

## Landsbygdssäkring (*Rural Proofing*)

Finland är till sin karaktär ett mycket landsortsaktigt land. Merparten av finländarna tillbringar tid på landsbygden antingen året runt eller säsongmässigt. Vistelsen kan röra boende, arbete, semester eller fritid. Det är viktigt att se till att människorna på landsbygden mår bra och att medborgarna på landsbygden är jämställda med andra. Det är också viktigt att landsbygden har förutsättningar att vara en livskraftig och konkurrenskraftig miljö där människorna kan bo, arbeta, semestra och tillbringa sin fritid.

Landsbygdspolitikens mål är en **livskraftig och välmående landsbygd** som är ekologiskt, socialt, ekonomiskt och kulturellt hållbar. Till denna helhet hör

- **boendelandsbygden** där människor i olika åldrar är fast eller säsongmässigt bosatta i bostäder som lämpar sig bäst för dem och där de utnyttjar och njuter av tillräckliga tjänster av hög kvalitet och rimliga i pris
- **arbetets landsbygd** som erbjuder mångsidiga arbets-, företagare- och näringsmöjligheter både som distans- och närarbete såväl i den privata, offentliga som tredje sektorn för kvinnor och män i alla åldrar
- **kompetensens landsbygd där kompetensen kan utvecklas och utnyttjas**
- **fritidens landsbygd** där människorna kan njuta av mångsidiga natur- och kulturmiljöer och delta i olika aktiviteter och i utvecklingen av området.

### *Vad är landsbygd?*

Det finns ingen entydig definition av landsbygden, eftersom landsbygdsområdena är mångformiga och varierande. Landsbygden bör identifieras genom sina särdrag i enskilda områden och på regional nivå. Landsbygdsområdena får sin speciella karaktär av sitt läge. Typiskt för landsbygden är **gles bebyggelse** och **långa avstånd**. Landsbygd är **områden som finns utanför centrumen**.

På *riksnivå* kan man vid definitionen av landsbygd ta hjälp av en modell för tredelning av landsbygden som delar in alla kommuner i Finland i fyra olika typer: städer, stadsnära landsbygd, kärnlandsbygd och glesbygd (bilaga). Tredelningen av landsbygden definierar landsbygdstyperna på följande sätt:

*Stadsnära landsbygd.* Dessa områden har de bästa utvecklingsförutsättningarna. Invånarna kan arbeta i de närliggande städerna. Lantbruksföretagare och andra företagare har mångsidiga närmarknader. Många av kommunerna på den stadsnära landsbygden får inflyttningsöverskott. I synnerhet barnfamiljer flyttar gärna till dessa områden. Tack vare inflyttningsöverskottet kan många kommuner på den stadsnära landsbygden, bland dessa också små städer, skapa mångsidigare tjänster och investera, men trots detta bevara sitt ekonomiska spelrum. På den stadsnära landsbygden är välfärden på högsta nivå i landet.

*Kärnlandsbygd.* Området är ett område med stark primärproduktion. Ställvis finns också industrins branschkoncentrationer som är belägna på landsbygden. På kärnlandsbygden finns det också koncentrationer med specialiserad primärproduktion: svinhushållning, pälsdjursuppfödning, odling under glas och fjäderfäskötsel. I närheten av kärnlandsbygden finns ett flertal medelstora centrum. I områdets kommuncentrum är verksamheten mångsidig och de flesta byar är livskraftiga. Kommunerna på kärnlandsbygden finns i Södra och Västra Finland.

*Glesbygd.* Detta område hotas av en ond cirkel av negativ utveckling: de unga flyttar bort, tjänsterna försvinner, jordbruket försvagas, de nya arbetsplatserna räcker inte till för att ersätta bortfallet av de traditionella arbetsplatserna, den äldre befolkningens andel blir större och kommunernas ekonomiska bärkraft är hårt prövad. Den korta växtperioden och andra specialvillkor som naturen ställer, stoppar primärproduktionens utvecklingsförutsättningar. De flesta glesbygdskommuner är belägna i Östra och Norra Finland.

På regional nivå och beträffande ekonomiska regioner måste landsbygden betraktas mera djupgående än tredelningsmodellen: det finns landsbygdsområden i varje typ av ekonomisk region och kommun, också i städerna. På lokal nivå är alla områden som är belägna utanför tätorterna landsbygd. Det är viktigt att uppfatta området som helhet men också variansen inom området (bild 1).

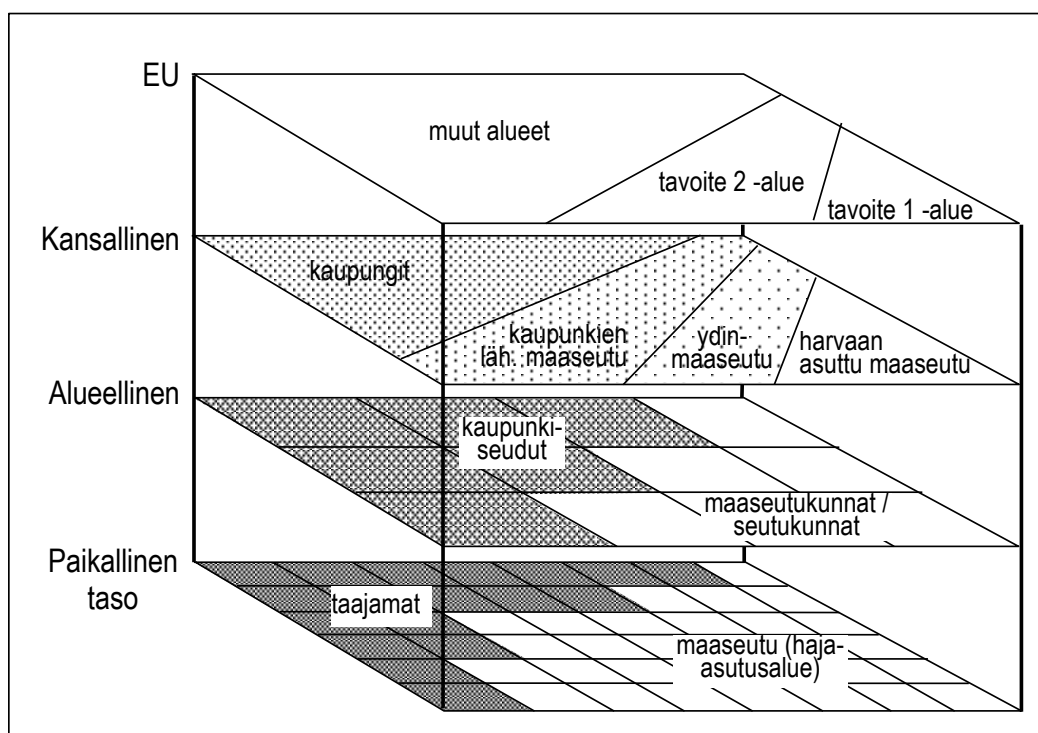


Bild 1. Landsbygden som politiskt målområde på olika områdesnivåer (MMM 7/2006: 15).

### **Varför behövs landsbygdssäkring?**

Landsbygden är en plats där konsekvenserna av politiska åtgärder ofta är annorlunda än i centrumen. Politikens konsekvenser för människorna, företagen och organisationerna på landsbygden är ofta obekanta. Därför är det viktigt *innan det fattas beslut och innan de politiska åtgärderna genomförs* att *förstå* hurdana och hur kraftiga konsekvenserna är inom olika områden. Om politikens konsekvenser i landsbygden avviker från konsekvenserna i centrumen ska man bedöma *politikens konsekvenser för landsbygden*, dvs. de så kallade *landsbygdskonsekvenserna*. Landsbygdskonsekvenserna kan gälla landsbygdsinvånarnas levnadsförhållanden, trivsel och hälsa, näringar och arbete, kompetens, boende, tjänster, infrastruktur, tillgänglighet och förbindelser. De kan också gälla landsbygdens attraktionsfaktorer (såsom miljö, landskap och kultur) och konkurrensförmåga, medborgarnas deltagande och sammanhållning samt det sociala kapitalet. Det är viktigt för landsbygden att politiken tillgodoser de lokala behoven och att den genomförs flexibelt och med hänsyn till de lokala förhållanden.

Vid landsbygdssäkring *identifieras och beskrivs politikens signifikanta konsekvenser för landsbygden*. Det är en process som bör vara *en del av beredningen, genomförandet och bedömningen av beslutsfattandet*. Den behövs för att man ska kunna *förverkliga den regionala jämlikheten och påverka landsbygdens framtid*.

Beslutsfattarna bör få vara medvetna om hur deras beslut påverkar landsbygden. Konsekvenserna kan vara antingen *positiva eller negativa*. De kan också vara antingen *direkta eller indirekta*. Landsbygdspolitikerna siktar på att stärka de positiva landsbygdskonsekvenserna och förebygga de negativa. Med landsbygdssäkring kan man säkerställa att förhållandena och behoven hos dem som bor och arbetar på landsbygden och dem som tillbringar fritiden där beaktas när det fattas politiska beslut. Man kan också säkerställa att invånarna på landsbygden behandlas på samma sätt som invånarna i centrumen. Det är speciellt viktigt att bedöma konsekvenserna ur den glesbebyggda landsbygdens synvinkel där konsekvenserna är störst.

### ***När behövs en landsbygdssäkring och hur genomförs den i praktiken?***

Landsbygdskonsekvenserna ska alltid bedömas när politiken kan ha antingen direkta eller indirekta konsekvenser för landsbygdens livskraft och välfärd och för målen för utvecklingen av landsbygden. Landsbygdssäkringen rör således såväl politik, program, förslag som verksamhet både under planeringen och verkställandet. I praktiken innebär detta beslut som gäller t.ex. näringar, arbete, trafik, kommunikation, infrastruktur, områden, markanvändning, boende, kultur, miljö, naturtillgångar, energi, beskattning, kompetens, forskning, utbildning samt offentliga eller privata tjänster.

Landsbygdssäkringen ska göras i ett så tidigt skede som möjligt så att den verkligen utgör en del av det proaktiva beslutsfattandet. Den ska genomföras *som en del av processen som omfattar beslutsfattande, verkställande och bedömning och vid sidan av de andra konsekvensbedömningarna*. Konsekvenserna bedöms på basis av nuläget.

Som hjälp och stöd vid konsekvensbedömningen kan man använda en **kontrollista** som utarbetats för detta ändamål. Kontrollistan ger en bättre bild av vilka eventuella konsekvenser ett beslut kan ha för landsbygden. Kontrollistan ersätter ändå aldrig den information man får av invånare, företag och organisationer på landsbygden. Kontrollistan presenteras i slutet av denna artikel.

Landsbygdssäkringen omfattar följande skeden:

1. Målen för utvecklingen av politiken, de önskade resultaten och genomförandesätten klargörs.
2. Frågorna på kontrollistan granskas och delområden där politiken med sannolikhet påverkar landsbygdsområdena på ett annat sätt än andra områden identifieras.
3. De delområden som eventuellt har skadliga konsekvenser undersöks noggrannare och integreras i helhetsbedömningen av politiken.
4. På delområden där konsekvenserna för landsbygdsområdena avviker mycket från centrumen, utreds på vilka andra sätt de önskade resultaten i landsbygdsområdena kan nås och negativa konsekvenser undvikas. Samtidigt kan man reda ut på vilket sätt de positiva konsekvenserna för landsbygden kan maximeras.
5. Resultaten och lösningarna från landsbygdssäkringen integreras i beslutsprocessen och antecknas i redogörelsen för landsbygdskonsekvenser.

## ***Hur utvecklas och uppföljs landsbygdssäkringen?***

Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen samordnar utvecklingen och uppföljningen av landsbygdssäkringen. Samarbetsgruppen bereder en rapport över bedömningen i olika sektorer och utgående från detta kan man analysera hur effektiv landsbygdssäkringen är. Samarbetsgruppen utvecklar också utbildning, informering och verktyg som stöder landsbygdssäkringen samt ger rekommendationer i syfte att ytterligare utveckla bedömningen.

### **Exempel på landsbygdskonsekvenser på regional och lokal nivå**

Konsekvenserna för landsbygden kan vara antingen *positiva eller negativa, direkta eller indirekta*. En direkt konsekvens kan ge upphov till en snöbollseffekt med indirekta konsekvenser till exempel beträffande tillgången på tjänster: i och med att en tjänst försvinner dör också de övriga tjänsterna småningom ut. Detta kan i det långa loppet leda till att invånarna flyttar bort. Sambandet mellan olika faktorer måste identifieras innan det fattas beslut.

#### ***Negativa konsekvenser ger upphov till en snöbollseffekt***

Ett exempel på hur negativa konsekvenser ger upphov till en snöbollseffekt är ett fall där man sammanställde utvecklingsbehoven för vägnätet i byarna i ett finländskt landskap. Ärendet hade varit uppe till diskussion i en del kommuner på kommunnivå och därutöver hade diskussioner förts på landskapsnivå och med representanter för vägförvaltningen. Under diskussionen ifrågasatte några byar utvecklingsbehoven som gällde vägnätets säkerhet. I en by var motiveringen att byns skola och bybutik hade lagts ned och därför ansågs det inte vara nödvändigt att förbättra vägsäkerheten. I en annan by var motiveringen att kommunen hade hotat med att lägga ned byskolan och på grund av de osäkra förhållandena ansågs det inte nödvändigt att förbättra säkerheten. En nedlagd eller hotad tjänst påverkade alltså även besluten som gällde andra tjänster.

#### ***Positiva konsekvenser genom gemensam planering och dialog***

Bildningsdirektören i en kommun hade gjort kalkyler som visade att det var nödvändigt att dra in en av byskolorna. I kommunen hade man dock genom exemplarisk gemensam planering utarbetat ett landsbygdsprogram. Programmets uppföljningsgrupp bestod av direktörer för olika sektorer i kommunen, förtroendevalda och representanter för olika samarbetspartners och myndigheter. På den horisontala uppföljningsgruppens möte togs skolfrågan upp till diskussion och granskades ur olika synvinklar även utanför bildningsväsendet.

Under diskussionen framgick det att nya områden nyligen hade planlagts för byn och att ett vattenandelslag också hade bildats. Till följd av detta hade byns invånarantal ökat och det byggdes hela tiden mera bostäder i byn. Elevantalet i skolan hade också ökat och enligt prognoserna skulle tillväxten fortsätta även framöver. Ur näringssektorns synvinkel ansågs nedläggningen av skolan strida mot kommunens näringspolitik. I och med de nya invånarna hade byn också fått nya företag och arbetstagare. Nedläggningen av skolan skulle innebära att en viktig attraktionsfaktor för barnfamiljer skulle gå förlorad och eventuellt också att företagens arbetstagare som har familj skulle flytta bort. Efter diskussionen beslutade man att skolan inte läggs ned.

## Kontrollista för genomförande av landsbygdssäkring

Vid landsbygdssäkring *bedömer man först om konsekvenserna för centrumen skiljer sig från konsekvenserna för landsbygden.* För landsbygdssäkringen kan en allomfattande kontrollista inte göras upp. Utöver de grundläggande frågorna bör en del frågor också dryftas fall för fall. Det är viktigt att gå igenom alla frågor på kontrollistan och besvara dem som är relevanta för ärendet. I svaren ska man bedöma både beslutets *direkta och indirekta konsekvenser för landsbygden.* **Om svaret på någon av bedömningsfrågorna på kontrollistan är ja ska man analysera om konsekvensen är positiv eller negativ och hur stark den är.** Om konsekvensen är negativ ska man fastställa alternativ för att undvika den.

Frågelheterna som bör beaktas ur landsbygdens perspektiv när politiska beslut fattas är följande:

	Frågelhet	Bedömningsfråga (om svaret är ”ja” bör konsekvensen analyseras)	Exempel på frågor som hör till frågelheten och ger en bakgrund till bedömningsfrågan
1.	<p><i>Landsbygdens näringar, företagsverksamhet och arbete</i></p> <p>Primärproduktionens andel av landsbygdens näringsstruktur minskar ständigt och tjänsternas andel ökar. Industrins andel är betydande och representerar nästan alla branscher. En mångsidig näringsstruktur och en mångformig företagsverksamhet är viktiga på landsbygden, då de erbjuder mera omfattande utkomstmöjligheter.</p> <p>På landsbygden är företagets förmåga att betala för arbetskraft ofta sämre än i centrumen och tillgängliga arbetstillfällen är ofta säsongartade och/eller deltidsarbete (t.ex. inom jordbruk och turism). Betydelsen av flexibla arbetsmöjligheter (t.ex. distansarbete, kombinationer av arbete) betonas på landsbygden. På landsbygden behövs i synnerhet mer arbetsplatser för kvinnor. I framtiden kommer landsbygden att påverkas kraftigt av att befolkningen blir äldre, vilket leder till brist på arbetskraft.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Påverkar politiken (beslutet) näringsverksamheten och företagverksamheten på landsbygden?</li> <li>• Påverkar politiken (beslutet) företagets och den offentliga sektorns förmåga att konkurrera om kompetent arbetskraft/säsongarbetskraft på landsbygden?</li> <li>• Påverkar politiken (beslutet) möjligheterna till distansarbete eller kombinationer av arbete?</li> </ul>	<p>- Har politiken (beslutet) olika konsekvenser för småföretagsverksamhet eller sektorer som ofta är vanligare på landsbygden?</p> <p>- Påverkar politiken (beslutet) diversiteten hos landsbygdens näringsstruktur?</p> <p>- Påverkar politiken (beslutet) kvinnornas eller de ungas möjligheter att bli företagare?</p> <p>- Har politiken (beslutet) konsekvenser för landsbygdens befolkningsstruktur och utvecklingen av tillgången på arbetskraft?</p>
2.	<p><i>Landsbygdens kompetens</i></p> <p>För att nå framgång behöver landsbygden kompetens. Det</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Påverkar politiken (beslutet) möjligheterna att utveckla eller utnyttja kompetensen på</li> </ul>	<p>- Inverkar politiken (beslutet) på möjligheterna till flexibla karriärvägar?</p>

	<p>finns mycket kunskap och kompetens, speciellt praktisk kunskap, som inte identifieras eller utnyttjas tillräckligt. Landsbygdens kompetens utvecklas och består av många olika parter, t.ex. gymnasierna, yrkesläroanstalterna, landskapens högskolor, rådgivningsorganisationerna och miljöcentralerna. På landsbygden är det viktigt att olika parter samarbetar för att stärka områdets kompetens och näringar.-{-} Varje aktör som arbetar för att stärka kompetensen utgör en resurs för området.</p>	<p>landsbygden?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Påverkar politiken (beslutet) möjligheterna till samarbete mellan utbildning, forskning och rådgivning i området?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Har politiken (beslutet) en inverkan på landsbygdens kompetenskapital?</li> <li>- Har man vid beredningen av politiken (beslutet) klarlagt den verksamhet som aktörerna i området redan bedriver?</li> </ul>
3.	<p><i>Landsbygdsboende och ordnande av tjänster (tjänsternas antal, kvalitet, pris och åtkomlighet)</i></p> <p>Landsbygden är en eftertraktad miljö både för permanent och säsongsbetonat boende. Landsbygdens attraktionsfaktorer är bl.a. lägre boendekostnader än i centrumen, att få bo glest och närheten till naturen. Problemen med att flytta till landet kan dock vara t.ex. bristen på planläggning, litet utbud av tomter och ensidigt bostadsutbud. Både permanent och säsongsbetonat boende är i ekonomiskt hänseende viktiga för landsbygdsområdena.</p> <p>På landsbygden är den äldre befolkningens andel stor, vilket ställer särskilda krav på de tjänster som invånarna behöver och på anordnandet av tjänsterna. Tillgången på tjänster har en direkt inverkan på människornas välbefinnande och livskvalitet. På landsbygden ökas kostnaderna för tjänsterna av de långa avstånden av restiderna (både för den som producerar och den som köper tjänsten) och utbudet av tjänster är mindre än i centrumen. Vid anordnandet av tjänster i landsbygdsområdena kan man utnyttja innovativa, flerfunktionella och rörliga metoder. Till tjänsterna hör privata och offentliga tjänster som till exempel trafik-, post-, hälsovårds-, social-, utbildnings- och dagligvaruhandelstjänster.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Påverkar politiken (beslutet) möjligheterna för människor i olika åldrar att bo på eller flytta till landsbygden antingen permanent eller säsongsbetonat (andrabostad)?</li> <li>• Påverkar politiken (beslutet) tillgången på privata eller offentliga tjänster på landsbygden antingen i form av när- eller distansservice?</li> <li>• Förändras tjänsternas åtkomlighet till följd av politiken (beslutet) på ett annat sätt på landsbygden jämfört med centrumen? (Vilka är förändringarna mätt i restider och -kostnader?)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Påverkar politiken (beslutet) möjligheterna att bo på landsbygden (planläggningen, utbudet av tomter eller bostäder)?</li> <li>- Leder konsekvenserna av politiken (beslutet) till att landsbygdens tjänster minskar eller centraliseras?</li> <li>- Leder konsekvenserna av politiken (beslutet) till att kvaliteten på landsbygdens tjänster försämras?</li> <li>- Är kostnaderna som tjänsten medför större på landsbygden än i andra områden?</li> </ul>

<p>4.</p>	<p><i>Landsbygdens åtkomlighet, förbindelser och infrastruktur</i></p> <p>Landsbygden karaktäriseras av långa avstånd. Genom en infrastruktur av hög kvalitet (t.ex. bredband, vägar) och fungerande förbindelser kan man undanröja olägenheter som det geografiska läget medför för landsbygden. Infrastrukturen på landsbygden är vanligen mindre till omfattningen och kvaliteten sämre än i centrumen och det är dyrt att utveckla den.</p> <p>Åtkomligheten är en viktig faktor både för dem som bor på och dem som besöker landsbygden. Besökare som kommer till landsbygden stöder landsbygdssamhällets livskraft och näringar (bl.a. via verksamhet som rör turism och fritidsaktiviteter). På landsbygden är restiderna längre, tillgängligheten till kollektivtrafik sämre, beroendet av privatbilism större och resealternativen begränsade eller dyra speciellt för personer med låga inkomster. På landsbygden kan avstånden försvåra informationsförmedlingen. Dålig närhet kan leda till utslagning.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Påverkar politiken (beslutet) infrastrukturens (t.ex. bredband, vägar) omfattning och kvalitet?</li> <li>• Är genomförandet av politiken (beslutet) beroende av användningen av infrastruktur?</li> <li>• Påverkar politiken (beslutet) resebehoven hos dem som bor eller besöker landsbygden eller smidigheten att resa och resekostnaderna?</li> <li>• Är genomförandet av politiken (beslutet) beroende av informationsförmedlingen till kunden?</li> <li>• Skiljer sig informationsförmedlingen som gäller politiken (beslutet) mellan centrumen och landsbygden?</li> </ul>	<p>- Hur genomförs politiken (beslutet) på landsbygden om den är beroende av användningen av infrastruktur?</p> <p>- Är invånarna eventuellt utom räckhåll för information på landsbygden där möjligheterna till informationsåtkomst är mera begränsade än i centrumen?</p> <p>- Nås invånarna på landsbygden av information om nuvarande möjligheter till informationsåtkomst utnyttjas?</p>
<p>5.</p>	<p><i>Landsbygdens attraktionsfaktorer och styrkor</i></p> <p>Landsbygden har rikligt med attraktionsfaktorer och styrkor som inte identifieras eller utnyttjas tillräckligt. Exempel på dessa är bl.a. naturtillgångar, natur- och kulturlandskap och -miljöer, biodiversitet, läge och tystnad. Dessa faktorer hjälper till att bygga upp näringsverksamheten, skapa arbetsplatser och göra landsbygden till en konkurrenskraftig och lockande miljö för boende, arbete, företagande, semester och fritid.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Påverkar politiken (beslutet) kvaliteten på eller karaktären hos landsbygdens attraktionsfaktorer (t.ex. naturtillgångar, landsbygdens naturlandskap eller byggda landskap, natur- eller kulturmiljö, biodiversitet, tystnad, gemenskapskänsla o.d.)?</li> <li>• Inverkar politiken (beslutet) på landsbygdens förmåga att konkurrera om invånare,</li> </ul>	<p>- Inverkar politiken (beslutet) på olika landsbygdsområdens särpräglade styrkor med vilka Finlands konkurrenskraft kan främjas?</p>

		<p>arbetstagare, företagare eller personer som tillbringar sin fritid på landsbygden?</p>	
6.	<p><i>Sammanhållning, socialt kapital, medborgarnas deltagande och beaktande av lokala förhållanden</i></p> <p>På landsbygden är sammanhållningen viktig både socialt och funktionellt. Sammanhållningen upprätthålls bl.a. genom byverksamhet och hobbyföreningar. Dessa skapar det sociala kapital som är karaktäristiskt och viktigt för landsbygdsområden. Med socialt kapital avses samhällets medlemmars, såsom människors och företags, förmåga att samverka och lita på varandra. Sociala nätverk främjar både individens välbefinnande och den ekonomiska verksamheten. Grannhjälpen är viktig på landsbygden och den borde få vara lagligt möjlig i alla situationer och inom ramen för konkurrenslagstiftningen.</p> <p>Det lokala utvecklingsarbetet är betydelsefullt, eftersom det ger människor tillfälle att direkt influera det egna områdets utveckling och framtid. På detta sätt kan man sporra människor och aktörer att delta i arbetet att utveckla området, skapa en tro på framtiden och göra området mera livskraftigt. Medborgarna bör kunna delta också på landsbygden. Det behövs lämpliga samlingslokaler på landsbygden. Bland annat medborgar- och arbetarinstitutionen är av stor social betydelse på landsbygden.</p> <p>När politiska åtgärder genomförs är det viktigt att de lokala förhållandena beaktas. Åtgärderna kan sällan genomföras på samma sätt i tätbebyggda centrum som på glesbebyggd landsbygd. Därför krävs flexibilitet och möjlighet att fatta lokala beslut vid verkställandet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Påverkar politiken (beslutet) sammanhållningen eller det sociala kapitalet?</li> <li>• Påverkar politiken (beslutet) lokalorganisationernas eller medborgar- och arbetarinstitutionens verksamhet eller verksamhetsförutsättningar?</li> <li>• Påverkar politiken (beslutet) tillgången på samlingslokaler, uppkomsten av sociala nätverk eller möjligheten att få grannhjälp?</li> <li>• Påverkar politiken (beslutet) medborgarnas möjligheter att delta?</li> <li>• Påverkar politiken (beslutet) förutsättningarna för utvecklingsarbete på lokal nivå?</li> <li>• Förhindrar politiken (beslutet) att lokala beslut fattas vid verkställandet och att de lokala behoven tillgodoses?</li> </ul>	<p>- Aktiverar politiken (beslutet) lokalsamhällets verksamhet?</p>



