

Rapport

Fysisk strukturutveckling på Åland

2019–2030



Innehåll

Sammanfattning	4
1. Introduktion	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Uppdraget	9
1.3 Rapportens status	10
1.4 En rapport som främjar hållbarhetsmålen	10
1.5 Förverkligande fram till 2030 – utblick mot 2051	10
1.6 Lokalt anpassad regional utveckling	10
2. Förutsättningar och framtidsutmaningar	12
2.1 Ett växande samhälle	12
2.2 Den regionala balansen	13
2.4 Konkurrens om marken i expansionsområdena	13
2.5 Ökat tryck på mark med skyddsbehov	14
2.6 Tillgängliga planinstrument och resurser	14
3. Mål och riktlinjer	16
3.1 Det övergripande målet: Ett hållbart och attraktivt Åland	16
3.2 En utvecklingsbar samhällsmiljö	16
3.2.1 Attraktiva boendemiljöer	16
3.2.2 Attraktiva företagsmiljöer	17
3.2.3 Attraktiva besöksmiljöer	17
3.3 Levande landsbygd och skärgård	17
3.4 Synergieffekter, skyddsbehov och klimathänsyn	18
3.4.1 Effektiv markanvändning	18
3.4.2 Infrastrukturell synergj	18
3.4.3 Samhällsintressen med skyddsbehov	19
3.4.4 Minskad klimatpåverkan och klimatanpassad bebyggelse	19
4. Potentiella målkonflikter	21
4.1 Sektorsintressen skapar målkonflikter	21
4.2 Två typer av målkonflikter	21
4.2.1 Tillväxt och regional balans	22
4.2.2 Exploaterings- och skyddsbehov	22
5. Alternativa regionala framtider	24
5.1 Den regionala strukturens betydelse	24
5.2 Fyra strukturutvecklingsalternativ	24
5.3 Basscenariot: Framskrivning av dagens trender	25

<u>5.4 Strukturutvecklingsalternativ 1: Decentraliserad centrumutveckling</u>	27
<u>5.5 Strukturutvecklingsalternativ 2: Koncentrerad centrumutveckling</u>	29
<u>5.6 Strukturutvecklingsalternativ 3: Decentraliserad bebyggelseutveckling</u>	30
6. Mot en hållbar regional struktur	32
<u>6.1 Dagens utvecklingstrender främjar inte målen</u>	32
<u>6.2 Decentraliserad centrumutveckling - ett hållbart strukturutvecklingsalternativ</u>	32
<u>6.2.1 Attraktivitet</u>	32
<u>6.2.2 Infrastrukturell synergj, hållbart mark- och resursutnyttjande</u>	33
<u>6.2.3 Landsbygdsutveckling och regional balans</u>	33
<u>6.3 Genomförandet – policyområden och nyckelaktörer</u>	33
<u>6.3.1 De viktigaste insatserna och policyområdena</u>	33
<u>6.3.2 Nyckelaktörer</u>	34
<u>6.3.3 Det fortsatta arbetet</u>	35

Sammanfattning

Bakgrund

I *utvecklings- och hållbarhetsagendan för Åland* betonas behovet av kraftsamling för ett miljömässigt, socialt, ekonomiskt och regionalt hållbart Åland. I samband med behandlingen av budgeten för landskapet Åland år 2017 ställde sig lagtinget bakom agendans vision och strategiska utvecklingsmål.

En tjänstemanna- och expertgrupp med uppdrag att leverera ett analys- och faktaunderlag som grund för framtagning av riktlinjer för Ålands framtida fysiska och regionala struktur tillsattes. I uppdraget ingick även att, med utgångspunkt i detta faktaunderlag, ta fram en åländsk *utvecklingsplan* med fokus på långsiktiga strategier för bättre markberedskap, infrastrukturutbyggnad och regional utveckling.

I föreliggande rapport redovisas resultatet av arbetet med att ta fram en *strategisk rapport* med faktagrundade riktlinjer för den framtida markanvändningen och regionala strukturen. Syftet med rapportens olika prioriteringar och riktlinjer är att bidra till förverkligandet av de utvecklingsmål för den framtida samhällsutvecklingen som finns i den åländska utvecklings- och hållbarhetsagendan.

Tidsperiod

Rapporten omfattar tidsperioden från och med 2019 och fram till 2030, men med utblick fram till år 2051. Tanken är att förverkligandet av rapporten ska vara på god väg 2030, och att den långsiktiga utvecklingen av den regionala strukturen och den byggda miljön därmed är i linje med lagtingets slutmål om ett hållbart Åland senast år 2051. Ett hållbart Åland ska utvecklas inom de internationellt använda hållbarhetsprincipernas ramar.

Rapportens inriktning på riktlinjer gällande främst de offentliga aktörernas hantering av den fysiska strukturutvecklingen gör att kvantifierade mål (antal inflyttare, nya företag, arealer av skyddsvärda områden och vattenytor etc) inte är nödvändiga – eller ens lämpliga – att låsa genomförandet till. De konkreta effekterna av rapporten kan bara värderas utgående från *de samlade hållbarhetskONSEKVENSERNA* av den framtida bebyggelsen och den regionala struktur som denna genererar.

Växande samhälle

Åland är ett samhälle i framåtrörelse. Tillväxten varierar från år till år, men den långsiktiga trenden är klar: befolkningens storlek, antalet arbetsplatser och det samlade produktionsvärdet växer, och som en följd härav även hushållens inkomster och konsumtionsvolym.

Dagens tillväxttrender är dock ingen garanti för framtiden. De framtida tillväxtförutsättningarna kan undermineras av globala ekonomiska kriser, ändrade marknadsförhållanden och tekniska genombrott som inte gynnar näringslivets konkurrenskraft. Det är med andra ord inte självklart att tillväxten fortsätter i samma spår hela tidsperioden ut.

Utgångspunkten för, och huvudantagandet bakom, denna rapport är en under överskådlig framtid fortsatt åländsk tillväxt. Det viktigaste motivet för en sådan *utvecklingsinriktad ansats* är de nya markexploateringsbehov och regionala omstruktureringar som en fortsatt framtida tillväxt av Ålands befolkning och ekonomi medför.

Övergripande mål

För att kunna möta framtidens utmaningar behövs tillgång till lämplig mark för nya bostäder, företag, transporter samt annan infrastruktur och teknisk försörjning. Ett för kommande generationer attraktivt Åland förutsätter även att tillväxten sker på hållbart sätt. Expansionen bör medverka till att förstärka och utveckla den regionala strukturen genom att erbjuda bästa möjliga koordinering mellan olika typer av bebyggelse och samhällsfunktioner.

Rapportens *övergripande mål* är därmed att genom förbättrad planeringsberedskap och en genomtänkt regional strukturutvecklingspolitik bidra till en bebyggelse och regional struktur som möjliggör ett socialt och miljömässigt hållbart, och för människor och företag attraktivt, framtida åländskt samhälle.

Det övergripande målet kan indelas i tre delmål:

- En utvecklingsbar samhällsmiljö
- En levande landsbygd och skärgård
- Effektiv markanvändning, säkrade skyddsbehov och klimathänsyn

Det första delmålet handlar om att främja en framtida markanvändning och bebyggelseutveckling som karaktäriseras av attraktiva, och därmed långsiktigt konkurrenskraftiga, åländska bostads-, näringslivs- och besöksmiljöer.

Det andra delmålet gäller behovet att motverka den idag så påtagligt ojämna regionala utvecklingen och att säkra glesbygdens och skärgårdens överlevnad.

Det tredje centrala delmålet består av ett antal underliggande mål gällande (1) effektiv markanvändning, (2) infrastrukturell synergi, (3) samhällsintressen med skyddsbehov samt (4) klimatvänlig och -anpassad bebyggelse och infrastruktur.

Alternativa framtider

I rapporten presenteras fyra olika scenarier för utvecklingen av den övergripande regionala strukturen under perioden 2019–2030/51. De olika framtidsalternativen indikerar tänkbara regionala strukturer med avseende på den *nyttillkommande* bebyggelsen. Ambitionen är således *inte* att ge en bild av den samlade bebyggelsens struktur i slutet av den aktuella tidsperioden. De fyra scenariona ska snarare ses som grova ”principskisser” vars huvudsyfte är att belysa hur olika geografiska mönster för den nyttillkommande bebyggelsen *påverkar möjligheterna att uppnå de övergripande hållbarhetsmålen*.

De fyra bebyggelseutvecklingsalternativen är följande:

- Framskrivning av dagens utvecklingstrend
- Decentraliserad centrumutveckling
- Koncentrerad centrumutveckling
- Decentraliserad bebyggelseutveckling

Det första scenarioalternativet, där huvuddelen av den framtida tillväxten sker i anslutning centrumområdet (Mariehamn med omgivande kranskommuner), är det alternativ som är mest ”realistiskt” i den meningen att utvecklingen redan pekar i den här riktningen. Det kan därför uppfattas som en form av trend- eller *basscenario* mot vilket de övriga tre utvecklingsalternativen ska värderas.

Det första av dessa utvecklingsalternativ, scenariot med en decentraliserad centrumutveckling, är en variant på basscenariot där delar av expansionen i centrumområdet i framtiden avlänkas till ett antal olika bebyggelsecentra i kommunikationsmässigt lämpliga lägen runt om i landsbygds- och skärgårdskommunerna. De två övriga scenarioalternativen där all nyttillkommande bebyggelse förläggs till Mariehamn/Jomala, alternativt sprids ut i den åländska glesbygden, kan se ses som förhållandevis extrema utvecklingsalternativ vilka tydliggör för- och nackdelarna (utgående från ett

hållbarhetsperspektiv) av en i allt väsentligt helt centraliserad respektive helt decentraliserad framtida åländsk bebyggelseexpansion.

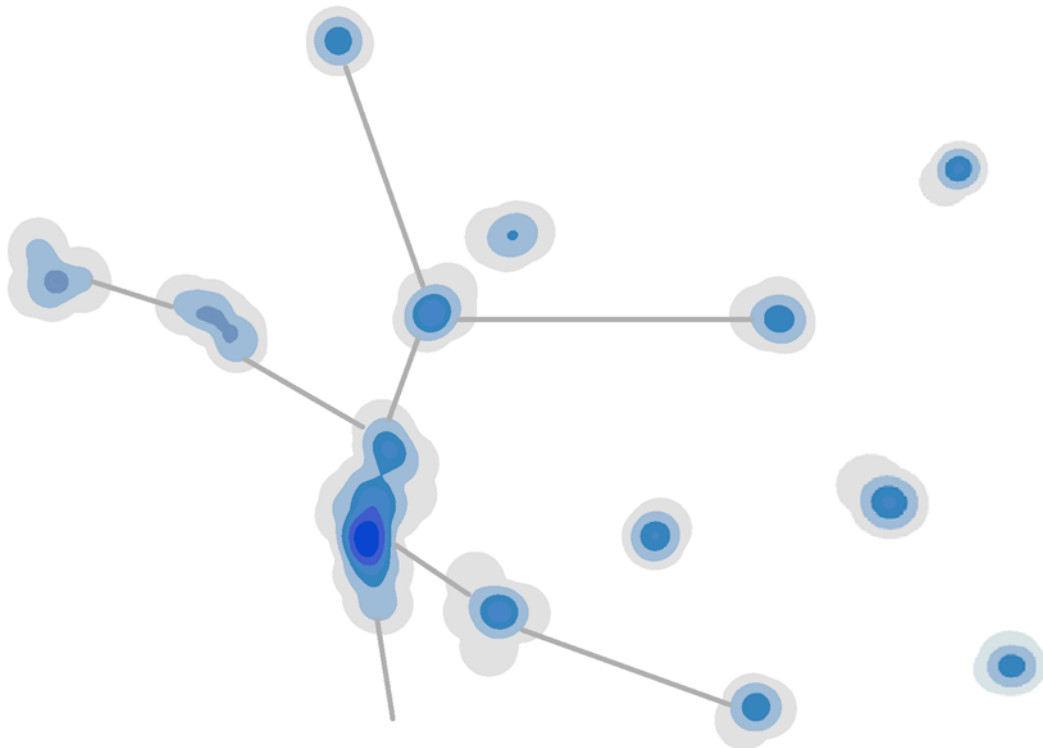
Förslag till hållbar regional struktur

En närmare analys av de olika scenarioalternativens konsekvenser visar att det första alternativet ("decentraliserad centrumutveckling") till trend-/basscenariot ger de bästa förutsättningarna för en framtida utveckling av Åland i linje med rapportens övergripande mål.

Enligt detta alternativ kan den framtida bebyggelseexpansionen i första hand ske genom en förtätning inom centralregionen (med större närliggande bebyggelsecentra) i kombination med en decentraliserad tillväxt i kommunikationsmässigt strategiska lägen längre ut på landsbygden och i skärgården.

En indikativ bild av denna regionala struktur på den under aktuell tidsperiod *nyttillkommande* bebyggelsen redovisas nedan. Ju mörkare ytor desto större andel av under tidsperioden nyttillkommande bebyggelse.

Decentraliserad centrumutveckling. Nyttillkommande bebyggelse 2019–2030



Det är viktigt att notera att figuren ovan ger en ytterst *schematisk bild* av den övergripande regionala strukturen på *huvuddelen* av den under aktuell perioden *nyttillkommande bebyggelsen*. De indikerade bebyggelseelementen har ingen direkt kartmotsvarighet. Scenariobilden utesluter inte heller att delar av den framtida expansionen sker inom övriga (ommarkerade) delar av landsbygden runt om på Åland och i skärgården.

En bebyggelse och fysisk infrastruktur som utvecklas i enlighet med detta scenario skulle *öka de ansvariga aktörernas möjligheter att hantera de betydande framtidsutmaningar som Åland står inför.*

Den skulle även främja ett förverkligande av rapportens olika mål om ett hållbart mark- och resursutnyttjande, attraktiva livsmiljöer och en för glesbygdens och skärgårdens långsiktiga överlevnad bättre fungerande regional struktur.

Insatsområden och resurser

Ett framgångsrikt arbete med att främja en hållbar regional bebyggelsestruktur förutsätter ett genomförande där de ansvariga aktörerna har rätt resurser, instrument och fokus.

Målmedvetna och väl samordnade åtgärder krävs inom tre policy- och insatsområden:

- Övergripande lagstiftning och regionalpolitik
- Infrastrukturell utveckling
- Markberedskap och planering

På den övergripande nivån underlättar en *plan- och bygglag* som möjliggör en bebyggelseutveckling i överensstämmelse med den i denna rapport föreslagna regionala strukturen. En annan viktig faktor är den åländska *regionalpolitiken* som så långt som möjligt bör fokusera sina satsningar på projekt som främjar den ovan föreslagna regionala strukturen.

Utvecklingen av de interna och externa kommunikationerna, infrastrukturen och de tekniska försörjningssystemen är också av stor betydelse. Den *sektorslagstiftning* och de *offentliga regelverk* som ger ramarna för utbyggnaden av infrastrukturen bör därför främja satsningar som understödjer den ovan föreslagna riktlinjerna för den framtida utvecklingen av bebyggelsestrukturen.

Tillgången till lämplig mark i rätt lägen är den enskilt mest avgörande faktorn bakom de kommande decenniernas bebyggelseutveckling. En förutsättning för att kunna leda den framtida tillväxten och bebyggelseutvecklingen i en önskvärd, mer hållbar, regional och lokal riktning är därför att den *fysiska planeringen* på kommunal nivå ges en bättre samordning på den interkommunala och regionala nivån. De ansvariga lokala aktörernas markberedskap och detaljplanering bör också få en tydligare inriktning på förtätning och förstärkning av existerande bebyggelsecentra av regional och lokal betydelse.

Nyckelaktörerna

Ett framgångsrikt arbete med att förverkliga rapportens målsättning om en långsiktigt hållbar regional struktur förutsätter medverkan av en rad olika aktörer, från den enskilde privata markägaren till lagting och landskapsregering på den mest övergripande aktörsnivån.

En nyckelaktör inom den offentliga sektorn är kommunerna som har det yttersta ansvaret för utvecklingen av markanvändning och fysisk struktur på den lokala nivån. Den andra nyckelaktören är landskapsregeringen som har det övergripande ansvaret för den framtida utvecklingen av Ålands regionala struktur.

Kommunerna är de centrala aktörerna i förverkligandet av en långsiktigt hållbar regional markanvändningsstruktur. Kommunerna är nämligen de som, tillsammans med markägarna och de privata byggherrarna, i praktiken avgör hur den framtida markanvändningen och fysiska strukturen kommer att utvecklas.

En framgångsrik kommunal markpolitik förutsätter även ett positivt och nära samarbete med aktörerna inom den privata sektorn, d.v.s. *markägare* och *byggherrar*. Kommunernas markberedskap och långsiktiga markanvändningsplanering bör därför vara för alla inblandade aktörer tydlig, väl genomarbetad och svara mot såväl nuvarande och som framtida efterfrågan på olika typer av mark inom kommunen.

Landskapsregeringen har, förutom rollen som politiskt ansvarig för den regionala utvecklingspolitiken, även ett ansvar för att kommunernas verksamhet och fysiska planering följer rådande lagstiftning och regelverk. Till regeringsuppdraget hör också att bistå kommunerna i deras planläggning samt att övervaka att regeringens rekommendationer gällande markanvändning för näringsliv, rekreation och fritid, naturskydd samt landskaps- och byggnadsvård beaktas i kommunernas arbete med planläggning och markanvändningsfrågor.

Förutom det mer övergripande, och därmed indirekta, ansvaret för markanvändning och regional utveckling har landskapsregeringen därtill ett särskilt planeringsansvar för utvecklingen inom flera av de samhällssektorer som på olika sätt är kopplade till markanvändning och fysiska infrastruktur.

1. Introduktion

1.1 Bakgrund

Som ett första steg i arbetet med att ta fram en rapport för ett hållbart Åland startades i början av 2016 ett "Forum för samhällsutveckling". Vid det första forumet bildades nätverket "bärkraft.ax" på initiativ av aktörer inom offentliga sektorn, näringslivet, föreningslivet samt från bildningssektorn. Arbetet inom nätverket resulterade i en *Utvecklings- och hållbarhetsagenda för Åland*. Agendan består av en vision för Åland samt sju strategiska utvecklingsmål för perioden fram till 2030. Visionen ramar in av en internationellt använd definition av begreppet hållbar utveckling, bestående fyra så kallade *hållbarhetsprinciper*.¹ I samband med behandlingen av budgeten för landskapet Åland år 2017 ställde sig lagtinget bakom visionen och de strategiska utvecklingsmålen.

I agendan betonas vikten av ett för boende, företag och besökare attraktivt Åland, vilket i sin tur förutsätter en genomtänkt resursanvändning, högklassiga rekreationsområden, väl utbyggda kommunikationer och tekniska försörjningssystem. Ett växande Åland kräver även god tillgång till lämplig mark för bostadsbyggande och nya företagsetableringar.

1.2 Uppdraget

I landskapsregeringens handlingsprogram betonas behovet av kraftsamling för ett miljömässigt, socialt, ekonomiskt och regionalt hållbart framtida Åland.² Inom ramen för nätverket "bärkraft.ax" har ett utvecklings- och hållbarhetsråd, med uppgift att följa upp implementeringen av den ovan nämnda utvecklings- och hållbarhetsagendan, utsetts.

En tjänstemanna- och expertgrupp med uppdrag att leverera ett analys- och faktaunderlag för framtagning av riktlinjer för Ålands framtida fysiska och regionala struktur tillsattes. Resultatet av gruppens arbete redovisas i en rapport med fokus på nuläge, trender och framtidsutmaningar med avseende på Ålands regionstruktur, markanvändning, bebyggelse och naturresursutnyttjande. I rapporten ingår även en kartläggning av befintliga planinstrument samt de viktigaste offentliga aktörernas framtidsberedskap.³

I uppdraget ingick även att med utgångspunkt i arbetet med ovan nämnda underlagsrapport ta fram en *åländsk utvecklingsplan* med fokus på långsiktiga strategier för bättre markberedskap, infrastrukturutbyggnad och regional utveckling. Utredningsarbetet och strategiformuleringarna förutsattes ske i nära samspel med berörda aktörer inom den kommunala sektorn och landskapsförvaltningen.

¹ Dessa innebär att naturen inte på ett systematiskt sätt ska utsättas för (1) koncentrationsökning av ämnen från berggrunden, (2) koncentrationsökning av ämnen från samhällets produktion, (3) undanträngning genom fysiska metoder samt slutligen (4) att samhällsstrukturen inte får utformas så att människor utsätts för strukturella hinder för hälsa, inflytande, kompetensutveckling, opartiskhet och meningsskapande.

² "Regeringsprogram för ett hållbart Åland – Kraftsamling för stabilitet och förändring." LR-Meddelande till Ålands Lagting nr 1/2015–2016

³ "Den fysiska strukturen på Åland. Naturgivna förutsättningar, bebyggelse, infrastruktur, teknisk försörjning och planeringsberedskap." (2018)

1.3 Rapportens status

Underlagsrapporten ”Den fysiska strukturen på Åland – Naturgivna förutsättningar, bebyggelse, infrastruktur, teknisk försörjning och planeringsberedskap (2018)” har varit ett underlag till denna rapportens framtagande. Underlagsrapporten är tillgänglig både som tryckt version och i form av en digital kortversion.

Denna rapport är antecknad till kännedom för landskapsregeringen vid plenum den xx.xx.2019. Rapporten är i sin form att betrakta som ett diskussionsunderlag, för både den kommunala och regionala framtida markanvändningen på Åland.

1.4 En rapport som främjar hållbarhetsmålen

I det följande redovisas resultatet av med att ta fram långsiktiga strategier för den framtida markanvändningen och regionala strukturen. Strategiarbetet och slutsatserna bygger i allt väsentligt på de analyser och de data som redovisas i den ovan nämnda, separat publicerade, underlagsrapporten.⁴

Rapportens övergripande syfte är att bidra till förverkligandet av visionen för Åland, ”Alla kan blomstra i ett bärkraftigt samhälle på fredens öar”, och därmed också den åländska utvecklings- och hållbarhetsagendans strategiska utvecklingsmål. Samtliga av utvecklings- och hållbarhetsagendans strategiska mål är här av betydande relevans, och då särskilt målet om ett för boende, besökare och företag attraktivt Åland:

”År 2030 är Ålands attraktionskraft hög både för boende och icke-boende på Åland. Detta gäller även för olika typer av investeringar. Åland som destination har också hög attraktionskraft och utvecklas kontinuerligt.”⁵

1.5 Förverkligande fram till 2030 – utblick mot 2051

Utvecklings- och hållbarhetsagendans strategiska utvecklingsmål har sikte på ett förverkligande senast år 2030. Den övergripande målsättningen är att Åland ska vara ett i alla avseenden hållbart samhälle senast år 2051.

Tidsperioden för den åländska strukturutvecklingen som presenteras i denna rapport är satt i enlighet med utvecklings- och hållbarhetsagendans tidtabell. Rapportens riktlinjer gäller primärt perioden fram till 2030, men med utblick fram till år 2051. Tanken är att förverkligandet av rapportens innehåll ska vara på god väg 2030, och att den långsiktiga utvecklingen av den regionala strukturen därmed också ligger i linje med 2051-målen för ett hållbart Åland.

Rapportens inriktning på generell policyutveckling gällande främst de offentliga aktörernas framtida hantering av den fysiska strukturutvecklingen gör att kvantifierade mål (antal inflyttare, nya företag, arealer av skyddsvärda områden och vattenytor etc) inte är nödvändiga – eller ens lämpliga – att låsa genomförandet till. Långtidseffekterna av rapporten kan nämligen bara värderas utgående från de *samlade hållbarhetskONSEKVENSERNA* av den framtida bebyggelsen och den regionala struktur som denna genererar.

⁴ Se not 3. Samtliga i rapporten redovisad statistisk och andra övriga fakta är hämtade från underlagsrapporten (vars dataunderlag i sin tur huvudsakligen är hämtat från ÅSUBs publikationer och databaser).

⁵ ”Utvecklings- och hållbarhetsagenda för Åland”, sid. 15.

1.6 Lokalt anpassad regional utveckling

En väl fungerande och miljömässigt och socialt hållbar markanvändning och fysisk infrastruktur är en förutsättning för balanserad regional utveckling. En framtida samhällsutveckling som genererar trängsel- och flaskhalseffekter inom (och i gränzonerna till) Ålands centrumområden samtidigt som de mer perifera bosättningsområdena blir allt mer marginaliserade, kan inte anses som ett socialt och miljömässigt hållbart framtidsscenario. Föreliggande rapportens riktlinjer och strategier för den framtida hanteringen av markanvändning och fysiska strukturutveckling bör därför samordnas med landskapsregeringens närings- och regionalpolitik.

De konkreta utvecklingsförutsättningarna i termer av efterfrågan och tillgång på exploateringsbar mark, behov av ny infrastruktur m.m., varierar kraftigt beroende på lokala omständigheter och regionala sammanhang. Planerings- och utvecklingsförutsättningarna är helt andra i Mariehamn och omkringliggande större landsbygdskommuner än i den mer utpräglade glesbygden på fasta Åland och i skärgårdsregionen. Det här betyder att de i rapporten presenterade strategierna ska ses som övergripande riktlinjer vilka av de ansvariga aktörerna *bör anpassas och justeras så att de fungerar i sin kommunala och lokala närmiljö.*

2. Förutsättningar och framtidsutmaningar

2.1 Ett växande samhälle

Åland är ett växande samhälle. Tillväxten varierar från år till år, men den långsiktiga trenden är klar: befolkningen storlek, antalet arbetsplatser och det samlade produktionsvärdet växer, och som en följd härav även hushållens inkomster och konsumtionsvolym.

Sedan millennieskiftet och fram till slutet av 2017 har antalet på Åland bosatta vuxit med drygt 3 700 personer, från 25 776 till 29 500 ålänningar. Under perioden 2000 till 2015 växte likaså arbetsmarknaden och arbetsplatsutbudet (inkl. sjöarbetsplatser) från strax under 15 000 till ca 15 700, alltså med ca 700 sysselsatta/arbetsplatser. Ålands BNP ökade samtidigt från år 2000 och fram till årsskiftet 2015/16 från ca 890 miljoner EUR till ca 1 270 miljoner EUR.⁶ Även om hänsyn tas till befolkningsökningen, innebär detta en växande åländsk per capita-inkomst, från ca 29 200 EUR/person till dryga 34 800 EUR/person. Också här pekar trenden på en fortsatt tillväxt, även om tidshorizonten för ekonomiska prognoser av naturliga skäl är betydligt kortare än vad som brukar gälla för den framtida demografiska utvecklingen.

Att prognoser och sedan decennier tillbaka etablerade trender pekar mot fortsatt tillväxt av Ålands befolkning och ekonomi är dock ingen garanti för framtiden. Dagens tillväxtförutsättningar kan mycket väl komma att undermineras av globala ekonomiska kriser, ändrade marknadsförhållanden och tekniska genombrott som inte gynnar det åländska näringslivets konkurrenskraft. Det är med andra ord inte självklart att tillväxten fortsätter i samma spår hela perioden ut.

Generellt minskad ekonomisk tillväxt, eller t.o.m. tillbakagång, reducerar dagens befolkningstillväxt liksom även behovet av ny bebyggelse och infrastruktur. Efterfrågan på mark lämplig för ny bebyggelse minskar, och därmed också de potentiella markanvändningskonflikter som ofta följer i tillväxtens spår. Planeringsförutsättningarna ändras och behovet av långsiktigt inriktade markanvändningsstrategier på landskaps- och kommunal nivå minskar.

Utgångspunkten för, och huvudantagandet bakom, detta förslag är en *under överskådlig framtid fortsatt åländsk befolkningstillväxt*. Det viktigaste motivet för en sådan *utvecklingsinriktad ansats* är de nya markexploateringsbehov och regionala omstruktureringar som en fortsatt framtida tillväxt av Ålands befolkning och ekonomi medför.

De framtidsutmaningar som en fortsatt tillväxt enligt dagens trender och regionala mönster sannolikt kommer att generera handlar primärt om:

- Den regionala balansen
- Konkurrensen om lämplig mark
- Tillgängliga planinstrument och resurser

⁶ Löpande priser, senast tillgängliga data.

2.2 Den regionala balansen

Ur regional synvinkel är tillväxten i Ålands befolkning, arbetsmarknad och ekonomi påtagligt ojämn. Expansionen sker framför allt i Mariehamn med omnejd och i de större fast-åländska landsbygdskommunerna inom bekvämt pendlingsavstånd till arbetsplatsutbudet i staden med angränsande områden. I de mer perifera landsbygds- och skärgårdskommunerna är utvecklingen betydligt svagare.

Hela 94 procent av befolkningstillväxten efter millennieskiftet och fram till 2017 (31.12 2016) skedde i Mariehamn med omkringliggande kommuner (Jomala, Lemland, Finström). Lokaliseringsmönstret hos de nytillkommande arbetsplatserna är om möjligt ännu mer koncentrerat. Två kommuner, Mariehamn och Jomala, stod sålunda dryga 90 procent av arbetsplatstillväxten under perioden 2000 – 2015.

Den överväldigande majoriteten, drygt 70 procent, av den åländska befolkningen är därmed bosatt i någon av de ovan nämnda fyra kommunerna, samtidigt som Mariehamn med angränsande områden i Jomala står för nästan 80 procent av arbetsplatsutbudet (inkl. i sjöarbetsplatser).

I de mindre och mer perifera fast-åländska landsbygdskommunerna har befolkningstillväxten generellt sett varit betydligt svagare, något som även gäller arbetsplatsutvecklingen. Den svagaste befolkningsutvecklingen står skärgårdskommunerna för. Här har den bofasta befolkningen sedan millennieskiftet minskat med nästan 230 personer eller ca 10 procent. Minskningen beror på en kombination av allt äldre befolkning och svag nettoinflyttning.

Om tillväxten fortsätter i samma spår under hela tidsperioden fram till 2030/51 kommer skärgården på sikt att upphöra som ett i dagens mening levande ”året-runt-samhälle”. Befolkningen och bosättningen i fasta Ålands mer perifera och glest bebyggda delar blir samtidigt allt mer beroende av – en i huvudsak bilburen – daglig pendling till arbetsplatserna i Mariehamn med omnejd, där också merparten av tillväxten inom handel och service hamnar. En trendmässigt fortsatt tillväxt av befolkning, hushållsinkomster och makroekonomiska resurser enligt dagens lokaliseringmönster tenderar därmed att skapa betydande överlevnadsproblem för den åländska glesbygden och – inte minst – skärgården.

Den första framtidsutmaningen är därför att bryta, eller åtminstone mildra, de negativa regionala effekterna av dagens koncentrationstrender.

2.4 Konkurrens om marken i expansionsområdena

Enlig gällande befolkningsprognoser kan den åländska befolkningen komma att växa med 4 500 personer under de kommande 15–20 åren. Antalet ålänningar i arbetsför ålder (arbetskraften) växer samtidigt med ca 2 000 personer. Om sysselsättningsgraden kan bibehållas på samma höga nivå som idag (75–80 % av arbetskraften), skulle detta indikera 1 500 nya arbetsplatser/sysselsatta. Med nuvarande trender mot allt större bebyggd yta per boende och arbetsplats (inkl. markanvändning för transport, kommunikationer och tekniska försörjningssystem) skulle detta innebära att de exploaterade markytorna på Åland skulle behöva öka med 15–20 procent jämfört med idag.

Samtidigt står det klart att den för exploatering och bebyggelse idag tillgängliga/lämpliga marken inte kommer att kunna täcka det växande markbehovet. Detta gäller särskilt tillgången på exploateringsbara ytor inom eller i anslutning till de områden där efterfrågan på mark för bostäder och nyföretagande är som störst, alltså i Mariehamn/Jomala samt vissa tätortsområden i de kommunikationsmässigt mer centralt belägna landsbygdskommunerna. För de glesbygdspräglade kommunerna utanför de större åländska centrumområdena är situationen en dock en annan. Här är det istället den ovan nämnda regionala obalansen som är den stora utmaningen.

Ett alltför begränsat utbud på lämplig mark för ny bebyggelse med tillhörande trafiksystem och teknisk försörjning kan på sikt leda till höjda markpriser, dyrare boende och brist på mark för ytkrävande produktion (industri, lager) och företagsetableringar i bra kommunikationslägen. Osund konkurrens om begränsade markresurser kan därtill bidra till bristande samordning (i tid och rum) av byggande för olika ändamål, t ex olika typer av boende, arbetsplatser, handel, service etc.

Konsekvenserna av ett växande Åland i kombination med begränsad tillgång på lämplig mark för ny bebyggelse och infrastruktur, utgör därmed den andra framtidsutmaningen för de ansvariga aktörerna inom privat och offentlig sektor.

2.5 Ökat tryck på mark med skyddsbehov

En under hela tidsperioden fortsatt växande åländsk befolkning och ekonomisk aktivitet medför generellt sett ett ökat tryck på den icke-bebyggda miljön. Detta gäller inte minst närområdena kring olika bebyggelsecentra i de större fast-åländska kommunerna kring Mariehamn.

En snabb och okontrollerad bebyggelseexpansion (inklusive vägnät och tekniska försörjningssystem) kan i vissa fall komma att inkräkta på god odlingsmark och andra av naturen givna resurser. Det handlar här om för rekreations- och turiständamål viktiga naturmiljöer (skogspartier, öppna landskap, lövängar, stränder) som på olika sätt hotas av bebyggelsens expansion och den miljöbelastning som detta medför. Den framtida expansionen av den byggda miljön kan även komma att konkurrera med skyddsvärd äldre bebyggelse, fornminnen och olika typer av kulturhistoriskt värdefulla miljöer.

I de mest sannolika framtida tillväxtområdenas omedelbara närhet finns därtill i vissa fall inslag av mark innehållande lokala biotoper av stor vikt för artrikedom och biologisk mångfald på Åland. Ett växande befolknings- och byggelsetryck kan i sin förlängning även komma att inkräkta på de skyddszoner som krävs för att säkra dagens och morgondagens så kritiskt viktiga dricksvattenresurser.

Den tredje centrala utmaningen för ett växande framtida åländskt samhälle är sålunda att säkra en bebyggelseexpansion som inte hotar, i värsta fall för all framtid eliminerar, oersättliga naturresurser och skyddsvärda kulturmiljöer.

2.6 Tillgängliga planinstrument och resurser

Det är de åländska kommunerna – inte landskapsregeringen och dess förvaltning – som i praktiken bär huvudansvaret för lokalisering och markanvändning av den mer konkreta bostads- och övriga bebyggelsen. Beträffande den kortsiktiga hanteringen av efterfrågan på mark för olika ändamål har flertalet kommuner relativt god beredskap i form av detaljplanerad mark, särskilt beträffande bostäder. Generellt sett är dock markutbudet beroende av den privata sektorns efterfrågan samt var i kommunen mark för ny bebyggelse över huvud finns att tillgå – oavsett dess lämplighet i ett långsiktigt kommunalt eller bredare regionalt perspektiv.

Det viktigaste instrumentet för en utvecklingsorienterad strategisk planering är de kommunala översiktsplaner – kommunöversiktterna – som enligt plan- och bygglagen kommunerna är skyldiga att upprätthålla. Många kommuner anser sig emellertid inte ha tillräckliga ekonomiska resurser (och fackkompetens) för att klara av att ta fram och kontinuerligt uppdatera en sådan översiktsplan. Resultatet är att flera av de åländska kommunerna idag inte bara saknar en genomtänkt strategi för sin framtida markanvändning. Man saknar dessutom det viktigaste instrumentet härför, nämligen en uppdaterad och aktuell kommunal översiktsplan. Sammantaget betyder detta att övergripande riktlinjer och strategiska ställningstaganden gällande den framtida markanvändningen helt eller delvis saknas i många kommuner.

Landskapsregeringen och dess olika sektorsmyndigheter har huvudansvaret för den övergripande regionala och fysiska strukturutvecklingen. Ansvaret gäller även den regionala strukturutvecklingen, där satsningarna inom ramen för närings- och regionalpolitiken är av stor betydelse.

Förutom de regionalpolitiska stöden är det viktigaste instrumentet här den lagstiftning som reglerar användningen av det kommunala (mark-)planeringsmonopolet, skyddet av viktiga biotoper, natur- och kulturmiljöer samt vatten- och övriga naturresurser. Inom vissa sektorer, t ex gällande dricksvattenförsörjning, havsvattenresurserna, fornminnen och kommunikationer, har landskapsregeringen även ett operativt förvaltnings- och utvecklingsansvar.

Regeringen har därmed tillgång till flera av de instrument som det övergripande politiska ansvaret förutsätter: lagstiftningsutveckling, sektorsansvar och regionalpolitik. Viktiga lagstiftnings- och infrastruktursatsningar med relevans för den framtida regionala strukturen, mark- och vattenanvändningen samt för skyddet av värdefulla miljöer är idag också aktuella inom regeringen och dess olika sektorsorgan. Bland annat pågår en modernisering av plan- och bygglagen.

Enligt plan- och bygglagen ska kommunerna samråda med landskapsregeringen i planläggningsprocesser. Landskapsregeringen har även besvärsmätt över kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva plan eller byggnadsordning och kan utfärda rekommendationer gällande markanvändning för näringsliv, rekreation och fritid, naturskydd samt landskaps- och byggnadsvård. Resurserna för att aktivt följa upp kommunernas tillämpning av plan- och bygglagen är dock begränsade.

Den fjärde och sista utmaningen för de berörda offentliga aktörerna, kommunerna och landskapsregeringen, är därmed att förstärka och utveckla instrumenten och resurserna för en strategiskt inriktad och regionalt övergripande markanvändnings- och utvecklingspolitik.

3. Mål och riktlinjer

3.1 Det övergripande målet: Ett hållbart och attraktivt Åland

Rapportens övergripande syfte är att bidra till förverkligandet av visionen för Åland, ”Alla kan blomstra i ett bärkraftigt samhälle på fredens öar”, och därmed också den åländska utvecklings- och hållbarhetsagendans strategiska utvecklingsmål. I förlängningen innebär detta ett för människor, företag och besökande attraktivt Åland. Ett attraktivt samhälle är av stor betydelse för hur många som i framtiden väljer att flytta till Åland – och hur många som stannar kvar. Attraktionskraften är också av stor vikt för näringslivets utveckling, något som i sin tur är en förutsättning för att Åland ska kunna fortsätta vara ett livskraftigt samhälle.

Viktigt för ett samhälles förmåga att dra till sig människor och företag är dess regionala struktur och de resurser som den fysiska miljön erbjuder. Företagstillväxt och nyetableringar sker där lämplig arbetskraft och kompetens finns, och då främst i anslutning till attraktiva boendemiljöer med effektiva transportsystem, god offentlig service och närhet till attraktiva grön- och rekreationsområden.

Ett växande Åland behöver god tillgång till lämplig mark för nya bostäder, företag, transporter och annan infrastruktur och teknisk försörjning. Ett för kommande generationer attraktivt Åland förutsätter därtill att befolkningstillväxten sker på ett hållbart sätt. Den framtida expansionen bör medverka till att förstärka och utveckla den regionala strukturen genom att erbjuda bästa möjliga koordinering mellan olika typer av bebyggelse och samhällsfunktioner. Tillväxten bör även ske så att gemensamma samhällsintressen säkras för framtida generationer samt för djur och natur. Det handlar här framför allt om att säkra tillgång till bra dricksvatten, effektiv teknisk försörjning, väl fungerande transporter, högklassiga rekreationsområden, öppna landskap med fungerande jordbruksproduktion och biologisk mångfald.

Rapportens *övergripande mål* är därmed att genom *förbättrad planeringsberedskap och en genomtänkt regional strukturutvecklingspolitik bidra till en bebyggelse och regional struktur som möjliggör ett socialt och miljömässigt hållbart, och för människor och företag attraktivt, framtida åländskt samhälle.*

Det övergripande målet kan konkretiseras i tre centrala delmål:

- En utvecklingsbar samhällsmiljö
- Levande landsbygd och skärgård
- Effektiv markanvändning, säkrade skyddsbehov och klimathänsyn

3.2 En utvecklingsbar samhällsmiljö

Det *första delmålet*, en för människor och företag attraktiv livs- och verksamhetsmiljö, är en grundläggande förutsättning för en långsiktigt hållbar tillväxt och utveckling av det åländska samhället. En attraktiv samhällsmiljö innebär god tillgång till bostäder samt närhet till arbetsplatser, offentlig och kommersiell service, fritidsaktiviteter, lekplatser och effektiva kommunikationer. Det handlar därmed om tre huvudtyper av positiva egenskaper hos den byggda miljön, nämligen attraktiva *bostadsmiljöer*, attraktiva *företags- och näringslivsmiljöer* samt attraktiva *besöksmiljöer*.

3.2.1 Attraktiva boendemiljöer

Väl utbyggda och väl fungerande boendemiljöer är grundläggande för ett samhälle med hög attraktionskraft. Var bostäder placeras i förhållande till trafik, teknisk försörjning och grönområden är av stor betydelse – liksom var de placeras i förhållande till arbetsplatser och serviceutbud.

Närhet till arbetsplatser och service ökar boendemiljöns attraktivitet och minskar behovet av pendling (främst bilburen) med tillhörande belastning på vägarna. God tillgänglighet till fritidsaktiviteter och rekreation – i form av skog och mark, kulturmiljöer, stränder, klippor och hav – ökar ytterligare bostadsmiljöns attraktionskraft.

En geografiskt utspridd och dåligt koordinerad bostadsbebyggelse medför ofta en dyrare och miljömässigt mindre hållbar infrastruktur – och ökar därtill konkurrensen om mark som är bättre lämpad för andra ändamål (t ex jordbruk, rekreation) eller mark med olika typer av skyddsbehov. En viktig målsättning är därför att *den nytillkommande bebyggelsen, där så är möjligt och lämpligt, bidrar till en förtätning av redan befintlig bebyggelse i goda kommunikationslägen då detta som regel ger en rationellare markanvändning, kostnadseffektivare infrastruktur och bättre utvecklad trafikförsörjning.*

3.2.2 Attraktiva företagsmiljöer

Företagens framtida investeringsvilja påverkas av tillgängliga resurser i form av mark, arbetskraft och kommunikationer. Störst tillväxt finns idag inom kunskapsintensiv produktion och kreativa näringar. Det åländska näringslivet förväntas växa inom serviceverksamheter och specialiserade företag med behov av välutbildad arbetskraft.

Regelbundna och effektiva kommunikationer är av central betydelse för företagets konkurrenskraft och bidrar till ett bra investeringsklimat. Olika transportsätt – privat biltrafik, kollektivtrafik, färjerutter och flygförbindelser – bör ha god samordning, regelbundenhet och förutsägbarhet.

God planerings- och markberedskap möjliggör att på ett smidigt sätt tillgodose företagets markbehov, och vid behov även erbjuda andra olika typer av anläggningar och infrastruktur. De behöriga offentliga aktörerna bör därför *säkra nödvändig flexibilitet i lokal- och markanvändning genom att ta hänsyn till olika branschers behov, samt skapa positiva synergieffekter mellan olika typer av markanvändning (bostäder, service, arbetsplatser) och teknisk infrastruktur.*

3.2.3 Attraktiva besöksmiljöer

Attraktiviteten hos den byggda miljön handlar inte bara om olika samhällsfunktioner utan också om estetik, kreativitet och olika skönhetsvärden. Lokal konst, intressant kulturutbud och arkitektur av god kvalitet bidrar till en högre attraktionskraft för såväl boende som besökare. De lokala och regionala miljöernas särdrag och kvaliteter stärker Åland som attraktiv besöksdestination och som miljö att leva och verka i.

De offentliga besöksmiljöerna och rekreationsområdena runt om på Åland bör ha hög grad av synlighet och fysisk tillgänglighet. Det är därför viktigt att främja en *välorganiserad trafikstruktur som underlättar för besökare och bofasta att uppleva intressanta natur- och kulturmiljöer – och som därmed också bidrar till att öka Ålands attraktivitet som destination och bostadsmiljö.*

3.3 Levande landsbygd och skärgård

Även om utvecklingsmöjligheterna varierar mellan olika regioner, kommuner och lokalområden så finns det en övergripande politisk målsättning om en levande åländsk landsbygd och skärgård, där de olika regionerna och deras särskilda tillgångar stärker och kompletterar varandra. Det här förutsätter att grundläggande samhällsservice finns tillgänglig i anslutning till olika bebyggelsecentra runt om på landsbygden och i skärgården.

Detta gäller inte minst den offentliga sektorns utbud av arbetsplatser, skolor, hälso- och åldringsvård m.m. Men det gäller även viktig kommersiell närservice i form av dagligvaruhandel och övrig lokal service med hantverkare m.m. En levande glesbygd gynnas även av god tillgång till attraktiva naturområden i bostadsnära lägen, samtidigt som utbyggnaden skett på ett ur natur- och miljösynpunkt skonsamt sätt.

En livskraftig året-runt bosättning i skärgården och fasta Ålands perifera glesbygdsområden förutsätter att den framtida utbyggnaden av transportstrukturen och de tekniska försörjningssystemen bidrar till att behålla dagens befolkningsunderlag samtidigt som den förbättrar möjligheterna till nyinflyttning och företagsetablering.

Rapportens *andra övergripande delmål* är därmed att säkra ett *för glesbygdens utveckling väl anpassat framtida utbud av för bostäder och företag lämplig mark i kommunikationsmässigt attraktiva lägen med god tillgänglighet till rekreation och naturupplevelser*.

3.4 Effektiv markanvändning, säkrade skyddsbehov och klimathänsyn

För att uppnå de övergripande och strategiska målen om attraktiva samhällsmiljöer och hållbara regionala strukturer, förutsätts i praktiken ett framgångsrikt arbete med att förverkliga flera underliggande – mer konkreta – mål för den framtida markanvändningen och bebyggelseutvecklingen. Den här typen av insatser kan sammantaget definieras som *rapportens tredje delmål*. Det handlar här fram för allt om ett antal mer specifika underliggande mål med särskild fokus på:

- Effektiv markanvändning
- Infrastrukturell synergi
- Samhällsintressen med skyddsbehov
- Minskad klimatpåverkan och klimatanpassad bebyggelse

3.4.1 Effektiv markanvändning

En effektiv användning av Ålands begränsade markresurser förutsätter att all ny-exploatering av mark för bostäder, arbetsplatser och annan bebyggelse så långt som möjligt tar hänsyn till:

- Bebyggelsens förhållande till existerande markanvändning av kompletterande karaktär
- För den framtida samhällsutvecklingen strategiska markbehov

I mer konkreta måaltermer innebär detta att nytillkommande bebyggelse med anslutande markanvändning *inte bör begränsa de framtida utvecklingsmöjligheterna för strategiskt viktiga samhällsfunktioner* såsom hamnar, vägar, flygtrafik eller energiproduktion.

Den nya bebyggelsen bör *inte heller negativt påverka ekosystemen, den biologiska mångfalden och de areella näringarnas framtida produktionsförutsättningar* genom ta alltför mycket skog eller god jordbruksmark i anspråk. Det av ett aktivt jordbruk skapade öppna betes- och åkerlandskapet värderas högt både som rekreations- och fritidslandskap och som en för den biologiska mångfalden och ekosystemet viktig miljö.

Det gäller även att så långt som möjligt anpassa den nytillkommande bebyggelsen till den växande åländska befolkningens *nuvarande och framtida behov av tillräckligt stora obebyggda naturområden* lämpliga för rekreation och naturupplevelser.

3.4.2 Infrastrukturell synergi

Ny bebyggelse och infrastruktur innebär som regel stora byggprojekt och omfattande investeringar i privat såväl som offentlig regi. Bristande samordning – tidsmässigt såväl som geografiskt – leder lätt till olägenheter för brukarna i form av ofullständig infrastruktur, trafikstörningar, byggbuller etc. Om den här typen av samordningsbrister blir alltför stora reduceras även de skalekonomier och positiva synergieffekter som en väl koordinerad bebyggelse- och infrastrukturutveckling annars ger.

Ett viktigt mål är därför att säkra positiva synergieffekter och god resurseffektiviteten vid framtida bebyggelseexpansion *genom ökad koordinering – regionalt, kommunalt och lokalt – av bostäder, arbetsplatser, trafikinfrastruktur och teknisk försörjning (inkl. IKT)*.

3.4.3 Samhällsintressen med skyddsbehov

Ett för den framtida befolkningen och näringslivet attraktivt Åland förutsätter att den expanderande bebyggelsen så långt som möjligt tar hänsyn till viktiga markskyddsbehov i syfte att säkra olika typer av gemensamma samhällsintressen. Det handlar här inte minst om kritiskt viktiga naturresurser såsom dricksvatten, men även om för biologisk mångfald, ekosystemtjänster och rekreation särskilt viktiga land- och vattenområden.

En viktig målsättning är därför att den framtida markanvändningen och bebyggelseutvecklingen *begränsas inom tillringsområdena för nuvarande och (potentiella) framtida vattentäkterna*. Detta gäller även för bebyggelseexpansion och annan markanvändning i anslutning till *strandzoner, andra naturområden och större sammanhängande grönytor vilka är särskilt värdefulla för artrikedom, biologisk mångfald och ekosystemtjänster*.

Varsamhet i byggande och markanvändning *bör även iaktas inom för friluftsliv och landskapsbild särskilt värdefulla miljöer* (öppna landskap, strandängar, kustlinjer, skärgårdsmiljöer). Den framtida bebyggelsen och infrastrukturutvecklingen bör därtill genom sin lokalisering och utformning *främja bevarande av och tillgänglighet till högklassiga kultur- och fornminnesmiljöer/objekt*.

3.4.4 Minskad klimatpåverkan och klimatanpassad bebyggelse

Investeringarna i bebyggelse och infrastruktur är av stor betydelse för den lokala och regionala miljöns kvaliteter och attraktivitet. I de tekniska försörjningssystemen *bör omedelbara utvecklingsbehov, inom bland annat avloppssystem och avfallshantering, åtgärdas i syfte att undvika negativ påverkan på ekosystemen och den biologiska mångfalden*.

Den regionala samhällsstrukturen och den byggda miljön bidrar även på olika sätt till pågående klimatförändringar, samtidigt som det förändrade klimatet i sig påverkar förutsättningarna för det framtida byggandet. Det är viktigt att den fysiska utvecklingsplaneringen tar hänsyn till klimatförändringarna i syfte att undvika att bebyggelseinvesteringar som ger långsiktiga låsningar till miljömässigt negativa bebyggelsestrukturer i förhållande till de förväntade lokala effekterna av klimatförändringarna.

För Ålands del bedöms effekterna av klimatförändringarna främst utgöras av ökad nederbörd och (långsiktigt) högre havsnivå samt de effekter på bebyggelse och infrastruktur som detta medför. Det bör noteras att de lokala effekterna av klimatförändringarna kan förändras snabbt.

De framtida investeringarna i ny infrastruktur och bebyggelse (men även vid ombyggnad, renovering etc) bör även göras så att de minimerar negativ klimatpåverkan. Den fysiska strukturutvecklingen ska bidra till ett åländskt samhälle som endast använder förnybar energi och att väsentliga förbättringar vad gäller energieffektivitet uppnås.

Vid framtida nyinvesteringar i bebyggelse, kommunikation, trafik och teknisk försörjning bör därför målsättningen vara att så långt som möjligt eftersträva:

- *En klimatvänlig och klimatanpassad bebyggelse*. Andel hårdgjorda ytor i tätbebyggda områden begränsas, och hänsyn till ökad nederbörd och stigande havsnivå tas. Minskad klimatpåverkan genom hållbara och i ökad grad lokalt producerade byggmaterial.
- *En miljömässigt hållbar teknisk försörjning*. Kretsloppsanpassade system och restprodukter anpassade ökade framtida kapacitetsbehov. Hänsyn tas till stigande havsnivå och förändrad markstabilitet.

- *En energismart samhällsstruktur.* Samspelet mellan bebyggelse, trafik och teknisk försörjning, bidrar till ett reducerat behov av bilburen trafik, ökar möjligheterna till transport med kollektivtrafik och GC-trafik och underlättar omställningen till förnyelsebara energikällor.

4. Potentiella målkonflikter

4.1 Sektorsintressen skapar målkonflikter

Föreliggande strukturutvecklingsrapport är *tvärsektoriell* till sin grundläggande karaktär och sina övergripande ambitioner. Det är den regionala strukturen och bebyggelseutvecklingen som helhet som ligger i rapportens fokus, inte utvecklingen inom enskilda samhällssektorer.

Samtidigt är det ändå så att den samlade fysiska strukturutvecklingen är summan av utvecklingen inom ett flertal olika sektorer och policyområden. Mest relevant i detta sammanhang är utvecklingen av regelverket och politiken inom bostads-, trafik-, infrastruktur- och miljöområdena. Men även den betydligt bredare närings-, arbetsmarknads-, regional-, social- och kulturpolitiken är av betydelse för den långsiktiga utvecklingen av en ändamålsenlig och attraktiv åländsk samhällsstruktur.

Den offentliga sektorns aktörer inom de olika samhällssektorerna styrs som regel av egna – sektorspecifika – mål. Bostadsutbudet ska vara av hög kvalitet och anpassas till rådande efterfrågan, trafiken och infrastrukturen ska vara ekonomiskt effektiv och olycksriskerna reduceras, det kommunala skatteuttaget minimeras och den offentliga servicen görs så kostnadseffektiv som möjligt, drickvattenresurserna ska skyddas och viktiga miljö- och fornminnesvärden säkras för framtida generationer o.s.v.

De inom de olika samhällssektorerna framtagna målen och interna prioriteringarna är med andra ord många, och i de flesta fall också fullt legitima och väl motiverade. Många av dessa olika sektormål är inte bara i sig svåra att uppnå, de står i vissa fall även i strid med varandra. Så kan det t ex inte alltid vara så lätt att förena minsta möjliga skatteuttag med bästa möjliga offentliga service.

De potentiella målkonflikterna blir inte färre om man i politik och planering försöker tillämpa ett tvärsektoriellt synsätt. Ambitionerna och de övergripande målen hamnar nämligen då lätt i konflikt med åtminstone något/några av de underliggande sektormålen.

4.2 Två typer av målkonflikter

Två huvudsakliga kategorier av målkonflikter aktualiseras som regel när de ansvariga aktörerna följer upp och tillämpar rekommendationer och riktlinjer i en sektorövergripande fysisk strukturutveckling.

Den första av dessa handlar om de motsättningar som i praktiken ofta uppstår mellan tillväxtmålen (inkomster, arbetsplatser) och målet om minskad koncentration och regional balans, i Ålands fall då främst gällande skärgårdsregionens utveckling och överlevnad.

Den andra typen av vanligt förekommande målkonflikter gäller konkurrensen mellan olika typer av mark för framtida bebyggelseexpansion, samt avvägningen mellan dagens markanvändningsbehov och behovet av säkring och skydd av för framtiden viktiga naturresurser och kulturtillgångar.

En del av dessa två typer av målkonflikter kan undvikas genom ett väl fungerande samarbete och koordinering, särskilt vid större och mer långsiktiga planerings- och utbyggnadsprojekt. De kan därför som regel undvikas genom bättre sektorövergripande koordinering och samarbete.

I vissa fall kan dock inte konflikterna mellan olika samhällsmål lösas genom bättre samarbete mellan de sektorsansvariga aktörerna. Som exempel på den globala nivån kan nämnas den svårhanterliga spänningen mellan behovet att lyfta världens befolkning till samma ekonomiska nivå som i de utvecklade länderna och de globala klimat- och miljömålen. Det handlar med andra ord om de fall då förverkligandet av ett centralt samhällsmål står i strid med, eller åtminstone påtagligt försvårar, uppnåendet av ett annat viktigt mål. Här krävs i stället någon form av prioritering och avvägning

mellan de olika målen, helst i kombination med olika typer av policyinsatser för att reducera de negativa effekterna av målkonflikten ifråga.

I det följande exemplifieras och förtydligas den här typen av målkonflikter, och hur de kan hanteras, i ett åländskt sammanhang.

4.2.1 Tillväxt och regional balans

Det är ett känt faktum att ekonomisk tillväxt och ökad geografisk koncentration går hand i hand. Detta stöds erfarenhetsmässigt såväl som av etablerad ekonomisk teori. Expansiva branscher och företag söker sig i första hand till de större befolkningskoncentrationer där utbudet av arbetskraft och kompetens, men även av kvalificerad infrastruktur och goda kommunikationer, är bäst. Den globala trenden mot allt större koncentration till de större städerna och urbanområdena är ett uttryck för detta.

Samma utveckling finns även inom det åländska samhället. Den makroekonomiska tillväxten (BNP, sysselsättning, inkomster) har gått hand i hand med en allt större koncentration av befolkning och arbetsplatser till Mariehamn med omgivande kommuner, samtidigt som delar av glesbygden och skärgården karaktäriseras av ekonomisk stagnation eller t.o.m. tillbakagång. Det finns med andra ord en inbyggd motsättning mellan rapportens övergripande mål om ett för företag och näringsliv attraktivt (och därmed fortsatt växande) Åland och målet om en bättre regional balans, och då inte minst en inom skärgårdsregionen positiv näringslivs- och arbetsmarknadsutveckling.

Detta är en grundläggande målkonflikt som inte kan lösas genom ökat sektorövergripande samarbete. Det är däremot möjligt att begränsa de för den regionala balansen negativa effekterna av den önskvärda tillväxten. Detta kan ske på flera olika sätt, t.ex. genom lokaliseringen av den offentliga sektorns arbetsplatsutbud, regionalpolitiskt företagsstöd och liknande.

På ett mer långsiktigt och övergripande plan gäller det att främja en regional bebyggelsestruktur som säkrar Mariehamns roll som Ålands ekonomiska ”draglok”, samtidigt som attraktiva företags- och bostadsmiljöer tillskapas i kommunikationsmässigt lämpliga lägen i landsbygdskommunerna och skärgården. En funktionellt väl sammanhängande och regionalt övergripande bebyggelsestruktur av detta slag har nämligen goda förutsättningar att dra till sig delar av den ekonomiska och befolkningsmässiga expansionen, och därmed också reducera de negativa trängseffekter som annars lätt uppstår i tillväxtens centrumområden (Mariehamn, Jomala).

4.2.2 Exploaterings- och skyddsbehov

En annan kategori av målkonflikter som måste hanteras är de som gäller behovet att säkra mark i lämpliga lägen för nödvändig befolknings- och näringslivsexpansion, kontra behovet att skydda och för framtiden säkra för hela befolkningen viktiga natur- och kulturreсурser. Det handlar här om en rad olika, synliga såväl som mer dolda och potentiella, målkonflikter. Generellt sett kan den här typen av svårförenliga ambitioner indelas i två grupper: absoluta och relativa målkonflikter.

De *absoluta målkonflikterna* uppstår främst i de fall då behovet av attraktiv mark för nyexploatering inkräktar på, eller i värsta fall riskerar att helt förstöra, livsviktiga naturresurser såsom rent dricksvatten och unika biotoper och ekosystem. Detta kan i vissa fall även gälla mindre områden eller enskilda objekt av omistligt kulturellt eller historiskt värde. I dessa fall bör skyddsbehovet som regel prioriteras framom andra markanvändningsintressen.

De *relativa målkonflikterna* är betydligt mer vanligt förekommande, men också möjliga att hantera genom tvärsektorielt samarbete och god plan- och markberedskap hos de berörda aktörerna inom den offentliga såväl som den privata sektorn. De kan därför betrakta som *potentiella* (snarare än reella, mer grundläggande) målkonflikter i den meningen att de som regel utvecklas till mer påtagliga problem genom brister i politik och markplanering.

Ett typiskt exempel på den här typen av målkonflikter är då efterfrågan på attraktiv bostadsmark (som är viktig för att uppnå målet om växande befolkning) leder till konkurrens om mark som samtidigt också har ett stort allmänt rekreativsvärde.

Potentiella målkonflikter kan även uppstå mellan behovet av exploateringsbar mark för ny bebyggelse (med vidhängande infrastruktur) och de areella näringarnas behov av produktiv mark. Till kategorin potentiella målkonflikter hör även de fall där behoven av mark för bostäder och andra viktiga samhällsfunktioner konkurrerar med för besöksnäring och rekreation viktiga äldre bebyggelse- och kulturmiljöer.

5. Alternativa regionala framtider

5.1 Den regionala strukturens betydelse

Åland är i dag ett samhälle som växer. Den växande ekonomin, arbetsmarknaden och befolkningen skapar i sin tur ökad efterfrågan på mark i attraktiva lägen samt en expanderande bebyggelse och fysisk infrastruktur. Den geografiska fördelningen av den nytillkommande befolkningen, arbetsplatserna och bebyggelsen är därmed av stor betydelse för möjligheten att hantera, eller helst undvika, den typ av målkonflikter som diskuterades i det föregående kapitlet.

Den regionala strukturen är inte nyckeln till lösningen på alla målkonflikter. Detta gäller inte minst på den mer detaljerade nivån där olika mål och målkonflikter alltid måste hanteras *utgående från lokala förutsättningar och behov*. De övergripande samhällsmålen – vilka även gäller för denna rapport – om ett attraktivt, hållbart och fortsatt växande åländskt samhälle förutsätter dock en regional bebyggelseutveckling som inte står i strid med dessa mål.

5.2 Fyra strukturutvecklingsalternativ

Nedan presenteras fyra olika scenarier för utvecklingen av den övergripande regionala strukturen under perioden 2019 – 2030/51. De olika framtidsalternativen indikerar tänkbara regionala strukturer med avseende på den *nyttillkommande* bebyggelsen. Ambitionen är alltså inte att ge en bild av hela den samlade bebyggelsens regionala struktur i slutet av den aktuella tidsperioden.

De fyra olika scenarierna utesluter inte heller att (mindre) delar av bebyggelseexpansionen även sker inom andra områden (än de som markeras på respektive scenariobild) av Åland.

De fyra scenarioalternativen ska därmed ses som ytterst grova ”principskisser” vars huvudsyfte är att belysa *hur olika geografiska mönster för den under tidsperioden nyttillkommande bebyggelsen påverkar möjligheterna att uppnå de övergripande hållbarhetsmålen*.

Vid presentationen och värderingen av de alternativa strukturerna för den i framtiden nyttillkommande bebyggelsen ligger därmed fokus på *principiella skillnader* med avseende på hanteringen av olika målkonflikter samt uppfyllandet av de övergripande målen. De viktigaste skiljelinjerna mellan de olika framtidsalternativen gäller deras effekter på de övergripande målen om tillväxt och attraktivitet, regional balans och ett hållbart resursutnyttjande.

De valda bebyggelseutvecklingsalternativen är följande:

- Framskrivning av dagens utvecklingstrend
- Decentraliserad centrumutveckling
- Koncentrerad centrumutveckling
- Decentraliserad bebyggelseutveckling

Det första alternativet, där huvuddelen av den framtida tillväxten i enlighet med etablerade trender sker i anslutning centrumområdet (Mariehamn med omgivande kranskommuner), är det alternativ som är mest ”realistiskt” i den meningen att utvecklingen redan pekar i den här riktningen. *Det kan därför uppfattas som en form av ”basscenario” mot vilket de övriga tre utvecklingsalternativen ska värderas.*

Det första av dessa tre framtidsalternativ, scenariot med den mer decentraliserade centrumutvecklingen, kan sägas vara en variant på trend-/basscenarioet där delar av expansionen i centrumområdet i framtiden avlänkas till ett antal olika bebyggelsecentra i kommunikationsmässigt lämpliga lägen runt om i landsbygds- och skärgårdskommunerna. De två sista scenarioalternativen där all nytillkommande bebyggelse förläggs till Mariehamn/Jomala – alternativt sprids ut i den åländska glesbygden – kan se ses som förhållandevis extrema utvecklingsalternativ vilka tydliggör för- och

nackdelarna (utgående från ett hållbarhetsperspektiv) av en i allt väsentligt helt centraliserad respektive helt decentraliserad framtida åländsk bebyggelseexpansion.

5.3 Basscenariot: Framskrivning av dagens trender

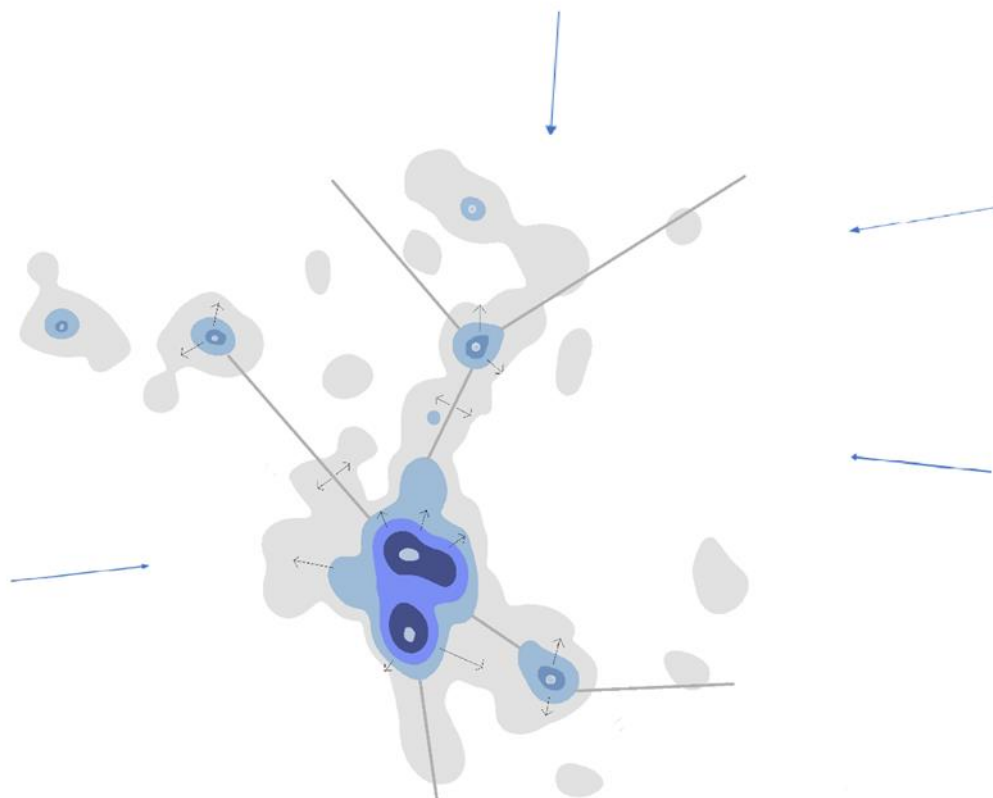
Tillväxten i befolkning och – inte minst – antalet arbetsplatser, och därmed också den nytillkommande bebyggelsen och fysiska infrastrukturen sker i detta bas- och trendalternativ huvudsakligen i Mariehamn och i angränsande områden i Jomala. Samtidigt glesas centrumområdet allt mera ut genom att tillväxten i första hand sker genom en expansion på ”jungfrulig” mark i kärnområdets utkantszoner (Jomala), snarare än genom en förtätning av den redan existerande bebyggelsen i centrum (Mariehamn).

Utöver den fortsatta (yt-)expansionen av området i och kring Mariehamn sker i enlighet med dagens trender även en expansion av befolkning och bebyggelse (främst bostäder) i några större orter i goda kommunikationslägen på bekvämt pendlingsavstånd från det dominerande arbetsplatsutbudet i Mariehamn/Jomalaområdet. Även här tenderar bebyggelsen att växa på tidigare oexploaterad mark (jordbruksmark, grönytor och strandområden) i den äldre bebyggelsens utkanter.

En bebyggelseutveckling i enlighet med basscenariot leder med andra ord till att *en allt större del av den åländska befolkningen och ekonomi koncentreras till centrumområdet och några kommuncentra i de större landsbygdskommunerna*. Det framtida trycket på exploateringsbar mark tenderar därmed att bli störst i utkanterna av Mariehamn och de strandnära områdena i Jomala och Lemland. *De mer perifera delarna av landsbygdskommunerna och skärgården hamnar i allt väsentligt utanför bebyggelsens viktigaste expansionsområden*.

I Figur 1 nedan sammanfattas i grova drag den regionala strukturen på en framtida bebyggelsestillväxt i enlighet med basscenariot. Ju mörkare ytor på ”kartan” desto större andel av den nytillkommande bebyggelsen. Pilarna i figuren indikerar det framtida exploateringstryckets varierande inriktning och geografiska profil. De ljust markerade centrumkärnorna i kombination med de korta pilarna indikerar tendensen till utglesning och decentralisering inom dagens större bebyggelsecentra, de längre (blåa) pilarna trenden mot allt en ”stor-regional” koncentration av befolkning och ekonomi till centrumregionen.

Figur 1: Trendmässig bebyggelseexpansionen 2019–2030. Nyttillkommande bebyggelse 2019–2030



Enligt detta framtidsscenarioalternativ fortsätter utvecklingen med andra ord i nuvarande spår. Tillväxten av befolkning, ekonomi och arbetsmarknad sker i allt väsentligt inom centrumregionen och i dess förlängning utåt i anslutning till huvudvägnätet. *Det här betyder att de för- och nackdelar som karakteriserar dagens regionala struktur även skulle gälla i slutet av rapportens givna tidsperiod, men då sannolikt vara betydligt mer framträdande och tydliga.*

Till de positiva sidorna av en sådan utveckling hör möjligheten att utnyttja Mariehamns ytterområden och de centrala delarna av främst Jomala, Lemland, Finström och Hammarland till attraktiva bostadsmiljöer med goda möjligheter till relativt gles egnahemsbebyggelse i centrumnära lägen med korta pendlingsavstånd. Koncentrationen till centrumregionen och dess närhet ökar områdets attraktivitet som boendemiljö genom ett diversifierat utbud av inte bara arbetsplatser, utan även av handel, service, nöjes- och fritidsanläggningar. Möjligheterna att utnyttja redan befintlig infrastruktur och för bebyggelse färdigt planerad mark ökar. Den regionalt koncentrerade tillväxten bidrar också till en attraktiv näringslivsmiljö där ett stort utbud av företag i goda kommunikationslägen med tillgång till lämplig arbetskraft genererar konkurrensförmåga och nya företagsetableringar.

En trendframskrivning av dagens tillväxtnöster medför emellertid även en hel del negativa effekter som begränsar möjligheterna att hantera en del av de centrala framtidsutmaningar och övergripande samhällsmål som presentats ovan. *Det grundläggande problemet är att en fortsatt utveckling enligt nuvarande mönster på sikt utgör ett direkt hot mot en befolkningsmässigt och ekonomiskt livskraftig samhällsmiljö utanför de nuvarande tillväxtområdena, samtidigt som den medför tendenser till överexploatering och trängselproblem i centrumregionen.*

Det övergripande samhällsmålet om regional balans och en livskraftig åländsk glesbygd och året-runt bebyggelse i skärgården blir i detta utvecklingsalternativ med tiden sannolikt allt svårare att uppnå. Om befolknings- och näringslivsexpansionen i allt väsentligt koncentreras till nuvarande tillväxtregioner skapas en självförstärkande negativ cirkel där glesbygdsboendets attraktivitet, särskilt i de mest perifera lägena, minskar i takt med en krympande och allt äldre befolkning, något i sin tur som reducerar underlaget för olika typer av affärsverksamhet och service, vilket ytterligare reducerar glesbygdsområdenas attraktionskraft osv.

En framtida utveckling i dagens etablerade spår har även en del negativa konsekvenser inom och i anslutning till de snabbast växande områdena. En oreglerad bebyggelseexpansion i den öppna, ofta oplanerade, terrängen kring Mariehamn kan i vissa fall komma att ske på bekostnad av bördig jordbruksmark samt för de boende lättillgängliga och värdefulla rekreationsområde och kulturhistoriska miljöer. Den växande bostadsbebyggelsen i centrumområdets utkanter och längs huvudvägarna till/från Mariehamn leder också till växande pendlings- och trafikvolymerna med åtföljande trängsel- och kapacitetsproblem vid redan starkt belastade in- och utfarterna till staden.

5.4 Strukturutvecklingsalternativ 1: Decentraliserad centrumutveckling

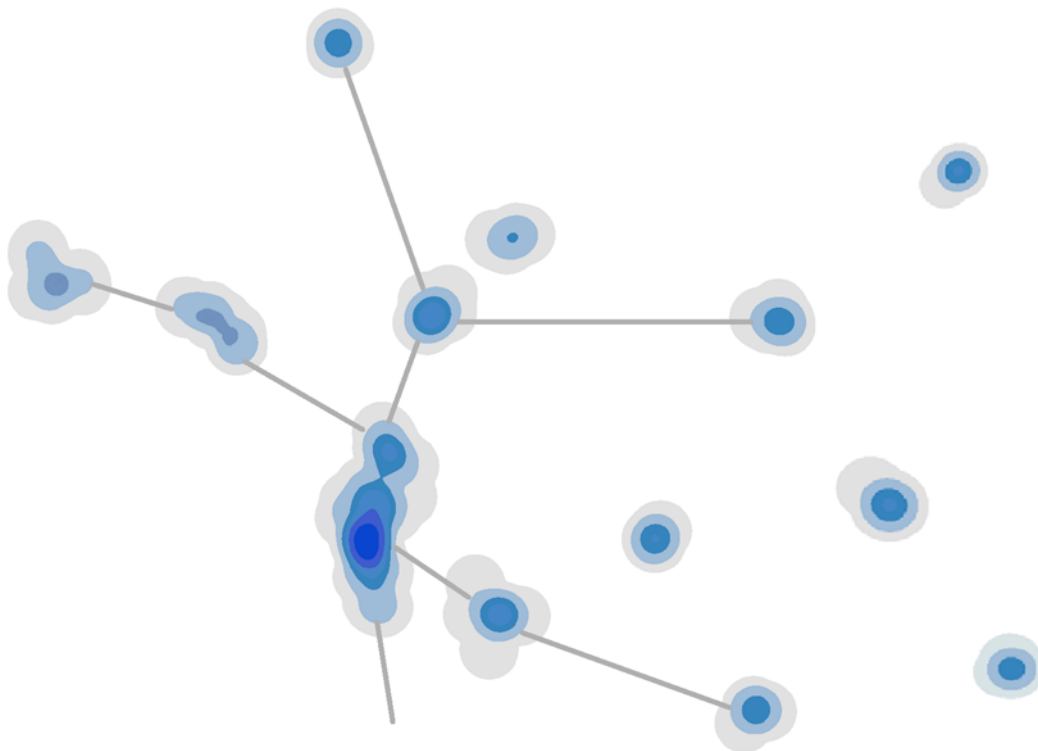
Även i detta alternativ sker en betydande del av bebyggelseutvecklingen inom de redan idag dominerande åländska tillväxtregionerna. Här sker dock expansionen i möjligaste mån genom förtätning och av redan existerande bebyggelse i centrumområdet (Mariehamn/Jomala) samt inom idag etablerade större tillväxtcentra på landsbygden (t ex Godby, Söderby)

Trendscenariots expansion inom hittills obebyggda områden i utkanten av dagens största expansionsområden begränsas därmed. Den förtätade på centrumbebyggelsen ökar möjligheterna att en del av den framtida tillväxten sker i anslutning till mindre bebyggelsecentra i attraktiva lägen runt om i de mer perifera glesbygds kommunerna (t ex Finby), liksom även i något eller några av av skärgårdsregionens mer livskraftiga kommuncentra (t ex Degerby).

Den framtida bebyggelseexpansionen skulle sålunda i huvudsak ske genom en förtätning av centralregionen (med närliggande landsbygdscentra) och en decentraliserad expansion av mindre befolkningscentra inom övriga delar av Åland. *Resultatet blir en förtätad "allåländsk" centrumkärna kopplad till en flerkärnig regional struktur bestående av ett antal mindre tillväxtcentra i goda kommunikationslägen på landsbygden och i skärgården.*

Figur 2 nedan är ett försök att, utgående från dagens bebyggelse och viktigaste kommunikationsleder, teckna en *grovt indikativ bild* av hur den regionala fördelningen av den i framtiden *nyttillkommande* bebyggelsen enligt detta scenarioalternativ skulle kunna se ut. Även i detta fall indikerar de mörkare ytor en större andel av den nya bebyggelsen. De i figuren indikerade bebyggelseelementen har ingen direkt "kartmotsvarighet". Scenariobilden utesluter inte heller att delar av den framtida expansionen sker inom övriga (ommarkerade) delar av landsbygden runt om på Åland och i skärgården.

Figur 2: Decentraliserad centrumutveckling. Nyttillkommande bebyggelse 2019–2030



En decentraliserad centrumexpansion enligt ovan kan i praktiken betraktas som en mer planerad och uppstramad variant på trendutvecklingen och bör därför också i första hand utvärderas i förhållande till rapportens basscenario.

Till scenariots fördelar hör framför allt en *bättre balanserad och mera robust regional struktur* där en del av tillväxtrycket avlänkas från centralområdena för att i stället stödja utvecklingen av för glesbygdens långsiktiga överlevnad strategiskt viktiga mindre centra. Detta möjliggörs genom att trendalternativets bebyggelseexpansion i tillväxtområdenas utkanter delvis *begränsas och styrs mot dels en mer förtätad urban centrummiljö och dels mot ett antal mindre landsbygdscentra i goda kommunikationslägen runt om på Åland.*

Den fysiskt mer koncentrerade utvecklingen i centrum ger den förtätade och funktionellt mångsidiga – för människor och företag attraktiva – urbana miljö som behövs för att säkra Mariehamn som konkurrenskraftig etableringsort och drivande ekonomiskt centrum för hela Åland. Samtidigt ger den till olika landsbygdscentra avlänkade tillväxten ökade möjligheter att uppnå åtminstone delar av de regionala balansmålen.

Trängselproblemen i de i snabbast växande områdena reduceras, liksom även trycket mot skyddsvärd mark och viktiga natur- och kulturmiljöer i expansionsområdenas utkantsområden. En regional struktur som byggs upp kring ett begränsat antal lite större bebyggelsecentra i kommunikationsmässigt strategiska lägen med god tillgänglighet ökar också möjligheterna att utveckla en bättre fungerande och mer attraktiv kollektivtrafik.

De svaga sidorna hos detta utvecklingsalternativ handlar främst om de i många avseenden trots allt ändå kvarstående svårigheterna att säkra framtiden för de mer perifera delarna av glesbygds-Åland. Ett antal livskraftiga befolknings- och servicecentra i goda lägen runt om på landsbygden skulle i och för

sig underlätta, men knappast säkra, en positiv utvecklingen inom alla delar av den glesbygden. Detta gäller inte minst för skärgårdsregionen där de kommunikationsmässiga utmaningarna sannolikt i allt väsentligt skulle kvarstå.

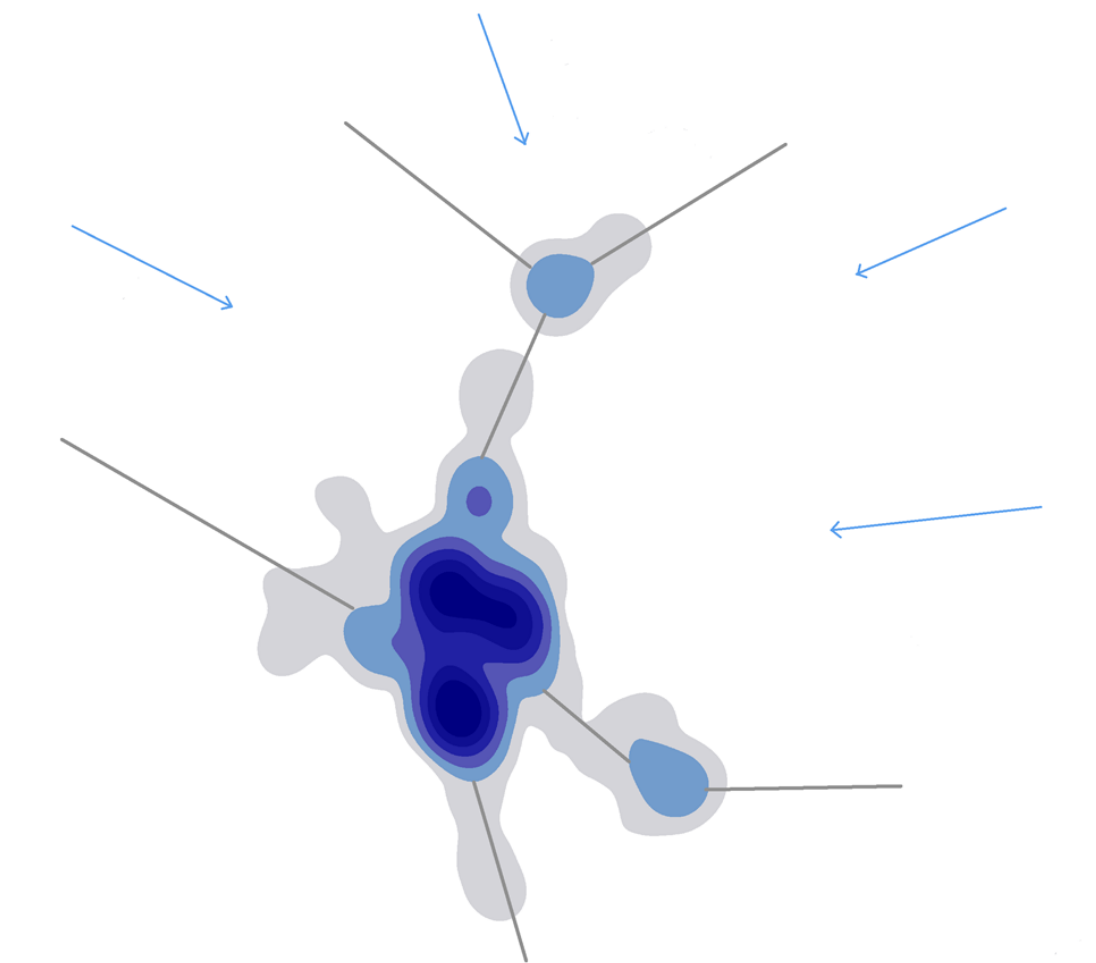
5.5 Strukturutvecklingsalternativ 2: Koncentrerad centrumutveckling

Som redan påpekats ska detta ses som ett ”extrem-scenario” där all framtida befolkningstillväxt och tillkommande bebyggelse hamnar inom det nuvarande centrumområdet gränser, alltså Mariehamn med angränsande delar av Jomala. Ingen ny bebyggelse av betydelse skulle enligt detta scenario hamna utanför detta område.

En sådan koncentration av den aktuella tidperiodens hela prognosticerade tillväxt kan bara ske genom *en kombination av centrumförtätning och omfattande bebyggelseexpansion i centrumregionens utkanter*. Med undantag för en fortsatt expanderande fritidsbebyggelse i strandnära lägen samt nödvändigt underhåll och marginella bebyggelsekompletteringar skulle alltså *fasta Ålands glesbygd och skärgård stå helt utanför de kommande decenniernas tillväxt*.

Bilden nedan åskådliggör i grova drag (med samma redovisningsprinciper som i de två figurerna ovan) de regionala konsekvenserna av detta strukturutvecklingsalternativ.

Figur 3: Koncentrerad centrumutveckling. Nyttillkommande bebyggelse 2019–2030



Detta utvecklingsalternativ kan liknas vid en åländsk ”minivariant” av de tillväxt- och fysiska strukturmodeller som man kan hitta i sin mest extrema form i t ex Singapore eller Hongkong. Vi skulle här få en accelererad avveckling av i stort sett hela den åländska glesbygds- och skärgårdsregionen som levande bostads- och näringslivsmiljö (med undantag för kvarvarande jordbruksproduktion och en expanderande fritidsbebyggelse).

Fördelarna med det koncentrerade centrumalternativ handlar främst om de skal- och samordningsvinster som en geografiskt starkt koncentrerad utveckling medför. Närheten mellan bostäder, arbetsplatser och service skapar en samhällsmiljö som tenderar att gynna näringslivets utveckling och konkurrenskraft. Det stora arbetsplatsutbudet inom nära räckhåll för huvuddelen av den yrkesverksamma befolkningen ökar möjligheterna att dra till sig och behålla kvalificerad arbetskraft. Behovet av omfattande pendling mellan arbetsplatserna i centrumområdena och bostäderna längre ut i regionerna skulle reduceras. Koncentrationen av människor och verksamheter ökar möjligheterna till produktivt samverkan och synergieffekter vid utbyggnaden av offentlig och privat infrastruktur, inom den högre och yrkesinriktade utbildningen o.s.v.

Till fördelarna kan även räknas ett reducerat exploateringshot mot attraktiva grönområden och skyddsvärda naturresursområden utanför centrumområdet, liksom den (relativt sett) mindre klimatbelastning som en geografiskt koncentrerad befolkning i allmänhet ger.

Nackdelarna kan i allt väsentligt sammanfattas i två huvudpunkter. Den första handlar om negativa trängseffekter, skärpt konkurrens om exploateringsbar mark, eskalerande markpriser och omfattande lokala miljöbelastningar i form av buller, nedskräpning, markslitage m.m. Den andra stora nackdelen gäller de negativa konsekvenserna för landsbygden och skärgårdens långsiktiga utvecklings- och överlevnadsmöjligheter. Det övergripande målet om regional balans måste i praktiken anses som helt omöjligt att uppnå om utvecklingen under perioden fram till 2030/51 skulle ske i enlighet med detta scenarioralternativ.

5.6 Strukturutvecklingsalternativ 3: Decentraliserad bebyggelseutveckling

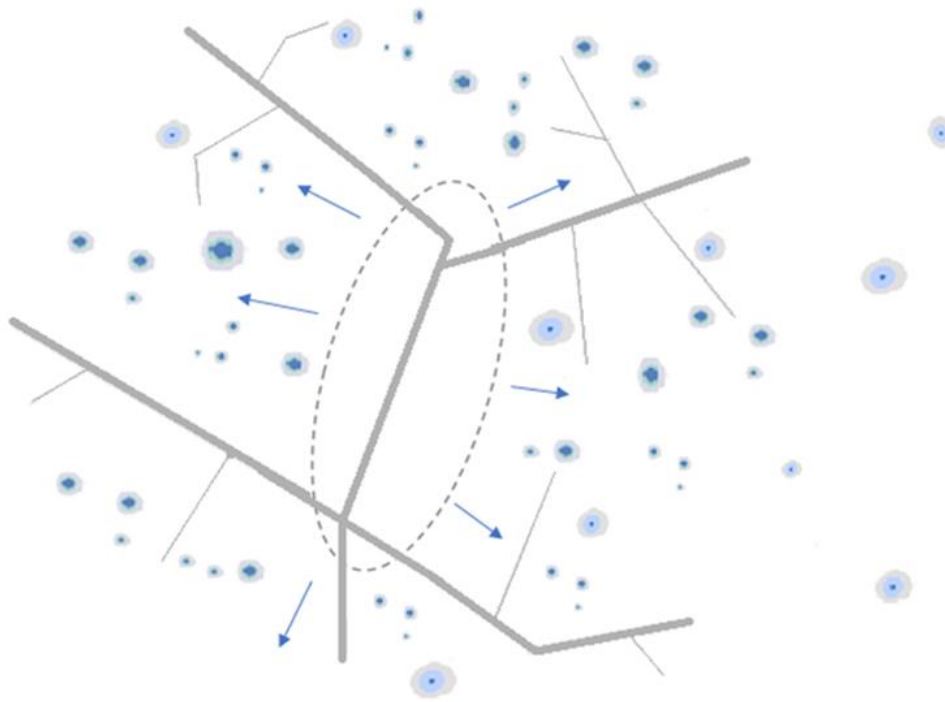
Det sista av de tre alternativen till trend- och basscenariot kan ses som en omvänd parallell till ovanstående koncentrationsscenario. I detta fall sker dock *hela tillväxten av befolkning och bebyggelse utanför nuvarande tillväxtområden*, inklusive på landsbygden och i skärgården större bebyggelsecentra.

Scenariot utgår från att den tillkommande bebyggelsen på ett mer eller mindre osystematiskt sätt, utan större hänsyn till rådande infrastrukturella förutsättningar (med undantag för det befintliga vägnätet), sprids ut i fasta Ålands landsbygd och i skärgårdsregionen.

Enligt detta scenario skulle det under perioden fram till 2031/51 inte ske någon som helst expansion av centrumområdet i Mariehamn och anslutande delar av Jomala. Någon tillväxt av betydelse i nuvarande kommuncentra i övriga mer centralt belägna landsbygdskommuner (Lemland, Finström, Saltvik, Hammarland) skulle inte heller ske.

I Figur 4 nedan illustreras i grova drag den övergripande regionala strukturen hos detta extremt decentraliserade utvecklingsalternativ. Här kombineras en från i princip all tillväxt frånvarande centrumregion med en i periferin utspridd nytillkommande bebyggelse. I figuren markeras avsaknaden av tillväxt i centrum med den streckade cirkeln och expansionens ”centrifugala” huvudinriktning med pilarna.

Figur 4: Decentraliserad bebyggelseutveckling 2020–2030. Nyttillkommande bebyggelse 2019–2030



De för- och nackdelar med den extremt decentraliserade bebyggelseexpansion som detta scenario skulle ge, utgör en omvänd spegelbild av de långsiktiga konsekvenserna av koncentrationsscenario.

Nackdelarna i form av trängsel, slitage och konkurrens om marken i ett till yta och innehåll snabbt expanderande centrumområde reduceras sålunda väsentligt i detta strukturutvecklingsalternativ. Hotet om avfolkning av glesbygden och skärgården försvinner. Men samtidigt försvinner eller reduceras också koncentrationsscenarioets fördelar, t ex i form av en expansiv och därmed också starkt utvecklingsdrivande urban centrummiljö, större närhet mellan arbete och boende, kortare pendlingsavstånden och möjligheter till en bättre utnyttjad infrastruktur.

En decentraliserad bebyggelseexpansion i enlighet med detta regionala strukturutvecklingsalternativ medför även ett ökat bilberoende och dyrare tekniska försörjningssystem. Risken finns också att en alltför utspridd ny bebyggelse kan ge negativa effekter på vitala ekologiska system, splittra upp sammanhängande grönytor, reducera tillgången till för besökare och (andra) boende attraktiva strandområden och likande. De negativa hållbarhets- och klimateffekterna av den här typen av extremt decentraliserad bebyggelsestruktur är därtill också större än vid en mer koncentrerad och väl sammanhållen bebyggelseutveckling.

6. Mot en hållbar regional struktur

6.1 Dagens utvecklingstrender främjar inte målen

Det övergripande målet med föreliggande rapport är att främja en bebyggelseutveckling och en regional struktur som genererar ett socialt och miljömässigt hållbart, och för människor och företag attraktivt, åländskt samhälle.

Utvecklings- och hållbarhetsagendans målsättning om den framtida utvecklingen förutsätter en regional struktur och bebyggelseutveckling som – med hänsyn till givna förutsättningar och lokala omständigheter – främjar det åländska samhällets attraktivitet (människor och företag), en balanserad regional utveckling och ett hållbart resursutnyttjande.

En fortsatt utveckling av den åländska bebyggelsen och dess regionala mönster enligt nuvarande trender skulle med all sannolikhet innebära att de övergripande samhällsmålen inte kommer att kunna uppnås. De sedan decennier tillbaka etablerade åländska tillväxt- och bebyggelseutvecklingstrenderna överensstämmer helt enkelt inte med målen om regional balans och hållbart resursutnyttjande.

6.2 Decentraliserad centrumutveckling - ett hållbart strukturutvecklingsalternativ

Av de i föregående kapitel presenterade alternativa regionala strukturutvecklingsscenarierna ger alternativet ”*Decentraliserad centrumutveckling*” (Figur 2) de bästa förutsättningarna för en framtida utveckling av Åland som ligger i linje med de övergripande strategiska hållbarhetsmålen.

Enligt detta utvecklingsalternativ bör den framtida expansionen i första hand ske genom en bebyggelseförtätning inom centralregionen (med större närliggande bebyggelsecentra) i kombination med en decentraliserad tillväxt i kommunikationsmässigt strategiska lägen längre ut på landsbygden och i skärgårdsregionen.

En bebyggelse och fysisk infrastruktur som utvecklas i enlighet med detta scenario skulle öka de ansvariga aktörernas möjligheter att hantera de betydande framtidsutmaningar som Åland i dag står inför. Den skulle även främja – om än inte garantera – ett förverkligande av rapportens olika mål om ett hållbart mark- och resursutnyttjande, attraktiva livsmiljöer och en för glesbygdens långsiktiga överlevnad bättre fungerande regional struktur.

Med utgångspunkt i scenariobeskrivningarna i föregående kapitel sammanfattas nedan kortfattat det föreslagna strukturalternativets positiva effekter på de viktigaste målen.

6.2.1 Attraktivitet

Den enligt rapportens förslag mer förtätade framtida centrumbebyggelsen ger förbättrade förutsättningar för den funktionellt mångsidiga – för människor och företag attraktiva – urbana miljö som krävs för att säkra Mariehamn som konkurrenskraftig etableringsort och därmed också som ett för hela Ålands utvecklingsdrivande centrum. En förtätad bebyggelse i nuvarande tillväxtområden reducerar behovet av lokal pendling inom centralregionen. En fysiskt tät och funktionellt mångsidig centrummiljö förstärker även Ålands attraktivitet som bostads- och verksamhetsmiljö, och som en för besökare intressant destination.

Decentraliseringen av en del av den framtida tillväxten till ur regional synvinkel välplacerade landsbygdscentra minskar risken för markanvändningskonflikter och trängselproblem inom de idag mest expansiva regionerna. En i förhållande till centrumområdet kompletterande regional struktur av centra i kommunikationsmässigt strategiska lägen med god tillgänglighet ökar också möjligheterna att utveckla en mer attraktiv kollektivtrafik, något som förbättrar integrationen mellan arbete och boende och därmed också den åländska arbetsmarknadens funktionsduglighet.

6.2.2 Infrastrukturell synergi, hållbart mark- och resursutnyttjande

Kombinationen av förtätad centrumutveckling och en mer decentraliserad bebyggelseexpansion inom olika landsbygdscentra ökar möjligheterna att erhålla bättre synergi och ekonomisk effektivitet i användningen av existerande, och utbyggnaden av ny, infrastruktur och teknisk försörjning.

Den regionalt och lokalt mer koncentrerade bebyggelseutvecklingen minskar risken att exploateringen av ny mark hamnar i konflikt med de areella näringarnas markbehov. Den ökar även möjligheterna att undvika onödiga konflikter mellan dagens markbehov och säkringen av för framtiden viktiga naturresurser såsom dricksvatten, men även för biologisk mångfald, ekosystemtjänster samt för rekreation och besöksnäring intressanta naturområden och kulturmiljöer.

En lokalt koncentrerad bebyggelse som samtidigt ingår i en fungerande regional struktur av kommunikationsleder och tekniska försörjningssystem ökar möjligheterna att använda kretsloppsanpassade avfallssystem och underlättar omställningen till förnyelsebara energikällor. Den förbättrar även möjligheterna till en i framtiden bättre utvecklad (regional) kollektivtrafik och (lokal) GC-trafik.

6.2.3 Landsbygdsutveckling och regional balans

Den perifera åländska landsbygden och skärgårdsregionens långsiktiga överlevnad förutsätter i praktiken att basscenariots utvecklingstrender kan brytas och gradvis ersättas med den i denna rapport föreslagna typen av regionalt och lokalt mera robust befolknings- och bebyggelsestruktur. En sådan geografisk struktur ger underlag för ett förtätat – ekonomiskt drivande – centrumområde kopplat till en flerkärnig bebyggelsestruktur bestående av ett antal mindre centra i goda kommunikationslägen på landsbygden och i skärgården.

På så vis uppnås en robust regional struktur med goda möjligheter att fånga upp och fördela en del av den i centrumregionen genererade tillväxten till livskraftiga lokala miljöer ute på landsbygden och i skärgården. Den lokala basservicen, och de arbetsplatser som serviceutbudet skapar, understödjer därtill en begränsad, men ändå livskraftig, glesbygdsbebyggelse i närområdena kring dessa centra.

6.3 Genomförandet – policyområden och nyckelaktörer

Ett framgångsrikt arbete med att främja en för framtiden mer hållbar regional bebyggelsestruktur förutsätter att de ansvariga aktörerna har de rätta resurserna och rätt fokus – något som i sig kan ses som en av de verkligt stora utmaningarna⁷.

6.3.1 De viktigaste insatserna och policyområdena

Ett förverkligande av rapportens övergripande mål kräver målmedvetna och väl samordnade åtgärder inom tre särskilt viktiga policy- och insatsområden:

- Infrastrukturell utveckling
- Markberedskap och planering
- Övergripande lagstiftning och regionalpolitik

På den övergripande lagstiftnings- och regelnivån förutsätts en *plan- och bygglag* som främjar en bebyggelseutveckling i överensstämmelse med den i denna rapport föreslagna regionala strukturen. Här behöver lagstiftarna tydliggöra den önskvärda inriktningen på den fysiska strukturutvecklingen och erbjuda ett regelverk som underlättar för de ansvariga aktörerna (sektorsmyndigheter, kommuner, privata exploitörer och byggare) att påverka den framtida markanvändningen i rätt riktning.

⁷ För en mer heltäckande och detaljerad genomgång av de viktigaste aktörernas olika ansvarsområden och tillgängliga resurser, se kapitel 12 i underlagsrapporten "Den fysiska strukturen på Åland. Naturgivna förutsättningar, bebyggelse, infrastruktur, teknisk försörjning och planeringsberedskap".

En annan viktig faktor i detta sammanhang är den åländska *regionalpolitiken* som, i kombination med de medel som erhålls från EU:s olika strukturfondsprogram, så långt som möjligt bör fokusera sina satsningar som främjar den ovan föreslagna regionala strukturen. Det finns också goda skäl att integrera och vidareutveckla föreliggande strukturutveckling med de nya EU-program som startar efter 2020.

Utvecklingen av de interna och externa kommunikationerna, infrastrukturen och de tekniska försörjningssystemen är av stor, för att inte säga avgörande, betydelse för möjligheterna att främja den önskvärda inriktningen på den övergripande fysiska strukturen. Den *sektorslagstiftning och de offentliga regelverk* som ger ramarna för utbyggnaden av infrastrukturen bör därför, där så är lämpligt och möjligt, främja satsningar och projekt som understödjer den ovan föreslagna riktlinjerna för utvecklingen av den åländska bebyggelsestrukturen.

Tillgången till lämplig mark i rätt lägen är sannolikt den enskilt mest avgörande faktorn för de kommande decenniernas bebyggelseutveckling. En grundläggande förutsättning för att kunna leda den framtida tillväxten och bebyggelseutvecklingen i en önskvärd, mer hållbar, regional och lokal riktning är därför att den *fysiska planeringen på kommunal nivå* ges en bättre samordning på den interkommunala och regionala nivån. De ansvariga lokala aktörernas markberedskap och detaljplanering bör också få en tydligare inriktning på förtätning och förstärkning av existerande bebyggelsecentra av regional och lokal betydelse.

6.3.2 Nyckelaktörer

Ett framgångsrikt arbete med att förverkliga denna rapports målsättning om en långsiktigt mer hållbar regional struktur förutsätter medverkan – och nära samverkan – bland en rad olika aktörer, från den breda allmänheten och den enskilde privata markägaren till kommuner, landskapsregering och lagting.

Kommunerna är nyckelaktörerna i den offentliga sektorn vid förverkligandet av en långsiktigt hållbar regional markanvändningsstruktur. De har var för sig (och sammantaget) det yttersta ansvaret för utvecklingen av markanvändning och fysisk struktur på den lokala nivån. Tillsammans med markägarna och de privata byggherrarna, avgör kommunerna i praktiken hur den framtida markanvändningen och fysiska strukturen kommer att utvecklas fram till 2030/51. Kommunernas markberedskap och användning av befintliga planinstrument (översikt- och detaljplaner) är därmed avgörande för möjligheterna att förverkliga föreliggande fysiska strukturutveckling.

En framgångsrik kommunal markpolitik förutsätter ett positivt och nära samarbete med aktörerna inom den privata sektorn, d.v.s. *markägare* och *byggherrar*. Kommunernas markberedskap och långsiktiga markanvändningsplanering bör därför vara för alla inblandade aktörer tydlig, väl genomarbetad och svara mot såväl nuvarande och som framtida efterfrågan på olika typer av mark inom kommunen.

En annan nyckelaktör inom den offentliga sektorn är *landskapsregeringen* som (tillsammans med lagtinget) har det övergripande ansvaret för den framtida utvecklingen av Ålands regionala struktur. Regeringen har, förutom rollen som politiskt ansvarig för den regionala utvecklingspolitiken, också ansvar för att kommunernas verksamhet och fysiska planering följer rådande lagstiftning och regelverk (här i första hand plan- och bygglagstiftningen). Till regeringsuppdraget hör även att bistå kommunerna i deras planläggning, samt att övervaka att regeringens rekommendationer gällande den fysiska strukturutvecklingen beaktas och konkretiseras i kommunernas arbete med planläggning och markanvändningsfrågor.

Förutom det mer övergripande, och därmed indirekta, ansvaret för markanvändning och regional utveckling har regeringen ett särskilt planeringsansvar för utvecklingen inom flera av de samhällssektorer som på olika sätt är kopplade till markanvändningen och den fysiska infrastrukturen. Det handlar här främst om kommunikationerna (inkl. skärgårdstrafiken), vattenresurser och miljöskydd samt förvaltning, utveckling och skydd av Ålands kulturhistoriska objekt och miljöer.

6.3.3 Det fortsatta arbetet

För att föreliggande rapport ska få effekter på den framtida regionala strukturutvecklingen bör de ansvariga aktörerna fortsätta dialogen och i samverkan stöda en gemensam kunskapshöjning och prioritering gällande planläggnings- och regionala utvecklingsfrågor.

En sådan fortsatt dialog för hur förverkligandet av rapportens mål ska läggas upp, och på vilket sätt nyckelaktörerna inom privat och offentlig sektor ska engageras i arbetet, kan ses som en nödvändig del i det fortsatta arbetet med att uppnå lagtingets och landskapsregeringens övergripande målsättningar om ett hållbart Åland 2030/51.

Det är av stor vikt att arbetet läggs upp på ett sådant sätt att ett aktivt deltagande med synpunkter och konkreta inspel från den bredare allmänheten möjliggörs och uppmuntras.