

STRUKTURELLA HINDER FÖR
UPPNÅENDET AV MÅLEN I UTVECKLINGS-
OCH HÅLLBARHETSAGENDAN



bärkraft.ax

STYRELSENS OCH HÅLLBARHETSLOTSARNAS FÖRORD

Bästa läsare och medaktör,

Inom hållbarhetsarbetet finns många verktyg att ta till för att uppnå önskad framgång, exempelvis dialog, överenskommelser, samhällsmål, utbildning och information, ekonomiska styrmedel, lagstiftning och reglering, samhällsplanering och nudging. Många av föreningen bärkraft.ax Ålands insatser kretsar kring dialog, utbildning och information samt överenskommelser som härrörs till dialogen. I samma dialog med olika samhällsaktörer har dock regelbundet framhållits att det främsta stödet är att arbeta brett med de olika åtgärdstyperna.

Den färdigställda studien som du kommer att få ta del av nu är en bild av strukturella hinder kopplat till uppnåendet av målen i utvecklings- och hållbarhetsagendan och hur hindren gör sig synliga för och upplevs av sakkunniga inom de olika målen i vardagen; hinder som inte med lätthet kan överbryggas av exempelvis information eller överenskommelser. Speciellt fokus läggs på lagstiftning och ekonomiska styrmedel.

Genom denna studie vill vi bistå med perspektiv. Syftet är inte att visa på specifika lösningar eller huruvida ett eller annat alternativ skulle vara att föredra för att undanröja strukturella hinder. Förhoppningen är att studien kan medverka till en framåtsyftande dialog där många olika röster får komma till tals och det goda samtalet står i fokus. Studien tillhör alla inom nätverket som kan förvalta den på de sätt som är ändamålsenliga för dem och deras arbete med förverkligandet av utvecklings- och hållbarhetsagendan, gemensamt eller som enskild aktör.

Vi vill tacka **Fredrik Rosenqvist** för väl utfört arbete samt alla respondenter som har bidragit med sin tid och kompetens.

Styrelse och hållbarhetslotsar inom föreningen bärkraft.ax Åland*

Föreningens kontaktperson:

Ledande hållbarhetslots Karin Rosenberg-Brunila

karin.rosenberg-brunila@barkraft.ax

+3584573500586

** Föreningens syfte är att främja en hållbar och bärkraftig utveckling på Åland. Föreningen ska genom sin verksamhet bland annat bidra med utvecklande och förvaltande av engagemang, kompetensutveckling och verktyg för förverkligandet av utvecklings- och hållbarhetsagendan.*

1. SAMMANFATTNING

Målet för den här rapporten är att identifiera olika strukturella hinder som gör det svårare att förverkliga de mål och delmål som ryms inom Ålands utvecklings- och hållbarhetsagenda (hädanefter: agendan). Med strukturella hinder menas i första hand lagstiftning, tillämpning av lagstiftning eller ekonomiska styrmedel liksom skatter subventioner som inte bidrar till uppnåendet av agendan på ett sätt de skulle kunna göra, förhindrar eller försvårar arbetet med agendan eller är direkt kontraproduktiva vad gäller uppnåendet av de olika målen och delmålen. Den huvudsakliga metoden har varit att låta 21 nyckelpersoner på olika positioner i det åländska samhället genom djupintervjuer ge sig syn på vilka de upplever vara de största strukturella hindren för att nå målen i agendan.

Rapporten identifierar dels några större strukturella hinder som försvårar arbetet med hela agendan och samtliga dess mål, dels ett antal strukturella hinder som försvårar arbetet med något eller några av målen. Respondenterna har i synnerhet identifierat två stora hinder som försvårar arbetet med samtliga delmål: den åländska kommunstrukturen samt en genomgående brist på samordning och helhetssyn i arbetet med de olika målen. Till viss utsträckning är de två hindren ett och detsamma eftersom den upplevda bristen på samordning och helhetssyn ofta anses bero på den åländska kommunstrukturen, där Åland är indelat i 16 kommuner och där behörigheten över och ansvaret för olika områden är spritt mellan landskapet, kommuner, olika kommunalförbund, åländska myndigheter, statliga myndigheter, och så vidare.

Förutom att det grundläggande sättet vi valt att organisera det offentliga Åland genom lagstiftning utgör ett hinder för att nå målen i agendan, leder även respondenternas svar till den obekväma slutsatsen att självstyrelsen i sig åtminstone i viss mån utgör ett hinder för att nå målen i agendan. Enligt respondenterna är föråldrad eller försenad åländsk lagstiftning ofta ett hinder för att nå målen. Och i den mån ny lagstiftning antas läggs självstyrelsen sig ofta på en låg nivå vad gäller hållbarhet. Dessutom upplever respondenterna att det ofta saknas tillräckliga anvisningar och resurser för att se till att ny lagstiftning efterlevs. Lite hårddraget anser flera av respondenterna att självstyrelsen i dag har en för stor kostym att fylla och att lagstiftningen, som en följd av detta, blivit föråldrad, oambitiös och tandlös.

Förutom dessa större, övergripande strukturella hinder identifierar de personer som intervjuats ett antal strukturella hinder som står i vägen för något eller några av målen i agendan. Vissa av dessa hinder hör till självstyrelsen, andra är riksbehörighet eller beslutas om på EU-nivå, inom IMO eller dylikt. Nedan följer en kort sammanfattning gällande de största strukturella hindren som identifierats för de sju olika målen i agendan:

Mål 1: Välmående

Samtliga tre respondenter anser att det största strukturella hindret för ett ökad välmående på Åland är att det idag saknas ett samordnat sätt att jobba i synnerhet med ungas hälsa. Enligt intervjupersonerna görs det i dag olika punktinsatser, men det saknas någon som har ett ansvar för helheten, i synnerhet vad gäller att arbeta förebyggande. Samtliga anser att kommunstrukturen är en av orsakerna till bristen på samordning och att skolorna borde ges på både ökade möjligheter och få ökade krav på sig att jobba mer med elevernas välmående, i synnerhet vad gäller att erbjuda kostnadsfria fritidsaktiviteter i anslutning till skoldagen.

Mål 2: Tillit och delaktighet

Enligt de tre personer som intervjuats för det här målet är det största hindret för att nå målen om tillit och delaktighet en brist på resurser och samordning gällande insatser som riktar sig till de grupper i samhället där risken för utanförskap är som allra störst. Hit hör bland annat personer med olika synliga eller osynliga funktionsnedsättningar, långtidssjukskrivna, sjukpensionärer och i viss mån inflyttade. Antalet huvudmän som jobbar med dessa grupper anses vara för många – vilket intervjupersonerna bland annat anser bero på kommunstrukturen – och det sociala skyddsnet som byggts upp för dem är för komplicerat.

Mål 3: God vattenkvalitet

De personer som intervjuats för detta mål anser att avsaknaden av en lagstiftning som begränsar utsläppen av näringsämnen samt det faktum att det idag saknas kunskaper och resurser för att se till att de lagar som finns gällande exempelvis enskilda avlopp efterlevs är stora strukturella hinder för att nå målet om god vattenkvalitet. Respondenterna nämner specifikt avsaknad av en åländsk vattenlag som sätter stopp för utsläppen från vattenbruk samt effektiva morötter och piskor för att få hushållen att uppgradera sina enskilda avlopp som stora hinder.

Mål 4: Biologisk mångfald

Vad gäller den biologiska mångfalden tyder svaren från intervjupersonerna på att det kommunala planeringsmonopolet i kombination med ett splittrat och utbrett privat markägande samt avsaknaden av regionalplanering har skapat och fortsätter att skapa ett bosättningsmönster på Åland som missgynnar den biologiska mångfalden. Respondenterna anser också att det finns en brist på tvingande, generella regler för hur bosättning får planeras på Åland, där avsaknaden av ett åländskt strandskydd är ett exempel. Den åländska kommunstrukturen och de ekonomiska styrmedel och system som hänger ihop med den leder dessutom till svaga incitament för kommunerna att arbeta med biologisk mångfald.

Mål 5: Attraktionskraft

Tre av de största strukturella hinder gällande Ålands attraktionskraft som de tre personer som intervjuats för det här målet nämner är jordförvävsreglerna, näringsrätten samt en brist på flexibilitet vad gäller den åländska yrkesutbildningen på gymnasial nivå. Dessa hinder försvårar i synnerhet arbetet med att skapa inflyttning och öka mängden arbetsplatser i det privata näringslivet.

Mål 6: Kraftigt minskad klimatpåverkan

Enligt de personer som intervjuats för detta mål är en avsaknad av bindande klimatmål som i synnerhet skulle tvinga landskapet att skapa en fossilfri skärgårdstrafik ett av de stora hindren för att nå målet om kraftigt minskad klimatpåverkan. Att det fossila bränsle som idag används av skärgårdstrafiken är befriat från skatt gör dessutom den nödvändiga omställningen ännu svårare. Respondenterna ser även beskattningen av elektricitet samt de lagar som reglerar småskalig produktion av fossilfri elektricitet som stora hinder för en energiomställning, även om just dessa skatter inte hör till åländsk behörighet.

Mål 7: Hållbar konsumtion och produktion

Personerna som intervjuats för det här målet har svårt att identifiera några regelrätta strukturella hinder i form av lagstiftning och ekonomiska styrmedel, utan anser att det största hindret för att nå målet snarare består av att våra attityder och vårt sätt att leva gör det svårt att nå målet. Däremot pekar respondenterna ut de ekonomiska styrmedel som används inom i synnerhet hanteringen av avlopp samt hushållens avfall, där taxorna som de är utformade i dag (delvis beroende på hur lagstiftningen är formulerad) är direkt kontraproduktiva eftersom de till viss del skapar incitament för att producera mycket avfall, snarare än att minska det.

2. UPPDRAG OCH METOD

Det huvudsakliga uppdraget för den här rapporten är att identifiera och belysa strukturella hinder för uppnåendet av agendan. Som nämnts ovan menas med strukturella hinder i första hand lagstiftning och ekonomiska styrmedel. Studiens mål är att försöka svara på följande frågor:

- Var saknas lagstiftning (kopplat till respektive mål)?
- Var är lagstiftningen för svag/tandlös?
- Var är lagstiftningen kontraproduktiv?
- Var och i vilken utsträckning finns ekonomiska styrmedel som är kontraproduktiva?
- Vilka övriga hinder finns, förutom de som kopplas an till lagstiftning och ekonomiska styrmedel?

Det huvudsakliga tillvägagångssättet är att genom djupintervjuer låta 21 personer ge sin syn på och föra ett resonemang kring vilka strukturella hinder de upplever står i vägen för att förverkliga agendan. Syftet med rapporten är att skildra samt i viss mån analysera dessa intervjupersoners åsikter och sätt att resonera. Däremot är inte syftet att göra en egen analys av lagstiftningen och ekonomiska styrmedel och genom att jämföra dessa med agendan dra egna slutsatser kring eventuella strukturella hinder. För att det lättare ska gå att följa intervjupersonernas resonemang används utförliga citat.

Intervjupersonerna har valts ut på förslag av föreningen Bärkraft.ax, där föreningen har föreslagit tre intervjupersoner samt en reserv per enskilt mål. I ett fall har två föreslagna intervjupersoner för samma mål tackat nej till att medverka, vilket löstes genom att en ny person valdes ut av rapportförfattaren i samråd med föreningens ledande hållbarhetslots. Samtliga intervjupersoner är anonymiserade i denna rapport och de intervjuade har inte fått någon information om vilka som medverkar i studien. Orsaken till anonymisering är att i synnerhet tjänstemän inom landskapet och kommuner ska ha lättare att uttrycka åsikter som kan uppfattas som politiska.

Eftersom många av intervjupersonerna i flera fall har förhållandevis smala kompetensområden och arbetsfält, i kombination med att agendan är så bred, har valet av intervjupersoner stor inverkan på vilka strukturella hinder som lyfts fram. Exakt hur valet av intervjupersoner kan tänkas påverka resultaten redovisas i varje enskilt kapitel för de olika målen. Urvalet av intervjupersoner består i huvudsak av ledande tjänstepersoner inom landskapsförvaltning eller olika åländska myndigheter, ledande företrädare för den tredje sektorn, kommunala tjänstemän samt personer ur den privata sektorn som antingen är engagerade i eller har stora kunskaper om arbetet med agendan. Av de som intervjuats är nio kvinnor och tolv män.

Intervjuerna utfördes under april, maj och juni 2022. De varade mellan en och två timmar och om intervjupersonerna så önskade försågs de med frågor på förhand. En av intervjuerna gjordes på distans. Tillvägagångssättet för intervjuerna var att utgå från målen och delmålen i agendan som de var formulerade våren 2022 på Bärkraft.ax. Samtliga intervjuer följde samma mall.

- En öppen fråga om vilka strukturella hinder intervjupersonen upplever när det gäller att förverkliga agendan.
- Detaljerade frågor om saknad, svag, tandlös, kontraproduktiv lagstiftning samt kontraproduktiva ekonomiska styrmedel gällande samtliga delmål. Särskild tonvikt lades vid att få intervjupersonerna att problematisera, exemplifiera och förklara.
- En öppen, avslutande fråga om vilken lagstiftning respondenten skulle prioritera att förändra för att underlätta arbetet med målet.

Under intervjuerna lades särskild vikt vid att inte röja vilka hinder de andra intervjupersonerna identifierat eller föreslå potentiella strukturella hinder, utan syftet har hela tiden varit att få intervjupersonerna att på egen hand identifiera hinder utan att påverkas av i synnerhet författaren till den här rapporten.

När resultaten av intervjuerna nu redovisas läggs störst vikt att så korrekt som möjligt sammanfatta, tydliggöra och förmedla de hinder som intervjupersonerna identifierar och deras resonemang kring dem. Den grundläggande utgångspunkten är i första hand att lägga störst vikt vid hinder som identifierats av flera eller till och många av intervjupersonerna.

Vad gäller strukturella hinder som enbart föreslagits av några få eller i vissa fall bara en enda intervjuperson har ett visst urval gjorts, framför allt baserat på styrkan i intervjupersonens resonemang om varför den aktuella lagen eller styrmedlet är att betrakta som ett strukturellt hinder. Det går däremot inte att komma från att urvalet till vissa delar är subjektivt och en spegling av författarens kunskaper, åsikter och fördomar.

Som en grundregel har inte respondenternas åsikter om strukturella hinder analyserats i den meningen att de jämförts med aktuell lagstiftning och tillämpningen av den, för att på så sätt sälla bort rena missuppfattningar och felaktigheter hos intervjupersonerna. När det däremot varit uppenbart att ett upplevt strukturellt hinder hos någon har baserat sig på en felaktig uppfattning om gällande lagstiftning eller tillämpning av lagstiftning (till exempel på grund av att dessa nyligen ändrats) har dessa svar sällats bort. Detta har skett vid tre tillfällen.

3. MÅL 1: VÄLMÅENDE MÄNNISKOR

Mål 1 handlar i första hand om att uppnå ett gott både faktiskt och upplevt fysiskt och psykiskt välmående bland alla människor som bor på Åland. De olika delmålen inom mål 1 handlar därför om att på olika sätt skapa förutsättningar för sådant vi tror leder till en god hälsa och att människor trivs med sina liv.



Bland delmålen finns både sådant som rör vår arbetsmarknad (att alla vuxna ska ha tillgång till meningsfullt arbete med bra lön), familjeförhållanden, sjukvården, människors vanor gällande till exempel motion och droger, skolan samt även fysiska strukturer i form av boendemiljöer. Som indikatorer för hur väl vi når målet används både mer hårda fakta som förväntad livslängd och andelen av befolkningen med en eftergymnasial examen samt mer mjuka indikatorer som hur stor andel av befolkningen som ”upplever sig blomstra”.

De tre respondenter som intervjuats för det här målet arbetar alla inom och har sina främsta kunskaper gällande hälsovård och den allmänna folkhälsan. Det här gör det mer sannolikt att de identifierar strukturella hinder som rör hälso- och sjukvården, snarare än strukturella hinder som motverkar skapandet av attraktiva boendemiljöer, god tillgång på meningsfulla och anständigt betalda arbeten eller en grund- och gymnasieskola som, med formuleringen hämtad från ett av delmålen, “är i framkant i nationell och internationell jämförelse”.

De tre respondenterna har i princip samma syn på vad som är det stora problemet med människors mående på Åland, vilket även avspeglar sig i att de åtminstone till vissa delar även är eniga om vilka som är de stora strukturella hindren för att nå mål 1. De är samtliga överens om att det varken finns några större problem eller hinder gällande den åländska folkhälsan i traditionell mening, mätt i medellivslängd, sjukfrånvaro, med mera, med undantag för ålänningarnas alkoholbruk. Däremot är de också överens om att det stora problemet är det upplevda välmående och den psykiska hälsan, både hos ålänningar i största allmänhet men i synnerhet hos barn och unga samt inom ekonomiskt utsatta familjer som hamnat i utanförskap.

”Vad gäller hårda parametrar som livslängd, sjukfrånvaro med mera ligger vi i topp, så frågan där handlar snarare om det finns något som kan hindra oss från att fortsätta ligga i topp. Däremot finns det undersökningar som visar på ökad ångest och otrygghet i synnerhet bland barn och unga. Och att barn och unga upplever denna otrygghet är en direkt konsekvens av det samhälle vi skapat på Åland”. – Respondent 1

Ett strukturellt hinder som samtliga tre respondenter lyfter upp är att det saknas lagstiftning på Åland som gör att det finns ett samordnat och strukturerat sätt att jobba förebyggande med barn och ungas mående. Det finns många som har ansvar för en del av ungas

livssituation och mående, men ingen har ett ansvar för helheten och det läggs för lite fokus på att förebygga problemen.

”Förr hade samhället ett uppdrag och ett ansvar att ta hand om alla så de inte skulle fara illa. På sätt och vis har vi ett sådant ansvar i dag också, men allt har blivit så mycket mer individualiserat och specialiserat. Vi inom vården, det sociala, skola och den tredje sektorn vill bara syssla med det vi anser är vår uppgift, men helhetsansvaret finns det ingen som vill ta. Skolan är till exempel mer och mer fokuserad på akademiska framgångar – att eleverna mår så dåligt att de inte kan sitta stilla i klassen är någon annans uppgift”. – Respondent 1

”Många, inte minst den tredje sektorn, gör massor med punktinsatser men helhetsgreppet saknas. Vem ser till helheten, att det ordnas saker för alla grupper och upptäcker om någon hamnar utanför?” – Respondent 3

”Vi borde framför allt se till att alla – sjukvården, landskapet, den tredje sektorn, och så vidare – sätter upp gemensamma mål, prioriteringar och handlingsplaner för att kunna jobba mer tillsammans på ett mer strukturerat sätt. Med tanke på allt som redan görs skulle det gå att nå betydligt bättre resultat om det fanns någon som samordnade allt.” – Respondent 2

Samtliga tre respondenter pekar ut den åländska kommunstrukturen och den nuvarande modellen med 16 kommuner, som i vissa fall samarbetar genom kommunalförbund, som en orsak till bristen på samordning. De anser att kommunerna är för små och för resurssvaga för att jobba med frågan. På samma gång leder kommunalförbund ofta till att fokus blir på att hålla nere kostnaderna för medlemskommunerna snarare än att leverera tjänster av hög kvalitet.

Samtliga tre respondenter anser dessutom att ett strukturellt hinder är att gällande lagstiftning inte tvingar eller skapar incitament för samhällets olika aktörer att jobba förebyggande med i synnerhet barn och ungas välmående. Två av respondenterna anser, helt oberoende av varandra, att det viktigaste som saknas i den åländska lagstiftningen gällande barn och unga är en så kallad Islandsmodell. Det vill säga, ett system där barn och ungdomar erbjuds kostnadsfria och enkelt tillgängliga fritidsaktiviteter i direkt anslutning till skoldagen.

”Vi på Åland kan inte göra något åt de globala trender och teknikutvecklingen som får våra unga att må dåligt och känna sig otrygga, men vi kan bestämma att vi vill ha som på Island. Att efter skolan så har vi obligatoriskt idrotts- och kultureftis alla dagar mellan 14.30 och 17, där alla barn och ungdomar ska ägna sig åt idrott eller kultur. Du kommer åt så mycket på en och samma gång med den här modellen. Du kommer åt all skärmaktivitet på eftermiddagarna, alla ensamstående som har svårt att hitta aktiviteter åt sina barn, övervikt, minskad fysisk kondition hos den unga befolkning och inte minst leder det till ökad

jämlikhet eftersom det här inte ska kosta föräldrarna något.” – Respondent 1

Två av respondenterna anser dessutom att sättet vi har valt att organisera sjukvården skapar dåliga incitament för att jobba förebyggande.

”Alla vet egentligen vad vi behöver göra för att få bättre, att ta det lite lugnare och göra bättre prioriteringar. Om vi ser det ur hälso- och sjukvårdens perspektiv borde vi givetvis fokusera mer på förebyggande än specialiserad sjukvård, men att flytta pengar från den specialiserade till den förebyggande vården är en svår ekvation att få ihop. Det skulle krävas ett helt nytt sätt att arbeta inom vården med mer nudging och beteendeförändringar. Och det är svårt att säga politiskt att nu satsar vi på den förebyggande vården, men vi lär först se resultaten av detta om 15 år”. – Respondent 2

En annan respondent anser att läkare borde ge möjlighet att skriva ut ”hälsa på recept”.

”Det finns många som tar ett ansvar för sitt välmående, men det finns även de som inte gör det och behöver lite hjälp på traven. För många skulle det vara till stor hjälp att få en push med att komma igång med någon slags fysisk aktivitet. Inom det här området ligger vi efter, att vi inte infört hälsa på recept där läkare kan skriva ut fysisk aktivitet.” – Respondent 3

Förutom ett dåligt upplevt mående hos många anser samtliga tre respondenter att intaget av alkohol är vårt riktigt stora problem med folkhälsan. Två av respondenterna anser däremot inte att det finns några strukturella hinder som står i vägen för ett minskat drickande. De anser att en ändrad lagstiftning varken skulle göra till eller från, utan att allt handlar om attityder.

”Jag tror inte ökade restriktioner och förbud är ett bra sätt att komma åt konsumtionen av alkohol. Nykterhetsrörelsen i slutet av 1800-talet och början av 1900-talet lyckades ju få ner superiet en hel del, och det finns kanske utrymme för en ny sådan rörelse. Nyckeln är att få till samma attitydförändring som vi sett med tobaken. Vad var det som till sist fick oss att förstå att tobak verkligen var farligt för hälsan och att det plötsligt sågs som ganska sunkigt att röka?” – Respondent 1

En av respondenterna anser däremot att lagstiftningen kring alkohol är kontraproduktiv gällande målet att minska drickandet. Hen nämner både skatteundantaget och den tillgång på skattefri sprit det leder till samt den liberaliserade alkohollagstiftningen, som numera bland annat medger försäljning av drycker med upp till 5,5 volymprocent alkohol i matbutiker, som problematiska.

“All forskning visar att synlighet och tillgänglighet är viktigt för hur mycket vi dricker. Ju mer synlig och tillgänglig alkoholen är i matbutiken, desto mer dricker vi. Sedan är det inte oproblemiskt att det finns en stor tillgång på billig sprit på de färjor vi åker” – Respondent 3

Två av respondenterna lyfter även fram brister i det sociala skyddsnätet och den ökande bristen på meningsfull och anständigt avlönad sysselsättning för vissa marginaliserade grupper som ett hinder för bättre mående.

”Mycket av det som står i vägen för vårt välmående i dag är att kraven på den enskilda människan är så stora – det finns så mycket information vi ska hantera och så mycket vi måste vara bra på för att klara oss. I samhället finns den en slags normalfördelning vad gäller människors intelligens och sociala kapacitet. Förr kunde alla komma ganska långt i livet, men i dag finns det färre och färre arbeten kvar för dem som ligger under det som kan anses vara normalbegåvat. Det finns en växande grupp människor som saknar arbete och sammanhang och tillsammans med privatekonomin är dessa väldigt viktiga för den enskildes välmående. För att möta det här har vi byggt upp ett samhälle med en välfärd som består av så många lagar och regler och som är så komplext att det inte är möjligt att förverkliga längre” – Respondent 2

En annan respondent anser att vägen tillbaka in i samhället för vissa marginaliserade grupper – främst de som har en bakgrund i beroende eller kriminalitet – är extra svår just på Åland.

”Om man är i behov av behandling, blir tvångsplacerad, får ett fängelsestraff och så vidare måste man åka iväg från Åland. Eftersom vi sedan saknar någon form av behandlingshem, stödboende eller sluss blir det svårt att komma tillbaka till Åland och det är lätt hänt att man faller tillbaka i missbruk eller kriminalitet” – Respondent 3

Samma respondent anser också att den nya grundskolelagen är kontraproduktiv eftersom den har inneburit mer administrativa uppgifter för lärarna – och därmed minskat vuxennärvaron bland barnen – samt att uppföljningen av hur Paf-medlen används inom den tredje sektorn borde förbättras.

4. MÅL 2: TILLIT OCH DELAKTIGHET

Mål 2 om tillit och delaktighet kan sägas bestå av det som normalt anses utgöra kärnan i den nordiska välfärdsmodellen.

Det vill säga, inkluderande och jämställda samhällen som kännetecknas av en hög grad av tillit människor emellan och där alla känner sig delaktiga. Samhällen fria från diskriminering, våld, ojämlikhet, fattigdom, orättvisor, korruption och en koncentration av makten i händerna på några få.



Något annat som kan sägas känneteckna mål 2 – vilket bland annat syns på de strukturella hinder som identifierats – är den starka kopplingen till mål 1. Utanförskap, fattigdom, diskriminering och så vidare har en stark påverkan på människors upplevda och faktiska mående. Omvänt leder sjukdom, missbruk, otrygghet och så vidare ofta till att vissa grupper helt eller delvis hamnar utanför samhället och inte upplever den tillit och delaktighet som ryms inom mål 2

Det finns till och med delmål inom mål 2 som i grund och botten handlar om samma sak som ett av delmålen i mål 1. Ett av delmålen i mål 1 är att alla vuxna ska ha tillgång till meningsfullt arbete som möjliggör egen försörjning, och inom mål 2 finns ett flertal delmål som också berör arbetsmarknaden, bland annat att alla människor inkluderas i det ekonomiska livet, att inga hushåll lever i en ekonomiskt utsatt position, att lika arbete för lika lön gäller samt att både ungdomar och inflyttade studerar eller försörjer sig genom ett arbete.

Respondenterna som har intervjuats för detta mål har sin bakgrund framför allt inom frågor som rör olika funktionshinder samt familj, ungdomar och utbildning. Det förväntade är därmed att intervjupersonerna lyfter hinder som rör dessa områden, snarare än strukturella hinder som har att göra med våld i nära relationer, diskriminering, ekonomisk utsatthet, jämställda löner, korruption och samhällsbyggnad, som ju också utgör några av delmålen i mål 2.

Det strukturella hinder gällande vår nuvarande lagstiftning som samtliga tre respondenter, oberoende av varandra, identifierar är en brist på resurser, samordning och någon med ett tydligt övergripande ansvar när det gäller insatser för de grupper i samhället där risken för utanförskap är som allra störst. Till denna grupp hör bland annat personer med olika synliga eller osynliga funktionsnedsättningar, långtidssjukskrivna, sjukpensionärer och i viss mån inflyttade. I likheterna med respondenterna för mål 1 ser de som intervjuats för mål 2 den åländska kommunstrukturen som en starkt bidragande orsak till bristen på kunskap, resurser och inte minst samordning. Eller som en av respondenterna uttrycker det:

”Det stora strukturella hindret på Åland är att ingen har ett övergripande ansvar eller perspektiv. Vi har jättemånga huvudmän, organisationer, beslutande organ och i de frågor som rör mål 2, och mål 1 också för den delen, är det ett flöde mellan institutioner, till exempel när det rör barn. De är i barnomsorg eller skola – då är det en enskild kommun – sedan kanske de har behov av stöd från socialen, då är det KST. Sedan kanske de behöver stöd från hälsovården, då är det en tredje huvudman. Det finns ju en ny lag om att de ska samverka, men det är svårt. När det ska äskas pengar har man fortfarande enbart sitt perspektiv och man får varken ta del av eller ta ansvar för helheten.” – Respondent 6

Respondenterna menar att bristen på samordning och mängden huvudmän samt de problem de skapar – allt från att man prioriterar fel, inte avsätter tillräckliga resurser, att de skyddsnet man bygger blir oerhört komplexa och att människor tillåts falla mellan stolarna – gäller för de flesta områden som hör till mål 2. Det handlar till exempel om att de flesta åländska kommuner är så små och så resurssvaga att de jämställdhetsplaner de upprättar inte blir mycket mer än en pappersprodukt och att äldre, marginaliserade ungdomar och funktionshindrade blir lidande av att de bor i en liten kommun.

”Ur mitt perspektiv och utgående från de frågor jag jobbar med finns det ingen fördel med att kommunerna är så fruktansvärt små, tvärtom är det en väldigt stor nackdel. Särskilt före man skapade KST var situationen helt ohållbar, så där har det skett en viss förbättring. Den kommunstruktur vi har i dag är både kontraproduktiv och ålderdomlig. Det är både ett orättvist och omöjligt uppdrag för så här små kommuner att jobba med de här frågorna.” – Respondent 5

Förutom att det sociala skydds nätet är för komplicerat anser respondenterna att det i vissa fall inte heller är tillräckligt generöst. Flera av respondenterna anser att en god privat-ekonomi är en förutsättning för att kunna vara delaktig i samhället, något som de stöd som i dag riktar sig bland annat till sjuka personer inte skapar förutsättningar för.

”Även om det finns vissa högkostnadsskydd genererar i synnerhet långvarig sjukdom rätt stora kostnader. Till exempel är det dyrt med hemtjänst, vilket gör att många avstår från att ta emot så många besök de egentligen skulle behöva. Och om du inte har pengar i dag kan du inte fungera i det sociala med dina vänner. Du blir exkluderad från en massa saker och känner en stor skam. Ekonomin är otroligt viktig för delaktigheten och här har jag ofta tänkt i termer av den nytta en medborgarlön kunde göra för ökad delaktighet” – Respondent 5

Vad gäller specifika lagar eller lagstiftningsområden anser i synnerhet respondent 5 och 6 att det finns flera exempel på lagar som antingen saknas, är föråldrade eller är tandlösa. Det här gäller till exempel de konventioner och lagar som rör tillgänglighet, bland annat den nya landskapslagen om tillgängliga webbplatser och mobila applikationer från 2019.

”Lagen anger ju att en hemsida ska vara tillgänglig och lätt att begripa, men landskapets egen hemsida är varken lätt att hitta på eller speciellt lättläst. När det gäller skriven text är skyltningen på ÅHS ett annat exempel där det är fruktansvärt rörigt i dag. Lagstiftningen är tandlös samtidigt som digitaliseringen går så oerhört snabbt” – Respondent 5

Andra exempel som enskilda respondenter lyfter fram är att Åland har en föråldrad diskrimineringslag, att det saknas tillräckliga bestämmelser om tillgänglighet i plan- och bygglagen samt att lagstiftningen är för svag gällande rättigheten att få myndighetsbeslut översatta, vilket är direkt kontraproduktivt när det handlar om skapa större delaktighet och tillit hos personer med ett annat modersmål än svenska.

”Det finns en ändring som borde göras i förvaltningslagen, nämligen att man SKALL ha rätt till en tolk eller översättning när det gäller myndighetsbeslut. Det här handlar om otroligt viktiga beslut i en människas liv och i dag har myndigheterna ingen skyldighet att göra det här, det finns bara en formulering om att de ”bör” göra det om det handlar om ett ärende som inletts av myndigheten”. – Respondent 6

Något flera respondenter lyfter fram är att det finns flera strukturella hinder gällande möjligheterna att skapa tillit och delaktighet hos de som drabbats av långvarig sjukdom. Dessa hinder hänger både samman med att det sociala skyddsnät vi byggt upp på Åland är så komplicerat, att antalet huvudmän är för många och att lagar stiftas eller tolkas på ett sätt som är direkt kontraproduktivt när det gäller att uppnå större delaktighet hos denna grupp. Ett exempel är att de som lyft maximal sjukdagpenning från FPA – och ännu inte beviljats alternativt fått avslag på ansökan om pension eller rehabiliteringsstöd – i praktiken är hänvisade till AMS för att trygga sin inkomst.

”Jag ser det här som ett stort systemfel som är respektlöst mot individen och något som absolut inte leder till delaktighet eller inkludering. Långtidssjukskrivna är en grupp som lätt hamnar i utanförskap. I det stora hela har vi ett utbyggt socialt skyddsnät, men det är svårtillgängligt, det är svårt att veta vart man ska vända sig och det är lätt att hamna mellan två stolar.” – Respondent 5

Ett konkret exempel på hur i synnerhet arbetet med att inkludera de med sjukpension i samhället går åt fel håll är KST:s tolkning av socialvårdslagen.

”Strax innan årsskiftet 2021–2022 började KST arbeta utgående från egna interna anvisningar om beviljande av sysselsättningsverksamhet, vilket innebär att alla skyddsarbetstagare på Fixtjänst som har sjukpension får sina arbetsavtal ändrade så att de blir beviljade flitpeng istället för lön. Flitpengen är 12 euro/dag oberoende av arbetsinsats. Detta är ett alltför modernt exempel på att man från myndighetshåll visar att man inte respekterar delmål 2.6 i hållbarhetsagendan. Jag uppfattar det också som att Klubbhuset

Pelaren har svårt att få finansiering för sin verksamhet, vilket är en skamfläck för hela systemet på Åland och ytterligare ett exempel på att vi inte lever som vi lär.” – Respondent 5

Respondenterna lyfter även fram andra ekonomiska styrmedel av olika slag som de upplever motverkar ökad delaktighet och tillit i samhället. Respondenterna är ense om att Paf-medlen är viktiga – och att det är ett stort hot mot arbetet för ökad tillit och delaktighet om de skulle minska eller helt försvinna – men på samma gång anser de att sättet de fördelas i dag åtminstone till vissa delar är kontraproduktivt. Mer specifikt handlar det om att det nuvarande systemet inte uppmuntrar till långsiktighet, risktagande och nytänkande bland de föreningar som söker stöden. I synnerhet två av respondenterna upplever att de miljoner som delas ut skulle kunna leda till betydligt mer konkreta resultat om systemet gjordes om.

”Konkurrensen om Paf-medlen är inte alltid av godo, i synnerhet inte när många föreningar som till och med tillhör ett och samma förbund tvingas konkurrera om samma pengar, vilket inte skapar bra förutsättningar för samarbete. Det vore också bättre om stöden kunde beviljas för längre perioder och med större framförhållning. Nu kommer beskedet väldigt sent och gäller bara för en kort period, vilket skapar en kontraproduktiv oro, osäkerhet och återhållsamhet.” – Respondent 5

”Med tanke på hur mycket pengar som delas ut anser jag att man borde åstadkomma mer. Ett problem som jag ser det är att man har ett system med ”one size fits all” när det gäller Paf-pengarna, där jättelika och jättesmå föreningar behandlas på samma sätt. Jag skulle gärna se att man gick in för längre programperioder, strängare krav kopplade till agendan och hårdare uppföljning för de större föreningarna, samtidigt som man ger mer utrymme för innovation.” – Respondent 6

Förutom att kravet på jämställdhetsplaner är tandlöst – något som nämndes ovan – identifierar respondenterna flera exempel på lagstiftning och i synnerhet ekonomiska styrmedel som inte bidrar till delmålen om lika lön för lika arbete samt att hushållsarbetet fördelas jämnt mellan de vuxna i hushållet. Trots vissa förbättringar inom området gör dagens ekonomiska styrmedel som hänger ihop med föräldra- och vårdledighet att i första hand kvinnor är hemma med barnen, vilket både leder till bristande integration, ojämställda löner och en ojämn fördelning av hushållsarbetet.

”Jag anser att hemvårdsstödet är en kvinnofälla och kontraproduktivt för att uppnå målet om jämställdhet. Och i synnerhet när det gäller integration och inflyttades delaktighet i samhället är det en jättefälla för inflyttade kvinnor. Det gör att de är hemma med sina barn väldigt länge utan att lära sig språket eller bli en del av samhället” – Respondent 6

Samma respondent pekar även ut löneskillnaderna i offentlig sektor som ett av de största problemen med att uppnå delmålet om att lika arbete ersätts med lika lön.

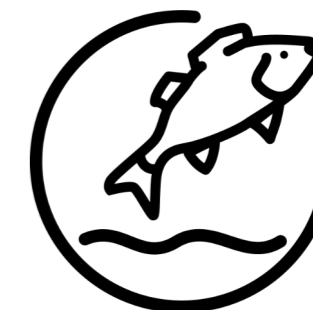
”Man har gjort olika försök, till exempel med arbetsvärdering, men det känns som att arbetet med att jämna ut lönerna lite fallit i glömska och inte prioriteras så högt. Och här är grundproblemet att man insett att det skulle bli för dyrt att verkligen skapa jämlika löner inom den offentliga sektorn.” – Respondent 6

Något som kan kategoriseras under ”övriga hinder” är att samtliga respondenter upplever att dåliga eller föråldrade attityder samt okunskap är ett hinder för ökad inkludering.

”Det har skett en förbättring inom det här området, men jag skulle säga att Åland kännetecknas av att många av våra attityder, värderingar och könsrollerna i vårt samhälle inte är speciellt moderna. I vissa avseenden är vi ett progressivt samhälle, men i andra avseenden är vi väldigt traditionella, vilket nog kan vara ett strukturellt hinder för att uppnå mål 2.” – Respondent 4

”Jag upplever att okunskap och attityder är ett stort hinder. I synnerhet finns det mycket okunskap kring neuropsykiatriska funktionsnedsättningar inom egentligen alla samhällsområden, inklusive vården och skolan, och den här okunskapen leder till dåliga attityder och rädsla.” – Respondent 5

5. MÅL 3: GOD VATTENKVALITET



Mål 3 om god vattenkvalitet har stora likheter med mål 6 om kraftigt minskad klimatpåverkan. Likheten ligger i att båda mål syftar till att minska en viss typ av utsläpp (näringsämnen respektive växthusgaser) samt att det finns en angiven metod för hur detta huvudsakligen ska ske (cirkulära lösningar respektive fossilfri energi). I korthet är kärnan i mål 3 att både näringslivets och alla andra människorelaterade utsläpp ska halveras fram till 2030 jämfört med 2015 års nivå. Detta ska i sin tur ske genom slutna kretslopp och andra cirkulära lösningar. Och precis som i fallet med utsläpp av växthusgaser vet man med stor säkerhet var de lokala utsläppen härstamma från – i huvudsak fiskodling, jordbruk, bosättning samt industri.

Vid sidan av att minska utsläppen av näringsämnen innefattar målen även delmål där Åland förväntas påverka omkringliggande regioner att minska sina utsläpp, bli ledande på cirkularitet i Östersjöregionen samt att samhället tar ansvar att kartlägga och även åtgärda internbelastning av fosfor i åländska sjöar, ta hänsyn till klimatförändringen och dess konsekvenser i alla utvecklings- och planeringsprocesser som påverkar vattenbruk och havsanvändning samt även bidrar med ett samlat helhetsperspektiv på VA-användningen på Åland som leder till åtgärder som förbättrar vattenkvaliteten.

De tre respondenter som valts för det här målet arbetar med och har störst kunskaper om i synnerhet frågor som rör kommunal verksamhet – med stark betoning på kommunalteknik och frågor som rör byggnation – samt biologi och vattenfrågor. Respondenterna har goda kunskaper om i princip samtliga områden som ryms inom de olika delmålen. Därmed bör inte valet av intervjupersoner ha en så stor påverkan på de strukturella hinder som lyfts fram, i synnerhet i jämförelse med många av de andra, betydligt bredare målen i agendan.

I synnerhet två av respondenterna är eniga om att det finns stora strukturella hinder som gör att mål 3 inte går att nå såvida inget radikalt händer som undanröjer en stor del av dessa hinder. Dessa hinder består bland annat av en avsaknad av eller en alltför svag lagstiftning som reglerar hur mycket näringsämnen olika typer av verksamheter tillåts släppa ut, att den lagstiftning som finns är tandlös på grund av bristande kontroll och efterlevnad – i synnerhet gällande hushållens utsläpp – samt att det saknas både effektiva ekonomiska styrmedel, samordning, tekniska lösningar, resurser och en allmän vilja att genomföra nödvändiga åtgärder.

”Om man ser till utsläppen av näringsämnen vet vi vilka som är de stora bovorna, vilket kan vara allt från jordbruk till vattenbruk och enskilda avlopp. Allt handlar om att reglera och begränsa utsläppen från dessa källor i tillräcklig omfattning, men uppenbarligen gör vi inte det eftersom våra vatten har den status de har. Viljan att anta den lagstiftning som skulle krävas finns inte och även om man antog den skulle den ändå inte följas.” – Respondent 7

Två av respondenterna nämner specifikt arbetet med den nya vattenlagen. Förutom att den nya lagen är gravt försenad tyder mycket på att inte heller den nya lagen begränsar utsläpp av näringsämnen från vattenbruk i den utsträckning som respondenterna anser krävs för att nå målen i agendan.

”Jag anser att man borde ta fram en lag som skyddar våra vatten i tillräcklig omfattning och sedan, utgående från det, se vilka näringsverksamheter som är möjliga att ha. Grundproblemet är att lagstiftningen inte utformas med målsättningen att skydda våra vatten och få till en nödvändig omställning, utan fokus ligger på att hålla de näringar som finns vid liv. Den stora omställning vi ser vad gäller förnyelsebar energi går inte alls att se inom vattenfrågan, som inte prioriteras lika högt och behandlas väldigt styvmoderligt. Att man sedan 2015 hållit på med att ta fram en ny vattenlag är under all kritik och inte heller den nya lagen ser ut att utgå från målsättning att skydda vårt vatten”. – Respondent 8

Samtliga tre respondenter identifierar en lång rad strukturella hinder vad gäller att minska utsläppen av näringsämnen från enskilda avlopp. Ett hinder som samtliga identifierar är att det både saknas tydliga tillsynsanvisningar samt nödvändiga resurser och kunskaper i kommunerna för att det ska gå att utöva någon tillsyn att tala om vad gäller de många enskilda avloppen på Åland.

”Kommunerna har enligt lag tillsynsansvar över de enskilda avloppet, men de har inte tillräckligt med resurser för att sköta den här uppgiften” – Respondent 7

”Sedan är det en politiskt väldigt känslig fråga att intensifiera tillsynen av enskilda avlopp. Det kan kosta mycket pengar att tvingas bygga om ett enskilt avlopp och ofta innebär ett sådant arbete stora olägenheter, som att man måste gräva upp och lämna stora ärr i trädgården.” – Respondent 9

I praktiken är den här frågan ett problem för i synnerhet äldre avlopp som inte uppfyller lagens minimikrav, antingen för att det varit felkonstruerade från början eller för att de upphört att fungera. Förutom att det inte sker någon tillsynen av dessa avlopp, förutom exempelvis vid nybygge och renovering, ställs heller inga krav på maxålder för dessa enskilda avlopp.

”De enskilda avloppen uppgraderas först när de helt slutar fungera, ungefär som när man kör en bil tills den helt rasar. Visst skulle det vara bra om de äldre avloppen förnyades innan dess, men i dag ställs det bara krav på att avloppet ska vara i skick, det finns ingen gräns för hur gammalt det kan vara för att det fortfarande ska vara godkänt. Så visst har vi ibland diskuterat att det borde finnas en maxålder för enskilda avlopp i lagstiftningen. ”

– Respondent 9

Respondenterna upplever också att det saknas olika former av stöd och styrmedel som kan göra det lättare eller mer lönsamt för hushållen att satsa på en bättre avloppsrening. Samtliga respondenter lyfter också fram att det saknas samordning vad gäller enskilda avlopp, där en oberoende aktör bland annat kan ge råd åt hushållen om de bästa tillgängliga lösningarna för att rena avloppsvatten.

”Det saknas helt en oberoende rådgivningsinstans på Åland, för kommunerna kan inte både ha till uppgift att planera, godkänna och utöva tillsyn över de enskilda avloppen, då blir det en intressekonflikt.” – Respondent 9

Det finns vissa ekonomiska styrmedel som syftar till att få hushållen att välja mer miljövänliga lösningar för sitt avlopp, men de är få till antalet och i de flesta fall kontraproduktiva. Till exempel anger två av respondenterna att kommunerna försöker få invånarna att ansluta sig till det kommunala nätet (som förhoppningsvis har en bra reningsgrad) genom att hålla nere taxorna, men att de låga avgifterna i sin tur skapar dåliga incitament för att begränsa mängden avloppsvatten samt skapar dåliga förutsättningar att göra nödvändiga investeringar i avloppsnätet.

”Lagstiftningen kring tariffer för vatten och avlopp är idag väldigt statisk och syftar egentligen inte till ökad hållbarhet vad gäller vattenanvändning eller minskad näringsbelastning. Det borde finnas inbakat i tarifferna att de som är mer hållbara ska få ekonomiska fördelar, men det saknas. Det betalas ut stöd för en rad andra miljöåtgärder – som att installera solceller eller laddstolpar – men det finns inga stöd för att byta ut sitt gamla, dåliga enskilda avlopp mot en fungerande filtreringsanläggning.” – Respondent 8

”Den nuvarande VA-lagen på Åland, som är från slutet av 1970-talet, borde uppdateras för att ge andra förutsättningar att bland annat investera i ledningsnätet. Till exempel borde det ges större möjlighet att ta ut högre avgifter för att på så sätt kunna finansiera investeringar”. – Respondent 7

Två av respondenterna anger även att kommunstrukturen utgör ett strukturellt hinder när det gäller målet om rent vatten eftersom det försvarar ett nödvändigt gränsöverskridande samarbete.

Vad gäller målet om större grad av cirkularitet nämner två av respondenterna en brist på rådgivning samt kontraproduktiva styrmedel som de största strukturella hindren. De styrmedel som finns i dag uppmuntrar sällan till ökad cirkularitet varken inom jordbruk, vattenbruk, industri eller hos hushållen, plus att det finns en brist på kunskap och rådgivning om tillgängliga cirkulära lösningar.

”Det ser likadant ut inom jordbruket och vattenbruket, där syftet mer är att försöka bevara det som finns och stödja business as usual i stället för att skapa bra jordhälsa och ett

hållbart vattenbruk. Till exempel kunde man genom de stöd som finns premiera de bönder som jobbar helt cirkulärt och inte behöver tillföra gödsel eller bekämpningsmedel som letar sig ut i våra vattendrag. I dag är inte cirkularitet en del av vår lagstiftning.” – Respondent 8

Två av respondenterna nämner att höga kostnader och bristen på teknik i praktiken hindrar Åland att uppnå både halverade utsläpp av näringsämnen, cirkulära lösningar inom näringslivet samt att minska internbelastning av fosfor i åländska sjöar.

”I vissa fall förutsätter delmålen något som är omöjligt med dagens teknik eller, i de fall det finns teknik, något som är alldeles för dyrt. Att näringslivet på Åland skulle använda cirkulära lösningar och halvera sina utsläpp, eller att våra reningsverk skulle uppnå en så hög reningsgrad som krävs för att nå målen, är helt enkelt inte realistiskt” – Respondent 7

”Att sanera de sediment vi har på Åland som har en för hög halt av fosfor – då pratar vi om kostnader på flera miljarder euro, och frågan är om det är realistiskt.” – Respondent 8

En av respondenterna nämner även bristen på strandskydd som ett viktigt strukturellt hinder för målet om vatten av god kvalitet, i synnerhet hur tillåtande lagstiftningen är gällande vad som får byggas vid de åländska stränderna samt reglerna kring muddringsarbeten.

”Folks syn på miljön och hur de vill iordningställa sina stränder har ändrats. Förr nöjde sig de flesta med en liten brygga på naturens villkor och accepterade naturen framför stranden som den var. I dag vill man gärna ha en stor brygga, en badstrand och så vidare, och därför gör man ganska stora ingrepp. Det behövs inget tillstånd för att bygga en brygga och för att muddra under 50 kvadratmeter behöver du bara tillstånd från vattenägaren vilket ju ofta är samma person vill muddra. Och för muddring under 500 kvadratmeter behövs inget miljötillstånd, bara miljögranskning. Givetvis har det här konsekvenser för vattenmiljön”. – Respondent 9

6. MÅL 4: BIOLOGISK MÅNGFALD



Mål 4 om biologisk mångfald har mycket gemensamt med mål 3 om god vattenkvalitet i den meningen att många av de i synnerhet strandnära aktiviteter som påverkar vattnets kvalitet också har en direkt eller indirekt påverkan på den biologiska mångfalden. Låga utsläpp av näringsämnen i havet och ett starkt strandskydd gynnar till exempel båda dessa mål. Fokuset för målet är både ökade kunskaper om biologisk mångfald, ett starkare juridiskt skydd av den biologiska mångfalden, samt mer direkta indikatorer på biologisk mångfald.

Respondenterna som valts för mål 4 är hämtade både från landskapsförvaltningen, den tredje sektorn samt den kommunala sektorn. Tillsammans besitter de goda kunskaper om det mesta som rör mål 4, även om enbart en av intervjupersonerna kan sägas vara expert på just biologisk mångfald och naturvård.

Två av de respondenter som intervjuats för det här delmålet (nummer 10 och 11) är eniga om att tillståndet gällande den biologiska mångfalden på Åland är allvarligt, att skyddet vad gäller djur och natur är svagt och att det föreligger stora strukturella hinder som gör det svårt att nå de olika delmålen. De pekar dessutom i hög grad ut liknande och i många fall till och med exakt samma strukturella hinder.

Medan de första två respondenterna ger i det närmaste identiska svar på de flesta frågor är den tredje intervjupersonen (nummer 12) oenig med de föregående två. Hen ser inte att det föreligger något större problem med den biologiska mångfalden på Åland eller att det finns några större strukturella hinder som gör det svårt att nå de olika delmålen. Inte nog med det, den tredje respondenten ser de strukturella hinder som de två första pekat ut som antingen helt oproblematiska eller något som tvärtom gör det lättare att nå målen.

Det strukturella hinder som samtliga tre respondenter identifierar är en brist på helhetssyn och generella regler som styr användningen av i synnerhet mark på Åland, där kommunerna i dag har planeringsmonopol. Även om kommuner tar hänsyn till den biologiska mångfalden när enskilda bostadsområden planeras saknas det någon som ser till den större helheten. Eftersom de flesta områden för i synnerhet bostäder på landsbygden planeras på privat initiativ är det mer slumpen som styr var bosättningen koncentreras, snarare än var det vore bäst för djur och natur att den placerades.

”I dag ligger det i kommunernas intresse att i första hand säkra inflyttningen till kommunen, men om vi inte hade kommungränser skulle det vara lättare att placera bostads- och industriområden där de med hänsyn till helheten passar bäst. Jag upplever inte att någon ser till helheten i dag utan var det planeras för bostäder styrs ofta av privata markägare, vilket gör att allt blir väldigt utspritt. Det är även uppseendeväckande hur det skiljer sig

mellan vad man får och inte får bygga i olika kommuner, där lönen för att vara strikt, följa lagen och inrätta grönområden blir att ingen vill flytta till kommunen.” – Respondent 10

”I dag finns det inte en regionalplanering eller en planering för grönområden, naturskydd och biologisk mångfald i någon större utsträckning på Åland. Det saknas ett helhetstänk för hur man bygger upp samhället för att det ska bli så bra som möjligt för alla – inte bara människan utan även djur och natur. Allt, inklusive infrastruktur och grönområden, behöver synkas ihop för att fungera, men när det finns så många olika kommuner som ska bestämma över sitt blir det ett enda lapptäcke.” – Respondent 11

Två av respondenterna (10 och 11) anser att det i första hand är ett utbrett privat markägande, kommunstrukturen samt brist på central planering och generella, bindande regler som är problemet. De anser att kommunstrukturen starkt missgynnar arbetet med den biologiska mångfalden, där dagens små kommuner varken har kunskap, intresse eller tillräckliga ekonomiska muskler för att på allvar ta sig an frågan.

Respondent 12 tycker å andra sidan inte kommunstrukturen eller det kommunala planeringsmonopolet är ett strukturellt hinder för mål 4 – tvärtom – utan att det är bristen på generella regler i kombination med det stora och på samma gång splittrade privata markägandet som är problemet. I och med att kommunerna har starka ekonomiska incitament att vara så tillåtande som möjligt, leder det här till att naturvärden ofta får stryka på foten.

”Det förekommer i princip inte att kommunerna planerar bostäder på egen mark, utan det är i första hand privata exploatörer som tar initiativ och hoppas på att kommunen är medgörlig. Och ska du vara en attraktiv kommun idag måste du vara medgörlig. Det här leder till att vi får dessa relativt stora men väldigt perifera bostadsområdena utspridda över hela Åland. Sedan vet jag inte om en mer central planering är lösningen, utan det vore bättre med mer generella regler för exempelvis till vilken grad man får stycka ut bostadstomter och exploatera i ett större perspektiv. När man gör en planering för ett enskilt område isolerar man verkligen en lite ytan där man undersöker alla miljö- och naturvärden väldigt noggrant, men i synnerhet när ett område planeras på privat initiativ är det svårt att ta hänsyn till hur det hänger ihop med andra områden eller med helheten. Till skillnad från Sverige och Finland saknar vi ju också ett generellt strandskydd på Åland.” – Respondent 12

Två av respondenterna anser att den så kallade naturvårdslagen från 1998 samt naturvårdsförordningen är föråldrade, i osynk, alldeles för tillåtande och inte ens lever upp till de EU-direktiv som finns. De anser att för få arter och biotoper är skyddade samt att undantaget att fridlysning inte får hindra att pågående markanvändning fortsätter erbjuder ett för dålig skydd av den biologiska mångfalden.

”Både naturvårdslagen och naturvårdsförordningen borde uppdateras så att de åtminstone uppfyller de direktiv vi har fått. Det borde också göras en ordentlig biotopinventering på

Åland. Som den är utformad i dag är naturvårdslagen otillräcklig. Den ger för mycket friheter att i princip utrota saker på Åland, markägare erbjuds alldeles för stor flexibilitet och det finns för många undantag för de arter som är skyddsvärda. Undantaget för pågående markanvändning gör att det i praktiken går att utrota en art så länge man fortsätter bruka marken som tidigare”. – Respondent 10

”Förutom att landskapslagen om naturvård är gammal och skulle behövas synkas med den nya landskapsförordningen om naturvård, som ännu inte är klubbad, är antalet skyddade arter lågt på Åland. Både i jämförelse med Finland och Sverige och vad vi är skyldiga att göra enligt olika EU-direktiv, såsom EU:s habitat- och fågeldirektiv.” – Respondent 11

EU har som mål att 30 procent av all land- och havsområdena ska vara naturskyddade och att 10 procent dessutom ska vara strikt skyddade. Det finns i sig inget som hindrar Åland att också gå in för en sådan målsättning – vilket ju de facto agendan gör – men två av respondenterna anser att det finns olika strukturer som hindrar Åland från att ta det här steget. Dels handlar det om att frågan prioriteras lågt, dels om det utbredda privata ägandet av land och vatten.

”Ett sätt att komma framåt vore om man från politiskt håll kom med ett ställningstagande om att vi senast 2030 ska ha 30 procent skyddade områden och 10 procent strikt skyddade, men det saknas vilja att göra något förrän det blir lag på EU:s mål. Man borde vara lite proaktiv istället för att vänta tills EU hotar med böter, för då är risken att allt blir ett hafsvverk och man tvingas tvångsinlösa mark. Men allt handlar om att det ska finnas budgetmedel. Dessutom är väldigt lite mark i offentlig ägo på Åland samtidigt som det heller inte finns några stora gods landskapet kan köpa upp mark av och skydda.” – Respondent 10

Samma två respondenter är även överens om att den nya lagstiftningen gällande invasiva arter åtminstone än så länge är relativt tandlös på grund av bristande kunskaper, svårigheter att nå ut med information samt relativt obefintliga möjligheter att se till att de lagar som finns efterlevs. Det stora problemet idag är privata trädgårdar, där både privatpersoner och åkeriföretag gör sig skyldiga till ett brott om de medverkar till att exempelvis invasiva växtarter sprids.

”De flesta invasiva växter sprids med rotskott så det största problemet är privata trädgårdar och flytt av jordmassor. Det ankommer på transportören att ha koll på att den jord som flyttas är okej, men tyvärr tror jag inte de har den kollen. Och problemet är att det finns ett femtiotal sådana företag på Åland – som dessutom saknar centralorganisation – så det är svårt att nå ut med information.” – Respondent 10

”Det finns en lagstiftning för invasiva arter på plats, men det finns ett kunskapsglapp där markägare inte ens vet om att de har en invasiv art på sin mark. Det viktigaste nu är att sprida kunskapen, att följa upp de bestånd man vet att finns samt löpande följa upp hur

bekämpningen av dessa invasiva arter går. Till viss del görs det här redan i dag, men det läggs för lite resurser på det” – Respondent 11

Vad gäller ekonomiska styrmedel finns det enligt respondenterna inget som är direkt kontraproduktivt vad gäller att nå målet om biologisk mångfald. En respondent pekar däremot på att det är en nackdel att Åland inte har tillgång till de nationella programmen Helmi och Metso som hen anser skulle skapa ökade möjligheter och starkare incitament för inte minst privata initiativ för att skydda mark.

”Sedan borde även EU-programmen i större grad anpassa till utvecklings- och hållbarhetsagendan. Enligt det senaste förslaget till LBU-program halveras till exempel stöden för ekovall, när vi snarare borde gå mer mot ekologisk odling. Det finns mycket bra saker också i dessa program, men saker som regenerativt jordbruk, ekologisk odling och vettiga fiskekvoter borde prioriteras högre”. – Respondent 11

7. MÅL 5: ATTRAKTIONSKRAFT



Kärnan i mål 5 om attraktionskraft är att Åland som helhet ska vara en attraktiv plats att bo, besöka och bedriva näringsverksamhet på. Den här attraktionskraften ska sedan yttra sig i att Åland, enligt hur delmålen var definierade våren 2022, komma upp i 35.000 invånare, 14.000 arbetsplatser i det privata näringslivet samt årligen ha 300.000 övernattande besökare.

Vad som gör ett samhälle attraktivt – eller mer specifikt vad som leder till en hög nettoinflyttning, höga födelsetal, ett näringsliv där det skapas många nya arbetsplatser samt kraftig tillväxt inom turismen – är en komplex fråga. Att få klarhet i vilka strukturella hinder som gör att Åland kan få svårt att nå de här målet är därmed en svår uppgift.

Uppgiften blir däremot något enklare tack vare att mål 5 lyfter fram en rad faktorer som anses vara av särskild vikt för Ålands attraktionskraft. Hit hör till exempel ett livskraftigt förenings- och kulturliv, en ekonomiskt stabil offentlig sektor som erbjuder ”kvalificerade och utvecklande arbetsmöjligheter”, ett framgångsrikt näringsliv, en bra kollektivtrafik, att Mariehamn med omnejd ”är en livskraftig centralort för hela Åland”, med mera.

På grund av att mål 5 är så brett definierat och täcker in allt från familjepolitik till arbetsmarknad, kultur, näringsliv, klimatarbete, internationella relationer, samhällsbyggnad, infrastruktur och så vidare får valet av respondenter stor betydelse för vilka strukturella hinder som lyfts fram av de som intervjuats.

För den här rapporten har tre personer som jobbar inom den offentliga sektorn intervjuats gällande strukturella hinder för att nå mål 5. Dessa tre personer arbetar i sin tur med eller har specialkunskaper inom arbetsmarknad, turism respektive kultur. Om tre personer med helt andra kunskaper och arbetsområden hade intervjuats – i synnerhet om de hade plockats från det privata näringslivet – skulle sannolikt andra strukturella hinder ha lyfts fram.

Antagligen beroende på att de tre respondenterna verkar inom tre helt olika fält identifierar de få gemensamma strukturella hinder. Det finns inget upplevt hinder som nämns av samtliga tre och bara ett litet fåtal hinder som nämns av två av respondenterna. Däremot nämns några strukturella hinder som, även om de inte delas av dem som intervjuats för detta mål, nämns av respondenter som intervjuats för något av de övriga sex målen i agendan.

Ett strukturellt hinder som två av respondenterna nämner är jordförvävsreglerna, som de båda upplever är kontraproduktiva gällande delmålet att öka inflyttningen till Åland samt, delvis, att skapa privata arbetsplatser. Även om reglerna kring den åländska jordförvävsrätten inte i sig utgör ett oöverstigligt hinder för att flytta till Åland, anser respondenterna

att de gör Åland mindre attraktivt att flytta till i synnerhet för den målgrupp som Åland lägger störst krafter på att locka hit.

”Om vi ska vara helt ärliga vill vi kanske inte att alla ska flytta till Åland, utan i första hand få hit folk som har den kompetens som efterfrågas på den åländska arbetsmarknaden. För att de ska vara intresserade av att flytta hit måste det finnas attraktiva platser att bo på. Många kommuner har insett det här och försöker planera attraktiva områden, men i synnerhet de människor som vi vill att ska flytta hit vill inte bo inom ett planerat område, utan ha ett lite mer avskilt boende med en egen vik. Och här är ju jordförvävsreglerna ett hinder eftersom människor utan hembygdsrätt inte får köpa eller bygga en bostad var som helst på Åland”
– Respondent 13

”Om målet är att locka hit fler invånare kan bara de kommunikativa problem som uppstår av att vi har hembygdsrätten utgöra ett hinder som gör det mindre attraktivt att flytta hit”
– Respondent 14

Ett annat hinder som både respondent 13 och 14 tar upp, oberoende av varandra, är en bristande flexibilitet vad gäller yrkesutbildningar på Åland. Bristen på flexibilitet leder i första hand till att det blir svårare att nå målet om att öka antalet arbetsplatser inom den privata sektorn, men i förlängningen anser de även att problemet leder till att Åland blir mindre attraktivt överlag, både för boende och besökare.

Respondenterna anser att grundproblemet är att i synnerhet Ålands Yrkesgymnasium har svårt att anpassa sig och de tjänster som erbjuds till de faktiska och ständigt förändrade behov som finns dels på arbetsmarknaden, dels hos de tilltänkta målgrupperna för utbildningarna. Det här leder till att vägen in på arbetsmarknaden blir onödigt svår och lång i synnerhet för inflyttade, samt att det uppstår matchningsproblem på arbetsmarknaden där både antalet lediga platser och antalet arbetssökande är högt.

”I synnerhet många vuxna arbetssökande kan inte lämna Åland för att skaffa sig en yrkesutbildning, och då är de hänvisade till Ålands Yrkesgymnasium, som erbjuder i princip samma utbildningar som de alltid har gjort. Vad gäller liknande skolor i Finland är det en helt annan värld där allt tycks vara möjligt, men vårt yrkesgymnasium är en trög institution som saknar flexibilitet.” – Respondent 13

Som exempel på bristande flexibilitet nämns bland annat att det är svårt att anpassa utbudet till de behov som finns på arbetsmarknaden eftersom utbudet ska planeras så långt i förväg, att det av tradition varit svårt att få fram en snabb och flexibel väg till delexamen, att möjligheterna att få ta del av andra yrkesskolors utbud lokalt är begränsat, att det saknats möjligheter att avlägga vissa typer av prov på andra språk än svenska och att det i största allmänhet saknas en koppling mellan de behov som finns på arbetsmarknaden och de yrkesutbildningar som erbjuds.

Det tredje strukturella hindret som två av respondenterna nämner är skattegränsen, som de anser gör det mindre attraktivt att bo på Åland samt försvårar för mindre företag. Ett av delmålen för mål 5 handlar som bekant om att en livskraftig kultursektor ska stimuleras, och här pekar en av respondenterna på att skattegränsen är direkt kontraproduktiv i den meningen att den gör det svårare för åländska kulturutövare att leva på sin konstform samt även marknadsföra Åland och åländsk konst utanför landskapets gränser. Respondent 15 nämner dels den allmänna mängd ökad byråkrati som skattegränser leder till, dels hänvisar hen till ett uppmärksammat fall där en känd åländsk konstnär i fortsättningen valt att avstå från att ställa ut sin konst utomlands på grund av nya momsregler som gör det svårt och dyrt att transportera tavlor mellan Åland och omvärlden.

Det fjärde och sista strukturella hindret som nämns av minst två av respondenterna är den åländska kommunstrukturen, som de anser utgör ett strukturellt hinder med en rad negativa effekter för Ålands attraktionskraft. En av respondenterna anser att det kommunindelningen och det kommunala planeringsmonopolet försvårar skapandet av en fungerande kollektivtrafik på Åland (bland annat på grund av boendet är så utspritt) vilket gör Åland mindre attraktivt att besöka eftersom det är så svårt att sig runt utan bil. Hen anser också att de många små kommunerna leder till ett ineffektivt utnyttjande av resurser samt gör det svårare att skapa attraktiva arbetsplatser inom den offentliga sektorn.

”Kommunindelningen är även förvirrande för dem som vill flytta eller redan flyttat till Åland. Det finns massor med små avvikelser och speciallösningar i de olika kommunerna som gör det svårt rent kommunikativt att marknadsföra Åland. Många får också en chock när de inser att för att barnen till exempel ska kunna gå i skola i Mariehamn så måste familjen också bo i Mariehamn.” – Respondent 14

Respondent 15 anser i sin tur att den lagstiftning som omgärdar kommunerna är ett hinder både för delmålen gällande bevarandet av vårt kulturarv samt stimulansen av en livskraftig kultursektor. Dels nämner hen att för mycket ansvar gällande bevarandet av gamla byggnader har delegerat till kommunerna – som ofta styrs av andra intressen än att ta ansvar för bevarandet av vårt gemensamma kulturarv – samt att det sker en dålig uppföljning av hur de landskapsandelar som bland annat är till för kultur de facto används i praktiken.

”Det är ytterst oklart vad de här pengarna används till. Dels redovisas det inte skilt, dels finns det inga resurser inom landskapet för att utreda saken.” – Respondent 15

Respondenten anser däremot att bristen på uppföljning och utvärdering av kulturmedel inte är unikt för de relativt små summor som tillfaller kommunerna, utan samma problematik finns för landskapets budget och de stora Paf-medel som varje år delas ut till kulturlivet.

”I dag tror jag inte vi får maximal nytta av de pengar som fördelas till kulturen eftersom det inte görs någon form av kulturbokslut som tydligt visar hur pengarna har fördelats och vad det blev av det.” – Respondent 15

Vad gäller delmålet om att stimulera kulturlivet anser samma respondent att de lagar och förordningar som styr den åländska grundskolan inte ställer tillräckligt hårda krav gällande barns rätt till kultur, en åsikt som för övrigt delas av respondenterna för mål 1.

”I vår omvärld har barnen rätt till ett visst antal kulturupplevelser per år och en rätt att få stifta bekantskap med olika sorters kultur. Det finns för litet skrivet om barn rätt till kultur i den åländska lagstiftning och det måste finnas någon som tar ansvar för att alla barn har samma möjligheter att ta till sig kultur, oavsett om de bor i Mariehamn eller på Sottunga” – Respondent 15

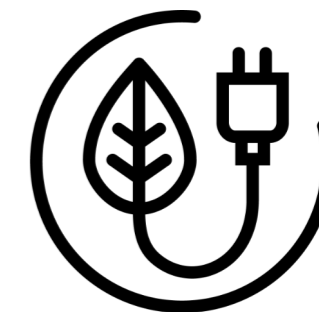
Två av respondenterna för även ett resonemang om att mängden egen åländsk lagstiftning – samt de begränsade resurser som finns både för att bereda och implementera den egna lagstiftningen – utgör ett hinder för att göra Åland mer attraktivt. En av de intervjuade personerna nämner att det faktum att Åland har egen lagstiftning inom många områden – som i många fall skiljer sig från den finländska – i synnerhet skapar problem för besöksnäringen i den mån den vill locka gäster eller säsongspersonal från övriga Finland.

”Två exempel är skillnaderna i både vägtrafik- och alkohollagstiftningen. I fjol blev det lagligt i Finland att parkera mot körriktningen i Finland, men ändringen infördes inte här vilket ledde till att många finska turister fick sina bilar lappade. Det vore bättre och mindre förbryllande för våra besökare om Åland gick in för blankettlagstiftning lite oftare, för så dåliga kan väl inte de finska lagarna vara, att de inte kan införas här.” – Respondent 14

Olika strukturella hinder som enskilda respondenter nämner är näringsrätten som gör det mindre attraktivt för företag utifrån att etablera sig här, att den åländska tjänstemannalagen ger myndigheter för liten frihet i att utforma attraktiva tjänster, att det saknas ett tydligt regelverk kring delningsekonomi och att det saknas stöd, rådgivning och olika former av projekt som kan uppmuntra små företag att anställa.

”I Finland har det åtminstone funnits olika projekt som på olika sätt stöttar enmansföretagare att göra sin första anställning. Det kan dels handla om direkta stöd, dels rådgivning och utbildning och en stöttning i att det ofta är värt att prova anställda någon. På Åland finns det ingen som försöker göra det lättare eller berätta om hur bra och enkelt det är att vara en arbetsgivare.” – Respondent 13

8. MÅL 6: KRAFTIGT MINSKAD KLIMATPÅVERKAN



Mål 6 om kraftigt minskad klimatpåverkan utmärker sig i jämförelse med de andra målen i den meningen att både huvudmålet samt de olika delmålen enkelt låter sig kvantifieras. Huvudmålet är att utsläppen av växthusgaser på Åland är lika stora eller mindre än upptaget i kolsänkor senast 2035. Delmålen anger vidare att senast 2035 ska de totala växthusgasutsläppen ha minskat med 80 procent (exklusive övrig sjöfart), växthusgasutsläppen från vägtrafiken ska ha minskat med 50 procent, 100 procent av elanvändningen ska vara fossilfri och det ska inte förekomma någon fossil uppvärmning av byggnader alls på Åland.

Precis som för de övriga målen påverkar valet av respondenter de strukturella hinder som identifieras av intervjupersonerna. För mål 6 har två personer som i lite olika roller arbetar med och har sina kompetenser inom elektrifiering samt en person inom den kommunala sektorn intervjuats. Det är därför naturligt att vänta sig fler svar som rör elproduktion, elektrifiering och verksamheten inom den offentliga sektorn snarare än exempelvis kolsänkor samt jordbrukets klimatpåverkan. Respondenternas svar påverkas även av att det i skrivande stund arbetas med en klimatlag på Åland, men att ingen av de intervjuade har någon uppfattning om hur denna lag ska utformas.

Samtliga tre respondenter nämner avsaknaden av lagstiftning eller något annat som binder landskapsregeringen att gå in för en fossilfri skärgårdstrafik som ett stort hinder för att uppfylla mål 6. Att det saknas en sådan lagstiftning eller sådana beslut anser respondenterna dels hänger samman med en brist på politisk vilja, dels att resurserna saknas för vad som med all sannolikhet skulle vara en kostsam omställning.

”Det finns ju egentligen inget som hindrar landskapet från att upphandla skärgårdstrafiken, där man går in för totalentreprenader och långa kontrakt och där man kräver att trafiken måste vara fossilfri. En lagstiftning som tvingar fram en omställning av skärgårdstrafiken kommer förhoppningsvis i och med klimatlagen. För om man ska ta fram en klimatlag som, enligt vad jag tolkar det, ska vara bindande i någon form kan man ju inte fortsätta köpa in eller upphandla fartyg som drivs med diesel. Men den stora utmaningen blir de höga kostnaderna” – Respondent 16

En annan respondent säger att beskattningen av fartygsbränsle i kombination med skatter på el och andra tänkbara fossila energikällor som kan användas för att driva fartyg i dag hindrar en omställning genom att göra det billigare att fortsätta köra på fossil diesel.

”Det här tillhör inte åländsk behörighet, men det är ju fortfarande så att skärgårdstrafiken får köra på skattefri brännolja. Det här gör att merkostnaderna för att ställa om till ett

förnybart bränsle är så mycket högre än om man var tvungen att köra på beskattad diesel.”
– Respondent 17

Samtliga tre respondenter lyfter även fram skatterna på el som ett hinder både för att elektrifiera det åländska samhället och att öka i synnerhet den småskaliga produktionen av förnybar och fossilfri el. En respondent lyfter fram att det över huvud taget är kontra-produktivt att ta ut en skatt på el om man vill att samhället ska elektrifieras, medan de två andra mer är inne på att dagens sätt att beskatta el och de lagar som styr egen produktion av elektricitet är kraftigt hämmande för i synnerhet småskalig produktion av solceller på Åland.

”Det har kommit nya EU-direktiv om decentraliserad elproduktion, och här fanns det en möjlighet för både Finland och Åland att ligga i framkant och göra något innovativt. I stället valde Finland att bara uppfylla direktivets minimikrav och Åland antog en blankettlag. Det här gör att det på Åland idag bara är lönsamt att producera egen solenergi om du förbrukar all energi själv och dessutom inom samma fastighetsnummer. Att bygga upp en energigemenskap där elen fördelas mellan olika fastigheter kräver ganska mycket för tillfället eftersom man då hamnar att betala överföringsavgifter. Ekonomin att sälja ut elen på nätet är dessutom väldigt dålig eftersom själva elpriset utgör en så lite del jämfört med skatter och överföringsavgifter”. – Respondent 17

Förutom att både det egna elbehovet samt även det underdimensionerade åländska elnätet i praktiken sätter ett tak på hur mycket förnybar energi som kan produceras, anser en av respondenterna att lagstiftningen kring de småskaliga elproducenternas skattskyldighet är kontraproduktiv. När småskaliga producenter når över vissa gränser blir de först skyldiga att registrera sig som skattskyldiga samt sedan även skyldiga att betala skatt på den el de producerar.

”Om exempelvis kommuner ska kunna bygga ut sin egen produktion av förnybar el, till exempel genom att ha solceller på taket, måste man ju lyfta de här gränserna” – Respondent 18

Samtliga respondenter nämner olika hinder som försvårar arbetet med att fasa ut den fossila uppvärmningen av byggnader. Alla tre anser att bristen på statistik och kunskap om hur många samt vilka typer av fastigheter som fortfarande värms upp med olja är ett hinder.

”Hur ska vi kunna jobba med frågan om det inte finns någon statistik på hur många oljeuppvärmda hus det finns och exempelvis vilka kommuner och åldersgrupper som har uppvärmning med olja? Utan statistik sitter vi ju bara och gissar. Det skulle behövas lagstiftning som ålägger bränsleleverantörerna att lämna in statistik” – Respondent 16

Alla tre respondenter är överens om att vissa delar av lagstiftningen och i synnerhet de ekonomiska styrmedel som påverkar kostnaderna för olika sätt att värma upp fastigheter borde anpassas för att skynda på omställningen. Ett problem är däremot att respondenterna

har helt olika uppfattningar om huruvida flis är bra eller dåligt för att uppnå klimatmålen. En respondent anser att kommunerna i dag har för dåliga juridiska möjligheter att bygga ut och ställa krav på att fastighetsägare ansluter sig till fjärrvärme som i huvudsak produceras med flis, medan en annan respondent ser skattefri eldnings med flis som ett av de allra mest kontraproduktiva styrmedlen när det gäller klimat.

”När du bränner flis frigör du lika mycket koldioxid som när du bränner stenkol. Om vi har cirka tio år på oss att få ner utsläppen är det vansinnigt att elda med flis. Trots det är flis i dag ett skattefritt bränsle när du använder det exempelvis för uppvärmning.” – Respondent 17

Två av respondenterna anser även att Åland saknar lagstiftning, strategier och en allmän politisk vilja att ställa om till fossilfri vägtrafik. Dessa två intervjupersoner anser att det offentliga bör gå i bräschen och verka för att det byggs en infrastruktur som möjliggör en övergång till i huvudsak elektrifierad vägtrafik, men att man konsekvent stiftar lagar och fattar beslut – alternativt undviker att stifta nödvändiga lagar och undviker att ta beslut – som går rakt emot detta mål. En av respondenterna anser att det i plan- och bygglagen bör införas en rätt för hyresgäster att kunna ladda sin elbil där de bor, att det bör tas fram en övergripande plan för hur laddinfrastrukturen bör byggas ut på Åland och att i synnerhet landskapet bör föregå med gott exempel.

”Det saknas helt en övergripande plan för laddinfrastrukturen på Åland. Hur tänker man till exempel kring kollektivtrafiken eller den övriga tunga trafiken? Hur ser behoven ut, vem ska betala? Det finns inga planer alls i dag och det är det stora problemet. Tyvärr är hela klimatarbetet på Åland mycket fluff. Det saknas konkreta åtgärder och en tydlig plan, i stället slänger man in små åtgärder här och var där det passar”. – Respondent 16

”Det största hindret för att ställa om vägtrafiken är den politiska landskapsregeringen och att de inte själva verka tro på en elektrifiering. Det har funnits flera tillfällen – till exempel när det kom ny EU-lagstiftning om laddplatser vid byggnader – där man hade kunnat höja ambitionsnivån, men gång efter gång lägger man sig på EU:s miniminivå. Och då har Åland enligt mig inget klimatarbete eller intresse för den här frågan. Ett annat exempel är att landskapet inte har en enda laddbox för elbilar för sin personal. Då kan man inte tycka att det här med klimatomställning är speciellt viktigt ...” – Respondent 16

Ett liknande exempel där Åland lägger sig på en låg nivå när ett EU-direktiv ska implementeras är lagändringarna gällande offentlig upphandling från tidigare i år. Lagen stipulerar bland annat hur stor andel av de transporter landskapet eller en åländsk kommun upphandlar som måste vara rena, men här valde Åland att lägga ribban på en låg nivå i synnerhet för landsbygds- och skärgårdskommunerna. Till exempel behöver andelen rena lastbilstransporter som upphandlas av skärgårdskommunerna vara 0 procent till och med 2025 och 5 procent till och med 2030.

”Om målet är att vi ska vara klimatneutrala, varför skriver man då en sådan lag om offentlig upphandling? Om vi ska nå målet om att vara klimatneutrala senast 2035 måste varje ny lag som antas ha målet i åtanke, men här har man gjort ett stort avkall på klimatarbetet.”

– Respondent 18

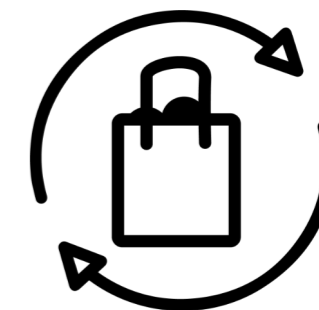
En respondent anser även att det finns brister i plan- och bygglagen som dels inte ställer krav på eller uppmuntrar till ett klimatarbete, dels i vissa fall omöjliggör ett bra klimatarbete. Något som saknas i den åländska lagstiftningen är bland annat krav på klimatdeklaration för nybyggda hus.

”Sedan årsskiftet ställer man krav på klimatdeklaration vid nybyggnation i både Sverige och Finland, men det gör inte vi på Åland. Ur ett klimatperspektiv är det oerhört viktigt vilka material man väljer när man bygger och i vilken grad man återanvänder material, så hur vi har lyckats ducka det här är en gåta” – Respondent 18

Respondenten säger även att mycket av planerings- och bygglovsprocesserna ute i kommunerna i hög grad lutar sig mot plan och bygglagen, snarare än de miljö- och klimatmål som finns inom den egna kommunen eller i agendan. Därför anser hen att det är viktigt att man i denna lag ger tydliga riktlinjer om att kommunerna ska ta hänsyn till klimatanpassning och att byggande och olika åtgärder som är till gagn för klimatarbetet ska främjas.

”Det skulle innebära en öppning för alla som vill bygga med hänsyn till klimatet. Och i en revidering av plan- och bygglagen borde man först och främst skriva in att det offentliga ska gå i bräschen för att bygga med hänsyn till klimatet och på sikt använda både morot och piska för att få privatpersoner att bygga hållbart, till exempel att man halverar kostnaden för bygglov om man bygger ett hus med tillräckligt lågt CO₂-värde”. – Respondent 18

9. MÅL 7: HÅLLBAR KONSUMTION OCH PRODUKTION



Mål 7 om hållbara och medvetna konsumtions- och produktionsmönster är sannolikt det bredaste av alla målen i agendan. Delmålen inom mål 7 består bland annat av att all verksamhet som bedrivs på Åland – både i privat, offentlig och den tredje sektorn – ska bedrivas på ett hållbart sätt. Med hållbart i det här sammanhanget menas både att den verksamhet som bedrivs inte utsätter naturen för koncentrationsökning av ämnen från berggrunden eller från samhällets produktion, att den inte leder till olika miljöproblem som överutnyttjande av naturresurser, introduktion av främmande arter, intrång i naturområden samt att samt att människors möjligheter till god hälsa, inflytande, kompetensutveckling, med mera inte begränsas.

Delmålen inom mål 7 anger även att offentlig upphandling ska ske enligt vissa principer, att allt byggande och renoverande på Åland ska vara hållbart, att det ska finnas ett tillräckligt djurskydd gällande våra nyttodjur, att mängden avfall som produceras på Åland begränsas, samt att konsumenterna på Åland uppvisar en rad beteenden och vanor som anses vara i linje med agendan. Till det senare hör bland annat att alla ålänningar reser utomlands på ett hållbart sätt, undviker att köpa varor med farliga kemikalier samt har en resurssnål och återanvändande livsstil i allmänhet. Det sistnämnda delmålet om resurssnålhet och återanvändande innefattar i princip all form av privat konsumtion samt även sparande, där en delindikator för målet är i vilken grad ålänningarna sparar och placerar på ett hållbart sätt.

Delvis beroende på att målet är så brett och spänner över så många områden – allt från djurskydd och avfallshantering till personalpolitik och finansiella produkter – hade respondenterna svårt att oberoende av varandra peka ut gemensamma strukturella hinder för att nå mål 7. Denna svårighet beror sannolikt också på att de tre respondenter som valts ut för det här målet verkar inom tre väldigt olika kompetensområden, där till exempel bara en av dem har någon djupare kännedom om vilka eventuella strukturella hinder som finns för att de åländska nyttodjurens naturliga beteenden främjas. I likhet med i synnerhet de andra breda målen inom agendan har sannolikt valet av respondenter stor inverkan på vilka strukturella hinder som lyfts fram – intervjupersoner med större kunskaper inom exempelvis näringslära, byggnation eller avfallshantering hade sannolikt lyft fram fler hinder inom dessa områden.

Det i princip enda gemensamma strukturella hindret som respondenterna identifierar är en slags allmän kombination av dåliga vanor, attityder och brist på kunskap kopplat med en lagstiftning och ekonomiska styrmedel som i dag möjliggör en masskonsumtion. Denna masskonsumtion tar dels alldeles för stora resurser i anspråk och har alldeles för stor

miljöpåverkan, dels genererar den avfallsmängder som inte är förenliga med målet i agendan. Förutom att dåliga vanor, attityder och brist på kunskap ger upphov till dessa problem, leder attityderna i sin tur till att det är svårt att genom ändrad lagstiftning och bättre ekonomiska styrmedel åtgärda problemen.

Enligt respondenterna är grundproblemet att det är för billigt att överkonsumera i synnerhet varor av dålig kvalitet – både eftersom varorna i sig är billiga, men också för att det är för billigt och lätt att göra sig av med oönskade inköp och det avfall konsumtionen genererar.

”Det är både för lätt och för billigt att konsumera för mycket idag, och det är sällan lokalt producerade varor och tjänster vi överkonsumerar utan sådant som kommer utifrån. Dessa importvaror tenderar att hela tiden bli billigare och billigare, och det är svårt att begränsa tillgången på dem. Vi har råd att slänga bort det vi inte vill ha och mycket är dessutom av dålig kvalitet. Den enda chansen är att vi måste komma till någon slags insikt och förändra vårt beteende. I dag skickar vi bort allt överflöd från Åland, här kanske vi borde hitta en strategi och ett system för att vi ska återanvända mer av det lokalt, för det rör sig om enorma mängder kläder och annat vi skickar iväg”. – Respondent 19

Här tar två respondenter upp den lagstiftning och det sätt avfallshanteringen fungerar på Åland, där i synnerhet privata hushåll i dag har svaga incitament för att minska sina avfallsmängder, både vad gäller flytande och fast avfall. Dels är taxorna låga och gynnar dem som producerar mycket avfall, dels baserar de sig i större grad på schabloner snarare än den faktiska mängd avfall hushållen producerar.

”Ekonomiska incitament är viktigt för att nå målet om resurssnålhet, men idag vädjar man mer till människors inneboende vurmande för miljön snarare än att försöka motivera dem med ekonomiska styrmedel. Ta till exempel, som inte väger avfallet från privatpersoner utan där taxorna baseras på schabloner. Förutom att det här är en stor källa till oenighet skapas det direkt kontraproduktiva ekonomiska incitament, där du inte har något att vinna på att producera så lite avfall som möjligt, utan du kan lika gärna fylla ditt kärl så mycket det går. – Respondent 21

Samtidigt pekar de på att om man genom ekonomiska styrmedel skulle försöka göra det dyrare att producera avfall skulle detta leda till fler ”Misebrasor” snarare än att människor verkligen minskade sina avfallsmängder genom att dra ner på sin konsumtion.

”Allmänheten har en väldigt liten förståelse för att man ska betala för avfall. Vi har egentligen ett bra system för att ta hand om och återvinna avfallet, men hanteringen kostar pengar och är någon vi måste betala för. Tyvärr är vi fortfarande i situationen att det ”inte ska” kosta pengar att bli av med sopor och om det kostar för mycket hamnar de i skogen eller eldas upp i stället”. – Respondent 20

Ett strukturellt hinder gällande lagstiftningen som två av respondenterna i lite olika grad identifierar är lagen om miljöskydd. En förutsättning för att nå målet om att alla företag och andra organisationer bedriver sin verksamhet på ett hållbart sätt är att kraven som ställs på de verksamheter som har en betydande påverkan på miljön är tillräckligt strikta samt att det finns en tillsyn som garanterar att villkoren i de miljötillstånd som beviljas verkligen uppfylls. I synnerhet en av respondenterna anser att de krav som ställs i dag dels är för svaga, dels att det saknas resurser för att ens se till att dessa milda krav följs.

”I Sverige är de nationella miljömålen bindande, och då ser man i deras beslut att man ställer direkta villkor i syfte att tillgodose de här miljömålen, men det har vi inte här. Vill man faktiskt kunna påverka på riktigt borde miljömålen vara bindande genom en förordning. Sedan innebär resursbristen att man på Åland prioriterat ner miljötillsynen till förmån för miljöprövningen, för att verksamhetsutövare ska kunna komma igång med sin verksamhet. Det här gör att man inte alltid är ute i fält för att se till att de villkor som ställs verkligen efterlevs.” – Respondent 21

Ett strukturellt hinder för att uppnå delmålet om nyttodjurens välbefinnande som två respondenter tar upp är, enligt deras sätt att se på saken, den föråldrade djurskyddslagen från 1998.

”I dag finns det till exempel möjlighet att ansöka om undantag från regeln om att nyttodjur måste få vistas ute under en viss period på sommaren. På Åland medger heller inte lagstiftningen att djur omhändertas såvida det verkligen inte är en akut situation där det finns risk att djuren dör om inget görs. Sverige har en lagstiftning som säger att om det är fråga om en långvarig misskötsel med flera varningar då kan man omhänderta djuret. På Åland är lagstiftningen jätteklen, så en djurägare kan egentligen få hur många chanser som helst så länge situationen ”bara” är dålig och inte livshotande.” – Respondent 21

Många av de styrmedel som riktar sig till det privata näringslivet på Åland anses av två av respondenterna vara kontraproduktiva i den meningen att de syftar till ökad produktion och ökad export, vilket står i direkt motsats till flera av delmålen inom mål 7. Tanken är istället att genom riktade stöd för olika miljöåtgärder samt lagstiftningen som reglerar hur stor miljöpåverkan en verksamhet får ha se till att dessa styrmedel i förlängningen inte är kontraproduktiva. Något som hindrar dessa stöd och denna lagstiftning från att gå tillräckligt långt är däremot att ekonomiska realiteter, brist på teknik och så vidare i praktiken gör det omöjligt att ställa tillräckligt hårda krav.

”Man kan säga att lagstiftningen inte går tillräckligt långt, men om den gjorde det skulle man också kunna säga att då skulle inget alls produceras på Åland. Så krass är verkligheten för många verksamheter på Åland, och ingen anser väl att det är bättre om vi importerar precis allt och därmed inte alls kan påverka”. – Respondent 20

Ett annat problem som en av respondenterna upplever är att även om det finns ett tryck i synnerhet från EU att tvinga fram en omställning genom en mer sträng lagstiftning sker det i praktiken inte på Åland, främst på grund av att roll- och ansvarsfördelningen inte är tillräckligt tydlig samt att det råder en allmän brist på resurser och kompetens som hänger samman med Ålands litenhet kopplat med den omfattande självstyrelsen. Till exempel kom det i mars 2022 en ny landskapsförordning av avfall, som bland annat sätter upp mål för hur stor andel av både allt byggavfall samt allt kommunalt avfall som ska återanvändas eller materialåtervinnas framöver.

”Men som ofta är fallet saknas tydliga anvisningar för vem som ska göra vad och vem som har behörighet att ställa krav och se till att dessa efterlevs. Det tillförs dessutom sällan resurser när det tillkommer nya uppgifter och ofta när ansvaret faller på kommunerna saknas både resurser och kunskaper att hantera frågan på ett bra sätt. Ta situationen med skrotbilar på tomter – det är kommunen som har ansvar över dessa, men på grund av att många av dem är så små saknar de både kunskaper och resurser för att driva den här frågan.”
– Respondent 21

Respondenten anser att brist på resurser och kompetens är ett allmänt problem på Åland, som leder till att de krav på lagstiftning som ofta kommer från EU ofta blir tandlös på Åland.

”Grundproblemet är att Åland är för litet. Det finns inte en chans att landskapsregeringen med sin enda landskapsveterinär ska kunna göra samma saker som Livsmedelsverket i Sverige eller Finland och inneha samma kunskaper och kompetenser. Självstyrelsen kräver en extremt stor kostym som vi inte riktigt lever upp till.” – Respondent 21

Ett annat hinder som en av respondenterna nämner är att det saknas både kunskaper om men framför allt ekonomiska incitament att bygga hållbart med hållbara material på Åland, vilket även respondenterna för mål 6 tog upp som ett hinder.

10. SLUTSATSER

Vilka är de största strukturella hindren som för tillfället gör det svårt eller till och med omöjligt för Åland att nå de mål och delmål som finns i agendan? Delvis beror svaret på vilket mål eller vilka delmål vi menar. För till exempel målet om rent vatten är det ett hinder att Åland i skrivande stund saknar en vattenlag som kraftigt begränsar utsläppen av näringsämnen från havsbaserade fiskodlingar. För målet att minska klimatutsläppen är dagens acciser på elektricitet ett problem. Avsaknaden av en ny vattenlag eller acciserna på elektricitet är däremot inte ett hinder för att nå målet om större tillit och delaktighet, där snarare saker som lagstiftningen kring föräldraledighet spelar större roll.

Att rangordna olika strukturella hinder låter sig därför inte göras så lätt eftersom det innebär att ställa de olika målen i agendan mot varandra, vilket knappast bör vara syftet med den här rapporten. Däremot går det att baserat på lite andra kriterier lyfta fram vissa strukturella hinder som förtjänar extra uppmärksamhet. Det kan exempelvis vara värt att fråga sig om det finns några gemensamma, bakomliggande orsaker som ger upphov till vitt skilda strukturella hinder eller om det finns strukturella hinder som är gemensamma för flera olika mål.

En bakomliggande orsak till varför det i många fall saknas lagstiftning, till varför lagstiftningen inte ställer tillräckligt hårda krav eller varför de krav som ställs i lagstiftningen är tandlösa – vilket är ett gemensamt problem för flera av målen – tycks handla om en allmän brist på resurser och en låg prioritering av målen i agendan. Det är ett återkommande tema hos respondenterna att när målen i agendan ställs mot saker som arbetsplatser, tillväxt, kommunalt självbestämmande, den offentliga sektorns finanser och så vidare ges hållbarhet sällan högst prioritet. Från politiskt håll tycks man vara ovillig att undanröja strukturella hinder för att nå målen i agendan om det på samma gång innebär ökade kostnader, risk för att arbetsplatser går förlorade, inte leder till synliga resultat tillräckligt fort, och så vidare.

Ett tecken på att målen i agendan inte är högt prioriterade, som flera respondenter nämner, är att trycket på att ställa om inte i första hand kommer från agendan eller från en egen vilja att skapa ett mer hållbart samhälle, utan från EU. Snarare än att ha ett så ambitiöst och proaktivt hållbarhetsarbete som möjligt, anser flera respondenter att Åland i de flesta fall väntar så länge som möjligt med att införa olika EU-direktiv och som regel lägger sig på den miniminivå som direktiven tillåter. Den stora frågan i sammanhanget är därmed om självstyrelsen i sig kommit att bli en strukturellt hinder för att uppnå agendan. Bristen på både ambitioner och resurser – i förhållande till den stora kostym självstyrelsen iklätt sig – leder till att den åländska lagstiftning och de styrmedel som är viktiga för att nå målen i agendan tenderar att bli svaga, komplexa och tandlösa.

Vad gäller strukturella hinder som nämns av många respondenter sticker två ut: dels en brist på samordning och någon som har ansvar för helheten, dels del det faktum att Åland är uppdelat i 16 kommuner som samverkar i olika former, bland annat kommunalförbund. Fler än hälften (12 respektive 13 stycken) av respondenterna nämner just bristen på samordning och den åländska kommunstrukturen som viktiga strukturella hinder för att nå målen i agendan. Det två olika hindren hänger dessutom ihop eftersom många respondenter anser att bristen på samordning och någon som tar ansvar för helheten i sin tur beror på den åländska kommunstrukturen och de lagar och förordningar som på olika sätt reglerar och sätter ramarna för det åländska kommunala självbestämmandet. Kommunstrukturen återkommer som ett strukturellt hinder för samtliga sju mål i agendan.

Det är också intressant att notera vilka respondenter som anser att bristen på samordning i allmänhet och kommunstrukturen i synnerhet utgör ett hinder för agendan. I princip samtliga intervjupersoner som arbetar inom eller har kunskaper från den tredje sektorn eller landskapsförvaltningen anser att kommunstrukturen är ett hinder, medan åsikten är betydligt mindre vanlig hos företrädare för den privata och kommunala sektorn. Att företrädare för den privata sektorn inte ser kommunstrukturen som ett hinder säger inte nödvändigtvis så mycket, men att de kommunala företrädarna inte ser kommunstrukturen som ett problem tyder på att det finns ganska skarpa åsiktsskillnader i den här frågan beroende på vilket perspektiv man har.

Åtta respondenter från sex av de sju målen i agendan anser vidare att den åländska plan- och bygglagen i sin nuvarande utformning utgör ett hinder för att nå målen i agendan. I vilket avseende plan- och bygglagen utgör ett strukturellt hinder varierar, men respondenternas åsikter kan sammanfattas med att den nuvarande lagen inte är utformad med hänsyn till eller synkroniserad med utvecklings- och hållbarhetsagendan. Utgående från respondenternas svar kunde en revidering skapa bättre förutsättningar för allt från tillgänglighet och ökad biologisk mångfald till lägre utsläpp av växthusgaser och ökad produktion av förnyelsebar elektricitet.

Förutom det som avhandlats i de enskilda kapitlen samt det som nämnts ovan finns det inte speciellt många röda trådar eller gemensamma strukturella hinder som förbinder de olika målen i agendan med varandra. I den mån det kan sägas att det finns ett röd tråd i svaren rörande de mål där människan står i centrum (mål 1 och 2) är det att de system, den lagstiftning och de stöd som finns till för att personer med någon form av funktionsnedsättning eller sjukdom ska ha tillgång till sysselsättning och en privatekonomi som gör att de kan vara delaktiga i samhället på ett meningsfullt sätt antingen är för komplexa, för otillräckliga eller direkt kontraproduktiva. För målen om rent vatten och biologisk mångfald finns det i sin tur en gemensam nämnare i avsaknaden av ett åländskt strandskydd som nämns av respondenter från bägge mål.