



Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 8b/2018

Utvärdering av skärgårdspolitiken

Jord- och skogsbruksministeriet, Helsingfors 2018

Jord- och skogsbruksministeriet

ISBN: 978-952-453-990-6

Foton: Jord- och skogsbruksministeriets information

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2018

Presentationsblad

Utgivare	Jord- och skogsbruksministeriet	November 2018	
Författare	Timo Hirvonen, Petri Kahila och Simo Rautiainen, Östra Finlands universitets Centrum för region- och kommunforskning (Spatia); Keimo Sillanpää och Tommi Ålander, TK-Eval		
Publikationens titel	Utvärdering av skärgårdspolitiken		
Publikationsseriens namn och nummer	Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2018:8b		
Tema	Skärgårdspolitik		
ISBN PDF	978-952-453-990-6	ISSN PDF	1797-397X
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-990-6		
Sidantal	116	Språk	Svenska
Nyckelord	Skärgård, skärgårdspolitik		
Referat	<p>Målet för utvärderingsrapporten är att bidra till att genomföra det gällande nationella skärgårdsprogrammet och lägga en grund för beredning av framtida perioder och program. Ett ytterligare mål är att ta fram synpunkter på hur skärgårdspolitiken borde utvecklas eftersom man förväntar sig att skärgårdspolitiken förnyas sig och positionerar sig visavi andra centrala politikområden.</p> <p>Skärgårdspolitikens huvudstrategi handlar om att påverka de beslut om skärgården som fattas inom andra politiska områden så att särförhållanden i skärgården beaktas. Skärgårdsdelegationen har rollen som intressebevakare och påverkare i skärgårdsfrågor på nationell nivå. Det parlamentariska förfarings sättet främjar skärgårdsdelegationens funktionsförmåga och inflytande. Därför förefaller skärgårdspolitiken vara "större än den är".</p> <p>Skärgårdspolitiken är huvudsakligen intressebevakning och påverkande på nationell nivå. Den återspeglas på den kommunala nivån närmast i form av skärgårdstilläggen och trafikbeslut. Skärgårdsområdenas utvecklingsmedel och -verksamhet ses inte som skärgårdspolitik, utan som utveckling av skärgården och landsbygden. Det är värt att ge skärgårdspolitiken mer synlighet till exempel genom projektaktivitet i aktionsgrupper och via landsbygdsfonden. Efter landskapsreformen påverkas skärgårdspolitikens framtid av landskapens tillräckliga finansiering och intresse för skärgårdsområdena.</p>		
Förläggare	Jord- och skogsbruksministeriet		
Distribution/ Beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Kuvailulehti

Julkaisija	Maa- ja metsätalousministeriö	Marraskuu 2018
Tekijät	Timo Hirvonen, Petri Kahila ja Simo Rautiainen, Itä-Suomen yliopisto Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia; Keimo Sillanpää ja Tommi Ålander, TK-Eval	
Julkaisun nimi	Utvärdering av skärgårdspolitiken (Saaristopolitiikan arviointi)	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2018:8b	
Teema	Saaristopolitiikka	
ISBN PDF	978-952-453-990-6	ISSN PDF 1797-397X
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-990-6	
Sivumäärä	116	Kieli Ruotsi
Asiasanat	Saaristo, saaristopolitiikka	
Tiivistelmä	<p>Saaristopolitiikan arviointiraportin tavoitteena on tukea voimassa olevan valtakunnallisen saaristo-ohjelman toteuttamista sekä pohjustaa tulevien kausien ja ohjelmien valmistelua. Lisäksi tavoitteena on tuottaa näkemyksiä siitä, miten saaristopolitiikkaa pitäisi kehittää, sillä saaristopolitiikalta odotetaan uudistumista ja asemoitumista muihin keskeisiin politiikka-aloihin nähden.</p> <p>Saaristopolitiikan päästrategiana on vaikuttaa muilla politiikkalohkoilla tehtäviin saaristoa koskeviin päätöksiin siten, että saariston erityisolosuhteet tulevat huomioiduksi. Saaristoasiain neuvottelukunta toimii saaristoa koskevien asioiden kansallisen tason edunvalvojana ja vaikuttajana. Parlamentaarinen menettelytapa edistää saaristoasiain neuvottelukunnan toimintakykyä ja vaikutusvaltaa, minkä ansiosta saaristopolitiikka näyttäytyy ”kokoaan suurempana”.</p> <p>Saaristopolitiikka on pääasiassa kansallisen tason edunvalvontaa ja vaikuttamista, ja se heijastuu kuntatasolle lähinnä saaristolaisien ja liikenne- ja maaseuturahastojen kautta. Saaristoalueille suuntautuvat kehittämisvarat ja -toiminta eivät ole saaristopolitiikkaa vaan saariston ja maaseudun kehittämistä. Saaristopolitiikan näkyvyyttä kannattaa lisätä esim. toimintaryhmien ja maaseuturahaston hanketoiminnassa. Saaristopolitiikan tulevaisuuteen vaikuttaa maakuntaudistuksen jälkeen maakuntien rahoituksen ja mielenkiinnon riittävyys saaristoalueita kohtaan.</p>	
Kustantaja	Maa- ja metsätalousministeriö	
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Description sheet

Published by	Ministry of Agriculture and Forestry	November 2018	
Authors	Timo Hirvonen, Petri Kahila and Simo Rautiainen, University of Eastern Finland, Spatia - Centre for Regional Research; Keimo Sillanpää and Tommi Ålander, TK-Eval		
Title of publication	Utvärdering av skärgårdspolitiken (Evaluation of Finland's island policy)		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Agriculture and Forestry 2018:8b		
Subject	Island policy		
ISBN PDF	978-952-453-990-6	ISSN (PDF)	1797-397X
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-990-6		
Pages	116	Language	Swedish
Keywords	Island, island policy		
<p>Abstract</p> <p>The purpose of the evaluation report on Finland's island policy is to support the implementation of the current national Island Development Programme and lay the groundwork for the preparation of future periods and programmes. Another aim is to create an understanding of how island policy should be developed, as it should be capable of reforming itself and finding its position in respect of other key policy sectors.</p> <p>The main strategy of Finland's island policy is to influence decision-making concerning the archipelago in other policy sectors in a way that the special conditions of the archipelago are duly taken into account. The Island Committee is the national advisory body, promoter and advocator in island affairs in Finland. The parliamentary procedure supports the capacity and influence of the Island Committee, which is why island policy is perceived as 'larger than its size'.</p> <p>What island policy primarily means is supervision of interests and influencing policies and decisions on the national level, which is mainly seen in municipalities through supplementary benefits payable in the archipelago area and transport solutions. The development funds and actions targeting the archipelago are not managed under island policy but as part of rural development, which also comprises the archipelago. The role of island policy in e.g. project activities of local action groups and under the EAFRD should be enhanced. After the regional government reform the future of island policy depends on whether the counties still have enough interest in taking care of the archipelago and allocating the necessary funds for this.</p>			
Publisher	Ministry of Agriculture and Forestry		
Distributed by/ publication sales	Distribution by: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Innehåll

1	Inledning	9
2	Utvärderingens mål och genomförande	11
2.1	Utvärderingens mål och utvärderingsfrågorna	11
2.2	Genomförandet av utvärderingen och använda metoder	14
3	Utgångspunkterna för skärgårdspolitiken	15
3.1	Skärgårdslagen	15
3.2	Skärgårds- och vattendragskaraktär i region- och samhällsstrukturen	16
3.3	Begreppet skärgård och skärgårdskommuner	17
3.4	Skärgårdsområdenas utvecklingsbild	20
4	Implementeringen av skärgårdspolitiken	23
4.1	Skärgårdsdelegationen	23
4.2	Inriktningen för skärgårdspolitiken åtgärder	26
4.3	Skärgårdspolitiska program	27
4.4	Skärgårdspolitiken effekter	29
4.4.1	Aktörernas uppfattning om inriktningen av skärgårdspolitiken och dess effekter	29
4.4.2	Skärgårdsdelegationens betydelse	33
4.4.3	Skärgårdsprogrammets betydelse	36
5	Skärgårdskommunerna och statsandelarna	38
5.1	Skärgårdstillägget	38
5.2	Betydelsen av status som skärgårdskommun	39
5.3	Skärgårdstilläggets betydelse	42
5.4	Fjärrort	46
6	Trafik	49
6.1	Skärgårdstrafikens utveckling	49
6.2	Skärgårdspolitiken roll i skärgårdstrafikens utveckling	52

7 Skärgårdspolitikens lokala betydelse	56
7.1. Skärgårdspolitikerna och kommunerna	56
7.2. Utvalda kommuner	58
7.2.1 Rääkkylä	60
7.2.2 Kimitoöns kommun	64
7.2.3 Enonkoski	67
7.2.4 Malax	72
7.3. Skärgårdspolitikerna och landskapsreformen.....	76
8 Skärgårdspolitikens positionering	79
8.1. Skärgården i regeringsprogrammen och de regionala utvecklingsstrategierna	79
8.1.1 Beaktande av skärgårdspolitikerna i regeringsprogrammen.....	79
8.1.2 Skärgårdspolitikerna inom regionutvecklingsstrategierna för olika förvaltningsområden..	82
8.2. Skärgårdspolitikernas ställning i regionutvecklingen.....	90
8.2.1 Skärgårdspolitikernas ställning inom ramen för regionutvecklingen.....	90
8.2.2 Skärgårdspolitikernas förhållande till landsbygdspolitikerna och stadspolitikerna.....	93
8.2.3 Skärgårdspolitikernas internationella dimension	97
9 Huvudsakliga observationer	98
10 Synvinklar och rekommendationer för skärgårdspolitikernas reform	105
Intervjuer	107
Bilagor	109

1 Inledning

Den grundläggande principen för Finlands skärgårdspolitik är att minska nackdelarna med att bo i skärgården eller i vattenområden och kompensera för dem. Fastän det här fortfarande är en ganska allmän uppfattning förväntas också skärgårdspolitikerna förnya sig i likhet med den övriga regionalpolitiken. Ett konkret exempel på det här är utredningen om stads-, landsbygds- och skärgårdspolitikerna av utredare Perttu Vartiainen, som gjordes i slutet av år 2014 på uppdrag av dåvarande näringsministern. Utredarens slutrapport innehåller förutom förslag om konkreta åtgärder även en översikt av hur verksamhetsmiljön har förändrats för de här politikområdena. De flesta av observationerna i den ovan nämnda rapporten är fortfarande aktuella och har använts som utgångspunkt i denna utvärdering av skärgårdspolitikerna.

Samhällsstrukturen i områden som splittras av skärgård och vattendrag är fragmentarisk. Eftersom dagens samhälle är beroende av vägtrafik begränsar det här utvecklingen i dessa områden. Därför försöker man säkra en balanserad regional utveckling i skärgårds-, kust- och vattenområden med hjälp av skärgårdspolitikerna. I Finland har skärgårdspolitik förts sedan år 1949. Tyngdpunkterna i skärgårdspolitikerna ligger i kommun- och regionalpolitik, näringar och sysselsättning, permanent- och fritidsboende, trafik och datakommunikationsförbindelser samt miljö, natur och kultur.

Utvecklingsarbetet och intressebevakningen inom skärgårdspolitikerna genomförs av skärgårdsdelegationen och dess sekretariat. Skärgårdsdelegationens uppgifter föreskrivs i skärgårdslagen och förordningen om skärgårdsdelegationen (387/1987). Delegationen tillsätts av statsrådet för en valperiod åt gången. Det viktigaste dokumentet som styr implementeringen av skärgårdspolitikerna är det fleråriga nationella skärgårdsprogrammet. Den nuvarande versionen omfattar perioden 2017–2019. Avsikten med det nationella skärgårdsprogrammet är att rikta in och samordna olika förvaltningsområdens utvecklingsmål och politiska åtgärder för skärgården. Skärgårdsprogrammet bottnar i skärgårdslagen, som ålägger alla myndigheter att beakta skärgårdens och skärgårdskommunernas specialställning i sin verksamhet. Dessutom fastställs programmet av statsrådets

förordning från 8.12.2016 om skärgårdskommuner (8) och kommuner med skärgårdsdel (40). Förordningen är i kraft hela programperioden, det vill säga till slutet av år 2019.

En utvärdering av skärgårdspolitiken har blivit aktuell då den nationella verksamhetsmiljön har förändrats. För det första är det i regionutvecklingen för närvarande aktuellt med områdenas olikheter och med att utnyttja och mobilisera deras styrkor. En referensram som betonar platsbaserad i regionutvecklingen utmanar inte bara den nationella verksamhetsmiljön och aktörerna utan även det traditionella sättet att bedriva politik. Områdenas olikheter ses mer som en källa för tillväxt än som ett föremål för utjämning. Ett annat randvillkor för skärgårdspolitiken inriktning hör ihop med att föremålen för skärgårdspolitiken, det vill säga skärgårdskommunernas och skärgårdsdelkommunernas serviceuppgifter, minskar i vård- och landskapsreformen. Samtidigt blir deras roll som lokala utvecklare och skapare och upprätthållare av livskraft allt viktigare.

En förnyelse av skärgårdspolitiken har en central roll i den här ekvationen. En tredje central framtidsfråga för skärgårdspolitiken är dess positionering gentemot landsbygds- och stadspolitiken samt dess koppling och komplementaritet till EU:s regional- och strukturpolitik (inkl. landsbygdsfonden). Det kan innebära ett bättre utnyttjande av EU:s finansieringsinstrument eller att tydliggöra skärgårdspolitiken nationella uppgift genom att stanna utanför finansieringsinstrumenten. Ett alternativ kan vara att samordna skärgårdspolitiken med både EU:s politiska åtgärder och nationella politiska åtgärder.

Ändringar i regionförvaltningen öppnar även möjligheter för att förnya verksamhetsformer och institutioner inom den regionala utvecklingen. Bakgrunden till reformbehovet kan sökas i den allt vanligare regionalpolitiska uppfattningen om att man vid sidan av att utjämna utvecklingskillnader som beror på förhållandena fortsättningsvis bör fästa allt mer uppmärksamhet vid att förbättra förutsättningarna för områdenas självständiga tillväxt. Det här minskar inte behovet av skärgårdspolitik utan innebär bara nya utmaningar. Förutom att sköta traditionella uppgifter ska skärgårdspolitiken se till att skärgårdspräglade områden beaktas i pågående reformer, integrera utvecklingen av skärgårdsområden med den regionala utvecklingen som helhet samt skapa allt starkare förutsättningar för platsbaserad inriktning av utvecklingsåtgärder. Det gäller såväl åtgärder med EU- eller nationellt ursprung som åtgärder som grundar sig på regionala eller lokala initiativ.

Den nationella skärgårdspolitiken har utvärderats på uppdrag av Arbets- och näringsministeriet åren 2010 och 2014. Dessutom följer skärgårdsdelegationen med skärgårdsprogrammen i sina årliga verksamhetsberättelser och bedömer hur de har förverkligats. Denna utvärdering av skärgårdspolitiken genomförs på uppdrag av Jord- och skogsbruksministeriet. Implementeringen av skärgårdspolitiken överfördes till ministeriets förvaltningsområde i början av år 2016.

2 Utvärderingens mål och genomförande

2.1 Utvärderingens mål och utvärderingsfrågorna

Utvärderingen gäller skärgårdspolitikerna och dess centrala verksamhetsmiljö, som omfattar både den nationella landsbygds- och stadspolitikerna samt utvecklingen av EU:s struktur- och fondpolitik. Skärgårdsprogrammet grundar sig på skärgårdslagen, som ålägger alla myndigheter att beakta skärgårdens och skärgårdskommunernas specialställning i sin verksamhet. Som aktuell förändringskraft fungerar regionutvecklingssystemet som förnyas i och med landskapsreformen, då lagen om utveckling av regionerna förändras och de planerade helheterna för tillväxttjänster inleder sin verksamhet. Dessutom påverkas utvärderingen av skärgårdspolitikerna av social- och hälsovårdsreformen och de möjligheter den öppnar för att producera välfärdstjänster för skärgårdsområdenas specialbehov.

Målet för denna utvärderingsrapport är att stödja genomförandet av det gällande skärgårdsprogrammet samt lägga grunden för beredningen av kommande perioder och program. Dessutom strävar rapporten efter att framkalla synpunkter på och tolkningar av hur skärgårdspolitikerna bör utvecklas och vilken dess inriktning bör vara, det vill säga hurdana uppgifter bör skärgårdspolitikerna särskilt främja och betona i en föränderlig verksamhetsmiljö. Ett centralt utvärderingsuppdrag är en analys av skärgårdspolitikernas genomslagskraft i förhållande till befintliga resurser. Ur förvaltnings- och administrativ synvinkel innebär genomslagskraften konkret hur skärgårdspolitikerna har beaktats i regeringsprogrammen och i regeringarnas riktlinjer samt hur man har lyckats påverka ministeriernas, landskapens och kommunernas verksamhet med skärgårdspolitikernas redskap och åtgärder.

Frågeställningen i utvärderingen följer de utvärderingsfrågor som Jord- och skogsbruksministeriet definierade i sin anbudsbegäran. Den här frågeställningen gestaltas i bild 1, som visar arbetshelheter och rapportens viktigaste resultat. De omfattande och rätt så detaljerade utvärderingsfrågorna grupperades i tre teman: 1) utvecklingsbild, betydelse och positionering, 2) mål, arbetssätt och genomslagskraft och 3) reformbehov. Utifrån analysen av de här temana presenteras svaren på utvärderingens följande grundfrågor som utvärderingens resultat:

- Hur har skärgårdspolitiken utvecklats och positionerat sig i jämförelse med annan politik?
- Vad vill man åstadkomma med skärgårdspolitiken och vilka mål har den?
- Vilken effekt har skärgårdspolitiken haft och vad är dess betydelse i det finländska systemet för regional utveckling?
- Vilka tyngdpunkter behövs i skärgårdspolitiken för att dess mål ska uppnås?
- Vilka eventuella problem finns det och vilket är skärgårdspolitikens reformbehov under föränderliga omständigheter?

En av uppgifterna i helhetsbedömningen av skärgårdspolitiken var att även utreda politik som anknyter till utvecklingen av skärgårdsområden i övriga europeiska länder. Emellertid övergav man den här uppgiften efter diskussioner med uppdragsgivaren Jord- och skogsbruksministeriet. Orsaken till att man övergav uppgiften var en samtidig utredning om utvecklingen av europeiska skärgårdsområden som skärgårdsdelegationen beställt. I slutskedet av utvärderingsrapporten om skärgårdspolitiken hade man ännu inte tillgång till de slutliga resultaten av den utredning som beställts av skärgårdsdelegationen. I denna rapport fästs emellertid uppmärksamhet vid enskilda detaljer om internationellt samarbete för att utveckla skärgården, som framkommit i expertintervjuerna.

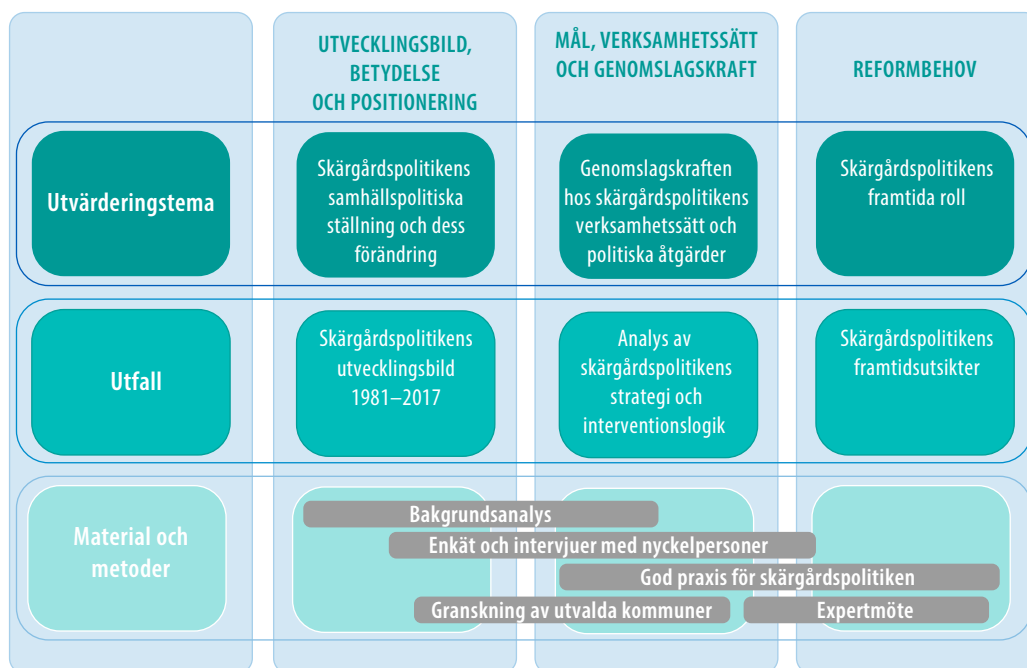


Bild 1. Frågeställningar och arbetshelheter i utvärderingen av skärgårdspolitiken.

Skärgårdspolitikens utvecklingsbild, betydelse och positionering

Arbetshelheten granskar skärgårdspolitikens samhälleliga ställning och utveckling åren 1981–2017. Granskningsperiodens början definieras enligt vad skärgårdslagen stipulerar till år 1981 då kommunernas och statens myndigheter ålades att beakta skärgårdens specialförhållanden i utvecklingen av näringar, trafik och tjänster. Den här översikten över utvecklingsbilden fungerar som underlag för en granskning av hur aktörer inom skärgårds-, landsbygds- och stadspolitiken samarbetar och kompletterar varandra. Anpassningen av skärgårdspolitik till den nationella politiken och till helhetspolitiken som berör regional och kommunal utveckling analyseras ur olika synvinklar och med olika kriterier. Man har bland annat sett på regeringsprogrammen från åren 1981–2017 och den förda debatten om statsandelar.

Skärgårdspolitikens mål, verksamhetssätt och genomslagskraft

Skärgårdspolitikens mål och dess interventionslogik, det vill säga strategi, utgör utgångspunkten för granskningen av genomslagskraften. Skärgårdspolitikens mål har definierats i skärgårdslagen och i skärgårdspolitiska princip- och målprogram. Åtgärderna som framförs i dessa samt deras inriktning och arbetssätt ger en indikation om den tillämpade politiska strategin. För att påvisa genomslagskraften har man använt sig av så kallad triangulering, det vill säga inhämtande av information från flera håll. Skärgårdspolitik har även utvärderats i förhållande till vilka processer som har gett resultat och effekt och hur träffande olika processer har varit. En väsentlig del av utvärderingen har varit att granska sektorövergripande och triangulärt samarbete som hör till utövandet av skärgårdspolitik och dess genomslagskraft. Med tanke på detta omfattade utvärderingsarbetet fyra fallstudiekommuner.

Skärgårdspolitikens reformbehov

Utifrån utvärderingsmaterialet och expertbedömningarna presenterar rapporten en helhetsuppfattning om skärgårdspolitik och behovet av reformer. I samband med reformbehovet ges en beskrivning av skärgårdspolitikens positionering till kommunal-, landsbygds- och stadspolitiken samt till programbaserad utveckling. Den centrala argumentationslinjen är i vilka frågor ger skärgårdspolitikens nuvarande realiseringsmodell ett mervärde och på vilka grunder erbjuder dess mål, institutioner och arbetssätt möjligheter till förnyelse.

2.2 Genomförandet av utvärderingen och använda metoder

Skärgårdspolitiken är omfattande och mångfasetterad. För att klargöra dess olika dimensioner har den skärgårdspolitiska utvärderingen utnyttjat olika material enligt principen om metodologisk triangulation. Det innebär att man har använt olika metoder vid insamling och analysering av material beträffande metodologi och målgrupper och att utvärderingsfrågorna har granskats ur olika synvinklar, det vill säga ur nationella, regionala och lokala aktörers synvinklar. Användningen av parallella metoder och parallellt material har ökat utvärderingens tillförlitlighet.

Som utgångspunkt har en så kallad summativ granskning och summativ synvinkel tillämpats på utvärderingen av skärgårdspolitiken mål, verksamhets sätt, genomslagskraft och reformbehov. Vid denna fästes uppmärksamheten vid uppnådda effekter och uppnådd nytta. Men det går inte att förstå uppnåendet/icke uppnåendet av effekter och nytta utan att begrunda uppkomstmekanismer och orsakssamband. Av den orsaken har man använt ett så kallat formativt tillvägagångssätt vid granskningen av processer och genomförande. Utifrån det har det inte bara varit möjligt att framföra observationer om skärgårdspolitiken genomslagskraft, mervärde och nytta, utan också om politiska processers smidighet.

Utvärderingens bakgrundsmaterial har bestått av skriftliga källor, som bland annat skärgårdspolitiska program och åtgärdsprogram, utredningar, undersökningar och utvärderingar rörande skärgårdar samt skärgårdsdelegationens protokoll, verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser. Huvudmaterialet för utvärderingen har varit det empiriska utvärderingsmaterial som har insamlats med dokumentanalys, elektronisk enkät, intervjuer med nyckelpersoner och genom att studera enskilda kommuner. I den elektroniska enkäten deltog bland annat skärgårdsdelegationen, skärgårdskommunerna och -delkommunerna samt myndigheter och intressegrupper på nationell och regional nivå. Vid granskningen av skärgårdspolitiken utvecklingsbild, definieringen av skärgårdar samt av tematiken kring perifera lägen har man utnyttjat geografisk information och geospatiala analysmetoder.

En approach som utgår från en platsbaserad regional utveckling visar att effekten och nytan av politikåtgärder varierar i olika situationer och verksamhetsmiljöer. Av den orsaken analyserades skärgårdspolitiken betydelse och effekter med hjälp av enskilda fall. Med hjälp av fallstudiekommunerna (Enonkoski, Rääkkylä, Kimitoön och Malax) identifierades och bedömdes effekterna av den nationella skärgårdspolitiken på lokal nivå.

Vid granskningen av skärgårdspolitiken interventionslogik och effekter och definieringen av reformbehov användes en på förhand utvald och motiverad expertgrupp. Experterna fick på förhand utvärderingsinformation om skärgårdspolitiken roll, effektivitet och reformbehov som framkommit. Observationerna preciserades vid sakkunnigmötena.

3 Utgångspunkterna för skärgårdspolitik

3.1 Skärgårdslagen

Utgångspunkten för skärgårdspolitik är lagen om främjande av skärgårdens utveckling (494/1981; nedan kallad skärgårdslagen). Lagen stiftades på grund av oro för skärgårdens framtid. Efter andra världskriget och på 1960-talet ökade urbaniseringen och industrialiseringen och näringsstrukturen förändrades. Det här ledde till att befolkningen minskade i skärgården, både i havs- och insjöområdena. På 1970-talet beslutade skärgårdsdelegationen att göra något åt den här negativa utvecklingsbilden. På våren 1980 framskred initiativet då skärgårdsdelegationen framlade ett förslag för statsrådets kansli om en ramlag för att främja skärgårdens utveckling. Ministerutskottet godkände lagförslaget som färdigställt av statsrådets kansli och det godkändes den 26 juni 1981. Skärgårdslagen trädde i kraft den 1 november 1981 och har sedermera ändrats sju gånger (973/1988, 1138/1993, 89/1995, 145/1999, 1576/2009, 1508/2015 och 1630/2015).

Enligt skärgårdslagen bör stat och kommuner sträva efter att bevara den fasta bosättningen i skärgården genom att skapa tillräckliga möjligheter till utkomst, samfärdsel och basservice för befolkningen samt skydda skärgårdens landskapsbild och natur för miljöskador. Skärgårdslagen ålägger staten och kommunerna att beakta skärgårdens särförhållanden vid utveckling av näringar, trafik och service samt vid planering av markanvändningen. Dessutom bör statens ämbetsverk och inrättningar höra skärgårdsdelegationen om de planerar att minska antalet arbetstillfällen i en skärgårdskommun eller i någon annan kommuns skärgårdsdel. Skärgårdslagen berör inte Åland.

3.2 Skärgårds- och vattendragskaraktär i region- och samhällsstrukturen

Skärgårdspolitiken behövs på grund av Finlands geografi. Östersjön och insjöarna som täcker en tiondel (33 000 km²) av landet gör att Finland relativt sett har flest vattendrag i världen. Dessutom är det labyrintartade sjöbäckenet och den sönderskurna kusten prickad av 179 000 öar som är minst en ar stora. Det finns 98 000 öar i insjöområdena och 81 000 öar i havsområdena. Det finländska landskapet är på många håll en splittrad mosaik av uddar, vikar, öar, öppna fjärdar, sund och näs. Så har Finland en strandlinje på sammanlagt 336 000 kilometer, det vill säga nästan åtta och ett halvt varv runt jorden.

Omständigheterna vid vattendragen är vitt skilda på olika håll i Finland beroende på berggrundens varierande ytförmer och inlandsisens landskapsformande påverkan. Havet delar kusten i långa vikar och skapar en splittrad skärgård. Särskilt kusten i Skärgårdshavet, Egentliga Finland och Kvarken präglas av stora mosaikliknande skärgårdar och av att kusten är fragmenterad. Insjöfinland präglas däremot av stora sjöbäckar, labyrintartade vattenleder och stora skärgårdar. Också i norr finns det rikligt med vattendrag, men inte i lika stor omfattning som i Insjöfinland. Södra och Västra Finland har däremot betydligt färre vattendrag. Beskrivande för de omväxlande vattendragsförhållandena är att insjöarna täcker 25 procent av Södra Savolax och 22 procent av Södra Karelen yta medan motsvarande siffra för kustlandskapen varierar mellan två och fem procent.

Vattendragen har haft en betydande ställning i Finlands bosättnings- och trafikhistoria samt för utformningen av samhällsstrukturen. Bosättningen koncentreras främst vid färdvägar – naturliga eller människobyggda – och i Finland har just vattendragen historiskt varit viktiga färdvägar då skogar och kärr gjort det svårt att ta sig fram. Den första stora flyttningsrörelsen gick till Finlands syd- och sydvästkust för drygt 4 000 år sedan. Nybyggarna, som under årtusendena kom från söder och väst, slog sig först ned just på kusten och i skärgården. Även inlandet beboddes längs med vattendrag och Finlands labyrintartade sjörutter lämpade sig väl för det här. De spred bosättningen mer vida omkring än öppna sjöar med samma vattenareal.

Följderna av vattendragskaraktären och sjötrafiken syns även i dagens samhällsstruktur. Särskilt i det av vattendrag splittrade Insjöfinland har landsbygdsbosättningen spritts vida omkring, men den är gles och avstånden mellan husen är ganska stora. I Österbotten och Lappland har bosättningen däremot i hög grad koncentrerats längs med älvarna. Insjöfinlands städer och flera kommuncentra har uppkommit vid sjötrafikens knutpunkter. Vattendragsområdenas åtkomlighet försvagades när vägtrafiken utvecklades och trängde undan sjötrafiken. I ett samhälle som baserade sig på landtrafik blev vattendragen som tidigare varit betydande trafikleder nu ett anmärkningsvärt trafikhinder och skärgården blev trots förbättrade vägförbindelser en glesbygd. I Insjöfinland splittrar vattendragen

kommunernas samhällsstruktur. I många kommuner finns det i dag delområden som sett från kommuncentrum är isolerade av vattendrag när de tidigare var förenade av dem. Den här trafikomvälvningen syns på sina håll fortfarande i kommunstrukturen. Från en del områden som är isolerade av vattendrag är det kortare väg landsvägen till grannkommunens kommuncentrum och service än till den egna kommunens kommuncentrum.

3.3 Begreppet skärgård och skärgårdskommuner

Enligt naturgeografin är en ö ett markområde som är omgivet av vatten på alla sidor och är mindre än fastlandet. Markområdet kan vara beläget i ett hav, en sjö eller en älv. I regionplaneringen och -politiken är skärgård inte ett entydigt begrepp utan många slags områden räknas höra till skärgården. Sedan skärgårdsdelegationens slutbetänkande 1957 är utgångspunkten för skärgårdspolitik en skärgårds- och kustpolitik som täcker ett större område än enbart skärgård som saknar fast vägförbindelse. Så säger paragraf 3 i skärgårdslagen att till skärgården anses höra "sådana öar i havsområdet och i insjövattendragen som saknar fast vägförbindelse samt andra öar och områden på fastlandet vilka i övrigt i fråga om sina förhållanden kan jämföras med skärgården."

Finlands varierande vattendragsförhållanden och det godtyckliga skärgårdsbegreppet är problematiska med tanke på en jämlik behandling av områden med skärgårds- och vattendragskaraktär. Utanför den egentliga skärgården är skärgårdskaraktär inte ett entydigt fenomen utan ett kontinuerligt och mångfasetterat fenomen av olika omfattning i olika delar av landet. På kusten omfattas bara en ganska smal strandzon av skärgårdskaraktären. Enbart uddar som sträcker sig ut i havet och öar med fasta vägförbindelser är isolerade av vattendrag, och vattendragskaraktären begränsar inte just alls transporter och tillgängligheten av service utanför de här områdena. Fastlandsområdena i Insjöfinland är däremot på många håll splittrade labyrinth på grund av de rikliga och splittrade vattendragen. I Insjöfinland är trafiknätet fullt av omvägar kring vattendrag och flaskhalsar som beror på att vattendrag ska korsas. Därför leder vattendragskaraktären till olägenheter för trafiken och servicen i ett större område än enbart i vattendragens omedelbara närhet.

Målet med skärgårdspolitik är att utjämna utvecklingskillnader och kostnader som beror på skärgårdskaraktären och rikta statsstöd till kommuner med skärgårdskaraktär. För att rikta stödåtgärder definieras skärgårdskommuner i skärgårdslagens 9 §. I lagen sägs det att "Statsrådet förklarar såsom skärgårdskommuner de kommuner i vilka skärgårdsförhållandena utgör ett väsentligt hinder för kommunens utveckling. Statsrådet kan av synnerliga skäl besluta, att stadgandena om skärgårdskommun tillämpas även på skärgårdsdel av annan kommun." Vid definieringen av en skärgårdskommun har inte uppsatts någon undre gräns för den fasta skärgårdsbefolkningens storlek eller andel av kommunens

befolkning, eftersom även andra faktorer inverkar på skärgårdsförhållandena. I skärgårdslagen sägs det att: "Då kommun förklaras såsom skärgårdskommun och område såsom kommuns skärgårdsdel, skall detta grunda sig på den bofasta befolkningens storlek i vederbörande skärgård och dess andel av kommunens befolkning samt på trafikförhållandena och svårigheterna i fråga om tillgången på basservice." När förhållandena utgör ett väsentligt hinder för kommunens utveckling har avgjorts i varje enskilt fall. Kommunerna som omfattas av lagen har med statsrådets beslut slagits fast för en viss tid eftersom förhållandena kan förändras så att beslutet tidvis måste granskas.

Skärgårdslagen ålägger skärgårdskommunerna och skärgårdsdelkommunerna att ordna förvaltningen av skärgårdsärenden så att de uppgifter som åläggs kommunen i den här lagen sköts på ett tillbörligt sätt. Genom förpliktelsen svarar man på eller fäster åtminstone uppmärksamhet vid risken för att skärgårdens särförhållanden lätt blir bristfälligt beaktade i de kommunala nämndernas beslutsfattande då skärgårdsbefolkningen är så liten. Därför stiftades det i skärgårdslagens 11 § om en skärgårdsnämnd som ansvarar för skärgårdsfrågor och om dess sammansättning. Förpliktelsen att tillsätta en skärgårdsnämnd avskaffades i början av år 1994, men i lagen kvarhölls ett omnämmande om att kommunerna fortsättningsvis bör sköta skärgårdsärenden på ett tillbörligt sätt.

År 1981 utsåg statsrådet 11 kommuner till skärgårdskommuner: Gustavs, Hirvensalmi, Houtskär, Iniö, Karlö, Korpo, Nagu, Puumala, Rääkkylä, Vehmersalmi och Velkua. Två år senare utsågs även Malax och Sulkava till skärgårdskommuner. Senare beviljades även Dragsfjärd (1989), Rimito (1997), Malax (2000) och Enonkoski (2000) skärgårdskommunstatus. Däremot ändrades Hirvensalmis (1997), Rääkkyläs (2000), Maxmos (2000) och Vehmersalmis (2004) status från skärgårdskommun till skärgårdsdelkommun. Det här på grund av att kriterierna för en skärgårdskommun inte längre uppfylldes i och med brobygget. I och med de omfattande kommunsammanslagningarna i Egentliga Finland år 2009 minskade också antalet skärgårdskommuner från tretton till åtta. År 2018 finns det fortfarande åtta skärgårdskommuner: Enonkoski, Gustavs, Karlö, Kimitoön, Malax, Pargas, Puumala och Sulkava. Fem av skärgårdskommunerna är belägna på kusten och tre i Saimens sjösystem (bild 2). År 2016 bodde det 36 000 invånare i skärgårdskommunerna.

År 1981 förklarade statsrådet 30 kommuner som kommuner med skärgårdsdel. På deras skärgårdsdel tillämpas stadgandena om skärgårdskommuner. Åren 1984 och 1989 utnämndes tre skärgårdsdelkommuner till skärgårdskommuner, åtta kommuner förlorade sin status som skärgårdsdelkommun och fyra nya kommuner utnämndes till skärgårdsdelkommuner. Åren 1994–2008 steg antalet skärgårdsdelkommuner från 23 till 44 och skärgårdsdelarna utvidgades i flera skärgårdsdelkommuner. Av de nya skärgårdsdelkommunerna hade fem förlorat sin status som skärgårdsdelkommun år 1989, men de utnämndes senare på nytt till skärgårdsdelkommuner. Skärgårdsdelkommunernas antal växte då man nu i högre grad än tidigare beaktade den fragmentering inom kommunen som orsakats av vattendragen och

antalet skärgårdsbor som hade fast vägförbindelse. Skärgårdsbefolkningens relativt låga andel av kommunens invånarantal var heller inte längre ett absolut hinder. I och med kommunsammanslagningarna åren 2009–2011 minskade antalet skärgårdsdelkommuner till 38, men år 2016 utnämndes två nya skärgårdsdelkommuner. De områden i kommunerna som klassats som skärgårdsdelar har bevarats i de nya sammanslagna kommunerna och i en del fall har kommunsammanslagningarna till och med ökat kommunens skärgårdsdel betydligt. År 2018 finns det 40 skärgårdsdelkommuner som utnämns av statsrådet: Asikkala, Björneborg, Borgå, Esbo, Helsingfors, Hirvensalmi, Ingå, Joutsa, Juga, Jyväskylä, Kides, Kivijärvi, Kotka, Kuhmois, Kuopio, Kyrkslätt, Larsmo, Libelits, Lieksa, Lovisa, Luhanka, Korsholm, Nyslott, Nystad, Nädendal, Närpes, Parikkala, Pyttis, Raseborg, Ruokolax, Rääkkylä, Salo, Sibbo, S:t Karins, S:t Michel, Taipalsaari, Tervo, Tövsala, Vaala och Vörå. Precis hälften av skärgårdsdelkommunerna är belägna vid havskusten och den andra hälften i Inre Finland (bild 2). År 2016 bodde det 35 000 invånare i skärgårdsdelkommunernas skärgårdsdelar.

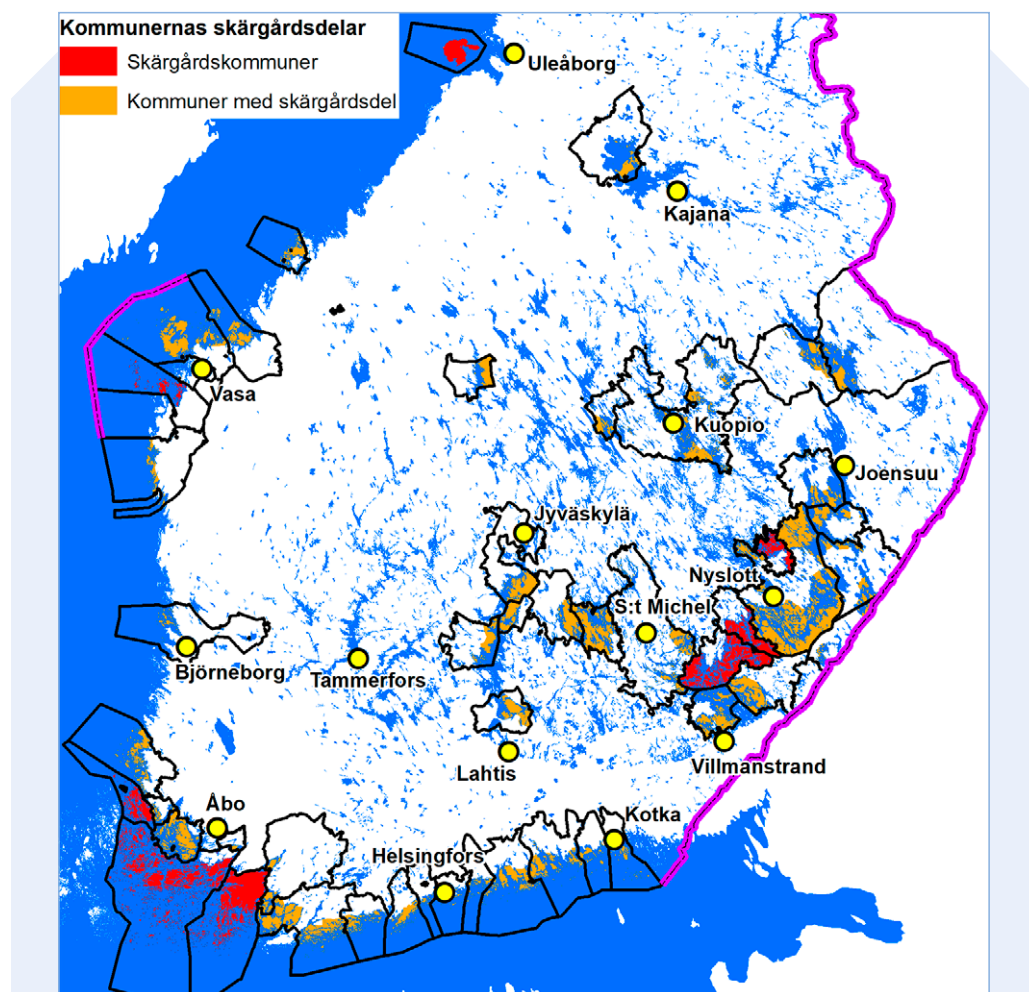


Bild 2. Skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel 2018.

3.4 Skärgårdsområdenas utvecklingsbild

Vid beredningen av skärgårdslagen konstaterades att folkmängden i Finlands skärgårdsområden hade halverats under perioden 1955–1975. Folkmängden hade relativt sett minskat mest i skärgårdarna i Inre Finland. Skärgårdsbefolkningen har minskat även efter det, om än långsammare. Bild 3 beskriver skärgårdarnas befolkningsutveckling på landsbygdsområden av olika slag och i avlägsna kommuner åren 1980–2015. Granskningen omfattar skärgårdsområden som utnämns av statsrådet enligt situationen år 2018. Utifrån den här skärgårdsdefinitionen minskade skärgårdsbefolkningen från 61 000 till 51 000, det vill säga med 17 procent, åren 1980–2015. I de skärgårdar i Fastlandsfinland som saknar fast vägförbindelse har befolkningen minskat med 23 procent. Befolkningen som saknar fast vägförbindelse har minskat ännu mer då stora skärgårdsområden har förvandlats till skärgård med fast vägförbindelse i och med brobyggandet. Befolkningsutvecklingen i enskilda kommuner presenteras i bilaga 1.

Under den granskade perioden har hela landets befolkning ökat med nästan 15 procent, det vill säga med omkring 700 000 personer. Befolkningstillväxten har skett i städerna och deras kransområden. På den glest bebyggda landsbygden och i avlägsna kommuner har befolkningen minskat snabbare än i skärgårdarna. I landets 50 mest avlägsna, huvudsakligen öst- och nordfinländska kommuner, har befolkningen minskat med nästan en tredjedel (30 %) från år 1980. I glesbygden, dit också de flesta skärgårdsområden hör, fanns det 37 procent färre invånare år 2015 än år 1980.

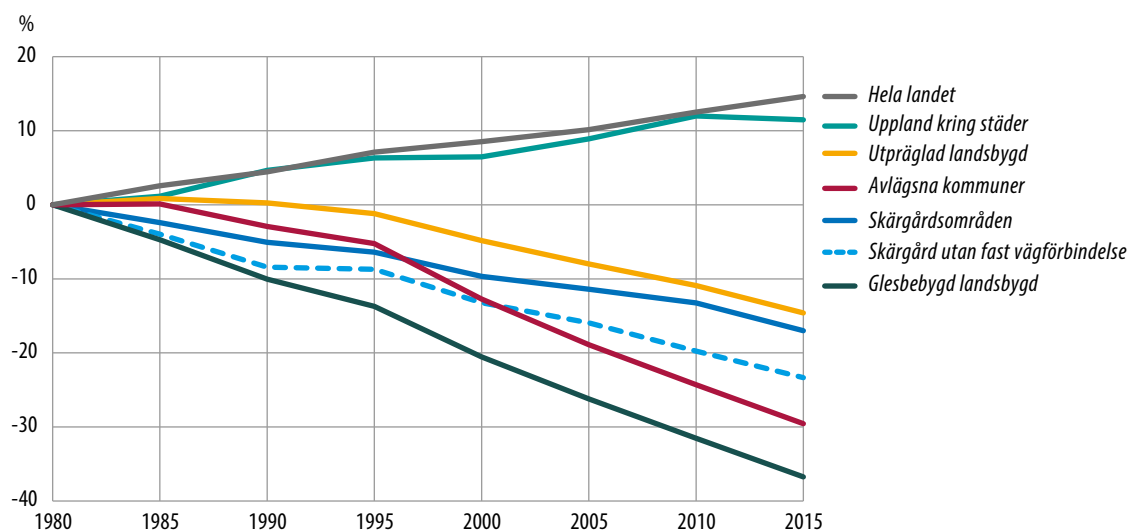


Bild 3. Befolkningsändringen i skärgården och i en del områdestyper åren 1980–2015 (% , 1980=0).

Ett annat typiskt drag för utvecklingen i skärgården är den åldrande befolkningen. Antalet barn och unga och personer i arbetsför ålder har minskat kraftigt i skärgårdsområdena. Den största ändringen har skett i åldersgruppen 18–29 år, som har minskat med nästan 60 procent åren 1980–2015. I gruppen under 18 år är minskningen drygt 30 procent och i gruppen 30–50 år 27 procent. Den åldrande befolkningen har däremot ökat. På 35 år har antalet över 65-åringar ökat med 28 procent i skärgårdsområdena. Till följd av detta har andelen pensionärer av skärgårdsområdenas befolkning ökat från 19 till 29 procent. Den demografiska försörjningskvoten, det vill säga antalet barn och pensionärer i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder, ökade från 54 procent till 75 procent i skärgårdsområdena åren 1980–2015. Tillväxten har varit särskilt kraftig efter år 2010 när de stora årskullarna har uppnått pensionsåldern. I glesbygden och i avlägsna områden har befolkningen åldrats och försörjningskvoten ökat ännu mer än i skärgården. Skärgårdsområdena utgör inte en enhetlig områdeskategori utan deras utvecklingsbild beror på deras funktionalitet och läge i förhållande till urbana centra. I tio av skärgårdssystemets 48 kommuner ökade skärgårdsdelarnas folkmängd åren 1980–2015 medan den sjönk i resten av kommunerna. I 33 kommuner minskade skärgårdsbefolkningen med över 20 procent och i sju kommuner med över 50 procent.

Befolkningsutvecklingen i skärgårdsområdena följer befolkningsutvecklingen i hela landet. Skärgårdsbefolkningens andel har ökat i städernas kransområden och på landsbygden i städernas närhet medan den har minskat på kärnlandsbygden och den glest bebyggda landsbygden. Störst har tillväxten varit i Nådendals skärgårdsdelar där befolkningen har ökat med 60 procent, det vill säga med över 1 600 personer (bilaga 1). Tillväxten har varit betydande även i Märkets, Korsholms, Taipalsaaris, Borgås, Esbos och Kyrkslättsskärgårdsdelar och i skärgårdskommunen Karlö. Även i tillväxtkommunerna har befolkningsmängden i skärgård utan fast vägförbindelse i huvudsak minskat och den mest betydande tillväxten har skett i tätorter i skärgård med fast vägförbindelse. Undantagen är Karlö, som saknar fast vägförbindelse, och Velkua, som tidigare var kommun men numera hör till Nådendal. I bägge områdena har befolkningen ökat med ett hundratal personer på 35 år. I skärgårdsområden på kärnlandsbygden har befolkningen minskat med 14 procent och i skärgårdsområden på den glest bebyggda landsbygden med 42 procent. Befolkningen har minskat särskilt i skärgårdsområdena i Östra och Mellersta Finland. I Nyslott minskade skärgårdsbefolkningen med 3 200 och i Kimitoön med 2 100 personer åren 1980–2015. Även befolkningen i Hirvensalmis Puumalas, Sulkavas och Ruokolax skärgårdsområden har minskat med flera hundra personer. (Bilaga 1).

Skärgårdsområdenas näringsstruktur avviker i genomsnitt klart från läget i hela landet. Primärproduktionens andel är klart högre än rikets genomsnitt, medan andelen arbetstillfällen inom industri och service är mindre än landets genomsnitt. Förändringarna i näringsstrukturen avspeglas också i skärgården där arbetstillfällena har minskat kraftigt inom traditionella näringar som lantbruks- och fiskenäringen. På samma sätt har skärgårdsområdena drabbats av industrins strukturomvandling på 2000-talet. Antalet statliga arbetstillfällen förblev hög i skärgården och ökade till och med på 1950–1970-talen. Efter det har antalet arbetstillfällen minskat kraftigt då tekniken har utvecklats och myndighetsfunktioner har koncentrerats till större centra. Värst har det här drabbat skärgård utan fast vägförbindelse. Staten och kommunerna är dock fortfarande betydande arbetsgivare i skärgården. Servicenäringen sysselsätter nästan hälften av skärgårdens invånare. Den deltidsbosatta befolkningen har ökat kraftigt och i dag bor det mer människor i skärgården om somrarna än någonsin tidigare. Att utveckla turism- och rekreationsnäringen är en kärnfråga med tanke på skärgårdens framtid.

4 Implementeringen av skärgårdspolitik

4.1 Skärgårdsdelegationen

Skärgårdsdelegationen är ett viktigt organ med tanke på implementeringen av skärgårdspolitik. Grundandet av skärgårdsdelegationen kan härledas till år 1949 då skärgårdens utvecklingsproblem och särskilda utmaningar fick statsrådet att tillsätta en skärgårdskommitté som fick i uppdrag att utreda hur levnadsförhållandena i skärgårdskommunerna kunde förbättras. Senare samma år fick kommittén i uppdrag att göra upp särskilda förslag och ge utlåtanden till myndigheterna i frågor som rörde skärgårdsförhållanden. Skärgårdskommittén publicerade sitt slutbetänkande år 1957. I det föreslås det att det upprättas ett permanent sakkunnig- och utlåtandeorgan i anslutning till statsförvaltningen för att lösa skärgårdens specialproblem. Till följd av slutbetänkandet tillsatte statsrådet år 1958 en delegation "för att bereda frågor i anslutning till skärgårdens ekonomiska och sociala frågor samt andra frågor gällande de särskilda förhållandena i skärgården". År 1961 fick organet en officiell ställning då förordningen om skärgårdsdelegationen utfärdades.

Det är värt att beakta att de ovan nämnda organens arbete enbart gällde havsområdena, medan skärgårdarna i insjöområdena hade lämnats utanför deras uppgiftsfält. Men efterhand spred sig uppfattningen om att det kan finnas skärgård också i inlandet. År 1960 tillsattes Inre Finlands skärgårdskommitté. Den verkade fram till år 1964 varefter skärgårdsdelegationen även blev Inre Finlands representant med en förordning.

Skärgårdsdelegationens sammansättning fastställs genom statsrådets förordning. Statsrådet utser medlemmar och vicemedlemmar för en riksdagsvalperiod åt gången. Om medlemmarnas behörighet konstateras att ordföranden, viceordförandena och medlemmarna ska vara förtrogna med skärgårdsärenden. Eftersom skärgårdsdelegationens arbete omfattar verksamhet i ett flertal förvaltningsområden ingick även representanter för de centrala ministerierna i skärgårdsdelegationen åren 1961–1993. Förutom tjänstemannarepresentanter utnämndes politiska representanter till delegationen. De skulle representera olika skärgårdsområden och språkgrupper.

År 1994 ändrades förordningen om delegationen så att antalet medlemmar minskades. Omnämmandet om att ministerierna samt olika skärgårdsområden och språkgrupper skulle vara representerade utelämnades då. Det här ledde till nuvarande praxis, enligt vilken delegationens medlemmar väljs på förslag av partiernas partistyrelser.

Skärgårdsdelegationen kan ha en generalsekreterare, vars uppgifter handhas av delegationens tjänsteman på Jord- och skogsbruksministeriet. Delegationen har haft en generalsekreterare sedan år 1988. Det här uppdraget har ända sedan början, det vill säga under åren 1988–2018, skötts av Jorma Leppänen. Dessutom har delegationen stöd av ett kontaktpersons- och expertnätverk som representerar skärgårdsområden, statliga myndigheter, kommunsektorn, landskapsförbund och näringslivet. Dessutom deltar en representant för skärgårdsnämnden vid Ålands landskap som sakkunnigmedlem i mötena.

Fram till 1990-talet hade delegationen en särskild sektion för Inre Finland. Organet som var ett arbetsutskott var i bruk i inledningsskedet och på 1990-talet. Även andra permanenta sektioner har använts. Dessutom har flera tillfälliga ad hoc-arbetsgrupper utsetts för speciella ändamål. Delegationens mötesspråk var svenska till början av 1980-talet. Sedermera blev bruket av finska vanligare och finska är numera huvudspråk på mötena.

Skärgårdsdelegationen grundades år 1958 i anslutning till dåvarande Jordbruksministeriet. År 1971 överfördes den till statsrådets kansli. Den här enheten skötte då ärenden som berörde utvecklingsområden. Avsikten med överföringen var att sammanföra skötseln av skärgårdsärenden med den allmänna regionalpolitiken. Enheten som svarade för utvecklingen av landsbygden och skärgårdsärenden överfördes år 1983 från statsrådets kansli till Inrikesministeriet, där det uppkom en regionalpolitisk avdelning på basen av den här arbetsfördelningen. År 1986 grundades en byrå för landsbygds- och skärgårdsärenden vid den regionalpolitiska avdelningen. Skärgårdsdelegationen verkade i anslutning till den. Byrån avskaffades i slutet av år 1992 då den regionalpolitiska avdelningen och kommunavdelningen sammanslogs till kommun- och regionutvecklingsavdelningen. Skärgårdspolitikerna förblev en del av regionutvecklingsavdelningen medan Jord- och skogsbruksministeriet tog över ansvaret för beredningen av landsbygdspolitiken.

I början av år 2008 överfördes regionalpolitiken, och som en del av den skärgårdspolitikerna, från Inrikesministeriet till det nya Arbets- och näringsministeriet. Skärgårdspolitikerna och stadspolitikerna hörde till regionutvecklingsenheten vid ministeriets regionutvecklingsavdelning. Från början av 2012 överfördes den nationella landsbygdspolitiken från Arbets- och näringsministeriet till Jord- och skogsbruksministeriet i anslutning till övrig regionalpolitik. I början av år 2016 överfördes skärgårdspolitikerna och den nationella landsbygdspolitiken tillbaka till Jord- och skogsbruksministeriet från Arbets- och näringsministeriet. Skärgårdsdelegationen placerades då på sin nuvarande plats på enheten för landsbygdsutveckling vid livsmedelsavdelningen på Jord- och skogsbruksministeriet.

Skärgårdsdelegationen har en central roll vid implementeringen av skärgårdslagen. Statsrådet tillsätter skärgårdsdelegationen för beredning av åtgärder som främjar utvecklingen i skärgården samt för uppföljning av deras konsekvenser. Delegationen har till uppgift:

1. att följa med hur lagen som ska främja skärgårdens utveckling förverkligas
2. att fortgående följa förhållandena i skärgården och skaffa behövliga uppgifter om dem samt att i detta syfte samarbeta med skärgårdskommunerna och andra skärgårdsområden ävensom med de organisationer som är verksamma inom dem samt med statens myndigheter
3. att i samarbete med kommunerna, statens myndigheter, förbunden på landskapsnivå och övriga instanser delta i beredningen av det skärgårdsprogram som avses i förordningen (1315/93) 6 § om regional utveckling
4. behandla förslag från de i punkt 2 nämnda kommunerna och organisationerna
5. ge förslag och utlåtanden till ministerier och andra myndigheter.

Till skärgårdsdelegationens arbetsmetoder har hört möten, seminarier, betänkanden samt olika kampanjer, utredningar och utvecklingsprojekt (bilaga 2). Delegationen har 6–8 möten om året och därutöver ordnas i allmänhet ett sommarmöte i något skärgårdsområde. I enlighet med uppgifterna i förordningen deltar delegationen i beredningen av lagar och förordningar om skärgårds-, kust- och vattendragsområden samt i beredningen av regeringens och ministeriernas beslut.

Vid sidan av beredningen av beslut har delegationen strävat efter att påverka beslut på förhand genom att framlägga förslag till regeringar, ministerier och andra myndigheter inom statsförvaltningen samt till kommuner och den privata sektorn. Dessutom har delegationen organiserat utvecklingsprojekt som bland annat har varit riktade till näringslivet (och särskilt till utvecklingen av turismen och fiskenäringen), till utnyttjande av fritidsboende och stränder samt till att förbättra trafikens servicenivå. Delegationen har främjat skärgårdspolitikens synlighet genom att samarbeta med media och uppträda på fritids- och båtmässor. Sedan år 1989 har delegationen årligen ordnat ett riksomfattande seminarium för skärgårds-, kust- och insjöfrågor.

4.2 Inriktningen för skärgårdspolitikens åtgärder

I sin nuvarande form består skärgårdspolitikens åtgärder av delar som utformas av målsättningarna och de huvudsakliga åtgärderna i tabell 1. Att minska olägenheterna som orsakats av skärgårdsprägeln är den största verksamhetsdelen. Hit kan räknas de flesta åtgärder som genomförts inom ramen för skärgårdspolitikerna. Det centrala temat är trafikförbindelserna. Det är förståeligt för i extrema fall definieras olägenheten som beror på skärgården enbart utifrån avsaknaden av fast vägförbindelse. I sådana fall avlägsnar ett brobygge helt och hållet olägenheten.

En kompensering av de tilläggskostnader som orsakas av olägenheterna är en annan del av skärgårdspolitikerna. Kompenseringen sker genom skärgårdstilläggen i statsandelarna till skärgårdskommuner och -delkommuner. Skärgårdspolitikerna tredje del består av regional och lokal utveckling som utnyttjar skärgårdsförhållandena. Den hör till skärgårdspolitikerna traditionella uppgifter fastän dess resurser och politiska riktlinjer i huvudsak inte omfattas av skärgårdspolitikerna. Den fjärde delen består av att öka informationen och kännedomen om skärgården genom publikationer och medierna.

Tabell 1. Skärgårdspolitikerna målsättningar och huvudsakliga åtgärder

Målsättningar	Huvudsakliga åtgärde
Att minska olägenheterna som beror på skärgårdskaraktären	Att förbättra trafikförbindelserna (väg- och datatrafikens infrastruktur)
Kompensering av tilläggskostnader för olägenheter som orsakats av skärgårdskaraktären	Skärgårdstilläggen i statsandelarna
Att utnyttja möjligheter som beror på skärgårdskaraktären och ökar invånarnas välmående och kommunernas livskraft	Utvecklingsinitiativ som grundar sig på skärgårdens dragkraft och som ökar dess livskraft (turism, fiske, flera orter)
Att öka informationen och kännedomen om skärgården	Publikationsverksamhet och mediebevakning

Delarna som beskrivs i tabell 1 hör med fog till skärgårdspolitikerna verksamhetsområde. Skärgårdspolitikerna funktionsförmåga begränsas emellertid av att den i regel saknar självständig befogenhet och resurser att utföra åtgärder. Det innebär att skärgårdspolitikerna viktigaste åtgärder inte är politiska instrument utan resultatmål. För att åstadkomma effekter i skärgårdspolitikerna krävs därför intressebevakning av och inflytande på de instanser som ansvarar för och beslutar om åtgärderna i fråga. I detta avseende är de tre följande resurserna de viktigaste: Anslagen som hör till Kommunikationsministeriets förvaltningsområde, kommunernas statsandelssystem som Finansministeriet har huvudansvaret för samt region- och landsbygdsutvecklingens programfinansiering av utvecklingsprojekt, som huvudsakligen sker genom Arbets- och näringsministeriet och Jord- och skogsbruksministeriet.

4.3 Skärgårdspolitiska program

Sedan 1995 har skärgårdspolitiken genomförts inom ramen för särskilda skärgårdspolitiska program. Inom den givna tidsfristen för denna utvärdering har det producerats sammanlagt fem sådana tidsbegränsade program (1995, 2003, 2007, 2012 och 2017). Olika myndighetsinstanser (kommuner, landskap och ministerier) och organisationer har deltagit i utarbetandet av programmen på många sätt. Omorganiseringen av den nationella regionalpolitiken trädde i kraft år 2010. Då skapades ett nationellt kohesions- och konkurrenskraftsprogram, som inkluderade det nuvarande regioncentralprogrammet, den regionala landskapsdelen samt den regionala och lokala verksamheten inom skärgårdsprogrammet. Det nationella skärgårdsprogrammet ersattes då av statsrådets principbeslut om utvecklingen av skärgården. Till sitt innehåll motsvarade det emellertid det tidigare skärgårdsprogrammet. Sedermera har man åter börjat kalla det skärgårdsprogrammet.

Skärgårdsprogrammets mål och riktlinjer har härletts ur målen i skärgårdslagen. Därför täcker programmen i stort sett alla samhällsutvecklingens delområden och de har i stor utsträckning förblivit likadana till sin struktur och sitt framställningssätt. Det senaste programmet, som publicerades år 2017, är indelat i fem riktlinjer: kommun, landskaps- och regionalpolitik, näringar och sysselsättning, permanent boende och fritidsboende, trafik och datakommunikationsförbindelser samt miljö, natur och kultur. I samband med varje riktlinje framförs synpunkter om hur de kan utveckla skärgården. Slutsatserna presenteras som tiotal åtgärdsförslag.

Kommunerna och ministerierna har ansvaret för att skärgårdsprogrammet genomförs. I skärgårdsprogrammet omnämns de ansvariga instanserna för åtgärdsområdena. I programmet riktas inte någon finansiering för att förverkliga åtgärderna utan man strävar efter att förverkliga programmet med medel som ingår i nationella program och EU:s utvecklingsprogram samt med anslag i den nationella budgeten.

När det gäller kommun-, landskaps- och regionalpolitik är huvudbudskapet i programmen att tilläggskostnaderna och olägenheterna för kommuner och näringsliv som beror på skärgårdens särskilda förhållanden bör beaktas i statsandelssystemet, i regionalpolitiska lösningar samt i reformer av kommun- och servicestrukturer. Vad dessa beträffar fästes uppmärksamhet särskilt vid kommunernas statsandelar, vid att trygga offentliga tjänster i skärgården samt vid att beakta förutsättningarna för skärgårdens näringar i det regionala utvecklingsarbetet.

För näringarnas och sysselsättningens del strävar skärgårdsprogrammet efter att försöka utveckla skärgårdsområdena så att de blir så självförsörjande som möjligt när det gäller arbetstillfällen. Vid sidan av att trygga och utveckla verksamhetsförutsättningarna för skärgårdens traditionella näringar, jord- och skogsbruk och fiske, har turismen och tjänster

som hör till den framhållits. Man vill också främja arbete som är oavhängigt av platsen. I skärgårdsprogrammen framhölls särskilt tryggheten av verksamhetsförutsättningarna för havsklustret. Dessutom föreslås att de statliga och kommunala arbetstillfällena ska bevaras i skärgårdsområdena.

I fråga om trafikförbindelserna framhålls det i skärgårdsprogrammen att skärgårdsområdenas invånare ska ha tillgång till sådana jämlika trafik- och transporttjänster som är nödvändiga för boende, inkomst och nödvändiga ärenden. Särskild vikt läggs vid förbindelsebåtarnas, landsvägsfärjornas och färjornas verksamhet och underhåll i skärgården. Andra mål är tryggheten av finansieringen av bastrafikledshållningen och främjandet av brobygge. I fråga om datakommunikationsförbindelserna har skärgårdsprogrammen som mål att trygga snabba och rimligt prissatta datakommunikationsförbindelser i skärgården så heltäckande som möjligt. Dessutom är målet att utveckla myndighetsverksamheten så att ärenden kan skötas på distans i så stor utsträckning som möjligt.

Skärgårdsprogrammen strävar efter att främja både permanentboende i skärgården och vid stränderna och utveckling av fritidsboende till sekundärt boende. Målet är att skapa möjligheter att bo länge i fritidsbostäder och att bo permanent i skärgården. För att uppnå målen presenteras åtgärder som gör planläggningen effektivare och mer flexibel och som gör det lättare att förvandla fritidsbostäder till permanenta bostäder. Dessutom försöker skärgårdsprogrammen främja dubbelt kommunmedlemskap, vilket skulle innebära att fritidsbefolkningen skulle betala en del av sin kommunalskatt till sin fritidskommun för att finansiera sin basservice.

I fråga om miljöskyddet strävar skärgårdsprogrammen särskilt efter att främja skyddet av Östersjön och vattendragen. Tyngdpunkterna läggs på att begränsa utsläppen från jord- och skogsbruket, industrin, samhällen, glesbygden, fartygs- och båttrafiken samt på att effektivisera avloppshanteringen i Ryskland. Därutöver framhålls införande av bio-, vind-, sol- och jordvärmeenergi, energisjälvförsörjning, hållbar vattenförsörjning, skärgårdens och vattennaturens mångfald samt rekreativmöjligheter som baserar sig på allemansrätten på vatten, stränder och isar. I fråga om skötseln av landskapsskyddet och kulturarvet är skärgårdsprogrammets mål att stärka skärgårdsbornas kulturella identitet med hjälp av landskapen och kulturarvet och utnyttja den här resursen när man utvecklar näringar som utgår från naturen. Skärgårdsprogrammen fäster särskild vikt vid att värna om den svenskspråkiga skärgårds- och kustkulturen. I säkerhetsfrågor strävar skärgårdsprogrammen efter att föra fram skärgårdens särförhållanden i säkerhetsplaneringen på nationell nivå och landskapsnivå.

4.4 Skärgårdspolitikens effekter

4.4.1 Aktörernas uppfattning om inriktningen av skärgårdspolitikens effekter

Det är oklart vilken effekt skärgårdspolitikens intressebevakning och de åtgärder som den åstadkommit har på utvecklingsbilden i skärgårdsområdena på lång sikt. I vilket fall som helst – som ovan så träffande nämns om befolkningsutvecklingen i skärgårdarna – har skärgårdarnas livskraft som helhet försvagats under de senaste årtiondena. Det är dock inte särskilt kännetecknande för skärgårdarna utan det är fråga om en långsiktig förändringstrend som är gemensam för alla svårtillgängliga landsbygdsområden. Till den har många strukturella faktorer bidragit, som glesbygd, ett avskilt läge, en primärproduktionsdominerad produktionsstruktur och de stora centrumens dragningskraft. I regionala studier förklaras den här utvecklingsbilden ofta med ett beroendebegrepp: flera skärgårdsområden har stagnerat på ett utvecklingsspår som är typiskt för glest bebyggd landsbygd och som det är svårt att lösgöra sig från om det inte sker en betydande förändring i regionutvecklingens grundlinje.

En enkät som utfördes i samband med utvärderingen ger en indikation om hur skärgårdspolitiska åtgärder har riktats och vilka effekterna har varit i skärgårdsområdena. Enkäten utfördes elektroniskt i mars 2018. Dess målgrupp bestod av kommundirektörerna i skärgårdskommunerna och -delkommunerna, tjänsteinnehavare som ansvarar för utvecklingsverksamhet, ledande förtroendevalda (styrelse- och fullmäktigeordförande), landskapsförbundens skärgårdsansvariga samt byalag och andra lokala aktörer i skärgårdsområden. Målgruppen omfattade 276 personer, varav 43 personer (16 %) svarade.

Den låga svarsprocenten minskar enkätresultatets tillförlitlighet. Det går bara att spekulera i orsakerna till det låga deltagandet. Intervjuerna bekräftade emellertid uppfattningen om att på lokal nivå, det vill säga i skärgårdskommunerna och -delkommunerna, är kännedomen om skärgårdspolitikerna låg. Därför finns det skäl att anta att man lät bli att svara på enkäten på grund av att skärgårdspolitikerna kändes främmande och man hade bristfälliga uppgifter och osäkra uppfattningar om den.

Utgående från intervjuerna ser kännedomen om skärgårdspolitikerna ut att bero på såväl skärgårdskommunens karaktär som personens eget engagemang i skärgårdspolitikerna. Vad kommunerna beträffar ser man en skillnad i "den tunga seriens" skärgårdskommuner, vanliga skärgårdskommuner och -delkommuner samt övriga kommuner. Förståeligt nog känner man bäst till skärgårdspolitikerna i de förstnämnda kommunerna. I kommunerna som nämns sedan känner man litet till skärgårdspolitikerna medan man inte känner till den just alls i den sistnämnda kommungruppen.

På personnivå formas skiljelinjerna när de gäller kännedomen om skärgårdspolitiken mer flerdimensionellt. Främst urskiljs aktörer i skärgårdspolitikens inre krets som har en omfattande insyn i skärgårdspolitikens mål, medel och betydelse. Den här gruppen består huvudsakligen av skärgårdsdelegationens nuvarande och tidigare medlemmar och av medlemmar i expertnätverket. Den torde bestå av ett femtiotal personer från hela landet. Aktörerna i skärgårdspolitikens yttre krets känner till grunderna för skärgårdspolitiken. På nationell nivå torde den här gruppen bestå av 200–400 personer, beroende på hur man räknar. Kärntruppen i den här gruppen består av kommunernas förtroendevalda som bor i skärgårdsområden. Deras engagemang i skärgårdspolitiken sker genom dokument eller genom att delta i de nationella skärgårdsdagarna.

Bild 4 beskriver de på utvärderingsenkäten svarandes synpunkter om vilken betydelse de skärgårdspolitiska åtgärderna har för skärgårdens utveckling. De svarande ombads välja de tre viktigaste uppräknade åtgärderna och sätta dem i angelägenhetsordning. Skärgårdstilläggen anses klart vara den viktigaste skärgårdspolitiska åtgärden. Nästan hälften av de som svarade (47 %) ansåg skärgårdstillägget vara den viktigaste åtgärden och två tredjedelar (65 %) ansåg att det var en av de tre viktigaste åtgärderna. Utvecklingen av trafikförbindelserna är, enligt de svarande, skärgårdspolitikens näst viktigaste åtgärdskategori. Ser man på svaren enligt grupper ansåg kommunernas tjänsteinnehavare de ovan nämnda åtgärderna vara viktigare än andra svarande gjorde.

Vilka skärgårdspolitiska åtgärder är viktigast för utvecklingen av skärgårdsområdena i din kommun?

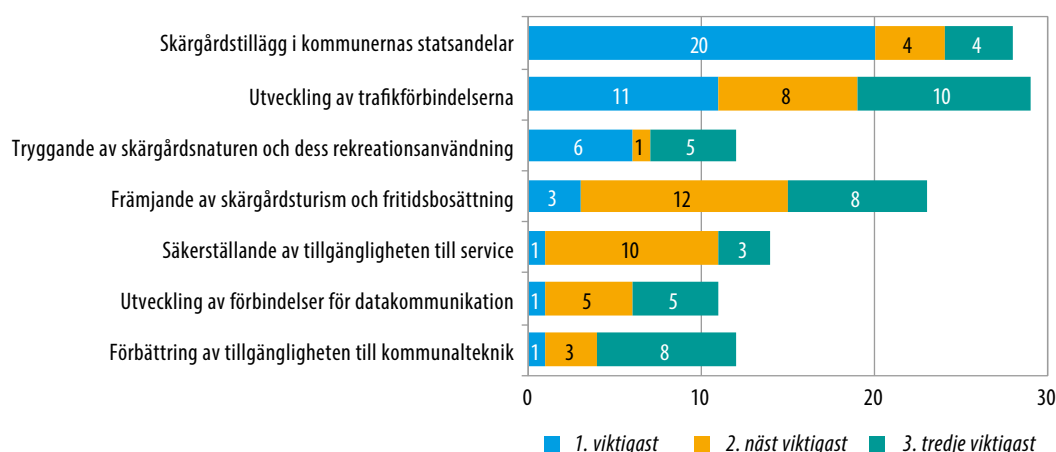


Bild 4. De på utvärderingsenkäten svarandes åsikt om de skärgårdspolitiska åtgärdernas betydelse (N=43)

Bild 5 beskriver de svarandes uppfattningar om skärgårdspolitikens betydelse för kommunernas och skärgårdsområdenas utveckling på allmän nivå. Frågorna framfördes i påståendeform så att svarandena ombads ange i vilken mån de är av samma eller olika åsikt på en femgradig skala. De som svarade på enkäten har en ganska positiv syn på skärgårdspolitikens resultat. Det är förståeligt eftersom majoriteten av svarandena hör till skärgårdspolitikens intressegrupper till exempel till förmånstagare när det gäller trafikinvesteringar och skärgårdstillägg. Skärgårdspolitikens betydelse anses vara minst för utvecklingen av näringarna. Det här kan förklaras med att i sin nuvarande form sker näringsutvecklingen närmast i projektform och man erkänner inte skärgårdspolitikens betydelse för projektverksamhet. När man jämför olika svarandegrupper skiljer sig antagandena som beskrivs i bild 5 från varandra i två avseenden. För det första uppskattas åtgärder som gäller skärgårdsnaturen och -landskapet mer i skärgårdskommuner än i -delkommuner. För det andra anser kommunernas tjänsteinnehavare att skärgårdstilläggen har större betydelse än andra svarandegrupper gör.

Vilken är skärgårdspolitikens betydelse för kommunernas och skärgårdsområdenas utveckling?

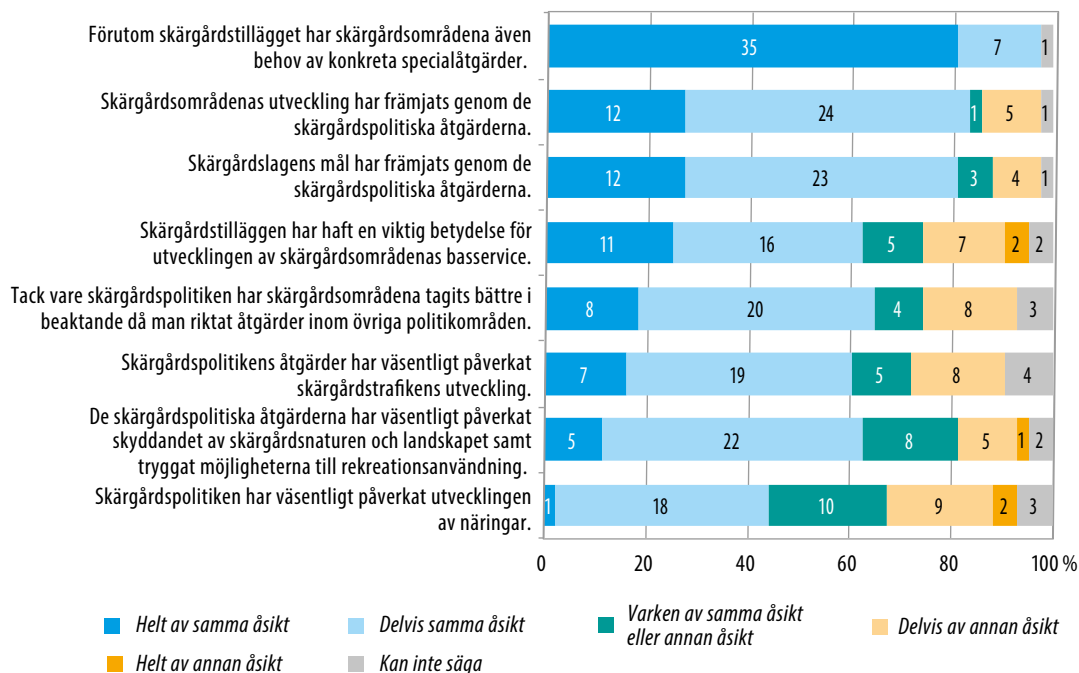


Bild 5. De på utvärderingsenkäten svarandes uppfattningar om skärgårdspolitikens betydelse för utvecklingen av kommuner och skärgårdsområden (N=43)

Svarandenas åsikter om skärgårdspolitiken betydelse i sina hemkommuner kartlades med tolv frågor i påståendeform. Svaren på de här påståendena presenteras i bild 6. Som helhet anser ungefär hälften av svarandena att den skärgårdspolitiska åtgärden som anges i påståendet har haft betydelse i svarandens hemkommun (helt eller delvis av samma åsikt om påståendet). Mest betydelsefulla anses de skärgårdspolitiska åtgärderna som gäller trafikförbindelserna vara (65 % helt eller delvis av samma åsikt). Svaranden som bor i skärgårdskommuner anser att den här åtgärdskategoriens betydelse är större än de som bor i skärgårdsdelkommuner. De skärgårdspolitiska åtgärderna anses också vara viktiga för att locka fritidsboende och trygga permanent boende. Åtgärderna anses ha mindre betydelse för att utveckla näringslivet och trygga jobben.

Vilka saker i din kommun har skärgårdspolitiken åtgärder?

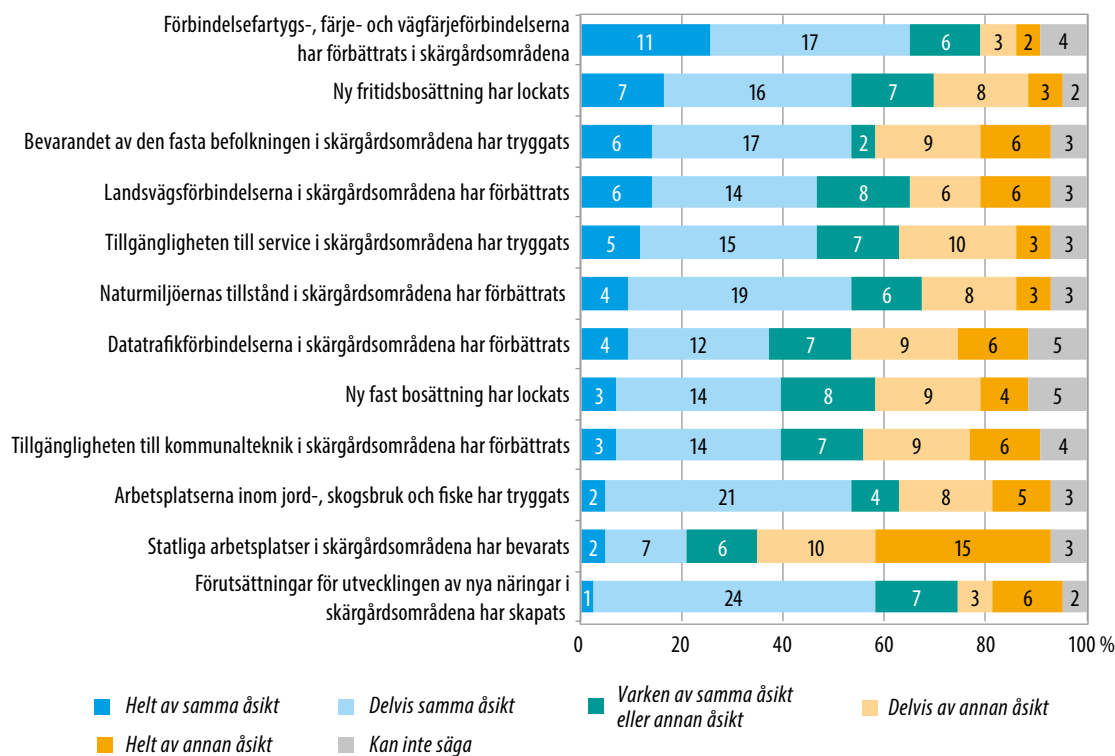


Bild 6. De skärgårdspolitiska åtgärderna i svarandenas hemkommuner (N=43)

4.4.2 Skärgårdsdelegationens betydelse

En strategi är en långsiktig och genomtänkt metod för att uppnå ett mål. Skärgårdspolitikens mål är omfattande men anslagen och åtgärderna som hör till dess beslutanderätt är i förhållandena till de här ambitiösa målen ganska små. Därför är skärgårdspolitikens huvudstrategi, såsom redan nämntes, att påverka beslut som berör skärgården och fattas i andra politikområden på så sätt att skärgårdens särförhållanden beaktas. Skärgårdslagen är grundvalen för den här strategin. I den föreskrivs kommuner och staten beakta skärgårdens särförhållanden och det tillsätts en skärgårdsdelegation för att övervaka att så sker (det vill säga följa med utvecklingen och ge utlåtanden).

Skärgårdsdelegationen har en för skärgårdspolitikerna lämplig, synlig och ändamålsenligt begränsad roll som intressebevakare och påverkare i skärgårdsfrågor på nationell nivå. Den här rollen sammanfaller naturligt med den nuvarande uppfattningen om hur en så kallad konsekvensbedömning ses som en del av en högklassig lagstiftning. Justitieministeriets anvisningar om konsekvensbedömning av lagförslag från år 2007 innehåller en detaljerad redogörelse för det här ämnesområdet. Inom ramen för det här är skärgårdsdelegationens roll uppdelad i två uppgiftshelheter. Den första gäller hur så kallade andra samhälleliga konsekvenser och särskilt regionutvecklingskonsekvenser bedöms som en del av lagberedningen. Den andra gäller hur man garanterar intressegruppers och andra aktörers möjligheter att delta i den här beredningen. Regionindelningen i Justitieministeriets anvisningar för bedömningen av regionutvecklingskonsekvenser görs huvudsakligen enligt administrativ regionindelning. Beroende på lagförslagets innehåll kan man också använda andra områdesindelningar. Som exempel på dessa anges stadsregioner, uppland kring städer, kärnlandsbygd, glesbebyggd landsbygd och skärgårdsområden.

I vidare bemärkelse hör skärgårdsdelegationens uppgifter inom ramen för konsekvensbedömning till dess stödjande och rådgivande roll i planering och beslutsfattning som gäller skärgården. Till delegationens verksamhet hör då ett aktivt och föregripande grepp. Det innebär att man överger en passiv och reaktiv syn på framtiden och fäster uppmärksamhet vid saker som är under planering och framför egna initiativ. Skärgårdsdelegationen har verkat enligt den här bredare uppgiftsdefinitionen som betonar proaktivitet.

Skärgårdsdelegationens publikationsverksamhet hör till skärgårdspolitikens proaktiva förhållningssätt. Den här publikationsverksamheten och annan synlighet i medierna har ökat kunskapen om skärgården. Ur de skärgårdspolitiska uppgifternas synvinkel har skärgårdspolitikens publikationsprofil varit motiverad. Den här verksamhetsdelens kostnadseffektivitet har sjunkit på grund av det höga priset på utomstående konsulter och på tryckta skrifter. Kostnadseffektiviteten har förbättrats genom uppfinningsrik och fördomsfri mediasynlighet i till exempel televisionen. Mediernas intresse beror på de positiva föreställningar som skärgården väcker och på exotism. Med hjälp av dessa har man

i skärgårdspolitiken konsekvent byggt upp varumärket och slagkraften. Att föra fram flera teman som är viktiga för skärgården och ta med dem i diskussionen om utvecklingen av regionerna har också haft pedagogisk betydelse och en bredare samhällelig betydelse. Exempel på det här är skärgårdsturismen och den uppmärksamhet som initiativ till fritidsboende och dubbelt kommunmedlemskap har fått. Dessa har blivit en del av det vanliga tankesättet om regional utveckling från att tidigare ha varit marginella.

Skärgårdsdelegationen har lyckats bra med sitt intressebevakningsuppdrag. Många av de representanter för skärgårdskommuner och -delkommuner som intervjuats i samband med den här utvärderingen nämnde trafikförbindelser och statsandelar som exempel på det här. Som de färskaste resultaten som berör de här ämnesområdena nämndes diskussionen åren 2016–2017 om att införa avgifter på skärgårdens förbindelsefartyg och diskussionen åren 2014–2016 om kommundilläggen för skärgårdsdelkommuner. Att förslaget om att införa avgifter på förbindelsefartygen förkastades och att kommundilläggen återinfördes anses i allmänhet vara bra bevis på en effektiv intressebevakning från skärgårdsdelegationens sida.

Vid sidan av den positiva helhetsbedömningen av skärgårdsdelegationen framfördes i intervjuerna observationer och reservationer om delegationens sammansättning och arbetssätt samt om dess uppgift som en av staten tillsatt delegation. De kritiska argumenten gäller främst i hur stor grad delegationens verksamhet präglas av ett slags fixering vid beprövade arbetssätt och vedertagen arbetspraxis. Det här anknyter till diskussionen om den förändrade verksamhetsmiljön och behovet av att förnya förvaltningen och administrationen. Till exempel Justitieministeriets demokratipolitiska verksamhetsprogram och statsrådets kort över förändringsfaktorer som publicerades 2017 innehåller åtgärdsförslag som gäller det här ämnesområdet och vilka även kan tillämpas på skärgårdspolitiken. Korten uppmuntrar till öppenhet, ett förenklat administrativt språk och utnyttjande av nya former av delaktighet.

Till organisationsforskningens grundläror hör att dela in verksamhetsmiljöns karaktär enligt dess stabilitet och förändringstakt. Som ett allmänt resultat framförs att en stel, hierarkisk och formell organisationsstruktur fungerar i en stabil miljö. Däremot förutsätter en föränderlig verksamhetsmiljö en flexibel, platt och decentraliserad organisationsstruktur. Ur det här perspektivet ser skärgårdspolitiken – skärgårdsdelegationen medräknad – mer ut som ett stängt än ett öppet system, som är i växelverkan med omvärlden och har en virtuell struktur av nätverkskaraktär. Att begränsa skärgårdspolitiken verksamhetskrets och -område till att gälla namngivna skärgårdskommuner och -delkommuner befäster uppfattningen om skärgårdspolitiken som en "exklusiv klubb". Enligt nutida uppfattning är regionalutveckling emellertid omfattande, mångfasetterad och övergripande. Därför bör strukturer och åtgärder som främjar öppenhet och nätverkskaraktär på alla sätt främjas också i skärgårdspolitiken.

Delegationerna har sin egen ställning i statens förvaltningssystem som rådgivande och utlåtandegivande instanser samt som beredare, följare, nätverkare och påverkare på sina ämnesområden. För närvarande verkar nästan trettio delegationer som på olika sätt är kopplade till statsförvaltningen. Vanligen hör deras uppgifter till sociala och juridiska frågor och särskilt till jämlikhet, till exempel till rättigheterna för minoriteter och andra som är i svagare ställning. Skärgårdsdelegationens uppdrag påminner om de sistnämndas uppgifter och följer således den rådande linjen för delegationernas uppgifter.

Å andra sidan kan man med fog fråga sig om skärgårdarna som områdestyp och skärgårdskommunerna som kommuntyp är i särskilt svag ställning och i behov av en egen delegation. Utan kunskaper om skärgårdspolitikens historia och utan att känna till utvecklingsstegen som lett till den nuvarande situationen är det lätt att svara nekande på den här frågan. Enligt den kommunala ekonomins kriterier eller med den regionala ekonomins mått utgör skärgårdskommunerna eller deras delområden inte en homogen, särskiljande grupp av mindre gynnade kommuner eller områden. Skärgårdarna utgör heller inte med tanke på sin naturgeografi en regional undergrupp som ändamålsenligt hör ihop och vars förhållanden är svagare än andras. Ur det här perspektivet kan man ifrågasätta att ett område och en kommuntyp specialbevakas och ställs under "statsmaktens speciella skydd". Övriga kommungrupper sköter sin intressebevakning och sitt varumärkesarbete själva med frivilligkrafter. I detta avseende kan man jämföra skärgårdskommuner med till exempel små kommuner, regionstäder och de största städerna som har skött sin intressebevakning genom att nätverka med Kommunförbundets medverkan utan de stödtjänster som statsmakten erbjuder skärgårdskommunerna.

De flesta som intervjuades i samband med utvärderingen fäste i det här sambandet uppmärksamhet vid skärgårdspolitikens utvecklingshistoria och Svenska folkpartiets (sfp) betydande roll som utvecklare av skärgårdspolitik. Skärgårdsdelegationen har haft elva mandatperioder sedan 1981. Beskrivande för sfp:s stora betydelse är att delegationens ordförande har haft en sfp-bakgrund under alla mandatperioder utom den senaste. På så sätt har skärgårdspolitikerna också en laddning som är språkpolitisk och kopplad till skärgårdsområdenas geografiska läge. Till samhällspolitikerna hör att särskild uppmärksamhet inte enbart riktas enligt behov och sakargument utan den styrs också av värderingar.

För närvarande ser den förda skärgårdspolitikerna, till exempel i skärgårdsdelegationen, dock inte ut att vara partipolitiskt färgad. Däremot skäms de skärgårdspolitiska aktörerna om att de tillsammans representerar "skärgårdspartiet". I delegationen hör politiken närmast ihop med frågan om dess parlamentariska sammansättning. Nuvarande parlamentariska praxis härstammar från år 1994. Enligt den är partitillhörighet och partiernas styrkeförhållanden de främsta kriterierna när delegationens medlemmar utses. Den parlamentariska praxisen stärks av att riksdagsledamöterna från skärgårdsområdena i praktiken har förtur och innehar en slags huvudroll i delegationen.

Den parlamentariska praxisen anses vara bra med tanke på delegationens funktionsförmåga och inflytande. Den öppnar en direkt påverkningskanal till riksdagsgrupperna och statsrådet. Dessutom möjliggör den här lobbningen i politikens inre kretsar ändringsförslag redan i beredningsskedet. Ett tidigt ingripande stärker intressebevakningen eftersom det är mycket mer osannolikt att ett ändringsförslag går igenom först i samrådsfasen.

Till nackdelarna med systemet hör att mötesarrangemang och -praxis kompliceras, men de här nackdelarna anses inte vara stora. Det anses heller inte vara ett problem att ministerierna saknar representanter i delegationen. Detta på grund av att sakkunnignätverket, som fungerar som "associerade medlemmar", omfattar även flera representanter för sektorministerier. Med hjälp av de här personerna förbättras informationsgången mellan organisationerna och det finns diskussionskanaler till beslutsfattarna samt i frågor som berör arbetsfördelningen.

Det skärgårdspolitiska organet Skärgårdsexperterna har inte en lika nyttig funktion. I sin nuvarande form påminner dess verksamhet om en traditionsbärande förenings. Den värnar om traditionerna och upprätthåller och stärker banden mellan personer som länge verkat inom skärgårdspolitiken.

4.4.3 Skärgårdsprogrammets betydelse

Skärgårdsprogrammet är skärgårdsdelegationens handbok i intressebevakning och en skärgårdspolitisk avsiktsförklaring för en viss period. Genomförandet av skärgårdsprogrammen och deras betydelse har utvärderats för perioderna 2003–2006, 2007–2010 och 2012–2015. Observationerna i sakkunnigintervjuerna i denna utvärdering sammanfaller i hög grad med slutsatserna i programmets slutomdömen.

Överlag anses skärgårdsprogrammet vara ett nödvändigt verktyg för skärgårdspolitiken eftersom det backar upp skärgårdsområdenas utvecklingskrav. Skärgårdsprogrammets effekter anses vara stora sett till resurserna men utmaningen är att visa vad som egentligen beror på programmen. Många ärenden och teman har förts framåt i samarbete med en stor mängd aktörer och det är svårt att påvisa skärgårdsprogrammets andel i utvecklingen. Programmen har främst påverkat den strategiska och politiska verksamheten. Vissa frågor har konsekvent förts framåt och särskilt programmet som gäller utvecklingen av dubbelt boende har haft en aktiv och visionär roll.

Av programmets mål har de som gäller kommunal- och regionalpolitiken, trafiken och dubbelt boende lyckats bäst. Däremot har programmets mål inte uppnåtts i fråga om att utveckla näringsverksamhet, trygga statens arbetsplatser, trygga offentlig service samt i fråga om dubbel kommuntillhörighet. Geografiskt sett har programmets effekter varierat på olika håll av landet.

Aktörer som verkar inom skärgårdspolitiken ser ut att ha olika uppfattningar om vem som hör till målgruppen för programdokumentet och hur stor läsekrets man över huvud taget försöker nå. Den vanligaste uppfattningen är att programdokumentet har effekt genom beslut som fattas på nationell nivå. Den här uppfattningen stärks av att man inte känner till skärgårdsprogrammet på lokal nivå. Man anser inte att programmet har någon större nyskapande roll utan det ses snarare som skärgårdens "flaggskepp". Det ses som en merit att programmet talar för skärgården. I intervjuerna räknas det till skärgårdsprogrammets meriter att det engagerar aktörer på olika regional nivå, särskilt i utarbetningskedet, och att intressegrupper uppmärksamgörs på skärgårdsärenden.

Till skärgårdsprogrammets brister hör att det är alltför omfattande och förpliktar inte ansvariga parter att genomföra de åtgärder som nämns i programmet. I skärgårdsprogrammet uppräknas alla tänkbara faktorer som kan höra ihop med att utveckla skärgårdsområdena. Å ena sidan anses det här vara viktigt för att ge skärgårdsärenden synlighet, men å andra sidan blir helheten för omfattande för att kunna genomföras inom ramen för ett program. Dessutom saknar programmet penningresurser och verkställandet av programmet faller ofta på lokala aktörer. Utan finansiering riskerar programmet att bli betydelseöst. Därför bör man planera en koppling till finansieringskanaler i programmets målformulering.

I intervjuerna och programutvärderingarna framhålls bristen på strategisk vision som skärgårdsprogrammets största problem. Det här leder till att skärgårdsprogrammen saknar angelägenhetsgrad och små och stora utvecklingsförslag sammanblandas i de omfattande programmen. De viktigaste utvecklingsfrågorna drunknar sålunda i talrika detaljer som är skrivna på kanslispråk. Skärgårdsprogrammets mål kan prioriteras till exempel enligt hur aktuella eller realistiska de är eller enligt de till buds stående resurserna. Den påtalade bristen talar för att skärgårdsprogrammen bör fokusera på vissa viktiga frågor. Enligt slutomdömet i skärgårdsprogrammet 2007–2010 skulle skärgårdsprogrammets strategiska karaktär och praktiska verksamhet gynnas av ett bredare samarbete mellan olika ministerier. Med hjälp av ett strategiskt samarbete mellan olika förvaltningsområden (som till exempel kuststrategi och landsbygdspolitik) skulle man kunna uppnå synergieffekter i nätverkssamarbete och resursfrågor samt större effekter också i skärgårdsfrågor.

Skärgårdens problem och utvecklingsmål har inte just ändrats under den tid som skärgårdsprogram har gjorts och därför har det endast skett små förändringar i innehållet. Det är anmärkningsvärt att problemen är desamma trots uppföljningen av programmen. Så kritiserar till exempel skärgårdsprogrammet 2007–2010 i slutomdömet för att vara för omfattande och ha strategiska brister. Det färskaste programmet 2017–2019 lider av samma problem. Små justeringar har gjorts, men man har inte tagit tag i de största problemen, vilket skulle ha behövts för att förbättra programmets genomslagskraft.

5 Skärgårdskommunerna och statsandelarna

5.1 Skärgårdstillägget

Staten deltar i finansieringen av kommunernas basservice via statsandelssystemet. För att uppnå målen i skärgårdslagen, trygga den fasta bosättningen i skärgården, skapa tillräckliga möjligheter till utkomst, samfärdsel och basservice för befolkningen samt skydda skärgårdens landskapsbild och natur för miljöskador krävs det av skärgårdskommunerna extra åtgärder som inte behövs i "vanliga kommuner". Dessa anses orsaka tilläggskostnader för skärgårdskommuner och skärgårdskommuner. Därför har man med skärgårdspolitiken försökt eftersträva att skärgårdskaraktären beaktas i statsandelarna som utbetalas till skärgårdskommunerna och -delkommunerna.

Enligt skärgårdslagens 10 § ska kommunens ekonomiska ställning beaktas som en omständighet som påverkar understödets storlek när stödåtgärder inriktas på skärgårds- och skärgårdskommuner. År 1985 lades kommunens skärgårdskaraktär till bedömningskriterierna för bärkraftsklassificeringen som bestämmer kommunernas statsandelar. Skärgårdskaraktären och de övriga omständighetsfaktorernas vikt ökades år 1988. Dessutom likställdes skärgårdskommunerna med de glesast befolkade kommunerna vars maximigräns var allra högst i det kompletteringsförfarande för skatteintäkter i allmänna statsandelar som var i bruk åren 1989–1992. I statsandelsreformen som trädde i kraft år 1993 fastställdes kommunernas allmänna statsandel med koefficienter som bestämdes enligt bärkraftsklass, befolkningstäthet, areal, skärgårdskaraktär och befolkningens språkförhållanden.

Bärkraftsklassificeringen upphävdes i statsandelsreformen år 1997. I den fastställdes att kommunens statsandel består av en grunddel och tillägg som beror på de lokala förhållandena. Skärgårdskaraktär angavs som en orsak till att få tillägg och på den grunden fick både skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdskommun ett skärgårdstillägg. Skärgårdstillägget höjdes åren 2002 och 2006. I de år 2010 fastställda grunderna för

fastställandet av den allmänna delen i statsandelskriterierna för kommunens basservice, i de kalkylerade kostnaderna för social- och hälsovård, för förskoleundervisning och grundläggande utbildning samt för allmänna bibliotek fanns skärgårdsförhöjningar och en tilläggsdel för skärgårdskommuner.

Statsandelssystemet förnyades senast år 2015 då systemet förenklades och beräkningskriterierna minskades. Även i den här reformen behölls skärgårdstillägget som grund för statsandelar och det fastställs enligt kalkylerade kostnader för skärgårdskaraktären. I reformen slopades skärgårdstillägget för kommuner med skärgårdsdel och skärgårdstillägget riktades enbart till skärgårdskommuner. Men sedan år 2017 har skärgårdstillägget igen betalats till kommuner med skärgårdsdel.

5.2 Betydelsen av status som skärgårdskommun

Det är viktigt för en kommun att utnämnas till skärgårdskommun. Det visar att staten identifierar och erkänner skärgårdens särförhållanden och att dessa förhållanden kräver särskilda åtgärder. För små kommuner har status som skärgårdskommun även en stor ekonomisk betydelse. Dessutom använder en del av skärgårdskommunerna och kommunerna med skärgårdsdel sin status för marknadsföring eftersom skärgården ses som ett sätt att profilera sig och skapa en positiv bild av kommunen. I intervjuerna nämndes att det var viktigt att få skärgårdsstatus för med hjälp av den kan man rikta skärgårdspolitiska åtgärder till avgränsade områden. Utifrån statsrådets områdesdelning kan man entydigt visa vilket område som är skärgård och då kan man också förverkliga den regionala skärgårdspolitik som gäller för området.

Enligt de intervjuade var utnämningen av skärgårdsdelkommuner vid sidan av skärgårdskommuner en strategisk lösning för att öka skärgårdspolitikens betydelse och synlighet. Så har skärgårdsdelegationen också mest kunnat påverka frågor när kommunen klart är aktör och biståndstagare. Ju fler kommuner som omfattas av skärgårdstillägg desto lättare är det att försvara deras existens.

Utnämningen till skärgårdskommun utgår från avgränsningen av kommunens skärgårdsdel och andelen skärgårdsbefolkning som bestäms på basis av denna. Det är svårt att entydigt dra upp gränser för skärgårdsdelar. Det beror på att skärgårds- och vattendragskaraktär samt medföljande olägenheter – är fortgående och föränderliga geografiska fenomen. Däremot är skärgårdens skärgårdspolitiska definition klart avgränsad; ett område är eller är inte skärgård. Särskilt utanför skärgård med fast vägförbindelse är skärgårdsbegreppet enligt skärgårdslagen godtyckligt, det vill säga det finns inte några entydiga definitioner eller mätbara indikatorer för det.

Skärgårdsbegreppets mångtydighet har gjort det svårt att bygga upp och upprätthålla skärgårdspolitikens legitimitet. Med legitimitet avses inte här lagenlighet utan det syftar på att systemet accepteras av medborgarna. Till acceptabiliteten hör begreppet regional rättvisa som används i regional forskning. Om man inte kan känna igen olägenheter som beror på vattenområden allmänt, entydigt och jämförbart uppfylls inte regional rättvisa.

En positiv aspekt av skärgårdens nuvarande områdesavgränsning är enligt intervjuade dess varaktighet. Det skedde inte några överraskande ändringar av områdesavgränsningen. Det här har skapat förutsättningar för att utveckla de här områdena på lång sikt. Nackdelen med det är att tröskeln mellan en skärgårdskommun och en kommun med skärgårdsdel är mycket hög ekonomiskt. Det här upplevs som ett problem inte bara på kommunnivå utan även med tanke på hela samstämmigheten i skärgårdspolitikerna. Skärgårdskommuner får skärgårdstillägg enligt hela invånarantalet, medan kommuner med skärgårdsdel får skärgårdstillägg utifrån den andel av kommunens invånarantal som bor i skärgården. Därför innebär en förlorad skärgårdsstatus en märkbar försämring av kommunens ekonomi och tvärtom.

Som bild 7 visar har det skett ändringar i skärgårdskommunernas sammansättning under årens lopp. De flesta av dem beror på kommunsammanslagningar. Dessutom har en del kommuner förlorat sin skärgårdsstatus på grund av brobygge, och det har hänt att andra kommuner har blivit skärgårdskommuner i deras ställe. I de här besluten om skärgårdskommuner har man följt en inofficiell linje enligt vilken minst tio procent av en kommuns invånare bör bo på öar som saknar fast vägförbindelse. Kommuner där tio procent av invånarna bor bakom en färjeförbindelse från kommuncentrum sett har likställts med kommuner som uppfyller villkoret. I och med kommunsammanslagningarna har man gett avkall på tio procents regeln så att det har räckt om en betydande mängd eller andel av invånarna saknar fast vägförbindelse.

Broförbindelserna är smärtpunkten och det centrala problemet för definieringen av skärgårdskommuner. För skärgårdsborna har det huvudsakligen positiva effekter om en färja ersätts med en broförbindelse. Brobygget uppfyller skärgårdslagens mål om att förbättra skärgårdens trafikförbindelser och tillgänglighet. Å andra sidan ändrar en fast vägförbindelse kommunens status som skärgårdskommun och det kan leda till att kommunen förlorar sitt skärgårdstillägg. Därför kan ett brobygge bli en fälla och skapa konflikter inom kommunen.

Brokriteriet anses dock vara nödvändigt för att kunna fördela skärgårdstillägget. Utan det skulle även många stora kommuner räknas som skärgård och det skulle bli svårare att rikta stödet till områden med svårare skärgårdsförhållanden. På det stora hela ser de skärgårdspolitiska aktörerna ut att vara nöjda med nuvarande definiering av skärgårdsområden. Särskilt i skärgårdskommunerna vill man på sin höjd ha finjustering. Man vill inte ha några stora förändringar för de kan försvaga utvecklingsåtgärdernas långsiktighet och de innebär också risker för att den egna ställningen försvagas. En del kommuner med skärgårdsdel kritiserar däremot den nuvarande områdesavgränsningen eftersom de själva strävar efter status som skärgårdskommun. Även Finansministeriet betonar vikten av varaktiga områdesavgränsningar, eftersom viktiga grunder krävs för ändringar av skärgårdskommunstatus och penningfördelning.

5.3 Skärgårdstilläggens betydelse

I kommunerna anses skärgårdstilläggen i kommunernas statsandelar vara skärgårdspolitikens och skärgårdsdelegationens viktigaste förtjänst. Skärgårdstilläggen ses som ett konkret verktyg för att utveckla skärgårdarna på kommunnivå. Skärgårdsdelegationen hade en avgörande roll när skärgårdskaraktären togs i beaktande i kommunernas statsandelar. Skärgårdsdelegationen tog initiativ i saken och drev aktivt frågan. Skärgårdsdelegationens intressebevakningsarbete innehade också en betydande roll när skärgårdstilläggen för skärgårdsdelkommuner, som slopades i statsandelsreformen 2015, återinfördes i statsandelssystemet två år senare.

Statsandelsbeloppen som utbetalas på grund av skärgårdskaraktär har ökat betydligt under de senaste 20 åren (bild 8). År 1997 fick skärgårdskommunerna 4 miljoner euro i statsandelar på grund av skärgårdskaraktär medan skärgårdsdelkommunerna fick 900 000 euro. År 2018 uppgick skärgårdstilläggen till 14,5 miljoner euro för skärgårdskommunerna och nästan 10 miljoner euro för kommunerna med skärgårdsdel. Åren 2002 och 2006 genomfördes nivåförhöjningar av skärgårdstilläggen för skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel. Dessutom utbetalades åren 2010–14 en tilläggsdel för skärgårdskommuner till skärgårdskommuner där minst hälften av invånarna bor utan fast vägförbindelse till fastlandet. Skärgårdskaraktären ska behållas som kriterium för kommunernas statsandelar även i statsandelsreformen som beror på social- och hälsovårdsreformen. Dessutom blir skärgårdskaraktären ett finansieringskriterium för landskapen. Det är ännu osäkert hur reformen påverkar skärgårdstilläggens storlek.

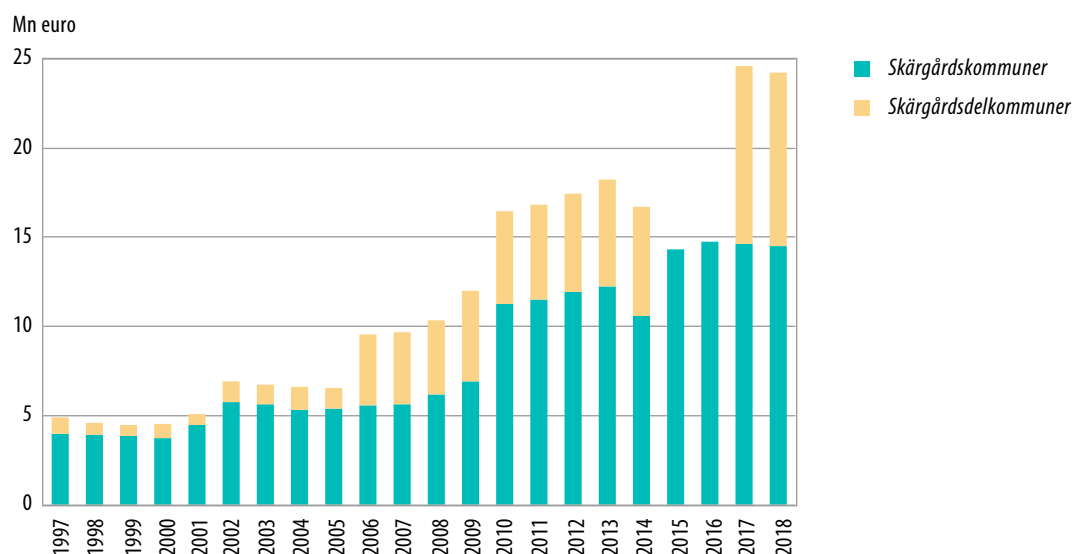


Bild 8. Statsandelar som utbetalats till skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel åren 1997–2018.

Skärgårdstilläggs betydelse för den kommunala ekonomin varierar från kommun till kommun. För de egentliga skärgårdskommunerna och enstaka kommuner med skärgårdsdel har tilläggen en stor betydelse. Utan skärgårdstillägg skulle de här kommunernas ekonomiska ställning vara mycket sämre. För de flesta kommuner med skärgårdsdel är skärgårdstilläggs ekonomiska betydelse dock liten och för en del till och med minimal.

Av skärgårdstilläggen som betalades till åtta skärgårdskommuner år 2018 (14,5 miljoner euro) gick 5,9 miljoner till Pargas, 2,6 miljoner till Kimitoön och 2,1 miljoner till Malax. I Karlö täcker det förhöjda skärgårdstillägget 31 procent av kommunens statsandelar. I andra skärgårdskommuner varierar den här andelen mellan 9 och 20 procent. Enligt sakkunnigas bedömning utgör skärgårdstilläggen i de här kommunerna två procentenheter i kommunalbeskattningen. Skärgårdstilläggen för kommuner med skärgårdsdel varierar däremot från Vaalas 25 000 euro till Nådendals 1,2 miljoner och Nyslotts 1,5 miljoner euro. I tre kommuner står skärgårdstilläggen i kommunerna med skärgårdsdel för 6–8 procent av alla statsandelar, i fem kommuner för 1–4 procent och i de övriga 32 kommunerna för mindre än 1 procent – som minst 0,1 procent. Med tanke på hela statsandelssystemet är skärgårdstilläggs andel marginell. De 24,5 miljoner euro som utbetalas till skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel utgör knappt 0,3 procent av statsandelarnas totalbelopp. I bilaga 3 presenteras skärgårdstilläggen som betalades 2018 kommunvis.

Skärgårdstilläggen är en betydande ekonomisk faktor särskilt för skärgårdskommunerna, men enligt intervjuade är de också mentalt viktiga. Skärgårdstilläggen visar att skärgårdsområdena kräver speciell uppmärksamhet så att deras tjänster kan tryggas ens på någon nivå. Samtidigt är skärgårdstilläggen ett exempel på att statsmakten vill trygga samma tjänster i skärgården som på annat håll. På motsvarande sätt ser man försämringar i skärgårdstilläggen som ett tecken på att staten inte förstår skärgårdens särförhållanden. År 2015 slopades skärgårdstilläggen för kommuner med skärgårdsdel. Det här väckte genast misstankar om att skärgårdstilläggen skulle slopas även för skärgårdskommuner. Skärgårdstilläggen för kommuner med skärgårdsdel återställdes emellertid år 2017 tack vare skärgårdsdelegationens aktiva påverkan. Den här nyckfullheten och linjelösheten försvagar förtroendet för skärgårdspolitiken. Skärgårdsborna och skärgårdskommunerna önskar sig uttryckligen långsiktighet och visshet när det gäller att trygga skärgårdstilläggen och skärgårdstrafiken.

Det förs ständigt en debatt om användningen och fördelningen av skärgårdstilläggen inom skärgårdskommunerna och -delkommunerna och det pågår en bredare debatt inom ramen för skärgårdspolitiken. Kommunerna får skärgårdstilläggen som en klumpsumma som en del av statsandelspotten utan skyldighet att rikta pengarna till någon viss verksamhet. Enligt skärgårdslagen 2 § och på grund av de högre kostnaderna för basservicen är förmånstagarna av skärgårdstillägget med rätta i första hand kommunerna, medan skärgårdsområdenas invånare får ta del av tillägget indirekt.

Bild 9 visar vad de som intervjuades för enkäten i samband med denna utvärdering har för uppfattning om användningen av skärgårdstilläggen. Man kan dra två huvudslutsatser av figuren. För det första förhåller man sig motstridigt till skärgårdstilläggen, det vill säga svarandenas åsikter skiljer sig markant från varandra. För det andra förhåller man sig – överraskande – ganska kritiskt till skärgårdstilläggen. Majoriteten av de som svarade på enkäten anser att effekterna av skärgårdstilläggen har varit små.

Hur noggrant styrs användningen av skärgårdstillägg i din kommun och vilka effekter har de haft?

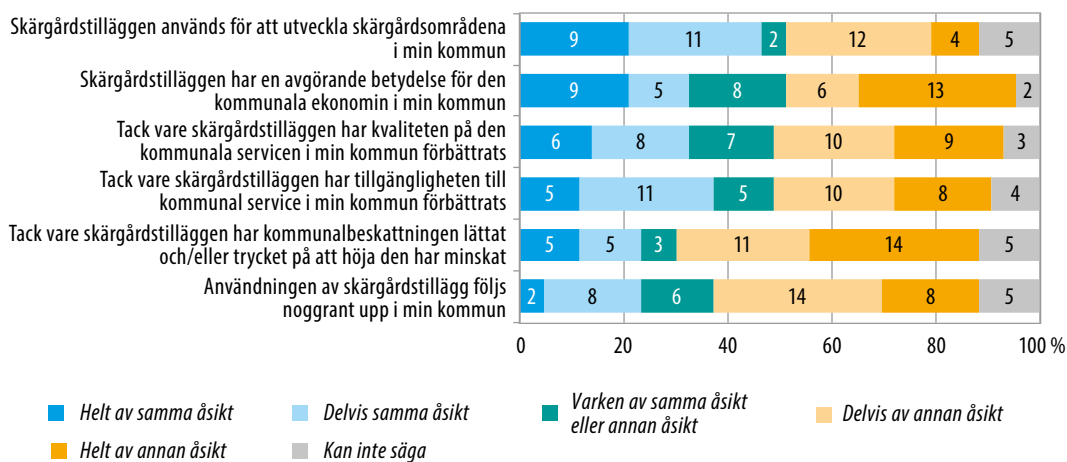


Bild 9. Uppfattningen om användningen av skärgårdstilläggen bland dem som svarade på enkäten (N=43).

Skärgårdstillägget går inte direkt till att utveckla skärgården i kommunerna utan i praktiken försvinner skärgårdstilläggen i täckningsbidraget som ska utjämna de högre kostnaderna som beror på vattenområden. Effekterna av skärgårdstilläggen syns därför inte direkt i skärgården. Invånarna i skärgårdsområden anser att skärgårdstilläggen främst borde användas för att utveckla skärgården. Skiljelinjerna i den lokala diskussionen ser ut att gälla vilka saker som anses höra till skärgårdens utveckling. Debatten i skärgårdskommunerna är stundvis hetsig, och det ser inte ut att finnas något entydigt svar på det här. Ur hela kommunens synvinkel betjänar all basservice och investering i infrastruktur även skärgårdsområdena och sålunda tilldelas skärgårdsområdena mycket mer intern finansiering än enbart skärgårdstillägg. Invånarna i skärgården önskar däremot att tilläggen skulle användas till konkreta specialåtgärder som till exempel till att förbättra servicenivån och till olika utvecklingsprojekt. I praktiken skulle det här innebära att skärgårdstillägget skulle öronmärkas för skärgårdsområdena.

En central princip för statsandelarna är att alla statsandelar är allmänna. Erfarenheterna av öronmärkning var dåliga och man vill inte återvända till systemet. Den allmänna finansieringen grundar sig på antagandet att man på lokal nivå i kommuner och kommunalfullmäktige bäst känner till hur utvecklingsverksamhet bör fördelas mellan olika delområden. Staten vill inte blanda sig i den lokala demokratin och det lokala beslutsfattandet utan kommunerna får bestämma om hur pengarna används inom ramen för den kommunala självstyrelsen.

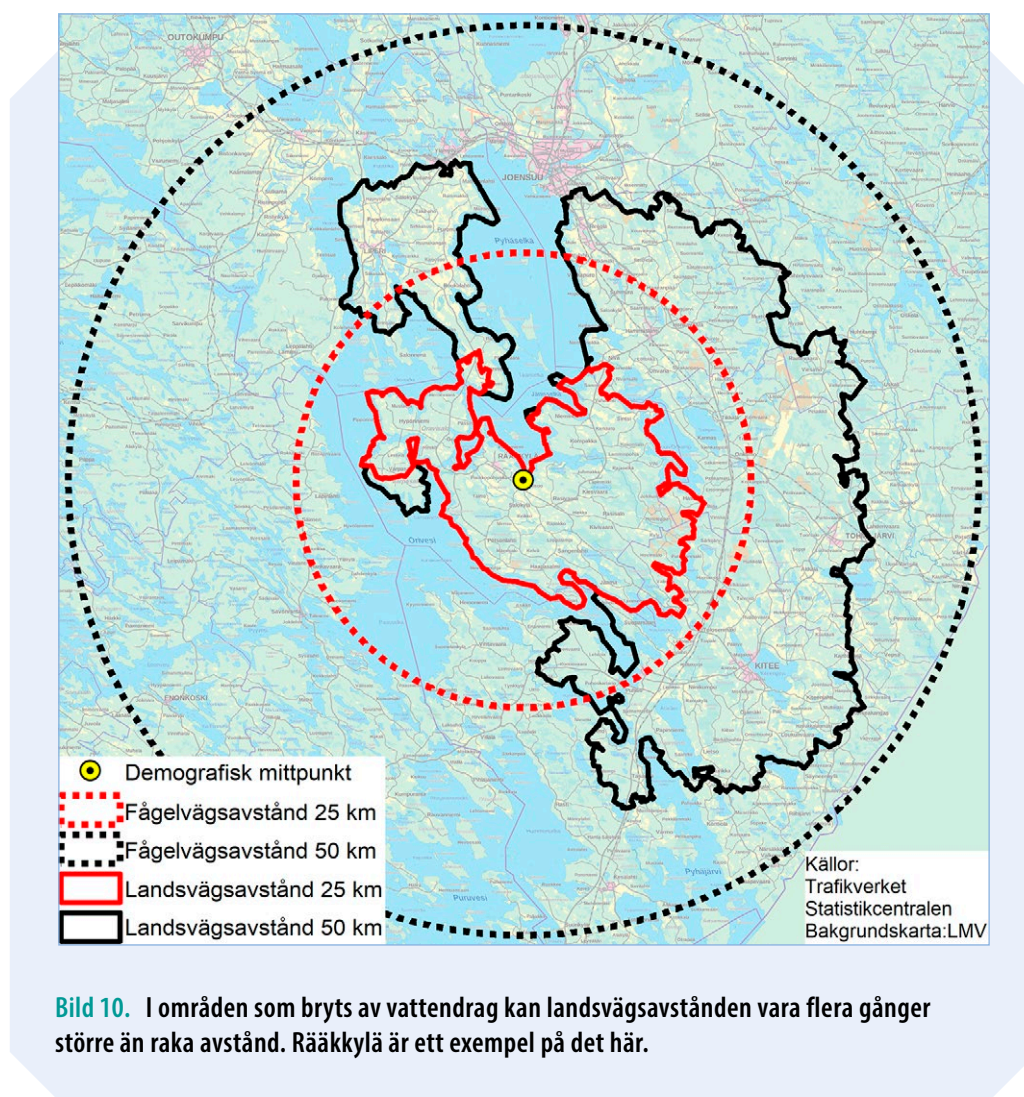
Fastän det är osannolikt att skärgårdstilläggen kommer att öronmärkas föreslog intervjuade sakkunniga att användningen av skärgårdstilläggen ska bli mer transparent och framförde argument för rapporteringsskyldighet. Det skulle vara motiverat att rapportera om tilläggen

eftersom statusen som skärgårdskommun och skärgårdstillägget motiveras med de tilläggskostnader som orsakas av skärgårds- och vattendragskaraktären. Det torde dock inte vara ändamålsenligt att kräva noggrann förhandsplanering eller mellan- och slutrapportering om användningen av skärgårdstilläggen. Däremot föreslogs det i intervjuerna att det skulle vara nyttigt att rapportera eller ge en allmän beskrivning om åtgärderna som riktats mot skärgårdsområdena i samband med kommunens bokslut eller årsberättelse. De intervjuade ansåg att en sådan här rekommendation eller instruktion till skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel skulle främja transparensen i användningen av skärgårdstilläggen. Det skulle kunna öka vikten och betydelsen av statusen som skärgårdskommun eller kommun med skärgårdsdel inom kommunen samt öka kunskapen om skärgårdspolitik.

5.4 Fjärrort

Till skärgårdskaraktären hör det perifera läget. Svårtillgängliga skärgårdsområden är ofta också avlägsna. Statsandelsystemet har tre kriterier som är kopplade till tillgänglighet: skärgårdskaraktär, avlägset läge och befolkningstäthet. Skärgårdskaraktären beskriver tillgängligheten inom kommunen. I skärgårdslagen heter det att: "Då kommun förklaras såsom skärgårdskommun och område såsom kommuns skärgårdsdel, skall detta grunda sig på den bofasta befolkningens storlek i vederbörande skärgård och dess andel av kommunens befolkning samt på trafikförhållandena och svårigheterna i fråga om tillgången på basservice." Fjärrortskriteriet beskriver kommunens yttre (translokala) tillgänglighet. Grunderna för fjärrortstalet som är grunden för fjärrortstillägget bestäms på grundval av det lokala och regionala befolkningsunderlaget. Befolkningstätheten ger för sin del en allmän bild av den kommunala samhällsstrukturens tät- eller gleshet. Definitionerna av alla de tre statsandelskriterierna är bristfälliga. När fjärrort och tätort definieras beaktas inte alls effekterna av vattenområden. Definitionen av skärgårdskaraktär är däremot godtycklig och den saknar entydiga kriterier.

Målet för statsandelsreformen år 2015 var att förenkla systemet och gallra bort överlappande statsandelskriterier. Skärgårdskaraktär och avlägset läge är likartade och delvis överlappande fenomen. Det här var en grund för att skärgårdstillägget slopades för kommuner med skärgårdsdel i statsandelsystemet. Kommunerna och skärgårdsdelegationen motsatte sig ändringen eftersom fjärrortstillägget är bristfälligt definierat och beaktar inte alls effekterna av vattenområden. Enligt den nuvarande modellen definieras en kommuns avlägsenhet utifrån befolkningmängden inom med passare ritad radier på 25 och 50 kilometer från kommunens demografiska mittpunkt (bild 10). I områden som bryts av vattendrag är resor vägledes märkbart längre och därför bor det betydligt färre människor på 25 och 50 kilometers landsvägsavstånd än på samma avstånd fågelvägen. Följaktligen är områden som bryts av skärgård och vattendrag i verkligheten mer avlägsna än ett officiellt fjärrortstal som utgår från befolkningsunderlag som dragits upp med passare låter förstå. Det här försätter kommuner med vattendrag i en sämre ställning än övriga kommuner.



En reform av fjärrortstillägget och fjärrortstalet så att de blir rättvisare och beaktar vägnätet (bild 10) är under tjänstemannaberedning vid Finansministeriet. Statistikcentralen har gjort provräkningar för effekterna av ändringen. Fjärrortstillägget ska förnyas i samband med social- och hälsovårdsreformen år 2020. I och med reformen skulle fjärrortstilläggen omfördelas och just kommuner med skärgårdskaraktär och kommuner som bryts av vattendrag hör till dem som tjänar mest på reformen. I och med reformen av fjärrortstilläggen kan det bli aktuellt att granska antalet skärgårdstillägg. Ett förnyat fjärrortstillägg skulle förutom att det bringar in mer pengar till skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel delvis även vara överlappande med skärgårdstillägget. Till reformen hör i vilket fall som helst en balansering så att det inte sker alltför stora svängningar i en eller annan riktning.

Ett annat problem med beräkningssättet för fjärrorter är att klassificeringen är inexact. Även efter reformen av beräkningssättet kommer hela kommunens perifera läge att bestämmas av den demografiska mittpunkten. Klassificeringen av kommunnivå kan inte identifiera variationer i förhållandena inom kommunerna. Variationerna kan vara mycket stora särskilt i vidsträckta kommuner (bild 11). Datateknik och utvecklade geografiska informationssystem gör att det är möjligt att granska statistiska fenomen mer i detalj. Det här innebär att man kunde övergå till fortgående klassificeringsmetoder som är oavhängiga av förvaltningsgränser. Då skulle man identifiera olika fenomenens regionala variationer mer i detalj och mer rättvist. Den oavbrutna ytans modell känns kanske främmande för tjänstemannakåren som bereder reformen av fjärrortstillägget. Den tillhandahåller inte direkt ett "ordentligt" fjärrortstal som täcker hela kommunen, vilket enpunktsmodellen gör. Trots det håller man på att skapa en sådan modell.

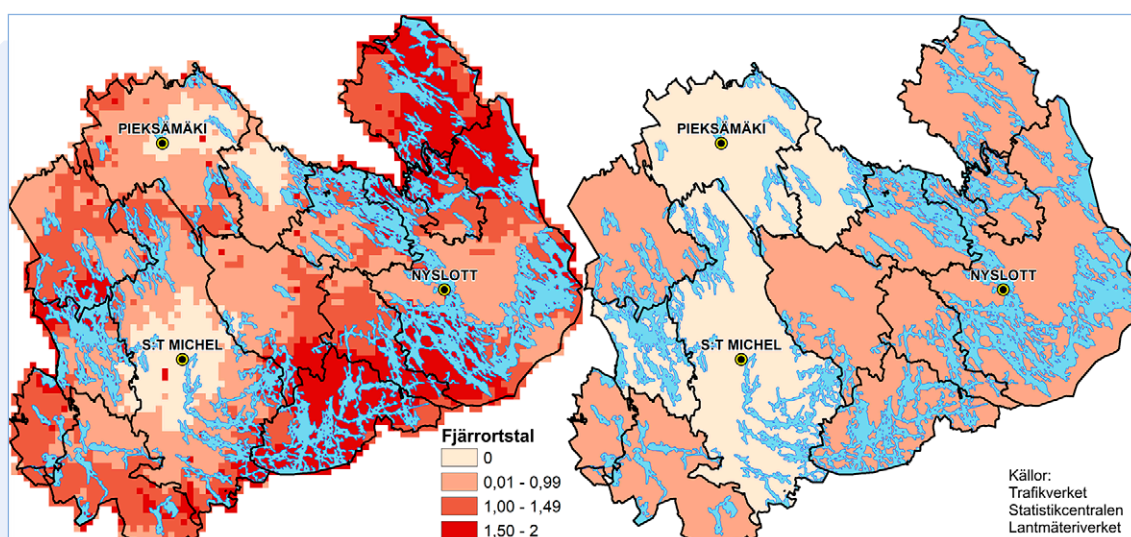


Bild 11. Till vänster i en 2 x 2 km:s ruta ser vi en fjärrortsberäkning som grundar sig på landsvägsavstånd i Södra Savolax och till höger en officiell fjärrortsberäkning som gjorts kommunvis enligt statsandelssystemet. Fjärrortstalet 0 innebär att det på 25 kilometers avstånd bor minst 15 000 och på 50 kilometers avstånd minst 60 000 människor. Det här innebär att kommunen inte anses ha ett perifert läge. Då fjärrortstalet är 2 är området ytterst avlägset, då det inte bor någon på 50 kilometers avstånd. Särskilt områden som bryts sönder av vattendrag lider av sitt perifera läge.

6 Trafik

6.1 Skärgårdstrafikens utveckling

Åtkomlighet är en grundläggande förutsättning för skärgårdens livskraftighet. Utan fungerande trafikförbindelser är skärgårdsområdena onåbara, vilket gör det omöjligt att bo, idka näring och tillbringa fritid i skärgården samt att bevara skärgårdskulturen. Enligt skärgårdslagen bör staten försöka sörja för att skärgårdens bofasta befolkning till sitt förfogande har en med hänsyn till boendeförhållandena, utkomstbetingelserna och skötseln av nödvändiga angelägenheter erforderlig trafik- och transportservice. En ytterligare bestämmelse är att dessa tjänster ska vara så smidiga som möjligt och antingen gratis eller skäligt prissatta.

Inom landets största skärgårdsområden sköts skärgårdstrafiken med hjälp av färjor och vägfärjor, privata landsvägsfärjor samt förbindelsefartyg. Av de allmänna vägarnas 41 färjelägen finns 19 i Skärgårdshavet och 14 i Insjöfinland (bild 12). Av de privata landsvägsfärjorna trafikerar 14 i Insjöfinland och 5 i Skärgårdshavet. Detta kapitel behandlar i huvudsak skärgårdens förbindelsefartygstrafik, eftersom färjorna och vägfärjorna omfattas av bastrafikledshållningen. Förbättrande av skärgårdens trafikförbindelser genom brobyggen finns med bland skärgårdspolitikens mål och tack vare brobyggen har mängden färjelägen på de allmänna vägarna minskat från 98 till 41 under perioden 1980–2018. Beslut om brobyggen fattas dock inte utifrån skärgårdspolitiska grunder, utan landsvägsbroar och -färjor betraktas som en del av landsvägsnätet och åtgärder som riktas mot dem grundar sig på motsvarande kriterier som inom den övriga väghållningen.

Skärgårdens förbindelsefartygstrafik omfattar nästan alla bebodda öar i Skärgårdshavet och Finska viken som saknar vägförbindelse (bild 12). Även i Nyslotts södra skärgård fanns det fram till 1987 ett förbindelsefartyg och sedan dess har skärgårdstrafiken skötts med färjor. Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland ansvarar för att organisera tjänster i Trafikverkets regi. NTM-centralen skaffar förbindelsefartygstrafik till 16 förbindelsebåtrutter, varav 12 sköts som integrerade tjänster beställda av staten. Dessutom beviljar NTM-centralen understöd till trafikidkare för att organisera transportmöjligheter för

sådana invånare i Finska vikens skärgårdsområden som inte har åtkomst till förbindelsefartygstrafik. Enligt skärgårdslagen är staten inte skyldig att själv ordna trafik- eller transporttjänster. Trots detta har man alltifrån 1960-talet upprätthållit skärgårdstrafikens service-nivå genom att staten på sin bekostnad har skaffat förbindelsefartygstrafik samt separata tunga transporter för skärgårdsbefolkningens användning. För ytterskärgårdens fast bosatta befolkning har förbindelsefartygstrafiken varit avgiftsfri från 1975, och för andra från 2009. För andra än skärgårdens fast bosatta befolkning är de understödda rutterna avgiftsbelagda. Sveaborgs färjtrafik hör till huvudstadsregionen kollektivtrafik.

Förbindelsefartygstrafiken tryggar utkomsten och levnadsmöjligheterna för skärgårdens fast bosatta befolkning och har långa anor. Den statliga förbindelsefartygstrafiken inleddes på 1920-talet. Därefter har förbindelsefartygstrafiken utvecklats till den nuvarande helhet som består av flera ruttbåtar. Fram till 1958 ansvarade staten endast för trafiken under vintertid, medan privata rederier tog hand om trafiken under den isfria säsongen. När Skärgårdsvägen byggdes (1954–1961) anslöts Nagu, Korpo och Houtskär huvudöar till det fasta vägnätet, vilket innebar slutet för flera ångbåtsrederier som trafikerade i skärgården. Helårsansvaret för skärgårdstrafiken överfördes på olika statliga verk. År 1968 underställdes de förbindelsebåtar som fungerade i Egentliga Finlands skärgård sjöfartsverkets lotsområde i Åbo.

Under den aktiva regionalpolitikens tid på 1960–1970-talen ville staten genom lagstiftning och ekonomiskt stöd säkerställa bevarandet av glesbygdens befolkning, oberoende av kostnaderna. Skärgården var bland de områden som fick mest stöd, vilket märktes bland annat på trafikförbindelsernas kontinuerliga utveckling. Handels- och industriministeriet tillsatte 1975 en kommitté som utarbetade en helhetsplan för skärgårdstrafiken. De principer som fastslogs av kommittén iakttogs i förbindelsefartygstrafikens utveckling och upphandlingar ända fram till början av 2000-talet. Kommitténs främsta mål var att trygga mobilitets- och transportbehoven för skärgårdens fast bosatta befolkning. Utgångspunkten var fungerande trafikförbindelser från öarna till kommuncentrumen. Modellen tillät avsiktligt överlappande förbindelsefartygsrutter och otillräcklig inbördes samordning. Trafiken planerades utifrån den fast bosatta befolkningens behov utan att beakta trafikens kostnadseffektivitet och användningsgrad. Mellan 1975 och 1995 skedde en betydande utveckling i skärgårdstrafiken då sammanlagt 16 nya förbindelsefartyg införskaffades och strandinfrastrukturen och vattenlederna utvecklades.

Då regionalförvaltningen reformerades 2010 centraliserades det riksomfattande ansvaret för skötseln av skärgårdstrafiken till NTM-centralen i Egentliga Finland. Tidigare var det Skärgårdshavets sjöfartsdistrikt under Sjöfartsverket som ansvarade för förbindelsefartygstrafiken och Åbo vägdistrikt under Vägverket som ansvarade för landsvägsfärjetrafiken. NTM-centralen i Egentliga Finland skaffar de nödvändiga tjänsterna inom förbindelsefartygstrafiken samt separata tungtrafiktjänster genom konkurrensutsättning. I och med

statsförvaltningens differentiering och övergången till beställar-producentmodellen i början av 2000-talet öppnades trafiken gradvis för konkurrens. Den statsägda utrustningen överfördes först i ett statsägt affärsverks och senare ett aktiebolags ägo, nuvarande Finlands Färjetrafik Ab:s dotterbolag Finlands Skärgårdsrederi Ab. Man trodde att öppnandet av trafiken för konkurrens skulle leda till en förnyelse av utrustningen, men den önskade effekten har inte uppnåtts.

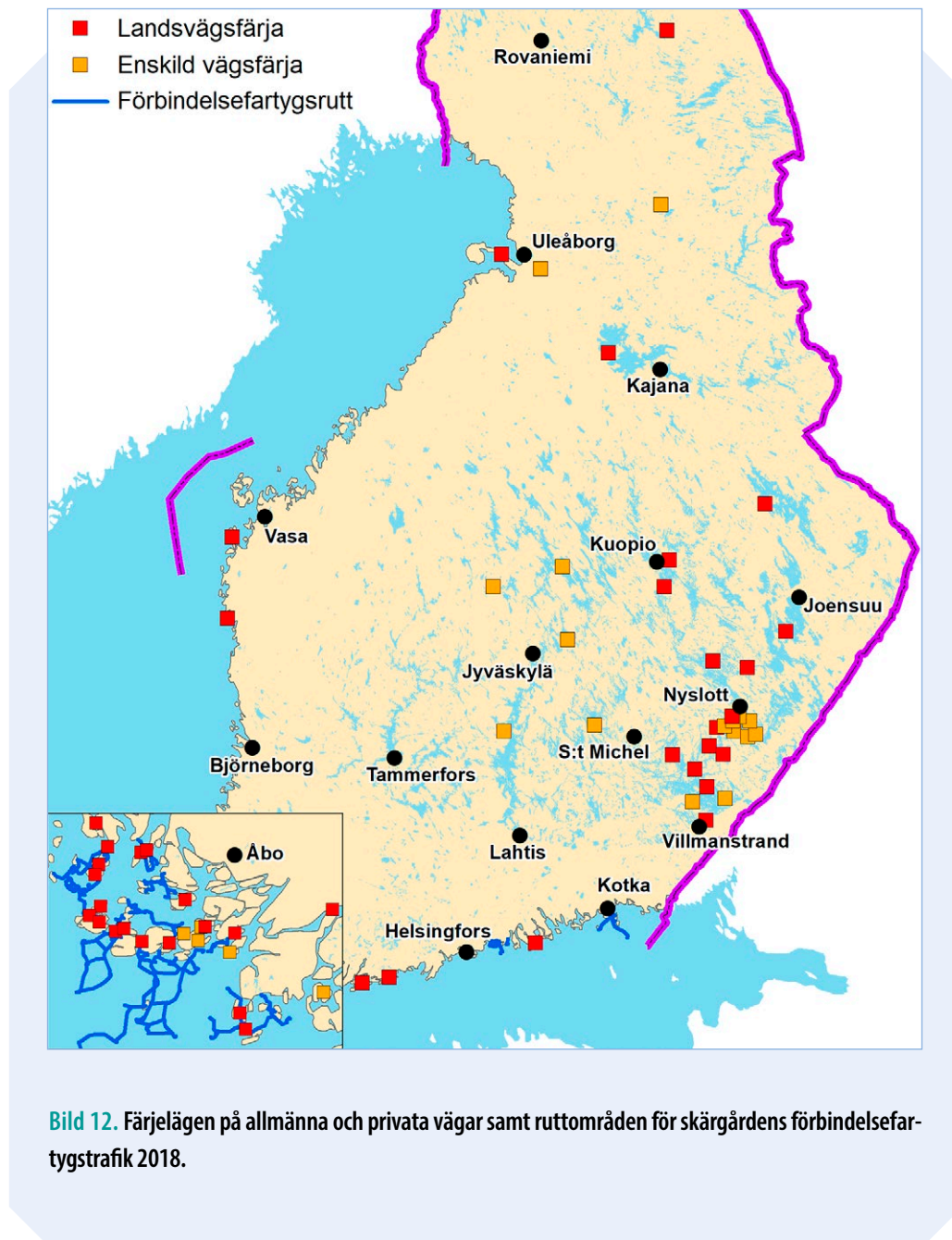


Bild 12. Färjelägen på allmänna och privata vägar samt ruttområden för skärgårdens förbindelsefartygstrafik 2018.

I och med landskapsreformen överförs den största delen av de trafikrelaterade uppgifter som i dag sköts av närings-, trafik-, och miljöcentralerna på landskapens ansvar. Lanskapen ska i fortsättningen ansvara för planeringen och organiseringen av skärgårdens förbindelsefartygstrafik samt stöduppgifterna för privatvägarnas färjor och färjelägen. Riksomfattande uppgifter, inklusive organisering av landsvägsfärjetrafiken, ska dock överföras på Trafikverket. Skötseln av skärgårdstrafiken kommer inte att centraliseras till Egentliga Finlands landskap, på samma sätt som den nu centraliseras till NTM-centralen i Egentliga Finland, utan landskapen kan antingen sköta sina uppgifter självständigt eller tillsammans med andra landskap. Verksamheten ska riktas till de landskap som har införlivat skärgårdstrafiken i sin landskapsstrategi och uppgiftens detaljerade innehåll ska definieras i landskapsstrategin. Skärgårdstrafikens finansiering ska ordnas genom separat finansiering ur Kommunikationsministeriets moment. Stöd till privatvägarnas färjor och färjelägen ska behandlas som en del av skärgårdstrafikens helhet.

6.2 Skärgårdspolitikens roll i skärgårdstrafikens utveckling

Förutom skärgårdstilläggen är trafiken ett av skärgårdspolitikens viktigaste teman. Bland skärgårdspolitikens viktigaste framgångar kan räknas att man i enlighet med skärgårdslagen har lyckats skapa och upprätthålla grundförutsättningarna för trafiken och infrastrukturen. Därmed har man kunnat främja boende, företagsverksamhet och arbete i skärgården. Förbindelsefartygstrafikens nuvarande turtäthet och transportkapacitet motsvarar relativt väl den fasta bosättningens och näringslivets transporter. I det ekonomiskt strama läget är det av stor betydelse att man genom förbindelsefartygstrafikens långa avtal har kunnat garantera en rimlig servicenivå för skärgårdstrafiken samtidigt som den övriga väghållningen och kollektivtrafiken hotas av en försämring av servicenivån. Staten stöder förbindelsefartygstrafiken med en summa som motsvarar behovet, dvs. ca 18 miljoner euro (bild 13). Under det senaste decenniet har förbindelsefartygens statsfinansiering mer än fördubblats. Staten stöder landsvägsfärjornas trafik med ca 49 miljoner euro och privatvägsfärjorna med två miljoner. Genom skärgårdspolitikerna har man försäkrat att de landskap som ansvarar för skärgårdstrafiken också efter landskapsreformen beviljas separat finansiering för uppgiften.

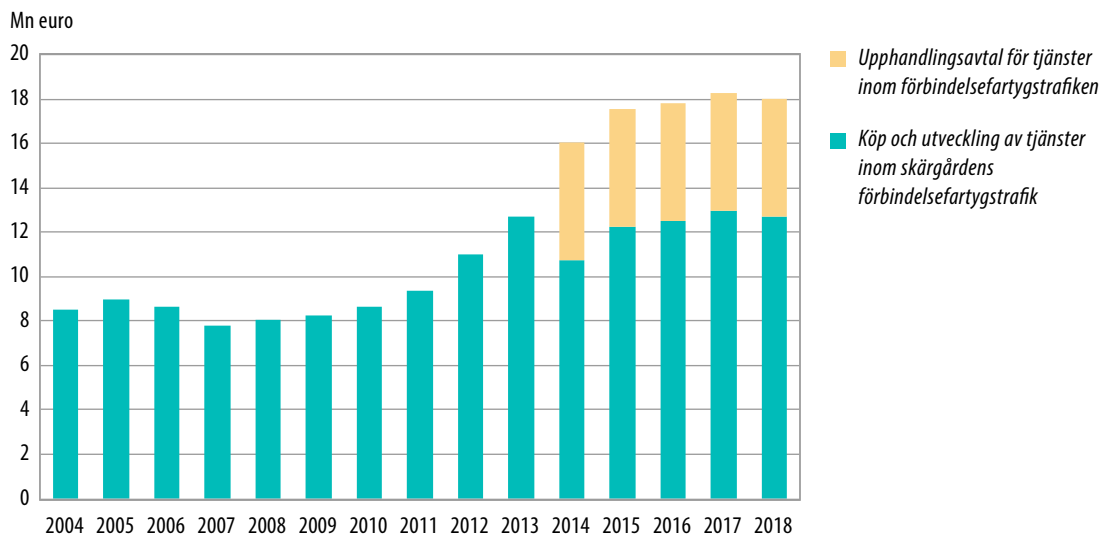


Bild 13. Statens anslag till skärgårdens förbindelsefartygstrafik 2001–2018.

I enlighet med gällande skärgårdsprogram är huvudprinciperna för utvecklingen av skärgårdstrafiken långsiktighet, planmässighet, kostnadseffektivitet och säkerhet. För att man ska våga göra investeringar i näringsverksamhet och boende förutsätter skärgårdens utveckling långsiktighet av trafikpolitiken. Dessutom måste man fästa uppmärksamhet vid trafikkedjornas smidighet och samordnandet av olika rutter. Skärgårdsdelegationen och Kommunikationsministeriet är eniga om dessa mål, men deras modeller för att lösa dem skiljer sig väsentligt från varandra.

Enligt riktlinjen i gällande skärgårdsprogram bör skärgårdstrafiken förbli en uppgift som staten ansvarar för och som är avgiftsfri för skärgårdsborna. Kravet på att bibehålla förbindelsefartygstrafiken i sin nuvarande form baserar sig på en tolkning av skärgårdslagen enligt vilken skärgårdens förbindelsefartyg och färjor utgör offentlig infrastruktur jämförbar med fastlandets vägnät, vars användning inte ska vara avgiftsbelagd så länge som fastlandets trafikleder inte är det. I skärgården är man rädd för att avgifter i värsta fall skulle leda till en kraftig försämring av konkurrenskraften hos skärgårdens turistföretag, lantgårdar och andra företag samt av ytterskärgårdens dragningskraft för permanent- eller fritidsboende. Ur detta perspektiv handlar skärgårdstrafiken om att i enlighet med skärgårdslagen jämna ut förhållandena med fastlandets befolkning. Detta perspektiv är svårt att anpassa enligt trafikverkets krav.

Vid Kommunikationsministeriet anser man att skärgårdens trafiktjänster omfattar en betydande marknads- och effektiviseringspotential. Skärgårdstrafikens nuvarande verksamhetsmodell erbjuder inte tillräckliga förutsättningar för utvecklingen av skärgårdsområdenas livskraftighet och ett fullt utnyttjande av skärgårdens starka sidor i framtiden. Då

staten skaffar och erbjuder förbindelsefartygstrafikens tjänster avgiftsfritt försvårar detta märkbart möjligheterna för skärgårdens transportföretagare att utveckla sina tjänster, eftersom marknadsbunden verksamhet inte lönar sig så länge staten sköter transporttjänsterna gratis. Genom lagen om transportservice och sjötrafiklagen, som är under beredning, strävar man efter att skapa allt bättre förutsättningar för utbudet av trafiktjänster där det kan ske marknadsbundet samt där utbudet av tjänster är beroende av offentlig finansiering. Genom detta eftersträvar man ett framtida trafiksystem i skärgården som är en helhet av tjänster, information och infrastruktur i enlighet med verksamhetssättet "Trafik som service" (Mobility as a Service, MaaS) i Sipiläs regeringsprogram.

Det bör påpekas att skärgårdslagen inte förutsätter att förbindelsefartygen är avgiftsfria. Kravet på skärgårdstrafikens avgiftsfrihet baserar sig på en selektiv tolkning av lagen. Enligt skärgårdslagen bör trafik- och transporttjänsterna vara "så smidiga som möjligt samt avgiftsfria eller prismässigt skäligen". Vid Kommunikationsministeriet anser man att förbindelsefartygstrafiken i det närmaste är jämförbar med kollektivtrafiken. Detta innebär att man, då man ordnar och prissätter skärgårdstrafik, bör gå tillväga på samma sätt som man gör med landsbygdens busstrafik; kommersiella aktörer ordnar i första hand skärgårdstrafiken och staten och kommunerna stöder verksamheten i de fall den inte är marknadsbundet lönsam. Eftersom endast kring en femtedel av de fast bosatta öarna omfattas av skärgårdstrafik som finansieras helt eller delvis av staten innebär förbindelsefartygstrafikens avgiftsfrihet dessutom en orättvis behandling av skärgårdsbor i olika delar av landet. Trots att syftet med skärgårdslagen är att trygga tjänster som möjliggör permanent boende för samtliga skärgårdsbor, oberoende av boningsort, ordnar och finansierar resten av skärgårdsborna själva sin mobilitet och sina transporter.

Förbindelsefartygstrafikens avgiftsfrihet försvaras genom turistnäringens behov. För närvarande är ca 60 procent av förbindelsefartygstrafikens kunder turister eller fritidsbosatta. Skärgårdslagens uppgift är dock inte att tillgodose fritidsbosattas eller turisternas mobilitetsbehov, utan enligt lagen bör "staten försöka sörja för att skärgårdens bofasta befolkning till sitt förfogande har en med hänsyn till boendeförhållandena, utkomstbetingelserna och skötseln av nödvändiga angelägenheter erforderlig trafik- och transportservice". Man kan fråga sig om inte just den marknadsbundna skärgårdstrafiken skulle främja turistnäringen. Förbindelsefartygstrafiken fungerar på de fast bosatta invånarnas villkor, medan turister har helt andra behov. Dessutom kan turistföretagen för närvarande placeras endast längs förbindelsefartygens rutter, eftersom åtkomsten till andra öar är avgiftsbelagd och därför styr kundernas val. Det, att endast en del av öarna är tillgängliga för turister begränsar skärgårdsturismens potential. Örö är ett bra exempel på utvecklingen av kommersiell trafikservice. Flera olika företag transporterar turister till Örö eftersom man trots många försök inte har lyckats få dit statens avgiftsfria trafiktjänster.

Skärgårdstrafiken lider av ineffektivitet och höga kostnader. Detta beror på förbindelsefartygstrafikens trafikmodell som samordnar person- och frakttrafiken, vilket kräver stora och dyra fartyg som lämpar sig för godstransport och som under merparten av året är för stora i förhållande till behovet. Enligt NTM-centralernas kalkyler är användningsgraderna för förbindelsefartygens rutter väldigt låga på årsnivå, både vad gäller resenärs- och godskapaciteten. Endast under semestersäsongen är fartygens användningsgrad tillfälligt hög.

Det verkar dock som om skärgårdsbornas synpunkter på trafikens turtäthet och kapacitet står i kraftig motsättning mot förbindelsefartygens verkliga användningsgrad och behov. Enligt skärgårdsprogrammet ska förbindelsefartygens storlek och bärkraft ökas ytterligare för att svara på högsäsongens trafikbehov.

Den största delen av godstransporterna är transport av fordon, i synnerhet person- och paketbilar, till öar som oftast saknar officiella bogportplatser och till och med vägnät. En betydande del av fordonen är bilar som tillhör fritidsbosatta. På vissa rutter där näringslivets behov inte förutsätter organisering av tung trafik skulle en övergång till mindre och snabbare fartyg som lämpar sig för persontransport innebära besparingar i trafikkostnaderna. Så har man gjort i Sverige. Dessutom skulle marknadsbundna tunga transporter som är avgiftsbelagda för samtliga passagerare effektivisera trafiken och minska antalet onödiga transporter, till exempel transport av bilar till öar som saknar vägar.

7 Skärgårdspolitikens lokala betydelse

I denna del beaktas inte beräkningen av skärgårdstillägg eller alternativt avgränsningen av skärgårdskommuner och skärgårdsdelkommuner. Målet är att detaljerat granska en fråga som har kommit fram i utvärderingens expertintervjuer och som berör hur enskilda kommuner eller kommuner i allmänhet kan påverka eller har påverkat skärgårdspolitikens genomförande på nationell nivå. Detta är en central aspekt för skärgårdspolitikens genomförande även på grund av att skärgårdspolitikerna i enlighet med skärgårdsprogrammet 2017–2019 baserar sig på en platsbaserad utgångspunkt. Platsbaserad utgångspunkt kopplas starkt till kommunernas ställning och betonar deras nya ställning som utövare av livskraftspolitik. I princip grankas förverkligandet av skärgårdspolitikens platsbaserad utgångspunkt närmare då de utvalda kommunerna behandlas.

7.1. Skärgårdspolitikerna och kommunerna

I utvärderingens expertintervjuer betonades skärgårdspolitikens och specifikt skärgårdsdelegationens genomslagskraft i frågor där kommunerna är de ansvariga aktörerna. Sådana frågor är till exempel faktorer som anknyter till statsandelssystemet, men också sådana politiska åtgärder som berör skärgårdsområdenas fast bosatta befolkning och fritidsbosättning. Då det gäller de senare utskiljs skärgårdspolitikens resultat klart: skärgårdspolitikerna har jämnat ut behandlingen av dessa två boendeformer och skapat offentlighet för dessa teman. Ett konkret exempel på detta är dubbelt kommunmedlemskap, om vilket finansministeriets utredning färdigställdes 2017. För de flesta skärgårdskommuner och skärgårdsdelkommuner skulle det vara till fördel att en del av de fritidsbosattas kommunalskatter skulle riktas till den kommun där fritidsbostaden är belägen.

Kommunernas aktivitet inom skärgårdspolitikerna och deras påverkan på dess innehåll varierar. I allmänhet har kommunerna varit relativt målmedvetna då de har strävat efter att framhålla sina egna skärgårdsrelaterade angelägenheter på nationell nivå. Skärgårdslagen har erbjudit kommunerna ett instrument för att framställa sina krav. Ett typexempel på

detta är byggandet av broar i skärgårdsområden. Även skärgårdsprogrammen har erbjudit kommunerna en kanal för att framföra sina angelägenheter. Kommunernas intressen gentemot den nationella skärgårdspolitikens definieras utifrån deras egna utgångspunkter och förhållanden. Av denna orsak har alla enskilda frågor och frågor som endast berör enskilda kommuner inte kunnat inkluderas i programmen. Gemensamma nämnare för skärgårdsområden har dock oftast kunnat identifieras. Typiskt sett betonas till exempel turistbranschen och annan service bland näringarna. I vilket fall som helst ger skärgårdspolitikens kommuner med skärgårdskaraktär en viss specialställning och erbjuder kommunerna en viktig kanal för att påverka främjandet av utvecklingsinitiativ som anknyter till skärgårdskaraktären och som är av allmän betydelse.

Enligt intervjuerna har skärgårdspolitikens även påverkat hur man i enskilda kommuner har framhållit skärgårdskaraktären. I samtliga kommuner förs diskussioner om det jämlika beaktandet av kommunens olika delar, både vad gäller tillgängligheten till service och till exempel utvecklingen av näringar. Skärgårdspolitikens erbjuder kommunernas skärgårdsdelar argument och stöd för beslutsfattande som gäller skärgårdsområdenas utveckling. På detta sätt har man med stöd av den riksomfattande politiken kunnat rikta lokala beslutsfattares intresse mot frågor som är viktiga för utvecklingen av kommunens skärgårdsområde. När man inom kommunerna har diskuterat utvecklingens tyngdpunkter och behov har även skärgårdstilläggen på sätt och vis markerat skärgårdsdelarnas ställning. Detta har främjats av statsandelssystemets långsiktighet, eftersom statsrådet i allmänhet har definierat skärgårdstilläggen för en längre tid än för ett finansår. På kommunnivå är skärgårdspolitikens i det närmaste jämförbar med skärgårdstilläggen. Med tanke på skärgårdspolitikens inriktning är detta beklagligt, eftersom det är kommunerna som fattar beslut om skärgårdstilläggen och det är omöjligt att styra eller bevisa i vilken utsträckning de riktas till skärgårdsområdena.

I princip erbjuder skärgårdspolitikens nätverk kommunerna en överföringsmekanism för god praxis eller olika lösningsmodeller. Fram till 1990-talet gynnades detta kollegiala lärande av skärgårdspolitikens resurser för sin egen projektverksamhet, på basen av vilka man kunde främja spridandet av god praxis eller olika lösningsmodeller mellan kommunerna. I och med EU-medlemskapet förändrades kommunernas ställning som projektaktörer. Numera är till exempel Leader-aktionsgrupperna projektverksamhetens centrala aktörer och kommunerna deltar i den närmast som delfinansiärer. De projekt som har finansierats av aktionsgrupperna har varit viktiga för flera skärgårdsområden (till exempel för fiskenäringens utveckling), eftersom de har gjort det möjligt att fästa uppmärksamhet vid undanskymda lokala flaskhalsar för utvecklingen och utvecklingsmöjligheter inom den nationella skärgårdspolitikens. Ur de intervjuades synpunkt har detta å andra sidan även lett till att man i skärgårdspolitikens genomförande inte har varit särskilt intresserad av den skärgårdsrelaterade projektverksamhetens lokala drag vad gäller näringarnas utveckling.

I flera skärgårdskommuner och skärgårdsdelkommuner har skärgårdsområdenas ställning förändrats genom kommunsammanslagning. I intervjuerna underströk man mycket enhälligt att om små kommuner skulle ha slagits samman med en större kommun, skulle de utan skärgårdstillägg ha blivit utanför kommunens utveckling. I samband med kommunsammanslagningar har skärgårdstilläggen tryggt små kommuners ställning samt fäst uppmärksamhet vid deras särdrag. I detta sammanhang betonade de intervjuade invånarnas påverkningsmöjligheter och tryggheten av tillgängligheten till service i sammanslagna kommuners skärgårdsdel. Dessa ämnen har varit aktuella i samtliga kommuner som har genomgått en sammanslagningsprocess. Hur som helst ger intervjuerna en indikation om att behandlingen av skärgårdsområden i kommunsammanslagningssituationer är förknippad med spänningar och kräver speciell uppmärksamhet.

Skärgårdspolitikens tyngdpunkter representeras av de utvecklingsmål som införts i skärgårdsprogrammen. På kommunnivå känner man dock inte till skärgårdsprogrammen och därför förblir även skärgårdspolitikerna osynliga på lokal nivå. Detta beror delvis på att skärgårdspolitikens och skärgårdsprogrammets mål inte egentligen skiljer sig från kommunens övriga utvecklingsverksamhet. Jämfört med skärgårdsprogrammet är till exempel landsbygds- och strukturfondsprogrammet relativt välkända, åtminstone bland projektaktörer. De ifrågavarande programdokumenten borde tydligare än nu nämna skärgårdspolitikerna och skärgården för att öka kännedomen om skärgårdspolitikerna. Detta skulle effektivisera skärgårdspolitikens näringspolitiska koppling. Skärgårdsområdenas livskraftighet kan inte tryggas enbart genom att bevara servicen, utan även utveckling av näringarna behövs.

7.2 Utvalda kommuner

Skärgårdsdelegationen genomför skärgårdspolitik i huvudsak genom att utöva inflytande på lagstiftningen och beslutsfattandet på riksomfattande nivå. Däremot är det kommunerna som har ansvaret för att genomföra många av skärgårdsprogrammets åtgärder. Därför förutsätter utvärderingen av skärgårdspolitikens lokala betydelse och effektivitet en granskning av den skärgårdspolitik som kommunerna genomför samt vilken skärgårdsdelarnas betydelse är i dessa kommuner. I det följande åskådliggörs skärgårdspolitikens lokala betydelse genom fyra exempelkommuner.

Föremål för granskningen är Kimitoöns kommun, Enonkoski, Rääkkylä och Malax. Vatten-drags- och skärgårdsförhållandena i dessa kommuner skiljer sig från varandra. Dessutom har de berörda kommunernas skärgårdspolitiska ställning genomgått betydande förändringar. Vissa av dem har befordrats till skärgårdskommuner och en av dem har däremot förlorat sin ställning som skärgårdskommun.

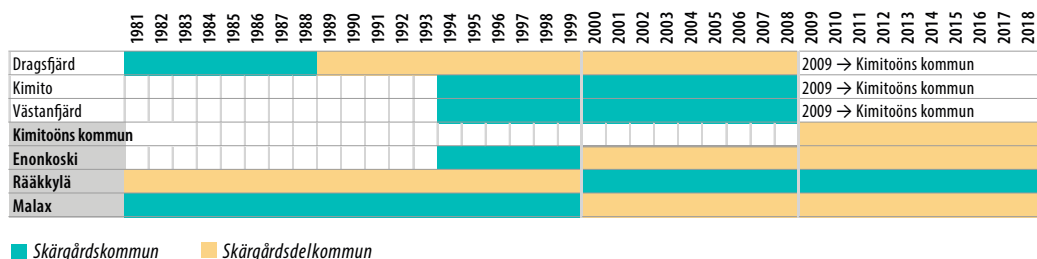


Bild 14. De granskade kommunernas skärgårdspolitiska ställning har genomgått förändringar.

Av de granskade kommunerna är Kimitoöns kommun i Egentliga Finland en slags "prototyp" för skärgårdskommuner, eftersom den i sin helhet är belägen i skärgården. Kommunen bildades genom en sammanslagning av skärgårdskommunen Dragsfjärd samt av skärgårdsdelkommunerna Kimito och Västanfjärd år 2009. Malax kommun i Österbotten kan däremot tydligt indelas i fastland och havets skärgård. Malax har från första början omfattats av skärgårdspolitiken och befordrades till skärgårdskommun år 2000. Rääckylä är en kommun i Norra Karelen som omgivs av vatten och vars skärgårdsbefolkning huvudsakligen bor på två stora öar. Rääckylä förlorade sin status som skärgårdskommun när dessa två öar i två faser slogs samman med fastlandet genom brobyggen. Enonkoski är en kommun i södra Savolax som delas itu av sina vattendrag. Trafiken mellan dessa två delar sköts fortfarande med färja. Enonkoski utsågs till skärgårdsdelkommun 1994 och skärgårdskommun 2000.

Skärgårdstilläggen har haft en stor betydelse för de tre granskade kommunernas ekonomi (tabell 2). Skärgårdstilläggen utgör 10–13 procent av den totala mängden statsandelar som dessa kommuner får. Utan kommuntillägg skulle dessa kommuner vara tvungna att anpassa sin ekonomi på ett betydande sätt. Däremot är tilläggets betydelse för skärgårdsdelkommunen Rääckylä ringa.

Tabell 2. De granskade kommunernas nyckeltal.

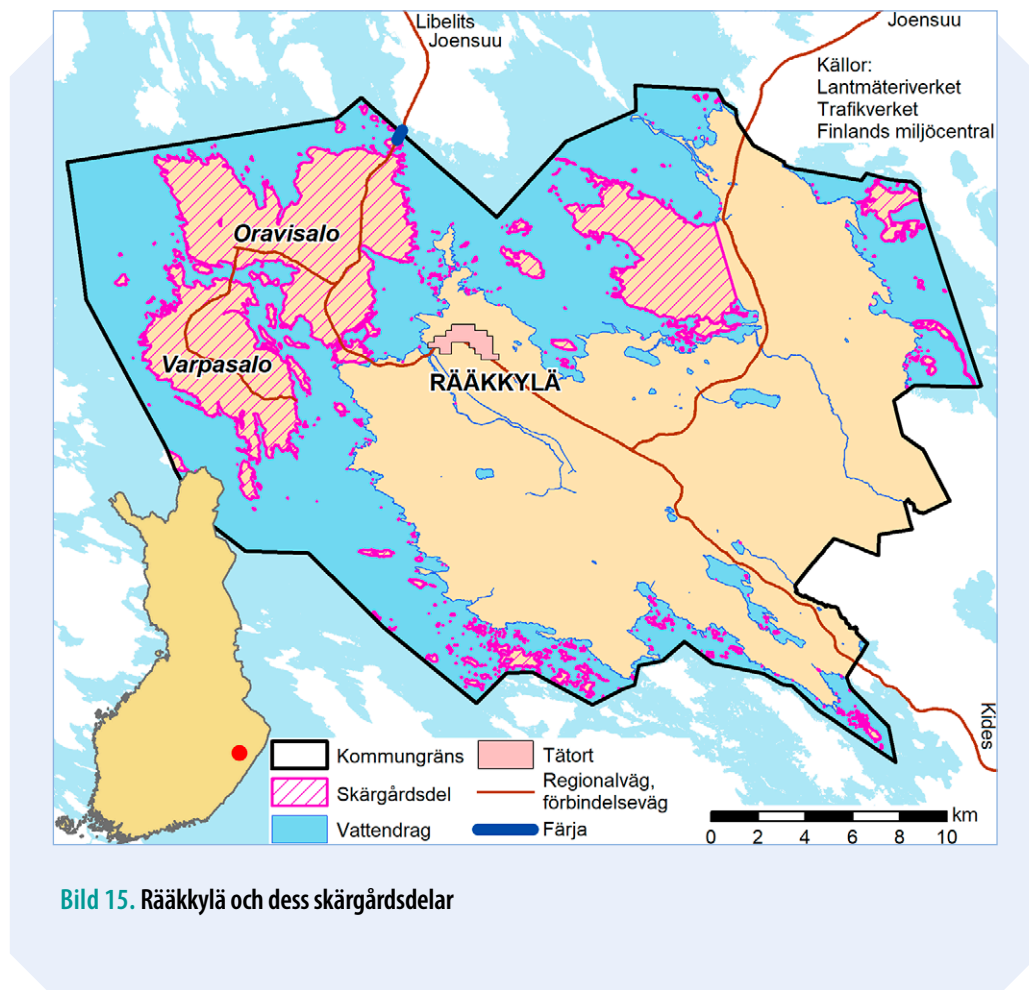
	Enonkoski	Kimitoöns kommun	Malax	Rääkkylä
Yta, km2 (2018)	419,2	2 801,0	1 954,9	699,7
-mark, km2	305,6	687,0	521,8	427,6
-sötvatten, km2	113,7	11,0	4,1	272,1
-havsvatten, km2	0,0	2 103,1	1 429,1	0,0
Strandlinje, km (2018)	914	3 312	1 238	765
Antal öar	820	8 460	2 485	820
Befolkning (2017)	1 416	6 793	5 477	2 240
Andel av befolkningen som är under 15 år, %	12,1	13,1	15,0	9,7
Andel av befolkningen som är mellan 15 och 64 år, %	50,6	54,9	57,5	53,2
Andel av befolkningen som är över 65 år, %	37,3	32,1	27,4	37,1
Demografisk försörjningskvot	97,8	82,2	73,8	87,9
Andel svensktalande befolkning, % (2017)	0,1	68,5	85,5	0,1
Befolkningen i kommunens skärgårdsdelar (2015)	240	6 909	479	411
Befolkning utan fast landsvägsförbindelse (2015)	4	312	471	4
Fritidsbosättning (2015)	3 056	18 920	7 996	5 064
Arbetslöshetstal, % (2016)	17,5	10,7	10,2	19,8
Andel arbetsplatser inom primärproduktion, % (2015)	23,5	7,5	11,5	29
Andel arbetsplatser inom förädling, % (2015)	5,6	21,2	24,7	12,2
Andel arbetsplatser inom service, % (2015)	67,2	69	61,5	56
Kommunalskatteprocent, %	21,00	19,75	21,50	21,50
Skatteinkomster, €/invånare (2017)	3 427	3 442	3 558	2 707
Statsandelar, €/invånare (2017)	3 723	3 260	3 014	4 351
Skärgårdstillägg, € (2018)	553 201	2 616 377	2 100 487	111 404
Skärgårdstilläggets andel av statsandelarna, % (2018)	9,7	12,0	12,8	1,1
Räkenskapsperiodens överskott, € (2017)	377 000	1 893 000	612 000	987 000
Under-/överskott utan skärgårdstillägg, € (2017)	-186 000	-748 000	-1 508 000	873 000
Soliditet, % (2017)	90,5	55,0	40,5	62,6
Relativ skuldsättning, % (2017)	10,1	57,6	63,5	29,0

7.2.1 Rääkkylä

Bakgrund

Östra Finlands regionstruktur har utformats kring de centra som har uppkommit vid knutpunkterna mellan Saimens öppna fjärdar och utmarkerna samt de vattenleder som förenar dessa centra. Rääkkyläs läge längs huvudvattenleden från södra Saimen till Joensuu var fördelaktigt ända fram till mitten av 1900-talet. På grund av Rääkkyläs vattendragskaraktär nådde byggandet av järnvägarna inte dit. Av samma orsak blev Rääkkylä på sidan om det riksvägsnätverk som förenade de framväxande landsskapscentrumen. Vattenlederna och

deras linjetrafik användes också för att sköta ärenden innanför kommunen. Speciellt viktig var vattentrafiken för de två stora öarna (Oravisalo, Varpasalo), där de lokala vägarna länge förblev på nivån av gångstigar. När vattentrafiken på 1950-talet minskade försämrades därför åtkomligheten i Rääkkylä betydligt, både på en translokal nivå och internt innanför kommunen.



I och med jord- och skogsbruksnäringens strukturförändring och urbaniseringens tillväxt började på 1960-talet en nedgång i Rääkkyläs invånarantal. När de kommunala uppgifterna ökade uppstod arbetsplatser inom de offentliga tjänsterna som ersatte nedgången i jord- och skogsbruket. Effekterna av industrialiseringen, som utgjorde huvudlinjen för 1960- och 70-talens regionala utvecklingspolitik, förblev tillfälliga i Rääkkylä på grund av det trafikmässigt avskilda läget. Sedermera blev den regionala utvecklingen data- och kompetensbaserad. I Rääkkylä har det låga antalet kompetensstrukturer och aktörer samt

läget utanför centrumregionernas vardagsområden begränsat möjligheterna att haka på de utvecklingsnätverk och kompetenskluster som står till buds till exempel inom strukturfondsprogram. Därför är Rääkkyläs delaktighet i den rådande centrum- och teknikdrivna tillväxtstrategin svag.

På 2010-talet har man strävat efter att minska Rääkkyläs olägenheter som beror på det avskiljda läget och vattendragen genom att bygga upp infrastrukturen för datatrafik. I sin nuvarande form omfattar det optiska fibernätet kommunens hela område, dvs. även kommunens skärgårdsområden. Vilka de långsiktiga effekterna på livskraften blir, till exempel genom distansarbete och dubbelt boende, återstår att se.

Till en följd av de ovan nämnda förhållandefaktorerna och den förändrade verksamhetsmiljön har Rääkkyläs servicestruktur förblivit primärproduktions- och servicedominerad och befolkningen har minskat och åldrats. Även den kommunala ekonomin har försvagats och således har Rääkkylä blivit en kriskommun. Statsrådet bestämde att Rääkkylä skulle sammanlösas med Kides stad 2016. Senare upphävdes tvångssammanslagningen i de högsta rättsinstanserna, men den kommunala ekonomins utsikter är fortsättningsvis en utmaning. Det grundläggande problemet är befolkningsstrukturen: den arbetsföra och arbetande befolkningen har minskat, förekomsten av sjukdom är hög och på grund av dessa faktorer är andelen beskattningsbara inkomster låg. Därför är den kommunala ekonomin kraftigt beroende av statsandelar och sårbar för ändringar i statsandelarna som beror på balanseringsåtgärder.

Skärgårdspolitikens effekter

Rääkkylä utsågs till skärgårdskommun i samband med den första urvalsomgången av skärgårdskommuner som ägde rum då skärgårdslagen antogs 1981. Utnämningen av Rääkkylä var förknippad med politiskt övervägande. Man ville öka antalet skärgårdskommuner vid kusten. Ur den regionala balansens perspektiv var det motiverat att en tillräcklig mängd skärgårdskommuner även utsågs i inlandet. Därför kompletterades det ursprungliga förslaget till utnämningar med två kommuner i inlandet (Rääkkylä och Hirvensalmi) så att man sammanlagt utnämnde elva skärgårdskommuner, av vilka sju var belägna vid kusten och fyra i inlandet.

Vid tiden då lagen stiftades var invånarantalet i Rääkkyläs skärgårdsdel cirka 500, dvs. ca en åttondel av kommunens befolkning. Den större av de två öarna (Oravisalo, ca 350 invånare) fick då förbindelser till fastlandet med hjälp av två vägfärjor. En av dem (Kivisalmi) ledde i riktning mot kommuncentrumet och den andra (Arvinsalmi) öppnade en rutt för skärgårdsborna via grannkommunens kommuncentrum till landskapets centralstad Joensuu. Den tredje färjan (Ihalansalmi) utgjorde en vägförbindelse till en mindre ö (Varpasalo, c. 150 invånare), vilken alltså låg avsidet på två färjors avstånd, både mot kommuncentrum och mot landskapscentrum.

I och med 1980-talets skärgårdspolitik och dess tillägg fick Rääkkyläs kommunala ekonomi ett uppsving. Nätverk för kollegialt lärande öppnades, det blev möjligt att delta i utvecklingsprojekt som genomfördes i skärgårdspolitikens namn och kommunen erbjöds projektfinansiering för utveckling av kulturmiljön och miljövården. I och med att den projektbaserade utvecklingen överfördes till EU:s programässiga regionutveckling i slutet av 1990-talet minskade skärgårdspolitikens projektverksamhet även i Rääkkylä.

Rääkkyläs ställning inom skärgårdspolitikens utvärderades på nytt i två olika omgångar när man byggde broar till Kivisalmi och Ihalansalmi och därmed fick fasta vägförbindelser till öarna. Kivisalmi bro blev färdig 1983 och öppnade en vägförbindelse från Oravisalo mot kommuncentrum. Denna bro påverkade dock inte Rääkkyläs ställning som skärgårdskommun eller de skärgårdstillägg som kommunen fick. Enligt samtida uppfattningar påverkade kommunens svaga ekonomiska situation denna lösning. I Rääkkylä motsvarade inkomsterna från skärgårdstilläggen cirka två penni för varje skatteöre i kommunalbeskattningen. Förlusten av dem skulle därmed ha krävt en kraftig anpassning av den kommunala ekonomin.

Ihalansalmi bro färdigställdes 2000. Till följd av detta ändrades Rääkkyläs status som skärgårdskommun till skärgårdsdelkommun och kommunen gick miste om skärgårdstilläggen. Av denna orsak förhöll man sig i Rääkkylä tudelat till byggandet av Ihalansalmi bro. Enligt öborna var byggandet av en fast vägförbindelse oundvikligt för att bevara skärgårdens livskraftighet. Däremot ansåg många invånare i kommunens övriga delar att färjan var ett motiverat transportmedel på grund av skärgårdstilläggen samt för den kommunala ekonomin. Skillnaden mellan de olika synpunkterna ökade och synpunkterna tillspetsades på grund av att skärgårdsborna ansåg att skärgårdstilläggen inte användes ändamålsenligt, dvs. man använde inte skärgårdstilläggen för att kompensera för eller minska olägenheterna med skärgårdskaraktären, utan för att minska trycket på att öka kommunalbeskattningen.

Fram till mitten på 1990-talet utgjorde motståndarna mot Ihalansalmis brobygge majoriteten av Rääkkyläs kommunala beslutsfattare. Därför var kommunen passiv i fråga om brobygget och bromsade till och med dess avancemang. Skärgårdspolitikens erbjöd kommunen ett bra verktyg och en påverkningsskanal för detta, eftersom Rääkkyläs kommunidirektör fungerade som skärgårdsdelegationens representant i det organ inom Vägverket som på den tiden styrde broinvesteringar. Trots detta och i det närmaste tack vare öbornas egen aktivitet samt efter att de kommunala beslutsfattarna och ledande tjänsteinnehavarna hade bytts ut, förverkligades broinvesteringen efter flera års fördröjning.

Sedermera infördes även skärgårdstillägg för skärgårdsdelkommuner, men deras nuvarande nivå har ingen betydande inverkan på Rääkkyläs kommunala ekonomi. Skärgårdsdimensionen har inte en specialställning då det gäller kommunens utveckling, utan man

strävar efter att utveckla kommunens samtliga delområden på ett jämlikt sätt och utifrån deras specialbehov. Man strävar dock efter att utnyttja vattendragskaraktären som en imagefaktor. Ett exempel på detta är utvecklingsvarumärket Pohjoisen Saimaan Saaristo som öborna själva har skapat. Inom ramen för detta varumärke har man intensifierat samarbetet mellan de byaktiva, skapat rekreationsverksamhet i byarna och genomfört utvecklingsprojekt som berör öarna.

I och med broinvesteringarna har betydelsen av de olägenheter som berodde på skärgårdskaraktären och påverkade den lokala åtkomligheten minskat i Rääkkylä. Numera fästs uppmärksamheten vid de olägenheter som vattendragen innebär för kommunens yttre (translokala) åtkomlighet. Ur Rääkkyläs synpunkt innebär detta att beräkningssättet för statsandelarnas fjärrortstillägg är diskriminerande mot kommuner med vattendragskaraktär. Det gällande beräkningssättet för fjärrorter utifrån fågelvägsavstånd ger en mer positiv bild av den translokala åtkomligheten för sådana skärgårdskommuner som Rääkkylä än vad som gäller i verkligheten. På grund av vattendragen är till exempel det verkliga landsvägsavståndet från Rääkkylä till landskapscentrum nästan dubbelt så långt som vad fjärrortsmåttet som baserar sig på fågelvägen ger vid handen. Enligt beräkningar från Rääkkylä kommun förorsakar detta beräkningssätt en årlig förlust av statsandelar som motsvarar ca 300 000 euro för kommunen. Jämförelsevis får kommunen för närvarande ca 100 000 euro årligen i skärgårdstillägg på basis av 400 invånare.

7.2.2 Kimitoöns kommun

Bakgrund

Kimitoöns kommun är en tvåspråkig skärgårdskommun i Egentliga Finland med cirka 6 800 invånare. Kommunen formades 2009 genom en kommunsammanslagning av Dragsfjärd, Kimito och Västanfjärd kommuner. Därförinnan hade Dragsfjärd 1969 sammanslagits med Hitis, som hade 700 invånare. Kimitoöns kommun består av över 8 000 öar och skär, varav 30 är bosatta året om. Det finns 4 476 bostäder i kommunen, men antalet sommarstugor är något högre än detta, 4 753 st.

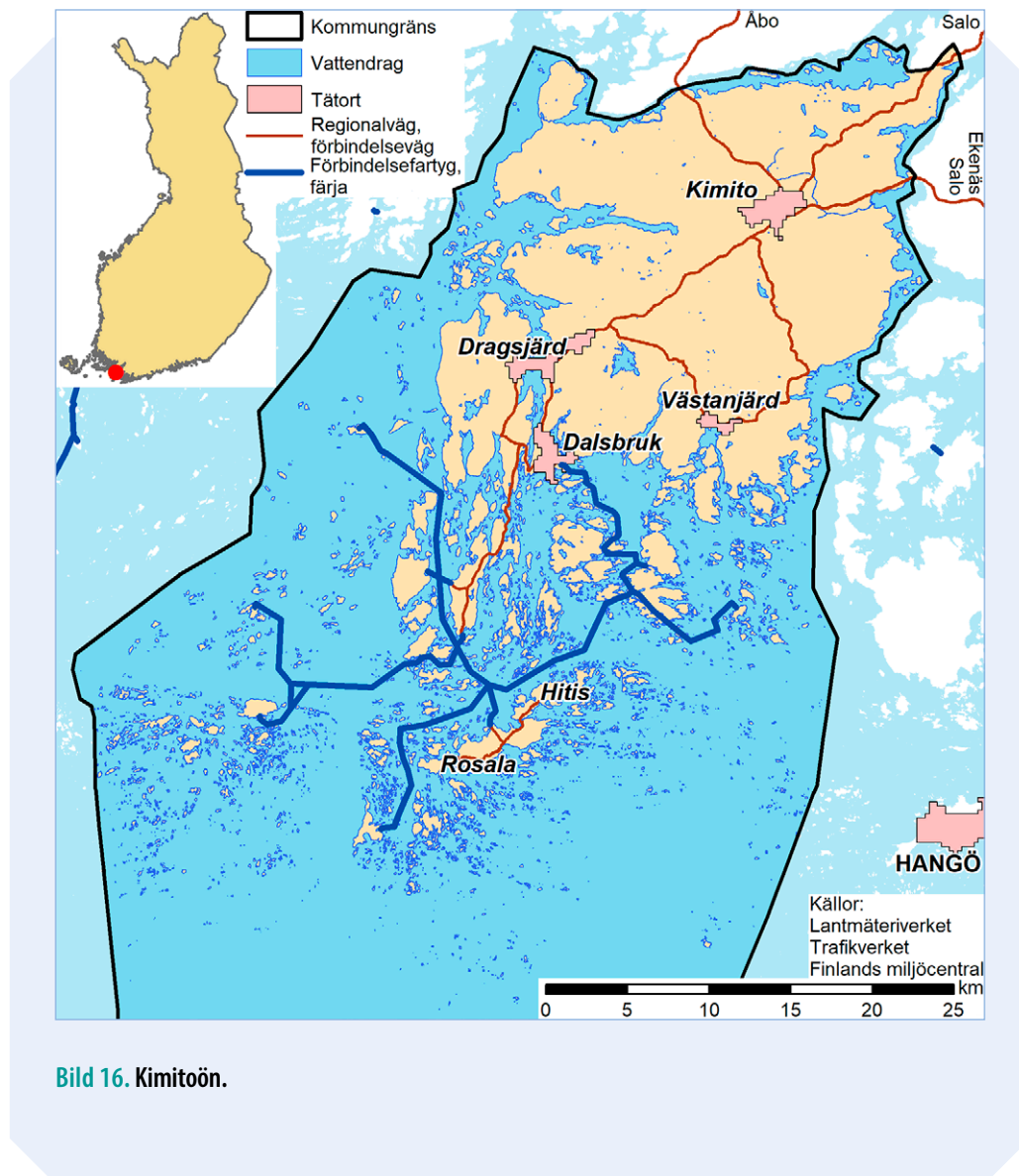


Bild 16. Kimitoön.

Kimitoön blev fast bosatt på 1100-talet i och med de svenska bosättningarna. Vikingarnas österled löpte i tiderna från Hitis område via Kimitoöns kust. Kimito församling omnämns för första gången på 1320-talet. Även den industriella verksamheten började tidigt på området. Daniel Faxell grundade Dalsbruks Järnverk i Dalsbruk redan 1686 och 1734 grundades Björkboda låsfabrik, som anses vara Finlands äldsta fabrik som fortfarande är verksam på samma plats. På Västanfjärds område utövade man däremot industriell kalkbränning från 1800-talet ända fram till mitten av 1900-talet.

I slutet av 1800-talet indelades Stor-Kimito i fyra kommuner, Kimito, Angelniemi, Dragsfjärd och Västanfjärd kommuner. Förutom Angelniemi, som har sammanslagits med Salo och tidigare med Halikko, bildade samma kommuner nya Kimitoöns kommun 2009.

Från stiftandet av skärgårdslagen och fram till 1989 var Dragsfjärd en skärgårdsdelkommun och därefter fram till 2008 en skärgårdskommun. Kimito och Västanfjärd var skärgårdsdelkommuner från och med 1989. Efter kommunernas sammanslagning har Kimitoöns nya kommun varit en skärgårdskommun från början av 2009.

Skärgårdspolitikens effekter

På grund av Kimitoöns skärgårdskaraktär har skärgårdsområdena alltid beaktats väl i kommunens utveckling, trots att skärgårdsbornas numerära andel har minskat efter att kommunerna har gått samman. Man är medveten om att skärgårdsområdena är mycket viktiga för kommunens utveckling och de har en betydande roll för kommunens strategi och praktiska verksamhet. Kommunen har en egen nämnd för skärgårdsfrågor och via denna skärgårdsnämnd tas de viktigaste aktuella frågorna som gäller skärgården upp och behandlas.

Förutom skärgårdsnämnden som driver skärgårdens och skärgårdsbornas frågor har Kimitoöns kommun även ett eget skärgårdsprogram som förnyas varje fullmäktigeperiod. Via programmet verkställer kommunen sin egen skärgårdspolitik, men det finns inget särskilt moment i kommunens budget för skärgårdsområdena.

Även föreningar som är aktiva i skärgården deltar aktivt i utvecklingsarbetet. Till exempel deltar byaföreningar aktivt i uppdateringen av kommunens skärgårdsprogram. I och för sig upplever man i kommunen att det kommunen självständigt kan göra för att främja skärgården är mycket begränsat. Kommunen erbjuder kommunala tjänster och beslutar om deras innehåll och får stöd av staten för detta i form av skärgårdstillägg.

I kommunen har man sett att skärgårdsfrågor kan drivas framåt inom statsförvaltningen genom skärgårdsdelegationen, men påverkan på beslutsfattandet har ofta förblivit liten. Minskningen eller indragningen av statliga arbetsplatser har upplevts som speciellt tärande och till exempel skärgårdslagens betydelse upplevs som obetydlig i detta avseende. Skärgårdsdelegationen har dock haft en betydelse, till exempel då det föreningsbaserade seniorboendet i Hitis har stötts eller då man har försökt få och fått nya förbindelsefartyg till området. Tack vare fungerande trafikförbindelser har invånarna och företagen inte haft ett brådskande behov av att flytta bort från området, då bl.a. tunga transporter har kunnat skötas på ett ändamålsenligt sätt.

Den riksomfattande skärgårdspolitikens betydelse anses vara viktig i kommunen, i synnerhet då det gäller trafikförbindelser. Trots att man är tvungen att kontinuerligt kämpa för sina trafikförbindelser, upplever man i kommunen att staten åtminstone hittills har skött trafikfrågorna relativt väl. Förbindelsefartygen och färjorna är en nödvändig förutsättning för att skärgården ska kunna behållas bebodd och möjliggör även pendling för arbetsresor till fastlandet. Goda trafikförbindelser är även ett livsvillkor för näringsverksamheten i skärgården.

I och med skärgårdstilläggen upplevs skärgårdspolitikens genomslagskraft som väldigt stor i kommunen. Kimitoöns kommun får 2,6 miljoner euro per år i skärgårdstillägg. Enligt kommunens representanter riktas Kimitoöns skärgårdstillägg till skärgårdsområdenas och skärgårdens invånare, även om de inte är öronmärkta för det i budgeten. Det berättas att skärgårdstilläggen bland annat har påverkat upprätthållandet av en grundskola i Kimitoöns skärgård trots att elevantalet inte på något sätt förutsätter det. Samtidigt som skärgårdskaraktären anses som en viktig resurs för kommunen är det oundvikligt att de extra kostnader som skärgårdskaraktären orsakar syns i ordnandet av kommunens basservice – hälsovården, de äldres hemvård, skolskjutsarna, etc. Om Kimitoön inte skulle få skärgårdstillägg, skulle trycket på att överväga verksamheten vara ännu större än det nu är. Skärgårdstillägget har gett Kimitoöns kommun möjlighet att leva i skärgårdslagens anda. Enligt lagen ska skärgårdsborna erbjudas service och detta har man eftersträvat på Kimitoön.

7.2.3 Enonkoski

Bakgrund

Enonkoski är en liten skärgårdskommun med 1 400 invånare vid Saimen i Södra Savolax. Kommunen präglas av vattendrag som utgör 27 procent av kommunens yta. Enonvesi delar kommunen i två delar; Säaminginsalo i söder och Ihamaniemi i norr. Enonkoskis norra och västra delar består till största delen av labyrintartad skärgård. Kommunen har fått sitt namn av den flod som rinner genom kyrkbyn och genom vilken vattnet från Ylä-Enonvesi mynnar ut i Enonvesi.

De bergsmålningar och den stenåldersboplats som har hittats på Enonkoskis område är de tidigaste tecknen på bosättning och jakt i området. Enonkoski ligger vid det gamla gränsområdet mellan Sverige och Ryssland. Vid freden i Åbo 1743 drogs gränsen mellan Sverige och Ryssland genom nuvarande Enonkoski. Enonkoski fabriksförsamling grundades 1859 för arbetarna vid Enonkoski såg och glasfabrik och ändrades 1876 till Kerimäki bönehusförsamling. Enonkoski lösgjorde sig från Kerimäki och blev en egen kommun 1882.

Enonkoski ligger vid utmärkta vattenleder. Saimens djupfarled från Nyslott till Joensuu går igenom kommunen, alldeles invid kyrkbyn. Dessutom börjar ruten till Kuopio via Heinävesi precis invid kommunens gräns. De fornfynd som har gjorts längs vattenlederna bevisar att bosättningen har nått Enonkoski just längs vattendragen. Enonkoski är dock beläget avses från landsvägs- och järnvägstrafikens huvudleder. Det finns en landsvägsförbindelse till Nyslott, men man tar sig fortfarande över Saimens djupfarled norr om kyrkbyn vid Hanhivirta med vägfärja. Även vid Hyväsalmi vid gränsen mellan Enonkoski och Heinävesi fanns det fram till 1980-talet en vägfärja.

I och med landsbygdens strukturförändring minskar och åldras även Enonkoskis befolkning. På trettio år har kommunens invånarantal minskat från 2 200 till 1 400, dvs. med ca 36 procent. Det förutspås att invånarantalet minskar ytterligare, till 1 200, före 2040. Andelen invånare i pensionsåldern har under de senaste 30 åren ökat från 17 till 37 procent, medan andelen invånare i arbetsför ålder har minskat från 64 till 51 procent och andelen barn från 20 till 12 procent. Endast en skola och ett daghem är verksamma i kommunen. Arbetslöshetsprocenten är högt, 17,1 procent.

Enonkoski har inte deltagit i Nyslottområdets kommunsammanslagningar. Enonkoskis grannkommun Savonranta anslöt sig till Nyslott i början av 2009. Då skapades den landförbindelse som en kommunsammanslagning kräver genom en delkommunsammanslagning mellan Nyslott och Savonranta norr om Enonkoski. När även Kerimäki och Punkaharju i början av 2013 sammanslogs med Nyslott, blev Enonkoskis område helt omgivet av Nyslott. Enonkoski motsätter sig kraftigt en sammanslagning och kommunens självständighet stöds av att dess ekonomi är i skick. Enonkoski placerar sig bland de tre bästa kommunerna i Finland vad gäller både skuldsättning och soliditet.

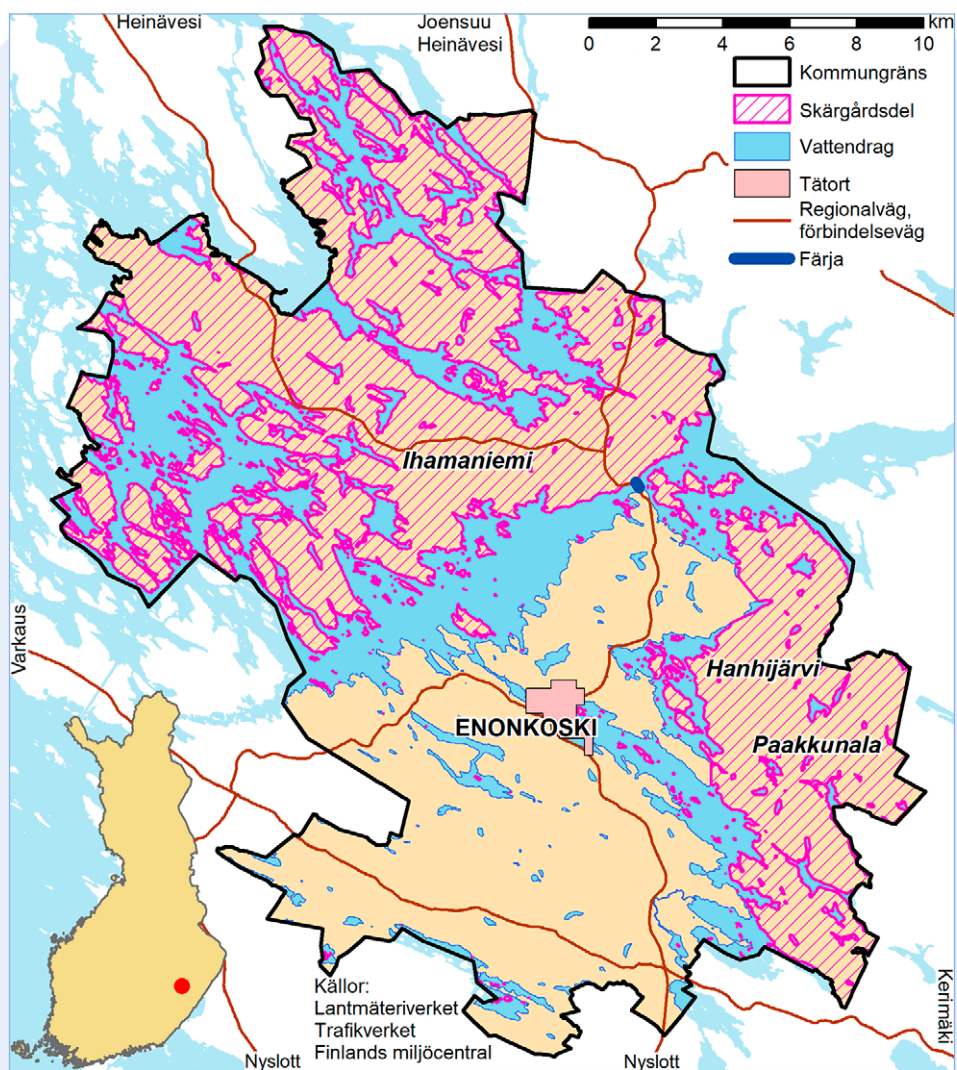


Bild 17. Enonkoski och dess skärgårdsdelar

Skärgårdspolitikens effekter

Enonkoski har inte omfattats av skärgårdssystemet från första början, utan utnämndes 1994 till skärgårdsdelkommun. Förutom öarna utan fast vägförbindelse utsågs även Ihamaniemi som ligger norr om Enonvesi, bakom färjan från kyrkbyn sett, till kommunens skärgårdsdel. Enonkoski befordrades till skärgårdskommun 2000 samtidigt med Malax, då Rääkkylä och Maxmo i och med brobyggen förlorade sin status som skärgårdskommuner. Vid utnämningen av skärgårdskommuner har man ansett det som ett kriterium att 10 procent av kommunens befolkning bor i skärgården utan fast vägförbindelse. Kommuner där tio procent av invånarna bor bakom en färjeförbindelse från kommuncentrum sett har även ansetts uppfylla villkoret för en skärgårdskommun. I Enonkoski bor 150 personer, dvs. 10,5 procent av kommunens befolkning, bakom en färjeförbindelse i Ihamaniemi. Dessutom har Enonkoskis skärgårdsdel utvidgats till att omfatta Hanhijärvi och Paakkunala byar som från kyrkbyn sett ligger bakom Hanhijärvi och Ylä-Enonvesi.

Enligt kommunens representanter syns den riksomfattande skärgårdspolitikerna i Enonkoski endast i form av skärgårdstilläggen. Skärgårdsprogrammets liktlinjer överensstämmer med kommunens typiska utvecklingsåtgärder och mål, så kommunen genomför enligt sina möjligheter skärgårdsprogrammet som en del av kommunens övriga utvecklingsverksamhet. Enonkoski har ingen separat skärgårdspolitik, utan utgångspunkten är att hela kommunen sköts och utvecklas på lika villkor och likvärdigt. Som bäst pågår byprojektet "Elävä Ihamaniemi" som berör kommunens skärgårdsdel och genom vilket man strävar efter att öka området dragningskraft, men inte ens detta program anses inom kommunen vara skärgårdspolitik. Enonkoski har goda förbindelser till den riksomfattande skärgårdspolitikerna genom huvudsekreteraren och via det att flera av skärgårdsdelegationens representanter är från Nyslott.

Det mest effektiva skärgårdspolitiska verktyget för Enonkoski är skärgårdstillägget. Trots att skärgårdspolitikerna inte annars märks konkret i Enonkoski vore det enligt kommunens representanter för tillspetsat att säga att den riksomfattande verksamheten inte syns på något sätt alls, eller att skärgårdstilläggen är detsamma som skärgårdspolitikerna. Enonkoski har dock nytta av all den synlighet kommunen får tack vare skärgårdskaraktären samt av allt det som skärgårdsdelegationen förhandlar fram på nationell nivå. Beträktat från en övergripande nivå syns dock all riksomfattande verksamhet inte så lätt i praktiken på den kommunala nivån och därför är det svårt att påvisa någon annan uppenbar nytta än skärgårdstilläggen.

Skärgårdstilläggens betydelse

Enonkoski får cirka 560 000 euro i skärgårdstillägg vilket är betydande, även om det inte är avgörande, för den kommunala ekonomin. Enonkoski har lyckats väl med sin ekonomiska förvaltning och en förlust av skärgårdstilläggen skulle inte fälla kommunen. Utan

skärgårdstilläggen skulle dock Enonkoskis bokslut sluta på förlust och kommunen skulle vara tvungen att göra anpassningar, när den i dag gör ett marginellt positivt resultat. En förlust av skärgårdstilläggen skulle enligt kommunens representanter inte hota kommunens självständighet.

Precis som med övriga statsandelar är det kommunerna själva som riktar skärgårdstilläggen. I Enonkoski riktar man inte skärgårdstilläggen specifikt mot kommunens skärgårdsdel, utan pengarna går till hela kommunens gemensamma kassa för att producera och upprätthålla tjänster. Precis som i övriga skärgårdsområden önskar även skärgårdsområdenas invånare i Enonkoski att skärgårdstilläggen skulle öronmärkas specifikt för att utveckla skärgårdsområdenas service, eftersom det är just de som "skaffar" dessa pengar. Å andra sidan finns det inte längre någon service som skulle kunna upprätthållas i kommunens skärgårdsdelar. Skärgårdsområdenas skolor hade redan lagt ner då Enonkoski fick status av skärgårdskommun.

Ur kommunens synpunkt är öronmärkning i enlighet med det förra statsandelssystemet inte en ändamålsenlig modell, eftersom öronmärkta pengar samtidigt innebär kontrollerade pengar. Statens detaljerade instruktioner om tilläggens riktning och sanktioner för fel riktning av tilläggen skulle binda kommunens händer och öka byråkratin. Det skulle föreligga en fara för dåliga investeringar som inte alls är ändamålsenliga bara för att man har öronmärkta pengar till sitt förfogande. Dessutom skulle man på grund av öronmärkningen ta flera steg tillbaka i relationen mellan kommun och stat.

Ur Enonkoskis utvecklings synpunkt är det viktigaste projektet att få en broförbindelse till Hanhivirta. I synnerhet de som bor bakom en färjeförbindelse i Ihamaniemi har en stark önskan om att få en bro och att avhjälpa flaskhalsen i trafiken. Kommunen har aktivt drivit brobygget i tiotals år, men projektet har inte fått statlig finansiering. I och med brobygget skulle Enonkoski förmodligen förlora sin status som skärgårdskommun, men det oroar inte kommunens representanter, eftersom bron anses vara viktigare än skärgårdstilläggen.

Enonkoski har samma problem som andra landsorter, dvs. att människor flyttar bort för arbetets skull. Man kan dock inte skapa jobb med skärgårdstillägg, utan det kräver även andra åtgärder, till exempel förbättring av trafik- och datatrafikförbindelserna. Kommunens representanter ställer sig dock kritiska till huruvida ens det skulle räcka till för att hålla byarna vid liv. Man anser dock att turismen har en hel del potential för att skapa livskraftighet i Enonkoski. Dessutom önskar kommunens representanter att skärgårdsdelegationen eller någon annan instans skulle ha projektpengar att dela ut, med vilka man skulle kunna finansiera riktade utvecklingsprojekt i skärgårdsområdena.

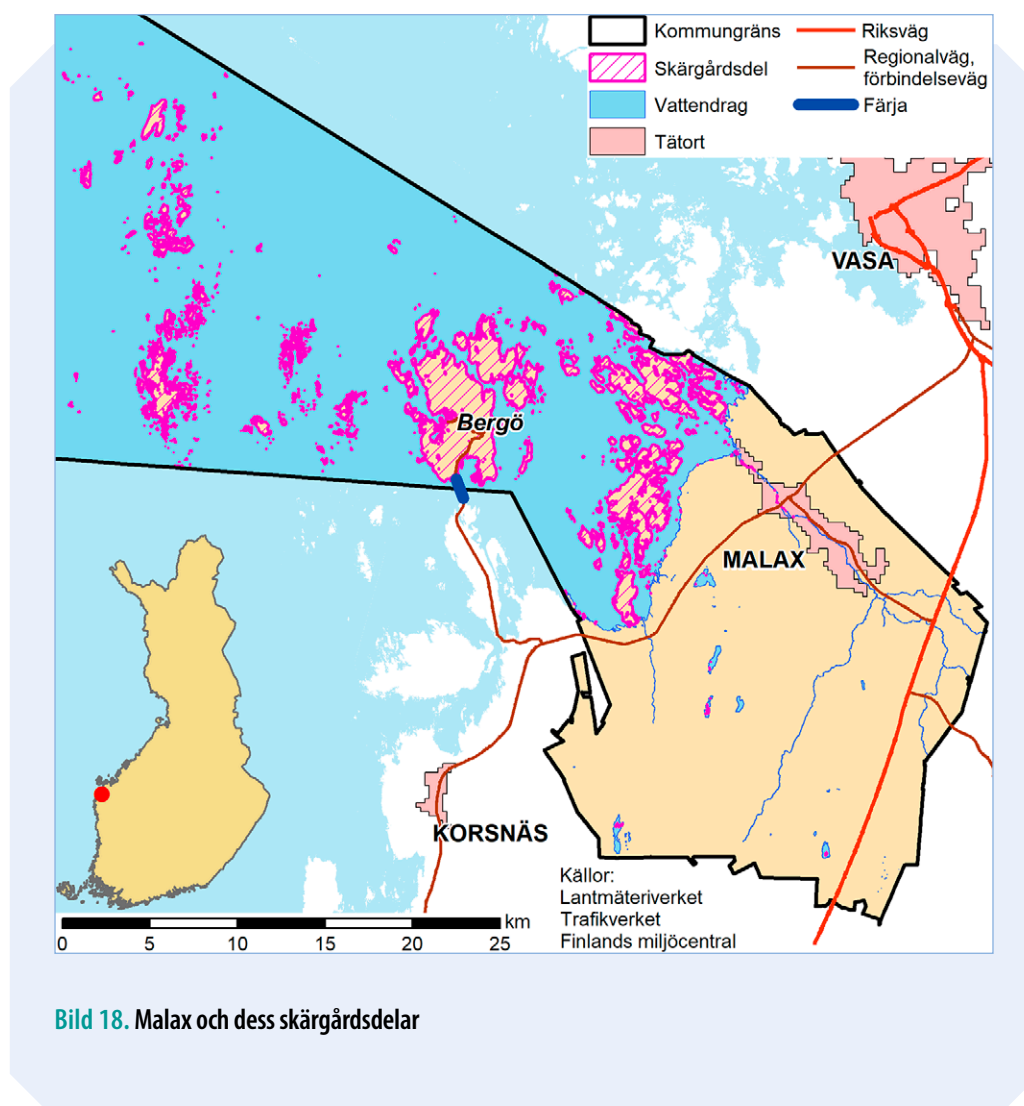
7.2.4 Malax

Bakgrund

Malax är den enda kommunen i Österbottens län som uppfyller skärgårdslagens kriterier för skärgårdskommuner. Kommunen klassificeras som glest bebyggd landsbygd medan de övriga kommunerna i Österbotten klassificeras som utpräglad landsbygd. På fastlandet koncentreras kommunens befolkning till Malax och Petalax flodmynningar samt till Bergö som är kommunens största ö. Ön har 480 fast bosatta invånare och en färjeförbindelse till fastlandet. De yttersta obebodda öarna i Malax finns på cirka 40 kilometers avstånd från fastlandet. Kommunens skärgårdsområde är mycket fragmentariskt eftersom strandlinjens längd inklusive öarna är ca tusen kilometer, men endast fem procent av kommunens strandlinje omfattas av fasta förbindelser. Malax kommun grundades 1607 och 1973 anslöts Bergö och Petalax kommuner till den.

Malax invånarantal var 5 477 personer 2017, varav 85,5 procent var svensktalande. Under de senaste trettio åren har kommunens invånarantal ökat ända fram till 1990-talet och var som högst i början av 1990-talet med ca 5 900 personer. Under detta årtusende har invånarantalet minskat något och detta har påverkats mer av flyttrörelsen än av den naturliga befolkningsutvecklingen. Under detta årtionde har den årliga förändringen i invånarantalet varit relativt liten. Under de senaste tjugo åren har Malax åldersstruktur utvecklats på det för små landsortskommuner typiska sättet, dvs. den relativa andelen över 65-åringar steg 2017 till 27 procent av hela befolkningen.

Närheten till Vasa har kraftigt påverkat utvecklingen i Malax. Kommunen tillhör Vasa pendlingsområde. Invånarna i Malax riktar sig kraftigt mot Vasa vad gäller arbetsplatser och besöksstrafik. En av kommunens utvecklingsmål har varit att attrahera nya invånare genom att på basis av skärgårdsmiljön erbjuda "havsnära boende". Relativt många nya invånare har flyttat till Malax från Vasa och detta har behållit kommunens livskraft och utvecklat åldersstrukturen.



Skärgårdens utveckling i Malax

Det permanent bebodda skärgårdsområdet i Malax kommun består av Bergö som för tillfället har cirka 480 invånare. Det finns ingen fast vägförbindelse till Bergö och ön fick en färjeförbindelse 1962. För närvarande finns inga planer på att bygga en bro som skulle ersätta färjeförbindelsen till ön. Den relativt livskraftiga byn på Bergö har basservice, till exempel butik, bank, skola, daghem och biblioteksfilial. Öns invånarantal har behållits på ungefär samma nivå under de senaste tio åren, trots att hela Malax invånarantal samtidigt har minskat något. Det finns 50 arbetsplatser på Bergö, varav den största delen inom service. Bergös arbetsplatsutveckling motsvarar övriga skärgårdsområden, dvs. lotsväsendets och sjöbevakningens arbetsplatser har minskat betydligt. Beslutet att bygga en ny skolbyggnad och ett serviceboende var centrala för att behålla öns livskraftighet.

I Malax genomförs ingen egentlig medveten skärgårdspolitik som en del av kommunens utveckling. Skärgården anses vara en naturlig del av kommunens verksamhet och invånarnas boendemiljö. Malax har ingen särskild skärgårdsnämnd eller motsvarande kommunalt organ, utan frågor som gäller skärgårdsområdenas eller skärgårdens utveckling tas fram i kommunens nämnder vid sidan av andra ärenden. Då man i kommunen talar om skärgårdens utveckling är det på sätt och vis jämförbart med landsbygdsområdenas utvecklingsfrågor. I kommunens strategi har man i SWOT-analysen lyft fram skärgårdsboende som en stark sida, specifikt ur fritids- och rekreationsperspektiv samt för turismen. Ur livsmiljöns och kommunens livskraftighets perspektiv har man i strategin lyft fram visionen "Skärgård, fjärdar, brännor och gränder en livskraftig miljö", i anknytning till vilken en konkret åtgärd är att utveckla livskraftigheten genom att granska Bergö delgeneralplan. Kommunen planerar att eventuellt inom två år påbörja en reform av delgeneralplanen, men värnandet om kulturmiljön som i synnerhet NTM-centralen har fäst uppmärksamhet vid utpekas som en fördröjande faktor i denna process. Byggnadsbeståndet i Bergö by är typiskt för en s.k. traditionell österbottnisk fiskeby vars äldsta skikt härstammar från slutet av 1800-talet. Av denna orsak är delgeneralplanens reform på Bergö en mer komplicerad åtgärd än i andra delar av Malax kommun.

Bergö oråd som grundades 2002 har varit aktivt i utvecklingen av skärgårdsområdena inom Malax kommun. Dess mål är att ordna byverksamhet på Bergö samt att utveckla Malax skärgårdsområden och slå vakt om skärgårdens miljömässiga värden. För att förverkliga sina mål ordnar Bergö oråd möten, evenemang och för initiativ till kommunen och andra myndigheter. Rådet kan även enligt sina regler äga och utöva affärsverksamhet. Bergö oråds initiativkraft och aktivitet konkretiserades när diskussionen om Bergös lågstadieskola under 2014 tillspetsades i Malax kommun så till den grad att man påbörjade en insamling av namn till ett initiativ för att övergå till Korsnäs kommun. Bergö oråd och Malax kommun nådde dock en överenskommelse om rivandet av den gamla, mögel-skadade lågstadieskolan och byggandet av en ny skola. Kommunen åtog sig att bygga en skolbyggnad om Bergö oråd å sin sida uppförde en byggnad i vilken kommunens boende-enhet kunde placeras.

Bergö oråd fungerar även som en aktiv projektansvarig i utvecklingen av skärgården. För närvarande genomför rådet projektet Bergö 2020 som finansieras av Leader och vars mål är att skapa bättre förutsättningar för turistnäringen på Bergö. Projektet genomförs på ett interaktivt sätt tillsammans med den lokala gemenskapen och öns unika naturvärden beaktas noggrant i främjandet av turismen. Bergö oråd samarbetar även med Det regionala utvecklingsbolaget Vasaregionens Utveckling (VASEK), vars representant besöker ön två gånger per år.

Utvecklingen av skärgårdsområdena i Malax kommun och i synnerhet av Bergö är synnerligen aktiv. Man har dock inte börjat bygga upp en egen skärgårdspolitik i kommunen, utan skärgårdsområdena och i synnerhet Bergö utvecklas som en del av kommunens helhetsutveckling. Man har inte utarbetat ett separat utvecklingsprogram för skärgården i kommunen. Detta har varit ett medvetet val från kommunens sida men har trots det varit föremål för både kritik och reflexioner. För tillfället verkar den skärgårdspolitiska diskussionen i kommunen vara harmonisk, eftersom det hetsigaste skedet kring byggandet av Bergö nya skola och serviceboende nu är förbi.

Skärgårdspolitikens effekter

I Malax känner man inte direkt till den riksomfattande skärgårdspolitikens betoningar och mål vad gäller kommunens utveckling. De utvecklingshelheter som omnämns i skärgårdsprogrammet kan i sig identifieras som förenliga med kommunens utvecklingsmål och de utvecklingsåtgärder för skärgården som har genomförts, men den riksomfattande skärgårdspolitikerna har ingen synlig ställning i Malax. Endast skärgårdstilläggen är ett sakområde som man diskuterar i anknytning till den riksomfattande skärgårdspolitikerna.

Skärgårdstilläggen har i varje fall en central ställning för hållbarheten i Malax kommunala ekonomi. Kommunen får ca 2,1 miljoner euro i skärgårdstillägg, vilket motsvarar 2 procentenheter av kommunens skatteprocent. Skärgårdstillägget kan anses vara avgörande för Malax kommunala ekonomi eftersom kommunens ekonomi till exempel 2017 skulle ha haft ett tydligt underskott utan skärgårdstilläggen. Vad gäller statsandelar har kommunerna självständighet att besluta om hur de riktas i kommunens helhetsekonomi. Malax skärgårdsområden och Bergö har inte en särställning i den kommunala ekonomin, trots att kommunen får skärgårdstillägg på basis av dess särställning.

I Malax kommunala ekonomi är tillvägagångssättet jämförbart med skärgårdspolitikerna, dvs. kommunens skärgårdsområden har ingen särställning i detta avseende. I kommunen önskar man dock att skärgårdstilläggens transparens i den kommunala ekonomin ska utökas, men ingen egentlig diskussion om detta har förts inom den kommunala politiken eftersom den är förknippad med frågor som väcker känslor. I detta avseende länkas inte diskussionen till skärgårdstilläggens belopp i kommunen utan i det närmaste till skärgårdstilläggens transparens i den kommunala ekonomin. Skärgårdsområdenas invånare är medvetna om skärgårdstilläggens belopp och därför vill de utöka deras transparens i den kommunala ekonomin samt öronmärka skärgårdstilläggen för användning i skärgårdsområdena. Kommunens ståndpunkt i denna fråga är dock entydig och ingen ökning av skärgårdstilläggens transparens planeras eller diskuteras ens politiskt för närvarande. Principen är att utveckla kommunens skärgårdsområden på ett likvärdigt sätt med kommunens övriga områden.

I Malax utgör miljöfrågor en problempunkt som anknyter till den nationella skärgårdspolitikerna. Det anses att miljöfrågor har fått oproportionerligt stor vikt i frågor som anknyter till skärgården. De statliga arbetsplatserna i Malax kommuns skärgårdsområden har också minskat betydligt och arbetsplatser närmast inom miljöförvaltningen har kommit istället (eller blivit kvar). Det anses dock inte allmänt att miljöförvaltningen ger ett egentligt mervärde då det gäller skärgårdens utveckling, utan den anses i det närmaste begränsa de traditionella näringarna, till exempel fisket. Därför bör den riksomfattande skärgårdspolitikerna beakta miljöfrågor i skärgårdsprogrammets mål även ur de lokala invånarnas synpunkt. För närvarande betonas miljöministeriets synpunkter mer än de lokala uppfattningarna då det gäller miljöfrågor. Ur den lokala synpunkten bör miljöbestämmelserna inte vara enbart begränsande utan också möjliggörande.

Om man mer allmänt granskar den riksomfattande skärgårdspolitikens betydelse och effekt för Malax kommun står det klart att skärgårdstilläggen har haft en obestridd betydelse till exempel för byggandet av den nya skolbyggnaden på Bergö. Skärgårdslagen har i princip tryggt utvecklingen av Bergö och de andra skärgårdsområdena i Malax kommun. Å andra sidan kan man med betoning på den lokala synpunkten konstatera att en kommunspecifik skärgårdspolitik inte är nödvändig i Malax, eftersom Bergö fortfarande är relativt livskraftig och har ett aktivt öråd.

7.3 Skärgårdspolitikerna och landskapsreformen

Landskapsreformen berör skärgårdskommunerna och skärgårdsdelkommunerna på ett väsentligt sätt. I skärgårdsprogrammet 2017–2020 har det fastställts som ett mål att man i landskapsreformen beaktar tillgängligheten till service samt språkförhållandena i landskapens verksamhet. Med denna utgångspunkt måste skärgårdslagen och även andra lagar ändras så att de skärgårdspolitiska skyldigheterna till de delar som är tillämpliga även berör de nya landskapens verksamhet. För att skärgårdsområdena ska kunna beaktas på ett likvärdigt sätt är skärgårdsprogrammets mål som gäller valet av medlemmar till de nya landskapens organ väsentligt för att säkerställa en tillräcklig regional representation för landskapens olika områden.

Regeringens proposition (RP 14/2018 rd) om verkställigheten för landskapsreformen förutsätter att skärgårdsområdenas särdrag beaktas på nya sätt. Många av dem anknyter till planeringen och ordnandet av skärgårdstrafiken, som redan i dag är den mest synliga delen av den reglering som berör skärgårdsområdenas levnadsvillkor. I regeringens proposition (RP 35/2018 rd) ligger ansvaret för regionala utvecklingsåtgärder och utvecklingen av tillväxttjänster huvudsakligen hos landskapen samt kommunerna på de områden som omfattas av deras samarbetsarrangemang. Landskapet fungerar som den nya

huvudsakliga regionutvecklingsmyndigheten och samarbetar med kommunerna i sina uppgifter. I enlighet med lagförslaget ska den regionutvecklingsansvariga aktören beakta olika typer av områden som i lagförslaget specifikt omnämns som landsbygden, skärgården och städerna.

I utvärderingens expertintervjuer väckte frågan om landskapsreformens förhållande till skärgårdspolitiken olika synpunkter. I princip ansågs beaktandet av skärgårdsområdena vara en finansieringsfråga, trots att lagförslaget inte syftar till att avskaffa skärgårdstilläggen i förhållande till gällande lagstiftning. I detta sammanhang fästes även uppmärksamhet vid social- och hälsovårdsreformen specifikt vad gäller granskningen av servicens lägesstruktur. Det ansågs föreligga en fara för att skärgårdsförhållandena får mindre uppmärksamhet, eftersom beslutanderätten för servicestrukturens utformning överförs till regional nivå. Detta innebär att man inte kan fästa tillräcklig uppmärksamhet vid lokala särdrag då det gäller servicestrukturens placering. Å andra sidan ansåg man i intervjuerna det också möjligt att skärgårdsområdenas särdrag kommer att beaktas mer än nu, eftersom landskapsreformen innebär att regionala särdrag kan beaktas ur ett bredare perspektiv. Dessutom skulle inriktningen av skärgårdstillägg på landskapsnivå kunna sporra till att följa upp deras användning och regionala fördelning.

När landskapsreformen diskuterades lyftes det även fram att inga egentliga stora ändringar kommer att göras i statsandelssystemets grundkriterier. Detta innebär att skärgårdstilläggen kommer att behållas i sin nuvarande form, dvs. att de skärgårdstillägg landskapen i framtiden får motsvarar deras nuvarande nivå. Detta innebär också att det skärgårdstillägg som landskapen får i framtiden precis som nu är universellt, utan specifik örönmärkning för skärgårdsområdena. I praktiken är den enda betydande ändringen i statsandelssystemets utbetalning av skärgårdstillägg betalningarnas mottagare.

Som helhet anser de intervjuade inte att landskapsreformen och den anknytande ansvarsfördelningen för regionala utvecklingsåtgärder och ordnande av tillväxttjänster som något negativt för skärgårdsområdena. Som helhet förhåller man sig positivt till att landskapens grepp om skärgårdsområdenas utvecklingsarbete stärks. Man förutser även att skärgårdspolitiken synlighet kommer att öka i och med att landskapens betydelse växer. Dessutom kan skärgårdspolitiken betydelse mot staten öka när landskapet kan fungera som skärgårdsområdenas förespråkare mot ministerierna. En starkare regional koppling kan även stärka den nationella skärgårdspolitiken inflytande på övriga politiker och även till exempel på strukturfonder.

En utmaning för de nya landskapen är att engagera skärgårdens invånare i den regionala utvecklingen, till exempel via nämnder eller råd. Det anses dock att landskapsreformen öppnar upp nya möjligheter för skärgårdskommunerna, eftersom man på landskapsnivå kan fatta mer fungerande och genomslagskraftiga beslut, till exempel vad gäller

utvecklingen av näringar. Beaktandet av skärgårdsområdena varierar dock inom olika landskap. Till exempel i Egentliga Finland, Nyland, Österbotten och Södra Karelen hör utvecklingen av skärgårdsområden till landskapets prioriteter. Vissa av de intervjuade anser det dock vara en allmän utmaning att man i landskapen inte alltid har kunnat göra åtskillnad mellan utvecklingen av landsbygden och skärgården.

Ett klart mål för skärgårdspolitikerna i förhållande till landskapsreformen har varit att skärgårdslagens innehåll inte ändras, utan att dess skyldigheter även kommer att beröra de nya landskapen. Landskapsreformen ändrar dock den intressebevakning som tillhör skärgårdspolitikerna i och med att man förutom vid kommunerna och ministerierna även måste fästa uppmärksamhet vid landskapen. Då landskapsreformen genomförs kommer landskapens beslut i synnerhet om skärgårdstrafikens planering och ordnande att stå i mittpunkten för skärgårdspolitikernas intressebevakning.

8 Skärgårdspolitikens positionering

8.1 Skärgården i regeringsprogrammen och de regionala utvecklingsstrategierna

Här följer en granskning av hur skärgårdspolitikens positionering passar in i den politiska helhet som gäller den regionala och kommunala utvecklingen. Speciell uppmärksamhet fästs vid hur skärgården behandlas i regeringsprogrammen och i vissa dokument som berör den regionala utvecklingen. Vad gäller regeringsprogrammen har granskningen begränsats till den tidsperiod som sträcker sig från regeringsprogrammet för Regeringen Mauno Koivisto II 1979 till regeringsprogrammet för Juha Sipiläs regering, vars fjärde genomförandeår pågår vid utarbetandet av denna rapport. Vad gäller de övriga dokument som berör regional utveckling är granskningen mer begränsad – ett urval regionalutvecklingsstrategier från olika förvaltningsområden har valts för granskning från den tidsperiod då programbaserat utvecklingsarbete etablerades som den huvudsakliga metoden för regionutveckling i och med ikraftträdandet av den nya regionutvecklingslagen.

8.1.1 Beaktande av skärgårdspolitikens positionering i regeringsprogrammen

Ett konkret exempel på skärgårdspolitikens genomslagskraft är hur skärgårdspolitikens positionering beaktas i regeringsprogrammen. Regeringen Mauno Koivisto II var verksam i Finland vid decennieskiftet mellan 1970- och 80-talen och sedan dess har vårt lands högsta verkställande makt funnits hos 13 olika regeringar. I regeringsprogrammet till Regeringen Koivisto II som publicerades i maj 1979 framlades en plan som för skärgårdspolitikens positionering har haft långsiktiga effekter. I regeringsprogrammets kapitel om regionalpolitiken infördes ett beslut om att ge en proposition till skärgårdslag som ett sätt att effektivisera de regionalpolitiska åtgärderna. Vid sidan av den fanns det bl.a. planer på att bereda propositioner för regionalpolitisk lagstiftning för 1980-talet och i denna beredning beakta zonindelningen för utvecklingsområden och en balanserad hantering av sysselsättningen i hela landet.

Regeringen Kalevi Sorsa III, vars program daterades till februari 1982, fortsatte det arbete som Regeringen Koivisto II hade påbörjat. Trots att regeringsprogrammet för Sorsa III inte innehöll ett separat kapitel om regionalpolitiken blev den regionalpolitiska lagstiftningen som den föregående regeringen hade berett samt genomförandet av skärgårdslagen ett särskilt fokusområde för Sorsa III. Denna notering i regeringsprogrammet finns i kapitlet om ekonomi- och sysselsättningspolitik, i den del som behandlar sysselsättnings- och utbildningsåtgärder och vars huvudsakliga mål det är att minska de regionala skillnaderna i arbetslösheten. Förutom den regionalpolitiska lagstiftningen och genomförandet av skärgårdslagen fick jord- och skogsbruket och utvecklingen av dess binärningar samt ibruktagandet av inhemska energikällor särskild uppmärksamhet. Dessutom framfördes i detta sammanhang en plan för att öka bevillningsfullmakterna för att stöda produktionsverksamheten inom utvecklingsområdena samt för att påskynda behandlingen av ansökningar om investeringar och startbidrag.

Med sin period på ett drygt år blev Sorsa III relativt kortlivad då den föll till följd av en regeringskris. Regeringen Sorsa IV (även kallad Sorsa IIIb) som bildades omedelbart därefter satt hela perioden på fyra år. Detta regeringsprogram innehåller inga direkta hänvisningar till skärgården eller skärgårdslagen. Likt det föregående regeringsprogrammet innehåller det en hänvisning till minskandet av skillnaderna i arbetslösheten, men denna gång var föremålen för uppmärksamheten arbetsprövning på landsbygden, arbetskraftstjänster samt utbildning och specialstöd för arbetslösa som startar eget företag. Även Harri Holkeris regering som kom till makten som följande och satt en hel valperiod utelämnade hänvisningarna till skärgården ur sitt program.

Regeringsprogrammet för Esko Ahos regering som publicerades i april 1991 innehöll däremot två hänvisningar till skärgårdsfrågor. Explicit behandlades skärgården i regeringsprogrammets kapitel om landsbygden. För det första konstaterades det att utvecklingsarbetet fortsätter och omedelbart därefter berättade man att skärgårdslagens reformbehov kommer att utredas. Ahos regeringsprograms kapitel om regionalpolitiken innehöll inga direkta hänvisningar till skärgårdspolitik. Vad gäller den dåvarande regionalpolitiska lagstiftningsreformen planerade man dock att effektivisera regionalpolitiken bl.a. genom att inom de svåraste områdena rikta stödåtgärderna mer selektivt och mer effektivt än dithills, som även skärgårdsområdena antagligen kan anses vara.

Programmet för Regeringen Paavo Lipponen I som kom till makten efter Ahos regering saknade i likhet med Holkeris regeringsprogram direkta hänvisningar till skärgården. Efter att Finland hade anslutit sig till Europeiska unionen i början av 1995 präglades programmet för Lipponens regering, som inledde sin period i april samma år, av de betoningar som EU-medlemskapet innebar. Trots att regeringsprogrammet för Lipponen I innehöll ett eget kapitel för regionalförvaltningen och regionalpolitiken fattades skärgårdspolitiska betoningar även från det. Ett centralt mål var att skapa en ny slags "tydlig" regionalförvaltning

som beaktade regionernas särprägel. Av de regionalpolitiska områdena framhölls stadspolitik och landsbygdspolitik som enligt programmet bildade en helhet i regeringens politik, där "målet är att utveckla moderna stadssamhällen med balanserade sociala strukturer och en livskraftig och mångsidig landsbygd".

Programmet för Regeringen Paavo Lipponen II som inledde sin verksamhet i april 1999 synliggjorde skärgården i den kommunalpolitiska delen, i samband med uppgiftsbeskrivningen för granskningen av statsandelssystemet. Enligt det ska graderingsfaktorer, till exempel glesbebyggelse och skärgårds- och språkförhållanden, beaktas då systemet granskas. I det mer omfattande kapitlet om regionalpolitik blir skärgårdsfrågorna inte tydligare i jämförelse med tidigare regeringsprogram, men till exempel kapitlets noteringar om tryggheten av tillräcklig tillgänglighet till och nivå för basservice i landets alla delar och strävan efter att avhjälpa hinder för och aktivt främja möjligheterna till distansarbete har även en skärgårdspolitisk dimension.

Efter Lipponens regering följde fyra centerdrivna regeringar, av vilka Anneli Jäätteenmäkis period blev väldigt kort. I programmet för Jäätteenmäkis regering, som inledde sitt arbete i april 2003, konstateras att skärgårdens särförhållanden beaktas i regionalpolitiken. Regeringen Matti Vanhanen I, som fortsatte i juni 2003 med ett program som till sitt innehåll och sin ordalydelse var så gott som likadant, konstaterade på motsvarande sätt i programmet att skärgårdens särförhållanden ska beaktas. I bägge regeringsprogram, i den programpunkt som berör regionalpolitiken, lovade man även att trygga regionutvecklingen genom att ombesörja upprätthållandet av trafikleder och trafikförbindelser samt tillgängligheten till snabba och skäligen prissatta datatrafikförbindelser i hela landet.

I regeringsprogrammet för Regeringen Matti Vanhanen II som publicerades i april 2007 framhölls skärgården i den text som berörde reformen av statsandelssystemet. Där beaktas kommunernas varierande förhållande- och servicebehovsfaktorer samt utlovas lösningar på sådana problem som orsakas av exceptionellt gles bebyggelse och skärgårdskarakteristik. Detta regeringsprogram nämner specifikt skärgårdstrafiken i kapitlet om trafik- och kommunikationspolitik, i samband med texten som berör miljön och kollektivtrafiken. Där lovar man att trygga skärgårdstrafikens färje- och förbindelsefartygstjänster åtminstone på dåvarande nivå.

Under valperiodens sista år avstod Matti Vanhanen från centerns ordförandeskap och ersattes av Mari Kiviniemi, som även ärvde statsministerns plats av honom. Ur hennes regeringsprogram uteblev hänvisningarna till skärgården helt och hållet. Kiviniemis regering fungerade i exakt ett år med så gott som samma ministerkonstellation som den föregående regeringen och fortsatte trots allt genomförandet av de beslut som hade fattats av Matti Vanhanen II, i regeringsprogrammet och i den politikria som ordnades efter halva valperioden. I ett ställningstagande som anknöt till politikrian uppmanade regeringen den

arbetsgrupp som beredde statsandelsreformen att i sin proposition i enlighet med regeringsprogrammet inkludera lösningar på problem som beror på exceptionellt gles bebyggelse och skärgårdskaraktär.

Regeringsprogrammet för följande statsminister Jyrki Katainens regering som daterades till juni 2011 innehåller direkta hänvisningar till skärgården i de helheter som gäller trafikpolitiken, ordnandet av social- och hälsovårdstjänster och tjänsteproduktionen samt utvecklingen av kommunalpolitiken och förvaltningen. Den del i Katainens regeringsprogram som berör trafikpolitiken innehåller ett löfte om att trygga skärgårdstrafikens servicenivå. I både reformen av social- och hälsovårdstjänsterna och kommunal- och servicestrukturen beaktar man regionernas olikheter, till exempel tillväxtcentrumens särdrag, den glesa bebyggelsen, de långa avstånden, skärgårdskaraktären och språkförhållandena. I Katainens regeringsprogram behandlas regionalpolitiken som en del av Europapolitiken och det innehåller inga särskilda noteringar om strävanden som gäller skärgårdsområden.

Till följd av statsministerpartiets Samlingspartiets ordförandebyte fungerade regeringen under det sista året av valperioden 2011–2015 under ledning av Alexander Stubb. Stubbs regeringsprogram innehåller inga hänvisningar till skärgården, men Katainens regeringsprogram och dess mål gällde fortfarande under dess verksamhetsperiod.

Direkta hänvisningar till skärgården saknas även ur Juha Sipiläs regeringsprogram under pågående valperiod. Skärgårdsdelegationen har dock genom Sipiläs regerings spetsprojekt hittat en kanal för genomförande av skärgårdspolitik. I sin verksamhetsplan för 2018 framför delegationen sin strävan efter att stöda regeringens spetsprojekt vad gäller skärgården. Detta har den planerat att genomföra genom att utveckla bionäring som baserar sig på vattendrag, skogar och åkrar, skärgårds- och vattendragsturism och upplevelsenäringar, övriga näringar, fritidsbosättningens utveckling till sekundärt och primärt boende, utbud och användning av elektroniska tjänster och mobila tjänster i utvecklingen av öar, samt tomtutbud på öar. Skärgårdsdelegationen konstaterar även att den cirkulära och kollaborativa ekonomin ska vara övergripande teman i all dess utvecklingsverksamhet.

8.1.2 Skärgårdspolitik inom regionutvecklingsstrategierna för olika förvaltningsområden

Arbets- och näringsministeriet ansvarar för samordnandet av regionutvecklingens helhet på nationell nivå. Under perioden för Regeringen Vanhanen II publicerades i maj 2010 Finlands regionutvecklingsstrategi 2020 som hade beretts av en arbetsgrupp bestående av ministeriet och representanter för regioner och intresseorganisationer. Arbetsgruppen hade tillsatts i oktober 2008 av Arbets- och näringsministeriet. Strategin innehåller ett förslag för regionutvecklingens baslinjer och genomförandepolitik fram till 2020 samt

för förberedelse inför EU:s strukturfondsperiod efter 2013. Strategin innehåller rikligt med hänvisningar till skärgården:

- I regionutvecklingsvisionen 2020 vad gäller region- och samhällsstrukturen och åtkomligheten konstateras, att en omfattande och utvecklad kommunikationsinfrastruktur samt lokala energi-, vatten- och avfallshanteringslösningar stöder ett livskraftigt tätorts- och byanätverk på landsbygden och i skärgården.
- I delen som gäller regionernas näringsstruktur konstateras att man har utvecklat verksamhetsmodeller som har anpassats för olika situationer och skräddarsytt för produktion och utbud av och åtkomlighet till tjänster på landsbygden och i skärgårdsområden och att man på ett innovativt sätt utnyttjar samarbete mellan den offentliga, privata och tredje sektorn för serviceproduktionen.
- I delen Regionernas roll i nationalekonomin framförs att det utrymme och den fina miljö att leva och utöva mångsidig näringsverksamhet som landsbygden och skärgården erbjuder kommer att utnyttjas som hela Finlands resurs. I samband med detta konstateras att den internationella attraktionskraften hos Södra och Västra Finlands skärgård som ett turist- och rekreationsmål kommer att öka ytterligare.

I strategins bakgrundspromemoria behandlas bl.a. megatrender och andra trender som påverkar regionutvecklingen. Vad gäller de megatrender som påverkar regionutvecklingen anknyter skärgårdshänvisningarna till globaliseringen, finanskrisen, klimatförändringen, åldrandet, sysselsättningens utveckling samt åtkomligheten:

- Globaliseringens hot mot skärgården identifieras: "Globaliseringens största utmaningar gäller små kommuner med ensidig näringsstruktur och avlägsna landsbygds- och skärgårdsområden, i vilka kompetens- och näringsutvecklingen och nätverkandet bör stödas." Man konstaterar att avlägsna landsbygds- och skärgårdsområden behöver mer konkurrenskraftiga centrumregioner och mer insatser för en mångsidig kompetens- och näringsstruktur och för att bilda nätverk med andra områden. Man anser det heller inte möjligt att stoppa centraliseringen, men man konstaterar att dess kraft och riktning kan styras, bland annat genom att främja landsbygds- och skärgårdsområdenas mångsidiga utveckling.
- Bland finanskrisens effekter på regionutvecklingen identifierar man bl.a. att befolknings- och arbetskraftsresurserna inom flera avlägsna landsbygds- och skärgårdsområden till följd av åldrandet och delvis även finanskrisen kommer att minska så mycket att deras möjligheter att konkurrera om arbetskraft och företag försvagas väsentligt

efter finanskrisen. På basis av tidigare utvecklingsprocesser berättar man att det verkar som om sådana potentiella krisområden inom landsbygds- och skärgårdsområdena finns i synnerhet i de ekonomiska regioner som redan under föregående recession stannade kvar på en låg tillväxtsbana och där antalet arbetande har minskat kontinuerligt.

- Under rubriken Klimatförändringen och tillgängligheten till energi konstaterar man att landsbygds- och skärgårdsområdena har sin egen roll i bromsandet av klimatförändringen, som i stor utsträckning baserar sig på energiproduktion.
- I samband med åldrandet och sysselsättningens utveckling konstaterar man att befolkningens åldrande, minskningen av de unga åldersklasserna och arbetskraftens mängd är centrala faktorer som påverkar tillgängligheten till arbetskraft samt regionernas konkurrens- och livskraft och som berör hela landet men i synnerhet avlägsna landsbygds- och skärgårdsområden, vars befolkning redan idag är åldrad och där befolkningens andel av unga åldersklasser är låg.
- Vad gäller åtkomligheten konstateras att basservicen för mobilitet och transport på landsbygden och i skärgården tryggas.

Vad gäller övriga trender som påverkar regionutvecklingen, i samband med företagsverksamheten och näringsstrukturen, konstaterar man att turistnäringens betydelse växer lokalt, i synnerhet i skärgården och i Norra och Östra Finland. Skärgårdsturismen nämns också som en central, mer traditionell sektor för landsbygdens företag. Vad gäller välfärds- och omsorgstjänster identifierar man skärgårdsmiljöns potential till exempel för rehabilitering, vård av äldre samt som inlärningsmiljö för barn och unga. I strategins bakgrundspromemoria, i delen om övriga trender som påverkar regionutvecklingen, finns dessutom en egen punkt om en livskraftig landsbygd och skärgård. Den likställer landsbygden och skärgårdsområdena i många avseenden. I kapitlet beskrivs situationen i de ifrågavarande områdena och framförs de möjligheter de erbjuder på ett mångsidigt sätt. Även i kapitlet Centraliserad regionstruktur och spridd samhällsstruktur finns flera hänvisningar till skärgårdsområdena.

I föregående valperiods målsättningsbeslut "Rikstäckande mål för regionutvecklingen 2011–2015 – ett ekonomiskt, socialt och i miljöhänsen hållbart Finland" är respekten för regionala särdrag ett genomgående tema. I beslutets riktlinjer beaktas städernas, landsbygdens och skärgårdsområdenas olika utvecklingsbehov och de olika utvecklingsverktyg som baserar sig på dem. I beslutet konstateras att skärgårdens attraktionskraft för fast bosättning och deltidsbosättning samt turism och övrig rekreativ användning ska betonas i utvecklingen av skärgårds- och vattendragsregioner. Man berättar att

skärgårdspolitikerna minskar de olägenheter och tilläggskostnader för näringslivet och skärgårdssamhällena som en struktur fragmenterad av havet och vattendrag ger upphov till. Skärgårdens kultur-, rekreations-, natur- och miljövärden beaktas.

I samband med målsättningsbeslutets mål att reformera näringsstrukturen och göra den mångsidigare framhåller man en observation om att skärgården och avlägsna och glest bebyggda områden har mycket näringspolitisk potential, i synnerhet för att utveckla turismen samt för kultur- och motionstjänster. Man konstaterar att utvecklingen av näringar på dessa områden förutsätter fungerande möjligheter till att utöva näringar, till exempel boende, mobilitet, användning av snabba datatrafikförbindelser samt tillgänglighet till basservice. Skärgården beaktas även i målsättningsbeslutets del om den dåvarande kommunreformen som baserade sig på starka kommuner. Man berättar att kommunreformen kommer att beakta regionernas olikheter och skärgården som ett särdrag när man har en ändamålsenlig kommun- och servicestruktur i sikte. Dessutom konstaterar man att ett av målsättningsbeslutets mål är utvecklingen av landsbygdens och skärgårdens livskraftighet.

”Regionutvecklingsbeslutet 2016–2019 – Konkurrenskraftiga regioner och en smidig vardag” är det färskaste och mest aktuella beslutet om regionutveckling som har samordnats av Arbets- och näringsministeriet. Lagen om utveckling av regionerna (7/2014) och statsrådets förordning om utveckling av regionerna (356/2014) bildar regionutvecklingsbeslutets rättsaktgrund. I regionutvecklingsbeslutet för 2016–2019 har tyngdpunkterna sammanfattats i tre riktlinjer:

- Tillväxt genom förnyelse
- Livskraft från nätverksbaserade regioner
- Välfärd genom partnerskap

I tyngdpunkten ”Livskraft från nätverksbaserade regioner” konstaterar man att visionen för 2025 bland annat är att Finlands regionstruktur är en flerkärning och nätverksbaserad interaktiv helhet som baserar sig på fungerande trafik- och datatrafikförbindelser och att regionernas balanserade utveckling möjliggör livskraftighet för starka stads- och landsbygdsregioner på olika håll i landet. Vad gäller nätverksbaserade livskraftiga regioner identifierar man vid sidan om en flerkärnig regionstruktur även de starka sidorna hos områden utanför kärnorna. Man konstaterar att landsbygds- och skärgårdsområdenas utveckling och näringar som baserar sig på deras starka sidor kommer att stödas på det sätt de förutsätter. Med hjälp av stads-, landsbygds- och skärgårdspolitikerna utnyttjar man de olika områdenas starka sidor och stöder för sin del målen för Finlands tillväxt- och innovationspolitik. Dessutom fortsätter man samordningen av och översikten över politikområdena och utökar samarbetet ytterligare. Även de glest bebyggda områdenas specialfrågor utvärderas då man bereder politiska åtgärder.

Då den landsbygdspolitiska samarbetsgruppen var verksam på Arbets- och näringsministeriet utarbetade den Möjligheternas landsbygd – Landsbygdspolitiska helhetsprogrammet 2014–2020. I det definieras sammanlagt 63 åtgärder, av vilka tio har lyfts fram som de mest centrala och viktigaste kring tiden för programmets färdigställande. I en av dem framhålls även skärgårdspolitik och behovet av att samordna de olika regionalpolitiska områdena: "Man bedriver en stark landsbygdspolitik, utvecklar landsbygdspolitikens verksamhetsätt och eftersträvar synergifördelar genom att samordna landsbygds-, stads- och skärgårdspolitik". I programmet motiveras åtgärden med ett platsbaserat tillvägagångssätt som samordnar dessa politikområden och som bedöms vara en fungerande utgångspunkt även för byggandet av den nationella regionalpolitiken. Man vill också stärka kopplingen mellan politikområdena på strategi- och åtgärdsnivå och samtidigt förbättra deras enhetlighet. Det konstateras dock att landsbygds-, skärgårds- och stadspolitik behövs som separata politiska sektorer, eftersom "olika typer av områden behöver åtgärder som är tillämpliga för dem".

I den analys av verksamhetsmiljön som det landsbygdspolitiska helhetsprogrammet innehåller konstaterar man att skärgårdsområdena till största delen består av glest bebyggd landsbygd och att skärgårds- och vattendragskaraktären är ett typiskt och utbrett fenomen i Finland. Vattendragskaraktären berör i själva verket samtliga kommuner i Finland. Dessutom konstaterar man att livet i skärgården påverkas av att mobiliteten är svårare än i inlandet och att trafikföbindelserna är krävande i synnerhet vid menföre. Enligt analysen av verksamhetsmiljön är de största utmaningarna för skärgårdens utveckling den kontinuerliga anpassningen av traditionella näringar, till exempel fiske, jordbruk, förädling och servicesektorn, till den globala konkurrensen, konkurrensen på EU:s inre marknad och den inhemska konkurrensen. Dessutom framhäver man att skärgårdsdelegationen fungerar som skärgårdsområdenas förespråkare.

Hur skärgårdsfrågor har beaktats inom Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde granskas i detta sammanhang utifrån dessa tre dokument om den regionala utvecklingen. I Jord- och skogsbruksministeriets regionutvecklingsstrategi 2005–2008 och dess bakgrundspromemoria förekommer skärgården främst i anknytning till fiskenäringen, finansieringsbeslut och i synnerhet projektfinansiering. I strategin konstaterar man att trots att bl.a. fiskenäringens nationalekonomiska betydelse i Finland är relativt liten, kan den verksamhet som baserar sig på anknytande primärproduktion och turism- o.dy. tjänster ha en mycket stor lokal betydelse i synnerhet i skärgården. I detta sammanhang framhålls även i strategin att fiskenäringens andel i skärgården håller på att minska, men att dess betydelse för landskapet, den lokala identiteten och det sektorsövergripande företagandet är betydelsefull.

I JSM:s regionutvecklingsstrategi 2005–2008 föreslås att finansiärer tar skärgårdslagen och skärgårdsprogrammet i beaktande då de fattar finansieringsbeslut. I enlighet med denna

princip berättar ministeriet att det själv deltar i genomförandet av skärgårdsprogrammet, i det närmaste genom EU:s regionalprogramms projektfinansiering samt genom att finansiera nätverksprojekt i anknytning till skärgårdens utveckling med den landsbygdspolitiska samarbetsgruppens riksomfattande projektpengar.

I verket "Landsbygden och ett välmående Finland" som publicerades 2009 av den landsbygdspolitiska samarbetsgruppen. I statsrådets landsbygdspolitiska redogörelse lyfts skärgårdskaraktären fram i de delar som berör landsbygdsboende, landsbygdens åtkomlighet och turism. Vad gäller landsbygdsboende nämns i korthet att de frågor som berör skärgårdskaraktären i synnerhet gäller finlandssvenskarna. I redogörelsens bilaga, där befolkningsstrukturen behandlas, framhåller man dessutom att könsfördelningen i vissa kommuner i Åbolands skärgård är kraftigt snedvriden.

I den del av "Landsbygden och ett välmående Finland" som behandlar åtkomlighet lovar statsrådet i anknytning till trafiksystemet att å ena sidan trygga tillräckliga turer för skärgårdens förbindelsefartygstrafik samt att trafiktjänsterna är minst på basservicenivå, och å andra sidan att sträva efter att ersätta förbindelsefartygstrafiken med fasta förbindelser, där detta är möjligt. I den text som behandlar kommunikationsförbindelser framhålls att hushåll som bl.a. ligger i skärgården av ekonomiska skäl blir utanför det optiska fibernätverket och att deras förbindelser ordnas genom hushållsspecifika arrangemang.

Enligt den del i "Landsbygden och ett välmående Finland" som behandlar turismen betonas turistnäringens lokala betydelse i synnerhet i skärgården och på avlägsna områden i Norra och Östra Finland. På dessa områden kan turismen bedömas vara det enda alternativet för att bevara området livskraftighet.

Glest bebyggd landsbygd – full av möjligheter. Målet för glesbygdsstrategin 2017–2020 är att ge en realistisk bild av glesbygdens situation och framtid samt dess specialförhållanden. Dessutom ska den beskriva de åtgärder med vilka glesbygdens hela potential kan tas tillvara. Strategin innehåller inte direkta hänvisningar till skärgården, men de behandlade frågorna berör skärgårdsområden, eftersom den finländska skärgården i huvudsak består av glesbygd. Trots att befolkningen minskar och åldras, finns det kompetenta och aktiva byasamhällen och människor både i glesbygden och i skärgården. Fritidsbefolkningen ger en säsongsbetonad ökning i invånarantalet på glesbygden och bidrar därigenom till utbudet av tjänster.

Glesbygdsstrategin betonar att glesbygdens specialförhållanden ska beaktas i de pågående vård- och landskapsreformerna, eftersom de kommer att få betydande konsekvenser för välfärden och tillgången till service i området. En fungerande infrastruktur, speciellt vägar och datakommunikationer, är en grundläggande förutsättning för näringslivet samt för både den permanenta bosättningen och fritidsbosättningen på glesbygden. Strategin

omfattar åtgärder för (1) förnyelseinriktad, innovativ och nätverkande företagsverksamhet, (2) naturen inklusive ekologiskt utnyttjande av råvarutillgångarna, (3) tjänster samt (4) infrastruktur och markanvändning. Till de viktigaste åtgärderna hör profilering av glesbygden som en miljö för boende och företagande.

Vad gäller Miljöministeriets förvaltningsområde granskades i detta sammanhang två dokument som gäller regionplanering. Konkurrenskraft, välfärd och ekoeffektivitet. "En utvecklingsbild av Finlands regionstruktur och regionanvändning" är Miljöministeriets inlägg från 2006 om den långsiktiga utvecklingen av Finlands regionstruktur och regionanvändning. Dåtida miljöminister Jan-Erik Enestam hade fungerat som skärgårdsdelegationens ordförande, men i detta strategipapper lyfts skärgården inte fram på ett betydande sätt. Dokumentet riktar sig till landskapsförbunden och statsförvaltningen till stöd och som bakgrundsmaterial för det långsiktiga utvecklingsarbetet för regionstrukturen och regionanvändningen. Syftet är också att utöva inflytande på internationell nivå genom att lyfta fram Finlands synpunkt och samarbetsbehov. I detta inlägg av miljöministeriet lyfts skärgården fram genom turism, naturmiljö och landskap. Mest potential för utveckling av turismen erbjuds av naturens lugn i norr, de fyra årstiderna, insjöarna och havets skärgårdar.

Dokumentet lyfter fram Insjöfinland och Södra Finland som betydelsefulla regionhelheter för naturmiljön och landskapet, och utvecklingen av kustområdena omnämns separat i detta sammanhang. Här är betoningen på en mångsidig rekreations- och turistanvändning som ska samordnas med behovet av skydd samt lokala näringar och lokal bosättning. Miljöriskerna som förknippas med ökande transporter i Finska viken ökar, vilket kräver en förbättrad beredskap för bekämpning och förebyggande samarbete i planeringen av transportkedjor mellan Östersjöländerna. Även inom turistnäringen krävs ett ökat internationellt samarbete, i synnerhet över Finska viken. En viktig förutsättning för turismens ökning vid kusten och i skärgården är välfungerande vattentrafikförbindelser. Skärgårdshavets delområde ska också utvecklas som ett område med internationell attraktionskraft för turism. Vad gäller Österbotten konstateras att det är viktigt att kustens särdrag beaktas och bevaras. På grund av landhöjningskaraktären omnämns Kvarkens skärgård separat som en internationellt unik helhet.

"Ett Finland som skapar möjligheter och har förmåga till förnyelse, Regionstrukturens och trafiksystemets utvecklingsbild 2050" är en riksomfattande synpunkt som publicerades 2015 och gäller den eftersträlvade regionstrukturen och det trafiksystem som stöder den fram till 2050. Utvecklingsbilden baserar sig på statsrådets uppdrag till Miljöministeriet, Arbets- och näringsministeriet, Kommunikationsministeriet samt Jord- och skogsbruksministeriet, i vilket man fattade beslut om regionernas utveckling i målsättningsbeslutet och den trafikpolitiska redogörelsen. Beredningen av utvecklingsbilden handhades av en arbetsgrupp under Miljöministeriets ledning, i vilken förutom ministerierna även landskapsförbunden, NTM-centralerna och Trafikverket var representerade. Den eftersträlvade

regionstrukturens och det efterstävade trafiksystemets grundpelare är enligt strategipappret stärkandet av Finlands internationella ställning, en flerkärnig regionstruktur samt utveckling av trafiktjänsterna och en möjliggörande infrastruktur.

Även i detta dokument visar sig skärgårdens betydelse ur turismens, landskapets och naturvärdenas perspektiv. Enligt det ökar den inhemska och internationella turismens betydelse inom servicesektorn i framtiden och trots att turismen koncentrerar sig till regionerna kring de större städerna erbjuder naturbaserad turism omfattande utvecklingsmöjligheter. I detta avseende är de viktigaste turistmålen för utveckling Norra Finland, Insjöfinland och skärgården. På basis av utvecklingsbilden är det för regionstrukturens del viktigt att trygga de helheter som är betydande för Nordeuropas natur. Som en sådan helhet omnämns den regionala helhet som Insjöfinlands stora och enhetliga vattendrag bildar. Dessutom konstaterar man att de biologiskt och landskapsmässigt unika myrmarkerna samt skärgårds- och kustområdena åtnjuter en särställning i Finland.

Bakgrundsmaterialet till Kommunikationsministeriets framtidsöversikt "Trafik och kommunikation i det digitala Finland 2020" innehåller sådana samhällliga teman inom ministeriets verksamhetsområde som behöver riktlinjer på regeringsprogramnivå under valperioden 2015–2019. Det finns tre olika teman: trafik och kommunikation som en service, digital information som källa till välfärd och tillväxt samt infrastruktur som underlag för tillväxt. I detta material finns inga direkta hänvisningar till skärgårdspolitik.

Däremot finns de i koncernstrategin för Kommunikationsministeriets förvaltningsområde "Digital information, innovativa tjänster, goda förbindelser". I koncernstrategin för Kommunikationsministeriets förvaltningsområde 2016–2020 som verkställer statsminister Sipiläs regeringsprogram och baserar sig på den framtidsöversikt ministeriet publicerade våren 2014 lyfts skärgården fram i den del som behandlar trafik och kommunikation som en service. Där presenteras en plan i vilken man för trafiktjänsternas ordnande utvecklar "ett nytt, mer kundorienterat och kostnadseffektivt koncept, i vilket digitaliseringens möjligheter utnyttjas effektivt och en större andel av trafiktjänsterna produceras på marknadens villkor". Enligt koncernstrategin testas och utvecklas detta nya koncept i försöket "Skärgårdens trafik som service under 2016–2018". Senare, år 2017, avstod Kommunikationsministeriet från försöket, vilket kan ha påverkats av skärgårdsdelegationens negativa utlåtande och framhållande av skärgårdsperspektivet i ärendet. Dessutom presenterar koncernstrategin i en tabell över ramanslagen för trafik- och kommunikationstjänster det årliga ramanslaget på ca 12,7–13 miljoner euro fram till 2020 som riktas till köp och utveckling av skärgårdens förbindelsefartygstrafiktjänster.

I Kommunikationsministeriets plan för främjandet av automatiseringen som publicerades 2015, "Robotar på land, till sjöss och i luften", förs skärgården fram som ett möjligt försöksområde i vilket man med ett obemannat luftfartyg kan testa läkemedelsutdelning i

skärgården. I anknytning till sjöfartens automatiseringsförsök uppmuntrar och stöder planen företagare att påbörja automatiseringsförsök till exempel i skärgårdens förbindelsefartygstrafik samt konstaterar att det ordnas "försök att sköta skärgårdens transporter med hjälp av automatiska fartyg".

8.2 Skärgårdspolitikens ställning i regionutvecklingen

I detta huvudkapitel granskas skärgårdspolitikens positionering ur två olika perspektiv. För det första granskas den inom ramen för den bredare regionutvecklingen, i det närmaste genom att jämföra skärgårdspolitikens innehåll och åtgärder med regionalpolitiken i dess snäva och breda bemärkelse. För det andra avvägs skärgårdspolitikens positionering i förhållande till landsbygdspolitikerna och stadspolitikerna, som till sina grunder på många sätt avviker från skärgårdspolitikerna.

8.2.1 Skärgårdspolitikens ställning inom ramen för regionutvecklingen

Med regionalpolitik i dess snäva bemärkelse hänvisar man inom ramen för regionutveckling vanligtvis till olika detaljerade utvecklingspolitiska åtgärder som genomförs på basis av nationella och EU-baserade utvecklingsprogram. Även Leader-aktionsgruppernas utvecklingsåtgärder på landsbygdsområden kan anses tillhöra regionalpolitiken i dess snäva bemärkelse. De projekt som finansieras av strukturfonder och landsbygdens utvecklingsprogram har en central ställning. Med regionalpolitik i dess breda bemärkelse hänvisar man till regionernas breda utveckling samt sådana sektorspolitiska beslut och åtgärder som omfattar regionala effekter. Förutom förvaltningsmässiga helheter bygger regionalpolitiken i dess breda bemärkelse även på politiska avsikter och mål. Effekterna för regionalpolitiken i dess breda bemärkelse är ofta betydande ur regionernas perspektiv, men inte alltid nödvändigtvis områdesbaserade.

Skärgårdspolitikens positionering inom ramen för den regionala utvecklingen är i en annan position än landsbygdspolitikens och stadspolitikens positionering. I princip har skärgårdspolitikens viktigaste mål varit och är fortfarande att minska de olägenheter som förorsakas av vattendragskaraktären. På lång sikt har även tryggheten av skärgårdsbornas verksamhetsförutsättningar samt tryggheten av tillgängligheten till service och utveckling av denna tillgänglighet varit i en viktig position. I utvecklingsåtgärderna har bl.a. fritidsbosättning och turism utvecklats till attraktionsfaktorer i skärgårdsområdena. På basis av de utförda expertintervjuerna verkar genomförandet av skärgårdspolitikerna snarare betona ett bevarande utvecklingsgrepp och inte egentligen en aktiv utveckling på lokal nivå, som i landsbygdspolitikerna. I detta avseende har skärgårdspolitikerna flera beröringspunkter med regionalpolitiken i bred bemärkelse än i snäv bemärkelse.

Skärgårdspolitikens positionering har en stark förankring i den finländska regionutvecklingen, eftersom man redan 1949 tillsatte en skärgårdskommitté med uppgiften att utreda och göra förslag i anknytning till utvecklingen av skärgårdsområdenas levnadsvillkor. Skärgårdsdelegationen tillsattes 1962 för att fortsätta skärgårdskommitténs arbete. Skärgårdspolitikens ställning slogs fast genom skärgårdslagen som stiftades år 1981 och till vars mål fastställdes utvecklingen av skärgårdens livskraftighet genom att trygga tillräcklig bas-service för skärgårdens befolkning. Som ett resultat av stiftandet av skärgårdslagen var förväntningarna i början av 1980-talet på att skärgårdspolitikerna skulle bli en verklig aktör inom regionalpolitiken väldigt höga. Skärgårdslagen markerade skärgårdspolitikens ställning på 1980-talet, trots att den till sin natur är en ramlag och inte en fullt bindande speciallag. I egenskap av ramlag lyckades dock skärgårdslagen väcka intresse för skärgårdens utveckling och därigenom främja skärgårdspolitikens etablering.

I intervjuerna betonades starkt skärgårdspolitikens ökade betydelse på 1980-talet. Till skillnad från landsbygdspolitikerna och stadspolitikerna som ännu var i ett utvecklingsstadium, förankrades skärgårdspolitikerna då genom lagstiftning till en del av regionalpolitiken i dess breda bemärkelse. I intervjuerna betonade man att skärgårdslagen 1981 utgjorde en betydande framgång som man eventuellt inte kunde ha uppnått senare. Då regionalpolitikens paradigmen och tankesätt förändrades på ett sätt som karaktäriserades av en övergång från kvantitativ till kvalitativ regionalpolitik samt av de allt mångsidigare åtgärdsurvalen, skulle detta ha blivit ett hinder för skärgårdspolitikens ökade styrka.

Skärgårdsdelegationen hade en central betydelse för skärgårdspolitikens positionering inom regionutvecklingens område på 1980- och 1990-talen. Skärgårdsdelegationens ställning markerades inte enbart på grund av dess lagstadgade ställning, utan de utvecklingsprojekt den genomförde spelade också en viktig roll i skärgårdspolitikens positionering. I intervjuerna betonades betydelsen för de projekt delegationen genomförde i synnerhet för den utvecklingsverksamhet inom skärgårdsområdena som ägde rum på 1980-talet. På den tiden hade man inte tillgång till sådana utvecklingsinstrument som idag, utan verksamheten var förutom på delegationens egna projekt beroende till exempel på den utvecklingsverksamhet som de dåvarande länsstyrelserna finansierade. Landsbygdspolitikens situation var i princip motsvarande. Däremot är det inte meningsfullt att göra en jämförelse med stadspolitikerna, eftersom man i Finland började tala om stadspolitik som ett egentligt politikområde först under andra hälften av 1990-talet.

Den projektverksamhet som finansierades av skärgårdsdelegationen riktades inte enbart till utvecklingen av skärgårdsområdenas näringar och levnadsvillkor, utan i projekten fästes även uppmärksamhet vid kommunernas bas-service och statsandelar samt skärgårdslagens reformbehov. I de genomförda expertintervjuerna lyftes 1995 fram som ett viktigt år för skärgårdspolitikens positionering. Då Finland det året blev medlem i EU förändrades skärgårdspolitikens ställning gentemot stadspolitikerna och i synnerhet landsbygdspolitikerna

på ett betydande sätt. Skärgårdspolitiken blev i praktiken en del av landsbygdspolitiken på ett tydligare sätt, eftersom de utvecklingsredskap som efter EU-medlemskapet riktades mot skärgårdsområdenas utveckling mer betonat kom från strukturfondsverksamhetens och landsbygdsfondens samt aktionsgruppernas utvecklingspolitiska resurser. Eftersom den stadspolitiska betoningen i strukturfondernas verksamhet inte var lika tydlig som landsbygdspolitikens betoning i EU-fonderna, blev stadspolitikens förändring inte lika tydlig. I intervjuerna framfördes kraftiga tolkningar om att denna positionering har blivit allt mer obestridlig under strukturfondsperioderna.

Efter att skärgårdslagen stiftades 1981 har skärgårdspolitiken positionering inom den allmänna ramen för regionutvecklingen även berott på vilket ministerium den har organiserats under. Som ovan beskrivs fanns skärgårdspolitiken till en början vid statsrådets kansli (1981–1987), varefter den tillhörde Inrikesministeriets verksamhetsområde. Tillsammans med regionalpolitiken överfördes skärgårdspolitiken 2008 till Arbets- och näringsministeriet. Förutom skärgårds- och stadspolitiken placerades även den nationella landsbygdspolitiken i ministeriet från början av 2012. Detta var i praktiken första gången som regionutvecklingens olika politikområden omfattades av ett och samma ministeriums verksamhetsområde. Skärgårdspolitiken och landsbygdspolitiken överfördes till Jord- och skogsbruksministeriet i början av 2016.

Inom den bredare ramen för regionutvecklingen stärkte skärgårdspolitiken långvariga ställning inom inrikesministeriets verksamhetsområde dess position, eftersom den hade en väldigt synlig roll i ministeriets verksamhet. I utvärderingens expertintervjuer identifierades det här relativt omfattande och man betonade i synnerhet kunskap om skärgårdspolitiken som en del av regionutvecklingsarbetet. Förutom för inrikesministeriets tjänstemän framhölls även kunskap om skärgårdspolitiken då det gällde tjänstemän vid andra viktiga ministerier. Genomförandet av skärgårdspolitiken på 1980- och 1990-talen omfattade tjänstemän från mycket flera olika ministerier, vilket bidrog till att viktiga skärgårdsfrågor förmedlades även till övriga ministeriers verksamhet. Många av tjänstemännen som var verksamma kring den perioden kände väl till skärgårdsområdenas förhållanden. Därför kunde de fästa uppmärksamhet vid dessa specialförhållanden på ett mer grundligt sätt än bara via de uppgifter som tillhörde deras eget ministeriums verksamhetsområde.

När 2000-talet tog vid och skärgårdspolitiken flyttades bort från Inrikesministeriet, först till Arbets- och näringsministeriet och sedan till Jord- och skogsbruksministeriet, försvagades skärgårdspolitiken position och roll i det bredare regionutvecklingsarbetet. I utvärderingens intervjuer betonades dock att skärgårdspolitiken försvagade ställning inte berodde på en undervärdering av skärgårdsförhållandena inom regionutvecklingsarbetet. Den försvagade ställningen ansågs hänga ihop med en förändring i den bredare regionalpolitikens allmänna ställning som en del av Arbets- och näringsministeriets verksamhetsområde. Inom ramen för den bredare regionutvecklingen har den nationella regionalpolitiken

och dess olika politikområden, till exempel skärgårdspolitiken, stadspolitiken och landsbygdspolitiken på sätt och vis blivit överkörda av EU:s regionutveckling. I synnerhet på 2010-talet har strukturfondernas och landsbygdsfondens betydelse och resurser format den rådande regionalpolitiska ramen och den nationella regionalpolitikens (skärgårdspolitiken, landsbygdspolitiken och stadspolitiken) betydelse har minskat. Detta har dock inte berott enbart på att EU:s regionutveckling har stärkts, utan även de nationella resurserna för regionutvecklingen har minskat som ett resultat av riksomfattande beslut. Självfallet har ministeriernas beslut och resursernas minskning även påverkats av respektive regeringars sparmål och -riktlinjer.

8.2.2 Skärgårdspolitiken förhållande till landsbygdspolitiken och stadspolitiken

Landsbygdspolitiken inledning kan dateras till slutet av 1980-talet, då den började utformas till en central del av regionutvecklingens struktur. Den egentliga programmatiska landsbygdspolitiken inleddes 1991, då ett landsbygdspolitiskt helhetsprogram utarbetades och ett nytt nätverk formades på basis av det utvecklingsarbete som i det närmaste hade baserats på byaverksamhet (Uusitalo, 2012). Till en början ansvarade landsbygdspolitiska delegationen för genomförandet av landsbygdspolitiken och från 1994 fortsatte landsbygdspolitiken samarbetsgrupp dess arbete. Leader-aktionsgrupperna blev en del av landsbygdspolitiken genomförande i och med Finlands EU-medlemskap 1995 och aktionsgrupparbetet integrerades till att omfatta hela landet under programperioden 2007–2013. De centrala elementen i landsbygdspolitiken genomförande har från första början och fram till dessa dagar varit lokal utveckling samt främjande av olika myndigheters, organisationers och övriga aktörers samarbete. För närvarande ansvarar Landsbygdspolitiska rådet och dess sekretariat för landsbygdspolitiken genomförande.

Då det gäller skärgårdspolitiken positionering ska förutom den nationella landsbygdspolitiken dock åtgärderna i det EU-baserade programmet för utvecklingen av landsbygden i Fastlandsfinland åtskiljas. Utvecklingsprogrammets bredare mål är en helhetsbetonad utveckling av landsbygden. Via programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland kanaliseras under programperioden 2014–2017 sammanlagt åtta miljarder euro till stöd för jordbrukspolitiken och landsbygdspolitiken och utvecklingsprojekt, av vilket ca 10 procent används till att stöda den egentliga landsbygdspolitiken. I utvecklingsprogrammet definieras 95 procent av landets yta som landsbygd och således som stödberättigade områden. Denna definition omfattar i princip även samtliga skärgårdsområden.

Stadspolitiken inledning kan i princip dateras till 1990-talets senare hälft. Då stärktes uppfattningen inom regionutvecklingen om städernas betydelse för tillväxten. Betonningen av konkurrenskraften inom regionutvecklingens nya paradigm lyfte allt starkare fram stadsregionernas internationella ställning och innovationskapacitet. Tidigare hade

hela landets regionstruktur utvecklats genom ett hierarkiskt centrum- och regionsystem med målet att utvidga och utveckla välfärdstjänsterna och -uppgifterna. Förändringen i städernas traditionella ställning baserade sig på ett bredare nätverksbaserat granskningsätt av städernas ställning som förenande länkar. Dessutom har stadspolitiken starkare betonat städernas betydelse som främjare av tillväxt och innovationer, vilket har anslutit dem direkt till verkställandet av strukturfonderna både på nationell nivå och på EU-nivå. På nationell nivå ansvarar den stadspolitiska samarbetsgruppen, i vilken förutom ANM och JSM även de större städerna och Kommunförbundet finns representerade, för stadspolitikens utveckling och samordning.

I utvärderingens expertintervjuer ansågs inte skärgårdspolitikens överföring mellan olika ministerier ha haft en avgörande betydelse för skärgårdspolitikens positionering i förhållande till landsbygdspolitikerna och stadspolitiken. I egenskap av nationella politiker har resurserna och positionen för dem alla på sätt och vis minskat på 2010-talet i enlighet med den utvecklingsprocess som beskrevs i föregående stycke. I intervjuerna ansågs dock skärgårdspolitikens tillfälliga överföring till Arbets- och näringsministeriet inte ha varit särskilt lyckad. De intervjuade ansåg att skärgårdspolitikens återvändo från Arbets- och näringsministeriet till Jord- och skogsbruksministeriet var en lyckad lösning för skärgårdspolitikens synlighet och riktningen av dess åtgärder. Å andra sidan jämfördes skärgårdspolitikerna i de intervjuades kommentarer med den bredare regionutvecklingens helhet och den ansågs som ett regionalpolitiskt område i likhet med landsbygdspolitikerna och stadspolitiken.

Skärgårdspolitikens position inom ramen för den bredare regionutvecklingen är intressant såtillvida att den i intervjuerna kraftigt jämfördes å ena sidan med landsbygdspolitikerna och å andra sidan även med stadspolitiken. Jämställandet med landsbygdspolitikerna baserar sig på uppfattningar om avlägsenhet och glest bebyggd struktur samt de starka kopplingarna mellan skärgårdspolitikerna eller skärgårdens utvecklingsåtgärder till landsbygdspolitikernas instrument, till exempel aktionsgrupperna. Å andra sidan uppfattade inte de intervjuade att skärgårdspolitikerna på något sätt tillhörde endast landsbygdspolitikernas område, eftersom flera stora städer har skärgårdsområden och klassificeras som skärgårdsdelkommuner. Den största delen av skärgårdspolitikernas målområden ligger i glesbygden, men på stadsområdena är skärgårdsområdena direkt kopplade till stadspolitiken i frågor som anknyter till rekreationsanvändning eller boende. I intervjuerna betonades också att denna stadsrelaterade dimension i skärgårdspolitikerna inte har fått tillräckligt stor vikt i skärgårdspolitikernas genomförande.

Å andra sidan lyftes skärgårdspolitikernas förändrade positionering i förhållande till stadspolitiken fram i intervjuerna. Man konstaterade att situationen är i förändring då genomförandet av 2010-talets skärgårdspolitik jämförs med genomförandet av den tidigare politiken på 1980- och 1990-talen. I intervjuerna markerades synpunkten att

skärgårdspolitikens tidigare tillvägagångssätt i viss mån betonade landsbygdsområden och landsbygdspolitikens. Skärgårdspolitikens har naturligtvis även tidigare omfattat städernas skärgårdsområden, men de har inte diskuterats i lika stor utsträckning som landsorternas skärgårdsområden. Ett särdrag för skärgårdsområdena är att deras klassificering inte direkt kan tillämpas på andra gällande regionklassificeringar. I intervjuerna betonades också att man i skärgårdspolitikens under de senaste åren på 2010-talet har avstått från det starka landsbygdsperspektivet och börjat fästa allt mer uppmärksamhet vid städernas skärgårdsområden. Den förändrade betoningen av skärgårdspolitikens positionering har dock inte direkt förändrat stadspolitikens, utan i det närmaste påverkat utvecklingen av kuststädernas egna skärgårdsområden. I intervjuerna ansågs dock inte utvecklingen av städernas skärgårdsområden på något sätt strida mot utvecklingen av skärgårdsområden i mindre kommuner.

Genom sin säregenhet skiljer sig skärgårdspolitikens tydligt både från stadspolitikens och från landsbygdspolitikens helheter. Av de experter som intervjuades för utvärderingen ansåg den största delen att skärgårdspolitikens är en motiverad, säregen och begränsad politikform. Å andra sidan ansåg de intervjuade att skärgårdspolitikens effektivitet är en utmaning och betonade i detta sammanhang behovet av att närmare integrera den med stadspolitikens och landsbygdspolitikens. Ingen av de intervjuade ifrågasatte dock skärgårdspolitikens nödvändighet som en självständig politik, men i de framlagda kommentarerna ansågs det sannolikt att skärgårdspolitikens genomförande skulle få betydande fördelar om dess åtgärder skulle kunna samordnas både i förhållande till stadspolitikens och till landsbygdspolitikens. Även i skärgårdsprogrammet betonar skärgårdspolitikens betydelsen av samarbete med andra politikområden, men i intervjuerna betonades att skärgårdspolitikens genomförande i viss mån har fått för lite uppmärksamhet. En ökning av komplementariteten och synligheten mellan politikerna skulle ha en viktig ställning. I de genomförda intervjuerna betonades att målen och åtgärderna först bör definieras och endast därefter bör man försöka öka samordningen. I praktiken kan de olika politikernas integrering uppnås endast efter detta. Kärnfrågan om hur skärgårdspolitikens säregenhet och samordning med andra politikområden i praktiken bör genomföras förblev dock obesvarad i intervjuerna.

I intervjuerna betonades även minskningen av landsbygdspolitikens och skärgårdspolitikens vikt till en följd av förändringen i regionutvecklingens paradig. Året 1995, då Finland blev medlem i EU, identifierades igen som en slags kulminationspunkt i intervjuerna. Paradigmskiftet i regionutvecklingen ledde på nationell nivå till att de traditionella komplementära politikerna och strategierna förändrades till politiker som betonade differentiering och specialisering. Förändringen var i praktiken så betydande att den ledde till att glesbygden och skärgårdsområdena fick mindre uppmärksamhet än förr i det regionala utvecklingsarbetet. Det bör ändå noteras att trots paradigmskiftet ersatte regionutvecklingens nya former och dimensioner inte helt de gamla. I intervjuerna betonades i viss

mån att de stora förändringarna i regionutvecklingen skedde inom förvaltningen, där tanke-sättet på ett markerat sätt förändrades i enlighet med det nya paradigmet. Vad gäller skärgårdspolitikens och skärgårdsdelegationens verksamhet innebar detta att delegationens betydelse minskade i viss mån. I intervjuerna nämndes att förvaltningens och ministeriernas ledande roll försummar politikområden och specialområden.

Karaktären hos regionalpolitiken i dess snäva bemärkelse har i Finland framstått just som utveckling av landsbygdsområden. På basis av en okomplicerad tolkning härstammar landsbygdspolitikens och skärgårdspolitikens innehåll och metoder från problem som är interna för områdena, medan stadspolitikens innehåll och metoder ofta jämföras med en multinationell referensram. Ett multinationellt tillvägagångssätt i landsbygdspolitiken syns i det närmaste som utvecklingspolitiska metoder på lokal nivå. I denna ekvation har skärgårdspolitikens förblivit på nationell nivå och påverkar större riktlinjer, i det närmaste inom regionalpolitiken. I intervjuerna kan den ovan beskrivna karaktäriseringen av skärgårdspolitikens positionering i förhållande till landsbygdspolitiken och stadspolitikerna identifieras.

För landsbygdspolitikens och landsbygds utveckling var även utformandet av aktionsgrupperna en slags kulminationspunkt. Nästan samtliga intervjuade betonade aktionsgruppernas betydelse även för skärgårdspolitikens genomförande, eftersom de även är aktiva inom skärgårdsområdena. Vissa aktionsgrupper inom kustområdena fungerar förutom inom Leader-verksamheten även som regionala fiskerigrupper, vars mål det är att aktivera lokala aktörer och systematiskt utveckla sina verksamhetsområden samt aktivera och utveckla företag. Fiskerigrupperna har dock inte på ett betydande sätt lyfts fram i de expertintervjuer som gjordes för utvärderingen. Endast två av de intervjuade nämnde fiskerigrupperna vid namn då landsbygdspolitikens och skärgårdspolitikens inbördes positionering diskuterades.

På basis av de genomförda expertintervjuerna kan man konstatera att den utvecklingsverksamhet som aktionsgrupperna genomför är av stor betydelse för skärgårdsområdena och därigenom även för skärgårdens befolkning. Förutom landsbygdsprogrammet lyftes de utvecklingspengar som aktionsgrupperna kanaliserar till skärgårdsområdena i flera sammanhang fram som en viktig faktor. Trots detta hänvisade de intervjuade i sina kommentarer ofta till skärgården som ett område och inte lika mycket till skärgårdspolitik, dvs. det utvecklingsarbete som riktas till skärgårdsområdena identifieras endast som utveckling av skärgården och inte som skärgårdspolitik. Denna osynlighet hos skärgårdspolitikerna på lokal nivå ansågs på sätt och vis vara ett problem. Personer som känner till skärgårdspolitikerna och landsbygdspolitikerna identifierar dock båda politikernas karaktär och innehåll.

8.2.3 Skärgårdspolitikens internationella dimension

I intervjuerna fäste man inte så mycket uppmärksamhet vid den internationella dimensionen i skärgårdspolitikens eller skärgårdens utveckling, men internationalism betonades i synnerhet ur ett nordiskt perspektiv. Det nordiska samarbetet i frågor som gäller skärgårdsområdenas utveckling har väldigt långa anor, eftersom de nordiska länderna har samarbetat inom detta område redan i ca 40 års tid. Nordiska ministerrådet har traditionellt haft en viktig roll som finansör av det nordiska samarbetet. I ministerrådets olika projekt har skärgårdsområdenas samarbete främjats och årliga seminarier som behandlar frågor som är viktiga för skärgårdsområdena har ordnats. Skärgårdsområdenas utvecklingsfrågor fick en helt ny ställning efter EU-medlemskapet, då Östersjöområdets olika Interreg-program möjliggjorde en utvidgning av det nordiska samarbetet mellan områdena. I detta avseende har i synnerhet Central Baltic Interreg-programmets betydelse betonats i skärgårdsområdenas utveckling.

I de genomförda expertintervjuerna betonades skärgårdspolitikens internationella dimension. Man ansåg det nödvändigt att i genomförandet av skärgårdspolitikerna bereda tillräckligt med utrymme även för internationell verksamhet och internationellt utbyte av erfarenheter. På EU-nivå har utvecklingen av skärgårdsområdena fokuserats i det nordiska samarbetet, men förutom de nordiska länderna nämndes även Grekland och Skottland som viktiga målländer för samarbete. Bland specialteman lyftes i intervjuerna miljöfrågor fram som ett nödvändigt mål för utveckling av samarbetet.

Geografiskt sett fokuseras skärgårdsområdenas internationella samarbete självfallet kring kustområdena och i synnerhet till Kvarkens område, där det även traditionellt har funnits ett betydande sektorsövergripande samarbete mellan Finland och Sverige. I princip är det skärgårdspolitiska samarbetet med internationella aktörer av en annan skala, eftersom man på annat håll inte känner till ett politikområde som motsvarar den finländska skärgårdspolitikerna. Detta förminskar dock inte på något sätt betydelsen av och positionen för skärgårdspolitikens internationella dimension. Skärgårdspolitikens uppgift på den finländska nationella nivån kan anses vara att på lokal nivå sprida information om behovet av att bli internationell.

9 Huvudsakliga observationer

Skärgårdspolitikens åtgärder och deras effekter

I sin nuvarande form är skärgårdspolitikerna uppdelad i fyra politikområden. De behandlar minskandet av olägenheter som beror på skärgårdskaraktären, kompensering av olägenheter som beror på skärgården, regional och lokal utveckling som utnyttjar skärgårdsförhållandena samt ökning av informationen och kännedomen om skärgården. Dessa målhelheter tillhör fortfarande motiverat skärgårdspolitikens uppgifter.

De mest betydande resurserna för skärgårdsområdenas utveckling omfattas inte av skärgårdspolitikens behörighetsområde. Därför krävs intressebevakning av och inflytande på de instanser som ansvarar för och beslutar om åtgärderna i fråga för att åstadkomma effekter i skärgårdspolitikerna. Den viktigaste resursen i detta avseende är anslagen inom Kommunikationsministeriets förvaltningsområde.

På basis av befolkningsutvecklingen är skärgårdarnas utvecklingsbild svag i sin helhet. Detta är inte kännetecknande för skärgårdarna utan det är fråga om en långsiktig förändringstrend som är gemensam för alla svårtillgängliga landsbygdsområden. Denna utvecklingsbild kan åskådliggöras med stigberoendets begrepp: flera skärgårdsområden är fastlåsta vid en vissnande utvecklingsväg, från vilken det är svårt att lösgöra sig med hjälp av regionutvecklingens politiska instrument, utan att det sker en betydande förändring i regionutvecklingens grundlinje.

En enkät som utfördes i samband med utvärderingen ger en indikation om hur skärgårdspolitiska åtgärder har riktats och vilka effekterna har varit i skärgårdsområdena. Enkätens svarsprocent var låg på grund av ämnesrådets okändhet och den svaga kännedomen om skärgårdspolitikerna. Skärgårdstilläggen anses klart vara den viktigaste skärgårdspolitiska åtgärden. Den näst mest viktiga åtgärdsformen är utvecklingen av trafikförbindelser. De som svarade på enkäten har en ganska positiv syn på skärgårdspolitikernas resultat som helhet. Ungefär hälften av de som svarade ansåg att skärgårdspolitikernas åtgärder har haft en effekt i den svarandes hemkommun.

Skärgårdsdelegationen som verkställare av skärgårdspolitiken

Skärgårdspolitikens huvudstrategi är att påverka andra politiksektorer beslut som berör skärgården, så att skärgårdens särförhållanden blir beaktade. Skärgårdslagen är grundvalen för den här strategin. Lagen identifierar kommunerna och staten som skyldiga att beakta skärgården och skärgårdsdelegationen har tillsatts för att utöva översyn över dem.

Skärgårdsdelegationen har en för skärgårdspolitiken lämplig, synlig och ändamålsenligt begränsad roll som intressebevakare och påverkare i skärgårdsfrågor på nationell nivå. Enligt en snäv tolkning anknyter dess uppgifter till en s.k. konsekvensbedömande roll som tryggare av en högklassig lagstiftning. I vidare bemärkelse hör skärgårdsdelegationens uppgifter inom ramen för konsekvensbedömning till dess stödjande och rådgivande roll i planering och beslutsfattande som gäller skärgården. Där betonas ett föregripande grepp och aktivitet. Skärgårdsdelegationen fungerar i enlighet med denna uppgiftsdefinition som syftar till proaktivitet.

Skärgårdspolitikens proaktiva grepp stärks genom publikationsverksamhet samt genom att öka kännedomen om skärgården via övrig synlighet. Ur de skärgårdspolitiska uppgifternas synvinkel har skärgårdspolitikens publikationsprofil varit motiverad. Synligheten i medierna baserar sig på de positiva föreställningar som skärgården väcker och på exotik. Med hjälp av dessa har man byggt upp varumärket och slagkraften.

Skärgårdsdelegationen har lyckats bra med sitt intressebevakningsuppdrag. I synnerhet uppskattas intressebevakningen och påverkan som berör trafikförbindelserna.

Delegationerna har sin egen position inom statens förvaltningssystem som rådgivande och utlåtandegivande instanser. Deras uppgifter anknyter till sociala och juridiska frågor och särskilt till rättigheterna för minoriteter och andra i svagare ställning. Skärgårdsdelegationens uppdrag påminner om de sistnämndas uppgifter och följer således den rådande linjen för delegationernas uppgifter.

Skärgårdsdelegationen och via den även skärgårdspolitikens position baserar sig inte på att skärgårdarna som typ av region och skärgårdskommunerna som typ av kommun skulle vara i en speciellt svag ställning. Däremot anknyter skärgårdspolitiken till en värdeladdning som har att göra med traditioner, språkpolitik och skärgårdsområdenas riksomfattande läge. Det praktiska genomförandet av skärgårdspolitiken är dock inte partipolitiskt färgat.

Det parlamentariska tillvägagångssättet främjar skärgårdsdelegationens funktionsförmåga och inflytande. Den öppnar en direkt påverkningskanal både mot riksdagsgrupperna och mot statsrådet. Dessutom möjliggör det lämnande av förslag till ändringar redan i ärendenas beredningsskede.

Skärgårdsprogrammen i skärgårdspolitikens genomförande

Skärgårdsprogrammet anses vara ett viktigt redskap i utvecklingen av skärgården fastän det är svårt att påvisa dess effektivitet för skärgårdens utveckling. Det räknas till skärgårdsprogrammets meriter att det engagerar aktörer på olika regionala nivåer och att intressegruppernas uppmärksamhet riktas mot skärgårdsärenden.

Programmen har främst haft inflytande på strategisk och politisk nivå, där vissa teman har förts framåt i beslutsfattningen på nationell nivå. Skärgårdsprogrammet är mindre bekant på lokal nivå och i kommunerna.

Till skärgårdsprogrammets brister hör att de är alltför omfattande och inte förpliktar ansvariga parter att genomföra åtgärderna som nämns i dem. Dessutom saknar skärgårdsprogrammen prioriteringsordning vilket gör att små och stora frågor sammanblandas och de viktigaste utvecklingsfrågorna skymms av detaljer.

Skärgårdens problem och utvecklingsmål har inte just ändrats under den tid som skärgårdsprogram har utarbetats och därför har det endast skett små förändringar i innehållet. Trots uppföljning har centrala problem för programmets effektivitet inte korrigerats.

Skärgårdskommunerna och -delkommunerna samt statsandelarna i skärgårdspolitikens genomförande

Utnämmandet av skärgårdskommuner och skärgårdsområden baserar sig på en tanke om att inrikta skärgårdspolitikens åtgärder till geografiskt avgränsade målområden. Som bevis på detta är kravet på erkännande av skärgårdens specialförhållanden och de specialåtgärder som dessa förhållanden kräver för att staten ska förbinda sig.

Utnämmandet av skärgårdsdelkommuner vid sidan om skärgårdskommunerna har ökat skärgårdspolitikens betydelse och synlighet.

I kommunerna anses skärgårdstilläggen i kommunernas statsandelar vara skärgårdspolitikens och skärgårdsdelegationens viktigaste förtjänst.

Skärgårdskommunstatus ger tack vare skärgårdstilläggen små kommuner en betydlig ekonomisk fördel. En del av skärgårdskommunerna och -delkommunerna använder sin status som ett marknadsföringsmedel.

Det är svårt att avgränsa skärgårdskommunernas och skärgårdsdelkommunernas skärgårdsdelar. Skärgårdskaraktär och vattenområden, och olägenheter som beror på dem, är fortgående och föränderliga fenomen. Enligt skärgårdslagen är skärgård ett godtyckligt begrepp, särskilt då det gäller skärgård som saknar fast vägförbindelse.

Oklarheterna när det gäller avgränsningen av skärgård har lett till konkurrens om skärgårdsstatus och ökat motsättningarna mellan skärgårdskommuner, skärgårdsdelkommuner och övriga kommuner.

Man vill inte ha ändringar i skärgårdsområdenas definitionsgrunder, eftersom varaktigheten hos skärgårdsområdenas avgränsningar tryggar skärgårdsområdenas långsiktiga utveckling.

Tröskeln mellan de tillägg skärgårdskommuner och skärgårdsdelkommuner får är mycket hög. Denna tröskel upplevs som ett problem både för den kommunala ekonomin och för hela skärgårdspolitikens betydelse.

Det förs ständigt en debatt om användningen och fördelningen av skärgårdstilläggen inom skärgårdskommunerna och skärgårdsdelkommunerna. Det pågår också en bredare debatt inom ramen för skärgårdspolitikerna. Detta beror på att skärgårdstilläggen är allmänna medel, och skärgårdsborna anser inte att de i tillräckligt stor utsträckning används till förmån för skärgårdarna.

Det nuvarande beräkningssättet för kommunernas statsandelars fjärrortstillägg försätter skärgårdsbor och kommuner som splittras av vattendrag i en oförmånlig ställning. En uppdatering av beräkningssättet för fjärrortstillägget är under beredning. Reformen gynnar de flesta skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel, men kan öka grunderna för att avskaffa skärgårdstilläggen.

Skärgårdspolitikens roll i utvecklingen av skärgårdstrafiken

Ett av skärgårdspolitikens viktigaste resultat är att man har lyckats skapa och upprätthålla grundförutsättningarna för trafiken och infrastrukturen. Detta har möjliggjort främjande av boende, företagsverksamhet och arbete i skärgården. Med hjälp av skärgårdspolitikerna har man på sina ställen till och med uppnått bättre trafikservice än det som förutsätts i skärgårdslagen.

Förbindelsefartygstrafikens nuvarande turtäthet och transportkapacitet motsvarar ganska väl den fasta bosättningens och näringslivets transporter. Genom förbindelsefartygstrafikens långa avtal har man kunnat trygga skärgårdstrafikens rimliga servicenivå.

Med hjälp av skärgårdspolitikerna har man försäkrat att landskapen som ansvarar för skärgårdstrafiken efter landskapsreformen beviljas separat finansiering för uppgiften.

Enligt riktlinjen i gällande skärgårdsprogram bör skärgårdstrafiken förbli en uppgift som staten ansvarar för och som är avgiftsfri för skärgårdsborna. Skärgårdslagen innehåller dock inte grunder för skärgårdstrafikens avgiftsfrihet.

Vid Kommunikationsministeriet anser man att skärgårdens trafiktjänster omfattar en betydande marknads- och effektiviseringspotential. Skärgårdstrafikens nuvarande verksamhetsmodell kan inte erbjuda tillräckliga förutsättningar för utvecklingen av skärgårdsområdenas livskraftighet och ett fullt utnyttjande av skärgårdens starka sidor i framtiden.

Statens nuvarande sätt att skaffa och erbjuda förbindelsefartygstrafikens tjänster gratis till användarna försvårar möjligheterna för transportföretagare som är verksamma i skärgården att utveckla sina tjänster.

Skärgårdspolitiken och kommunerna

Kommunerna utnyttjar skärgårdspolitiken som en kanal på nationell nivå för att fästa uppmärksamhet vid frågor som är viktiga ur skärgårdsområdenas synvinkel.

I kommunerna är kännedomen om skärgårdspolitiken svag. Den erbjuder dock kommunernas skärgårdsdelar stöd för att utveckla kommunernas skärgårdsområden.

Skärgårdspolitiken erbjuder kommunerna en plattform och förmedlingsmekanism för spridning av god praxis i anknytning till skärgårdsfrågor. Skärgårdspolitiken egna resurser och projektverksamhet skapar förutsättningar för utnyttjandet av dessa nätverk.

Leader-aktionsgruppernas, landsbygdssfondens samt strukturfondernas utvecklingsåtgärder inriktas till skärgårdsområdena, men kännedomen om kopplingen till skärgårdspolitiken är dålig.

Skärgårdstilläggen har tryggt skärgårdsområdenas ställning vid kommunsammanslagningsprocesser.

Skärgårdspolitiken och landskapsreformen

Skärgårdspolitiken framtid påverkas av hur landskapens och kommunernas växelverkan utformas efter landskapsreformen.

En kritisk faktor är om landskapens finansiering av skärgårdsområdena är tillräcklig och om de är tillräckligt intresserade av skärgårdsområdena.

Landskapens allmänna finansieringssystem fäster inte nödvändigtvis uppmärksamhet vid att utveckla näringarna och sysselsättningen i alla delområden i landskapet.

Å andra sidan kan skärgårdspolitikens betydelse mot staten öka då landskapens betydelse ökar och de kan fungera som skärgårdsområdenas förespråkare.

Skärgårdsdimensionen i regeringsprogrammen och de olika förvaltningsområdenas regionutvecklingsstrategier

Skärgårdspolitikerna får mer utrymme än dess storlek skulle förutsätta i regeringsprogrammen. Under de 14 regeringar som Finland har haft under skärgårdslagens giltighetstid omnämns skärgården i åtta långvariga och två kortvariga regeringars program.

I de dokument om regionutveckling som centralförvaltningen har publicerat har skärgårdsområdena beaktats relativt väl. I Arbets- och näringsministeriets, som samordnar regionutvecklingen, strategipapper förekommer skärgårdsområdena och skärgårdspolitikerna mångsidigt. I Kommunikationsministeriets dokument kastar kraven på trafiktjänsternas effektivisering en skugga över skärgårdspolitikerna.

Skärgårdspolitikens positionering

I den regionala utvecklingens helhet har skärgårdspolitikerna ett bevarande utvecklingsgrepp. Skärgårdspolitikernas positionering påverkas framför allt av kampen om skärgårdstilläggen snarare än av ett aktivt utvecklingsgrepp på lokal nivå.

Stiftandet av skärgårdslagen 1982 förankrade skärgårdspolitikerna till en del av den bredare regionalpolitiken. Detta påverkar fortsättningsvis skärgårdspolitikernas karaktär, då de fungerar separat från landsbygdspolitiken och stadspolitikerna.

Skärgårdspolitikernas profilering underlättades av den projektverksamhet som skärgårdsdelegationen genomförde från och med 1980-talet och som hade en positiv effekt på utvecklingen av skärgårdsområdenas näringar och levnadsförhållanden.

År 1995 förändrade EU-medlemskapet utvecklingsverksamheten så att den blev programbaserad och utgick från strukturfondsverksamheten, landsbygdsfonden och aktionsgruppers utvecklingsprojekt. Det här förde skärgårdspolitikerna närmare landsbygdspolitiken.

Skärgårdspolitikernas självständighet stärktes då den underlydde inrikesministeriet och dess position stärktes också i förhållande till sektorsministerierna. Dessutom stärktes skärgårdspolitikernas ställning då tjänstemän deltog i dess genomförande.

Den nationella skärgårdspolitikens och landsbygdspolitikens resurser har minskat. Ministeriernas organisationsförändringar har påverkat interaktionen mellan skärgårds-, landsbygds- och stadspolitiken.

EU-medlemskapet och utvecklingsresursernas kanalisering till Leader-aktionsgrupperna har stärkt landsbygdspolitikens ställning. Skärgårdspolitikerna har inte fått motsvarande drivhjälp av EU-medlemskapet. Skärgårdspolitikerna skulle ha en helt annan ställning om den år 1995 hade omfattats av nya utvecklingsmedel från EU i större utsträckning.

Skärgårdspolitikerna verkställer "paradigmet om en omfattande regionalpolitik" medan den fäster uppmärksamhet vid nationella frågor. Regionalpolitikens allmänna riktning är en ökning av den lokala nivåns betydelse.

Inom skärgårdspolitikerna har man under detta årtionde strävat efter att lösgöra sig från kopplingen till landsbygdspolitikerna och betonat städernas skärgårdsområden som en del av skärgårdspolitikernas utveckling. Trenden avspeglar kuststädernas intresse för att öka turismen och skärgårdsområdenas rekreationsbruk.

I egenskap av en relativt småskalig och geografiskt avgränsad politik är det en utmaning för skärgårdspolitikerna att uppnå en allt större effektivitet i förhållande till landsbygdspolitikerna och stadspolitiken.

10 Synvinklar och rekommendationer för skärgårdspolitikens reform

Skärgårdsdelegationens verksamhet bör fortsätta i sin nuvarande form.

Skärgårdspolitikerna begränsar sig till utifrån vissa kriterier utvalda och specifikt utnämnda skärgårdskommuner och -delkommuner. Den rådande uppfattningen gynnar en öppen utvecklingskultur samt utvecklingsnätverk som formas på basis av intresse och behov. I skärgårdspolitikerna förutsätter formandet av dessa en avskiljning av det beslutsfattande som berör skärgårdstilläggen från skärgårdspolitikerna, så att samtliga villiga kommuner deltar i skärgårdspolitikerna. Skärgårdstilläggens beräkningsgrunder bör göras oberoende av förvaltningsgränserna, vilket gör det möjligt att avstå från skärgårdskommunutnämningar som begränsar aktörgruppen.

På lång sikt bör skärgårdskaraktären få ett måttal som motsvarar statsandelarnas fjärrortstal. Skärgårdskaraktärens måttal anger storleken på den olägenhet som beror på skärgården. Då kan skärgårdstilläggen dimensioneras på basis av både olägenhetens storlek och skärgårdsbefolkningens antal (kommunens skärgårdstillägg = måttet för kommunens skärgårdskaraktär * kommunens skärgårdsbefolknings antal).

I definitionen av skärgårdsbefolkning bör multilokaliteten och fritidsbosättningen beaktas.

För att förenkla statsandelarnas beräkningsgrunder bör överlappningen mellan skärgårds- och fjärrortstilläggen granskas. Dessutom bör man utreda möjligheterna att integrera avlägsenhet och skärgårdskaraktär i ett och samma (kombinerade) måttal som fungerar som grundval för statsandelar. Detta förutsätter ett bättre beaktande av vattendragskaraktär samt kommunens interna växlingar i förhållanden än för närvarande.

Den öronmärkning som skärgårdsborna önskar för skärgårdstilläggen är inte motiverad. I kommunerna bör transparensen för skärgårdstilläggens användning ökas på basis av frivillighet och genom att utveckla och sprida kommunernas goda praxis.

Skärgårdsprogrammets styrande inverkan är liten och de påminner i sin nuvarande form om komihåglistor. För att öka deras styrande inverkan bör programmen utökas med en tydlig formulering om önskade och möjliga inriktningar och utvecklingsobjekten bör på basen av dessa anges i angelägenhetsordning.

Skärgårdstrafiken har en central roll för skärgårdens utveckling. För att skapa tillräckliga förutsättningar för skärgårdens livskraftighet att utvecklas och dess starka sidor att utnyttjas bör skärgårdstrafikens verksamhetsmodeller fördomsfritt, kritiskt och helhetsmässigt granskas ur olika utgångspunkter.

Man önskar bevara skärgårdspolitikens självständighet, men samtidigt vill man stärka dess effektivitet i förhållande till landsbygdspolitiken och stadspolitiken. Dessa mål är delvis motstridiga. Skärgårdspolitikerna bör utveckla lösningar som effektiviserar samordningen mellan de olika politikerna.

Skärgårdspolitikens lokala dimension bör stärkas i samarbete med Leader-aktionsgrupperna och de lokala fiskenäringsgrupperna så att skärgårdsdimensionen beaktas i strukturfondernas och landsbygdsfondens projektverksamhet.

I landskapsreformen förnyas landskapens och kommunernas förhållande. Genom skärgårdspolitikerna bör man säkerställa att skärgårdsområdena beaktas i utvecklingen av landskapen.

INTERVJUER

Den nationella skärgårdspolitiken

Brandt, Mats; kommundirektör, Malax, Skärgårdsdelegationens kontaktperson

Enestam, Jan-Erik; Skärgårdsdelegationens ordförande 1995–2003, Skärgårdsdelegationens medlem 1984–1995, före detta minister och riksdagsledamot

Heinonen, Sami; skärgårds- och landsbygdsombud, Egentliga Finlands förbund, Skärgårdsdelegationens kontaktperson

Jern, Olav; före detta landskapsdirektör, Österbottens förbund

Kosonen, Hanna; Skärgårdsdelegationens ordförande 2016–, riksdagsledamot, stadsstyrelsens ordförande, Nyslott

Kuhmonen, Hanna-Mari; överinspektör, Arbets- och näringsministeriet, Skärgårdsdelegationens kontaktperson

Leppänen, Jorma; Skärgårdsdelegationens generalsekreterare 1988–2018

Linkama, Eeva; trafikråd, Kommunikationsministeriet, före detta kontaktperson för Skärgårdsdelegationen

Lintilä, Kaisa-Leena; regionalutvecklingsdirektör, Arbets- och näringsministeriet

Nyholm, Per-Stefan; utvecklingschef, Nylands förbund

Ovaska, Eeva; regeringssekreterare, Kommunikationsministeriet, Skärgårdsdelegationens kontaktperson

Penttilä, Tapio; före detta skärgårdsombud, Egentliga Finlands förbund

Piela, Pasi; utvecklingschef, Statistikcentralen

Ruhanen, Seppo; kommundirektör, Hirvensalmi, Skärgårdsdelegationens kontaktperson

Salonen, Ville; konsultativ tjänsteman, Finansministeriet

Tiainen, Seppo; kommunutvecklingschef, Norra Karelen förbund, Skärgårdsdelegationens kontaktperson

Tihlman, Tiina; konsultativ tjänsteman, Miljöministeriet, Skärgårdsdelegationens kontaktperson

Turunen, Jorma; Skärgårdsdelegationens vice ordförande 2007–2011, medlem i Skärgårdsdelegationen 1999–2006, före detta kommundirektör, Kesälax

Viialainen, Matti; landskapsdirektör, Södra Karelen förbund

Väre, Taina; specialsakkunnig, Finlands Kommunförbund, Skärgårdsdelegationens kontaktperson

Utvalda kommuner

Hirvonen, Tuure; ledamot i kommunfullmäktige, Rääkkylä

Jorasmaa, Ilpo; före detta kommundirektör, Rääkkylä och Uukuniemi

Simanainen, Ilkka; före detta kommundirektör, Rääkkylä, Skärgårdsdelegationens medlem 1984–1999

Enestam, Jan-Erik; Skärgårdsdelegationens ordförande 1995–2003, Skärgårdsdelegationens medlem 1984–1995, kommunfullmäktiges vice ordförande, Kimitoöns kommun, före detta kommundirektör, Västanfjärd

Pahta, Anneli; kommundirektör, Kimitoöns kommun

Wass, Tomy; Skärgårdsdelegationens medlem 2007–2016, ledamot i kommunfullmäktige, Kimitoöns kommun

Kuuramaa, Kari; kommundirektör, Enonkoski

Nurmio, Tauno; kommunfullmäktiges ordförande, Enonkoski

Pöllänen, Harri; ledamot i kommunfullmäktige, Enonkoski

Brandt, Mats; kommundirektör, Malax, Skärgårdsdelegationens kontaktperson

Skinnaar, Sture; ledamot i kommunfullmäktige, Malax

Söderholm, Britt-Marie; ledamot i kommunfullmäktige, Malax, Bergö öråds ordförande

Expertmöte, 4.6.2018, Åbo

Heinonen, Sami; skärgårds- och landsbygdsombud, Egentliga Finlands förbund, Skärgårdsdelegationens kontaktperson

Jern, Olav; före detta landskapsdirektör, Österbottens förbund

Kuhmonen, Hanna-Mari; överinspektör, Arbets- och näringsministeriet, Skärgårdsdelegationens kontaktperson

Pahta, Anneli; kommundirektör, Kimitoön

Tiainen, Seppo; kommunutvecklingschef, Norra Karelen förbund, Skärgårdsdelegationens kontaktperson

Väre, Taina; specialsakkunnig, Finlands Kommunförbund, Skärgårdsdelegationens kontaktperson

BILAGOR

Bilaga 1

Skärgårdsområdenas befolkningsutveckling 1980–2015

	Befolkning i kommunens skärgårdsdelar				Befolkning utan fast landsvägsförbindelse			
	1980	2015	Förändring	Förändrings-%	1980	2015	Förändring	Förändrings-%
Hela landet	61 203	50 681	-10 522	-17.2	10 076	7 737	-2 339	-23.2
Asikkala	745	501	-244	-32.8	0	0	0	0.0
Enonkoski	579	240	-339	-58.5	8	4	-4	-50.0
Esbo	452	657	205	45.4	101	17	-84	-83.2
Karlö	897	993	96	10.7	897	993	96	10.7
Helsingfors	1 670	1 247	-423	-25.3	1 299	821	-478	-36.8
Hirvensalmi	2 631	1 837	-794	-30.2	99	34	-65	-65.7
Ingå	299	238	-61	-20.4	164	99	-65	-39.6
Joutsa	686	293	-393	-57.3	18	0	-18	-100.0
Juga	426	217	-209	-49.1	195	83	-112	-57.4
Jyväskylä	777	489	-288	-37.1	9	1	-8	-88.9
S:t Karins	205	253	48	23.4	0	0	0	0.0
Kimitoöns kommun	9 022	6 909	-2 113	-23.4	387	312	-75	-19.4
Kyrkslätt	393	736	343	87.3	10	2	-8	-80.0
Kides	750	419	-331	-44.1	18	2	-16	-88.9
Kivijärvi	248	102	-146	-58.9	0	0	0	0.0
Kotka	771	504	-267	-34.6	74	44	-30	-40.5
Kuhmois	428	194	-234	-54.7	44	12	-32	-72.7
Kuopio	1 249	844	-405	-32.4	240	203	-37	-15.4
Gustavs	1 285	895	-390	-30.4	167	92	-75	-44.9
Lieksa	500	250	-250	-50.0	13	4	-9	-69.2
Libelits	660	510	-150	-22.7	54	11	-43	-79.6
Lovisa	1 073	771	-302	-28.1	84	25	-59	-70.2
Luhango	585	341	-244	-41.7	1	0	-1	-100.0

	Befolkning i kommunens skärgårdsdelar				Befolkning utan fast landsvägsförbindelse			
	1980	2015	Förändring	Förändrings-%	1980	2015	Förändring	Förändrings-%
Larsmo	1 229	2 021	792	64.4	20	26	6	30.0
Malax	628	479	-149	-23.7	613	471	-142	-23.2
S:t Michel	591	341	-250	-42.3	51	15	-36	-70.6
Korsholm	1 941	2 191	250	12.9	3	12	9	300.0
Nådendal	2 741	4 377	1 636	59.7	337	263	-74	-22.0
Närpes	87	98	11	12.6	38	40	2	5.3
Pargas	4 082	3 969	-113	-2.8	3 549	3 134	-415	-11.7
Parikkala	376	228	-148	-39.4	11	3	-8	-72.7
Björneborg	1 366	1 001	-365	-26.7	30	4	-26	-86.7
Borgå	1 536	1 906	370	24.1	293	288	-5	-1.7
Puumala	1 524	862	-662	-43.4	209	112	-97	-46.4
Pyttis	229	202	-27	-11.8	54	23	-31	-57.4
Raseborg	2 066	1 928	-138	-6.7	208	245	37	17.8
Ruokolax	832	376	-456	-54.8	26	15	-11	-42.3
Rääkkylä	729	411	-318	-43.6	4	4	0	0.0
Salo	942	657	-285	-30.3	64	27	-37	-57.8
Nyslott	8 835	5 606	-3 229	-36.5	286	154	-132	-46.2
Sibbo	317	222	-95	-30.0	194	80	-114	-58.8
Sulkava	1 101	575	-526	-47.8	3	0	-3	-100.0
Taipalsaari	1 525	2 084	559	36.7	92	34	-58	-63.0
Tövsala	255	156	-99	-38.8	56	3	-53	-94.6
Tervo	354	189	-165	-46.6	14	8	-6	-42.9
Nystad	714	679	-35	-4.9	29	11	-18	-62.1
Vaala	230	95	-135	-58.7	2	0	-2	-100.0
Vörå	642	588	-54	-8.4	8	6	-2	-25.0

Bilaga 2.

Skärgårdsdelegationens projekt och verksamhet 1981–2018

1980-talet

Utvecklingsprojekt för fiskeodlingen
Utredning om skärgårdspolitik
Enkäter om skärgårdens levnadsförhållanden
Projektet Skärgårdskommunkliniken
Skärgårdens företagsprojekt

1990-talet

Årligt seminarium för skärgårds-, vattendrags- och kustområden 1991–
Marknadsföringskampanjen Det goda livet i skärgården
Kustmyndighetsarbetsgruppens betänkande
Skärgårdsturismens utvecklingsprogram
Utredning om skärgårdslagens reformbehov
Utvecklingsprojekt för fiskmarknadsevenemang
Seminarium och rapport om fritidsbosättningens regionala effekter
Skärgårdskommunstatusens effekter på den kommunala ekonomin
Skärgårdens servicenivåarbetsgrupps betänkande
Skärgårdstrafikdelegationens betänkande
Forskningsprojekt om en levande vattenväg som attraktionsfaktor för skärgårdsturismen
Kampanj för fritidsbosättning
Utredningsprojekt om färjornas tidtabellers påverkan på samhället
Forskningsprojekt om stuginvånare från andra kommuner i kommunernas ekonomi
Målprogram för byggande av fritidsbostäder

2000-talet

Kampanj för fritidsinvånarnas distansarbete
Projekt för utvecklingen av permanent bosättning på strandområden
Deltagande på mässorna Mökki och OmaMökki
Delegationen har deltagit först på Helsingfors Mässas Mökki-mässa

Bygg- och renoveringsprojekt för fritidsbostäder
Onni muuttaa maalle -projektet
Skärgårdsprogrammet 2003–2006
Skärgårdsprogrammet 2007–2010
Stugbarometern 2004 och 2009
Förhandsutredningsprojektet "Finlands skärgårds- och insjöturism utvecklas till europeisk attraktionsfaktor"
Skärgårds- och insjöturismens nätverkan på VeneBåt-mässan
Broschyren Finland – öarnas och sjöarnas land
Beredningsarbete om EU-delfinansierade riksomfattande insjö- och skärgårdsturismprojekt
Utredningsprojektet "Fritidsinvånarna och den kommunala servicen"
Rapporten "Utvecklande av skärgårdstrafiken i Finska viken och insjövattnen"
Utredningsprojektet "Fritidsinvånarnas delaktighet i kommunernas beslutsfattande"
Skärgårdsdelegationens ställningstagande till PARAS-projektet
Aktiveringsprojekt för stuginvånarnas deltagande i kommunernas och byarnas verksamhet
Skärgårdspolitikens 60-årsjubileum
Skärgårdsdelegationens och skärgårdspolitikens historik

2010-talet

Utvärdering om genomförandet av skärgårdsprogrammet 2007–2010
Statsrådets principbeslut om utveckling av skärgården 2010–2011
Utredning om permanent bebodda öar utan fast vägförbindelse
Utredning om öar med fritidsbosättning utan fast vägförbindelse
Utredning av utnyttjandet av snö och is inom skärgårds- och insjöturismen
Utredning om fritidsboendets ekonomiska och sysselsättande effekter
Skärgårdsprogrammet 2012–2015
Utredning om skärgårdens tomtmarknad och byggnadspolitik
Utredning om ryska medborgare som fritidsbosatta i Finland 2030
Användning av sociala medier vid utveckling av öarna
Uppföljningsrapport om det skärgårdspolitiska åtgärdsprogrammet 2012–2015
Förslag till Skärgårdsdelegationens styrelseprogram 2014
Tillsättande av Skärgårdsexperterna

Utredning om skärgårdskriterier

Utredning om skärgårds- och insjöturismen

Utredning om fiskmarknadsevenemang

Stugbarometern 2016

Skärgårdsprogrammet 2017–2019

Skärgårdsdelegationen

”Veden saartamat” -TV-dokumentär

Utredningen ”Goda turistprodukter av skärgårds-, kust- och insjöturism”

Utredningen ”Delningsekonomin som en styrka för skärgårds-, kust- och insjöområden”

Utredning om policyerna för skärgårds- och insjöområden i Europa

Utredning av öar som saknar fast vägförbindelse och är heltidsbebodda eller deltidsbebodda

Bilaga 3.

Skärgårdstilläggen och tilläggen för skärgårdsdelkommuner i statsandelarna 2018

	Invånarantal	Skärgårdsstatus	Skärgårds- befolkning	Skärgårdstillägg (€)	Tillägg för skärgårdsdel- kommun (€)	Andel av statsandelar (%)
Hela landet	5 474 083		34 968	14 477 258	9 738 938	0,3
Enonkoski	1 453	1		553 201	0	9,7
Kimitoöns kommun	6 872	1		2 616 377	0	12,0
Gustavs	908	1		345 703	0	14,0
Malax	5 517	1		2 100 487	0	12,8
Pargas	15 398	1		5 862 481	0	20,0
Puumala	2 234	1		850 551	0	9,9
Sulkava	2 661	1		1 013 123	0	9,3
Karlö	994	2		1 135 337	0	30,9
Asikkala	8 323	3	492	0	137 027	0,8
Esbo	274 583	3	654	0	182 146	0,3
Helsingfors	635 181	3	1 184	0	329 756	0,2
Hirvensalmi	2 274	3	1 786	0	497 419	6,6
Ingå	5 585	3	236	0	65 728	0,8
Joutsa	4 673	3	289	0	80 489	0,5
Juga	4 938	3	211	0	58 766	0,3
Jyväskylä	138 850	3	481	0	133 963	0,1
S:t Karins	32 738	3	252	0	70 185	0,2
Kyrkslätt	39 033	3	731	0	203 591	0,8
Kides	10 719	3	416	0	115 860	0,3
Kivijärvi	1 161	3	95	0	26 458	0,5
Kotka	54 187	3	483	0	134 520	0,1
Kuhmois	2 286	3	183	0	50 967	0,6
Kuopio	117 740	3	847	0	235 898	0,1
Lieksa	11 580	3	243	0	67 678	0,2
Libelits	12 301	3	506	0	140 926	0,5
Lovisa	15 208	3	749	0	208 604	0,8
Luhango	756	3	331	0	92 187	2,8
Larsmo	5 176	3	2 019	0	562 312	3,9
S:t Michel	54 517	3	344	0	95 807	0,1
Korsholm	19 380	3	2 174	0	605 481	1,8
Nådendal	19 068	3	4 401	0	1 225 723	7,9
Närpes	9 439	3	99	0	27 572	0,1

UTVÄRDERING AV SKÄRGÅRDPOLITIKEN

	Invånarantal	Skärgårdsstatus	Skärgårds- befolkning	Skärgårdstillägg (€)	Tillägg för skärgårdsdel- kommun (€)	Andel av statsandelar (%)
Parikkala	5 126	3	224	0	62 386	0,4
Björneborg	85 059	3	983	0	273 775	0,2
Borgå	50 144	3	1 779	0	495 469	0,9
Pyttis	5 340	3	196	0	54 588	0,6
Raseborg	28 077	3	1 886	0	525 270	1,0
Ruokolax	5 245	3	366	0	101 935	0,8
Rääkkylä	2 268	3	400	0	111 404	1,1
Salo	53 546	3	642	0	178 803	0,2
Nyslott	35 242	3	5 278	0	1 469 976	1,7
Sibbo	19 922	3	219	0	60 994	0,4
Taipalsaari	4 832	3	2 098	0	584 314	8,3
Tövsala	1 622	3	160	0	44 562	1,0
Tervo	1 611	3	176	0	49 018	0,7
Nystad	15 404	3	677	0	188 551	0,7
Vaala	3 040	3	91	0	25 344	0,2
Vörå	6 684	3	587	0	163 485	0,9
		1=skärgård 2=skärgård, > 50 % i.k.t. 3=skär- gårds- delkommun		Grundpris €/invånare 380,73	Grundpris €/skär- gårds- invånare 278,51	

Utvärdering av skärgårdspolitiken

