

SRR 9/2010 rd

Statsrådets redogörelse för metropolpolitiken

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Statsrådets redogörelse för metropolpolitiken.....	1
INLEDNING	3
I VARFÖR METROPOLPOLITIK	6
En stark tjänsteekonomi grunden för att lyckas	6
En kommunspecifik deloptimering syns i samhällsstrukturen.....	7
Invandringen en möjlighet för Helsingforsregionen	9
En fungerande vardag leder till välfärd.....	10
Det lönar sig att värna om social enhetlighet	10
Stark kommunekonomi på regionnivå - skillnaderna mellan kommunerna stora	12
Följderna av differentierade kommuner och beslutsfattande i metropolområdet.....	12
II HUR METROPOLPOLITIKEN HAR GENOMFÖRTS.....	15
Metropolpolitiken kommer igång.....	15
Metropolpolitikens tyngdpunkter och spetsprojekt.....	15
Genomförande av spetsprojekten under åren 2007–2010	16
III RIKTLINJER FÖR UTVECKLINGSARBETE	22
1. Tidigare framgång är ingen garanti för framtiden - Förmågan till förnyelse bör tryggas	22
2. Flarn i strömmen - Stärkande av den internationella ställningen	24
3. Hem till kvällen - Hållbar samhällsstruktur och fungerande trafik	26
4. Finns det hjärterum så finns det stjärterum - Kulturell mångfald bör bli en resurs	28
5. På kundens villkor - Att säkra välfärden och förnya servicen.....	30
6. Ingen lämnas åt sitt öde - Stärkande av den sociala enhetligheten.....	32
7. Sida vid sida för det gemensamma bästa - Fungerande och effektiva strukturer ..	33
8. Hammare och spik - Metropolpolitikens metoder blir effektiva	37

INLEDNING

I Finland har man redan i nästan tjugo år varit medveten om skillnaderna i behoven hos stadsregioner och landsbygden vad gäller områdesutveckling och samhällspolitik. Globaliseringen har medfört en tredje områdestyp, metropolområdet eller metropolen, som märkbart avviker från de andra områdestyperna.

Med ett metropolområde avses vanligen en storstadsregion och de kommuner eller de på något annat sätt avgränsade verksamhetsområden eller influensområden som omger den och vars internationella kontakter, näringsstruktur och kulturutbud är mångsidigt. Metropolisering förutsätter ett tillräckligt befolkningsunderlag och kunnande samt tillräcklig köpkraft med tanke på den internationella dragningskraften. Till metropoliseringen hör på grund av områdets nätstruktur ett växande behov av att styra områdets utveckling mot en enhetlig helhet. Det handlar främst om hur beslutsfattandet om till exempel trafikarrangemang, styrning av samhällsstrukturen, regionala bostadsmarknader, servicenät samt främjande av den internationella konkurrenskraften ska organiseras.

Helsingforsregionen - hur den än avgränsas - är Finlands enda metropol. Den avviker på grund av sin storlek, sina internationella kontakter, sin betydelse för ekonomin och sitt omfattande influensområde märkbart från andra stadsregioner i Finland, och bildar därför en unik helhet även i avseende av geografi och verksamhetsbetingelser. Helsingforsregionen har inte entydigt avgränsats, men anses allmänt omfatta de fjorton kommuner som deltar i det frivilliga samarbetet. På området bor ungefär en fjärdedel av Finlands befolkning samtidigt som regionen står för en tredjedel av landets nationalprodukt. Som pendlingsregion är Helsingfors metropolområde ännu mera omfattande.

Metropolerna strävar efter att i första hand konkurrera med varandra om att globalt verkamma företag eller andra mervärden som de medför, som till exempel forskning och utvecklingsarbete, ska etablera sig inom metropolens område. Det handlar om att de potentiella möjligheter som uppstår tack vare områdets styrkor utnyttjas i den internationella konkurrensen mellan områdena. På detta sätt förbättrar metropolerna också utvecklingsmöjligheterna för mindre stadsregioner och fungerar som en dragkraft för tillväxten och konkurrenskraften i sina länder.

Detta gäller också för Finland. När den globala konkurrensen hårdnar och får nya former blir Helsingforsregionens betydelse som den finska nationalekonomins ankare i världsekonomin ännu större. Metropolområdets betydelse för nationalekonomin är exceptionellt stor i Finland. I den jämförelse av 78 metropolområden som OECD (2006) genomfört placerade sig Helsingfors utgående från invånarantalet på plats 74, men utgående från betydelsen för nationalekonomin på plats 7 (bilaga 3). Med tanke på välfärden och en gynnsam utveckling i hela landet är det därför viktigt att stöda den internationella konkurrenskraften och en balanserad utveckling i Helsingfors metropolområde.

I många jämförelser av konkurrenskraft anses Helsingforsregionen vara ett av de mest innovativa områdena i Europa. Områdets förmåga att locka till sig utländska investeringar, företag och högkompetenta aktörer är däremot inte lika bra. Det är viktigt att identifiera varför man inte trots goda omdömen i internationella jämförelser om förutsättningarna att verka i området inte är intresserade av att etablera sig. Det är en nationellt viktig utmaning att avlägsna de hinder som man med eget beslutsfattande kan inverka på.

Detta har den metropolpolitik som påbörjats av statsrådet år 2007 för sin del eftersträvat. Den erkändes för första gången som ett eget politikområde i regeringsprogrammet för stats-

minister Matti Vanhanens andra regering, som definierar målen för metropolpolitiken på följande sätt: *"För specialfrågorna i huvudstadsregionen läggs grunden för en metropolpolitik som syftar till att lösa problemen i anslutning till markanvändningen, boendet och trafiken, främja näringspolitiken och internationaliseringen samt förhindra utslagning. Kulturell mångfald och tvåspråkighet främjas. Mellan staten och kommunerna i huvudstadsregionen stärks och utvidgas systemet med avsiktsförklaringar och det samarbete som grundar sig på partnerskap mellan olika statliga förvaltningsområden."* Förverkligandet av metropolpolitiken i enlighet med regeringsprogrammet har beskrivits i kapitel II.

Många av helheterna i regeringsprogrammet omfattas av statens olika sektorer inom den nationella politiken och av kommunernas frivilliga åtgärder. Det mervärde som metropolpolitiken medför är möjligheterna till identifiering av utmaningar, behov och åtgärder samt möjlighet att hitta lösningar och samarbeta i frågor som ligger metropolpolitiken nära, och som hamnar mellan olika förvaltningsområden eller som kräver samarbete mellan olika sektorer. Kapitel I innehåller utvärdering av de helheter som har behov av särskild metropolpolitik. I kapitel III presenteras riktlinjer för metropolpolitiken inom de kommande åren, som dragits upp utgående från lägesbedömningen.

Innehållet i kommunsamarbetet och strukturerna för beslutsfattande är en viktig del av metropolpolitikens funktionsduglighet. Helsingforsregionens samarbets- och kommunstrukturer samt verksamhetsmodeller har upprepade gånger utretts och förnyats. Sedan år 1946 har det för regionen gjorts sammanlagt 11 utredningar om kommunsammanslagningar och 4 omfattande utredningar om regionens samarbete. Lagstiftningen för Huvudstadsregionens samarbetsdelegation SAD har utretts 12 gånger och i början av 2010 delades SAD:s uppgifter mellan två olika samkommuner. Därtill genomfördes år 2009 en särskild kommunindelssammanslagning mellan Sibbo, Vanda och Helsingfors som grundar sig på kommunindelnsutredningen, för att säkra en balanserad utveckling av Helsingfors och huvudstadsregionens samhällsstruktur.

Samarbetet i Helsingforsregionen har utvecklats i olika etapper. Inrikesministeriet har sedan år 2002 genom regioncenter- och statspolitiken stött stadsprogrammen för huvudstadsregionen och dess kransregioner. År 2003 publicerades med gemensam finansiering från ministerierna, städerna och landskapsförbunden OECD:s metropolöversikt, som definierade de huvudsakliga utmaningarna för utvecklingen i Helsingforsregionen och samtidigt bekräftade regionens ställning internationellt sett i referensgruppen metropolregionerna.

År 2003 tillsattes den av region- och kommunministern ledda delegationen för Helsingforsregionen med uppgift att följa och koordinera utvecklingen i Helsingforsregionen. Samma år inleddes utvecklingsprojektet för Helsingforsregionen. I samband med projektet utarbetade utredningsmannen Jussi-Pekka Alanen sina förslag till främjande av konkurrenskraften och organiseringsförmågan i regionen. Utredningsarbetet ledde också till ett utkast till en gemensam lagstiftning för samarbetet inom regionen år 2005. Det gavs dock ingen proposition till lagstiftning eftersom samarbetet i Helsingforsregionen fick ny fart i och med att frivilligt och avtalsbaserat samarbete uppstod särskilt i markanvändnings-, bostads- och trafikfrågor (MBT). Därefter har samarbetet i Helsingforsregionen evaluerats och utvecklats också i samband med kommun- och servicestrukturreformen (PARAS). Huvudstadsregionen har ålagts att utarbeta en stadsregionplan som även beaktar samarbetet med de 14 kommunerna i Helsingforsregionen.

En ökning av effekterna av det regionala samarbetet mellan kommuner och skapandet av en lagstiftning som gör hethetsförvaltningen av regionen klarare har ansetts vara nödvändigt även i andra utredningar, som bl.a. i Tuomiojas kommitté (1986–1988) och Ilaskivis utredning (1989).

Under hösten kommer fyra utredningar över det regionala samarbetet att bli färdiga. De behandlar Helsingfors metropolområdes internationella konkurrenskraft, en tvåfasig regionalförvaltning, för- och nackdelarna av en sammanslagning mellan Helsingfors och Vanda samt internationella erfarenheter av metropolområdet som verksamhetsomgivning och förvaltningsnivå. De tre förstnämnda utredningarna utgår från kommunerna. Av dessa är det meningen att utredningen som gäller för- och nackdelarna av en sammanslagning mellan Helsingfors och Vanda ska behandlas i kommunernas fullmäktige i januari 2011 och utgående från den beslutas om förberedandet av en process som eventuellt leder till en kommun-sammanslagning. Den sistnämnda är en jämförelse mellan 11 av landets metropolförvaltningar som genomförts vid Tammerfors universitet och finansierats av ministerier. Utredningarna utgör användbart bakgrundsmaterial när administreringen av metropolområdet utvecklas.

I VARFÖR METROPOLPOLITIK

Finland är en liten nationalekonomi jämfört med andra EU-länder och resten av världen. De styrkor som anses utgöra grunderna för dess framgång i framtiden är innovativitet, kunnande samt exportbetonad industri- och servicestruktur som grundar sig på dessa. När grunderna för ekonomin övergår från att basera sig på konkurrens mellan stater till att utgå från konkurrens mellan stadsregioner betonas innovationskoncentrationernas betydelse som utgångspunkt för tillväxten.

Aktiva och smidiga stadsregioner fungerar som drivkrafter inom utvecklingen av global ekonomi och medför välbefinnande inom sitt influensområde. Förutsättningar för framgång är regionens förmåga att ta sig an nya utmaningar, att skapa fungerande kontakter mellan regionens högskolor, forskningsinstitut och företagsverksamhet samt en kreativ och företagervänlig atmosfär. Viktigt är också att regionen är en fungerande livs- och verksamhetsmiljö som attraherar sakkunniga med olika levnadssätt och kulturella bakgrunder. Det mest kända exemplet på en sådan är Silicon Valley i Kalifornien, vars erfarenheter många metropoler försöker utnyttja.

Även om Helsingforsregionen är en liten metropol tävlar också den med andra metropolområden, främst i Östersjöregionen. För att lyckas måste, förutom de ovan nämnda faktorerna, en kritisk massa bland metropoler uppnås samtidigt som småskaligheten utnyttjas till exempel med hjälp av organisationsförmåga, enkla beslutsfattandeprocesser samt den för Finland typiska praktiska verksamhetskulturen. För att uppnå detta behövs bra samarbete och förmåga att fatta beslut i den funktionella regionen. Därtill behövs ett nationellt samförstånd om att framgångarna för Helsingforsregionen i konkurrensen mellan metropoler främjar hela nationens bästa är på så sätt till hela Finlands fördel.

För att rikta in metropolpolitiken är det viktigt att identifiera de särdrag som hör ihop med Helsingforsregionens särskilda ställning. Dess ekonomiska framgång grundar sig på en omfattande konkurrenskraft och ett ständigt förnyande av kunnandet. Metropolområdets betydelse för att uppnå målen i landets klimatpolitik är märkbar. Klimatförändringen ställer krav på utvecklingen av en hållbar samhällsstruktur och ett hållbart trafiksystem, som de närmaste årtiondena förutsätter bl.a. omfattande investeringar i spårtrafiken. För att klara av utmaningarna behövs också omfattande investeringar i förnyandet av energiproduktionen, så att den blir mindre kolbaserad.

I internationaliseringsutvecklingen har man övergått till en ny fas, där den arbetsbaserade invandringen blir allt viktigare och mångkulturaliteten allt starkare. Antalet invånare med utländsk bakgrund förväntas bli dubbelt så stor som i nuläget under följande tio år. Metropoliseringen medför hot mot den sociala enhetligheten och risk för segregation mellan områden, som inte förekommer på andra områden. Effekterna av ekonomisk recession i metropolens ekonomi inverkar på hela landets kommunalekonomi. Metropolområdets kommuner måste på samma sätt som alla andra kommuner i landet effektivisera samarbetet för att uppehålla en stark kommunalekonomi. Kranskommunernas tillväxt är snabbare än centralortens, verksamhetsområdet för ekonomi och arbete utvidgas och beroendeställningen inom stadsregionen växer.

En stark tjänsteekonomi grunden för att lyckas

Invånarantalet i Helsingforsregionen har sedan 1990-talet ökat i jämn takt och ökningar i produktivitet och sysselsättning har redan länge varit snabbare än för hela nationalekonomin. Områdets bruttonationalprodukt var 34 procent av hela landets bnp. Innan den nuvarande recessionen placerade sig Helsingforsregionen bland de snabbast växande metropo-

lerna i Europa. I flertalet internationella jämförelser som beskriver konkurrenskraft och stadsregionens funktionsduglighet har Helsingforsregionen placerat sig utmärkt.

Regionens tillväxt baserar sig på snabbväxande områden och regionala kluster som informations- och kommunikationssektorn, kunskapsintensiva tjänster som stöder affärslivet, parti-handel och logistik. En annan orsak till tillväxten är också det att företagsverksamheten ofta koncentrerats och internationaliserats. Detta har i sin tur lett till att företagens huvudkontor placerats i Helsingforsregionen.

Utgående från utvecklingen av den nya ekonomin är det av betydelse att regionens specialisering inom forskning och produktutveckling fortgått under de senaste åren, vilket för sin del förstärker regionens tillväxtpotential. En viktig förutsättning för framgång även i framtiden är att antalet företag växer och att en del av tillväxten uttryckligen består av företagsverksamhet som grundar sig på kunnande.

Genombrottet för tjänsteekonomin beror bland annat på behovet av att förnya den traditionella ekonomin, externaliseringen av verksamhet och tillväxten av företagsnätverk samt en ökad efterfrågan på hälso- och välfärdstjänster. Dessa processer är starka i storstadsregionerna. I de 45 metropolerna i Europa är andelen arbeten inom servicebranschen i medeltal 80 procent (medeltalet för EU-länderna är 69 procent). I Helsingfors är andelen redan 82 procent. Den stora mängden marknadsmässiga tjänster kan förklaras med den snabba tillväxttakten i storstadsregionerna i förhållande till andra områden, eftersom den privata service-sektorn växer snabbt. Eftersom servicebranschens produktivitet i allmänhet ökar långsammare än industrins, så innebär en ökning av tjänster på marknadens villkor att också sysselsättningen ökar.

Innovationsverksamheten har ett betydande samband med såväl produktiviteten inom privata sektorn och sysselsättningen som med den offentliga sektorns effektivitet. Företagens egna satsningar på forskning, utveckling och innovationer, det offentliga innovationsstödet som riktats till företag och en nätverksbaserad verksamhetsmiljö är tillsammans kanske de mest centrala faktorerna som inverkar på att arbetsproduktiviteten, sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten är större i Helsingforsregionen än i övriga landet.

I en öppen global ekonomi ska metropolområdena bilda kontakter med internationella nätverk. Företagens konkurrenskraft är allt mera beroende av hur de lyckas skapa kontakt med globala värdekedjor. För att få en tillräckligt stark position bland andra stadsregioner i världen, behövs också fungerande trafikförbindelser och en mångsidig internationell verksamhetsmiljö samt aktiv föring av regionen utomlands.

Livskvaliteten har en allt större betydelse när högt utbildade väljer arbetsplats och bostad. Samma attraktionsfaktorer och kvarhållande faktorer har också allt större inverkan när företag som tävlar om dessa personer fattar etableringsbeslut. Den upplevda livskvaliteten är en helhet, som bland annat består av kvaliteten på och valmöjligheterna av bostäder, rimliga bostadspriser, tillgång på och placering av bostäder, arbetsplatser och service, välfungerande transportmöjligheter, ett enkelt vardagsliv, en trygg livsmiljö samt de naturupplevelser, de rekreativsmöjligheter, den stämning och de fritidsaktiviteter som staden erbjuder.

En kommunspecifik deloptimering syns i samhällsstrukturen

Ett livs- och konkurrenskraftigt metropolområde förutsätter en samhällsstruktur och ett trafiksystem som är välfungerande och hållbart. En enhetlig och långsiktig markpolitik samt regional samordning av markanvändning, boende och trafik har här en central roll. Områdets omfattning, kommunernas antal och regionens snabba tillväxt orsakar stora utmaningar för markpolitiken, liksom det att det inom området samtidigt pågår många olika processer med olika deltagare vars mandat varierar beroende på process. Situationen försvåras ytterli-

gare av hur en gemensam politisk vilja inom regionen ska konkretiseras och klargöras, hur man ska få alla att förbinda sig till fattade beslut samt hur besluten ska förverkligas i praktiken.

En splittrad samhällsstruktur leder till ett ökat behov av transporter och trafik och samtidigt till att utsläppen av växthusgaser ökar. Byggandet och underhållet av infrastrukturen i en splittrad samhällsstruktur orsakar stora kostnader som i sin tur orsakar en ökad mängd transporter. Följderna av de lösningar som gjorts i samhällsstrukturen är därtill bestående och långvariga. När det i framtiden blir svårare och dyrare att få tag på energi är en samhällsstruktur som baserar sig på stor energiförbrukning och användande av privatbilar en ekonomisk belastning för såväl samhället som privatekonomin.

Om man jämför Helsingforsregionen med övriga Europa är staden glest byggd. För tillfället hör inte regionen till föregångarna inom utvecklingen av en ekoeffektiv samhällsstruktur eller ett ekoeffektivt trafiksystem. Trots att byggandet inom regionens kärnområde lett till tätare struktur, har bosättningen spridits på ett allt större område. Den mängd växthusgasutsläpp som uppstår i Helsingforsregionens trafik utgör en femtedel av alla utsläpp från regionen. Regionen bör i framtiden satsa allt mera på att utveckla och ta i bruk stadsinnovationer som har en positiv inverkan på miljön.

Det är viktigt att andelen av lätt- och kollektivtrafik ökar, bl. a. på grund av den ökade mängden trafikstockningar, närutsläppen, knapp tillgång på resurser och den kraftiga flyttningsrörelsen. De lösningar som används i planeringen av markanvändningen har betydande inverkan på efterfrågan på transport och valet av färdmedel. I planering av samhällsstrukturen är det också viktigt att göra markanvändningen effektivare och koncentrera den runt välfungerande kollektivtrafikförbindelser samt att utveckla välfungerande nätverk för lätt trafik. En av de mest centrala åtgärderna är att utveckla spåtrafiken inom metropolområdet. Denna utveckling, t.ex. genom att ta i bruk den s.k. droppbanan, avlägsnar hinder för effektivisering av kollektivtrafiken.

Mängden arbetsresor mellan huvudstadsregionen och resten av regionen har ständigt ökat samtidigt som medellängden på resorna ökat. Andelen transporter som sker med kollektivtrafik på regionens kärnområde har ökat mellan åren 1980–2009, när markanvändningen på områden som omger spåtrafiken effektiviserats. Samtidigt har också personbilstrafiken i området ökat kraftigt. I internationella jämförelser har huvudstadsregionens kollektivtrafik placerat sig bra, men i övriga regionen är servicenivån och andelen kollektivtrafik lägre.

Den höga prisnivån i huvudstadsregionens kärnområde leder till att de som vill ha ett rymligare boende flyttar allt längre bort från arbetsplatser och service, vilket i sin tur leder till att samhällsstrukturen splittras allt mer. Det dyra boendet gör det svårare att locka arbetskraft till regionen, i synnerhet till serviceyrken, och gör regionen mindre attraktiv för högutbildade finländska och utländska arbetstagare. Förutom prisnivån anses också det ensidiga utbudet av bostäder vara ett problem speciellt inom nyproduktionen, som inte tillräckligt beaktar invånarnas olika behov och önskemål.

Enligt OECD:s sammandragsrapport om metropolområden (2006) medför den invecklade förvaltningsstrukturen som är typisk för metropolområden samt den administrativa och institutionella decentraliseringen särskilt två utmaningar: först och främst bristen på koordinering av politiska åtgärder, som enligt OECD framför allt försvårar planering av markanvändning och trafik och till exempel hindrandet av att samhällsstrukturen splittras, samt en utveckling mot en allt mer splittrad samhällsstruktur och funktionsstruktur, som leder till en social segregering mellan olika områden och stora påfrestningar på trafiknät och miljö. Utvecklingen leder också ofta till en intern obalans i förhållande till skattebasen, ansvar för tillgång på offentlig service och beslutsfattande i dessa frågor.

Invandringen en möjlighet för Helsingforsregionen

Helsingforsregionen är det mest mångkulturella området i Finland och har huvudansvaret för att invandrarbefolkningen integreras i det finska samhället. Enligt uppgifter från år 2008 bodde cirka 44 procent av landets invandrarbefolkning och 86 procent av Nylands invandrarbefolkning i Esbo, Helsingfors och Vanda. Om man jämför internationellt eller med de övriga nordiska länderna är andelen utländska personer fortfarande liten i förhållande till befolkningstalet. Antalet utlänningar har dock blivit tio gånger större sedan år 1990. Befolkningsökningen i Helsingforsregionens positiva nettoinflyttning har de senaste åren i princip inte alls berott på flyttningsrörelse inom landet, utan på naturlig befolkningsökning och invandring. Sedan år 2005 har hälften av befolkningsökningen bestått av utlänningar och de senaste fyra åren har 90 procent av ökningen utgjorts av utlänningar.

Främjandet av arbetsrelaterad invandring har de senaste åren blivit ett centralt mål för att trygga tillräcklig tillgång på arbetskraft i framtiden. Inom vissa branscher skulle man redan ha lidit brist på arbetskraft om det inte varit för den arbetsrelaterade invandringen. Den arbetsrelaterade invandringen har under den ekonomiska tillbakagången varit lite lägre än tidigare år, men antas öka i och med att ekonomin återhämtar sig. Enligt prognoserna kommer antalet utlänningar i Helsingforsregionen öka från det nuvarande 100 000 personer till 250 000 och den procentuella andelen öka från det nuvarande 8 procent till drygt 15 procent fram till år 2030. Under samma tid har det beräknats att barn och elever som har ett annat modersmål än finska, svenska eller samiska kommer att mer än fördubblas.

Bostadslöshet bland invandrare är ett växande fenomen särskilt i huvudstadsregionen. Invandrare söker sig i större utsträckning till huvudstadsregionen än till andra områden bl.a. på grund av de mångsidigare utbildnings- och sysselsättningsmöjligheterna, även om tillgången till bostad inte är säker. I nuläget är en stor del av invandrartjänsternas klienter utan fast bostad: I Helsingfors har cirka 60 procent av invandrarklienterna ingen bostad, i Esbo cirka 40 procent och i Vanda cirka 50 procent. Bristen på en fast bostad innebär enligt städerna en poste restante -adress eller övernattnings hos bekanta eller släktingar.

Andelen arbetssökande utlänningar är närmare 2,5 gånger så stor som i medeltal i övriga landet. Enligt ANM:s arbetsförmedlingsstatistik var antalet utländska arbetssökande år 2009 drygt 51 000, d.v.s. mer än 7 100 fler än ett år tidigare. Av dem sökte närmare 22 000 jobb inom Nyland, vilket motsvarar 43 procent av alla utlänningar som sökte jobb via TE-byråerna. Den uppskattade arbetslöshetsgraden bland utländska medborgare, 26,5 procent, är mer än dubbelt så stor som den övriga befolkningens.

Utlänningarna har på vissa ställen koncentrerats till samma bostadsområde. Även om koncentrationen av invandrare nödvändigtvis inte är ett problem leder en låg utbildningsnivå och bristfälliga språkkunskaper kombinerat med en stor andel hyresbostäder till att utslagna koncentreras till ett visst område. En av de största utmaningarna som inverkar på den framtida utvecklingen i metropolområdet är att hindra bostadsområdenas segregering och en koncentration av utslagna. Möjligheterna till bostäder till ett rimligt pris måste bli bättre inom hela metropolområdet för att hindra en polarisering och en anhopning av problem samt bostadslöshet bland utlänningar. Samtidigt borde utbudet av stora familjebostäder bli större och ha en mera jämn spridning i olika bostadsområden.

Många åtgärder som inriktas på invandrare är beroende av tidsbunden finansiering. Det nuvarande statsandelssystemet tar inte i beaktande det ökade behovet av tjänsteproduktion i kommunerna som uppstår på grund av invandring och mötet mellan många kulturer. Ett ökat antal personer med utländsk bakgrund i form av ökad invandring, flyttningsrörelse inom landet och en något högre nativitet än bland den övriga befolkningen ställer långvariga krav på bostads- och sysselsättningsarrangemang samt på skolor. Även om andelen utlänningar

har hållits konstant i den största delen av bostadsområdena, har den inom vissa områden ökar snabbt. Ofta förekommer det en utflyttning av den övriga befolkningen från dessa områden. Denna utveckling leder ofta till segregation såväl på bostadsområdet som i skolorna.

En fungerande vardag leder till välfärd

Huvudstadsregionen håller på att socialt och kulturellt bli mera lik övriga metropoler i Europa. Detta innebär att invandringen koncentreras till huvudstadsregionen och mötet mellan kulturerna kommer att sätta sin prägel på området. Det kommer att bli en allt större utmaning att tillgodose den åldrande befolkningens servicebehov. Regionens attraktionskraft för också med sig sociala problem. De sociala problem som är typiska för storstäder är en del av livet också i huvudstadsregionen. Å andra sidan innebär dragningskraften också att regionen lockar till sig högutbildade personer, experter, vilket för sin del gör att det är enklare och säkrare att lyckas med att uppfylla servicebehovet.

Människors vardagsliv är en helhet, som inte struktureras utgående från myndigheternas eller andra tjänsteleverantörers arbetsfördelning. Nivån på den sociala välfärden bestäms inte nödvändigtvis av servicen, utan av hela livsmiljön. Därför är en fungerande vardag av stor betydelse. Detta innebär bl.a. att boendemiljön främjar välfärden, att transportmöjligheterna är flexibla, att närservice är tillgänglig och att det finns flexibel hjälp att få vid livskriser och akuta problemsituationer. I många undersökningar har konstaterats att även om service i sig är viktig, är den inte det mest centrala i en människas liv. Det mest centrala är släktingar, vänskaps- och bekantskapskretsen, vars närhjälp är det allra viktigaste. Om denna saknas eller relationerna inte fungerar blir den service som samhället erbjuder viktigare.

Inom alla sektorer i samhället bör man sträva efter att inverka på det ökade behovet av service. Med hjälp av planläggning, byggande, trafikarrangemang och boende skapas människans vardagsmiljö, som endera främjar eller leder till sämre välfärd. En människa skapar och påverkar sin omgivning, men förutsättningarna för hennes liv formas alltid av omvärlden. Befrämjande av social välfärd och hälsa är på lokalnivå allas angelägenhet och bör speciellt vara de lokala beslutsfattarnas angelägenhet.

För att säkra den mest centrala servicen verkar det i Europa bli vanligare med lösningar som påminner om varandra. Gemensamt är att den offentliga sektorns ansvarsområde blir smaltare, ansvaret individualiseras och aktivering och kontroll av stödtagare ökar. Detta har även hos oss medfört radikala förändringar i hur servicen anordnas. Bland de mest kända är tillämpningen av beställare-producent-modellen i den kommunala servicen samt vid sidan av den privatisering och externalisering. I många städer har man också övergått från den traditionella sektorindelningen till servicestrukturer som följer livscykel. Vad gäller staden och servicestrukturen bör den bilda en fungerande helhet som formas efter människornas vardag. Då kan de på bästa sätt främja att människornas sociala välfärd ökar.

Metropolområdet i sig erbjuder alltid ett rikare och mångsidigare utbud av service än andra områden. Problemet är ofta hur servicen placerar sig i samhällsstrukturen. Å andra sidan är också alltför specialiserad service ett problem. Förbindelserna fungerar inte och kunderna måste ofta gå till flera ställen för att få sakkunnig hjälp med sina problem. I utvecklingen av servicen på metropolområdet försöker man lösa samma utmaningar som man försöker lösa på riksnivå.

Det lönar sig att värna om social enhetlighet

Polariseringen i Helsingforsregionen är relativt begränsad tack vare ökningen i befolkningens mängd, arbetsplatserna, sysselsättningen och inkomsterna, en högklassig utbildning och tillgänglig service samt en social- och bostadspolitik som strävar efter att utjämna sociala skillnader. Utbildnings- och inkomstnivån är högre än i övriga landet. Offentliga tjänster

sysselsätter som ett enskilt verksamhetsområde mer än industrin, byggbranschen eller handeln. Inom social-, hälsovårds- och utbildningssektorerna, som är centrala för befolkningens välfärd, arbetar i kommunerna, företagen och organisationerna sammanlagt drygt 140 000 personer.

I de största städerna i regionen har man redan i flera tiotals år strävat efter att bygga bostadsområden med heterogen verksamhet och invånarstruktur. I stads- och trafikplaneringen har man främjat att olika typer av boende och verksamhet blandas och att förbindelserna mellan hemmet, arbetet och servicen är tillgängliga. Målen med bostadsfinansiering, bostadsformer och fördelning av bostäder har varit att stöda människor i olika livssituationer och med olika finansiell ställning. Man har inte alltid lyckats och alltför ensidiga lösningar har orsakat långvariga kostnader för samhället.

Det dyra boendet och den stora andelen som bor ensamma leder till att det i Helsingforsregionen råder brist på i synnerhet små bostäder. Bostadsproduktionen har inte heller i övrigt på flera år nått upp till det beräknade behovet. Enligt den utredning som Helsingfors handelskammare låtit göra skulle grundalternativet (3 procent/år) förutsätta att det produceras 9 000–11 000 nya bostäder årligen, och man ligger under denna nivå med flera tusen bostäder. Efterfrågan är särskilt stor på förmånliga hyresbostäder för dem som flyttar till regionen eller för dem som ska flytta hemifrån.

Utslagenhet kan vara en tydligt områdesbunden dimension. Helsingforsregionen har som ett storstadsområde en större andel inom vissa sociala problem i proportion till regionens andel av den totala befolkningen. I jämförelse med resten av landet har man flera långtidsarbetslösa, personer som en längre tid fått utkomststöd, unga med drogproblem och mentala problem, invandrare som hotas av utslagning samt bostadslösa. Undersökningsresultat tyder också på att regionen på ett nytt sätt socialt och områdesvis segregeras sedan strukturändringarna på 1990-talet. Låga inkomster, lägre utbildningsnivå än i genomsnitt för stadens invånare och högre arbetslöshet koncentreras ibland till samma bostadsområde. Därtill tenderar flyttningsrörelsen för invandrare med låga inkomster ofta att i stor utsträckning styras mot samma hyreshusområde. Detta hänger samman med att etniska minoriteter koncentreras inte bara områdesvis utan också till enskilda byggnader.

De processer som leder till eller uppehåller social utslagning kan höra samman med ett särskilt livsskede, ett visst bostadsområde, välfärdsunderskott eller en komplex och långvarig utslagenhet. Ungdomstiden är ett typiskt livsskede som ökar risken för utslagning. I Finland har man under 2000-talet upptäckt att i förhållande till äldre åldersgrupper har sjukdagarna och arbetsoförmågan bland ungdomar och unga vuxna ökat snabbt och som bakgrund till detta finns depressionstillstånd och andra störningar i den mentala hälsan. Fenomenet har kopplats samman med att de ungas sociala nätverk blivit svagare, dvs. den helhet som består av familjen, skolan och studierna samt arbetet "skyddar" inte på samma sätt som tidigare den unga från de växande konkurrens- och prestationskraven i arbets- och studielivet.

Bostadslöshet beror, förutom avsaknad av bostad och det stöd som den medför, också på andra faktorer som inverkar på välfärden. Långt över hälften av alla bostadslösa i hela landet finns i huvudstadsregionen, särskilt i Helsingfors. En del av bostadslösheten är tillfällig och kortvarig och kräver i första hand allmänna bostadspolitiska åtgärder för att avhjälpas. En del av de bostadslösa har varit utan bostad länge och har svårt att hitta någonstans att bo. För att de ska kunna bo kvar någonstans behövs omfattande stöd och service, ofta dygnet runt.

Social ärftlighet hör ofta ihop med långvarig utslagning. Enligt undersökningar har ärftligheten åtminstone två riktningar: den ena hör ihop med utkomsten, den andra med hälsan. Ungdomar som kommer från familjer med låg inkomst eller som är beroende av utkomststöd lider en dubbelt så stor risk att själva bli beroende av utkomststöd eller ha låg inkomst.

Man har också lagt märke till att en förälders hälsotillstånd verkar inverka på i vilken utsträckning barn ärver sina föräldrars sociala status.

Stark kommunekonomi på regionnivå - skillnaderna mellan kommunerna stora

Sett till kommunekonomin är metropolområdet landets framgångsrikaste region. De sammanlagda verksamhetsutgifterna för områdets kommuner var enligt boksluten år 2009 nästan 8 miljarder euro, vilket om man ser på befolkningsandelen motsvarar en fjärdedel av de sammanlagda verksamhetsutgifterna för alla landets kommuner. Verksamhetsutgifterna per invånare var i Helsingforsregionen strax över 6 300 euro per invånare, medan de i kranskommunerna var under 4 900 euro per invånare. Enligt denna granskning är utvecklingen av verksamheten i metropolområdets kärnområden en utmaning för produktiviteten.

Nettoinvesteringen i områdets kommuner var över en miljard euro i fjol, vilket är över 45 procent av landets sammanlagda nettoinvestering på 2,5 miljarder euro. I bilaga I presenteras nyckeltalen för de 14 kommunerna i Helsingforsregionen.

Typiskt för Helsingforskoncernen är stadens stora företag, vars betydelse som inkomstbas är betydande. I bokslutet från år 2009 var verksamhetsinkomsterna per invånare i Helsingfors stad över 3 000 euro, medan de i Esbo var endast lite över 900 euro per invånare. I hela landet var verksamhetsinkomsterna ungefär 1 450 euro per invånare.

I en jämförelse av lånebeståndet har metropolområdet som helhet mindre skulder än resten av landet. Nivån för hela landet var förra året 1 838 euro per invånare, i metropolområdet var den 1 769 euro per invånare. Kranskommunernas lånemängd överstiger dock märkbart nivån i övriga landet. Även Vandas ekonomi har i större utsträckning än de andra stora kommunernas baserats på lån, skulden är 3 663 euro per invånare, vilket för sin del gör det sammanlagda resultatet för de fyra kärnkommunerna sämre.

Företagsverksamhetens betydelse för metropolområdets kommuner återspeglas i att samfundsskatten är en viktig del av kommunernas inkomststruktur. Esbo erhöll enligt bokslutet 450 euro per person i samfundsskatt, vilket är dubbelt så mycket som landet i övrigt (223 €/inv.). I Träskända, Mäntsälä, Nurmijärvi, Borgnäs och Vichtis är inflödet endast under hundra euro per invånare. I kranskommunerna är också inkomsten från fastighetsskatten lägre än i metropolområdets centrum.

Vad gäller utjämningen av statsandelar utgående från skatteinkomsterna är nästan alla kommuner i metropolområdet som en följd av högre skatteinkomstnivån än i resten av landet utjämningsavdragskommuner. År 2009 fanns det 61 utjämningsavdragskommuner i landet och 12 av dem ingick i Helsingfors metropolområde. Mäntsälä och Borgnäs var de enda kommunerna som då fick utjämningsstillägg. Metropolområdets nationella betydelse blir här tydlig, eftersom området utgjorde 76 procent av utjämningsavdragen i landets alla kommuner. Utgående från utjämningsavdragen i dessa 12 kommuner minskades deras statsandelar sammanlagt med cirka 613 miljoner euro år 2009.

Följderna av differentierade kommuner och beslutsfattande i metropolområdet

Som en följd av ändringar i kommunernas verksamhetsklimat differentieras kommunerna i Finland. De delas in i kommuner med ökande eller minskande befolkning, arbetsplatser och kunskande koncentreras, ägarstrukturerna ändras och koncentreras. Befolkningen åldras kraftigt i en del av kommunerna och i dessa försvagas försörjningskvoten. Kommunerna delas allt starkare in i landsbygdskommuner och kranskommuner, men också i metropolområden och landskapscentrum. Även indelningen mellan ekonomiskt starka och svaga kommuner ökar. Fastän efterfrågan på service ökar i alla kommuner oberoende av kommunens storlek

eller omständigheter, har kommunerna på grund av differentieringen olika möjligheter att klara av sina plikter och det ökade behovet av service.

Det finns flera orsaker till att kommunerna differentieras. Den första orsaken är de redan nämnda förändringarna i omvärlden, men även ändringar i kommunens egen verksamhet inverkar. Kommunernas strategiska val för att kunna hantera nuvarande och kommande utmaningar och den ökande serviceplikten skiljer sig från varandra. Som en följd uppstår skillnader mellan hur servicen produceras och organiseras. Särskilt organiseringen av social- och hälsovårdstjänster har de senaste åren utvecklats bl.a. genom att man tagit i bruk beställare-producent-systemet samt övergått till livscykelstrategin. Därtill ökar samarbetet med privata aktörer, tredje sektorn och andra kommuner och i olika kommuner har olika strukturella förnyelser genomförts. Även förvaltningsreformerna som genomförts de senaste åren har för sin del lett till ökad differentiering.

Differentieringen inverkar i stor utsträckning på kommunorganisationerna och deras verksamhet. I praktiken innebär differentieringen i kommun- och servicestrukturerna att också strukturerna för beslutsfattande och ledningsmodeller avviker från varandra. Som en följd utför kommunerna i praktiken sina uppgifter som på olika sätt, även när uppgifterna blivit en del av ett samarbete. På grund av differentieringen ändras kommunernas roll beroende på med vilka strategiska val man tar sig an framtidens utmaningar och under vilka omständigheter man agerar.

Lagstiftningen för kommunerna i Finland grundar sig på enhetsprincipen. Alla kommuner har samma uppgifter, plikter och rättigheter oberoende av storlek och andra faktorer. Kommunerna har enligt de ramar som kommunallagen ger möjlighet att fritt arrangera sin förvaltning på det sätt som anses mest lämpligt. Kommunerna har också möjlighet och är i vissa fall förpliktade att ingå samarbete för att utföra sina uppgifter.

Kommunernas differentiering anses innebära att modellen för livskraftiga och fungerande kommuner, alltså modellen med s.k. starka baskommuner, inte i framtiden kommer att kunna tillämpas i hela landet. Kommunernas olika verksamhetsmiljöer och de krav på olika lösningar som dessa medför ska tas i större beaktande. OECD har låtit göra en landutvärdering av förvaltningen i Finland (2009), i vilken man betonade att lokalförvaltningens visioner för förvaltning och beslutsfattande bör grunda sig på att förstärka olika regioners särdrag. Regioner inom olika verksamhetsmiljöer bör tillåtas lokala administrativa lösningar som lämpar sig bäst för regionens behov, bl.a. inom organisering av service och samarbete samt beslutsfattande - eller de borde på något sätt förpliktas att agera på detta sätt.

Lagstiftningen om den kommun- och servicestrukturereform som Vanhanens första regering startade på våren 2005 (*lag om en kommun- och servicestrukturereform 169/2007*) är i kraft fram till slutet av 2012. På grund av kommunernas ekonomiska utsikter och andra förändringar i verksamhetsmiljöerna är det tydligt att reformer inom verksamhet och strukturer behövs i kommunerna även efter år 2012, också i metropolområdet. Även behovet av en helhetsreform av kommunallagen har blivit större. I september 2010 tillsatte finansministeriet en arbetsgrupp som ska kartlägga behovet av en kommunallagsreform. Även om den nuvarande kommunallagen som trädde ikraft 1995 gör det möjligt att tillämpa olika lösningar har man utgått från att utvecklingen mot differentiering förutsätter att ändringar görs i en lagstiftning som utgår från enhetsprincipen.

En viktig fråga i reformerna av förvaltning och lagstiftning är metropolområdets ställning. Vid sidan av strukturella och funktionella reformer bör man hitta lösningar och utveckla lagstiftningen för kommuner som befinner sig i olika verksamhetsmiljöer så att resurserna hos statliga aktörer och områdets kommunsamarbete bildar strategiska partnerskap, för att säkra helhetsförvaltning och service för medborgarna även i fortsättningen.

De problem som ska lösas i metropolområdet är mångfacetterade och på många ställen unika både till sin natur och till sitt omfång. Särskilt i huvudstadsregionen har man redan i årtionden samarbetat för att hitta lösningar på problem. Kommunsamarbetet och olika nätverk inom metropolområdet samt såväl nationella som internationella nätverk mellan metropolområdet och andra regioner har haft en avgörande roll. De nuvarande samarbetsarrangemangen inom området är omfattande. Samarbete sker främst mellan olika kommunsammansättningar och därtill finns det i regionen ett stort antal organisationer som grundats för att trygga serviceproduktion och aktörer som koordinerar samarbetet.

För att trygga framtiden och förutsättningarna för metropolområdets internationella och nationella konkurrenskraft samt serviceproduktionen är det viktigt att både kommun- och samarbetsstrukturen inom regionen fungerar. Samarbetsstrukturerna ska främja regionens verksamhetsförutsättningar, kommunernas funktionsduglighet och verksamhetens lönsamhet samt möjligheterna att erbjuda regionens invånare service även i framtiden och när verksamhetsmiljön förändras.

Metropolområdet behöver speciallösningar. För att stärka samarbetet bör sådana samarbetsarrangemang och -strukturer skapas som säkrar att det kan fattas bindande beslut om samhällsstrukturen, boendet, trafiken och miljön. Kommunstrukturen i metropolområdet bör vara livskraftig, enhetlig samt till sin samhällsstruktur fungerande.

II HUR METROPOLPOLITIKEN HAR GENOMFÖRTS

Metropolpolitiken kommer igång

Metropolpolitiken som särskild politikhelhet har först nämnts i regeringsprogrammet för Matti Vanhanens II regering. Utgående från regeringsprogrammet ingick ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling (Halke-gruppen) den 24 maj 2007 en överenskommelse om en beredningstidtabell och ett beredningsförfarande för politik som omfattar metropolområdet. Till fortsatt beredning och linjedragning lämnades bland annat sådana frågor som metropolpolitikens mål och tematiska tyngdpunkter, politikens regionala avgränsning, centrala parter och partner i beredning och genomförande samt organiseringsätt. Halke beslöt den 21 juni 2007 om beredningen av metropolpolitiken såsom den definierats i regeringsprogrammet. I beslutet står att:

Metropolpolitiken koordineras och tyngdpunkterna bestäms av ministergruppen för förvaltning och regional utveckling. Varje ministerium ansvarar för beredningen av metropolpolitiken inom det egna förvaltningsområdet utgående från de riktlinjer som fastställts av ministerarbetsgruppen (Halke). Varje ministerium ansvarar också för genomförande av politiken och för ingående av eventuella avsiktsförklaringar inom det egna förvaltningsområdet efter att Halke preliminärt har diskuterat åtgärderna.

Ministerierna biträds och behandlingen hos Halke bereds av ett sekretariat som består av representanter för de ministerier som är av central betydelse med tanke på metropolpolitiken. Till sekretariatet utnämns representanter från handels- och industriministeriet (fr.o.m. 1.1.2008 arbets- och näringsministeriet), kommunikationsministeriet, undervisningsministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbetsministeriet (fr.o.m. 1.1.2008 arbets- och näringsministeriet), finansministeriet och miljöministeriet.

Ordföranden för sekretariatet kommer från miljöministeriets avdelning för områdesanvändning som koordinerar sekretariatets arbete tillsammans med generalsekretariatet för Halke.

Miljöministeriet tillsatte den 10 september sekretariatet för metropolpolitikprojektet. Sekretariatet har i enlighet med partnerskapsprincipen till sina möten inkallat ständiga representanter från kommunerna Helsingfors, Esbo, Vanda, Kuuma-kommunerna och kommungruppen Neloset. Sekretariatet beredde de centrala tyngdpunkterna som ska styra genomförandet av metropolpolitiken, inklusive principerna för genomförandet och de administrativa strukturerna.

Metropolpolitikens tyngdpunkter och spetsprojekt

Halke beslöt om tyngdpunkterna den 13 december 2007. Enligt Halkes beslut är syftet med metropolpolitiken att förstärka Helsingforsregionens internationella konkurrenskraft och dess balanserade utveckling för att garantera en gynnsam utveckling av hela landets nationalekonomi och välfärd. Metropolpolitiken inriktas i enlighet med regeringsprogrammet på huvudstadsregionens särfrågor. Tyngdpunkterna är markanvändning, boende och trafik, näringspolitik och internationell konkurrenskraft, mångkulturalitet, invandring och tvåspråkighet samt social sammanhållning. Som principer för genomförande av metropolpolitiken anges också att när metropolpolitikens regionavgränsningar definieras och beslut fattas om metoder för genomförande bör det ske utifrån sakfrågorna.

Halke beslöt också att man för att stärka partnerskapet och uppföljningen av genomförandet av metropolpolitiken kommer att grunda ett samarbetsorgan (delegationen för metropolpolitikprojektet) med representanter från de centrala ministerierna, kommunerna, landskapens förbund, näringslivet samt aktörer som representerar utbildningen och forskningen. Genomförandet av metropolpolitiken uppföljs så att sekretariatet årligen avger en rapport om genomförandet till Halke och till den delegation för metropolpolitikprojektet som ska grundas. I Halkes beslut konstateras också att staten som en del av metropolpolitiken noga kommer att uppfölja framstegen i samarbetet mellan kommunerna inom såväl huvudstadsregionen som hela Helsingforsregionen. Vid behov vidtar staten åtgärder som anses nödvändiga.

Som ett innehållsmässigt centralt ärende definieras i Halkes beslut spetsprojekten för år 2008–2011, dvs. åtgärdsområden som är av central betydelse för att metropolpolitiken ska lyckas. De följande fem projekten definierades som spetsprojekt:

1. Utarbetande av en avsiktsförklaring mellan staten och Helsingforsregionens kommuner om tryggnad av ett tillräckligt utbud av bostäder och tomter samt i anslutning här till lösningar i statsrådets bostadspolitiska åtgärdsprogram särskilt angående Helsingforsregionens särfrågor. Utveckling av samarbetet mellan staten och kommunerna i samband med genomförandeplanen för MBT-visionen för huvudstadsregionen. (**MM**, **FM**, **KM**).
2. Bättre sammanjämkning av regionens centrala markanvändningslösningar och trafikinvesteringar bland annat genom revidering av avsiktsförklaringen i samband med planen för huvudstadsregionens trafiksystem (**KM**, **FM**, **MM**).
3. Stöd för beredning och genomförande av metropolområdets konkurrenskraftstrategi genom samarbete mellan staten och regionens kommuner i innovationspolitiken (bland annat innovationsuniversitetet), i kompetensutvecklingen, i säkerställandet av tillgång på kompetent arbetskraft samt i marknadsföringen utomlands. (**ANM**, **UKM**).
4. Utarbetande och genomförande av en programhelhet som omfattar invandringsspolitiken med fokus på huvudstadsregionen, i syfte att främja arbetsrelaterad invandring och att stärka förutsättningarna för den offentliga sektorn och den tredje sektorn som användare av invandrarnas arbetskraftsresurser. Programhelheten omfattar också ett pilotprogram för främjande av integration och sysselsättning bland invandrarna. (**IM**, **AMN**, **UKM**).
5. Utarbetande av ett program för minskning av långtidsbostadslösheten samt åtgärder för främjande av social sammanhållning som fokuseras genom förortsprogrammet (**MM**, **SHM**).

Genomförande av spetsprojekten under åren 2007–2010

Spetsprojekten 1 och 2

Avsiktsförklaringen mellan staten (**FM**, **MM**) och Helsingforsregionens kommuner om tryggnad av ett tillräckligt utbud av bostäder och tomter trädde i kraft den 1 april 2008. Det första evalueringsmötet kring avtalet ordnades i januari 2009 och den första uppföljningsrapporten kom ut i maj 2009. Enligt rapporten har den fritt finansierade bostadsproduktionen nästan helt upphört i det svaga konjunkturläget vilket innebär att man inte kommer att nå målet för den totala bostadsproduktionen. Den begynnande ARA-produktionen överskred avsiktsförklaringens nivå i HSR-området (45 procent) och i KUUMA-kommunerna (drygt 20 procent) men stannade under målet i Neloset (drygt 20 procent). Produktionen av bo-

stadstomter, om den mäts som godkända detaljplaner, tycktes överskrida målet i HSR-regionen men underskrida den i de övriga regionerna. I en bedömning av metropolpolitikens genomförande år 2008 fastslog Halke den 11 december 2008 vikten av att man till fullo utnyttjar de möjligheter för ökning av produktionen av hyresbostäder till rimligt pris och för ökning av bostadstomtreserver som lågkonjunkturen medför i samband med genomförandet av avsiktsförklaringen.

Resultaten för år 2009 evaluerades den 5 februari 2010. Enligt bedömningen har de åtgärder som staten lovade i avsiktsförklaringen nästan helt genomförts. Däremot har de 14 kommunerna i Helsingforsregionen förverkligat de överenskomna målen i varierande grad. År 2009 inleddes i avsiktsförklaringskommunerna byggandet av drygt 7 000 bostäder varav ungefär 2 900 var ARA-bostäder. I hyresbostadsproduktionen överskreds avsiktsförklaringens mål med ungefär 200 bostäder men den totala produktionen uppgick till bara drygt hälften av målet. I planläggningen av nya bostadstomter inom regionen uppnåddes nästan 1,2 miljoner våningskvadrater medan målet var ungefär 1,4 miljoner våningskvadrater. Huvudstadsregionens tre stora städer Helsingfors, Esbo och Vanda uppnådde sina mål för såväl hyresbostads- som tomtproduktionen. I kranskommunerna uppnåddes dock bara mindre än hälften av målet för hyresbostadsproduktionen och bara drygt en tredjedel av planläggningsmålet förverkligades.

Det är uppenbart att det solidariska ansvaret för den regionala bostadspolitiken bör stärkas. För bättre sammanjämkning av markanvändningen, boendet och trafiken borde man i framtiden behandla frågorna kring bostads- och tomtproduktionen i en och samma gemensamma avsiktsförklaring för markanvändning, boende och trafik så att den täcker hela regionen.

Sammanjämkningen av markanvändning, boende och trafik är temat för det så kallade MBT-visions- och strategiarbetet som har utgått ifrån resultaten av tävlingen Greater Helsinki Vision. Helsingforsregionens samarbetsmöte godkände den 5 november 2009 visionen för Helsingforsregionen och den 22 april 2010 Helsingforsregionens strategiska riktlinjer (MBT 2050). Staten har ombetts delta i det fortsatta arbetet kring MBT-visionen men dess roll är alltså öppen.

I ramlagen för kommun- och servicestrukturreformen (Strukturprojektet PARAS) ingick en planeringsskyldighet för stadsregioner som i Helsingforsregionen gällde fyra städer. En stadsregionplan i enlighet med ramlagen för Helsingforsregionen utarbetades dock så att den redan från början omfattade de 14 kommuner som deltog i det etablerade regionala samarbetet. Bedömningarna av stadsregionplanet och dess framskridande (januari 2008 och april 2009) gav Helsingforsregionen ganska goda vitsord. Särskilt i bostadspolitiken kunde man se inflytandet av den tidigare samarbetshistorien. I november 2009 gavs till riksdagen en PARAS-redogörelse där det konstateras att pendlingsområdet för Helsingforsregionen är betydligt större än de 14 kommuner som ingår i planen och att man har tagit upp behovet att utveckla samarbetet i riktning mot Borgå och Lojo samt regionerna kring Tavastehus och Lahtis. I redogörelsen konstateras också att typiskt för metropolområdet är dess stora areal och befolkningens mängd, dess stora antal aktörer samt att därtill hör också flera relativt självständiga mindre stadscentra med sina egna pendlingsområden. Detta innebär en stor utmaning för hanteringen av helheten och för den praktiska organiseringen av samarbetet. Enligt redogörelsen kommer det att behövas samlösningar.

I redogörelsen har det också angående MBT-frågorna i stadsregionerna dragits upp riktlinjer för metropolregion gällande bland annat utredarförfarandet, en eventuell sammanjämningsplikt som skulle vara mer bindande än ramlagen samt styrning av byggandet i glesbygder. Det har särskilt nämnts att Helsingforsregionens särställning bör beaktas när riktlinjerna för stora stadsregioner dras upp. Dessutom kommer man att i enlighet med riktlinjerna i redogörelsen att etablera avsiktsförklaringar som praxis i samarbetet mellan staten och kom-

munerna i regionen samt principen för partnerskap mellan de olika grenarna av statsförvaltningen.

En avsiktsförklaring om genomförandet av planen för huvudstadsregionens trafiksystem (PLJ 2007) undertecknades av staten (KM), regionens städer och SAD den 27 augusti 2008. Avtalet baseras på ett beslut om trafiksystem som styrelsen för SAD fattade den 2 mars 2007 samt på den trafikpolitiska redogörelsen som statsrådet gav den 27 mars 2008. Avtalsparterna bereder som samarbete den följande trafiksystemplanen för hela Helsingforsregionen. Avsikten är att den kopplas starkt till det regionala MBT-arbetet och till det pågående arbetet kring landskapsplanen för Nyland. Arbetet med trafiksystemplanen HLJ 2011 inleddes på hösten 2008 under ledning av Huvudstadsregionens samarbetsdelegation (SAD). I början av 2010 övergick ledningsansvaret till den nya organisationen, samkommunen Helsingforsregionens trafik (HRT) som inledde sitt arbete. Avsikten är att trafiksystembeslutet angående HLJ 2011 ska fattas i början av 2011. En avsiktsförklaring därom ska enligt planerna utarbetas som en kombinerad avsiktsförklaring om markanvändning, boende och trafik.

Spetsprojekt 3

Statsrådet fattade den 27 november 2007 ett principbeslut om att grunda ett innovationsuniversitet som består av Tekniska högskolan, Helsingfors finska handelshögskola och Konstindustriella högskolan. Aalto-universitetet inledde sin verksamhet den 1 januari 2010.

Huvudstadsregionens stadsdirektörer godkände den 19 mars 2009 de föreslagna åtgärderna som ingår i metropolområdets konkurrenskraftstrategi, och strategin publicerades den 2 juni 2009. I strategin definieras fyra tyngdpunktsområden: utbildning och kompetens, livskvalitet och livsmiljö, innovationsmiljöer och offentliga anskaffningar samt internationalisering och globala nätverk. I denna strategi ingår inte teman som behandlas i annat strategiarbete inom regionen, t.ex. frågorna kring markanvändning, boende och trafik (de s.k. MBT-frågorna). Beredningen av en avsiktsförklaring mellan staten och kommunerna i syfte att genomföra strategin inleddes i april 2009, koordinerad av ANM. Den färdiga avsiktsförklaringen godkändes från statens sida av Halke den 11 februari 2010 och undertecknades före den 22 april 2010. Också Kuuma-kommunerna, kommungruppen Neloset och Nylands förbund deltog i beredningen och undertecknade avsiktsförklaringen. Från statens sida undertecknades avsiktsförklaringen av ANM, MM, KM, UKM och UM. En arbetsgrupp för verkställande av avsiktsförklaringen tillsattes i april 2010. Som en del av avsiktsförklaringen om konkurrenskraftstrategin ingicks ett partnerskapsavtal mellan staten och de kommuner som undertecknat *World Design Capital 2012* -ansökan, i syfte att genomföra WDC-projektet. Statsrådet fattade ett principbeslut om saken den 24 september 2010.

Huvudstadsregionens forum för rektorer tillsammans med regionens städer inledde den 14 mars 2008 beredningen av metropolområdets forsknings- och samarbetsprogram (*KatuMetro*). Programmet var färdigt i april 2009. I anslutning till genomförandet av konkurrenskraftstrategin föreslog huvudstadsregionens städer den 21 april 2009 för undervisnings- och kulturministeriet att man utgående från programmet tillsammans med staten skulle börja bereda en implementerings- och finansieringsmodell i form av avsiktsförklaring eller partnerskapsavtal. Städerna och högskolorna föreslog ett femårigt program vars årliga finansieringsandel från deras sida sammanlagt skulle uppgå till ungefär 840 000 euro, och statens andel föreslogs vara lika stor. Saken har diskuterats men det har varit en utmaning att hitta en lämplig partnerskapsmodell. Halke fastslog den 10 december 2009 att den stöder fortsatt beredning av implementerings- och finansieringsmodellen tillsammans med de olika parterna. Från statens sida kom MM, KM och ANM med i genomförandet av programmet *KatuMetro* genom de spetsprojekt som år 2010 lanserades inom ramen för programmet. Ett avtal för år 2010 undertecknades av *KatuMetro*-programmets olika parter i april 2010.

Spetsprojekt 4

Det första konkreta innehållet i det invandringsrelaterade samarbetet mellan staten (IM, UKM, ANM) och huvudstadsregionens kommuner var en satsning på snabbare och effektivare sysselsättning och integration bland invandrarna. Beredningen av en avsiktsförklaring med hänseende på detta inleddes i april 2008 under ledning av IM. Ett problem vid beredningen av avsiktsförklaringen visade sig vara de eftersträvade tilläggsresurserna för regionens arbetskraftsbyråer som ansågs vara av väsentlig betydelse för avsiktsförklaringen. Regeringens budgetbeslut om dessa resurser kom först på hösten 2009.

Avsiktsförklaringen mellan staten (IM, UKM, ANM) och huvudstadsregionens kommuner om snabbare och effektivare integrering och sysselsättning av invandrare undertecknades i december 2009 och gäller för åren 2010–2012. Målet för de olika åtgärderna är att påskynda och effektivisera handledningen och rådgivningen för invandrare i det inledande skedet och därmed främja deras integrering och sysselsättning i huvudstadsregionen. För verkställande av avsiktsförklaringen har år 2010 reserverats två miljoner euro av arbets- och näringsministeriets anslag för statens sysselsättningsstöd. Med anslaget har på viss tid anställts arbetskraftsrådgivare vid arbets- och näringsbyråerna för kundbetjäningssuppgifter med invandrare som målgrupp (40 årsverken) enligt följande: Helsingfors TE-byrå sammanlagt 23 årsverken, Esbo TE-byrå 8,5 årsverken, Vanda TE-byrå 8,5 årsverken.

Syftet med avsiktsförklaringen är att skapa ett bestående helhetssystem och en handlingsmodell för att främja integrering och sysselsättning bland invandrare och för att effektivisera tjänster som stöder detta syfte. Halke betonade i sitt beslut den 10 december 2010 att det finns ett bestående behov av tilläggsresurser för att effektivisera sysselsättning och integrering bland invandrare. Halke ansåg det vara viktigt att nivåhöjningen av de nämnda resurserna genomförs år 2010 och därefter med finansiering av anslag av mera bestående karaktär i enlighet med målen i den avsiktsförklaring som undertecknats.

Tack vare tilläggsresursen har invandrarernas väntetider till de inledande intervjuerna blivit kortare. Man har också lyckats göra urvalet av tjänsterna mångsidigare, erbjuda snabbare och kvalitetsmässigt bättre basservice samt intensifiera samarbetet med olika aktörer, särskilt med städerna och arbetsgivare. Det verkar dock vara så att särskilt invandrare som inte kan läsa och skriva och vars kunskaper i finska ökar långsamt inte har fått kännbart kortare väntetider till integrations- och språkkurserna och man har inte heller efter den inledande testningen och kartläggningen kunnat garantera kursplatser för alla. I pågående ESF-projekt som fokuserar på handlednings- och rådgivningstjänster för invandrare i begynnelsekedet (t.ex. *Koulutusportti*) håller man dock på att utveckla modeller som syftar till effektivare och snabbare styrning till utbildning. Utan snabb tillgång till integreringstjänster och språkutbildning kan man inte nå avsiktsförklaringens grundförutsättning när det gäller modellen för integrering och sysselsättning av invandrare.

Mot slutet av det första året är det ännu svårt att bedöma hur den verksamhet som åstadkommits med avsiktsförklaringen och den därtill hörande tilläggsfinansieringen har påverkat läget, men i slutet av år 2010 kommer styrgruppen att utarbeta en helhetsuppföljningsrapport för ledningsgruppen för metropolpolitik.

Ett pilotprogram som stöder avsiktsförklaringens mål och som i enlighet med regeringsprogrammet främjar integration och sysselsättning bland invandrare inleddes på uppdrag av inrikesministeriet i juli 2009. Två projekt i metropolområdet ingår i programmet. Målet för programmet är att förebygga utslagning och att främja social sammanhållning och samhällstilhörighet i invandrartäta bostadsområden.

Spetsprojekt 5

Statsrådet fattade den 14 februari 2008 ett principbeslut om regeringens program för minskning av långtidsbostadslösheten under 2008–2011. För att genomföra programmet har staten (MM, SHM, JM) och de städer där bostadslösheten är störst, i metropolområdet Helsingfors, Esbo och Vanda, ingått avsiktsförklaringar som trädde i kraft den 1 september 2008. Avsiktsförklaringarna innehåller konkreta genomförandeplaner med detaljerade projekt och övriga åtgärder som inleds enligt tidtabell.

Programmets kvantitativa mål, 1 250 nya bostäder, kommer att uppnås med god marginal. För tillfället har ungefär 300 nya bostäder eller bostadsplatser tagits i bruk. I slutet av 2010 kommer antalet nya bostäder/stödbostäder att uppgå till cirka 800 och i slutet av 2011 till uppskattningsvis 1 600.

Utgångspunkten för programmet har varit principen *bostad först* på hyresavtal. Erfarenheterna tyder på att principen fungerar enligt förväntningarna. Om boendet ordnas och livskvaliteten i övrigt förbättras vaknar också motivationen för rehabilitering vilket syns bland annat som minskning av alkoholkonsumtionen. Det har varit sällsynt att boendet i de nya enheterna har misslyckats och då har det alltid varit fråga om att kunden har varit våldsamt vilket har omöjliggjort fortsatt boende i den ifrågavarande enheten.

Det tväradministrativa förortsprogrammet 2008–2011 blev färdigt den 13 maj 2008. Den första ansökningsomgången till programmet avslutades den 30 september 2008 och projektet godkändes i februari 2009. Förortsprogrammet andra ansökningsomgång avslutades i november 2009 och projektet godkändes i början av 2010. Alla projekt som godkändes har fått finansieringsbeslut från ARA. Programmet genomförs i samband med dessa projekt varav drygt 20 i metropolområdet. Avsikten är bland annat att göra förorterna trivsammare och mera funktionella, att utveckla invånarverksamheten och att främja kompletterande byggande. I programmet ingår också flera forskningsprojekt som i många fall har anknytning till städernas utvecklingsprojekt. Målet med dessa projekt är att åstadkomma bestående handlingsmodeller för förortsutveckling och för invånarnas deltagande.

När Halke den 11 december bedömde genomförandet av metropolpolitiken år 2008 ville den rikta de berörda ministeriernas uppmärksamhet till behovet av att förstärka den sociala sammanhållningen och att motarbeta den typ av negativ trend som leder till utslagning samt vid behovet att särskilt för metropolens del utveckla positiva säråtgärder bland annat för social- och skolektorerna med syfte att stöda dessa strävanden. Någon konkret beredning av åtgärder inom dessa sektorer har dock inte inletts. Sekretariatet för metropolpolitiken utarbetade på hösten 2009 ett initiativ till grundande av en samordningsgrupp för social sammanhållning, i syfte att stärka den sociala sammanhållningen och att motarbeta tendenser som leder till utslagning. Syftet med koordinationsgruppen är att tillgodogöra projekt som har inletts eller som snart kommer att inledas i syfte att stöda den sociala sammanhållningen, att identifiera lovande handlingsmodeller som uppstår i samband med dessa projekt samt att främja spridningen och tillväxten av sådana modeller genom att erbjuda innehållsmässigt likadana projekt ett samarbetsforum och genom att dela med sig av erfarenheterna av projektresultat och handlingsmodeller för användning i större sammanhang. Miljöministeriet tillsatte koordinationsgruppen den 21 januari 2010. Gruppens mandatperiod pågår till slutet av år 2010.

Projekt: Metropolregioner som handlingsmiljöer och som administrativa nivåer

Miljöministeriet och finansministeriet inledde den 13 november 2009 ett projekt vars syfte är att analysera och jämföra internationella erfarenheter av förvaltningsmodeller som har utvecklats för metropolregioner. Till genomförare av utredningsarbetet utsågs samhällsveten-

skapliga institutionen vid Tammerfors universitet. Utredningsarbetet blev färdigt den 15 oktober år 2010.

III RIKTLINJER FÖR UTVECKLINGSARBETE

1. Tidigare framgång är ingen garanti för framtiden - Förmågan till förnyelse bör tryggas

Metropolområdets ekonomiska framgång baseras på mångsidig konkurrenskraft och en ständig och långsiktig förnyelse av kompetensen inom regionen. Centrala faktorer är företagens internationella konkurrenskraft, ekonomisk specialisering, förstärkning av serviceekonomin, kompetensinfrastrukturen och livskvaliteten.

Innovativ verksamhet har en stark koppling till såväl privatsektorns produktivitet och sysselsättningskapacitet som den offentliga sektorns effektivitet och tjänsternas inverkan. Företagens egna insatser för forskning, utveckling och innovationer, offentligt innovationsstöd för företag, en verksamhetsmiljö med starka nätverk och stödåtgärder för marknadsföring utgör tillsammans den kanske viktigaste faktorn som förklarar varför Helsingforsregionen har utvecklats snabbare än det övriga landet när det gäller arbetets produktivitet samt sysselsättning och ekonomisk tillväxt.

Metropolområdet innehar en särställning i det nationella innovationssystemet. Dess deltagande i nationella innovationssammanhang bör främjas så att den kompetens som uppstått i metropolområdet även kan utnyttjas på andra håll i Finland. Genom kompetenscenterprogrammet (OSKE) och de regionala kompetenscentren har man byggt upp ett nytt slags nätverksbildande samarbete mellan företag, universitet, högskolor, städer och utvecklarsamfund. Genom samarbetet kan man dra nytta av de olika parternas starka sidor, producera och sprida ny kunskap och få till stånd nya innovationsprocesser, produkter och handlingsmodeller. Koncentrationer av strategisk spetskompetens (SHOK) är sammanslutningar av centrala industrigrenar och toppforskning. Genom investering av forskningsresurser i dem och genom mångsidig kompetens syftar man till att säkerställa konkurrenskraften i framtiden inom de områden som kan tillfredsställa samhällets behov i ett långt tidsperspektiv.

Den offentliga sektorns egen innovationsverksamhet håller ännu på att formas. Inom vissa förvaltningsgrenar har man fortskridit snabbare och på flera håll håller man på att inleda projekt som handlar om informationssamhället och den offentliga sektorn. En medveten innovationsstrategi saknas dock. I framtiden behövs mera information och förståelse av särdragen hos innovationer för offentliga tjänster och utbredningen av dem jämfört med kommersiell verksamhet, mångsidig pilotverksamhet för att utvidga nättjänsterna samt nya och fördomsfria partnerskap mellan den privata, offentliga och tredje sektorn för anordnande av servicen.

Huvudstadsregionen utgör landets i särklass viktigaste koncentration av kultur och kreativ ekonomi. Drygt hälften av landets kulturutbud sker i metropolområdet. Enbart i Helsingfors finns drygt tre femtedelar av alla företag inom kulturbranschen och värdeökningen av kultur och massmedier i huvudstadsregionen uppgår till drygt 2 500 euro/person (vilket motsvarar 5,3 procent av värdeökningen av hela ekonomin) medan medeltalet i hela landet är ca 930 euro/person. Andelen sysselsatta inom kulturbranschen uppgår till 7,5 procent av alla sysselsatta i huvudstadsregionen. Dessa uppgifter visar att huvudstadsregionen är en ledstjärna i den ekonomiska strukturförändringen. Den här positiva utvecklingen kan ytterligare stärkas genom målmedvetna offentliga politikåtgärder och genom samarbete mellan staten och metropolområdet. Metropolområdets erfarenheter av utvecklande av kultur och kreativ ekonomi kan tillämpas även på de övriga stadsregionerna.

I Helsingforsregionen finns landets viktigaste koncentration av universitet, högskolor och forskningsinstitut och ett kompetenskapital av högutbildad arbetskraft som är av central betydelse för tillväxtpotentialen. Universitetsreformen och högskoleväsendets strukturella utveckling i universitets- och högskolesektorerna och i samarbetet mellan dem stärkte den

även internationellt attraktiva mångvetenskapliga innovationskoncentrationen i metropolområdet. Därmed kan man utveckla resursstarka forsknings- och undervisningsenheter. Metropolområdet är med i en allt hårdare internationell konkurrens som kräver tillräckliga och långsiktiga satsningar på förnyelseförmågan.

Ett mål för högskolornas strukturella utveckling är att förstärka kvaliteten på högskolornas verksamhet samt deras inflytande och internationella konkurrenskraft. Avsikten är att de nya strukturerna ska möjliggöra tydligare profiler för högskolorna. Enhetsstrukturerna har blivit större och mera inflytelserika helheter och det har i metropolområdet uppstått strategiska sammanslutningar av universitet och yrkeshögskolor där också företag, forskningsinstitut och övriga aktörer kan delta.

I flera undersökningar har man vid sidan av den högskolebaserade kompetensen sett som en för Finland typisk styrka ett omfattande kunnande som inte bara betyder spetskompetens. För att kunna stärka kompetensen på bred front är det viktigt att vi utvecklar grundutbildningen och yrkesutbildningen och ökar dessa utbildningars attraktionskraft.

Många undersökningar och jämförelser visar att en av det finländska högskole-, forsknings- och innovationssystemets svagheter är dess låga grad av internationalitet. Metropolområdet har sådan kompetens och en sådan verksamhetsmiljö som behövs för att regionen ska kunna bli en internationellt attraktiv metropol. Detta förutsätter att man även framledes satsar på tjänster som främjar internationalisering, boende och sysselsättning vilket bör ske i form av samarbete mellan olika aktörer.

En ny riktning i internationaliseringen förutsätter att antalet utländska lärare, forskare och studerande betydligt ökar under de närmaste åren och att högskolorna är internationellt kända som studie-, forsknings-, och arbetsmiljöer med äkta attraktionskraft. Också den internationellt sett anspråkslösa utvecklingen av antalet utländska investeringar visar att det finns utmaningar för Helsingforsregionens konkurrenskraft under de kommande åren. Man måste se till att man ständigt kan förnyas.

En högklassig och attraktiv livsmiljö tillsammans med fungerande samhällsstruktur och trafiksystem utgör centrala grundfaktorer för stadsregionens ekonomiska framgång. En central faktor för upplevelsen av livskvaliteten är att vardagslivet fungerar smidigt. De vardagliga tjänsterna bör vara lättillgängliga och lätta att använda, avstånden får inte vara för långa, det bör finnas möjlighet till promenader, man bör kunna cykla och använda kollektivtrafiken, livsmiljön bör vara högklassig och ren, naturnära och trygg. Dessa faktorer kommer ofta fram när högutbildade utlänningar som slagit sig ner i metropolområdet nämner de faktorer som är regionens starka sidor och som bör bevaras och ytterligare stärkas. Ett bidrag till uppkomsten av en intressant metropol utgör också dess mångsidiga kulturutbud och evenemang som ökar trivseln. Betydelsen av evenemangsekonomin håller på att öka särskilt tack vare projektet *World Design Capital 2012*.

Riktlinjer

1. Högskole-, vetenskaps- kultur- och innovationspolitiska satsningar med målet att nå internationell toppnivå görs så att metropolområdets betydande resurser kan utnyttjas. Vid sidan av de traditionella starka områdena satsar man på nya kompetensområden, bland annat på kreativ ekonomi och sociala innovationer. Uppbyggandet av ett enhetligt nätverk av kampusområden som stöder mångvetenskaplighet och tvärvetenskaplighet främjas genom fortsatta målmedvetna satsningar på förbindelserna mellan kampusområdena.

2. För att trygga tillgången på kompetent arbetskraft bör man förutom på högskoleutbildningen satsa starkt på den grundläggande utbildningen och yrkesutbildningen. Man bör se till att det finns tillräckligt med nybörjarplatser inom metropolområdet. Det bör utredas vilka eventuella behov det finns för strukturella arrangemang vid anordnande av yrkesutbildningen. Regionens förnyelseförmåga och tryggheten av kompetent arbetskraft förutsätter också att man kan locka utländsk arbetskraft till metropolområdet. I detta syfte bereds ett program för arbetsrelaterad invandring som bör få de resurser som behövs.
3. Metropolområdets övergripande utveckling som en internationellt konkurrenskraftig region bör ytterligare stärkas genom avtal mellan staten och regionens kommuner. Genom statens, regionens och högskolornas samarbete stärks metropolområdets roll som Finlands främsta innovationscentrum vars verksamhetsmiljö är av världsklass. Metropolområdets kopplingar till nationella innovationsnätverk främjas. I innovationsverksamheten fortsätter utvecklingen av partnerskapen mellan kommunerna och de övriga aktörerna samt stadsborna och användarna. Utvecklingen av metropolområdet som en internationell modellregion för praktisk innovationsverksamhet bör fortsätta.
4. Den internationella evenemangsmetropolen stärks genom fortsatt partnerskap mellan staten och regionen i syfte att attrahera och ordna intressanta stora kultur- och idrottsevenemang. Grundförutsättningarna för att attrahera och anordna dylika evenemang förbättras. Projektet *World Design Capital 2012* utnyttjas till att lyfta fram metropolområdet som en internationellt intressant verksamhetsmiljö för kreativ ekonomi och till att få långvariga konkurrensfördelar genom designexport och genom användning av design vid förbättring av livskvaliteten i metropolområdet. Regionen lyfts också fram som kulturresmål.
5. Helsingforsregionens styrka och attraktionskraft som högklassig och trygg livsmiljö bör stödas. Bland annat genom *Stadsinnovationsprojektet* främjas högklassigt och attraktivt stadsboende och staden som livsmiljö samt utvecklande och ibruktagande av därtill hörande koncept.

2. *Flarn i strömmen - Stärkande av den internationella ställningen*

En konsekvens av internationaliseringen är att regionerna är allt mer utsatta för konkurrens. Samtidigt har de blivit mer beroende av varandra i och med att de har specialiserats. Helsingforsregionen är Finlands enda metropolregion och samtidigt landets enda stora stadsregion som kan tävla med andra metropoler. Detta innebär också att det är nödvändigt att koppla regionen till internationella nätverk. Den globala interaktionen ökar och syns särskilt som internationalisering av arbetsmarknaden. För att trygga landets internationella konkurrenskraft är det nödvändigt att stärka metropolområdets internationella ställning.

Helsingforsregionen erbjuder sina invånare en mångsidigt internationell och genuint pluralistisk miljö. Internationaliteten syns mer än i övriga landet till exempel i mångsidigare utbildnings- och arbetsmöjligheter samt i det utbud av fritidsaktiviteter som storstaden erbjuder. Regionen kan dock fortfarande inte erbjuda samma möjligheter som många något större och intressantare metropoler. Av regionens starka sidor kan nämnas bland annat teknologiskt kunnande, tolerans och god förvaltning. Samtidigt ligger regionen dock efter många andra metropolregioner vilket bland annat beror på språkmuren, den isolerade arbetsmarknaden och bristen på mångfald av livsstilar. Avståndet till de andra kan dock minskas med metropolpolitik.

Snabba förbindelser och en nätverksbildande regional struktur är viktiga för aktörerna på marknaden och påverkar på ett avgörande sätt regionernas attraktionskraft. Företag som verkar på den internationella marknaden väljer ofta att etablera sig på orter med goda trafikförbindelser och tillgång till lämplig arbetskraft. Eftersom regionen ligger i periferin är det viktigt att internationella aktörer får en uppfattning om Finland och dess metropolregion som en flexibel och trygg verksamhetsmiljö där logistiken och kommunikationerna fungerar och som är attraktiv även som boendemiljö. Trafikmässigt är Helsingforsregionen landets viktigaste knutpunkt för internationella förbindelser. Förbättring av trafikförbindelserna är av stor betydelse när det gäller att stärka den internationella ställningen och att placera Finland på världskartan.

Finland ligger vid en viktig skärningspunkt av flygrutter från Europa till Asien och från Indien till Amerika. Helsingfors-Vanda flygplats är landets viktigaste internationella knutpunkt för flygtrafiken och har också blivit en av Europas snabbast växande transitflygplatser. För tillfället är Helsingfors-Vanda flygplats en betydande knutpunkt och mellanlandningsflygplats för trafiken mellan Europa och Asien. År 2009 reste 1,3 miljoner passagerare till Asien via Helsingfors-Vanda. Flygplatsen konkurrerar dock ständigt om sin ställning som transitflygplats med andra europeiska flygplatser. Trafiken till Fjärran östern har en stor betydelse för såväl metropolen Helsingfors som för hela landet och dess näringsliv. Anslutningsflyg till Asien ger samtidigt finländarna bättre flygförbindelser till övriga Europa.

Förutom flygförbindelserna till Europa, Amerika och Asien fungerar Finland som ett viktigt genomfartsland mellan Ryssland och övriga Europa. Järnvägs- och landsvägsförbindelserna med St. Petersburg och övriga Ryssland är en viktig förutsättning för export och annan transitotrafik. För att få fart på den ekonomiska tillväxten är det viktigt att man stärker de fungerande förbindelserna särskilt med det östra grannlandet men också med de övriga grannländerna såsom de nordiska och de baltiska länderna.

Europeiska unionens kommission har inlett en unionsomfattande granskning av trafiknätverket (TEN-T) och dess framtida utveckling. Den föreslagna utvecklingsmodellen utgår ifrån en tvåvåningsstruktur med kärnnätverk och heltäckande nätverk. Det kommande kärnnätet ska omfatta sådana större trafikleder och knutpunkter för trafiken som är livsviktiga för trafiken på den inre marknaden samt mellan EU, dess grannar och den övriga världen.

Metropolområdet kring Helsingfors bör kunna bevisa sin internationella betydelse som en central knutpunkt för flygtrafik, sjöfart, vägtrafik och järnvägstrafik så att regionen beaktas även när det unionsomfattande trafiknätverket planeras. I trafikpolitiken på EU-nivå bör man kunna agera gemensamt med närområdena såsom de baltiska och nordiska länderna. I europeisk skala är förbindelserna genom de baltiska länderna - Via Baltica samt den planerade Rail Baltica - ur finländskt perspektiv särskilt viktiga. De knyter Finland starkare till det övriga kontinentala Europa och minskar de begränsningar för konkurrenskraften som orsakas av det perifera läget.

Förutom trafikförbindelserna erbjuder metropolområdet kring Helsingfors sina invånare en mångsidigt internationell och pluralistisk miljö. Helsingforsregionen fungerar som ett ankar som bidrar till att locka utländska världsmedborgare till Finland och att hålla kvar i landet de finländare som vant sig vid det internationella livet.

Projektet Världens designhuvudstad är ett genuint globalt projekt som erbjuder Helsingforsregionen och hela Finland en sällsynt möjlighet att stärka Finlands internationella synlighet och höja landets profil utomlands. *World Design Capital 2012* -projektet har redan i beredningsskedet gett upphov till nya sätt att marknadsföra Helsingforsregionen bland medborgare och konsument i flera länder.

Riktlinjer

6. Finlands internationella trafikförbindelser utvecklas. Helsingfors-Vanda flygplats konkurrenskraft ökas genom att man skapar goda förbindelser från det övriga landet till flygplatsen. Också förbindelserna från Helsingfors via de baltiska länderna till övriga Europa och snabba förbindelser till Rysslands stora centra bör utvecklas.
7. De målområden som är strategiskt viktiga med tanke på global nätverksbildning bland innovativa aktörer definieras (t.ex. med hjälp av nätverket FinnNode) och dessa förbindelser görs vid behov mer bestående genom partnerskapsavtal.
8. Internationell marknadsföring av metropolområdet och dess förbindelser med internationella nätverk stärks som samarbete mellan staten och regionens centrala aktörer. Därvid används nya handlingsmodeller som bland annat har kommit till i samband med projektet *World Design Capital*.
9. De internationella arbetsmöjligheterna i metropolområdet bör bli fler och den kompetens som har uppstått i samband med olika projekt (t.ex. Kemikalieverket) bör utnyttjas för att hjälpa professionell personal som kommit till metropolområdet att integreras så enkelt som möjligt, dvs. soft landing - tjänsterna ska utvecklas.

3. Hem till kvällen - Hållbar samhällsstruktur och fungerande trafik

Samhällsstrukturen i Helsingforsregionen är tudelad såtillvida att huvudstadsregionen och området längs stambanan i praktiken består av enhetlig tät samhällsstruktur medan urbaniseringen i resten av regionen fortfarande sker med ganska låg områdeseffektivitet och utgående från bilberoende. I flera av kranskommunerna sker en betydande del av småhusbyggnaden utanför de planlagda områdena. Tills vidare har man alltså inte kunnat stoppa den splittning av samhällsstrukturen som länge har pågått i regionen.

Kontrollen av samhällsstrukturen och sammanjämkningsplaneringen av markanvändning, boende och trafik (MBT) är typiska exempel på saker som bör koordineras, planeras och beslutas gemensamt för hela den stadsregion som utgör en pendlingsregion. Sådana aktuella planeringsprocesser är beredningen av trafiksystemplanen för Helsingforsregionen (HLJ) och landskapsplanen för Nyland. Avsikten är att HLJ ska vara färdig år 2011 och en därtill hörande avsiktsförklaring ska utarbetas som en kombinerad avsiktsförklaring för markanvändning, boende och trafik. Tidtabellen för beredningen av landskapsplanen för Nyland är ungefär ett år senare än för HLJ-planen. Det är en utmaning att koordinera och sammanjämka dessa två för regionen mycket viktiga planeringsprocesser och deras slutresultat. Förutom att planerna utarbetas med olika tidtabeller gäller de också delvis olika regioner och de utarbetas av olika organisationer. Också beslutsfattarna är olika aktörer.

Genom en ändring av markanvändnings- och bygglagen stadgades om en gemensam generalplan som utarbetas för huvudstadsregionen. Denna föreskrift anger inga tidsfrister och arbetet med den gemensamma generalplanen har inte ännu börjat. Vid evalueringen av PARAS-projektets stadsregionplaner ansågs Helsingforsregionen ha fortskridit ganska bra jämfört med många andra regioner. Enligt evalueringen fanns det också brister, bland annat saknades beslut om kommunernas gemensamma markanvändningsplanering och kontrollen av glesbygdsbyggande. Det är uppenbart att det trots flera pågående processer i regionen fortfarande saknas en helhetsplan som omfattas av alla relevanta aktörer, som är strategisk men ändå tillräckligt konkret och förpliktande och som knyter ihop de centrala principerna

för markanvändning, boende och trafik. Det saknas också praxis för gemensamma beslut och fördelning av kostnaderna.

Enligt den redogörelse om PARAS-projektet som lämnades till riksdagen 2009 stod det i riktlinjerna om stadsregioner bland annat att förutsättningarna för styrning av samhällsstrukturen i stora stadsregioner samt för sammanjämkning av markanvändningen förbättras genom att utveckla lagstiftningen och att dessa regioner också i högre grad bör åläggas att sammanjämka markanvändningen, boendet och trafiken än vad den nuvarande ramlagen förskriver. Den gemensamma regionala trafiksystemplaneringen kopplas till den gemensamma regionala planeringen av markanvändning och till tidtabeller för genomförande. I riktlinjerna konstateras också att Helsingforsregionens särdrag härvid bör beaktas.

Kollektivtrafiken i huvudstadsregionen har klarat sig bra i internationella jämförelser men man kan notera att servicenivån kraftigt sjunker när man kommer utanför verksamhetsområdet för Helsingforsregionens trafik (HRL) som består av Helsingfors, Esbo, Vanda, Grankulla, Kervo och Kyrkslätt. Metropolområdets pendlingsområde omfattar ett mycket större område än dessa sex kommuner. Pendlingstrafiken mellan huvudstadsregionen och den övriga regionen har hela tiden ökat och den genomsnittliga restiden har blivit längre. Kollektivtrafikens andel av arbetsresorna uppgår ungefär till 27 procent i huvudstadsregionen men bara till 9 procent i de övriga delarna av regionen.

En fungerande kollektivtrafik med hög servicenivå är en av metropolområdets centrala konkurrensfördelar. En central förutsättning är att dess finansiering tryggas. Staten har understött kollektivtrafiken i de stora stadsregionerna (Helsingfors, Åbo, Tammerfors och numera även Uleåborg) sedan 2009. Ett sätt att stöda har varit reformen av skatterna för arbetsresesedlar, vilket har främst utanför Helsingfors lett till ökad användning av biljetten. I metropolområdet finns dock ett ständigt behov av en betydande höjning av stödet. År 2009 uppgick statens understöd för Helsingforsregionens kollektivtrafik till drygt 3,6 miljoner euro. En förutsättning för kollektivtrafikstödet är att det förbättrar kollektivtrafikens servicenivå och konkurrenskraft. HRT-regionens kommuner har också gjort betydande satsningar på att utveckla sin kollektivtrafik. Exempelvis år 2009 uppgick kommunernas sammanlagda subventioner för kollektivtrafiken till nästan 170 miljoner euro.

Finansieringen av trafikprojekt är enligt de nuvarande arrangemangen fördelad mellan staten och kommunerna. Staten ansvarar för finansieringen av allmänna vägar och järnvägar, stadsregionens kommuner för gator, metro och spårvagnssystem samt huvudsakligen för gång- och cykeltrafikleder. Staten har dock finansierat byggandet av metron med en finansieringsdel på 30 procent och städerna har å sin sida bidragit till finansieringen av stadsbanorna (bl.a. stationerna). Detta innebär att olika trafikformer har haft olika ställning i förhållande till statens finansiering och det befintliga finansieringssystemet kan ha lett till en oändamålsenlig helhet.

Viktiga tyngdpunkter för utvecklandet av kollektivtrafiken i Helsingfors metropolregion är främjande av tvärgående kollektivtrafik och anslutningstrafik. Samarbetet mellan kommunala och statliga myndigheter är viktigt i synnerhet med tanke på behovet av väsentliga förbättringar i anslutningsparkeringssystemet. Ett heltäckande biljettsystem för hela pendlingsregionen skulle göra det lättare och smidigare för resenären att använda kollektivtrafiken som därmed skulle bli attraktivare. En av de mest centrala åtgärderna för hållbarare trafik och bättre konkurrenskraft för stadsregionen är att utveckla spårtrafiken, vilket även behövs för att garantera att fjärrtrafiken fungerar väl. På lång sikt förutsätter den snabba och ständiga tillväxten i regionen att man öppnar nya järnvägsförbindelser och ökar kapaciteten för de redan befintliga förbindelserna. Markanvändningen längs de nuvarande järnvägskorridorerna, till exempel kring stationerna, bör dock effektiviseras innan man börjar satsa på att öppna helt nya järnvägsförbindelser.

Val av färdssätt kan påverkas förutom genom att utveckla markanvändningen och trafikinfrastrukturen även genom ekonomiska styrmedel. För metropolområdet del har man bland annat försökt bedöma de samhälleliga konsekvenserna av eventuella väganvändningsavgifter.

Riktlinjer

10. Planeringssamarbetet mellan Helsingforsregionens kommuner i frågor kring markanvändning, boende och trafik stärks genom markanvändningsmål för metropolområdet och med eventuella ändringar i lagstiftningen. Målet är en strategisk helhetsplan för markanvändning, boende och trafik som samlar ihop alla relevanta aktörer och som åtföljs av en konkret genomförandeplan som är förpliktande för parterna.
11. För metropolområdet görs i framtiden en enda gemensam avsiktsförklaring som täcker markanvändningen, boendet och trafiken. De stimulerande aspekterna och tillvägagångssätten i MBT-avsiktsförklaringen utvecklas vidare.
12. Finansieringen för kollektivtrafik i hela metropolområdet säkras och dess servicenivå förbättras särskilt i regionens yttre områden bland annat genom ett enhetligt regionalt system för avgifter och biljettsystem samt genom att man utvecklar anslutningstrafiken och kvalitetskorridorer för kollektivtrafiken.

4. Finns det hjärterum så finns det stjärterum - Kulturell mångfald bör bli en resurs

När det gäller att integrera invandrare i arbetsför ålder är det viktigaste att man främjar sysselsättningen, varvid huvudansvaret ligger hos arbetskrafts- och näringsbyråerna. En stor vikt i integreringen ligger i enlighet med lagen om offentlig arbetskraftstjänst i sysselsättningsfrämjande åtgärder såsom styrande av arbetssökande till öppna arbetsplatser, genom arbetskraftspolitisk utbildning och övriga utbildningar som utvecklar yrkesmässiga färdigheter, genom frivilliga studier som är jämförbara med arbetskraftsutbildning samt genom arbetsmarknadsåtgärder. En integrationsplan som utarbetas på arbetskrafts- och näringsbyrån är på individnivå den viktigaste integrationsåtgärden, och den omfattar de integrationsstödjande åtgärderna och tjänsterna.

Avsiktsförklaringen mellan staten och huvudstadsregionens kommuner om påskyndande och effektiviserande av integrationen och sysselsättningen bland invandrarna (åren 2010–2012) är en del av regeringens metropolpolitik och ett av dess spetsprojekt. Syftet med de olika åtgärderna är att genom kommunernas och TE-byråernas gemensamma åtgärder påskynda och effektivisera integrationen bland invandrarna i huvudstadsregionen samt att skapa ett bestående helhetssystem och en handlingsmodell för effektiviserande av tjänster som stöder dessa syften.

Utgående från avsiktsförklaringen har TE-byråernas interna serviceprocesser utvecklats genom att man för invandrarna ordnat bland annat egna rehabiliterings-, utbildnings- och ungdomsrådgivare samt vid arbetssökningscentralen anställt en funktionär som specialiserar sig på invandrare. Dessutom har man tillämpat en ny handlingsmodell för fältarbete med effektiviserad service vilket innebär att TE-byråns medarbetare bl.a. deltar i utbildningar och leder klienten. Det förekommer också intensivt samarbete med övriga ESF-projekt. Allt detta innebär att det nu finns bättre möjligheter att utveckla verksamheten och sköta arbetsgi-varkontakterna.

Genom satsning på arbetskraftsutbildning syftar man också till att utveckla nya slags utbildningar som flexibelt kombinerar förberedande utbildning och yrkesutbildning och som er-

bjuder möjlighet att avlägga yrkesexamen. Också finskundervisningen för unga invandrare har utvecklats. En av de nya funktionerna är en rekryteringsmodell för invandrare som har utvecklats tillsammans med TE-byrån och staden bland annat i Esbo. Enligt denna modell kan man erbjuda en anställning hos staden för högst tre år. Under de första nio månaderna betalas lönen ur den budget som reserverats för avsiktsförklaringen och den sysselsättande enheten har då inga löneutgifter. Kandidaterna väljs bland invandrarklienterna hos TE-byrån.

Ett mål för avsiktsförklaringen är också att tillsammans med kommunerna och TE-byråerna utveckla informationsutbytet och uppföljningsindikatorer samt utbyta erfarenheter av god praxis. Städerna har koncentrerat sin finansiering (sammanlagt 2 miljoner euro) bland annat på att erbjuda arbetspraktik- eller arbetslivsorienteringsplatser för invandrare som handleds av TE-byråerna. Under arbetspraktiken deltar invandraren i finskundervisningen och i övriga sysselsättningsfrämjande utbildningar samt i personlig arbetsberedskapsträning. Tilläggsresurser har också anvisats bland annat för rådgivning för invandrare.

Genom ändringen av integrationslagen vill man främja integrationen och invandrarnas delaktighet i samhället. Dessa mål stöder också helheten i metropolpolitiken. Syftet med lagen är att förtydliga arbetsfördelningen mellan myndigheterna och att definiera målen för kommunernas integrationspolitik. Avsikten är också att stadga om statens integrationsprogram och att bygga upp de integrationsfrämjande åtgärderna till en konsekvent helhet.

Utmaningarna för integrationen bland invandrarna och för mötena mellan kulturer har varit föremål för flera projekt, bland annat projektet *Kotilo* som letts av Finlands flyktinghjälp och som förutom i huvudstadsregionen även har pågått i Åbo och Birkaland. I samband med projektet har det bland annat utvecklats förlikningsförfaranden för grannar samt bildbaserade eller flerspråkiga boendeguides. I Helsingfors, Esbo och Vanda har man under åren 2009–2010 också arbetat med projektet *Förstärkning av regionala integrationsnätverk* vars syfte är att utveckla och förenhetliga metoderna och kompetensen för integrationsmetoder inom socialbranschen i huvudstadsregionen samt att förbättra samarbetet mellan olika myndigheter genom regionalt nätverksarbete.

På grund av sin mångkulturella karaktär borde Helsingforsregionen vara en ledstjärna i internationaliseringspolitiken. I detta syfte behöver regionen en enhetlig invandringspolitik med såväl lättillgängliga flerspråkiga tjänster som aktivt stärkande av invandrarnas deltagande i samhället. Centrala utmaningar för mångkulturlitiken i regionen är att motarbeta utslagning och att främja social kohesion och sann interkulturalitet. Ett svar på dessa utmaningar är Immigrationsverkets och Helsingfors stads gemensamma samservicepunkt som flyttar från Östra centrum till Helsingfors centrum i början av 2011.

En central utgångspunkt för de åtgärdshelheter som riktas till invandrare är *welcoming outsiders* -politiken i enlighet med rapporten 'Helsinki as an Open and Intercultural City'. Möten mellan kulturer främjas såväl i arbetslivet som på bostadsmarknaden, inom utbildningen och inom kulturen. Också tjänsterna som gäller sysselsättning, boende och språkinläring behöver särskilda och bestående resurser samt regionalt riktade åtgärder som genomförs som samarbete mellan olika aktörer. Dessutom uppmuntras regionens kulturproducenter och medborgarorganisationer att beakta invandrarbefolkningens behov. Samtidigt måste man se till att bostadsområdena och skolorna är konkurrenskraftiga så att de är attraktiva även för urbefolkningen. Man borde också få invandrarfamiljernas barn under skollåldern att delta i lekskole- och klubbverksamheten.

Ett centralt mål för sysselsättningsfrämjande åtgärder bör vara ökad sysselsättning bland invandrarna. För att uppnå detta mål bör man med rådgivning också stöda invandrare som grundar egna företag och hjälpa dem att skapa förbindelser med företagarnätverk. Utmaningen med sysselsättningen består delvis av attityder; invandrare får inte arbete som mot-

svarar deras utbildning och även kraven på språkkunskaper är antagligen delvis för stränga. Förutom att språkkunskaperna ska utvecklas krävs det också att mångfalden i arbetsmiljöerna utvecklas, att företag och Arbetskraftsmyndigheterna samarbetar samt att det finns tillgång till regionalt skräddarsydd service. Man har fått goda erfarenheter av sådana, till exempel i samband med de EU-finansierade URBAN-projekten och utvecklingsprojekten ALPO (Utveckling av begynnelseskedets tjänster för invandrare och därtill hörande kompetens) MATTO (Främjande av Arbetskraftsinvandring till Finland) som samordas av Inrikesministeriet.

Bostadsområdena är mötesplatser för olika kulturer och har därmed en central betydelse för främjandet av interkulturalitet. Samtidigt innehar bostadsområden och tjänsterna i dem en central roll när det gäller att bygga upp social sammanhållning och bryta utslagningsspiralen. Olika kulturer möts i invandrardominerade områden. För att utjämna skillnaderna mellan kulturer behövs det rådgivning gällande många vardagliga saker och seder och bruk i anslutning till boendet.

Till invandratäta områden bör också riktas lokala såråtgärder. Tjänster i anslutning till utbildning, sysselsättning och boende bör skräddarsys områdesvis. För detta behövs tillräckligt och långvarig finansiering. Också stödsystem för boende bör utvecklas så att boende till rimligt pris blir möjligt överallt i metropolområdet och att tillräckligt stora familjebostäder finns tillgängliga i olika bostadsområden. Möjligheterna till boende till rimligt pris innehar också en nyckelställning när det gäller att minska och förebygga bostadslösheten bland personer som talar främmande språk. Metropolområdet behöver också en solidarisk bostadspolitik och ett långsiktigt program för mångsidig utveckling av bostadsområden som hamnat i segregeringsspiralen. Genom solidarisk bostadspolitik kan man också utjämna de kostnader som orsakas av invandrarnas flyttningsrörelse.

Riktlinjer

14. En projekthelhet mellan staten, städerna och övriga centrala aktörer i metropolområdet inleds i syfte att stärka de invandratäta bostadsområdenas funktionalitet, attraktionskraft och sociala sammanhållning. Centrala tyngdpunkter kommer att vara stöd för mångfalden i bostadsområdena och tillgänglighet av tjänsterna, främjande av bostadsutbudet, stärkning av mångkulturella tjänster samt utveckling av gemenskapliga verksamhetsformer.
15. Skolorna i invandratäta områden bör få större attraktionskraft genom att man minskar undervisningsgrupperna, ökar språkundervisningen och tryggar lika möjligheter till inlärnin
16. Den kundorienterade och smidiga servicekedja som utvecklats i enlighet med avsiktsförklaringen genom statens och huvudstadsregionens kommuners gemensamma krafter bör bli allmännare handlingsmodell för främjande av integrering och sysselsättning bland invandrarna och för effektivisering av tjänster som stöder dessa mål.

5. På kundens villkor - Att säkra välfärden och förnya servicen

Utgångspunkten för samarbetet mellan städerna i huvudstadsregionen har varit att stegvist och särskilt i städernas gränsområden utvidga sam användningen av servicen så att regionens invånare kan anlita kommunala tjänster oberoende av kommungränserna. I början av år 2009 inleddes inom hälsovården ett gränsöverskridande samarbete för mottagningspunkter med samdejourering. Samdejourering för tandvård har också sedan början av år 2009 arrangerats i utrymmen i Helsingfors och HNS samjour i Mejlans. Verksamheten vid regionens gemensamma telefonservice för hälsorådgivning kommer att fortsätta.

Samarbetet inom barndagvården utvidgas stegvis med målet att det från och med augusti 2012 är möjligt att fritt ansöka om dagvårdstjänster. Man har kommit överens om mängden av och kvaliteten på gymnasienätet och ett tidsbundet avtal har ingåtts om kostnadsfördelningen för gymnasiestudier som överskrider kommungränserna. Vad gäller yrkesutbildningen har samarbetsnätverk och prognostisering av utbildningsbehov stärkts med avtal. Utgående från utredningen över arrangemang och omorganisering av yrkeshögskolornas utbildningsområden har Stadia och Evtek förenats och bildar nu tillsammans yrkeshögskolan Metropolia.

Den mest centrala frågan inom metropolpolitiken när det gäller social välfärd och hälsa är hur det ökade behovet av service kan bromsas. Det finns grunder för att påstå att helhetsansvaret för att främja välfärden på lokalnivå inte har organiserats eller ansvarsfördelats i tillräckligt stor utsträckning. Varje förvaltningsområde och aktör tar hand om sitt eget område och strävar efter att svara på de akuta behoven av service. Inom metropolområdet skulle det behövas en gemensam plan för att främja social välfärd och hälsa och samtidigt kunde olika åtgärdsalternativ för att bromsa det ökande behovet av service vidtas.

Med tanke på stödjandet av barnens fostran och för att underlätta föräldrarnas arbete är det viktigt att helheten för småbarnsfostran kan planeras gemensamt för hela metropolområdet. Det är viktigt att kommungränserna inte utgör hinder för anordnandet av dagvård. Småbarnsfostran är vid sidan av skolan bland de viktigaste plattformarna för möten mellan olika kulturer. Metropolområdet kan vara ett exempel för det övriga landet på hur invandrarnas många olika behov av att integreras det finländska samhället kan tas i beaktande.

De ökande behoven bland den äldre befolkningen kan inte tillgodoses genom att gamla servicestrukturer får mera resurser. Mera pengar och personal behövs säkert, men allt viktigare är att servicekoncepten förnyas. Det är särskilt viktigt att reformera långtidsvården för äldre. Här ska det centrala målet vara att arrangera stödformer i hemmet eller vård under hemliknande former.

De allvarliga social- och hälsoproblemen inom metropolområdet kräver samtidigt servicealternativ för en vård med låg tröskel och för en tung vård. Välarrangerad service med låg tröskel fungerar ofta som ett sätt att ingripa och stöda i ett tidigt skede, då det ännu är möjligt att hindra att problemen blir kroniska.

Service för svenskspråkiga är ofta beroende av tillfälligheter och splittrade och man har inte lyckats få till stånd en enhetlig servicekedja.

Riktlinjer

16. För att bromsa det ökande servicebehovet förstärks verksamhetsmodeller som är förebyggande och som kan användas vid ett tidigt ingripande. Serviceprocesser som utgår från kundernas behov skapas, sam användningen av service utvidgas och servicen organiseras på regional nivå i större utsträckning än idag.
17. I samarbete mellan staten, städerna och tjänsteproducenterna skapas en gemensam servicestrategi för metropolområdet vars mål är att reformera särskilt social- och hälsovården samt servicen inom undervisningsverksamheten genom att sudda ut gränser mellan sektorer, utnyttja innovativa förvärv och mångsidiga distributionskanaler samt skapa nya former av partnerskap mellan privata, offentliga och tredje sektorn samt nya samsarbetsmodeller.

18. Det administrativa beslutsfattandet för svenskspråkig service i Helsingforsregionen utreds med beaktande av metropolområdets utspridda svenskspråkiga befolkning.

6. Ingen lämnas åt sitt öde - Stärkande av den sociala enhetligheten

Stora sociala och hälsobetingade utmaningar koncentreras till metropolområdet. Det handlar bland annat om arbetslöshet bland unga, avbrutna studier och ett försvagat socialt nätverk, ökat behov av barnskydd, bostadslöshet och brist på bostäder till rimliga priser, levnadsförhållanden för invandrare och invandrarnas koncentration till vissa områden samt ökad fattigdom och ökat behov av utkomststöd i barnfamiljer och bland den äldre befolkningen.

De viktigaste uppgifterna för samordningsarbetet för främjande av social enhetlighet som inlemts av centrala ministerier och kommuner i Helsingforsregionen är att erbjuda ett samarbetsforum för projekt vars mål är att förebygga utslagning, att följa upp de sammanlagda konsekvenserna av utslagning och sprida erfarenheter av resultat från lovande projekt och verksamhetsmodeller, så att de kan utnyttjas i större omfattning. Målet är att fördjupa samarbetet mellan offentliga, privata och tredje sektorn och skapa förutsättningar särskilt för igångsättandet av metropolområdets partnerskapsprogram med målet att stärka den sociala enhetligheten.

I Helsingfors olika ämbetsverk för basservice tog man i början av detta årtionde i bruk regionala specialåtgärder så att en del av de ekonomiska resurserna styrs till olika områden utgående från en beräkningsmodell som beskriver socioekonomisk status och indikerar servicebehovet. Tanken har varit att stärka servicen inom de bostadsområden som har den lägsta socioekonomiska statusen och att förebygga segregation.

I en färsk undersökning har man bitt arbetstagare inom den offentliga sektorn att uppskatta olika regionala faktors inverkan på den offentliga servicens kvalitet. Enligt de intervjuade lider ibland kvaliteten på servicen i de områden som har låg eller genomsnittlig socioekonomisk status, inom vilka kundantalet överstiger servicekapaciteten och arbetstiden inte räcker till för att tillgodose invånarnas behov. Enligt dem som arbetar på familjecentraler är man på grund av de områdesvisa variationerna i kundantalet tvungna att utgående från olika kriterier avgöra vem som blir kund. I många områden med låg eller medelmåttig socioekonomisk status har man möjlighet att bli kund hos barnskyddet först i krissituationer, eftersom det inte finns tid att ingripa i ett tidigare skede. Svårigheterna att hitta läkare som vill arbeta på vissa hälsovårdsstationer leder till att det blir svårare att få service, arbetsbördan för de som jobbar där ökar och att rykten om att det är tungt att jobba i vissa områden förstärks. Följden har varit en negativ spiral där nya arbetstagare undviker området och gamla överväger att lämna det. Lärarnas arbete i skolor som har en stor andel elever med utländsk bakgrund är enligt utfrågningen mera utmanande än genomsnittslärares. Många slags utmaningar tenderar att koncentreras till samma skola, eftersom det ofta förutom ett mångkulturellt elevunderlag också finns många elever med finländsk bakgrund som behöver omfattande stödundervisning och socialt stöd. De som arbetar i skolorna efterfrågar också större kunskaper inom socialsektorn i skolorna, så att lärarna i större utsträckning kunde koncentrera sig på att undervisa.

Tillgången på förmånliga bostäder är en nyckelfråga för en fungerande metropol. Bostadsläget inverkar på såväl tillgången på arbetskraft och service som på differentieringsutvecklingen mellan samhällsstrukturer och bostadsområdena. Detta har beaktats av Helsingforsregionens samarbetsmöte i och med åtgärderna i visionen MBT 2050 -strategiska riktlinjer för Helsingforsregionen, där man konstaterar att det bör undvikas att mindre bemedlade koncentreras till vissa områden genom att se till att det finns tillgång till förmånliga bostäder i alla områden. Målet att säkra tillgången på förmånliga bostäder finns även inskrivet i in-

tentionsavtalet mellan staten och kommunerna i Helsingforsregionen om att öka utbudet av bostäder och tomter, som är i kraft till slutet av år 2011.

Fördelningen av invånarna mellan olika områden påverkas även med hjälp av systemet för bostadsbidrag. I det allmänna bostadsbidragssystemet har alla hushåll, beroende på boendekostnader och inkomst, rätt till bidrag oberoende av bostadsform och eventuella offentliga bidrag för byggandet av bostaden. Valmöjligheterna som bostadsbidragssystemet möjliggör har medfört en varierande invånarstruktur och hindrat sociala och samhällsbundna problem som uppstår som en följd av koncentrerings.

Riktlinjer

19. Ett partnerskapsprogram för att främja social enhetlighet inleds i form av samarbete mellan staten, kommunen och andra centrala aktörer. Programets mål är att bryta de processer som upprätthåller och leder till utslagenhet samt att främja ingripande i ett tidigt skede och verksamhetsmodeller och tjänster som hindrar utslagenhet. Programmets viktigaste tyngdpunkter och riktlinjer för verksamheten är ärftligheten av social utslagenhet, långtidsarbetslöshet, ungdomars och barns sociala skydds nätverk samt invandrare som hotas av segregering.
20. Områdesvisa skillnader i välfärd ska minskas genom att som en del av kommunernas basservice effektivisera och utvidga de områdesbaserade resurserna, genom att tillhandahålla en yrkesmässigt mera mångfaldig service samt genom att främja tväradministrativa samarbetsprojekt och områdesbaserade nätverk för välfärd.
21. Man ser till att det produceras tillräckligt med förmånliga hyresbostäder. Mångsidigheten i bostadsområden främjas, tillgången på förmånliga bostäder och familjebostäder ökas och bostadslösheten bland invandrare minskas genom att utveckla det allmänna bostadsbidraget och andra stödsystem för boende. Man utreder med vilka metoder man kan hindra att bostadslöshet uppstår med specialåtgärder som riktar sig mot invandrare.
22. Programmet för att minska långtidsbostadslösheten fortsätter med målet att det inte längre år 2015 ska finnas långtidsbostadslösa. I samarbete med staten och städerna säkras investerings- och bruksfinansieringen för produktion av de bostäder som behövs och för stödtjänster.

7. Sida vid sida för det gemensamma bästa - Fungerande och effektiva strukturer

Metropolområdets framgång i stadsregionernas internationella konkurrens förutsätter att resurserna förenas, att verksamheten effektiviseras samt ett fungerande samarbete, beslutsfattande och en fungerande samhällsstruktur i den funktionella regionen. Inom metropolområdet bör man komma bort från konkurrensen mellan kommunerna och rikta in de frigjorda resurserna på att göra regionen internationellt framgångsrik och attraktiv. Som framgår av förteckningen över metropolområdets regionorganisationer i bilaga 2 sker samarbetet inom regionen med olika kommunkonstellationer och det finns många olika gemensamma organisationer i området som har hand om basservice eller som strävar efter koordinering av samarbete. Om samarbetsavtal för enskilda kommuner eller tjänster tas i beaktande blir antalet aktörer märkbart större än det antal som framgår i bilagan. Verksamhetsformerna varierar från samkommuner och självständiga juridiska aktörer i bolagsform till samarbetsavtal och öppna samarbetsarrangemang. Organiseringen av samarbetet grundar sig i huvudsak på nätverksprincipen, förutom inom tjänsteproducerande organisationer. Här kulminerar de centrala utmaningarna för samarbetet.

En central utmaning för regionens samarbete är enligt utredningar det att regionen saknar ett samlande organ som har tillräckliga möjligheter och befogenheter att ta ett tydligt ansvar och en ledarroll för regionens gemensamma utmaningar och för helheten av olika funktioner som har hand om politik och samarbete. Trots sina goda sidor har de organ som nu är verk-samma inte förmåga att samla resurser eller genomföra reformer. Regionens kommuner har hållit sig till nätverksbaserade och frivilliga samarbetsformer. De modeller som vid olika tillfällen valts har gjort det möjligt att koordinera samarbetet, men tillåtit att kommunerna själva avgör verksamhetens omfattning och innehåll. För de organisationer som ansvarar för service är situationen delvis annorlunda, även om det bör noteras att de i huvudsak inte om-fattar hela metropolområdet.

Även om man via det nätverksbaserade samarbetet lyckats skapa grunder för ett gemensamt beslutsfattande är samarbetsarrangemangen och -strukturerna mycket tunga, antalet aktörer är stort och arrangemangen är inte enhetliga på grund av att de baserar sig på olika kom-munkonstellationer. För samarbete som omfattar hela regionen finns egna organ vars upp-gifter delvis överlappar varandra. Samarbetsarrangemangen kan anses vara invecklade även ur kommuninvånarnas synvinkel. De är inte tillräckligt transparenta och kommuninvånarnas direkta möjligheter och sätt att inverka på regionala aktörer kan anses vara bristfälliga. Situ-ationen för samarbetet beskrivs tydligt av det att man i lättare frågor har lyckats komma överens, men i svåra frågor, där det skulle vara viktigt att fatta beslut, har man inte lyckats enas. I metropolområdet samarbetar man alltså både för att främja kommunernas gemen-samma mål, men också för att man är tvungen till det.

Organiseringen av de regionala funktionerna grundar sig inom metropolområdet på indirekt demokrati. Denna lösning är motiverad i funktioner där de frågor som avgörs med indirekt demokrati bildar en begränsad helhet utgående från kommunernas självstyrelse. Indirekthe-ten hör samman med det regionala ledarskapet. Eftersom beslutanderätten i sista hand finns hos kommunernas förtroendeorgan finns det nu i praktiken ingen regional påverkan och det förekommer skadlig konkurrens till exempel vad gäller utgifter, när kommuner utnyttjar in-komster genom att anlita service som andra kommuner ordnat. De förtroendevaldas många positioner, alltså uppgifter inom både kommunala och regionala organ, innebär i praktiken också att kommunerna har en strak position i regionens beslutsfattande.

För invånarna i huvudstadsregionen har kommungränserna allt mindre betydelse när boen-de, arbete och fritidsaktiviteter splittras mellan flera kommuner. Kommuninvånarna anlitar redan nu service från hela regionens område, främst från huvudstadsregionen, oberoende av administrativa gränser. Användningen av service och servicenät som överskrider kommun-gränser i huvudstadsregionen ska vidareutvecklas så att enhetligheten inom boende, arbete och service främjas. Förnyelserna i kommun- och servicestrukturerna samt utvecklandet av kommunindelningen har som allmänt mål en livskraftig, områdesmässigt enhetlig och till sin samhällsstruktur fungerande kommunstruktur. En fungerande samhällsstruktur innebär att pendlingsregionerna, trafikförbindelserna och övrig grundstruktur i samhället anpassar sig till kommunindelningen i så stor utsträckning som möjligt. Detta bör vara den principiella utgångspunkten även inom metropolområdet.

Typiskt för huvudstadsregionen är konkurrensen om skattebasen och goda skattebetalare, vilket för sin del har negativa följder för utvecklingen av samhällsstrukturen. Skillnaderna mellan kommunernas inkomstbas som uppstår på grund av konkurrens leder till att olika delar inom området utvecklas i olika riktning. En ändring i kommunstrukturen och en gemensam ekonomi för fyra kommuner samt inkomstbindning skulle delvis motverka dessa problem och stärka jämbördiga utvecklingsmöjligheter för den regionala och lokala ekono-min. Den skulle också skapa en kommunstruktur som bättre motsvarar en funktionell stads-region samt bättre förutsättningar än man nu har att ansvara för organisering och finansie-ring av service, utveckling av servicestyrning samt förutsättningar för ett effektivare servi-

cenät och en enklare administration. Den skulle också säkra bättre förutsättningar än idag för ett jämlikt serviceutbud i ett område där människors vardag inte längre påverkas av kommungränser.

Utmaningarna inom samarbetet samt pågående utredningar, som också granskar regionens kommunstruktur, visar att det finns behov av en kritisk granskning av funktionsdugligheten hos regionens kommun- och samarbetsstruktur. Utmaningarna är att uppnå ett långsiktigt och planerat samarbete samt stärka det politiska ledarskapet och förmågan att fatta gemensamma beslut. Detta behov finns i hela området särskilt vad gäller markanvändning, boende och trafik, men i huvudstadsregionen är behovet större och omfattar även annan form av service. Ett lyckat ledarskap och förmågan att fatta beslut är i stor utsträckning beroende av hur utvecklingen av metropolområdet lyckas och på vilket sätt dess potential utnyttjas. Den nuvarande strukturen i metropolområdet bör i stora drag granskas i förhållande till hur den förbättrar verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området, främjar kommunernas funktionsduglighet och verksamhetens lönsamhet, produktivitet och kvalitet samt hur organiseringen av service för hela områdets invånare fungerar.

Internationella utredningar visar att det även i övriga världen finns ett stort behov av beslutsfattande på metropolnivå. Speciellt vad gäller utmaningarna behövs en gemensam beslutsnivå, till exempel inom planering av markanvändning, som kan fatta beslut som är bindande även på lägre förvaltningsnivå. Det har visat sig vara svårt att uppnå målen för samarbetet och bevaka ett större områdes intressen utan gemensam organisering. För att undvika att de regionala organisationerna blir överflödiga, behöver de tydliga uppgifter och tillräckliga befogenheter i förhållande till aktörer på lägre nivå.

Slutsatser

För att trygga framtiden, förutsättningarna för metropolområdets internationella och nationella konkurrenskraft samt serviceproduktionen är det viktigt att både kommun- och samarbetsstrukturen inom området fungerar. Strukturerna bör främja kommunernas funktionsduglighet, verksamhetens lönsamhet och invånarnas välfärd samt ett fungerande servicenätverk och en fungerande vardag. Det handlar inte endast om formella administrativa lösningsmodeller, utan om att få fram en bild av funktionella helheter och regionens gemensamma intressen.

Grundproblemet för regionens nätverksbaserade och frivilliga samarbete är oförmågan att fatta gemensamma beslut och avsaknaden av ett bindande, gemensamt system för beslutsfattande samt de invecklade samarbetsarrangemangen. Regionens kommunstruktur motsvarar inte helt en funktionell stadsregion. Det behövs ändringar såväl i kommunstrukturen som i organiseringen av kommunernas samarbete, eftersom det inte går att lösa metropolområdets problem och utmaningar genom att utveckla enbart en verksamhetsmodell. Utvecklandet av metropolområdet är av nationellt intresse och det bör skapas sådana kommunstrukturer och samarbetsarrangemang för området som kan garantera bindande beslut i frågor där behovet av gemensamt beslutsfattande är störst.

När man tar i beaktande att pendlingsområdet i Helsingforsregionen är större än 14 kommuner, kan behovet av gemensamt beslutsfattande i vissa fall omfatta kärnmetropolområdet (huvudstadsregionen), i vissa fall alla 14 kommuner och i vissa fall ett ännu större område. Därför är det nödvändigt att närmare utreda till vilken del man kan möta regionens utmaningar genom att utveckla kommunstrukturerna i metropolområdet och i vilka frågor man kan svara på utmaningarna genom att utveckla samarbetet inom de 14 kommunerna eller ett ännu större område. Dessa alternativ bör granskas jämsides.

En reform av kommunstrukturen i hela huvudstadsregionen kan för kärnmetropolens del öka servicenätverkets funktionsduglighet och underlätta vardagen, minska den skadliga konkur-

rensen mellan kommunerna, förebygga segregation och samtidigt främja planeringen av markanvändning, boende och trafik samt administrationen och utnyttjandet av service över kommungränser. När man ser på områdets funktion ur invånarnas synvinkel, utgör huvudstadsregionens kommuner ett enda område. Kommunernas gränser i huvudstadsregionen bör anpassas till den pågående utvecklingen. Detta skulle möjliggöra bl.a. att överlappande uppgifter undviks och administrationen blir enklare, att servicenätverket kan utvecklas och att beslutsfattandet i kärnmetropolområdet skulle bli mera enhetligt än det nu är. Detta skulle gälla markanvändningen, boendet och trafiken i huvudstadsregionen, men också andra former av service. Utvecklandet av kommunstrukturen i metropolområdet bör vara ett framåtblickande strategiskt val inom kommunerna, för vilket det också bör finnas tillräckligt med gemensam vilja. Utvecklandet av en livskraftig kommunstruktur i metropolområdet bör granskas utgående från såväl näringarna och sysselsättningen, ekonomin och personalen, miljön och boendet, servicen och invånarna som demokratin och kommunledningen.

Enbart ett stärkande av kommunstrukturen i kärnmetropolområdet eller kransområdet räcker inte för att möta utmaningarna i metropolområdet, även om detta delvis löser en del av områdets centrala problem. Därtill behövs ett mera bindande beslutsfattande än idag för att man ska kunna utgå från hela regionens perspektiv och för att lösa frågor som gäller hela regionen. På grund av de utmaningar som kommande och nuvarande samarbetsarrangemang ger upphov till behöver metropolområdet speciallösningar som förutsätter beslutsfattande och lagstiftning. Viktiga frågor är hur beslutsfattandet i metropolområdets samarbete ska arrangeras, med vilka förvaltningsorgan, vilka uppgifter ska förvaltningsorganen ha samt vilken helhet kan garantera gemensamma, bindande beslut inom området och förena de splittrade regionala funktionerna i regionalförvaltningen under ett och samma organ.

Det är därför viktigt att först och främst definiera och avgränsa de uppgifter i metropolområdet som ska utföras genom samarbete och över kommungränserna. Uppgifter som ska utföras i metropolområdet bör utvärderas utgående från huruvida områdets balanserade utveckling främjas om de samlas och huruvida vissa uppgifter som kräver ett större befolkningsunderlag kan utföras på ett lönsammare och mera effektivt sätt om hela metropolområdet samarbetar. Service och uppgiftshelheter inom samhällsbyggande, boende, trafik och miljö bör skötas gemensamt för hela området. Utgångspunkten ska vara att trygga servicen, men genom att förena uppgifter och beslutsfattande som rör dem bör man också kunna svara på de största utmaningarna i områdets samarbete.

Ifall uppgifter inom metropolområdet förenas i större utsträckning än idag så att en kommunöverskridande beslutsorganisation för hela metropolområdet ansvarar för dem bör också - beroende på uppgiften - avgöras ifall tryggheten av demokratin förutsätter ett organ som utsetts via val. Oberoende av vilka uppgifter som förenas och hur kommun- och samarbetsstrategierna samt strukturerna för beslutsfattande reformeras bör deltagandet och påverkan inom området utvecklas. Invånarnas möjligheter att påverka och delta bör omfattande granskas och bl. a. bör ändamålsenligheten av en formell eller mera informell delområdesförvaltning även i situationer där det sker betydande förändringar i kommunstrukturen utvärderas. Under alla omständigheter måste dock användarens möjligheter att inverka på tjänsteproduktionen stärkas.

De föreslagna omorganiseringarna förutsätter att de nuvarande samarbetsorganisationernas förvaltning, beslutsfattande och uppgifter granskas. Omorganiseringarna ska också utvärderas med beaktande av vilka av de redan befintliga samarbetsorganisationerna och deras uppgifter som kan förenas under en och samma organisation. Även utvecklandet av kommunstrukturerna förutsätter omfattande evaluering av vilken nytta och vilka problem en förening medför. Förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen bör utvärderas som ett strategiskt val med områdets framtida utveckling i tankarna.

Ett system för gemensamt beslutsfattande förutsätter utveckling av lagstiftningen och att metropolområdets särställning tas i beaktande i lagstiftningen. I helhetsreformen av kommunallagen som är under beredning är det möjligt att ta i beaktande metropolområdets behov av speciallösningar angående de uppgifter, det beslutsfattande och ordnande av beslutsfattande, de förfaringssätt samt de uppgifter som ska skötas genom samarbete.

Riktlinjer

23. Metropolområdets kommunstruktur utvecklas för att bli en livskraftig, regionalt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur. För att främja samarbetet inom regionen och utgående från utförda utredningar evalueras och definieras i samarbete med regionens kommuner de uppgifter som metropolområdet ska ansvara för med fokus på helheter inom samhällsbyggande, boende, trafik samt miljö. Gemensamma beslut och intentioner säkras genom att strukturer som binder parterna skapas. Förfarandet förutsätter att lagstiftningen utvecklas. Det är lämpligt att fatta beslut angående ovan nämnda ärenden i början av nästa regeringsperiod.

8. Hammare och spik - Metropolpolitikens metoder blir effektiva

Det centrala förfaringssättet i statsrådets metropolpolitik har varit att identifiera nationellt viktiga utmaningar för metropolen och att hitta lösningar till dessa. Ofta handlar det om lösningar som hamnat mellan olika förvaltningsområden eller som förutsätter samarbete mellan förvaltningsområden. Det har visat sig vara ett ändamålsenligt tillvägagångssätt att en mångsidig beredningsgrupp med representanter från kommunen och staten utses av det ministerium som har det huvudsakliga ansvaret i frågan. Beredningsgruppen utreder frågan som ska lösas och föreslår lösningar och förfaringssätt. En metod som använts är bl.a. att parterna ingår intentionsavtal som omfattar indikatorer som stöder intentionsavtalets mål.

Metropolpolitiken kan i många situationer genomföras genom att den tas i beaktande vid normalt beslutsfattande. Därför har lösningarna samordnats med administrativa strukturer, med arbetsfördelningen mellan olika förvaltningsområden och med olika samarbetsmodeller.

Metropolpolitiken har gett upphov till olika samarbetssätt och metoder såväl inom som mellan städerna liksom inom och mellan ministerierna. Det valda förfaringssättet har fått beröm för att det utgår från praktiken och fokuserar på viktiga frågor såväl från ministerierna som från kommunerna i Helsingforsregionen. Förfaringssättet har också förutsättningar för att kunna vara verksamt i ett längre tidsperspektiv även om genomförandet av metropolpolitiken endast är i inledningsstadiet. Av stor betydelse är att alla parter som deltar i genomförandet av metropolpolitiken, såväl kommunerna tillsammans som statens olika aktörer, förbinder sig till de gemensamt uppdragna riktlinjerna och främjar deras genomförande.

Även om metropolpolitiken är en politik som koncentrerar sig på metropolområdets specialfrågor, kan dess nya förfaringssätt som baserar sig på partnerskap tillämpas i större utsträckning. Metropolpolitiken är en föregångare i många nationellt viktiga frågor, som till exempel invandrarfrågor, förbättrande av konkurrenskraft och främjande av social kohesion.

De svårigheter som förekommit i utvecklandet av nya förfaringssätt har samtidigt lyft fram de viktigaste utmaningarna i utvecklandet av metropolpolitiken. En svårighet har varit att göra en specificerad politik som utgår från ett visst område accepterad. Det handlar om huruvida det går att uppnå målen i en s.k. universalpolitik genom att specificera eller betona politiska åtgärder som stöder regionbaserade mål, till exempel för att stärka social enhetlighet och inom välfärdstjänster. Bättre produktivitet och effektivare verksamhet förutsätter att nya och verkningsfullare förfaringssätt utarbetas - och här kan en eventuell utvecklingslinje

vara att ta områdets särdrag i beaktande. Metropolpolitiken har de förutsättningar som behövs för att fungera som en utgångspunkt för en sådan utveckling.

Även om metropolpolitikens förfaringssätt i stor utsträckning har varit att utveckla nya verksamhetsmodeller utgående från redan befintliga resurser och genom att få nya krafter genom samarbete och partnerskap, försvagas metropolpolitikens effektiva genomförande, långsiktighet och påverkningsmöjligheter av att den inte haft tillgång till specialfinansiering. I framtiden skulle det vara viktigt att säkra genomförandet av metropolpolitiken med en grundfinansiering, på samma sätt som man gör med såddfinansieringen för landsbygdspolitiken och stadspolitiken.

I en allt hårdare internationell konkurrens mellan metropolerna är en god kunskap om städer en viktig delfaktor som främjar konkurrenskraften. En informationsproduktion och en fokuserad forskning som omfattar hela metropolområdet har en central roll inom förutseende i metropolpolitiken, inom en fungerande riktlinje och inriktning samt inom uppföljning av genomförande och effektivitet. För att de nödvändiga nyckeltalen och uppföljningsuppgifterna ska vara enhetliga och fås från hela Helsingforsregionens pendlingsområde och från de regioner som omfattas av samarbetsavtalen mellan kommunerna i regionen behövs gemensamma åtgärder från kommunerna och staten.

För att främja och stödja en tvärvetenskaplig, internationellt högtstående stadsforskning som utgår från metropolområdets särdrag och ett samarbete som stödjer sig på denna forskning godkände metropolområdet alla universitet och högskolor samt kommunerna Helsingfors, Vanda, Esbo och Lahti ett gemensamt forsknings- och samarbetsprogram inom stadsforskningen i metropolområdet (KatuMetro) den 7 april 2009. Programförslaget är tänkt att räcka fem år, 2010–2014. Statens delaktighet i programmets genomförande förverkligades 2010 för tre ministerier och samarbetsavtalet undertecknades i april 2010. Ett genomförande av programmet kräver dock de kommande åren att statens partnerskap utvidgas horisontellt samt specialarrangemang för den statliga finansieringen.

Riktlinjer

24. Metropolpolitik som grundar sig på partnerskap främjas med hjälp av intentionsavtal och andra avtalsbaserade instrument. Förfaringssätt som gör det möjligt att i större utsträckning utnyttja specificerade metoder som utgår från ett visst område för att uppnå samhällets mål utvecklas.
25. Grundfinansiering avsedd för ett genomförande av metropolpolitiken och ett trygghet av dess fortgående avsetts.
26. Finansieringsbasen Forsknings- och samarbetsprogrammet inom stadsforskningen i metropolområdet utvidgas med gemensamma insatser från städerna, högskolorna och staten, så att programmets resurser säkras för perioden 2011–2014.

Granskning av Helsingforsregionens statistik

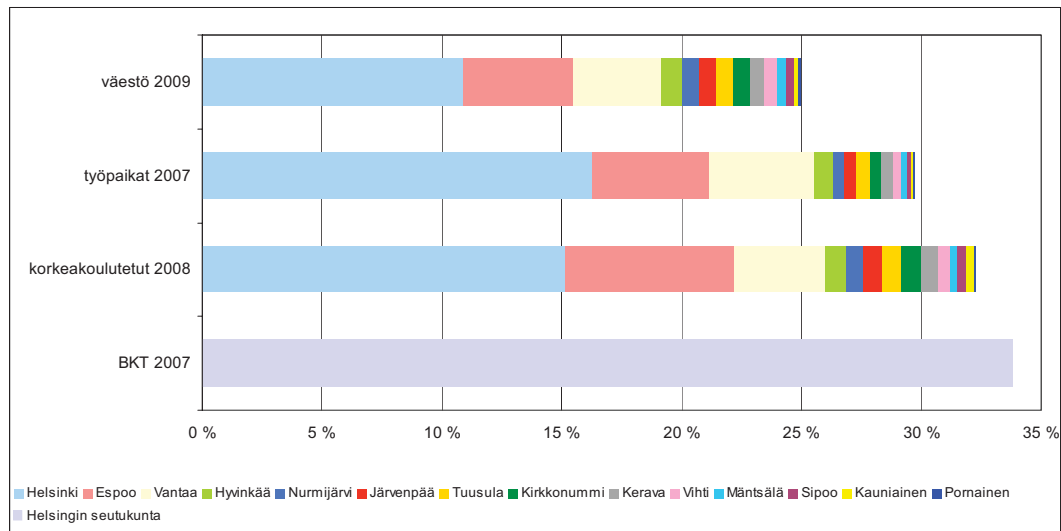


Bild 1. Metropolområdets andel av hela landet

Källa: Statistikcentralen

	väestö 2009	osuus Suomessa	keskimääräinen vuosittainen väestönkasvu 2000–2009	huoltosuhte (0-14v. ja 64 v. täytäneet suhteessa 15-64-vuotiaisiin)	maan sisäisen muuton nettomuutto 2009	siirtolaisuuden nettomuutto 2009	nettomuutto yhteensä 2009	muuttotase 2009	ulkomaalaisia	ulkomaalaisten osuus väestöstä 2009	osuus Suomessa
Helsinki	583350	10,9 %	0,5 %	0,42	1703	3461	5164	8,9 ‰	41735	7,2 %	26,8 %
Espoo	244330	4,6 %	1,5 %	0,45	-503	1029	526	2,2 ‰	15304	6,3 %	9,8 %
Vantaa	197636	3,7 %	1,1 %	0,44	-203	702	499	2,5 ‰	11919	6,0 %	7,7 %
Kauniainen	8617	0,2 %	0,1 %	0,63	70	4	74	8,6 ‰	261	3,0 %	0,2 %
Järvenpää	38708	0,7 %	0,8 %	0,43	138	66	204	5,3 ‰	711	1,8 %	0,5 %
Kerava	33833	0,6 %	1,2 %	0,44	-12	81	69	2,0 ‰	1141	3,4 %	0,7 %
Mäntsälä	19747	0,4 %	1,9 %	0,58	187	30	217	11,0 ‰	234	1,2 %	0,2 %
Nurmijärvi	39628	0,7 %	2,0 %	0,54	269	61	330	8,3 ‰	579	1,5 %	0,4 %
Pornainen	5067	0,1 %	2,3 %	0,60	30	7	37	7,3 ‰	46	0,9 %	0,0 %
Tuusula	36766	0,7 %	1,6 %	0,51	85	39	124	3,4 ‰	548	1,5 %	0,4 %
Hyvinkää	45270	0,8 %	0,7 %	0,52	82	94	176	3,9 ‰	1121	2,5 %	0,7 %
Kirkkonummi	36509	0,7 %	2,3 %	0,51	102	103	205	5,6 ‰	1114	3,1 %	0,7 %
Sipoo	18036	0,3 %	0,4 %	0,57	96	31	127	7,0 ‰	319	1,8 %	0,2 %
Vihti	27869	0,5 %	1,7 %	0,51	24	37	61	2,2 ‰	564	2,0 %	0,4 %
Metropolialue yhteensä	1335366	25,0 %	1,0 %	0,45	2068	5745	7813	5,9 ‰	75596	5,7 %	48,6 %
KOKO MAA	5351427		0,4 %	0,54		14548	14548	2,7 ‰	155705	2,9 %	

Tabell 1. Befolkningsuppgifter för metropolområdet

Källa: Statistikcentralen

	korkeakoulutetut 2008	15-täyttäneet 2008	korkeakoulutettujen osuus Suomessa 2008	korkeakoulutustaste 2008	korkeakoulutettujen nettomuutto 2007	korkeakoulutettujen muuttolase 2007
Helsinki	180802	497895	15,2 %	36,3 %	-568	-3,3 ‰
Espoo	83454	193952	7,0 %	43,0 %	617	7,6 ‰
Vantaa	45841	159301	3,8 %	28,8 %	530	11,9 ‰
Kauniainen	3816	6881	0,3 %	55,5 %	45	12,1 ‰
Järvenpää	9720	31254	0,8 %	31,1 %	93	9,7 ‰
Kerava	8254	27618	0,7 %	29,9 %	209	25,8 ‰
Mäntsälä	3455	15074	0,3 %	22,9 %	93	28,1 ‰
Nurmijärvi	8974	29696	0,8 %	30,2 %	202	22,9 ‰
Pornainen	837	3622	0,1 %	23,1 %	31	38,4 ‰
Tuusula	8868	28318	0,7 %	31,3 %	244	28,2 ‰
Hyvinkää	10123	36989	0,8 %	27,4 %	128	13,0 ‰
Kirkkonummi	10398	27596	0,9 %	37,7 %	330	33,2 ‰
Sipoo	4496	13968	0,4 %	32,2 %	161	32,3 ‰
Viihti	6237	21816	0,5 %	28,6 %	188	31,4 ‰
Metropolialue yhteensä	385275	1093980	32,3 %	35,2 %	2303	6,2 ‰
KOKO MAA	1193196	4435152		26,9 %	3806	3,3 ‰

Tabell 2. Uppgifter om metropolområdets kompetensstruktur

Källa: Statistikcentralen

	työpaikat 2007	osuus Suomessa	informaatiosektorin työpaikat 2007	informaatiosektorin työpaikat, osuus työpaikoista %	osuus Suomessa	työttömyysaste kesäkuu 2010
Helsinki	385356	16,3 %	68576	17,8 %	31,7 %	8,2 %
Espoo	116221	4,9 %	26860	23,1 %	12,4 %	6,2 %
Vantaa	103196	4,4 %	8285	8,0 %	3,8 %	8,8 %
Kauniainen	2242	0,1 %	140	6,2 %	0,1 %	5,0 %
Järvenpää	12377	0,5 %	447	3,6 %	0,2 %	7,6 %
Kerava	11373	0,5 %	398	3,5 %	0,2 %	7,2 %
Mäntsälä	5300	0,2 %	112	2,1 %	0,1 %	5,9 %
Nurmijärvi	11001	0,5 %	393	3,6 %	0,2 %	4,8 %
Pornainen	922	0,0 %	19	2,1 %	0,0 %	5,0 %
Tuusula	13561	0,6 %	679	5,0 %	0,3 %	5,4 %
Hyvinkää	18603	0,8 %	832	4,5 %	0,4 %	7,9 %
Kirkkonummi	10841	0,5 %	1606	14,8 %	0,7 %	6,3 %
Sipoo	5341	0,2 %	146	2,7 %	0,1 %	4,9 %
Viihti	8102	0,3 %	576	7,1 %	0,3 %	7,0 %
Metropolialue yhteensä	704436	29,7 %	109069	15,5 %	50,4 %	7,5 %
KOKO MAA	2369066		216267	9,1 %		9,8 %

Tabell 3. Uppgifter om metropolområdets arbetsmarknad

Källa: Statistikcentralen, Arbets- och näringsministeriet (andelen arbetslösa)

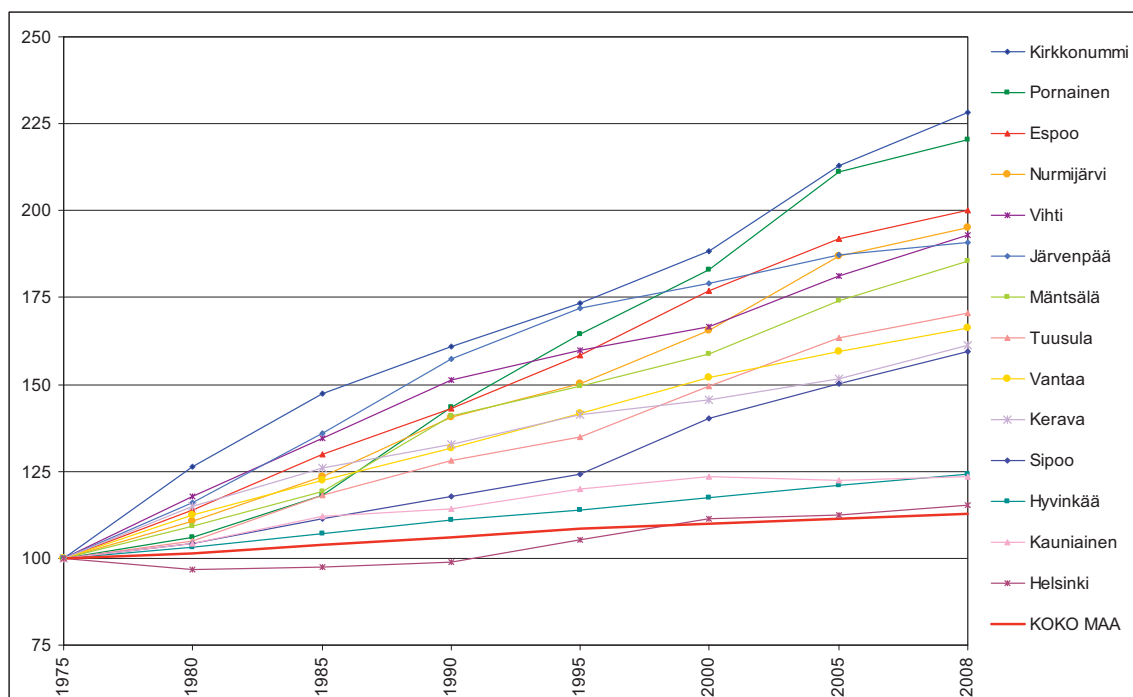


Bild 2. Befolkningsutvecklingen i kommunerna inom metropolområdet 1975–2008 (1975=100)

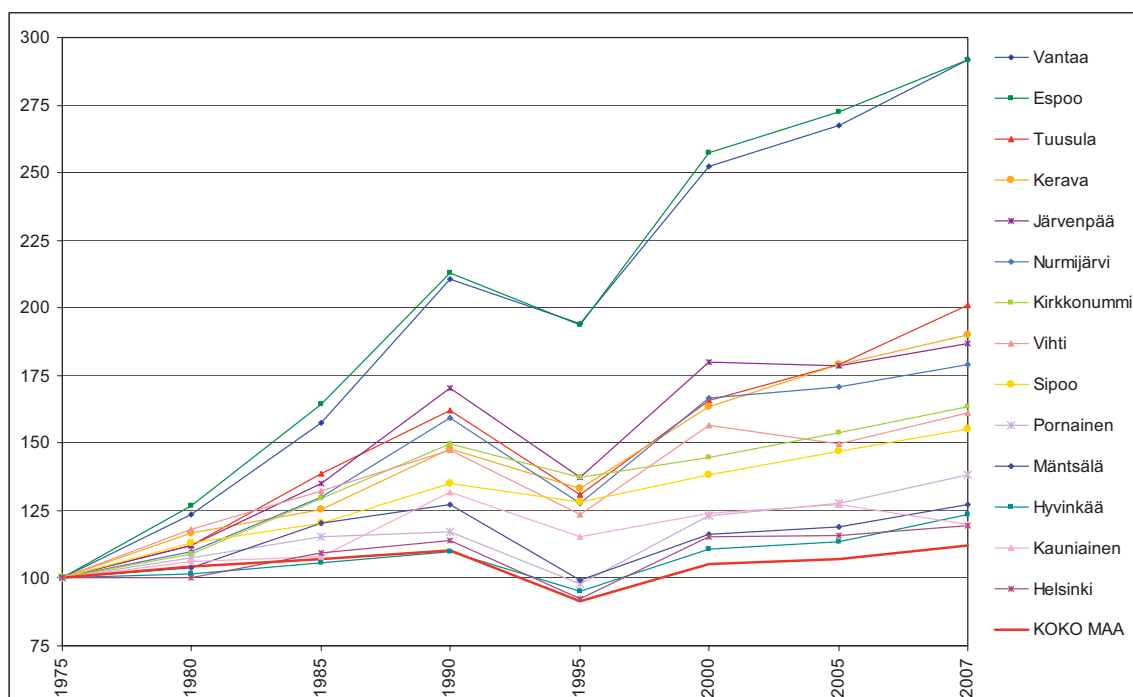


Bild 3. Utvecklingen i antalet arbetsplatser i kommunerna inom metropolområdet 1975–2007 (1975=100)

Källa: Statistiska centralen

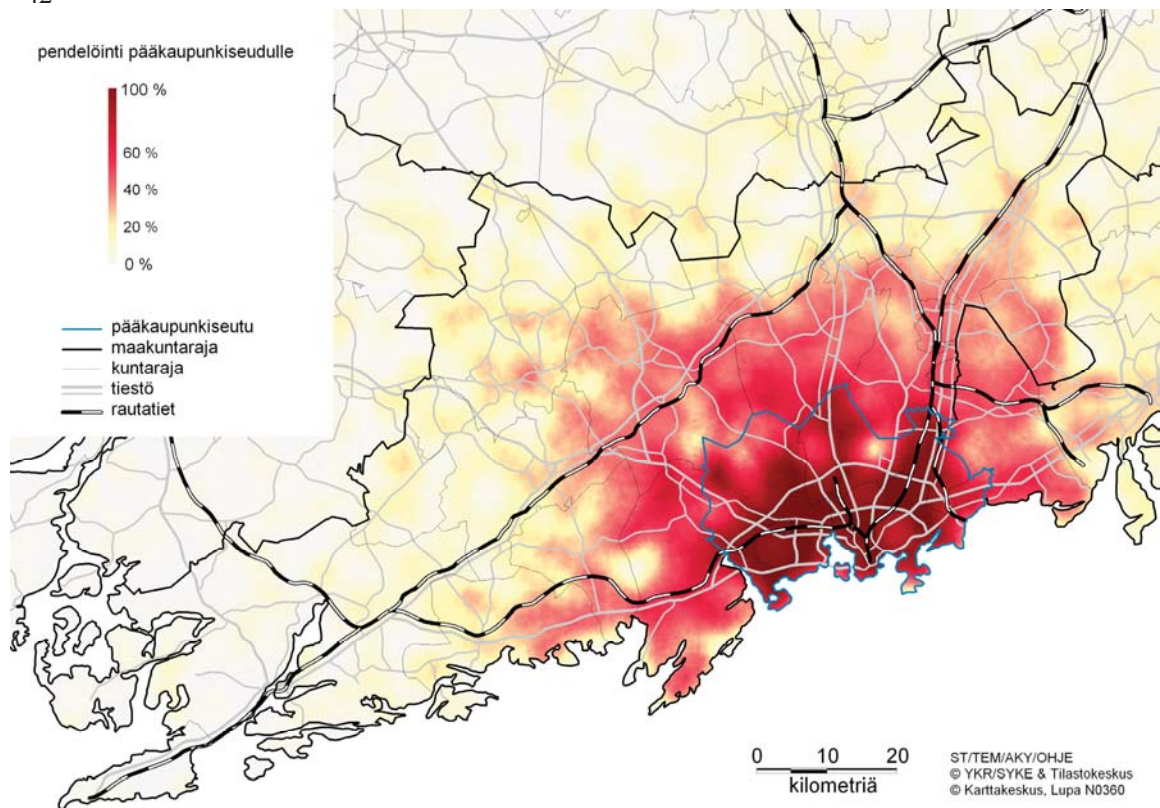


Bild 4. Pendling till huvudstadsregionen 2007

Metropolialueen kuntien talouden tunnuslukuja, TP 2009

Helsingin seudun 14 kuntaa yhdessä Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen Muut 10 kuntaa erikseen Koko maa	Asukasluku		Asukasluku, osuus koko maa		Toimintakulut, milj.€		Toimintakulut, osuus koko maa		Lainakanta, milj.€		Lainakanta, osuus koko maa		Verorahoitus*, milj.€		Verorahoitus*, osuus koko maa		Toimintakulut €/as		Lainakanta €/as		Verorahoitus* €/as	
	1 344 206	25,2 %	8 023	26,2 %	2 378	24,3 %	5 956	24,4 %	5 969	1 769	4 431											
	1 033 933	19,4 %	6 515	21,3 %	1 771	18,1 %	4 612	18,9 %	6 302	1 713	4 461											
	310 273	5,8 %	1 507	4,9 %	607	6,2 %	1 344	5,5 %	4 859	1 958	4 330											
	5 323 693		30 565		9 783		24 380		5 741	1 838	4 580											

Tabell 5. Nyckeltal för ekonomin i kommunerna inom metropolområdet (TP 2009).

Talouden tunnuslukuja metropolialueen 14 kunnassa, TP 2009

Punaisella merkitty koko maata huonommat tunnusluvut

Euro/asukas	KOKO MAA	Helsinki	Espoo	Vantaa	Kauniainen	Hyvinkää	Järvenpää	Kerava	Kirkkonummi	Mäntsälä	Nurmijärvi	Pomina	Sipoo	Tuusula	Vihä
Toimintakulut	5 741	6 966	5 206	5 684	6 523	5 231	4 737	4 681	5 021	5 167	4 563	4 121	5 119	4 865	4 592
Kunnallisvero	2 886	3 477	3 954	3 395	5 102	3 097	3 462	3 326	3 548	2 805	3 273	2 800	3 921	3 401	3 208
Yhteisövero	223	376	450	199	128	185	84	120	146	82	89	51	161	123	92
Kiinteistövero	182	267	205	270	249	139	147	155	163	178	128	113	161	145	152
Toimintatuotot	1 454	3 036	918	1 531	967	957	923	1 058	781	1 166	697	440	927	865	697
Vatiosuudet	1 288	276	-13	559	385	1 130	570	399	548	1 241	640	1 306	792	576	743
Lainakanta	1 838	1 526	625	3 663	464	1 835	1 205	2 010	2 076	2 256	2 001	2 533	2 868	633	2 503
Tuloveroprosentti	18,60	17,50	17,50	18,50	16,50	18,50	19,00	18,00	18,25	19,50	18,75	19,50	18,75	18,00	19,25
Vuositake	337	541	501	289	360	232	448	359	124	301	266	517	766	251	239
Poistot ja arvonalentumiset	312	572	390	362	679	334	228	244	311	174	264	285	300	271	281
Investoinnit, netto	-463	-986	-804	-509	-910	-446	-314	-387	-903	-637	-376	-237	-681	-359	-271
Rahoituksen riittävyys*	B	C	B	C	C	C	A	B	C	B	B	A	A	C	C

* A=vuositake riittää poistoihin ja nettoinvestointeihin, B= Riittää kumpaankaan, D=vuositake negatiivinen

Tabell 6. Nyckeltal för ekonomin i de 14 kommunerna i metropolområdet (TP 2009).

KOMMUNBASERADE SAMARBETSORGANISATIONER I HUVUDSTADSREGIONEN, METROPOLREGIONEN OCH LANDSKAPET NYLAND

Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt. En samkommun ägd av 26 kommuner. Producerar bl.a. tjänsterna inom specialistsjukvård och vård av utvecklingsstörda. Både kommunerna och sjukvårdsdistriktet har ansvar för anordnande av tjänsterna, bl.a. inom specialistsjukvård och vård av utvecklingsstörda. Det högsta beslutande organet är samkommunens fullmäktige.

Två kommunala yrkeshögskolor: 1. Metropolia, som drivs av Metropolia Ammattikorkeakoulu Oy och har grundats av Helsingfors Esbo, Vanda, Grankulla och Kyrkslätt samt 2. Laurea Ammattikorkeakoulu Oy vars aktieägare är Borgå, Esbo, Grankulla, Hyvinge, Invalidförbundet rf, Kyrkslätt, Mellersta Nylands utbildningssamkommun (Borgnäs, Kervo, Mäntsälä, Nurmijärvi, Sibbo, Träskända, Tusby), Vanda samt Västra Nylands samkommun för yrkesutbildning (Hangö, Högfors, Ingå, Karislojo, Kyrkslätt, Lojo, Nummi-Pusula, Raseborg, Sjundeå, Vichtis). Båda yrkeshögskolorna drivs av ett aktiebolag där kommunerna har majoritet. Styrelserna för aktiebolagen ansvarar för beslutsfattandet.

Helsingforsregionens miljötjänster (HRM) (Helsingfors, Esbo, Grankulla, Vanda). Samkommunen ansvarar i sina medlemskommuner bl.a. för avfallshanteringen i enlighet med avfallslagen (1072/1993) och fungerar som vattentjänstverk i enlighet med lagen om vattentjänster. (119/2001). Kommunerna har på frivillig basis överfört vattentjänsterna (vattenförsörjning och avloppshantering) till samkommunen utan att det föreskrivs i lagen. Den högsta beslutsmakten utövas av samkommunsstämman.

Helsingforsregionens trafik (HRT) (Helsingfors, Esbo, Vanda, Grankulla, Kervo, Kyrkslätt) är en samkommun som ansvarar för planering och anordnande av den regionala kollektivtrafiken i medlemskommunerna, för informationen till passagerare och för utarbetandet av trafiksystemplanen för Helsingforsregionen. Den högsta beslutsmakten utövas av samkommunsstämman.

Nylands förbund (landskapsförbund), vars medlemskommuner är Esbo, Borgnäs, Grankulla, Hangö, Helsingfors, Hyvinge, Högfors, Ingå, Karislojo, Kervo, Kyrkslätt, Lojo, Mäntsälä, Nummi-Pusula, Nurmijärvi, Raseborg, Sjundeå, Träskända, Tusby, Vanda och Vichtis samt fr.o.m. början av 2011 de östnyländska kommunerna Askola, Borgå, Lappträsk, Lovisa, Mörskom, Pukkila och Sibbo. Förbundet ansvarar bl.a. för strategisk planering, regional utvecklingsverksamhet, utarbetande av landskapsplanen och intressebevakning

Helsingforsregionens samarbetsmöte är ett samarbetsorgan för de ledande förtroendepersonerna i 14 kommuner (huvudstadsregionens kommuner, KUUMA-kommunerna och kommungruppen Neloset). Samarbetsavtalet trädde i kraft 1.10.2005 och samarbetet gäller särskilt markanvändning, boende och trafik samt regionala tjänster. I samarbetsmötet deltar de första fullmäktige- och styrelseordförandena i samarbetskommunerna (28 förtroendepersoner). Samarbetsmötet har inte någon beslutsmakt som förpliktar kommunerna.

Delegationen för huvudstadsregionen är ett samarbetsorgan för huvudstadsregionens högsta förtroendevalda. Den godkänner bland annat visionen och strategin för huvudstadsregionen och följer upp utvecklingen av samarbetet. Delegationen består av fullmäktige- och styrelseordförandena i huvudstadsregionen (23 personer).

Huvudstadsregionens samordningsgrupp är ett styr- och samordningsorgan som sköter styrningen och uppföljningen av visions- och strategibaserat samarbete och behandlar viktiga strategiska samarbetsfrågor samt fungerar som ägarstyrgrupp för en del viktiga sammanslutningar. I samordningsgruppen ingår kommunernas högsta förtroendeledning (fullmäktige- och styrelseordföranden, sammanlagt 13 personer)

KUUMA-regionen består av Nurmijärvi, Tusby, Träskända, Kervo, Mäntsälä och Borgnäs. Samarbetet baserar sig på partnerskapsprogrammet KUUMA och dess tyngdpunkter är bl.a. markanvändning, boende och trafik samt förnyelse av tjänster. Ett gemensamt organ är KUUMA-styrelsen, under den sorterar flera andra organ. Fram till slutet av 2012 kommer styrelsen att fungera som ett sådant organ som avses i övergångsbestämmelsen i lagen om upphävande av regionexperimentet, vilket betyder att styrelsen i princip kan ha beslutsmyndighet som förpliktar kommunerna. I praktiken brukar styrelsen bl.a. godkänna olika slags utlåtanden och ställningstaganden.

Kommungruppen Neloset är en frivillighetsbaserad samarbetsgrupp för Hyvinge, Vichtis, Kyrkslätt och Sibbo vars verksamhet har sitt ursprung i behov som kom fram i samband med beredningsarbetet kring Helsingforsregionens samarbete. Kommunstyrelserna har på hösten 2010 fattat beslut om att gå med i KUUMA-samarbetet från och med början av 2011.

BILAGA 3

Helsingforsregionen i OECD:s metropoljämförelse

Största befolkningen		
1	Tokyo	Japan
2	Seoul	Korea
3	New York	USA
4	Mexico City	Mexico
5	Osaka	Japan
6	Rhine-Ruhr	Germany
7	Los Angeles	USA
8	Istanbul	Turkey
9	Paris	France
10	Chicago	USA
61	Copenhagen	Denmark
66	Stockholm	Sweden
74	Helsinki	Finland
75	Oslo	Norway
78	Auckland	New Zealand

Rikast*		
1	San Francisco	USA
2	Washington	USA
3	Boston	USA
4	Seattle	USA
5	Minneapolis	USA
6	New York	USA
7	Denver	USA
8	Philadelphia	USA
9	Dallas	USA
10	Atlanta	USA
28	Stockholm	Sweden
33	Oslo	Norway
37	Helsinki	Finland
39	Copenhagen	Denmark
78	Ankara	Turkey

Effektivaste arbetskraften*		
1	Boston	USA
2	San Francisco	USA
3	New York	USA
4	Washington	USA
5	San Diego	USA
6	Seattle	USA
7	Los Angeles	USA
8	Houston	USA
9	Philadelphia	USA
10	Dallas	USA
35	Stockholm	Sweden
38	Oslo	Norway
39	Helsinki	Finland
45	Copenhagen	Denmark
78	Izmir	Turkey

Viktigast för nationalekonomin*		
1	Randstad-Holland	Netherlands
2	Copenhagen	Denmark
3	Seoul	Korea
4	Dublin	Ireland
5	Budapest	Hungary
6	Brussels	Belgium
7	Helsinki	Finland
8	Lisbon	Portugal
9	Athens	Greece
10	Oslo	Norway
11	Stockholm	Sweden
78	Portland	USA

Högst deltagandegrad*		
1	Toronto	Canada
2	Vancouver	Canada
3	Pittsburgh	USA
4	Minneapolis	USA
5	Montreal	Canada
6	Washington	USA
7	Auckland	New Zealand
8	Stockholm	Sweden
9	Copenhagen	Denmark
10	Helsinki	Finland
11	Oslo	Norway
78	Naples	Italy

Obs! Metropolen Helsingfors består av Nyland, Östra Nyland, Tavastland och Päijänne-Tavastland