

Finland behöver stads- och landsbygdspolitik

Arbets- och näringsministeriets publikationer
ANM rapporter
8/2015



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

Finland behöver stads- och landsbygdspolitik

Utredningsman Perttu Vartiainens rapport 19.12.2014

Förord

Näringsminister **Jan Vapaavuori** utnämnde professorn i samhällsgeografi, filosofie doktor Perttu Vartiainen till utredningsman, som hade till uppgift att göra en utredning av behoven att utveckla stads-, landsbygds- och skärgårdspolitik. I utredningen granskas stads-, landsbygds- och skärgårdspolitikens uppgifter, roll och effektivitet som ett led i den nationella utvecklingen av regionerna.

Utgångspunkten för utredningen är de förändringar som skett i regionutvecklingens verksamhetsbetingelser, bl.a. intensifiering av strukturomvandlingen och differentiering av regionutvecklingen samt ändringar som skett i regionutvecklingens resurser. En regionalpolitik som är stadd i förnyelse ska skapa förutsättningar för utnyttjande av regionernas olika starka sidor samt för samarbetet och nätverksbildningen mellan regionerna i syfte att främja landets konkurrenskraft och välfärd.

Inom ramen för utredningen skulle utredningsmannen analysera förändringar i verksamhetsbetingelserna och sådana utvecklingsbehov som följer av dessa med tanke på reformen av stads-, landsbygds- och skärgårdspolitik. Med förändring av verksamhetsbetingelserna avses bl.a. en accelererande förändring av regionernas näringsstruktur samt de krympande nationella resurserna och EU-resurserna för regionutvecklingsarbetet. Också aktörstrukturen genomgår en förnyelse, då den offentliga sektorns roll förändras och då den lokala nivån och den privata sektorn får ökad betydelse.

I utredningen har man granskat följande frågor:

- Vilken ställning har stads-, landsbygds- och skärgårdspolitik i den nationella regionutvecklingen som helhet, och vilken roll den kunde ha i fortsättningen?
- På vilket sätt kan de ovan nämnda politikområdena användas för att främja förnyelsen av regionernas näringsstruktur och för att skapa förutsättningar för utnyttjande av regionernas starka sidor?
- På vilket sätt kan de ovan nämnda politikområdena i allt högre grad kopplas till den nationella innovationspolitiken och främjandet av tillväxten inom de nationella spetsområdena (bioekonomi, cleantech och digitalisering)?
- På vilket sätt kan de ovan nämnda politikområdena i allt högre grad kopplas till regionutvecklingsåtgärderna inom andra förvaltningsområden, landskapens åtgärder och EU:s programarbete samt de åtgärder som andra viktiga regionala aktörer vidtar?

- På vilket sätt har man inom de ovan nämnda politikområdena främjat samarbetet och nätverksbildningen mellan områdena samt aktiverat lokala utvecklingsaktörer?
- På vilket sätt skulle man kunna förbättra de ovan nämnda politikområdenas effektivitet och bättre tackla de utmaningar som de förändrade verksamhetsbetingelserna innebär, med beaktande av krympande utvecklingsanslag?

Utifrån resultaten av min utredning har jag enligt uppdraget gjort en analys av behoven att utveckla stads-, landsbygds- och skärgårdspolitiken och på basis av analysen lagt fram förslag till åtgärder i fråga om bl.a. valet av strategiska prioriteter, utveckling och organisering av samarbetet och behövliga ändringar i lagstiftningen.

Min kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet har varit konsultative tjänstemannen Olli Alho. Jag vill tacka honom för all hjälp som jag fått under arbetets gång och för ett gott samarbete. Också avdelningschef Taina Susiluoto och industrirådet Marja-Riitta Pihlman har haft en viktig roll, särskilt vid planeringen av utredningsarbetet.

Utöver det material som beskriver stads-, landsbygds- och skärgårdspolitiken samt regionutvecklingen som helhet har dessutom intervjuer med sakkunniga använts som bakgrundsmaterial till utredningen. Utredningsmannen har dessutom hörts av delegationer och arbetsgrupper som behandlar frågor inom ovan nämnda politikområden. En förteckning över de personer som intervjuats och de parter som hörts finns i bilaga 1.

Enligt överenskommelse överlämnar jag utredningen till arbets- och näringsministeriet för senare bruk. Utredningens analysdel (avsnitten 1-4) åtföljs av åtta betonade slutsatser och i det avslutande avsnittet (5) finns utredningsmannens samlade förslag.

Joensuu 19.12.2014

Perttu Vartiainen

utredningsman

1. Förändringarna i verksamhetsbetingelserna och bilden av regionutveckling

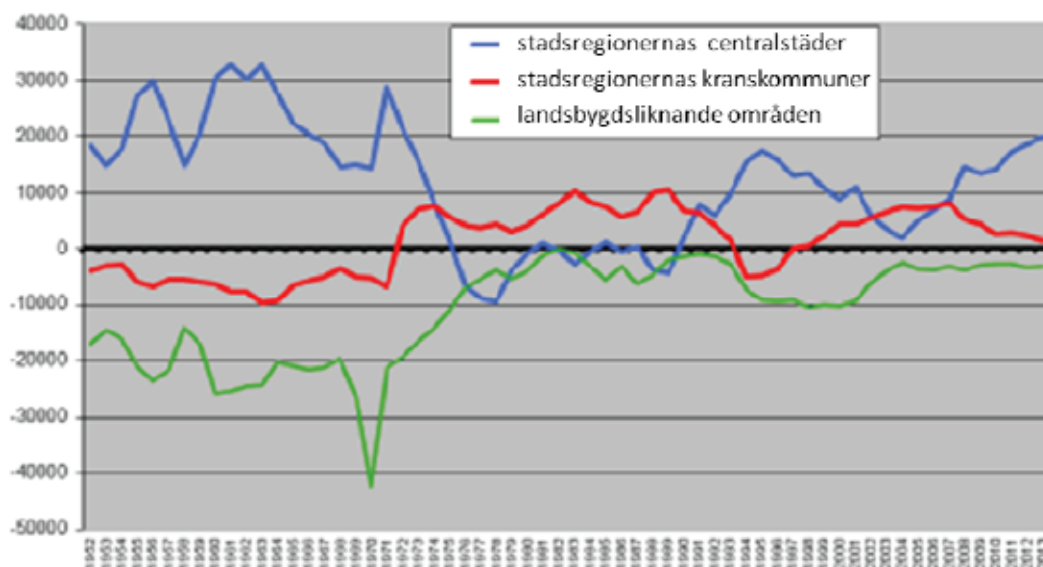
Efter den ekonomiska depressionen i början av 1990-talet upplevde den finländska ekonomin en 15 år lång period av tillväxt som påskyndades av informationsindustrins starka utveckling. Den djupa recessionen i världsekonomin åren 2008–2009 åtföljdes av en strukturomvandling, som har drabbat hela det finländska samhället ända in på 2010-talet. Det är inte längre fråga om konjunkturer och hopp om att dessa ska kunna vändas till det bättre. Också hållbarhetsgapet inom den offentliga ekonomin har kommit att utgöra ett hot mot välfärden i Finland. Därför behöver vi nya tillväxtmotorer och mod att ändra samhällets funktionssätt.

Syftet med denna utredning är att skapa förutsättningar för en hållbar ekonomisk utveckling. Det styrande perspektivet i arbetet har varit en reform av näringsstrukturen och ökad sysselsättning, så att hänsyn tas till sociala och ekologiska aspekter.

Den långsiktiga trenden inom regionutvecklingen i Finland har varit ökad urbanisering. Ända från 1970-talet kan man tala om regionalisering, vilket har inneburit att städernas pendlingsområden blivit allt större. Samtidigt har stadskommunerna blivit uppdelade i utvecklande centralstäder och stagnerande industriorter. På 2000-talet har också några landskapscentra uppvisat en tynande utveckling.

Kring huvudstadsregionen har det uppstått en funktionell regional helhet som sträcker sig ända ut till Tammerfors, Lahtis och Åbo. Utanför den har en stark befolkningstillväxt skett närmast på enstaka universitetsorter. Den enda stad utanför de ovan nämnda som vuxit i betydlig grad har varit Seinäjoki. Den långa utvecklingstrenden med ökande urbanisering syns i följande figur som beskriver flyttningsrörelsen (netto) och som sammanställts av Janne Antikainen. Definitionen av stadsregioner baserar sig på ett system för beskrivning av stadsnätverket som utvecklats av Antikainen och undertecknad.

Nettomigrationen 1952-2013



Regionaliseringsutvecklingen har inte varit lineär. Under den ekonomiska depressionen under både 1990-talet och de senaste åren har befolkningsökningen skett i centralorterna i stället för kranskommunerna. Under de senaste åren har också skillnaderna mellan utvecklande centralorter blivit tydligare: större universitetsorter har lockat till sig allt fler migranter, medan det tidigare inflyttningsöverskottet för industriorter och mindre landskapscentra har uppvisat tecken på falnande.

Nya särdrag kan skönjas hos demografin på 2000-talet. Utflyttningsöverskotten på landsbygdsliknande områden har varit relativt måttfulla redan under de senaste tio åren. Särskilt invandringen har kommit att utgöra en viktig faktor som balanserar befolkningsutvecklingen. Således har t.ex. Norra Karelen, som länge varit känt som en region med utflyttningsöverskott, redan i fem års tid i rad haft inflyttningsöverskott. Den huvudsakliga orsaken till detta har varit inflyttningsöverskottet i Joensuu-regionen, men också det minskade utflyttningsöverskottet inom områdena utanför den.

Avfolkningen av landsbygden utanför stadsregionerna har dock fortsatt i en stor del av landet. Orsaken till detta är att den naturliga demografiska förändringen blir allt negativare. I och med att befolkningen i allt högre grad består av äldre människor verkar förändringen oundviklig, och på den mest avlägsna glesbygden håller allt fler byar på att förlora också sina sista permanenta invånare som är i arbetslivet.

När man bedömer regionutvecklingen som helhet bör man komma ihåg att det också utanför växande stadsregioner i Finland finns produktionskoncentrationer som är viktiga för hela landets ekonomi. För det första har några mindre orter betydande koncentrationer av exportindustri. För det andra skapar lantbruksekonomin en grund för vårt lands starka livsmedels- och skogskluster. Som exempel kan nämnas övre Savolax som har både stark industri och jordbruk, trots att regionen i allmänhet karakteriseras av befolkningsförlust.

Det finns också skillnader i landsbygdens inre utveckling. Gårdsbruket har i stor utsträckning återvänt till de områden där det har naturliga och logistiska förutsättningar i det moderna samhället. En del av de landsbygdsliknande områdena är också förenade med nya tillväxtförväntningar bl.a. i fråga om bioekonomi, gruvdrift och turism.

Särskilt i norra Finland är nämnda utvecklingsdrag redan ställvis statistiskt betydelsefulla. I relation till invånarantalet har Kittilä under de senaste åren varit en av de kommuner i Finland som haft betydande inflyttningsöverskott.

Multilokalitet, t.ex. boende på flera platser, är ett av de utvecklingsdrag som påverkar landsbygden. Eftersom urbaniseringen statistiskt sett vanligtvis studeras endast utgående från den huvudsakliga bostadsorten, hamnar utspridda andrabostäder och rekreationsställen lätt utanför regionutvecklingsstudierna.

2. Behovet av platsbaserad regionutveckling

Under de senaste åren har det europeiska regionalpolitiska tänkandet styrts av **Fabrizio Barcas** rapport om reformeringen av sammanhållningspolitiken, som Barca gjorde för EU-kommissionen (2009) och vars centrala idé är "Place-based development policy", dvs. utvecklingspolitik som utgår från enskilda platser. Den platsbaserade utvecklingen kan i detta sammanhang i första hand förstås som en motsats till nationell utveckling: som lokal verksamhetsmiljö och lokalt utvecklingsforum som innehåller en utvecklingspotential som är karakteristisk för en ort eller orter av en viss typ.

I enlighet med tanken om platsbaserad utveckling behöver vi å ena sidan en anpassning av den nationella politiken till lokala förhållanden och å andra sidan stöd från den nationella politiken till förutsättningarna för det lokala utvecklingsarbetet.

- 1. slutsats: Regionutveckling är nödvändig för hela Finland och i sista hand för Finlands internationella konkurrenskraft. Det främsta syftet med utvecklingen är att de starka sidorna hos olika delar av landet kan utnyttjas och mobiliseras. Ett syfte i andra hand är att jämna ut skillnaderna i utvecklingen och att lösa lokala problem.***

I en värld som präglas av ömsesidigt beroende utgörs knutpunkter i den regionala utvecklingen av internationellt och nationellt konkurrenskraftiga ekonomiska centra och kompetenscentra, men nätverksbildningen erbjuder möjligheter också för koncentrationer och landskapsliknande områden utanför dessa.

Området för s.k. funktionell vardag, vars etablerade motsvarighet i det dagliga talet och också inom politikens begreppssystem är ekonomisk region, kan betraktas som en regional gestalt av lokaliteten. Statistiskt sett kan ekonomiska regioner beskrivas med hjälp av begreppet pendlingsregion. Problemet med begreppet pendlingsregion i beskrivningen av regionutvecklingen är att det utgår från städerna. En del av landsbygden blir således utanför nätverket av etablerade pendlingsregioner.

Ställningen för och den platsbaserade utvecklingen av olika ekonomiska regioner bör studeras också från ett transnationellt perspektiv och i sista hand ur den globala ekonomiska geografins synvinkel. På det konkreta planet syns de globala kopplingarna särskilt vid kust- och gränsområdenas logistiska knutpunkter och zoner. I den globala regionala arbetsfördelningen har det ur Finlands perspektiv skett en förskjutning från centra i västvärlden mot öster och norr, vilket har öppnat nya möjligheter särskilt i östra och norra Finland.

3. Platsbaserad regionutveckling som en aspekt som förenar stads-, landsbygds- och skärgårdspolitiken

Den platsbaserade regionutvecklingen kan betraktas som ett begrepp som förenar alla tre ovan nämnda politikområden. Ur förvaltningens synvinkel förenas alla dessa av ett förvaltningsövergripande angreppssätt.

2. slutsats: Stads-, landsbygds- och skärgårdspolitiken bildar en nationell regionutvecklingshelhet som kompletterar EU:s strukturprogram. Också politiken för hantering av plötsliga strukturomvandlingar, som från fall till fall kompletterar dem, utgår från olika orter.

Alla tre politikområden har dock sin egen historia och sina egna betoningar.

1. I stadspolitiken framhävs städernas/stadsregionernas betydelse som lokomotiv för den nationella tillväxten och internationaliseringen samt de största städernas strävan efter en direkt förhandlingskontakt med staten. De sociala och ekologiska aspekterna har stärkts först under de senaste åren närmast tack vare metropolpolitiken.

2. Lokal verksamhet och landsbygdsaktörernas nationella nätverksbildning har legat i centrumet av landsbygdspolitiken. Vid sidan av synen om landsbygden som ett område för primärproduktion har landsbygden börjat betraktas som en plats för boende med tanke på diversifieringen av näringsstrukturen och ur bostads- och levnadsmiljösynvinklar.

3. I det politiska beslutsfattandet har utgångspunkten för skärgårdspolitiken på både den nationella nivån och kommunnivån varit främjande av turismen, fritidsboendet och tillgängligheten. En ytterligare viktig uppgift har varit att värna om den svenskspråkiga skärgårdskulturen.

Vart och ett av ovan nämnda delområdena inom politiken har haft en egen skärningspunkt med sektorspolitiken: för städerna har denna varit innovations- och näringspolitiken (och delvis politiken för områdesanvändning), för landsbygdens del har den varit jordbruks- och naturresurspolitiken samt för skärgårdens del rekreation och trafikpolitiken.

Städerna och landsbygden bildar ett kontinuum av platsbaserad regionutveckling vars skärningspunkter är den stadsnära landsbygden och småstadsliknande lokala centra på landsbygden. I bilaga 2 finns en karta över klassificeringen av stads- och landsbygdsområden, som kommit till som resultat av ett samarbete mellan flera myndigheter och som väl beskriver kontinuumet. Nästan alla ekonomiska regioner i Finland som utgörs av städer har inom sig landsbygdsliknande områden.

En viss diversifiering av stadspolitiken och landsbygdspolitiken är på sin plats, eftersom man i den platsbaserade utvecklingen behöver konkreta lösningar som skräddarsys för olika orters behov. Också skärgårdspolitiken har sina egna särskilda behov. De marginaliseras om de betraktas endast från stads/landsbygdsperspektivet, där huvudparten av skärgårdsområdena utgör ett specialfall av glesbygden. En del av havsskärgården har också anknytning till stadsutvecklingen, vilket inte har uppmärksamats tillräckligt i den nuvarande skärgårdspolitiken, som betonar problemen med det perifera läget.

3. slutsats: Jag betraktar en integrerande granskning av stads- och landsbygdspolitiken som motiverad. Det är dock motiverat att båda ändorna av kontinuumet stad–landsbygd, metropolområdet och andra större stadsregioner å ena sidan och kärnlandsbygden och glesbygden å andra sidan, ges en viss grad av självständighet.

När konjunkturerna inom politiken växlar och de nationella utvecklingsanslagen minskar, hostas vart och ett av de tre politikområdena av marginalisering om de står ensamma.

I de utvärderingar som OECD låtit göra har både den finländska stadspolitiken och den finländska landsbygdspolitiken fått positiv respons. Stadspolitikens fokus på tillväxt- och innovationspolitik har väckt intresse i de länder där fokuset har legat närmast på sociala problem. När det återigen gäller landsbygdspolitiken har man hittat en bra balans mellan den breda och den snäva (programbaserade) landsbygdspolitiken.

Det förvaltningsövergripande perspektivet är unikt eftersom det inte just används alls på andra förvaltningsnivåer. Jag betraktar också förstärkningen av partnerskap som ett centralt resultat av den platsbaserade utvecklingen.

4. slutsats: Om ingen platsbaserad regionutveckling hade skett i Finland, skulle inga lokala partnerskap av det nuvarande slaget ha uppstått inom många regioner och inte heller kunskapsnätverk etc. partnerskapsnätverk mellan olika orter. Detsamma gäller t.ex. den starka växelverkan mellan innovationspolitiken och regionutvecklingen.

I och med den avtalsbaserade stadspolitikerna kan man också tala om förvaltningsövergripande partnerskap mellan den lokala nivån (närmast städerna) och statsförvaltningen.

4. Utnyttjandet av existerande utvecklingsresurser vid den platsbaserade regionutvecklingen

I det aktuella läget för den offentliga ekonomin skulle det vara orealistiskt att föreslå en betydande ökning av anslagen för de aktuella politikområdena. Däremot anser jag att det är möjligt att 1) i högre grad än nuförtiden utnyttja EU:s struktur- och investeringsfonder, 2) ytterligare fokusera det förvaltningsövergripande samarbetet, 3) trygga kommunernas utvecklingskapacitet samt 4) i högre grad än nuförtiden utnyttja samarbetet mellan den offentliga sektorn, den privata sektorn och den s.k. tredje sektorn.

(1) Utmaningen för de EU-program som utnyttjar struktur- och investeringsfonderna är samordningen sinsemellan och anpassningen till målen för den nationella politiken. Den viktigaste direkta länken till den platsbaserade regionutvecklingen är dubbelstrukturen, som styrs av två olika ministerier, i genomförandet av den nationella landsbygdspolitiken (ANM) och av landsbygdsprogrammet (JSM). Den breda landsbygdspolitiken kan dock endast i en begränsad omfattning bedrivas med hjälp av landsbygdsprogrammet. Under den programperiod som inletts har exempelvis genomförandet av bredbandsprojektet, som är viktigt med tanke på landsbygdens tillgänglighet, lämnats utanför programmet.

Den tillväxt- och innovationsorienterade stadspolitikerna har under den programperiod som inletts allt starkare integrerats med strukturfondspolitikerna genom både EU:s riktlinjer och nationella riktlinjer. Till sådana hör programmet Gaika, som genomför EU:s mål för hållbar stadsutveckling inom de sex största städerna, samt de tillväxtavtal som ingåtts med stora stadsregioner och programmet INKA. Särskilt i initialskedet av programmet INKA har problem uppstått inte enbart med tillämpningen av det nya programkonceptet utan också med det att Tekes blivit finansierare av ett programkoncept som ur Tekes synvinkel är av ett nytt slag.

Också instrumentet för medborgarnära lokal utveckling har införts av vissa landskap och städer genom deras egna beslut.

Strukturfonderna erbjuder i princip riktligt med resurser för den lokala utvecklingen på hela stad-landsbygd-axeln närmast i östra och norra Finland. Landskapsförbunden och NTM-centralerna har en central roll i detta. Också förhållandet mellan landskapens centralstäder och landskapsförbunden varierar stort från region till region. Ett särskilt problem är att anpassa stödpolitiken för landskapsövergripande nätverksformiga strukturer till beslutsfattandet i landskapen.

5. slutsats: Landskapsprogrammet och dess genomförandeplan erbjuder i princip ett fungerande redskap för samordning av EU-programmen ur den nationella, den landskapsvisa och den lokala utvecklingens synvinklar. I de nuvarande programmen och planerna nämns stads-, landsbygds- och skärgårdspolitikens teman, men de hamnar strategiskt sett i en sekundär ställning.

(2) I en sektorsindeldad förvaltning upplevs den förvaltningsövergripande aspekten, som är naturlig för den platsbaserade utvecklingen, lätt som en komplicerande faktor. Det finns klara skillnader också mellan olika förvaltningsområden. Exempelvis styrningen av basservice sker långt genom kommunernas försorg, medan vetenskaps- och högskolepolitiken genomförs av de relativt sett autonoma högskolorna och forskningsinstitut som lyder under olika ministerier. Inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde å sin sida har fattandet av stora investeringsbeslut en betydande direkt effekt i form av förändringar i tillgängligheten av olika orter.

Åtgärdsprogrammen inom samtliga tre politikområden ger en god översikt över de talrika förvaltningsövergripande frågor som är förenade med vart och ett av politikområdena, men ur politikens synvinkel blandas stora och små detaljer, önskemål och enskilda åtgärdshelheter, ihop.

På orter av olika slag varierar de kritiska utvecklingsfaktorerna betydligt.

När utvecklingen av produktionsverksamhet på en mindre ort kan vara beroende av främst utbudet på yrkesutbildning, är fungerande flygförbindelser en kritisk faktor när det gäller förutsättningarna för utvecklingen av kunskaps- och exportindustrikoncentrationer utanför metropolområdet.

6. slutsats: Programmen för platsbaserad regionutveckling bör tydligare än nuförtiden fokusera på några nationellt viktiga temahelheter. Ett regionutvecklingsbeslut enligt den nya regionutvecklingslagstiftningen och de prioriteringar för den riksomfattande regionutvecklingen som fastställs i det erbjuder ett fungerande redskap för detta.

Antalet olika förvaltningsområden som deltar i genomförandet av avgränsade temahelheter bör inte av ändamålsenlighets skull vara så stort som det nuförtiden är. Också det lokala genomförandet kunde variera i enlighet med de prioriteringar som betraktas som centrala av regionen (landskapet, den ekonomiska regionen osv.). På detta sätt skulle också EU-programmen kunna utnyttjas mer effektivt än nuförtiden inom den platsbaserade utvecklingen. Ur detta perspektiv ställer jag mig kritisk till tanken att helheten av servicestrukturer ska integreras med det lokala avtalsförhållandet (s.k. MBTSN-avtal). Detta skulle vara ändamålsenligt endast i fråga om sådan service som är kritisk med tanke på ortens utveckling.

(3) Kommunernas och kommunsammanslutningarnas utvecklingskapacitet är en av nyckelfrågorna i den platsbaserade regionutvecklingen.

Det att kommunreformen fördröjs inom stora stadsregioner är en stor förlust också ur samhällsekonomins synvinkel, eftersom det finns en risk för att motsättningarna mellan central- och kranskommuner, som blivit frustrerade av den långa processen, tillspetsas. Åtminstone i några centralstäder upplever man att de har axlat en extra regional börda som de i fortsättningen inte längre har någon möjlighet till. Förlusten blir till slut störst om sådana investeringsbeslut och servicelösningar som är kritiska med tanke på regionens utveckling inte framskrider eller om det uppstår osund konkurrens om företag och invånare mellan kommunerna. På många mindre orter å sin sida räcker inte ens kommunernas sammanlagda utvecklingskapacitet för en tillräckligt långsiktig platsorienterad utvecklingspolitik.

Oron för kommunernas utvecklingskapacitet har under de senaste åren trängts i bakgrunden i den kommunala debatten, som koncentrerat sig på servicestrukturen. Å andra sidan har också statsandelsreformen framskridit långt i egen takt, trots att den har en central inverkan på såväl den lokala servicestrukturen som olika orters utvecklingsmöjligheter.

7. slutsats: Kommunernas centrala uppgift är att se till att regionen bevarar sin livskraft och utvecklas samt att det finns en fungerande samhällsstruktur och områdesanvändning. En aktuell fråga enligt min syn är att sörja för verksamhetsbetingelserna för kommunala eller regionala utvecklingsbolag och forskarbyar som innehar en central roll i samordningen av det lokala ekosystemet för innovationer. För större stadsregioners del betydde avslutningen av kunskapscenterprogrammet att de förlorade en viktig nationell resurs.

Då stadsregioner nödvändigtvis behöver starka regionala aktörer, behövs ur glesbygdens synvinkel ett tillräckligt starkt landskap, eftersom till och med enskilda regioner ofta är för svaga aktörer inom områdena med litet befolkningsunderlag.

Vid sidan av kommunreformen skulle det vara ändamålsenligt att tala om behovet att reformera hela lokal- och regionförvaltningen. Starka baskommuner och stark landskapsförvaltning kan ses som ytterligheter i utvecklingsstigarna. Utan att ta ställning till nämnda ytterligheter eller eventuella kompromisser däremellan, är samordningen av dessa utvecklingsstigar nödvändigt med tanke på den platsbaserade regionutvecklingen. Ur den platsbaserade synvinkeln är det logiskt att lokal- och regionalförvaltningens strukturer också kan skilja sig från varandra inom olika regioner.

(4) I den finländska regionutvecklingstraditionen kan en förvaltningscentrerad utveckling betraktas som både en stark sida och som en svag sida.

Starka offentliga eller åtminstone halvoffentliga institutioner har skapat en stark grund för utvecklingsarbetet, men samtidigt också ofta lämnat en del av aktörerna utanför. Med detta åsyftar jag många aktörer inom medborgarsamhället, men också företag inom smf-sektorn.

Samarbetet mellan den offentliga sektorn, den privata sektorn och den s.k. tredje sektorn har övats bl.a. i samband med stadsregionernas partnerskapsavtal och landsbygdens lokala utveckling som utgår från medborgarna, men när det gäller städerna har finländarna mycket att lära av andra europeiska städer.

- 8. slutsats: Ökningen av andra insatser än den offentliga sektorns satsningar och aktiveringen av andra aktörer än de offentliga ska utgöra den centrala handlingsprincipen i all platsbaserad regionutveckling. Därför bör den ledande principen för allokeringen av resurser till verksamheten vara kravet på egna satsningar och engagerade partner. Skillnaderna i kapacitet mellan olika regioner och aktörer bör dock tas i beaktande vid fastställandet av nivån på offentligt stöd.**

Den lokala utvecklingskapaciteten, som stärks av den ömsesidiga inläringen och nätverksbildningen, har kunnat ökas även genom en relativt liten offentlig finansiering. Erfarenheter av detta har gjorts framför allt vid projekt inom landsbygdspolitiken, men också vid stadspolitikens projekt, t.ex. nätverket av regionstäder.

5. Utredningsmannens förslag

1. Finland är i behov av en starkt fokuserad, regional tillväxt- och innovationspolitisk helhetssyn av ett nytt slag som skulle kunna tjäna som en allmän strategisk vägvisare för stads- och landsbygdspolitiken. Arbets- och näringsministeriet tillsammans med undervisnings- och kulturministeriet innehar en viktig roll i genomförandet av den.

Den skulle också ges en konkret för den samarbetsmodell för tillväxten inom de nationella tillväxtområdena och genomförandet av INKA som skisserades i de forsknings- och innovationspolitiska riktlinjerna för 2015–2020, som forsknings- och innovationsrådet godkände den 5 november 2014. Också universitetens profileringsprojekt (Finlands Akademi: forskning, UNIFI: utbildning) och forskningsinstituts- och yrkeshögskolereformerna har ett nära samband med detta. Helhetssynen skulle komplettera projektet för utarbetande av en utvecklingsbild för regionstrukturen och trafiksystemet (på finska *ALLI*), där den tillväxt- och innovationspolitiska aspekten fått en ganska oansenlig roll.

2. Perspektivet för regionutvecklingen utanför större koncentrationer bör vara "hela landets resurser utnyttjas" i stället för den traditionella "hela landet ska vara befolkat". Detta förutsätter att också växelverkan mellan större stadskoncentrationer och mindre städer och områden av landsbygdskaraktär stärks i vårt lands innovationssystem. Detta kan dock inte betyda en decentralisering av systemet med högskolor och forskningsinstitut. Realistiskt sett är utvecklingstrenden en kontrollerad förtätning av systemet. Den offentliga maktens uppgift är däremot att främja kunskapsöverföring och nätverksbildning, virtuell undervisning etc.
3. Den platsbaserade regionutvecklingen bör av naturliga skäl samordnas av den centrala förvaltningen som ett led i utvecklingen av näringar och sysselsättning (i nuläget inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde), men man bör samtidigt säkerställa att alla i sammanhanget viktiga ministerier deltar. Också metropolpolitiken, som nuförtiden samordnas inom miljöministeriets och delvis av finansministeriets förvaltningsområden, bör ses som en (relativt självständig) naturlig del av denna helhet.
4. Det är viktigt att man kan bortse från den nuvarande indelningen i städer och landsbygd när nationella temahelheter och program t.ex. av typen bioekonomi genomförs. Inom innovationspolitiken och spetsområdena för tillväxten är bioekonomin tydligast den bransch som har en avgörande roll i uppnåendet av uppställda ambitiösa mål inom regioner av landsbygdskaraktär.
5. För att den lokalbaserade utvecklingen ska lyckas är det viktigt att främja sådan utveckling som sker på nivån för funktionella regionala helheter (områden för funktionell vardag). Utvecklingsarbete som utgår från det lokala samhället, dvs. som sker i stadsdelar, byar o.d. inom regionerna, kan betraktas som en viktig resurs och verksamhetsform för den platsbaserade utvecklingen.
6. Ur både den nationella verksamhetens och den nationella samordningens synvinklar är det naturligt att samtliga tre politikområden har ett gemensamt organ, dvs. en

samarbetsgrupp för stads- och landsbygdspolitik. Den skulle samtidigt bilda en enhet som tillsammans med politiken för hantering av plötsliga strukturomvandlingar styr den nationella regionutvecklingen som helhet.

7. Det skulle vara praktiskt att samarbetsgruppen för stads- och landsbygdspolitik som sina undergrupper (eller sektioner) har organ som behandlar specialfrågor som berör stora stadsregioner samt kärnlandsbygden och glesbygden. Stads- och landsbygdspolitiska samarbetsgruppens sekretariat ska bilda en enda helhet.
8. Flera utredningar pågår i syfte att organisera metropolförvaltningen. Om en förvaltningsmodell som täcker hela metropolområdet skapas för Helsingforsregionen, är det naturligt att styrningen av den nationella metropolpolitiken anpassas till denna helhet.
9. Skärgårdspolitiken utgör en relativt självständig och specifik del av den stads- och landsbygdspolitiska helheten. Fokuset i den och dess nationella uppgift bör skärpas. Skärgårdsområdena kan ses som en viktig nationell resurs för turismen, natur- och kulturvärdena och fritidsboendet. Det regionala fokuset ligger tydligt på havsområdena och Saimen-området (i vid bemärkelse Vuoksen-området). Genomförandet av skärgårdspolitiken skulle kunna i högre grad kopplas till landsbygdsprogrammet och i fråga om havsområdet till europeiska och nordiska program.
10. En reform av skärgårdspolitiken förutsätter också en lagstiftningsreform. Trots att den fasta bosättningen i skärgården fortfarande är en viktig del av skärgårdspolitiken ska turismen och fritidsboendet få större vikt vid stärkandet av skärgårdens nationella betydelse. Vidare ska också marknadsbaserade lösningar studeras i större utsträckning vid skötseln av skärgårdstrafiken.
11. Vad gäller stadsperspektivet betraktar jag en vidareutveckling av den nuvarande modellen med regionala tillväxtavtal och bättre anpassning av den efter regeringsperioderna som viktigt. En avtalsbaserad handlingsmodell förutsätter ett klart starkare engagemang av deltagarna än nuförtiden och en långsiktig bedömning av verksamhetens resultat. Det skulle kunna finnas program "i olika storlekar" för att tillgodose behoven hos olika slags stadsregioner. Beroende på ortens prioriteringar kan avtalet fokusera mer på antingen närings- och innovationspolitiken, MBT-politiken eller främjandet av den sociala sammanhållningen, eller på olika kombinationer av dessa. Större städer kan vid behov ha fler avtal.

12. Högskolornas och forskningsinstitutens roll, ömsesidiga arbetsfördelning och samarbete vid verkställandet av tillväxtavtalen ska skärpas som ett led i pågående reformprocesser som har som mål att utveckla kompetenskonzentrationer som är starkare och bättre profilerade än nuförtiden och som är med i nationella eller internationella nätverk.
13. Särskilt vid utvecklandet av stora stadsregioner bör större vikt än nuförtiden läggas vid målen med social sammanhållning, närsamhällen och en samhällsstruktur som stöder låga koldioxidutsläpp.
14. Metropolområdet och andra större stadskonzentrationer är förenade med utvecklingszoner som överskrider lands- och landskapsgränser (Finlands tillväxtkorridor på axeln Helsingfors-Tavastehus-Tammerfors, den nordliga tillväxtzonen, Bottenviksbågen etc.). För stödandet av dessa krävs egna nationella utvecklingsverktyg.
15. Ur landsbygdens synvinkel betraktar jag följande punkter som viktiga: 1) att främja förnyelsen av landsbygdsnäringsarna och av innovationsverksamheten och 2) att hitta lösningar på de flaskhalsar som försvårar (den fysiska och digitala) tillgängligheten av näringsverksamhet som baserar sig på landsbygdens naturresurser och -värden. Också möjligheten till boende och arbete på olika platser bör granskas i detta sammanhang, särskilt med tanke på dem som befinner sig i arbetslivet.
16. Det pågår flera projekt för organisering av servicen på landsbygden, såsom inrättandet av gemensamma samservicekontor, olika koncept för mobila tjänster och projektet Bredband för alla, som är viktigt med tanke på den elektroniska kommunikationen. Nu krävs en förvaltningsövergripande översyn av dessa experiment och projekt, eftersom man annars kommer att slösa bort resurser på lösningar som sist och slutligen kommer att ha endast få användare. När lösningar söks är det viktigt att också lokala initiativ stöds, vilket i bästa fall främjar också lokal företagsverksamhet.
17. Utvecklingen av mindre centra kan långt jämföras med landsbygdens utveckling. För utvecklingen av dem bör det införas tidsbestämda nationella eller regionala program och pilotprojekt (såsom nuvarande regionala pilotprojekt). Sådana orter är exempelvis exportindustrikonzentrationer, regionstäder och kyrkbyar, som lätt blir lidande i både den stadsorienterade och den landsbygdsorienterade utvecklingen. När förvaltningen på mellannivå utvecklas vidare är det möjligt att också att vissa landskapscentra riskerar att bli lidande.

18. Jag anser det som motiverat att anslagen för den nationella regionutvecklingen ska tryggas så att de är minst på 2014 års nivå. Jag anser dessutom att man bör överväga att inrätta ett nationellt program för främjande av verksamheter i form av nätverk och för aktivering av lokala utvecklingsaktörer som är tidsbestämt och fungerar enligt konkurrensprincipen. Målgruppen för programmet skulle utgöras av mindre städer och andra centrum för landskapsliknande områden.

19. Samarbetsgruppen för stads- och landsbygdspolitik ska kartlägga läget för forskningen inom sektorn och åtgärder för att trygga den platsbaserade utvecklingens kunskapsbehov i en fas av kraftig strukturell utveckling inom det finländska forskningssystemet. Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen har främjat kraftigt landsbygdspolitik i Finland. Forskningen i branschen har också haft en relativt stark ställning och egna etablerade institutioner vid universiteten. I sektorsforskningen däremot har det rådande perspektivet varit jord- och skogsbruksbetonat. Jämfört med detta är stadsforskningen tydligt mer utspridd och i mindre grad institutionaliserad. I Finland finns det få forskare som betraktar sig själva som primärt stadsforskare och särskilt sådana som bedriver utvecklingsorienterad forskning. Det starkaste forskarsamfundet har kommit till med hjälp av ett starkt stöd från Helsingfors stad.

Bilaga 1. En förteckning över de personer som intervjuats och de parter som hörts

Intervjuer

Förkortningar:

KYTR = Stadspolitiska samarbetsgruppen

SANK = Skärgårdsdelegationen

YTR= Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen

Projektchef Anna-Mari Ahonen, Nätverket Finlands tillväxtkorridor

Regionutvecklingsdirektör Jukka Alasentie, Birkalands förbund

Design director Janne Antikainen, MDI

Utvecklingschef Timo Aro, Björneborgs stad, medlem i stadspolitiska samarbetsgruppens (KYTR) sektion för stora städer

Professor Heikki Eskelinen och forskningsdirektör Petri Kahila, Östra Finlands universitet (gemensam intervju)

Konsultative tjänstemannen Kari Haavisto, social- och hälsovårdsministeriet

Kanslichef Jaana Husu-Kallio, jord- och skogsbruksministeriet, ordförande i landsbygdspolitiska samarbetsgruppen (YTR)

Landskapsdirektör Pentti Hyttinen, Norra Karelen landskapsförbund, stadsdirektör Kari Karjalainen, Joensuu stad och direktör Ritva Saarelainen, medlem i delegationen för regional- och strukturpolitik, NTM-centralen i Norra Karelen (gemensam intervju)

Forskningsdirektör Torsti Hyyryläinen, Ruralia-institutet vid Helsingfors universitet

Trafikrådet Petri Jalasto, kommunikationsministeriet, medlem i delegationen för regional- och strukturpolitik

Professor Jussi Jauhiainen, Åbo universitet

Direktör Leena Karessuo, Finlands Kommunförbund

Prorektor, professor Hannu Katajamäki, Vasa universitet

(Pensionerad) regionutvecklingsdirektör Veijo Kavonius

Kontaktdirektör Antti Kirkkola, Åbo stad, vice ordförande i stadspolitiska arbetsgruppens (KYTR) sektion för stora städer

Direktör Päivi Kujala, Landsbygdsnätverksenheten vid Landsbygdsverket, landsbygdspolitiska samarbetsgruppens (YTR) biträdande generalsekreterare

Konsultative tjänstemannen Jorma Leppänen, arbets- och näringsministeriet, Skärgårdsdelegationens (SANK) generalsekreterare; företagare Pertti Grön, ordförande för skärgårdsnämnden i Juuka och stadsdirektör Esko Lehto, Lieksa stad (gemensam intervju)

Trafikrådet Eeva Linkama, trafikrådet Anni Rimpiläinen, medlem i stadspolitiska samarbetsgruppens (KYTR) sektion för stora städer, och trafikrådet Riitta Viren, samtliga från kommunikationsministeriet (gemensam intervju)

Professor Sami Moisio, Uleåborgs universitet

Undervisningsrådet Ulla Mäkeläinen, medlem i stadspolitiska samarbetsgruppens (KYTR) sektion för stora städer, och högskolerådet Ari Saarinen, båda från undervisnings- och kulturministeriet (gemensam intervju)

Överdirektör Juha S. Niemelä, NTM-centralen i Mellersta Finland

Utvecklingschef Per-Stefan Nyholm, Nylands förbund

Riksdagsledamot Mikaela Nylander, ordförande i Skärgårdsdelegationen (SANK)

Konsultative tjänstemannen Katja Palonen, finansministeriet, medlem i stadspolitiska arbetsgruppens (KYTR) sektion för stora städer

Landskapsdirektör Asko Peltola, Södra Österbottens förbund, medlem i landsbygdspolitiska samarbetsgruppen (YTR)

Professor Pertti Rannikko, Östra Finlands universitet

Landskapsdirektör Mika Riipi, Lapplands förbund

Professor Eero Uusitalo, ordförande i Byaverksamhet i Finland r.f.

Stadssekreterare Anja Vallittu, Helsingfors stad, medlem i stadspolitiska arbetsgruppens (KYTR) sektion för stora städer

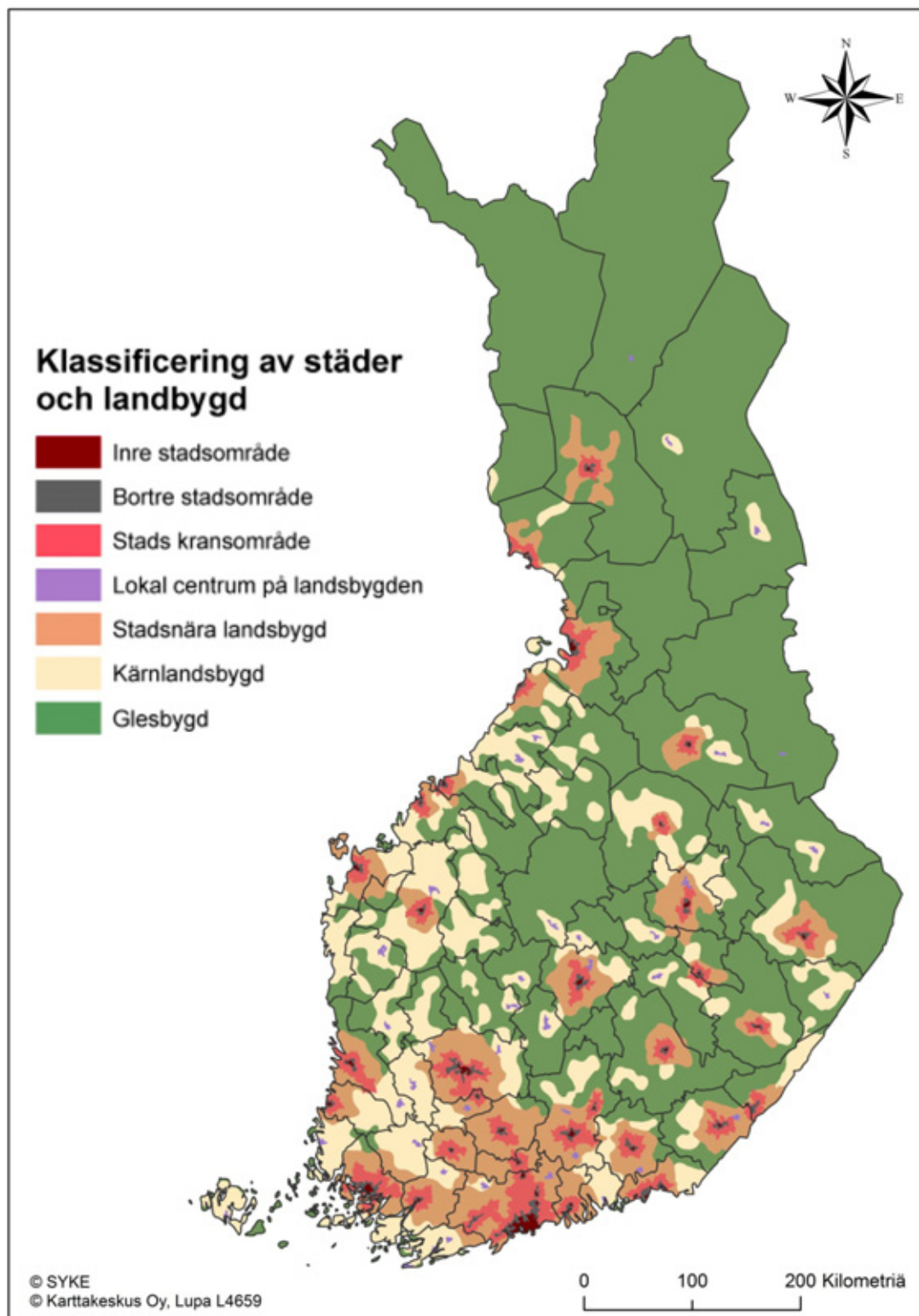
Byggnadsrådet Matti Vatiilo, miljöministeriet, ordförande i stadspolitiska arbetsgruppens (KYTR) sektion för stora städer

Professor Hilikka Vihinen, Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi MTT, biträdande generalsekreterare för landsbygdspolitiska samarbetsgruppen (YTR)

Landskapsdirektör Matti Viialainen, Södra Karelen förbund

Specialsakkunnig Christell Åström, arbets- och näringsministeriet, generalsekreterare för landsbygdspolitiska samarbetsgruppen (YTR)

Höranden: Delegationen för regional- och strukturpolitik, stadspolitiska samarbetsgruppens sektion för stora städer, landsbygdspolitiska samarbetsgruppen och nätverket för regionstäder.

Bilaga 2. Klassificering av stads- och landsbygdsområden inkl. regiongränser

Finland behöver stads- och landsbygdspolitik

Nätpublikation
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-942-2



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY