

Stads- och metropolpolitiken

Föremål för revisionen var åtgärderna inom stads- och metropolpolitiken, koordineringen och styrningen av den samt hur dess målsättningar har uppnåtts. Stadspolitiken utgör en del av den nationella regionalpolitiken, som numera styrs av lagen om utveckling av regionerna. Metropolpolitiken i huvudstadsregionen behandlades vid revisionen som en del av den helhet som utvecklingen av regionerna utgör. Huvudfrågan vid revisionen var, hur resultatet av stads- och metropolpolitiken har varit som en del av utvecklingen av regionerna.

På basis av revisionen har åtgärderna inom stads- och metropolpolitiken varit samstämmiga med målsättningarna, men åtgärderna har också haft sådana skadliga biverkningar, som delvis har varit motsatta i förhållande till målsättningarna för utvecklingen av regionerna. Dessa biverkningar kan öka på skillnaderna i utveckling mellan regionerna och stadsområdena samt försvara medborgarnas välbefinnande.

Enligt beräkningar som har gjorts vid revisionen riktas till stads- och metropolpolitiken offentliga medel årligen i varierande omfattning 80–200 miljoner euro, av vilka andelen för nationella offentliga medel är nära 90 procent. Stödandelen från EU är drygt 10 procent. Av de offentliga medlen används ca en fjärdedel för EU-program. Om beloppet av det stöd som beviljas av kommunerna saknas exakta uppgifter. Inte heller i statsbudgeten har de medel som används för stadspolitiska åtgärder specificerats tillräckligt. Beräkningarna försvåras dessutom av osäkerhet visavi nivån för projektens stadsdimension, variationerna i fullmakterna för beviljande av medel från EU:s strukturfonder och av brokigheten i uppföljningssystemen. De ovan nämnda siffrorna inkluderar inte infrastrukturprojekt.

De många kanalerna för offentligt stöd, splittringen och mångformigheten i de stadspolitiska åtgärderna samt fördröjningarna i alstring av regionalekonomisk statistik försvårar en utvärdering av

åtgärdernas verkningar. Vid revisionen iaktogs, att beviljandet av stöd från flera olika källor inte har styrt stödet systematiskt ur stads- eller metropolpolitikens synvinkel och inte heller till strategiskt viktiga objekt, och projekten har inte utgjort synergiska projektheter. Revisionsverket anser, att förutsättningarna för en utvärdering av de stadspolitiska åtgärdernas verkningar skulle förbättras, om både stödsystemet och dess uppföljningssystem skulle göras enklare och klarare.

Ansvar för koordineringen av den nationella stadspolitiken har arbets- och näringsministeriet. Stadspolitiken styrs med statsrådets stadspolitiska principbeslut. Den stadspolitiska samarbetsgruppen har till uppgift att bl.a. främja att de stadspolitiska linjedragningarna i regeringsprogrammet och statsrådets målbeslut om regional utveckling förverkligas, utveckla formerna för samarbete mellan staten och stadsområdena, följa med och föregripa stadsområdenas utveckling samt främja forskningen om städerna. Ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling (HALKE) koordinerar metropolpolitiken och definierar dess tyngdpunkter. Ettvart ministerium svarar på grundval av HALKE:s riktlinjer för beredningen och förverkligandet av metropolpolitiken på sitt förvaltningsområde. Beredningen av politiken angående metropolområdet koordineras av miljöministeriet.

Vid revisionen observerades, att förvaltningens åtgärder har stött stads- och metropolpolitikens målsättningar. Den nationella stadspolitiken har förverkligats närmast med ett programbaserat arbete för utveckling av regionerna. De främsta verktygen i stadspolitiken har varit kompetenscentrumprogrammet (OSKE), regioncentrumprogrammet (AKO) och programmet för kohesion och konkurrenskraft (KOKO). Metropolpolitiken har förverkligats i samarbete mellan staten och kommunerna med hjälp av spetsprogram. Hur dessa program har famskridit har stötts med intentionsavtal mellan staten och kommunerna i metropolområdet. Metropolpolitiken har också stötts med forsknings- och samarbetsprogrammet inom stadsforskningen i metropolområdet (KatuMetro).

Med kompetenscentrumprogrammet har stärkts konkurrenskraften. Med hjälp av programmet har också främjats att de stora stadsområdenas innovationsstrategier har förverkligats i enlighet med de stadspolitiska linjedragningarna. Kompetenscentrumprogrammets roll har förändrats under programperioden 2007–2013. Programmet

har övergått från rollen som regional utvecklare till att allt mer vara det huvudsakliga instrumentet för en regional innovationspolitik. Enligt revisionsverkets uppfattning borde programmets roll i utvecklingen av regionerna därför göras klarare.

Att regioncentraprogrammet sammansmälts med programmet för kohesion och konkurrenskraft kan medföra konflikter vad målsättningarna beträffar mellan stadspolitiken och kohesionsåtgärderna. KOKO-programmets roll kan bli problematisk, när man med det går in för att samtidigt utveckla regionerna både innovations- och kompetensbaserat och kohesionsbaserat. KOKO-programmets roll i att komplettera kompetenscentrumprogrammet och medföra ett genuint mervärde förverkligas på basis av revisionen inte tillräckligt klart. Också oklarheten i stödsystemet är till förfång för profileringen av KOKO-programmet.

Det är problematiskt att verifiera KOKO-programmets satsningar och verkningar på de statspolitiska åtgärderna. Orsaken är närmast det beslut av förvaltningen och ministerarbetsgruppen för regional utveckling att KOKO inte har egna för programmet anvisade anslag. De målsatta stadspolitiska målsättningarna kan också försvåras av att landskapsförbunden spelar en viktig roll i fördelningen av landskapsutvecklingspengar på sitt område, och att det därför kan vara osäkert om tillräckligt med pengar riktas till stadspolitiska åtgärder. Med KOKO-programmet har man tydligast eftersträvat att främja samarbete som stärker den regionala kohesionen. På basis av revisionen förefaller ett främjande av programmets stadspolitiska åtgärder att förutsätta skärpning.

Åtgärderna inom metropolpolitiken har i enlighet med målsättningarna hänfört sig till frågor som berör markanvändning, boende och trafik i metropolområdet (MAL), näringspolitik och internationalisering, mångkulturalitet, migration och tvåspråkighet samt social enhetlighet. Med intentionsavtalen har man också gått in för att främja partnerskap mellan aktörerna.

Kommunikationsministern har inte hört till den ministerarbetsgrupp för förvaltning och regional utveckling som koordinerar metropolpolitiken. Enligt revisionen har detta för sin del försvårat genomförandet av metropolpolitikens spetsprojekt och åtgärderna i intentionsavtalen. I förverkligandet av metropolpolitiken har också förekommit problem med att koordinera de åtgärder som främjar den sociala enhetligheten. En utmaning har dessutom varit att få

samarbetet att fungera så, att alla aktörer förbinder sig till målsättningarna.

På basis av revisionen har intentionsavtalen stött metropolpolitikens målsättningar, och förfarandet kan utnyttjas också i stadspolitiken. Förfarandet med intentionsavtal borde emellertid klargöras och de olika aktörernas bindningar till avtalen stärkas.

Vid revisionen observerades som ett gott förfarande verksamheten i stadspolitikkens samlingsgrupp och dess sektioner. Storstadssektionen har främjat samarbetet mellan statens centralförvaltning och stadsområdena. Sektionen för stadsforskning har för sin del stärkt stadspolitikkens faktaunderlag och har aktiverat nätverksbildningen och informationsutbytet. På basis av revisionen har den breda sammansättningen av stadspolitikkens samlingsgrupp och verksamheten i dess olika sektioner varit viktiga också med tanke på uppföljningen och utvecklandet av åtgärderna inom stadspolitiken.

Enligt revisionsverkets uppfattning har i utvecklingen av regionerna inte tillräckligt beaktats en stärkning av konkurrenskraften. Också de åtgärder i stadspolitiken som främjar konkurrenskraften, såsom åtgärder i syfte att öka välbefindandet, borde vara synligare än tidigare.

Ett problem i metropolområdet är hur dyrt det är att bo i kärnområdena och bristen på hyresbostäder till skäligt pris, vilket har ökat splittringen av samhällsstrukturen. Det för sin del leder till mer trafik och ökar på energiförbrukningen och höjer kostnaderna för att bygga och upprätthålla infrastrukturen. Den ökade mångkulturaliteten har i metropolområdet också ökat på hoten mot social enhetlighet och på hoten om segregation mellan olika regioner. Att notera de sociala problemen och bereda sig på dem bör enligt revisionsverkets förmenande därför vara ett av de centrala områdena när stadspolitiken utvecklas.

Revisionsverket anser, att åtgärderna i den regionala utvecklingen bör diversifieras och betonas på olika sätt i olika områden. En diversifiering av inriktningen av den regionala utvecklingen förutsätter också att målsättningarna diversifieras. Anledningarna till behovet av diversifiering är förändringarna i samhällsstrukturen samt den globala konkurrensen, som berör samtliga regioner. Diversifieringen förutsätter att lagstiftningen om utveckling av regionerna förnyas och förändringar i åtgärderna i den nationella regionalpoli-

tiken och i EU:s kohesionspolitik samt i stödsystemet. En exaktare inriktning av de stadspolitiska åtgärderna förutsätter också att de skraddarsys. Behovet av diversifierade åtgärder kräver att de snarast förverkligas i praktiken.

En förutsättning för framgångsrika stadspolitiska åtgärder är förutom gynnsamma konjunkturen också de möjligheter som skapas av de demografiska faktorerna i stadsområdena. De demografiska faktorerna anger också stadsområdenas konkurrenskraft. I Finland har tyngdpunkterna i befolkning, bruttonationalprodukt och utbildning koncentrerats förutom till metropolområdet till några storstadsområden.

På basis av revisionen har befolkningsutvecklingen i metropolområdet och storstadsområdena påverkats närmast av förändringarna i kommunstrukturen, flyttningsrörelsen samt nativiteten i förhållande till mortaliteten. För att den ogynnsamma utvecklingen av åldersstrukturen i vissa stadsområden ska kunna hejdas, borde dessa stadsområden kunna stärka attraktionsfaktorer som främjar flyttningsrörelsen bland unga människor i arbetsför ålder. Konkurrensen mellan stadsområdenas attraktionskraft och deras framgång är emellertid hård.

De stadspolitiska åtgärderna spelade en viktig roll i återhämtningen från depressionen på 1990-talet. En effektivt planerad stadspolitik kan vara av stor betydelse också för att ekonomin ska återhämta sig efter de senaste årens upplevda ekonomiska kris. I Finland kan framgång alltjämt byggas på stärkt kompetens, samarbete, starka stadsområden och välfärdssamhället. Partnerskap mellan staten och stadsområdena behövs också för att bryta problematiska utvecklingsspår i stadsområdena. I samtliga stadsområden borde man ägna större uppmärksamhet åt de ungas sysselsättning och åt att förhindra deras sociala utslagning.