

25.6.2009

Työvoima- ja elinkeinoministeriölle

Viite Lausuntopyyntö TEM224:00/2008, 2.6.2009

Asia Lausunto ehdotuksesta alueiden kehittämiseen liittyvien säännösten uudistamiseksi: luonnos hallituksen esitykseksi laiksi alueiden kehittämisestä, laiksi eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hankkeiden rahoittamisesta sekä laiksi rakennerahastolain muuttamisesta

Suomen luonnonsuojeluliitto kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa asiasta seuraavaa.

1. LUONNOS LAIKSI ALUEIDEN KEHITTÄMISESTÄ

1.1. Uudistuksen suhde hallituksen esitykseen aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009 vp)

Hallitus antoi esityksenä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009 vp) eduskunnalle huhtikuun lopulla 2009. Esitys on eduskunnan valiokuntien käsiteltävänä. Siinä esitetään muutamia olennaisia lisäyksiä ja muutoksia alueiden kehittämislakiin. Esityksen valmisteli valtiovarainministeriö ns. ALKU-hankkeena.

Samaan aikaan, elokuusta 2008 lähtien työvoima- ja elinkeinoministeriö on valmistellut samaisen alueiden kehittämislain kokonaisuudistusta, jossa esitetään monia muitakin aluehallinnon uudistamiseen olennaisesti vaikuttavia muutoksia. Lisäksi osa nyt ehdotetuista säännöksistä on muotoiltu ja perusteltukin eri tavoin kuin paraikaa eduskunnan käsittelyssä olevassa muutosesityksessä.

Luonnonsuojeluliitto ei pidä tällaista samanaikaisesti tapahtuvaa kaksoisvalmistelua asianmukaisena. Menettelytapa hipoo perustuslain (71 §) rajoja. Erityisen kyseenalainen se on perustuslain kannalta, jos eduskunnan käsittelyssä ns. ALKU-esityksen osana jo olevat, TEM:n luonnoksessa uudelleen muotoillut alueiden kehittämislain pykälät päätyvät eduskunnan käsittelyyn osana hallituksen esitystä ns. ALKE-paketista. Hallituksen esityksen täydentäminen on luonteeltaan poikkeuksellinen menettelymuoto¹. Asiaa mutkistaa vielä se, että ko. yksittäiset pykälät ovat osa paljon laajempia esityksiä ja että ne poikkeavat numeroinniltaan toisistaan.

¹ HE 1/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut.

1.2. Aluekehittämisen tavoitteista

Lakiin esitetään uutena elementtinä kirjattavaksi erikseen (4 §) alueiden kehittämisen tavoitteet, joissa taloudelliset tavoitteet ja kilpailukyky korostuvat yli muiden. Helmikuussa 2009 järjestetyssä kuulemistilaisuudessa esitetystä luonnoksesta tavoitteiden kirjausta ei ole juurikaan korjattu, mutta perusteluja on laajennettu.

Luonnonsuojeluliitto katsoo, että sinänsä hyvä ja perusteltu tavoite ”kestävästä alue- ja yhdyskuntarakenteesta”, joka perustelujen mukaan vähentäisi ilmastonmuutoksen aiheuttamia ongelmia (s. 35), ei kata eikä tue ympäristötavoitteiden saavuttamista riittävästi ja riittävän monipuolisesti. Esitettyä 4 §:ää tulee tasapainottaa lisäämällä siitä nyt puuttuvat elementit, jotka vastaavat Euroopan neuvoston yleisasetuksen (EY 1083/2006) 3 artiklan 1 kohdan toisen momentin sanamuotoa: "Rahastotoimiin sisällytetään kansallisella ja alueellisella tasolla yhteisön ensisijaiset tavoitteet, joilla tähdätään kestäväan kehitykseen vahvistamalla kasvua, kilpailukykyä ja työllisyyttä, edistämällä sosiaalista osallisuutta sekä suojelemalla ja parantamalla ympäristön laatua."

Luonnonsuojeluliitto esittää, että 4 § muutetaan seuraavasti ja että perusteluja korjataan vastaavasti (poistot yliviiivattu, lisäykset alleviivattu):

4 §

Alueiden kehittämisen tavoitteet

Alueiden kehittämisen tavoitteena on kestävällä kehityksellä:

- 1) vahvistaa alueiden kansallista ja kansainvälistä kilpailukykyä
- 2) edistää taloudellista tasapainoa ja elinkeinotoiminnan kehitystä
- 3) edistää kestävä työllisyyttä
- 4) vähentää alueiden välisiä ja sisäisiä kehittyneisyseroja
- 5) edistää alueiden osaamista ja parantaa niiden omia vahvuuksia ja erikoistumista
- 6) edistää sosiaalista osallisuutta
- 67) suojella ja parantaa ~~elin~~ympäristön laatua ja sekä kehittää kestäväa alue- ja yhdyskuntarakennetta

1.3. Valtion viranomaisen ja maakuntaliiton rooli

Lakiluonnoksessa esitetään monin tavoin maakuntaliiton roolin vahvistamista ja kasvavaa ohjausotetta valtion aluehallintoviranomaiseen. Toisaalta työvoima- ja elinkeinoministeriön ohjausotetta puolestaan vahvistaa sen tuleva asema elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategista ohjausta koordinoivana ministeriönä sekä sen voimakas rooli alueiden kehittämisen ohjelmatyössä valmistelijana, yhteensovittajana ja ohjaajana (mm. 7, 18 §).

Valtionhallinnon ja maakuntahallinnon tehtävät alueilla hämärtyvät, kun ohjausvaikutukseltaan erilaisia yhteensovittamisprosesseja on osoitettu valtioneuvostolle, työvoima- ja elinkeinoministeriölle, alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunnalle, yhteistyöryhmille, maakuntaliitoille ja maakunnan yhteistyöryhmille. Samalla sumenevat vastuusuhteet.

1.4. Maakuntaliiton tehtäviä ja maakuntaohjelmaa koskevat säännökset

Lausuttavana olevassa ehdotuksessa muun muassa maakuntaliiton tehtäviä (10 §) ja maakuntaohjelmaa (19 §) koskevat säännökset poikkeavat ALKU-hankkeen (HE 59/2009 vp) alueiden kehittämislakia koskevista muutosesityksistä², jotka ovat paraikaa eduskunnassa käsiteltävänä. Luonnonsuojeluliitto oudoksuu menettelyä, mikä vaikeuttaa myös säännösehdoitusten arviointia.

TEM:n ehdotuksessa maakuntaliiton tehtävien määrittely (10 §) jää varsin yleisluonteiseksi ja osin sisällöltään käytännössä täysin avoimeksi, esimerkiksi 10 § 1 mom kohta 8:

8) ennakoi sekä vastaa ennakkoinnin yhteensovittamisesta maakunnassa, arvioi ja seuraa maakunnan ja sen osien kehitystä;

Hallituksen esityksen 59/2009 vp vastaaviin kohtiin kuuluneen maakuntaliiton vetovastuu ja yhteensovittaminen laajoista luonnonvaroista ja ympäristöä koskevista ohjelmista, joiksi esityksessä on täsmennetty ympäristöohjelma, kulttuuriperintöohjelma sekä ympäristökasvatussuunnitelmat. TEM:n ehdotuksen 10 § 1 mom kohdan 8 sisältö jää perusteluissa yhtä avoimeksi kuin itse lakitekstiehdotus:

Pykälän 8 kohtaan ehdotetaan maakunnan liiton tehtäviin lisättäväksi ennakointi. Maakunnan liitto vastaisi alueellaan eri tahojen tekemän ennakkoinnin yhteensovittamisesta. Ennakointi on nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa entistä tärkeämpää. Ennakointiin liittyviä tehtäviä suorittavat sekä eri alueviranomaiset että myös monet muut tahot. Päällekkäisyyden estämiseksi sekä eri tahojen tekemän ennakoitintyön yhteensovittamiseksi liiton osuus tässä ennakoitintyössä ja sen yhteensovittamisessa on merkittävä. Myös maakunnan liitolle nykyisinkin kuuluva maakunnan ja sen eri osien kehityksen seuraaminen on välttämätön osa ja perusta liiton useimpien tehtävien hoitamiseksi. (s. 38)

Luonnonsuojeluliitto vastustaa jyrkästi maakuntaohjelman tekemistä valtion viranomaisia sitovaksi (19, 24 §). Valtion viranomaisilla tulee säilyä mahdollisuus edistää ja valvoa yleistä etua, mitä ei kuntien ja maakuntien liittojen pienissä piireissä aina muisteta.

1.5. Kansalaisjärjestöjen kumppanuuden varmistaminen

Maakunnan yhteistyöryhmää koskeva 11 § ei vastaa yleisasetuksen (EY 1083/2006) artiklassa 11 määriteltyä kumppanuutta. Artiklan kohdassa c) on lueteltu ”muut kansalaisyhteiskuntaa, ympäristökumppaneita tai valtioista riippumattomia järjestöjä edustavat...” Ympäristöjärjestöt kyllä edustavat sekä kansalaisyhteiskuntaa että ympäristökumppaneita. EY-asetuksen 11 artikla velvoittaa kunkin jäsenvaltion nimeämään ”kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason sekä talous- ja yhteiskuntaelämän, ympäristöalan taikka muun alan edustavimmat kumppanit [---] ottaen huomioon tarpeen edistää [---] kestävästä kehityksestä sisällyttämällä siihen ympäristönsuojelua ja ympäristön parantamista koskevat vaatimukset”.

² HE 59/2009 vp. Muutosesityksen kohteena olevien pykälät voimassaolevan lain mukaan: 7 § Maakuntaliiton tehtävät ja 10 § Maakuntaohjelma.

Ympäristöasiantuntemuksen lisääminen on erityisen ajankohtaista, koska syksyn 2008 seurantakomiteoissa ympäristömyönteisyys lisättiin Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) hankkeiden kriteereihin. Tässä tilanteessa MYR:it tarvitsevat lisää ympäristöosaamista.

Ympäristöjärjestöt ovat mukana myös seurantakomiteoissa ja rakennerahastoneuvottelukunnassa. Ympäristöjärjestöjen osallistumista on myös käsitelty rakennerahasto-neuvottelukunnassa 29.1.2009 kenenkään vastustamatta järjestöjen osallistumista. Ympäristönäkökulman varmistaminen on tärkeää siksikin, että MYR:n tehtäviä ollaan laajentamassa.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”maakunnan liiton hallituksella olisi harkintavalta valita jäseniksi *joko* kansalaisyhteiskuntaa edustavat *tai* ympäristöjärjestöt sekä sukupuolten tasa-arvoa edistävät järjestöt” (s. 40; kursivointi lisätty). Samalla todetaan, että yksityisen sektorin ja erityisesti yrityssektorin osallistumista hallinnoinnissa tulisi lisätä, koska hankkeet ovat liian viranomaisvetoisia (s. 40). Katsaus maakuntien yhteistyöryhmien kokoonpanoon kuitenkin osoittaa, että kansalaisyhteiskunnan, ympäristö- ja tasa-arvojärjestöjen edustus on yhteistyöryhmissä vain murto-osa esimerkiksi elinkeino- ja yrittäjäjärjestöihin verrattuna. Ympäristöjärjestöt ovat mukana joissakin MYR:eissä mutta eivät läheskään kaikissa. Tämä puute on aika korjata.

Laissa on syytä varmistaa kansalaisyhteiskunnan sekä ympäristöjärjestöjen edustus kaikissa maakunnan yhteistyöryhmissä varsinaisena ja vakinaisena jäsenenä. Luonnonsuojeluliitto esittää luonnoksen 11 §:n muuttamista seuraavasti ja perustelujen korjaamista vastaavasti:

3) alueen kehittämisen kannalta keskeiset tahot kuten työmarkkina- ja elinkeinoyhteisöt sekä muut kansalaisyhteiskuntaa edustavat ~~tai~~ sekä ympäristöjärjestöt ja sukupuolten tasa-arvoa edistävät järjestöt.

Selvyyden vuoksi myös lain perusteluihin on kirjoitettava selvästi auki, että MYR:issä pitää olla yksi ympäristöjärjestön edustaja.

Ympäristöjärjestöjen osallistuminen on syytä varmistaa myös perustettavassa alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunnassa (8 §), vaikka siitä säädetäänkin tarkemmin vasta asetuksella. Ympäristöjärjestöt ovat olleet jo tällä kaudella mukana rakennerahastoneuvottelukunnassa.

1.6. Ympäristövaikutusten arvioinnista

Ehdotuksella on arvioitu *voitavan* saavuttaa monipuolisesti myönteisiä ympäristövaikutuksia, vaikka ehdotuksen aluekehittämisen tavoitteista (4 §) puuttuvat selkeät luonnon monimuotoisuuden ja ympäristön suojelun ja parantamisen tavoitteet.

Esityksen mukaan:

Ehdotus parantaa viranomaisten yhteistyötä ja suunnittelun koordinoitua, millä voi olla luonnonvarojen käyttöä vähentäviä vaikutuksia. Suunnittelun tehostumisen kautta ehdotuksella voi olla välillisiä aluerakenteen tiivistymiseen ja liikenteen vähentymiseen liittyviä vaikutuksia. Sitä kautta ehdotuksella voi olla välillisesti positiivisia vaikutuksia päästöjen ja jätteiden määrään, laatuun ja käsittelyyn. Suunnittelun tehostumisella voidaan vaikuttaa vähentävästi myös maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon ja se muutokseen, luonnon monimuotoisuuteen ja kasvillisuuteen sekä eliöihin kohdistuvia uhkia. Samoin suunnittelun tehostumisella voidaan välillisesti vaikuttaa yhdyskuntarakenteen kehittymiseen, rakennusten ja maiseman sekä kaupunkikuvan ja kulttuuriperinnön hoitamiseen positiivisesti. Ehdotuksella voidaan sitä kautta katsoa olevan välillisiä positiivisia vaikutuksia myös ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen. (s. 31)

Luonnonsuojeluliitto huomauttaa, että vaikutuksissa ei ole kiinnitetty lainkaan huomiota siihen, että painottaessaan taloudellista kilpailukykyä ehdotus myös todennäköisesti kasvattaa luonnonvarojen käyttöä, millä on kielteisiä välittömiä ja välillisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen, maaperään, vesiin, ilmaan ja ilmastoon.

2. LUONNOS LAIKSI ERÄIDEN TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN HALLINNONALAN OHJELMIEN JA HANKKEIDEN RAHOITTAMISESTA

Maakunnan liitto ei ole oikea tuen jakaja (7, 15 §) vaan nämä tehtävät on syytä pitää valtion hallinnolla. Erityisen tärkeä yleisempi näkökulma on infrastruktuurihankkeissa.

SUOMEN LUONNONSUOJELULIITTO R.Y.

Risto Sulkava
Puheenjohtaja

Eero Yrjö-Koskinen
Toiminnanjohtaja

Lisätietoja:

Varapuheenjohtaja Tuire Laurinolli

tuire.laurinolli@kolumbus.fi

p. 0400 696 484

Luonnonsuojeluasiantuntija Tapani Veistola

tapani.veistola@sll.fi

p. 0400 615 530