse om regionalpolitiken 2004

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 28 april 2004 statsrådets regionalpolitiska redogörelse 2004 (SRR 3/2004 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Pekka Kilpi, regionutvecklingsdirektör Veijo Kavonius, lagstiftningsråd Kari Parkkonen och konsultativ tjänsteman Kielo Karioja, inrikesministeriet
- specialmedarbetare Orian Bondestam, Statsrådets kansli
- utrikessekreterare Marja Liivala, utrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Kirsti Vallinheimo, finansministeriet
- strukturfondschef Merja Niemi och undervisningsråd Ari Saarinen, undervisningsministeriet
- överinspektör Sirpa Karjalainen, jord- och skogsbruksministeriet
- byggnadsråd Juhani Tervala och överingenjör Anneli Tanttu, kommunikationsministeriet
- industriråd Marjukka Aarnio och konsultativ tjänsteman Auli Korhonen, handels- och industriministeriet
- finanssekreterare Mikko Koskinen, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Pertti Toivonen och konsultativ tjänsteman Jarmo Palm, arbetsministeriet

- regionplaneringsråd Ulla Koski, miljöministeriet
- generaldirektör Lea Kauppi, Finlands miljöcentral
- överdirektör Martti af Heurlin, Teknologiska utvecklingscentralen Tekes
- statistikdirektör Riitta Harala och utvecklingschef Pekka Myrskylä, Statistikcentralen
- forskningschef Aki Kangasharju, Statens ekonomiska forskningscentral
- landshövding, utredare Eino Siuruainen, länsstyrelsen i Uleåborgs län
- direktör Pentti Malinen, Uleåborgs universitet, Kajaanin kehittämiskeskus
- direktör Riitta Varpe, Birkalands arbetskrafts- och näringscentral
- planeringsdirektör Hannu Korhonen, Mellersta Finlands förbund
- intressebevakningschef Jaakko Ylitalo, Lapplands förbund
- regionutvecklingsdirektör Varpu Rajaniemi, Pohjanmaan liitto
- landskapsdirektör Tapio Välinoro, Kymmenedalsens förbund
- regionalutvecklingschef Oiva Laitinen, Norra Karelens förbund
- utvecklingsdirektör Ilkka Yliniemi, Norra Österbottens förbund
- landskapsdirektör Aimo Lempinen, Nylands förbund
- utredare, rektor Esko Rieppula, Lapplands universitet
- regionplanechef Kari Pakarinen, Finlands Kommunförbund

- ekonomiplanerare Olli Lahtinen, Helsingfors stad
 - stadsdirektör Esko Lehto, Lieksa stad
 - utvecklingschef Tuula Lahti, Seinäaapurilautakunta/Seinäjoki stad
 - programdirektör Heidi Chalhoub, Valkeakoski stad
 - kommundirektör Bo Lindholm, Nagu kommun
 - kommundirektör Kyösti Juujärvi, Utajärvi kommun
 - direktör Martti Launonen, Uleåborgsregionens kompetenscentrum - Technopolis
 - företagsverksamhetsdirektör Seppo Arponen, Finnvera Abp
 - direktör Antti Neimala, Företagarna i Finland rf
 - direktör Pentti Mäkinen, Centralhandelskammaren
 - ombudsman Esa Jussila, Nivala-Haapajärven seutukuntayhdistys ry
 - organisationssekreterare Merja Fyhrberg, AKAVA ry
 - direktör Olli-Pekka Väänänen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
 - ansvarig ekonomisk expert Ismo Luimula, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
 - planeringschef Annaleena Mäkilä, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund rf
 - utredningsman Jussi-Pekka Alanen
 - professor Paavo Okko
 - professor Kari Pitkänen
 - professor Raimo Sepponen
 - professor Markku Sotara
 - professor Perttu Vartiainen.
- Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden av
- Ålands landskapsregering
 - Finlands universitetsrektors råd
 - Sydöstra Finlands arbetskrafts- och näringscentral
 - Forststyrelsen
 - Statens tekniska forskningscentral VTT
 - Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
 - sametinget
 - Tavastehus stad
 - direktör Yrjö Neuvo, Nokia Abp
 - Finpro ry
 - Rådet för Yrkehögskolornas Rektorer Arene rf.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Allmänt

Utvecklingen av regioner grundar sig på samarbete. Kommunerna och staten delar ansvaret för utvecklingen av regionerna. De skall främja regionernas konkurrensförmåga och verka för en balanserad regional utveckling.

I redogörelsen granskas inledningsvis dels hur de mål som ställs upp i lagen om den nationella förvaltningen av programmen för strukturfonderna uppnås, dels tillämpningen av lagen. Därefter redogörs för nationella åtgärder som inverkar på den regionala utvecklingen i sin helhet.

Uppnåendet av målen enligt strukturfondslagen och tillämpningen av lagen

Förvaltningen av den första programperioden för finansiering från strukturfonderna grundade sig på programdokument. Detta rättsläge kunde inte anses tillfredsställande och det ansågs ändamålsenligt att stifta en lag.

Myndigheternas arbetsfördelning har blivit klarare i och med att förvaltningsmyndigheterna och de utbetalande myndigheterna för programmen samt myndigheternas uppgifter fastställts i strukturfondslagen. Förvaltningsmyndighetens uppgifter kräver dock ytterligare precisering. Preciseringsen gäller rätten att meddela andra myndigheter förpliktande anvisningar och att

genomföra inspektioner. För att inspektionsverksamhetens effektivitet skall säkerställas bör dessutom de bestämmelser som gäller förvaltningsmyndigheternas och de utbetalande myndigheternas inspektionsrätt vid behov ändras. Även de bestämmelser som gäller förvaltningsmyndigheternas rätt att få uppgifter bör ses över.

Landskapens samarbetsgrupper har främjat samarbetet mellan olika aktörer för genomförande av projekt. Samarbetsgrupperna behandlar projekt som är viktiga med tanke på varje landskaps utveckling och projekt som gäller flera landskap. Genom att de fokuserat på strategiska frågor har samarbetsgrupperna fått starkare ställning. De lagstadgade sektionernas ställning och uppgifter bör ses över.

Förvaltningskommittéerna för programmen för Interreg-gemenskapsinitiativen och deras sekretariat har effektiviserat sin verksamhet. Projekten konkurrerar sinsemellan på hela programområdet och när beslut fattas om dem beaktas projektets verkningar på båda sidorna om riksgränsen. Projekten kunde genomföras snabbare om de nationella anslagen fördelades till färre förvaltningsområden än vad som är fallet idag.

Användningen av medel sker allt mer planmässigt och är allt snabbare. Parterna är nöjda med den styrande effekten av landskapens samlarbetsdokument. Statsrådet beslutar årligen före utgången av januari månad hur medlen skall fördelas.

Däremot har inte flexibiliteten i fråga om användningen av strukturfondsmedlen förbättrats på det sätt lagen förutsätter. Det är besvärligt att överföra medel mellan förvaltningsområden och landskap. Programreserven utnyttjas inte. Det uppstår för få projekt som gäller flera landskap. För att öka flexibiliteten borde förvaltningsmyndigheten och den utbetalande myndigheten överföra en del av programmedlen till programreserven. Närmare bestämmelser om användningen av programreserven och om beslutsfattandet i fråga om den borde tas in i lagen.

Systemet för uppföljningen av programmen är delvis splittrat och består av de olika förvaltningsområdenas och landskapens egna övervakningssystem. Strävan måste vara att systemet

förenhetligas genom samarbete mellan förvaltningsområden och genom att regleringen ses över. Målet är ett enhetligt system för övervakning som fokuserar på de olika fonderna.

Strukturfondslagens tillämpningsområde bör förtydligas så, att i lagen föreskrivs om ärenden som är centrala med tanke på förvaltningen av strukturfondsprogrammen. I fråga om beviljande, utbetalning och övervakning av stöd skall antingen den speciallagstiftning som gäller förvaltningsområdet eller statsunderstödslagen tillämpas.

Behovet av ändringar i lagstiftningen gäller huvudsakligen den nya programperiod som inleds 2007. Vilka lagstiftningsändringar som behövs beror även på kommissionens förslag till rättsakter för den nya programperioden, vilka läggs fram sommaren 2004. Verksamheten under den pågående programperioden kan utvecklas genom att man förbättrar samarbetet i fråga om genomförandet av programmen, kvaliteten på och enhetligheten i fråga om de anvisningar som meddelas samt genom att man effektiviserar inspektionsverksamheten.

Nationella åtgärder inom regionutvecklingen

I statsbudgeten för 2004 uppgår anslagen för regionutveckling till 1,575 miljarder euro. Av detta belopp utgör andelen från Europeiska unionens strukturfonder ungefär en femtedel. EU:s region- och strukturpolitik stöder och kompletterar den nationella politiken.

Regionutvecklingslagen trädde i kraft vid ingången av 2003. Kommunerna och staten ansvarar för att målen för regionalpolitiken uppfylls. I lagen föreskrivs om regional planering, som baserar sig på samarbete och växelverkan mellan olika parter. Genom samarbete kan man inverka på hur regionala åtgärder finansieras och fördelas i statsbudgeten och i kommunernas budgeter.

Landskapsprogrammen omfattar det utvecklingsarbete som utförs inom ramen av olika program inom regionen. Landskapsprogrammen utarbetas i samverkan med olika myndigheter och godkänns av landskapsförbundens fullmäktige. På så sätt görs även en politisk helhetsbedöm-

ning av den regionala utvecklingen. Varje landskap har ett av fullmäktige godkänt landskapsprogram för åren 2003—2006.

Genomförandeplanen för landskapsprogrammet är den gemensamma ståndpunkt i fråga om användningen av anslagen i statsbudgeten som företräds av de olika aktörerna inom regionen. Genomförandeplanen omfattar även de viktigaste projekten inom landskapet. De första genomförandeplanerna färdigställdes hösten 2003. Ministerierna utgår från planerna när anslagen för år 2004 fördelas mellan regionerna och i beredningen av budgeten för 2005. Avsikten är att genomförandeplanerna skall utgöra en del av det årliga förfarandet i samband med beredningen av statsbudgeten.

Landskapets samarbetsgrupp har fått en starkare strategisk roll också med utgångspunkt i det nationella utvecklingsarbetet. Enligt regionutvecklingslagen behandlar samarbetsgruppen genomförandeplanen för landskapsprogrammet. På så sätt kan man granska åtgärderna i de olika programmen samtidigt, samordna åtgärderna och bedöma deras verkningar.

De särskilda programmen uppgörs enligt tema och region. I regionutvecklingslagen nämns fyra särskilda program som gäller regioncentra, kunskapscentra, landsbygden och skärgården. De två först nämnda har utarbetats som ett samarbete mellan regionala aktörer. I regioncentraprogrammet betonas de ekonomiska regionerna. De två senare särskilda programmen har utarbetats tematiskt med beaktande av specialfrågor som gäller landsbygden och skärgården. De har utarbetats i brett samarbete. För att göra det regionala programarbetet tydligare är det viktigt att förfarandet i fråga om utarbetandet av de särskilda

programmen förenhetligas. Dessutom bör de särskilda programmen ges en tydligare anknytning till landskapsprogrammen.

Statsrådet har fastställt målen för regionutvecklingen för sin mandattid. För att målen skall nås arbetar varje ministerium som bäst med att göra upp en strategi för den regionala verksamheten inom sitt förvaltningsområde. Även de beslut som bereds inom centralförvaltningen kopplas samman med varandra och med landskapsprogrammen. På så sätt sammanlänkas arbete som utförs på olika håll.

Regeringens regionalpolitik syftar till att stärka konkurrenskraften i regionerna, trygga servicestrukturerna och utveckla en balanserad regional struktur. Befolkningens stigande medelålder och kravet på att bevara arbetstillfällen utgör utmaningar för dem som skall vidta de regionalpolitiska åtgärderna. För att regionerna skall kunna hävda sig i den internationella konkurrensen förutsätts att deras starka sidor utnyttjas och att de specialiserar sig. Varje landskap borde ha minst en stark stadregion som bildar nätverk både inom landet och på det internationella planet.

Den regionala utvecklingen har uppnått större jämvikt i och med att flyttningsrörelsen mattats av. För att den regionala konkurrenskraften skall utvecklas krävs att man höjer nivån på kunskandet i olika delar av landet. Genom ökat kunskande kan näringsstrukturen göras mångsidigare, sysselsättningen förbättras och de regionala ekonomierna förstärkas. En aktiv näringsverksamhet har också olika indirekta sociala och kulturella återverkningar. För företagen är samarbete och kunskapsnätverk av allt större betydelse.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

1. Inledning

Regional utveckling handlar om samarbete: ju bättre samarbete mellan olika aktörer, desto ef-

fektivare åtgärder.

Statsrådets redogörelse behandlar två omfattande teman — Europeiska unionens regional- och strukturpolitik samt den nationella regionalpolitiken sedd som en helhet.

Redogörelsen är uppdelad i fem delar. Den första behandlar i enlighet med riksdagens uttalande (FvUB 9/1999 rd) målen med lagen om den nationella förvaltningen av programmen för strukturfonderna (1353/1999), nedan kallad "strukturfondslagen", och hur lagen fungerat. Dessutom behandlas verkningarna av EU:s regionalpolitik i vårt land.

I del två granskas det reviderade nationella planerings- och beslutssystemet för regionutveckling utifrån erfarenheterna under det första året. Systemet bygger på regionutvecklingslagen (602/2002), som trädde i kraft vid ingången av 2003.

Del tre behandlar strategierna inom den nationella regionalpolitiken. Dit hör bl.a. statsrådets beslut om de rikstäckande målen för regionutvecklingen enligt regionutvecklingslagen. Även genomförandet av de rikstäckande målen beskrivs, liksom de fortsatta utredningarna av det nationella utvecklingsarbetet i enlighet med regeringsprogrammet.

I del fyra granskas utsikterna för EU:s regionalpolitik och i del fem de regionala utvecklingsperspektiven i Finland.

Detta betänkande följer redogörelsens struktur. I fråga om utsikterna för EU:s regionalpolitik bedöms också det konstitutionella fördragets och den nordliga dimensionens inverkan med tanke på regional- och strukturpolitiken.

2. Den nationella förvaltningen av strukturfondsprogrammen och verkningarna av programplaneringen

Allmänna synpunkter

Regeringen redogör för förvaltningen av EU:s strukturfondsprogram under den första programperioden (1995—1999), de program som förvaltas under den pågående programperioden och deras innehåll samt strukturfondslagens mål, innehåll och funktion.

Utskottet noterar på grundval av inhämtad utredning att de centrala målen med strukturfondslagen uppnåtts. Arbetsfördelningen mellan myndigheterna har blivit klarare och dessutom har myndigheternas samarbete också i praktiken bli-

vit smidigare både inom centralförvaltningen och i regionerna, vilket utskottet finner viktigt. Genom landskapens samarbetsgrupper har det blivit möjligt att basera genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen på ett brett samarbete mellan landskapsförbund, kommuner, statliga myndigheter och arbetsmarknadens parter.

Med hänvisning till sakkunnigutfrågningen anser utskottet att redogörelsen tar upp de största problemen och nödvändiga utvecklingsåtgärderna när det gäller förvaltningen av strukturfonderna.

Utskottet delar regeringens syn att det är motiverat att börja korrigera de observerade missförhållandena i det nuvarande systemet på författningsnivå i huvudsak med tanke på den programperiod som börjar 2007. Under den pågående programperioden bör den nationella förvaltningsmodellens funktion förbättras genom smidigare samarbete när det gäller att genomföra programmen, tydligare och enhetligare anvisningar och effektivare inspektioner.

Förvaltningsmyndigheterna och de utbetalande myndigheterna

Regleringen avseende förvaltningsmyndigheter och de utbetalande myndigheterna har bringat klarhet i de olika myndigheternas uppgifter och behörighet. Vissa brister har emellertid uppdagats när det gäller uppgiftsfördelningen.

Med hänvisning till redogörelsen anser utskottet att förvaltningsmyndigheternas uppgifter bör klargöras i målprogrammen. Dessa lagstiftningsåtgärder gäller bl.a. förvaltningsmyndigheternas rätt att utfärda bindande anvisningar till andra myndigheter och utföra inspektioner och att få information. Dessutom krävs det mer samarbete mellan förvaltningsmyndigheterna och de utbetalande myndigheterna.

I programplaneringen avseende Interreg måste man överväga att minska antalet nationella aktörer, men utan att riskera måluppnåendet. Dessutom måste man om möjligt fördela anslagen på färre förvaltningsområden i syfte att snabbare genomföra projekten.

Landskapens samarbetsgrupper

Varje landskap har en samarbetsgrupp som ska samordna genomförandet av strukturfondsprogrammen med de åtgärder som inverkar på den regionala utvecklingen. Som parter ingår landskapsförbundet och dess medlemskommuner, de statliga myndigheter och övriga organisationer inom statsförvaltningen som finansierar programmen och de för den regionala utvecklingen viktigaste arbetsmarknads- och näringsorganisationerna.

Eftersom regionutvecklingen bygger på samarbete mellan olika parter är det enligt utskottet bra att landskapens samarbetsgrupper fått en märkbart starkare ställning än under föregående programperiod. Dessutom har de fått en mer strategisk roll. Enligt strukturfondslagen kan arbetsgrupperna behandla projekt som är betydelsefulla för den regionala utvecklingen och projekt över landskapsgränserna. I vissa landskap fortsätter grupperna dock att behandla alla projekt.

Avsikten är att arbetsgrupperna genom sina urvalskriterier ska förbättra kvaliteten på de projekt som finansieras och stärka åtgärdernas inverkan. Därför betonar utskottet att de statliga regionalmyndigheterna måste beakta arbetsgruppernas strategiska riktlinjer när de fattar beslut om projekt.

Beredningen, föredragningen och verkställigheten av arbetsgruppernas ärenden sköts av deras sekretariat. Av redogörelsen framgår att sekretariaten i vissa landskap behandlar samtliga projektansökningar. Detta har konstaterats vara till nytta för samordningen av projektverksamheten och sammanjämkningen av åtgärder inom ett program samt i synnerhet när det gäller att undvika överlappande finansiering.

Utskottet anser att man bör dels vidareutveckla arbetsgruppernas arbete genom att i synnerhet effektivisera sammanjämkningen av åtgärder för regionutveckling, dels stärka partnerskapet genom att koppla den privata sektorn och tredje sektorn allt närmare till regionutvecklingsarbetet i landskapen.

Redogörelsen presenterar den kritik som framförts mot arbetsgruppernas lagstadgade

sektioner, närmare bestämt deras uppgifter och verksamhet. Dessutom har sektionernas ställning förändrats på grund av att landskapens samarbetsgrupper behandlar åtgärder inom olika förvaltningsområden om de anknyter till landskapsprogrammet. Utskottet delar regeringens slutsats att sektionernas ställning och uppgifter bör omvärderas och nödvändiga åtgärder vidtas för att se över regleringen.

Förfarandet med landskapets samarbetsdokument och tilldelningen av strukturfondsmedel

Förvaltningsutskottet konstaterade i sitt betänkande om strukturfondslagen (FvUB 9/1999 rd) att landskapets samarbetsdokument är det instrument som styr myndigheternas verksamhet och genomförandet av programmet. Samtidigt poängterade utskottet att samarbetsdokumentet faktiskt har bindande kraft i programarbetet, också när det gäller planeringen av medelsanvändningen och anvisningen av medel.

Förfarandet med landskapets samarbetsdokument har medgett en allt effektivare planering av medelsanvändningen och allokering av programmedlen till olika förvaltningsområden och vidare till landskapen. Tack vare samarbetsdokumenten vet landskapen i god tid och exakt hur mycket medel de kommer att tilldelas årligen. Detta är nödvändigt för planeringen av åtgärder och projekt.

Samarbetsdokumenten ligger till grund för frigörandet och fördelningen av programmedel inom centralförvaltningen. Dokumenten anger de olika förvaltningsområdenas andelar av strukturfondsmedlen och av den statliga finansieringen. Dessutom kan man med hjälp av samarbetsdokumenten se till att finansieringsramarna för programmen håller. De ministerier som är utbetalande myndigheter och de ministerier som använder strukturfondsmedel fördelar medlen till de regionala myndigheterna i enlighet med dokumenten.

Utskottet noterar med tillfredsställelse att förfarandet med samarbetsdokument har fungerat väl både ur centralförvaltningens och regionernas synvinkel. Genom förfarandet har planeringen av medelsanvändningen kopplats till stats-

budgeten, och dessutom är det ett instrument för allokering av programmedel till olika förvaltningsområden och landskap.

Utskottet vill i detta sammanhang peka på ett problem som gäller justeringen av samarbetsdokumentet, nämligen att det är svårt att omfördela finansieringsandelarna mellan olika förvaltningsområden, även när det är nödvändigt.

Om innehållet i programplaneringen

Utvärderingar av programplaneringen visar att strategierna genomförts både i målprogrammen och i programmen för gemenskapsinitiativ. Det kan emellertid hända att utvecklingsåtgärderna inte alltid träffar rätt, eftersom strategierna är omfattande och antalet mål stort. Prioriteringar och teman väger ändå tyngre i utvecklingsåtgärderna än under föregående programperiod.

Strukturen hos målprogrammen fastställs i stor utsträckning i EG-förordningen om allmänna bestämmelser för strukturfonderna. De halvtidsutvärderingar som gjorts pekar alla på att strukturen är splittrad och komplicerad. Det finns många åtgärdsenheter och aktörer, och därmed försvåras en effektiv styrning och granskningen av åtgärdernas resultat och effekter. Det bör dock noteras att programgenomförandet kan bli lidande om antalet aktörer minskas märkbart. Färre förvaltningsområden skulle också minska antalet tillgängliga finansieringsinstrument, varvid resultatet kan bli sämre.

Mål 2-programområdet är omfattande och oenhetligt, och detta har enligt utvärderingarna visat sig vara problematiskt med tanke på det övergripande programgenomförandet och samordningen av åtgärderna. Vissa landskap inom programområdet ligger långt ifrån varandra och dessutom förekommer det stor variation när det gäller utvecklingsförutsättningar. Splittringen ökar också till följd av att vissa kommuner inte omfattas av programmet och att vissa regioner får stöd under en övergångstid. I fråga om dessa fattas projektbesluten separat från det egentliga mål 2-programmet.

Utskottet anser att programmen i framtiden måste vara strukturellt och administrativt enkla för att uppnå bättre målinriktning, effektivitet

och resultat. Dessutom delar utskottet regeringens syn att programregionerna bör utgöra mer funktionella helheter inom vilka medlen koncentreras till temabaserade helheter. Programmen genomförs effektivare om medlen allokeras utifrån uppnådda resultat. Dessutom måste inslaget av partnerskap stärkas i programplaneringen.

Projektf finansiering

Finansieringen av EU:s strukturfondsprogram består av en EU-andel, nationell offentlig finansiering och privat finansiering. Utskottet påpekar att kommunernas roll i regionutvecklingsarbetet inte framgår tillräckligt tydligt i redogörelsen. Kommunerna står ju trots allt även för en betydande del av den direkta offentliga finansieringen av regionalpolitiska åtgärder och inte bara genom landskapsförbunden.

Flera fonder bidrar till finansieringen av de regionala strukturfondsprogrammen, och därför deltar statliga myndigheter inom flera förvaltningsområden i finansieringen. Erfarenheterna visar att detta försvårar programförvaltningen och tillsynen. Också medelsförvaltningen är för komplicerad, och dessutom har inte heller myndigheternas arbetsfördelning klargjorts i tillräcklig utsträckning för att undvika överlappning. Flera myndigheter får enligt speciallagstiftning bevilja stöd för samma typ av projekt. Dessutom har utbetalningarna ibland försenats på grund av skillnader i praxis.

Utskottet vill ytterligare peka på myndigheternas olika praxis när det gäller att låta projekten konkurrera med varandra när stöd beviljas. Vissa myndigheter slår fast en ansökningstid och kan då jämföra projekten sinsemellan. Andra myndigheter tar å sin sida emot ansökningar fortlöpande, och då väljer myndigheterna ut projekt enligt en kvalitetsbedömning utan vetskap om vilka ansökningar som kommer in senare. Enligt utskottets uppfattning är ansökningsomgångar med fastslagen ansökningstid det bästa sättet att i princip garantera jämlik behandling av de sökande.

Strukturfondslagens tillämpningsområde omfattar inte beviljandet av stöd, vilket innebär att det är reglerna och anvisningarna inom respekti-

ve förvaltningsområde som är avgörande när det gäller att åstadkomma förenklingar i detta avseende. Om förfarandena inte är enhetliga påverkas också programförvaltningen och resultatet.

Enligt halvtidsutvärderingarna har de sökande ändå varit nöjda med urvals- och beslutsförfarandena och med verkställigheten, även om finansieringsförfarandena anses komplicerade.

Programreserv och projekt över landskapsgränserna

De ministerier som använder medel från strukturfonderna får lämna en del av medlen från strukturfonderna och den motsvarande statliga medfinansieringen i programreserven. Landskapets samarbetsdokument kan innehålla en uppskattning av behovet av en programreserv per förvaltningsområde. Reserven kan användas bl.a. för sådan flexibilitet i medelsanvändningen som behövs för att genomföra programmet och för landsomfattande och andra omfattande projekt.

Det framgår av redogörelsen att programreserven inte i någon nämnvärd omfattning har utnyttjats i landskapens samarbetsdokument. Detta kan bero på rädsla för att medel som lämnas i reserven till sist kommer att överföras till projekt i något annat landskap. Utskottet noterar att medelsanvändningen inte varit flexibel på det sätt som förväntades. Det är med tanke på programgenomförandet ändå viktigt med flexibilitet, eftersom det då går att effektivisera medelsanvändningen och projektverksamheten.

Utskottet anser att det största problemet är att programreserven måste presenteras separat för varje förvaltningsområde. Detta leder till att medlen i reserven spjälks upp i mindre delar, när de egentligen borde presenteras i större helheter. Utskottet menar att det är viktigt att för varje finansieringsperiod följa och rapportera om hur landskapen använt resurserna inom de olika sektorerna och hur resurserna varit till nytta för verksamheten inom sektorn.

Programreserven bör utvecklas genom ett tillräckligt heltäckande förfarande. Detta sker bäst genom att förvaltningsmyndigheten bestämmer om programreserven. Det vore också ändamåls-

enligt att fastställa storleken på reserven i förhållande till det berörda programmets totalram. På det sättet kommer hela reserven att gälla programområdet, och då kan den allokeras på det mest lämpliga sättet med tanke på programgenomförandet. Mer exakta bestämmelser om användningen av programreserven, förfarandena och beslutsprocessen krävs för att se till att systemet fungerar.

En orsak till att programreserven används så pass lite är enligt uppgift att det finns så få projekt som inbegriper flera landskap. Enligt redogörelsen är en bidragande orsak att regionerna har brist på personer med kunskap och kompetens nog för att planera och genomföra projekt. Det har ansetts alltför arbetsamt att genomföra sådana projekt, vilka dessutom kräver resurser som myndigheterna inte kan frigöra. Dessutom kan t.ex. företag inom samma bransch uppleva varandra som konkurrenter, vilket hindrar projekt över landskapsgränserna. Även de långa avstånden i t.ex. norra Finland anses vara faktorer som fördröjer nätverksbyggande och projekt över landskapsgränserna. Ett sätt att åtgärda situationen är att öka samarbetet mellan landskapen och kommunerna. Landskapsallianser som också är betydande regionalpolitiska aktörer skulle kunna vara ett effektivt sätt att främja samarbetet i programverksamheten.

Övervakning

Ett av de viktigaste målen med strukturfondslagen är att förbättra övervakningen och utfallet genom mer regelbunden utvärdering av programmen. Inom strukturfondsprogrammen genomförs tre utvärderingar: en förhandsbedömning, en halvtidsutvärdering och en efterföljande utvärdering. Redogörelsen behandlar de resultat som uppnåtts i programplaneringen på grundval av utvärderingarna, i synnerhet de halvtidsutvärderingar som blev klara 2003.

Uppgifterna om övervakningen levereras av dem som genomfört projekten. Övervakningssystemet är delvis splittrat och består av de olika förvaltningsområdenas och landskapens egna system. De ministerier som använder strukturfondsmedel förser de centraliserade övervak-

ningssystem som förvaltningsmyndigheterna upprätthåller med uppgifter om beslut och övervakning som gäller projekt inom respektive förvaltningsområde. Inrikesministeriet ansvarar för att övervakningsuppgifterna är heltäckande, tillförlitliga och aktuella. Ministeriet har emellertid små möjligheter att påverka lösningar som gäller de andra förvaltningsområdenas övervakningsregister.

Enligt uppgift förekommer det inexakthet också i definitionen av övervakningsindikatorernas innehåll och dessutom är de inte sinsemellan jämförbara. Halvtidsutvärderingarna pekar också på problemet med bristen på kvalitetsindikatorer. Dessutom förekommer det problem när det gäller att samla in och registrera indikatoruppgifter. Dels har projektutfallet bedömts för positivt, dels har de uppställda måltalen felaktigt registrerats som övervakningsuppgifter, vilket inte rättats till efter det att projekten avslutats. Det har ofta brustit i kontrollen av övervakningsuppgifterna på grund av otillräckliga resurser. Trots bristerna kan övervakningsuppgifterna synnerligen väl anses beskriva hur programmen framskrider och verkar. Dessutom har insamlingen av dessa uppgifter hela tiden blivit mer systematisk.

Utskottet anser att övervakningen måste förbättras så att de uppgifter som lämnas in är så aktuella som möjligt och tillförlitliga och att de tillgodoser informationsbehovet för dem som genomför program genom att skapa ett enhetligt fondspecifikt övervakningssystem. Detta förutsätter både samarbete mellan förvaltningsområden och närmare bestämmelser i lag om övervakningssystemen, deras funktion och de tillhörande förfarandena.

Verkningarna av EU:s regional- och strukturpolitik

Den finansiella insatsen i strukturfondsprogrammen uppgår under perioden 2000—2006 till nästan 8,5 miljarder euro, av vilka EU:s andel är ca 2,2 miljarder euro och den nationella offentliga finansieringen ca 2,7 miljarder euro. Den privata finansieringen uppgår till 3,5 miljarder euro.

I 2004 års budget finns det sammanlagt 1 575 miljoner euro under de moment som anges utgöra finansiering enligt regionutvecklingslagen eller som nämner finansiering av regionutvecklingen. EU-programmens (strukturfonderna och motsvarande statliga finansiering) andel av denna finansiering är sammanlagt ca 719 miljoner euro, dvs. 46 %, och därav utgör strukturfondernas andel 330 miljoner euro (21 %). Besluten om tilldelningen av finansieringen fattas huvudsakligen i landskapen och största delen av medlen används till regionala utvecklingsprojekt.

Under den pågående programperioden har det enligt uppgift inom mål 1- och mål 2-programmen fram till utgången av juni 2004 startats 25 600 projekt. Sammanlagt har 1,74 miljarder euro i strukturfondsmedel och statliga medel använts. Kommunernas andel i projekten är 322 miljoner euro, och sammanlagt 1,8 miljarder euro har influtit i privat finansiering. Årligen genomförs i genomsnitt 5 600 projekt. De innefattar sällan några stora investeringar, utan är huvudsakligen småskaliga och har anknytning till stödjande av små och medelstora företag samt samhälls- och miljöprojekt. Investeringarna i infrastruktur hänför sig främst till mindre vägar, farleder och bredbandsnät.

Mål 1- och mål 2-programmen har fram till utgången av 2003 bidragit till 49 000 nya arbetstillfällen och till att 67 000 jobb bevarats. Dessutom har 7 500 nya företag startats och 216 500 inlett utbildning.

Utvärderingarna har visat att de valda utvecklingsstrategierna fungerar och att programgenomförandet kan fortsätta på grundval av dem.

Halvtidsrapporterna har lyft fram frågan om programfinansieringen i regel ska inriktas på projekt som betonar innovation och mervärde eller på projekt som finansieras med nationella medel. Dessutom har det väckt debatt att projekt som förebygger och minskar social utslagning finansieras inom de regionala strukturfondsprogrammen. Generellt har det ändå konstaterats att det också är viktigt att insatserna görs utifrån regionala utgångspunkter och utvecklingsbehov och inte bara på grundval av innovativitet.

Strategigenomförandet mäts med hjälp av de kvantitativa mål som uppställs i programmen. De vanligaste är nya arbetstillfällen, bevarade anställningar, nya företag och olika åtgärder (t.ex. hur många som deltar i utbildning eller omfattas av ESF-åtgärder).

Kommissionen kräver tillräckligt omfattande kvantitativa mål och en systematisk uppföljning av dessa mål. Utvärderingarna har med tiden blivit mer realistiska och det går nu bättre att jämföra olika regioners och till och med olika länders utvärderingar.

De regionala programmens mål håller på att uppnås synnerligen väl med några få undantag. Målen avseende nya arbetstillfällen ser ut att uppnås mycket tidigare än planerat, medan målen avseende bevarade anställningar ligger efter tidtabellen. Dessutom har det inte heller startats nya företag i enlighet med de uppställda målen i programmen. Däremot har betydligt fler än planerat inlett ESF-åtgärder.

I programmen fastställs målen inom gemenskapens politikområden och andra sektorsövergripande mål när det gäller jämställdhet, hållbar utveckling, växelverkan mellan landsbygd och stad samt informationssamhället. I fråga om de regionala programmen har de övergripande målen uppnåtts relativt väl. Granskningen av växelverkan mellan stad och landsbygd har försvårats av att de uppställda målen är oklara. Få projekt som ökar växelverkan har inletts.

En stor del av finansieringen ser ut att allokeras till landskapens största centralorter. Projektverksamheten koncentreras i synnerhet till de centralorter som har universitet eller högskolor. Detta beror på att det som prioriteras i projekturvalet är spetskompetens och innovationsmiljöer i allmänhet. Å andra sidan har även de centralorter som inte har några universitet fått betydande finansiering för projekt som gäller högre undervisning och spetskompetens.

Ungefär hälften av programfinansieringen har gällt främjande av företagsverksamhet och förbättring av företagens verksamhetsbetingelser. Det som ger anledning till oro är att antalet nystartade företag minskat under de senaste åren

och antalet nedlagda företag ökat så att det nu överstiger antalet nystartade företag.

Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att EU:s strukturfonder har stor betydelse för den regionala utvecklingen i Finland. Trots att programförfarandet och förvaltningen är komplicerad har man lyckats få programgenomförandet att fungera effektivt och utfallet i landskapen är relativt gott. Programplaneringen utifrån EU:s strukturfonder kompletterar den nationella regionalpolitiken och ingår därmed i den regionalpolitik som bedrivs i Finland. Det planerings- och beslutssystem för regionutveckling som bygger på regionutvecklingslagen stärker ytterligare den sammantagna programplaneringen och kopplingen mellan nationell regionalpolitik och EU:s regionalpolitik.

3. Planerings- och beslutssystemet för regionutvecklingen

Systemets bakgrund och funktion

Målet med den nya regionutvecklingslagen är att stärka den nationella regionalpolitiken bl.a. genom effektivisering och förbättring av den regionalpolitiska planeringen och genom förenkling av programplaneringen t.ex. så att dubbelarbete kan undvikas. Utvecklingen av landets olika regioner bör ske med beaktande av vilka möjligheter befolknings-, närings- och regionstrukturen erbjuder i de olika regionerna och hur dessa strukturer behöver utvecklas. Vid beredningen av lagen utnyttjades de goda erfarenheterna av förvaltningen av strukturfondsprogrammen.

Utskottet noterar att det var nödvändigt att se över lagstiftningen om regionutvecklingen så att regionalpolitiken bättre kan svara mot de utmaningar som en öppen ekonomi och differentierad regionutveckling medför. I riksdagen godkändes regionutvecklingslagen enhälligt, vilket innebär att det råder bred enighet och samsyn om det regionalpolitiska planerings- och beslutssystemet och de regionalpolitiska målen.

Målet med regionalpolitiken är att stärka regionernas konkurrenskraft och att därmed balansera upp regionutvecklingen och minska skillnaderna i utvecklingsnivå mellan regionerna i hela

landet. Det är viktigt, anser utskottet, att de traditionella företagsstöden och störet av företagens konkurrenskraft har kompletterats med förbättring av företagens verksamhetsmiljö och utvecklingsvillkor. Detta innebär bl.a. att man från flera håll samtidigt satsar på företagens lokaler, industri- och teknologicentrum samt industri- och teknikparker, höjd kompetens inom regionen, den lokala infrastrukturen och logistiken.

Med regional konkurrenskraft avses framför allt de egenskaper som gör att regionerna drar till sig ekonomisk aktivitet och arbetskraft och därmed utvecklas. Faktorer som särskilt ökar konkurrenskraften är en stark kompetensbas, bra villkor för företagsamhet och nätverksbyggande, fungerande innovations-, finansierings- och stödsystem, en välfungerande arbetsmarknad och infrastruktur samt en trivsam bo- och livsmiljö.

En balanserad regionutveckling kräver bl.a. att regionstrukturen ändras under kontrollerade former. Med detta avses att de förändringar som gäller produktionen, sysselsättningen och befolkningen samt den tillhörande infrastrukturen sker inom olika regioner utan några större anpassningsproblem och att regionstrukturen blir mer flerkärnig.

Regionutvecklingslagen styr parternas samarbete på landskaps- och riksnivå så att utvecklingsarbetet blir ett samspel och en kontinuerlig process mellan regional- och statsförvaltningens åtgärder och andra aktörer. Utskottet betonar att ministeriernas åtgärder på respektive förvaltningsområde allt intensivare måste kopplas till regionutvecklingen.

På riksnivå sker den politiska styrningen av regionutvecklingen genom de rikstäckande mål för regionutveckling som regeringen uppställer och de strategier som ministerierna godkänner för förvaltningsområdena. På regional nivå genomförs den politiska styrningen å sin sida centraliserat genom att landskapsförbundets högsta beslutande organ, landskapsfullmäktige, godkänner landskapsprogrammet.

Tidtabellen för programplaneringen anpassas till regeringens och landskapsfullmäktiges arbe-

te samt till den årliga statsbudgeten och verksamhets- och ekonomiplanen.

För att den politiska styrningen ska kunna genomföras har tidtabellen dessutom knutits till riksdags- och kommunalvalen. När de rikstäckande målen för regionutveckling godkännts förbereder ministerierna sina regionala program i samband med den verksamhets- och ekonomiplan som följer på beslutet om att godkänna målen. Landskapsprogrammen godkänns å sin sida före utgången av det andra året under fullmäktigeperioden. Det faktum att riksdagsval och kommunalval inte infaller samtidigt betonar i praktiken växelverkan mellan de olika delarna av det regionala planeringssystemet. Beredningen av landskapsprogrammets genomförandeplan är å sin sida knuten till beredningen av statsbudgeten. Därför bör tidtabellerna för genomförandeplanen och ministeriernas resultatstyrningsprocess avseende regionförvaltningen sammanfalla och sammanjämkas i så stor utsträckning som möjligt.

Utskottet anser att erfarenheterna hittills pekar på att det nya planerings- och beslutssystemet fungerar. Parternas ansvars- och rollfördelning är klarare, och regionernas ställning har förstärkts när det gäller att planera och genomföra regionutveckling. Det är också viktigt att betona betydelsen av att regionerna utifrån landskapens mål får en enhetlig utvecklingsstrategi där de rikstäckande målen kombineras med förvaltningsområdenas och landskapens mål. Även företagarna anser att reformerna lett till ett mer välfungerande system för förbättring av förutsättningarna för företagsamhet. Således har det nationella planeringssystemet utvecklats i rätt riktning även ut företagarnas synvinkel. Utskottet anser att företagsperspektivet bör stärkas ytterligare när systemet utvecklas.

Landskapsprogrammen

Landskapsprogrammet bereds av landskapets samarbetsgrupp och utgör kärnan i regionutvecklingen. I programmet anges utvecklingsmål som är baserade på landskapets möjligheter och behov, de för landskapets utveckling väsentliga åtgärderna för att uppnå målen och en plan för fi-

nansiering av programmet. Programmet beskriver nuläget i landskapet, uppställer utvecklingsmål och föreslår åtgärder och de viktigaste projekten för att uppnå målen. Även en uppskattning av den finansiering som behövs för att genomföra programmet ingår.

Landskapsprogrammet omfattar alla program inom regionen. Det tar ställning till landskapets utveckling under de närmaste åren och ger en helhetsbild av de olika programmens ställning när det gäller att uppnå landskapets mål. Detta innebär att de särskilda program som nämns i regionutvecklingslagen ingår i landskapsprogrammet. De särskilda programmen används för utveckling av regioncenter, landsbygden och skärgården. I landskapsprogrammet beaktas också de strukturfondsfinansierade regionala målprogram och gemenskapsinitiativ som genomförs i landskapet. Programmet för landskapet Lappland innehåller ett avsnitt om utveckling av samekulturen och samenäringarna som sametinget tagit fram.

I regel är det så att landskapsprogrammet innehåller en allmän beskrivning av åtgärderna inom olika förvaltningsområden, även om programmet kan innefatta de projekt som är väsentliga för regionens utveckling. Om man vill att detta dokument, som är det viktigaste regionala utvecklingsdokumentet, också ska ha någon verklig grundläggande betydelse för regionutvecklingen, måste man se till att landskapsprogrammet inte håller sig på en alltför allmän nivå. För att programmet skall få några effekter har utskottet i sitt betänkande om förslaget till regionutvecklingslag ansett att programmet absolut också bör innehålla de viktigaste projekten och projektkomplexen i ett fyraårsperspektiv. Landskapsprogrammets tyngd beror i stor utsträckning på hur utvecklingsmålen men också de för landskapets utveckling viktigaste projekten och andra väsentliga åtgärder för att nå målen och finansieringsplanen läggs fram i programmet (FvUB 8/2002 rd).

Landskapsprogrammet är till sin karaktär en manifestation av regionernas behov och viljeyttringar, som alla statliga myndigheter skall uppmärksamma på behörigt sätt. På ett mer allmänt

plan påverkas landskapsplanen också av de riktäckande målen för regional utveckling, de förvaltnings specifika strategierna för utveckling av regionerna och de särskilda program för landskapen som avses i denna lag. Strategierna för de olika förvaltningsområdena fastställs av ministerierna och börjar nu vara färdiga. Enligt uppgift rör det sig om heterogena strategier. De riktäckande målen och förvaltnings specifika strategierna hann inte påverka landskapsprogrammets innehåll i den första omgången, men programmen kommer att ses över 2005 och 2006.

Utskottet pekar i detta sammanhang på behovet att stärka landskapsförbundens roll när det gäller att stödja kommunernas livskraft. Exempelvis skulle förbundet i samarbete med en kommun i svårigheter utifrån en helhetsgranskning kunna utvärdera nya tillvägagångssätt och samarbetsformer för att hålla kommunen livskraftig.

Landskapsprogrammets genomförandeplaner

Den regionala fördelningen och användningen av anslagen kan påverkas genom landskapsprogrammen och i synnerhet deras årliga genomförandeplaner. Den mest konkreta beskrivningen av finansieringen sker i genomförandeplanerna, som också presenterar de viktigaste projekten. Planerna tas fram genom samarbete mellan statliga myndigheter, kommuner och andra programfinansiärer. Varje genomförandeplan behandlas av landskapets samarbetsgrupp och varje finansiär godkänner planen för egen del. Dessutom går det att upprätta programavtal om genomförandet av projekt inom olika program.

Landskapets samarbetsgrupp har fått en större roll genom att den behandlar de nationella uppgifterna avseende regionutveckling och de uppgifter som hänför sig till EU:s regional- och strukturpolitik som en helhet. Det förfarande med ett samarbetsdokument som används inom EU-programplaneringen har även införts på den nationella sidan i form av landskapsprogrammets genomförandeplaner. Förfarandet gör det lättare att genomföra landskapens utvecklingsstrategier och utvecklingsmål på grundval av en helhetssyn.

4. Den nationella regionalpolitiken

Regionutvecklingsvisionen

Betänkandet från arbetsgruppen för regionutveckling (inrikesministeriets publikationer 10/2003) är ett av bakgrundsdokumenten till de rikstäckande målen för regionutvecklingen. Betänkandet innehåller en bra beskrivning av det framtida måltillståndet för regionutvecklingen i Finland. Visionen för 2013 ser ut på följande sätt:

- Alla landskap ska vara livskraftiga. Det ska finnas starka och konkurrenskraftiga stadsregioner i alla landskap och dessa ska omges av livskraftig landsbygd. Helsingforsregionen ska vara ett internationellt attraktivt metropolområde.
- Finlands regioner ska erbjuda genuint olika livsmiljöer och de ska ha en stark särprägel. Skillnaderna i välfärd mellan regionerna ska vara små, tillgången till service ska vara tryggad och den offentliga basservicen ska fungera väl i hela landet, även i glesbygden. Förutsättningarna till välbefinnande och en god livsmiljö ska finnas, och företagen ska erbjudas en bra verksamhetsmiljö i hela landet.
- Finland ska ha specialiserat sig i den globala konkurrensen. Regionerna anpassar sig flexibelt till förändringar i näringsstrukturen. Regionstrukturen förändras kontrollerat och målinriktat samtidigt som den stöder en balanserad regionutveckling och stärker flerkärnigheten. Finland ska vara ett föregångsland i fråga om informations samhällsutvecklingen och när det gäller att utnyttja informationsteknik för att överbrygga långa avstånd.

De rikstäckande målen för regionutvecklingen

De rikstäckande målen för regionutvecklingen är ett regionalpolitiskt styrinstrument som grundar sig på regionutvecklingslagen. Statsrådets beslut om de rikstäckande målen preciserar de mål som uppställs i lagen och anger prioriteringarna för regionernas utvecklingsåtgärder på riksnivå 2003—2007. Detta målbeslut genomförs inom

ramen för de statsfinansiella ramarna och budgetarna. Beslutet innehåller också mer långsiktiga strategier för regionpolitiken. Vid behov kan målbeslutet revideras.

Statsrådets beslut stakar ut riktlinjerna och samordnar landskapsprogrammen och de olika förvaltningsområdenas utvecklingsmål och utvecklingsåtgärder. Utskottet erinrar att de statliga myndigheterna enligt regionutvecklingslagen i sin verksamhet ska beakta de rikstäckande målen för regionutvecklingen, främja uppnåendet av målen samt bedöma och utvärdera resultaten av sina åtgärder från regionutvecklingens synpunkt. Dessutom är det viktigt att betona att det ingår i varje förvaltnings normala verksamhets- och ekonomiplanering att planera regionutvecklingen.

Statsrådet fastslår i sitt beslut att de allmänna målen för regionutveckling är att stärka regionernas konkurrenskraft, trygga servicestrukturen i hela landet och utveckla en balanserad regionstruktur. Dessa mål ska främjas genom åtgärder som grupperats under dessa övergripande rubriker.

Syftet med de rikstäckande målen är att stärka regionernas konkurrenskraft och ekonomiska tillväxt, vilket tryggar regionernas framgång i en öppen ekonomi. För detta krävs dels att kunnandet i regionerna förbättras och regionernas starka sidor utnyttjas, dels att regionerna utvecklas genom specialisering utifrån egna förutsättningar. Målen innebär också att regionernas basinfrastruktur och nivån på servicen tryggas. En grundläggande ambition är också att regionstrukturen ska vara balanserad så att alla landskap kan vara livskraftiga och så att en mer jämn ekonomisk tillväxt och sysselsättningsutveckling blir möjligt i hela landet.

Ansvar för den övergripande övervakningen inom centralförvaltningen ligger på inrikesministeriet och regionalt på de statliga myndigheterna för regionalförvaltning och landskapsförbunden. Utskottet inskräpper vikten av en regelbunden utvärdering av måluppnåendet.

Utskottet noterar att statsrådets beslut om de riksomfattande målen är en omfattande och mångsidig helhet. Den utgör en utmärkt utgångs-

punkt för att stärka vår nationella regionalpolitik i en förändrad verksamhetsmiljö. Arbetet med att avancera målen och åtgärderna pågår på bred front inom ministerierna, den statliga regionalförvaltningen och landskapen. Enligt utskottets uppfattning har den ovan beskrivna visionen för regionutveckling inarbetats i målbeslutet, men självfallet på en mer konkret nivå.

Regionalisering

Med regionalisering avses utplacering av statliga funktioner utanför huvudstadsregionen. Denna verksamhet regleras i första hand av lagen (362/2002) och förordningen (567/2002) om behörighet vid placering av statliga enheter och funktioner. Dessa författningar har kompletterats genom statsrådets anvisning (15.4.2001) om beredning och behandling av placeringen av statliga enheter och funktioner och statsrådets principbeslut (8.11.2001) om en strategi för placeringen av statlig verksamhet.

Det centrala målet med den nämnda behörighetslagen är att se till att besluten om placering av statliga enheter och funktioner tryggar en framgångsrik skötsel av statens uppgifter, främjar en balanserad regional utveckling i landet, stöder sysselsättningen i olika delar av landet och tryggar tillgången på arbetskraft för statens uppgifter. Riksdagen godkände i samband med behandlingen av lagen ett uttalande enligt vilket regionaliseringsåtgärderna ska ta särskild hänsyn till regionala synpunkter och effekter (FvUB 3/2002 rd).

Enligt statsrådets principbeslut (8.11.2001) kan de funktioner som regionaliseras i princip vara vilken statlig enhet eller verksamhet som helst. Bland dessa kan nämnas 1) förvaltningens stöduppgifter, 2) beredningen av förvaltningsbeslut, t.ex. tillstånds- och tillsynsärenden, 3) uppgifter som gäller statistikföring, information, forskning, utredning och utvärdering och andra IT-intensiva uppgifter och 4) andra, närmast operativa uppgifter som lämpligen kan handhas på regional eller lokal nivå.

Utskottet anser det vara viktigt att regionaliseringen av funktioner sker så att man försöker finna en omgivning där funktionen och omgiv-

ningen stöder varandra. Verkställigheten måste ske så att fungerande nätverk och samarbetet mellan olika förvaltningsområden upprätthålls. Man måste i samband med placeringen av funktioner och enheter se till att skyldigheterna enligt språklagen att betjäna på båda nationalspråken fullgörs. Alternativa placeringsorter måste bedömas med beaktande av både befintliga kompetens- och funktionskluster och kluster som håller på att växa fram samt av de rikstäckande mål för regionutvecklingen som statsrådet har godkänt. Regionaliseringen kan också användas till främjande av regionsamarbete mellan kommuner, utveckling av regioncenter och kompetenscentrum samt annat omfattande regionalt utnyttjande av kompetens.

Utskottet påpekar att landskapsförbunden har lagt fram sina synpunkter på regionernas operativa kluster och deras utvecklingsperspektiv samt sina förslag till vilka statliga funktioner som kan placeras i denna grogrund. Ministerierna har presenterat sina synpunkter på de aktuella möjligheterna och den aktuella beredskapen för regionalisering samt hur dessa förhåller sig till vad regionerna föreslagit. Hittills har sammanlagt ca 500 årsverken sedan 2001 berörts av besluten inom regionaliseringsprocessen, av vilka vissa redan genomförts. Enligt uppgift berör de nya regionaliseringsåtgärder som förbereds över 1 900 årsverken.

Regionaliseringen är en långsiktig process som blivit en del av den fortgående utvecklingen av förvaltningen. Den måste ske så att man utnyttjar de möjligheter som reformeringen och den naturliga personalavgången inom den statliga centralförvaltningen erbjuder samtidigt som den nuvarande personalens ställning tryggas. Utskottet betonar vikten av regionaliseringen som ett instrument för utveckling av regioncentren och när det gäller att säkerställa rekryteringen till statsförvaltningen. Utskottet förutsätter att möjligheterna till regionalisering utreds inom hela statsförvaltningen — inbegripet funktioner som inte sköts som myndighetsverksamhet — med undantag av ministeriernas inre kärna (*Utskottets förslag till uttalande 1*). Utskottet pekade i sitt utlåtande FvUU 4/2003 rd om regering-

ens proposition om statsbudgeten för 2004 (RP 55/2003 rd) på hur viktigt det är att trygga att statens centralförvaltning har tillgång till kompetent arbetskraft när en stor del av personalen går i pension inom en kort tid och kampen om arbetskraften skärps i huvudstadsregionen. Utskottet utgick från att det då tillses att den statliga arbetsgivaren är konkurrenskraftig jämfört med den privata sektorn när det gäller den personal som stannar i huvudstadsregionen.

Regionaliseringsåtgärderna kan i ett övergångsskede leda till tilläggskostnader för staten och därför måste ett anslag för att täcka dessa kostnader skrivas in i statsbudgeten (*Utskottets förslag till uttalande 1*). På längre sikt kan staten uppskattningsvis kompenseras för dessa kostnader i form av bättre produktivitet när vissa kostnader (t.ex. fastighetsutgifterna) sjunker och verksamheten kan effektiviseras när verksamhetsprocesserna och organisationen reformeras i samband med regionaliseringen.

Starkare regionalförvaltning

Inrikesministeriet har startat ett projekt för att stärka regionalförvaltningen i enlighet med regeringsprogrammet. Syftet är att överföra uppgifter och befogenheter på regionalförvaltningen med särskild hänsyn till allokeringen av offentliga resurser som är viktiga för regionutvecklingen och beslutsfattandet i anslutning till detta, till klargörande och samordning av regionalförvaltningens funktioner och funktionernas organisation, till regionindelningarna och till effektivisering av den demokratiska styrningen av regionalförvaltningen.

Det är motiverat att samla de nationella resurser som används för regionutveckling, inklusive medfinanseringen från strukturfonderna, till en större helhet under ett och samma moment i statsbudgeten eller åtminstone under ett moment per förvaltningsområde.

Utskottet förutsätter därför att ekonomiska resurser som är viktiga för regionutvecklingen koncentreras och regionaliseras samt att andelen obundna utvecklingsmedel på landskapsnivå ökas. Dessutom måste landskapsförbundens roll som regionutvecklingsmyndigheter enligt regi-

onutvecklingslagen stärkas när det gäller allokeringen av resurserna för landskapsutveckling. Detta innebär bl.a. att genomförandeplanerna för landskapsprogrammen ska bli mer bindande och få mer genomslag i enlighet med vad som framkom under sakkunnigutfrågningen. (*Utskottets förslag till uttalande 2*).

Utskottet påpekar att koncentration av regionutvecklingsanslagen, regionalisering och ökade allokeringsmöjligheter för landskapsförbunden är en logisk följd av den reformering av regionalförvaltningen som inleddes på 1990-talet. Ändringarna klargör det nuvarande planerings- och finansieringssystemet och stärker riksdagens och regionernas ställning när det gäller att påverka regionutvecklingen.

Helsingforsregionens konkurrenskraft

Europa integreras allt mer både genom politisk integration och genom att de ekonomiska relationerna och nätverken blir mer internationella. Efter den senaste EU-utvidgningen konkurrerar även de baltiska ländernas huvudstäder allt mer med Helsingfors om de internationella investeringarna. Det krävs en nära samverkan mellan de nationella myndigheterna och kommunerna i regionen för att marknadsföra vårt metropolområde och för att göra det internationellt attraktivt och välkänt.

Helsingforsregionen har kompetenskluster av världsklass på vissa områden. Dessutom tillhör regionen de stora centralorter där internationella företag kan förväntas placera verksamhet i norra Europa. Regionen samarbetar med bl.a. Tallinn och S:t Petersburg och erbjuder en stor och mångsidig arbetsmarknad, spetskompetens och innovationsförmåga. Vår huvudstadsregion tillhör de snabbast växande storstäderna i Europa, vilket är till nytta för näringslivet i effektivitets-hänseende, men vilket samtidigt ställer höga krav på bostads- och tjänsteproduktion, social sammanhållning och hållbar utveckling avseende samhällsstrukturen.

Av denna anledning anser utskottet det vara nödvändigt att stärka Helsingfors internationella konkurrenskraft eftersom det är landets enda metropolområde. Detta förutsätter ökat regio-

nalt samarbete, särskilt inom följande politikområden: samhällsplanering, markanvändning, bostäder, kommunikation, näringsliv, forskning, utbildning och kultur, inklusive stärkande av det mångkulturella samhället. Arbetsinvandringen kräver ett intensivt samarbete mellan regionen och staten. Denna fråga berör många EU-länder på grund av den åldrande befolkningen. Befolkningsstrukturen leder inom en snar framtid till en situation där vi behöver allt mer arbetskraft från bl.a. tredje land (FvUU 23/2004 rd). Dessutom måste högskolorna inom Helsingforsregionen intensifiera sitt samarbete i syfte att skapa mer internationellt framträdande utbildningsenheter och locka till sig allt fler utländska studerande och forskare. Slutligen måste de av kranskommuner bestående funktionella regionerna inom huvudstadsregionens influensområde stödjas inom ramen för den övergripande utvecklingen av Helsingforsregionen.

Fördelar som Finland har i konkurrensen är en välutbildad arbetskraft, säkerhet och ett stabilt samhälle. Utskottet pekar i detta sammanhang på att det är viktigt dels för Helsingforsregionen, dels även för landet i övrigt att vår kompetens utnyttjas genom betydligt mer samarbete med Ryssland och Baltikum. I framtiden kan hela Östersjöområdet utgöra en allt starkare politisk-ekonomisk helhet. Ryssland blir en allt viktigare handelspartner för Finland, och dess betydelse kommer att öka ytterligare om landets snabba produktionstillväxt och företagsutveckling fortsätter.

Bättre internationell konkurrenskraft för de stora stadsregionerna

Regeringen konstaterar i beslutet om de riktäckande målen för regionutvecklingen enligt regionutvecklingslagen att det på basis av regioncenterprogrammet och programmet för kompetenscentrum bereds en särskild politisk helhet för de stora stadsregionerna. Med hjälp av denna helhet kan dessa regioners utvecklingsbehov tillgodose särskilt när det gäller att stärka den internationella konkurrenskraften. För att effektivisera verksamheten differentieras politiken avseende regioncenter och städer så att den be-

handlar de specialproblem och utvecklingsmöjligheter som hänför sig till stora och mångsidiga stadsregioner, industricenter och andra små och medelstora stadsregioner. I detta sammanhang intar universitetens och yrkeshögskolornas s.k. tredje uppgift en nyckelposition. Universitetet har nyligen påförts en ny lagstadgad uppgift att fullgöra sina uppgifter i samverkan med det övriga samhället och främja forskningsresultatens och den konstnärliga verksamhetens genomslagskraft i samhället (RP 10/2004 rd, KuUB 10/2004 rd). Yrkeshögskolornas betydelse accentueras som regionala läroanstalter. Till deras uppgifter hör att stödja arbetslivet och regionutvecklingsarbetet samt att bedriva forsknings- och utvecklingsarbete som tar hänsyn till regionens näringsstruktur (RP 206/2002 rd, KuUB 19/2002 rd).

Det är enligt utskottet viktigt att de statliga insatserna i de stora stadsregionerna beaktar regionernas särdrag och väljs på grundval av regionernas egna utvecklingsstrategier. Programmet för kompetenscentrum måste användas för att förstärka dessa regioners inbördes kopplingar och internationella samarbete. Den politiska helheten för stadsregioner måste jämkas samman med landskapsprogrammet och dess genomförandeplan så att stadsregionen stöder utvecklingen i hela landskapet och vice versa.

Landskapens centralorter

Utskottet påpekar att framtiden kräver en differentierad stadspolitik. Regionernas konkurrenskraft bygger på deras respektive starka sidor. Helsingforsregionen måste kunna fungera effektivt i ett globalt stadsnätverk. De övriga mångsidiga universitetsregionerna fyller en viktig funktion när det gäller att stärka och finna internationell tillväxtpotential. Dessutom är landskapens centralorter viktiga för servicen i landskapet. Varje landskap behöver åtminstone en stark centralort.

Det finns ett tjugotal relativt ensidiga industriregioner i Finland, men samtidigt ingår skogs- och metallindustrin i dessa regioner i den absoluta kärnan av landets ekonomi. De minsta stadsregionerna och den omgivande landsbyg-

den kräver en särskilt inriktad politik för att kunna utnyttja sin potential för t.ex. turism- och rekreationstjänster. En differentierad stadspolitik kan trygga konkurrenskraften för hela det nationella stadsnätverket.

Utskottet betonar att det med tanke på samhällsekonomin och utvecklingen av hela landet är nödvändigt att stärka och utveckla den befintliga kompetensen inom stadsregioner av olika slag på det sätt som sker genom programmet för kompetenscentrum och regioncenterprogrammet. Ur regionernas synvinkel kan en sådan politik te sig centraliserande, men med tanke på utvecklingen av landet i dess helhet är politiken decentraliserande och innebär effektiv användning av vår kompetens och andra resurser. Nationellt måste vi satsa kraftigt på informations- och kommunikationsteknik (IKT) inom alla branscher.

Stärkt landsbygds- och skärgårdspolitik

Syftet med landsbygdspolitiken är att minska skillnaderna i regionernas utveckling, balansera flyttrörelsen och befolkningsstrukturen och trygga servicestrukturen. Jord- och skogsbrukets samt fiskerinäringens livskraft och lönsamhet bör tryggas genom nationella åtgärder och påverkan av EU:s politikområden. I tätorternas absoluta närhet måste man beakta jordbrukets behov i planeringen av markanvändningen. Utskottet erinrar om jord- och skogsbruksnäringarnas avgörande betydelse för landsbygds- och glesbygdspolitik. Avfolkningstakten kommer att öka i glesbygden om dessa näringars framtid inte kan tryggas.

Det lokala frivilliga utvecklingsarbetet kan stärkas genom bya- och invånaraktivitet och arbete i aktionsgrupper. Utskottet poängterar att det ökande fritidsboendet måste beaktas allt mer även när det gäller planeringen av markanvändningen och dimensioneringen av service och infrastruktur. Planläggningen och tillståndsförfarandena måste utvecklas så att de stöder byggandet av fritidsbostäder och deras omvandling till permanenta bostäder. Deltidsboende på landsbygden måste uppmuntras genom främjande av

fritidsboende året runt och arbete på distans från fritidsbostaden.

Landsbygds-, kultur- och naturturism måste utvecklas i syfte att skapa nya arbetstillfällen, i synnerhet i norra och östra Finland.

Med tanke på landsbygdsutvecklingen är de viktigaste strategiska åtgärderna de genom vilka man sörjer för en livskraftig och mångsidig näringsverksamhet, förbättring av livskvaliteten och välfärden, ett mångsidigt utvecklingsnätverk och landsbygdens kunskapsstruktur.

Den första åtgärdsgruppen innefattar en mångsidig företagsamhet, ett livskraftigt jordbruk och livsmedelsproduktion, ett uthålligt skogsbruk och en hållbar virkeshushållning samt en fungerande fiske- och viltvård samt rennärning.

Om livskvaliteten och välfärden ska förbättras krävs det att basservicen på landsbygden är heltäckande, boende-, arbets- och fritidsmiljön högkvalitativ och infrastrukturen fungerande.

Det behövs stark programässighet och omfattande lokalt egenansvar för att skapa ett mångsidigt utvecklingsnätverk och en fungerande kunskapsstruktur på landsbygden, och dessutom krävs ett utökat samarbete bl.a. på regionnivå och regionalisering av förvaltningsverksamheter.

När det gäller att utveckla skärgården samt kust- och insjöområdena ligger tyngdpunkten på att förbättra företagens villkor i skärgården och att trygga tillgången till allmännyttiga tjänster med hjälp av nya verksamhetsmodeller, ny kommunikationsteknik och annan teknik och fungerande kommunikationer. Utskottet anser att det behövs en utredning av behovet av statsandelar till kommunerna med skärgårdsdelar med beaktande av nackdelarna och kostnaderna för kommunernas skärgårdskaraktär.

Utvecklingen av landsbygden bygger på sin sida på en aktiv och ömsesidig växelverkan med stadsregionerna. Utskottet understryker därför särskilt hur viktigt det är för landsbygdsutvecklingen att det finns ett så mångsidigt nätverk av regioncenter som möjligt. Samtidigt vill utskottet påpeka att regioncentrens återverkningar åt-

minstone hittills inte i någon nämnvärd omfattning sträckt sig utanför pendlingsregionen.

Det landsbygdspolitiska programmet och skärgårdsprogrammet är också särskilda program enligt regionutvecklingslagen som ska samordnas med landskapsprogrammet. Utskottet anser att dessa ska utarbetas på samma decentraliserade sätt som regioncenterprogrammen och kompetenscentrumprogrammen.

Politik som gäller de yttersta randområdena

En särskild utmaning för regionalpolitiken utgörs av landsbygdens yttersta randområden som redan länge förlorat befolkning och arbetstillfällen. Typiskt för dessa kommuner och ekonomiska regioner är att den kvarvarande befolkningen åldras, kommunernas ekonomi är i kris och servicen försämras. Ojämligheten när det gäller tillgång till service ökar också till följd av att dessa regioner inte lyckas locka till sig kompetent arbetskraft. Utöver att möjligheterna till samarbete mellan kommuner utnyttjas fullt ut krävs det också bl.a. en strategi för basservicen på centralförvaltningsnivå. Dessutom måste man försöka skapa mer flexibla anställningsvillkor i syfte att trygga tillgången på personal.

Utskottet anser att det krävs en ny randområdespolitik för de yttersta randområden där de nuvarande regionalpolitiska åtgärderna inte fungerar. Vi har alla gemensamt ansvar för dessa randområden. Människors möjligheter att bo kvar och få service på sin hembygd kan delvis stödjas genom samarbete mellan kommuner och ekonomiska regioner. I redogörelsen nämns utveckling av östra Finland och östra Lappland. Dessa kan anses representera strävanden att vidta regionala specialåtgärder. Enligt utskottets uppfattning krävs det nya åtgärder som snabbt kan utredas, förberedas och genomföras för att resultat inom randområdespolitiken ska uppnås.

Regioncenterprogrammet

Regioncenterprogrammet genomförs inom de 34 programregioner som statsrådet utsett och Kauhajoki nätverkspilotområde fram till utgången av 2006. Stödet för genomförande av stadspolitik och regioncenterprogrammet har ökat ge-

nom en höjning av basfinansieringen från 4,2 miljoner euro det första programåret (2001) till 10 miljoner euro 2004.

Enligt de utvärderingar som gjorts har programmet åren 2001—2003 stärkt samarbetet inom stadsregionerna, intensifierat samarbetsrelationerna, gett ny fart åt utvecklingsarbetet och samlat ihop de spridda åtgärderna till mer effektfulla helheter. Programmet har främjat en mer långtgående regional specialisering och en övergripande genomgång av utmaningarna och utvecklingsobjekten.

Enligt de effektmål som regeringen uppställt ska regioncentren före utgången av 2006 uppnå fungerande regionala samarbetsstrukturer, fungerande samarbetsnätverk med de kringliggande regionerna, näringslivet, läroanstalter och forskningsinstitutioner och positiva resultat när det gäller regionens livskraft.

Utskottet anser att den framgångsrika regioncenterpolitiken måste fortsätta, även efter 2006, genom att se till att regioncentrens dragningskraft och effekter även är till nytta utanför centren. Detta är särskilt viktigt för att skapa kompetenskluster på olika håll i landet. Regioncenterpolitiken måste i synnerhet stödjas när det gäller regionaliseringen av statens verksamheter i syfte att skapa konkurrenskraftiga och specialiserade grupper av regioncenter i alla landskap. Regioncentren ska självfallet inte utvecklas avskilt från landskapet i övrigt, utan utvecklingsåtgärderna inom landskapet ska utgöra en helhet.

Kompetenscentrumprogrammet

Programmet för kompetenscentrum är ett gemensamt projekt mellan sex ministerier. Det samordnas av en arbetsgrupp. Syftet är att stödja utnyttjande av spetskompetens i 18 kompetenscentrum som statsrådet utsett, de landsomfattande nätverksbaserade kompetenscentrumen för träprodukter, livsmedelsbranschen respektive turism och Bottenvikens regionala nätverksbaserade kompetenscentrum för metallbranschen. De program som genomförs regionalt utgår från företagen, och programåtgärderna inriktas på uppkomsten av ny kunskapsintensiv affärsverksamhet, tillväxt i företagen och främjande av syssel-

sättningen. Den basfinansiering som staten anvisat för programmet har 1999—2003 uppgått till 28 miljoner euro och den totala finansieringsvolymen för de projekt som genomförs inom programmet i syfte att utveckla de valda kompetensområdena uppgick under motsvarande tidsperiod till ca 300 miljoner euro. År 2004 uppgår basfinansieringen till 9,5 miljoner euro. Basfinansieringen har allokerats med särskild betoning på ökning av centrumens internationella och nationella samarbete och förbättring av åtgärder- nas regionala inverkan.

Utskottet understryker att regionerna måste utvecklas som starka innovationsmiljöer som även lockar företag och kunniga personer från utlandet att etablera sig i Finland. En strävan måste vara att öka programmets regionala effekter utanför centrumen genom tryggad finansiering avseende kompetens och teknik. Arbetet med kompetenscentrum har lyckats väl, och därför menar utskottet att även detta program ska fortsätta efter programperiodens slut 2006. Då måste perspektivet i fråga om regionutveckling vidgas så att det bättre än nu inbegriper utvecklingen av regionala innovationssystem i den nationella innovationspolitiken.

Det är enligt utskottets mening motiverat att de regionalpolitiska principbesluten betonat sambandet mellan regional framgång och kunskapsnivå. Regioncentren, kompetenscentrumen och främjande av den regionala näringsverksamheten fyller en viktig funktion i utvecklingsarbetet. Dessutom betonar utskottet också hur viktigt det är att kompetensstrukturen betraktas som en helhet i hela landet och i alla landskap. Vår styrka ligger i en hög utbildningsnivå, som bygger på ett grundskolesystem som håller hög kvalitet och en högklassig vidareutbildning från yrkesutbildning ända upp till universitetsutbildning. De olika regionernas kunskapsprofil stärks bl.a. genom universitet, yrkeshögskolor, forskninginstitutioner och teknologiska utvecklingscentralen. Regionerna uppmuntras också att specialisera sig ytterligare, t.ex. genom att på universitetsorterna utnyttja de möjligheter som universitetets profil erbjuder. Även strukturfondsmedel bör användas för att öka den effekt som

universitetens och yrkeshögskolornas kompetens har regionalt.

Transport och datakommunikation

En förutsättning för att samhällsutvecklingen ska kunna vara regionalt balanserad och snabb är en fungerande infrastruktur. En av nyckelfrågorna i ett land som Finland är hur transportsystemen fungerar. Näringslivets kostnader för logistik ligger över det europeiska genomsnittet på grund av landets vidsträckthet, våra klimatförhållanden och avståndet till de viktigaste marknaderna. Det krävs snabba och högklassiga förbindelser om vi vill trygga en balanserad regionstruktur och effektivt utnyttja olika regioners resurser. Dessutom måste utveckling av kollektivtrafiken främjas. Bannätet måste kunna erbjuda snabba och punktliga tågförbindelser för persontrafiken och kostnadseffektiva varutransporter. Vagnätet måste möjliggöra bl.a. snabba kommunikationer mellan städerna. Dessutom måste det sekundära vagnätet underhållas. Med tanke på landet som helhet är det viktigt att exempelvis virkestransporterna även i fortsättningen fungerar efter skogs- och träförädlingsindustrins behov. I och med att högteknologin blir allt viktigare växer också efterfrågan på flygtransporter. Logistikkostnaderna måste pressas och transporterna tryggas, och därför måste sjötransporterna vidareutvecklas och den höga servicenivån inom den internationella flygtrafiken säkerställas.

Utvecklingen av informationssamhället har gått in i ett nytt skede i Finland på 2000-talet. Det första skedet kännetecknades av en snabb utveckling och spridning av informations- och kommunikationsteknik. Nu i det andra skedet börjar dessa tekniker allt mer påverka samhällsstrukturerna och samhällets sätt att fungera.

I informationssamhällets brytningstid måste det tillses att alla företag och medborgare har tillgång till snabba IT-förbindelser till skäligt pris. Utöver snabba förbindelser och användarvänlig informationsteknik behövs det offentlig och kommersiell elektronisk service och elektroniskt innehåll.

5. Utsikter för EU:s regionalpolitik

Reformen av EU:s regional- och strukturpolitik

EU:s nuvarande regional- och strukturpolitiska lagstiftning gäller till och med utgången av 2006. EU står inför stora utmaningar under följande finansieringsperiod. Till dessa hör att trygga konkurrenskraften och en hållbar ekonomisk tillväxt i en allt mer global ekonomi. Även EU:s utvidgning i Östeuropa hör till utmaningarna. Med tanke på regional- och strukturpolitiken är de viktigaste frågorna den kommande budgetens totalnivå, regional- och strukturpolitikens andel av hela budgeten, fördelningen av finansieringen mellan de allra fattigaste regionerna och övriga regioner, den framtida politikens innehåll och åtgärdsurvalets omfattning. Besluten fattas i samband med politiska förhandlingar mellan EU-medlemsländerna. Regeringen bedömer i sin redogörelse att Finland under nästa period kommer att erhålla ungefär lika mycket i regional- och strukturpolitisk finansiering som under den pågående perioden, i genomsnitt ca 300 miljoner euro om året.

Europeiska kommissionen lade den 14 juli 2004 fram en del av förslagen till rättsakter om en totalreform av strukturfonderna (Agenda 2007). Flera förslag går ut på att förenkla förvaltningen av strukturfonderna. Många av förslagen ligger i linje med den regionalpolitiska redogörelsens riktlinjer för programplanering och förvaltning (exempelvis att antalet mål och strukturfonder ska minskas till tre, att öka det strategiska greppet i planeringen och arbetet med programmen, att genomföra principen om en fond inom de operativa programmen och att förenkla programstrukturen). I syfte att förbättra programutfallet föreslås en nationell målspecifik programreserv vid sidan om resultatreserven. Ett separat operativt program ska utarbetas för programreserven.

Förslagen om reformering av EU:s regional- och strukturpolitik kommer till riksdagen för behandling i de berörda utskotten under höstsessionen. Utskottet hänvisar i fråga om EU:s kommande regional- och strukturpolitik för 2007—

2013 till sina tidigare utlåtanden (FvUU 3/2004 rd — E 13/2004 rd, Statsrådets utredning med anledning av kommissionens tredje sammanhållningsrapport, och FvUU 4/2004 rd — E 4/2004 rd, Statsrådets utredning med anledning av regeringens ställningstagande till kommissionens meddelande 10.2.2004 om budgetramarna, och FvUU 21/2004 rd — E 58/2004 rd, Statsrådets utredning med anledning av kommissionens förslag gällande regionala statliga stöd och användning av strukturfonder för delfinansiering av investeringar).

Det konstitutionella fördraget

Utskottet hänvisar till sitt utlåtande till utrikesutskottet om statsrådets redogörelse om konventionens resultat och förberedelserna inför regeringskonferensen (FvUU 3/2003 rd — SRR 2/2003 rd). Förvaltningsutskottet ansåg i sitt utlåtande att det konstitutionella fördraget absolut måste innehålla en bestämmelse som tillförsäkrar mycket glesbebyggda områden i norra och östra Finland en bestående särställning och tillåter att regionerna får utvecklas också i framtiden, särskilt genom statsstöd och strukturfonderna. Utskottet ansåg att Finland skulle betrakta kravet på en sådan bestämmelse som ett av de viktigaste målen för regeringskonferensen.

Den rättsliga grunden för särbehandling av Finlands glesbygd fastställdes som en del av EU:s sammanhållningspolitik i samband med Europeiska rådets möte i Bryssel den 18 juni 2004. Den artikel i det konstitutionella fördraget som uppställer målen för sammanhållningspolitiken innehåller nu en bestämmelse enligt vilken särskild hänsyn ska tas till regioner med allvarliga och permanenta naturbetingelser eller demografiska nackdelar såsom de nordligaste regionerna med mycket låg befolkningstäthet. Där nämns också ö-, gräns- och bergsregionerna. De glesbefolkade regionerna i Finland och Sverige definieras i ett särskilt protokoll till det konstitutionella fördraget som gäller anslutningsfördragen. Den glesbefolkade regionen i Finland omfattar mål 6-området under den föregående programperioden.

Att befästa särbehandlingen av de glesbefolkade regionerna är ett väsentligt inslag i Finlands strategi att även på längre sikt se till att regionerna får EU-finansiering. Ett omnämnande i det konstitutionella fördraget innebär inte automatiskt att finansieringen fortsätter, utan det bestäms särskilt i samband med Agenda 2007-förhandlingarna. Däremot finns nu en rättslig grund och starkare motiveringar för att stödja regioner med permanenta geografiska nackdelar.

Europeiska rådets beslut är ett mycket gott utfall för vår regionalpolitik, om man beaktar utgångsläget (kommissionens tidigare ståndpunkter och vissa länders motstånd ända in i slutskedet av förhandlingarna).

Den nordliga dimensionen och regionalpolitiken

Den nordliga dimensionen har så småningom stärkts i EU:s verksamhet. Syftet är att uppnå hållbar utveckling, samarbete och stabilitet inom EU:s nordliga områden och över gränserna. Den nordliga dimensionen är ännu inte något särskilt politikområde inom EU, utan en samarbetsform vars syfte är att främja viktiga mål för de nordliga områdena. Dimensionen omfattar samarbete i fråga om de nordliga arktiska områdena och Östersjösamarbete. Det finns ingen separat finansiering för den nordliga dimensionen, utan man använder befintliga program och finansieringsmedel.

Den nordliga dimensionen är framför allt samarbete mellan EU och Ryska federationen. Ryssland prioriterar i synnerhet nordvästra Ryssland. Målen med den nordliga dimensionen har kunnat främjas genom programmen och finansieringen för EU:s pågående programperiod, och det ser ut att uppkomma nya möjligheter under den period som inleds 2007. Det gäller dels Interreg- och Tacisprogrammen, dels grannskapsprogram och det nya grannskapsinstrumentet.

Syftet med den nordliga dimensionen är samarbete och samordning enligt beskrivningen ovan, men också ett småskaligt utvecklingsarbete på de nordliga områdena och över gränserna. Ett ännu mer konkret arbete än så utförs redan

genom de nuvarande programmen och instrumenten. Förslagen avseende EU:s kommande programperiod 2007—2013 är en bra utgångspunkt för att ytterligare höja nivån på det praktiska utvecklingsarbetet. EU:s konstitutionella fördrag erkänner de speciella förutsättningarna för de ytterst glesbefolkade regionerna i norr. Kommissionen har lagt fram förslag som gäller särskilda åtgärder avseende nordliga regioner, och det föreslås särskild finansiering för dessa åtgärder inom de regionala och gränsöverskridande programmen under den nya programperioden. Dessutom föreslår kommissionen att det ska vara möjligt att bevilja företagsstöd på samma sätt som operativt stöd på arktiska områden. Detta innebär ett undantag från gemenskapens allmänna konkurrenspolitik. Det är medlemsstaternas uppgift att lägga fram förslag till stödåtgärder som denna möjlighet till undantag kan tillämpas på.

Det är viktigt, menar utskottet, att infrastrukturen i norra och östra Finland underhålls så att det finns lämpliga förutsättningar för utveckling av det ekonomiska samarbetet. Finland bör eftersträva att Europeiska unionen beaktar den nordliga dimensionen och dess utmaningar i större utsträckning när den utformar regional- och strukturpolitiken för de glest befolkade regionerna i norr.

6. Slutsatser

Utskottet anser att redogörelsen är en bra övergripande beskrivning av regionalpolitiken i Finland. Den beskriver programplaneringen enligt EU:s regional- och strukturpolitik — inklusive den gällande lagstiftningen — dess effekter och utvecklingsbehov samt utsikterna för EU:s regional- och strukturpolitik när redogörelsen togs fram.

De sakkunniga har i samband med utfrågningen kritiserat redogörelsen för att vara alltför inriktad på att granska förvaltningen. Utskottet anser att det i stor utsträckning varit motiverat att granska sättet att administrera strukturfonderna mot bakgrund av riksdagens uttryckliga uttalande i frågan. Även i detta betänkande utgör be-

dömningen av förfarandena avseende regional- och strukturpolitiken en viktig del. Förvaltningen av regional- och strukturpolitiken måste fungera allt bättre och effektivare för att resultatet av politiken ska bli allt bättre.

En förstärkning av den nationella regionalpolitiken har inletts med stöd av den nya regionutvecklingslagen. De första landskapsprogrammen, som planerings- och beslutssystemet kräver, har utarbetats och de kommer att ses över inom en nära framtid. Arbetet med att koppla de rikstäckande och förvaltningsspecifika målen för regionutveckling till systemet pågår. Erfarenheterna visar att den nya modellen för regionutveckling där den nationella politiken och EU:s politik knyts allt närmare varandra fungerar.

Det framgår av redogörelsen att regional- och strukturpolitiken i stor utsträckning innehåller möjligheter. Dessa möjligheter måste nu utnyttjas i det praktiska arbetet. Utskottet förutsätter därför att regeringen noggrant följer hur verksamhetsmodellerna och förfarandena inom regional- och strukturpolitiken fungerar och vilka effekter regionalpolitiken har samt att den vidtar de åtgärder som denna tillsyn kräver (*Utskottets förslag till uttalande 3*).

Med hänvisning till statsrådets redogörelse och övrig utredning tillstyrker utskottet redogörelsen, men med de anmärkningar och ställningstaganden som framgår av betänkandet. Om utskottet inte särskilt tar ställning till något i redogörelsen eller inte lägger fram avvikande ställningstaganden eller prioriteringar omfattar utskottet det som sägs i redogörelsen.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår utskottet

att riksdagen godkänner detta betänkande som utlåtande om redogörelsen

och sänder betänkandet till statsrådet för kännedom och

att tre uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden).

Utskottets förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att möjligheterna till regionalisering utreds inom hela statsförvaltningen — inbegripet funktioner som inte sköts som myndighetsverksamhet — med undantag av ministeriernas inre kärna och att tillräckliga anslag årligen skrivs in i statsbudgeten för att täcka de extra utgifter som regionaliseringsåtgärderna medför staten i ett övergångsskede.*
2. *Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att ekonomiska resurser som är viktiga för regionutvecklingen koncentreras och regionaliseras samt att andelen obundna utvecklingsmedel på landskapsnivå ökas och att landskapsförbundens roll som regionutvecklingsmyndighet enligt regionutvecklingslagen stärks när det gäller allokeringen av de regionaliserade resurserna och de resurser som ska regionaliseras bl.a. genom att göra genomförandeplanerna för landskapsprogrammen mer bindande och verkningfulla.*
3. *Riksdagen förutsätter att regeringen noggrant följer hur verksamhetsmodellerna och förfarandena inom regional- och strukturpolitiken fungerar och vilka effekter regionalpolitiken har samt vidtar de åtgärder som denna tillsyn kräver.*

Helsingfors den 21 oktober 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd

Kari Kärkkäinen /kd
Rosa Meriläinen /gröna
Lauri Oinonen /cent
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

RESERVATION

Motivering

I statsrådets beslut om de rikstäckande målen för regionutvecklingen enligt regionutvecklingslagen står det: "På basis av regioncentra- och kompetenscentraprogrammen bereds för de stora stadsregionerna en särskild politisk helhet med hjälp av vilken deras utvecklingsbehov kan bemötas särskilt när det gäller att stärka den internationella konkurrensförmågan."

Till de stora stadsregionerna anses i beslutet höra förutom Helsingforsregionen åtminstone stadsregionerna Tammerfors, Åbo, Uleåborg, Jyväskylä, Kuopio, Lahtis, Villmanstrand—Imatra och Vasa. Till denna grupp hör enligt vår mening också stadsregionerna Joensuu, Kotka—Fredrikshamn och Björneborg. I utkastet till betänkande ingick ett stycke med detta innehåll. Stycket ströks emellertid efter omröstning med rösterna 9—8.

Förslag

Vi föreslår att följande stycke skrivs in i betänkandet efter första stycket i avsnittet om stärkt

internationell konkurrenskraft för de stora stadsregionerna:

"Till de stora stadsregionerna anses i statsrådets beslut höra förutom Helsingforsregionen åtminstone stadsregionerna Tammerfors, Åbo, Uleåborg, Jyväskylä, Kuopio, Lahtis, Villmanstrand—Imatra och Vasa. Utskottet anser att också stadsregionerna Joensuu, Kotka—Fredrikshamn och Björneborg hör till samma grupp. Alla de uppräknade stadsregionerna spelar en avgörande roll för den sammantagna utvecklingen i respektive landskap. Joensuu är såväl nationellt som internationellt ett högkvalitativt centrum för skogskompetens. Kotka—Fredrikshamn har ett gynnsamt läge med tanke på de nationella strategierna för näringspolitik och sjöfart och utgör det ena av landets två tunga sjöklustrar. Björneborg är ett allsidigt landskapscentrum och platsar bland de stora stadsregionerna på grund av såväl sin storlek som sin viktiga funktion som lokomotiv i landskapet."

Helsingfors den 21 oktober 2004

Matti Väistö /cent
Hannu Hoskonen /cent

Lauri Kähkönen /sd
Tapani Tölli /cent