

NOU

Norges offentlige utredninger **2004: 19**

Livskraftige distrikter og regioner

Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk

Utredning fra Distriktskommisjonen, oppnevnt ved kongelig resolusjon 7. februar 2003.
Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 12. oktober 2004.

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0795-9

Lobo Media AS

Til Kommunal- og regionaldepartementet

Distriktkommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon den 7. februar 2003 for å gjennomgå helheten i distrikts- og regionalpolitikken. Utvalget legger med dette fram sin innstilling.

Oslo, 12. oktober 2004

Johan Petter Barlindhaug
leder

Elisabeth Angell	Bergljot Landstad	Per Sandberg
Trine Skei Grande	Kristin Malonæs	Tine Sundtoft
Marianne Balto Henriksen	Inge Myrvoll	Anders Talleraas
Audun Holsbrekken	Liv Signe Navarsete	Thor Tøllefsen
Geir Knutson	Aud Stråbø Riise	

Sverre Høifødt

Åge Sund

Innholdsfortegnelse

1	Oppnevning, mandat og arbeidsform	9	3.4	Resultat av villet politikk eller ubønnhørlig utvikling?.....	24
1.1	Mandat og sammensetning	9	3.4.1	Lokaliseringsbetingelser og endringer i næringsstruktur	24
1.1.1	Mandat	9	3.4.2	Bostedspreferanser og valgalternativer	25
1.1.2	Bakgrunn for etableringen av Distriktskommisjonen	9	3.4.3	Troen på at sentraliseringen ikke lar seg stoppe.....	25
1.1.3	Innfasing av Distriktskommisjonens arbeid.....	10	3.4.4	Vektleggingen av politikkendringer når sentraliseringen skal forklares	26
1.1.4	Distriktskommisjonens sammensetning	10	3.5	Har vi gitt fra oss mulighetene til å føre en aktiv distrikts- og regionalpolitikk?	27
1.2	Om Distriktskommisjonens arbeid ..	11	3.5.1	EØS-avtalen: Dagens regelverk og støttepraksis	28
1.2.1	Tolkning av mandatet	11	3.5.2	Mulige endringer i EØS-avtalens statsstøtteregelverk	29
1.2.2	Målsettinger for arbeidet	12	3.5.3	Norge utnytter ikke handlingsrommet i EØS-avtalen.....	30
1.2.3	Arbeidsform	12	3.5.4	WTO-avtalen	30
1.2.4	Arbeidet	13	3.5.5	Redusert politisk styring av sektorene	31
1.2.5	Dokumentet	13	3.6	Vil en aktiv distrikts- og regionalpolitikk hemme eller fremme den nasjonale verdiskapingen?	32
2	Utgangspunktet for kommisjonens arbeid	15	3.6.1	Målkonflikt mellom distriktspolitikk og nasjonal verdiskaping?	32
2.1	Språk mellom mål og virkelighet	15	3.6.2	Distriktenes grunnleggende betydning for norsk verdiskaping	33
2.1.1	Tradisjoner for en ambisiøs distriktspolitikk.....	15	3.6.3	Økende oppmerksomhet om regionnivået og regionalpolitikken.....	34
2.1.2	Distriktspolitikken lavere på den politiske dagsorden	15	4	Hvordan utløse verdiskapingspotensialet i hele landet?	36
2.1.3	Økende språk mellom mål og virkelighet	16	4.1	Skillet mellom distriktspolitikk og regionalpolitikk	36
2.2	Verdiskapingspotensial som ikke utløses	16	4.2	Rammer for innovasjon og nyskaping	36
2.2.1	Distriktene - basis for norsk verdiskaping.....	16	4.2.1	Økte krav til innovasjon og nyskaping	36
2.2.2	Lokale ressurser mindre tilgjengelige	16	4.2.2	Utdanningspolitikken	38
2.2.3	Næringspolitiske virkemidler som ikke "treffer" distriktene.....	17	4.2.3	Forskningspolitikken	38
2.2.4	Økende krav til det å starte og drive kommersiell virksomhet.....	17	4.2.4	Koordinert og innovasjonsrettet virkemiddelbruk.....	40
2.3	Mangel på helhetsperspektiv	18	4.2.5	Innovasjon og nyskaping i distriktene	41
2.3.1	Behov for sektorpolitisk samordning	18	4.2.6	Dynamiske, innovative og nyskapende regioner	43
2.3.2	Distriktspolitikk med preg av symbolpolitikk	18	4.3	Naturressurser som regionale fortrinn	43
3	Drøfting av mål og målkonflikter i distrikts- og regionalpolitikken	20	4.3.1	Miljøpolitikk og miljørestriksjoner ...	44
3.1	Todelt mål – levekår og bosetting	20	4.3.2	Planloven	44
3.2	Levekårs målet	20	4.3.3	Konsesjoner, kvoter og adgangsregulering	45
3.2.1	Kommunene som sentrale velferdsprodusenter	20			
3.2.2	Ulike syn på velferdsstatens suksess	21			
3.3	Bosettings målet	21			
3.3.1	Særnorsk bosettingsmål	21			
3.3.2	Sentralisering på alle nivåer	22			
3.3.3	Sterkest vekst i storbyene	23			

4.3.4	På hvilket nivå bør naturressurser forvaltes?	45	4.10.2	Kapital til nyskappings- og innovasjonsprosjekter	77
4.3.5	Naturressurser og samiske rettigheter	46	4.10.3	Kapital til nyinvesteringer og konsolidering av virksomheten	78
4.4	Verdiskaping i viktige ressursbaserte distriktsnæringer	46	5	Hvordan skape en helhetlig distrikts- og regionalpolitikk?	79
4.4.1	Distriktsnæringenes fremtidsutsikter	46	5.1	Hvilke krav må stilles til en helhetlig distrikts- og regionalpolitikk?	79
4.4.2	Landbrukspolitikken	47	5.2	Krav til forvaltningssystemet	79
4.4.3	Fiskeri og havbruk	51	5.2.1	Territoriell samordning	79
4.4.4	Reiseliv	54	5.2.2	Nærhetsprinsippet	80
4.4.5	Elektrisk kraft	55	5.2.3	Demokratisk forankring	80
4.4.6	Petroleum	56	5.2.4	Brukermedvirkning og partnerskap	80
4.4.7	Industri	58	5.2.5	Kvalitet og tilgjengelighet	81
4.4.8	Behov for vekst i nye næringer	59	5.2.6	Sektororganisering, fristilling og bestillerfunksjon	81
4.5	Infrastrukturens rolle for verdiskaping og regionbygging	59	5.2.7	Rettssikkerhet og likebehandling	81
4.5.1	Behovet for ytterligere utbygging av kommunikasjonene	60	5.2.8	Samspill mellom nivåene	82
4.5.2	Prioritering av samferdselsrelaterte tiltak	60	5.3	Begrensninger i dagens forvaltningsstruktur	82
4.5.3	Helhetlige transportstrategier eller sprikende politikk?	61	5.3.1	Redusert nasjonalt handlingsrom	82
4.5.4	Kompensere for avstandsulempes for å sikre likeverdige vekstvilkår	61	5.3.2	Mer makt til staten	83
4.6	Kommunenes rolle	62	5.3.3	Sektorisering av politikken	83
4.6.1	Kommunenes sysselsettingseffekt ..	63	5.3.4	Utvidet rettighetsregime	84
4.6.2	Kommunen som etterspørter	63	5.3.5	Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør	84
4.6.3	Kommunen som tjenesteprodusent ..	63	5.3.6	Partnerskapenes muligheter og begrensninger	84
4.6.4	Kommunen som tilrettelegger og samfunnsutvikler	64	5.4	Økt oppmerksomhet om regionenes betydning	85
4.6.5	Fremtidig vekst i kommunal sektor ..	65	5.4.1	Regionnivået i fokus	85
4.7	Lokalisering av statlig virksomhet ...	66	5.4.2	Behov for en helhetlig og regionalt tilpasset politikk	85
4.8	Bostedskvaliteter – attraktivitet, velferd og kultur	67	5.4.3	Behov for å se by og land i sammenheng	86
4.8.1	Arbeidstilbud, attraktivitet og flyttemotiv	68	5.5	Primærkommunens rolle	86
4.8.2	Stedsutvikling	70	5.5.1	Primærkommunen som velferdsprodusent og utviklingsaktør	86
4.8.3	Tilbud av velferdstjenester	70	5.5.2	Kommunestruktur	87
4.8.4	Kultursektoren	71	5.5.3	Kommunesammenslutning eller samarbeid	87
4.9	Den "smale" distriktspolitikken	71	5.5.4	Spesialist- eller generalistkommuner?	88
4.9.1	Omfang, organisering og generelle effekter av den smale distriktspolitikken	72	5.6	Oppgaver som bør samordnes på regionalt nivå	88
4.9.2	Generelle og selektive virkemidler ..	73	5.6.1	Fokus på oppgaver av betydning for regional utvikling	89
4.9.3	Politikkinnretning og virkemidler innenfor den smale politikken	73	5.6.2	Sammenheng mellom oppgaver og størrelse	89
4.9.4	Den differensierte arbeids-giveravgiften	75	5.6.3	Overkommunespørsmålet	89
4.9.5	Innsats for småsamfunn og områder med særlig store utfordringer	75	5.6.4	Nærings- og distriktspolitiske virkemidler	90
4.10	Behov for økt kapitaltilgang i distriktene	76	5.6.5	Areal-, ressurs- og miljøforvaltning ...	90
4.10.1	Mangel på såkornkapital og finansiering i tidlige faser	77	5.6.6	Samferdselspolitiske virkemidler	90

5.6.7	Utdannings- og forskningspolitiske virkemidler.....	91	6.3.5	Politikk for områder med store omstillingsutfordringer.....	105
5.6.8	Kulturpolitiske virkemidler	91	6.3.6	Økt handlefrihet på kommunalt nivå	105
5.6.9	Helse	91	6.3.7	Lokalisering av statlig og regional virksomhet i distriktene	106
5.7	Modeller for regional samordning ...	91	6.3.8	Statlig eller regionalt ansvar for distriktspolitikken?.....	106
5.7.1	Trenivåmodell basert på en styrking av dagens fylkeskommuner	91	7	Konklusjoner og anbefalinger	108
5.7.2	Trenivåmodell med regionkommuner	92	7.1	Visjon for distrikts- og regional-politikken	108
5.7.3	Trenivåmodell med større folkevalgte regioner	93	7.2	Mål for distrikts- og regional-politikken	108
5.7.4	Trenivåmodell med regionalt folkevalgt forvaltningsnivå – med indirekte representasjon.....	93	7.2.1	Noen premisser for måldiskusjonen	108
5.7.5	Tonivåmodell med fleksible regionale samordningsstrukturer.....	94	7.2.2	Mål for regionalpolitikken	108
5.7.6	Tonivåmodell med statlige regionale programmer	94	7.2.3	Mål for distriktspolitikken	109
5.7.7	Tonivåmodell med statlig regional samordning	96	7.3	Overordnede strategier	109
5.8	Regional forvaltning i samiske områder	96	7.3.1	Politikk for å møte endring	109
5.9	Modeller for vertikal samordning.....	96	7.3.2	Vekt på den brede politikken.	110
5.9.1	Forholdet mellom stat og region	96	7.3.3	Desentralisering av makt til folkevalgte organer	110
5.9.2	Forholdet mellom det regionale nivået og primærkommunene.....	97	7.3.4	Utnytte handlingsrommet i den smale distriktspolitikken	111
6	Veivalg i distrikts- og regionalpolitikken	98	7.4	Konkrete anbefalinger	112
6.1	På jakt etter hovedgrep	98	7.4.1	Anbefalinger med ulik tidshorisont ..	112
6.2	Politikk for utvikling av regionale fortrinn.....	99	7.4.2	Anbefalinger vedrørende styringsstruktur.....	112
6.2.1	Konkurranse mellom regioner	99	7.4.3	Anbefalinger for økt verdiskaping i viktige distriktsnæringer	117
6.2.2	Behov for regionalt tilpasset politikk	99	7.4.4	Anbefalinger med sikte på økt innovasjon og nyskaping	121
6.2.3	Strategi 1: Trenivåmodell basert på folkevalgte regioner	100	7.4.5	Anbefalinger vedrørende utvikling av attraktive og livskraftige samfunn	123
6.2.4	Strategi 2: Trenivåmodell basert på små regioner	101	7.4.6	Anbefalinger vedrørende samferdsel og annen infrastruktur.....	123
6.2.5	Strategi 3: Tonivåmodell	102	7.4.7	Anbefalinger vedrørende geografisk differensiering av virkemidler.....	124
6.2.6	Forvaltningsmodell i forhold til den samiske befolkningen.....	103	7.4.8	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	125
6.3	Politikk for verdiskaping og livskraft i distriktene	103	Litteraturliste.....	127	
6.3.1	Distriktene rommer mange muligheter.....	103	Vedlegg		
6.3.2	Den brede distriktspolitikken vil fremdeles bety mest	104	1	Innspill fra fylkeskommunene	130
6.3.3	Den smale distriktspolitikken	104	2	Innspill fra Landsorganisasjonen (LO), Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), næringslivsforeninger, universiteter, virkemiddelaktører og Sametinget.....	139
6.3.4	De økonomiske rammene for distriktspolitikken	105			

Kapittel 1

Oppnevning, mandat og arbeidsform

1.1 Mandat og sammensetning

1.1.1 Mandat

Distriktskommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 7. februar 2003. Kommisjonen fikk følgende mandat:

Distriktskommisjonen skal foreta en gjennomgang av helheten i dagens distrikts- og regionalpolitikk, det vil si av både "bred" og "smal" statlig politikk, som har betydning for bosetting og regional utvikling. Gjennomgangen må være basert på en drøfting av mål, verdigrunnlag og problemforståelser i forhold til aktuelle utfordringer i distrikts- og regionalpolitikken, knyttet til for eksempel endringer i bosettingspreferanser og i næringsstruktur. Gjennomgangen skal også ses i sammenheng med virkemiddelbruk i andre sammenlignbare land.

Hensikten med en slik kommisjon er å legge grunnlaget for en bred politisk forankring av innretningen og valg av typer virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken. Kommisjonen skal særlig foreta en vurdering av virkemiddeltyper som kan bidra til nyskaping og næringsutvikling, og derigjennom fremme bosetting og levedyktige lokalsamfunn. Kommisjonen skal legge fram konkrete forslag til endringer for å styrke eller endre dagens innretning av virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken. Forslagene må gi grunnlag for prioriteringer innenfor eksisterende økonomiske rammer, og vurderes i et kjønns- og aldersperspektiv. De må også bygge på rammebetingelsene EØS-medlemskapet og WTO gir for valg og innretning av virkemidler.

Regjeringen legger opp til at distriktskommisjonen bl.a. skal bygge på arbeidet i Effektutredningen, som vurderer virkningene av ulike typer statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål. Det vil også være aktuelt å bygge på resultater fra andre utredninger. Det må forøvrig i arbeidet legges vekt på at distriktpolitikken avveies mot andre overordnede samfunnsmessige hensyn, herunder effektivitet i økonomien, miljø m.v.

Kommisjonen skal legge fram resultatene av sitt arbeid i september 2004 i form av en offentlig utredning (NOU).

1.1.2 Bakgrunn for etableringen av Distriktskommisjonen

Tanken om å nedsette en distriktskommisjon ble lansert av stortingsrepresentant Inge Ryan fra Sosialistisk Venstreparti. I en interpellasjon til statsministeren 15. februar 2002 skrev Ryan:

I lang tid har det vært et politisk mål å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret i Norge, senest understreket i St.meld. 34 2000-2002. Gode intensjoner gjennom forskjellige regjeringer har ikke endret det faktum at halvparten av alle kommuner i Norge opplever netto fraflytting, mens byene vokser. Det må erkjennes at den politikken som hittil har vært ført har vært for lite ambisiøs, og at det har vært brukt feil virkemidler. For å snu avfolkingsmønstrene vi ser i distriktene, må det etableres en felles enighet om at distriktpolitikken slik den er utformet i dag ikke virker.

Vil statsministeren på denne bakgrunn vurdere å sette ned en distriktskommisjon som kan se med helt nye øyne på omfanget av – og retningen på – virkemidlene i distriktpolitikken, slik at Stortingets intensjoner om opprettholdelse av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret blir opprettholdt?

I sitt svar tok statsminister Kjell Magne Bondevik utgangspunkt i at utviklingen i bosettingsmønsteret i nesten hele etterkrigstiden har gått i sentraliserende retning, både regionalt og nasjonalt. Han pekte på at årsakene til dette er sammensatte, men nært knyttet til endringer i næringsstruktur, utviklingen i utdanningssamfunnet og endringer i bostedspreferanser. Samtidig sa han seg enig med Ryan i at dagens virkemidler ikke holder i forhold til de store utfordringene vi vil få regionalt fremover. Bondevik viste til at det allerede var nedsatt et ekspertutvalg, det såkalte "Effektutvalget", som hadde i oppdrag å klargjøre virkningene av ulike typer statlig innsats av stor betydning for regional utvikling og distriktpolitiske mål. Han ga uttrykk for at det i forlengelsen av dette arbeidet kunne være aktuelt å nedsette et nytt og bredere sammensatt utvalg eller en kommisjon som ville få i oppdrag å gi anbefalinger på bakgrunn av rapporten fra Effektutvalget.

I den distriktpolitiske redegjørelsen til Stortinget 30. april 2002 gjentok kommunal- og regionalminister Erna Solberg at det kunne være aktuelt å nedsette en distriktskommisjon etter at resultater fra Effektutvalget begynte å foreligge, og sa at tanken kunne bli ytterligere aktualisert dersom det viste seg vanskelig å videreføre den differensierte arbeidsgiveravgiften i et tilstrekkelig omfang.

Den 6. juni 2002 annonserte statsminister Bondevik, i brev til stortingsrepresentant Inge Ryan, at regjeringen var innstilt på å nedsette en distriktskommisjon. Kommisjonen skulle tre i funksjon etter at den første rapporten fra Effektutvalget forelå ved årsskiftet. I budsjettproposisjonen for 2002-2003 ble det fastslått at regjeringen ville nedsette en politisk sammensatt distriktskommisjon tidlig i 2003. Hensikten med en slik kommisjon var å legge grunnlaget for en bred politisk forankring av innretningen av virkemidlene i distrikts- og regionalpolitikken. I proposisjonen ble også kommisjonens mandat omtalt.

1.1.3 Innfasing av Distriktskommisjonens arbeid

I mandatet heter det at Distriktskommisjonen skal bygge på arbeidet til Effektutvalget. Effektutvalget ble opprettet i oktober 2001, og leverte sin innstilling i januar 2004 (NOU 2004:2 Effekter og effektivitet). Utvalget leverte også en underveisrapport i desember 2002. I den perioden både Effektutvalget og Distriktskommisjonen var i funksjon, var det løpende kontakt mellom de to utvalgenes sekretariater. I tillegg har ett medlem sittet i begge utvalgene.

Distriktskommisjonens oppgave har vært å vurdere hvilke politiske grep som kan være aktuelle på bakgrunn av Effektutvalgets konklusjoner.

Både Effektutvalget og Distriktskommisjonen utgjør en del av forarbeidet til den neste regionalmeldingen, som etter planen skal legges frem våren 2005. Se figur 1.1. De to utvalgenes sekreta-

riater har vært lokalisert i Kommunal- og regionaldepartementet, blant annet for å sikre best mulig informasjonsutveksling.

I tillegg til å bygge på Effektutvalget, har Distriktskommisjonen benyttet andre utredninger og meldinger i sitt arbeid, blant annet maktutredningen, storbymeldingen, virkemiddelmeldingen, SIVA-meldingen, utredningen om økt verdiskaping i fiskeindustrien, en rekke andre faglige utredninger og dokumentasjon fra ulike prosesser.

1.1.4 Distriktskommisjonens sammensetning

Distriktskommisjonen har hatt 15 medlemmer, hvorav sju menn og åtte kvinner. Blant medlemmene har det vært god spredning i forhold til geografi, alder og kjønn. Åtte av medlemmene ble utpekt av de enkelte partiene som ble representert på Stortinget ved valget i 2001. Ved å gi kommisjonen en bred partipolitisk representasjon har regjeringen ønsket å bidra til å avklare politisk enighet og uenighet om innretningen av distrikts- og regionalpolitikken.

Kommisjonen har hatt følgende sammensetning:

Johan Petter Barlindhaug, styreformann i Barlindhaug AS, Tromsø, *leder*

Trine Skei Grande, Venstre, stortingsrepresentant for Oslo, Oslo

Audun Holsbrekken, Kristelig folkeparti, gårdbruker, Lesja

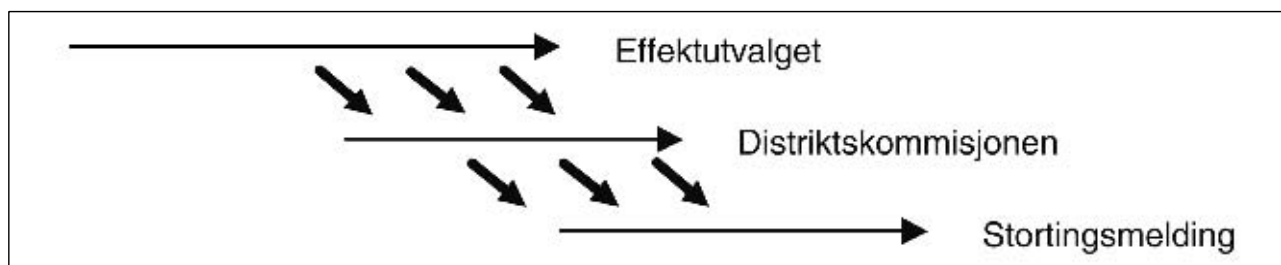
Geir Knutson, Det norske arbeiderparti, fylkesrådsleder i Nordland, Bodø

Inge Myrvoll, Sosialistisk Venstreparti, ordfører i Rana kommune, Rana

Liv Signe Navarsete, Senterpartiet, selvstendig næringsdrivende, Lærdal

Per Sandberg, Fremskrittspartiet, stortingsrepresentant for Nord-Trøndelag, Levanger

Anders Talleraas, Høyre, selvstendig næringsdrivende, Molde



Figur 1.1 Forholdet mellom Effektutvalget, Distriktskommisjonen og arbeidet med stortingsmelding om distrikts- og regionalpolitikken.

Elisabeth Angell, forsker ved Norut NIBR Finnmark, Alta (medlem av Effektutvalget)

Thor Tøllefsen, Kystpartiet, ordfører i Karlsøy kommune, Karlsøy

Marianne Balto Henriksen, direktør i Indre Finnmark Utviklingsselskap AS, Tana

Bergljot Landstad, ass. nærings- og miljøsjef i Møre og Romsdal fylke, Molde

Kristin Malonæs, seksjonssjef i Innovasjon Norge Hedmark, Hamar

Aud Stråbø Riise, Fellesforbundet, Hordaland, Kvam

Tine Sundtoft, regiondirektør NHO Agder, Lillesand

De partiuavhengige medlemmene i kommisjonen har vært personlig oppnevnt.

Kommisjonens sekretariat har bestått av sekretariatsleder Sverre Høifødt (01.03.03-12.10.04) og utredningsleder Åge Sund (10.08.03-12.10.04) i Kommunal- og regionaldepartementet.

1.2 Om Distriktskommisjonens arbeid

1.2.1 Tolkning av mandatet

I Distriktskommisjonens fortolkning av mandatet er følgende momenter vektlagt:

Etter kommisjonens mening legger mandatet *få begrensninger* på arbeidet. Mandatet nevner kun to begrensninger. Den første er at kommisjonens forslag må gi grunnlag for prioriteringer innenfor *eksisterende økonomiske rammer*. Den andre er at valg og innretning av virkemidler må bygge på de rammebetingelsene *EØS-medlemskapet og WTO* setter. For øvrig er kommisjonen bedt om å "snu på alle steiner". Dette er tolket dit hen at kommisjonen har vært fri til å reise et hvilket som helst spørsmål som den har ment er av betydning for utviklingen i regioner og distrikter. Det betyr at kommisjonen om nødvendig også har kunnet foreslå endring av politiske vedtak som nylig er fattet.

Kommisjonen er gitt et svært *vidt mandat*, knyttet opp til mandatet for effektutredningen. Blant annet er det grunn til å fremheve at kommisjonen skal gjennomgå *både distriktspolitikken og regionalpolitikken*, og komme med forslag til politikkendringer. Mandatet sier ingenting om vektleggingen av de to politikkområdene i forhold til hverandre. Ut fra navnet kan det imidlertid være forventninger om at Distriktskommisjonen i særlig grad skal ha fokus på distriktspolitikken.

Videre slår mandatet fast at kommisjonen skal gjennomgå *både den "lille" og den "store"* distrikts- og regionalpolitikken, med tanke på politikkend-

ringer. Dette betyr at kommisjonen ikke bare skal vurdere de smale distriktspolitiske virkemidlene, men alle politikkområder av betydning for utviklingen i regioner og distrikter. Dette gjelder også tunge sektorer som blant annet samferdsel, kommuneøkonomi, landbruk, utdanning, forskning, helse og kultur.

Med en så bred tilnærming sier det seg selv at kommisjonen ikke har hatt mulighet for å gå inn i mange detaljer. Kommisjonen har konsentrert seg om de store grepene; om innretningen og ikke detaljutformingen av politikken. I tillegg har kommisjonen lagt stor vekt på helhetsspektivet. I denne sammenheng er det blant annet lagt vekt på styringssystemets betydning for mulighetene til å føre en helhetlig og geografisk differensiert politikk, der de ulike politikkområdene drar i samme retning. Ut fra et helhetsspektiv er hensynet til distrikts- og regionalpolitikken også forsøkt avvendt mot andre overordnede samfunnsmessige hensyn.

Kommisjonen har lagt et *langsiktig perspektiv* til grunn for sitt arbeid. Utfordringene i distrikts- og regionalpolitikken er knyttet til tunge strukturer og utviklingstrekk, som det uansett tar tid å snu. Oppmerksomheten har derfor vært rettet mot utviklingen i et ti- til tjuårs perspektiv. Dette gjelder både mål og politikktutforming. Kommisjonens fokus på styringssystemet, og behovet for endringer i dette, har et slikt langsiktig perspektiv. I tillegg har kommisjonen vært opptatt av å komme med anbefalinger som kan gjennomføres innenfor dagens styringsstruktur, og som kan føre til endringer i politikken på kort sikt. I løpet av sitt arbeid har kommisjonen mottatt mange forespørsler om å engasjere seg i aktuelle saker, men har ikke sett det riktig å prioritere dette.

I et lenger perspektiv vil det skje en gradvis fornyelse av næringslivet. Mange av dagens virksomheter vil forsvinne, og nye vil komme til. Dette er en naturlig prosess, som også er nødvendig for å opprettholde et konkurransedyktig norsk næringsliv som er tilpasset løpende endringer i teknologi og marked. Kommisjonen har derfor vektlagt behovet for *nyetablering, innovasjon og nyskaping* i norsk næringsliv generelt, og i distriktene spesielt.

Distriktskommisjonen har tolket sitt mandat som en *politisk bestilling*, som krever et *politisk svar*. Kommisjonen har som forutsatt bygd på Effektutvalgets innstilling, som er basert på et faglig arbeid. Distriktskommisjonen legger ikke selv frem en faglig rapport.

Politisk er det ikke bare ulike syn på hva som bør være målene i distrikts- og regionalpolitikken, men også på hvordan disse målene best kan nås. Dette har vært utgangspunktet når kommisjonen

har søkt etter *en helhetlig politikk som kan samle bred politisk støtte*, og dermed legge grunnlaget for en langsiktig og forutsigbar distrikts- og regionalpolitikk.

I henhold til mandatet skal kommisjonen "legge fram konkrete forslag til endringer for å styrke eller endre dagens innretning av virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken". Samtidig heter det at "forslagene må gi grunnlag for prioriteringer *innenfor eksisterende økonomiske rammer*". Kommisjonen har ikke tolket denne begrensningen så strengt at ethvert forslag som kan medføre økte utgifter eller reduserte inntekter på statsbudsjettet, skal følges av ett eller flere forslag til inndeckning. Kommisjonen har fremhevet tiltak som den mener det er særlig viktig å prioritere. Noen av disse tiltakene vil medføre økte kostnader. Kommisjonen har på generelt grunnlag pekt på ulike måter disse kostnadene kan dekkes inn på.

1.2.2 Målsettinger for arbeidet

I et av sine første møter satte Distriktskommisjonen seg mål for eget arbeid, i den forstand at det ble formulert noen kvaliteter ved den politikken man ønsket å utforme. Blant annet samlet kommisjonen seg om at man søkte etter en politikk som:

- er *ærlig og realistisk* – det vil si en politikk hvor det er samsvar mellom de målene som formuleres og de virkemidlene man er villig til å ta i bruk.
- er *forutsigbar* – det vil si en politikk som er robust i forhold til skiftende politiske regimer, og som dermed kan ligge noenlunde fast over tid.
- er *helhetlig* – det vil si en politikk der ulike sektorer ses i sammenheng og trekker i samme retning.
- er *robust* i forhold til de samfunnsendringer som den må forholde seg til. Dette gjelder blant annet utviklingen i internasjonale rammebetingelser. Politikken må ta høyde for at Norge, uavhengig av sitt forhold til EU, vil måtte tilpasse seg internasjonale spilleregler som gradvis reduserer mulighetene for å benytte tradisjonelle skjermingstiltak.
- utvikler *livskraftige og stolte* lokalsamfunn og regioner – basert på naturgitte og stedege fortrinn, kulturelle særtrekk og relevant kompetanse.
- *fremmer vekstkraft* – ved økt fokusering på innovasjon og nyskaping, og på lokale og regionale kvaliteter.
- tar utgangspunkt i *enkeltmenneskers valgsituasjon* – herunder mennesker som søker å bosette seg der de best kan realisere sine ønsker, og

i bedriftsledere som vil foreta riktige økonomiske valg.

- legger forholdene til rette for *tilflytting til distriktene* – i stedet for å fokusere på "å hindre fraflytting".

1.2.3 Arbeidsform

Allerede under de første drøftingene av arbeidsopplegget var det enighet i kommisjonen om at det måtte legges opp *to parallelle løp*; et internt løp med siktemål å få frem et godt dokument, og et eksternt løp der hensikten var å bidra til offentlig debatt omkring viktige spørsmål knyttet til kommisjonens arbeid. Det siste løpet ble ansett som like viktig som det første. Siden hensikten med Distriktskommisjonen har vært å legge grunnlaget for en bred politisk forankring av distrikts- og regionalpolitikken, ville det etter kommisjonens mening være nødvendig å gjøre eget arbeid viktig også for andre – herunder for de viktigste organisasjonene, kommunesektoren, andre pågående prosesser og de politiske partiene.

Utadvendt og dialogpreget arbeidsform

Ut fra den relativt korte tiden som har vært til disposisjon har kommisjonen vært svært aktiv med tanke på å være synlig, lyttende og deltagende i den offentlige debatten. Blant annet har kommisjonen:

- arrangert fem *miniseminarer* om vitale distrikts- og regionalpolitiske spørsmål. Se avsnitt 1.2.4. Til disse miniseminarene, som ble arrangert ulike steder i landet, ble næringslivets organisasjoner, enkeltaktører og sektorinteresser knyttet til det aktuelle temaet invitert for å presentere sine synspunkter overfor kommisjonen. I tillegg var presse og andre medier invitert. Fagfolk var engasjert til å innlede. I disse miniseminarene var kommisjonen primært opptatt av å lytte og lære.
- *invitert kommunesektoren* til å komme med skriftlige innspill omkring en del sentrale problemstillinger. Invitasjonen gikk i form av to brev til samtlige fylkeskommuner, der fylkeskommunene ble bedt om å svare etter dialog med kommunene i fylket. En oppsummering av fylkeskommunenes svar finnes i vedlegg 1.
- *invitert utvalgte kommuner* til å komme med skriftlige innspill på noen sentrale spørsmål.
- arrangert en større *konferanse om regionalisering* i Kristiansand, i samarbeid med Kommunenes sentralforbund. Konferansen var fulltøget, faglig vellykket og bidro til å øke engasje-

mentet og den offentlige oppmerksomheten omkring regionaliseringsspørsmålet.

- *invitert utvalgte aktører* (Sametinget, LO, NHO, fem næringsforeninger, åtte universiteter og høyskoler, Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og SIVA) til å komme med skriftlige innspill omkring en del sentrale problemstillinger. Svarene finnes i vedlegg 2.
- hatt dialog med *andre pågående prosesser* av betydning for distrikts- og regionalpolitikken. Dette gjelder blant annet Effektutvalget, prosessen mot ESA omkring den differensierte arbeidsgiveravgiften, tiltakssonemeldingen, gjennomgangen av de næringspolitiske virkemidlene, regjeringens handlingsplan for en helhetlig innovasjonspolitik, WTO-forhandlingene, storbymeldingen, etableringen av Innovasjon Norge, utvalget som vurderer en sammenslått velferdsetat (SATS), prosesser i Kommunenes sentralforbund, den regionale satsingen til Norges forskningsråd, lokaldemokratikommisjonen, prosjektet Robuste regioner, inntektssystemutvalget, hovedstadsmeldingen, handlingsromutvalget og arbeidsgruppen for økt verdiskaping i fiskeindustrien.
- holdt en rekke *foredrag* på seminarer og konferanser. Mange av kommisjonens medlemmer har vært aktive. Kommisjonens leder har alene holdt mer enn 30 foredrag, og gitt et stort antall *intervjuer* til aviser og andre medier.
- kommunisert gjennom egen hjemmeside og e-postadresse på *nettet*.
- gjennom sine partirepresentanter hatt kontakt med de politiske partiene og arbeidet med *partiprogrammene* for stortingsvalget i 2005.
- fulgt arbeidet i effektutvalget og hatt dialog med det forberedende arbeidet til den neste *stortingsmeldingen* om distrikts- og regionalpolitikken.

Politisk dokument

Distriktskommisjonen ga som nevnt tidlig uttrykk for at den oppfattet mandatet som en politisk bestilling, som burde gis et politisk svar. Dette la etter kommisjons mening flere føringer på arbeidet med rapporten:

- Det skulle være et politisk dokument, der det var viktig å få frem *politiske vurderinger* og argumenter.
- Den *faglige basisen* skulle være Effektutvalget og andre tilgjengelige utredninger. I tillegg ville det være aktuelt å bestille korte forskerinnspill på områder der det var nødvendig å få frem en kortfattet oversikt over eksisterende kunnskap.

I alt er det levert 19 faglige innspill. Disse finnes på følgende nettadresse: www.distriktskommisjonen.dep.no.

- Dokumentet skulle være *lett tilgjengelig*, språklig og innholdsmessig. I tillegg skulle det være kort. Kommisjonen ønsket et påvirkningsdokument, og det tilsa at det skulle brukes begrensede ressurser på å utrede og skrive.
- Siden hensikten var å legge grunnlaget for en bredest mulig forankring av politikken, var hovedutfordringen å *synliggjøre alternativer* og finne frem til områder der det var mulig å utforme omforente anbefalinger.
- Dokumentet skulle *ikke gå langt i å detaljere* politikken. Det skulle først og fremst argumenteres for de politiske hovedgrepene og innretningen av politikken.

1.2.4 Arbeidet

Arbeidet har vært delt i fire faser. Første fase gikk med til å planlegge og utforme en plattform for arbeidet. Andre fase var utadrettet, og ble brukt til å innhente kunnskap om utfordringer og muligheter. Tredje fase gikk med til interne drøftinger av politikken innhold, og av de systemmessige rammene for utforming og styring av politikken. Konklusjoner og anbefalinger ble trukket i den fjerde og siste fasen.

Kommisjonen har hatt halvannet år til rådighet for sitt arbeid. I løpet av denne tiden er det avviklet i alt 17 møter, se tabell 1.1

1.2.5 Dokumentet

Dokumentet er tredelt. Første del består av kapitlene 1 og 2, og beskriver utgangspunktet for kommisjonens arbeid. Andre del består av kapitlene 3, 4 og 5. I disse kapitlene drøftes ulike problemstillinger som reiser seg på bakgrunn av det utgangspunktet som er beskrevet i kapittel 2. Del tre består av kapitlene 6 og 7, og i denne delen beskrives kommisjonens anbefalinger med hensyn til valg, innretning og valg av virkemidler. Kapitlene 6 og 7 bør leses i sammenheng, men kan leses uavhengig av rapporten for øvrig.

Som nevnt foran, skal Distriktskommisjonen i henhold til sitt mandat bygge på Effektutvalgets arbeid. Dermed vil det i foreliggende rapport være en rekke referanser til Effektutvalget og deres utredning. For enkelhets skyld gjør vi derfor innledningsvis oppmerksom på at referansene til Effektutvalgets innstilling gjelder *NOU 2004:2 Effekter og effektivitet*.

Tabell 1.1 Oversikt over avholdte møter i Distriktskommisjonen

Møte	Tidspunkt	Tema	Sted
Fase 1 Planlegging av arbeidet			
1	27.02.03	Mandat og arbeidsplattform	Gardermoen
2	02.04.03	Arbeidsplan	Gardermoen
Fase 2 Utfordringer			
3	14.-15.05.03	Bosettingspreferanser – ungdom	Molde
4	25.-26.06.03	Kystutvikling – marin sektor – petroleumssektor	Hammerfest
5	24.-25.09.03	Bygdeutvikling – landbruk – reiseliv	Vågå
6	28.-29.10.03	Globalisering/lokalisering/innovasjon – industri	Årdal
7	24.-26.11.03	Norsk handlingsrom – europeiske erfaringer	Brüssel
Fase 3 Drøfting av virkemidler og styringssystem			
8	12.-14.01.04	Utvikling av sterke regioner Konferanse i samarbeid med KS	Lillesand
9	16.-17.02.04	Hvordan utløse verdiskapingspotensialet? Første presentasjon av Effektutvalgets rapport	Oslo
10	15.-16.03.04	Hvordan utløse verdiskapingspotensialet? Konferanse om Effektutvalgets rapport	Oslo
11	19.04.04	Hvordan utvikle en helhetlig distrikts- og regionalpolitikk?	Gardermoen
Fase 4 Veivalg og anbefalinger			
12	24.-25.05.04	Veivalg i distrikts- og regionalpolitikken	Gardermoen
13	21.-22.06.04	Anbefalinger	Gardermoen
14	16.-18.08.04	Bearbeiding av dokument	Tromsø
15	26.-27.08.04	Bearbeiding av dokument	Gardermoen
16	19.-20.09.04	Finpussing av dokument	Gardermoen
17	29.09.04	Justering av dokument	Gardermoen

De samiske kjerneområdene i Norge er samtidig tradisjonelle distriktsområder. I tillegg har de samiske områdene også sine særegne forutsetninger og utfordringer basert på historiske, kulturelle og næringsstrukturelle forhold. Distriktskommi-

sjonen anser det meget viktig å inkludere denne dimensjonen i distrikts- og regionalpolitikken. Problemstillinger knyttet til urfolksperspektivet er derfor delvis omtalt i tilknytning til enkelte tema der dette er særlig relevant.

Kapittel 2

Utgangspunktet for kommisjonens arbeid

I dette kapitlet beskrives et sett av holdninger til distrikts- og regionalpolitikken som etter Distriktskommisjonens oppfatning har blitt mer utbredt i store deler av landet. Holdningene gir altså ikke nødvendigvis uttrykk for kommisjonens eget syn. Derimot danner de, etter kommisjonens mening, en viktig del av bakteppet for at det i 2003 var aktuelt å nedsette en distriktskommisjon. Det tegnes altså et bilde av den situasjonen som lå til grunn for etableringen, og dermed av de forventninger som antas å være knyttet til kommisjonens arbeid. Beskrivelsen gjør ikke krav på å være dekkende, men gir uttrykk for hvordan kommisjonen oppfatter rådende strømninger blant folk. Etter kommisjonens mening kan disse holdningene samles under følgende tre overskrifter:

- sprik mellom mål og virkelighet
- verdiskapingspotensial som ikke utløses
- mangel på helhetsspektiv.

2.1 Sprik mellom mål og virkelighet

2.1.1 Tradisjoner for en ambisiøs distriktspolitikk

Distriktspolitikken har tradisjonelt stått sentralt i norsk politikk. Sett i forhold til andre land har Norge en spredt bosetting, og det er viktig å føre en politikk som kan sikre en balansert geografisk utvikling. I distriktspolitikken er det gitt prioritet til områder med spredt bosetting og store avstander, for å utjevne de ulemper dette kan medføre for nærings- og samfunnsutviklingen og for muligheten til et likeverdig tjenestetilbud. Norge er alene om å ha et uttalt bosettingsmål for distriktspolitikken. Også andre nordiske og vesteuropeiske land er opptatt av utviklingen på landbygda og i spredtbygde områder, men generelt er politikken her mer innrettet mot å utjevne levekår.

Ingen vet hvordan bosettingsmønsteret i Norge ville sett ut i dag uten denne politikken. Sammenlikner vi utviklingen her hjemme med utviklingen i andre land, som for eksempel i Sverige og Finland, synes det klart at politikken har virket. Vi har unngått avfolking av større områder,

og det er fortsatt livskraftige lokalsamfunn i alle deler av landet.

2.1.2 Distriktspolitikken lavere på den politiske dagsorden

I løpet av de siste 10-15 årene har det skjedd viktige endringer i dette bildet. Sentraliseringen har forsterket seg, og dersom ikke politikken legges om er det mye som tyder på at denne utviklingen vil forsterke seg ytterligere i årene som kommer. Rammebetingelsene endres som følge av nye internasjonale avtaler om handel og samarbeid over landegrensene. Blant annet legges det press på landbrukspolitikken og den tradisjonelle distriktspolitikken. Globaliseringen åpner for nye muligheter, men bidrar samtidig til å forsere grunnleggende strukturendringer som ikke minst kan ramme periferien.

Til tross for dette synes distriktspolitikken å stå lavere på den politiske dagsorden enn på lenge. Innenfor de tunge sektorene av politikken tillegges distriktspolitiske hensyn stadig mindre vekt. Selv innenfor den smale distriktspolitikken er innsatsen trappet ned. Fortsatt er det temperatur i det politiske ordskiftet rundt distriktspolitikken, men mange oppfatter det slik at debatten dreier seg mer om symboler enn om politikkendringer av vesentlig betydning. I deler av befolkningen er det distriktspolitiske engasjementet fortsatt sterkt. Men en stadig større del av befolkningen bor i byer, og presset fra opinionen i retning av å føre en aktiv distriktspolitikk synes svekket. I følge meningsmålinger er det fortsatt mange som mener at næringsutvikling og bosetting i distriktene er en svært viktig sak for samfunnet. Det er også mange som gir uttrykk for et ønske å flytte til distriktene dersom bo- og arbeidsforhold gjør det mulig. Likevel virker det som om engasjementet rundt distriktspolitikken ikke lenger er like sterkt som tidligere. Spesielt gjelder dette i de sentrale delene av landet. Kanskje er det fordi distriktspolitikken har fått preg av en tapt sak, en motstrømspolitikk som uansett ikke fører frem. Eller kanskje er det fordi stadig flere velgere får avstand til distriktsproblemene, og at oppmerksomheten i større grad retter seg mot de økende utfordringene som etter hvert finnes i byene.

2.1.3 Økende sprik mellom mål og virkelighet

Med det ambisiøse bosettingsmålet Norge har hatt de siste tretti år har det aldri vært samsvar mellom mål og virkelighet. Sentraliseringen har pågått mer eller mindre kontinuerlig. For to-tre tiår siden var det likevel en generell oppfatning at bosettingsmålet var noe politikerne strakk seg etter. Denne oppfatningen synes å ha endret seg. Over tid har spriket mellom mål og virkelighet bare blitt større, og distriktspolitikken synes gradvis å ha mistet troverdighet. Det har oppstått en mistillit til politikere som gjentar målet uten å gjøre tilstrekkelig for å nå det.

I deler av befolkningen er distriktspolitikk blitt et negativt ladet begrep, og dette rammer også den regionalpolitiske debatten. Mange oppfatter det slik at også regionalpolitikken i hovedsak dreier seg om geografiske fordelingsproblemer, og at det derfor er liten forskjell på de to begrepene. Den viktige debatten om regionalnivået, som i de senere år har stått sentralt i EU og andre deler av verden, synes ikke å ha fått den samme oppmerksomheten her i landet.

Distriktskommisjonen ønsker å bidra til en ærlig distrikts- og regionalpolitikk. I kapittel 3 er målene i distrikts- og regionalpolitikk drøftet ut fra hva som kan være ønskelige og realistiske ambisjoner i dagens situasjon. Blant annet drøftes noen av de dilemmaer og målkonflikter man står overfor i distrikts- og regionalpolitikken.

2.2 Verdiskapingspotensial som ikke utløses

2.2.1 Distriktene - basis for norsk verdiskaping

Mye av grunnlaget for norsk verdiskaping ligger i distriktene. Selv om primærnæringsenes betydning for sysselsettingen er sterkt redusert, har Norge fortsatt en råvarebasert økonomi. Basisen for viktige nasjonale verdiskapingsystemer ligger i våre maritime tradisjoner, og i råvareuttaket langs kysten, i fjordene og på innlandet. De tyngste industrielle klyngene her i landet er lokalisert på steder der forholdene ligger spesielt godt til rette, og hvor det er utviklet spesiell kompetanse. Disse regionale næringsklyngene står for en vesentlig del av valutainntektene, og flere av dem har utviklet en sterk internasjonal posisjon. Dette er avgjørende for at Norge skal fremstå som attraktivt i den internasjonale konkurransen om kompetent kapital og arbeidskraft, og dermed for videreutviklingen av norsk økonomi.

Den norske oljeøkonomien har generelt virket negativt inn på industriens konkurranseevne, og ført til en forsert utvikling av servicenæringene i privat og offentlig sektor. Dette har bidratt til å styrke veksten i sentrale områder, og skape et feilaktig inntrykk av at Norge klarer seg uten den primær- og sekundæraktiviteten som i dag er spredd ut over landet. For å opprettholde et høyt inntekts- og velferdsnivå er vi i realiteten avhengig av en konkurransedyktig vareproduserende sektor, og denne avhengigheten vil bare tilta etter hvert som oljeinntektene reduseres.

I den konkurranseutsatte sektoren er det imidlertid mange som mener at den politikk som føres i stadig mindre grad er med på å bygge opp under våre nasjonale og regionale fortrinn. I stedet for å føre en målrettet politikk med sikte på å videreutvikle etablerte strukturer og utnytte de ulike områdenes fortrinn, gjøres politikken mer nærings- og geografiforholdsnøytral. Flere fremholder at dette svekker mulighetene til å utløse det verdiskapingspotensialet som finnes, og bidrar til å sette by og land opp mot hverandre.

Mange gir uttrykk for at det har blitt vanskeligere å starte ny virksomhet, og hindringene synes størst i distriktene. I store deler av Norge er det en betydelig frustrasjon over det man opplever som en gradvis innsnevring av mulighetene til å skape noe lokalt. Samtidig sentraliseres statlige arbeidsplasser, og en økende andel av de offentlige infrastrukturinvesteringene går til de mest sentrale områdene av landet. Den næringspolitiske innsatsen reduseres, og de næringspolitiske virkemidlene kan synes i hovedsak å være innrettet mot byene.

2.2.2 Lokale ressurser mindre tilgjengelige

I mange distrikter oppleves det som et paradoks at man befinner seg nært landbruksarealer, fiskeresurser, kraft, mineraler, oppdrettslokaliteter, petroleumsreserver og salgbar natur, men at veksten likevel uteblir. På den ene siden finnes det fortsatt et stort uutnyttet verdiskapingspotensial knyttet til disse naturressursene. Lokalt finnes det pågangsmot og kompetanse. Videre viser søkningen til ledige stillinger at det finnes et betydelig tilflyttingspotensial som kan utløses dersom betingelsene er til stede. Selv avstandsproblemene kan i dag reduseres betydelig, dersom nødvendig infrastruktur kommer på plass.

På den annen side flyttes eierskap og rettigheter til naturressursene ut av regionen, og inntektene pløyes ikke tilbake i den lokale økonomien. I noen tilfeller er dette et resultat av statlig konse-

sjons- og forvaltningspolitikk. For eksempel har det i fiskeriene funnet sted en omfordeling og geografisk konsentrasjon av enkelte kvoterettigheter. Viktige ressurser forvaltes som nasjonal eiendom, uten at lokale og regionale interesser kan påberope seg annet enn historiske rettigheter. Tapet av lokale og regionale rettigheter skyldes også at interesser utenfra kjøper opp retten til å utnytte ressursene. Eksempler på dette ser vi bl.a. i havbruksnæringen og kraftsektoren. Resultatet av denne utviklingen er at innbyggerne gradvis får redusert sine muligheter til å utnytte lokale ressurser. Når de mest utfordrende oppgavene forsvinner ut av regionen, forsvinner også nøkkelpersoner fra lokalsamfunnet.

I andre tilfeller har staten innført restriksjoner på ressursutnyttelse og videreføring. I løpet av de siste tiårene er store arealer blitt båndlagt gjennom vern, mens det i andre områder er innført nye og strengere regler for arealutnyttelse. Lokalbefolkningen føler ofte at de ikke er blitt hørt i disse endringsprosessene. Flere steder langs kysten stiller man seg for eksempel uforstående til at utnyttelsen av kystsonen skal være underlagt de samme strenge reglene som i Oslofjorden. Rikligheten på arealer er et fortrinn flere regioner ønsker å utnytte. Det kan derfor være vanskelig å akseptere at folk som sitter langt unna, i direktorater og departementer, skal legge denne typen restriksjoner på lokal utfoldelse og lokale prioriteringer.

2.2.3 Næringspolitiske virkemidler som ikke "treffer" distriktene

Det er en økende oppmerksomhet omkring forskning og kunnskapsbasert innovasjon i forhold til industri og annen konkurranseutsatt virksomhet. For blant annet å stimulere til innovasjon og nyskaping har staten bygget opp utdannings- og forskningsinstitusjoner, etablert forsknings-, kunnskaps- og næringsparker, finansiert FoU-programmer, innført målrettede virkemidler og gunstige skatteordninger. Dette er viktige ordninger, men effekten av dem synes å slå svært ulikt ut geografisk. De generelle forskningstiltakene er i for liten grad innrettet mot de utfordringer næringslivet i distriktene har, og distriktsbedriftene drar dermed mindre nytte av disse ordningene og den statlig finansierte innsatsen.

Den store veksten i antall arbeidsplasser har de senere årene kommet innenfor servicenæringene. Dette gjelder i alle deler av landet, men som kjent har veksten vært sterkest i byene. I distriktene er det lokale markedet begrenset, og dette bidrar til at mange tjenesteprodusenter velger en mer sen-

tral lokalisering. Skal det i distriktene sikres en viss bredde i servicetilbudet må kommunene derfor i mange tilfeller spille en mer aktiv rolle her enn i byene, gjennom tilrettelegging og partnerskap. Stram kommuneøkonomi har imidlertid tvunget kommunene til å konsentrere seg om sine kjerneoppgaver. I tillegg har fristilling og markedsretting av statlige virksomheter ført til nedbygging av arbeidsplasser og forsterket sentralisering av den statlige tjenesteproduksjonen.

Offentlige myndigheter legger på ulike måter til rette for økt verdiskaping. Dette skjer gjennom det offentliges egen aktivitet og bestillerfunksjon, utforming av rammebetingelser, utbygging av infrastruktur og tilbud av offentlige tjenester. På lokalt og regionalt hold oppfattes det imidlertid slik at mulighetene til å utforme en politikk som er helhetlig og tilpasset lokale og regionale forhold blir stadig mer begrenset. Det reageres på den sektoriseringen og fristillingen av statlig virksomhet som finner sted, og som innebærer at sektorpolitiske hensyn og hensynet til effektivitet og økonomi synes å gå foran hensynet til det enkelte lokalsamfunn. Også på investeringssiden legger staten mer vekt enn tidligere på lønnsomhetsbetraktninger, noe som først og fremst kommer sentrale områder til gode. Ikke minst i distriktene opplever folk at offentlige tjenester er blitt mindre tilgjengelige, fordi virksomhetene i økende grad vektlegger lønnsomhet. På denne bakgrunn stilles det spørsmål ved statens vilje til å bygge ut infrastruktur og opprettholde et bredt offentlig tilbud i distriktene.

2.2.4 Økende krav til det å starte og drive kommersiell virksomhet

Generelt oppfattes kravene til å starte og drive private virksomheter å ha blitt stadig strengere, både som følge av nasjonale lover og reguleringer og som følge av nye internasjonale spilleregler innenfor EØS- og WTO-samarbeidet. Dette kan gjelde alt fra arbeidsmiljølov og regnskapsregler til veterinærforhold og krav til vannkvalitet. Næringsdrivende synes å møte et stadig mer omfattende regelverk, som det ikke bare er vanskelig å sette seg inn i og tilpasse seg, men som også kan virke rigid og dårlig tilpasset lokale forhold. For gründere kan alle kravene oppleves som en uoverstigelig barriere, spesielt i tilfeller der regelverket forvaltes av et byråkrati som er mer opptatt av regelstyring enn av å finne konstruktive løsninger.

Dette representerer et hinder i hele landet, men slår sterkest ut i distriktene. Jo lenger bakover i verdikjeden man kommer, desto mer omfattende

synes regelverket å være. Inntrykket er at samfunnet stiller flere krav til oppstart av osteproduksjon enn til etablering av barnehjemsinstitusjoner. I tillegg er det å investere i distriktene ofte forbundet med høyere risiko. Dette svekker mulighetene for å låne eller tiltrekke seg risikokapital. Entreprenører, bedrifter, banker og finansieringsinstitusjoner holder igjen, fordi de er usikre på verdiutviklingen på fast eiendom i distriktene. Beslutningspunktene er også ofte sentralisert, noe som fører til lite kunnskap om mulighetene som ligger i å satse i distriktene. De statlige virkemidlene som gjennom lang tid har bidratt til å motvirke effektene av denne typen markedssvikt, er trappet ned.

Distriktskommisjonen ønsker at mer av det verdiskapingspotensialet som finnes rundt om i landet skal kunne utløses. Kommisjonen ønsker å bidra til en politikk som inspirerer til initiativ og samhandling, og som setter lokale og regionale næringsinteresser og myndigheter i stand til å ta ansvar for egen utvikling. Ingen er tjent med en utvikling der stadig flere går til staten med sine problemer. I kapittel 4 er det drøftet strategier og tiltak for en slik utvikling.

2.3 Mangel på helhetsperspektiv

2.3.1 Behov for sektorpolitisk samordning

Distrikts- og regionalpolitikken er tverrgående politikkområder. På samme måte som nasjonens utvikling avhenger av hele spekteret av politikkområder, er også utviklingen i det enkelte lokalsamfunn og den enkelte region avhengig av den politikken som føres på ulike områder. Det gjelder blant annet arealforvaltning, konkurranselovgivning, nærings- og miljøpolitikk, offentlig tjenesteyting og kultursatsing, kommunikasjoner og annen infrastruktur. På noen områder, for eksempel i forbindelse med kommuneoverføringer og lokalisering av statlige arbeidsplasser, har den politikken som føres på nasjonalt nivå direkte innvirkning på det geografiske utviklingsmønsteret. På andre politikkområder er de distrikts- og regionalpolitiske effektene mer indirekte.

En helhetlig distrikts- og regionalpolitikk må omfatte alle politikkområder av betydning for bosetting og regional utvikling. I prinsippet har dette også vært ambisjonen i norsk politikk. Den ene kommunal- og regionalministeren etter den andre har understreket betydningen av sektorpolitisk samordning med utgangspunkt i distrikts- og regionalpolitiske målsettinger. I praksis, derimot, har en slik samordning vist seg svært vanskelig.

Det meste av sektorpolitikken er i utgangspunktet utformet ut fra andre hensyn enn distrikts- og regionalpolitiske, og de distrikts- og regionalpolitiske målsettingene har gradvis fått mindre innflytelse på sektorpolitikken. Ikke minst skyldes dette økende vektlegging av effektivitet. Veksten i de offentlige utgiftene skal temmes, og de sektorpolitiske målsettingene skal nås med begrensede ressurser. Dette har ført til en rekke omlegginger og tiltak som mange mener har rammet de mest spredt bebygde områdene sterkest.

2.3.2 Distriktspolitikk med preg av symbolpolitikk

På grunn av slike politikkendringer synes oppfatningen i deler av landet å være at det ikke lenger føres noen helhetlig distrikts- og regionalpolitikk, der den såkalt "brede" politikken bidrar positivt til en balansert geografisk utvikling. Oppfatningen synes snarere å være at politikken i sum gradvis er endret i en retning som understøtter den pågående sentraliseringen. Selv den såkalt "smale" distrikts- og regionalpolitikken, der hovedmålet er å bidra til en mer balansert geografisk utvikling, er svekket. Det viktigste distriktspolitiske virkemidlet – den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften – er under nedbygging. I tillegg har det næringsrettede virkemiddelapparatet fått stadig mindre ressurser, og etter manges mening også en svekket distriktsprofil.

Enhver regjering vil hevde at den driver en aktiv og målrettet distrikts- og regionalpolitikk. De fleste kommunal- og regionalministere har lansert nye satsinger, programmer og organisatoriske grep. Ofte har dette vært gode og målrettede tiltak, som til dels har hatt stor betydning i de områdene der de er satt inn. Likevel har de vært langt fra tilstrekkelige til å nå målene i distrikts- og regionalpolitikken. Ikke sjelden har tiltakene også vært knyttet til relativt små pengeposter på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Dette synes å ha skapt en oppfatning i deler av befolkningen om at distrikts- og regionalpolitikken er en form for *symbolpolitikk*, der det snakkes mye og gjøres lite.

Distriktskommisjonen er klar over at det har vært politiske skillelinjer om valg av strategier og virkemidler, med varierende flertalls- og mindretallsposisjoner, men ser det ikke som sin oppgave å avsi historiske dommer eller lage scenarier om hva som ville skjedd dersom mindretall hadde fått flertall i saker/saksfelt. Det ville bli en meget omfattende og omstridt oppgave, og kommisjonen ser det som viktigere å rette blikket framover enn å se på mulige historiske alternative forløp.

Distriktskommisjonen ønsker å bidra til en mer helhetlig distrikts- og regionalpolitikk, som kan utløse mer av det verdiskapingspotensialet som finnes rundt om i landet. I kapittel 5 drøftes mulige strategier og tiltak for å fremme en mer helhetlig

og konsistent distrikts- og regionalpolitikk, tilpasset ulike regionale forutsetninger. Blant annet er det vurdert om desentralisering av makt til lokalt og regionalt nivå vil være en forutsetning for å utløse mer av verdiskapingspotensialet.

Kapittel 3

Drøfting av mål og målkonflikter i distrikts- og regionalpolitikken

Som beskrevet i kapittel 2 opplever mange at det har vært stort sprik mellom mål og virkelighet i distrikts- og regionalpolitikken. I dette kapitlet gis det en kort beskrivelse av de hovedmålene vi har hatt for dette politikkområdet, og av hvordan utviklingen faktisk har vært i forhold til målene. Videre drøftes årsakene til den faktiske utviklingen. Drøftingen tar blant annet utgangspunkt i at det er ulike syn på hvor mye som skyldes ytre omstendigheter, og hvor mye som er et resultat av politiske valg. Deretter drøftes handlingsrommet for en aktiv distrikts- og regionalpolitikk fremover, i lys av konkurransesituasjonen og internasjonale spilleregler som Norge må tilpasse seg. Kapitlet avsluttes med en drøfting av mulige målkonflikter, og hva som kan være ønskelige og realistiske ambisjoner for distrikts- og regionalpolitikken i et 10-20 års perspektiv.

3.1 Todelt mål – levekår og bosetting

Det har vært relativt bred politisk enighet her i landet om hovedmålsettingene for distrikts- og regionalpolitikken. Dette gjelder selv om det har vært uenighet om innholdet i politikken, og også nyanse i tolkningen av målene mellom ulike regjeringer. I prinsippet kan vi si at målsettingene har vært knyttet til følgende to dimensjoner:

- opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret
- likeverdige levekår i hele landet

De to dimensjonene er på flere måter relatert til hverandre. En ubalansert geografisk utvikling kan direkte og indirekte svekke velferden til store grupper av mennesker, både i fraflyttings- og pressområder. Som også Effektutvalget peker på er det relativt stor tverrpolitisk enighet om at fraflyttingsproblemer i distriktene har sitt motstykke i pressproblemer i sentrale strøk. Dette er en viktig begrunnelse for bosettingsmålet. På den annen side mener enkelte at gradvise justeringer i bosettingsmønsteret vil bidra positivt til landets samlede

verdiskaping, og dermed til finansieringen av ulike velferdstiltak.

Gode levekår i et område kan på sin side være en forutsetning for at bosettingen skal kunne opprettholdes. Uten tilfredsstillende levekår vil det være vanskelig å tiltrekke seg og holde på personer med kvalifikasjoner og virketrang. Dermed vil grunnlaget for utviklingen av et livskraftig næringsliv og en kompetent offentlig sektor svekkes. Dette kan igjen gå ut over aktivitet og arbeidsplasser, og svekke inntektsgrunnlaget for de som bor på stedet. Disse sammenhengene er drøftet nærmere i underkapittel 3.6.

Selv om det finnes klare koblinger mellom de to hovedmålsettingene har likevel vektleggingen og konkretiseringen av disse variert gjennom ulike epoker og med skiftende regjeringer.

3.2 Levekårsmålet

3.2.1 Kommunene som sentrale velferdsprodusenter

Etter gjenreisningen og industribyggingen like etter krigen fikk vi på sekstitallet og utover på syttitallet en periode der politikken i større grad var rettet mot å bedre levekårene over hele landet. Det ble satset sterkt på å bygge ut skoler, helse- og sosialtjenester, og det meste av denne satsingen ble kanalisert gjennom kommunene. Mange kommuner hadde allerede i lang tid ført en aktiv tjeneste- og omsorgspolitik. Med det økte statlige engasjementet ble kommunene i tillegg viktige instrumenter i utviklingen av det som gjerne kalles velferdsstaten. Dette førte til en vitalisering av kommunene og til en sterk kommunal sysselsettingsvekst knyttet til blant annet skole, sykehjem, sosialomsorg og trygdekontor (Selstad 2002).

I tillegg skjedde det rundt 1960 en viktig utvikling i trygdeordningene. Syketrygd, alderstrygd, ledighetstrygd og uføretrygd kom til, og i 1966 ble de ulike ordningene samordnet i den store folketrygden. Det nye trygdesystemet skulle blant annet fange opp alle som i kortere eller lengre peri-

oder var uten inntekt fra eget arbeid. Folketrygden representerte et utvidet økonomisk sikkerhetsnett for alle norske borgere, uavhengig av hvor i landet de var bosatt.

Ved inngangen til åttitallet skjedde det på nytt et trendskifte i utbyggingen av velferdsstaten. Etter en periode med sterk vekst, ikke minst i den kommunale produksjonen av velferdstjenester, ble bremsene satt på. Fra stortingsflertallets side ble det viktig å dempe den sterke kostnadsøkningen. Det var flere grunner til dette, men nedgangskonjunkturen på slutten av syttitallet var nok en utløsende faktor. For kommunene ble den nye moderasjonslinjen en stor utfordring. I stedet for å prioritere mellom nye tiltak innenfor ekspansive budsjetter, ble kommunepolitikerne nå tvunget til å nedprioritere etablerte goder for å gi plass til nye. Dette førte til en presset situasjon og svekket tillitsforholdet mellom stat og kommune.

I 1986 kom det nye inntektssystemet for kommunene. Systemet bygde på ideen om kommunalt selvstyre. Gjennom økonomisk rammestyring skulle kommunene gis stor frihet til å foreta egne prioriteringer. Prinsippet er imidlertid aldri blitt rendyrket. Etter innføringen av inntektssystemet er det blant annet kommet øremerkede tilskudd på stadig flere områder, og det er utformet et omfattende statlig regelverk som regulerer den kommunale tjenesteproduksjonen. Hensikten har vært å sikre individuelle rettigheter, og oppnå et mest mulig likeverdig offentlig velferdstilbud over hele landet.

Utover på 1990-tallet ble rettighetsregimet bygget videre ut. Det ble vedtatt en rekke lover som rettighetsfestet krav til helsetjenester, velferd og utdanning, samtidig som rettighetene knyttet til likestilling og kulturelle minoriteter ble videreutviklet. Som påpekt i Maktutredningen har dette begrenset spillerommet for det lokale selvstyret, samtidig som det har overbelastet kommunale budsjetter, slik at ikke alle berettigede krav kan tilfredsstilles fullt ut samtidig. På denne måten har det oppstått nye og utilsiktede former for ulikhet, der blant annet mulighetene til å fremme sin sak gjennom massemedier og rettvesen kan være utslagsgivende (NOU 2003:19).

3.2.2 Ulike syn på velferdsstatens suksess

Det er ulike meninger om hvorvidt staten har lyktes i å nå målet om likeverdige levekår i hele landet. Noen fremhever at det norske velferdssystemet er svært godt utbygd, og at de geografiske forskjellene er ubetydelige i den store sammenhengen. De peker på at befolkningen stort sett er

fornøyd med et rettighetsregime som sikrer stor grad av individuell likebehandling, og stiller seg tvilende til at folk flest er villige til å gi avkall på likhetsprinsippet for å oppnå større lokalt selvstyre. Samtidig uttrykkes det bekymring for velferdsstatens fremtid, i en situasjon der skattekonkurransen mellom landene tiltar samtidig med at belastningen på trygdebudsjett og velferdsordninger forventes å øke.

Andre fremhever det de oppfatter som økende geografiske forskjeller i den offentlige velferden. Blant annet pekes det på den omfattende fristillingen og markedsrettingen av statlig tjenesteproduksjon. Mange mener at denne utviklingen har bidratt til større geografiske forskjeller i det offentlige tjenestetilbudet, til tross for innføring av minstestandarder og statlig kjøp av ulønnsomme tjenester. (Jf. underkap. 3.4.) I forhold til den kommunale velferds- og tjenesteproduksjonen pekes det på at staten til stadighet pålegger kommunene nye oppgaver, uten at staten finansierer disse oppgavene fullt ut. (Jf. blant annet Effektutvalget.) Noen tar utgangspunkt i at kommuner med stor befolkningsvekst står overfor særskilte utfordringer, som fullt ut kompenseres gjennom inntektssystemet. Andre viser til at endringene i det kommunale inntektssystemet har ført til en omfordeling av statlige overføringer i favør av de folkerike kommunene, og fremholder at dette har ført til en ytterligere svekkelse av økonomien i mange distriktskommuner. Det er med andre ord ulike oppfatninger om hvilke kommuner som de senere årene har kommet best ut økonomisk, og av hva som vil være en rettferdig fordeling av den kommunale velferden.

3.3 Bosettingsmålet

3.3.1 Særnorsk bosettingsmål

Den politiske ambisjonen om å bevare bosettingsmønsteret ble formulert på 1970-tallet. I den første regionalpolitiske meldingen fra 1972 heter det riktignok at det etter «regjeringens syn ikke er noe mål i seg selv å bevare et bestemt bosettingsmønster. Alt i alt er det befolkningens velferd som må være rettesnoren for utformingen av det framtidige bosettingsmønsteret». Men alt i neste regionalmelding, fra 1977, slås det fast at «Regjeringen ser det som et vesentlig mål fortsatt å arbeide for å opprettholde et desentralisert bosettingsmønster og redusere takten i flyttingen».

Etter dette har målsettingen om å «bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret» blitt gjen-

tatt i ulike varianter av vekslende regjeringer. Noen fremhever at bosettingsmålet er av stor betydning for innretningen av virkemidlene, og at et ambisiøst mål utløser sterkere virkemidler enn et svakere formulert mål. Andre vektlegger at målet fremstår som urealistisk, og at det derfor først og fremst har politisk symbolverdi.

Vekslende regjeringer har valgt å holde fast på målsettingen, og eventuelt fylle den med nytt innhold. Mens bosettingsmålet tidligere var konkretisert i retning av å opprettholde folketallet på kommunenivå eller på bolig-, arbeidsmarkeds- og serviceregionnivå (ABS-regioner), er den sittende regjering langsiktige ambisjon befolkningsvekst i alle landsdeler. Det er flere som mener at bosettingsmålet med et slikt innhold er lite relevant som distriktpolitisk målsetting. Det pekes på at distriktene kan komme dårlig ut selv om folketallet i landsdelen vokser på grunn av sterk vekst i de største sentraene. Samtidig er det mange som fremhever at det er viktig med sterke befolkningsmessige tyngdepunkt på regionalt nivå, og at ambisjonen om befolkningsvekst i alle landsdeler er en god regionalpolitisk målsetting.

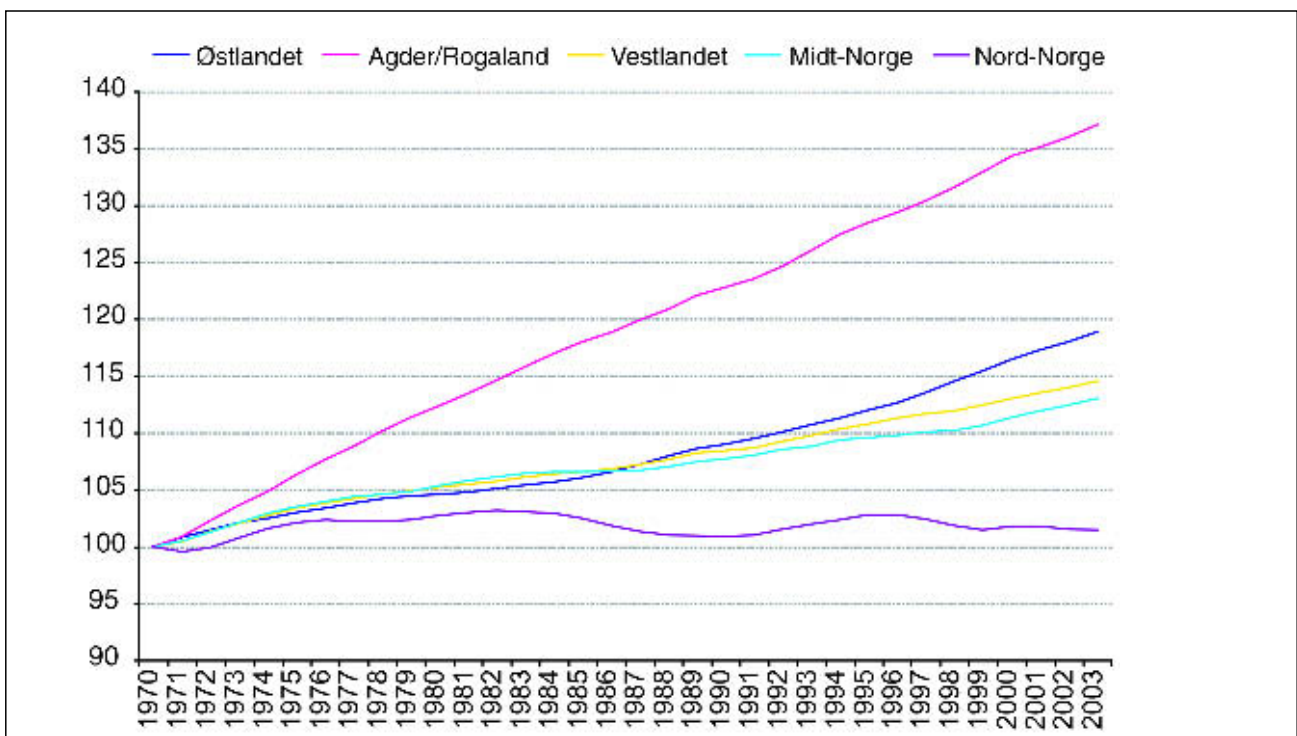
3.3.2 Sentralisering på alle nivåer

Spørsmålet om hvorvidt den faktiske utviklingen noen gang har vært i nærheten av å oppfylle bosettingsmålet må vurderes i lys av hva som menes

med målet. Det er naturligvis stor forskjell på å opprettholde folketallet på henholdsvis kommunenivå, regionnivå og landsdelsnivå.

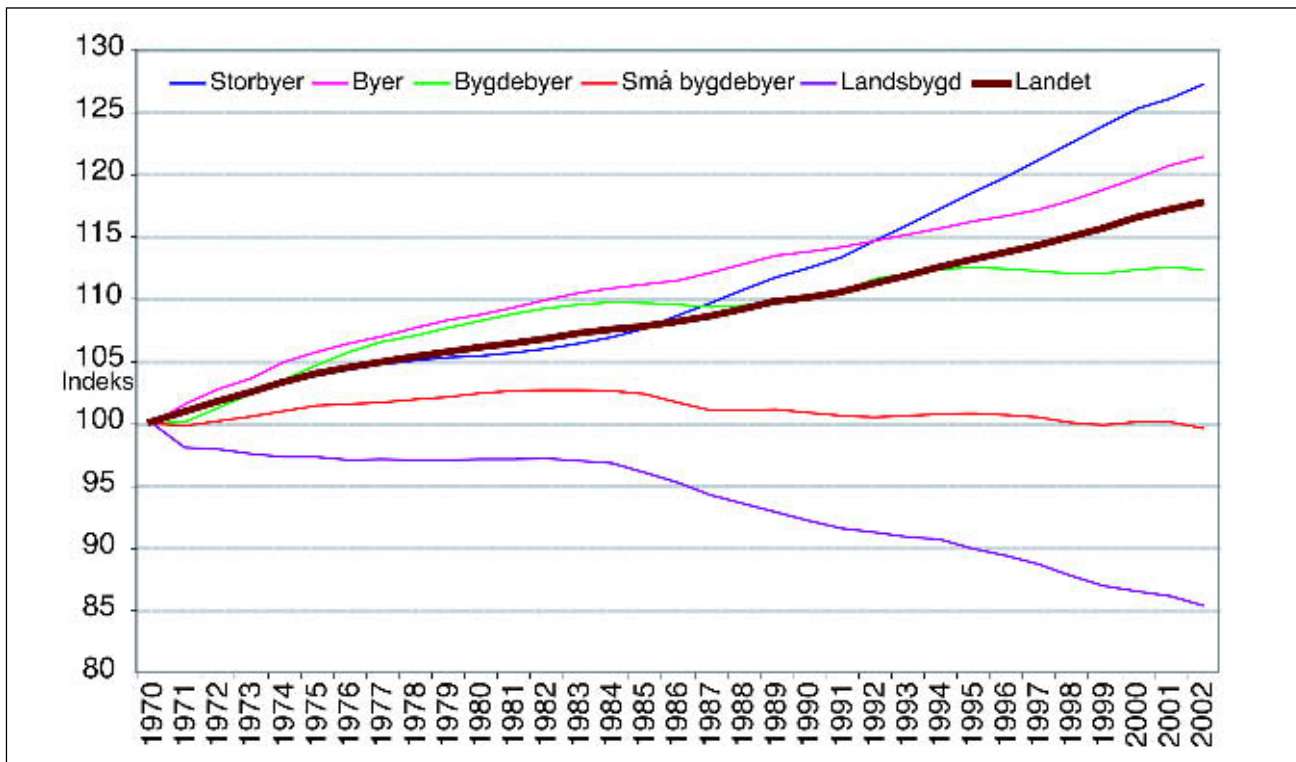
Av figur 3.1 fremgår det hvordan folketallet på landsdelsnivå har utviklet seg gjennom de siste 30 år. Som figuren viser hadde Agder og Rogaland en langt sterkere befolkningsvekst enn alle andre landsdeler frem til midten av 1990-tallet. Deretter har Østlandet samlet sett hatt en vekst omtrent på linje med Agder og Rogaland. Det samme trendskiftet ser vi ikke på Vestlandet og i Midt-Norge, der veksttakten har vært relativt stabil gjennom hele trettiårsperioden. Utviklingen i Nord-Norge har svingt mer enn i de øvrige landsdeler. På begynnelsen av 1970-tallet, rundt 1980 og på begynnelsen av 1990-tallet hadde Nord-Norge en befolkningsvekst omtrent på linje med landsgjennomsnittet. Men i andre perioder har utviklingen vært svakere, ofte med nedgang i totalbefolkningen. Flyttestrømmen fra Nord-Norge har normalt vært sterkest i perioder preget av høykonjunktur.

Figur 3.1 gir ikke noe bilde av hvordan befolkningsutviklingen har fordelt seg innenfor den enkelte landsdel. For å få frem dette er det nødvendig å studere befolkningsutviklingen på kommunenivå. Kommunedataene viser imidlertid et svært sammensatt bilde. I noen kommuner har befolkningsveksten vært sterk, mens folketallet i andre kommuner har vært stabilt eller gått tilbake. For



Figur 3.1 Befolkningsutviklingen i Norge etter landsdel. 1970-2003. 1970=100.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.2 Befolkningsutviklingen i Norge etter regiontype, 1970-2002. 1970=100.

Kilde: NOU 2004:2 Effekter og effektivitet

eksempel har folketallet i deler av Indre Finnmark vært økende, helt ulikt de fleste andre lokalsamfunn av samme størrelse og grad av periferi. I mange kommuner har utviklingen også vært ujevn over tid.

For å få frem noen hovedtendenser er det derfor nødvendig å aggregere tallene etter gitte kriterier, for eksempel sentralitet. Figur 3.2 er hentet fra Effektutvalgets rapport (NOU 2004:2), og er basert på en gruppering av norske kommuner etter sammenhengende arbeidsmarkedsregioner ut fra pendlingstall og reisetid. Regionene er deretter klassifisert langs en sentrum-periferiakse etter regionsenterets størrelse og antall yrkesaktive.

Som det fremgår av figur 3.2 har de ulike regiontypene hatt en svært uensartet utvikling fra 1970 og frem til i dag. Til tross for at befolkningen i Norge i denne perioden vokste med ca 18 prosent, eller 686.000 mennesker, ble innbyggertallet i de rene landsbygdregionene redusert med nær 15 prosent. I de små bygdebyregionene (med sentra på 2.000-5.000 innbyggere) har folketallet holdt seg stabilt. Det vil si at hele nettovæksten i den norske befolkningen har kommet i regioner med regionsentra på 5.000 innbyggere eller mer. Aller sterkest var veksten i det som her er definert som byregioner (med sentra > 15.000 innbyg-

gere) og storbyregioner (med sentra > 50.000 innbyggere). Figuren gir et utvetydig bilde av at sentraliseringen fra 1970 og frem til i dag har foregått på alle nivåer.

Sammenlignet med andre land i Europa, for eksempel våre naboland Sverige og Finland, fremstår befolkningsutviklingen i norske bygder og bygdebyer likevel som god (NOU 2004:2, fig. 3.6). Det betyr at Norge i større grad har lyktes i å skape en mer balansert utvikling enn land det er naturlig å sammenligne seg med.

3.3.3 Sterkest vekst i storbyene

Enhver aggregering vil skjule atypiske enkeltobservasjoner. Enkeltkommuner kan ha andre utviklingstrekk, som bryter med de hovedtrekkene som vises i figur 3.3.2. Det finnes kommuner i kategorien landsbygd som viser vekstkraft og positive utviklingstrekk, og det finnes byer som er preget av stagnasjon. I kapittel 4 ser vi nærmere på hva som kjennetegner livskraftige kommuner. På den annen side kan man heller ikke lukke øynene for de dominerende sentraliseringstendenser som har preget Norge gjennom flere tiår. Som det fremgår av figur 3.2 har sentraliseringen pågått over lang tid, og den har akselerert fra midten av åttitallet. Etter dette tidspunktet har tilnærmet all befolk-

ningsvekst kommet i byregionene, og da først og fremst i storbyområdene. I de større bygdebyregionene har veksten etter hvert stoppet opp, mens folketallet har gått tilbake rundt de mindre bygdesentraene og i mer spredtbygde områder. Også innenfor de fleste regioner har det funnet sted en betydelig sentralisering.

Gjennom tre tiår har det viktigste målet for distrikts- og regionalpolitikken vært å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, i den forstand at folketallet skulle holdes oppe på kommune- eller regionnivå. Dette målet er aldri nådd. Spesielt fra midten av åttitallet og videre utover på nittitallet har den faktiske utviklingen stått i skarp kontrast til det offisielle bosettingsmålet.

3.4 Resultat av villet politikk eller ubønhørlig utvikling?

Årsakene til sentraliseringen er mange og sammensatte. Det er heller ikke mulig å fastslå hvordan utviklingen ville ha vært dersom det hadde vært ført en annen politikk. De politiske skillelinjene gjenspeiler ikke bare ulike verdivalg, men også ulike oppfatninger av sammenhenger i økonomi og samfunn og dermed av mulighetene for å påvirke utviklingen politisk. I dette avsnittet drøftes kort en del drivkrefter og politikkendringer som har vært trukket frem i den faglige og politiske debatten knyttet til sentralisering.

Generelt bestemmes bosettingsmønsteret av forhold; hvor produksjonsaktivitetene velger å lokalisere seg og hvor folk ønsker å bo. Historisk har nok det første vært mest bestemmende for det geografiske aktivitets- og bosettingsmønsteret. Går vi tilbake til naturalhusholdet var størstedelen av befolkningen bosatt der det fantes muligheter for å høste av naturens ressurser, det vil si på landsbygda og langs kysten. I dag er situasjonen en annen. Primærnæringene er ikke lenger dominerende, og de fleste bransjer står i dag friere i sitt lokaliseringsvalg.

3.4.1 Lokaliseringsbetingelser og endringer i næringsstruktur

Som i tidligere tider er det meste av aktiviteten og bosettingen knyttet til *primærnæringene* lokalisert der ressursene finnes. Primærnæringene sysselsetter imidlertid en stadig mindre del av befolkningen. I tillegg er det en tendens at flere av dem som arbeider med råvareuttak bor et annet sted enn der uttaket skjer. Dette ser vi blant annet innenfor fisket, der flåten er mindre stedbunden og langt mer

konsentrert enn tidligere. Også *industrien* er blitt mindre stedbunden. Selv for virksomheter som tidligere var avhengig av å ligge nær energi- eller råvarekilden, har også andre faktorer blitt viktige for valg av lokalisering. I dag er deler av industrien mer opptatt enn tidligere av å utnytte lønnsforskjeller mellom landene, sikre tilgangen på kvalifisert og stabil arbeidskraft, oppnå nærhet til marked, leverandører og kompetansemiljøer, plassere seg gunstig i forhold til transportkorridorer osv.

Industri lokaliseringen her i landet er fortsatt preget av den historiske utviklingen. Mange anlegg ligger spredt langs kysten og i fjordene, og dette gjør industrien til en viktig distriktsnæring. Det tradisjonelle lokaliseringsmønsteret presses imidlertid fra to kanter. På den ene siden sliter den tradisjonelle industrien med det norske kostnadsnivået. I den globale konkurransen blir det stadig vanskeligere å opprettholde virksomhet i Norge som like godt kan utføres i land med lavere lønns- og kostnadsnivå. I tilfeller der det ikke er mulig å kompensere det norske kostnadsnivået gjennom utstrakt effektivisering, kan valget stå mellom å flytte ut funksjoner eller bli utkonkurrert av aktører som i større grad klarer å utnytte den globale arbeidsdelingen. På den andre siden omlokaliseres mer kompetansetung virksomhet mot større kompetansemiljøer og steder. Industriens administrasjon og utviklingsfunksjoner har en tendens til å lokalisere seg i og rundt de større byene. Det samme gjelder ny industriaktivitet med utspring i IKT, bioteknologi osv.

En stadig større andel av befolkningen jobber innenfor *privat og offentlig tjenesteyting*, og sett under ett har veksten i tjenestesektoren vært sterkest i byer og tettsteder av en viss størrelse. Dette skyldes ikke minst at administrative funksjoner, kulturinstitusjoner, utdannings- og forskningsaktiviteter, og ulike typer *forretningsmessig tjenesteyting* har hatt en tendens til å lokalisere seg sentralt. I byene drar denne typen virksomhet nytte av samspilleffekter og det å befinne seg i sentrum for et stort marked. (Jf avsnitt 3.6.)

Den *personrettede tjenesteytingen* er normalt mer avhengig av nærhet til kundene, og i denne sektoren er det derfor større samsvar mellom aktivitet og bosetting. Dette gjelder både privat og offentlig virksomhet. Kommunal tjenesteyting har lenge utgjort et stabiliserende element i forhold til bosettingsstrukturen. Men også innenfor denne sektoren pågår en viss sentralisering. For produsentene av personrettede tjenester vil det normalt være mer lønnsomt med større og sentralt beliggende enheter, der kundene/brukerne kommer til produsenten, enn omvendt. Dette gjelder ikke bare

for private aktører og den mer markedsrettede delen av offentlig sektor. Også innenfor kommunal og statlig sektor ser man seg ofte tjent med en viss konsentrasjon av tjenesteproduksjonen. Det at private og offentlige tjenesteprodusenter finner det lønnsomt å samle aktivitet, betyr imidlertid ikke at slik konsentrasjon uten videre er samfunnsøkonomisk lønnsom. I tilfeller der betydelige kostnader overveltes på brukerne, for eksempel i form av lengre reiseavstand, kan konsentrasjon tvert om føre til et samfunnsøkonomisk tap.

3.4.2 Bostedspreferanser og valgalternativer

Bosettingsmønsteret bestemmes ikke av produksjonssfæren alene. Etter hvert som produksjonen i større grad lokaliseres der folk bor, har folks *bostedsvalg* fått økende betydning for utviklingen i aktivitets- og bosettingsmønsteret. Der det er attraktivt å bo har det også en tendens til å gro frem ny virksomhet. Områder som klarer å tiltrekke seg kvalifisert og motivert arbeidskraft har normalt gode forutsetninger også for vekst og utvikling.

I de senere år synes det å ha vært gradvise forskyvninger i folks *bostedspreferanser*. Fortsatt foretrekker et flertall av den norske befolkningen mindre og mellomstore byer som bosted. Men relativt sett er det færre som foretrekker å bo på bygda og flere som foretrekker å bo i by enn tidligere. Samtidig endres bostedspreferansene gjennom livsløpet. Mens stadig flere ungdommer synes å foretrekke byenes bostedskvaliteter, finnes det blant voksne og særlig småbarnsfamilier i storbyene flere som kunne tenke seg å flytte til et mindre sted enn de som faktisk gjør det. Ikke minst blant dem som opprinnelig kommer fra distriktene er det mange som kunne tenke seg å flytte tilbake til hjemstedet, dersom forholdene hadde ligget til rette for det. I det hele tatt er det ikke mulig å forstå endringene i bostedspreferanser, uten å se på valgalternativene. For eksempel er det i mange bygder stor søkning til ledige stillinger, men svak vekst og trangt arbeidsmarked begrenser tilflyttingen. Ungdommen er opptatt av hvor fremtidsmulighetene finnes. De områder som ønsker å tiltrekke seg ungdom må derfor fremstå som fremtidens vinnere, i forhold til både arbeidsmuligheter og bostedskvaliteter.

En viktig forklaring på at stadig flere ønsker å bo i by, er at en økende andel av befolkningen vokser opp i bynære områder. I tillegg er det flere unge mennesker enn tidligere som skaffer seg høyere utdanning, og i mange tilfeller rekrutterer dette for et liv i byen. Blant de unge er det klare kjønnsforskjeller på flytteadferden. Unge kvinner

flytter i langt større grad enn unge menn, og også nettoutflyttingen fra distriktene er noe større for kvinner enn for menn. Over tid har flytteadferden ført til geografiske skjevheter i kjønns- og aldersbalansen, og dette rammer i dag først og fremst distriktene (Persson 2004). Deler av Distrikts-Norge er preget av høy gjennomsnittsalder, et visst underskudd på kvinner i yngre aldersklasser og lavere fødselsrater¹ enn tidligere. Selv uten netto utflytting vil folketallet i distriktene fortsette å falle, først og fremst fordi de kullene som fremover vil komme i en alder der det er vanlig å stifte familie er relativt små (Sørli 2003).

Den naturlige befolkningsveksten i Norge er langt lavere enn for noen tiår siden, også i byene. Om lag halvparten av dagens befolkningsvekst skyldes imidlertid ikke fødsler, men innvandring. Hittil har et flertall av innvandrerne ønsket å bo i hovedstadsområdet eller i nærheten av en annen større by. Dette har i de senere år vært en vesentlig årsak til at befolkningsveksten i byene samlet sett har vært større enn i distriktene. Samtidig synes det å være en viss økende interesse i en del europeiske land for å slå seg ned i norske utkantstrøk.

3.4.3 Troen på at sentraliseringen ikke lar seg stoppe

Blant dem som mener at sentraliseringen i hovedsak skyldes grunnleggende strukturendringer, understrekes det ofte at det her er snakk om *tunge trender* som det verken er mulig eller ønskelig å snu. Det vises til at de økonomiske strukturene alltid har vært i forandring. Som følge av teknologiske fremskritt og påfølgende velstandsutvikling vokser det frem nye næringer, mens andre går tilbake. Samtidig bidrar ulike forutsetninger og ulik veksttakt mellom landene til endringer i den internasjonale arbeidsdelingen. Endringene skjer i dag raskere enn tidligere, både som følge av tempoet i den teknologiske utviklingen og en mer åpen verdensøkonomi. I dagens situasjon blir det stadig vanskeligere å etablere konkurransefortrinn, samt å beholde eventuelle forsprang til konkurrentene. Det fremholdes derfor at en hovedutfordring for et rikt land som Norge er å få bedriftene til å innovere og effektivisere i et stadig høyere tempo.

Med bakgrunn i en slik virkelighetsforståelse trekker enkelte den konklusjon at det heller ikke er ønskelig å bremse sentraliseringen. For det første hevdes det at av utviklingen av sterke sentra er

¹ Selv om fødselstallene de siste tiårene har falt sterkere i distriktene enn i byene, er fødselstallene fortsatt noe høyere i distriktene.

en forutsetning for å klare seg i den globale konkurransen, og dermed for at vi skal kunne videreutvikle vårt høye velferdsnivå. Dessuten pekes det på at utviklingen er et resultat av individuelle valg, som det ikke er politikernes oppgave å overprøve. Siden det er næringslivet som legger grunnlaget for den nasjonale velferdsutviklingen, bør politikerne heller konsentrere seg om å legge til rette for størst mulig dynamikk og konkurransekraft. For det andre hevdes det at en aktiv politikk for å bremse sentraliseringen bare vil utsette den omstillingen som uansett vil tvinge seg frem. Siden utviklingen etter deres mening ikke kan snus, vil en oppbremsing bare gjøre vondt verre. Når demningen før eller siden brister vil de samfunnsmessige kostnadene bli langt høyere enn om omstillingene gjennomføres gradvis. Det vises i denne sammenhengen til utviklingen i blant annet Storbritannia, Finland og Sverige. Videre advares det mot at vi i Norge faller for fristelsen til å bruke oljepenger til å utsette nødvendige omstillinger.

3.4.4 Vektleggingen av politikkenringer når sentraliseringen skal forklares

På den andre siden finnes det både politikere og fagfolk som vektlegger helt andre årsaker til sentraliseringen. I følge deres oppfatning er utviklingen i større grad et resultat av den politikken som har vært ført. Selv om det erkjennes at norske politikeres påvirkningsmuligheter er svekket de senere årene, hevdes det at sentraliseringen i en viss forstand har vært *politisk styrt* (Berg 2004). Det vises i denne sammenhengen til en rekke politikkomlegginger som kan ha bidratt til å akseletere sentraliseringen.

Endringer i næringspolitikk og rammebetingelser for privat sektor fremheves som en vesentlig årsak til at sentraliseringen har akselerert de siste tjue år. Blant annet som følge av internasjonal konkurranselovgivning og ønsket om et mer robust og effektivt næringsliv, er politikken lagt om på en rekke områder. Dette gjelder blant annet i forhold til viktige distriktsnæringer som fiskeri, oppdrett, landbruk og industri. Tiltak som hadde til hensikt å kompensere for lange avstander eller andre ulemper ved å være lokalisert i distriktene, er enten fjernet eller trappet ned. Viktige råvaremarkeder er deregulert og åpnet for konkurranse. Samtidig har infrastrukturbygging og teknologisk utvikling bidratt til å redusere fordelene ved å være lokalisert nært råvarekilden. I sum hevdes disse politikkomleggingene å ha rammet distriktene langt hardere enn de mer befolkningstette områdene av landet.

En annen vesentlig årsak til sentraliseringen hevdes å være omleggingen av den statlige politikken overfor *kommunesektoren*. På syttitallet ble kommunesektoren tilført nye oppgaver og ressurser, noe som bidro til ny aktivitet og flere arbeidsplasser. Ikke minst for kvinnene innebar dette bedrede arbeids- og inntektsmuligheter i distriktene. I tillegg førte opptrappingsvedtaket i landbruket midt på 1970-tallet til ny optimisme og satsing i Bygde-Norge. Som følge av den positive inntektsutviklingen i landbruket flyttet mange ungdommer tilbake til bygdene for å satse der. Til sammen gav dette sysselsettingsmuligheter både for kvinner og menn som ønsket å etablere seg i distriktene. Dette fremholdes som hovedårsaken til den moderate sentraliseringen dette tiåret. Fra begynnelsen av åttitallet ble veksten i de statlige overføringene til kommunene svakere, samtidig som staten fortsatte å pålegge sektoren nye oppgaver. Etter hvert ble det også gjennomført flere endringer i det kommunale inntektssystemet. For blant annet å kompensere for sterk befolkningsvekst og økende sosiale problemer i mange byområder, ble systemet endret slik at de folkerike kommunene for tiden nyter godt av en sterkere vekst i de statlige overføringene pr. innbygger, mens overføringene til de mindre kommunene reduseres.

Svakere vekst i kommuneøkonomien sammen med skjerpede krav til den kommunale tjenesteproduksjonen, har vært en utfordring for samtlige kommuner her i landet. Noen hevder imidlertid at utviklingen har gått hardest ut over de mindre distriktskommunene, blant annet som følge av omleggingene i det kommunale inntektssystemet. Vanskeligere økonomi har ikke bare rammet den offentlige tjenesteproduksjonen og kommunens attraktivitet som lokaliserings- og bosted. Det har også, direkte og indirekte, bidratt til å svekke de vekstimpulsene kommunene tidligere bidro med i den lokale økonomien. I distriktene er kommunen gjerne en betydelig arbeidsgiver og etterspørter av varer og tjenester. I tillegg utgjør kommunalt ansatte en stor kundegruppe i det lokale markedet. Svakere vekst i kommuneøkonomien har derfor ikke bare hatt konsekvenser for kommunenes egen sysselsettingsutvikling, men også for sysselsettingsutviklingen hos lokale leverandører av varer og tjenester. Den økonomiske utviklingen i kommunene hevdes derfor å være en viktig medvirkende årsak til den negative utviklingen i mange distriktskommuner de senere år.

En serie andre politikkomlegginger som også påstås å ha hatt svært negativ betydning for utviklingen i distriktene de senere år, er knyttet til *moderniseringen av offentlig sektor*. Dette er refor-

mer som gjerne har hentet inspirasjon fra New Public Management, og som har til hensikt å effektivisere og målrette offentlig virksomhet. Ved å rendyrke styrings- og produksjonsrollene er tanken å oppnå bedre styring, sterkere kundeorientering og mer effektiv produksjon. Gjennom fristilling og konkurranseutsetting blir produsentene i sterkere grad enn tidligere motivert til å vektlegge kommersielle hensyn, samtidig som de samfunnsmessige hensynene forutsetningsvis skal ivaretas gjennom konsesjonsvilkår, styrings-signaler eller kontrakter utformet av myndighetene. I løpet av de siste femten årene er en rekke statlige forvaltningsorganer omdannet til mer eller mindre fristilte foretak. Dette gjelder innenfor blant annet samferdsel, energi, helse og virkemiddelapparatet for næringsutvikling. (Jf. underkap. 3.5.) Det er for tidlig å fastslå om reformene i norsk forvaltning har vært vellykket ut fra effektiviseringshensyn. Derimot er det liten tvil om at flere av reformene har ført til mindre vektlegging av distrikts- og regionalpolitiske hensyn, og til en nedbygging og omlokalisering av statlige arbeidsplasser som først og fremst har rammet distriktene (NOU 2004:2).

Innenfor annen *statlig virksomhet* har det vært en tilsvarende sentralisering. Fra 1980 til 2000 var det en betydelig vekst (28 prosent) innenfor statens kjernevirksomhet, det vil si departementer og direktorater, skatte- og avgiftsetaten, trygdeetaten, politietaten og retts- og fengselsvesenet. Det samme gjelder de statlige utdanningsinstitusjonene og de nasjonale helseinstitusjonene. Veksten innenfor disse sektorene var imidlertid klart mer sentralisert på nittitallet enn tiåret før. Dette kan tyde på at distrikts- og regionalpolitiske hensyn i større grad enn tidligere har måttet vike for økonomiske og sektorpolitiske hensyn også innenfor statlig virksomhet. I tillegg har nedskjæringene i Forsvaret rammet enkeltkommuner sterkt, og trolig bidratt til sentraliseringen (NOU 2004:2).

En annen politikkendring som ofte trekkes frem i forbindelse med de senere års sentralisering er det som påstås å være endrede prioriteringer med hensyn til *statlige investeringer*. En analyse av utviklingen på 1990-tallet viste at byene, og ikke minst hovedstadsområdet, i stadig sterkere grad ble prioritert i forhold til statlige investeringsprosjekter (Lea 2000). Samlet steg byregionenes andel fra 39 til 69 prosent i denne perioden. Dette skyldtes i stor grad gjennomføring av store prosjekter som hovedflyplass og rikshospital, samt investeringer i riksveiprosjekter. I tillegg er det grunn til å peke på at staten i sine investeringsbeslutninger, blant annet innenfor veisektoren, synes å legge

større vekt på nytte-kostnadsanalyser enn tidligere. Siden den samfunnsmessige nytten av et tiltak normalt er høyere jo flere som nyter godt av det, vil investeringer i tett befolkede områder ofte fremstå som mer lønnsomme enn investeringer i mer spredtbygde områder.

Det er normalt knyttet permanente avstandsulemper til det å være lokalisert i periferien. En godt utbygd infrastruktur på samferdselssiden er derfor en viktig forutsetning for at næringslivet i distriktene skal kunne konkurrere på tilnærmet like vilkår med aktører i byene. Av denne grunn er det flere som fremhever at den politiske viljen til å utvikle kommunikasjonene i distriktene ikke må erstattes av såkalt nøytrale prioriteringer basert på nytte-kostnadskalkyler, der flaskehalser og geografisk avstand tillegges relativt liten vekt.

I debatten har det også vært trukket frem en rekke andre enkeltvedtak og sider ved de senere års politikk som kan underbygge påstanden om at sentraliseringen til dels er et resultat av bevisst politikk. Mange av disse effektene er godt dokumentert i Effektutvalgets rapport.

Samtidig understrekes det at situasjonen i distriktene ville vært langt dårligere uten den omfattende statlige innsatsen som tross alt er satt inn. Dette fremheves også av Effektutvalget, som konkluderer med at den samlede innsatsen, det vil si den smale distriktspolitikken i kombinasjon med den distriktspolitiske innsatsen innenfor de ulike sektorpolitikkenes, både har bidratt til å bremse sentraliseringen og opprettholde bosettingen i mange distrikter. Fortsatt ser mange en aktiv distriktspolitikk som avgjørende for en positiv utvikling i distriktene. I en fersk meningsmåling² svarte 53 prosent at det å legge til rette for næringsutvikling i distriktene er en sak det er spesielt viktig å løse.

3.5 Har vi gitt fra oss mulighetene til å føre en aktiv distrikts- og regionalpolitikk?

Mulighetene for å kunne nå overordnede mål innenfor distrikts- og regionalpolitikken er avhengig av hvilke reelle frihetsgrader som finnes i forhold til politisk styring og handling. Det har de siste ti årene skjedd betydelige endringer i rammebetingelsene for norsk distrikts- og regionalpolitikk. Fra å ha vært et nasjonalt ansvar må politikken nå i betydelig grad utformes og utøves innen-

² Meningsmåling fra april 2004, gjennomført av Markeds- og mediainstituttet (MMI).

for et internasjonalt rammeverk. Gjennom tilslutning til internasjonale avtaler har Norge akseptert visse begrensninger når det gjelder handlingsrommet for å utforme nasjonal politikk på flere områder. Dette gjelder blant annet innenfor næringspolitikk (inkludert landbruk og fiskeri) og distrikts- og regionalpolitikk. På disse politikk-områdene er internasjonale konkurranseregelverk og regler for offentlig næringsstøtte viktige rammebetingelser for den politikken som føres nasjonalt. De viktigste avtalene i denne sammenheng er EØS-avtalen og WTO-avtalen. Videre har Norge sluttet seg til andre avtaler som påvirker handelfriheten i distriktspolitikken; blant annet gjelder dette internasjonale miljøkonvensjoner.

I tillegg til de begrensningene i forhold til nasjonal politikkutforming som ligger i internasjonale avtaler og regelverk, er det i ulike sammenhenger pekt på at viktige trender i offentlig politikk og forvaltning de senere år har bidratt til å redusere det politiske handlingsrommet og dermed styringsmulighetene. Denne utviklingen har også påvirket handlingsalternativene i distrikts- og regionalpolitikken. Dette er nærmere omtalt i punkt 3.5.4 nedenfor.

3.5.1 EØS-avtalen: Dagens regelverk og støttepraksis

EØS-avtalens regelverk gir noen ytre rammer for nasjonal nærings- og regionalpolitikk i EØS-landene.³ Dagens regelverk for regional støtte gjelder ut 2006, og nytt skal implementeres fra 2007. EØS-avtalen gir et generelt forbud mot all statlig (offentlig) støtte til bedrifter og foretak. Det er imidlertid åpnet for visse unntak, blant annet gjennom artikkel 61 (3)(a) når det gjelder støtte til bedrifter i regioner som i europeisk målestokk har lavt brutto nasjonalprodukt (BNP) per innbygger, og i artikkel 61(3)(c) angående støtte til bedrifter som er lokalisert i de svakeste regionene i det enkelte land. All distrikts- og regionalpolitisk støtte i Norge er i dag hjemlet under sistnevnte artikkel.

En generell regel er at støtte gis i sammenheng med en investering, vanligvis i form av kapitaltilskudd (investeringsstøtte), lån med lavt rentenivå, rentesubsidier, garanti for lån, skattelette osv. Dessuten er det tillatt med støtte til jobbskaping forutsatt at jobbene skapes i forbindelse med en investering. EØS-avtalen gir derimot et generelt forbud mot driftsstøtte (operating aid). Et unntak her er muligheten for å yte transportstøtte i regio-

ner med en befolkningstetthet på mindre enn 12,5 innbyggere per kvadratkilometer. Dette er en komponent i statsstøtteregelverket som er spesielt utformet for å møte krav fra Finland, Norge og Sverige under utvidelsesforhandlingene i 1994.

Innenfor avtalens generelle rammer er det nasjonale prioriteringer som avgjør hvor store ressurser og hvilke virkemidler som skal benyttes i regional- og næringspolitikken. Statsstøtteregelverket fastsetter maksimalsatser for støtte, men det er store variasjoner mellom EU-landene når det gjelder nasjonale støttenivåer innenfor denne maksimumsrammen. I Norge, som i flere andre land, er satsene for distrikts- og regionalpolitisk investeringsstøtte innenfor de ulike virkemiddelssonene lagt klart lavere enn de maksimalsatsene EØS-avtalen gir rom for.

Ser vi på SNDs bevilgede investeringstilskudd innenfor det distriktspolitiske virkeområdet i 2002 (i alt 271 tilfeller) utgjorde støtten i gjennomsnitt 18,3 prosent av den enkelte investering, og 12,5 prosent av de samlede investeringer som ble støttet. Totalt sett var investeringsstøtten på om lag halvparten av den nasjonalt fastsatte maksimalsatsen for de bedrifter som fikk støtte (Aalbu og Yuill 2004). De maksimale støttesatsene er i Norge geografisk differensiert. Den høyeste maksimalsatsen er 30 prosent som kan gis til bedrifter med inntil 250 ansatte i Finnmark og Nord-Troms.

EØS-avtalen åpner generelt for å gi investeringstilskudd på inntil 15 prosent til små og 7,5 prosent til mellomstore bedrifter over hele landet. Dersom denne muligheten hadde vært utnyttet i Norge, ville samlet tilskuddsbeløp kommet opp i store summer. 75 prosent av innbyggerne i Norge bor i virkemiddelsone D eller utenfor det distriktspolitiske virkeområdet, og dette området har en enda større andel av bedriftene. Det er dermed åpenbart at det ville vært mulig å anvende vesentlig større beløp enn man gjør i dag, uten å komme i konflikt med EØS-reglene.

De distriktspolitiske virkemidlene forvaltet av det tidligere SND ble fra 1993 til 2002 redusert med nesten to tredjedeler, fra ca 2,2 til 0,8 mrd (løpende) kroner (NOU 2004:2). Dette førte til økt selektivitet og strengere prioritering av midlene. Dermed har en rekke investeringer som kunne vært støttet innenfor EØS-avtalens konkurranseregler ikke fått statsstøtte, fordi slike virkemidler har vært nedprioritert ut fra nasjonale økonomiske og politiske vurderinger.

Det er vanskelig å anslå hvor mye støtte til investeringer som årlig kunne ha vært innvilget etter EØS-reglene. Et smalt innovasjonsfokus, slik blant annet Innovasjon Norge har i dag, medfører

³ EØS-avtalen omfatter ikke sentrale politikkområder som bl.a. landbrukspolitikk og fiskeripolitikk.

at mange "ordinære" investeringer ikke kommer i betraktning som støtteverdige. Dette kan føre til at bedriftene etter hvert vet at det ikke har noen hensikt å søke om støtte til slike prosjekter. Det lar seg derfor ikke gjøre å beregne "investeringsstøttepotensialet" ut fra de søknader som innvilges.

Det som her er sagt om maksimalsatser og faktisk tildeling av støtte gjelder investeringstilskudd. Situasjonen er imidlertid den samme for flere andre former for statstøtte. En av årsakene til dette er at horisontal støtte, som kan ytes i alle regioner uansett lokalisering (f.eks. støtte til små og mellomstore bedrifter, til forskning og utvikling og til miljøtiltak), i henhold til EØS reglene kan gis med større støtteintensitet i de områdene som faller inn under det distriktspolitiske virkeområdet.

3.5.2 Mulige endringer i EØS-avtalens statsstøtteregulverk

Signaler fra pågående prosesser i EU tyder på at det fremtidige EØS-regulverket vil åpne for større fleksibilitet med hensyn til nasjonal virkemiddelbruk rettet mot økonomisk utvikling og økt sysselsetting i regionene. Begrensningene i EØS-landenes handlefrihet vil ligge i at virkemidlene ikke må påvirke konkurransen innad i EØS. Med utgangspunkt i dette grunnleggende kravet vurderes det i EU om følgende prinsipper skal gis økt vekt:

- Om alt annet er likt, vil støtten ha mindre betydning for konkurransen jo mindre støttebeløpet er.
- Støtte til bedrifter som konkurrerer i varer eller tjenester som ikke selges internasjonalt er normalt akseptabelt, spesielt dersom virkemiddelet er lite selektivt. Aktiviteter som nevnes er i første rekke slike som betjener lokale markeder, som varehandel, kultur, hoteller og restauranter, utdanning, helse og sosialt arbeid, utgivelse av aviser og tidsskrifter, trykkerier, bygg- og anlegg osv. Også for disse sektorene vurderes det imidlertid begrensninger, blant annet når det gjelder støttebeløpene.

En noe mer fleksibel tolkning av statsstøttereglene enn i dag, i tråd med disse prinsippene, vil kunne være verdifullt også for Norge, hvor det generelt er relativt lange avstander til markedene og en stor del av næringslivet består av små bedrifter med lokale markeder.

I EUs tredje samhörighetsrapport, som ble lagt fram i februar 2004, er det signaler som kan ha betydning for regional- og næringspolitikken i EØS-landene. Samhörighetsrapporten nevner fire typer geografiske ulemper som det bør tas spesi-

elle hensyn til; henholdsvis ultraperifere områder, øyer, fjellregioner og spredt befolkede regioner i nord. Det meste av Norge faller inn under to av disse fire kategoriene, nemlig ekstremt spredtbygde områder og fjellregioner. Dersom det utformes spesielle regler ut fra slike kriterier, vil dette kunne gi Norge større frihet til å yte statsstøtte innenfor slike regioner.

Videre er det verd å merke seg at EFTA-landene, med grunnlag i den såkalte ODA-protokollen,⁴ enstemmig har besluttet å videreføre 0-sonen for arbeidsgiveravgift i Tiltaks-sonen for Nord-Troms og Finnmark. Beslutningen er begrunnet i at dette området må vurderes etter særskilte kriterier. Forutsetningene vil imidlertid bli vurdert på nytt etter tre år, før ordningen eventuelt videreføres. I prinsippet kan det også være grunnlag for en dialog om å utvide bruken av disse bestemmelsene.

EU-kommisjonen la på forsommeren 2004 fram forslag til statsstøtteregler som skal gjelde fra 2007. Framover vil det bli konsultasjoner og forhandlinger før regelverket blir endelig fastlagt. Ingenting er derfor bestemt når det gjelder det framtidige statsstøtteregulverket. Det er likevel klart at situasjonen forandres i og med utvidelsen av EU og EØS. EUs egne regionalpolitiske ressurser flyttes østover, og spørsmålet om regelverket for nasjonal statsstøtte i de nåværende medlemsland er kommet i et nytt lys. Selv om det fra 2007 skulle komme visse innstramminger i regelverket for nasjonal regionalpolitisk virkemiddelbruk, mener mange at det er liten grunn til å tro at viktige deler av regelverket blir strammere enn dagens norske praksis. Dette fordi:

- Norge på langt nær utnytter statsstøtteregulverkets rammer for investeringstilskudd, og dagens ordning sannsynligvis kan videreføres også uten det unntaket fra regelverket som er hjemlet i Artikkel 61(3)(c). Begrunnelsen er at ordningen vurderes å ha begrenset betydning for handelen og konkurransen innen EØS-området.
- de "*myke*" virkemidlene er mer horisontalt innrettet og derfor generelt akseptable. Også her kan innsatsen økes uten at vi kommer på kant med det fremtidige regelverket.
- *transportstøtten* er innført med hjemmel i statsstøtteregulverkets unntak fra forbudet mot driftsstøtte, og vil etter EU-kommisjonens forslag kunne videreføres etter 2007.

⁴ EFTA-organene bygger på en egen avtale om overvåkningsorganet (ESA) og EFTA-domstolen. Denne avtalen forkortes vanligvis "ODA". Det er en separat avtale mellom EFTA-landene, men er reelt sett knyttet til EØS-avtalen.

- foreløpige signaler fra EU-kommisjonen kan også tolkes slik at det fremover vil bli mulig å operere med andre former for driftsstøtte i såkalte arktiske områder. Et vesentlig spørsmål for Norge er om dette også kan gi åpning for å gjeninnføre den *regionalt differensierte arbeids-giveravgiften* i større eller mindre utstrekning, for eksempel for næringer og bedrifter som ikke er i konkurranse med internasjonalt næringsliv.

3.5.3 Norge utnytter ikke handlingsrommet i EØS-avtalen

Slik gjennomgangen ovenfor viser, utnytter ikke Norge i dag de frihetsgrader som EØS-avtalens statsstøtteregulverk gir. Mange investeringsprosjekter i norske bedrifter, som kunne ha mottatt statsstøtte etter EØS-regulverket, har ikke fått slik støtte. Norge har i prinsippet mulighet til å mange-doble bevilgningene til nærings- og regionalpolitiske tiltak, både innenfor og utenfor det distrikts-politiske virkeområdet, uten å komme i konflikt med statsstøttereglene.⁵

Også det såkalte "Handlingsromutvalget" har pekt på at det i større grad er nasjonale prioriteringer, og ikke EØS-reglene, som begrenser omfanget av støtte til ulike utviklingsformål.⁶ Utvalget slår fast at norske myndigheter har et stort *juridisk* handlingsrom innenfor distrikts- og regionalpolitiske støtteordninger som allerede er godkjent av ESA, for eksempel ved å tildele støtte bare i visse regioner. Handlingsromutvalget har også gjort konkrete vurderinger av noen typer tiltak der det finnes et klart handlingsrom:

- Støtte til kompetanseheving i bedrifter.
- Støtte til forskning og utvikling, blant annet i forhold til økt bruk av regional gradering av støtte. Også her ligger gjennomsnittlig støtte i dag generelt lavere enn EØS-regulverkets maksimalsatser.
- Støtte til å øke sysselsettingen. Dette kan blant annet være et alternativ i forhold til tjenesteytende næringer.
- Utbygging av infrastruktur. Bevilgninger til fysisk infrastruktur som tradisjonelt dekkes over offentlige budsjetter regnes ikke som statsstøtte. Dette kan også gjelde blant annet nettverksbygging.
- Støtte til fysiske nyinvesteringer. Her er det i forhold til dagens praksis handlingsrom for å a)

øke støttegraden innenfor fastsatte maksimale støttesatser; b) åpne for at også store bedrifter kan støttes; c) gi støtte til prosjekter med lavere innovativt innhold enn dagens selvpålagte krav.

Dette er tiltak som EU ser generelt positivt på og ønsker skal prioriteres framfor støtte til enkeltbedrifter i krise eller forfordeling av enkelt næringer. EU har dermed gjort det lettere å få godkjent tiltak innenfor de såkalte *gruppefritakene*, som omfatter støtte til små og mellomstore bedrifter, støtte til sysselsetting og støtte til opplæring.

På bakgrunn av det som her er sagt, er det etter manges mening grunn til å tro at Norge i overskuelig framtid vil kunne videreføre hovedtrekkene i dagens praksis. Begrunnelsen er at virkemidlene vurderes å ha begrenset betydning for handel og konkurranse i EØS-området. Dette gjelder i forhold til dagens regelverk, men vil trolig også gjelde i forhold til de nye reglene fra 2007. Det er imidlertid et internasjonalt press i retning av å redusere bruken av statsstøtte, og dermed både å minske virkeområdene og redusere maksimalsatsene for støtte.

Effektutvalget har pekt på at det i forhold til dagens norske praktisering av investeringsstøtte er mulig å øke den distrikts- og regionalpolitiske innsatsen innenfor rammene av EØS-regulverket, og at dette vil styrke et virkemiddel som har gode effekter og er relativt kostnadseffektivt. Her ligger det et potensielt handlingsrom både når det gjelder å heve støttesatsene og gjennomføre en mer markert geografisk differensiering av virkemiddelbruken. Det er i denne sammenheng også grunn til å nevne at en rekke politikkområder med stor betydning for regional utvikling ligger utenfor konkurransereglene. Dette gjelder for eksempel investeringer i alle former for fellesgoder, så som fysisk infrastruktur, kommunikasjoner, høyere utdanning, forskning, og det gjelder hele arbeidsmarkedspolitikken.

3.5.4 WTO-avtalen

På samme måte som EØS-avtalen legger også handelsavtalene i tilknytning til World Trade Organization (WTO) begrensninger på det norske handlingsrommet. Den pågående forhandlingsrunden i WTO kan få store konsekvenser, spesielt for norsk landbrukspolitikk.

I juli 2004 ble medlemslandene enige om en ny rammeavtale. Det må imidlertid gjennomføres nye forhandlinger for å fastlegge mer detaljerte bestemmelser. Det gjelder blant annet vanskelige

⁵ H. Aalbu og D. Yuill: Regionalpolitikken og EØS-avtalen – muligheter og begrensninger. Notat til Distriktskommisjonen, april 04.

⁶ NOU 2004:15 Regional statsstøtte og EØS-reglene.

forhandlinger om nivå på, og former for intern støtte, hvor mye landbrukssubsidiene faktisk skal reduseres, den konkrete størrelsen på tollreduksjoner for varer, eksportstøtte og markedsadgang. Det kan således ta flere år før den pågående WTO-runden er slutført.

Fra regjeringens side er det gitt uttrykk for at man mener det er mulig å ivareta de norske interessene i sluttfasen av forhandlingene, i den forstand at det innenfor den endelige avtalen vil være mulig å opprettholde et levedyktig landbruk i Norge, samtidig som viktige distrikts- og landbrukspolitiske hensyn ivaretas. Det pekes for eksempel på at rammeavtalen, sett med norske øyne, gir et godt utgangspunkt når det gjelder intern støtte. Teksten åpner blant annet for en ordning som vil gjøre det mulig å videreføre mer av areal- og dyrestøtten enn i tidligere forslag. Samtidig legges det ingen begrensninger på omfanget av ordninger som ikke påvirker handelen, såkalte "grønne" støtteordninger (blant annet miljøstøtte). For eksportstøtte legges det opp til en avvikling, men tidspunktet skal det forhandles videre om.

Det har tidligere vært en utbredt antakelse at en framtidig WTO-avtale vil redusere Norges handlefrihet betydelig når det gjelder muligheten til å føre en nasjonal landbrukspolitikk. Mange mener at det i forhold til dagens støtteordninger sannsynligvis vil kreves vesentlige kutt i den produksjonsavhengige støtten, areal- og dyrestøtten, markedsordninger og tollsatser. Dette vil kunne påvirke omfang og innretning av norsk landbruksstøtte i ulik grad. Markedsmessig vil avtalen trolig bety økt liberalisering av den internasjonale handelen med jordbruksprodukter, økt konkurranse og mindre forutsigbarhet for primærprodusenter og næringsmiddelindustrien i Norge. Mange har også påpekt at det kan forventes at strukturendringene i landbruket vil skje i et enda raskere tempo enn i dag.

Blant dem som følger WTO-forhandlingene er det ulike vurderinger av hva som er sannsynlige utfall, og dermed av hvor mye det nasjonale handlingsrommet kan bli redusert ved en ny WTO-avtale. Noen mener at den nye rammeavtalen gir betydelige muligheter til å videreføre mange av hovedelementene i dagens landbrukspolitikk. Andre er av den oppfatning at innskrenkningene i handlingsrommet trolig vil bli betydelige, og at Norge kan bli tvunget til vesentlige omlegginger av landbrukspolitikken og næringsoverføringene.

Eventuelle negative utfall av WTO-runden, sett fra norsk ståsted, vil trolig få størst konsekvenser

for distriktslandbruket. Markedsliberalisering, kostnadsreduksjoner, lavere priser og støttenivå vil etter alt å dømme svekke rammebetingelsene for jordbruket i mange distriktsområder.⁷ Mindre kommuner, der landbruket står for en relativt høy andel av lokal sysselsetting og verdiskaping, vil bli sterkest berørt. I tillegg vil det berøre næringsmiddelindustrien, som i stor grad er avhengig av norske råvarer.

Hvordan norske myndigheter kan møte disse utfordringene vil blant annet avhenge av mulighetene for å utforme legale virkemidler innenfor WTO-avtalen. Fra mange hold er det lagt vekt på at Norge fremover må gjøre tilpasninger i den nasjonale jordbrukspolitikken og utnytte det internasjonale avtaleverkets muligheter til å gi "lovlig" støtte. Dette kan blant annet gjøres ved å øke innsatsen gjennom såkalt "grønne" ordninger.⁸ En slik omlegging vil innebære at en større eller mindre del av landbruksstøtten innrettes mot formål som matvareressikkerhet, opprettholdelse av kulturlandskap og biologisk mangfold, og sysselsetting og bosetting i distriktsområder. Imidlertid er det fortsatt uavklart i hvilken grad en ny WTO-avtale vil gi åpninger for disse formene for landbruksstøtte.

3.5.5 Redusert politisk styring av sektorene

En hovedproblemstilling i Effekttutvalgets rapport er om det innenfor sektorpolitikken er opprettholdt et handlingsrom som gjør det mulig å forfølge tverrgående mål knyttet til blant annet distrikts- og regionalpolitikken. Dette spørsmålet er aktualisert som følge av de senere års trender i forvaltningspolitikken, ofte omtalt under samlebegrepet 'New Public Management' (NPM). Sentralt i dette reformkonseptet er økt vektlegging av effektivitet og resultatmåling, oppdeling av roller, desentralisering og delegering til lavere organisatorisk nivå, og økt fristilling av etater og statlige selskaper.⁹

Begrunnelsen for å innføre NPM-inspirerte forvaltningsmodeller kan sies å være todelt. Ett viktig motiv er ønsket om økt effektivitet og besparelser på offentlige budsjetter, slik at det blant annet frigjøres ressurser til andre formål. En annen begrunnelse for reformene er at de skal bedre

⁷ Nils Kr. Nersten og Agnar Hegrenes (NILF): Landbrukets rolle og framtid i distriktpolitisk sammenheng. Notat til Distriktskommisjonen, september 2003.

⁸ "Grønne" ordninger er en gruppe av støtteordninger som har liten eller minimal handelsvridende effekt.

⁹ Se for eksempel NOU 2004:2 for en nærmere omtale av New Public Management.

mulighetene for politisk og strategisk styring av virksomheten.

I praksis har det imidlertid vist seg at slike styringsmodeller ofte reduserer den politiske styringen, ved at de formelle styringsmekanismene svekkes.¹⁰ Et viktig trekk ved modellene er at virksomhetene innenfor gitte sektorpolitiske rammer og mål får stor frihet til å foreta egne prioriteringer, samtidig som de gis sterke incentiver til å vektlegge økonomihensyn. Dermed reduseres mulighetene for samordning på tvers av sektorene ut fra tverrgående hensyn og mål, som for eksempel de distrikts- og regionalpolitiske. Slike hensyn oppfattes innenfor NPM-tenkningen å stå i motsetning til effektiv drift og oppnåelse av sektorspesifikke mål. Både på nasjonalt og regionalt nivå svekkes mulighetene for territoriell samordning av ulike sektorpolitikkområder.

En side ved denne utviklingen, som ofte trekkes fram, er den omfattende fristillingen av statlige forvaltningsorganer og forvaltningsbedrifter som har funnet sted de siste 10-15 årene, gjennom omorganisering til statsforetak, aksjeselskap eller lignende. Selv om disse reformene har hatt som uttrykt intensjon å bedre den politiske og strategiske styringen av virksomhetene gjennom aktiv eierstyring, har staten i praksis vært svært tilbakeholden med å benytte de formelle styringsmekanismene.¹¹ Dette har over tid ført til mindre politisk styring, og Effektutvalget oppsummerer i sin analyse at det innenfor alle sektorer er blitt mindre distrikts- og regionalpolitikk og mer ensidig fokus på sektorpolitiske mål. Samtidig understreker utvalget at en helhetlig og målrettet distrikts- og regionutvikling fordrer territoriell samordning av de politikkområder som har størst betydning for den geografiske utviklingen. Etter Effektutvalgets vurdering vil økt regional samordning kunne bedre både den sektorpolitiske og den regionalpolitiske samordningen.

Effektutvalget understreker at statlig virksomhet innenfor viktige sektorer fortsatt kan styres, selv om direkte styring av sektorenes geografiske nedslagsfelt er betydelig vanskeligere enn før. Konklusjonen er at det fortsatt finnes effektive styringsinstrumenter. Spørsmålet er om det er politisk vilje til å benytte dem.

3.6 Vil en aktiv distrikts- og regionalpolitikk hemme eller fremme den nasjonale verdiskapingen?

Det finnes ulike syn på hva som er årsakene til sentraliseringen. Som beskrevet i avsnitt 3.4 legger noen hovedvekten på forhold som ligger utenfor politisk kontroll, mens andre mener at årsaken til sentraliseringen først og fremst er å finne i den politikken Norge har ført. De fleste er imidlertid inneforstått med at begge sett av faktorer i praksis spiller inn. Selv de som mener at sentraliseringen ikke kan stoppes politisk, ser at den politikken som føres enten kan fremme eller hemme utviklingen. Det er således bred enighet om at norsk politikk kan påvirke tempoet i sentraliseringen.

3.6.1 Målkonflikt mellom distriktspolitikk og nasjonal verdiskaping?

Noen stiller likevel spørsmål om det er ønskelig å bremse sentraliseringen. Dette kan blant annet bunne i en oppfatning om at det eksisterer en grunnleggende målkonflikt mellom det å opprettholde bosettingsmønsteret og det å sikre nasjonal økonomisk vekst. I økonomisk teori fremholdes det at verdiskapingen maksimeres dersom produksjonsfaktorene kontinuerlig og friksjonsfritt flyttes dit de kaster mest av seg. I en økonomisk modell med frikonkurranse uten noen form for markeds- svikt, der det blant annet ikke er barrierer mot fri mobilitet av kapital og arbeidskraft, vil dette i teorien skje av seg selv. Med bakgrunn i en slik tilnærming mener noen at politikernes fremste oppgave er å påse at slike barrierer ikke oppstår, og ellers korrigere for tilfeller av markedssvikt – for eksempel hindre fremvekst av monopoler.

I praktisk politikk ser vi at dette prinsippet står sterkt. Ideen om et indre marked med fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft førte i sin tid til revitaliseringen av EU. Gjennom å etablere det indre markedet skulle Europa øke sin vekstkraft. Innenfor hele EØS-området slås det i dag ned på tiltak som kan bidra til å hindre fri mobilitet basert på like konkurranseforhold. Når innflytelsesrike grupper i samfunnet argumenterer for nærings- og geografinøytrale rammebetingelser er det med basis i det samme prinsippet (Nafstad og Roland 1999). Mye av motstanden mot den tradisjonelle distriktspolitikken må forstås på denne bakgrunnen. De distriktspolitiske virkemidlene er jo nettopp geografisk differensierte, og mange har hatt til hensikt å hindre fraflytting for å opprettholde dagens aktivitets- og bosettingsmønster.

¹⁰ Tom Christensen (Univ. i Oslo): Regionale og distriktspolitiske effekter av New Public Management. Notat til Effektutvalget, 2003.

¹¹ Paul Olav Berg: Sentralisering og makt – et apropos til Makt- og demokratiutredningen, i Amdam og Bukve (red.): Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim 2004.

Ut fra denne tenkningen fremstår ikke sentraliseringen som et problem, men snarere som et tegn på at produksjonsfaktorene kaster mest av seg i sentrale områder. Sentraliseringen fremstår som en nødvendig omstilling for at man på nasjonalt nivå skal kunne maksimere verdiskapingen. Og siden verdiskapingen er grunnlaget for all velferd, vil sentralisering også bidra til høyere velferd. Et vanlig utsagn er at Norge ikke har råd til å spre ressursene så tynt utover som vi gjør i dag. Ved å samle ressursene mener mange at vi kan oppnå en høyere nasjonal verdiskaping, og dermed få mer å fordele til alle gode formål. Ut fra denne logikken må det utvikles én politikk for verdiskaping og én politikk for fordeling, og de to politikkområdene må i minst mulig grad blandes.

3.6.2 Distriktenes grunnleggende betydning for norsk verdiskaping

Andre argumenterer mot at det finnes en sterk målkonflikt mellom det å opprettholde bosettingsmønsteret og det å tilrettelegge for høyest mulig nasjonal verdiskaping. Tvert i mot mener disse at vekst i distriktene er en forutsetning for økt nasjonal verdiskaping. Det påpekes at de mange små og store samfunn rundt om i landet er bygget opp over lang tid, og at etablerte strukturer er kostbare og tidkrevende å endre. Både fraflyttings- og pressproblemer er forbundet med betydelige samfunnsøkonomiske kostnader. Samtidig utgjør innbyggerne nasjonens viktigste produktive ressurs. Med dette som utgangspunkt fremheves det at det vil det være en enorm sløsing med ressurser dersom ikke hele landet tas i bruk. Det påpekes at intelligens og pågangsmot er noenlunde likelig fordelt, og at det i Distrikts-Norge finnes både optimisme og positive utviklingstrekk. Skal verdiskapingen maksimeres må det legges til rette for å utløse det verdiskapingspotensialet som finnes i alle deler av landet. Men skal dette lykkes må det kompenseres for markeds- og systemsvikt, slik at næringslivet i ulike deler av landet kan konkurrere på tilnærmet like vilkår.

I denne sammenheng er det mange som minner om at by og land fyller ulike roller. Selv om primærnæringene og deler av sekundærnæringene har redusert sin relative betydning i form av direkte verdiskaping og sysselsetting, må man ikke miste av syne at de legger grunnlaget for eksportinntekter og nedstrømsaktiviteter, og at en avfolking av distriktene derfor vil gi store ringvirkninger i andre deler av økonomien. Primær- og sekundærnæringene utgjør viktig basisvirksomhet som direkte og indirekte legger grunnlag for

mye av den mer skjermede aktiviteten i byene. For eksempel er norsk næringsmiddelindustri en av landets store industrigrener, og over halvparten av denne industrien er basert på norske jordbruksprodukter. Jordbruksbasert næringsmiddelindustri omsetter for rundt 75 milliarder kroner. Til sammen skaper jordbruket og den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien nesten 100.000 årsverk, tilsvarende seks prosent av den samlede sysselsettingen i Norge. I tillegg kommer tusenvis av arbeidsplasser hos underleverandører til jordbruk og industri, samt i landbruksrelatert rådgivningstjeneste, FoU, turisme osv.

I stedet for å konstruere motsetninger mellom by og land fremheves det at man heller bør fokusere på rolledeling og gjensidig avhengighet. For mens byene er avhengig av primærproduksjon og industri i distriktene, er periferien avhengig av byenes kunnskapsmiljøer og tjenesteproduksjon.

Det stilles ikke spørsmål ved næringsaktørers og enkeltindividers frie valg til å etablere seg der de ønsker. Individualiseringen i samfunnet er en sterk trend som alle må forholde seg til, og som skjerper den geografiske konkurransen om mennesker og kapital. Den geografiske lojaliteten er svekket blant kapitaleiere, og også enkeltmennesker er blitt mer opptatt av å skape sin egen identitet uavhengig av hvor de har vokst opp. Dette betyr imidlertid ikke at de individuelle bosteds- og lokaliseringervalgene er upåvirket av den politikk som føres. I en situasjon der geografiske områder kjemper om å tiltrekke seg og holde på enkeltmennesker og næringsaktører, har politikken tvert om større betydning enn tidligere for hvilke områder som kommer seirende ut. De fleste politikkområder har regionale effekter, fordi de påvirker aktørenes valgalternativer. Ut fra dette argumenteres det med at det ikke finnes noe slikt som en geografisk nøytral politikk.

I forlengelsen av dette er det vanlig å minne om forventningenes betydning. Forventer enkeltmennesker og næringsaktører at et lokalsamfunn eller en region er inne i en negativ utvikling, svekker dette interessen for å etablere seg der. Er det i tillegg sådd tvil om statens vilje til å opprettholde et tilfredsstillende offentlig tjenestetilbud på stedet, vil dette svekke interessen ytterligere. I et fallende marked er det mer risikabelt å investere. Dette svekker ikke bare investeringslysten, men bidrar også til at finansieringsinstitusjonene fører en mer restriktiv utlånspolitikk – spesielt i forhold til investeringer i boliger og annen fast eiendom i distriktene. Slike spiraleffekter blir lett selvforsterkende. Hovedutfordringen blir derfor å stoppe forvitringen og skape ny optimisme. For å få til det mener

noen at distriktene må få større handlingsrom for utnytting av egne ressurser, og at en større del av de verdiene som skapes må bli igjen i lokalsamfunnet. Samtidig må staten vise vilje til å videreutvikle det offentlige tjenestetilbudet på lik linje med landet ellers.

Motstanderne av den rene markedstenkningen fremhever videre at det ikke går an å skille verdiskaping og fordeling. Redusert aktivitet og optimisme i distriktene innebærer etter deres mening et velferdstap som ikke kan kompenseres gjennom ulike former for statlige overføringer. Individrettede støtteordninger kan ikke gjøre opp for det å miste muligheten til et meningsfylt arbeid nær hjemstedet, det å se at fremtidsutsiktene for lokalsamfunnet svekkes osv. Skal velferden komme alle til del må det derfor sikres en noenlunde balansert utvikling, ikke bare inntektsmessig, men også geografisk. Gode levekår er på sin side en sentral forutsetning for et steds attraktivitet og verdiskaping. Utbygging av kultur- og velferdstilbud kan bidra til at lokalsamfunn lettere klarer å tiltrekke seg og holde på kompetanse som er viktig for lokal verdiskaping.

I tillegg til de økonomiske og velferdsmessige argumentene fremheves også andre verdier knyttet til det å opprettholde et spredt aktivitets- og bosettingsmønster. Slike verdier kan blant annet være knyttet til det å ta vare på og videreutvikle det nasjonale mangfoldet av kulturer, levested, dialekter og kulturlandskap som er skapt gjennom en lang historie. Forsvinner dette vil de fleste mene at Norge på mange måter blir et fattigere land.

3.6.3 Økende oppmerksomhet om regionnivået og regionalpolitikken

De siste femten årene har det utviklet seg et noe annet syn på forholdet mellom geografi og økonomisk vekst enn de som er presentert så langt. Dette er et syn som tar utgangspunkt i markedets krav til omstilling, slik markedøkonomien tilsier. Samtidig vektlegges geografisk nærhet, lokale forutsetninger og aktiv medvirkning fra myndighetenes side som viktige elementer i en vekststrategi¹². Det hentes således argumentasjon fra begge de tilnærminger som er omtalt i avsnittene 3.6.1 og 3.6.2.

Fremveksten av den globale kunnskapsøkonomien stiller norsk næringsliv overfor tøffe krav.

Det stilles krav til nye strategiske tilpasninger som følge av oppsplitting av verdikjedene, endringer i den internasjonale arbeidsdelingen og forskyvninger i maktstrukturene, og det stilles krav til kontinuerlig fornyelse i form av bedre og mer markeds-tilpassede produkter, mer effektiv produksjon, bedre markedsføring, mer tiltalende design, smartere distribusjon osv. Bedriftenes konkurransekraft er i mindre grad enn tidligere knyttet til eksklusiv tilgang til naturressurser og andre stabile naturgitte fortrinn. For stadig flere ligger konkurransekraften i det å være i forkant av konkurrentene. Endringstakten er høy og det stilles derfor store og vedvarende krav til fornyelse. Dette gjelder først og fremst den mest konkurranseutsatte delen av næringslivet. Men også i mer skjermede næringer og i offentlig sektor øker kravet til effektivisering og fornyelse.

Den nye tenkningen tar utgangspunkt i kravet til fornyelse og tilpasning, og i erkjennelsen av at evnen til fornyelse ikke ligger i tilgangen til kapital og naturressurser, men hos dem som arbeider i virksomhetene. Rike naturressurser i et land kan tvert om virke hemmende på økonomiens omstillingsevne. Her henvises det til litteraturen omkring "the curse of natural resources", "hollandsk syke" etc. Et sentralt poeng er at evnen til fornyelse må utvikles, og at en slik utvikling best skjer gjennom bevisst kunnskapsutvikling og samspill med andre aktører. Viktige aktører i dette samspillet er relaterte bedrifter, kunnskapsinstitusjoner og myndigheter. Utfordringen er å skape et vekstklimate lokalt som fremelsker initiativ, konkurranse og samarbeid. Utviklingen av moderne kommunikasjonsteknologi har gjort at det i mange tilfeller er utviklet et tett samspill mellom aktører som fysisk sett befinner seg langt fra hverandre. Fortsatt er det imidlertid slik at geografisk nærhet forenkler både samspill og kunnskapsdeling. Dette fremholdes som en viktig årsak til at mennesker og bedrifter i stadig større grad lokaliserer seg i byer.

Det sterke fokuset på regioner og regionenes betydning må blant annet forstås ut fra en slik tenkning. Stadig oftere argumenteres det med at en nasjonal vekststrategi må baseres på utvikling av sterke og innovative næringsmiljøer, der bedrifter, kunnskapsmiljøer og myndigheter spiller sammen. For å få til dette mener mange at politikken i større grad må knyttes til det regionale nivået. Regioner som defineres med utgangspunkt i et eller flere sentra og et omland, påstås å ha de beste forutsetningene for å utvikle slike sterke og innovative næringsmiljøer. Det regionale nivået vil ha den nødvendige nærhet til at det kan utvikles et

¹² På den teoretiske siden er det de siste par tiår kommet en rekke teoretiske bidrag som vektlegger eksternaliteter, samspill og selvforsterkende prosesser i sin forklaring av vekst. Jf. endogen vekstteori, evolusjonsorientert teori, Michael Porter, med mer.

funksjonelt samspill mellom næringsliv, kunnskapsmiljøer og myndigheter. Dette gjelder også forholdet mellom sentrum og omland, der det regionale samspillet må bygge på rolledeling og gjensidig avhengighet og respekt.

I spørsmålet om graden av politisk styring av markedet blir regionalistene således stående i en mellomstilling. De mener det er feil av myndighetene å føre en politikk som passivt tilpasses markedets geografiske dynamikk. En slik politikk frykter de vil føre til en overdreven satsing på hovedstadsområdet, slik utviklingen har vært de senere år (NOU 2004:2). På den annen side ønsker de heller

ikke en politikk som forsøker å hindre omstillinger. Næringsmessige og geografiske strukturendringer vil være en forutsetning for at Norge over tid skal kunne opprettholde sin høye levestandard og sitt høye velferdsnivå. Det de ønsker er en politikk som bevisst legger til rette for utvikling av sterke og vekstkraftige regioner i Norge. Etter deres syn vil dette ikke bare maksimere verdiskapingen, men også bidra til å opprettholde aktivitet og bosetting i alle deler av landet. Det hevdes derfor at god regionalpolitikk er god næringspolitikk, og at god næringspolitikk verken kan være geografi- eller næringsnøytral.

Kapittel 4

Hvordan utløse verdiskapingspotensialet i hele landet?

I dette kapitlet drøftes hvordan politikken innenfor ulike sektorområder kan bidra til å utløse mer av det verdiskapingspotensialet som finnes rundt om i landet. (Jf. underkapittel 2.2.)

4.1 Skillet mellom distriktpolitikk og regionalpolitikk

I mandatet understrekes det at kommisjonen skal rette fokus mot både distriktpolitikken og regionalpolitikken. Disse begrepene har ikke noen entydige definisjoner og brukes gjerne om hverandre. Den enkle forståelsen av begrepene er at distriktpolitikken retter seg mot distriktene og regionalpolitikken mot regionene. Men en slik definisjon gir ikke mening før også begrepene region og distrikt er definert. I praksis brukes begrepet region på svært ulike nivåer, som for eksempel regioner med felles bolig-, arbeids- og servicemarkeder (ABS-regioner), helseregioner, landsdeler, grenseoverskridende regioner og flernasjonale regioner. Det samme gjelder begrepet distrikt. I Norge forbindes ordet ofte med det distriktpolitiske virkeområdet, men også dette varierer over tid og etter tiltak. Dessuten er det vanlig at ordet brukes som en motsats til byer og sentra, eller om perifere og spredtbygde områder generelt.

Heller ikke Distriktskommisjonen har tatt mål av seg til å definere de to begrepene på en utvetydig måte. Det er likevel noen ulikheter mellom distriktpolitikk og regionalpolitikk som kommisjonen mener det er viktig å fremheve.

Regionalpolitikken retter seg mot større sammenhengende områder som omfatter både byer, deres omland og mer typiske distrikter og dekker alle deler av landet. Regionalpolitikken skal bidra til både regional utvikling og dels til regional fordeling. Norske regioner har ulike forutsetninger og utfordringer, og det er derfor behov for en fleksibel politikk som kan tilpasses disse forskjellene. Kjerne i regionalpolitikken er at det må føres en geografisk differensiert politikk, som er utformet slik at den bidrar til å utnytte den enkelte regions fortrinn. Den helhetlige (sektor-) politikken på regionalt nivå er derfor viktig.

Distriktpolitikken retter seg mot utvalgte områder, som gjerne har perifer beliggenhet, lav befolkningstetthet, store avstander, små nærmarkeder og andre forutsetninger for vekst og utvikling enn mer sentrale områder. Dette kan gjøre det vanskelig å utløse vekstpotensialet som finnes. Distriktpolitikken må oppfattes som en ekstrainsats som tar sikte på å kompensere for slike ulikheter, både for å sikre en jevnere fordeling av velferden og for å gi de næringsdrivende i distriktene mer likeverdige konkurransevilkår. Den smale distriktpolitikken er assosiert med politikken som har vært finansiert over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Den brede distriktpolitikken vil si distriktpolitisk begrunnede tiltak innenfor de ulike sektorpolitikkene, slik som samferdselspolitikk, næringspolitikk, utdanningspolitikk, landbrukspolitikk osv., og distriktpolitiske effekter av sektortiltak. Det finnes i utgangspunktet ingen motsetning mellom distrikts- og regionalpolitikken. En mer ambisiøs regionalpolitikk vil også kunne tjene distriktene, men det er ingen automatikk i at så skjer. Hvis regionalpolitikken erstatter distriktpolitikken kan det gå ut over distriktene. For å få økende synergi mellom de to politikkområder må de sees i sammenheng. En styrket regionalpolitikk må med andre ord ikke føre til at de distriktpolitiske virkemidlene trappes ned.

4.2 Rammer for innovasjon og nyskaping

4.2.1 Økte krav til innovasjon og nyskaping

Fremveksten av en åpen og kunnskapsbasert verdensøkonomi innebærer en rekke utfordringer for norsk næringsliv og norsk politikk, (jfr kapittel 3). En av de viktigste utfordringene er at næringslivet kontinuerlig må være i stand til å fornye og forbedre seg. Lavere geografiske barrierer og bedre tilgjengelighet til kunnskap gjør det stadig vanskeligere å etablere konkurransefortrinn, samt å beholde eventuelle forsprang til konkurrentene. For å overleve må bedriftene klare å fornye seg i økende tempo. Blant annet som følge av en tydelig

gere internasjonal arbeidsdeling, skjer det i Norge en gradvis omstilling fra lavproduktive til høyproduktive næringer og funksjoner. Det er først og fremst virksomhet som genererer høy verdiskaping pr. hode, og som baseres på komplekse kunnskapsbaser, som det fortsatt kan være lønnsomt å lokalisere i de rike landene. Oppgaver som stiller mer moderate krav til endringstakt og kompetanseinnsats blir det stadig mindre lønnsomt å utføre i Norge.

EUs innovasjonsundersøkelse (2000) rangerer Norge på tredje siste plass når det gjelder andelen innovative bedrifter. Norske foretak bruker i gjennomsnitt 1,2 prosent av omsetningen til innovativ aktivitet. Dette er under halvparten av gjennomsnittet for øvrige land i undersøkelsen. En del av forskjellene kan forklares med den bransjemessige sammensetningen i norsk næringsliv. En relativt stor andel foretak opererer i bransjer hvor innovasjonsaktiviteten generelt ikke er høy. Videre har STEP-gruppen i en undersøkelse påvist betydelige regionale forskjeller i andelen innovative foretak når man tar hensyn til ulik næringsstruktur i fylkene.

Dette representerer to utfordringer for Norge: 1) Det må satses på høyere grad av innovasjon i de bransjer som er godt representert i landet, og 2) Stimulere til vekst i bransjer der det konkurreres gjennom høy innovasjonstakt og der Norge samtidig har spesielle fortrinn. Den siste oppdaterte innovasjonsundersøkelsen til SSB (2003) viser at de økonomiske faktorene som økonomisk risiko, høye innovasjonskostnader og mangel på finansieringsmuligheter er de faktorene bedriftene anser som de største hindre for innovasjonsvirksomheten. På bakgrunn av det nasjonale målet om å øke innovasjonsaktiviteten i Norge, må derfor tilgangen på risikokapital til denne virksomheten i bedriftene bedres. Det offentlige bør etter manges mening i større grad kunne bistå med en del av dette, for eksempel gjennom direkte støtte, skatteincentiver for å motivere til innovasjon og nyskaping med mer.

Økonomiske hindringer for innovasjon er en utfordring som ikke bare gjelder Norge, men alle høykostland. I EU ligger denne erkjennelsen til grunn for den såkalte Lisboa-strategien, der målet er at EU skal bli "den mest konkurransedyktige og dynamiske kunnskapsbaserte økonomien i verden, en økonomi som kan skape en bærekraftig økonomisk vekst med flere og bedre arbeidsplasser og større sosial tilhørighet". I 2003 lanserte regjeringen en plan for en helhetlig innovasjonspolitik. Regjeringens visjon er at "Norge skal være et av verdens mest nyskapende land der bedrifter

og mennesker med pågangsmot og skaperevne har gode muligheter for å utvikle lønnsom virksomhet. På viktige områder skal Norge ligge i tet internasjonalt når det gjelder kunnskap, teknologi og verdiskaping." Det pekes spesielt på behovet for gode og stabile rammebetingelser for næringslivet, utvikling av relevant kompetanse, forskning, utvikling og kommersialisering, entreprenørskap og utbygging av infrastruktur. Behovet for innovasjon og nyskaping har allerede satt sitt preg på innretning og valg av virkemidler innenfor flere viktige politikkområder, spesielt innenfor nasjonal og distriktsrettet næringspolitikk.

Forskning og utvikling er viktig for norsk næringslivs konkurransekraft. Likevel er det ikke alltid slik at de regioner som har høyest forskningsaktivitet også er mest innovative. Det finnes eksempler på regioner med lav FoU-aktivitet som viser høy innovasjonsevne og omvendt. Blant annet er det mye som tyder på at næringslivet i distriktene i større grad innoverer uten betydelig FoU-innsats (St.prp. nr 51, 2002-03), og mer gjennom blant annet investeringer i maskiner og ny teknologi. Dermed risikerer forskningspolitikken å miste relevans i forhold til regionale innovasjonsprosesser. Innovasjoner med betydelig nyhetsverdi og med stort kommersielt potensial krever gjerne systematisk FoU-innsats. Innovasjon gjennom mindre, stegvise endringer i produkter og prosesser er viktig blant annet for små foretak, men er ofte ikke tilstrekkelig for at næringslivet kan opprettholde og øke konkurransekraften på lang sikt.

Det er stor enighet om at en politikk for innovasjon og nyskaping må omfatte flere politikkområder. Når den praktiske politikken innenfor de enkelte sektorer skal utformes står man imidlertid overfor flere dilemmaer, der det finnes ulike syn på hvilke hensyn som skal vektlegges. Særlig gjelder dette hensynet til geografisk innretting, etter som landets storbyområder har en stor andel av de mest høyteknologiske og kunnskapsbaserte bransjene. Dilemmaet er om støtten hovedsakelig skal innrettes mot de mest innovative bransjer og bedrifter som er overrepresentert i sentrale deler av landet, eller om støtten også skal gis en distriktsprofil. De valg som tas kan derfor ha stor betydning for utviklingen i regioner og distrikter. For distrikts- og regionalpolitikken er det derfor viktig hvilket innhold som legges i innovasjons- og nyskapingspolitikken.

Kvinner og menn vektlegger ulike faktorer når de skal etablere virksomhet. Nyskaping og innovasjon er krevende prosesser, og ofte møter kvinner særskilte hindringer gjennom svakere finansiell

stilling, holdninger og tradisjoner i finansmiljø, teknologimiljø og virkemiddelapparatet. For å sikre at gode ideer med stort lønnsomhetspotensial settes ut i livet er det viktig å bygge ned slike negative faktorer. Det kan også synes som de næringer som prioriteres gjennom innovasjonssatsinger gjennomgående er mannsdominert, blant annet høyteknologibransjer. Mange erfarer at det er vanskeligere å få finansierte bedriftsideer innenfor tjenestesektoren, både fra virkemiddelapparatet og finansinstitusjoner. Etableringer innenfor denne sektoren preges ofte av utvikling av konsepter og bruk av kompetanse, og i mindre grad fysiske investeringer. At tjenestesektoren til nå har hatt lavere prioritet har i praksis gått særlig ut over kvinner, ettersom denne sektoren sysselsetter mange kvinner.

4.2.2 Utdanningspolitikken

Utdanningspolitikken spiller en sentral rolle både for innovasjon og nyskaping og for regional utvikling. De høyere utdanningsinstitusjonene utgjør viktige sentra i de regionale og nasjonale kompetansemiljøene, og forsyner offentlig og privat virksomhet med kompetanse. Den geografiske lokaliseringen av lærestedene har stor betydning for hvor studentene søker arbeid etter endt utdanning. Det er liten tvil om at den utdanningspolitikken som har vært ført, med oppbyggingen av høyskoler og universiteter, i vesentlig grad har bidratt til regional vekst og omstilling rundt om i landet.

Norge har begrensede muligheter for å bygge opp mange tunge kompetansemiljøer. Skal vi hevde oss i den internasjonale konkurransen kan det ikke kompromisseres på kvalitet. Dette har preget debatten gjennom flere tiår, og har blant annet ført til en tydeligere arbeidsdeling mellom de høyere lærestedene. Arbeidsdelingen har gjort det mulig å konsentrere fagmiljøene på færre steder, og samtidig opprettholde et relativt stort antall utdanningsinstitusjoner. Gjennom "Kvalitetsreformen" har høyskolene fått større frihet til å opprette og legge ned studietilbud, og har dermed økte muligheter for å tilpasse seg krav og behov i egen region. Læresteder kan være viktige aktører i regionalt lokaliserte næringsklynger og innovasjonssystemer og stimulere til oppgradering av disse. Det forutsetter at lærestedene har muligheter for å bygge opp utdanning og FoU rettet inn mot sentrale temaer for det regionale næringslivet. Faglig konsentrasjon kan imidlertid stå i motsetning til ønsket om at lærestedene fleksibelt skal kunne innrette seg mot regionale behov, for blant annet å forsyne næringslivet i den enkelte region med rele-

vant kompetanse. Med dagens finansieringssystem mangler universiteter og høyskoler også økonomisk incitament til å tilby utdanning innenfor smale fagområder, selv om dette skulle være ønskelig sett fra det regionale næringslivets side. Dette er også påpekt av Effektutvalget.

Utviklingen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologien har gjort det mulig å tilby desentralisert utdanning, uavhengig av hvor utdanningsinstitusjonene er lokalisert. Fremtidens telebaserte utdanningstilbud vil nå alle, samtidig som det trekker på læresteder fra hele verden. For å kunne utnytte disse mulighetene fullt ut vil det imidlertid være behov for god infrastruktur i form av overføringsnett med høy kapasitet, videokonferanserom med videre. Samtidig må finansieringsordningene stimulere høyskolene til å tilby IKT-basert desentralisert utdanning.

I mange distrikter uten høyskole, utgjør videregående skole lokalt en viktig kompetansearena. Dette gjelder særlig i forhold til utdanning av fagarbeidere. Ofte er dette kompetanse tilpasset lokalt næringsliv. Elever, fagfolk på skolene og lokale bedrifter kan ha stor gjensidig nytte av samarbeid både for å så gode lærlingeordninger, faglige oppdateringer og det kan være svært viktig for innovasjon og nyskaping. De regionale høyskolene har vært avgjørende for å øke utdanningsnivået i befolkningen og har gjort veien til høyere utdanning kortere, særlig for folk i distriktene. Utdanning, både førstegangsutdanning og etterutdanning, vil også i framtiden være høyskolenes viktigste funksjon. I dag er kvinnelige studenter i flertall ved høyere utdanning. Det er viktig å utvikle utdanningstilbud som er attraktive også for menn, dette gjelder særlig i distriktene.

Evnen til innovasjon og omstilling er avhengig av livslang læring. Det gjelder på den enkelte arbeidsplass og ved jobbskifte. Ikke minst på steder med store omstillingsutfordringer og raske strukturendringer vil etter- og videreutdanning være nødvendig for å sikre næringslivet tilførsel av relevant kompetanse og unngå varig utstøting fra arbeidslivet. Mange parter vil i denne sammenheng ha et ansvar. Det gjelder først og fremst bedriftene, men også blant annet lærestedene, arbeidsmarkedsetaten og kursprodusenter. For å lykkes på dette området er det viktig med tett og forpliktende samspill mellom aktørene.

4.2.3 Forskningspolitikken

Den næringsrettede forskningspolitikken er et annet politikkområde av stor betydning for innovasjon og nyskaping, og dermed for den regionale

utvikling. Forskningsinnsatsen er totalt sett relativt lav i Norge, og er i større grad enn i andre land offentlig finansiert. Årsaken er primært å finne i den norske nærings- og bedriftsstrukturen. Den betydelige offentlige innsatsen gjør forskningsinnsatsen politisk styrbar, men vanskeliggjør samtidig overgangen fra forskning til kommersialisering. Det er derfor behov for en aktiv offentlig innsats i forhold til å utløse privat engasjement og bidra til produktutvikling og kommersialisering. Dette gjennom hvordan forskningsinnsatsen prioriteres, innrettes og organiseres. Nasjonale virkemiddelaktører har viktige funksjoner her, men også private og regionale aktører bør i økende grad spille en rolle.

Dette gjelder i forhold til både fag og miljøer. Når det gjelder det faglige har Norges forskningsråd utpekt et begrenset antall satsingsområder, hvor mye offentlige forskningsmidler settes inn. Dette er områder der Norge allerede har sterke kompetanse- og næringsmiljøer, og hvor deler av verdiskapningssystemer og verdikjeder er lokalisert i distriktene. En vellykket forskningsinnsats innenfor disse områdene kan således ha positive effekter også for Distrikts-Norge. Lokaliseringen av de bedriftene som utnytter de offentlige forskningsmidlene og av de fagmiljøene som utfører forskningen, er imidlertid svært sentralisert, med Oslo, Trondheim og Bergen som de viktigste tyngdepunktene. Det er annonsert en ny gjennomgang av instituttsektorens omfang, struktur og funksjon. Det er viktig at denne gjennomgangen tar instituttsektorens regionale funksjon på alvor; herunder regionenes behov for forskningsinstitutter med regional forankring, i forhold til både kunnskapsproduksjon og forskning på problemstillinger som er sentrale for den enkelte region. Gjennomgangen bør også se på muligheten for at forskningsmidler i større grad kan forvaltes regionalt.

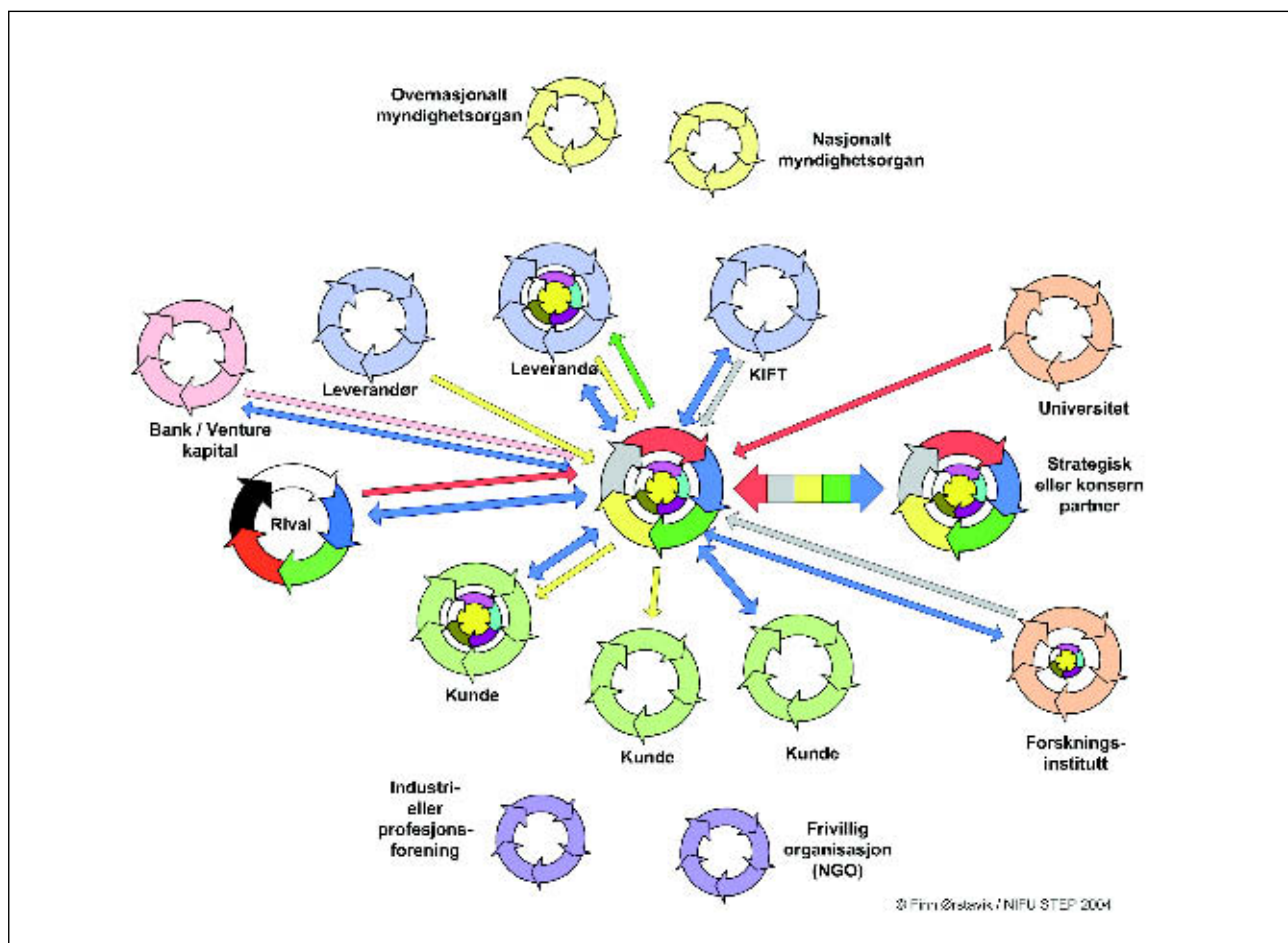
For Norge er det viktig at forskningen holder et høyt internasjonalt nivå. Det er behov for en helhetlig og nasjonalt koordinert forskningspolitikk. Dette har vært begrunnelsen for den sterke sentralstyringen av forskningspolitikken, og forklarer hvorfor offentlige forskningsmidler i stor grad faller ned i og rundt de største byene, rundt universitetene og de vitenskapelige høyskolene.

På den annen side vil sentralstyringen og sentraliseringen av forskningsaktiviteten kunne stå i motsetning til et ønske om å utvikle sterke regioner, der det er mulig å bygge opp tunge kompetansemiljøer og tilpasse forskningspolitikken til egne regionale strategier for vekst og utvikling som samtidig ivaretar nasjonale hensyn. Flere kompetanseintensive næringsmiljøer har sin base i regio-

nene, og det er viktig at forskningspolitikken bidrar til å bygge opp under disse miljøene. Her kan blant annet de regionale forskningsinstituttene spille en rolle. I dag inngår alle forskningsmiljøer i nasjonale og internasjonale nettverk, og det er mange eksempler på at selv små regionale miljøer leverer forskning på høyt internasjonalt nivå. Skal de regionale forskningsinstituttene kunne utvikle seg må det imidlertid ligge til rette for at de på likeverdige vilkår skal kunne delta i konkurransen om de offentlige forskningsmidlene. Samtidig må de være nasjonalt og internasjonalt konkurransedyktige, og sees i en nasjonal sammenheng.

Det at innovativ aktivitet foregår ulikt i forskjellige næringer og regioner er viktig for hvordan virkemidlene bør utformes. I dag går det meste av FoU-innsatsen – både den selektive (bl.a. midlene gjennom Forskningsrådet) og den generelt virkende (bl.a. SkatteFUNN) – til sentrale områder. Kreativitet og skapertrang vil derimot være jevnere geografisk fordelt, og det er viktig å få koblet dette med FoU-kunnskap også i mindre sentrale deler av landet.

Norge har gjennom flere tiår bygget ut et FoU-rettet virkemiddelsystem som er tilbudsorientert, blant annet gjennom forskningsinstitutter, forskningsparker og finansielle ordninger som støtter opp om disse. Det finnes dem som reiser tvil om dette er riktig strategi for den næringslivsrettede forskningen fremover. Mange vil hevde at det er de nyskapende bedriftene som er kjernen i innovasjonssystemene, og peker derfor på at bedriftens egen dynamikk og funksjonalitet i større grad må gjenspeiles i utformingen av innovasjonspolitikken. Det hevdes at politikken må bli mer etterspørselsorientert, og mer fokusert på samspillet med næringsaktørene. For mange små bedrifter, som utgjør en stor andel av næringslivet i mange distriktsområder, kan den daglige driften innebære full kapasitetsutnyttning, slik at det er vanskelig å få tid til å delta i FoU-prosjekt, selv om disse på lengre sikt kan virke positivt for bedriften. Mange SMB er lite orientert mot forskning, slik at selv om man øker etterspørselsorienterte FoU-tiltak, vil ikke disse bedriftene automatisk nås. Videre har nye bransjer i noen tilfeller vokst fram fra FoU-innsats i forskningsinstitutter (eller FoU-avdelinger i foretak). Dersom alt blir etterspørselsorientert vil slike prosesser kunne bli mer sjeldne. Det "ufødte næringslivet" og de nye bransjene kan ikke etterspørre FoU; de utvikles i noen grad som følge av FoU. Figur 4.1, som er hentet fra NIFU STEP's strategiske instituttprogram for næringsutvikling (2003-2007), illustrerer hvordan myndighetene og den offentlige kunnskapsinfrastrukturen må til-



Figur 4.1 Bedriften i Sentrum

Kilde: Ørstavik (2004)

passe sin rolle til behovene i disse nyskapende bedriftene – som representerer kraften i innovasjonssystemet.

Det brukes lite midler på forskning og utvikling i de samiske områdene og FoU-miljøene er små. En viktig årsak til dette er at kanalisering av forsknings- og utviklingsmidler til fagmiljøene er beskjeden. For å rette oppmerksomheten på utfordringer med relevans for vekst og utvikling av samfunns- og næringslivet i det samiske samfunn, er det viktig å ha høyere fokus på forskningen på området. Sametinget har overfor Utdannings- og forskningsdepartementet bedt om at det opprettes et eget samisk forskningsråd og forskningsfond som kan ivareta forskning og FoU-virksomhet i det samiske samfunnet. Sametinget har også bedt om forlengelse av det samiske forskningsprogrammet.

4.2.4 Koordinert og innovasjonsrettet virkemiddelbruk

Både innenfor den smale distriktpolitikken og den nasjonale næringspolitikken har det de siste

årene vært en markant dreining av virkemiddelbruken mot nyetableringer og innovasjon, og mot prioritering av de tidlige fasene i bedrifters og prosjekters utviklingsforløp. Utvikling og omstilling i etablerte bedrifter er blitt prioritert ned, og har i mindre grad enn tidligere fått støtte dersom nyskappingsgraden ikke er vurdert som tilstrekkelig høy. Dette har skjedd parallelt med en betydelig reduksjon i bevilgningene til blant annet SND/Innovasjon Norge (IN), både når det gjelder landsdekkende og distriktsrettede midler. SND/IN har de siste ti årene vært den tyngste virkemiddelaktøren i forhold til nasjonal og lokal næringsutvikling. Dreiningen av INs virkemidler mot innovasjon og nyskaping har delvis skjedd på grunnlag av politiske prioriteringer; delvis som følge av trangere budsjettammer og økt behov for prioritering. Parallelt med dette har den næringsrettede virksomheten til de to andre tunge nasjonale virkemiddelaktørene, Norges forskningsråd og SIVA, lagt økt vekt på FoU-basert nyskaping, nettverksbygging og utvikling av innovasjonsmiljøer og -systemer.

Effektene av dette synes å være sammensatte: På den ene siden er det mye som tyder på at denne virkemiddelbruken har bidratt til et mer innovativt næringsliv og sterkere innovasjonssystemer i mange deler av landet. Mange vil hevde at det er riktig å prioritere "morgendagens næringsliv", gitt de økonomiske rammene. På den annen side har distriktsnæringslivet generelt i mindre grad blitt fanget opp av de FoU- og innovasjonsrettede finansierings- og tilretteleggingsordningene. Dette kan tilsi at tradisjonelle distriktsnæringer i dag er understimulert med hensyn til innovasjonsaktivitet, og at potensialet for nyskaping ikke blir realisert. En annen effekt kan være økte transaksjonskostnader som følge av at både næringsliv (bedrifter som søker om tilskudd) og virkemiddelapparatet må tilpasse seg strengere kriterier og prioriteringer.

Det er også blitt påpekt at et dominerende innovasjonsfokus de senere årene har bidratt til å gjøre virkemiddelapparatet mer ensartet og ensrettet, og dermed bidratt til en situasjon med voksende gråsoner mellom ulike aktører og støtteordninger. Dette har skjedd parallelt med – og kanskje som en følge av – at skillet mellom distrikts- og regionalpolitikk, næringsrettet FoU-politikk og nasjonal næringspolitikk er blitt mer uklart.

Bedre koordinering og samordning av virkemidlene og mellom virkemiddelaktørene har derfor vært et mål for både å gjøre dem mer brukervennlige og bedre resultateffekten. Signaler den senere tid tyder på at de statlige virkemidlene også i fremtiden vil bli konsentrert om Norges forskningsråd, Innovasjon Norge, statlige fond og SIVA. Dette kan fremstå som en forenkling. De nasjonale aktørene er forutsatt både å ha klare grenselinjer og et tett samarbeid sentralt og regionalt. Alle institusjonene er inne i en innarbeidingsfase, så det er for tidlig å være for konkret om hvordan det nye konseptet vil fungere. Utgangspunktet er lovende, men følgende forhold bør vies spesiell oppmerksomhet:

- virkemiddelapparatets regionale struktur
- virkemiddelapparatets kompetanse i forhold til regionale forutsetninger og fortrinn og i forhold til regionale utviklingsplaner
- virkemiddelapparatets samarbeid med lokale innovative bedrifter og regionale kompetansemiljøer
- de operative partnerskapsmodeller virkemiddelapparatet opererer innenfor.

I denne sammenheng er også ansvarsreformen og fylkeskommunenes styrkede rolle som regional utviklingsaktør en svært viktig ramme og arena for

koordinering. Økt ansvar for det regionale nivået når det gjelder å sikre en regional forankring og orientering vil kunne bidra til at de ulike programmer og tiltak i større grad enn i dag utformes og gjennomføres slik at de fremstår som en naturlig innovasjons- og utviklingskjede. Dette vil også underlettes av større grad av regional tilstedeværelse fra de nasjonale virkemiddelaktørenes side. Videre vil det i mange fylker ligge en utfordring i å få til bedre koordinering mellom fylkeskommunale strategier for innovasjon og bygdeutvikling og midler til bygdeutvikling som forvaltes av fylkesmannen, slik at en felles strategisk innretning kan gi økt kraft i innsatsen.

4.2.5 Innovasjon og nyskaping i distriktene

På samme måte som den nasjonale næringspolitikken er blitt mer orientert mot innovasjon og nyskaping, dreies også den smale distriktpolitikken i denne retningen. Det er imidlertid grunner til at den innovasjonspolitikken som retter seg mot distriktene bør gis en noe annen utforming enn den mer generelle og nasjonale.

Innovasjon skjer med utgangspunkt i både forsknings- og utviklingsaktivitet, praktiske erfaringer i bedrifter og i forbindelse med investeringer. Ulike deler av landet er forskjellige med hensyn til blant annet næringsstruktur og kunnskapsinfrastruktur, og har dermed ulike forutsetninger for innovasjon og nyskaping. Ett og samme virkemiddel for innovasjon vil dermed kunne ha forskjellig effekt mellom ulike bransjer og ulike geografiske områder. For å stimulere til økt innovasjon må virkemidlene dermed utformes og dimensjoneres ulikt, med forankring i regionale strategier.

Sterke næringsmiljøer kjennetegnes gjerne med forholdsvis mange bedrifter og arbeidsplasser i kunnskapsintensive næringer, ofte knyttet til en regional høyskole eller forskningsmiljø og potensielle eller eksisterende næringsklynger. Studier har vist at manglende lokalt og regionalt samarbeid kan utgjøre en barriere for innovasjon. I slike sammenhenger kan virkemidler som oppgraderer de regionale innovasjonssystemene eller støtte til teknologioverføring i enkeltbedrifter være viktig for økt innovasjonstakt. På den andre siden kjennetegnes svakere områder av tradisjonelle næringer, "tynnere" næringsmiljø og få eller ingen FoU-institusjoner. Dette gjør det vanskeligere for enkeltbedrifter og gründere å knytte lokale relasjoner til andre bedrifter i bransjen, potensielle kunder og leverandører og relevante kompetansemiljøer. I slike områder er ofte mobilitetsfremmende tiltak viktig for innovasjon.

Svake regioner trenger andre og til dels dyrere virkemidler enn sentrale områder, med virkemidler som inneholder mer "myk" støtte i form av rådgivning og oppfølging og et virkemiddelapparat som har en proaktiv arbeidsform (Isaksen 2003). Kunnskapsparter, næringshager og inkubatorer vil i mange tilfeller kunne gi positive ringvirkninger også i et større geografisk område. "Automatiske ordninger" som SkatteFUNN har ikke i tilstrekkelig grad nådd mange distriktsbedrifter. En nedprioritering av de "mykere" ordningene kan ramme innovasjon og nyskaping i de svakeste distriktsområdene sterkest.

Kapitaltilførsel kan i mange sammenhenger være en flaskehals. For å utløse gode prosjekter og åpne det private kapitalmarkedet er det viktig at det offentlige kan bidra til å tilføre risikokapital. Dette er viktig for å stimulere til at mer privat kapital blir investert i distriktene, der det ofte er vanskelig å skaffe privat kapital også til sikrere prosjekter. Dette kan være utviklingsprosjekter som ligger nærmere kommersialisering og industrialisering, men det kan også være investeringstiltak knyttet til effektivisering og oppgradering i bedrifter (jf. underkap. 4.10).

Gjennom virkemiddelapparatet yter det offentlige lån, tilskudd og garantier i forbindelse med oppstart av virksomhet og investeringer i distriktene. Disse ordningene er blant annet med på å kompensere for at de ordinære kapitalmarkedene ofte er mindre tilgjengelige for investeringer enn i sentrale områder. Flere mener det er behov for at virkemiddelapparatet i distriktene har en mer proaktiv rolle overfor aktørene, ved å gi råd, oppfølging, knytte kontakt mellom aktører og potensielle medspillere både lokalt og i andre deler av landet. Dette er særlig viktig i forhold til gründerne og andre som ønsker å etablere ny virksomhet, for å unngå at disse blir stående alene, men møter et offentlig apparat som er opptatt av å bistå og finne positive løsninger. Bedriftstrukturen i Distrikts-Norge bærer preg av mange enkeltmannsforetak og små bedrifter med mindre enn tre ansatte. Det ligger et stort potensial for flere arbeidsplasser i virkemidler direkte rettet mot denne type bedrifter.

I mange distriktsområder er det i utgangspunktet få ledige jobber, noe som gjør det nødvendig for mange å skape sin egen arbeidsplass. Dette gjelder i stor grad kvinner, som ofte har få arbeidsmuligheter utenfor offentlig sektor. Det er derfor svært viktig å trekke kvinner inn i arbeidet med innovasjon og nyskaping. Dette gjelder både i forhold til hvilke sektorer det satses på, og hvordan arbeidet legges opp. Mange kvinner blir "levebrøds-

gründere", dvs. at de etablerer virksomhet for å skaffe seg selv jobb, og har ingen ambisjoner om ekspansjon. Et annet typisk kjennetegn er at kvinner ofte starter forsiktig for deretter å ekspandere hvis det er markedsmuligheter. Når virkemidlene utformes er det viktig å ta hensyn til slike ulikheter slik at tiltakene blir relevante for begge kjønn.

Felles for flere av de innovasjonsrettede satsingene er at de for en stor del har sitt nedslagsfelt i mer sentrale strøk, der de tyngre FoU-miljøene og de fleste FoU-orienterte bedriftene finnes.¹ Dette blir forsvart ut fra at innovasjons- og kompetansemiljøer kan bli for tynne og sårbare dersom de blir for fragmentert og spredd. Slike satsinger blir ofte også begrunnet med at de vil gi positive ringvirkninger og kompetansetilførsel i et større geografisk område (regionen), for eksempel gjennom at distriktsbedrifter på ulike måter kan kople seg opp mot mer sentralt lokaliserte kompetansemiljøer.

Samtidig kan det, blant annet ut fra Effektutvalgets vurderinger, hevdes at erfaringer fra flere programmer og tiltak viser at de virker sentraliserende i den forstand at en vesentlig del av midlene brukes i sentrale områder og i større FoU-miljøer. I de tilfeller der effekter er evaluert, har det i liten grad vært påvist vesentlige ringvirkninger i form av innovasjon og økt verdiskaping i omkringliggende geografiske områder. Effektutvalget har konkludert med at næringsrettede FoU-bevilgninger generelt i liten grad kommer distriktene til gode.

Enkelte stiller spørsmål om den sterke prioriteringen av innovasjon og innovasjonsmiljøer har gitt for mye fokus på forskningsbasert innovasjon og profilerte sentrale miljøer. I den rådende innovasjonsforståelsen blir det understreket at innovasjon ikke er begrenset til avgrensede, høyteknologiske miljøer og bedrifter, men skjer i alle typer bedrifter og bransjer. I forhold til lokal og regional utvikling kan det synes viktigere å ta i bruk ny teknologi i sektorer der et område historisk har tradisjoner og konkurransefordeler. For innovasjon er det vel så viktig å videreutvikle eksisterende næringsliv gjennom kompetansemessig og teknologisk oppgradering som å stimulere til flere høyteknologiske virksomheter (Isaksen 1997). Investeringsstøtte kan derfor, etter manges mening, være et viktig virkemiddel for å fremme omstilling, innovasjon og nyskaping i slike næringer og områder. Likevel er bevilgningene til slik støtte redusert de siste årene.

¹ Disse satsingene er ofte finansiert av flere departementer, slik at ulike mål og hensyn skal ivaretas innenfor ett og samme program.

Alle næringer trenger et innovasjons- og nyskapingfokus. Målet bør ikke være å skape samme type bedrifter innenfor de samme vekstbransjer i alle deler av landet, men å tilføre vekstimpulser i næringslivet der lokal kompetanse kan gi konkurransefordeler. Analyser viser at vekst og innovasjon ofte skjer i like stor grad i sektorer som oppfattes å ha lavt eller middels FoU- og teknologinivå, slik som flere tradisjonelle distriktsnæringer. Hvis virkemidlene for ensidig rettes inn mot FoU og høyteknologi vil de i liten grad nå de svakeste distriktsområdene, der behovet for å stimulere innovasjonsaktivitet er størst.

Innbyggernes egen kreativitet må ses på som et av distriktenes største fortrinn. Det ligger et stort potensial for næringsutvikling og nye arbeidsplasser i urealiserte ideer rundt i landet. Det må fremmes en gründerkultur slik at personer med ideer og pågangsmot møtes av positive holdninger og veiledning fra lokalsamfunn og lokal og regional administrasjon. Økt tilgang til risikokapital og veiledning i etablererfasen kan bidra til å utløse potensialet disse personene representerer.

4.2.6 Dynamiske, innovative og nyskapende regioner

Som beskrevet i avsnitt 3.6 er det stadig flere som mener at den internasjonale konkurransen om å tiltrekke seg og holde på den beste kompetansen og den mest interessante kapitalen først og fremst vil stå mellom regioner. Det fremholdes at de internasjonale aktørene og de beste hodene vil søke seg til miljøer som er innovative, dynamiske og preget av åpne holdninger, og som er internasjonalt ledende på sine områder. I denne sammenheng understrekes det at det ikke er tilstrekkelig å snakke om oppbygging av nasjonale innovasjons- og kunnskapsmiljøer. Miljøer av denne typen vil alltid være del av nasjonale og internasjonale nettverk. I forhold til aktørenes valg av lokalisering er det imidlertid miljøenes geografiske tyngdepunkt som er interessant. Ifølge teorien er det innenfor relativt tette geografiske miljøer at synergieffektene kan bli sterke, som følge av konkurranse og samspill, idé- og kompetanseflyt mellom aktørene.

For dem som tror på slike samspilleffekter vil det å bygge opp sterke regioner, som er i stand til å spesialisere seg og utnytte sine regionale fortrinn, fremstå som en hovedstrategi for å styrke innovasjons- og nyskapingsevnen i Norge. Uenigheten går som nevnt på hvor store slike regioner bør være. Mens enkelte fremholder at Norge ikke er større enn en middels stor region i Europa og at

vi derfor i hovedsak må tenke nasjonalt, mener andre at vi må utnytte de regionale ulikheter som finnes i dette langstrakte landet.

Samarbeid mellom aktører knyttet til forretningsdrift, kunnskapsutvikling og innovativ aktivitet faller lettere når aktørene er lokalisert nær hverandre. Geografisk nærhet fører til reduserte transaksjonskostnader, blant annet gjennom at aktører i et lokalt næringsmiljø over lang tid opparbeider felles "språk", konvensjoner og gjensidig tillit som gjør det enklere å få til samarbeid og felles tiltak. Spørsmålet er imidlertid om ikke et slikt tett samarbeid også kan oppnås over større avstander i et land som Norge. Det å bygge sterke regionale klynger og innovasjonssystemer er en fornuftig strategi, men samtidig er det viktig at også bedrifter som befinner seg utenfor disse klyngenes geografiske tyngdepunkt gis gode muligheter for å tilhøre klyngen i funksjonell forstand.

Ser vi på hvordan Norges internasjonale konkurransedyktighet fremstår i forhold til aktuelle næringsklynger, vil vi se at de sterkeste miljøene og de beste vekstforutsetninger i stor grad ligger langs kysten av Norge. Hovedstadsområdet har i den forbindelse også sine fortrinn som supplerer vekstkraften andre steder i landet. I denne realitet ligger mye av kjernen i det som av mange blir sett på som den fremtidig nasjonale næringspolitikk – en næringspolitikk som i utgangspunktet er regional ved at den bygger opp under de regionale fortrinn, og som er nasjonal ved at den gir størst verdiskapning. Et viktig tilleggsmoment er at den også fremstår som dynamisk og motiverende for store deler av landet og dermed skaper en positiv vekstspiral.

4.3 Naturressurser som regionale fortrinn

For Norge, og spesielt distriktene, har tilgangen og nærheten til naturressurser vært et konkurransefortrinn. Det er flere grunner til at dette fortrinnet i dag synes å være redusert i forhold til tidligere. Blant annet skyldes det:

- økende restriksjoner på bruk av arealer og utnyttelse av ressursforekomster.
- innføring av kvoter og konsesjoner som regulerer og begrenser adgangen til å starte og drive virksomhet innenfor ulike næringer, for eksempel fiskeri, havbruk og petroleumsvirksomhet
- ny teknologi (frysing, transport), som gjør det mulig å frakte råstoff (blant annet fisk og elektrisk kraft) over lange avstander for videreforedling i andre land. Dette reduserer lønnsom-

heten og sysselsettingen i vår egen foredlings-industri, og bidrar til å endre verdikjedenes geografi

- en rovdyrpolitikk som av noen oppfattes å være et hinder for lokal ressursutnyttelse.

Når det gjelder arealbruk og avveining mellom motstridende interesser (vern contra utbygging og vern contra utnyttelse av ressurser) har det etter hvert utviklet seg et planapparat som i svært liten grad tar hensyn til lokale og regionale forhold. Dette skyldes nok i hovedsak at planloven med tilhørende regelverk er basert på at nasjonale standarder skal følges og derfor ikke åpner for regionale forskjeller i et så langstrakt land som Norge. Dette har ført til at planloven² og dets regelstyrte byråkrati av mange blir sett på som en vesentlig hindring i å utnytte de lokale og regionale fortrinn til å skape næringsutvikling og attraktive lokalsamfunn.

4.3.1 Miljøpolitikk og miljørestriksjoner

Miljøvern og målet om bærekraftig utvikling er et svært viktig sektorovergripende politikkområde, sett i lys av det økende globale presset mot miljøet som følger av blant annet forurensning, rovdrift på naturressurser og sårbare økosystemer. I tillegg er god forvaltning av norsk natur en viktig forutsetning for flere typer næringsvirksomhet, som for eksempel reiseliv og turisme. Den nasjonale miljøpolitikken, herunder Norges oppfølging av internasjonale miljøkonvensjoner, legger imidlertid også klare begrensninger på utnyttelsen av naturressursene i forhold til næringsvirksomhet og ulike former for verdiskaping.

De mest synlige og omstridte effektene av miljøpolitikken har vært knyttet til vernepolitikken. Internasjonale konvensjoner gir grunnlag for vern av betydelige arealer og ressurser. Eksempler på dette er våtmarksvern, barskogvern, rovdyrvern, kystlandskapsvern og vassdragsvern. Den nasjonale politikken og lovgivningen på disse områdene er ensartet. Selv om behov og forutsetninger for arealvern og andre restriksjoner varierer mellom ulike deler av landet, er det derfor begrensede muligheter for regionale tilpasninger. For eksempel er det lite rom for tilpasninger i kystsoneforvaltningen ut fra at presset på kystlandskapet er langt mindre de fleste steder i Nord-Norge enn i Oslofjordområdet.

De samlede effektene av vern av diverse landskapstyper og arealressurser kan være omfattende for enkelte lokalsamfunn og mulighetene for lokal næringsutvikling. Det finnes også flere vernede naturområder i distriktene enn i sentrale strøk. Vernede områder, både på land og hav, er ofte båndlagt i forhold til bruk, slik at kommersiell utnyttelse vanskeliggjøres. Et eksempel som ofte trekkes fram er havbruksnæringen, hvor kystverneplaner og nasjonale laksefjorder av noen oppleves som trusler mot ekspansjon og vekst. Disse begrensningene fremstilles som hemmende for utviklingen av en næring som mange mener har potensial til å bli en "motor" i den nasjonale verdiskapingen etter oljealderen. Mulighetene for næringsutvikling i distriktene knyttet til havbruk kan være store, men det ligger en utfordring i å balansere dette mot miljøhensyn og bærekraft. Nedbeiting av deler av Finnmarksvidda på grunn av for mange dyr og for hardt beitepress er en annen illustrasjon på hvor vanskelig det i praksis kan være å balansere ulike hensyn.

Hensynet til god ressursforvaltning bør derfor i økende grad integreres i sektorpolitikken og ulike former for næringsvirksomhet, samtidig som det også bør bli aksept for at "vern gjennom fornuftig bruk" kan være et godt forvaltningsprinsipp. På denne måten kan for eksempel nasjonalparkene og verneområder bli en viktig ressurs i utviklingen av turistnæringen flere steder i Norge.

4.3.2 Planloven

I et land som Norge med store forskjeller i areal, napphet og tetthet og derav følgende ulike konkurranse om arealer på sjø og land, vil det være naturlig med en sterk grad av geografisk differensiering i regelverk og fortolkning. Slik er det ikke. Dagens planlov forvaltes etter et nasjonalt regelverk som er likt over hele landet. Dette selv om det åpenbart er grunnlag for et betydelig strengere regime for eksempel på det sentrale Østlandet og langs Oslofjorden enn lenger nord langs kysten.

Dagens praksis med fylkesmannen som overprøvingsinstans for beslutninger fattet av folkevalgte organer på kommunalt nivå representerer et stort irritasjonsmoment for mange, og også et betydelig demokratisk problem. Ønsket om større grad av

- geografisk differensiering av planlovens regelverk ut fra regionale forutsetninger
- desentralisering av planlovens forvaltningsansvar
- folkevalgt innflytelse på lokalt og regionalt nivå med hensyn til praktiseringen av planloven

² Også annet lovverk omfatter regulering av arealbruk, for eksempel jordloven, skogloven og naturvernloven.

står meget sterkt blant næringslivsaktører og på lokalt og regionalt politisk nivå. Også Planlovutvalget peker på behovet for en mer fleksibel bruk av planloven (NOU 2003:14).

Det er mange forhold som tilsier at dette er en riktig veg å gå i et land med så store forskjeller som Norge. På den annen side mener mange at en ikke bør gå for langt i desentralisering da det er nødvendig med en god avstand mellom bruker og beslutningstaker i slike spørsmål. Ved en regionalisering av regelverk og bestemmelser vil det være nødvendig å tydeliggjøre forskjellene og kanskje innføre strengere bestemmelser på enkelte områder enn det en har i dag. Dette vil kunne skape større strid og press på bestemmelsene i disse områder enn om en har faste nasjonale bestemmelser. Sett ut fra et distriktperspektiv vil imidlertid dette være et riktigere prinsipp enn dagens system hvor distriktene må bære kostnadene for at det skal føres én nasjonal politikk for hele Norge. Større lokal og regional påvirkning i arealforvaltning vil også gi større legitimitet til de avgjørelser som blir tatt. I enkelte saker vil en konstruktiv prosess omkring slike saker i større grad synliggjøre mulighetene ved at et område får endret status. Eksempel på dette kan være i forbindelse med vern. Det er likevel viktig å understreke at det her er ulik praksis rundt i landet, og at dette mange steder synes å fungere godt også i dag.

4.3.3 Konsesjoner, kvoter og adgangsregulering

Visse former for næringsaktivitet er konsesjonsbelagt. Ulike konsesjonsbetingelser er pålagt næringer som blant annet jordbruk, fiskeri, havbruk, vannkraft, oljeutvinning, samferdsel, radio og TV, tele- og posttjenester. Betingelsene er i mange tilfeller utformet på bakgrunn av samfunnspolitiske mål, knyttet til for eksempel kvalitet, prisnivå eller ønsket om å sikre tilbud over hele landet. Kvoter blir brukt i flere næringer for å regulere adgang og/eller produksjon, for eksempel fiskekvoter, melkekvoter og utslippskvoter.

Konsesjoner og kvoter bidrar til at samfunnsmessige hensyn ivaretas i utvalgte former for næringsaktivitet. Staten som regulerende myndighet kan gjennom konsesjoner og reguleringer for eksempel sikre en viss geografisk fordeling av en tjeneste, eller påvirke lokaliseringen av ulike typer virksomhet ut fra distriktspolitiske mål.

Samtidig vil slike reguleringer legge begrensninger på hvem og hvor mange som kan starte opp

og drive en bestemt type virksomhet. Innenfor flere ressursbaserte næringer, som også er viktige distriktsnæringer, betyr dette at aktører som ønsker seg inn i en næring ikke slipper til. Samtidig vil de som eier kvoter eller innehar konsesjoner normalt nyte eksklusive rettigheter i forhold til høsting av naturressurser, rett til statlig godtgjørelse for produksjon av ulønnsomme tjenester eller liknende. For å beholde sine rettigheter er det ikke uvanlig at kvote- eller konsesjonshaveren må gjøre en motytelse overfor samfunnet. I noen tilfeller kan dette være vilkår i en konsesjon, som for eksempel når Posten leverer bestemte posttjenester i områder hvor det ikke er marked for å drive denne typen tjenesteproduksjon på kommersiell basis. I andre tilfeller kan det være snakk om en mer indirekte samfunnskontrakt, som for eksempel når eiere av fiskekvoter bidro til å opprettholde virksomhet i bestemte geografiske områder.

Kvoter og konsesjoner er etter hvert blitt sentrale næringsrettede virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken, blant annet i forhold til endringsprosessene i fiskeri- og havbrukssektoren (jf. pkt. 4.4.3) og liberaliseringen av kraftmarkedet (jf. pkt. 4.4.5).

En tanke som er fremmet i ulike sammenhenger den senere tid er muligheten for å utvikle formaliserte *samfunnskontrakter* på flere områder av distriktpolitisk betydning. Dette kan for eksempel innebære at aktører som gis rett til å høste en viss grunnrente av fellesskapets ressurser, i fremtiden formelt må forplikte seg til å iverksette tiltak eller opprettholde aktiviteter av stor betydning for lokal eller regional utvikling. Blant annet vil dette kunne være en aktuell problemstilling dersom det utvikles et marked for kjøp og salg av kvoter, og hvor retten til å utnytte lokale ressurser står i fare for å havne hos konsesjonshavere utenfor regionen, eventuelt i utlandet.

4.3.4 På hvilket nivå bør naturressurser forvaltes?

Naturressurser av særlig betydning for nasjonens bruttonasjonalprodukt som olje og gass, fisk, vannkraft og lignende, har vært oppfattet som nasjonale ressurser og forvaltning og verdiskapning fra disse sektorene har i stor grad vært løsrevet fra en regional/lokal tilhørighet.

Et spørsmål av stor regionalpolitisk betydning er hvor retten til å forvalte naturressursene skal ligge, på hvilket forvaltningsmessig nivå forvaltningen skal ivaretas. Ser vi historisk på det har naturressursene her i landet i overveiende grad

blitt definert som nasjonale. Det vil si at reguleringer av naturressursene, bruken av kvoter og konsesjoner etc, har blitt fastsatt av staten.

I de senere årene er det i ulike sammenhenger blitt reist spørsmål om ressursforvaltning på visse områder eventuelt kan regionaliseres. Eksempler på områder som er nevnt i denne forbindelse er fastsetting og forvaltning av konsesjoner, kvoter og lignende innenfor fiskerisektoren.

Utnyttelse av naturressurser vil i ulik grad gi grunnlag for en grunnrente, det vil si en avkastning til eieren ut over det som vil være normal avkastning av den kapital og arbeidskraft som er satt inn. De enorme inntektene staten har fra petroleumsvirksomheten på norsk sokkel, er basert på at staten innkasserer det meste av grunnrenten fra denne virksomheten. Dette gjør staten på vegne av det norske folk, som har eierskapet til petroleumssressursene. De rike fiskeressursene i den norske økonomiske sonen kan i prinsippet gi opphav til en tilsvarende grunnrente, om enn verdimesig mindre enn for petroleumssressursene. Tidligere, da det var fritt fiske, kunne hvem som helst høste av ressursene og innkasere sin del av grunnrenten. Med dagens kvoteregulering av fiskerettighetene, går grunnrenten til de som besitter kvotene. Markedsverdien av rettighetene viser med all tydelighet at grunnrenten fra dagens effektive fiske er betydelig. Noen mener at det dermed er grunnlag for en grunnrentebeskatning, som kan sikre at en vesentlig del av grunnrenten tilfaller fellesskapet – som rettmessig eier ressursene.

Et vesentlig spørsmål er hvem som i denne forbindelse utgjør fellesskapet. I forbindelse med utnyttelsen av vannkraften har det lenge vært godtatt som prinsipp at vertskommunen og vertsfylket, i tillegg til staten, skal ha økonomiske fordeler av en utbygging. I prinsippet gjelder dette også i fisket, i den forstand at kvoterettighetene er fordelt etter geografi. Selv om grunnrenten fra fisket i dag tilfaller private rettighetshavere og ikke kommuner og fylker, er den regionalt fordelt. I forbindelse med oppdrettkonsesjoner, derimot, er det staten som i dag tar inn konsesjonsavgiftene. De som bor i kommunen, og som må akseptere at tidligere friområder båndlegges til oppdrettsformål, får ingen spesielle økonomiske fordeler av aktiviteten. For naturressurser som har vært sett på som nasjonal eiendom, har grunnrenten i hovedsak tilfalt staten (Berg 2004). Det synes altså å være historiske forhold, mer enn prinsipper, som forklarer hvordan grunnrenten fra ulike typer naturressurser fordeles på kommune, fylke og stat.

4.3.5 Naturressurser og samiske rettigheter

Både nasjonalt og internasjonalt har det vært økende oppmerksomhet om urfolk rettigheter. Samene er urfolk i Norge og har bl.a. ut fra dette et selvstendig rettsgrunnlag for utnyttelse av naturressursene. Det gjelder ikke minst de marine ressursene. Det drøftes hvordan samene, basert på historiske rettigheter, i praksis skal få råderett over eller delta i beslutningsprosesser knyttet til ressurssutnyttelsen.

Det er i den forbindelse lagt frem forslag om økt grad av lokal og regional råderett over naturressursene, blant annet basert på folkerettslige prinsipper for urfolksrettigheter. I Finnmark er størstedelen av landarealet statlig eid, og disse spørsmålene står sentralt under utformingen av den nye Finnmarksloven som angår grunn og ressurser i Finnmark. I tillegg er Distriktskommisjonen kjent med at det i Finnmark utredes etablering av en urfolkssone. De rike naturressursene i de nordlige deler av landet utgjør fortrinn som i enda sterkere grad kan nyttes i næringsutvikling og verdiskaping, og skape utviklingsmuligheter for så vel den samiske befolkningen som for befolkning og næringsliv for øvrig.

Fra Sametinget er det ytret sterke ønsker om at forvaltningsansvar for fiskeressurser og fangstrettigheter for kyst- og fjordflåten overføres til lokalt/regionalt nivå. Med den utvikling man har hatt på fiskerisektoren i samiske områder, hvor mange har mistet retten til å livnære seg av de marine ressursene i sine nærområder, er det stor forståelse for at Sametinget setter frem et slikt krav. Det samme gjelder i forhold til reindriftsspørsmål og forvaltning av virkemiddelordninger i landbrukspolitikken.³ Reindrift er en svært arealkrevende næring og inngrep av ulik art presser næringen og vil i verste fall kunne true næringens framtid.

4.4 Verdiskaping i viktige ressursbaserte distriktsnæringer

4.4.1 Distriktsnæringenes fremtidsutsikter

Norge har en råvarebasert økonomi, og mange av våre viktigste verdiskapingssystemer er knyttet til uttak av egne råvarer. Det gjelder blant annet petroleumsvirksomheten, fiskeri- og havbruksnæringen, den kraftkrevende industrien, viktige deler av reiselivsnæringen og landbruket. I mange tilfeller legger primæraktiviteten i disse verdiskapings-systemene grunnlaget for viktige ressursbaserte

³ Brev av 21.05.04 fra Sametingsrådet til Distriktskommisjonen.

distriktsnæringer, siden virksomheten i stor grad er lokalisert der råvarene finnes. Mest uttalt er dette for jordbruket, idet de fleste bønder bor på gården der primærproduksjonen finner sted.

Generelt er det imidlertid tre utviklingstrekk som bidrar til en gradvis svekkelse av primærnæringenes betydning for distriktene. Det første utviklingstrekket knytter seg til internasjonal konkurranse og arbeidsdeling. Spesielt kommer landbruket og deler av industrien i en utsatt posisjon etter hvert som den internasjonale handelen liberaliseres og konkurransen fra lavkostland tiltar. Norsk virksomhet står i fare for å bli utkonkurrert eller flyttet til andre deler av verden. Det andre utviklingstrekket har med teknologiutvikling og rasjonalisering å gjøre. Som tidligere nevnt har effektiviseringen innenfor næringer som landbruk og fiskeri vært en grunnleggende forutsetning for vår økonomiske vekst og velstandsutvikling gjennom flere hundre år, og effektiviseringspotensialet synes ikke å være uttømt. Fortsatt synker sysselsettingen i primærleddet, samtidig som produksjonen øker. Det tredje utviklingstrekket er at råvareuttak og produksjon i stadig større grad kan fjernstyres. Innenfor fiskeriene ser vi at de havgående fartøyene ofte opererer langt hjemmefra, produserer om bord og leverer der fortjenesten er størst. Tilsvarende er også i ferd med å skje for de mindre fartøyene etter hvert som mellomagringstilbudet øker og markedstilpasset prisfastsetting får større gjennomslag. Innenfor petroleumsvirksomheten er fjernstyrte undervannsinstallasjoner i ferd med å erstatte de store bemannede plattformene offshore.

I tillegg til at sysselsettingen går tilbake i flere primær- og sekundærnæringer, er distriktene også i ferd med å tape en del av sine naturlige lokaliseringsfortrinn for slik virksomhet. Dette fordi det i distriktene kan være vanskelig å erstatte primæraktivitet og industri med virksomhet innenfor nye og ekspanderende næringer. Mange av de nye vekstnæringene har en tendens til søke andre lokaliseringsbetingelser enn de som finnes på bygdene. På den andre siden er det en betydelig forståelse for primær- og sekundærnæringenes rolle, både som basis for flere av våre viktigste verdiskapningssystemer, og som grunnlag for bosetting, tradisjoner og kulturelt mangfold.

For de tunge distriktsnæringene, jordbruk og fiske, har det gjennom flere tiår utviklet seg en sektorpolitikk som for

- *landbruk* har fokusert på matproduksjon og de store landbrukssamvirkene,
- *fiskeri* har vært fokusert rundt et forvaltningsregime primært basert på å sikre fangstleddet og et bærekraftig ressursuttak.

Begge disse næringene vil fortsatt være meget viktige distriktsnæringer. Fiskerinæringen er i dag, og må fortsette å være, en subsidiefri eksportnæring, mens landbruket etter manges syn vil kunne stå overfor vesentlige nye rammebetingelser som følge av nytt internasjonalt avtaleverk. Dette vil også i betydelig grad definere det fremtidige handlingsrom for nasjonal politikk.

4.4.2 Landbrukspolitikken

Det er flere grunner til at det i Norge har vært stor oppslutning om å opprettholde et aktivt landbruk i alle deler av landet:

- nasjonal matvaresikkerhet
- bosetting og kulturlandskap
- bidra til sikring av verdens matvarebehov i framtida gjennom utnyttelse av marginale landbruksområder for matproduksjon.

Klimatiske og topografiske forhold har imidlertid gjort at norsk jordbruk ikke har kunnet konkurrere på pris med de mest produktive jordbruksområdene i verden. Etter hvert som transportmulighetene bedret seg og muliggjorde internasjonal handel med mange typer matvarer, ble det derfor nødvendig å skjerme norsk jordbruk fra internasjonal konkurranse. Mange andre europeiske land kom i en liknende situasjon, til tross for at de hadde et klima og en topografi som var gunstigere enn i Norge. Klima kan likevel gi oss et konkurransefortrinn på enkelte områder som kvalitet og smak, og våre muligheter til å produsere mat med minimal bruk av sprøytemidler.

Historisk tilbakeblikk

Gjennom de siste tretti år har norsk landbrukspolitikk vært gjennom flere faser. På slutten av 60-tallet og begynnelsen av 70-tallet var norsk landbruk preget av lav inntjening og liten interesse for å investere. Blant dem som likevel satset, ble det å etablere store og effektive driftsenheter sett på som nøkkelen til bedret lønnsomhet. Opptrappingsvedtaket i 1975 førte til en ny giv i norsk landbruk. Vedtaket var motivert ut fra målet om å sikre bosetting i alle deler av landet. Samtidig førte en "grønn bølge" blant folk flest til at det å dyrke jord og produsere mat på nytt fikk status i samfunnet. Landbruksnæringen skulle fra nå av ivareta viktige distriktpolitiske mål i tillegg til det å produsere mat.

Sentralt i denne satsingen sto kanaliseringspolitikken, som startet på 1950-tallet. Kornproduksjonen skulle skje i de beste og mest sentrale områder av landet, mens den grovførbaserte og mest arbeidskrevende produksjonen skulle kanaliseres til distrik-

tene og områder med dårligere forutsetninger for landbruksproduksjon. For å gjennomføre en slik arbeidsdeling i norsk landbruk, ble det blant annet tatt i bruk markedsordninger og prissystem. I tillegg ble det lagt opp til investeringsstøtte på flere områder. Til opptrappingsvedtaket var det også knyttet et inntektsmål, som innebar at bøndernes inntekt skulle være på linje med industriarbeidernes. Summen av den ekstraordinære satsingen på landbruket og utbyggingen av det offentlige velferdstilbudet, førte til en ny giv for lokalsamfunn over hele landet. Optimismen var stor. Det samme var investeringslysten innenfor landbrukssektoren og blant annet det private boligmarkedet. Sentraliseringen stoppet nesten opp, og flere flyttet fra by til land.

Den nye politikken førte imidlertid allerede på slutten av 70-tallet til store problemer knyttet til overproduksjon og prispress. For å få kontroll med denne utviklingen ble det innført en rekke tiltak, som blant annet bonusordninger for dem som ikke utvidet melkeproduksjonen, eksportstøtte som skulle redusere tilbudet på det innenlandske markedet og konsesjonsordninger og kvoteordninger som skulle regulere produksjonsomfanget. Investeringsordningene ble også endret, og på slutten av 80-tallet og utover hele 90-tallet ble investeringsnivået sterkt redusert. Som et resultat av denne politikkomleggingen ble strukturendringene relativt små de siste to tiårene frem mot årtusenskiftet. Spesielt gjaldt dette melkeproduksjon, som historisk har størst distriktsmessig betydning.

Dagens landbruk preges av større strukturrasjonalisering enn på mange år. Kvote- og konsesjonsordninger er blitt endret til fordel for større driftsenheter. I tillegg er det kommet en rekke nye krav både mot primærledd og mot næringsmiddelproduksjon. Som en konsekvens av dette og etterslep gjennom mange år, er investeringsbehovet stort i hele næringen. Samtidig er lønnsomheten lav innenfor flere tradisjonelle produksjonsområder. Landbruksnæringen påvirkes av at matvaremarkedet er under sterkt press. Dette presset skyldes blant annet internasjonale rammebetingelser, folks ønske om rimeligere matvarer og etableringen av sterke dagligvarekjeder – som i kraft av sin størrelse har mulighet til å være med å påvirke pris til primærprodusent.⁴

⁴ Merknad fra kommisjonens medlem Liv Signe Navarsete: SSBs forbrukerundersøkelse (16.12.2003) slår fast at mat utgjør kun 11,3 pst. av norske husholdningers utgifter. (<http://ssb.no/emner/05/02/fbu/>) I Sverige brukes til sammenligning 14,6 pst., Frankrike 16,2 pst. og Italia 19 pst. av husholdningsutgiftene til mat. Forestillingen om at mat er dyrt i Norge bygger på mangelfull informasjon der media og enkelte politiske aktører systematisk unnlater å sammenligne matpriser i forhold til inntektsnivået i Norge.

De fleste politiske parti har fortsatt ambisjoner om et aktivt landbruk i alle deler av landet. Samtidig viser all statistikk at både landbruksoverføringer og sysselsetting har hatt en markert nedgang gjennom flere år, mer eller mindre uavhengig av hvilke parti som har sittet i regjering.⁵ Framtidige internasjonale rammebetingelser kan komme til å forsterke denne trenden. Handel med jordbruksprodukter er et sentralt tema i de pågående forhandlingene i Verdens handelsorganisasjon (WTO). Når disse forhandlingene kan sluttføres, og hva som blir det endelige resultatet av dem, er fortsatt uklart. Konturene begynner imidlertid å avtegne seg, og de nye reglene vil kunne innebære mer eller mindre omfattende begrensninger i handlingsrommet for norsk landbrukspolitik. Dette kan sette ytterligere fart i omstruktureringen og rasjonaliseringen i jordbruket, og dermed forsterke den raskt nedadgående trenden i sysselsettingen innenfor næringen.

I Norge mottar jordbruket i dag mer enn 12 mrd. kroner årlig i budsjettstøtte fra staten. I tillegg er det innført importreguleringer som innebærer at norske produsentpriser ligger over verdensmarkedsprisene. Verdien av dette for jordbruket er kalkulert til om lag 8 mrd. kroner pr år. Mange mener at jordbruket er blitt en gjennomregulert næring, styrt av ulike støtte- og skjermingstiltak, lover og regler. Dette er den samme utvikling som landbruket i det øvrige Vest-Europa har hatt i større eller mindre grad.

I debatten om norsk landbruks fremtid er det ulike syn på hvilke strategier som bør legges til grunn for utforming av landbrukspolitikken. På den ene siden i denne debatten står de som ønsker en variert bruksstruktur som hovedstrategi. På den andre siden i denne debatten står de som ønsker strukturrasjonalisering som en grunnleggende forutsetning for det framtidige jordbruket i Norge. Hovedstrategiene i en framtidig landbrukspolitikk vil bli nærmere drøftet nedenfor.

Satsing på en variert bruksstruktur som strategi

De som fortsatt ønsker en variert bruksstruktur i Norge tar blant annet utgangspunkt i at landbruket står for mer enn ti prosent av sysselsettingen i 150 kommuner, og det fremholdes at en ytterligere

⁵ Merknad fra kommisjonens medlem Liv Signe Navarsete: Helt siden 2. verdenskrig har utviklingen av norsk landbruk vært politisk detaljstyrt og politisk ønsket. Det gjelder også strukturutviklingen. Etter som Norge har hatt mindretallsregjeringer i flere tiår er det flertallet på Stortinget som har hatt det avgjørende ord i forhold til omfang av jordbruksoppgjøret og retningen innenfor landbrukspolitikken.

nedtrapping av aktiviteten vil få store konsekvenser for distriktene. Derfor bør satsingen på distriktslandbruket fortsatt være en viktig del av norsk distriktpolitikk. Samtidig argumenteres det med at landbruksnæringen skiller seg fra andre næringer. Landbruket er en svært arbeidsintensiv næring, som på grunn av det norske kostnadsnivået samt klimatiske og topografiske forhold ikke vil ha muligheter til å hevde seg i et fritt marked. Skal norsk landbruk ha muligheter til å overleve må det derfor være politisk begrunnet.

I en slik tenkning blir målene om bosetting, kulturlandskap og matvaresikkerhet viktige elementer i landbrukspolitikken. Siden disse målene alle er politisk begrunnet, forutsettes det også politisk vilje til å betale det som kreves for å nå dem. I tillegg til å ha en del primære mål for landbrukspolitikken, blir også landbrukets betydning for andre næringer sterkt vektlagt. For eksempel gjelder dette reiselivet. Levende bygder med flott kulturlandskap og veldrevne gårdsbruk er en viktig del av det norske reiselivsproduktet. I denne forstand er landbruket ikke bare en vareproduserende næring, men også en næring som produserer tjenester, opplevelser og kultur bygd på lokale tradisjoner – samtidig som de er tilpasset dagens krav til kvalitet og komfort. Aktiv utnytting av utmarksressurser som for eksempel utleie av jakt og fiskerettigheter blir i denne sammenheng et viktig inntekspotensial.

Det å opprettholde et aktivt landbruk i alle deler av landet, med en variert bruksstruktur, blir på denne bakgrunn et viktig distriktpolitisk mål. Ut fra denne måten å tilnærme seg norsk landbruk på, blir bosettingen og evnen til å utvikle tilleggsnæringer like viktig som selve primærproduksjonen. Målet om et mest mulig profesjonelt og strømlinjeformet landbruk, ofte i retning av en mer industriell produksjon, blir i denne sammenheng oppfattet å stå i sterk kontrast til tanken om et multifunksjonelt landbruk som skal ivareta både produksjonsmål og viktige samfunns mål. For mange vil småskalaproduksjon også være et verdivalg i forhold til dyrevelferd, matvarekvalitet og en større grad av variasjon og mangfold.

En fremtidig landbrukspolitikk kan i tillegg basere seg på økt forbrukerhensyn som markedstilpasning. En slik strategi tar hensyn til hele matkjeden fra jord til bord. Dette vil nødvendigvis ikke bety færre og større gårdsbruk, men bedre markedstilpasning og større mangfold i produkter og produksjoner. En forbrukerretting av landbrukspolitikken forutsetter kommunikasjon mellom forbrukerinteresser og næringsinteresser og legger føringer for utviklingen av landbruket i

ulike deler av landet. Forbrukerne stiller krav om lavere matvarepriser og at maten tilfredstiller ulike kvalitetsdimensjoner som smak og konsistens, men også matens opprinnelse. Her vil multifunksjonelle hensyn til etikk, miljø, bosetting og kulturlandskap også være viktige. Målet om å øke produksjonen av økologiske varer opp til 10 prosent av totalproduksjonen, kan forstås i lys av dette.

Behovet for alternative inntjeningsmuligheter i tillegg til den tradisjonelle landbruksproduksjonen og den voksende interessen for mat med lokal tilknytning gjør det viktig å utnytte muligheter knyttet til forbrukernes generelle og spesielle preferanser. Lokal produksjon, merking, sporbarhet og salg er viktige elementer for å bygge tillit i kommunikasjonen med forbrukerne.

Strukturrasjonalisering som strategi

På den andre siden i debatten om norsk landbruks fremtid står de som ønsker strukturrasjonalisering som hovedstrategi. Blant dem som argumenterer for en slik strategi, blir landbruket først og fremst oppfattet som en næring på linje med enhver annen privat næringsvirksomhet. For å møte framtidens utfordringer mener de at landbruksnæringen må bli mer konkurransedyktig og dermed mer robust. Holdningen er at kvote- og konsesjonsordninger i alt for stor grad har vært med på å konservere norsk landbruk i en struktur som ikke lenger er tilpasset dagens virkelighet. En næring som ikke får anledning til å utvikle seg i pakt med tidens krav og muligheter, vil fort bli oppfattet som lite interessant både for ungdom og aktuelle nyetablerere.

Derfor er det viktig at landbruket i mindre grad pålegges distriktpolitiske føringer. Det hevdes at næringen ellers vil bli ødelagt og at sysselsettingen vil gå dramatisk tilbake ikke bare i primærleddet, men også i foredlingsindustri og i næringer som i stor grad er basert på å levere varer og tjenester til landbruket. Den sikreste måten å motvirke slike negative spiraleffekter på, er etter deres mening å legge til rette for at de som er villige til å satse innenfor denne viktige distriktsnæringen, får anledning til å utvikle seg som selvstendige næringsutøvere der markedsmuligheter og egne interesser blir en viktig basis for framtidig satsing.

For dem som er tilhengere av denne måten å tenke utvikling på, ligger det ofte en forutsetning om at sentrale myndigheter i større grad må akseptere at landbruksproduksjonen i all hovedsak må foregå innenfor de områder av landet som har de beste vilkår både klimamessig og ut fra

andre naturgitte forhold. Dette mener de vil ha store næringsmessige fordeler ut fra et ønske om større konkurransekraft. Videre vil det ha miljømessige fordeler ut fra det faktum at de beste jordbruksområdene ofte ligger nær områder med stor befolkningskonsentrasjon. En kortere transportavstand fra produksjon til marked vil bety mindre forurensning. I tillegg vil en slik organisering av landbruksproduksjonen ha agronomiske fordeler. For det første vil det gi bedre grunnlag for vekselbruk, og dermed mindre ensidig kornproduksjon i sentrale områder av landet. For det andre vil det føre til at husdyrproduksjon og husdyrgjødsel blir fordelt over større områder, og dermed gir bedre utnyttelse av gjødselverdien og redusert avrenning.

Denne modellen legger opp til at landbruket i større grad skal stå på egne bein og i mindre grad være avhengig av hva som til enhver tid er gjeldende norsk eller internasjonal politikk. I tillegg vil modellen etter manges mening også ha sin styrke ved at den krever færre administrative stillinger og dermed sparte kostnader for norsk landbruk. Ved at landbruket i større grad skal stå på egne bein, unngår en dagens system som medfører relativt store overføringer til sentrale områder av landet, som i neste omgang kan føre til at en gjennom bruken av offentlig støtte binder opp arbeidskraften som det er god bruk for i andre deler av næringslivet.

Helhetlig utvikling av bygdene

Uansett hvilken landbrukspolitikk som føres fremover vil mange mene at sysselsettingen i landbruket fortsatt vil gå tilbake, både på grunn av rasjonalisering og endrede internasjonale rammevilkår. Av denne grunn vil bygdene være avhengig av vekst i andre næringer for å opprettholde aktivitet og bosetting. I tillegg er en del bygder i en situasjon der nedleggelse av vital infrastruktur og service fremstår som en betydelig trussel for den gjenværende landbruksnæringen.

Videre står næringen overfor en situasjon der de internasjonale rammebetingelsene etter manges mening vil tvinge frem reduksjoner i den samlede (direkte og indirekte) landbruksstøtten. Dette vil kunne føre til en ytterligere nedbemanning i landbruket, samtidig som det vil frigjøre betydelige midler. Bare i løpet av de siste tre årene er overføringene til landbruket redusert med ca 1,3 mrd. kroner, og nye endringer i rammebetingelsene vil kunne tvinge frem ytterligere reduksjoner. Man står dermed overfor valget om disse midlene skal tilbakeføres til statskassen, eller om de alternativt skal brukes til andre for-

mer for utviklingstiltak i de delene av landet som rammes.

De frigjorte midlene kan for eksempel brukes mer næringsnøytralt til bygdeutvikling. Det vil med andre ord være et spørsmål om disse midlene bare skal komme aktørene i landbruket til gode, eller om de skal brukes til å fremme alle typer etableringer i bygdene – uavhengig av landbrukstilknypning. Et dilemma er at også alternativ bruk begrenses av internasjonale konkurranseregler, og at det i mange bygder kan være vanskelig å erstatte jordbruket med annen basisaktivitet.

For å legge til rette for en slik utvikling vil det ikke bare være snakk om økonomiske tiltak. Det vil også være spørsmål om hensynet til landbruket i noen tilfeller i dag tillegges så stor vekt at det begrenser utvikling av annen næringsvirksomhet. For eksempel er det enkelte som hevder at en restriktiv fortolkning av planloven ofte bidrar til at L'en tillegges for stor vekt innenfor de såkalte LNF-områder.⁶

I en modell der frigjorte midler brukes mer næringsnøytralt til bygdeutvikling, vil det som i dag er landbruksoverføringer bli delt etter tre formål. En del vil fortsatt gå til matproduksjon, en til å opprettholde kulturlandskap og andre landbruksrelaterte formål, men en tredje del vil gå til andre utviklingstiltak på bygdene.

Skogbruk

Skogpolitikken har i stor grad fokusert på tømmer som råstoff i industrien.⁷ Viktige spørsmål har vært knyttet til utvikling av foredlingsindustri og å sikre industrien tilstrekkelig råstofftilgang. Flaskehalsen i vegnettet har vært trukket fram som en ulempe for distriktsskogbruket. Videre er fredning av skogarealer et kontroversielt tema.

En stor del av skogen befinner seg innenfor det distriktspolitiske virkemiddelområdet, blant annet mye av statens skogeiendommer. Avvirkningen av skog i distriktene er lavere enn optimalt. Det har vært pekt på at en styrking av skognæringen også vil styrke distriktene, blant annet gjennom at lokal foredling stimuleres. Det har blant annet vært gjennomført et verdiskapingsprogram for foredling og bruk av trevirke. Viktige skogbrukspolitiske virkemidler er skogavgift, skattepolitikk og tilskuddsordninger. Skogplantingstilskuddet er nylig fjernet, noe som kan føre til redusert investe-

⁶ Områder avsatt til landbruks-, natur- og fritidsformål etter planloven.

⁷ Omtalen av skogbruket er i hovedsak basert på A. Hegrenes et al.: Landbruk og distriktspolitikk – ein analyse av den norske landbruksstøtta. NILF-rapport 2002 – 10.

ring i nyplanting. Flere av virkemidlene er regionalt differensierte. Det er imidlertid lite staten kan yte av økonomisk støtte uten å komme i konflikt med internasjonale handelsavtaler.

Reindrift

I Norge er reindrift i all hovedsak knyttet til den samiske befolkningen gjennom et eget lovverk. Reindriftnæringen har stor betydning for de samiske samfunn både økonomisk, sysselsettingsmessig, sosialt og kulturelt. Reindriften i Norge er anslått til å omfatte ca 1000 årsverk. Hovedinntektskilde er kjøttproduksjon. Hovedutfordringene for næringen er knyttet til økt inntjening, nye markeder og endrede ytre rammebetingelser. Sistnevnte forhold gjelder blant annet endringer/tap av beiteområder, statlig støtte og rettighetsspørsmål. Videre har regelverket i EØS-avtalen bidratt til økte transportkostnader for slaktedyr, fordi drift av mindre slakterienheter er vanskelig gjort.

Et offentlig utvalg tok i NOU 2003:32 Mot nord! til orde for at verdiskapingen i reindriften må tillegges mer vekt i framtiden. Investeringer i småskala, lokale bedrifter og markedsrettet arbeid er, i henhold til utvalget, en forutsetning for stabil sysselsetting i næringen; det samme er lokalt eierskap. Samtidig vil større verdiskaping hos den enkelte reineier bidra til bedre balanse mellom ressursgrunnlag og antall mennesker som skal ha sitt levebrød innenfor næringen (bærekraft). Samarbeid på tvers av landegrensene vil kunne gi reindriftnæringen et bedre økonomisk og økologisk grunnlag. I de fleste områder i Norge er det ikke mulig å øke avkastningen ved å øke antall dyr. Økt verdiskaping må derfor være knyttet til det enkelte dyr og den enkelte reineier (St.meld. nr 8, 2003-04). Stortinget har lagt til grunn at tilpasningen av antall rein skal skje i samarbeid med næringen. Sametinget har også etterlyst myndighet til å kunne bidra i forhold til beslutninger om den framtidige strukturen.

4.4.3 Fiskeri og havbruk

Norskekysten grenser til noen av verdens mest produktive havområder. Det gir unike muligheter til å forvalte og bringe på land sjømat av høy kvalitet. Kystlinjen gir dessuten enestående muligheter til å kultivere arter og drive oppdrett av fisk og skalldyr. Selv om Norge ligger i utkanten av Europa og har avstandsulempen i forhold til markedet, vil norsk sjømatnæring ha alle muligheter til å kunne bli en ledende leverandør av høykvalitets sjømat. Med en årlig eksportverdi på mellom 25 og

30 mrd kroner, er Norge verdens tredje største eksportør etter Kina og Thailand.

Til tross for vår unike beliggenhet og relativt korte vei til det europeiske markedet, består om lag 60 prosent av den tradisjonelle fiskeeksporten av råvarer og halvfabrikata. Et gjennomgående trekk er at norsk fiskeri- og havbruksnæring ikke har greid å markedsorientere sine virksomheter i tilstrekkelig grad, med sikte på å utvikle nedstrøms verdiskaping i de ulike markedssegmenter. En felles utfordring for de naturbaserte næringene er endrede markeds- og konkurransebetingelser for primærproduksjon. Markedssituasjonen kan i stort sies å være preget av økende og internasjonal konkurranse samtidig som de nasjonale muligheter for skjerming eller kompensasjon i forhold til klima og/eller lange avstander til markedet blir redusert gjennom internasjonal handelsliberalisering og krav til konkurransenøytral virkemiddelbruk. På markedssiden har det skjedd en sterk konsentrasjon gjennom økt kjedemakt, noe som også bidrar til prisfokus og økt konkurranse i primærproduksjonen.

Vi ser i økende grad at våre tidligere og store konkurransefortrinn knyttet til tilgang på naturressurser (råvare og lokaliteter) innen fiskeri- og havbruk blir gradvis redusert. Dette skjer både gjennom konkurranse og substitusjon mellom arter (f.eks. at torsk og hyse byttes med alaskan pollock eller hake). Et annet problem er den generelle kostnadsutviklingen i Norge sammenlignet med andre land. Innenfor hvitfiskindustrien har det de siste årene skjedd en økende utsetting av produksjon til lavkostland pga et for høyt norsk kostnadsnivå.

Typisk for primærproduksjon er å være utsatt for konjunktursvingninger samt svingninger i pris og volumutvikling. Dersom økt verdiskaping skal sikres i primæraktivitetene må dette utvikles i et samspill med aktørene i verdikjeden og økt direkte kontakt med kunder og forbrukere.

Fiskeri

Med sin nærhet til rike fiskefelt har fiskeriene opp gjennom historien lagt grunnlaget for aktivitet og bosetting langs hele kysten. Fortsatt er 63 kommuner her i landet betegnet som fiskeriavhengige, i den forstand at mer enn 10 prosent av sysselsettingen er knyttet til næringen (NOU 2004:2). I Finnmark som er hardest rammet er antall ansatte i fiskeindustrien redusert med ca 800 de siste to år. Mens antallet fiskere i Norge var 114.000 like etter krigen er tallet i dag 13.000. Bare de siste 20 årene er antall fiskere med fiske som hovedyrke redusert med 40 prosent.

Sett over tid har de bestander som Norge har forvaltningsansvaret for, enten alene eller sammen med andre nasjoner, vært forvaltet på en bærekraftig måte. Imidlertid har næringen vært opptatt av volum i større grad enn verdi. Dette har medført at flåte og industri har blitt bygd opp til å ta store fangstvolum i tilknytning til sesongtopper. Næringen har dermed i mindre grad tålt ressursmessige svingninger.

Industristrukturen har vært utviklet med tanke på å ta hånd om råstoffet og i mindre grad vært fokusert på markedets krav til produktkvalitet, forutsigbarhet og leveringsdyktighet. Også flåten har et ansvar for å øke den samlede verdiskapning, ved at flåtestruktur og redskapsbruk endres i retning av å lande det mest høyverdige råstoff på det tidspunkt av året da markedets etterspørsel er best. Større vekt på verdiskapning og markedsfokus vil også ha konsekvenser for myndighetenes forvaltningssystem.

En naturlig konsekvens av at en fangster på ville bestander er at fangstmengdene vil svinge – ikke bare fra det ene året til det andre, men også over lengre sykluser. I tillegg kommer også endringene i vandringsmønstre. Disse fluktuasjonene har ført til at vi står overfor en næring som historisk sett har gjennomlevd kriser hvert 10–15 år, og hvor spesielt store deler av produksjonsleddet har tapt sin egenkapital.

Industristruktur og eierskap

Det er små utsikter til at fiskekvotene skal bli noe vesentlig større enn i dag. Dagens fiskeflåte har fortsatt for stor kapasitet i forhold til en "normal" ressursituasjon. Trolig er heller ikke sammensetningen (strukturen) av flåten optimal. En må ta i betraktning at så lenge næringen har overkapasitet, er dette også et uttrykk for at fiskeressursene genererer inntekt til flere fiskere. Med dagens struktur vil det si at fiskerinæringen har en høyere sysselsetting enn det strengt tatt er behov for. Dette har igjen betydning for bosetting og behovet for å sikre en variert flåte og næringsstruktur. Over tid vil den store overkapasiteten som eksisterer i flåten i dag måtte reduseres. Når en slik reduksjon slår inn, vil verdien av fiskerettighetene for dem som blir tilbake i næringen øke vesentlig. Noen mener at denne kapitaloppbyggingen på relativt få hender bør motvirkes, for eksempel ved å innføre en grunnrentebetaling for å få lov til å utnytte fiskeressursene. Hvordan en slik grunnrente skal utformes bør i så fall utredes videre.

Økonomien i foredlingsleddet er jevnt over svak. Resultatgraden har variert fra 0-3 prosent, avhengig

av produksjonsform. Konvensjonelle anlegg med lav kapitalinnsats har vedvarende høyere lønnsomhet enn filet- og fryseindustrien. Med vedvarende lav lønnsomhet og en rekke konkurser, er kapitaltilgangen til den landbaserte industrien svært begrenset. Hovedutfordringen for norsk fiskeindustri er å skaffe seg markedsadgang og markedskanaler for produkter som gir stabil lønnsomhet. Videreføring i Norge er vanskelig på grunn av det tollregime norske fiskeprodukter er underlagt for eksport til EU og det norske kostnadsnivået. Norsk sjømatindustri vil i større grad kunne profilere seg på salg av ferske høykvalitets produkter, i en kombinasjon av villfangst, levendelagring og oppdrett.

Enkelte hevder at lav lønnsomhet i fiskeindustrien skyldes at råvareprisene er for høye. Blant annet har det ved flere anledninger og fra flere hold vært foreslått at industrien må få økt anledning til å eie fiskefartøyer, for på denne måten bedre kunne styre råvaretilgang og –priser. Fryseindustrien i Nord-Norge fikk på 1960-tallet anledning til å eie torsketrålere, for på denne måten å kunne sikre en stabil råvareforsyning. Så lenge bedriftene har kunnet produsere og selge produkter til kunder som kan betale, har denne ordningen fungert tilfredsstillende. Imidlertid er det ikke dokumentert at bedriftene oppnår bedre lønnsomhet dersom de er majoritetseiere i fartøy. For fartøyene er det utvilsomt fordelaktig å ha aktivt eierskap med kompetanse fra fiskeri.

På den annen side kan det være fordelaktig med større grad av vertikal integrering mellom flåte og foredling. Det er nærmest umulig for en foredlingsbedrift å ta markedsrisiko gjennom kontraktssinngåelse med store kunder uten å vite at man har sikkerhet for råvareforsyningen. Samspillet mellom flåten og industrien må være nært, samtidig som det bør være reell priskonkurranse om råstoffet. Salgslagene har imidlertid en oppgave å tilrettelegge for et fungerende råvaremarked og stimulere til at norsk fiskeindustri sikres råvarer. I stedet for etablering av frysehoteller, bør det heller stimuleres til nye omsetningsformer for ferske og levende produkter, som ivaretar vår unike posisjon som kontinuerlig leverandør av høykvalitets fersk/levende sjømat.

Regionalpolitiske avveininger

I et regionalpolitisk perspektiv er de marine næringene meget viktige for å oppnå størst mulig nasjonal verdiskapning og for å utvikle sterke fiskeriregioner. I et distriktspolitisk perspektiv er de marine næringene meget viktig som vekstfaktor i en rekke lokalsamfunn og dermed av stor betydning for bosettingsstrukturen langs kysten og i mange

fjordområder. Det er viktig å se disse to perspektivene i sammenheng.

I relasjon til sysselsetting og bosetting spiller mottaks- og foredlingsindustrien en avgjørende rolle. Det er en utfordring å gjøre industrien mer robust. For å få til det kreves forutsigbare rammebetingelser, økt innovasjon og menneskelige ressurser (kompetanse). Dette kan gi industrien handlingsrom i forhold til markedsmuligheter og markedskrav. Grønnevet-utvalgets innstilling, som ble lagt frem sommeren 2004, fremmet flere forslag for å styrke verdiskapingen i fiskeindustrien (Fiskeridepartementet 2004).

Det er ulike syn på hvordan det offentlige kan være med å utløse mer av det vekstpotensialet som finnes i de marine næringene. Ikke minst gjelder dette i forhold til den distriktpolitiske dimensjonen. På den ene siden står de som ønsker å gå lenger i å liberalisere rammebetingelsene for næringen, fordi markedet etter deres mening da vil sørge for at nødvendige oppgraderinger og strukturendringer finner sted. Færre restriksjoner og et friere marked for kvoterettigheter mener de vil føre til sterkere eierkonsentrasjon, tettere vertikal integrasjon og økt satsing på næringsrettet forskning og utvikling. På den andre siden står de som ønsker sterkere offentlig styring, blant annet for å beholde en desentralisert struktur med små enheter både på flåte- og produksjonssiden. Argumentasjonen for en slik modell er todelt. For det første hevdes det at høsting med mindre båter og passive redskaper vil sikre bedre ressursforvaltning og høyere råstoffkvalitet. For det andre vil det ha stor distrikts- og regionalpolitisk betydning dersom rettighetene til å utnytte råstoffet i større grad forblir på lokale hender.

Sametinget har gjennom sin fiskeripolitikk argumentert for en desentralisert struktur og regional forvaltning for å sikre bosetting og det materielle grunnlaget for sjøsamisk kultur. Dette fordi de legger nærhets- og avhengighetsprinsippet til grunn og viser til at den minste flåten i de samiske fjordområdene har fått forverret sin yrkesutøvelse i fisket. For å sikre den samiske bosettingen ved kysten, mener Sametinget at fangstrettighetene for den minste kyst- og fjordflåten må tilbakeføres slik at de kan høste av de stedlige kystnære ressursene.

Rekruttering til næringen er en utfordring. En variert flåtestruktur er viktig for å sikre en stabil rekruttering. Tildels har kostnadene ved anskaffelse av fiskefartøy med kvoter vært til hinder for rekrutteringen til flåten. På den andre siden er det klart at ungdom kan rekrutteres til fiskeflåten uten at de er eiere av fartøy. Blant forklaringsfaktorene for lav rekruttering til deler av fiskerinæringen synes status, inntekt, regularitet i arbeidstid,

mulighet for gode avløserordninger, forventet fritid, sikkerhet i yrkesutøvelsen og mannskapsbekvemmelighet viktige. Rekrutteringsmønsteret er dessuten kulturelt betinget, i den forstand at ungdom velger de arbeidsplassene som er tilgjengelig og som det er tradisjon for å velge. I forhold til rekruttering er det også viktig å spørre om ungdom ser for seg en yrkeskarriere slik fiskerne har gjort det til i dag. Det er viktig å legge til rette slik at det dyktige mannskapet rekrutteres til fiskeflåten like gjerne som for eksempel til supplyflåten. Noen mener også at for eksempel bruk av ungdomskvoter for å rekruttere ungdom inn i næringen bør brukes i større utstrekning enn i dag.

I relasjon til målene for fiskeripolitikken, er det utvilsomt behov for en variert struktur både på sjø og land. De biologiske og strukturelle forutsetningene for fangst og produksjon er forskjellige. Det er således neppe et spørsmål om enten eller, men om både og.

Det regimet vi i dag har i norsk fiskerinæring ble i hovedsak etablert mens man hadde fiskeriatalen som tidligere hjemlet til dels betydelige statlige overføringer til næringen og som dermed kunne kompensere for de distriktpolitiske hensyn. På 1990-tallet ble næringen subsidiefri. Fiskerinæringen har utviklet seg fra en fangstbasert, råvareorientert næring til å bli en næring som må tilfredsstille stadig strengere krav til kvalitet og kontinuitet. Dette fordrer at man ser med nye øyne på politiske problemstillinger, så som:

- Produksjonsbedriftenes behov for stabil råstofftilførsel.
- Forvaltning og fordeling av kvoter og fiskerettigheter i relasjon til behovet for regional utvikling og forutsigbarhet på den ene siden og behovet for økt fleksibilitet mellom båter, redskap, arter og leverings- og markedsmuligheter på den andre siden.
- Praktisering av omsetning av fartøy med kvote og verdifastsetting av kvoterettigheter.
- Regionale forvaltningsregimer med økt grad av desentraliserte reguleringer.
- Innføring av grunnrentebeskatning.
- et forsknings- og forvaltningsapparat som er mer opptatt av marked og verdiskaping.

Havbruk

Laks og ørret

Med sin lange og godt beskyttede kystlinje har Norge gode forutsetningene for å bli en av verdens ledende innen havbruk og marin oppdrett. Norge var tidlig ute og dominerte lenge oppdrettsmarkedet for Atlantisk laks. Havbruk er nå blitt en meget

konkurranseutsatt næring hvor marginene er knappe og kravene til produktkvalitet er høye. Norsk oppdrettsnæring står overfor betydelige økonomiske og handelspolitiske utfordringer i årene som kommer.

Havbruksproduksjonen foregår spredt langs kysten. Man kan således beskrive næringen som en typisk distriktsnæring. Imidlertid er dette bare delvis tilfelle. Etter en betydelig restrukturering domineres laksenæringen av et fåtall store aktører. Driftsorganisasjonene og slakteriene er konsentrert til færre steder. Tiltak som skulle regulere produksjonen (forkvoter) blir nå fjernet.

Det konsesjonssystem som er foreslått å avløse forkvotene skal baseres på en tillatt biomasse pr. konsesjon. Dette vil naturlig favorisere de lokaliteter langs kysten som har de beste vekstvilkår og vil dermed slå ulikt ut geografisk. En vekstfaktor – temperaturen – vil imidlertid slå meget uheldig ut for den nordligste kyststrekningen. Det er derfor grunn til å vurdere om det bør gjøres en geografisk differensiering når det gjelder tillatt biomasse i hver konsesjon.

Den videre utvikling av havbruksnæringen vil være svært avhengig av økt innsats innen forskning og utvikling, samt bedre rammebetingelser for etablering, drift og markedsadgang. For å unngå å komme i konflikt med internasjonalt konkurranseregulering er det nødvendig med et nært samarbeid mellom næring og myndigheter. Her vil det også være helt nødvendig med sterk markedsinnsats. Det gjelder å legge til rette for stabil og god markedsadgang til EU-markedet, samtidig som viktige markeder som Russland, USA og Østen åpnes mer opp. I tillegg vil statens konsesjonspolitikk relatert til norskekystens forskjellige forutsetninger for vekst ha avgjørende betydning for den geografiske spredning av anleggene og antallet aktører i næringen.

Arealtilgangen knytter seg primært til hvilke sjøområder som blir gjort tilgjengelig for havbruksetableringer. Kommunenes kystsoneplanlegging er svært viktig i denne sammenheng. I dette arbeidet er avveiningene mellom ulike interesser viktig (andre brukere, miljøinteresser, rekreasjon m.m). For mange kommuner vil et samarbeid over kommunegrensene om kystsoneplanlegging gi en mer optimal utnytting av areal og ressurser. Praktiseringen av planloven og naturvernbestemmelsene har i den forbindelse stor betydning, men i tillegg kommer også spørsmålet om bruk av konsesjonsavgiften og eventuell fremtidig grunnrente-beskatning. Med dagens system har ikke kommunen de inntekter av et oppdrettsanlegg som skal til for å drive en aktiv tilrettelegging for å beholde

vedkommende bedrift i kommunen. Mange mener at det bør betales en arealavgift for å få disponere nødvendige areal for å produsere i sjøen, og at en slik eventuell avgift bør tilfalle kommunene.

Nye arter i oppdrett

Offentlig tilrettelegging for kommersialisering av nye arter i oppdrett vil være en særdeles viktig oppgave de kommende år. Selv om det tar relativt lang tid å kommersialisere nye arter, er det viktig at utviklingsarbeidet ikke stopper opp. Økte investeringer i FoU, samt tilrettelegging av offentlig risikokapital vil kunne bidra til at nye næringer ser dagens lys.

4.4.4 Reiseliv

Reiselivsnæringen har utviklet seg til en viktig basisnæring i distriktene. Rundt om i landet er det bygget opp overnattings- og bespisningstilbud, samt en rekke reiselivsrelaterte tilbud innenfor opplevelser, handel, service og kultur. På denne måten tilfører ikke reiselivsnæringen bare viktige basis- og kvinnearbeidsplasser, den er også med på å opprettholde et kultur- og servicetilbud av stor betydning for lokalsamfunnet. Selv om reiselivsutviklingen i en del distriktskommuner har vært lite offensiv noen år, er det grunn til å tro at det fortsatt finnes et betydelig vekstpotensial knyttet til denne næringen. Norsk natur og kultur har kvaliteter som verdsettes i de internasjonale markedene. Nylig kåret et internasjonalt reiselivstidsskrift (National Geographic Traveller) de norske fjordene til det mest attraktive reisemålet i verden. Det kultur- og naturbaserte reiselivet er i vekst. For eksempel er det i Indre Finnmark stor etterspørsel etter opplevelsesturisme basert på samiske kulturtradisjoner. I mange distrikter utgjør også det hjemlige hytte- og fritidssegmentet et økende marked.

Det er imidlertid ulike syn på hvordan næringen kan utvikles videre, ikke minst når det gjelder det offentlige rolle. Mange fremhever imidlertid reiselivets egenart. For det første er reiselivet basert på at de tilreisende gjerne søker helhetsprodukter. Tiltrekningskraften ligger sjelden i det enkelte reiselivsetablisement, men i den helhetsopplevelsen som skapes av naturen, menneskene, byggeskikken, handels-, service- og aktivitetstilbudene på stedet. For det andre bidrar reiselivet til at det utvikles tilbud som også er viktige for lokalbefolkningen, og som dermed er med å gjøre lokalsamfunnet attraktivt som bosted. Med utgangspunkt i en slik forståelse argumenteres det for at reiselivsnæringen bare kan utvikles i et tett og for-

pliktlende samspill mellom mange ulike aktører, der ikke minst lokale myndigheter må spille en aktiv rolle.

Ut fra det samme perspektivet fremholdes det at det offentlige også må være med på å løfte produktene frem i markedet. Mange aktører, også blant dem som vanligvis ikke regnes med til reiselivsnæringen, kan ha felles interesse av å markedsføre en kommune eller en region som en attraktiv reiselivsdestinasjon eller reiserute. Men når markedsføringen skal finansieres viser det seg ofte vanskelig å få alle aktørene forpliktende med. Den enkelte trekker seg ut og håper at de andre skal bære kostnadene. Dette er ett argument for at staten må være aktivt med i markedsføringen av Norge som reisemål. I tillegg er det behov for koordinering. I kampen om oppmerksomhet på de globale reiselivsmarkedene nytter det lite å selge norske kommuner hver for seg. I enkelte sammenhenger må vi løfte frem et fåtall profiler, slik det er gjort når det gjelder Vestlandsfjordene, Lofoten og Nordkapp. Dette gjelder også sammenhengende veistrekninger som "Kystriksvegen" (Rv 17) og kjøretransport som Hurtigruta. St.meld. nr. 15 (1999-2000) Lønnsomme og konkurransedyktige reiselivsnæringer la opp til en 5-årig opptrappingsplan for å markedsføre Norge som reisemål. Her ble betydningen av langsiktig innsats rettet mot internasjonal markedsføring av Norge som reiselivsdestinasjon understreket. Mange mener at dette arbeidet ikke er fulgt opp.

Reiselivet kan også bidra til å åpne nye forretningsmuligheter innenfor eller i kombinasjon med andre næringssegmenter. Mange har for eksempel tatt til orde for at det må utvikles et tettere samarbeid mellom landbruket og reiselivsnæringen. Det unike norske kulturlandskapet er viktig både for fastboende og reiselivsnæringen og må opprettholdes gjennom aktivt bruk. For noen bønder har hytteutbygging i de senere år blitt et viktig nytt ben å stå på. For andre har reiselivet åpnet et marked for nisjeproduksjon knyttet til utmarksaktivitet, lokale mattradisjoner og småskala overnattingstilbud. Der den tradisjonelle gårdsdriften ikke lenger gir et tilstrekkelig livsgrunnlag kan reiselivet være en katalysator for omstilling. I slike omstillingsprosesser er det viktig at det offentlige støtter opp med interesse, kompetanse og kapital. Det er viktig å erkjenne at store og kapitalkrevende satsinger ikke alltid gir de beste økonomiske resultatene. I mange tilfeller kan de små tilbudene, uten store faste kostnader, være lettere å tilpasse markedet. Selv de minste attraksjonene, som delvis er basert på frivillig innsats, må det være plass til. Det er derfor av avgjørende betydning at lokale ildsjeler og

entreprenører ikke stoppes av komplekse regelverk og et stivbent byråkrati. Samtidig vil det fortsatt være behov for at det offentlige bidrar til risikoavlastning i forbindelse med investeringer der annenhåndsverdien er lav, uten at dette svekker kravet til lønnsomhet.

Uten offentlig medvirkning er det grunn til å anta at det vil bli en underinvestering i infrastruktur og fellesoppgaver innenfor reiselivet. Som grunnlag for en variert og spredt reiselivsnæring er det derfor av stor betydning at det offentlige spiller en aktiv rolle og bidrar økonomisk for å løse viktige fellesoppgaver og få på plass nødvendig infrastruktur.

4.4.5 Elektrisk kraft

Våre rike vannkraftressurser har direkte og indirekte hatt stor betydning for utviklingen i mange regioner og distrikter. Næringen har i seg selv gitt arbeidsplasser og inntekter til lokalsamfunnet, og billig kraft har vært et av våre viktigste fortrinn i utviklingen av norsk industri. Kraftintensiv industri ble i sin tid etablert i nærheten av kraftanleggene, og la grunnlaget for vekst og utvikling i mange industristeder rundt om i distriktene.

Fra siste halvdel av 1980-tallet har det skjedd store forandringer i kraftmarkedet. Gjennom utbygging av overføringsnettet og et helt nytt reguleringsregime er det lagt grunnlag for et nordisk kraftmarked. Dette har gjort Norge mindre sårbart for svingninger i nedbørmengder, og bidratt til utjevning av geografiske prisforskjeller. Kraftproduksjonen i de andre nordiske landene er i mindre grad basert på vannkraft, og er mer avhengig av å holde en jevn produksjon. Dette utnyttes av markedsaktørene, ved at kraft eksporteres når prisen er høy og importeres når prisen er lav.

For den kraftintensive industrien vil denne utviklingen før eller siden bety høyere kostnader. Enkelte industribedrifter har kraft fra egne kraftverk, og fortsatt får deler av industrien levert kraft i henhold til kontrakter som ble inngått før omleggingene i kraftmarkedet. Mange store kjøpere har allerede inngått nye langsiktige kontrakter til vilkår fastsatt av Stortinget. Innen 2011 vil alle disse kontraktene ha utløpt. Uansett leveringsvilkår har kraften i dag en alternativpris i markedet. Det er derfor eksempler på at industribedrifter har valgt å stenge ned egen produksjon, for i stedet å selge kraften på spotmarkedet.

Etter hvert som den kraftprisen industrien betaler blir mer markedsbasert, reduseres et viktig lokaliseringsfortrinn med tanke på å holde denne industrien i Norge og i distriktene. Det blir

stadig vanskeligere for staten å sikre den kraftintensive industrien billige kraftleveranser. EFTAs overvåkingsorgan ESA har stilt seg kritisk til statlige industrikraftavtaler, og har allerede bidratt til at regjeringen har måttet vurdere særbehandlingen av industrien med hensyn til fritak for el-avgift.

Et element som det i denne sammenheng har vært strid om er utformingen av nettariffene. Industrien mener at det er en subsidiering av krafttransport, som medfører at den nærhet de har til kraftproduksjonen ikke gir dem den fordel de tidligere har hatt ved at de nå må bære kostnader for utjevning av transportkostnader. Kostnader for investering og drift av nettet, krafttap ved overføring utjevnes på brukerne. Overskuddsområder betaler for transport til underskuddsområder – noe som innebærer at distriktene subsidierer sentrale strøk og at industrien ikke får den fordel som lokalisering ved kraftverkene skulle tilsi.

De kraftintensive bedriftene innebærer en stabil foredling av vannkraften, hele døgnet, hele uken, hele året og kan tilpasse kraftforbruk og således også fungere som regulatorer i forhold til tørrår, toppforbruksperioder osv.

Innenfor kraftnæringen vil vi, i følge Effektutvalget, sannsynligvis se en sentralisering av arbeidsplassene. Det er få vannfall igjen som det er aktuelt å bygge ut, og de anleggene som finnes blir i stadig større grad fjernstyrt. I tillegg fører strukturendringene i næringen til at det først og fremst er de tyngre kompetansemiljøene i byene som vil vokse. Norge har i dag knapphet på energi, noe som har ført til økende kraftpriser. Det er derfor et press for å få bygget ut mer energi. Av nye energikilder er det størst forventninger til bruk av gass, vindkraft og bioenergi. En utbygging av disse energiformene vil alle bety økt aktivitet i distriktene ut fra de nærhetsfortrinn de ulike energiformer representerer – gass langs kysten av Vest- og Midt-Norge, vindkraft i nord og bioenergi i bygdene på Østlandet.

Gass brukt til kraftproduksjon avventes foreløpig av kostnadene knyttet til utslipp av CO₂ eventuelt et system av grenseoverskridende handel av CO₂-kvoter. Teknologien forbundet med vindkraftutbygging må videreutvikles før lønnsomheten kan bli bedre. Vindkraftutbygging i nord vil i tillegg være avhengig av at overføringsnettet bygges ut. Økt satsing på biobrensel vil være viktig i deler av landet. Utbredelse av bioenergi er først og fremst knyttet til at det blir etablert et marked med tilstrekkelig etterspørsel.

ENOVA og PIL har i rapporten "Potensialet for mer miljøvennlig energibruk og produksjon i norsk prosessindustri" kartlagt et stort potensial

for energiøkonomisering og gjenvinning av energi, som kan utløses dersom det stimuleres.

En svært viktig distriktspolitisk side ved energipolitikken er de inntekter som tilfaller de områder hvor kraften produseres. Kommuner og fylkeskommuner innkrever naturressursskatt, og kraftkommunene mottar i tillegg eiendomsskatt, konsesjonsavgifter og konsesjonskraft. Direkte eierskap i kraftressursene har også sikret kommuner og fylkeskommuner ekstra inntekter som har blitt nyttet til ny verdiskaping eller et bedre velferdstilbud. Til sammen har disse inntektene stor betydning for de kommuner og regioner det gjelder.

4.4.6 Petroleum

Verdien av den norske petroleumsressursen er på flere tusen milliarder kroner. Disse naturressursene ligger utenfor kysten fra Agder-fylkene i sør til Finmark i nord og har skapt en ny kystnæring i Norge.

Petroleumsvirksomheten gir viktige ringvirkninger i distriktene. Dette gjelder særlig i drifts- og vedlikeholdsfasen. Utbyggingsoppgaver på norsk sokkel blir tildelt i en internasjonal konkurranse. Flere offshore- og skipsverft med en rekke underleverandører, særlig på Vestlandet og Midt-Norge, er i dag verdensledende innenfor visse typer utbyggingsoppgaver. For mange av disse er norsk sokkel viktig for nye oppdrag. Når det gjelder disse arbeidsplassene er nasjonale rammevilkår på linje med konkurrentene, samt jevnhet i utbyggingstakten på norsk sokkel, viktige faktorer for fortsatt utvikling

Norge har i dag et internasjonalt konkurranse-dyktig nærings- og kompetansemiljø knyttet til petroleumsvirksomheten. Sektoren står for 3–4 prosent av totalsysselsettingen her i landet. I toppåret 1998 telte den omlag 92.500 arbeidsplasser. I tillegg er det beregnet at virksomheten indirekte bidro til omlag 220.000 arbeidsplasser. Selv om leting, utbygging og produksjon er i ferd med å forskyve seg nordover, ligger lokaliseringsmønsteret i hovedsak fast.

Petroleumsvirksomheten har i det siste beveget seg nordover fra sørvestlandet til nye områder utenfor Midt-Norge og Nord-Norge. Det har siden tidlig 70-tall vært en bred nasjonal politisk enighet om at petroleumsvirksomheten skal komme hele landet til gode. Kunnskapen om petroleumsvirksomheten som regional aktør er derimot liten, til tross for mer enn 30 år med olje- og gassproduksjon på sokkelen.

Ifølge Effektutvalget har petroleumssektoren hatt store regionalpolitiske effekter, men viljen til

politisk styring er blitt sterkt redusert. Etablerte strukturer, pris- og kostnadsutviklingen og strengere internasjonale konkurranseregler har redusert statens vilje og til en viss grad mulighet til å styre utviklingen på samme måte som i oljevirk-somhetens oppbyggingsfase (jf. NOU 2004:2). Senere erfaringstall fra Snøhvit⁸ og Ormen Lange at effektene for distriktenes næringsliv knyttet til petroleumsvirksomheten er betydelige, spesielt ved landbaserte anlegg. Erfaringstall tyder også på at potensialet for distriktene knyttet til petroleums-virksomheten på langt nær er utnyttet. Ifølge Effektutvalget er det ikke gitt at regional- og dis-triktpolitiske mål best kan nås gjennom styring av petroleumssektoren. Utvalget peker på at myndig-hetene alternativt kan bruke inntektene fra sekto-ren til andre og mer målrettede tiltak innen dis-trikts- og regionalpolitikken.

Diskusjonen om den videre utvikling av petro-leumsvirksomheten på norsk sokkel har på den ene siden dreid seg om sikkerhets- og miljøhen-syn, hensyn til fiskeriene og internasjonale utslippsforpliktelser. Miljøargumentasjonen har primært knyttet seg til krav om nullutslipp til sjø og særlig den risiko en helårig petroleumsvirksomhet i Barentshavet kan representere.

På den andre siden vektlegges betydningen av å utnytte de fortrinn petroleumsressursene gir for nasjonal industriutvikling og utvikling av kysten. Det er særlig innenfor tre områder at distriktene har naturlige forutsetninger for ny verdiskaping og nye arbeidsplasser, knyttet til å utnytte de fordeler som nærhet til petroleumsressursene gir. Disse områdene er:

1. Utbygging, drift og vedlikehold av petroleums-felt
2. Verdiskaping knyttet til prosessering og mulig bruk av gass
3. Teknologi og utbygging i nye områder

1. Utbygging, drift og vedlikehold

Drifts- og vedlikeholdskostnadene på norsk sokkel er i dag på mer enn 30 milliarder kroner årlig (SSB). I årene som kommer vil dette tallet øke. Når det gjelder forsyning og driftsstøtte er nærheten til feltene en fordel. Det er derfor viktig, ut fra en langsiktig nasjonal petroleumsforvaltning, at nær-områdene har infrastruktur og kompetanse som kan forsyne og gi driftsstøtte til petroleumsinstalla-sjonene i de kommende tiårene

Ut fra de få erfaringstall som finnes har det vist seg at oljeindustrien foretrekker å bygge på eksis-terende samarbeid og kompetansemiljø. Mange mener at dette er den mest kosteffektive måten å drive virksomheten på. Andre mener imidlertid at denne tenkningen er preget av en kortsiktighet som over tid hindrer nødvendig kompetanseover-føring til de områdene der den nye produksjonen vil skje. Disse mener at det bør være en målsetting for staten å gi incentiver som fører til at nærområ-dene for produksjonen har en bred leverandørin-dustri med nødvendig kompetanse. Dette krever at myndighetene på en mer aktiv måte gir politiske og økonomiske føringer for en mer langsiktig og distriktsvennlig utvikling av petroleumsindustrien. Nøkkelord for en slik utvikling er sterke føringer rundt utformingen og gjennomføringen av en kon-sesjonspolitikk som inkluderer en leverandørutvi-klingspolitikk og et kontraktssystem som gir like-verdige konkurransevilkår også for nye aktører.

2. Gass

For regionene kan ilandføring av gass gi viktige sti-muli for ny virksomhet. Både koblet til arbeidsplas-ser på landanlegg, men også til bruk av gass til energi i industri og annen virksomhet, samt som innsatsfaktor i produksjon. På dette området pre-ges diskusjonen av motsetningene mellom miljøin-teresser og næringsinteressene, og spørsmålet om statlige rammebetingelser for innenlands utnyt-telse av gass. For å kunne utnytte de fortrinn gas-sen representerer både for mer miljøvennlig pro-duksjon og ny næringsvirksomhet, må usikkerhe-ten med hensyn til de statlige rammebetingelsene reduseres. Blant annet er det nødvendig å avklare de statlige rammevilkårene for utbygging av gass-distribusjon. Utformingen av infrastrukturen og tariffene på sokkelen vil være avgjørende for til-gangen og prisen på gass.

3. Teknologi og utbygging i nye områder

Det er store forventede uoppdagede ressurser i Norskehavet og Barentshavet. Teknologikutviklin-gen knyttet til utvinning på store djup i Norskeha-vet er viktig også i forhold til utfordringene i Barentshavet. Regjeringen har nå gjenåpnet deler av Barentshavet for letevirksomhet, samtidig som Russland i betydelig grad har trappet opp sin virk-somhet i Barentshavet. For området fra Lofoten og nordover til Barentshavet er det foreløpig en stopp mens det avventes konsekvensutredninger og for-valtningsplan for området.

⁸ Det nordnorske kontraktsvolum var i august 2004 anslått til 1,8 mrd kr mot 600 mill kr antatt i konsekvensanalysen (Statoil).

Som følge av antatt store petroleumsressurser og økende behov for alternative energikilder til Midt-Østen, er det internasjonale presset for å utnytte Barentshavet sterkt økende. Dette må forventes å kunne føre til at petroleumsaktiviteten på norsk sokkel raskt kan forskyve seg nordover dersom nye funn blir påvist. En slik utvikling vil også kunne føre til at grenselinjespørsmålet mot Russland vil finne sin løsning, for dermed å åpne for petroleumsaktivitet også i omstridt område.

Gjenåpningen av den norske delen av Barentshavet for petroleumsvirksomhet har ført til motsetninger mellom de som ønsker en rask framdrift og stor aktivitet og de som ønsker at Barentshavet ikke skal åpnes for petroleumsvirksomhet. Motstanderne med miljøvernorganisasjonene i spissen hevder at en slik utbygging vil være til stor skade for det marine liv og derfor for næringsliv og bosetting. Dette fordi den økte petroleumsvirksomhet representerer en for stor risiko i forhold til fiskeriinteressene. I tillegg kommer hensynet til det sårbare miljøet og sjøfuglbestandene.

Tilhengerne peker på at Norge for å ivareta egne interesser i Barentshavet må være sterke på eget territorium i Barentshavet og føre en aktiv lete- og utbyggingspolitikk. Disse hevder videre at Norge ved en utbygging har gode muligheter til å tilrettelegge for en petroleumsutvikling i nord som både fremmer norske miljøinteresser, og som ivaretar viktige industrielle hensyn nasjonalt og internasjonalt. Kravene om landbaserte prosessanlegg, undervannsinstallasjoner som ikke begrenser fiskeriaktiviteten og nullutslipp til sjø kan, sammen med at dette skal skje i et arktisk kystklima, representere store konkurransefortrinn for norsk leverandørindustri og for bedrifter og steder i Nord-Norge. Dette tilsier imidlertid at norske myndigheter er dette bevisst når de skal konkretisere de miljømessige, tekniske, utbyggingsmessige og driftsmessige krav og sette konsesjonsbetingelsene.

4.4.7 Industri

Norske industribedrifter er nokså jevnt fordelt ut over landet. Våre tyngste industrimiljøer er lokalisert utenfor de største byene. Fortsatt finnes det også lokalsamfunn som er bygget opp på industri, og som fortsatt er svært avhengig av én eller et fåtall industribedrifter. I byene er det ofte lite tradisjonell industri igjen, men industriens administrasjon og utviklingsfunksjoner er ikke sjelden sentralt lokalisert. Industri er for øvrig et mangfoldig begrep. Det dekker ulike bransjer, som til dels har svært ulike preferanser med hensyn til lokalisering. I tillegg er noen industribransjer i vekst, mens andre går tilbake.

Det meste av den vareproduserende sektor har imidlertid det til felles at virksomheten er sterkt konkurranseutsatt, og til dels internasjonalisert. Dette betyr for det første at industrien utgjør en viktig eksportnæring, som Norge ikke kan klare seg uten. For det andre innebærer det at norsk industriproduksjon er avhengig av konkurranse-dyktige vilkår. Hvis ikke vil industriell virksomhet forsvinne ut av landet. Litt forenklet kan vi si at industrien lokaliserer seg der det er tilgang til kompetanse, ressurser, markedsmuligheter og grunnlag for effektivisering.

Naturressursene har lenge vært vårt fremste fortrinn. Flere av våre viktigste naturressurser, som fisk og elektrisk kraft, kunne i utgangspunktet ikke flyttes uten kvalitetsforringelse eller til store kostnader. Bearbeidingen måtte derfor skje nært råvarekilden. Men som nevnt har teknologi og infrastrukturutbygging ført til at råvarene nå lett og billig kan fraktes, og dette har lagt grunnlaget for internasjonale råvaremarkeder og verdikjeder som strekker seg over hele kloden. I dag er det blitt viktigere å utnytte de store lønnsforskjellene som eksisterer mellom landene. Arbeidskraftsintensiv produksjon og produksjon av standardiserte produkter flyttes dit arbeidskraften er billig. Aktører som ikke utnytter disse mulighetene risikerer å bli utkonkurrert, og dette er derfor en utvikling som vanskelig lar seg stoppe. Dessuten gir dette fattige land mulighet til å utnytte sitt viktigste fortrinn, som er billig arbeidskraft.

For industrien representerer nasjonale rammebetingelser i form av valutakurser, renter og innenlandsk lønns- og prisvekst andre viktige konkurranseparametere. I en situasjon hvor en stadig større del av befolkningen faller utenfor arbeidsstyrken er det derfor av grunnleggende betydning at myndighetene klarer å føre en penge- og finanspolitikk som sikrer stabile og konkurransedyktige rammebetingelser. Gode kommunikasjoner er også av avgjørende betydning for industrien mange steder.

Norge representerer et lite, men kjøpesterkt marked. Dette betyr at markedsnærhet bare i spesielle tilfeller vil representere et lokaliseringsfortrinn for industriproduksjon. I noen tilfeller kan imidlertid transporthensyn, nærhet til et fåtall store kunder, behovet for oppfølging eller for å tilpasse seg kundenes smak, gjøre at produsenter ut fra markedsmessige hensyn velger å lokalisere seg på spesielle steder i Norge. På samme måte vil heller ikke mulighetene for å effektivisere normalt representere noe lokaliseringsfortrinn for industriproduksjon her i landet.

I kampen om å utvikle, tiltrekke seg og holde på konkurranseutsatt industri er det grunn til å tro

at vår kunnskapsbase vil bli stadig viktigere. Når vi i Norge klarer å utvikle noen nærings- og kompetansemiljøer som ligger i tet internasjonalt, og som viser stor evne til fornyelse og videreutvikling, er vi også attraktive som lokaliseringssted for internasjonalt orientert industri. For å klare dette må vi være villige til å satse konsentrert på områder hvor vi allerede er sterke, og hvor Norge har spesielle forutsetninger for å lykkes.

Når det søkes etter industripolitiske instrumenter må målet være å øke industriens innovasjons- og tilpasningsevne, slik at næringen er i stand til å videreutvikle sine fortrinn og opprettholde sin konkurransekraft. For eksempel har norsk prosessindustri ikke bare hatt tilgang på rimelig energi. Denne bransjens viktigste styrke har vært evnen til å videreutvikle arbeidskraftens kompetanse, samt ligge i front teknologisk. I løpet av de nærmeste årene vil det bli fastsatt internasjonale standarder med hensyn til blant annet miljøkrav, basert på best tilgjengelige teknologi (BAT). De som har tilgang til denne teknologien vil ikke bare ha et konkurransefortrinn. De vil også ha muligheter til å bli eksportører av teknologi. For å lykkes med dette vil det kreves en bevisst satsing, der både industrien og det offentlige bidrar til målrettet forskning og utvikling.

4.4.8 Behov for vekst i nye næringer

I underkapittel 4.4 drøftes fremtidsutsiktene for en del ressursbaserte næringer, som er av stor betydning både for norsk økonomi og for distriktene. Selv om drøftingen viser at det fortsatt finnes et betydelig utviklingspotensial innenfor flere av disse ressursbaserte næringene, vil enkelte likevel mene at:

- de internasjonale rammebetingelsene i stadig større grad bidrar til å skjerpe den internasjonale konkurransen, og at handlingsrommet i den nasjonale politikken – for eksempel den nasjonale landbruks- og industripolitikken – reduseres.
- globaliseringen fører til en klarere internasjonal arbeidsdeling, der mange av de minst kompetansekrevende oppgavene er i ferd med å bli flyttet ut av Norge
- det fortsatt finnes et betydelig rasjonaliserings- og effektiviseringspotensial innenfor flere av de ressursbaserte næringene, noe som betyr at sysselsettingen fortsatt kan gå tilbake selv om produksjonen øker.

Selv om Norge lykkes med å videreutvikle og styrke disse viktige distriktsnæringene, vil noen hevde at det må forventes:

- betydelige omstillinger i flere av de ressursbaserte næringene

- sysselsettingsreduksjon innenfor disse næringene i mange geografiske områder.

Dette understreker nødvendigheten av å få til vekst innenfor andre næringer, spesielt i distriktene. Skal distriktene utvikle seg videre, mener mange at det må satses bredere enn på de tradisjonelle ressursbaserte næringene alene. Dette er en erkennelse som er i ferd med å bre seg i mange land. Enkelte har blant annet pekt på at det innenfor EU allerede i lang tid har pågått en omlegging av landbrukspolitikken, der intensjonen er å legge grunnlag for en bredere og mer næringsnøytral utviklingspolitikk på bygdene.

Andre mener at potensialet i de ressursbaserte næringene fortsatt er stort dersom det føres en målrettet politikk for å utløse det. Disse mener at det må satses på produktutvikling og kompetanse for å møte et stadig mer krevende marked. Våre rike naturressurser vil gi Norge store muligheter i en verden med stadig større etterspørsel etter rene og miljøriktige produkter. Enkelte mener også at de ressursbaserte næringene er viktig for å sikre arbeidsplasser i bygdene og langs kysten. Selv om omstilling og videreutvikling er nødvendig innenfor de ressursbaserte næringene er det derfor sterk uenighet om det er en bærekraftig strategi at Norge skal tilnærme seg EU sin politikk på landbruksområdet.

4.5 Infrastrukturens rolle for verdiskaping og regionbygging

Samfunnsmessig infrastruktur er et begrep som kan gis ulikt innhold. Opprinnelig betegnet dette begrepet fysiske grunnlagsinvesteringer av stor betydning for samfunnet. I den senere tid har det imidlertid også vært vanlig å inkludere kunnskapsinstitusjoner og annen en del annen offentlig tjenesteproduksjon i begrepet samfunnsmessig infrastruktur. Dette avsnittet fokuserer på den kommunikasjonsmessige infrastrukturen i form av veier, jernbanelinjer, havner, flyplasser, linjer og andre faste installasjoner for elektronisk kommunikasjon.

Utviklingen av den kommunikasjonsmessige infrastrukturen har hatt stor betydning for Norge. Den har bundet landet sammen og åpnet for handel og samkvem med omverdenen. De store avstandene, den vanskelige topografien, den spredte bosettingen og vår beliggenhet langt fra de store markedene har gjort transport til en nøkkelfaktor i nasjonens utvikling. Av flere årsaker kan vi ikke produsere alt selv. Allerede tidlig i landets historie utviklet det seg derfor en utstrakt handel, hovedsakelig basert på maritime transportkorridorer.

rer. Vår lange kyst representerte et transportmessig fortrinn, og la i tillegg grunnlag for viktige marine og maritime næringer. Transportinfrastrukturen har i sterk grad bidratt til å forme kartet. Etter hvert som veier og jernbaner ble utbygd grodde det opp nye vekstkraftige steder i knutepunktene og langs transportårene.

Behovet for gode kommunikasjoner har ikke avtatt. Et markert utviklingstrekk, ikke minst i de senere år, har vært at verdikjedene splittes opp. Den globale kunnskapsøkonomien fører til utstrakt spesialisering og geografiske forskyvnin-ger i aktivitet og arbeidsdeling. Spesielt gjelder dette innenfor de markedene hvor sluttproduktene er gjenstand for internasjonal handel. Disse marke-dene domineres gjerne av store multinasjonale sel-skaper, som selv kontrollerer sentrale deler av ver-dikjeden, samtidig som de knytter til seg under-leverandører fra hele verden. Til sammen utgjør dette komplekse produksjonssystemer. Men også innenfor mer skjermede sektorer er normalt en rekke ulike leverandører og instanser involvert før produktet når markedet. Dette fører til sterkere avhengighet mellom aktørene, og økte krav til kommunikasjon og transport. Ikke minst har beho-vet for elektronisk kommunikasjon økt i takt med de teknologiske mulighetene.

Som følge av denne utviklingen har periferien på mange måter blitt mer sårbar. På den ene siden har kommunikasjonsteknologien gjort det mulig å kommunisere over store avstander på en helt annen måte enn tidligere. Men samtidig har næringslivet blitt mer relasjonsorientert, og dermed mer avhengig av å kunne møte mennesker også fysisk. For næringslivet i distriktene har det derfor blitt viktigere ikke bare å ha tilgang på både god IKT-infrastruktur, men også på gode og billige flyforbindelser. For varetransporten har betydning- en av gode transporttilbud på vei, bane og sjø økt betydelig. Dette har bl.a. sammenheng med at jo høyere verdi våre eksportvarer får, desto større betydning får kvaliteten av transporten.

4.5.1 Behovet for ytterligere utbygging av kommunikasjonene

For å utvikle varierte bo- og arbeidsmarkedsregio-ner og dynamiske regioner med samspill mellom sentrum og periferi, er infrastruktur og gode kom-munikasjoner en nødvendig forutsetning og et sen-tralt virkemiddel. Det er imidlertid ulike syn på behovet for videre utbygging av den kommunika-sjonsmessige infrastrukturen. På den ene siden fin-nes de som argumenterer for en langt sterkere sat-sing på denne typen infrastruktur. Denne gruppen

ser en videre infrastrukturutbygging som nøkkelen til fremtidig vekst. Den norske bosettingsstruktu-ren og landets beliggenhet i Europas periferi gjør at vi i utgangspunktet stiller med betydelige avstandsulemper, og det fremholdes at vi i Norge må ta dette inn over oss. Lavere transportkostnader og bedret elektronisk kommunikasjon vil øke næringslivets konkurransekraft og avkastningen på produksjonsfaktorene. Det fremheves at infra-struktur må betraktes som en investering på linje med det å ha oljeformuen i havbunnen eller i uten-landske verdipapirer. Selv om det er vanskelig å måle avkastningen av denne typen investeringer i makro, viser studier fra andre land at det kan være svært lønnsomt å bygge ut den kommunikasjons-messige infrastrukturen. Ikke minst gjelder dette infrastruktur for elektronisk kommunikasjon, der det offentlige må ta et ansvar dersom utbyggingen skal sikres også i distriktene. Innenfor et stadig strengere internasjonalt konkurranseregime er utbygging av infrastruktur dessuten et virkemiddel som vi nasjonalt har stor handlefrihet til å benytte.

På den andre siden finnes de som mener at Norge allerede har en godt utbygd infrastruktur, og at det er begrenset hvor mye mer det vil være lønn-somt å bygge ut dersom samfunnsøkonomiske kri-terier skal legges til grunn. Det advares mot å bruke mer oljepenger, da dette vil svekke budsjett-balansen og legge press på norsk økonomi. I en situasjon med høyt aktivitetsnivå vil en slik politikk kunne føre til høyere pris- og kostnadsvekst, og dermed vanskeligere vilkår for konkurranseutsatt virk-somhet. Forseres infrastrukturutbyggingen uten mer bruk av oljepenger må pengene enten hentes via skatteseddelen eller tas fra andre gode formål. Bompengefinansiering som supplement til finansie-ring over skatteseddelen brer nå kraftig om seg.

4.5.2 Prioritering av samferdselsrelaterte tiltak

Samfunnsøkonomiske lønnsomhetsberegninger blir også i sterkere grad benyttet når det gjelder å prioritere mellom ulike infrastrukturprosjekter. Det er de senere år utviklet et analyseverktøy for såkalte nytte-kostnadsanalyser, som først og fremst er egnet til å rangere prosjekter. Generelt vil slike analyser slå ut til fordel for prosjekter som har mange potensielle brukere. Derfor vil for eksempel det å fjerne flaskehalser i og rundt de store byene ofte fremstå som svært lønnsomt, mens det å bygge bruer til avsidesliggende steder i følge slike beregninger vil være lite lønnsomt. Selv om politikerne sjelden prioriterer ut fra hensyn-et til samfunnsøkonomisk lønnsomhet alene

(NOU 2004:2), er det sannsynlig at bruken av nytte-kostnadsanalyser generelt har ført til en sterkere prioritering av sentrale områder.

Det er ulike syn på hvor sterkt hensynet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet bør vektlegges. Som beskrevet i avsnitt 3.6 er det de som mener at Norge ikke har råd til å prioritere kostbare infrastrukturprosjekter i utkanten, som vil komme få mennesker til gode. Pengene bør etter deres mening heller brukes til å fjerne flaskehalser og unngå køproblemer, selv om dette totalt sett innebærer en sterkere prioritering av bynære prosjekter. Det understrekes at det å fjerne flaskehalser i sentrum også vil komme distriktene til gode. For øvrig reises det tvil om hvorvidt infrastrukturprosjekter er den mest kostnadseffektive måten å drive distriktspolitikk på. Skal lønnsomhetsprinsippet først fravikes mener de det kan være andre tiltak som har større effekt i forhold til det å skape arbeidsplasser og opprettholde bosetting.

Andre peker på at fjerning av flaksehalser også handler om å legge til rette for sikker og effektiv transport fra distriktene til et marked. Eksempler på dette er rassikring, utbygging og forbedring av smale veiparseller og å redusere avstandskostnader gjennom ferjeavløsningsprosjekter og reduserte ferjetakster. Slike tiltak vil, etter deres mening, dermed kunne gi samfunnsøkonomisk lønnsomhet gjennom å bidra til å øke verdiskapingen i distriktene.

Det finnes også mange som er svært skeptiske til ukritisk bruk av nytte-kostnadsanalyser i prioriteringen av infrastrukturprosjekter. Ifølge disse vektlegger de fleste nyttekostnadsanalyser i for liten grad de endringer i næringslivets verdiskapingspotensial som må antas å følge av en investering. Blant annet pekes det på at verdien av inntjent tid ofte blir utilfredsstillende vektet i nytte/kostmodellen. For eksempel er det slik at det ved veiutbedring ikke tas tilstrekkelig hensyn til forskjellen i verdi av tid mellom en matpakkekjører og et vogntog med fisk som skal fra distriktet til markedene i Europa. Utbygging av transportrelatert infrastruktur fører dessuten til omlokalisering av aktivitet og bosetting, og etter deres mening er det derfor behov for å føre en politikk som påvirker utviklingen i ønsket retning. Ikke minst gjelder dette i forhold til funksjonelle ABS-regioner og effektiv transport. I tillegg til å tilpasse transportinfrastrukturen til de behov som følger i kjølvannet av utviklingen, mener denne gruppen at infrastrukturutbygging bør brukes som et proaktivt virkemiddel for å påskynde utviklingen av ønskede geografiske strukturer. På denne måten kan det offentlige bevisst bidra til regionutvidelse og regionalt samspill. I dag hevdes det at transportpolitiske vedtak i mange tilfeller virker i motsatt retning.

4.5.3 Helhetlige transportstrategier eller sprikende politikk?

I de senere år har det vært en økende bevissthet om behovet for å se ulike transporttyper i sammenheng. Bil-, buss-, bane-, fly- og båttransport utfyller og konkurrerer med hverandre. I et forsøk på å utvikle helhetlige transportstrategier ble det i 1999 for første gang lagt frem en samordnet nasjonal transportplan (NTP). Det er imidlertid fortsatt slik at den politikken som føres varierer betydelig mellom transporttypene. Blant annet gjelder dette graden av brukerbetaling. Mens luftfart og sjøtransport i hovedsak betales direkte av brukerne, finansieres veier og jernbane i større grad gjennom skatter og avgifter. Det finnes logiske argumenter for hvorfor det er slik. Veier og skinner er kostbare å bygge ut, men når de først ligger der er det i samfunnets interesse at de brukes. Noen mener det derfor er viktig at det offentlige kan sikre en prispolitikk som stimulerer til bruk. Videre kan hensynet til ulykker, miljø og avlastning tilsi at prisen på bruk av bane gjøres konkurransedyktig i forhold til bruk av bil. Overføring av transport fra vei til bane kan være god samferdselspolitikk. Ikke minst gjelder dette i byområder med mye trafikk og kødannelse.

Disse ulikhetene i betalingsprinsipper har imidlertid en fordelingsmessig side, som blant annet innebærer at sentrale områder får sterkere vekstimpulser enn distriktene. Når det er slik at det offentlige generelt betaler mer av kostnadene forbundet med korte transporter enn med lange, rammer dette distriktene. Store deler av Distrikts-Norge er langt mer avhengig av lange transporter enn de mest sentrale områdene av landet. Finnmark er et fylke på størrelse med Danmark, og i tillegg finnes det her et stort behov for å kunne komme seg raskt og billig til hovedstaden – der det meste av den økonomiske og politiske makten er konsentrert. Ikke minst i Nord-Norge har det derfor vært utstrakt misnøye med høye flypriser og manglende offentlige bidrag til å holde prisene nede. Noen mener at det ut fra både et fordelings-synspunkt og målet om en balansert geografisk utvikling er vanskelig å forstå at driften av blant annet flyplasser og havner skal være fullt ut brukerbetalt, mens jernbanen er tungt subsidiert.

4.5.4 Kompensere for avstandsulempes for å sikre likeverdige vekstvilkår

De distriktspolitiske målsettingene innenfor samferdselssektoren er begrunnet i ønsket om å gi næringslivet i distriktene noenlunde likeverdige konkurransevilkår i forhold til aktører i sentrale områder. Uten dette vil flere aktører velge en mer

sentral lokalisering. Avstand fremstår i denne sammenheng som en naturgitt og varig ulempe. I EUs statstøtteregulativ er viktige unntak knyttet til avstand, transport og annen kommunikasjon. Den differensierte arbeidsgiveravgiften var tidligere notifisert som en transportbegrunnet kompensasjonsordning. Bygging av kommunikasjonsrelatert infrastruktur kan nyttes som distriktpolitisk virkemiddel uten å komme i konflikt med internasjonalt konkurranseregulativ. I tillegg er det rom både for offentlig kjøp av ulønnsomme transporttjenester og for direkte transportsubsidier. I dag kjøper det offentlige transporttjenester knyttet til blant annet buss, bane, ferger, hurtigbåter, fly og post, for å sikre et akseptabelt tilbud i alle deler av landet. For å påse at ulike avtale- og konsesjonsbetingelser oppfylles er det opprettet statlige tilsyn.

Det har de siste årene vært økt oppmerksomhet om betydningen av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), og infrastruktur for dette, for å redusere avstandsulempen. Det er særlig blitt pekt på at *bredbånd* i framtiden vil være en viktig forutsetning for bærekraftige lokalsamfunn. Denne type infrastruktur vil øke mulighetene for å etablere og opprettholde konkurransedyktig næringsvirksomhet i mer spredtbygde og perifere områder (St.meld. nr 49, 2002-03). Bredbåndstilknytning kan gi så vel bedrifter som landbruket i distriktene nødvendige muligheter for å nå nye markeder og knytte seg til relevante nettverk og kunnskapsbaser. Også når det gjelder offentlig tjenestetilbud kan bredbånd styrke tilbudet til befolkningen innenfor for eksempel kultur, utdanning og helse.

Samtidig gir de norske rammebetingelsene, med spredt bosetting og lange avstander til blant annet markeder, utfordringer i forhold til lønnsomheten i utbygging av IKT-infrastruktur. Selv om utbygging og dekningsgraden har vært økende de siste årene, er det fremdeles markerte regionale forskjeller i dekning og tilknytning. De større byregionene har størst dekning; Nord-Norge, Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane har lavest. Dette gjelder innenfor både bedriftsmarkedet, privatmarkedet og offentlig virksomhet. De nyeste prognosene som er utarbeidet forventer at ved utgangen av 2005 vil ca 90 prosent av husstandene i Norge ha tilbud om bredbånd.

Per i dag ser det ut til at etterspørselen etter bredbåndstjenester i en del spredtbygde områder i overskuelig framtid vil være for lav til at markedsbasert utbygging vil skje i ønsket tempo. Det er ulike syn på hvordan dette bør håndteres, og i hvilken grad det offentlige skal bidra direkte til infrastrukturutbygging for å sikre et tilbud i visse geo-

grafiske områder. Dagens politikk baserer seg på en markedsbasert utbygging, der effektiv etterspørsel skal sikre lønnsom utbygging i regi av private tilbydere. Det argumenteres blant annet med at det er for tidlig å si hvilke områder som ikke vil få kommersiell utbygging de nærmeste årene, og at offentlige lokale nett kan skape lokale monopoler med lavere effektivitet som konsekvens.

De som argumenterer for aktiv offentlig medvirkning i utbyggingen mener blant annet at IKT-infrastruktur må betraktes på linje med annen infrastruktur, for eksempel vei og telenett, der staten har hatt ansvaret for utbyggingen i Norge. Det er også påpekt at områder som blir hengende etter i bredbåndsutbyggingen vil få sine konkurransevilkår forverret relativt sett i forhold til regioner med god dekning. I områder der markedsgrunnlaget er for lite for kommersiell utbygging er offentlig engasjement nødvendig for å sikre et tilbud. Et slikt engasjement kan skje på ulike måter, både gjennom statlige tiltak og utbygging i regi av lokale og regionale myndigheter og aktører. Effekttutvalget vurderer IKT som et viktig satsingsområde i distriktpolitikken. Slik infrastruktur vil ha avgjørende betydning for regional utvikling, og uten tilgang til IKT vil distriktene få økte konkurranseulempen. Staten bør derfor, i henhold til Effekttutvalget, vurdere økt engasjement for å sikre likeverdig tilgang til IKT over hele landet.

4.6 Kommunenes rolle

Kommunene har flere viktige roller i forhold til verdiskapingsutfordringen: som arbeidsgiver, som etterspørter etter produkter og tjenester, som produsent av tjeneste- og velferdstilbud og som tilrettelegger for ulike typer privat og offentlig virksomhet. Alle disse aspektene av kommunal virksomhet har betydning for sektorens bidrag til verdiskapingen i (lokal)samfunnet, direkte eller indirekte. Dette gjør kommunesektoren til en helt sentral aktør i forhold til utvikling av livskraftige lokalsamfunn og omstilling av næringslivet, og i forhold til å utløse lokalt verdiskapingspotensial.

Effekttutvalget har i sin innstilling vurdert kommunesektorens distrikts- og regionalpolitiske betydning. Det konkluderes her med at kommunesektoren, og statens politikk overfor denne sektoren, har meget stor betydning i forhold til distrikts- og regionalpolitiske mål. Dette begrunnes ut fra at betydningen av de rollene som er nevnt ovenfor er størst i mindre kommuner, utenfor de sentrale områdene av landet. Når det gjelder ringvirkningene av kommunenes virksomhet, påpeker Effekt-

utvalget at disse oppstår gjennom at "(...) *kommunene etterspør varer og tjenester fra privat næringsliv, i form av at den inntekten de kommuneansatte tjener i stor grad brukes til innkjøp av varer og tjenester lokalt, og i form av at de tjenester og sysselsettingsmuligheter den kommunale aktiviteten medfører bidrar til en stabilisering av bosettingsmønsteret*" (NOU 2004:2, s. 139-140).

4.6.1 Kommunenes sysselsettingseffekt

Kommunene er landets største sysselsettingssektor. Dette har spesielt stor betydning i distriktene, noe som bl.a. henger sammen med en desentralisert kommunestruktur som innebærer at kommunale tjenester i Norge produseres med relativt jevn spredning, og i nærheten av der folk bor. Dermed må også de kommunale arbeidsplassene ha noenlunde den samme geografiske fordelingen. Distriktskommunene har generelt en relativt høy andel av arbeidsstyrken sysselsatt i kommunal sektor.

Utbyggingen av det norske velferdssystemet, blant annet omsorgssektoren og undervisning, har bidratt til å skape et stort behov for arbeidskraft i kommunesektoren. Kommunene har et betydelig ansvar og pålagte oppgaver når det gjelder produksjon av sosiale og velferdsmessige tjenestetilbud. Koplet til den desentraliserte kommunestrukturen har dette bidratt til å dempe sentraliseringen. Veksten i kommunesektoren har vært særlig viktig for kvinners sysselsettingsmuligheter i distriktene, både for ufaglærte og de som har tatt høyere utdanning. Dermed har denne veksten gitt større rom for tilpasningsmuligheter for hushold der to voksne ønsker å være yrkesaktive.

Videre har kommunene behov for ulike typer kompetanse, og bidrar dermed til bredde i det lokale arbeidsmarkedet. Dette kan i sin tur ha positiv effekt i forhold til både lokalsamfunnets nyskapingsevne og attraktivitet som arbeids- og bostedsområde for potensielle tilflyttere. Denne rollen er viktigere i små kommuner enn i store, siden de små ofte mangler tyngre nærings- og kompetansemiljøer i privat sektor. I små kommuner vil kommuneadministrasjonen normalt utgjøre et viktig "kompetansemiljø". Det kan derfor ligge et potensial i å trekke på kompetanseressurser fra for eksempel kommunal IT-drift, teknisk sektor og skole i det lokale næringsutviklingsarbeidet.

4.6.2 Kommunen som etterspørter

Kommunal virksomhet er avhengig av å kjøpe inn ulike varer og tjenester, og normalt kommer mange av leveransene fra lokalt næringsliv. Dette

skaper ringvirkninger i form av økt inntektsgrunnlag og verdiskaping lokalt. I lys av dette vil en bevisst politikk for den enkelte kommunes etterspørsel etter varer og tjenester ha betydning i forhold til å utnytte verdiskapingspotensialet gjennom etterspørsel etter varer og tjenester i det lokale markedet. Noen kommuner har valgt en strategi som går på privatisering eller konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon, fordi de mener at dette kan bidra å effektivisere den kommunale virksomheten og samtidig øke det lokale markedsgrunnlaget for private tjenesteytere.

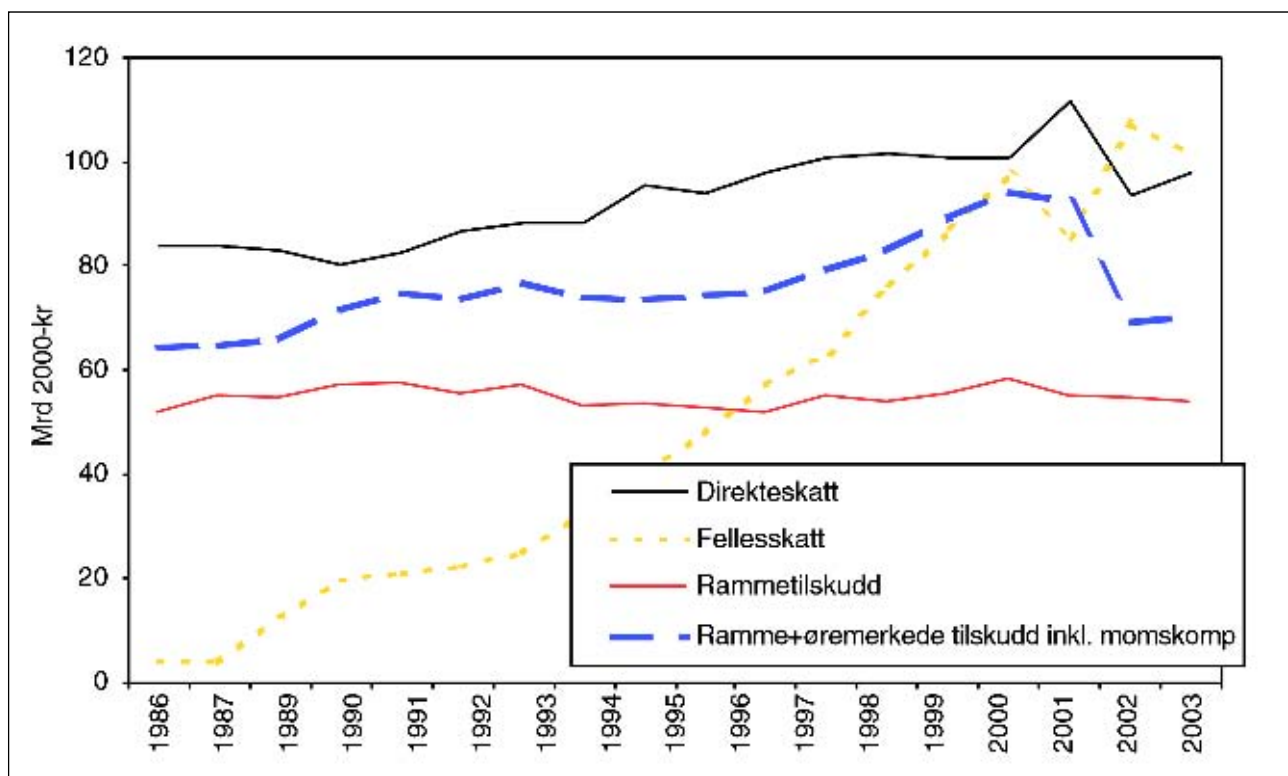
En slik strategi kan imidlertid også ha negative konsekvenser, som for eksempel at det dannes lokale monopoler i produksjon av visse tjenester, eller at kommunen tappes for viktig kompetanse. De reelle effektene vil blant annet avhenge av volumet på etterspørsel og produksjon av de tjenester og varer det er snakk om. I noen tilfeller vil omfanget være for lite til at det kan legge grunnlag for utvikling av flere private aktører og dermed konkurranse på leverandørsiden. Samtidig kan konkurranseutsetting i én kommune legge grunnlag for private aktører som senere erobrer større markeder, etter hvert som flere kommuner følger etter og konkurranseutsetter den samme typen tjenester.

Ifølge gjeldende innkjøpsreglement skal alle offentlige innkjøp over kr 200.000 ut på anbud. Denne grensen ligger betydelig under det Norge har forpliktet seg til gjennom EØS-avtalen.⁹ Mange stiller spørsmål ved om ikke denne selvpålagte innkjøpsgrensen er satt unødig lavt. Dette fordi den etter manges mening skaper unødig byråkratisering, og fordi den vanskeliggjør en lokal innkjøpspolitikk som blant annet muliggjør oppbygging av nye lokale tilbud.

4.6.3 Kommunen som tjenesteprodusent

En stor del av statlig velferdspolitikken kanaliseres gjennom kommunesektoren, noe som delvis er en konsekvens av vektleggingen av nærhetsprinsippet ved at mange tjenester må ytes til folk der de bor. Kjennetegn ved kommunene, bl.a. innbyggertall og befolkningstetthet, varierer mye. Dette betyr store ulikheter i kommunenes muligheter til å tilby likeverdige tjenester. I spredtbygde kommuner med lavt innbyggertall er det private tjenestetilbudet ofte mer begrenset enn i større kommuner, siden etterspørselsgrunnlaget i det lokale marke-

⁹ Terskelverdiene for vare- og tjenestekjøp i EØS-avtalen er 1,3 mill. kroner for sentrale statlige etater, og 1,6 mill. kroner for andre offentlige oppdragsgivere.



Figur 4.2 Skatter og statelige tilskudd, kommunesektoren. Mrd. 2000-kroner.

Kilde: Hentet fra NOU 2004:2

det er mindre. Dette kan tilsi en politikk som bidrar til at det kommunale tjenestetilbudet er mer omfattende i distriktsområdene. Oppbyggingen av inntektssystemet for kommunesektoren i dag avspeiler også dette, tydeligst i begrunnelsen for relativt nye elementer som Nord-Norge-tilskuddet og regionaltilskuddet.

Kommunenes tjenesteproduserende rolle blir ofte framhevet med hovedvekt på velferds- og tjenestetilbud for ulike grupper av innbyggere, som barn/ungdom, eldre, pleietrengende osv. Disse velferdstjenestene, særlig knyttet til omsorg for barn og eldre, har også vært avgjørende for kvinners muligheter til å ta arbeid utenfor hjemmet. For å få en helhetlig tilnærming til lokal næringsutvikling og verdiskaping må imidlertid kommunenes tjenestetilbud også ses i forhold til denne dimensjonen. Et godt utbygd tjenestetilbud vil ofte være en nødvendig betingelse for å tiltrekke og beholde mennesker med nøkkelkompetanse. Dette kan dermed være en viktig konkurransefaktor for den enkelte kommune, blant annet i forhold til å etablere og utvikle bedrifter og arbeidsplasser innenfor det som ofte betegnes som kunnskapsbaserte næringer, men også i forhold til kommunens egen virksomhet innenfor administrasjon, utdanning etc.

4.6.4 Kommunen som tilrettelegger og samfunnsutvikler

Denne rollen er blant annet knyttet til kommunens tilrettelegging for næringsutvikling og etablering, men kan også innebære å tilby gunstige lokaliseringvilkår og tjenestetilbud med sikte på etablering av offentlig virksomhet og arbeidsplasser (fysisk infrastruktur, tjenester som for eksempel barnehageplasser etc). Kommunale myndigheter spiller en viktig rolle i denne sammenheng, ikke minst i mange små kommuner. I områder som mangler større, dynamiske næringsmiljøer vil næringsutviklingsarbeidet i større grad enn ellers være avhengig av at offentlig sektor kan sette inn ressurser på nettverksbygging og å etablere arenaer for samarbeid og utvikling.

Siden dette ikke er pålagte oppgaver for kommunesektoren, opplever mange kommuner at det økonomiske handlingsrommet for denne type aktivitet er mindre enn ambisjonsnivået. For mange kommuner vil derfor tilførsel av fylkeskommunale eller statlige midler til næringsutvikling være avgjørende, enten det gjelder bedriftsrettede tilskudd (via kommunale næringsfond og lignende) eller midler til utbygging/tilrettelegging av infrastruktur (for eksempel bredbåndsdekning).

Erfaringer fra bruk av ulike virkemidler viser at det er mange måter kommunene kan utvikle rollen som tilrettelegger for næringsvirksomhet på, blant annet gjennom å:

- sørge for tradisjonell fysisk tilrettelegging, gjennom blant annet opparbeiding av industriarealer og annen fysisk infrastruktur
- sikre et godt tjenestetilbud innen barnehage, grunnskole og helsevesenet som gjør kommunen til et attraktivt bosted
- stimulere til utbygging av fysisk infrastruktur for informasjons- og kommunikasjonsteknologi der markedet er for lite for kommersiell utbygging (jf pkt. 4.5.4)
- være pådrivere for etablering av "myk infrastruktur" – som nettverk, møteplasser, tiltak for kompetanseutvikling etc – for så vel ny som eksisterende virksomhet
- bidra til utvikling av en etablererkultur, blant annet gjennom holdningsskapende arbeid i den kommunale organisasjonen og spesielle tiltak som for eksempel "entreprenørskap i skolen"
- bidra til utvikling av attraktive lokalsamfunn gjennom satsing på trivselsfremmende tiltak, kulturtiltak og aktivt samarbeid med frivillige organisasjoner.

Et bredt erfaringsgrunnlag fra omstillingskommuner/-områder rundt i landet viser at kommunene kan spille en avgjørende rolle i å mobilisere lokalt næringsliv og andre aktører og være en katalysator i utviklings- og omstillingsprosesser.

Kommunenes mulighet til å utvikle rollen som tilrettelegger for næringsutvikling begrenses av den økonomiske handlefriheten. Det faktum at de økonomiske overføringene til kommunene i dag utgjør en stor andel av kommunenes inntekter innebærer at staten legger betydelige føringer på hvilke tjenester kommunene skal produsere, og på hvilke oppgaver det er rom for å løse. Pålagte oppgaver fra staten, blant annet i form av reguleringer og minimumsstandarder i forhold til tjenestetilbudet, bidrar til økte kostnader for kommunene og begrenset rom for lokal tilpasning. Som det fremgår av figur 4.2, er økningen i oppgaver som staten har pålagt kommunene de senere år ikke blitt fulgt av en økning av statlige rammetilskudd. Fra kommunesektoren selv fremheves det ofte at staten gjennom sin politikk på dette området blant annet reduserer kommunenes muligheter for å drive næringsrettet utviklingsarbeid. Noen mener at en tilbakeføring av deler av selskapsskatten til kommunene vil være et viktig incitament og virkemiddel for at kommunene kan utvikle rollen som tilrettelegger for nyskaping, innovasjon og gründervirksomhet.

Attraktive næringsmiljøer på kommunalt nivå utvikles ikke bare innen den enkelte kommune. På dette området burde forholdene ligge godt til rette også for et nært samarbeid mellom kommuner. I den forbindelse kan det være viktig å skille mellom kommunen som tjenesteleverandør og kommunen som utviklingsaktør.

Tilretteleggerrollen er også tett sammenvevd med kommunens rolle som "samfunnsutvikler". Dette omfatter også utvikling av et attraktivt bomiljø og nærmiljø. Helheten av de oppgaver og roller som her er nevnt gir kommunen muligheter til – og ansvar for – å drive framtidsrettet og langsiktig planlegging og utviklingsarbeid i forhold til så vel næringsliv som velferdstilbud til ulike befolkningsgrupper. Hvordan kommunen utformer, og prioriterer innenfor, rollene er viktig for å ta ansvar for egen utvikling.

4.6.5 Fremtidig vekst i kommunal sektor

Veksten i kommunal virksomhet, og dermed i kommunal sysselsetting, har avtatt de senere år. Dette har sammenheng med at utbyggingen av velferdstilbudene har flatet ut, men mange kommuner har også opplevd svak inntektsutvikling og stram økonomi. Utfordringene for kommunene er i denne situasjonen ikke bare knyttet til hvordan et godt og effektivt tjenestetilbud til innbyggerne kan videreutvikles, men også til hvilke ikke-lovpålagte tjenester som av økonomiske grunner må reduseres eller avvikles.

Dette skaper usikkerhet omkring kommunens fremtidige mulighet til å fylle de rollene som er beskrevet ovenfor. Ikke minst gjelder dette distriktskommunenes mulighet til å opprettholde egne arbeidsplasser, eller eventuelt øke den kommunale sysselsettingen for å kompensere for bortfall av arbeidsplasser i privat og statlig sektor. På den ene siden finnes det forventninger om at kommunene også i årene framover skal kunne bidra like sterkt til desentralisert sysselsetting og bosetting som tilfellet har vært de siste tiårene. "Eldrebølgen" vil komme til å øke behovet for kommunale pleie- og omsorgstjenester, det stilles stadig høyere krav til kvalitet i skolen og forventningene til den kommunale tjenesteytingen vil bare stige i takt med velferdsøkningen. Prognosene tilsier fortsatt vekst i kommunal sektor, eller i det minste i den kommunalt finansierte sysselsettingen. I tillegg er det forventninger om at en relativt desentralisert kommunestruktur fortsatt skal kunne opprettholdes. Dette er forhold som i prinsippet kan påvirkes gjennom den statlige politikken overfor kommunesektoren, bl.a. gjennom utformingen

av inntektssystemet og andre økonomiske rammebetingelser.

På den andre siden står Norge, som andre vestlige land, overfor betydelige utfordringer i forhold til å begrense veksten i offentlige utgifter og offentlig sektor. Økende bruk av oljeinntekter til å finansiere offentlige utgifter kan føre til en uheldig pris- og kostnadsvekst, som ikke bare svekker norsk konkurransekraft, men som også kan forsere strukturendringene i næringslivet på en måte som ikke minst vil ramme distriktene. Alternativt kan økende offentlige utgifter finansieres gjennom økte skatter. Men effekten av dette kan bli minst like uheldig for industrien og konkurranseutsatt sektor for øvrig. Samtidig står vi i Norge overfor en situasjon der tilgangen på arbeidskraft kan komme til å representere en viktig begrensning for videre vekst. I en slik situasjon kan det være svært uheldig dersom offentlig sektor legger beslag på en økende andel av arbeidsstyrken, blant annet innenfor grupper med høyere utdanning. Dette kan skape et press på lønningene og gjøre det vanskeligere for privat sektor å rekruttere nødvendig personell.

Vektlegges slike hensyn er det mindre sannsynlig at kommunesektoren kan fungere som en "redningsplanke" for lokalsamfunn i Distrikts-Norge. Presset på kommunal sektor vil tvert om forsterke seg, i form av økende krav til effektivisering og eventuelt færre og mer effektive kommuner. En slik utvikling kan i så fall tenkes å ha størst negative konsekvenser for de områder der den kommunale sysselsettingen betyr mest.

Noen mener at konkurranseutsetting kan være et mulig svar på det effektiviseringskravet som stilles til den kommunale tjenesteproduksjonen. Disse peker blant annet på at konkurranseutsetting kan bidra til å frigjøre ressurser som kan nyttes til andre formål innenfor kommunen. Skal konkurranseutsetting være en fornuftig strategi må imidlertid en del forutsetninger være til stede. Blant annet må etterspørselsgrunnlaget være tilstrekkelig til at det kan utvikles et kvalitativt godt tilbud, basert på flere konkurrerende tilbydere. En annen forutsetning er at kommunene ikke tappes for kompetanse i en slik grad at den ikke blir i stand til å utvikle egen bestillerrolle. Skal kvaliteten på tilbudet opprettholdes er det svært viktig at kommunen evner å styre innholdet i tjenesteproduksjonen på en tilfredsstillende måte. Er ikke disse forutsetningene oppfylt vil velferdstilbudet til befolkningen lett kunne bli dårligere. Dette er noe av bakgrunnen for at konkurranseutsetting som strategi er på retur i mange land.

Et annet sentralt distriktpolitisk spørsmål er hvordan veksten i kommunesektoren fordeles mel-

lom ulike kommunegrupper. Det kommunale inntektssystemet har tradisjonelt lagt opp til en betydelig grad av omfordeling mellom kommunene. En viktig begrunnelse for dette har vært å sikre tilstrekkelig omfang og kvalitet på tjenestetilbudet til innbyggerne i alle kommuner. Ulik behovsutvikling har imidlertid ført til et økende krav, først og fremst fra sentrale områder, om at de mer befolkningstunge kommunene må få en større del av de statlige overføringene. Etter den siste evalueringen av inntektssystemet (NOU 1996:1) ble kriteriene for de utgiftsutjevneende tilskuddene lagt om slik at demografiske og sosiale kriterier nå er gitt økt vekt. En effekt av dette er en omfordeling av overføringer fra distriktskommuner til større, sentrale kommuner (NOU 2004:2).

4.7 Lokalisering av statlig virksomhet

På samme måte som kommunal virksomhet fungerer som en viktig basisnæring i lokalsamfunnet, kan også statlig virksomhet ha en tilsvarende rolle i enkelte kommuner. Eksempler på dette finner vi blant annet i forbindelse med Forsvarets virksomhet. Effekttutvalget har anslått antall årsverk i statlig sektor til ca 270.000, og peker på at lokaliseringen av denne aktiviteten har "vesentlig regional betydning".¹⁰ Osloregionen har i dag ca 45 prosent av antallet årsverk i den statlige kjernevirksomheten,¹¹ og andelen har vært økende på 1990-tallet. Til sammenlikning har Osloregionen ca 22 prosent av den samlede befolkningen i landet.

På 1980-tallet var sysselsettingsveksten innenfor statlig kjernevirksomhet relativt geografisk balansert, med vekst innenfor alle regioner. Veksten var størst i byregioner og småbyregioner. På 1990-tallet var veksten klart mer sentralisert, der kun landsdelsentra og Oslo-regionen hadde vekst, mens de øvrige regiontypene hadde reduksjon. Denne utviklingen har kommet i kjølvannet av blant annet fristillingen av store samferdselsbedrifter som Telenor, NSB, Statens vegvesen og Posten. Videre har trolig reduksjoner i Forsvarets aktivitet bidratt til sentraliseringstendensen.

Lokaliseringsmønsteret for statlige arbeidsplasser har tradisjonelt vært bestemt av politiske beslutninger. Dette gjelder både etablering av nye statlige virksomheter, som for eksempel registervirksomheten i Brønnøysund, og omlokalisering

¹⁰ NOU 2004:2, s. 215. Definisjonen av statlig sektor er da avgrenset til de etater og bedrifter som rundt 1990 var forvaltningsorgan eller -bedrifter.

¹¹ Departementer, direktorater, skatte-, trygde-, politietat, retts- og fengselsvesenet.

av eksisterende virksomhet som i Kystverket (flyttet fra Oslo til Ålesund). Nye trender i statsforvaltningen, som blant annet New Public Management, har imidlertid redusert styrbarheten av statlige lokaliseringsbeslutninger. Vi finner likevel også nyere eksempler på at statlig nasjonal virksomhet blir omlokalisert og desentralisert. I 2003 ble det vedtatt å flytte ut ca 900 arbeidsplasser i ulike statlige tilsyn og lignende fra Oslo til byer i andre deler av landet.

Den lokale/regionale betydningen av slike etableringer eller omlokaliseringer er ikke bare knyttet til antall arbeidsplasser, men vel så mye til kvalitative aspekter. Dette er momenter som står sentralt når det argumenteres for omlokaliseringer. De statlige virksomhetene vil ofte ha et relativt stort innslag av kompetansetunge arbeidsplasser. Dette kan bidra positivt til kompetansebasen i det lokale arbeidsmarkedet, og gi en generell kompetanseheving. Videre kan slike etableringer være medvirkende til at det oppstår ny, kunnskapsbasert virksomhet i randsonen til den statlige virksomheten, gjerne forretningsmessig tjenesteyting av ulik art. Slik virksomhet kan for eksempel være knyttet til IKT eller juridiske tjenester. I mange lokalsamfunn betyr dette større mangfold i næringsstrukturen og grunnlag for nyskaping og vekst i næringslivet. Alt i alt kan etablering av statlig virksomhet bidra til å styrke regionale nærings- og kompetansemiljøer, og gjøre regionen mer attraktiv som lokaliseringssted for tilknyttet virksomhet.

Omlokalisering eller utflytting av statlige arbeidsplasser er alltid et kontroversielt tema. Dette går dels på situasjonen for de ansatte i virksomheten, som normalt opplever det som belastende å måtte skifte bosted som følge av at arbeidsplassen blir flyttet til et annet sted i landet. For mange er egen flytting ikke et alternativ. Dels går motargumentene også på hvorvidt omlokaliseringer av denne typen er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Det kreves både tid og økonomiske ressurser for å etablere en effektiv organisasjon på et nytt sted, med riktig og stabil kompetanse. Hvorvidt slike kostnader kan forventes å være så store at de overstiger den type positive effekter som er nevnt over, må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Erfaringene fra tidligere utflyttinger er imidlertid overveiende positive. Flere evalueringer peker på lavere husleie, lavere lønnsutgifter, mindre turnover og mindre sykefravær blant de tilsatte. I tillegg har det i forbindelse med tidligere utflyttinger vist det seg at det ofte er et stort antall kvalifiserte søkere til ledige stillinger. De overgangsproblemene som er knyttet til at deler av fagmiljøet må

bygges opp på nytt, må dessuten veies mot at utskiftninger i arbeidsstokken også kan føre til en revitalisering av organisasjonen.

Sett i forhold til negative reaksjoner som ofte kommer på forslag om omlokalisering av statlige arbeidsplasser, kan det være hensiktsmessig å vurdere om det i større grad er mulig å flytte ut deler av eksisterende virksomheter, for eksempel stedsuavhengige funksjoner, i stedet for hele organisasjonen. Dette vil kunne skape større fleksibilitet og rom for tilpasninger for så vel organisasjon som den enkelte ansatte. En delvis omlokalisering av ulike tilsyn, etater og andre statlige virksomheter vil kunne gi bedre muligheter for å benytte geografisk spredning av statlige arbeidsplasser mer aktivt som et distrikts- og regionalpolitisk virkemiddel, for eksempel gjennom en bevisst oppbygging av kompetansemiljøer rundt om i landet. Ulike typer kompetansesarbeidsplasser kan "hentes inn" fra ulike statlige virksomheter; eventuelt kan disse også samlokaliseres på et nytt sted. Dette kan gjøre det lettere for fagmiljøet å oppnå nødvendig størrelse og attraktivitet. På den annen side vil det kunne hevdes at man ved slik delvis utflytting av statlig virksomhet vil kunne få en situasjon der ledelsen sitter igjen i Oslo mens resten av avdelinga flyttes ut. Dette kan føre til at man i større grad vil oppleve kamp om kompetanse og arbeidsplasser mellom sentral i Oslo og satellitt ute i landet, enn om man lokaliserte hele virksomheten ut.

En aktiv oppbygging av regionale kompetansemiljøer rundt i landet vil kunne gi en positiv effekt i forhold til næringsutvikling og regional verdiskaping. Flere eksempler på vellykkete etableringer eller utflyttinger av statlig virksomhet viser videre at det ikke bare er større regionale sentra som kan vurderes som alternativer for lokalisering.

4.8 Bostedskvaliteter – attraktivitet, velferd og kultur

Ethvert samfunn er avhengig av menneskene det består av. De holdninger og verdier som er dominerende vil være avgjørende for hvordan menneskene som bor der og besøkende opplever stedet. Økt individualisering med stor vekt på enkeltmenneskers mulighet til å gjøre selvstendige og egne valg er et kjennetegn for vår tid. En dominerende oppfatning er at dette lettere kan realiseres i byen enn på småsteder. Samtidig gir dette også distriktene nye muligheter. Ved å være bevisst på hvilke ressurser og særpreg et sted har, gir også dette mulighet til å tiltrekke seg personer som nettopp

er opptatt av slike verdier. Identitetssøkende mennesker vil kunne oppleve at en bestemt bygd er stedet ønskemålene kan realiseres. Dette utfordrer tenkningen rundt distriktpolitikk. Det er ikke lengre slik at arbeid er tilstrekkelig for at folk skal velge å bo et sted. En rekke andre faktorer blir viktig, ja endog viktigere. Det å kunne få realisert hele sitt livsprosjekt, med arbeid, fritid og familie blir avgjørende. Vektleggingen av de ulike faktorene kan også endres over livsløpet. En slik tenkning må snu opp-ned på tilnærmingen på hva bygdene ikke har, men fokusere på hva som er stedege kvaliteter og fortrinn. Lokalsamfunnet betyr svært mye som ramme for så å si alle aspekter av enkeltmenneskets liv. Mange mener derfor at fokuset i distrikts- og regionalpolitikken må utvides.

Lokalt og regionalt potensial for verdiskaping vil ikke kunne realiseres uten nødvendige ressurser. Dette er en avgjørende faktor for å skape positive utviklingsbaner i alle lokalsamfunn. I en situasjon der mange kommuner i Distrikts-Norge opplever utflytting, ikke minst av ungdom, er dette en stor utfordring. Det er derfor viktig å videreutvikle bygdene og tettstedene våre som attraktive steder å bo i. Mulighetene for arbeid og annen økonomiske aktivitet er bare én side ved dette, og betyr i dag ikke på langt nær så mye som tidligere. Dette er nærmere omtalt nedenfor.

Attraktive lokalsamfunn, med gode boforhold og oppvekstvilkår, vil også kunne bidra til økt tilflytting. For mange mindre lokalsamfunn vil ressurssterke tilflyttere være viktig for nyskaping og utvikling. Det finnes mange eksempler på at tilflyttere, både personer med lokale røtter og "nyinnflyttere", har tilført viktig kompetanse og entreprenørånd. På denne måten er nye bedrifter og arbeidsplasser skapt. Som nevnt andre steder i rapporten, vil tiltak for å stimulere tilflytting kunne være en målrettet strategi for mange distriktskommuner.

Det kan være mange faktorer som bestemmer et lokalsamfunns evne til å tiltrekke seg og holde på innbyggere og kompetanse, og få til et dynamisk samspill mellom menneskelige ressurser og andre innsatsfaktorer. Vi vil her knytte dette til tre generelle forhold:

- kommunens og lokalsamfunnets attraktivitet som bo- og arbeidssted
- tilbud av og nærhet til velferdstjenester
- kulturpolitikk og lokalt/regionalt kulturtilbud.

4.8.1 Arbeidstilbud, attraktivitet og flyttemotiv

Godt sosialt miljø, nære menneskelige relasjoner, natur og fritidsmuligheter er fortrinn som finnes i

svært mange lokalsamfunn i distriktene. Nye utviklingsmuligheter kan ligge i stedets og kommunens egenart og særpreg. Det utfordrer tenkningen rundt hva som er mulighetsområdet også for næring og verdiskaping. I næringssammenheng kan et utgangspunkt i stedets egenart og særpreg være alt fra lokal bransjekompetanse til utvikling av natur- eller kulturbaserte nisjeprodukter. Dette kan gi et nytt og positivt utgangspunkt.

I en tid med økende fokus på individualitet og folks frie valg blir fokus på særpreg og egenart bare viktigere og viktigere. Dette handler også om holdninger til stedet eller kommunen blant innbyggerne og hvordan innbyggerne aktivt kan delta i dette utviklingsarbeidet. En viktig utfordring ligger i å kommunisere slike fortrinn overfor blant annet ungdom og potensielle tilflyttere. Det må også være en bevissthet rundt at kvinner og menn kan ha ulike ønsker om hva det gode liv er og hvordan det kan realiseres. En bærekraftig og fremtidsrettet tenkning må ta hensyn til at lokalsamfunn bør være attraktive for begge kjønn. I stedet for å rette all oppmerksomhet mot å forsøke å hindre utflytting, mener mange at man i langt sterkere grad bør fokusere på å øke tilflyttingen. Distriktene bør forsøke å rendyrke og selge sin egenart, ikke konkurrere på byenes premisser. Kommunen og lokalsamfunnet må aktivt spille på innbyggernes egen bevissthet og positive holdninger knyttet til kvalitetene ved det stedet de bor.

Befolkningens bostedspreferanser og flyttemønster har endret seg over tid. Hvor folk har sine røtter virker sterkt inn på hvor de ønsker å bo som voksne. Lang tids sentralisering har gjort at stadig flere av oss vokser opp i byene og deres omland. Dette vil prege den norske befolkningens fremtidige bostedsvalg. Undersøkelser viser at det er mange flere som kunne tenke seg å flytte til distriktene enn de som faktisk gjør det. Den distriktpolitiske utfordringen blir således å utløse mer av det tilbakeflyttingspotensialet som finnes. Dette er en ambisiøs tilnærming, som trolig fordrer en holdningsendring i mange kommuner. Tilrettelegging for tilflytting vil blant annet innebære mer utadrettet aktivitet og målrettet informasjonsarbeid.

Bostedsønskene endrer seg gjennom livsløpet. Spesielt vil andre bostedskvaliteter – som boligpriser, tettere sosialt nettverk, trygge og gode oppvekstvilkår og nærhet til familie – bli sterkere vektlagt når folk får barn. Vel halvparten av alle innflytterne til de store byene har flyttet ut igjen når de er gjennom etableringsfasen. Det at ungdom flytter ut og skaffer seg utdanning og erfaring kan i seg selv være gunstig, såfremt mange av dem kommer tilbake.

Ungdom som vokser opp på mindre steder og som velger å ta høyere utdanning, må i de fleste tilfeller søke seg til læresteder i større byer, for eksempel region- eller landsdelssenter. Dette er både en årsak til og en konsekvens av utbygging av høyere undervisningstilbud i alle deler av landet. Imidlertid er det en tendens til at mange søker seg lenger bort fra hjemstedet, til læresteder i hovedstadsområdet eller i utlandet.

Høyere utdanning kvalifiserer gjerne for jobber som er overrepresentert i byområdene. De fleste kompetansetunge og godt betalte jobbene er lokalisert sentralt. I tillegg kan byene tilby større og mer allsidige arbeidsmarkeder. Dette gjør det lettere for par å finne hver sin attraktive jobb. En viktig utfordring blir derfor å gi ungdommen røtter lokalt og skape flere interessante og godt betalte arbeidsplasser utenfor byene, i både privat og offentlig sektor. Mange mener for eksempel at å styre offentlige kompetansesarbeidsplasser til distriktene kan være en viktig strategi.

En spesiell utfordring for distriktsområder er at menn og kvinner ofte velger ulike utdannings- og karriereveier. Menn overtar i større grad eienedom og virksomhet, og velger oftere yrker der det finnes jobbtillbud på oppvekststedet. Kvinner orienterer seg generelt mer mot omsorgsykker, som i stor grad er å finne i offentlig sektor, og yrker der jobbtillbudene er konsentrert til byene. Disse forskjellene har ført til at det flytter flere kvinner enn menn fra distriktene. Dermed er det mange steder skapt en kjønnsmessig ubalanse, spesielt i de aldersgrupper hvor det er vanlig å stifte familie. Med økende krav til kommunene om å effektivisere gir dette særlig store utfordringer i å skape nye attraktive arbeidsplasser for kvinner. For å skape bedre kjønnsmessig balanse er det viktig at de næringene det satses på har beviste strategier for å være attraktive for begge kjønn.

Dette understreker betydningen av at det kan skapes attraktive lokale arbeidsplasser for både kvinner og menn. Arbeid er ikke lenger bare en kilde til økonomisk utkomme, men er i stadig større grad blitt en kilde til selvrealisering, sosial forankring og utvikling av egen identitet. For mange vil det være utenkelig å flytte til et sted hvor det ikke er mulig å finne en jobb som er interessant, godt betalt og relevant i forhold til utdanning og videre karriere. Undersøkelser viser at unge kvinner fra distriktene ønsker både spennende jobber, familieliv og varierte fritidsaktiviteter, og slik sett ikke skiller seg særlig fra de ønsker unge kvinner i byene har. Derfor blir også en flersporet utviklingsstrategi viktig for distrik-

tene, særlig for de områdene som har kvinneunderskudd.

Mange forskere legger likevel vekt på at tilgang på arbeid i dag ikke styrer flyttestrømmene i samme grad som tidligere. Jobb er en nødvendig betingelse for valg av bosted, men er i seg selv ikke nok for at folk skal bli boende. Valg av bosted er i vel så stor grad et spørsmål om valg av identitet og livsstil (N.G. Berg et al. 2004). Flere undersøkelser har forsøkt å fange opp hvilke faktorer som vektlegges sterkest når jobbmulighetene på ulike steder oppleves som likeverdige. Både menn og kvinner fremholder først og fremst bomiljø og boligstandard, dernest hensynet til venner. Deretter vektlegger menn hensynet til natur og friluftsliv, mens kvinner vektlegger nærhet til slekt og kort avstand til hjemsted. Det er med andre ord ikke én enkelt faktor, men kombinasjoner av flere forhold som er avgjørende. Derfor er samspillet mellom næringsliv, offentlig sektor (som både arbeidsgiver og tjenesteprodusent) og frivillig sektor særlig viktig i distriktene. Dersom en av sektorene svikter kan det ha store konsekvenser for stedenes attraktivitet.

Media og underholdningsindustri beskyldes ofte for å framstille Bygde-Norge og mennesker fra distriktene gjennom stereotypier – ikke alltid like positive. Bildet av "det gode liv" er for mange i dag ofte knyttet til (stor)byer og en urban livsstil. En undersøkelse av ulike "kvinneblad" viser at det er få oppslag som viser vanlige kvinner eller jenter fra distriktene (Folvik 2004). Oppslag med distriktskvinner fokuserte gjerne på noe særegent eller eksotisk. Mer "vanlige" saker var aldri illustrert med intervjuobjekter fra bygdene. Spørsmålet mange stiller er hvordan dette er med å påvirke bosettingspreferansene, spesielt blant de unge. Selv om det er forsket lite på dette området, advarer flere fagfolk mot å overvurdere betydningen av slik påvirkning. Selv om sentraliseringen over tid har forrykket maktforholdet i favør av sentrum, er symbolene på det genuint norske fortsatt knyttet til bygda. På den annen side kan man ikke se bort fra at det bildet de unge får gjennom mediene over tid vil kunne påvirke deres verdi- og bosettingsvalg. Distriktene må derfor selv bli mer opptatt av å synliggjøre sine positive kvaliteter. I dette perspektivet blir det viktig å arbeide for å skape et positivt bilde av "bygda", der både tradisjonelle fortrinn og modernitet inngår – et bilde som kan bidra til en positiv identitet og identifisering.

Bostedsvalg vil også påvirkes av boligtilbudet. Generelt er det større press på boligmarkedet i byområder, og høyere boligpriser. På den

annen side vil boligkjøpere i sentrale strøk kunne forvente høyere avkastning og annenhåndsverdi når de investerer i egen bolig enn boligkjøpere i distriktene. Distriktenes fortrinn på boligmarkedet er større plass og lettere tilgang på enebolig og rekkehus til en akseptabel pris. Lavere prisstigning på boliger og begrenset annenhåndsmarked gjør det imidlertid mindre lønnsomt, og dermed vanskeligere å finansiere boligbygging i mange distrikter. Statlig boligpolitikk, først og fremst gjennom Husbanken, er derfor viktig for utvikle et fungerende boligmarked i distriktene.

Med økende inntektsnivå har også stadig flere hytter og fritidsboliger med høy standard, slik at forskjellen mellom ordinær bolig og fritidsboligen er mindre. Det øker mulighetene til at fritidsbolig kan brukes over større deler av året og blir nærmest som en bolig nummer to. I mange distrikt har hytter og fritidsboliger vært viktig. Denne utviklingen kan gi nye muligheter, samtidig som det også gir nye utfordringer, bl.a. krav om infrastruktur. Dette kan gjøre at det blir nye utfordringer i forhold til å avklare skattegrunnlag og folkeregistertilknytning.

4.8.2 Stedsutvikling

Utvikling av eksisterende tettsteder og sentra i distriktene antas blant annet å kunne bidra til mindre press på utbygging rundt større sentra og dermed en mer balansert by- og tettstedsutvikling. Arbeidet for å utvikle tettstedene har gjerne tatt utgangspunkt i den fysiske utformingen og tilretteleggingen av kommunesentre og andre tettsteder. Dette omfatter så vel en oppgradering av stedets estetiske kvaliteter som utbedring av den mer funksjonelle infrastrukturen. Slike tiltak betyr mye for både trivsel og funksjonalitet for både innbyggere, besøkende og næringsliv.

Utvikling av attraktive tettsteder krever lokalt engasjement, samordning av offentlig og privat innsats og virkemiddelbruk, målrettet bruk av ressurser og kunnskap om stedsutvikling. Det ble i 2001 satt i gang et program for stedsutvikling, der 16 kommuner og fire fylkeskommuner deltar. Hensikten med programmet er å samkjøre virkemidler fra ulike departement og sektorer, utvikle arbeidsmetoder lokalt og formidle erfaringer fra tettstedsutvikling. Kommunene er hovedaktører i planlegging og gjennomføring av lokale tiltak. Fylkeskommunene fungerer som veileder, ressurscenter og koordinator av virkemidler. Det er tatt til orde for at programmet bør utvides og gjøres landsdekkende.

4.8.3 Tilbud av velferdstjenester

Det lokale tilbudet av ulike typer tjenester og velferdsgoder vil kunne påvirke lokalsamfunnets attraktivitet og enkeltindividers valg av bosted. Rettighetsbaserte helse- og sosialpolitiske ordninger bidrar til å skape nødvendig sosial trygghet uavhengig av bosted, og utgjør en viktig "sosial infrastruktur" for regional og lokal utvikling. Gode velferdstilbud omfatter også skoler og barnehager (dvs. oppvekstvilkår), og pleie- og omsorgstilbud for eldre og syke. Mange distriktskommuner har hatt relativt godt utbygde tjenester, men en rekke steder opplever press mot disse tilbudene. Mange kommuner forsøker å opprettholde velferdstjenestene i områder der folketallet er gått ned. Dette kan gi smådriftsulempen i forhold til kostnader, og slike prioriteringer settes ofte under press i forhold til effektivisering av kommunesektoren.

Lokalt er det først og fremst kommunene som har ansvaret for omfang og kvalitet på slike tjenester, enten det er grunnskole, barnehager, pleie- og omsorgstjenester eller primærhelsetjenester. At slike tilbud finnes innenfor rimelig avstand er viktige faktorer for de fleste som skal velge bosted. Kommunenes rolle – og muligheter – som både tjenesteproducent, tilrettelegger og utvikler av egne fortrinn vil derfor være avgjørende. Det private tjenestetilbudet vil ofte være mindre utviklet i perifere områder enn i sentralt beliggende kommuner. For å nå målet om et likeverdig tjenestetilbud i hele landet, må det kommunale tjenestetilbudet derfor være mer omfattende i mindre sentrale kommuner. (Dette er nærmere omtalt i underkap. 4.6.) Skall dette oppnås, må det sikres en god geografisk balanse når det gjelder utviklingen i kommunenes inntekter. Mange mener at eventuelle nye endringer i inntektssystemet for kommunene, der overføringene i mindre grad er knyttet til demografiske, utgiftsgenererende kriterier enn tidligere, vil kunne medføre en vesentlig omfordeling av inntekter og ressurser i distriktskommunenes disfavør, og at slike endringer derfor må frarådes.

Helsesektoren er en svært viktig del av velferdssystemet. Godt og tilgjengelig primærhelsetjeneste- og sykehusstilbud oppleves av de fleste som svært viktig, og gir en følelse av trygghet. Planer om nedleggelse av sykehusavdelinger og lignende møter bølger av protester lokalt, uansett hvor i landet det er snakk om. Dette er et tydelig uttrykk for den betydning tilgangen til helsetjenester har. Samlet sett vil derfor utviklingen i tilbudet av helse- og omsorgstjenester påvirke enkeltmenneskers bostedsvalg.

Norsk helsepolitikk har som et sentralt mål å sikre hele befolkningen tilgang på helsetjenester av god kvalitet, uavhengig av bosted. Dette målet har motivert flere helsepolitiske reformer, blant annet overføringen av eierskapet til sykehusene fra fylkeskommunene til staten i 2002 og innføringen av fritt sykehusvalg. Man kan si at reformene innebærer økt bruk av markedsprinsipper i helseapparatet, i tråd med generelle tendenser i offentlig sektor (jf. underkap. 3.5). Effektutvalget har i sine vurderinger pekt på at det her kan ligge en fare i at for eksempel de statlige helseforetakene tilpasser sin aktivitet slik at de får mest mulig ut av de økonomiske insentivsystemene, noe som kan føre til en skjev regional fordeling av helsetjenester. Samtidig er det fremdeles legemangel i mange distriktskommuner, slik at tilbudet av primærhelsetjenester oppleves som mangelfullt i deler av landet.

4.8.4 Kultursektoren

Kulturtilbud og kulturbasert virksomhet bidrar til levende og attraktive lokalsamfunn. I så måte kan kultursektoren betraktes som en velferdsproduserende sektor; kulturen bidrar til det samlede velferdstilbudet innenfor et område. I denne sammenheng er kanskje bredden i kulturaktiviteten det mest avgjørende. Tilbud og aktivitet knyttet til alt fra musikk, teater og kino til idrett bidrar til økt trivsel og samhandling i lokalsamfunnet. Det legges ned en stor innsats i frivillig sektor innenfor kultur og idrett. Dette er særlig viktig i forhold til barn og unge. Det er også mange eksempler på vellykket samarbeid mellom amatører og frivillige og profesjonelle utøvere. Slikt samarbeid kan gi stor inspirasjon både for publikum og de som deltar.

Kulturpolitikk og kulturtilbud har også betydning for lokal næringsutvikling og verdiskaping på minst to måter, i tillegg til at sektoren er i sysselsettingsmessig vekst. For det første har det de siste årene vært økende oppmerksomhet mot potensialet i kulturbasert næringsutvikling og sektorens rolle som næringsområde. Kulturbaserte næringsetableringer skjer over hele landet, i ulik grad, og har vært økende. Kreativitet koplet med økt markedsorientering i kunstnerisk virksomhet kan gi grunnlag for innovasjon og ny næringsaktivitet.

Dersom man tar utgangspunkt i pengestrømmene, er kultursektoren preget av en klar tendens til sentralisering. Av de statlige midlene som bevilges til denne sektoren, går for eksempel en stor andel av institusjonsstøtten til kulturinstitusjoner i

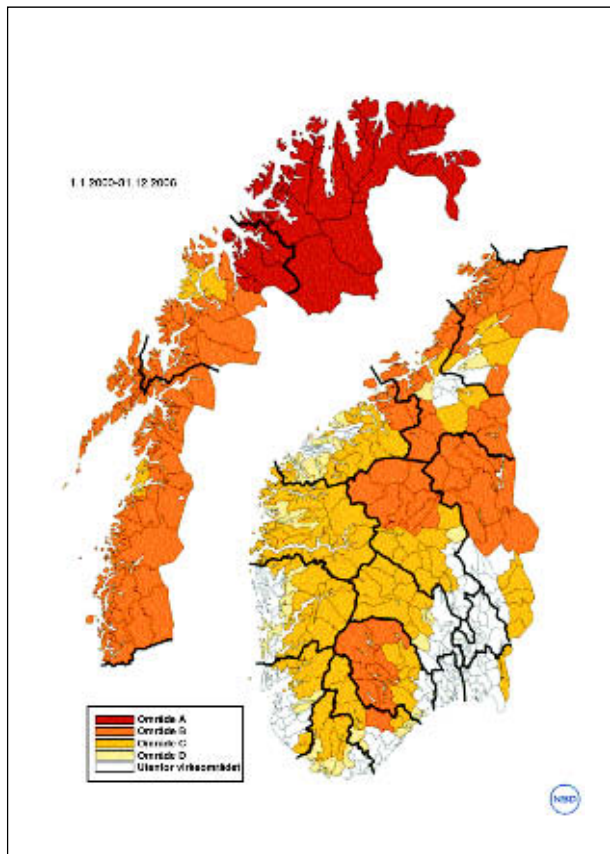
Oslo og de tre største byene (NOU 2004:2). Også sysselsettingen i sektoren viser samme tendens til konsentrasjon. Den har vært økende, men mye av veksten har kommet i Oslo-området og andre større sentra.

Det regionale kulturlivet kan ha vel så stor kulturpolitisk betydning som nasjonale kultursatsinger. Landsdelsmusikerordningen, regionteatre og tiltak som "Den kulturelle skolesekken" er eksempler på at kulturtilbud med profesjonelle utøvere og høy kvalitet har fått økt geografisk spredning. Regionalt forankrede kulturtiltak er ofte kvalitetsmessig på høyde med mer tradisjonelle "kulturspredningstiltak" i statlig regi, samtidig som de ofte når et vel så stort publikum. Det argumenteres derfor for at statlig kulturformidling, som for eksempel Riksteatret og Rikskonsernene, i dag ikke har den samme viktige rollen som tidligere. Dette gjør det legitimt å reise spørsmålet om statlige kulturbevilgninger generelt bør få et bredere regionalt og geografisk nedslagsfelt enn tilfellet er i dag. For eksempel anbefaler Effektutvalget en desentralisering av institusjoner og ensembler til landsdelssentra og mellomstore byer.

Mange lokalsamfunn arrangerer festivaler, "kultur-/bygdedager" eller ulike "spel". Dette er ofte store og viktige kulturbegivenheter og samlingsarenaer for lokalbefolkning, næringsliv og tilreisende med og uten tilknytning til kommunen. Planlegging og gjennomføring er ofte basert på stor innsats fra ildsjeler og frivillige. Slike arrangementer bidrar til aktivitet og har gjerne positive ringvirkninger i forhold til å generere ny aktivitet og kan bidra til å endre opplevelsen av stedet/byen, både fra egen befolkning og andre.

4.9 Den "smale" distriktspolitikken

Mange av de viktige utfordringene distriktene står overfor kan bare løses gjennom den brede distriktspolitikken. Tunge sektorer som landbruk, fiskeri, samferdsel/kommunikasjon, utdanning og kommunesektoren står sentralt her. Samtidig finnes det en del distriktspolitiske utfordringer som tradisjonelt ikke er forsøkt løst gjennom sektorpolitikken. Over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett er det gitt årlige bevilgninger til det som gjerne kalles den smale distriktspolitikken. Denne bevilgningen har et lite volum sett i forhold til andre sektorer som påvirker utviklingen i distrikter og regioner, og kan betraktes som en ekstra innsats for å stimu-



Figur 4.3 Virkeområde for de distriktpolitiske virkemidlene, 1.1.2000-31.12.2006.

lere til en positiv utvikling i definerte geografiske områder.

Landets kommuner er delt inn i fem distriktpolitiske virkeområder bl.a. etter sentralitet. Dette viser i hvilken grad distriktpolitiske virkemidler kan benyttes og til hvilken støttesats (jf. figur 4.3).

4.9.1 Omfang, organisering og generelle effekter av den smale distriktpolitikken

Nivået på den smale distriktpolitikken er halvert i løpet av de siste 10 årene. Den "smale" distrikts- og regionalpolitikken¹² var i 1993 2,9 mrd kroner, mens den i 2003 var redusert til 1,4 mrd kroner (i løpende priser). Reduksjonen i den bedriftsrettede støtten (gjennom SND og kommunale næringsfond) har samlet vært prosentvis enda sterkere (NOU 2004:2).

Forvaltningen av disse midlene er blitt betydelig omorganisert. Som følge av den såkalte

"ansvarsreformen" fikk fylkeskommunene fra og med 2003 ansvar for hoveddelen av disse midlene.

¹³ Intensjonen bak ansvarsreformen har vært å styrke fylkeskommunenes rolle som regionalpolitisk aktør og øke effektivitet og måloppnåelse innenfor regional utvikling, blant annet gjennom at fylkene nå har ansvar for midler til regional næringsutvikling. Dette inkluderer alle direkte bedriftsrettede midler som før 2003 ble bevilget via daværende SND. Midlene skal styrke fylkenes muligheter til å utforme egne strategier for å utvikle regionale fortrinn og verdiskapingspotensial, og tilpasse virkemiddelbruken til regionale utfordringer.

Dette innebærer også at mange ordninger som tidligere var finansiert direkte over KRDs budsjett ikke lenger eksisterer som nasjonale tiltak, i den forstand at de gjennomføres innenfor det distriktpolitiske virkeområdet over hele landet. I stedet er det nå fylkeskommunene, i samarbeid med regionale partnerskap, som beslutter hvilke typer tiltak som skal prioriteres. Samtidig er det fremdeles en rekke viktige tiltak som gjennomføres av nasjonale utviklingsaktører. Dette gjelder blant annet flere næringsrettede FoU-programmer.

Ansvarsreformen innebærer på mange måter at ansvaret for – og prioritering av – den smale distriktpolitikken er desentralisert til fylkesnivået. Denne endringen har vært et hovedgrep i den smale politikken. Politikk og tiltak for de typiske distriktsområdene er dermed ikke lenger nasjonalt forankret og samordnet på samme måte som tidligere. På den annen side vil økt regionalt ansvar for distriktsrettede tiltak kunne bidra til at tiltak og virkemidler kan tilpasses bedre til lokale utfordringer. Det hevdes imidlertid fra ulike hold, særlig fra fylkesnivået, at ansvarsreformen ikke favner bredt nok til å gi en optimal regional tilpassing. Ett synspunkt er at det regionale nivået bør ha en bestillerfunksjon for distriktsrettede virkemidler ikke bare i forhold til Innovasjon Norge slik som i dag, men også i forhold til de andre nasjonale virkemiddelaktørene (Norges forskningsråd og SIVA). Det hevdes blant annet at virkemidler som i dag ligger på nasjonalt nivå vil kunne gi bedre effekt ved å settes inn i en regional utviklingssammenheng og samordnes regionalt.

Fra enkelte hold har det også vært påpekt at ansvarsreformen kan svekke den distriktpolitiske innretningen av disse bevilgningene. Fylkene står etter reformen friere i sine prioriteringer i forhold til både formål og geografi. Foreløpig er fordelingen mellom de ulike fylkene om lag på

¹² Omfatter statsbudsjettets programkategori 13.50 Regional- og distriktpolitikk.

¹³ Se kap. 5 for en nærmere omtale av ansvarsreformen.

samme nivå som før ansvarsreformen, og dette gir en distriktpolitisk profil. Gradvis skal standardiserte kriterier basert på folkemengde og andel av befolkningen innenfor de enkelte sonene av det distriktpolitiske virkeområdet vektlegges sterkere. Alle fylkene skal imidlertid sikres et minimumsbeløp. Disse momentene kan, etter manges oppfatning, føre til en vridning der mer av ressursene blir brukt sentralt, og mindre i de distriktpolitiske virkemiddelområdene. Dette kan skje dels ved at de sentrale fylkene får mer av potten og dels ved at distriktsfylkene prioriterer befolkningstette områder, som også kan ha sine legitime utviklingsutfordringer, framfor distriktsområdene (Johnstad et al. 2003). Noen har pekt på at en slik dreining i virkemiddelbruken dermed kan føre til at innsatsen i de distriktpolitiske virkemiddelområdene blir svekket.

Det som gjenstår av virkemidler på sentralt nivå etter ansvarsreformen er gjennomgående blitt mer regionalpolitisk orientert. Det kan argumenteres for at virkemiddelbruk også innenfor den smale politikken bør innrettes mot å utnytte nasjonale og regionale fortrinn, noe som kan øke behovet for større fleksibilitet i den geografiske avgrensningen for virkemidlene. Fra og med 2004 er den regionalpolitiske dimensjonen i den smale politikken styrket ved at det er åpnet for at direkte bedriftsstøtte under visse forutsetninger også kan gis til bedrifter utenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

Etter Effektutvalgets vurdering har totaliteten av virkemidler innenfor den smale distriktpolitikken hatt gode effekter i forhold til blant annet verdiskaping og svikt i kapitalmarkedene, høy grad av måloppnåelse, og er samtidig relativt kostnadseffektive. Disse vurderingene bygger på evalueringer av bedriftsrettede virkemidler. Den differensierte arbeidsgiveravgiften har også fungert etter intensjonene, men har kostet mye per arbeidsplass. I Effektutvalgets vurderinger legges det blant annet vekt på at de distriktsrettede virkemidlene i hovedsak har større effekter i distriktene enn mer generelle, nasjonale næringspolitiske tiltak som i liten grad når distriktsbedriftene. Videre poengteres at handlingsrommet i forhold til EØS-avtalens regelverk for offentlig næringsstøtte ikke er fullt utnyttet. På dette grunnlag anbefaler Effektutvalget å øke de økonomiske rammene for den smale distriktpolitikken.

4.9.2 Generelle og selektive virkemidler

Innenfor distriktpolitikken så vel som i den nasjonale næringspolitikken har myndighetene tatt i

bruk ulike virkemidler for å styrke kapitaltilgangen til næringsformål. Kapitalstøtte til nærings- og bedriftsutvikling har tradisjonelt vært gitt som selektiv støtte i form av garantier, lån eller investeringstilskudd, men også generelle kapitalvirkemidler har vært nyttet.

Generelle virkemidler beskrives gjerne som rettet mot målgrupper som tilfredsstiller generelle vilkår, og som er nøytrale ved at de gir en generell rettighet som gjelder uavhengig av næring. Fordelen ved generelle virkemidler er blant annet at de er enkle og mindre kostnadskrevende å forvalte, enkle å tilpasse seg og de representerer forutsigbarhet og stabile rammevilkår. Normalt bidrar de også i liten grad til konkurransevidende effekter. Generelle ordninger kan imidlertid være kostbare, siden alle som oppfyller de oppsatte kriterier automatisk vil nye godt av dem. Selv aktiviteter som uansett ville blitt gjennomført vil få støtte.

Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (DA) er et eksempel på bruk av et generelt virkemiddel i distrikts- og regionalpolitisk sammenheng. Denne ordningen har gjort det billigere å bruke arbeidskraft og dermed bidratt til å øke etterspørselen etter arbeidskraft i områder med lavere avgiftssatser. Et annet eksempel på et generelt virkemiddel er SkatteFUNN, som er en nasjonal ordning.

Selektive virkemidler karakteriseres blant annet av at de tildeles etter bestemte kriterier, etter søknad og individuell vurdering av disse. Fordelen er at det blir enklere å begrense tildelingen av støtte, slik at virkemiddelbruken blir mer målrettet og addisjonaliteten øker. Kostnadene blir dermed lavere enn for generelle tiltak. Imidlertid øker de administrative kostnadene, og transaksjonskostnadene for så vel virkemiddelapparat som (potensielle) søkerbedrifter. For å sikre at støtten fordeles på en måte som gir høyest mulig måloppnåelse kreves det høy kompetanse og i prinsippet fullstendig informasjon hos de instanser som forvalter ordningene. Dette kan være vanskelig å oppnå i praksis. Videre kan selektive virkemidler bidra til uheldig konkurransevidning, og økte styringsproblemer ved at søkerne prøver å tilpasse seg virkemiddelapparatet og støttekriteriene for å konkurrere om knappe midler.

4.9.3 Politikkinnetning og virkemidler innenfor den smale politikken

Innenfor den smale distriktpolitikken har det vært benyttet ordninger og tiltak med ulik utforming og innretning. Grovt sett kan virkemidlene inndeles i henholdsvis selektive og generelle til-

tak.¹⁴ Ansvar for forvaltning og gjennomføring har vært plassert hos lokale og regionale myndigheter og nasjonale virkemiddelaktører (inkludert KRD).

De siste årene før ansvarsreformen ble det gjennomført markerte dreininger i innretningen av den distriktsrettede virkemiddelbruken. De direkte bedriftsrettede tiltakene, der investerings-tilskudd og bedriftsutviklingstilskudd har utgjort hovedtyngden, har generelt hatt en sentral rolle i distriktpolitikken, selv om type tiltak har variert over tid. På samme tid som bevilgningene er betydelig redusert er innretningen av midlene endret slik at innovasjon og de tidlige fasene i bedrifters utvikling har fått økt prioritet. Det samme gjelder støtte til mer tilretteleggende tiltak som intenderer å styrke miljø og relasjoner rundt bedriftene. Omstilling og investeringer i etablerte bedrifter gis i mindre grad støtte.

En gjennomgang av evalueringer av noen av de bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene viser at disse tiltakene relativt sett er kostnadseffektive og gir gode resultater. Det er også et betydelig potensielt juridisk handlingsrom i forhold til EØS-avtalens maksimalsatser for støtte. Dette gjelder særlig tilskudd til investeringer, blant annet i fysiske produksjonsmidler, ny teknologi og lignende. Erfaringsmessig er slike investeringer en meget viktig del av innovasjonsadferden i mange små og mellomstore bedrifter. Økt støtte til investeringer vil kunne være viktig for innovasjon, fornyelse og omstillingsevne særlig i distriktsområder. Evalueringer viser at investeringsstøtten har hatt en innretning mot industri og at kostnadene per arbeidsplass ikke var spesielt høye sammenlignet med andre ordninger. Investeringsstilskudd kan gi incentiver til økte investeringer som kan styrke omstillings- og innovasjonstakten. Effektutvalget påpeker at investeringsstilskudd kan ha gode egenskaper som en mer automatisk virkende ordning, hvor man innenfor et regelverk har en rett på tilskudd opp til et visst tak.

Det har lenge vært et mål å få en bedre regional samordning av virkemidler og virkemiddelaktører. Dette kan gjøre det lettere å dyrke fram regionale "motorer" innenfor næringsutvikling, innovasjon og verdiskaping, i form av innovasjons- og næringsklynger eller hjørnesteins- og eksportbedrifter. Slike "motorer" vil kunne dra med seg lokalt og regionalt næringsliv i forhold til både nasjonale og internasjonale markeder. Systematisk innsats for å etablere ny næringsvirksomhet gjen-

nom for eksempel outsourcing, intraprenørskap og nyetableringer på grunnlag av eksisterende virksomhet har gitt resultater i tidligere omstillingsarbeid. Konsepter som for eksempel ARENA-programmet og Centers of Expertise har en bred tilnærming og er basert på bredt og ofte avtalebasert samarbeid mellom utdannings- og FoU-miljøer, næringsliv og offentlig sektor (kommune, fylke, virkemiddelaktører). Også satsingen på såkalte "bedriftsinkubatorer" innebærer en videreføring av denne tenkningen, og kan bli et interessant virkemiddel i forhold til næringsstrukturell omstilling.

Spissede næringsstrategier som dem beskrevet ovenfor har i hovedsak en regional dimensjon. Det er liten tvil om at der slike satsinger lykkes, vil det bidra til å øke regional verdiskaping. Hvordan denne veksten og næringsutviklingen fordeler seg geografisk innenfor en region, vil imidlertid variere. Potensialet for regionale ringvirkninger vil variere, og vil erfaringsmessig ikke utløses uten at det aktivt etableres mekanismer og arenaer for samarbeid og kunnskapsspredning. Alle deler av en region vil ikke kunne nyttiggjøre seg denne type tiltak i samme grad. For eksempel vil kunnskapsinfrastruktur og forutsetninger for innovasjonsaktivitet i næringslivet i mer perifere områder være annerledes enn i sentrale strøk innenfor en region. Realisering av verdiskapingspotensialet i disse områdene krever derfor andre typer virkemidler.

4.9.4 Den differensierte arbeidsgiveravgiften

Etter manges oppfatning har det viktigste generelle virkemidlet i distriktpolitikken fram til 2004 vært ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (DA); dette blant annet i kraft av sitt betydelige volum rent økonomisk. Den viktigste begrunnelsen for DA var å innføre et treffsikkert virkemiddel for å stimulere sysselsettingsvekst i distriktene, og dermed bidra til at færre måtte flytte av hensyn til arbeidsmuligheter. DA har vært en generell ordning som omfattet alle bedrifter som hadde ansatte. Arbeidsgiveravgiften har vært gradert etter den enkelte ansattes bostedskommune. Ordningen har ifølge Effektutvalget fungert godt i forhold til intensjonene. Den var stabil og ubyråkratisk, men kostet relativt mye per arbeidsplass.

Som kjent er differensiert arbeidsgiveravgift totalt omlagt fra og med 2004, etter at EU-domstolen i 2000 slo fast at ordningen var i strid med EØS-avtalen. I Tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark opprettholdes fullt fritak fra arbeidsgi-

¹⁴ Andre inndelinger som ofte nyttes, er direkte/bedriftsrettede og indirekte/tilretteleggende tiltak.

veravgift, i første omgang til 2006. For øvrig rammer endringene ulike geografiske områder forskjellig. Beregninger viste at særlig Nordland, Sør-Troms, Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane ville rammes hardt. Dette skyldes blant annet den bransjemessige fordelingen og bedriftsstørrelsen i disse fylkene. Videre er det blitt påpekt at siden det er arbeidsintensive bransjer som blir sterkest berørt av omleggingen, vil også mange typiske kvinnearbeidsplasser innenfor blant annet tjenesteytende virksomhet i distriktene kunne være utsatt.

Det er iverksatt en rekke tiltak for å kompensere bedriftene og kommunene som berøres. Det er laget overgangsordninger slik at avgiften innføres gradvis. Kommunene skal kompenseres, mindre bedrifter hvor støtten ikke overstiger grensen for bagatellmessig støtte kan i praksis beholde fritaket. En transportstøtteordning skal kompensere bedrifter med store transportbehov og det er bevilget en sum til kompensatoriske tiltak utover de nevnte tiltakene.¹⁵ (Dette er nærmere omtalt i pkt. 6.)

Samlet provenyeffekt av DA-ordningen var i 2003 ca 8,5 mrd kroner. Etter hvert som endringene fører til at arbeidsgiveravgiften blir lik i store deler av landet, vil en økende andel av dette beløpet framkomme som økt inntekt for staten. Det har vært stor interesse knyttet til spørsmålet om hvordan dette provenyet skal disponeres, og hvor store beløp det er aktuelt å tilbakeføre til områder og virksomheter som taper økonomisk på at ordningen oppheves. Blant annet har Effektutvalget i denne sammenheng koplet provenyvirkningen, og disponering av økte inntekter for staten, med handlingsrommet for bedriftsrettede virkemidler i forhold til EØS-avtalen (jf. 3.5 foran). Norske myndigheter kan blant annet tildele og øke støtte innenfor ordninger som er godkjent av ESA, dersom adgangen til støtte ikke er fullt utnyttet.

Som oppfølging av Stortingets behandling oversendte regjeringen våren 2004 et forslag om videreføring av differensiert arbeidsgiveravgift for bransjer som ikke er i konkurranse med virksomheter i andre EØS-land til ESA. Dersom ESA godkjenner et generelt avgiftsunntak for hele eller deler av ikke-konkurransutsatt sektor, vil dette medføre at størrelsen på bevilgningen til de næringsrettede utviklingstiltakene og eventuelt også transportstøtte vil måtte reduseres tilsvarende avgiftsreduksjonen.

4.9.5 Innsats for småsamfunn og områder med særlig store utfordringer

Mens noen av de distriktspolitiske bevilgninger og virkemidler de senere år i økende grad er benyttet i mer sentrale strøk, er det på den andre siden etablert satsinger som er spesifikt innrettet mot kommuner/områder som over tid har vært preget av synkende folketall og andre negative demografiske utviklingstrekk, som utflytting av ungdom og skjev kjønnsfordeling. Mange slike samfunn ligger også langt fra nærmeste senter.¹⁶ De mest typiske av disse tiltakene har hatt programkarakter og preg av forsøk. Fram til 2003 var disse programmene stort sett finansiert (og initiert) fra sentralt nivå (eks. Utkantprogrammet, Småsamfunnssatsingen, Omstillingsprogrammet for Indre Finnmark). Programmene har generelt hatt en bred og mer samfunnsmessig tilnærming, framfor et smalt næringsrettet fokus.

Flere av disse programmene er svært positivt evaluert, men likevel ikke videreført som nasjonale satsinger. Fra sluttevalueringen til Utkantsatsingen er konklusjonen at det viktigste læringsaspektet og den viktigste endringen programmet har medført, trolig er endringen i holdning til hvordan små distriktskommuner skal forholde seg til egen utvikling. Noen av de kommunene som deltok i programmet har utviklet seg mot mer lærende organisasjoner. Dette har resultert i endret arbeidsmåte på kommunalt nivå, og hatt effekter i forhold til det sivile samfunns deltakelse i lokalsamfunnsutvikling. Pilotkommuneprosjektet og satsing på småsamfunn kan vise til tilsvarende resultat. Bygdeutviklingsprogrammene har samme fokus, men da på bygdenivå. En evaluering foretatt av Høgskolen i Sogn og Fjordane viser til svært gode resultater, både hva angår mobilisering av innbyggerne for lokalsamfunnet samt utvikling av arbeidsplasser. Gjennom å få et positivt fokus på bygdas muligheter har man rekruttert velutdannet ungdom tilbake som etablerere av egen virksomhet. Programmene har også vært viktige for å skape positiv markedsføring av bygdene til potensielle tilflyttere.

Ansvarsreformen i 2003 har ledet til flere regionale og/eller interkommunale initiativ og satsinger rettet mot slike områder. Innholdet i disse satsingene varierer, men omfatter ofte formål som næringsutvikling, nettverksbygging, kompetanseheving og kultur. En gjennomgang av erfaringer fra en del av de nasjonale og regionale satsingene er at dette er en krevende form for utviklingsarbeid, med mange fallgruver (Frisvoll et al. 2004).

¹⁵ For 2004 har Stortinget satt av i alt 710 mill. kroner til kompenserende tiltak i form av næringsrettede utviklingstiltak og transportstøtte.

¹⁶ Fra 2004 defineres 'småkommuner' som kommuner med under 3200 innbyggere (NOU 2004:2).

Satsingene har imidlertid gitt brukbare resultater og ikke minst verdifulle erfaringer. Et generelt inntrykk er at det stadig prøves og feiles i slike satsinger. Det er derfor en utfordring å systematisere og spre erfaringene slik at de kan nyttiggjøres når nye initiativ oppstår. Koordinering og samhandling mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå synes å være en grunnleggende suksessfaktor. Dette vil også være nødvendig for at kunnskap og erfaringer fra enkeltstående satsinger skal være ut over programperioden og nedfelles i løpende utviklingsarbeid og –strategier. Behovet for å samle erfaringer er ytterligere forsterket når ansvaret for slike satsinger spres på fylkene.

De samiske områdene er eksempel på områder som generelt har hatt andre forutsetninger for å utvikle et vekstkraftig næringsliv, både i forhold til sentrale strøk, og andre distriktsområder. Historiske utviklingstrekk har skapt forutsetninger og utfordringer som er særegne. Mange kommuner i de samiske kjerneområdene kommer generelt dårlig ut når det gjelder levekår (St.meld. nr 8, 2003-04), samtidig har noen av disse samiske kommunene opprettholdt folketallet i langt større grad enn andre norske distriktskommuner. Behovet for næringsmessig omstilling, innovasjon og produktutvikling i næringslivet er stort, men de ordinære distrikts- og næringspolitiske virkemidlene har enten ikke vist seg å være tilstrekkelig for å møte utfordringene, eller har ikke vært tilpasset disse utfordringene. Omstillingsprogrammet for Indre Finnmark (1993-98) ble i sin tid etablert for å møte noen av de spesifikke utfordringene knyttet til omstilling i reindriftsnæringen. En bærekraftig reindrift vil fortsatt være viktig som næringsgrunnlag og kulturbærer i de samiske områdene, men større mangfold i næringsvirksomheten er et mål (NOU 2003:32). Også kombinasjonsnæringer anses fortsatt som viktig for mange samiske bygdesamfunn. Behovet for en videre målrettet innsats er dermed fortsatt til stede. Fra ulike hold er det påpekt at dette bør skje gjennom Sametinget eller andre relevante organer som i større utstrekning kan forvalte virkemidler for innovasjon og generell næringsutvikling som i større grad er tilpasset utfordringene i de samiske samfunn.

Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms er et særegent tiltak i norsk distriktpolitikk. Innenfor et avgrenset geografisk område er det iverksatt et sett av virkemidler som dels er personrettede tiltak (der redusert personskatt, nedskriving av studielån og økt barnetrygd er viktigst) og dels bedriftsrettede tiltak (der fullt fritak for arbeidsgiveravgift og fritak for el-avgift er viktigst). Kombinasjonen av bedriftsrettede og per-

sonrettede tiltak har vært viktig. Evalueringer viser at disse virkemidlene fungerer i forhold til målene. De er imidlertid økonomisk omfattende og overstiger andre distriktpolitiske virkemidler målt både som innsats per sysselsatt og per innbygger (NOU 2004:2).

4.10 Behov for økt kapitaltilgang i distriktene

Behovet for omstilling og nyetablering er stort i deler av Distrikts-Norge (jf. punkt 4.4.9.) Det vises i mange sammenhenger til at distriktene preges av en betydelig lavere tilgang på kapital til investeringer og nærings- og bedriftsutvikling enn behovet tilsier. Den mest merkbare svikten er knyttet til lav privat risiko- og investeringsvilje.

Liten tilgang på privat kapital kan skyldes flere forhold. Det er vanlig å anta at private investorer og finansieringsinstitusjoner vurderer usikkerheten og risikoen ved investering og lån i distriktene som høyere enn i sentrale strøk. Et problem i mange distriktsområder er at annenhåndsverdien på bygninger og andre aktiva ofte er betydelig lavere enn i sentrale strøk. Dermed blir pantsikkerheten dårligere. Nyskappingsprosjekter, som generelt kan innebære høy risiko, vil ofte oppleves som særlig usikre i distriktene. Det er også blitt pekt på at sentralisering innenfor de større bankene gjør at det blir større avstand, mindre kommunikasjon og dårligere informasjonsflyt mellom prosjekthavere eller låntakere i distriktene og dem som skal vurdere prosjektene i banksystemet. Dette kan føre til at mange prosjekter blir vurdert som mindre lønnsomme og mer risikable enn de ville blitt med større nærhet.

Tilsvarende problemstilling er også aktuell når det gjelder privatpersoners investering i fast eiendom. Mange steder i Distrikts-Norge står folk i en situasjon der det koster vesentlig mer å bygge en ny bolig enn det som blir boligens markedsverdi når den står ferdig. Mange vil derfor oppleve det som mindre fordelaktig og mer risikofylt å investere i ny bolig i distriktene enn i mer sentrale områder, der det er etterspørselspress i boligmarkedet og prisene er stigende. I tillegg er pantsikkerheten i distriktene dårligere, slik at det her kan være vanskeligere å få lån til ny bolig. I denne sammenheng har Husbanken en viktig rolle i forhold til å avlaste risiko og således bedre lånemulighetene i det private kapitalmarkedet. Siden annenhåndsverdien på boliger i distriktene gjerne er lavere enn i byene, vil det å lånefinansiere en brukt bolig normalt være enklere enn å lånefinan-

siere en ny bolig. For kjøperen vil lave boligpriser dessuten bety lave bokostnader, noe som i seg selv er gunstig. På den andre siden er det i mange distriktkommuner tilgang til større tomter, og positive kvaliteter knyttet til større frihetsgrader i utforming og utnyttning av tomteareal. For mange vil det også ligge et positivt element i å bo utenfor byggefelt, gjerne i tilknytning til grenda man har vokst opp i. Tilrettelegging av slike tomter er en utfordring for kommunene.

I enkelte områder med synkende folketall står man imidlertid overfor fallende boligpriser, og i slike tilfeller kan selv det å kjøpe en brukt bolig være en dårlig investering som det også kan være vanskelig å finansiere. I tillegg til at boligen for folk flest er et viktig investeringsobjekt, har boligen stor betydning for den enkeltes livskvalitet. Det å opprettholde offentlige instrumenter som kan sikre folk likeverdige muligheter til å skaffe seg en høvelig bolig, vil derfor ha stor betydning både for levekår og bosetting i distriktene.

Her skal vi imidlertid først og fremst fokusere på kapitaltilgang til næringsformål. Mangelen på kapital til slike formål oppleves blant annet i forhold til:

- utvikling og kommersialisering av nye ideer, produkter og prosjekter
- etablering av ny virksomhet
- fysiske nyinvesteringer.

4.10.1 Mangel på såkornkapital og finansiering i tidlige faser

Kapital som tilføres i de tidligste fasene av en bedriftsetablering eller et utviklings-/nyskappingsprosjekt kalles ofte såkornkapital. På dette stadiet vil det ofte være avgjørende at tilførsel av kapital ledsages av tilførsel av nødvendig kunnskap, veiledning og erfaring ("kompetent kapital"). GEM rapporten for 2002 rangerer Norge på tredje siste plass når det gjelder tilgang på egenkapital, lån og offentlig støtte til entreprenører.

Mangel på risikokapital i tidlig fase blir normalt sett på som en hindring for etablering av nye bedrifter og utvikling og kommersialisering av nye produkter, produksjonsprosesser, forretningskonsepter eller forskningsresultater både i sentrale strøk og i distriktene. Innovasjonsprosjekter har ofte høyere risiko enn investeringer med lavere nyskappingsinnhold.

De siste årene er det i regi av staten etablert en rekke såkornordninger, der den sentrale ideen har vært å tilføre lovende prosjekter egenkapital for å øke interessen hos andre private investorer samt utløse privat lånekapital. Det er etablert flere egen-

kapital- eller investeringsfond, basert på både statlig og privat kapital.

Felles for de fond som er etablert, er at staten langt på vei opptrer som kommersiell investor på linje med de private interessentene, det vil si med de samme forretningsmessige krav til risiko og avkastning av kapitalen. Dette synes å ha ført til at flere statlig initierte såkorn- og investeringsfond har en relativt lav risikoprofil, og i overveiende grad går inn i investeringer i sentrale strøk. Det er for eksempel registrert at regionale såkornfond foretar hovedtyngden av sine investeringer i og rundt regionsenteret. Det synes derfor som at disse tiltakene i liten grad bidrar til mer privat kapital til investeringer og nyskappingsprosjekter i distriktene.

Dette var noe av bakgrunnen for at Stortinget for 2003 bevilget 500 mill. kroner i lånemidler og 75 mill. kroner i tapsfond til en ny distriktsrettet ordning. Som en del av behandlingen av revidert nasjonalbudsjett for 2003 ble det videre gjort vedtak om å stille ytterligere 400 mill. kroner til disposisjon for en såkornordning, med et tilhørende tapsfond på 100 mill. kroner.

Risikovillig investeringskapital er normalt avgjørende ved etablering av ny virksomhet og nye bedrifter. I tillegg til ordninger for tilførsel av tidligfase risikokapital som her er nevnt, har det derfor også vært tatt i bruk andre selektive finansieringsordninger for å stimulere nyetableringer både i distriktene og nasjonalt. Disse ordningene har ofte vært innrettet mot små og mellomstore bedrifter, eller andre utvalgte målgrupper. Eksempler på dette er etablererstipend og nettverkskredittordningen, som nå i prinsippet er desentralisert gjennom ansvarsreformen. Disse to ordningene har hatt relativt beskjedent omfang, og har hatt kvinner som særlig målgruppe. Evalueringer viser at disse ordningene også har nådd fram til kvinner.

4.10.2 Kapital til nyskappings- og innovasjonsprosjekter

Offentlig støtte til innovasjonsaktivitet og nyskappingsprosjekter er begrunnet ut fra ulike former for markedssvikt. Det har lenge vært et mål å øke næringslivets bruk av FoU og dermed bidra til økt innovasjonstakt og kommersialisering, også i distriktene. Tradisjonelt har man forsøkt å stimulere dette ved å benytte selektive virkemidler i form av programmer, som for eksempel Program for forskningsbasert nyskaping (FORNY) og Mobilisering for FoU-relatert innovasjon (MOBI) i regi av Norges forskningsråd. Effektutvalget har pekt på

at også denne typen virkemidler i liten grad når fram til næringslivet i distriktene, blant annet fordi de i praksis har sitt nedslagsfelt i sentrale FoU-miljøer og innovasjonsprosjekter med høyt FoU-innhold. De siste årene har man imidlertid i noen grad tatt i bruk generelle virkemidler for å stimulere FoU og innovasjon i næringslivet, blant annet gjennom SkatteFUNN-ordningen, som på visse vilkår gir generell adgang til skatteavskrivninger når bedriften gjennomfører et FoU-prosjekt. Så langt viser imidlertid erfaringene at heller ikke dette virkemidlet i særlig grad er tatt i bruk av distriktsbedrifter.

4.10.3 Kapital til nyinvesteringer og konsolidering av virksomheten

Tilførsel av kapital er ofte også avgjørende for bedrifter som er forbi de tidligste fasene i "livsløpet", men som har behov for videre utvikling for å sikre konkurransedyktighet og overlevelse gjennom innovasjon, produktutvikling, ny teknologi osv. Også her vil tilsvarende risikobetraktninger som nevnt ovenfor ofte komme inn i bildet, og dermed utgjøre et mulig hinder for utvikling av næringslivet. Bedrifter i distriktene innoverer i større grad gjennom egne produktutviklings- og investeringsprosjekter enn bedrifter som er mer sentralt lokalisert. Nyinvesteringer er således i mange tilfeller en viktig forutsetning for økt produktivitet og produkt- og kompetanseutvikling.

Det har i økende grad vært stilt krav om blant annet innovativt innhold og "teknologihøyde" ved tildeling av støtte til investerings- og nyskappingsprosjekter. Dette gir grunn til å tro at mange distriktsbedrifter føler at de allerede i utgangspunktet kommer til kort i konkurransen om knappe midler i virkemiddelapparatet og derfor avstår fra å søke om støtte. Dette kan blant annet føre til at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter ikke blir realisert fordi de isolert sett ikke oppfattes som tilstrekkelig innovative eller bedriftsøkonomisk lønnsomme.

Som nevnt ovenfor vil blant annet lav annenhåndsverdi føre til at risikoen ved nybygg og annen fast eiendom i distriktene blir høyere og tilbudet av kapital dårligere enn i sentrale strøk. Både Effekt-

utvalget og Handlingsromutvalget har pekt på at dette kan tale for å åpne for økt bruk av investeringsstøtte i distriktene. Innenfor internasjonalt regelverk er det som tidligere nevnt et betydelig juridisk handlingsrom for å øke investeringsstøtten til slike formål.

Økt støtte til nyinvesteringer kan, i henhold til Handlingsromutvalget (NOU 2004:15), generelt skje ved at a) støttegraden økes innenfor fastsatte maksimalstøttesatser; b) også store bedrifter får støtte innenfor satsene; c) investeringstilskudd gis til prosjekter med lavere innovativt innhold enn dagens krav. Videre kan investeringsstøtte gis i form av både lån og tilskudd.

De nevnte utvalgene har også vist til at slike ordninger kan gjøres mer generelle ved at de innføres som en "rettighet" dersom visse kriterier og minstekrav er oppfylt. Dersom investeringsstøtte på denne måten gjøres mer generell kan dette vise seg å være relativt kostnadskrevende. Det kan også være fare for overinvesteringer innenfor visse næringer i et geografisk område, dersom det ikke etableres vurderingskriterier og prosedyrer som kan motvirke dette. Slike mulige effekter kan balanseres ved å avgrense tilgangen til ordningen. Eksempler på slik avgrensing kan være å målrette ordningen geografisk, for eksempel mot områder der andre ordninger som for eksempel SkatteFUNN ikke treffer målgruppene, og/eller sikre en generell distriktsprofil. Videre kan de samlede utgiftene til en slik ordning begrenses gjennom at det kreves en relativt høy andel egenfinansiering og/eller lånekapital, slik at investoren og ordinære finansinstitusjoner tar hoveddelen av risikoen ved investeringen.

Denne formen for kapitaltilførsel vil ikke alene uten videre gi de aktuelle bedriftene tilgang på veiledning, oppfølging og annen type kompetanse som ofte er nødvendig for å kvalitetssikre og målrette investeringer og nyskappingsprosjekter. Det vil derfor måtte avveies i hvilken grad andre former for tiltak bør prioriteres framfor, eller i tillegg til, direkte kapitalstøtte. Veiledning og annen oppfølging vil eventuelt kunne gis sammen med investeringsstøtten dersom virkemiddelapparatet har kapasitet til dette, noe som vil gjøre ordningen noe mindre generell.

Kapittel 5

Hvordan skape en helhetlig distrikts- og regionalpolitikk?

Som beskrevet i kapittel 2 synes det å være en utbredt oppfatning at distrikts- og regionalpolitikken i for stor grad preges av manglende helhetsperspektiv. På samme måte som nasjonens utvikling avhenger av hele spekteret av politikkområder, er utviklingen i det enkelte lokalsamfunn og den enkelte region avhengig av den politikken som føres på ulike områder. Distrikts- og regionalpolitikk er per definisjon sektorovergripende. Likevel er det slik at de områdene av politikken som har størst betydning for den geografiske utviklingen, bare i begrenset grad er utformet ut fra distrikts- og regionalpolitiske hensyn. Tvert om har det funnet sted viktige sektorpolitiske omlegginger som oppfattes som uheldige for utviklingen i distrikter og regioner. (Jf. punktene 3.4, 3.5 og 5.2.) Behovet for en mer ambisiøs og helhetlig distrikts- og regionalpolitikk synes derfor å være stort, noe også Effektutvalget har lagt stor vekt på. I dette kapitlet drøftes mulige strategier for å fremme en mer ambisiøs, helhetlig og konsistent distrikts- og regionalpolitikk, tilpasset de forutsetninger som finnes lokalt og regionalt.

5.1 Hvilke krav må stilles til en helhetlig distrikts- og regionalpolitikk?

I Distriktskommisjonens mandat står spørsmålet om valg og innretning av virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken sentralt. I kapittel 4 har kommisjonen gjennomgått ulike politikkområder og kommet med en del generelle betraktninger om hvordan politikken innenfor disse områdene kan og bør innrettes fremover – ut fra distrikts- og regionalpolitiske hensyn. Vurderingene bygger blant annet på Effektutvalgets rapport, der det finnes en bred drøfting av det faglige grunnlaget for valg og innretning av virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken.

Det er viktig å understreke at spørsmålet om valg og innretning av virkemidler ikke utelukkende kan besvares på generelt eller nasjonalt nivå. Utfordringene varierer ut over landet, og de endrer seg over tid. Sammensetningen og innret-

ningen av virkemidlene må tilpasses den situasjonen man konkret står overfor på det enkelte sted og det aktuelle tidspunkt, samtidig som også forutsigbarhet og robusthet i virkemiddelbruken er viktig. Politikken må utformes slik at de ulike delene av landet sees i sammenheng.

En helhetlig distrikts- og regionalpolitikk må være:

- sektorovergripende
- tilpasset lokale og regionale forhold, samtidig som de ulike delene av landet sees i sammenheng
- fleksibel, samtidig som behovet for forutsigbarhet og robusthet ivaretas.

Mulighetene for til enhver tid å kunne utforme en slik politikk, som på den ene siden er tilpasset lokale og regionale forhold og på den andre siden ivaretar nasjonale hensyn og strategier, er avhengig av hvordan forvaltnings- og styringssystemet er bygd opp og fungerer. Distrikts- og regionalpolitikens innhold og innretning kan derfor ikke drøftes uavhengig av styringssystemets utforming og virkemåte. De to temaene er uløselig knyttet sammen. I underkapittel 5.2 drøftes de krav som må stilles til det totale forvaltnings- og styringssystemet. Jf. de kravene som Oppgavefordelingsutvalget la til grunn for sine vurderinger (NOU 2000:22).

5.2 Krav til forvaltningssystemet

5.2.1 Territoriell samordning

Et sentralt krav til forvaltningssystemet er at det må være mulig å tilpasse politikken innenfor ulike sektorområder til de utfordringer og forutsetninger som finnes lokalt og regionalt. Det må være mulig å prioritere innen og mellom innsatsområder. Mens det i ett geografisk område kan være riktig å satse mer på personrettet tjenesteyting, kultur og utvikling av stedets attraktivitet, kan utbygging av vei og havnefasiliteter være viktigst i et annet. I tillegg må det være mulig å se ulike innsatsområder i sammenheng. Det kan være lite nytte i å bygge ut havna, hvis det ikke samtidig er mulig å utbedre veien frem til

havna. I mange tilfeller vil det også være behov for å se bredere sektorer, som for eksempel infrastrukturbygging, utdannings- og næringspolitikk, i sammenheng. Ved å se de ulike sektorpolitikkenes i sammenheng på lokalt og regionalt nivå vil det være mulig å utforme helhetlige og tilpassede strategier, som er demokratisk forankret og som gir større samlet effekt av virkemidlene.

Forvaltningssystemet må muliggjøre territoriell samordning av ulike politikkområder både på lokalt og regionalt nivå. Politikken må ikke bare samordnes lokalt, men også mellom ulike geografiske områder innenfor en og samme region. Blant annet gjelder dette i forhold til sentrum og periferi. Mange mener at det er stort behov for en helhetlig politikk som i større grad bygger på den gjensidige avhengigheten som eksisterer mellom by og land, og som understøtter samspillet langs sentrum-periferi akse.

5.2.2 Nærhetsprinsippet

Et annet sentralt krav bør være at offentlige beslutninger skjer så nær dem det angår som mulig. Det vil si at beslutninger som bare har konsekvenser for et avgrenset geografisk område, også bør kunne treffes på dette nivået. Det er flere grunner til at dette nærhetsprinsippet i dag er vidt akseptert. Prinsippet berører grunnleggende *demokratiske verdier*. Ikke minst i vår tid, hvor stadig flere beslutninger løftes opp på internasjonalt nivå for å finne sin løsning, er det viktig at lokalbefolkningen gis mulighet for innflytelse i saker som primært berører dem selv. Dette bidrar til maktspredning, og representerer som sådan en motvekt mot maktkonsentrasjonen på statlig og overnasjonalt nivå. Desentralisering av makt er en forutsetning for å mobilisere til engasjement og deltakelse i lokalpolitikk, og for at lokalsamfunnet skal kunne ta størst mulig ansvar for egen utvikling.

Nærhetsprinsippet er blant annet viktig for å fremme såkalt *prioriteringseffektivitet*, det vil si at de prioriteringer som gjøres, og den komposisjonen av virkemidler som benyttes, er best mulig tilpasset lokale og regionale behov. En slik tilpasning er som nevnt nødvendig for at politikken skal være målrettet og effektiv. På den annen side vil små enheter ikke uten videre være de mest *kostnadseffektive* i forhold til å løse konkrete oppgaver. Ut fra hensynet til kostnadseffektivitet kan en viss størrelse på enhetene være hensiktsmessig, både for å kunne bygge opp tilstrekkelig kompetanse og for å kunne høste eventuelle stordriftsfordeler. Ifølge undersøkelser er imidlertid heller ikke de største enhetene spesielt effektive.

5.2.3 Demokratisk forankring

Det representative demokratiet representerer grunnleggende verdier, som det i Norge er bred enighet om å verne om. Demokratisk valgte representanter utøver makt på vegne av, og har en ombudsfunksjon i forhold til, sine velgere. I spørsmål der det må utøves skjønn eller der det må prioriteres mellom ulike sektorer eller interesser er det derfor viktig at beslutningene fattes av folkevalgte organer. Kun et representativt politisk organ, med politikere valgt av dem som berøres, vil ha den nødvendige legitimitet til å treffe denne typen beslutninger. Nå kan man hevde at statens tjenestemenn også er demokratisk forankret, siden de arbeider på oppdrag av Storting og regjering. Imidlertid er avstanden fram til den enkelte statlige beslutningstaker ofte lang og beslutninger om prioriteringer er basert på skjønn. I tillegg mangler statlige aktører den nødvendige sektorsverskridende fleksibilitet, siden de er mer bundet opp av egen sektors føringer enn lokale og regionale politiske organer.

Ifølge Maktutredningen (NOU 2003:19) har det de senere år skjedd en forvitring av det norske folkestyret, ikke minst på lokalt og regionalt nivå. På denne bakgrunn har regjeringen nedsatt en lokaldemokratikommisjon, som skal vurdere lokaldemokratiets vilkår og foreslå tiltak. Denne kommisjonen leverer sin første delutredning våren 2005 og endelige utredning i 2006.

5.2.4 Brukermedvirkning og partnerskap

I tillegg til å styrke de ordinære folkevalgte organer, er mange offentlige instanser opptatt av å etablere flere kanaler for brukerinnflytelse. Dette kan anta ulike former, alt fra aktiv bruk av brukerundersøkelser til mer formelle og forpliktende partnerskap.

Ikke minst i et utviklingsperspektiv kan det være av stor betydning at de viktigste aktørene trekkes aktivt med i utformingen av politikken. Det offentlige legger avgjørende betingelser for næringsutviklingen, men kan ikke vedta en positiv utvikling. Drivkraften ligger i næringslivet selv. I tillegg utgjør banker, læresteder, forskningsinstitusjoner og en rekke andre aktører viktige premissleverandører og medspillere i utviklingen av nye og gamle virksomheter. For å sikre en helhetlig og målrettet utviklingspolitikk er det derfor nødvendig at det offentlige bidrar til å ansvarliggjøre aktørene, og drar i gang prosesser.

Samtidig er det viktig at slike partnerskap ikke utvikler seg til å bli beslutningsorganer på bekostning av de folkevalgte myndigheter. Aktørene vil

ofte representere særinteresser. I tillegg vil for eksempel det "ufødte næringslivet" normalt mangle talsmenn. Generelt er det derfor viktig å holde fast på at de representative folkevalgte organene vil være best egnet til å balansere ulike interesser og fatte beslutninger på vegne av fellesskapet.

5.2.5 Kvalitet og tilgjengelighet

Forvaltningssystemet bør være utformet slik at det bidrar til kvalitet og tilgjengelighet. De to begrepene kan være nært relaterte. Tilgjengelighet er viktig for at brukerne skal kunne dra nytte av offentlige tjenester, og for at de eventuelt skal kunne hevde sine rettigheter. Elektronisk kommunikasjon kan i denne sammenheng bidra til å redusere avstanden mellom brukere og forvaltning. Men også fysisk nærhet er av betydning, siden det øker tilgjengeligheten og dermed kvaliteten.

Det er her viktig å skille mellom tjenestens tilgjengelighet, avstanden til de ansvarlige politiske organer og avstanden til tjenesteproduzenten. I de senere år har det funnet sted utskilling, fristilling og konkurranseutsetting av offentlig tjenesteproduksjon, og i mange tilfeller har dette ført til geografiske endringer i produksjonsstrukturen. Det kommunale renovasjonsverket kan være avløst av et regionalt avfallsselskap, eller driften av sykehjemmet kan være satt ut til en ekstern aktør. Så lenge ansvaret for tjenesten ligger på et lokalt offentlig organ, kan det imidlertid bety lite for tilgjengeligheten om praktisk drift er ivaretatt av private eller offentlige aktører. Det vil da være opp til det lokale offentlige organet å sette vilkår for produksjonen, som sikrer tilgjengelighet og generelt tar utgangspunkt i brukernes behov.

5.2.6 Sektororganisering, fristilling og bestillerfunksjon

De senere år har vi vært vitne til dyptgripende reformer innenfor flere statlige sektorer. Mange av de store statsetatene er fristilt og omorganisert. (Jf. underkapittel 3.5.) Omstillingene har i stor grad vært motivert ut fra sektorpolitiske hensyn og hensynet til effektivitet. Både Effektutvalget og Maktutredningen har påpekt at denne utviklingen har bidratt til å svekke den folkevalgte styringen og mulighetene for å ivareta tverrgående mål som de distrikts- og regionalpolitiske. Ensektororganiseringen og fristillingen innenfor statlige sektorer har på mange måter vanskeliggjort den territorielle samordningen på lokalt og regionalt nivå.

Fristillingen av statlig virksomhet er et resultat av omfattende reformer i statsforvaltningen. Hvorvidt reformene har vært vellykket i forhold til måloppnåelse og effektivitet er for tidlig å fastslå. Uansett vil en eventuell reversering av reformene neppe komme før etter grundige evalueringer. Skal de distrikts- og regionalpolitiske hensynene igjen tillegges større vekt, bør det derfor kunne skje også innenfor dagens sektorisererte og fristilte organisasjonsstruktur. En utvikling av *bestillerrollen* fremstår i denne sammenheng som svært interessant. Ved å kanalisere mer statlige midler gjennom de politiske forvaltningsorganene på lokalt og regionalt nivå, kan det utformes en helhetlig og geografisk tilpasset politikk, uten at de organisasjonsmessige reformene i staten av den grunn må reverseres. Fylkeskommunen har allerede i dag en bestillerrolle overfor flere offentlige og private organisasjoner, og ved en eventuell overføring av makt og ressurser til det regionale nivå kan det være naturlig å videreutvikle denne rollen.

5.2.7 Rettssikkerhet og likebehandling

Behovet for en regionalt tilpasset politikk tilsier at det må være rom for ulike prioriteringer regionene imellom. Samtidig må det sikres rammebetingelser og offentlige tjenestetilbud som oppfattes som likeverdige i hele landet. Mellom disse to kravene ligger det et spenningsfelt, hvor utviklingen gjennom mange år har gått i retning av likebehandling. Oppbyggingen av velferdsstaten bygger på prinsippet om at alle landets innbyggere skal ha like rettigheter, og krav på et likeverdig offentlig tilbud, uansett hvilken sosial gruppe de tilhører eller hvor i landet de bor. Selv om kommunene har ansvaret for det meste av velferdsproduksjonen, har staten stått som garantist for at dette prinsippet gjelder. Gjennom lovgivning, detaljerte retningslinjer og øremerkede tilskudd har staten sørget for at underliggende forvaltningsnivåer yter tilnærmet samme service overfor innbyggerne. Samtidig er det økonomiske handlingsrommet til kommunene redusert. En direkte konsekvens av dette er at det lokale og regionale selvstyret gradvis har fått trangere kår. Rommet for lokale og regionale prioriteringer har skrumpet inn etter hvert som velferdsstaten og det nasjonale rettighetsregimet er bygget ut.

Ingen bestrider at hensynet til likeverdige tjenester er et viktig prinsipp. I denne sammenheng er det imidlertid viktig å utvikle ryddige retningslinjer for når lokal- og regionalforvaltningen gjennomfører nasjonal politikk som i utgangspunktet ikke skal tilpasses, og når lokal- og regionalforvalt-

ningen har friere rammer for å gjøre egne politiske tilpasninger og prioriteringer. Lovmessige og økonomiske styringsvirkemidler bør ta høyde for disse forskjellene.

5.2.8 Samspill mellom nivåene

Uansett om det finnes to eller tre forvaltningsnivåer i Norge, og uansett hvordan makt og oppgaver er fordelt, vil det stilles betydelige krav til kommunikasjon og samspill mellom nivåene. I Norge har dette samspillet tradisjonelt vært preget av behovmeddelelser oppover i systemet og rammer og direktiver nedover. I forhold til de fleste europeiske landene vi gjerne sammenlikner oss med, er Norge spesielt ved at rollen til underliggende forvaltningsnivåer ikke er grunnlovsfestet. Mens samspillet mellom statlig og regionalt nivå i en del andre europeiske land er basert på forhandlinger og avtaler, er vårt system mer sentralstyrt. Det finnes ingen føderal tradisjon. Underliggende forvaltningsnivåer utøver sin makt på vegne av staten, og det innebærer at staten til syvende og sist sitter med det politiske ansvaret. Dessuten vil det alltid være behov for å ivareta viktige nasjonale hensyn i tillegg til de lokale og regionale. De senere år er det eksperimentert med ulike former for konsultasjonsmøter mellom staten og kommunesektoren.

Med en desentralisering av makt innenfor rammene av enhetsstaten vil dagens system endres. Spesielt gjelder dette dersom vesentlige deler av bevilgningene og bestillerfunksjonen flyttes nedover i systemet. Skal det regionale nivået gis et betydelig større ansvar for den territorielle samordningen på tvers av sektorene enn i dag, er det vanskelig å se for seg at dette kan skje uten at det samtidig får konsekvenser for organiseringen på statlig nivå og for statens styring. En slik utvikling vil kunne tvinge frem en mer omfattende styringsreform, der staten – på tvers av sektordepartementene – blant annet må kunne delta i en forpliktende styringsdialog med regionene, samt at staten konsentrerer seg om å koordinere og legge de overordnede rammebetingelser for lokal og regional utvikling tilpasset de ulike lokalsamfunns behov.

En påstand som ofte fremsettes, er at staten ikke kan inngå langsiktige og forpliktende avtaler. Dette av hensyn til den makroøkonomiske styringen, og fordi dagens politikere ikke kan binde Stortingets fremtidige disposisjoner. Påstanden medfører i en viss forstand riktighet. Samtidig er det viktig å påse at dette argumentet ikke brukes til å unnskyldte statlig uvilje i forhold til spredning av makt, og det å gå i forpliktende dialog og avtaleinngåelse med underliggende forvaltningsnivåer. Behovet

for handlingsrom ligger ikke bare på statlig nivå, men også lokalt og regionalt. Det finnes betydelig rom for å forplikte staten uten at dette kommer i konflikt med Stortingets frihet eller finanspolitiske styringsbehov. Også dagens system er basert på stor grad av forutsigbarhet.

5.3 Begrensninger i dagens forvaltningsstruktur

En hovedkonklusjon i Effektutvalgets rapport er at vilkårene for å føre en helhetlig og regionalt tilpasset distrikts- og regionalpolitikk er svekket:

For praktisk talt alle de sektorpolitikker som er gjennomgått, er det blitt mindre regional- og distriktspolitikk over tid. Den politiske handlefriheten begrenses av internasjonale avtaler og av de omorganiseringer som har skjedd i så godt som alle tjenesteytende sektorer. De siste årenes delegering av detaljstyringen går til en viss grad på bekostning av ønsket om å benytte sektorpolitikken til å oppnå tverrgående mål. Dermed er det blitt vanskeligere å føre en bred regionalpolitikk. Utvalget vil likevel understreke at det fortsatt finnes styringsinstrumenter, dersom det er politisk vilje til å bruke dem. (NOU 2004:2, s.17)

I dette underkapitlet beskrives noen av de utviklingstrekkene som har bidratt til å svekke mulighetene for å føre en helhetlig og regionalt tilpasset distrikts- og regionalpolitikk.

5.3.1 Redusert nasjonalt handlingsrom

Som beskrevet i underkapittel 3.5 har Norge gjennom de siste tiår inngått flere internasjonale avtaler, blant annet gjennom EØS- og WTO-samarbeidet, som begrenser våre muligheter til å nytte virkemidler som kan bidra til internasjonal konkurransevridning. Dette har blant annet ført til at Norge har måttet oppgi viktige distriktspolitiske virkemidler som den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften.

Det er imidlertid viktig å understreke at Norge på fritt grunnlag har inngått disse avtalene, som blant annet har gitt oss friere tilgang til store internasjonale markeder. Generelt er små land sårbare for negative handelspolitiske tiltak fra større handelspartnere. Det politiske flertallet her i landet har ment at fordelene av å tiltre avtalene er større enn ulempene. Som påpekt i underkapittel 3.5 har Norge dessuten, innenfor gjeldende avtaler, fortsatt et større nasjonalt handlingsrom enn det som benyttes – blant annet i den næringsrettede distrikts- og regionalpolitikken.

Selv om disse avtalene er inngått på fritt grunnlag, stiller noen spørsmål ved hvem som skal bære belastningene ved et innskrenket handlingsrom: Skal de utelukkende bæres av de grupper eller enkeltmennesker som rammes, eller vil det være rimelig at fellesskapet – som nyter godt av avtalene – tilstår dem som rammes en viss kompensasjon. Noen fremholder dette som et viktig prinsipielt spørsmål, som til nå ikke er avklart.

5.3.2 Mer makt til staten

Gjennom den senere tid er det gjennomført flere offentlige utredninger av den norske forvaltningsstrukturen.¹ Stort sett har konklusjonene fra disse utredningene pekt i samme retning, mot desentralisering av statlig makt til fylker og kommuner. I praksis synes imidlertid utviklingen å ha gått i motsatt retning. Fylkesmannen har styrket sin stilling, og staten har overtatt det fylkeskommunale ansvaret for tunge sektorer som sykehussektoren. Resultatet er at fylkeskommunenes ansvarsområde er redusert, og at primærkommunene i stadig sterkere grad er styrt av lover, reguleringer, statlige satsinger og individuelle og prosessuelle rettheter og krav.

Den overføring av oppgaver fra fylkesmannen til fylkeskommunen som blant annet Oppgavefordelingsutvalget anbefalte, er ikke fulgt opp. Med et utvidet rettighetsregime har fylkesmannens kontrolloppgaver økt. Den parallelle oppbyggingen av fagmiljøer hos fylkesmannen og fylkeskommunen, innenfor samme geografiske område, har vært gjenstand for kritikk. Denne organisatoriske oppsplittingen vanskeliggjør samordning og effektiv ressursbruk for eksempel innenfor oppvekst og utdanning, og mellom næringsutvikling, landbruk og miljø. Regionalnivået blir "flerhodet" og utydelig for kommuner og innbyggere. Flere har også pekt på at de ressurser som bindes opp i å utføre

kontrollrelaterte oppgaver i større grad burde vært benyttet i utviklingsarbeid og aktiv tjenesteproduksjon. Det er nå er igangsatt to ulikt organiserte forsøk med såkalt Enhetsfylke (Møre og Romsdal og Hedmark). I Møre og Romsdal, som går lengst, innebærer dette at fylkeskommunen og fylkesmannen fusjonerer sine administrasjoner. Hensikten med dette er én dør for kommuner og innbyggere, samt en mer effektiv, brukerorientert og utviklingsorientert organisasjon.

Det er flere grunner til at stortingsflertallet har ønsket å sentralisere flere oppgaver. Et vesentlig argument fra statens side har vært å få kontroll med kostnadsveksten innenfor viktige sektorer, og blant annet unngå suboptimalisering som følge av et oppsplittet ansvar. For enkelte har det også vært et mål i seg selv å begrense veksten i offentlig sektor.

Den sentraliseringen av makt som har funnet sted har i prinsippet muliggjort en sterkere samordning av den statlige innsatsen innenfor enkeltsektorer. Dette gjelder blant annet sykehussektoren. Samordningen på tvers av sektorer har imidlertid ikke blitt lettere.

På sentralt nivå har det alltid vist seg vanskelig å få gjennomslag for tverrgående målsettinger. Blant annet har man for planpolitikken nasjonalt, regionalt og lokalt, miljøpolitikken og distrikts- og regionalpolitikken i perioder hatt store ambisjoner om å få til en mer helhetlig politikk, på tvers av departementsstrukturen. Resultatene har imidlertid aldri stått i forhold til initiativtakernes ambisjoner. Det er ingen sterk tradisjon her i landet for samordning av sektordepartementene.

5.3.3 Sektorisering av politikken

Samtidig med at staten har styrket sin makt på bekostning av underliggende forvaltningsnivåer, har staten også gitt fra seg makt gjennom konkurranseutsetting, privatisering og fristillingen av statlige etater og virksomheter. Jf. underkapittel 3.5. Hensikten med denne omorganiseringen har vært å skille politikk og drift, og på den måten legge til rette for effektivisering, kvalitetsheving og kostnadsbesparelser i produksjonsleddet. Hvorvidt reformene totalt sett har gitt denne typen gevinster er for tidlig å fastslå. Imidlertid synes det klart at sektorspesifikke målsettinger og hensynet til virksomhetenes egen økonomi har fått økt betydning for de prioriteringer som gjøres innenfor sektorene.

Fristillingen og omformingen av statlige etater og virksomheter har også ført til endringer i statens regionale organisering. Innenfor flere statlige

¹ I 1997 og 1998 leverte det såkalte Sundsbø-utvalget, nedsatt av Kommunenes Sentralforbund, utredningene Spiller det noen rolle? – demokratisk forvaltning på to eller tre nivåer og Rydd opp! Styrket folkestyre og administrativ forenkling. Sommeren 2000 leverte det regjeringsoppnevnte Oppgavefordelingsutvalget sin innstilling (NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune). Innstillingen ble fulgt opp av Regjeringen Stoltenberg gjennom St.meld. nr. 31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling? Etter regjeringsskiftet høsten la regjeringen Bondevik II våren 2002 frem sin melding St.meld. nr. 19 (2001-2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå. I 2003 kom St.meld. nr. 31 (2002-2003) Storbymeldingen – om utviklingen av storbypolitikk. På nyåret 2004 leverte Effekttutvalget sin innstilling NOU 2004:2 Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål, og Lokaldemokratikommisjonens endelige innstilling forventes i 2006.

sektorer er virksomheten omorganisert, og det er etablert nye regioninndelinger på tvers av dagens fylkesgrenser. Spesialisthelsetjenesten og Statens vegvesen er i dag organisert innenfor fem landsdelsregioner. Utlendingsdirektoratet, Statens barnevern, Husbanken, Mattilsynet og Fiskeridirektoratets ytre etater er andre eksempler på statlige sektorer som har organisert sin virksomhet innenfor egne regioner, som heller ikke følger fylkesgrensene. Disse geografiske inndelingene må antas å være funksjonelle ut fra den enkelte sektors eget behov. Men samtidig har de statlige sektorenes nye regionale organisering vanskeliggjort den regionale samordningen, og svekket fylkeskommunenes mulighet til å utøve sin territorielle utviklingsrolle.

5.3.4 Utvidet rettighetsregime

Sektorpolitikken er blitt mer rettighetsbasert de senere år. Dette gjelder blant annet innenfor sektorer som helse, sosial og utdanning. Økte individuelle rettigheter gir befolkningen trygghet og sikrer likebehandling over hele landet. Men samtidig begrenser det rommet for lokale og regionale prioriteringer. Med rettighetsbasert lovgivning, statlige direktiver og satsninger står kommuner og fylkeskommuner i fare for å bli redusert til rene tjenesteprodusenter (jf. NOU 2004:2). I tillegg har kommunene fått trangere økonomi. Netto driftsresultat har de siste årene ligget lavere enn hva en sunn økonomi skulle tilsi. Underskuddene er økt og nådde i 2003 opp i totalt 15 milliarder kroner. Ubalansene som er oppstått, skyldes at inntektsveksten i denne perioden har vært klart lavere enn det som har vært normalt tidligere, og klart lavere enn veksten i utgiftene. Dette må sees i sammenheng med gjennomføring av kostnadskrevende reformer, lønnsoppgjør med høye tillegg for grupper av kommunalt ansatte og økte pensjonskostnader. En svekket kommuneøkonomi har redusert mulighetene for sektorsamordning, og vanskeliggjort utformingen av en helhetlig og regionalt tilpasset politikk. Som påpekt i Maktutredningen (NOU 2003:19) bidrar det i tillegg til et demokratisk underskudd.

Selv om Stortinget også ser fordeler med en delegering av myndighet til lokalt og regionalt nivå, har det vist seg vanskelig for sentrale politikere å holde fast ved at det regionale nivået selv skal få bestemme i kontroversielle saker. Blant annet bidrar individfokuseringen i mediene til at partiene på Stortinget i mange tilfeller velger å detaljstyre for å vise ansvar og handlekraft.

5.3.5 Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør

I 2003 ble en stor del av de distriktpolitiske virkemidlene desentralisert til fylkeskommunene. Begrunnelsen var å bidra til at virkemiddelbruken blir mer tilpasset de regionale forholdene, og dermed mer effektiv. Den såkalte *ansvarsreformen* gir fylkene myndighet til å prioritere innenfor den smale distriktpolitikken. Beslutningsmyndigheten for ca 800 millioner kroner er desentralisert. Reformen innebærer at fylkene har stor frihet til å prioritere hva midlene skal brukes til og hvem som skal være operatører for virkemidlene – dvs en regional prioriterings- og bestillerfunksjon. Ved å tilføre fylkene utviklingsmidler har reformen også gjort de regionale partnerskapene mer interessante og handlingskraftige. Dette til tross for at midlene ble redusert samtidig med at reformen ble innført.

Siden ansvarsreformen kun dreier seg om de distriktpolitiske virkemidlene får de mest urbane fylkene lite ut av denne reformen. Det pågår et omfattende forsøk med å teste ut et større fylkeskommunalt ansvar på flere sektorer som antas å ha stor betydning for regional utvikling ("Fritt Fram"-forsøket i Oppland). Forsøket omfatter oppgaver innenfor den brede regionalpolitikken, idet deler av det statlige bestilleransvaret er overført til fylkeskommunen. Selv om det enda vil gå noe tid før de første evalueringene foreligger, både av ansvarsreformen og de ulike forsøkene med utvidet regionalt ansvar, er det mange som mener at reformene er et skritt i riktig retning.

Innenfor landbrukssektoren gjennomføres en tilsvarende reform, med regionalisering og kommunalisering av virkemidler. Mange av forkjempene for en desentralisert distrikts- og regionalpolitikk ser imidlertid for seg en langt større reform, som omfatter flere sektorer og et betydelig større ansvar for den brede politikken.

5.3.6 Partnerskapenes muligheter og begrensninger

Som regional utviklingsaktør er fylkeskommunene tillagt en samordningsrolle langt ut over de sektorer og budsjettposter de selv har kontroll over. Gjennom de regionale partnerskapene med næringsliv, kommuner, interesseorganisasjoner og regional stat er tanken at fylkeskommunene skal kunne bidra til en territoriell samordning, der politikutformingen innenfor ulike sektorer sees i sammenheng. Erfaringene med de regionale partnerskapene er at de representerer en positiv samarbeidsform, som åpner nye muligheter for å

utforme en helhetlig og strategisk forankret utviklingspolitikk på regionalt nivå. Disse erfaringene er også gjort gjennom flere frifylkeforsøk (blant annet Nordland og Aust-Agder), som fikk meget gode evalueringer.

Likevel ligger det klare begrensninger i det å jobbe gjennom partnerskap. Samordningen er basert på frivillighet, og de ulike partnernes mulighet for å tilpasse seg felles strategier varierer. Ikke minst når det gjelder omprioriteringer mellom sektorer og prioriteringer mellom geografiske områder innenfor det enkelte fylke, vil fylkeskommunens muligheter til å samordne være begrenset. I tillegg bidrar trange offentlige budsjetter og vertikal styring av de statlige sektorene til at deltakerne i partnerskapet i mange tilfeller har lite å legge i potten når helhetshensyn skal ivaretas.

5.4 Økt oppmerksomhet om regionenes betydning

Parallelt med at det regionale folkevalgte nivået i Norge gradvis er blitt svekket, har det vært en økende oppmerksomheten om regionenes betydning for konkurransekraft og verdiskaping. Det er utviklet en erkjennelse av at landet er heterogent, med ulike behov som vanskelig kan tilfredstilles uten å kjenne de lokale og regionale forutsetninger, og uten å ha et sett virkemidler for å møte behovene. Dette er det viktig å ha med seg når den norske forvaltningsstrukturen skal vurderes.

Som beskrevet i underkapittel 4.1 brukes begrepet region på svært ulike nivåer. I dette kapitlet brukes det i betydningen større sammenhengende områder, som gjerne omfatter både byer, deres omland og mer typiske distrikter. Det vil si regioner som er større enn en enkelt ABS-region, og som minst er på størrelse med dagens fylker.

5.4.1 Regionnivået i fokus

Kravet om en mer helhetlig og regionalt tilpasset politikk må forstås i lys av en økende regional bevissthet om de utfordringer som følger i kjølvannet av globaliseringen, herunder regionenes plass i den internasjonale konkurransen. Som beskrevet i underkapittel 3.6 er det mange som hevder at kampen om å tiltrekke seg og holde på en stadig mer mobil kapital og arbeidskraft ikke primært vil stå mellom nasjoner, men mellom regioner. Det fremholdes at de lokaliseringsbetingelser som morgendagens mennesker og næringsliv vil søke ikke først og fremst er nasjonsspesifikke, men regionspesifikke. Ifølge denne tenkningen er det bare

på det regionale nivået at det kan skapes innovative nærings- og kunnskapsmiljøer som er så tette og dynamiske at selv de internasjonale selskapene vil se seg tjent med å være lokalisert der. De regioner som vil overleve på lang sikt er de som klarer å fremstå som ledende innenfor ett eller flere områder. Lykkes man med dette vil man kunne oppleve en selvforsterkende utvikling, der lokaliseringstrinnene forsterkes etter hvert som miljøene videreutvikles og kompetanse og kapital strømmer til regionen.

Regioner som ikke lykkes med å etablere en slik posisjon vil derimot, ifølge den samme tenkningen, kunne oppleve den motsatte utviklingen. Det vil si at mennesker og kapital gradvis forlater området som følge av at nærings- og kompetansemiljøene forvitrer, og at lokaliseringsbetingelser og attraktivitet svekkes. For en region som har kommet inn i en slik negativ utvikling hjelper det lite at næringslivet i regionen kan spille på sterke kompetansemiljøer i hovedstadsområdet eller i andre deler av landet. Regionen blir ikke mer attraktiv av det. For å hevde seg i konkurransen om de beste folkene og den mest ambisiøse kapitalen må den enkelte region satse på egne krefter. Det er nødvendig å utvikle regionale miljøer som er brede nok og tunge nok til å kunne fremstå som attraktive. De fleste regioner er opptatt av dette trusselbildet. Derfor opplever mange det som utilfredsstillende at man regionalt bare har begrenset innflytelse over de politikkområdene som er viktigst for den regionale utviklingen, som for eksempel høyere utdanning og forskning, infrastruktur og samferdsel. Skal regionene ta ansvar for egen utvikling hevdes det at de også må gis frihet til å ta de grep som anses nødvendig. I tillegg må staten støtte opp under regionale strategier.

5.4.2 Behov for en helhetlig og regionalt tilpasset politikk

Forutsetningene for å utvikle sterke og attraktive regioner varierer rundt om i Norge. Dette har med flere forhold å gjøre, knyttet til blant annet kultur, historie, befolkning, etablerte strukturer, avstander, topografi og klima. Ifølge dem som fremhever verdien av å utvikle sterke regioner, er ikke utfordringen å skape like regioner. Tvert om. Det understrekes at det nettopp er ved å dyrke egne særtrekk at den enkelte region har mulighet til å bli ledende på utvalgte områder. Målt i verdiskaping og antall mennesker er alle norske regioner små, og derfor er det viktig å videreutvikle seg på de områder der regionen allerede har fortrinn. Utfordringen er å utnytte disse fortrinnene på en

slik måte at det utvikles regionale nærings- og kunnskapsmiljøer, som er så sterke at de videreutvikles av egen kraft. Regionene må lykkes i å legge grunnlaget for egenbasert vekst.

For å lykkes med dette er det behov for en helhetlig politikk tilpasset regionens spesielle forutsetninger. Mens det i én region på et gitt tidspunkt kan være riktig å prioritere utbygging av høyere utdanning, kan det viktigste i en annen region være å bygge ut ferdselsårene. For å kunne foreta denne typen prioriteringer er det nødvendig å ha kunnskap om den aktuelle situasjonen i regionen, og samtidig ha mulighet til å prioritere på tvers. I tillegg må det tas hensyn til ulike sammenhenger i økonomi og samfunn. For eksempel kan utvikling av nye tilbud innenfor reiselivet gi lite igjen hvis det finnes flaskehalser i transportsystemet som hindrer kundene i å utnytte tilbudet. For å finne frem til en optimal komposisjon av virkemidler er det nødvendig å kjenne til slike sammenhenger, og se de ulike politikkområdene i sammenheng.

5.4.3 Behov for å se by og land i sammenheng

Innenfor den enkelte region vil det også være en rekke relasjoner på tvers av geografien. De regionale nærings- og kunnskapsmiljøene har normalt en geografisk utbredelse, der de enkelte delene av verdiskapningssystemet er lokalisert på ulike steder. En politikk som skal fremme samspill og synergi mellom de involverte aktører, kunnskapsmiljøer og myndigheter må ta utgangspunkt i slike sammenhenger. Det er behov for en helhetlig regionalpolitikk som omfatter både befolkningstette områder og distrikter, og som bygger på samspillet og avhengigheten mellom by og land. Den distriktpolitiske innsatsen og regionalpolitikken må derfor sees i sammenheng.

Store deler av landet vil ha en konkurranseulemppe knyttet til avstanden til det nasjonale og til dels til det nærmeste regionale sentrum. Samtidig vil de tynnest befolkede områdene ha en ulempe knyttet til at det lokale markedet er svakere enn i de mer sentrale og tett befolkede delene av landet. Det er dette som er bakgrunnen for at en i alle de nordiske landene, unntatt Danmark, har hatt en egen nasjonal innsats rettet mot de ikke-sentrale deler av landet. Denne innsatsen har vært begrunnet i de permanente konkurranseulempen en ikke-sentral lokalisering gir for modernisering av næringslivet, og som gjør det vanskelig å begrense flyttestrømmen fra periferi mot sentrum. I en bredere regionalpolitikk er dette fremdeles et nødvendig statlig ansvar.

Troen på at regionene representerer et viktig geografisk nivå for økonomisk utvikling står sterkt også i EU. Når EUs politikk for vekst og utvikling i stor grad retter seg mot det regionale nivået, er dette blant annet begrunnet i at funksjonelle regioner utgjør naturlige interessefellesskap og sammenhengende bolig-, transport og arbeidsmarkeder. Innenfor EU forutsettes det derfor at medlemslandene har en form for politisk styring av den regionale politikken. I de tilfellene der nasjonale grenser bidrar til å splitte funksjonelle regioner, ser EU det som sin oppgave å styrke det regionale samspillet på tvers av grensene. Blant dem som ønsker å styrke det norske mellomnivået er det mange som viser til EU og utviklingen av "regionenes Europa". Det understrekes at Norge må ha et regionalt nivå som kan matche EUs regionalpolitikk, med romslige strukturfond som gjør det mulig for regionene å engasjere seg i ulike sektorer. De regionalpolitiske strukturfondene utgjør i dag ca. en tredel av EUs budsjett.

Som beskrevet i underkapittel 3.6 er det ikke alle som har like stor tro på det regionale nivåets grunnleggende rolle i den økonomiske utviklingen. Flere stiller seg tvilende til påståtte klyngeeffekter og regionale samspilleffekter. Henvisninger til EU avvises med at forholdene i Norge ikke er sammenliknbare. Andre europeiske land er ofte større og har en annen historie enn Norge. Dessuten har EU flere interesser av å styrke sine direkte relasjoner til de europeiske regionene. Utviklingen av det indre markedet krever nedbygging av nasjonale grenser, og skal unionen videreutvikles må dette skje på bekostning av nasjonalstatenes makt. Ved å etterleve nærhetsprinsippet og etablere direkte kommunikasjon med det regionale nivået vil EU også redusere avstanden til befolkningen, noe som er viktig for EUs legitimitet.

5.5 Primærkommunens rolle

5.5.1 Primærkommunen som velferdsprodusent og utviklingsaktør

Distriktskommisjonen har som utgangspunkt at innbyggerne må settes i sentrum. For å nå dette målet må mest mulig myndighet og oppgaver desentraliseres til kommunene, som er det viktigste ledd i tjenesteproduksjonen i forhold til den enkelte innbygger. Ansvar for beslutninger og oppgaveløsning må flyttes nærmest mulig dem det gjelder. Kommunene er slik grunnstenen i samfunnsbyggingen. Innbyggerne har sterkest identitet til kommunen, og det er i kommunen den

enkelte har størst mulighet til å påvirke avgjørelser om hvordan lokalsamfunnet skal utvikles. Også målt etter oppgaver og aktivitetsnivå utgjør primærkommunene det viktigste forvaltningsnivået i Norge. Primærkommunene har sentrale oppgaver innenfor blant annet arealplanlegging, samferdsel og infrastrukturbygging, skole, primærhelsetjeneste, eldreomsorg og sosialtjeneste. Dette er oppgaver som er fundamentale for kommunens innbyggere, og dermed for kommunens attraktivitet som bosted.

I følge undersøkelser legger også bedriftene stor vekt på at kommunene ivaretar sine primær oppgaver raskt og effektivt, og på en måte som ivaretar næringslivets behov. I tillegg har de fleste kommuner et mer direkte engasjement i forhold til næringsutvikling. Trang økonomi og stort press på primær oppgavene, blant annet som følge av mange lovpålagte oppgaver, bidrar imidlertid til at det utadrettede næringsarbeidet i mange kommuner har relativt lav prioritet.

Som beskrevet i underkapittel 5.2 har utviklingen i retning av flere individuelle rettigheter, et mer detaljert statlig regelverk, flere øremerkede bevilgninger og trangere kommuneøkonomi redusert kommunens handlefrihet. De fleste oppgavene kommunene har ansvaret for, løser de på vegne av staten. Av den grunn legger staten stadig mer av premissene for kommunens virksomhet. Enkelte forskere mener denne utviklingen har gått så langt at de betegner dagens primærkommuner som "effektueringskommuner" for staten (Flo 2003).

I et utviklingsperspektiv er det uheldig at kommunene på grunn av begrenset handlefrihet ikke er i stand til å legge mer kraft i rollen som utviklingsaktør. Som beskrevet i underkapittel 4.6 legger kommunene uansett viktige rammer for lokal næringsutvikling. Det er derfor påkrevet at kommunene ikke bare er bevisst hvordan denne rollen skal utøves, men at de også har tilstrekkelig frihet og nødvendige virkemidler til å iverksette sine strategier.

5.5.2 Kommunestruktur

Det er for tiden et betydelig press for at kommuner skal slutte seg sammen i større enheter. Det er flere grunner til dette. En hovedbegrunnelse er at mange av dagens kommuner hevdes å være for små til å ivareta sine oppgaver på en kostnadseffektiv og faglig tilfredstillende måte. Det stilles stadig større krav til kompetanse, og en del småkommuner sliter med å bygge opp sterke og stabile fagmiljøer på alle relevante områder. Noen mener at det

finnes stordriftsfordeler spesielt innenfor en del spesialisttjenester, administrasjon og utviklingsoppgaver. Når det gjelder basisproduksjon innenfor omsorg og utdanning er stordriftsfordelene normalt mindre fordi tjenestene skal ytes der folk bor. Undersøkelser gjort av SSB antyder at mellomstore kommuner (10.000 – 40.000 innbyggere) i mange tilfeller er de mest effektive når det gjelder administrasjonsutgifter.

Et annet hovedargument for større kommuner er at det særlig rundt en del byer og tettsteder har utviklet seg større sammenhengende regioner, såkalte ABS-regioner, med felles arbeids-, bolig- og servicemarked. I mange tilfeller strekker disse ABS-regionene seg over flere kommuner. Noen mener at dette reiser spørsmål om fordeling av skatt og utgifter for kommunene, og stiller økende krav til samarbeid for å løse felles utfordringer på plansiden. I et regionalpolitisk utviklingsperspektiv er det svært viktig at disse koordineringsutfordringene kan løses på en fremtidsrettet og god måte.

Det finnes også de som avviser argumentene for større kommuner. Disse viser blant annet til undersøkelser som viser at innbyggene gjennomgående er mest fornøyd med tjenestene i mindre kommuner. Små kommuner er oversiktlige å orientere seg i, og veien fra innbygger til beslutningstaker er kort. I tillegg har noen små kraftkommuner relativt høye inntekter. Man stiller seg tvilende til påståtte gevinster ved kommunesammenslutninger, og viser til at de kostnadene som spares på offentlige budsjetter i mange tilfeller veltes over på innbyggerne. Enkelte peker også på at kommunesammenslutninger kan føre til økte transportkostnader, og at dette blant annet kan redusere offentlig sektors økonomiske gevinst. Når det gjelder midre kommuners mulighet til å etablere gode og stabile fagmiljøer, hevdes dette å være uproblematisk for de tunge sektorene, som barnehage, skole og omsorg. Innenfor andre sektorer fremheves interkommunalt samarbeid som løsningen for å skape tunge nok faglige miljøer.

5.5.3 Kommunesammenslutning eller samarbeid

Det er i dag opp til kommunene selv å bedømme hvorvidt de skal slå seg sammen i større enheter, eller om de skal finne tjenlige løsninger gjennom interkommunalt samarbeid. Resultatet så langt er at det er gjennomført svært få kommunesammenslutninger, mens det er etablert et stort antall interkommunale samarbeidsordninger. Enkelte kommuner har inngått mer enn et hundretalls samar-

beidsavtaler. Hvorvidt slike løsninger er mer effektive enn sammenslutninger finnes det lite dokumentasjon på.

Noen mener at sammenslutning av kommuner innenfor felles arbeids-, bolig- og servicemarkeder kan gi store gevinster i form av økt effektivitet, bedre samsvar mellom skattegrunnlag og påførte utgifter og bedre muligheter for å tilrettelegge for videre vekst. Dette er mest tydelig i sentrale områder der kommunegrensene deler opp funksjonelle ABS-regioner. I en kommunesammenslutning vil det imidlertid sjelden være slik at alle kommunene kommer like godt ut. Dette representerer vesentlige barrierer med tanke på frivillige kommunesammenslutninger.

Andre viser til undersøkelser (KS2003) som peker på at dersom en virkelig skal spare penger på kommunesammenslutninger, må dette følges opp med strukturelle endringer i tjenestetilbudet. Da er det ikke lenger et spørsmål om kommune-størrelse, men om hvor langt innbyggerne skal måtte reise for å få tilgang til grunnleggende velferdstilbud. Noen mener at kommunesammenslutninger også svekker demokratiet. Kort avstand mellom innbygger og beslutningstaker vil fremme demokratisk medvirkning og gi bedre mulighet for å få til innbyggertilpassede løsninger. På den annen side kan større og mer kraftfulle kommuner også sies å bidra til å utvikle lokaldemokratiet.

En rekke distriktskommuner ligger utenfor pendlingsområdet til byer og tettsteder. Mange av disse kommunene har et relativt lavt innbyggertall, men er samtidig store i utstrekning. I slike kommuner har det tidligere vist seg at det ofte er stor folkelig motstand mot sammenslåing med nabokommuner. Ut fra hensynet til geografi er det heller ikke åpenbart at en sammenslåing i slike tilfeller vil gi store effektiviseringsgevinster. Det at det koster mer å yte tjenester i distriktskommuner henger blant annet sammen med spredt bosetting og store avstander. Derfor vil det ikke nødvendigvis være lønnsomt å slå dem sammen til større kommuner. For distriktskommuner kan det kanskje være like stor effektiviseringsgevinst å hente ved å samarbeide med nabokommuner om forvaltning og tjenesteproduksjon.

Spørsmålet om kommunesammenslutning berører også demokratiaspektet. Her det imidlertid ulike syn på hva som normalt vil være optimal kommune-størrelse. Noen vektlegger nærheten og oversiktligheten i små enheter. Andre vektlegger at større enheter generelt åpner for desentralisering av statlige oppgaver, mer profesjonell og nøytral saksbehandling, mer helhetlige løsninger og

mer mulighet for lokalpolitisk påvirkningskraft overfor omgivelsene.

5.5.4 Spesialist- eller generalistkommuner?

I dag er alle norske kommuner såkalte generalistkommuner. Det vil si at både små og store kommuner har det samme brede ansvarsområdet. I diskusjonen om kommunestruktur og fremtiden for de minste kommunene er det reist spørsmål ved om generalistprinsippet bør forlates, slik at mindre kommuner kan ivareta et smalere ansvarsområde enn større kommuner. Det er i dag betydelige forskjeller på kommunenes størrelse, og det kan derfor synes naturlig at de større kommunene ivaretar flere oppgaver enn de mindre. Ved å overlate en del oppgaver til overliggende organer argumenteres det for at små kommuner kan forsette å være små, og heller utvikle seg til å bli spesialistkommuner.

I en viss forstand er dette prinsippet allerede i ferd med å slå rot. En del små kommuner samarbeider om viktige forvaltnings- og serviceoppgaver for å være i stand til å bygge opp tunge nok fagmiljøer. Erfaringene så langt synes positive. I dette spørsmålet er det imidlertid viktig å skille mellom administrativ organisering og politisk ansvarsområde. Selv om en kommune i tjenesteproduksjonen utvikler seg til å bli en spesialistkommune, behøver den ikke bli det i politisk forstand. Også små kommuner kan ivareta et bredt politisk ansvarsområde hvis samarbeidsmulighetene på den administrative siden utnyttes.

Som beskrevet i punkt 5.2.4 har kommunene allerede i dag begrenset handlingsrom, på grunn av trang økonomi, øremerkede bevilgninger, statlige reguleringer og individbaserte rettigheter. Mister mindre kommuner i tillegg deler av sitt politiske ansvarsområde, er det grunn til å stille spørsmål ved behovet for en politisk styringsstruktur på lokalt nivå. Med sterkt begrensede muligheter for skjønnsutøvelse og prioritering mellom sektorer blir det lite rom igjen til å drive politikk.

5.6 Oppgaver som bør samordnes på regionalt nivå

Utgangspunktet for hvorvidt det bør være et regionalt forvaltningsnivå i Norge, og eventuelt for utformingen av dette nivået, bør være de oppgaver som mest hensiktsmessig kan løses på dette nivået. Uten å ta stilling til modell, drøftes i dette underkapitlet spørsmålet om hvilke oppgaver som hensiktsmessig kan samordnes på regionalt nivå. Drøftingen bygger blant annet på Oppgaveforde-

lingsutvalgets analyse (NOU 2000:22) og innspill fra kommuner og fylker (jf. vedlegg 1). Spørsmålet er imidlertid svært omfattende, og det er ikke naturlig for kommisjonen å gå i dybden.

5.6.1 Fokus på oppgaver av betydning for regional utvikling

Oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene bør bygge på nærhetsprinsippet. (Jf. punkt 5.2.2.) Det betyr at de oppgavene som best kan løses i primærkommunene, også eventuelt bør løses på kommunenivå. Som beskrevet i underkapittel 5.3 er det imidlertid en del utfordringer som er knyttet til regionene, og som derfor eventuelt bør løses på det regionale nivået. Regioner utgjør funksjonelle strukturer, som rommer helhetlige nærings- og kompetansemiljøer, felles bolig-, arbeids- og servicemarkeder, sentrum og periferi. Funksjonelle regioner er kjennetegnet av et indre samspill basert på arbeidsdeling og avhengighet og mellom aktører og områder. For å videreutvikle slike regionale strukturer og styrke det regionale samspillet, må en del offentlige oppgaver også løses på dette nivået. For å utvikle sterke og selvstendige regioner er det nødvendig med en helhetlig og regionalt tilpasset politikk. Det innebærer at det bør være samsvar mellom myndighet og ansvar, slik at det nivået som har utviklingsansvar også har virkemiddel- og resultatansvar.

Et eventuelt regionalt nivå bør ha ansvar for helhetlig regional planlegging og prioritering. Dette vil være en forutsetning for at det regionale nivået skal kunne ta et tverrsektorielt utviklingsansvar, en bestillerrolle og ansvar for resultater. Det er vanskelig å gi et enkelt svar på hvilke oppgaver som bør løses på regionalt nivå, men et viktig utgangspunkt er at det regionale nivået bør ha vesentlig innflytelse på områder som er av stor betydning for den regionale utviklingen. Nå kan det hevdes at alle politikkområder har betydning for utviklingen i en region. Likevel er det åpenbart at noen områder har større betydning enn andre.

Som beskrevet i punkt 5.2.7 har politikken innenfor flere sektorer blitt mer rettighetsbasert de senere år. Spesielt gjelder dette individrettede sektorer som trygd, helse, sosial og omsorg. Disse sektorene er av stor betydning for innbyggernes trygghet og velferd og er dermed sentrale for bosettingen, men av relativt liten betydning for regional utvikling. For et regionalt forvaltningsnivå er det generelt av begrenset betydning å få økt innflytelse over slike politikkområder. Der hensynet til likebehandling og individuelle rettigheter må gis prioritet, vil det være lite rom for regional til-

pasning. Dessuten vil det regionale nivået lett komme i en skvis mellom kravstore brukere og staten som fastsetter de økonomiske rammene. På den annen side kan lokaliseringsbeslutninger ha stor regionalpolitisk betydning også innenfor rettighetsstyrte sektorer.

De oppgavene som eventuelt legges på regionnivået bør altså ikke bare være av betydning for regional utvikling, de bør også være av en slik karakter at de egner seg og har behov for regional tilpasning.

5.6.2 Sammenheng mellom oppgaver og størrelse

Hvilke oppgaver som bør ligge på det regionale nivået henger også sammen med størrelsen på regionene, samt størrelsen på primærkommunene og hvilke oppgaver som er lagt til disse. Det er primært to grunner til at det er en sammenheng mellom størrelse og oppgaver.

For det første bør den territorielle samordningen og tilpasningen av politikken skje på et geografisk nivå som samsvarer med de funksjonelle strukturer det er ønskelig å påvirke. Er det snakk om å videreutvikle felles bolig-, arbeids- og servicemarkeder, for eksempel rundt de større byene, vil dette tilsi at regionen bør ha ansvar for ett sett av oppgaver. I dette tilfellet vil blant annet oppgaver knyttet til utbyggingsstrategier, arealutnyttelse og kommunikasjoner stå sentralt. Er det derimot snakk om å utvikle større regioner, som omfatter flere byområder og typiske distrikter, helhetlige nærings- og kompetansemiljøer, høyt spesialiserte funksjoner og tjenester osv., tilsier det at regionen bør ha et bredere ansvar. I dette tilfellet er det viktig at det regionale nivået har frihet til å utvikle en helhetlig politikk, som blant annet kan understøtte nærings- og kompetansemiljøene og samspillet mellom sentrum og periferi.

For det andre kan befolkningsgrunnlaget være en viktig premiss for hvilke oppgaver som bør legges til det regionale nivået. Skal det kunne bygges opp tunge nok fagmiljø innenfor en spesialisert disiplin må befolkningsgrunnlaget være stort nok til å holde produksjonen på et visst nivå. Samtidig må det påpekes at Fylkesmannen har fått betydelig utvidede oppgaver innenfor dagens struktur.

5.6.3 Overkommunespørsmålet

Som tjenesteprodusent har fylkeskommunen langt på vei vært sidestilte med primærkommunene. Fylkene har ivaretatt oppgaver som enkeltkommunene har vært for små til å løse alene. For eksem-

pel gjelder dette kommuneoverskridende planlegging der fylkesplanen skal være retningsgivende for kommunal og statlig virksomhet i fylkene. Oppgavefordelingen mellom kommunene og fylkeskommunene har snarere vært basert på en praktisk begrunnet arbeidsdeling, i forhold til om en oppgave krever et kommuneoverskridende perspektiv eller større befolkningsgrunnlag.

Med økt makt til det regionale forvaltningsnivået er det vanskelig å se at dette prinsippet fullt ut kan videreføres. Skal regionene gis vesentlig større myndighet på områder av betydning for regional utvikling, slik som for eksempel areal- og miljøforvaltning, vil regionnivået også legge rammer for deler av kommunenes virksomhet. Det er imidlertid grunn til å påpeke at en eventuell overkommunal funksjon ikke handler om at kommunene skal få flere føringer fra et overordnet nivå. Det handler snarere om dialog og partnerskap for felles løsninger, der et regionalt folkevalgt nivå utfører funksjoner som til nå har vært gjennomført av statlige tjenestemenn. Dette betyr at avhengigheten og behovet for samarbeid mellom de to nivåene vil øke. Dette er for eksempel tydeliggjort i Planlovutvalgets beskrivelser av prosesser for kommuneoverskridende planlegging. Også i dag er det utstrakt samarbeid og forhandlinger mellom fylkene og kommunene, men fylkene kan i liten grad treffe beslutninger som kommunene må forholde seg til. Det vil fortsatt være naturlig at det er staten som ivaretar oppgavene knyttet til tilsyn og kontroll med kommunenes virksomhet.

5.6.4 Nærings- og distriktpolitiske virkemidler

I innspill fra fylkeskommunene understrekes betydningen av at det regionale forvaltningsnivået har kontroll over de virkemidler og politikkområder som er viktige for å bygge regionen, fremme klyngedannelser og innovasjon, og utvikle samspillet mellom sentrum og periferi. (Jf. vedlegg 1) Regionnivået oppfattes som svært viktig med tanke på å utvikle sterke og innovative nærings- og kompetansemiljøer, og en næringspolitikk med sterk vekt på innovasjon og nyskaping må derfor være regionalt forankret. Det fremholdes at næringspolitikk og regionalpolitikk etter hvert fremstår som to sider av samme sak. På denne bakgrunn argumenteres det for at regionnivået bør få større innflytelse over de næringspolitiske virkemidlene. Dette gjelder blant annet tilretteleggende virkemidler (arenaskaping, kunnskapsparker, næringshager, inkubatorer med mer), investeringsstøtte,

såkornkapital og andre bedriftsrettede virkemidler rettet mot innovasjon og entreprenørskap. Det gjelder også virkemiddelaktørens aktivitet generelt. I tillegg peker fylkeskommunene på at regionnivået bør tillegges et større ansvar for deler av næringsoverføringene, foruten den smale distrikts- og regionalpolitikken (programområde 13.50).

5.6.5 Areal-, ressurs- og miljøforvaltning

Areal-, ressurs- og miljøforvaltningen legger rammer for utviklingen i viktige distriktsnæringer som landbruk, fiske, havbruk, reiseliv og energikrevende industri. Som det fremgår av vedlegg 1 argumenterer fylkeskommunene for at regionnivået bør få økt myndighet i spørsmål som gjelder areal-, ressurs- og miljøforvaltning. Fylkesmennenes landbruks- og miljøvern avdelinger og fiskeridirektoratets regionkontorer foreslås underlagt det regionale folkevalgte nivået. Alle disse organene er i dag sentrale aktører i de regionale partnerskapene. Fylkesmannen bør rendyrke sine kontroll- og tilsynsoppgaver. Videre foreslås det økte muligheter for regional tilpassing av politikken, i den forstand at regionnivået gis en viss frihet til å utforme en politikk som er tilpasset regionenes egne forutsetninger og muligheter. Det foreslås også at deler av den grunnrente som kan innkasseres bør tilfalle det regionale nivået. Blant annet gjelder dette i forbindelse med tildeling av oppdrettskonsesjoner. I tilfeller der nasjonale verne- og miljøhensyn begrenser utnyttelsen av regionale ressurser, foreslås det at regionen innrømmes økonomisk kompensasjon fra staten.

5.6.6 Samferdselspolitiske virkemidler

I sine innspill til Distriktskommisjonen understreker de fleste fylkeskommunene betydningen av å kunne se ulike kommunikasjonsmidler (vei, bane, båt, fly, telekommunikasjon) i sammenheng, når infrastruktur og kollektivtransport skal planlegges. (Jf. vedlegg 1.) Dette innebærer i så fall en desentralisering av myndighet på flere områder. Blant annet foreslår fylkeskommunene at ansvaret for riksvegene utenom stamvegene overføres til det regionale nivået. Det samme gjelder ansvaret for bredbåndsutbyggingen, der dette ikke er kommersielt lønnsomt. Flere fylkeskommuner peker på at det regionale nivået i tillegg bør kunne kjøpe flere regionale transporttjenester, som for eksempel regionale fly- og togtjenester. Dette vil særlig være aktuelt dersom regionene blir vesentlig større enn dagens fylker.

5.6.7 Utdannings- og forskningspolitiske virkemidler

Utdannings- og forskningspolitikken fremstår i dag som et av de viktigste politikkområdene med hensyn til utvikling av et konkurransedyktig, innovativt og lønnsomt næringsliv, ikke minst i et langsiktig perspektiv. I sine innspill understreker fylkeskommunene betydningen av at det regionale nivået gis betydelig innflytelse over den kunnskapsmessige infrastrukturen, herunder videregående og høyere utdanning, ulike FoU-institusjoner, Norges forskningsråd og kvalifiserende arbeidsmarkedstiltak. Jf. vedlegg 1. Flere fylker foreslår konkret at regionnivået overtar eierskapet til høgskolene. Videre understrekes betydningen av at regionene får sterkere innflytelse på Forskningsrådets strategier og satsinger, eventuelt i form av en hel eller delvis regionalisering. Noen fylker foreslår også å legge fylkeskontorene til a-etat under regionalt folkevalgt nivå. Andre påpeker at regionnivået først og fremst bør få økt innflytelse over a-etats oppgaver innenfor kvalifisering, veiledning og attføring, mens etatens oppgaver i tilknytning til personlige økonomiske rettigheter for arbeidsløse hevdes å være lite interessante i forbindelse med en desentralisering av myndighet til regionalt nivå.

5.6.8 Kulturpolitiske virkemidler

Et annet politikkområde som de senere år er blitt tillagt stadig større betydning for regional utvikling og identitetsbygging er kultursektoren, bredt definert. Som det fremgår av vedlegg 1 mener et flertall av fylkeskommunene at regionnivået bør få større innflytelse over kulturpolitikken. Det foreslås at flere av riksinstitusjonene for kunst- og kulturformidling bør kunne avvikles til fordel for en styrket kulturaktivitet i regionene, at regionene bør kunne overta riksantikvarens ansvar etter kulturminneloven, at forvaltningen av spillemidlene bør ha en regional forankring, og at regionene bør få et utvidet ansvar for idrettspolitikken, museene, større kulturinstitusjoner (knutepunktinstitusjoner) og internasjonalt kultursamarbeid.

5.6.9 Helse

Gjennom helsereformen har staten nylig overtatt ansvaret for viktige deler av helsetjenesten fra fylkeskommunene. Dette ble av Stortingsflertallet ansett nødvendig for å få på plass en mer rasjonell struktur innenfor sykehussektor, spesialisthelsetjeneste og rusomsorg. Som det fremgår av vedlegg 1 er fylkeskommunene i dag tilbakeholdne

med å kreve en full reversering av reformen. I en situasjon der sykehusenes økonomi er presset og det ikke lenger er rom for regionale prioriteringer, gis det uttrykk for at staten like gjerne kan styre dette direkte. På den annen side hevdes det at omleggingen har skapt et demokratisk under-skudd, og at det med en eventuell etablering av større regioner vil være naturlig å vurdere på nytt hvilket ansvar de regionale folkevalgte organene skal ha på dette området. Flere peker på at det regionale nivået fortsatt må ha en sentral rolle i det mer planorienterte folkehelsearbeidet.

5.7 Modeller for regional samordning

Spørsmålet om forvaltningsstruktur og oppgavefordeling har vært gjenstand for debatt og tautrekking i flere tiår. Regjeringen behandlet spørsmålet senest i St meld.nr. 19 (2001-2002) og etter planen skal fylkeskommunene evalueres i løpet av den kommende stortingsperioden. En vurdering av fylkeskommunenes utøvelse av den regionale utviklingsrollen vil bli presentert for Stortinget allerede i regionalmeldingen våren 2005. Kommunenes Sentralforbund har også igangsatt omfattende prosesser i forhold til spørsmålene om regionalisering og kommunestruktur.

Tas det utgangspunkt i de krav som bør stilles til forvaltningssystemet (jf. punkt 5.1), ser vi at de ulike hensynene kan stå i motsetning til hverandre. Det er av den grunn ikke mulig å finne frem til en forvaltningsmodell som fullt ut imøtekommer alle krav. Staten ivaretar i dag oppgaver som er av lokalpolitisk og prioriterende karakter, samtidig som kommuner og fylkeskommuner ivaretar nasjonale rettighetsfestede oppgaver. Valg av modell må skje ut fra en avveining av ulike hensyn og veivalg.

Som påpekt i blant annet Maktutredningen og Effektutvalgets utredning er det noen klare svakheter ved dagens forvaltningsmodell som det er særlig viktig å ta tak i. (Jf. underkapittel 5.2.) Ut fra et distrikts- og regionalpolitisk perspektiv gjelder dette særlig mulighetene til å kunne utforme en helhetlig, samordnet og regionalt tilpasset politikk, med tanke på å bygge opp under utvikling av sterke regioner. Det sentrale er at systemet endres slik at det i større grad enn i dag åpner for en regional samordning av sektorpolitikken.

5.7.1 Trenivåmodell basert på en styrking av dagens fylkeskommuner

Da rammene for en ny og sterkere fylkeskommune ble lagt i 1976 var forventningene store. Ambisjo-

nen om å tillegge mellomnivået flere oppgaver ble imidlertid bare delvis fulgt opp, og fylkeskommunen fikk aldri anledning til å spille den rollen den var tiltenkt (ECON 2004-016). En hovedforklaring på dette kan være at støttespillerne for regionnivået ikke har utgjort noen samlet allianse, samtidig som forslagene har møtt motstand fra sektorinteresser, kommuner og stat. I løpet av de senere år er fylkeskommunene snarere fratatt oppgaver og myndighet. Med sykehusreformen ble fylkeskommunens økonomisk sett tyngste oppgave overført til staten, og fylkeskommunene har i dag ansvaret for regionale utviklingsoppgaver og koordinering, helhetlig fylkesplanlegging og planveiledning, videregående opplæring, tannhelse, kollektivtransport, kultur og fylkesvegnett.

En vanlig oppfatning er at mellomnivået i dag befinner seg i krise, og at fylkeskommunenes fremtid er usikker. På den annen side er det mange som mener at Norge fortsatt trenger et regionalt folkevalgt forvaltningsnivå. Bare et folkevalgt organ vil ha den nødvendige legitimitet til å prioritere mellom sektorer og geografiske områder. I en rapport fra november 2003 anbefaler Europarådets kommunalkongress å opprettholde et folkevalgt mellomnivå. I rapporten heter det blant annet at: *"I lys av Norges geografiske og demokratiske trekk, synes det riktig å opprettholde tre styringsnivåer – lokalt, regionalt og sentralt – og beholde et regionalt nivå med folkevalgte myndigheter, som har demokratisk legitimitet, og som på en mer effektiv måte tilfredsstiller kravene til prinsippene om subsidiaritet og nærhet."* Landsstyret i Kommunenes sentralforbund, der primærkommunene er i flertall, har nylig vedtatt å gå inn for tre nivåer også i fremtiden.

De innspillene Distriktskommisjonen har mottatt fra fylkeskommunene er gjerne utformet i forståelse med kommunene. Jf. vedlegg 1. Innspillene viser at det fortsatt er stor tro på dagens fylkeskommuner, dersom de tilføres den makt som kreves for å fylle rollen som regional utviklingsaktør. I stedet for at staten skal overta flere oppgaver og utøve mer makt, argumenteres det for å gjøre det folkevalgte regionale nivået mer handlekraftig. Skal næringsliv, kommuner, organisasjoner og statlige organer mobiliseres innenfor omforente strategier, behøves det etter kommunesektorens syn et samordnende regionalt organ med legitimitet, autoritet og makt. Sentrale myndigheter kan ikke ivareta en slik rolle, og heller ikke regional stat. Jf. drøftingen i underkapittel 5.5 om makt og oppgaver som kan overføres til mellomnivået.

Videreføres dagens struktur med nitten fylker kan det flere steder være aktuelt å justere grenser. De eksisterende grensene ble trukket opp under

andre forhold enn i dag, og det kan være behov for grensejusteringer for blant annet å unngå oppsplitting av funksjonelle arbeids-, bolig- og serviceregioner. Det er imidlertid ulike syn på om dagens fylker har en tjenlig størrelse i forhold til dagens og morgendagens utfordringer.

5.7.2 Trenivåmodell med regionkommuner

Noen argumenterer for en modell med såkalte regionkommuner. I stedet for dagens 19 fylker ønsker man seg ca 80 mindre regioner, i hovedsak basert på dagens kjente ABS-regioner. Utgangspunktet er at dagens kommuner hevdes å være for små, og at det spesielt innenfor felles arbeids-, bo- og servicemarkeder er stort behov for samarbeid på tvers av kommunegrensene. Dette viser seg blant annet gjennom de mange oppgaver som innenfor slike områder i dag søkes løst gjennom interkommunalt samarbeid. Tilhengerne av regionkommuner er imidlertid ikke tilfreds med utviklingen av interkommunalt samarbeid, som de mener er lite effektivt og fører til demokratisk underskudd.

I stedet for å slå sammen kommuner til større primærkommuner foreslår man å etablere et nytt forvaltningsnivå. Dagens primærkommuner forutsettes i hovedsak opprettholdt med egne folkevalgte organer, for å beholde nærheten til innbyggerne. Arbeids- og ansvarsdelingen mellom regionkommunen og primærkommunene ser man for seg kan variere, ut fra hva man etter lokale, demokratiske prosesser kommer frem til.

Innenfor denne modellen forutsettes fylkeskommunene nedlagt, og fleste oppgavene innenfor videregående skole, kultur, regional utvikling, miljø, arealplanlegging og -forvaltning overført til regionkommunene. I tillegg fremheves det at regionkommunene kan overta enkelte statlige oppgaver. De oppgavene som best kan løses på landsdelsnivå forutsettes ivaretatt av staten, demokratisk forankret i Stortinget. Landsdelsutvalg eller liknende kan ha en rådgivende og konsensusøkende funksjon på landsdelsnivå, og også ivareta oppgaver på prosjektbasis eller på andre måter etter avtaler med staten. I denne modellen vil fylkesmannen bestå som statens representant, med omtrent samme eller noe færre oppgaver enn i dag.

Tilhengere av denne modellen fremholder at regionkommunene i større grad enn fylkeskommunen og eventuelle storregioner vil ivareta nærhetsprinsippet, styrke lokaldemokratiet og handlefriheten i så vel utviklingsarbeidet som i tjenesteytingen. Samtidig vil man unngå en langvarig kamp

om kommunegrenser. Motstanderne på sin side mener at modellen kompliserer mer enn den løser, og at en sammenslåing til større kommuner vil være ryddigere og innebære en mer langsiktig løsning. Etter deres mening representerer modellen heller ikke noen god løsning på behovet for territoriell samordning innenfor større funksjonelle regioner.

5.7.3 Trenivåmodell med større folkevalgte regioner

Blant dem som mener at dagens fylker er for små til å løse en del viktige samfunnsoppgaver, er det mange som ønsker å etablere et nytt regionalt nivå, med langt større ansvar enn dagens fylkeskommuner, og som omfatter større funksjonelt sammenhengende områder. Man ønsker en utvikling mot sterke og synlige regioner, og mener at dette ikke bare krever et handlekraftig regionalt forvaltningsnivå som kan utforme og iverksette en tydeligere og mer samordnet regionalpolitikk, men også større regioner enn dagens fylker. Større befolkningsgrunnlag tilsier at regionene kan ivareta ansvaret for flere spesialiserte oppgaver. Videre understrekes betydningen av å tilrettelegge for utvikling av sterke nærings- og kompetansemiljøer, og det hevdes at slike innovative og samhandlende regionale miljøer gjerne vil omfatte tyngre sentra og ha en geografisk utbredelse som ofte går ut over dagens fylkesgrenser.

Kommune- og fylkesstrukturen i Norge har vært debattert ved en rekke anledninger². Mens antallet kommuner over tid er blitt sterkt redusert, har fylkesinndelingen holdt seg mer eller mindre uendret siden 1886. I Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22) tilrådte flertallet (10 av 12 medlemmer) en inndeling i 10-15 regioner.

Forkjemperne for denne modellen fremhever at den ikke bare vil være prioriteringseffektiv, men også kostnadseffektiv. Antallet regionale forvaltningsenheter vil reduseres, og de nye regionale enhetene vil være store nok til at det kan bygges opp kompetente fagmiljøer på ulike områder. Ved å utvikle bestillerrollen vil makt og oppgaver kunne tilføres det regionale nivået uten at det dermed er behov for å reversere den fristillingen og enoppgaveorganiseringen som har funnet sted innenfor mange statlige sektorer. Jf. punkt 5.1.6. Færre regioner vil i tillegg gjøre det lettere å få til en tettere

og mer formalisert styringsdialog mellom de regionale forvaltningsenhetene og staten.

Det finnes også betydelig motstand mot å avvikle dagens fylkeskommuner til fordel for større regionale enheter. Dagens fylker har i mange tilfeller dype historiske røtter, og spørsmålet om grenser og geografi rører ved folks identitetsfølelse. Det finnes tunge identitetsskapende elementer som språk og dialekter, historie og slektsbånd, og i en globalisert verden er identitet til det lokale viktigere enn før. Det snakkes om en såkalt glocalisering, som innebærer at behovet for en lokal forankring øker i takt med globaliseringen. Identitet er imidlertid ikke noe som er statisk. Identitet kan påvirkes over tid, også av nye administrative strukturer. Det finnes blant annet eksempler på det etter kommunesammenslåinger, selv om det også finnes eksempler på det motsatte.

Det er også de som mener at mange av de institusjonene som gir identitet til fylket vil forsvinne ved en sammenslåing i større regioner, så som fylkesdekkende radio og aviser og ulike kulturinstitusjoner som fylkesmusikere og fylkesteatere. I det private næringsliv finnes det for eksempel banker og mange andre firmaer som i dag har hovedkontor i fylkene. Disse vil trolig også etter hvert følge den nye regionstrukturen og sentraliseres. De som er motstandere av store regioner vil hevde at en større region vil ha færre stemmer som taler det enkelte fylke sin sak, det vil føre til mindre selvbestemmelse og at noen områder vil fremstå som periferi innenfor en større struktur. Det kan i sin tur gjøre det vanskeligere å demme opp for en sentralisering inn mot et landsdelssenter. Den samme gruppen vil hevde at også hensynet til demokrati, nærhet og brukervennlighet tilsier at de regionale enheter ikke kan bli for store. Et spørsmål som ikke er belyst er for eksempel mandatfordeling til stortingsvalg innenfor store regioner.

Avhengig av størrelse på regionene kan det bli umulig å nå landsdelssenteret på dagmøter, noe som vil drive opp kostnadene for politisk og administrativt arbeid, men også gjøre det ressurskrevende for innbyggerne å ha kontakt med politisk og administrativt nivå.

5.7.4 Trenivåmodell med regionalt folkevalgt forvaltningsnivå – med indirekte representasjon

Som tidligere beskrevet (jf. punkt 5.6.3) er fylkeskommunene i dag langt på vei sidestilt med primærkommunene. Fylkeskommunene ivaretar oppgaver som primærkommunene er for små til å løse alene. Når det gjelder egne ansvarsområder,

² Schei-komiteen på 1950- og 1960-tallet, Gabrielsen- og Koren-utvalgene på 1960-tallet, og Christiansen-utvalget og hovedstadsutvalget på 1990-tallet, og dagens initiativ for kommunesammenslåinger.

derimot, har mange primærkommuner vært motstandere av å gi fylkeskommunen en rolle som overkommune³.

Dette har svekket fylkeskommunens legitimitet vis á vis kommunene også på de områder der fylket faktisk har et overordnet ansvar, nemlig innenfor regional utvikling og planlegging. Spesielt har de store bykommunene hatt vondt for å anerkjenne fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Dette har blant annet med historiske forhold å gjøre. Det er tross alt ikke mer enn førti år siden byene ble innlemmet i fylkene. Men trolig har det også med representativitet og makt å gjøre. Mange byer er bevisst sin sentrale rolle i den regionale utviklingen. I flere fylkesting har de folkerike kommunene imidlertid vært sterkt underrepresentert.

Dette legitimitetsproblemet må løses dersom det skal være mulig å bygge opp et sterkere mellomnivå enn dagens. Noen mener at en indirekte valgordning, der det politiske organet består av folkevalgte fra kommunene, i så måte vil øke mellomnivåets legitimitet. Andre mener at en indirekte valgordning tvert om vil føre til svekket oppslutning om de vedtak som fattes, fordi den enkelte representant blir mer opptatt av å sikre hjemkommunens interesser enn av å ivareta helhetsspektivet, og fordi styringsorganet blir indirekte valgt. En del motstandere av indirekte representasjon foreslår i stedet en direkte representasjon som i sterkere grad reflekterer velgergrunnlaget, for primært å øke fylkeskommunens legitimitet i byene.

5.7.5 Tonivåmodell med fleksible regionale samordningsstrukturer

Det siste tiåret har tanken om å fjerne det folkevalgte mellomnivået i forvaltningen hatt mange tilhengere. I følge dem som ønsker en tonivåmodell vil de få oppgavene fylkeskommunene i dag har lett kunne overføres til henholdsvis stat og kommune. Ved å fjerne et kostnadskrevende ledd ser man for seg en forenkling og effektivisering av det totale forvaltningssystemet. Samtidig vil ansvaret for utviklingsoppgavene bli klarere plassert. Blant annet må kommunene ta større ansvar for lokal utvikling, og finne frem til tjenlige samarbeidskonstellasjoner for å kunne løse regionale utfordringer. I en situasjon der utfordringene varierer i tid

og rom vil slike konstellasjoner fleksibelt kunne etableres, justeres og avvikles etter behov. Som del av samme reform ser en for seg en sanering av småkommuner, og etablering av en kommunestruktur med færre, større og mer effektive kommuner.

Noen ser også for seg en utvikling med større grad av stykkprisfinansiering, med en indirekte statlig stykkprisfinansiering av primæroppgavene. Det hevdes at dette vil innebære større valgfrihet, på kryss av kommunegrenser. I en slik modell ser man for seg at kommunene i større grad konkurrerer om å gi det beste kvalitative tilbudet til innbyggerne, og derigjennom også å øke tilflytningen. Det fremholdes at en sunn konkurranse kommunene mellom, og mellom kommunene og eksterne leverandører av tjenester, med innbyggerne som kontrollører, både vil skape et kvalitativt godt tilbud og klargjøre hvor ansvaret ligger.

Tonivåmodellen har imidlertid også mange motstandere. Disse peker på at en tonivåmodell kan forventes å føre til sterkere sentral styring. Samtidig hevdes det at regionale utviklingsoppgaver bare et stykke på vei kan løses gjennom partnerskap og interkommunale samarbeidsstrukturer. Frivillig samarbeid vil bare være tjenlig så lenge det er snakk om vinn-vinn situasjoner og konsensusløsninger. Når det gjelder å prioritere på tvers av ulike interesser, sektorer og geografiske områder, derimot, er det begrenset hvor langt man kan komme med frivillighet. Tonivåmodellen fremholdes derfor som lite prioriteringseffektiv. Det vises i tillegg til at antallet samarbeidskonstellasjoner mange steder har blitt så stort at det allerede i dag fremstår som både uoversiktlig og kostbart. Transaksjonskostnadene er etter deres syn blitt så høye at det må reises tvil om hvor kostnadseffektiv en slik modell i realiteten er. Gjennom sammenlutning av kommuner til større enheter kan disse ulempene reduseres, men ikke fjernes.

5.7.6 Tonivåmodell med statlige regionale programmer

Den finske modellen omtales gjerne som en tonivåmodell, i og med at det ikke finnes noe folkevalgt nivå mellom kommune og stat. Dette betyr imidlertid ikke at regionale forvaltningsorganer er fraværende. For det første har statlige sektororganer gjerne en regional organisering, med regionale kontorer. I tillegg er det et utstrakt samarbeid mellom kommuner, regional og sentral stat og ulike organisasjoner om henholdsvis oppgaver og programmer. Når det gjelder offentlige oppgaver og tjenester inngås det interkommunalt samarbeid på

³ Ved høringen av Oppgavefordelingsutvalgets utredning (St. meld. nr 31 2000-2001) gikk likevel et klart flertall av kommunene inn for å styrke fylkeskommunene, herunder blant annet fylkesplanleggingen, i tråd med forslaget fra utvalgets flertall.

områder der kommunene finner dette hensiktsmessig. Organiseringen varierer fra sak til sak. Rammene for de regionale programmene er i første omgang lagt av staten, og programmene er i betydelig grad finansiert av EU-midler. Innenfor de statlige rammene mobiliseres kommuner, regional stat, organisasjoner og flere, omtrent på linje med den norske partnerskapsmodellen. Denne modellen, som i Finland omtales som "kommuneforbundsmodellen", bidrar til skjerpet konkurranse mellom regionene. De regionene som klarer å etablere gode strategier og et fungerende partnerskap, drar også mest nytte av de tilgjengelige programmidlene.

Styrken i denne modellen er at den er fleksibel og oppgaveeffektiv, og at staten er aktivt og forpliktende med i programarbeidet – både når det gjelder valg av innretning, koordinering og finansiering. Men også ulempene er åpenbare. Finnene legger ikke skjul på at transaksjonskostnadene i mange tilfeller er store, i og med at det må forhandles alle veier. Til tross for at programmene er statlig initiert har også sektorsamordningen vist seg vanskelig. Med et stort antall programmer sier det seg selv at det er begrenset hvor mye det enkelte program kan påvirke sektorpolitikken. Modellen er heller ikke særlig demokratisk. Staten er sterkt styrende og kommunene er indirekte representert i de ulike samarbeidsstrukturene. For tiden pågår det i Finland forsøk med et regionalt forvaltningsnivå basert på en direkte valgordning. I tillegg er det på flere områder et lovpålagt samarbeid mellom finske kommuner, for eksempel innenfor regional planlegging, sykehussektoren og barnevernet.

Forvaltningsstruktur

Finland skiller seg fra de andre nordiske land ved ikke å ha direkte valgte organer på regionalt nivå. Finland løser sine regionale oppgaver enten gjennom et nettverk av ulike interkommunale samarbeidsordninger eller gjennom statlig regional forvaltning. Kommunenes ansvar for tjenesteproduksjon er svært omfattende. Finland har i dag 444 kommuner med et gjennomsnittlig innbyggertall på 11.000. Det er stor spredning i kommunestrukturen, med mange svært små kommuner. Kombineringen av mangel på et folkevalgt regionnivå, mange små kommuner og et stort oppgavevolum har ført til at det finnes et utstrakt formalisert interkommunalt samarbeid om en rekke oppgaver.

Den viktigste og vanligste formen for interkommunalt samarbeid er samkommunene, hvor det vanligste er at samkommunen har ansvar for en

oppgave (særkommune). Samkommunene utgjør en egen juridisk enhet med egen organisasjon og virksomhet og er basert på indirekte valg og finansiering. Det kan være stor variasjon i hvordan de enkelte samkommunene organiseres og håndterer bestemte virksomhetsområder. Den finske kommuneloven forutsetter imidlertid at hver enkelt kommune er representert i styringsorganet for samkommunen. Som regel er samkommunene basert på frivillighet, men lovgivningen pålegger kommunene at de skal inngå i interkommunalt samarbeid på tre bestemte områder: landskapsförbunden (regional planlegging og utvikling), specialomsorgsdistrikten (psykisk utviklingshemmede) og sjukvårdsdistrikten (sykehus).

Landskapsförbund

Finland har i alt 19 pålagte samkommuner med ansvar for regional utvikling og planlegging etter plan- og bygningsloven (landskapsförbund). I motsetning til samkommunene, som som regel har én oppgave, tar landskapsförbundene seg av flere oppgaver. Landskapsförbundene samarbeider med regional stat, kommune, næringslivet og kompetanseinstitusjoner i plan- og utviklingsarbeidet. De har også oppgaven med å identifisere regionale utviklingstiltak som kan finansieres med midler fra EUs strukturfond. Landskapsförbundene fungerer som "overkommuner" med hensyn til arealplanleggingen for regionen. I den regionale arealplanleggingen inngår for eksempel planer for lokalisering av servicefunksjoner, bebyggelse og industriområder, infrastruktur for transport, vann/avløp, energiforsyning og inndeling av arealer i jordbruks-, skogbruks- og fritidsområder.

På mange måter tilsvarer de finske landskapsförbundene fylkeskommunens rolle og oppgaver som regionalt plan- og utviklingsorgan.

Organisering, styring og finansiering

Vanligvis er landskapsfullmektiga landskapsförbundenes høyeste besluttede organ. Dette er et permanent organ hvor representantene blir valgt fra medlemskommunenes kommunestyre for en periode på fire år. Landskapsförbundets iværksettende organ er landskapsstyrelsen, som velges av de landskapsfullmektiga og som også skal avspeile de politiske styrkeforholdet i landskapet.

Medlemskommunene dekker alle administrative kostnader for landskapsförbundene. Hver kommune betaler en medlemsavgift som beregnes på grunnlag av kommunenes størrelse og økonomiske situasjon. Fra staten mottar kommunene

subsidier som dekker om lag 20 prosent av kostnadene. I tillegg finansieres tiltak for regional utvikling av EUs strukturfond.

5.7.7 Tonivåmodell med statlig regional samordning

Et alternativ til dagens folkevalgte fylkeskommuner kan være å erstatte fylkeskommunene med et styrket fylkesmannsembete. En slik modell med et statlig mellomnivå kjenner vi fra Sverige, der den statlige länshövdingen lenge har hatt mange av de samme utviklingsoppgavene som de norske fylkeskommunene. Imidlertid har de store regionene Skåne og Vestre Götaland lenge hatt forsøk med omfattende utviklingsoppgaver som tidligere var på statens hånd. Det norske fylkesmannsembetet har de senere år styrket sin stilling, både vis á vis fylkeskommunen og som samordnende organ for statlig sektorvirksomhet på regionalt nivå.

Et statlig mellomnivå kan knytte seg tett opp til regionale partnerskap, slik at den samordningen av politikken som skjer på regionalt nivå baseres på regionalt forankrede strategier. Skal fylkesmannen kunne gjennomføre en reell samordning av den statlige sektoraktiviteten, vil det utfordre dagens sektorstyring. Fylkesmannsembetet må tilføres betydelig mer makt enn i dag, på bekostning av sentrale sektormyndigheter.

Modellens største svakhet ligger i manglende lokaldemokratisk forankring. Partnerskapene er ikke demokratisk valgt, og mangler således legitimitet for å prioritere mellom ulike interesser og sektorer. Som statlig embetsmann vil fylkesmannen heller ikke ha noe mandat fra regionen. En slik modell vil således bryte men en svært lang tradisjon i Norge, basert på folkevalgte organer og en viss grad av selvstyre på regionalt nivå.

5.8 Regional forvaltning i samiske områder

Norsk forvaltningsstruktur er i liten grad tilpasset den samiske geografien. Samiske språk- og identitetsregioner strekker seg på tvers av riksgrensene og de fleste forvaltningsgrenser. I Norge strekker det sørsamiske området seg fra Engerdal kommune i Hedmark til Saltfjellet i Nordland. I Nordland fylke finnes både sørsamer, pitesamer, lulesamer og nordsamer. Det nordsamiske området strekker seg fra Ballangen og nordover, og kan inndeles ytterligere. Det østsamiske (skoltesamiske) området er i Sør-Varanger. I samisk perspektiv er ikke disse områdene periferi, men samiske sentra

som danner basis for sammenhengende sosiale og kulturelle nettverk.

Samene utgjør i Norge både et urfolk og en etnisk og språklig minoritet. Sametinget er som folkevalgt parlament et nasjonalt politisk redskap som skal bidra til en rettferdig behandling av det samiske folket. Dets fremste oppgave er å arbeide for at samene som folkegruppe gis mulighet til å bevare, utvikle og fornye sin kultur. Som urfolk har samene rettigheter ifølge internasjonale konvensjoner, og både Sametinget og norske myndigheter har plikt til å sikre det samfunns- og naturmessige grunnlaget for den samiske kulturen.

Sametingets myndighet er fortsatt i stor grad rådgivende. Det er staten som har det overordnede ansvaret for utformingen av samepolitikken, og iverksettingen skjer i stor grad gjennom kommuner og fylkeskommuner. Etter Sametingets oppfatning er denne situasjonen utilfredsstillende, og det ønskes endringer etter to linjer. For det første ønsker Sametinget å overta oppgaver fra både stat og kommunesektor innenfor områder som språk, kultur, opplæring og næringsutvikling. Blant annet gjelder dette forvaltningen av ulike nærings- og sektorpolitiske virkemidler. For det andre er det ytret ønske om å institusjonalisere et samarbeid mellom stat, region og urfolk, basert på trepartsforhandlinger. I Finnmark har man satt i gang en utredning om etablering av en egen urfolkssone, der spørsmålet er om Sametinget i fellesskap med fylkeskommunen skal overta forvaltningen av viktige regionale naturressurser.

5.9 Modeller for vertikal samordning

Uansett makt- og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene vil en helhetlig politikk ikke bare være avhengig av horisontal samordning. Like viktig vil det være å sikre en tett og god samordning mellom de ulike nivåene.

5.9.1 Forholdet mellom stat og region

Som beskrevet flere steder i denne rapporten er den norske forvaltningen preget av statens sterke stilling. I motsetning til de fleste europeiske land vil gjerne sammenlikner oss med, mangler våre kommuner og fylker et uavhengig rettsgrunnlag hjemlet i grunnloven. En sterkt sentralisert statsmakt delegerer oppgaver og myndighet til de lavere nivåene, samtidig som staten legger en rekke føringer på hvordan oppgavene skal løses og myndigheten forvaltes. På mange områder er de statlige premissene så sterke og de økonomiske rammene så

trange at kommunesektorens oppgave langt på vei er å effektivere statlig politikk. (Jf. punkt 5.5.1)

De europeiske landene er preget av ulike forvaltningstradisjoner, knyttet til historiske og geografiske forhold. I flere av dem har det regionale nivået tradisjonelt hatt en langt sterkere stilling enn i Norge. I tillegg har de senere års utvikling i EU bidratt til at flernivåsamspillet mange steder har blitt et sentralt element i fornyelsen av offentlig sektor. Frankrike er kanskje det landet som har gått lengst i å desentralisere statlig makt og utvikle et samspill mellom stat og region som bygger på forhandlinger og inngåelse av langsiktige og juridisk forpliktende utviklings-/plankontrakter (*contrat de plan*). Systemet har til hensikt å motvirke den ubalanserte utviklingen landet opplever, der det meste av veksten kommer i Paris og andre større byområder. Den avtalefestede finansieringssandelen staten går inn med i avtalene varierer derfor sterkt mellom de ulike regionene.

Det er ikke grunnlag for å kopiere andre lands modeller. Dersom det regionale nivået skal styrkes, er det imidlertid et stort behov for å utvikle nye spilleregler for samspillet mellom stat og region. Utviklingskontrakter og bestilleransvar innen sektorpolitikken vil være sentrale elementer i en partnerskapsbasert forhandlingsstyring mellom stat og region. Partnerskapsbasert samhandling vektlegger gjensidighet, likeverd og oppgavedeling mellom stat og region, men bryter ikke med det formelle utgangspunktet om at det er Stortinget og regjeringen som trekker opp rammene for regionens virksomhet. Ut fra dagens sektori-

serte forvaltningsstruktur vil dette likevel kunne kreve betydelige endringer også på sentralt nivå, for at staten i større grad enn i dag skal bli i stand til å forhandle og diskutere statlige bidrag på tvers av departementsstruktur og sektorpolitikkområder.

5.9.2 Forholdet mellom det regionale nivået og primærkommunene

Som beskrevet ovenfor har fylkeskommunen og primærkommunen vært mer eller mindre sidestilt, basert på en klar arbeidsdeling. Kommuner og fylker har langt på vei kunnet løse sine oppgaver uten å måtte finne frem til felles løsninger. I praksis har det derfor variert hvor tett samarbeidet mellom kommunene og fylkeskommunene har vært. Noen steder har samarbeidet vært nært, andre steder har det vært preget av konflikter og manglende til-
lit.

Faller mellomnivået bort er det grunn til å tro at regionale utfordringer vil bli søkt løst gjennom interkommunalt samarbeid, partnerskap og statlig medvirkning. Styrkes derimot det regionale forvaltningsnivået, vil avhengigheten og behovet for samarbeid mellom de to nivåene øke. (Jf. punkt 5.5.3) Dette har allerede vist seg i kjølvannet av ansvarsreformen og styrkingen av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Det vil da være behov for å videreutvikle samspillet mellom primærkommunene og regionnivået, i retning av mer formaliserte kommunikasjonsformer og mer forpliktende avtaler.

Kapittel 6

Veivalg i distrikts- og regionalpolitikken

6.1 På jakt etter hovedgrep

I kapittel 2 er det gitt en beskrivelse av det som etter Distriktskommisjonen oppfatning er svært vanlige holdninger til dagens distrikts- og regionalpolitikk. Slik Distriktskommisjonen ser det, er det særlig tre forhold som preger folks oppfatning:

1. *Sprik mellom mål og virkelighet*

Bosettingsmønsteret er i endring. Sentraliseringen fortsetter med uforminsket styrke, og de virkemidlene som settes inn er ikke tilstrekkelige til å kunne endre utviklingen. Distrikts- og regionalpolitikken synes å stå lavere på den politiske dagsorden enn for et par tiår siden. Likevel består den politiske retorikken, og målsettingen om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. For folk flest synes det således å være et stort sprik mellom de uttalte målsettingene, og hva som faktisk gjøres for å nå dem.

2. *Verdiskapingspotensial som ikke utløses*

Landets ressurser må tas i bruk for å sikre den framtidige velferdsutviklingen. I hele landet, men kanskje særlig i distriktene, finnes det imidlertid ressurser som ikke utnyttes. Det finnes menneskelige ressurser og naturressurser, det finnes initiativ og skaperkraft. Men handlingsrommet blir stadig trangere. Etablerte virkemidler kan ikke lenger benyttes, primærnæringene er under press, kommunenes handelfrihet svekkes og privat virksomhet blir stadig strengere regulert. Rundt om i landet synes det å være en betydelig frustrasjon over at handlingsrommet innsnevres i en slik grad at lokalsamfunn ikke lenger blir i stand til å ta ansvar for egen utvikling.

3. *Mangel på helhetsperspektiv*

Mange ser på store deler av distrikts- og regionalpolitikken som preget av symbolpolitikk, som et halvhjertet forsøk på å lappe på en utvikling andre politikkområder er med på å understøtte. Politikken blir stadig mer sektorisert. Dette gjør det vanskeligere å føre en helhetlig distrikts- og regionalpolitikk, der de ulike politikkområdene sees i sammenheng. I tillegg blir politikken mer standardisert og rettighetsbasert. Dermed blir det vanskeligere å tilpasse

politikken til forutsetninger og utfordringer som finnes i det enkelte lokalsamfunn og den enkelte region.

Distriktskommisjonen forstår disse synspunktene, og slutter seg i hovedsak til dem. Drøftingen i kapitlene 3, 4 og 5 viser at:

- Den brede distrikts- og regionalpolitikken favner nær sagt alle politikkområder. Det betyr at distrikts- og regionalpolitiske hensyn i de fleste tilfeller må veies mot både sektorpolitiske og overordnede nasjonale hensyn. De distrikts- og regionalpolitiske hensynene blir imidlertid stadig mindre vektlagt i sektorpolitikken. Dette er også et av Effektutvalgets hovedfunn.
- Det finnes et betydelig handlingsrom for å endre kurs, og føre en mer offensiv distrikts- og regionalpolitikk. Spørsmålet er om det er politisk vilje til å utnytte dette handlingsrommet. Dette er et hovedbudskap fra Effektutvalget, og Distriktskommisjonen deler dette synet.

Distrikts- og regionalpolitikken er historien om de mange dilemmaer, der det ikke finnes enkle svar. For eksempel må ønsket om regional frihet til å velge egne løsninger veies mot hensynet til likebehandling. Noen mener også at ønsket om en geografisk balansert utvikling må vurderes i forhold til nasjonal konkurranseevne og mulighet til å opprettholde et høyt velferdsnivå. Bredden i politikkområdet og de mange vanskelige avveier gjør at den distrikts- og regionalpolitiske diskusjonen kan virke uoversiktlig.

Det skjer forandringer både nasjonalt og internasjonalt som virker inn, og ser vi rundt oss, velger andre land ulike veier. Fagfolk gir til dels ulike anbefalinger og er ofte opptatt av smale problemstillinger. Sjelden vil forskere ut fra rent faglige vurderinger kunne gi entydige svar på komplekse spørsmål. Konklusjonene på disse vanskelige avveiningene vil avhenge av politisk ståsted og politiske valg. Distrikts- og regionalpolitikken dilemmaer er en klar politisk utfordring, der det dreier seg om å prioritere.

For Distriktskommisjonen har det vært nødvendig å stille spørsmål om hva som er viktigst.

Det har vært behov for å sortere bort det som er underordnet, og søke etter overordnede strategier som kan legge grunnlaget for en mer tilfredsstillende utvikling i distrikter og regioner. I dette kapitlet skisseres noen slike strategier eller veivalg i distrikts- og regionalpolitikken, slik Distriktskommisjonen ser dem.

I dette kapitlet drøftes regionalpolitiske og distriktpolitiske strategier hver for seg. Som beskrevet i underkapittel 4.1 har de to politikkområdene noe ulikt utgangspunkt. Mens underkapittel 6.2 i stor grad er knyttet opp til drøftingen i kapittel 5, bygger underkapittel 6.3 i hovedsak på kapittel 4.

6.2 Politikk for utvikling av regionale fortrinn

En ambisjon som har stått sterkt i norsk politikk i flere år, er å legge til rette for å utnytte og videreutvikle regionale fortrinn i form av både naturlige, industrielle og menneskelige ressurser. Som det er argumentert for tidligere i denne utredningen, vil en utvikling av regionale fortrinn, kompetansemiljøer og næringsklynger også ha klare positive effekter på den *nasjonale* verdiskapingen. En hovedutfordring i distrikts- og regionalpolitikken vil derfor, etter Distriktskommisjonens mening, være å utforme en politikk som på en langt mer kraftfull måte kan legge til rette for utvikling av sterke, funksjonelle regioner.

Det er imidlertid ulike syn på hvordan en slik politikk bør utformes, og hvilke hovedstrategier som bør velges. I kapittel 5 er det drøftet seks modeller for territoriell samordning. Etter kommisjonens mening bør nærhetsprinsippet og demokratiperspektivet stå sentralt ved valg av styringsystem. Men som beskrevet i kapittel 5 kan desentralisering av makt og regional samordning skje med utgangspunkt i ulike styringsmodeller. Dette vil bli drøftet i pkt. 6.2.3, 6.2.4 og 6.2.5.

6.2.1 Konkurransen mellom regioner

Det er flere grunner til at det etter kommisjonens mening vil være riktig å søke etter en politikk som kan styrke og utvikle regionale fortrinn. For det første bygger det på en oppfatning om at vekstkraftige kompetanse- og næringsmiljøer må ha en lokal og regional forankring, og at den geografiske konkurransen om kapital og arbeidskraft vil stå mellom regioner. Dette er et syn som blir stadig mer utbredt, og som blant annet ligger til grunn for EUs regionalpolitikk.

Videre bygger det på en oppfatning om at et høykostland som Norge i stor grad må basere sin økonomiske fremtid på kompetanse og evne til innovasjon. Politikken må legge til rette for endring, slik at det rundt om i Norge kan skapes nye arbeidsplasser og livsgrunnlag etter hvert som behovet for omstilling oppstår. Naturressursene vil fortsatt utgjøre en viktig basis for norsk næringsliv, men næringslivets konkurranseevne og en stadig større del av verdiskapingen vil knytte seg til kompetansebaserte oppgaver og vår evne til å ligge i front kunnskapsmessig. Dette innebærer blant annet at samspillet mellom ulike ledd i verdikjedene, kompetansemiljøer, tjenesteprodusenter og myndigheter blir viktigere. I dette samspillet utøver by og land ulike roller, som er gjensidig avhengige av hverandre. Politikken må utformes slik at den understøtter dette samspillet. Det er nødvendig at politikken har et regionalt perspektiv, som går ut over den enkelte kommune, og som blant annet har som formål å binde by og land tettere sammen.

Kommisjonen mener at det å utvikle sterke og internasjonalt konkurransekraftige regionale nærings- og kunnskapsmiljøer vil være en viktig forutsetning for at Norge skal kunne videreutvikle sin høye nasjonale verdiskaping og velferd. Dette vil samtidig demme opp for en ensidig utvikling der Oslo blir stadig mer dominerende som tyngdepunkt, og dermed bidra til en mer balansert geografisk utvikling.

6.2.2 Behov for regionalt tilpasset politikk

Skal det utvikles sterke regionale miljøer basert på regionenes egne fortrinn, må det ikke føres en politikk som har som formål å gjøre regionene mest mulig like. Regioner som skal utvikle styrke og konkurransekraft må tvert om dyrke sine særtrekk og utnytte disse på en slik måte at de fremstår som fortrinn i konkurransen om å tiltrekke seg og holde på kompetanse og kapital, på mennesker og bedrifter. Dette stiller to fundamentale krav til politikken:

1. Politikken må kunne tilpasses de forutsetninger, utfordringer og muligheter som finnes i den enkelte region, det vil si en *regionalt tilpasset politikk*. Det må være rom for en geografisk differensiering av politikken innenfor flere viktige sektorer. I forhold til næringsutvikling vil en slik politikk blant annet kunne innebære tilrettelegging for internasjonalt konkurransedyktige næringsklynger, knyttet til lokale og regionale fortrinn.

I tillegg innebærer det at det på lokalt og regionalt nivå må være mulig å se ulike politikkområder i sammenheng. For å sikre helhetlige og målret-

tede løsninger på utfordringene, vil det være behov for en langt sterkere grad av *territoriell samordning*, der det prioriteres og samordnes på tvers av sektorer. Som også Effektutvalget har understreket, er det først og fremst den "brede" politikken som legger grunnlaget for regional utvikling, og sektorpolitikken har størst effekt når politikkområdene samordnes. Samtidig fastslår Effektutvalget at samordningen i dag er alt for svak. Skal samordningen styrkes, må det gis nødvendig myndighet og virkemidler til de beslutningsorganer som har ansvar for at det foretas en reell koordinering. Dette ansvaret kan ligge på nasjonalt eller regionalt nivå, hos folkevalgte eller administrative organer. Hvordan det territorielle og tverrsektorielle samordningsansvaret skal organiseres er kanskje det viktigste veivalget regionalpolitikken står overfor i et langsiktig perspektiv.

2. Politikken må utformes nedenfra. Det er ute i lokalsamfunnene og i den enkelte region at grunnlaget for vekst og utvikling ligger. Politikken må derfor utformes nærmest mulig de som berøres. Den må ha en demokratisk forankring, der viktige prioriteringer og beslutninger treffes av folkevalgte organer. Videre må den utformes i partnerskap med de aktører som representerer potensial og drivkrefter, det vil si næringsliv, kapitalkilder, kompetansemiljøer og mennesker med initiativ og pågangsmot. Vekstkraft kan ikke genereres ovenfra. Den må mobiliseres nedenfra, og politikken som føres må være forankret i det samfunnet den skal virke.

En omlegging av styringssystemet i denne retningen vil utfordre det likhets- og rettighetsbaserte systemet vi har i dag. Poenget med en geografisk differensiert og lokalt forankret politikk er jo at den enkelte region og det enkelte lokalsamfunn i større grad enn i dag skal kunne gjøre sine egne prioriteringer. Dette vil innebære større forskjeller med hensyn til infrastrukturutbygging, rammebetingelser og offentlig tjenesteproduksjon. Innenfor de områder som i dag er styrt av individuelle (velferds)rettigheter er det imidlertid vektlagt å ha regional likhet. Det vil si at det i liten grad vil være behov for å røre ved etablerte rettigheter som følge av en eventuell omlegging av styringssystemet.

Det må likevel skapes aksept for større geografiske forskjeller i den politikken som føres. Den statlige detaljreguleringen bør erstattes med større grad av rammestyring, og gjennom denne rammestyringen må staten fortsatt bidra til geografisk utjevning av levekår og betingelser for næringsaktivitet. Men innenfor de rammer staten trekker opp bør det være økt rom for at kommuner

og regioner prioriterer ulikt på oppgavesiden. Dette bør også gjelde i forhold til hvordan regionale oppgaver skal organiseres og finansieres. Slike forskjeller må aksepteres, uten at sentrale myndigheter griper inn for å harmonisere politikken.

6.2.3 Strategi 1: Trenivåmodell basert på folkevalgte regioner

Tilhengerne av trenivåmodellen er opptatt av at oppgaver og ansvar skal legges nærmest mulig dem som berøres. I dagens situasjon mener de det er behov for desentralisering av makt til både kommune- og regionnivå. Blant annet ønsker de et langt sterkere regionalt nivå enn dagens fylkeskommuner, og mener at dette må skje gjennom desentralisering av oppgaver og makt fra staten. Det pekes på at spørsmålet om styringsmodell og oppgavefordeling er utredet flere ganger de senere år, og at anbefalingene uten unntak har pekt i samme retning – mot et sterkere folkevalgt regionalt nivå i Norge. Av ulike grunner har utviklingen gått i motsatt retning.

Sterke og selvstendige regioner må ha makt til å foreta en reell territoriell samordning av politikken på de områder som er viktig for regional utvikling. Dette gjelder sektorer som arealplanlegging, miljø- og ressursforvaltning, vernebestemmelser, infrastruktur, kultur, næringspolitikk, utdanning og deler av forsknings- og velferdspolitikken. Det vil si oppgaver som egner seg for geografisk differensiering. Uten makt vil regionnivået miste legitimitet, og være en uinteressant partner i forhold til regional utvikling. Det regionale forvaltningsnivået må ha så mye makt at det kan inngå i forpliktende partnerskap både horisontalt og vertikalt.

For å kunne ivareta behovet for regional samordning må regionene ha makt til å prioritere og detaljutføre. Mer ansvar og myndighet til dette nivået betyr ikke uten videre at det regionale forvaltningsnivået må utføre alle oppgavene selv. Det viktige er at regionene får bestilleransvaret. Dette innebærer blant annet at de reformer som er gjennomført innenfor ulike statlige sektorer, med konkurranseutsetting og fristilling av statlige virksomheter, ikke nødvendigvis må reverseres som følge av at makt og ansvar desentraliseres.

Endret oppgavefordeling vil legge nye premisser for kommunikasjon og samordning mellom nivåene. Mer makt til regionnivået forutsetter et forhandlings- og avtalebasert samspill mellom statlig og regionalt nivå. Et slikt avtalebasert system vil tydeliggjøre forventninger og rolledeling. Innenfor et sterkt folkevalgt regionnivå må fylkesmannsem-

betet bygges ned, og utvikles til å bli et rent statlig tilsynsapparat. Samtidig må de statlige sektorenes administrative regioner tilpasses inndelingen i folkevalgte regioner.

Med økt ansvar for arealutvikling, ressursforvaltning med mer kan regionnivået i større grad enn i dag fremstå som overkommune. Det vil derfor være behov for å utvikle et langt tettere og mer forpliktende samspill enn i dag mellom det kommunale og det regionale nivået. Regionnivåets legitimitet vis à vis kommunene vil avhenge av hvordan dette samspillet organiseres og utøves. Stikkord i denne forbindelse vil være økt delegering av arealplan- og forvaltningsoppgaver til kommunalt nivå, samt at det regionale nivå må framstå som en reell og forutsigbar utviklingspartner

Økt desentralisering av oppgaver og makt kan skje innenfor dagens kommune- og fylkesstruktur, eller innenfor en helt ny struktur. I Distriktskomisjonen er det, blant dem som ønsker et styrket folkevalgt regionnivå, ulike syn på behovet for å endre størrelsen på forvaltningsenhetene på kommunalt og regionalt nivå. (Jf. kapittel 7.) Noen vektlegger fordelene ved å beholde dagens struktur, blant annet i forhold til identitet, demokrati og det å unngå tvangssammenslutninger. Andre er av den oppfatning at dagens kommuner og fylker generelt er for små til å kunne utvikle seg til sterke funksjonelle enheter. Blant annet pekes det på at befolkningsgrunnlaget i en del tilfeller vil være for lite til å tilby spesialiserte tjenester og utvikle nødvendig kompetanse (fagkompetanse, forvaltningskompetanse, forhandlingskompetanse, bestillerkompetanse, kontrollkompetanse m.v.).

De som ønsker å beholde en trenivåmodell i Norge vektlegger videre at det på regionalt nivå eksisterer et stort behov for sektorpolitisk samordning, og at dette behovet bare er blitt større de senere år. Dette er også en hovedkonklusjon hos Effektutvalget. Videre mener de at denne typen samordning best ivaretas av et folkevalgt organ. Legges ansvaret til et statlig embetsverk (fylkesmenn eller andre statlige representanter), vil disse mangle den nødvendige legitimitet i befolkningen. Kommunale samarbeidsorgan kan være effektive i saker der partene har felles interesser, men vil ikke være egnet til å utvikle helhetlige løsninger i saker der det er nødvendig å prioritere mellom ulike sektorer og interesser. I denne forbindelse vises det blant annet til Finland, der erfaringene med fleksible samarbeidsmodeller ikke er udeelt positive. Siden samordningsbehovet uansett må løses, mener tilhengerne av trenivåmodellen at det vil være lite å spare på å fjerne det regionale folkevalgte nivået.

6.2.4 Strategi 2: Trenivåmodell basert på små regioner

Det finnes også tilhengere av trenivåmodellen som ønsker mindre regioner enn dagens fylker. Disse tar blant annet utgangspunkt i at et økende antall oppgaver i dag søkes løst gjennom interkommunalt samarbeid, og en oppfatning om at denne samarbeidsformen gir et demokratisk underskudd. Det pekes på at styringsorganene ikke er direkte valgt, at oppgaver organiseres utenfor folkevalgt styring (aksjeselskap, interkommunale selskap med mer), og at beslutningsprosedyrene ofte blir tungvinte fordi alle politiske vedtak krever konsensus.

I stedet argumenteres det for en modell med rundt 80 regionkommuner, i hovedsak basert på dagens kjente ABS-regioner. Det hevdes at fylkeskommunenes oppgaver innenfor videregående skole, kultur, regional utvikling, miljø, arealplanlegging og -forvaltning kan legges ned til et slikt nivå uten at det svekker oppgaveløsningen. I tillegg pekes det på at regionkommunene kan overta enkelte statlige oppgaver. Etter tilhengers mening vil de være store nok til å opprettholde og styrke generalistkommunerollen, og ha gode nok fagmiljøer på alle viktige områder. Gjennom å bli tilført fylkeskommunens ressurser, og samtidig bidra til å samordne kommunale oppgaver, hevdes regionkommunene å kunne bli framtidens sterke, regionale enheter. Det fremholdes at regionkommunene i større grad enn fylkeskommunen og eventuelle storregioner vil ivareta nærhetsprinsippet, styrke lokaldemokratiet og handlefriheten i så vel utviklingsarbeidet som i tjenesteytingen. Regionene er naturlige enheter som allerede har felles identitet og betydelig samarbeid. Jf. for øvrig pkt. 4.6.4, 5.2 og 6.2.2.

Innenfor denne modellen forutsettes dagens primærkommuner i hovedsak opprettholdt. Disse vil få noe mindre makt, men vil fortsatt ha egne folkevalgte organer. Det samlede budsjettansvaret legges på regionkommunen. Det argumenteres med at man med en slik modell vil unngå en langvarig kamp om kommunegrenser, bruk av tvang og muligheten for utvikling av ulike forvaltningsformer. Den enkelte regionkommune forutsettes å ha stor frihet, og det vil derfor kreves aksept for regionale ulikheter. Det kan tenkes ulike former for arbeids- og ansvarsdeling mellom regionkommunen og primærkommuner/kommunedeler – etter lokale, demokratiske prosesser.

Modellen innebærer at fylkeskommunen nedlegges. Noen oppgaver som best kan løses på landsdelsnivå vil kunne skape behov for samarbeid mellom regionkommunene, men det fremholdes at et eget folkevalgt nivå ikke er nødvendig for å

oppnå dette. Ansvar for slike oppgaver forutsettes ivarettatt av staten, demokratisk forankret i Stortinget. Landsdelsutvalg eller liknende kan ha en rådgivende og konsensussøkende funksjon på landsdelsnivå, og også ivareta oppgaver på prosjektbasis eller på andre måter etter avtaler med staten, som blant annet beskrevet under pkt 5.7.2. I denne modellen vil fylkesmannen bestå som statens representant, med omtrent de samme oppgaver som i dag, eventuelt noe færre.

Tilhengerne av denne modellen er kritisk til argumentasjonen for storregioner, som de mener vil ha mindre demokratisk legitimitet enn dagens fylkeskommuner, og innebære betydelige avgrensingsproblemer i forhold til både staten og de store byene. Det fremheves at Norge ikke har stor nok befolkning til å bli et føderalt land, og at det innenfor store regioner kan oppstå uønsket dragkamp mellom rivaliserende byer.

6.2.5 Strategi 3: Tonivåmodell

En styringsmodell som har vært sterkt fremme i den norske debatten de senere år er den såkalte tonivåmodellen. Denne modellen forutsetter en avvikling av fylkeskommunen og etablering av en ny forvaltningsstruktur, med bare to folkevalgte nivåer. Som nevnt i avsnitt 5.7.6 har blant annet Finland basert seg på en slik modell. En tonivåmodell kan i prinsippet bygge på ulike strukturelle løsninger med hensyn til primærkommunenes størrelse, oppgaver og funksjoner. Kommunenivået kan for eksempel bestå av enheter som grovt sett tilsvarer ABS-regioner, eller av mindre enheter som i dag. I tillegg kan man tenke seg politisk-administrative strukturer under kommunenivået, noe tilsvarende bydelsforvaltningen i Oslo. Ved å kombinere elementer fra de modellene som er drøftet i punktene 5.7.5, 5.7.6 og 5.7.7 kan det konstrueres ulike varianter av tonivåmodellen.

De fleste tilhengerne av tonivåmodellen ser imidlertid for seg at de regionale utfordringene kan løses på tre måter. Først og fremst ser man for seg en sammenslåing av kommuner, for blant annet å skape enhetlige forvaltningsstrukturer rundt de naturlige ABS-regionene som har vokst frem over tid. Etter deres syn representerer disse regionene viktige funksjonelle strukturer, hvor utviklingen i dag hemmes av at den offentlige forvaltningen ivaretas av flere kommuner som bare delvis har felles interesser. Størrelsen på og grensene for disse kommunene ble gjerne fastsatt i en tid da befolkningen var mindre og transportmulighetene dårligere, det vil si lenge før disse områdene grodde sammen til tette og sammenheng-

ende regioner. Ved etablering av større kommuner kan mange av de oppgavene fylkeskommunene i dag ivaretar innenfor blant annet utdanning, kultur og samferdsel delegeres til primærkommunene. Resten av fylkeskommunenes oppgaver kan ivaretas av staten. I tillegg vil økt anvendelse av brukerfinansiering medføre at oppgavene i større grad løses på tvers av etablerte grenser.

Selv om tilhengerne av tonivåmodellen er opptatt av å slå sammen kommuner for å gjøre dem mer effektive og i samsvar med de funksjonelle strukturer de er satt til å forvalte, ser de også behov for å samordne politikken og løse en del oppgaver på et større regionalt nivå. Etter deres mening kan imidlertid dette behovet delvis dekkjes gjennom fleksible samarbeidsmodeller, der primærkommuner går sammen for å løse oppgaver som de ikke like godt løser hver for seg.

I tillegg ser noen behov for at staten organiserer seg på en måte som sikrer en større grad av territoriell samordning på tvers av den statlige sektororganiseringen. Dette kan for eksempel skje ved at dagens fylkesmannsembete videreutvikles, eller ved at fylkesmannsembetet erstattes ved at det etableres en ny regional struktur – for eksempel ledet av politisk oppnevnte representanter for den sittende regjering ("guvernører"). I begge tilfeller vil det være viktig at staten, sammen med næringsliv, organisasjoner og kommuner, inngår i regionale partnerskap for å samordne politikken med sikte på å løse strategiske utviklingsoppgaver. Slike strategiske satsinger kan eventuelt organiseres som programmer, der staten finansierer deler av innsatsen.

Fordelene med en tonivåmodell kan være flere. Tilhengerne vektlegger først og fremst det store innsparens- og forenklingspotensialet som etter deres mening ligger i det å fjerne et helt forvaltningsnivå. Når oppgaver og makt fordeles på bare to folkevalgte nivåer mener man at den vertikale samordningen forenkles, samtidig som man unngår de problemer som knytter seg til regionnivået som overkommune på områder som arealforvaltning, infrastrukturutbygging med mer. Modellen forutsetter større og sterkere primærkommuner enn i dag. Dette vil ikke bare styrke den offentlige forvaltningen rundt ABS-regionene, men også åpne for en sterkere desentralisering av makt til kommunenivået, noe som er i tråd med nærhetsprinsippet. På et større regionalt nivå hevdes modellen å gi økt fleksibilitet. Det vil si at det kan etableres ulike løsninger alt etter hvilke utfordringer som skal løses.

6.2.6 Forvaltningsmodell i forhold til den samiske befolkningen

Når det gjelder norsk urfolkspolitikk, er det staten som har ansvaret for denne og for å oppfylle innholdet i internasjonale konvensjoner. Distriktskommisjonen mener prinsipielt at når det gjelder beslutningsansvar som avstås fra sentralt nivå til et sterkere regionalt folkevalgt organ, på områder som faller inn under Norges forpliktelser i forhold til samene etter folkeretten, skal det etableres mekanismer for å sikre at forpliktelsene effektivt kan oppfylles.

Etter flertallets¹ prinsipielle vurdering, er reelle og effektive trepartsforhandlinger mellom staten, regionen og Sametinget en vesentlig forutsetning for at avstått beslutningsansvar fra sentralt til regionalt nivå skal ha den nødvendige legitimitet over tid, og for at folkerettslige krav til effektiv konsultasjonsplikt skal oppfylles i forhold til samene som urfolk. Trepartsforhandlingene i saker som er av særskilt betydning for den samiske befolkning vil kunne variere etter hvor i landet det nye regionale folkevalgte organ har sitt sete, men må i prinsippet gjelde alle nye regionale folkevalgte organ i Norge.

6.3 Politikk for verdiskaping og livskraft i distriktene

6.3.1 Distriktene rommer mange muligheter

I distriktsområdene i Norge finnes det store ressurser og muligheter, og fortsatt har distriktene en viktig rolle å spille i de nasjonale verdikjedene. Dette gir et godt utgangspunkt for å videreutvikle virksomhet knyttet til tradisjonelle distriktsnæringer, samtidig som det ligger et stort potensial innenfor service og andre vekstkraftige næringer. Mulighetene er der, men de realiseres ikke uten videre. For å utløse det potensialet som finnes i distriktene kreves rammebetingelser som kompenserer for naturgitte og strukturelle ulemper, og tiltak som kan tilføre nødvendige menneskelige og økonomiske ressurser.

Uten en omlegging av politikken er det mye som taler for at presset på distriktene bare vil øke i årene som kommer. Befolkningsstrukturen i distriktene er i dag slik at folketallet samlet sett forventes å gå tilbake i årene framover, selv uten netto fraflytting. I tillegg har sentraliseringen skutt ny fart de senere år. Mens mange typiske bynæringer er i sterk vekst, står tradisjonelle distriktsnæringer

som landbruk, fiskeri og store deler av industrien overfor store utfordringer.

Både her hjemme og i andre land har det opp gjennom årene vært mange eksempler på områder som etter en periode med store problemer og nedbygging av gammel virksomhet, har klart å skape ny vekst og optimisme. Mange steder i distriktene står foran liknende utfordringer. Store omstillinger vil tvinge seg frem.

Etter kommisjonens mening er det i nasjonens interesse at det verdiskapingspotensialet som finnes i distriktene utløses. Dette er viktig for å kunne utnytte de ressurser vi har, og videreutvikle sentrale verdiskapingssystemer. Samtidig bidrar det til at hele landet er befolket, og dermed til å sikre viktige verdier knyttet til kulturelt mangfold, språk og dialekter, kulturlandskap osv. Verdiskaping gjennom å utnytte lokale fortrinn og lokalt engasjement og kompetanse må være en bærebjelke i den politikken som utformes. Dette omfatter også å utvikle attraktive bosteder for begge kjønn for å sikre vekstkraft i lokalsamfunnet. For å stimulere lokal og regional vekstkraft i distriktene er det nødvendig med en målrettet distriktpolitikk, som har til hensikt å:

1. møte endringsprosesser offensivt
2. være dynamisk og fleksibel
3. kompensere for geografiske ulemper.

Det første kriteriet går på behovet for å styrke de tradisjonelle distriktsnæringenes konkurransekraft, og samtidig legge grunnlag for vekst i nye næringer i distriktene.

Det andre kriteriet henspeiler på behovet for løpende tilpasning av politikken ut fra de utfordringer og behov som finnes i det enkelte område, og som er målrettet i forhold til de konkrete utfordringene. I dag oppleves ofte trusselen om varige reduksjoner i budsjettbevilgninger så sterk at man unnlater å foreslå fornuftige endringer i frykt for at den totale innsatsen skal bli sterkt redusert.

Det tredje kriteriet er blant annet knyttet til spredtbygdhet, lange avstander, småskalaulemper, tynne næringsmiljøer og små nærmarkeder, det vil si kjennetegn ved det vi gjerne betegner som distrikter. Hensikten med å kompensere for geografiske ulemper² er å sikre at konkurransevilkårene i distriktene er noenlunde likeverdige med vilkårene i mer sentrale områder. Tiltak som er utformet med dette som formål utgjør den egentlige distriktpolitikken.

¹ Ett av medlemmene i kommisjonen, Per Sandberg, deler ikke dette synet.

² Det kan også være fordeler forbundet med etablering i distriktene, blant annet knyttet til lavere kostnadsnivå og mer stabil arbeidskraft.

6.3.2 Den brede distriktpolitikken vil fremdeles bety mest

Effektutvalget har påpekt at det er innenfor den brede distriktpolitikken de største ressursene, effektene og utviklingsmulighetene finnes. Effektutvalget har samtidig påvist at distriktpolitiske hensyn har fått en stadig mindre plass i sektorpolitikken.

Dersom den distriktsrettede innsatsen i framtiden skal avgrenses til den smale politikken, vil dette ikke være tilstrekkelig til å oppnå en mer balansert geografisk utvikling, uansett hvilket forvaltningsnivå som har ansvaret. Etter Distriktskommisjonens oppfatning er det to forhold som i denne sammenhengen er viktige:

- Distriktpolitiske mål og hensyn bør i større grad enn i dag integreres i sektorpolitikken og det må stilles resultatkrav i tråd med dette.
- Staten må fortsatt legge rammene for distriktpolitikken, uansett hvilket forvaltningsnivå som i fremtiden tillegges ansvaret for den territorielle samordningen av sektorpolitikken.

Den smale distriktpolitikken er i dag svært beskjeden, målt i penger. Langt større er de distriktpolitisk begrunnede ressursene som bevilges over ulike sektorbudsjetter. Dette gjelder særlig kommune- og landbruksoverføringene, der flere titalls milliarder kroner hvert år bevilges ut fra blant annet distriktpolitiske hensyn. Flere ordninger har vært under omlegging, for eksempel har den differensierte arbeidsgiveravgiften måttet legges om, og resultatene fra WTO-forhandlingene vil stille landbruket overfor nye utfordringer. Kommisjonen mener at slike store politikkomlegginger må skje gradvis og over tid, og først etter at det er lagt vel til rette for at midlene faktisk kan nyttes mer effektivt. Det må også sikres at disse midlene forblir i distriktene.

6.3.3 Den smale distriktpolitikken

Det finnes mange unyttede muligheter i distriktene, knyttet til naturressursene og de menneskene som bor der. I store deler av Distrikts-Norge kreves det imidlertid betydelige omstillinger. Innenfor flere av de tradisjonelle næringene er det grunn til å forvente at sysselsettingen vil fortsette å synke i årene som kommer. Økende subsidiering av tradisjonelle basisnæringer representerer ingen realistisk eller offensiv strategi. Utfordringen ligger i å tilrettelegge for ny konkurransekraftig virksomhet innenfor ekspanderende næringer, som for eksempel reiseliv og tjenesteyting, marine og maritim næringer. Det må skapes positive vekstspira-

ler, preget av nyetablering, voksende næringsmiljøer, styrket kompetanse, mer attraktive lokalsamfunn, tilflytting, økende fremtidstro, stigende eiendomspriser osv. Flertallet i Distriktskommisjonen mener at det må legges en vekstfilosofi til grunn også for distriktpolitikken, ganske enkelt fordi vekst alene kan legge grunnlag for en langsiktig positiv utvikling i distriktene. I tillegg må distriktpolitikken fortsatt bidra til en rettferdig fordeling.

Merknad fra kommisjonens medlem Liv Signe Navarsete:

Ensidig vekstfilosofi alene vil ikke sikre en positiv utvikling i bygdene og langs kysten i et langstrakt land som Norge. Stimulanser for vekst må kombineres med politiske prioriteringer som sikrer næringslivet i distriktene tilgang til moderne infrastruktur, kompetanse og kapital og som sikrer likeverdig tilgang til velferdstjenester og kultur.

Staten må støtte opp under positive vekstspiralene også i distriktene, ved i større grad å utnytte de mulighetene som finnes innenfor de internasjonale avtaler Norge har inngått. Det må føres en politikk overfor distriktene som effektivt bidrar til:

1. å styrke disse områdenes kompetanse og evne til nyskaping
2. at nye arbeidsplasser kan etableres og at eksisterende styrkes
3. å knytte dem tettere til omverdenen, blant annet til egne regionale sentra
4. at de gjennom horisontale og vertikale partnerskap blir bedre i stand til å ta ansvar for egen utvikling.

Dette bør som nå skje gjennom en kombinasjon av generelle og selektive tiltak. Når det gjelder de selektive tiltakene vil det være spesielt behov for å bedre kapitaltilgangen i distriktene. Videre bør innsatsen utvides og innrettes ut fra en bred tilnærming til innovasjon, nyskaping og omstilling i distriktsnæringslivet. Dette vil kreve større grad av aktiv oppfølging og veiledning fra virkemiddelapparatet overfor bedrifter og næringsmiljøer. For å kunne benytte en mer tilretteleggende, proaktiv og oppfølgende arbeidsform bør virkemiddelapparatet i tillegg styrkes administrativt. Erfaringene fra tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms tilsier at også personrettede tiltak kan være effektive.

Når det gjelder de generelle tiltakene vil skatte- og avgiftspolitikken kunne utnyttes mer aktivt i distrikts- og regionalpolitikken. I kommisjonen er det imidlertid ulike syn på blant annet ønskeligheten

av på nytt å utvide omfanget av den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften.

Det geografiske virkeområdet for distriktpolitikken er definert ut fra ulike vurderinger av behovet for å kompensere for geografiske ulemper. Etter kommisjonens mening er dette en fornuftig tilnærming som bør videreføres. Det er imidlertid viktig at virkeområdet ikke er statisk, men at det tilpasses behovsutviklingen.

Norge utnytter på langt nær det mulighetsrommet som finnes innenfor det regelverk landet er forpliktet av; jf. underkapittel 3.5, Effektutvalgets og Handlingsromutvalgets innstillinger. Det er således betydelig rom for å øke den statlige innsatsen.

6.3.4 De økonomiske rammene for distriktpolitikken

I mandatet for Distriktskommisjonen heter det at "Forslagene må gi grunnlag for prioriteringer innenfor eksisterende økonomiske rammer, og vurderes i et kjønns- og aldersperspektiv. De må også bygge på rammebetingelsene EØS-medlemskapet og WTO gir for valg og innretning av virkemidler."

Senere er det blitt avklart at den differensierte arbeidsgiveravgiften, som har vært et omfattende virkemiddel innenfor distriktpolitikken, kan anvendes i langt mindre omfang enn tidligere. Et flertall i kommisjonen mener at dette, sammen med endrede innretninger for landbrukspolitikken, vil gi økt handlefrihet til å sette i verk andre tiltak som kan styrke innsatsen innenfor distrikts- og regionalpolitikken. I denne forbindelse er det av stor betydning at midler som frigjøres i form av økt proveny eller redusert statsstøtte ikke går tilbake til statskassen, men fortsatt nyttes innenfor de områdene som blir rammet av endringer i regelverket. Distriktskommisjonen er opptatt av at midlene brukes til å finansiere andre distriktsrettede tiltak, som ikke bryter med det internasjonale regelverk Norge til enhver tid er forpliktet av. Norge må også føre en offensiv politikk i forhold til både den pågående WTO-runden og EUs revisjon av sin regionalpolitikk, for å sikre størst mulig handlingsrom i distrikts- og regionalpolitikken.

Kommisjonen mener at slik omlegging av virkemiddelbruken må skje gradvis og over tid, og først etter at det er lagt vel til rette for at midlene faktisk kan nyttes effektivt til andre distriktsrettede tiltak. Selv om det er et betydelig handlingsrom innenfor det internasjonale konkurranseregelverket kan det i praksis være vanskelig å finne en god anvendelse for store bevilgninger, spesielt

dersom man ser bort fra investeringer i infrastrukturtiltak eller styrking av offentlig sektor. En annen fare med å nøytralisere slike bevilgninger er at de blir mer utsatt for nedskjæringer i de årlige budsjettprosessene.

Kommisjonen mener det er viktig, også for distriktenes næringsliv, at de distriktspolitiske finansielle rammene innpasses i en samlet, balansert finanspolitikk. Kommisjonen vil imidlertid påpeke at den distriktspolitiske innsatsen gjennom flere år er svekket. Viljen til å satse større økonomiske ressurser på den smale distriktspolitikken i framtiden representerer i seg selv et politisk veivalg.

6.3.5 Politikk for områder med store omstillingsutfordringer

På mange steder som har opplevd store og til dels akutte omstillingsutfordringer, har staten gått inn med ganske omfattende tiltak. Slike omstillingstiltak har historisk hatt stor distrikts- og regionalpolitisk betydning. I praksis har de statlige ordningene med ekstraordinære omstillingstiltak vært benyttet i både sentrale områder og distriktskommuner som har opplevd enten akutte problemer, for eksempel som følge av at hjørnesteinsvirksomhet forsvinner, eller mer grunnleggende strukturproblemer som følge av en lite fremtidsrettet og vekstkraftig næringsstruktur. Omstillingsmidlene har vært særlig viktige for en del ensidige industristeder.

Etter kommisjonens mening bør staten beholde et direkte ansvar for å bidra til omstilling i områder som møter store og akutte problemer i forbindelse med nedleggelser m.v. Først og fremst må det være et lokalt og regionalt ansvar å arbeide langsiktig med omstilling for å unngå at akutte situasjoner oppstår. Men når en situasjon først er der, må staten ta ansvar sammen med lokale og regionale myndigheter.

6.3.6 Økt handlefrihet på kommunalt nivå

Et sentralt element i en målrettet distriktpolitikk bør etter kommisjonens mening være å gi distriktskommunene større handlefrihet. Dette går først og fremst på å åpne for større lokal tilpasning innenfor det regelverket staten har utformet for kommunene, samt å redusere bruken av øremerkede midler overfor kommunesektoren. Videre er det spørsmål om å flytte oppgaver og makt ned til primærkommunene. Vekstkraft og engasjement må dyrkes frem lokalt, og dette tilsier at beslutninger bør fattes i tråd med nærhetsprinsippet. Særlig er det viktig at kommunene i langt større grad enn i

dag blir aktive utviklingspartnere, og får økt ansvar og flere oppgaver knyttet til næringsutvikling. Dagens begrensede handlingsrom gir ikke bare et demokratisk underskudd. Det fører også til at kommunene i liten grad blir i stand til å ta ansvar for egen utvikling.

Distriktskommunene må i mange tilfeller kunne spille andre roller enn mer folkerike kommuner. Dette for å kompensere for at det lokale markedet på en del områder er for lite til at etableres private tilbud. For blant annet å utvikle de kvalitative sidene ved lokalsamfunnet, og dermed øke kommunenes attraktivitet som lokaliserings- og bosted, kan det derfor være behov for at kommunen engasjerer seg mer direkte i blant annet næringsutvikling, servicetilbud og tilrettelegging. Kommun nivået bør også få større frihet til å løse og organisere kommunale velferdstjenester.

For å legge til rette for en positiv utvikling i distriktene er det viktig at distriktskommunene gjennom inntektssystemet sikres nødvendig økonomisk handlefrihet. Spredtbygde kommuner med stort areal og få innbyggere vil normalt være dyrere å drive enn mer folketette kommuner. Dette er noe inntektssystemet til kommunene fortsatt må vektlegge.³

Noen distriktskommuner med stor geografisk utstrekning og spredt bosetting kan ha lite å tjene på sammenslåing med nabokommuner. Den geografiske strukturen og avstandene kan være så store at ikke engang den enkelte kommune er et sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsområde, det blir derfor vanskelig å skulle betjene kommunens befolkning på en god måte hvis avstandene til en sammenslått kommune blir enda større. Mange av de kommunale tjenestene er avhengig av å nå fram til der folk bor, og spredtbygde kommuner vil derfor være kostbare å drive, nettopp ut fra slike årsaker. Det vil derfor ofte være små rasjonaliseringsgevinster å hente gjennom sammenslåing.

Langsiktig positiv utvikling i distriktene kan bare oppnås gjennom en politikk som bidrar til verdiskaping, konkurransedyktige lokaliseringsbetingelser og attraktive bosteder, det vil si ved å styrke lokalsamfunnets egen utviklingskraft. Kommisjonen vil advare mot en strategi som går ut på å bevare distriktene gjennom en gradvis økning av distriktskommunenes egen virksomhet som kompensasjon for nedgang i privat virksomhet.

6.3.7 Lokalisering av statlig og regional virksomhet i distriktene

Både statlig og regionalt nivå bør føre en bevisst lokaliseringsspolitikk med hensyn til egen aktivitet, for å spre offentlig basisvirksomhet og bygge opp under utviklingen av sterke nærings- og kompetansemiljøer. Lokalisering av offentlige virksomheter og arbeidsplasser kan være et effektivt og styrbart distriktpolitisk "virkemiddel". Etter kommisjonens mening finnes det mange statlige og regionale oppgaver som med fordel kan lokaliseres til mindre steder i distriktene. Motargumenter om at en lokalisering utenfor de store sentraene enten vil skape problemer med å bygge opp gode nok fagmiljøer, eller at det vil påføre virksomhetene store ekstrakostnader på grunn av vanskelige logistikkforhold, synes i mange tilfeller svakt funderte. Konkrete erfaringer med (ut)lokalisering av statlige arbeidsplasser viser gjennomgående gode effekter. Dersom flere oppgaver i framtiden desentraliseres fra statlig til regionalt nivå, vil dette gi ytterligere muligheter til å lokalisere ny virksomhet utenfor større regionale sentra.

Lokaliseringsspørsmål har ofte stått i veien for å få etablert gode forvaltningsstrukturer eller samarbeidsløsninger. Kommisjonen vil i denne sammenheng påpeke at det ikke bør være noen automatikk i at alle offentlige funksjoner og virksomheter skal ligge i hovedstaden eller i et utpekt kommune- eller regionsenter. Med dagens kommunikasjoner kan virksomheten i mange tilfeller like gjerne spres eller legges til et annet sted enn i det befolkningsmessige tyngdepunktet.

Merknad fra Distriktskommisjonens medlem Per Sandberg: Lokalisering av offentlig basisvirksomhet bør primært bestemmes ut fra en helhetlig vurdering av kostnader, kompetanse og funksjonalitet. Skal det unnvikes fra denne hovedregelen må det ligge spesielle omstendigheter til grunn. Et generelt ønske om å føre arbeidsplasser fra regionsentra og ut i distriktene er i denne sammenheng ikke en spesiell omstendighet.

6.3.8 Statlig eller regionalt ansvar for distriktpolitikken?

Hovedansvaret for distriktpolitikken har tradisjonelt ligget på staten. Etter gjennomføringen av ansvarsreformen er ansvaret for den smale distriktpolitikken i hovedsak delegert til fylkeskommunene. Styrkes det regionale nivået ytterligere, slik tilhengerne av trenivåmodellen ønsker (jf. punkt 6.2.3), vil også mer av ansvaret for den brede

³ Kommisjonens medlem Per Sandberg kan ikke slutte seg til de to siste setningene i dette avsnittet.

distriktpolitikken flyttes til regionnivået.⁴ Ansvaret for en balansert geografisk utvikling vil dermed få en klarere regional forankring, og flyttes nærmere de mennesker, bedrifter og lokalsamfunn som berøres av politikken. Det regionale nivået vil kunne utforme en helhetlig og samordnet politikk, der sektorer og geografiske områder sees i sammenheng. Samtidig vil avhengigheten og samspillet mellom periferi og sentrum kunne bli del av en regional tenkning og en helhetlig regional politikk. Eller for å si det på en annen måte: Den brede distriktpolitikken vil kunne bli en integrert del av regionalpolitikken.

Det er imidlertid helt sentralt at distriktpolitikken faktisk forblir en målrettet innsats mot distriktene. Skal distriktene settes i stand til å ta større ansvar for egen utvikling må virkemiddelbruken differensieres, slik at distriktene får reelle muligheter til å motvirke ulemper knyttet til avstand, spredt befolkning, små miljøer m.v. Dette er en forutsetning for at det skal kunne etableres noenlunde likeverdige konkurransevilkår. Med en styrking av det regionale forvaltningsnivået er det ikke gitt at så skjer. Behovet for å utvikle sterke regionale miljøer basert på regionale fortrinn kan tvert om tilsi at ressurser prioriteres og konsentreres til bestemte bransjer og områder.

I distriktpolitikken bør det derfor være en arbeidsdeling mellom nivåene, der kommunalt og eventuelt regionalt nivå pålegges et større ansvar enn i dag, men der staten fortsatt ivaretar sentrale oppgaver. Blant annet bør det etter kommisjonens mening fortsatt være staten som definerer det distriktpolitiske virkeområdet, og fastlegger nasjonale distriktpolitiske mål i sektorpolitikken. Videre bør det som nå tilligges staten å differensiere generelle virkemidler, som kommuneoverføringer og transporttilskudd, fastsette støtteintensiteten for bedriftsrettede virkemidler osv.

Styrkes det regionale nivået vil det, som beskrevet i punkt 5.9.1, være behov for å utvikle nye spilleregler mellom stat og region, basert på dialog, forhandlinger og bindende avtaler. Dette vil blant annet være nødvendig for å sikre at politikken tar utgangspunkt i lokale og regionale behov, samtidig som nasjonale distriktpolitiske mål fortsatt skal være retningsgivende.

Merknad fra kommisjonens medlem Liv Signe Navarsete: Det er ulike syn på hvordan en omlegging til en regionalisert politikk påvirker distriktpolitikken fordelingsprofil. Etter at fylkeskommunene har fått overført ca 80 prosent av midlene til regional utvikling består den nye samleposten av en rekke bruksområder som har tilknytning til regionalpolitikk i bred forstand, men den spesifikke distriktpolitikken er bare en del av denne. Dersom staten går videre i retning av mer standardiserte tildelingskriterier der folketall blir mer avgjørende, er det sannsynlig at stadig mer midler vil tilfalle de folkerike områdene. Om en går fra en mer finmasket fylkesinndeling til større regioner, sammen med en slik standardisering der de historisk betingede distriktpolitiske forpliktelsene faller ut som grunnlag for fordeling, vil man lettere kunne prioritere de befolkningstunge områdene, fordi alt jo er regionalpolitikk. Flere politikere og fagfolk fremhever at vi i tillegg til en regionalisert politikk må ha en distriktpolitikk. Utfordringene i distriktene blir ikke mindre om mer styring blir lagt til regionene, og det blir ikke mer midler om de skal fordeles regionalt. Det er et viktig prinsipielt spørsmål hvorvidt ansvaret for en aktiv distriktpolitikk skal ligge til nasjonalstaten eller til regionene.

Fordi distriktpolitikk både handler om å stimulere vekst og sikre fordeling mellom geografiske områder mener dette medlem at staten fortsatt bør ha ansvar for distriktpolitikken virkeområder og å se hele landet i sammenheng. Det forhindrer ikke at ansvarsreformen bygges videre ut og at regionene får tilført makt og oppgaver slik Distriktskommisjonens flertall går inn for.

⁴ Kommisjonens medlem Per Sandberg vil påpeke at dette også er mulig innenfor en tonivåmodell.

Kapittel 7

Konklusjoner og anbefalinger

7.1 Visjon for distrikts- og regionalpolitikken

Kommisjonen anbefaler å legge følgende visjon til grunn for distrikts- og regionalpolitikken:

Videreutvikle attraktive og livskraftige lokalsamfunn gjennom et aktivt og konkurransedyktig næringsliv og likeverdige tjenestetilbud i hele landet, med sikte på å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.

7.2 Mål for distrikts- og regionalpolitikken

Ifølge mandatet skal Distriktskommisjonen gjennomgå helheten i dagens distrikts- og regionalpolitikk, og det heter at "Gjennomgangen må være basert på en drøfting av mål, verdigrunnlag og problemforståelser i forhold til aktuelle utfordringer i distrikts- og regionalpolitikken, knyttet til for eksempel endringer i bosettingspreferanser og i næringsstruktur. I kapittel 3 er ulike sider ved måldebatten belyst. Dette avsnittet oppsummerer kommisjonens konklusjoner og anbefalinger med hensyn til mål.

7.2.1 Noen premisser for måldiskusjonen

Kommisjonen har lagt følgende premisser til grunn for sin måldiskusjon:

- I tråd med *nærhetsprinsippet* bør beslutninger fattes på lavest mulig effektive forvaltningsnivå. Beslutninger som krever skjønn eller innebærer prioriteringer mellom ulike hensyn og interesser bør fattes av direkte folkevalgte organer.
- Målsettingene i distrikts- og regionalpolitikken skal være *ærlige*. De skal beskrive en ønsket utvikling, være realistiske i forhold til hva som er mulig å oppnå og de skal være balanserte i forhold til andre samfunnsmessige målsettinger.
- Norsk næringsliv må være i stand til å møte internasjonal konkurranse både ute og hjemme.
- Målsettingene skal være *forutsigbare* og *robuste*. Det vil si at de bør kunne stå seg over tid,

både i forhold til utviklingen i nasjonale og internasjonale rammebetingelser, og i forhold til skiftende konstellasjoner i Stortinget.

- Enkeltmennesker og næringsaktører gjør sine *egne og frie valg*, innenfor de rammebetingelser samfunnet og fellesskapet setter.
- Bosettingsmønsteret vil i hovedsak ligge fast i lang tid fremover.
- Samfunnets *evne til å endre seg og møte nye utfordringer* vil være grunnleggende for å lykkes i distrikts- og regionalpolitikken.
- Våre rike *naturressurser* skal fortsatt nyttes til å bygge landet.

7.2.2 Mål for regionalpolitikken

Mens regionalpolitikken retter seg mot alle deler av landet, fokuserer distriktpolitikken på utvalgte områder – distriktene. Distriktpolitikken og regionalpolitikken vil derfor ha noe ulike mål.

Kommisjonen har samlet seg om følgende målsettinger for regionalpolitikken:

1. Skape vekst og utvikling i alle deler av landet, for på den måten å øke den nasjonale verdiskapingen.
2. Utvikle likeverdige og gode levekår for kvinner og menn i alle aldre. Det vil blant annet bety å gi gode servicetilbud i områder med synkende befolkningsgrunnlag og dempe presset på de større byområdene.
3. Bygge sterke og selvstendige lokalsamfunn og regioner. For å understøtte den potensielle vekstkraften i alle deler av landet, er det viktig at økonomisk, politisk og mediemessig makt spres på flere steder enn hovedstaden.
4. Styrke samspillet mellom by og land innenfor den enkelte region. Regionalpolitikken må bidra til at by og land utnytter den gjensidige avhengigheten til felles nytte.
5. Sikre det materielle grunnlaget for samisk kultur.
6. Styrke det regionale samspillet mellom aktørene. De regioner som klarer å utvikle tette og dynamiske kunnskaps- og næringsmiljøer, vil øke sin attraktivitet som lokaliserings- og bosted.

7. Bidra til en helhetlig og regionalt tilpasset politikk. Det vil si at sammensetningen og innretningen av politikken må være tilpasset den enkelte regions forutsetninger og behov. De deler av sektorpolitikken som har betydning for regional utvikling, må samordnes med de regionalpolitiske mål, dersom det skal være mulig å få til en ærlig regionalpolitikk.

7.2.3 Mål for distriktspolitikken

En målrettet distriktspolitikkommer i tillegg til regionalpolitikken.

Kommisjonen samler seg om følgende målsetninger for distriktspolitikken:

1. Legge til rette for at folk gis muligheter til å skape en framtid i distriktene. Dette forutsetter at distriktspolitikken innehar et fordelingsperspektiv som gir mest mulig likeverdige rammevilkår.
2. Stimulere tilflytting til distriktene. Spesielt vil det være en utfordring å gjøre distriktene attraktive for kvinner og ungdom. Det er viktig å videreutvikle infrastruktur for å tilrettelegge for arbeidsplasser og bosetting.
3. Innbyggerne må føle trygghet for likeverdige velferdstilbud i hele landet. Også der befolkningsgrunnlaget er lite må det sikres et tilfredsstillende tjenestetilbud og et individuelt sikkerhetsnett.
4. Utløse mer vekst i distriktene, basert på likeverdige rammevilkår. Politikken må bidra til å spre optimisme og tiltakslust. Samfunnet og verdikjedene må sees i sammenheng. Det er behov for geografisk differensierte virkemidler som kan kompensere for svakere vekstforutsetninger på grunn av naturgitte ulemper, avstand, spredtbygdhet, små miljøer etc.

7.3 Overordnede strategier

Distriktskommisjonen har formulert fire hovedstrategier, som anbefales lagt til grunn for distrikts- og regionalpolitikken:

- Politikk for å møte endring
- Vekt på den brede politikken
- Desentralisering av makt til folkevalgte organer
- Utnytte handlingsrommet i den smale distriktspolitikken.

7.3.1 Politikk for å møte endring

De økonomiske og samfunnsmessige strukturene er i stadig forandring ved at nye næringer vokser

frem, mens andre går tilbake. Arbeidsdelingen mellom land og regioner forskyver seg. Den grunnleggende drivkraften bak disse strukturendringene er hele tiden de politiske og teknologiske endringene, og den påfølgende velstandsutviklingen. Endringene skjer raskere enn noen gang tidligere, og dette skyldes i hovedsak to forhold:

- en teknologisk revolusjon, knyttet til blant annet den nye informasjons- og kommunikasjons-teknologien. Utviklingen åpner for nye avanserte produkter, endret organisering og mer effektiv produksjon, samtidig som den skaper mer krevende forbrukere.
- en stadig mer åpen verdensøkonomi, med lavere geografiske barrierer og bedre tilgjengelighet til kunnskap. Dette fører til at det blir mer utfordrende å etablere konkurransefortrinn, samt å beholde eventuelle forsprang til konkurrentene. Resultatet er at bedriftene må innovere i et stadig høyere tempo

En fremtidsrettet distrikts- og regionalpolitikk må ta hensyn til disse endringene, og bidra til at regioner og lokalsamfunn er i stand til å tilpasse seg nye betingelser. Å skape gode lokalsamfunn som er attraktive bo- og lokaliseringssteder for mennesker og næringsliv blir viktig. Dette legger noen grunnleggende føringer på politikken.

For det første innebærer det at politikken må stimulere nødvendige endringsprosesser. Det må legges vekt på å dyrke frem nye lønnsomme og vekstkraftige bedrifter, samt bidra til omstilling og utvikling av eksisterende næringsliv, slik at en større del av verdiskapingen kommer lokalsamfunnet til gode. Lokalsamfunn som kommer i en situasjon der de blir mer og mer avhengige av overføringer fra resten av samfunnet vil ha stadig vanskeligere for å fremstå som attraktive. Mennesker og kapital vil i stedet søke til steder som er i stand til å utvikle seg av egen kraft, og som synes å ha en fremtid.

For det andre betyr det at politikken må bli mer innrettet mot å styrke næringsaktørers og lokalsamfunns endrings- og læringsevne. Dermed blir det viktig å utvikle kreativitet, entreprenørskap, kompetanse og innovasjonsevne. Oppmerksomheten må vendes utover mot markedet og det som skjer i verden omkring oss. Samtidig blir det viktigere å utvikle regionale nærings- og kompetansemiljøer, som gjennom konkurranse og samspill fremmer dynamikk og læring. Politikken må fokusere på å gi best mulige vekstvilkår for de bedrifter, næringer og steder som evner å utnytte mulighetene og tilpasse seg nye rammebetingelser.

For det tredje tilsier det at politikken må bidra til å styrke attraktiviteten til det enkelte lokalsamfunn og den enkelte region. Mens nærheten til en del av naturressursene har endret betydning, representerer innbyggernes kompetanse i stadig større grad fremtidsmulighetene. De områder som virker tiltrekkende på mennesker, vil også virke tiltrekkende på næringslivet. Det å utvikle kvalitativt gode samfunn er derfor viktig både av velferds-messige grunner og for å kunne videreutvikle det enkelte lokalsamfunn og den enkelte region.

For en del lokalsamfunn i distriktene vil det være en særlig utfordring å skape gode bo- og arbeidsforhold for kvinner. Ofte kan unge kvinners bostedsønsker være en god indikator på hva som betegnes som attraktive bosteder. Preferansene endres ofte gjennom livsløpet og også kvinnene flytter. Robuste samfunn forutsetter en viss balanse mellom kjønnene. Utdanningsnivået blant kvinnene er mange steder høyere enn blant mennene, særlig i distriktsområder. Også i distriktene ønsker kvinner både interessant og relevant arbeid, familie, trygge oppvekstvilkår for barn, samt gode fritids- og kulturtilbud. De stedene som greier å fange opp denne bredden i behov og utvikle flersporede strategier, vil være attraktive for kvinner og dermed ha fortrinn. I planleggingssammenheng må det systematisk tas hensyn til at kvinner og menn kan ha ulike ønsker og behov.

7.3.2 Vekt på den brede politikken.

I tråd med Effektutvalgets konklusjoner vil kommisjonen fremheve at den brede distrikts- og regionalpolitikken i sum har langt større betydning for utviklingen i regioner og distrikter enn den smale politikken. Dette gjelder blant annet den politikken som føres overfor kommunesektor, landbruk, næringsliv, samferdsel, utdanning, forskning og ressursforvaltning. En målrettet distrikts- og regionalpolitikk må derfor, etter Distriktskommisjonens mening, i stor grad også føres gjennom andre politikkområder enn den smale regionalpolitikken. Distrikts- og regionalpolitiske målsettinger og resultatkrav må inngå i sektorpolitikken. Den faktiske utviklingen har, som påpekt av Effektutvalget, vært slik at distrikts- og regionalpolitiske hensyn er blitt tillagt stadig mindre vekt i sektorpolitikken.

Selv om den norske befolkningen er relativt liten, er Norge i geografisk forstand et stort land som består av svært ulike lokalsamfunn og regioner med hensyn til naturgitte og historiske forutsetninger, kulturer, språk, dialekter og levesett. Skal det legges til rette for vekst og utvikling i alle

delar av landet må sektorpolitikken tilpasses disse ulikhetene. Regional utvikling, konkurranseevne og vekstkraft må baseres på regionenes egne fortrinn. En av Effektutvalgets hovedkonklusjoner er at den samlede regionalpolitiske effekten av de ulike sektorpolitikkene kan økes betydelig dersom de ulike sektorpolitikkene blir sett i sammenheng, med sikte på å fremme utvikling i den enkelte region. Det må altså utvikles en helhetlig og regional differensiert politikk, som ikke bare tar utgangspunkt i den enkelte regions forutsetninger, men som også tar sikte på å utnytte og videreutvikle regionens fortrinn.

Behovet for å tilpasse sektorpolitikken til lokale og regionale forhold og se sektorpolitikker i sammenheng er den viktigste begrunnelsen for kommisjonsflertallets sterke fokus på styringsstruktur. Dersom staten delegerer mer myndighet til underliggende forvaltningsnivåer, vil det i større grad enn i dag være opp til disse nivåene å prioritere og innrette politikken. Likevel vil staten alltid ha det endelige ansvaret for den politikken som føres, og må derfor fortsatt legge sterke føringer på sektorpolitikken. Slik sett vil det, uavhengig av styringsstruktur, være av grunnleggende betydning hvordan staten prioriterer og innretter politikken på nasjonalt nivå.

Sektorpolitikken er helt sentral for å sikre likeverdige velferdstilbud over hele landet, og for å bidra til likeverdige lokaliseringsbetingelser og konkurransevilkår i ulike distrikter og regioner. Etter kommisjonens mening er det derfor avgjørende at distrikts- og regionalpolitiske hensyn gjennom mål og resultatkrav på nytt blir tillagt større vekt i sektorpolitikken. Gjennom sektorpolitikkene, slik som blant annet utdanning, forskning, infrastruktur og lokalisering av statlige arbeidsplasser, kan det tas distrikts- og regionalpolitiske hensyn uten at dette begrenses av internasjonalt konkurranseregelverk.

7.3.3 Desentralisering av makt til folkevalgte organer

Maktutredningen har påpekt at folkestyret er i ferd med å forvitte, og at det lokale folkestyret er spesielt utsatt. Effektutvalget har på sin side konkludert med at de distrikts- og regionalpolitiske hensynene tillegges stadig mindre vekt innenfor nær sagt samtlige politikkområder de studerte, og at mulighetene for lokal og regional tilpasning og samordning av politikken er svekket. Distriktskommisjonen deler dette synet.

For å nå de målene som er foreslått for distrikts- og regionalpolitikken vil en samlet kommisjon fremholde desentralisering av makt til folkevalgte organer på lokalt og regionalt nivå som en

hovedstrategi. Dette anses nødvendig for å utløse mer av det samlede verdiskapingspotensialet her i landet, og sette lokalsamfunn og regioner i stand til å ta større ansvar for egen utvikling. Mer makt til det lokale og regionale forvaltningsnivået vil gjøre det lettere å mobilisere flere aktører til å delta i et forpliktende partnerskap, og bidra til en mer helhetlig og regionalt tilpasset politikk. I tillegg vil det legges til rette for en bredere og mer målrettet distriktpolitikk, basert på samspillet mellom by og land. Kommisjonen mener at en slik desentralisering av makt vil styrke demokratiet, og være i tråd med nærhetsprinsippet.

De politikkområdene hvor det er særlig viktig å desentralisere makt og myndighet, er etter Distriktskommisjonens mening de områdene som har størst betydning for lokal og regional utvikling, og som er egnet å tilpasse til lokale og regionale forutsetninger. Der det i større grad åpnes for regionale prioriteringer må det skapes aksept for regionale ulikheter i politikken, også på sentralt politisk nivå. Innenfor politikkområder som i større grad er individrettede og rettighetsbaserte, eller basert på nasjonale standarder, er det etter kommisjonens mening mindre interessant å desentralisere makt til folkevalgte organer på lokalt og regionalt nivå. Deler av disse tjenesteområder vil likevel ha stor betydning for den regionale utviklingen. Av den grunn vil det være viktig å utvikle samarbeidsrelasjoner mellom sektorene og folkevalgte organ.

En desentralisering av makt og myndighet innebærer ikke at staten skal fraskrive seg ansvar. Staten vil fortsatt ha det overordnede ansvaret for sektorpolitikken, og for å trekke opp de nasjonale mål for distrikts- og regionalpolitikken som fortsatt må ligge i sektorpolitikken. Men ved å flytte makt til underliggende forvaltningsnivå, vil staten i større grad åpne for lokale og regionale prioriteringer og territoriell samordning ut fra stedlige forhold. Dette vil legge nye rammer for samspillet mellom nivåene, og stille økte krav til samordning også på sentralt nivå.

Når det gjelder rolledeling og samspill mellom forvaltningsnivåene, er det viktig at Sametinget gis myndighet til å være med og sette rammene for den samiske samfunnsutviklingen.¹ Samer er urfolk og samtidig statsborgere i Norge og innbyggere i kommuner og regioner. Det prinsipielle grunnlaget for landets samepolitikk er til nå utviklet i samspill mellom stat og urfolk. En eventuell dannelse av sterke regioner må få som konsekvens at regionene kommer sterkere med som en tredje-

part i det forannevnte bilaterale forholdet mellom stat og urfolk.

Et mindretall i kommisjonen (Sandberg, Talleraas) peker på at det er nødvendig med desentralisering av makt. Men for de som går inn for en tonivåmodell, er det nødvendig kun å desentralisere makten til et lokalt nivå, ikke til et tenkt regionnivå.

7.3.4 Utnytte handlingsrommet i den smale distriktpolitikken

Virkemidlene innenfor den smale distrikts- og regionalpolitikken har vist seg effektive i forhold til å fremme innovasjon og nyskaping i distrikter og regioner. De næringsrettede virkemidlene spiller en viktig rolle i distriktene, som ofte har konkurransemessige ulemper knyttet til avstander, klima, tynne næringsmiljøer mv. Etter Distriktskommisjonens mening er det behov for å styrke den næringsrettede og smale politikken for å fremme utvikling av lønnsom og fremtidsrettet virksomhet i distriktene.²

I den senere tid har Norge måttet avvike virkemidler som anses effektive i distrikts- og regionalpolitikken, fordi disse er vurdert som uforenlige med de konkurransepolitiske rammer som gjelder innenfor EØS-området. I tillegg har Norge på eget initiativ gradvis redusert de økonomiske rammene for denne typen virkemidler.

Kommisjonen mener det er behov for et sterkt proaktivt virkemiddelapparat, og anbefaler en økning av de økonomiske rammene til den smale distriktpolitikken. Den smale distriktpolitikken må være en ekstrainsats innenfor en helhetlig regionalpolitikk.³ Det er derfor viktig at virkemiddelapparatet også har landsdekkende virkemidler som kan stimulere innovasjonsfremmende regionale strategier og samarbeid mellom sentrum og periferi.

De fleste land er opptatt av å utnytte de mulighetene som til enhver tid finnes i internasjonalt regelverk for å utvikle eget næringsliv og styrke egen konkurransekraft. Som også påpekt av Effektutvalget og Handlingsromutvalget utnytter Norge på langt nær de mulighetene som ligger innenfor regelverket til å ta i bruk generelle og selektive virkemidler mot næringslivet, spesielt i distriktene. Etter kommisjonens mening bør Norge i større grad utnytte de mulighetene som finnes. Samtidig bør Norge arbeide for å ivareta de distriktpolitiske unntakskriterier i forhold til internasjonalt konkurranseregelverk,

¹ Kommisjonens medlem Per Sandberg kan ikke slutte seg til resten av dette avsnittet.

² Kommisjonens medlem Per Sandberg kan ikke slutte seg til dette punktet.

³ Kommisjonens medlem Per Sandberg kan ikke slutte seg til dette punktet.

aksept for distriktpolitiske tiltak som ikke virker konkurransevridende, hensynet til norsk landbruk (WTO), fiskeri, havbruk og klimatiltak som gjør at Norge selv kan foredle sine gassressurser (i stedet for å "eksportere" denne verdiskapingen). Urfolksdimensjonen kan også gi legitimitet til løsninger for den nordlige landsdel som kanskje ikke lar seg gjennomføre på samme måte i andre deler av landet.⁴

Tilgang på risikokapital (både egen- og lånekapital) er et vilkår for innovasjon. I områder med geografisk betingede ulemper betraktes risikoen som særlig høy, og utformingen av virkemidler må ta høyde for dette.

7.4 Konkrete anbefalinger

7.4.1 Anbefalinger med ulik tidshorisont

Distriktskommisjonen har lagt et langsiktig perspektiv til grunn for sitt arbeid. Jf. punkt 1.2.1. Dette preger også de anbefalinger kommisjonen legger frem. Flere av anbefalingene er av en slik karakter at de må ha et lenger tidsperspektiv på gjennomføringen. Spesielt gjelder dette kommisjonens anbefalinger vedrørende styringsstrukturen. Jf. punkt 7.4.2. Endringer i styringsstruktur berører tunge institusjonelle og juridiske forhold, og omleggingen fordrer derfor omfattende prosesser som involverer en rekke organer. De distrikts- og regionalpolitiske effektene vil dermed først komme på lenger sikt.

Kommisjonen anbefaler også andre større politikkendringer. Dette gjelder blant annet anbefalingene fra et flertall vedrørende en omlegging av næringsstøtten til landbrukssektoren. Jf. punkt 4.4.2 og 7.4.3. Slike politikkendringer vil berøre et stort antall aktører, og må uansett skje gradvis. Dette er nødvendig for at rammebetingelsene skal være forutsigbare, og aktørene skal få nødvendig tid til å omstille og tilpasse seg etter hvert som endringene iverksettes. Også de distrikts- og regionalpolitiske effektene vil dermed komme gradvis.

Kommisjonen kommer i tillegg med en rekke anbefalinger som kan gjennomføres på kort sikt. Det er etter kommisjonens mening behov for umiddelbare endringer på flere områder, og mange tiltak kan gjennomføres innenfor dagens styringsstrukturer og uten at det gjøres grunnleggende kursendringer i politikken. Dette gjelder også videreføring av den reformprosessen som er påbegynt med ansvarsreformen.

Det understrekes imidlertid at kommisjonen ikke har ønsket å presentere en lang liste med

anbefalinger, som beslutningstakerne fritt kan plukke enkelttiltak fra. Anbefalingene må sees i sammenheng. Det er retningen i de foreslåtte omleggingene som er viktig. Etter kommisjonens mening vil det ikke være tilstrekkelig å gjennomføre et utvalg av de mer kortsiktige tiltakene. Skal det legges grunnlag for en helhetlig, målrettet og effektiv distrikts- og regionalpolitikk vil det, etter kommisjonens mening, også kreves mer grunnleggende endringer i politikk og styringsstruktur.

7.4.2 Anbefalinger vedrørende styringsstruktur

Forvaltningsstruktur og oppgavefordeling

Kommisjonen anbefaler:

- Desentralisering av makt til underliggende forvaltningsnivåer bør være en hovedstrategi. Dette anses nødvendig for å utløse mer av det samlede verdiskapingspotensialet her i landet, og sette lokalsamfunn og regioner i stand til å ta større ansvar for egen utvikling
- Staten skal fortsatt ha det overordnede ansvaret for sektorpolitikken, og fastlegge distrikts- og regionalpolitiske målsettinger knyttet til de ulike politikkområder. Den statlige politikken bør ta utgangspunkt i at de ulike regioner har ulike vekstforutsetninger, og bidra til vekst og utvikling i alle deler av landet. Desentralisering av makt og myndighet innebærer altså ikke at staten skal fraskrive seg ansvar, men være tydeligere på den helhetlige distrikts- og regionalpolitikken.

Et flertall på 12 i kommisjonen (Angell, Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Landstad, Myrvoll, Navarsete, Riise, Sandberg, Sundtoft, Tøllefsen) anbefaler:

- Det må, uavhengig av modell, legges opp til en styrket territoriell samordning av statlig sektorpolitikk på regionalt nivå, dvs innenfor faste geografiske grenser. Dette kan løses på flere måter.

Det er to hovedsyn i kommisjonen på hvordan disse strategiene bør følges opp. Det ene er at det etableres et sterkt folkevalgt organ på regionalt nivå. Det andre synet er at stat og kommuner tar et sterkere ansvar for samordningen på regionalt nivå.

Trenivåmodell

Et flertall på 11 i kommisjonen (Angell, Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Landstad, Myrvoll, Navarsete, Riise, Sundtoft, Tøllefsen) anbefaler:

⁴ Kommisjonens medlem Per Sandberg kan ikke slutte seg til siste setning i dette avsnittet.

- Desentralisering av betydelig mer makt fra staten til et folkevalgt regionalt nivå. Det pekes på at behovet for et sterkere folkevalgt regionnivå er godt utredet, og at konklusjonene i de ulike utredningene konvergerer mot en styringsreform som innebærer betydelig desentralisering av makt. Tidligere anbefalinger er imidlertid ikke fulgt opp, og det er nå behov for gjennomføringskraft.
- Fylkesmannens oppgaver bør rendyrkes til tilsyn og kontroll.
- Det folkevalgte regionale nivået bør i særlig grad overta myndighet fra staten på områder som er av stor betydning for regional utvikling. Dette gjelder områdene infrastruktur, samferdsel, utdanning, forskning, næringsutvikling, kultur, kommuneoverskridende areal- og ressursforvaltning og helse. De regioner som har samisk bosetting bør tillegges økt ansvar i utfolkspolitikk. Der det i større grad åpnes for regionale prioriteringer bør det skapes aksept for regionale ulikheter i politikken, også på sentralt politisk nivå.
- Innenfor *infrastruktur* og *samferdsel* bør ansvaret for riksvegene utenom stamvegene overføres til det regionale nivået. Dette nivået bør få et større ansvar for å samordne utbygging av transportmessig infrastruktur, samferdsel, kollektivtrafikk og arealbruk. I tillegg bør det regionale nivået få ansvar for utbygging av bredbånd til de deler av landet der slik utbygging ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt. Utviklingen av transportinfrastrukturen bør kunne nyttes som et aktivt virkemiddel i regionbyggingen.
- Innenfor *utdanning* bør det regionale nivået beholde ansvaret for det videregående skoleverket. I tillegg bør det forvalte tilstrekkelige midler til at høyskoler og universiteter motiveres til å innrette sin aktivitet i tråd med regionale utviklingsstrategier.
- Innenfor *forskning* bør det regionale nivået få langt større innflytelse på Forskningsrådets strategier og satsinger, samtidig som den nasjonale samordningen fortsatt ivaretas. Forskningsrådet bør medvirke i bygging av regionale spesialiseringsstrategier, som også har nasjonal og internasjonal styrke eller potensial. I tillegg bør det regionale forvaltningsnivået ha et bestilleransvar i forhold til deler av de samlede forskningsmidlene.
- Innenfor *næringsutvikling* bør ansvarsreformen utvides, slik at det regionale nivået – i tillegg til å ha et bestillingsansvar overfor Innovasjon Norge – får et tilsvarende ansvar i forhold til SIVAs utviklingsarbeid, bygdeutvikling, kompensasjonsmidlene for økt arbeidsgiveravgift (de næringsrettede utviklingsmidlene, det vil si den delen av provenyet som ikke kan tilbakeføres til enkeltbedrifter) og a-etats kvalifiseringsmidler.
- Innenfor *kultur og idrett* bør flere av riksinstusjonene for kunst- og kulturformidling (blant annet "de tre R-ene") vurderes avviklet til fordel for en styrket kulturaktivitet i regionene. Det vil si at midlene eventuelt bør overføres til det regionale nivået. Dette nivået bør også få et utvidet ansvar for idrettspolitikken, museene, større kulturinstitusjoner og internasjonalt kultursamarbeid.
- Innenfor *kommuneoverskridende areal- og ressursforvaltning* bør det regionale nivået ha ansvar for å utforme en helhetlig arealpolitikk, basert på overordnede strategier for utbyggingsmønster og ressursutnyttelse.
- Innenfor *helse* bør regionene ha en oppgave i forhold til forebyggende folkehelse og dialog med helseforetakene om strategiske veivalg.
- Det vil også være aktuelt å overføre myndighet og oppgaver knyttet til *miljø, ressursforvaltning, fiskeri, landbruk* og *a-etat*. Det vises i denne forbindelse til anbefalinger lenger bak i dokumentet.
- Ansvaret for de ulike oppgavene vil variere med hensyn til:
 - Totalansvar (oppgaver det regionale nivået har direkte ansvar for – i forhold til målfastsettelse, ressursinnsats og måloppnåelse – og som de selv velger hvordan de vil løse).
 - Bestilleransvar (oppgaver som finansieres av det regionale nivået, men som etter bestilling løses av frittstående private eller offentlige aktører – jf. den rollen fylkeskommunene i dag har overfor Innovasjon Norge).
 - Samordningsansvar (overfor sektorer som består av selvstendige aktører – jf. dagens partnerskap, der blant annet privat næringsliv, organisasjoner og statlige sektororganer på regionalt nivå inngår).
- For å ivareta dette ansvaret vil det være behov for et høyt kvalifisert *administrativt apparat* på regionalt nivå. Den statlige administrasjonen forutsettes tilsvarende nedbygd. Flertallet mener at et folkevalgt regionalt nivå vil være mer prioriterings- og kostnadseffektivt enn alternative former for territoriell samordning (interkommunalt samarbeid, utvidet fylkesmannsfunksjon el.l.)
- Det økte ansvaret bør følges opp av *økonomiske midler*, slik at regionene kan løse sine oppgaver og fylle rollen som ledende og forutsigbar part-

ner i det regionale partnerskapet. Regionen bør ha et selvstendig økonomisk grunnlag basert på rammeoverføringer og direkte skattegrunnlag, på linje med finansieringen av dagens fylkeskommuner. På områder der det overføres et totalansvar eller bestilleransvar fra staten til det regionale nivået, bør pengene følge med. Også på de områder der det er snakk om et samordningsansvar, bør det regionale nivået ha tilstrekkelige økonomiske ressurser til å stimulere ønskede løsninger.

- Det regionale nivået bør ha et ansvar for å delta i relasjonsbygging på den *internasjonale arena*. Dette er viktig av hensyn til regionens næringsliv og behovet for å være konkurransedyktig på det globale marked.
- Forholdet mellom statlige sentralmyndigheter og regionene bør bygge på:
 - Helhetlige og fokuserte regionale plandokumenter. Disse bør inngå som viktige premisser i den statlige planleggingen
 - Styringssignaler fra statlig nivå, som sikrer at nasjonale hensyn ivaretas
 - Dialog og forhandlinger mellom statlig og regionalt nivå
 - Forpliktende avtaler mellom statlig og regionalt nivå (Jf. punkt 7.4.2 "Samspill mellom nivåene")
- I tillegg til overføring av oppgaver til regionalt nivå bør det overføres ytterligere oppgaver og ansvar til det *kommunale nivået*. Dette for å gi kommunene større mulighet til å ta ansvar for egne ressurser og egen utvikling. Spesielt vil det være aktuelt å styrke kommunenes ansvar for arealforvaltning, næringsutvikling og stedsutvikling.
- Dagens fylkeskommuner bør erstattes med sterke folkevalgte regioner, som avgrenses ut fra oppgaver og funksjonalitet. I flertallet er det ulike syn på *hvor store regionene bør være* for å kunne ivareta de oppgavene de blir satt til å løse. Imidlertid er hele flertallet av den oppfatning at antallet regioner og avgrensningen av disse primært vil være en konsekvens av oppgavene, og at en derfor vil ha fokus på oppgaver fremfor geografi.
- Innenfor de nye regionene bør det legges opp til en hensiktsmessig *spredning av regionale funksjoner*, kompetansemiljøer og myndigheter, slik at etableringen av de nye regionene ikke fører til en forsterket sentralisering på regionalt nivå.

Et mindretall i kommisjonen (Myrvoll, Navarsete) anbefaler:

Helsetjenester er de viktigste tjenester i folks hverdag og innbyggerne skal ha anledning til å påvirke hvilke tjenester den enkelte region skal ha. Ansvar for sykehusene må derfor tilbake til folkevalgt regionalt nivå. Slik styring vil sikre nødvendig dialog med innbyggerne og legitimitet i folket for de prioriteringer som til enhver tid må gjøres. For å beholde desentraliserte tilbud og effektiv bruk av midlene kreves regional folkevalgt styring over somatikk, psykiatri og rusområdet.

Trenivåmodell med regionkommuner

Et mindretall i kommisjonen (Skei Grande) anbefaler:

- Det regionale folkevalgte nivået bør desentraliseres til regionkommuner – i hovedsak basert på dagens ABS-regioner. Primærkommunene bør opprettholdes, og oppgavefordelingen mellom disse og regionkommunene utredes nærmere, slik at samordningsbehov, best mulig ressursutnyttelse og lokaldemokratiet ivaretas. Dette betyr en reell desentralisering, økt nærhet og identifikasjon med det regionale folkevalgte nivået. Utgangspunktet for denne modellen er borgeren, ikke strukturen.
- Regionkommunene kan overta de fleste oppgaver fra fylkeskommunene og få noen fra staten. I motsetning til et fåtall storregioner, vil dette være en reell desentralisering, og regionkommunene vil være store nok for en rekke oppgaver innenfor regional utvikling, næringsutvikling, arealplanlegging, kultur, miljø, landbruk, videregående skoler m.v.
- Der det i større grad åpnes for regionale prioriteringer, må det skapes aksept for regionale ulikheter i politikken, også på sentralt politisk nivå.
- De oppgaver som må løses gjennom samarbeid i større geografiske områder, som deler av samferdselspolitikken, helsepolitikken, høyskoler og forskning, kan behandles i samarbeidsorganer på landsdelsnivå, men med staten (Stortinget) som ansvarlig politisk nivå. (Jf. punkt 7.4.2, "Samspill mellom nivåene").
- Fylkesmannens oppgaver bør rendyrkes til tilsyn og kontroll.
- Regionkommunene kan få ansvaret for utbygging av bredbånd og annen infrastruktur. Innenfor næringsutvikling bør regionkommunene få større innflytelse over de næringspolitiske virkemidlene, samt virkemiddelaktørene Innovasjon Norge og SIVA.
- Regionkommunene bør ha ansvar for areal- og ressursforvaltning innen sitt område, basert på

overordnede strategier for utbyggingsmønster og ressursutnyttelse.

- Innenfor helse bør regionkommunene ha ansvar for samordning og forebyggende folkehelse.
- Regionkommunene må tilføres ressurser som frigis fra fylkeskommunene og ha høyt kvalifisert administrasjon innenfor de aktuelle områder. Dette vil også gi administrativ samordningsgevinst og sterkere fagmiljøer innenfor oppgaver som primærkommunene i dag løser hver for seg. Folkevalgte regionkommunestyrever vil erstatte det stigende demokratiske underskudd ved interkommunalt samarbeid.
- Det økte ansvaret må følges opp av økonomiske midler, slik at regionkommunene kan løse sine oppgaver og fylle rollen som ledende og forutsigbar aktør innenfor sitt geografiske område. Regionkommunene må ha et selvstendig økonomisk grunnlag basert på rammeoverføringer og direkte skattegrunnlag (frierte kommunalt skatteøre). Regionkommunene må ha styringsansvar over primærkommunene, og gi disse budsjetttrammer i samsvar med vedtatt oppgavefordeling. Arbeidsdelingen og integrasjonsgrad kan i noen grad overlates den enkelte regionkommune.
- Forholdet mellom statlige sentralmyndigheter og regionkommunene bør bygge på:
 - Helhetlige og fokuserte regionale plandokumenter som viktige premisser også i den statlige planleggingen
 - Styringssignaler fra statlig nivå, som sikrer at nasjonale hensyn ivaretas
 - Dialog og forhandlinger mellom staten og regionnivået
 - Forpliktende avtaler mellom statlig og regionalt nivå.

Et annet mindretall i kommisjonen (Malonæs, Sandberg, Talleraas) vil peke på at det er liten avstand mellom dette alternativet, beskrevet som en Regionkommunemodell, og den tonivåmodell som skisseres nedenfor. Med utgangspunkt i disse to modellene, bør det kunne utvikles en felles og bedre styringsmodell for ABS-kommunene enn den som eksisterer i dag.

Tonivåmodell

Et mindretall på 3 i kommisjonen (Malonæs, Sandberg, Talleraas) anbefaler:

- En løsning med to folkevalgte nivåer, som er nærmere beskrevet i punkt 5.7.5 og 6.2.5.
- Fylkeskommunen avvikles.

- Utvikling av større kommuner som omfatter felles arbeids-, bo- og serviceområder. Disse nye primærkommunene skal overta en stor del av oppgavene fra dagens fylkeskommuner. I tillegg bør staten desentralisere nye oppgaver til disse større kommunene.
- Dagens fylkesmannsembeter kan i en fremtidig modell erstattes ved at det etableres en ny regional struktur med færre enheter, som for eksempel kan ledes av politisk oppnevnte representanter ("guvernører") for den sittende regjering. Den nye strukturen skal blant annet ha ansvar for territoriell samordning på tvers av den statlige sektororganiseringen.
- Sammen med næringsliv, organisasjoner og kommuner bør staten inngå i regionale partnerskap for å samordne politikken, med sikte på å løse strategiske utviklingsoppgaver spesielt innenfor næringsutvikling.

Et mindretall i kommisjonen (Sandberg) inntar følgende subsidiære standpunkt:

- Et eventuelt nytt folkevalgt nivå mellom stat og kommune bør innebære omfattende strukturelle endringer:
 - fylkeskommunen bør avvikles
 - fylkesmannsembetet bør avvikles
 - en forvaltningsdomstol vurderes opprettet
 - antall direktorater og tilsyn reduseres og virksomheten samordnes på regionalt nivå
 - det nye regionale forvaltningsnivået tillegges primært oppgaver innenfor næringsutvikling, infrastruktur, arealutvikling og forskning
 - kommunestrukturen må endres betydelig i samsvar med ABS-områder.

Kommunalt nivå

Kommisjonen anbefaler

- Alle norske kommuner bør fortsatt være generalistkommuner i demokratisk forstand. Som demokratiske organ bør kommunene beholde sitt brede ansvarsområde og størst mulig frihet til å prioritere mellom sektorer. Dette forhindrer ikke at kommunene kan samarbeide eller velge andre organisasjonsformer. I den forstand kan også generalistkommuner fremstå som spesialistkommuner i forvaltning og tjenesteproduksjon.

Et flertall på 12 i kommisjonen (Angell, Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Landstad, Malonæs, Myrvoll, Riise, Sandberg, Sundtoft, Talleraas) anbefaler:

- For å kunne løse utvidede oppgaver på kommunalt nivå vil det være nødvendig med en kommunestruktur basert på større kommuner. Særlig i de tett befolkede områdene er det mange kommunegrenser som splitter tett koblete arbeids-, bolig og servicemarkeder (ABS-områder). Dette er områder som er sterkt avhengig av hverandre og hvor det er behov for planlegging på tvers av kommunegrenser. Det er disse områdene som bør prioriteres i en gjennomgang av kommunestrukturen, slik at funksjonalitet prioriteres fremfor folketall.

Et flertall på 9 i kommisjonen (Angell, Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Landstad, Myrvoll, Navarsete, Riise) vil understreke:

- Mange distriktskommuner har så stort areal og så spredt bosetting at kommunen i seg selv knapt utgjør et felles bo- og arbeidsmarked. Sammenslåing mellom slike kommuner vil gi liten gevinst og bør derfor ikke ha prioritet, så fremt ikke kommunene selv tar initiativ.

Et mindretall på 3 i kommisjonen (Navarsete, Skei Grande, Tøllefsen) anbefaler:

- Kommunene er grunnsteinen i det norske demokratiet. Endringer i kommunestrukturen bør baseres på frivillighet og på at befolkningen får uttrykke sitt syn gjennom folkeavstemninger.

Prosess

Et flertall på 13 i kommisjonen (Angell, Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Landstad, Malonæs, Myrvoll, Riise, Sandberg, Sundtoft, Talleraas, Tøllefsen) anbefaler:

- Staten bør spille en aktiv rolle i omstrukturingsprosessen. Dette kan innebære utforming av gode insentiver, god dialog med berørte parter og fastlegging av et tidsløp før endringer skal skje. Av flere grunner er det avgjørende at prosessen ikke drar ut i tid. I løpet av neste stortingsperiode bør innholdet i eventuelle reformer være avklart.

Et mindretall i kommisjonen (Navarsete) anbefaler:

- Endring av fylkesgrensene med sikte på et styrket regionalt direkte folkevalgt nivå på bekostning av statlig myndighet, kan bare skje etter grundig debatt i de berørte kommuner og tilslutning i gjeldende fylkeskommuner. Som ledd i den lokalpolitiske debatten kan fol-

keavstemning være et egnet virkemiddel. Statens rolle i prosessen vil være å klargjøre oppgavefordelingen mellom statlig og regionalt nivå.

Samspill mellom nivåene

Det flertallet på 11 i kommisjonen (Angell, Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Landstad, Myrvoll, Navarsete, Riise, Sundtoft, Tøllefsen) som ønsker en trenivåmodell basert på sterke regioner, anbefaler:

- Med etablering av folkevalgte regioner med betydelig mer makt og myndighet enn dagens fylker, vil det være behov for å utvikle nye samarbeidsformer mellom statlig og regionalt nivå. Samspillet bør baseres på at statens overordnede ansvar for distrikts- og regionalpolitikken opprettholdes, samtidig som det regionale nivået får mer forutsigbare rammer og større frihet enn i dag både til å prioritere på tvers av sektorer og til å detaljutforme politikken.
- Som ledd i bestrebelsene på å skape mer forutsigbare rammebetingelser for kommunalt og regionalt nivå, bør statlig langtidsbudsjettering vurderes.
- Stortinget bør legge større vekt på strategiske og langsiktige linjer i samfunnsutviklingen – som sikrer at vitale samfunnshensyn blir ivare tatt, og overlate mer av detaljstyringen til underliggende forvaltningsnivåer
- Arbeidet på regjeringsnivå bør legge større vekt på samordning mellom sektorer og mindre på enkeltstående sektortiltak. Dette vil være nødvendig i forhold til samspill og ansvarsavklaring mellom det statlige nivået og underliggende forvaltningsnivåer.
- Distrikts- og regionalpolitiske mål og resultatkrav fra statlig hold bør på nytt bakes tydeligere inn i sektorpolitikken.

Et mindretall i kommisjonen (Navarsete) anbefaler:

- For å sikre bedre samordning av distrikts- og regionalpolitikken på statlig nivå bør ett departement gis utvidet ansvar. Dette departementet får også ansvar for å utrede konsekvenser av statlige vedtak med betydning for distrikter og regioner. I denne sammenheng bør det utredes om Norge skal opprette et organ tilsvarende det svenske "Glänsbygdverket".

Det mindretallet i kommisjonen (Skei Grande) som ønsker en trenivåmodell med regionkommuner anbefaler:

- Med etablering av nye regionkommuner med betydelig makt og myndighet, vil det være behov for å utvikle nye samarbeidsformer mellom statlig og regionalt nivå. Samspillet må baseres på at statens overordnede ansvar for distrikts- og regionalpolitikken opprettholdes, samtidig som det regionale nivået får mer forutsigbare rammer og større frihet enn i dag, både til å prioritere på tvers av sektorer og til å detaljutforme politikken.
- Som ledd i bestrebelsene på å skape mer forutsigbare rammebetingelser for kommunalt og regionalt nivå, bør statlig langtidsbudsjettering vurderes.
- For å samordne viktige oppgaver på landsdelsnivå eller innenfor større regioner, bør samarbeidsorganer på dette nivået videreføres eller opprettes. Jf. Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Namdalen, Vestlandsrådet og det nye samarbeidsinitiativet for Oslo-området ("Oslo-regionen"). Disse bør baseres på indirekte folkevalgte styringsorganer og ha begrenset myndighet, men likevel viktige oppgaver for å søke løsninger og enighet om felles oppgaver. Staten (regjeringen og Stortinget) må ha overordnet myndighet over disse oppgavene der det ikke er delegert myndighet.

Det mindretallet på 3 i kommisjonen som går inn for en tonivåmodell med større kommuner som omfatter felles ABS-områder, anbefaler følgende:

Med en tonivåmodell vil samspillet mellom de større regionkommunene og staten måtte videreutvikles i forhold til dagens relasjoner mellom kommuner og stat. Dette mindretallet går ikke nærmere inn på detaljer rundt dette i denne sammenheng.

Sametingets rolle

Et flertall på 12 i kommisjonen (Angell, Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Landstad, Myrvoll, Navarsete, Riise, Skei Grande, Sundtoft, Tøllefsen) anbefaler:

- I regioner med samisk bosetting bør det etableres trepartsforhandlinger mellom stat, region og Sametinget for å sikre Norges forpliktelser i forhold til samene etter folkeretten.
- Sametinget bør settes økonomisk i stand til å bli en likeverdig part i trepartsforhandlinger.
- Sametinget bør gis vesentlig innflytelse på hvordan den regionale forvaltningen utøves på politikkområder som er viktige for den samiske befolkning.

7.4.3 Anbefalinger for økt verdiskaping i viktige distriktsnæringer

Naturressurser som regionale fortrinn

Distriktskommisjonen anbefaler:

- Det bør gis økt mulighet for regionale tilpasninger og prioriteringer innenfor arealvern og bruk av arealressurser, ved at planloven åpner for geografisk differensiering og at forvaltningsmyndigheten legges til underliggende forvaltningsnivå. Kommunene bør gis frihet til å fatte endelige vedtak i flere plan- og reguleringsaker.
- "Vern gjennom fornuftig bruk" bør legges til grunn som forvaltningsprinsipp i verneområder.

Et flertall på 13 i kommisjonen (Angell, Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Landstad, Malonæs, Myrvoll, Navarsete, Riise, Skei Grande, Sundtoft, Tøllefsen) anbefaler:

- Sametinget bør få større innflytelse på beslutninger om disponering av naturressursene i de samiske kjerneområdene. Dette innebærer økt forvaltningsansvar på lokalt/regionalt nivå.

Et mindretall på 6 i kommisjonen (Balto Henriksen, Holsbrekken, Malonæs, Navarsete, Sandberg, Tøllefsen) anbefaler:

- Det bør iverksettes en ny rovviltpolitikk som på en langt bedre måte enn i dag ivaretar bygdenes behov for å utnytte lokale utmarksressurser.

Landbruk

Kommisjonen anbefaler:

- Norge bør i de videre WTO-forhandlingene arbeide aktivt med sikte på å beholde et størst mulig handlingsrom for norsk landbrukspolitikk, og dermed muligheter for å føre en nasjonal landbrukspolitikk innenfor rammene av en ny avtale.
- Landbruket bør utnytte de muligheter som ligger i en mer forbrukerrettet matpolitikk der hele matkjeden fra jord til bord blir en viktig premisse. I en slik sammenheng vil lokal foredling, merking og sporbarhet være viktige elementer.
- Lover og regler bør tilpasses slik at det blir enklere å starte opp foredling og omsette lokale råvarer. Lokal forvaltning på enkelte områder vil gi bedre muligheter for å utnytte gårdens samlede ressurser og naturgitte fortrinn, bl.a. utmarksressursene.
- Norsk landbruk skal fortsatt ivareta viktige samfunns mål som matvaresikkerhet, bosetting og kulturlandskap. Det bør legges til grunn at

Norge trenger en variert bruksstruktur og driftsformer som er tilpasset behov og forutsetninger i ulike deler av landet.

Et flertall på 10 i kommisjonen (Barlindhaug, Knutson, Landstad, Malonæs, Myrvoll, Riise, Sandberg, Sundtoft, Talleraas, Tøllefsen) anbefaler:

- Landbruksoverføringene er under press, og det er grunn til å forvente at det over tid vil frigjøres så store midler fra utsatte støtteordninger at det vil være vanskelig og heller ikke tjenlig å kanalisere alt over til "grønn støtte" eller til bygdeutviklingsprogram knyttet til landbruket. Det er derfor viktig at frigjorte midler brukes aktivt til å skape ny virksomhet i distriktene, også uavhengig av landbruksvirksomhet.

Et mindretall på 5 i kommisjonen (Angell, Balto Henriksen, Holsbrekken, Navarsete, Skei Grande) anbefaler:

- Eventuelle reduksjoner i det samlede produksjonstilskuddet til landbruket, for eksempel som følge av nye internasjonale regler, bør kanaliseres til landbruk og bygdeutvikling. Hvis ikke dette er mulig bør midlene brukes til andre utviklingstiltak i de områdene som rammes.

Et flertall på 10 i kommisjonen (Angell, Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Landstad, Myrvoll, Riise, Sundtoft, Tøllefsen) anbefaler:

- Slike utviklingsmidler bør forvaltes av det regionale nivået og nyttes i de områder som rammes.

Et mindretall i kommisjonen (Sandberg) anbefaler:

- Det bør være et skille mellom landbrukspolitikk og distriktspolitikk. En fremtidsrettet jordbrukspolitikk bør legge opp til et fritt landbruk som gir den enkelte produsent et reelt valg til produksjon innenfor de rammer som markedet, egeninteresser og økonomi setter.

Fiskeri

Distriktskommisjonen anbefaler:

- Fiskeripolitikken skal baseres på en bærekraftig ressursforvaltning. I framtiden bør vi bedre se sammenhengen mellom fangstleddet og verdiskapingen på land, med vekt på markedet.
- Forskningsinnsatsen rettet mot produktutvikling, produksjonsteknologi og markedsforskning bør økes.

- Fiskeressursene bør forvaltes og behandles som nasjonale ressurser, underlagt internasjonalt avtaleverk.
- Det bør utredes en ordning med grunnrente (ressursavgift).
- Ved utforming av fiskeripolitikken, bør det tas hensyn til at befolkningen i samiske områder fortsatt kan utnytte de marine ressurser i henhold til tradisjon og sedvane. En eventuell tilbakeføring av tapte rettigheter bør sees i forhold til det totale ressursgrunnlaget.

Et flertall på 8 i kommisjonen (Angell, Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Myrvoll, Riise, Skei Grande) anbefaler:

- Fiskeressursene er nasjonale ressurser. Innenfor dette prinsippet bør det kunne utredes ordninger med et regionalt forvaltningsansvar. I denne forbindelse bør blant annet følgende problemstillinger/muligheter vurderes:
 - at nye og frigitte kvoter kan forvaltes av det regionale nivået
 - at det til kvotene kan knyttes hjemfallsrett til det regionale forvaltningsnivået
 - at det mellom det regionale forvaltningsnivået, fiskeindustribedrifter og flåten kan inngås avtaler basert på utleie av kvoter.

Et mindretall på 5 i kommisjonen (Landstad, Malonæs, Sandberg, Sundtoft, Talleraas) anbefaler at

- Det bør fortsatt legges til grunn at Norge skal føre en nasjonal fiskeripolitikk, uten regionalisering når det gjelder kvoter med videre. Fiskerimyndighetene bør imidlertid kunne utvise en viss fleksibilitet i forhold til spesielle problemstillinger som måtte reise seg i ulike deler av landet.

Et flertall på 8 i kommisjonen (Angell, Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Myrvoll, Riise, Tøllefsen) anbefaler:

- Eventuelle fremtidige ressursavgifter/grunnerter bør tilfalle det regionale nivået.

Et flertall på 9 i kommisjonen (Angell, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Myrvoll, Navarsete, Riise, Skei Grande, Tøllefsen) anbefaler:

- Utviklingen i fiskeflåten bør først og fremst bygge på det konkurransefortrinn nærhet til ressursene representerer. Dette vil bidra til å sikre en desentralisert struktur med mange små og mellomstore enheter. Både Råfiskloven og Deltakerloven er sentrale forutsetninger for stabilitet og forutsigbarhet, og for å sikre en lønnsom og fiskereid fiskeflåte. Råfiskloven og deltakerloven bør derfor opprettholdes og videreutvikles.

Et mindretall på 6 i kommisjonen (Barlindhaug, Landstad, Malonæs, Sandberg, Sundtoft, Talleraas) anbefaler at:

- Det bør også åpnes for at fiskeindustribedrifter skal kunne eie fiskefartøyer med kvoter, inngå langsiktige avtaler med fiskere samt etablere en fleksibel bruk av kvoter mellom fartøytyper.
- Det foretas en revisjon av sentrale lover i fiskerieringen som Råfiskloven og Deltagerloven, for bedre å utløse verdiskapingspotensialet i næringen og stimulere til et bedre samarbeid mellom flere ledd i næringen.

Havbrukssektoren:

Distriktskommisjonen anbefaler:

- Dagens konsesjonsavgifter for nye havbruksanlegg bør avvikles og erstattes av en arealavgift som tilfaller kommunene. Hvordan denne skal utformes i forhold til henholdsvis gamle og nye anlegg bør avklares nærmere. *Et mindretall i kommisjonen* (Sandberg, Sundtoft, Talleraas) mener at dette bør gjøres i form av en tidsavgrenset arealavgift for nye anlegg.
- Den offentlig finansierte FoU-innsatsen rettet mot havbruksnæringen bør styrkes, særlig innenfor produktutvikling og oppdrett av nye arter.
- EU-markedet er i dag det suverent viktigste for norsk havbruksnæring. Det bør utvikles avtaler som sikrer stabil markedsadgang til EU på like vilkår som våre konkurrenter. Likeså bør spesielt markedene i Østen, Russland og USA bearbejdes videre.

Et flertall på 11 i kommisjonen (Angell, Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Landstad, Myrvoll, Navarsete, Riise, Skei Grande, Tøllefsen) anbefaler:

- Ut fra de ulike regioners klimatiske forutsetninger for biologisk vekst bør konsesjonsvilkårene differensieres.

Et mindretall på 3 i kommisjonen (Sandberg, Sundtoft, Talleraas) anbefaler:

- Dagens konsesjonsordninger for havbruk legger begrensninger på næringen. Konsesjonsvilkårene bør derfor liberaliseres slik at ordningen erstattes av en godkjenningsordningsordning i forhold til miljø, veterinærmessige og arealmessige forhold. En slik vesentlig omlegging må tilpasses utviklingen i forhold til Norges avtaleverk med EU, slik at en endring ikke vil påføre næringen nye straffetiltak. Det må vurderes hvorvidt kommunene bør ha endelig godkjenningsmyndighet.

Reiseliv

Distriktskommisjonen anbefaler:

- Det offentlige bør i større grad medvirke til å utvikle samarbeidsstrukturer og løse fellesoppgaver (som infrastruktur, internasjonal markedsføring og turistinformasjon) innenfor reiselivet.
- Det bør stimuleres til utvikling av aktivitetsbasert turisme, der matkultur og naturopplevelser med lokalt tilsnitt utgjør basis. Videre bør det satses mer på FoU for å utvikle kunnskap om bærekraftig reiselivsaktivitet i og omkring vernede områder og nasjonalparker, med sikte på å åpne nye næringsmuligheter. Mange land har her vellykkede satsinger, men Norge trenger å utvikle en bærekraftig strategi på dette området.
- Det bør legges til rette for utvikling av et tettere samarbeid mellom landbruket og reiselivsnæringen. Det unike norske kulturlandskapet er en viktig faktor for opplevelsen av Norge som turistmål, og reiseliv og landbruk har felles interesse i å opprettholde dette gjennom aktiv bruk.

Elektrisk energi

Distriktskommisjonen anbefaler:

- Staten bør satse bevisst på å utvikle flere kostnadseffektive *kraft- og energikilder* (gass, bioenergi, vind- og bølgekraft, mini-/mikrokraftverk med mer), både fordi dette vil være med på å bedre den nasjonale kraftbalansen, og fordi det vil representere viktige distriktsnæringer.
- *Nettariffene for sentralnettet* bør justeres slik at det reflekterer både nettkostnadene (investerings- og driftskostnadene) og det reelle krafttapet i nettet.
- De viktige *inntektene* fra kraftproduksjonen som i dag tilfaller kommuner og fylkeskommuner gjennom eiendomsskatt, konsesjonsavgifter og konsesjonskraft bør også i fremtiden komme det lokale og regionale nivået til gode.

Industri

Distriktskommisjonen anbefaler:

- Det bør utvikles en *mer målrettet industripolitikk* for utnyttning av nasjonens komparative fortrinn. Industripolitikken bør bidra til å styrke vekstkraftige nærings- og kompetansemiljøer, blant annet gjennom utdanning og forskning, klyngebyggende og avstandsreduserende tiltak. Mye av vår viktigste industrikompetanse ligger i distriktene. Politikken som føres bør stimulere til nødvendig omstilling og modernisering av industrien.

- Den teknologikunnskapen vi har i Norge bør videreutvikles offensivt og planmessig. I et aktivt samspill mellom det offentlige og næringslivet bør det satses på *forskning og utvikling*, som kan bidra til å opprettholde teknologiske forsprang. Slike forsprang bør brukes til å utvikle teknologi som vare, og legge standarden når regler for best tilgjengelig teknologi (BAT) skal fastsettes.
- Det bør vurderes å utvikle former for *samfunnskontrakter* mellom staten og aktørene ved industriell utnyttning av elektrisk kraft.

Petroleum

Distriktskommisjonen anbefaler:

- Det bør tilrettelegges for *stabilitet og forutsigbarhet* i leting, utvikling og utbygging av norske olje- og gassfelt, slik at offshoreindustri og underleverandører i distriktene kan utvikles og bevares.
- Aktivitet i forbindelse med utbygging og drift av petroleumsfeltene på norsk sokkel bør gi *regionale ringvirkninger* nært der virksomheten skjer. Dette bør oppfylles gjennom konsekvensanalyser som også inkluderer tiltak for økt regional aktivitet, samt aktiv bruk av konsesjonspolitikken for å fremme regionale leveranser.
- Det bør utformes gode rammevilkår for *bruk av gass i Norge*. Gassinfrastruktur og transportprising bør herunder legge til rette for at nærhet blir et komparativt fortrinn for ny utvikling av arbeidsplasser i distriktene.
- *Forsknings- og utviklingsprogrammene* bør i sterkere grad rettes mot:
 - hvordan en kan fremme de regionale og industrielle ringvirkninger av petroleumsaktiviteter
 - de teknologiske og miljømessige utfordringer en står overfor i nordområdene.
- *Fremtidige utbyggingskonsepter* bør vektlegge miljømessige hensyn og regionale ringvirkninger, blant annet ved landbaserte produksjonsanlegg.

Tjenesteytende/"nye" næringer

Distriktskommisjonen anbefaler:

- I flere av de tradisjonelle distriktsnæringene reduseres sysselsettingen som en følge av rasjonalisering og effektivisering. Det ligger en utfordring i å erstatte disse med nye arbeidsplasser innen næringer i vekst. Blant annet er det behov for å utvikle kompetansekrevene

tjenesteytende næringer i distriktene. Disse næringene er ofte attraktive for kvinner. Tradisjonelt har disse næringene hatt lite fokus i virkemiddelapparatet. Disse nye næringene har behov for investeringer i løpende kompetanseutvikling, innovasjonsaktivitet og nettverksbygging. Virkemidlene bør tilrettelegges på en slik måte at de favner disse behovene.

- Kultur som næring har fått økt fokus. Media, sport, underholdning, design og håndverk er eksempler på områder i stor vekst som har ført til nyetableringer og innovasjon. Forretningsideer innenfor disse områdene bør vurderes innenfor den bedriftsrettede næringspolitikken på samme måte som andre sektorer. Det bør etableres bredere programmer for å vinne erfaringer og skape synergieffekter innenfor kulturelt entreprenørskap.

Lokalisering av offentlig virksomhet

Et flertall på 14 i kommisjonen (Angell, Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Landstad, Malonæs, Myrvoll, Navarsete, Riise, Skei Grande, Sundtoft, Talleraas, Tøllefsen) anbefaler:

- Lokalisering av statlige, regionale og kommunale arbeidsplasser bør *brukes aktivt* for å tilføre lokalsamfunn og regioner nye utviklingsressurser i form av arbeidsplasser, kompetanse og større fagmiljø. Erfaring viser at også en del virksomheter som krever høyt spesialisert kompetanse, med fordel kan lokaliseres til mindre steder.
- På et *regionalt nivå* bør man være åpen for å lokalisere den regionale forvaltningen på andre og eventuelt flere steder enn i det som ut fra størrelse og funksjon fremstår som naturlige regionsentra.
- Lokalisering av *ny statlig virksomhet* skal som hovedregel skje utenfor Oslo. Etablering i hovedstadsområdet bør begrunnes særskilt. Ved valg av lokaliseringssted bør det tillegges vekt at den nye virksomheten skal bidra til å styrke allerede etablerte regionale nærings-, kompetanse- og forvaltningsmiljøer, eller bidra til å bygge opp nye.
- Arbeidet med å *flytte statlige arbeidsplasser* ut av Oslo bør videreføres, enten ved at statlige virksomheter i sin helhet flytter ut eller ved at deler av den enkelte virksomhet lokaliseres i andre deler av landet. Også byer og tettsteder utenfor regionsentra bør være aktuelle for slik lokalisering.

Et mindretall i kommisjonen (Sandberg) anbefaler:

- Lokalisering av offentlig basisvirksomhet bør primært bestemmes ut fra en *helhetlig vurdering* av kostnader, kompetanse og funksjonalitet. Hvis man skal unngå fra denne hovedregelen, bør det være spesielle omstendigheter som ligger til grunn. Et generelt ønske om å føre arbeidsplasser fra regionsentra og ut i distriktene vil ikke kvalifisere til dette.

7.4.4 Anbefalinger med sikte på økt innovasjon og nyskaping

Sterke og dynamiske regioner og miljøer

Kommisjonen anbefaler:

- Tilrettelegging for *utvikling av sterke, dynamiske regioner* bør være en hovedstrategi i forhold til det å styrke vår nasjonale evne til innovasjon og nyskaping. Det er innenfor tette regionale miljøer at forholdene ligger best til rette for å utvikle en kultur for innovasjon og nyskaping, basert på konkurranse og samspill, idé- og kompetanseflyt mellom aktørene. Slike regionale miljøer kan også – med utgangspunkt i sine nærings- og kompetansemiljøer og sine naturgitte fortrinn – fremstå med en tydelig profil, som gjør dem attraktive for internasjonal kapital og kompetanse.
- *Bedriftsforankringen* av innovasjonsrettede programmer og tiltak bør styrkes. De innovative bedriftene er kjernen i innovasjonssystemene, og dette bør være utgangspunktet for all innovasjonspolitik. Næringslivet bør legge viktige premisser for den rollen det offentlige her skal spille, og virkemidlene bør rettes mot innovative entreprenører, bedrifter og miljøer og bidra til å utløse dynamikk rundt disse.

Innovasjonssystem – samspill

Kommisjonen anbefaler:

- "*Center of Expertise*" bør etableres som nasjonalt virkemiddel for å fremme internasjonale vekstbedrifter og næringsmiljøer.
- Virkemiddelapparatet bør styrke sin rolle som *aktiv tilrettelegger for samspill* mellom enkeltaktører, særlig i forhold til mindre næringsaktører i distriktene, blant annet ved å etablere et mer målrettet samarbeid med andre bedrifter og relevante kompetansemiljøer, blant annet i byene. Virkemiddelapparatet kan her fungere som et viktig mellomledd og en proaktiv kobler.
- *Kunnskapspark*er bør også i fremtiden inngå som et viktig element i det å tilrettelegge for ny-

etablering, samspill og kommersialisering av faglig kompetanse. Kunnskapsparkene ved de regionale høyskolene bør fungere som ledd i nettverket av kommunale *næringshager*.

- *Industriinkubator* er et tiltak som tar utgangspunkt i den kunnskap og innovasjonskraft som finnes i etablerte bedrifter og/eller bedriftsmiljøer. Tiltaket bør videreutvikles.

Entreprenørskap

Kommisjonen anbefaler:

- Det bør utvikles en *entreprenørskapskultur* i alle deler av landet, og skapes en *ja-kultur i offentlig forvaltning* – slik at personer med ideer og pågangsmot løftes fram. Små lokalsamfunn er særlig avhengig av at det finnes personer med ideer og pågangsmot, og det er avgjørende at slike nøkkelpersoner ikke nøytraliseres av negative holdninger.
- Grunnlaget for en entreprenørskapskultur bør legges tidlig. På alle nivåer i utdanningssystemet bør det satses sterkt på å utvikle kreativitet, holdninger og ferdigheter i forhold til entreprenørskap. Utviklingen av *entreprenørskap i skolen* bør skje i samarbeid med næringslivet i regionen.
- Offentlige aktører bør bli mer bevisst sin betydning for samfunnets evne til innovasjon og nyskaping. Det offentlige bør i likhet med mange andre land føre en mer *målrettet innkjøpspolitikk*. Dagens innkjøpsreglement er langt strengere enn det som påkrevet ut fra våre internasjonale forpliktelser. *Utviklingskontrakter* bør brukes mer aktivt for å videreutvikle den kompetansen som finnes i norske bedrifter, og dermed gjøre dem mer konkurransekraftige. I tillegg bør det i langt sterkere grad enn i dag legges til rette for *intraprenørskap*⁵ i offentlig sektor.
- *Virkemiddelapparatet* bør i sterkere grad gi en aktiv oppfølging og bidra til rådgivning og finansiering slik at entreprenørens gjennomføringsevne øker. Behovet for kompetansetilførsel og bistand rundt "etablererøkonomi", effektivitet i produksjonen, logistikk og markeds-tilpasning vil være særlig stort i små og nystartede virksomheter. Dette gjelder også i personlige foretak, for eksempel innenfor tilleggsnæringer og småskala etableringer knyttet til landbruket.

⁵ Begrepet intraprenørskap retter oppmerksomheten mot klimaet for nyskaping og spinoff-etableringer med utgangspunkt i etablerte virksomheter. Dette gjelder særlig evnen til å utvikle idéer som ligger utenfor virksomhetens naturlige forretnings-/arbeidsområder.

Et flertall på 13 i kommisjonen (Angell, Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Landstad, Malonæs, Myrvoll, Navarsete, Riise, Skei Grande, Talleraas, Tøllefsen) anbefaler:

- Den offentlige innkjøpspolitikken er i Norge underlagt strengere regler enn nødvendig i forhold til internasjonalt regelverk. *Grensen på kr 200.000* for når offentlige innkjøp må ut på anbud bør heves.

Et mindretall på 3 (Angell, Balto Henriksen, Navarsete) anbefaler

- Etablererstipend og nettverkskreditt er to ordninger av relativt lite omfang, målt i kroner. Disse ordningene er en del av ansvarsreformen. Evalueringer viser at disse ordningene i stor grad har nådd kvinner i etableringsfasen. Uavhengig av hvordan slike ordninger organiseres eller innrettes er det viktig å videreføre og styrke virkemidler som når kvinner. Dette kan gjøres gjennom å stille resultatkrav for å sikre at prioriterte grupper nås.

Utdanning

Kommisjonen anbefaler:

- Universitetene og de regionale høyskolene utgjør svært viktige institusjoner i utviklingen av distrikter og regioner. Den videre satsingen på *universitetene, høyskolene og de regionale forskningsmiljøene* bør søke å prioritere og forsterke de regionale fortrinnene.
- *Finansieringssystemet for universitet og høyskoler* bør forsterke institusjonenes økonomiske incitament for å tilpasse egen virksomhet til de behov og muligheter som finnes regionalt. Finansieringssystemet bør stimulere samarbeid mellom høyskolene og de regionale forskningsinstituttene. Det skjer for lite innovasjon og nyskaping rundt de høyere lærestedene. Finansieringssystemet bør honorere de lærestedene som viser evne til å generere nyskaping av kommersiell betydning.

Et flertall på 9 i kommisjonen (Angell, Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Myrvoll, Navarsete, Riise, Tøllefsen) anbefaler:

- Strukturen av studieplasser innenfor høyere utdanning ble i all hovedsak lagt på grunnlag av offentlig styring av økonomien og tildeling av fagtilbud. Dette ga sterk sentralisering. Med innføring av stykkprisfinansiering av den høyere utdanninga taper de regionale høyskolene i konkurransen med de store institusjonene. Denne *finansieringen* bør derfor legges om, slik

at de regionale høyskolene gis bedre mulighet til å videreutvikle seg.

Forskning

Kommisjonen anbefaler:

- *Forskningsinnsatsen* bør økes, både innenfor grunnforskning og næringsrettet forskning. Det bør arbeides systematisk med å bygge kvalitativt gode forskningsmiljø også utenfor de største byene og forskningsresultat må gjøres bedre tilgjengelig med sikte på kommersialisering. Samarbeidet mellom FoU og bedriftene bør styrkes, også gjennom offentlige virkemidler. Det er en særlig utfordring at også bedrifter i distriktene i større grad enn i dag drar nytte av forskningen som utføres.
- De regionale forskningsinstitusjonene bør styrkes gjennom at de får *grunnbevilgninger* tilsvarende de statlige instituttene. Videre bør de statlige forskningsinstitusjonene desentralisere virksomhet og dokumentere regional formidlingsaktivitet.
- Det bør i større grad enn i dag legges til rette for at *små forskningsinstitutter og -miljøer* kan delta i store offentlig finansierte forskningsprogrammer, blant annet gjennom samarbeid i konsortier og liknende. Det er ingen nødvendig sammenheng mellom størrelse og kvalitet, og det er kvaliteten og ikke størrelsen på miljøene som bør åpne for deltagelse.
- Nasjonale *skatteincentiver* for å fremme forskning, innovasjon og nyskaping bør benyttes også fremover. Ordningen med SkatteFUNN bør gjøres mer tilgjengelig og attraktiv for næringslivet i distriktene. Jf. Effekttutvalget.
- Næringsrettede *FoU-programmer* som støttes av det offentlige bør ha tilstrekkelig størrelse og varighet til at prosjekter kan følges helt frem til kommersialisering. Et flertall i kommisjonen mener at det er først når forskningen gir kommersielle resultater at investeringen har vært vellykket.⁶

Et flertall på 8 i kommisjonen (Angell, Balto Henriksen, Knutson, Malonæs, Myrvoll, Navarsete, Riise, Tøllefsen) anbefaler:

- Det bør iverksettes forsøk med regionale forskningsfond med friske midler, i tillegg til de nasjonale midlene. Forsøket bør utprøves i områder som i dag har lav forskningsaktivitet og store forskningsbehov.

⁶ Kommisjonens medlemmer Angell og Navarsete kan ikke slutte seg til flertallets syn i siste setning i dette punktet.

Kapital

Kommisjonen anbefaler:

- *Investeringsstilskudd* bør i distriktene brukes mer aktivt enn i dag med sikte på å øke enkeltbedrifters konkurransekraft. Rammene for investeringstilskudd bør økes, slik at virkemidlet kan brukes i et omfang som er mer på linje med hva som er vanlig i andre europeiske land.
- *Såkornfond* bør etableres på nasjonalt og regionalt nivå. Disse fondene bør:
 - kunne målrettes mot regionale satsinger
 - gjøres tilgjengelig også i distriktene
 - anvendes på en måte som stimulerer til privat parallellfinansiering
 - ha lavere avkastningskrav enn private
 - stimulere til lokalt eierskap, der det er mulig
 - bidra til økt forutsigbarhet og langsiktighet i finansiering av nyetableringer.
- Det bør utvikles ordninger som styrker tilgangen til privat kapital i forbindelse med etableringer og investeringer i næringslivet. Dette er særlig viktig i distriktene.

7.4.5 Anbefalinger vedrørende utvikling av attraktive og livskraftige samfunn

Attraktivitet er et stadig viktigere fortrinn i konkurransen om tilflyttere og menneskelige ressurser. Kommunenivået står sentralt i forhold til å skape attraktive lokalsamfunn.

Kommunal økonomi og velferd

Kommisjonen anbefaler:

- Kommunesektoren har avgjørende betydning for lokal utvikling, gjennom sin rolle som velferdsprodusent, lokal etterspørter etter varer og tjenester, jobbskaper, tilrettelegger og samfunnsutvikler. I dag er mange kommuner i en presset økonomisk situasjon. Staten bør sørge for at det er samsvar mellom de oppgaver kommunene pålegges og de økonomiske ressurser som gjøres tilgjengelig.
- Rammefinansiering bør være det bærende prinsippet i det kommunale inntektssystemet. Innenfor de økonomiske rammene kommunene har til rådighet bør det være opp til lokalpolitikkerne å avgjøre hvordan velferdstilbudet skal utformes.

Et flertall på 11 i kommisjonen (Angell, Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Landstad, Myrvoll, Navarsete, Riise, Skei Grande, Tøllefsen) anbefaler:

- Kommunesektoren bør sikres forhandlingsrett med staten om utvikling og iverksetting av nye oppgaver som pålegges kommunene.

Et mindretall på 2 i kommisjonen (Sandberg, Skei Grande) anbefaler:

- Kommunene bør kunne regulere sine egne inntekter gjennom innføring av *fri beskatningsrett*.

Et flertall på 14 i kommisjonen (Angell, Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Landstad, Malonæs, Myrvoll, Navarsete, Riise, Skei Grande, Sundtoft, Talleraas, Tøllefsen) anbefaler:

- Inntektssystemet til kommunene bør fortsatt ta utgangspunkt i at *distriktskommuner* har andre forutsetninger enn større og mer sentralt beliggende kommuner. Blant annet er det private tjenestetilbudet ofte mer begrenset i periferien, slik at det kommunale tjenestetilbudet bør være mer omfattende her. Dette er nødvendig dersom en skal nå målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud i hele landet. Inntektssystemet bør også ta høyde for de utfordringer kommunene har i forhold til næringsutvikling.

Et mindretall i kommisjonen (Sandberg) anbefaler:

- Finansiering av de viktigste primæroppgavene i kommunene bør skje gjennom stykkprisfinansiering. I en tid hvor svært mange kommuner sliter med dårlig økonomi, vil det være formålstjenlig med et system som sikrer finansieringen av de primæroppgavene som kommunene i dag står for. En statlig stykkprisfinansiering vil også begrense det økende problemet med et voksende antall kommunale oppgaver som ikke fullfinansieres, da finansieringsansvaret for de tyngre utgiftspostene vil ligge hos staten. I et system hvor stykkprisfinansiering står sentralt vil også innbyggerne kunne få større frihet i valg av tjenester selv, noe som vil gi mer frihet til den enkelte.

7.4.6 Anbefalinger vedrørende samferdsel og annen infrastruktur

Utbygging av samferdsel er viktig for å ta hele landet i bruk. Godt utbygd infrastruktur er en viktig forutsetning for bosetting, næringsutvikling og ressursutnytting både i distriktene og byene.

Kommisjonen anbefaler:

For å redusere avstandsulempene bør det *investeres mer* i infrastruktur og *vedlikeholdet* bør økes, ved:

- å satse på *transportkorridorer*, samt utvikling av intermodale *knutepunkt* (veg, jernbane, havn)
- å *fjerne flaskehalser*, som for eksempel hindrer utviklingen av ABS-regioner og transport mellom produksjon og marked.
- å opprettholde den regionale *flyplasstrukturen*, samt utvide *offentlige kjøp av flytjenester* (lavere maksimalpris samt innlemme nye rutestrekninger der markedet er lite eller konkurransen ikke fungerer).⁷
- at det offentlige tar ansvar for at det raskt bygges ut en *IKT-infrastruktur* som kan møte fremtidige krav til kapasitet også i de delene av landet der markedsgrunnlaget er for lite til at dette skjer uten offentlig medvirkning.
- gebyr- og avgiftspolitikken bør endres slik at det stimulerer til økt *sjøtransport*.
- opprettholde et likeverdig nivå på *posttjenestene* over hele landet.

Et mindretall på 5 i kommisjonen (Holsbrekken, Myrvoll, Navarsete, Sandberg, Tøllefsen) anbefaler:

Takstene på de dyreste fergestrekningene reduseres betydelig som et første skritt på veien til å gjøre fergene "gratis" på sikt.

7.4.7 Anbefalinger vedrørende geografisk differensiering av virkemidler

Distriktspolitikken kommer i tillegg til regionalpolitikken, og skal bidra til å kompensere for naturgitte og strukturelle ulemper ved det å bo og drive næringsvirksomhet i distriktene. For å skape likeverdige rammevilkår for næringslivet og levekår for innbyggerne, er det behov for geografisk differensiering av virkemiddelbruken. Det er behov for å definere hvilke geografiske områder som trenger ulike former for kompenserende tiltak, og gradere innsatsen ut fra denne inndelingen.

Smal distriktspolitikk

Distriktskommisjonen anbefaler:

- Innenfor den smale politikken bør det gis *prioritet* til:
 - Tiltak for å utvikle nye og sikre levedyktige arbeidsplasser i distriktene
 - tiltak rettet mot fornyelse og omstilling – både på bedriftsnivå og i forhold til lokalsamfunn/geografiske områder

- tiltak som kan styrke samspillet mellom by og land innenfor den enkelte region

Et flertall på 14 i kommisjonen (Angell, Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Landstad, Malonæs, Myrvoll, Navarsete, Riise, Skei Grande, Sundtoft, Talleraas, Tøllefsen) anbefaler:

- Som følge av de anbefalinger som er fremmet må den smale distriktspolitikken tilføres *mer økonomiske ressurser*, i tråd med Effektutvalgets anbefaling.
- *Husbanken* styrkes som allmenn boligbank og gis lånerammer som står i forhold til det etterspurte behov. Dette er et viktig ledd i en bred boligpolitisk strategi for å sikre gode og nøkterne boliger i hele landet. Husbanken bør ha et spesielt ansvar for å bedre mulighetene for å finansiere nybygging i områder der annenhåndsverdien på boliger er lav.

Et flertall på 10 i kommisjonen (Angell, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Landstad, Myrvoll, Navarsete, Riise, Sandberg, Tøllefsen) anbefaler:

- Det bør legges til rette for tiltak som gjør det lettere å bo i distriktet selv om man jobber i sentrale strøk. Dette kan gjøres ved å opprettholde og *øke pendlerfradraget* slik at avstandsulempene ikke blir for store. Samtidig vil det være viktig å legge til rette for *gode kollektive kommunikasjonsmidler* der det er mulig, og en veistandard som gjør arbeidsreisen trygg.

Differensiert arbeidsgiveravgift

Et flertall på 9 i kommisjonen (Angell, Balto Henriksen, Knutson, Landstad, Malonæs, Myrvoll, Navarsete, Riise, Tøllefsen) anbefaler:

- Den differensierte arbeidsgiveravgiften bør i så stor grad som mulig opprettholdes og gjeninnføres, dersom EUs regelverk åpner for slik type støtte fra og med 2007.

Et mindretall på 6 i kommisjonen (Barlindhaug, Holsbrekken, Sandberg, Skei Grande, Sundtoft, Talleraas) anbefaler:

- Den differensierte arbeidsgiveravgiften anbefales ikke utvidet igjen. Ordningen er kostbar og kan virke konserverende i forhold til økonomisk utvikling.

Distriktspolitiske virkeområder

Distriktskommisjonen anbefaler:

⁷ Kommisjonens medlem Per Sandberg kan ikke slutte seg til dette punktet.

- Det distriktpolitiske virkeområdet bør fortsatt defineres slik at det åpner for differensiert virkemiddelinnsett i områder med ulik grad av distriktsutfordringer. Blant annet vil det være behov for spesielt sterk innsats for samfunns- og næringsutvikling i kommuner/områder som faller utenfor eller er marginale i forhold til naturlige ABS-regioner, i småkommuner og kommuner med spredt bosetting. Sentrale myndigheter bør ha ansvar for å foreta endringer i det geografiske virkeområdet for de distriktpolitiske virkemidlene ved behov, og å sikre nødvendig notifikasjon i forhold til internasjonalt regelverk.

Tiltak rettet mot særlig utsatte områder og småsamfunn

Et flertall på 14 i Distriktskommisjonen (Angell, Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Landstad, Malonæs, Myrvoll, Navarsete, Riise, Skei Grande, Sundtoft, Talleraas, Tøllefsen) anbefaler:

- For å unngå at de mest sårbare småsamfunnene forvitrer er det viktig å opprettholde grunnleggende tilgang på tjenester. Statlige incentiver som i form av tilrettelegging eller delfinansiering bidrar til dette, bør opprettholdes eller utvikles:
 - Støtten til nærbutikker bør videreføres.
 - Førstelinjetjenesten for statlige etater bør tilrettelegges i samarbeid med kommunen, for eksempel ved å opprette servicekontorer eller ved å samarbeide med nærbutikken.

Et flertall på 10 i kommisjonen (Barlindhaug, Holsbrekken, Knutson, Landstad, Malonæs, Riise, Sandberg, Skei Grande, Sundtoft, Talleraas) anbefaler:

- Tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark bør opprettholdes så lenge de distriktpolitiske utfordringene i dette området relativt sett er like betydelige som i dag. Endres situasjonen til det bedre bør innsatsen vurderes på nytt. Virkemidlene bør ha som hovedmål å skape vekst gjennom utvikling av kompetanse og andre regionale fortrinn. Den samme typen sterke virkemidler som i tiltakssonen bør kunne anvendes også i andre områder av landet med tilsvarende utfordringer.

Et mindretall på 5 i kommisjonen (Angell, Balto Henriksen, Myrvoll, Navarsete, Tøllefsen) anbefaler:

- Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms er nylig evaluert, og viser å ha hatt god effekt. Dis-

se sterke virkemidlene er viktig å videreføre og å styrke i tråd med de utfordringer som er i regionen. I dag er det særlig behov for styrke innovasjonsrettede tiltak. Den samme typen sterke virkemidler som i tiltakssonen bør kunne anvendes også i andre områder av landet med tilsvarende utfordringer.

Et mindretall på 2 i kommisjonen (Angell, Navarsete) anbefaler:

- Det bør opprettes et nasjonalt senter for småsamfunn som skal samordne og videreføre erfaringene fra blant annet utkantprogrammet, småsamfunnsatsingen og bygdeutviklingsprogrammene, med sikte på å utvikle livskraftig næringsliv og bolyst i Bygde-Norge. Senteret skal drive nettverksbygging og positiv erfaringsutveksling mellom småsamfunn og tilføres økonomiske ressurser som skal brukes til å gi pilotbygder spesiell oppfølging i tidsavgrenset periode.

Samiske områder

Distriktskommisjonen har ikke drøftet urfolks spørsmålet i sin helhet, men konsentrert seg om de regionalpolitiske utfordringene som ligger i norsk urfolks- og minoritetspolitikk. Kommisjonen vil understreke at i distrikts- og regionalpolitikken er dette problemstillinger som fortløpende må vurderes av de ansvarlige myndigheter i samarbeid med Sametinget.

Et flertall på 14 i Distriktskommisjonen (Angell, Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutson, Landstad, Malonæs, Myrvoll, Navarsete, Riise, Skei Grande, Sundtoft, Talleraas, Tøllefsen) anbefaler:

- For å sikre positiv utvikling i samiske områder bør det her settes inn sterke distriktpolitiske virkemidler. I mange tilfeller vil det være riktig å utforme egne virkemidler eller gi virkemidlene en spesiell utforming i de samiske områdene
- Det vil også være hensiktsmessig at Regjeringen i samråd med Sametinget gjør en gjennomgang av de viktigste næringslivssektorene, for å identifisere problem med hensyn til Norges vedtatte prinsipielle politikk i forhold til landets urbefolkning og den praktiske gjennomføringen av denne.

7.4.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

I følge utredningsinstruksen skal det i offentlige utredninger være "en konsekvensutredning som

skal bestå av en analyse og vurdering av antatt vesentlige konsekvenser av den beslutning som foreslås truffet”.

Det vises i denne sammenheng til mandatet (jf. punkt 1.1.1), der det heter at ”Distriktskommisjonen skal foreta en gjennomgang av helheten i dagens distrikts- og regionalpolitikk, det vil si av både ”bred” og ”smal” statlig politikk, ”, at ”Kommisjonen skal legge fram konkrete forslag til endringer for å styrke eller endre dagens innretning av virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken”, og at ”Forslagene må gi grunnlag for prioriteringer innenfor eksisterende økonomiske rammer.

Kommisjonen har i tråd med mandatet fremmet en rekke forslag som berører *innretningen* av virkemidlene i distrikts- og regionalpolitikken. Mange av disse forslagene har en konkretiseringsgrad som gjør de økonomiske og administrative konsekvensene vanskelige å vurdere. I tillegg er det fremmet forslag om grunnleggende endringer i det norske styringssystemet, som det knapt er mulig å vurdere de samlede konsekvensene av. Siden kommisjonen er politisk sammensatt er det videre et stort innslag av flertalls- og mindretallsforslag, som peker i ulike retninger. Kommisjonens innstilling kan således ikke sees som en helhetlig pakke av tiltak, som det kan vurderes samlede konsekvenser av. På denne bakgrunn har kommisjonen verken sett det som mulig eller tjenlig å legge arbeid i økonomiske og administrative konsekvensvurderinger.

Spørsmålet om hvorvidt kommisjonens forslag, i tråd med mandatet, kan gi grunnlag for prioriteringer innenfor eksisterende økonomiske rammer, er drøftet i punkt 6.3.4. Her gjentas hovedkonklusjonene.

Kommisjonen anbefaler:

- De finansielle rammene for distriktspolitikken bør innpasses i en samlet balansert finanspolitikk. Det er viktig for distriktsnæringslivet at også bunnplankene i økonomien, med stabil og lav kronekurs, lav rente og lav prisstigning, er i orden.

Et flertall på 13 i kommisjonen (Barlindhaug, Balto Henriksen, Holsbrekken, Knutsen, Landstad, Malonæs, Myrvoll, Riise, Sandberg, Skei Grande, Sundtoft, Talleraas, Tøllefsen) anbefaler:

De påplussinger som foreslås på en del områder bør blant annet kunne dekkes inn gjennom:

- distriktspolitisk begrunnede midler fra ulike departementer/sektorer som brukes friere enn i dag
- midler som eventuelt frigjøres fra landbrukssektoren som følge av en ny WTO-avtale
- det provenyet som følger dersom ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift i stor grad trappes ned eller fjernes
- andre prioriteringer i statsbudsjettet enn de som går ut på omdisponering av de distriktsrettede virkemidlene.

Et mindretall på 5 i kommisjonen (Balto Henriksen, Knutson, Myrvoll, Navarsete, Riise) anbefaler:

- Som påpekt av Effektutvalget (NOU 2004:2) er innsatsen på de distriktspolitiske områdene sterkt redusert på de fleste områder de siste ti årene. Hvor stor innsatsen til enhver tid skal være er politiske valg. Selv om Distriktskommisjonen i mandatet er pålagt å holde seg innenfor dagens rammer er det dermed et politisk verdivalg for stortingsflertallet å prioritere ut over disse rammene.
- Både Effektutvalget og det såkalte ”Handlingsromutvalget” (NOU 2004:15) har påpekt at det norske støttenivået i forhold til den smale distriktspolitikken ligger langt under de rammer som er fastlagt internasjonalt og som benyttes av land vi kan sammenligne oss med. Utvikling av livskraftige distrikt og regioner må sees som investering for framtidige inntekter til vår nasjonale økonomi. Rammene for den smale distriktspolitikken bør derfor økes og distrikts- og regionalpolitiske mål må gis økonomisk oppfølging i sektorpolitikken.

Et annet mindretall på 2 (Balto Henriksen, Navarsete) anbefaler:

- Disse medlemmer ønsker ikke å overføre midler fra en presset landbruksnæring til nødvendige utviklingstiltak på andre sektorer i bygdene. Det er store investerings- og omstillingsbehov i landbruksnæringen som må prioriteres dersom vi skal ha livskraftige bygder også i framtida. Hvordan provenyet for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift skal nyttes må avgjøres i et partnerskap mellom regioner og næringsliv.

Litteraturliste

- AAD (2000): *Desentralisering og IKT*. Rapport utgitt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. P-0887B
- Arbo, P. (2002): *Framtidig organisering av det FoU-rettete virkemiddelapparatet – hvem skal ha ansvaret for hva?* Notat til Norges forskningsråd.
- Arnestad, G. (2003): *Regionale og distriktpolitiske konsekvensar av statleg kulturpolitikk*. HSF-notat nr 8/2003. Notat til Effektutvalget.
- Berg, P. O. (2004): *Sentralisering og makt – et apropos til Makt- og demokratiutredningen*, i Amdam og Bukve (red.): *Det regionalpolitiske regime-skiftet – tilfellet Noreg*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.
- Berg, P. O., Borch, O.J. (2004): *Statlig innsats i distriktene – en gjennomgang av NOU 2004:2 Effekter og Effektivitet*. Notat til Distriktskommisjonen. Finnes på www.distriktskommisjonen.dep.no.
- Christensen, T. (2003): *Regionale og distriktpolitiske effekter av New Public Management*. Notat til Effektutvalget.
- Daugstad, K., Almås, R., Haugen, M. S., Rye, J. F., (2003): *Helhetlig bygdeutvikling*. Notat til Distriktskommisjonen. Finnes på www.distriktskommisjonen.no.
- Dreyer, B., Bendiksen, B. I. (2003): *Marin sektor – muligheter og trusler for kyst-Norge*. Notat til Distriktskommisjonen. Finnes på www.distriktskommisjonen.dep.no.
- ECON (2004): *Sterkere regioner? En kunnskapsoversikt*. Rapport 2004-16.
- Fiskeridepartementet (2004): *Økt verdiskaping i fiskeindustrien*. Rapport og anbefalinger fra arbeidsgruppe oppnevnt av fiskeriministeren 15. juni 2004.
- Flo, Y. (2003): *Det lokale og det nasjonale. Statleg politikk overfor det lokale og det regionale styringsverket frå 1900 til i dag*. Rapportserien nr 65. Makt- og demokratiutredningen.
- Flognfeldt, T. (2003): *Tanker om reiselivsutvikling i distriktene*. Notat til Distriktskommisjonen. Finnes på www.distriktskommisjonen.dep.no.
- Folvik, B. (2004): *The urban biases in womens magazines*. Foredrag på konferansen Gender i media.
- Fredriksen, S. (2004): *Politikk for regioner med armslag for begge kjønn*. Notat til Distriktskommisjonen. Finnes på www.distriktskommisjonen.dep.no.
- Frisvoll, S., R. Almås, K. Daugstad (2004): *Program og satsinger retta mot distriktskommuner og småsamfunn*. Notat til Distriktskommisjonen. Finnes på www.distriktskommisjonen.dep.no.
- Hegrenes, A., S. S. Gezelius, F. Kann og K. Mittenzwei (2002): *Landbruk og distriktpolitikk. Ein analyse av den norske landbruksstøtta*. NILF-rapport 2002-10, Oslo.
- Hersoug, B. (2003): *Distriktpolitiske utfordringer i flåteleddet*. Notat til Distriktskommisjonen. Finnes på www.distriktskommisjonen.dep.no.
- Isaksen, A. (2003): *Nyskaping, klynger og regional utvikling. Hvilken innovasjonspolitik for hvilke regioner?* Notat til Distriktskommisjonen. Finnes på www.distriktskommisjonen.dep.no.
- Isaksen, A. (1997): *Regional innovasjon: en ny strategi i tiltaksarbeid og regionalpolitikk*. Step-rapport nr. 3.
- Isaksen, A. (1997): *Regionale innovasjoner, næringsutvikling og regionalpolitikk*. Høyskoleforlaget AS.
- Johnstad, T., Klausen, J. E., Mønnesland (2003): *Globalisering, regionalisering og distriktpolitikk*. Makt- og demokratiutredningen, Rapportserien nr 76.
- Knudsen, J.P. (2004): *Mot en ny regionalpolitisk plattform*. Notat til Distriktskommisjonen. Finnes på www.distriktskommisjonen.dep.no.
- KOU 1-97 *Spiller det noen rolle? Demokratisk forvaltning på en eller to nivåer?* Delutredning fra et utvalg opprettet av KS. Kommuneforlaget, Oslo.
- KOU 1-98 *Rydd opp! Styrket folkestyre og administrativ forenkling*. Hovedrapport fra et utvalg opprettet av KS. Kommuneforlaget, Oslo.
- KOU 2004:1 *Sterke regioner*. Rapport utarbeidet for KS av Tor Selstad.
- KRD (2002): *Styring og dialog. Eksempler fra europeisk regionalpolitikk*. Utgitt av Kommunal og regionaldepartementet. H-2137.
- KRD (2004): *Innbyggernes deltagelse i lokalt offentlig liv. Rekommandasjon Rek (2001) 19 vedtatt av Europarådets ministerkomite 6. desember*

- 2001 og begrunnelse. Utgitt av Kommunal og regionaldepartementet. H-2145.
- KS (2003): *Er sammenslutning av kommuner svar på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvenser ved endringer av kommunesektoren*. Utgitt av Kommunenes Sentralforbund.
- Lea, R. (2000): *Geografisk kartlegging: Statens investeringer i fylker og regioner 1989-1998*. Asplan Analyse, Asplan Viak AS.
- Leknes, E. (2003): *Perspektiver på petroleumsnæringens regionale utvikling*. Notat til Distriktskommisjonen. Finnes på www.distriktskommisjonen.dep.no.
- Lønning, D. J. (2003): *Tankar om ungdom og Bygdene i ei brytningstid*. Notat til Distriktskommisjonen. Finnes på www.distriktskommisjonen.dep.no.
- Nafstad, O. og K. Roland (1999): *En verdiskapingsorientert næringspolitikk*. ECON, Notat 5/99.
- Nersten, N. K. og A. Hegrenes (2003): *Landbrukets rolle og framtid i distriktpolitisk sammenheng*. Notat til Distriktskommisjonen.
- NHD (2003): *Fra idé til verdi. Regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitik*. Plan utgitt av Nærings- og handelsdepartementet. K-0672B.
- Nordisk Ministerråd, Nordisk Råd (2002) *Nöjda så in i Norden? Motiv och konsekvenser för dem som flyttat och stannat i de nordiska länderna*. Nord 2002:6.
- NOU 1997:5 *Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2003:19 *Makt og demokrati*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 2003:32 *Mot nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene*. Utenriksdepartementet.
- NOU 2004:2 *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2004:15 *Regional statsstøtte og EØS-reglene*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Onsager, K. Og Selstad, T. (2004) *Regioner i utakt*. Tapir Akademisk Forlag. Trondheim 2004.
- Persson, L. O. (2004): *Economic Renewal and Demographic Change*. Nordregio. Working report.
- Troms fylkeskommunes regionaliseringsutvalg (2004): *Hvem skal styre i nord? Regionaliseringsutvalgets rapport til fylkesrådet i Troms*.
- Rusten, G. (2003): *Internasjonalisering, globalisering og regional utvikling – strategier og utfordringer for næringslivet*. Notat til Distriktskommisjonen. Finnes på www.distriktskommisjonen.dep.no.
- Sandberg, A. (2003): *Statlig miljøpolitikks regionale og distriktpolitiske effekter*. Notat til Effektutvalget.
- Sandersen, H. T. (2003): *Arealforvaltning, miljøvern og nivåkonflikter i kystsonen – havbruk som eksempel*. Notat til Distriktskommisjonen. Finnes på www.distriktskommisjonen.dep.no.
- Selstad, T. (2002): *By og land, hand i hand?* Notat til Effektutvalget.
- Selstad, T. (2003): *Det nye fylket og regionaliseringen*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Selstad, T. (2004): *Regionalpolitikk for konkurransekyktige regioner*. Notat til Distriktskommisjonen. Finnes på www.distriktskommisjonen.dep.no.
- Selstad, T. et.al. (2004): *Regionenes tilstand*. ØF-rapport nr. 07/2004.
- St.meld. nr 8 (2003-2004): *Rikt mangfold i nord. Om tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr 15 (2003-2004) *Rovvilt i norsk natur*. Miljødepartementet.
- St.meld. nr 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*.
- St.meld. nr 24 (2003-2004) *Nasjonal transportplan 2006-2015*. Samferdselsdepartementet.
- St.meld. nr 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling?*
- St.meld. nr 31 (2002-2003) *Storbymeldingen- om utviklingen av storbypolitikk*
- St.meld. nr 34 (2000-2001) *Om distrikts- og regionalpolitikken*
- St.meld. nr 49 (2002-2003) *Breiband for kunnskap og vekst*.
- St.prp. nr. 1 (2003-2004): *Statsbudsjettet 2004*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.prp. nr 51 (2002-2003) *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv*. Nærings- og handelsdepartementet.
- Sunnevåg, K. J. (2003): *Rammebetingelser for internasjonal konkurransekraft*. Notat til Distriktskommisjonen. Finnes på www.distriktskommisjonen.dep.no.
- Söderström, H.T. (red) (2001): *kluster.se. Sverige i den nya ekonomiska geografien*. Ekonomirådets rapport 2001. SNS Förlag.
- Sørli, K. (2003): *Bosettingspreferanser, flyttemotiver og flytteprosesser. Kort om status for situasjon og utvikling i Norge*. Notat til Distriktskommisjonen. Finnes på www.distriktskommisjonen.dep.no.

Veggeland, N. (2004): *Regionalisering, bestillerrolle, avtaler, selvråderett. To case som vedlegg.* Notat til Distriktskommisjonen. Finnes på www.distriktskommisjonen.dep.no.

Wiborg, A. (2003): *Er distriktsungdom blitt urbane? Medienes betydning for bostedspreferanser og bostedsvalg.* Notat til Distriktskommisjonen. Finnes på www.distriktskommisjonen.dep.no.

Ørstavik, F. (2004): *Bedriften i sentrum. Artikkel i Inovista 02/2004.*

Aalbu, H. og D. Yuill (2004) : *Regionalpolitikken og EØS-avtalen – muligheter og begrensninger.* Notat til Distriktskommisjonen. Finnes på www.distriktskommisjonen.dep.no.

Vedlegg 1

Innspill fra fylkeskommunene

Brev 1 fra Distriktskommisjonen

Distriktskommisjonen sendte den 24. juni 2003 et brev til samtlige fylkeskommuner, der det ble bedt om innspill fra kommunesektoren med hensyn til utfordringer og målsettinger for distrikts- og regionalpolitikken. Blant annet ble det stilt fem spørsmål som kommisjonen ønsket svar på. Samtlige fylkeskommuner svarte på Distriktskommisjonens henvendelse, de fleste etter systematisk dialog med kommunene. Svarene ble presentert på en større konferanse om regionalisering, som Distriktskommisjonen, i samarbeid med Kommunenes sentralforbund, arrangerte i Kristiansand i januar 2004.

Selv om det er vanskelig å gi en dekkende oppsummering av de svarene som kom inn, har kommisjonen her gjort et forsøk på å gjengi hovedtrekkene.

Spørsmål 1

Hva bør være målet for distrikts- og regionalpolitikken de neste 10-20 år? Bør bosettingsmålet erstattes av mer kvalitative mål?

I dette spørsmålet deler fylkeskommunene seg på midten. Om lag halvparten av fylkene uttrykker redsel for å fjerne bosettingsmålet, fordi det vil kunne oppfattes som en aksept fra storsamfunnets side av den sentraliseringen som pågår. Jevnt over er skepsisen størst i de fylkene som gjerne oppfattes som distriktsfylker, det vil si innlandsfylkene og fylkene på Vestlandet og i Nord-Norge.

En rekke fylker advarer mot en distriktspolitikk som ensidig bidrar til å bevare eksisterende nærings- og bosettingsstrukturer, da dette vil kunne hemme den vekst og utvikling som vi alle er avhengige av og som er grunnlaget for velferdsutviklingen. Om lag halvparten av fylkene mener derfor at bosettingsmålet med fordel kan erstattes av et mer kvalitativt mål for distrikts- og regionalpolitikken. Etter Nordland fylkeskommunes syn bør målet være å ta hele landet i bruk. Det vil si at

bosettingsmålet etter deres mening bør erstattes av et mål om å gi alle steder, uavhengig av størrelse, muligheter til å utvikle seg videre når impulser for vekst dukker opp.

Det er imidlertid grunn til å påpeke at svarene på dette spørsmålet i mange tilfeller er vanskelige å tolke. Spørsmålet er politisk følsomt, og dette har nok bidratt til at svarene til dels er utydelige og preget av "helgardering".

Spørsmål 2

Hvilken hovedinnretning bør distrikts- og regionalpolitikken ha? Bør den være mindre utkantorientert og mer innrettet mot regioner? – I så fall på hvilket regionalt nivå? Bør den i hovedsak rettes mot næringsutvikling eller personlig velferd?

Grovt sett faller svarene også her i to kategorier. På den ene siden er det en del fylker som ikke aksepterer problemstillingen. Disse innspillene påpeker at politikken må innrettes mot funksjonelle regioner, og at den må være helhetlig. Det vil si at det må utvikles et velfungerende samspill mellom byene og bygdene, der det fokuseres på samarbeid, samhandling og gjensidig avhengighet. Bygd og by må utfylle og styrke hverandre gjensidig. Ut fra dette perspektivet oppfattes det som lite meningsfylt å sette utkant opp mot region. Det understrekes at det er nødvendig med en sterkere regionorientering, men ikke på bekostning av distriktene.

På den andre siden er en del fylker redde for at utkantperspektivet skal forsvinne. Ikke minst kommer dette frem i svarene fra de fylkene som har størst distriktsutfordringer. Her gis det tydelig uttrykk for at ikke alle områder i et fylke kan bli vinnere, og at en sterkere fokusering på regionnivået kan svekke oppmerksomheten om distriktene. Likevel er det få fylker som ønsker en mer utkantorientert distrikts- og regionalpolitikk. Aust-Agder er i stedet inne på at den brede politikken må bli mer regionorientert, mens den smale politikken kanskje må bli mer distriktsorientert.

Av svarene fremgår det at fylkene legger ulikt innhold i begrepet 'region'. I en del av svarene er det også vanskelig å tolke hva som legges i begrepet. Noen påpeker at en regions størrelse vil avhenge av det innhold og de funksjoner den tillegges. Andre argumenterer med at det vil være nødvendig å søke samarbeid om ulike oppgaver på flere regionale nivåer, og at det må være mulig å endre samarbeidskonstellasjonene over tid.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt distrikts- og regionalpolitikken i hovedsak bør rettes mot næringsutvikling eller personlig velferd, opplever flertallet av fylkene dette som en lite meningsfylt problemstilling. Næringsutvikling og personlig velferd hevdes å være to sider av samme sak. På den ene siden er det velfungerende næringsliv nødvendig for å betale for velferden, og for å sikre innbyggerne arbeid. På den annen side er kvalifisert og stabil arbeidskraft en nødvendig forutsetning for et velfungerende næringsliv. For å kunne tiltrekke seg og holde på den beste arbeidskraften må offentlige tjenester og andre velferdsordninger være på plass. Svaret fra Nordland skiller seg i denne sammenheng ut. De argumenterer for at fordelingsspørsmålene bør sortere under velferdspolitikken, slik at regionalpolitikken kan konsentrere seg om å skape regional vekst.

Spørsmål 3

Vil det være riktig å styrke de folkevalgte forvaltningsorganene på kommune- og fylkesnivået, selv om dette kan åpne for økte geografiske forskjeller i tjenestetilbud og konkurransekraft? Hva vil i så fall være de viktigste tiltakene mht. desentralisering av beslutningsmyndighet, endret oppgavefordeling, redusert øremerking etc.?

Enkelte fylkeskommuner avviser også denne problemstillingen. De hevder at desentralisering av makt og myndighet ikke nødvendigvis vil føre til økte forskjeller i tjenestetilbudet. Dette begrunnes med at det allerede i dag finnes betydelige forskjeller, blant annet som følge av store ulikheter i inntektsnivå. Ifølge disse fylkene er økte overføringer til kommunesektoren derfor en forutsetning for ytterligere desentralisering av makt og myndighet.

Andre fylker aksepterer dilemmaet, og understreker at det derfor er grenser for hvor langt staten bør gå i å gi fra seg styringsansvar. Selv om det anbefales at kommuner og fylkeskommuner gis større handlingsrom, understrekes det at staten fortsatt må legge mål, rammer og minstestandarder for den politikken som skal utformes

lokalt og regionalt. Rogaland, Hordaland og Sør-Trøndelag mener at kontraktsbasert styring mellom det lokale/regionale nivået og staten bør prøves ut.

De fleste fylkene mener imidlertid at regionale ulikheter må anses som en naturlig del av det å få mer makt og ansvar. Mange understreker at poenget ikke er at regionene skal føre en felles politikk, men at vilkårene for å utforme en slagkraftig og regionalt tilpasset politikk skal være likeverdige, uavhengig av hvor i landet man befinner seg.

Samtlige fylker understreker betydningen av å styrke de folkevalgte institusjonene. Bare politiske organer har legitimitet til å prioritere mellom innsatsområder og utforme helhetlige løsninger. Fylkesmennene bør ifølge fylkeskommunene rendyrke sine tilsynsoppgaver. Ansvarsreformen fremstilles i denne sammenheng som meget positiv. Imidlertid er det delte meninger om hvorvidt det bør være direkte eller indirekte valg til regionalt nivå.

Når det gjelder hvilke tiltak som vil være viktigst med hensyn til desentralisering av makt og myndighet er de fleste svarene på brev 1 relativt generelle. Flere fylker peker på behovet for større handlingsrom og mer helhetstenkning, uten at dette presiseres nærmere. Andre gir eksempler på brede politikkområder der det vil være tjenlig med en sterkere regionalisering. Flere understreker også behovet for en romsligere økonomi, friere beskatningsrett og flere positive incentiver i inntektssystemet.

Spørsmål 4

Vil en desentralisering av makt og myndighet tilsi større forvaltningsenheter på kommune- og fylkesnivå? Hvilken rolle bør staten i så fall spille i en slik omstrukturingsprosess.

En del av fylkene gir uttrykk for at ytterligere desentralisering av makt og myndighet ikke nødvendigvis tilsier større forvaltningsenheter. Disse fylkene vektlegger nærheten til velgerne, og stiller seg tvilende til forekomsten av stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen. Kun et fåtall svar peker i retning av større regioner. De fleste snakker varmt for samarbeid med nabofylker og landsdeler. Samtidig er det enkelte fylker som argumenterer for at nettopp dagens fylkesgrense er optimal.

En rekke fylker mener imidlertid at det finnes for mange små kommuner i Norge. Det synes også å være enighet om løsningen på dette strukturellet problemet. For det første gis det uttrykk for at

samarbeid vil kunne løse mange av de utfordringene som er knyttet til det å være liten. Mange svarer at kommuner og fylker vil kunne tjene på å søke sammen for å løse oppgaver. Noen understreker at slike samarbeidskonstellasjoner må være fleksible og basert på de konkrete oppgavene som skal løses.

For det andre påpekes det at kommunesammenslutninger i noen tilfeller vil kunne være en fornuftig strategi, men bare når kommunene selv ønsker det. Staten bør etter kommunenes og fylkeskommunenes mening desentralisere betydelig med makt og myndighet, men for øvrig spille en passiv og tilretteleggende rolle i forhold til de strukturprosessene som pågår. Blant annet pekes det på at ingen må få sine statlige rammeoverføringer redusert som følge av sammenslutning. Bare Aust-Agder svarer at staten bør spille en aktiv og besluttsende rolle ved nytegning av kartet, selv om også de understreker at nytegningen må baseres på innspill fra lokalt og regionalt hold.

Spørsmål 5

Hvordan opplever fylkeskommunen den nye rollen som regional utviklingsaktør? Vil fylkeskommunen ha mulighet til å oppfylle de forventningene som finnes lokalt og sentralt? – Eller er forutsetningene for å lykkes bare delvis til stede? Hva må til for at fylkeskommunen skal kunne fylle denne rollen på en fullgod måte?

I de fleste svarene fremheves det at fylkeskommunene ut fra dagens forutsetninger takler rollen som regional utviklingsaktør rimelig bra.

På den annen side mener samtlige fylker at de bare delvis er i stand til å oppfylle de forventninger som er knyttet til rollen. Det understrekes at kompetanse og faglig styrke ikke er tilstrekkelig for å lykkes. I tillegg er det nødvendig med politisk og økonomisk makt. Skal det regionale nivået ha den nødvendige legitimitet, autoritet og tillit må det kunne forhandle og gå inn i partnerskap med utgangspunkt i reelle økonomiske ressurser som er interessante for aktuelle samarbeidspartnere – så som kommuner, næringsliv, organisasjoner og regionale statlige aktører. Med større politisk og økonomisk makt tror fylkene at de vil være i stand til å utløse mer av det vekstpotensialet som finnes på regionalt nivå.

Videre påpekes det at fylkene er omgitt av en rekke ikke-koordinerte statlige aktiviteter, som ofte er organisert på en måte som ikke faller sammen med fylkenes administrative grenser. Det etterspørres derfor en opprydding og omstilling

også på statlig hold, der ikke minst fylkesmennenes rolle avgrenses til tilsynsoppgaver.

Brev 2 fra Distriktskommisjonen

Den 18. februar 2004 sendte Distriktskommisjonen et oppfølgingsbrev til samtlige fylkeskommuner, der spørsmålene gikk på en konkretisering av de svarene som var gitt i det første innspillet, samt på valg av virkemidler. I brevet ble det understreket at kommisjonen også følte et ansvar for å vurdere alternativer til dagens fylkeskommuner, og det ble derfor bedt om at fylkeskommunene ikke måtte låse sine svar til dagens forvaltningsmodell og kommune- og fylkesstruktur. Det kom inn svar fra samtlige fylker på brev 2, og også denne gangen var mange av tilbakespillene basert på en dialog med kommuner og regionråd.

I oversikten under er det oppgitt hvor mange av fylkene som eksplisitt har nevnt ulike momenter i sine svarbrev. Det er imidlertid nødvendig å understreke at det på ingen måte er slik at de som ikke eksplisitt har nevnt disse momentene i sine svar, har et annet syn. Tvert om synes svarene i hovedsak å være sammenfallende. Det er først og fremst på områder der fylkene har ulike interesser at svarene kan peke i noe ulike retninger.

Svaret fra Oslo føyer seg ikke inn sammen med de øvrige, siden Oslo står i en særstilling i forhold til sin rolle som fylkeskommune. Oslo er også kommune, hovedstad og innfallsport til Norge. Oslo ber i sitt innspill om at Distriktskommisjonen tar hensyn til den politikk som er beskrevet i St.meld. nr 31 (2002-2003) Storbymeldinga. Og at det er viktig med samkjøring mellom de utredninger som nå gjøres, inkludert den kommende Hovedstadsmeldinga.

Det ble stilt tre konkrete spørsmål i brev 2. I tillegg til å svare på disse spørsmålene benyttet mange fylkeskommuner anledningen til å gi uttrykk også for en del prinsipielle synspunkter vedrørende spørsmålet om regionalisering:

- *Tre forvaltningsnivåer.* I 15 av svarene ble det fremholdt at det må utvikles sterke regioner i Norge, og at dette tilsier at det fortsatt må være tre forvaltningsnivåer.
- *Folkevalgt mellomnivå.* I 18 av svarene understrekes det at ansvar for oppgaver innen offentlig forvaltning som innebærer skønnsvurderinger og fordeling av verdier må legges til folkevalgte organ.
- *Regioner som er større enn dagens fylker.* I fem av svarene fremholdes det at det regionale nivået bør omfatte større geografiske områder enn da-

gens fylker, men at dette forutsetter overføring av flere oppgaver til det regionale nivået. For eksempel understreker Oslo og Akershus at et nytt regionalt nivå for Osloregionen geografisk må avgrenses på en mer funksjonell måte, og få tilført oppgaver, ressurser og myndighet som gir bedre styringskraft enn dagens fylkeskommuner. Dette er nødvendig for at den nye strukturen skal ha kraft nok til å finne frem til og gjennomføre helhetlige løsninger for hele den funksjonelle arbeids-, bolig- og serviceregionen rundt hovedstaden, og det på en måte som gjør den dynamisk, velfungerende og bidrar til en bærekraftig utvikling for naturressurser og miljø. Aust-Agder påpeker at dagens fylkesgrenser eventuelt kan beholdes som stortingsvalgkretser. Vestfold mener at det er viktig med regioner som er større enn dagens fylker hvis det regionale nivået skal ha flere oppgaver enn fylkene har i dag. De foreslår en gjennomsnittlig størrelse i folketall på rundt 200 000 innbyggere.

- *Nærhetsprinsippet.* I 13 av svarene understrekes det at ansvaret for de ulike oppgaver bør legges til det lavest mulige effektive forvaltningsnivået.
- *Økonomiske ressurser.* I ti av svarene understrekes betydningen av at det lokale og regionale forvaltningsnivået sikres tilstrekkelige økonomiske ressurser, og at dette kan skje både ved at staten øker de økonomiske overføringene og ved at det åpnes for en friere beskatningsrett på lokalt og regionalt nivå. Det pekes på at tilliten til den lokale og regionale planleggingen avhenger av at de planene som legges faktisk blir gjennomført. I kjølvannet av ansvarsreformen er flere sentralt lokaliserte fylker opptatt av at det må sikres tilstrekkelige økonomiske ressurser til utvikling også i de sentrale delene av landet. Akershus peker særlig på at det regionale folkevalgte nivået bør få innflytelse på skatteinivået, fordi dette vil styrke det regionale nivåets troverdighet og legitimitet.
- *Partnerskap.* I 13 av svarene tas det til orde for at det framtidige regionale folkevalgte nivået må være en aktiv samarbeidspartner overfor lokalsamfunn, kommuner og regionråd, og bidra til regional utvikling innenfor sentrale politikk-områder og samfunnsplanlegging gjennom dialog, samspill, etablerte fellesarenaer, partnerskap og annen forpliktende samhandling. Ved å legge flere av de sentrale aktørene i dagens regionale partnerskap – som blant annet Innovasjon Norge, SIVA, fylkesmannens landbruksavdeling og Fiskeridirektoratets regionkontorer – under et regionalt folkevalgt nivå, fremholdes

det at dette vil styrke de regionale partnerskapene og sikre den overordnede politiske styringen. Dette lå i sin tid også til grunn for frifylkeforsøkene.

- *Statlige regioner.* I åtte av svarene fremheves betydningen av at de statlige administrative regionene tilpasses den nye regioninndelingen.

Spørsmål 6

I de innspillene vi allerede har mottatt fra fylkene argumenteres det sterkt for en desentralisering av makt og myndighet til lokalt og regionalt nivå. Det er i denne forbindelse pekt på en rekke politikkområder innenfor det vi gjerne kaller "den brede distrikts- og regionalpolitikken". Når det gjelder hva denne makten skal brukes til, og hvorfor målene ikke kan oppnås i dagens situasjon, er imidlertid begrunnelsen ofte generell. Denne gangen ber vi derfor om konkrete forslag til oppgaver og beslutningsmakt som bør ligge på lokalt og regionalt nivå. Forslagene bør så langt som mulig begrunnes, gjerne med utgangspunkt i opplevde flaskehalsar. Vi ønsker altså en begrunnelse for hvorfor desentralisering av makt og myndighet på det angitte området antas å gi bedre resultater enn i dag, i form av lokal/regional verdiskaping, bedre levekår for innbyggerne el.l.

Når det gjelder konkrete forslag til hvilke oppgaver og hvilken beslutningsmakt som bør ligge på lokalt og regionalt nivå, går svarene fra fylkeskommunene stort sett i samme retning. Det er særlig innenfor de sektorene som oppfattes å være av størst betydning for den regionale utviklingen at fylkene mener det bør legges flere oppgaver og større beslutningsmakt til det regionale forvaltningsnivået.

I flere av svarene fremheves det for øvrig at det vil være en sammenheng mellom kommunenes og regionenes størrelse og de oppgaver og den makt som kan legges til henholdsvis det kommunale og regionale nivået.

Primærkommunene

Selv om det i brevet fra Distriktskommisjonen bes om forslag til oppgaver og beslutningsmakt som bør ligge på henholdsvis lokalt og regionalt nivå, er flere av svarene kun konsentrert om det regionale nivået. De fylkeskommunene som har omtalt primærkommunene er imidlertid stort sett samstemte i sine anbefalinger.

- *Plan- og bygningsloven.* I to av svarene foreslås det at kommunene bør få økt beslutningsmyndighet i forhold til plan- og bygningsloven. Troms mener det er behov for et sterkere lo-

kalt og regionalt selvstyre knyttet til arealer og naturressurser for å styrke forutsetningene for utvikling. De sier videre at plan- og bygningsloven må endres i tråd med dette. Aust-Agder mener at kommunene kan overta flest mulig av oppgavene av lokal karakter, og dermed få et større ansvar etter plan- og bygningsloven.

- *Ressursforvaltning.* I fire av svarene foreslås det at kommunene bør få økt beslutningsmyndighet i forhold til lokal ressursforvaltning.
- *A-etat/trygdeetat.* Aust-Agder foreslår at distriktskontorene til a-etat og trygdeetat bør samordnes med sosialkontorene og bli et kommunalt ansvar.
- *Samferdsel.* Aust-Agder foreslår at deler av fylkesvegnettet som dekker lokale behov, bør bli en del av det kommunale vegnettet. Hordaland mener samferdsel/kollektivtrafikkoppgavene bør fastlegges av det nivå som råder over arealbruken og kan samordne denne oppgaven med trafikale forhold.
- *Miljøvern.* I to av svarene fremholdes det at kommunene bør få et større ansvar innenfor miljøsektoren.
- *Landbruk.* Oppland fremholder at utfordringene og forutsetningene er forskjellig fra kommune til kommune og fra bygd til bygd, og mener på bakgrunn av dette at landbrukspolitikken bør overføres til regionalt og lokalt nivå.
- *De distriktspolitiske virkemidlene.* I fire av svarene fremholdes det at kommunene, dersom de blir større enn i dag, bør få et større ansvar for de distriktspolitiske virkemidlene.
- *Kultur/kulturminneforvaltning.* I fire av svarene fremholdes det at kommunene, dersom de blir større enn i dag, bør få et større ansvar innenfor kulturpolitikken, inklusiv kulturminneforvaltningen.
- *Kartforvaltning.* I svaret fra Aust-Agder fremholdes det at kartforvaltningen bør bli et kommunalt ansvar.

Regionalt folkevalgt nivå

Når det gjelder hvilke oppgaver og hvilken beslutningsmakt som bør ligge på regionalt nivå, er svarene fra fylkeskommunene langt mer utfyllende. Mens det i noen av svarene skilles klart mellom dagens situasjon med 19 fylker og en alternativ situasjon med færre og større regioner, er det i andre svar mer uklart om forslagene gjelder i begge alternativer eller bare i det ene.

- *Næringsstøtte/"smal" regional- og distriktspolitikk.* I 14 av svarene fremholdes det at regional-

nivået bør få større innflytelse over de næringspolitiske virkemidlene. Dette bør ifølge svarene omfatte tilretteleggende virkemidler inkl. kompensasjonsordningene for økt arbeidsgiveravgift, såkornkapital og andre bedriftsrettede virkemidler rettet mot innovasjon/entreprenørskap og virkemidler innenfor den smale regional- og distriktspolitikken (kap 552). Ifølge svarene bør regionalnivået også få større innflytelse på virkemiddelaktørene Innovasjon Norge og SIVA, som i dag er sentrale aktører i de regionale partnerskapene.

- *Landbruk.* I ni av svarene foreslås det at fylkesmennenes landbruksavdelinger bør underlegges det regionale folkevalgte nivået. Landbruksavdelingene er i dag sentrale aktører i de regionale partnerskapene. Samtidig peker flere på at det regionale nivået bør få ansvaret for bygdeutvikling (inkl BU-midlene), landskaps- og kulturvern (inkl. STILK).
- *Fiskeri.* I fem av svarene foreslås det at Fiskeridirektoratets regionkontorer bør underlegges det regionale folkevalgte nivået. Fiskerikontorene er i dag sentrale aktører i de regionale partnerskapene. Flere peker på at regionnivået bør ha det koordinerende ansvaret for fiskeoppdrettsforvaltningen, blant annet når det gjelder tildeling og lokalisering av konsesjoner. Dette vil ifølge svarene gjøre det lettere å se sjø og land i sammenheng, ikke minst i forhold til miljø og logistikk.
- *Arealforvaltning.* I sju av svarene foreslås det at det regionale folkevalgte nivået bør ha betydelig innflytelse på arealforvaltningen. Det fremholdes at arealforvaltningen i dag er sterkt preget av sektorstyring gjennom innsigelsesinstituttet, og at det i større grad bør være opp til det folkevalgte regionale nivået å foreta en helhetlig vurdering av arealpolitikken. For hovedstadsregionen understrekes det spesielt at regionen må ha myndighet til å utvikle et overordnet regionalt utbyggingsmønster. I svaret fra Akershus heter det at "en helhetlig og balansert bruk av naturressursene bør ta utgangspunkt i en samlet politikk for utbyggingsmønster og infrastruktur med basis i overordnede strategier for regionen slik disse er trukket opp av folkevalgte organer. I regional- og distriktspolitisk sammenheng vil viktige utfordringer for hovedstadsområdet være knyttet til a) utbyggingsmønsteret, transportsystemene og infrastrukturen, og b) kompetanse og verdiskaping."
- *Ressursforvaltning.* I ni av svarene foreslås det at regionnivået bør få større innflytelse over

ressursforvaltningen, blant annet som basis for ressursbasert næringsutvikling innenfor næringer som landbruk, fiskeri/havbruk, kraft-/petroleumsbasert industri, reiseliv mv. Det foreslås at regionene også skal kunne dra inn en viss grunnrente for utnyttelse av regionale ressurser, og eventuelt få økonomisk kompensasjon for å sikre nasjonale naturressurser.

- *Miljøvern.* I ni av svarene foreslås det at regionalnivået bør få større innflytelse over miljøvernet. Det vil i følge svarene være naturlig at de fleste forvaltningsoppgavene som i dag ivaretas av fylkesmennenes miljøvernavdelinger legges under regional politisk styring. Unntaket er de rene kontrolloppgavene, som bør bli igjen hos fylkesmannen.
- *Utdanning og forskning.* I 16 av svarene foreslås det at regionalnivået bør ha betydelig innflytelse over den kunnskapsmessige infrastrukturen, det vil blant annet si videregående og høgere utdanning, ulike FoU-institusjoner, Norges forskningsråd og kvalifiserende arbeidsmarkedstiltak. Flere fylker foreslår konkret at regionalnivået bør overta eierskapet til høgskolene. I enkelte svar sies det imidlertid at universitetene og de vitenskapelige høgskolene fortsatt bør ligge under staten. Mange understreker betydningen av å trekke Forskningsrådet sterkere inn i samarbeidet om regional utvikling, i den forstand at regionene får mer innflytelse på utvikling og gjennomføring av rådets satsinger. Enkelte går lenger og ønsker et regionalisert Forskningsråd.
- *A-etat.* I elleve av svarene foreslås det å legge fylkeskontorene til a-etat under regionalt folkevalgt nivå. Det argumenteres med at dette vil knytte etaten tettere til det regionale partnerskapet, og gi en mer helhetlig virkemiddelbruk. Aust-Agder viser i denne sammenheng til positive erfaringer fra frifylkeforsøket. Akershus fremhever imidlertid at a-etats oppgaver i tilknytning til personlige økonomiske rettigheter for arbeidsledige er lite interessante i forbindelse med en desentralisering av myndighet til regionalt nivå. Mer interessant vil det i følge Akershus være å kunne se a-etats oppgaver innenfor kvalifisering, veiledning og attføring i sammenheng med aktiviteten til andre regionale aktører med tilgrensende eller overlappende oppgaver.
- *Samferdsel.* I 17 av svarene foreslås det at regionalnivået gis større innflytelse over fysisk infrastruktur som vei, bane, båt, fly, telekommunikasjon/bredbånd, og offentlige samferdsels tilbud som kollektivtransport og IKT/

teletjenester. Konkret foreslås at det regionale nivået får ansvar for utbygging av bredbånd der dette ikke er kommersielt lønnsomt, samt ansvar for deler av HØYKOM-midlene. Det foreslås også at regionalnivået får ansvaret for riksveiene utenom stamvegene. Ifølge flere av svarene har distriktsvegkontorene i dag en ren bestillerfunksjon, og det vil derfor være naturlig at funksjonen blir underlagt regionalt folkevalgt nivå. Det regionale nivået har bedre lokal- og regional kunnskap enn Stortinget, og således bedre forutsetninger for å se veg, luft, sjø og jernbane i sammenheng og foreta de riktige prioriteringene. Flere peker på at det regionale nivået også bør kunne kjøpe flere regionale transporttjenester, herunder regionale fly- og tog tjenester, spesielt dersom regionene blir større enn i dag.

- *Kultur og idrett.* I 16 av svarene foreslås det at regionalnivået gis større innflytelse over kulturpolitikken. Kulturpolitikken fremholdes som svært viktig for regional utvikling og identitet, og det hevdes at staten i dag mangler en regional kulturpolitikk. Konkret pekes det på at flere av riksinstitusjonene for kunst- og kulturformidling (de tre R-ene) bør kunne avvikles til fordel for en styrket kulturaktivitet i regionene, at regionene bør kunne overta riksantikvarens ansvar etter kulturminneloven, at forvaltningen av spillemidlene bør ha en regional forankring, og at regionene bør få et utvidet ansvar for idrettspolitikken, museumspolitikken, større kulturinstitusjoner (knutepunktinstitusjoner) og internasjonalt kultursamarbeid.
- *Helse.* I ni av svarene foreslås det at regionalnivået gis større innflytelse over helsepolitikken. De regionaliserte helsetilbudene innenfor spesialisthelsetjenesten ivaretas i dag i hovedsak av de nye statlige helseforetakene. Det hevdes imidlertid at det allerede er i ferd med å bygge seg opp et demokratisk underskudd, og at det med etablering av større regioner vil være naturlig å vurdere hvilket ansvar de regionale folkevalgte organene skal ha på dette området. Flere peker på at det regionale nivået fortsatt må ha en sentral rolle i det mer planorienterte folkehelsearbeidet, og at dette nivået derfor også bør ha ansvaret for de regionale helse- og sosialtjenestene, herunder spesialisthelsetjenesten. Dette av hensyn til effektivitet i prioriteringen av tjenestetilbudet og for å kunne se dette i sammenheng med det generelle folkehelsearbeidet. Det pekes på at det regionale nivået også bør overta de statlige delene av rusomsorg og barnevern.

- *Økonomi.* Som nevnt pekes det i flere (ni) av svarene på at det regionale nivået må tilføres de nødvendige økonomiske ressurser for å kunne løse de oppgaver det er pålagt på en tilfredsstillende måte. Det hevdes å være behov for en vesentlig økning i de økonomiske overføringene i forhold til i dag. I tillegg ønsker flere fylkeskommuner at det regionale nivået i større grad skal kunne fastsette skattøret for regionen. Det fremholdes at dette ikke bare vil gi mer fleksible inntektsmuligheter, men at det også vil styrke det regionale nivåets troverdighet og legitimitet, siden politikktutforming, gjennomføringsansvar og økonomiske ressurser legges til samme nivå. I den grad fylkene i sine svar kommer inn på de statlige overføringene til kommunesektoren, synes det – ikke overraskende – å være stor uenighet om hvilke fordelingsprinsipper som bør legges til grunn. Det er i tillegg en tendens til at de vekstkraftige fylkene vektlegger friere beskatningsrett, mens de mindre vekstkraftige vektlegger større statlige overføringer.

Spørsmål 7

I svarene fra fylkene fremheves den gjensidige avhengigheten mellom by og land, og behovet for et tettere samspill og en tydeligere rolledeling mellom sentrum og periferi innenfor den enkelte region. Stikkord her er arbeidspending, verdikjeder, innovasjon, kunnskapsspredning og spesialiserte tjenester. Vi ønsker innspill på valg av virkemidler (i bred forstand) for å fremme et tettere og mer forpliktende samspill mellom by og land. Spesielt er vi interessert i hvordan byenes regionale rolle kan styrkes, herunder hvordan kompetansemiljøene i byene kan få reell betydning også for periferien. Vi er også opptatt av hvilken rolle et regionalt forvaltningsnivå i denne sammenhengen kan spille, ut fra hensynet til funksjonalitet og legitimitet.

Mange av svarene på brev 2 konsentrerer seg i hovedsak om spørsmål 6. Blant dem som har svart på spørsmål 7 er det flere som er lite konkrete i forhold til valg av virkemidler. I stedet fremheves betydningen av en desentralisering av distrikts- og regionalpolitikken.

- *Desentralisering av distrikts- og regionalpolitikken.* I flere av svarene påpekes det at en desentralisering og regionalisering av distrikts- og regionalpolitikken i seg selv vil være det beste bidraget til et tettere samspill og en tydeligere rolledeling mellom sentrum og periferi innenfor den enkelte region. En slik desentralisering vil

ifølge flere svar blant annet åpne for en samferdselspolitikk som i større grad bygger by og land sammen. Dette gjelder også bredbåndsutbygging. På samme måte vil det åpne for en politikk som mer bevisst utvikler samspillet mellom næringslivet i distriktene og kompetansemiljøene i byene, gjennom for eksempel FoU-basert kompetansemegling, fjernundervisning, forskningsparker, inkubatorer og næringshager.

- *Utvikle sterke regionale sentra.* I elleve av svarene understrekes betydningen av at det utvikles en ny og helhetlig regionalpolitikk, der også bypolitikken integreres. For å sikre et best mulig samspill mellom by og land fremheves betydningen av å utvikle en flerkjernestruktur, slik at ikke all vekst kommer i Oslo-området eller i og rundt regionhovedstedene. Samtidig pekes det på at vekstkraften og kompetansemiljøene i de større byene også må komme distriktene til gode. Flere fremhever betydningen av at Oslo og andre større byer er konkurransedyktige i forhold til andre internasjonale storbyregioner når det gjelder rammebetingelser for kunnskapsbedrifter.
- *Skape arenaer og møteplasser.* Flere fylkeskommuner understreker betydningen av å skape møteplasser på tvers av etablerte strukturer, sektorer og geografiske grenser. Ikke minst gjelder dette for byenes kompetansemiljø og distriktsnæringslivet. Det pekes på at samspill mellom små bedrifter i distriktene og kompetansemiljøer i byene erfaringsmessig ikke kommer av seg selv. Det fremholdes derfor som viktig at det offentlige bidrar til å skape arenaer, stimulere nettverk og bringe aktørene sammen gjennom aktiv koblervirksomhet. I tillegg vil det være viktig å bygge opp kommunale samarbeidsstrukturer mellom sentrums- og periferikommuner.
- *Styrke planarbeidet.* I flere av svarene understrekes det at region-/fylkesplanleggingen fortsatt må være det sentrale politiske styringsverktøyet for regionen. Planprosessene er ikke minst viktige som instrument for dialog mellom kommuner, andre regionale aktører og stat, blant annet med tanke på å utvikle en helhetlig politikk som legger til rette for samspill mellom sentrale og mer perifere områder av regionen.
- *Statlig lokaliseringsspolitikk.* Nord-Trøndelag peker på betydningen av den statlige lokaliseringsspolitikken, og mulighetene for å lokalisere viktige basisarbeidsplasser til ulike sentra i regionen. Finnmark viser til sitt arbeid med å få flere statlige arbeidsplasser lokalisert til fylket.

Når det gjelder Oslo og forholdet by - land, gis det ikke noe innspill på dette. Dette siden Oslo ikke har tynt befolkede områder. Oslo er den eneste fylkeskommunen som også er bykommune. De legger mer vekt på storbyens rolle og hovedstadens samspill med områdene rundt. Det vises også til at ingen er tjent med en svak hovedstad, og at denne er viktig internasjonalt. Det henvises til at Distriktskommisjonen bør ta hovedstadsmeldingen i betraktning i sin utredning av den generelle distriktpolitikken.

Spørsmål 8

Uansett regionalt samspill vet vi at distriktene ofte har svakere forutsetninger enn sentrumsområdene for å utvikle et vekstkraftlig næringsliv og oppnå positiv befolkningsutvikling. Viktige distriktsnæringer som landbruk er i en utsatt posisjon, med nedgang i sysselsettingen. I tillegg har distriktene ofte permanente ulemper knyttet til avstand, ugunstig nærings- og befolkningsstruktur, tynne næringsmiljøer, smalt arbeidsmarked, liten bredde i tjenestetilbudene osv. Ikke minst gjelder dette de områder som ligger utenfor pendlingsområdet til byene. En sentral utfordring blir å skape ny virksomhet. Vi ønsker innspill på valg av virkemidler for å fremme nyskaping i distriktene.

Flere fylkeskommuner understreker i sine svar at distriktpolitikken må komme som en ekstra innsats overfor særskilt utsatte områder eller regioner. I denne forbindelse er det noen som peker på at det distriktpolitiske virkeområdet ikke må bli for statisk. Det må i større grad være mulig å yte en ekstrainsats i områder som står overfor midlertidige utfordringer. For som flere påpeker, kan også små steder ha stor vekstkraft, mens større steder kan ha problemer.

- *Se by og land i sammenheng.* Flere av svarene understreker behovet for en mer regiontilpasset distriktpolitikk, og fremholder at det vil være i distriktenes interesse å fremme et tettere og mer forpliktende samspill mellom sentrum og periferi.
- *Bedrede kommunikasjoner.* En sterkere regionalisering vil i følge svarene blant annet gjøre det mulig å knytte distriktene tettere til byene rent kommunikasjonsmessig. Dette gjelder tradisjonell transportinfrastruktur, offentlig transport og utbygging av elektronisk kommunikasjon.
- *Gunstige skatteregler for pendlere.* I svarene fra Hedmark og Sør-Trøndelag påpekes betydningen av å legge til rette for pendling, slik at folk skal kunne fortsette å bo i distriktene og jobbe

sentralt. I denne sammenheng fremheves det at fradragsordningene for pendlere er svært viktige.

- *Kompetanse.* I svarene pekes det på at kompetanse trolig er et av de mest kritiske punktene for å oppnå nyskaping og fornyelse i distriktene. Det fremholdes derfor at det i tillegg til å utvikle mer positive holdninger og en kultur for entreprenørskap, må satses på kompetanseutvikling på flere nivå. Det pekes i denne sammenheng på en rekke mulige tiltak for å styrke tilbudene i distriktene rettet mot utdanning og kompetanseformidling mellom sentrum og periferi
- *Nyetablering og omstilling.* Flere av svarene peker på at det i lokalsamfunnene finnes en betydelig sosial og kreativ kapital, som må stimuleres og utvikles gjennom ulike virkemidler og tiltak for å skape et grunnlag for fornyelse og nyskaping. Konkret fremheves betydningen av at det finnes et oppegående tiltaksapparat som kan fange opp gode initiativ og bidra til at disse eventuelt kan videreføres i samarbeid med andre aktører innenfor innovasjonssystemet. Næringshager og inkubatorer fremheves som positive tiltak. Det samme gjelder etablererstøtte, spesielt for unge etablerere. Tilgangen til såkornmidler og risikovillig egenkapital fremholdes som en kritisk faktor i utviklings- og nyskappingsarbeidet i distriktene. De distriktsrettede såkornfondene må ifølge enkelte fylker få en innretning som gjør dem mer tjenlige for distriktene. Det hevdes at dagens ordninger er for sterkt innrettet mot teknologiutvikling, at kapitalen ikke har vært tålmodig nok og avkastningskravene har vært for høye.
- *Stedsutvikling.* I svarene fra fylkene pekes det også på betydningen av at bygdene er attraktive og kan dekke innbyggernes behov for tjenester. I denne forbindelse påpekes blant annet behovet for å ruste opp mange av kommunesentrene. Det pekes også på at butikkstøtten må videreføres, slik at folk beholder nærbutikkene.
- *Distriktskommunenes økonomi.* Det påpekes i flere av svarene at distriktskommunene normalt spiller en annen rolle enn sentralt beliggende kommuner, blant annet fordi bygdene mangler byenes mangfold av miljøer og aktører. Det understrekes derfor at de statlige overføringene må være av en slik størrelse at distriktskommunene settes i stand til å videreutvikle sin rolle som kompetanse- og utviklingsaktører, og som pådrivere i samfunnsutviklingen.

- *Større frihet og ansvar til primærkommunene.* Samtidig fremholdes det som viktig at kommunene gjennom overføring av myndighet gis større frihet i forhold til å utnytte lokale ressurser. Blant annet pekes det på at en stigende etterspørsel etter naturbaserte opplevelser gir nye muligheter for en landbruksnæring i omstilling. For å utløse slike muligheter må regionene selv ha frihet til å ta i bruk eller påvirke bruken av egne ressurser. I tillegg må det settes inn virkemidler for å kommersialisere produktene og gjøre dem tilgjengelige i markedet.
- *Beholde distriktskommuner med lite folketall.* Små distriktskommuner som har nærhet til brukerne, kan løse oppgavene ut fra lokalkunnskap, og ivaretar innbyggernes behov for trivsel, nærhet og det å bli sett.

Bakenforliggende uenighet

Som beskrevet i dette notatet peker svarene som Distriktskommisjonen har mottatt fra fylkeskommunene stort sett i samme retning. Det er imidlertid nødvendig å understreke at svarene i mange tilfeller dekker over politiske og geografiske uenigheter innad i fylkene.

Når det gjelder den politiske uenigheten er det verd å merke seg at representantene fra Høyre og til dels Fremskrittspartiet i enkelte tilfeller har fremmet egne forslag om å fjerne av fylkeskommunene og etablering av en tonivåmodell i norsk forvaltning. I flere av disse tilfellene pekes det imidlertid på at dersom det allikevel er politisk flertall for

en trenivåmodell må det – på bekostning av dagens fylkeskommuner – etableres sterke, folkevalgte regioner med tilstrekkelig konkurransekraft til å sikre økonomisk vekst og grunnlag for videre velferdsutvikling i hele landet.

I flere tilfeller ser representantene fra Høyre og Fremskrittspartiet det heller ikke som naturlig at ansvaret for spesialisthelsetjenester legges til et eventuelt nytt regionalt folkevalgt nivå. De mener det er ønskelig at staten fortsatt har ansvaret for bestilling av spesialisthelsetjenester og finansieringen disse. Driften mener de kan løses gjennom enten private eller offentlige tilbud.

Når det gjelder den geografiske uenigheten, er denne tydeligst når de underliggende innspillene fra kommuner og regionråd studeres. Generelt synes det å være slik at det enkelte nivå, det være seg fylke, region eller kommune, ofte kan akseptere en noe sterkere sentralisering innad i eget område. Men samtidig er de opptatt av at nivået over ikke må føre en politikk som svekker nettopp deres område. Den samme argumentasjonen synes å gå igjen på alle nivåer. Ser man nedover i systemet er man opptatt av at en viss sentralisering kan være tjenlig ut fra effektivitet og konkurransekraft. Ser man oppover i systemet argumenterer man med at et sterkt sentrum og svak periferi ikke nødvendigvis er tjenlig for helheten.

Det at det finnes politisk og geografisk uenighet bak de svarene som er mottatt, bør imidlertid ikke skygge for det faktum at det synes å være en betydelig grad av enighet i Kommune-Norge om hva som skal til for å skape en mer helhetlig og målrettet distrikts- og regionalpolitikk.

Vedlegg 2

Innspill fra Landsorganisasjonen (LO), Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), næringslivsforeninger, universiteter, virkemiddelaktører og Sametinget

1 Brev av 10.03.2004 til Landsorganisasjonen i Norge fra Distriktskommisjonen

Distriktskommisjonen ble nedsatt i februar 2003, og skal avgi sin innstilling i form av en NOU i september 2004. Alle de politiske partiene på Stortinget, partene i arbeidslivet og ulike andre instanser er representert. Kommisjonens mandat er å foreta en gjennomgang av helheten i dagens distrikts- og regionalpolitikk, og legge fram konkrete forslag til endringer.

Distriktskommisjonen ønsker å sikre et bredt tilfang av innspill i sitt arbeid, og henvender seg nå til ulike aktører med invitasjon til å gi innspill på blant annet de problemstillingene som er skissert nedenfor. Bakgrunnen for denne henvendelsen til LO er at aktørene i arbeids- og næringslivet vil kunne spille en sentral rolle i lokal næringsutvikling og utnyttelse av verdiskapingspotensialet, og dermed regional utvikling i Norge.

Vi ønsker spesielt tilbakespill på følgende problemstillinger:

- Vi ønsker konkrete vurderinger av og forslag til oppgaver og beslutningsmyndighet som bør legges til lokalt og/eller regionalt nivå. Forslagenes betydning for framtidig rolledeling og samspill mellom offentlige organer på ulike nivå – spesielt det regionale nivået –, og mellom disse og aktørene i nærings- og arbeidslivet, bør stå sentralt i innspillet. Forslagene bør så langt som mulig begrunnes, gjerne med utgangspunkt i opplevde "flaskehalser".
- I forlengelsen av dette kan det også være interessant å vurdere om økt regional beslutningsmyndighet og variasjon kan være et dilemma i forhold til bl.a. et prinsipp om nasjonale, standardiserte personrettede tiltak.
- Erfaringer viser at framveksten av nye, kunnskapsbaserte næringer forutsetter stor mobili-

tet hos arbeidstakerne og ofte fører til sentralisering. Kommisjonen mottar gjerne vurderinger av hvorvidt slike krav til mobilitet kan utgjøre et dilemma i forhold til arbeidstakers interesser og velferd.

Er det andre innfallsvinkler som ønskes vektlagt, står dere selvsagt fritt til det.

Med vennlig hilsen

Johan Petter Barlindhaug
leder av Distriktskommisjonen

2 Innspill til Distriktskommisjonen fra Landsorganisasjonen i Norge (LO)

LO mottok brev fra Distriktskommisjonen av 10. mars i år, med ønske om innspill med vurderinger av og forslag til oppgaver og beslutningsmyndighet, og hvor de bør legges - lokalt eller regionalt.

Innledning

Debatten om kommune- og fylkesstruktur, distriktpolitikk og distriktpolitiske virkemidler foregår på flere nivå, og mulige modeller for både geografisk organisering og oppgavefordeling trekkes frem i denne sammenheng. Sykehusreformen og den statlige overtakelsen av spesialisthelsetjenesten har aktualisert debatten om både oppgavefordeling og modeller for organisering av viktige samfunnsområder.

LOs innspill til distriktskommisjonen er derfor, på det nåværende tidspunkt, av mer generell og overordnet karakter. LO tar imidlertid høyde for å konkretisere sine innspill til oppgaver og beslutningsmyndighet i løpet av høsten 2004 i forbindelse med den bebudede NOU.

LO vil uavhengig av dette fremheve spesielt den betydningen som distrikts- og regionalpolitikken har i et likestillingspolitisk perspektiv og at dette derfor må tas med som et viktig aspekt i distriktskommisjonens arbeide.

Generelle kommentarer

I en gjennomgang av dagens distrikts- og regionalpolitikk er vårt utgangspunkt hvordan vi kan videreutvikle en spredt bosetting og levedyktige lokalsamfunn, og bevare en sterk offentlig sektor under folkevalgt kontroll. Dette er sentrale målsettinger som er gjensidig avhengig av hverandre, og som har vært bærende prinsipper i den distriktspolitiske utformingen.

Etter vårt syn må følgende hovedhensyn ligge til grunn i vurderingen av oppgavefordeling og beslutningsmyndighet:

- hensynet til innbyggere i alle aldersfaser.
- hensynet til å opprettholde og videreutvikle levedyktige lokalsamfunn
- hensynet til å utvikle nødvendige virkemidler og infrastruktur for næringslivet
- hensynet til en bærekraftig utvikling
- hensynet til lokalt selvstyre og folkelig deltakelse
- hensynet til nasjonale mål

Skal vi bevare og videreutvikle velferdsstaten må det politiske demokratiet utvides, og den politiske avstanden mellom styrende og styrte må derfor være så liten som mulig. Det må gis bedre rom for lokaldemokratiet til å samordne på tvers av sektorene og kommunene for å finne lokale løsninger tilpasset lokale behov.

Norske kommuner har vært et sentralt styringsverktøy, ikke bare for velferdsordninger, men også for sysselsetting og regional fordeling. En svekkelse av kommunene betyr derfor også en svekkelse av samfunnets styringsmuligheter. Sterke, levedyktige lokalsamfunn er av stor betydning for vår samfunnsutvikling. Videreutvikling av de distriktspolitiske virkemidler og politisk styring av ressursfordelingen er avgjørende for opprettholdelse av et spredt bo- og næringstilbud. Det er derfor av stor betydning at arbeidslivets parter, sammen med andre aktører av betydning for næringslivet, blir aktivt involvert i det lokale og regionale utviklingsarbeidet.

Fylkeskommunen har vært en viktig og nødvendig del av folkestyret. Uten folkevalgt styring regionalt vil utviklingen av viktige samfunnsmessige oppgaver på regionalt nivå sentraliseres. Folk må ha mulighet for å påvirke og utforme sine egne løsninger i nærmiljøet.

Mer sentralstyring og økende markedsrettet utgjør en trussel mot den demokratiske modellen. Med markedets sterkt sentraliserende krefter i vekst settes de lokale administrative enheter under økende press. Så vel geografisk omfang som oppgavefordelingen mellom kommuner, fylker og stat blir dermed viktige spørsmål å avklare.

Oppgavefordelingsutvalget - et godt utgangspunkt

Oppgavefordelingsutvalget som vurderte ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene i innstilling i NOU 2000:22 om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune anbefalte å gi det regionale nivået større ansvar innen samferdsel, regional planlegging, tilrettelegging for næringsutvikling og kultur.

Utvalget konstaterer at en rekke offentlige oppgaver løses best på regionnivå. Dette vil være i tråd med ønsket om en styrking av demokratiet.

Oppgavefordelingsutvalgets omfattende utredning er et verdifullt bidrag i arbeidet med å se på distrikts- og regionalpolitiske virkemidler. Denne utredningen bør ligge i bunnen når distriktskommisjonen skal legge frem forslag til endringer av dagens distrikts- og regionalpolitikk, og forslag til oppgaver og beslutningsmyndighet.

Økende forskjellsutvikling mellom by og land

Forskjellene mellom sentrum og distrikt, mellom by og land er økende. En rapport som NIBR la fram for to år siden konkluderte med en gradvis og systematisk økning i forskjellene mellom by og land på 1990-tallet. Dette er viktige signaler å ha med i utformingen av en framtidsrettet distrikts- og regionalpolitikk.

For de primærnæringsbaserte distriktene har dette særlig medført dramatiske strukturendringer i retning færre og større enheter i landbruk og fiske, og stadig færre folk sysselsatt i disse næringene. I de sentrale områdene derimot, har det skjedd en formidabel vekst i tjenestesektoren som har medført høy sysselsettingsvekst for middels og høyt utdannede.

Distriktsutvikling og mobilitet

Distriktskommisjonen fremhever i sitt brev at framveksten av nye kunnskapsbaserte næringer forutsetter stor mobilitet hos arbeidstakerne som ofte fører til sentralisering.

LO mener at det på denne bakgrunn er viktig med en helhetlig næringspolitikk som tar utgangs-

punkt i våre ressurser, kunnskaper og kompetanse ute i lokalsamfunna. Dette vil forutsette en videreutvikling av de distriktspolitiske virkemidlene og politisk styring og vilje for opprettholdelse av et spredt bo- og næringstilbud.

For å sikre at flere av de nye kunnskapsbaserte næringer blir liggende lokalt må det satses offensivt på infrastrukturelle tiltak.

Det må da bli en forutsetning at Regjeringen nå får opp farta med å gi alle grunn- og videregående skoler, næringsliv, kommuner bibliotek, sykehus og hustander et reelt tilbud om bredbåndstilkobling.

I St. meld. Nr. 49 – 2003 – Bredbånd for kunnskap og vekst, heter det bla.:

”Breiband kan dessutan gjere informasjon, kulturtilbod og underhaldning lettare tilgjengeleg i alle delar av landet, og kan spele ei viktig rolle i forhold til sosial kontakt og deltaking i demokratiske prosessar”.

Vekst og nyskaping i mange distrikt vil utebli dersom det nå ikke legges til rette for nye samarbeidsformer mellom det lokale-, regionale og sentrale nivå.

Dilemma mellom nasjonal styring og lokalpolitisk beslutningsmyndighet

Distriktskommisjonen ønsker en vurdering om økt regional beslutningsmyndighet kan være et dilemma i forhold til nasjonale standarder og tiltak.

LO ønsker å utvikle det kommunale og regionale selvstyret. Vi er også opptatt av at sentrale myndigheter fortsatt har påvirkningsmuligheter over kommune- og fylkessektoren, slik at nasjonale standarder ivaretas og nasjonale målsettinger oppfylles.

Det er viktig at hele befolkningen sikres et likeverdig tjenestetilbud gjennom et nasjonalt lovverk, og at de sentrale myndigheter sørger for et økonomisk fundament som har som mål en rettferdig utjevning kommunene og regionene imellom.

Statlige krav om minstestandarder og øremerking kolliderer ofte med lokale krav om egne prioriteringer, som i så fall vil føre til økt ulikhet mellom kommunene. Her gjelder det å finne balansen. Dette dilemma - motsigelsen mellom det lokale selvstyre og overordnede nasjonale målsettinger - har vært og vil fortsette å være en utfordring for alle de som på ulike nivå skal bære ansvaret for videreutviklingen av det lokale selvstyre i Norge. Utviklingen av lokaldemokratiet handler blant annet om å gi de folkevalgte bedre kår og større handlingsrom. Dette henger sammen med hvordan arbeidet organiseres, og at mulighetene for

den enkelte lokalpolitiker er større enn begrensningene.

Avsluttende kommentarer

Den informasjonsteknologiske revolusjonen, økonomien og politikken som har utviklet seg rundt den, har gitt en dynamikk i utviklingen, også i kommune Norge, som vi neppe fatter alle konsekvensene av. Nye maktkonstellasjoner overtar stadig flere av de posisjoner som folkevalgte organer burde beherske. Maktfordelingen i samfunnet vil bli avgjørende for utviklingen av velferdsstaten og demokratiet, og NOU 2003:19 Makt og demokrati, sluttrapporten fra Makt- og demokratiutredningen er et viktig redskap for å stake opp kursen videre.

Det lokale selvstyre er historisk rotfestet i Norge, og har betydd mye for demokratiseringen av samfunnet. Velferdsstatens oppbygging har i stor grad blitt kanalisert gjennom kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Kommuner og fylkeskommuner har vært et sentralt styringsverktøy, ikke bare for velferdsordninger, men også for sysselsetting og regional fordeling.

Skal vi ivareta og videreutvikle våre demokratiske tradisjoner må makt til å bestemme ligge hos innbyggerne selv, direkte og gjennom valgte organer. Derfor bør både den geografiske og politiske avstanden mellom styrende og styrte være så liten som mulig. Lokaldemokratiet må få rom til å samordne på tvers av sektorgrenser og til å finne lokale løsninger tilpasset lokale behov.

LO setter hensynet til innbyggerne og kvaliteten på tjenestene de mottar i høysetet. Valg av nye modeller for organiseringen av lokalt og regionalt nivå må derfor ikke gå på bekostning av demokrati, nærhet, likhet og kvalitet.

Med vennlig hilsen
Landsorganisasjonen i Norge

Per Gunnar Olsen
1. LO Sekretær

Anthony Kallevig

3 Brev av 10.03.2004 til Næringslivets hovedorganisasjon fra Distriktskommisjonen

Distriktskommisjonen ønsker å sikre et bredt tilfang av innspill i sitt arbeid, og henvender seg nå til ulike aktører med invitasjon til å gi innspill på blant annet de problemstillingene som er skissert ned-

enfor. Bakgrunnen for en henvendelse til NHO er at næringslivet spiller en sentral rolle i lokal næringsutvikling og utnyttelse av verdiskapingspotensialet, og dermed den regionale utviklingen i Norge.

Vi ønsker i denne omgang spesielt tilbakespill på følgende problemstillinger:

- Vi ønsker vurderinger og forslag til konkrete oppgaver og beslutningsmyndighet som bør legges til lokalt og/eller regionalt nivå, og hvilken betydning dette kan ha for næringslivet.
- Forslagenes betydning for framtidig rolledeling og samspill mellom offentlige organer på ulike nivå – spesielt det regionale nivået –, og mellom disse og næringslivet, bør stå sentralt i innspillet. Forslagene bør så langt som mulig begrunnes, gjerne med utgangspunkt i opplevde "flaskehalser".
- Synspunkter på hvilken rolle et vekstkraftig næringsliv i sentrale områder ev. kan spille som "motor" for å styrke næringslivet i mer typiske distriktsområder. Vi ønsker med andre ord innspill på valg av virkemidler, i bred forstand, for å fremme et tettere og mer forpliktende samspill mellom sentrale og mindre sentrale områder.
- Vi ønsker innspill på hvilke typer virkemidler som kan bidra til å fremme fornyelse og nyskaping i (næringslivet i) distriktene, og hvilken rolle næringslivet og eventuelt andre aktører kan spille i denne sammenheng.

Er det andre innfallsvinkler som ønskes vektlagt, står dere selvsagt fritt til det.

Med vennlig hilsen

Johan Petter Barlindhaug
leder av Distriktskommisjonen

4 Innspill til Distriktskommisjonen fra Næringslivets Hovedorganisasjon

Vi takker for anledningen til å gi innspill til Distriktskommisjonens arbeid. Næringslivets Hovedorganisasjon er selv i en prosess der vi arbeider med problemstillingene det ønskes svar på. Vi vil derfor gi uttrykk for noen synspunkter uten at vi dekker alle områdene Distriktskommisjonen tar opp.

NHOs viktigste oppgave er å arbeide for vekst og innovasjon i norsk næringsliv. Skal dette oppnås i Norge, må rammebetingelsene for bedriftene våre være like gode som i landene rundt oss.

Innovasjon er ikke minst avhengig av aktiviteter i bedriftene selv. Men det kreves også en aktiv næringspolitikk på nasjonalt og internasjonalt nivå så vel som regionalt og lokalt i Norge.

Fra distriktspolitikk til regionalpolitikk

En vellykket regionalpolitikk må ta utgangspunkt i næringsutvikling. Næringsutvikling er også et virkemiddel for å sikre bosetting og gode levekår. En fremtidsrettet regionalpolitikk må ta utgangspunkt i de naturgitte, kompetansemessige og komparative fortrinn en region har, og utvikle disse som basis for verdiskaping og vel fungerende lokalsamfunn. Dette vil gjelde byområder like mye som utkantområdene. I dag er storparten av de offentlige virkemidlene reservert kun til bruk i utkantområdene. Vi ser at også nye virkemidler, som for eksempel såkornfond, legges til det som allerede er definert som distriktspolitisk virkeområde. Denne oppdelingen er ikke hensiktsmessig for en vekstorientert regionalpolitikk.

Kommuner og regioner

NHO er opptatt av å styrke det lokale demokratiet. Det er viktig for næringslivet med handlekraftige kommuner som kan tilby attraktive arbeidsplasser, kompetanse og vilje til samhandling med bedrifter som ofte inngår i sterkt internasjonaliserte produksjons- og verdikjeder.

- Det lokale selvstyret må styrkes gjennom mindre bruk av øremerkede midler, redusert bruk av rettighetslovgivning m.v.
- Antallet kommuner bør reduseres gjennom kommunesammenslåinger.
- Overføringssystemet til kommunene bør gi sterke incentiver til sammenslåinger og interkommunalt samarbeid.
- Generalistkommunesystemet bør forlates for å legge til rette for forpliktende interkommunalt samarbeid.
- Primærkommunene bør gis større ansvar.
- Fylkeskommunene bør erstattes av mer fleksible former for regionalt samarbeid.

Det er ingen motsetning mellom sterke regioner og sterke kommuner:

- Sterke kommuner betyr større kommuner med økt frihet og større ansvar. Hensynet til en effektiv løsning av *velferdsoppgavene* skaper behov for *sterkere kommuner*.

- Sterke regioner betyr fleksible regioner med ansvar for å se sammenhenger og legge til rette for utvikling i alle deler av landet. Hensynet til økt *verdiskaping* skaper behov for *sterkere regioner*.

Det bør være et regionalt nivå mellom kommune og stat i Norge, og det nivået bør ha som sin hovedoppgave å fremme utvikling og vekst i næringslivet i alle deler av landet. Det vil ha stor betydning for å skape et bedre næringsklima. Regionalisering betyr desentralisering av makt ved at styringen skjer nedenfra og flere aktører involveres.

Sterke regioner krever:

- Større enheter, med utgangspunkt i landsdelene og eksisterende bo-, nærings- og arbeidsmarkedsregioner.
- Større planmessig og økonomisk handlefrihet.
- Fokus på overordnede oppgaver som det å samordne interesser, prioritere og ta beslutninger i spørsmål som i dag er for store for kommunene eller fylkeskommunene.
- Ikke detaljstyring eller tungt administrativt organ. Partnerskap mellom ulike aktører og koordinering av oppgaver som i stor grad utføres av andre.
- Ulike regioner kan ha ulike oppgaver og funksjoner.

Hvilke oppgaver kan et regionalt nivå ha ansvar for?

- Grunnlaget er god fysisk infrastruktur. Samordning av planer og prioritering av midler, også til stamveiene og de viktigste transportkorridorene.
- Deler av høyere utdanning og næringsrettet FoU, stimulere FoU-miljøer
- Regional utviklingspolitikk: Planer og økonomiske midler som kan videreformidles til bl.a. Innovasjon Norge, Norges Forskningsråd og andre aktører for konkret gjennomføring. Midlene bør hentes fra bl.a. dagens kommuneoverføringer, landbruksoverføringer (spesielt BU-midler) og samferdselsoverføringer.

NHO ønsker ikke å ta stilling til hvordan grensene mellom regionene skal trekkes eller hvordan styringsstrukturen skal være, men forutsetter at en regionalreform gir en samlet effektiviseringsgevinst, og at det må være opp til folkevalgte politikere å ta initiativ til de nødvendige beslutninger på dette området.

Virkemidler som kan fremme fornyelse og nyskaping i distriktene

Offentlige virkemidler bør primært konsentreres til tidlig fase i en bedrifts liv, dvs. at det føres en

offensiv innovasjonspolitik. De bedriftsrettede virkemidlene bør imidlertid stimulere innovatørene, uavhengig av geografi. De regioner som er flinkest til å tilrettelegge for nyskaping og nyetablering, får dermed en fordel. I tillegg bør det brukes midler på bl.a. å bygge opp kompetansemessig infrastruktur, stimulere kontakten mellom forskning/utdanning og næringsliv, samt regionale nettverk og "verdskapingsallianser". Disse midlene skal være en støtte og et supplement til de regioner som selv viser evne til koordinert innsats for regional utvikling

Vi har forventninger til at Innovasjon Norge gis tilstrekkelige økonomiske ressurser til å bli den sentrale offentlige aktør i innovasjonspolitikken fremover. Det innebærer at det ikke bare må tilføres øremerkede regionale midler, men også landsdekkende innovasjonsmidler.

Flere bedrifter i distriktene har positive erfaringer med program som BIT (Bransjerettet IT-satsing). Dette er en oppgave som verken kan løses av bedriftene eller regionene alene, men kun i et fellesskap. I tillegg vil vi trekke frem IFU/OFU-kontrakter som en av de mest nyttige satsingene som kan gjøres med offentlige midler.

De nevnte tiltakene har det til felles at man ved hjelp av små offentlige ressurser får utløst betydelig privat kapital fra de involverte bedriftene således at de offentlige midlene kun er et supplement til den innsatsen bedriftene selv gjør for å få til innovasjon og nyskaping. Ofte er dette helt nødvendig for at satsingen skal bli reell.

Såkorfond er av en annen karakter, men er helt avgjørende for nystartede bedrifters tilgang til finansiering i tidlig fase. Her er det nødvendig med kapitaltilgang over hele landet, ikke bare i distriktene slik vi ser i dag.

Avslutning

En ny giv i regionalpolitikken vil medvirke til å skape bærekraftige regioner, som i større grad bygger på komparative fortrinn – naturgitte eller kompetansebaserte – og som utløser innovasjonsevnen i regionen.

Vennlig hilsen
Næringslivets hovedorganisasjon
næringspolitisk område

Siri Bjerke
direktør

5 Brev av 10.03.2004 til Næringsforeningene i Kristiansand, Oslo, Stavanger, Tromsø og Trondheim

Distriktskommisjonen ønsker å sikre et bredt tilfang av innspill i sitt arbeid, og henvender seg nå til ulike aktører med invitasjon til å gi innspill på blant annet de problemstillingene som er skissert nedenfor. Bakgrunnen for en henvendelse til noen utvalgte næringsforeninger er at næringslivet spiller en sentral rolle i lokal næringsutvikling og utnyttelse av verdiskapingspotensialet, og dermed den regionale utviklingen i Norge.

Vi ønsker i denne omgang spesielt tilbakespill på følgende problemstillinger:

- Vi ønsker vurderinger og forslag til konkrete oppgaver og beslutningsmyndighet som bør legges til lokalt og/eller regionalt nivå, og hvilken betydning dette kan ha for næringslivet.
- Forslagenes betydning for framtidig rolledeling og samspill mellom offentlige organer på ulike nivå – spesielt det regionale nivået –, og mellom disse og næringslivet, bør stå sentralt i innspillet. Forslagene bør så langt som mulig begrunnes, gjerne med utgangspunkt i opplevde "flaskehalser".
- Vi er interessert i vurderinger av hvordan nærings- og kompetansemiljøer i byene kan få reell betydning også i mindre sentrale strøk innenfor en region. Vi er også opptatt av hvilken rolle et vekstkraftig næringsliv i sentrale områder ev. kan spille som "motor" for å styrke næringslivet i mer typiske distriktsområder. Vi ønsker med andre ord innspill på valg av virkemidler, i bred forstand, for å fremme et tettere og mer forpliktende samspill mellom sentrale og mindre sentrale områder.
- Vi ønsker også innspill på hvilke typer virkemidler som kan bidra til å fremme fornyelse og nyskaping i distriktene, og hvilken rolle næringslivet og eventuelt andre aktører kan spille i denne sammenheng.

Er det andre innfallsvinkler som ønskes vektlagt, står dere selvsagt fritt til det.

Med vennlig hilsen

Johan Petter Barlindhaug
leder av Distriktskommisjonen

6 Innspill til Distriktskommisjonen fra NHO Oslo og Akershus, Oslo Handelsstands Forening og Oslo Håndverks- og industriforening

Vi viser til brev fra Distriktskommisjonen av 10. mars 2004 til næringsforeningene i Kristiansand, Oslo, Stavanger, Tromsø og Trondheim. Oslo Håndverks- og Industriforening, Oslo Handelsstands Forening og NHO Oslo og Akershus ønsker med dette å gi våre kommentarer i forhold til Distriktskommisjonens henvendelse.

Osloregionen

Osloregionen utgjør et felles bolig- og arbeidsmarked på mellom 1 og 1,5 million innbyggere, avhengig av hvor man trekker grensene. (Iflg. Storbymeldingen består Osloregionen av 46 kommuner med til sammen 1,25 millioner innbyggere). Osloregionen er m.a.o. det befolkningsmessige tyngdepunkt i Norge, noe som også betyr at den i norsk målestokk representerer et betydelig marked for alle typer næringer – handel, service, reiseliv, industri, bygg- og anleggsnæring, ulike håndverkstjenester med mer.

Med Oslo havn og Alnabru-terminalen, som håndterer en vesentlig del av godstransporten både for regionen og landet som helhet, er Osloregionen et viktig knutepunkt for logistikk, distribusjon og handel.

Med en høyt utdannet befolkning og nærmere halvparten av forskningsårsverkene i Norge er Osloregionen et kompetansemessig tyngdepunkt. FoU og annen kunnskapsbasert virksomhet i denne regionen har betydning også for næringslivet i andre deler av landet. Eksempler på dette er at forskning ved Norges Landbrukshøgskole på Ås har hatt betydning for norsk oppdrettsnæring. Energiforskningen på Kjeller har betydning for bl.a. oljeindustrien langs kysten. Engineering-bedriftene i Asker og Bærum utvikler og leverer løsninger til norsk (og utenlandsk) offshoreindustri.

I de senere årene har det vært en betydelig økning i etableringen av nye selskaper, bl.a. innenfor IKT, og til en viss grad innen bioteknologi, med utspring i forsknings- og utviklingsmiljøene i regionen. Dette er næringer som bygger på spisskompetanse i kunnskapsmiljøene og nærhet til kunder og markeder, som en storbyregion kan tilby.

Det maritime kluster er regnet for å være ett av få internasjonale konkurransedyktige kluster i Norge. Dette har et tyngdepunkt i Osloregionen.

Regionen møter store utfordringer i konkurransen med andre hovedstadsregioner/storbyre-

gioner i Norden og Europa. Bl.a. ved lokalisering av hovedkontorfunksjoner er alternativene ofte enten Oslo eller en større nordisk eller europeisk by. Det er derfor viktig at Osloregionen gis gode rammebetingelser fra de statlige myndigheters side, slik at den kan hevde seg i den internasjonale konkurransen om å være attraktiv for lokalisering av internasjonale selskaper og investeringer i nyskaping. Det er også viktig at regionen selv – politiske myndigheter i samspill med andre regionale aktører – tar ansvaret for regionens utvikling.

Den sterke veksten i antall arbeidsplasser og innbyggere representerer også utfordringer bl.a. innenfor samferdsel og utdanning. Manglende samordning innenfor kollektivtransporten fører til "suboptimalisering", som for eksempel i tilfellet med Kolsås-banen. Manglende samordning av areal- og transportplanleggingen kan forsterke presset på infrastrukturen. Et eksempel er konkurransen på 80- og 90-tallet mellom kommunene om kjøpesenteretablering. Et annet eksempel er "byspredning" ved etablering av boligfelt i omegnskommunene uten god kollektivdekning til arbeidsplassene i de sentrale delene av regionen.

Det er viktig å erkjenne Osloregionens betydning for nasjonal nyskaping og vekst. Det er også viktig at hele denne regionen behandles som en sammenhengende region.

Regional organisering og samarbeid

Det er oppgavens art og omfang som bør være avgjørende for regional organisering.

Regionale oppgaver er oppgaver som griper over flere kommuner, men som ikke nødvendigvis bør håndteres likt over hele landet. Det kan dreie seg om oppgaver som krever regional innsikt/kunnskap om regionale forhold og/eller regionalt engasjement gjennom partnerskap/samarbeid mellom flere aktører regionalt for å løses.

Beslutninger som mest hensiktsmessig kan treffes på lokalplanet (kommunenivå), bør ikke kunne overprøves på et regionalt nivå. Det fører bare til økt byråkrati og mer sendrektig saksbehandling. Der det er snakk om nasjonale oppgaver og nasjonale standarder, er det, på den annen side, lite rom for regional frihet.

Et regionalt nivå behøver ikke nødvendigvis være underlagt et direkte folkevalgt politisk organ, men kan også bestå av et – mer eller mindre formalisert og forpliktende – samarbeid mellom kommuner. Fordelen med et regionalt nivå basert på primærkommunene, er at kommunene vil føle ster-

kere forpliktelse i forhold til de (felles) regionale beslutningene.

På konkrete saksområder kan det også være aktuelt med et samarbeid mellom offentlige og private aktører. Eksempler på slikt samarbeid er tiltak innenfor regionale utviklingsprogrammer (RUP), og fylkesforeninger av Ungt entreprenørskap.

Ellers ligger mange av hindringene for næringslivet på det kommunale nivå, i form av lang saksbehandlingstid, eller i manglende koordinering mellom statlige og kommunale myndigheter, for eksempel mellom trafikketat (kommunal) og politimyndighet (statlig), som kan føre til at saker flyttes frem og tilbake uten å finne en løsning. De myndigheter som utsteder "løyver og tillatelser" bør være samordnet, slik at bedriftene har ett sted å henvende seg, som har tilstrekkelig myndighet til å avgjøre den aktuelle saken.

Offentlige etater som Aetat, Trygdeetaten, Arbeidstilsynet, Statens Vegvesen mfl. har ulik regional organisering. Staten bør sørge for en mer enhetlig og rasjonell struktur for de statlige etater og virksomheter.

Oppgaver som må løses innenfor funksjonelle regioner

Sett fra næringslivets side er det naturlig å ta utgangspunkt i funksjonelle regioner, som utgjør felles bolig- og arbeidsmarkeder, gjerne sentrert om en eller flere (større) byer. En stor del av kommunikasjonen går til/fra sentrale deler av regionen (den største byen), men i en stor region, vil det også kunne være mindre sentra, som har kommunikasjon med hverandre.

Viktige offentlige infrastruktureppgaver innenfor samferdsel og kompetanse løses best innenfor slike funksjonelle bolig- og arbeidsmarkedsregioner. For eksempel må det utbygges et hovedveisystem med tilstrekkelig kapasitet for å sikre fremkommelighet. Viktige logistikk-knutepunkter bør lokaliseres mest mulig sentralt i regionen for å redusere det samlede transportarbeidet og redusere miljøbelastningene. Distribusjonssystemet for varer innenfor en region må tilpasses næringslivet og forbrukerne for å sikre god tilgjengelighet. Kollektivsystemet må bygges ut og tilrettelegges for å ta en så stor andel arbeidsreiser som mulig.

Utdanningssystemet må utbygges og tilrettelegges slik at det gir befolkningen valgfrihet og tilgjengelighet til ulike tilbud. For å sikre rekrutteringen til næringslivet er det viktig å se på den videregående utdanningen på et regionalt nivå. Dimensjonering av skoleklasser krever i mange tilfeller et regionalt perspektiv for å få opprettet klasser i fag der næringsli-

vet har behov for rekruttering. Selv om det er ønskelig at flest mulig elever får et skoletilbud lokalt, er det også innenfor en stor region som Osloregionen mange tilbud innenfor yrkesfaglige studieretninger som trenger elevtilgang fra hele regionen for å kunne få et tilstrekkelig elevgrunnlag. Den overordnede styringen av videregående opplæring er derfor en regional oppgave. De ulike tilbudene bør være tilgjengelige for elever fra hele regionen med et regionalt samordnet opptak, og der pengene følger eleven til det tilbudet som blir valgt.

Når det gjelder innovasjon og næringsutvikling vil ulike regioner ha ulike regionale fortrinn. Å utnytte og videreutvikle disse fortrinnene er en regional oppgave. Det statlige virkemiddelapparatet bør understøtte dette.

Det er viktig at selskapsskatten tilbakeføres til kommunene, slik at de igjen får incentiver for å tilrettelegge for næring.

Svar på Distriktskommisjonens spørsmål

- Hvilke konkrete oppgaver og beslutningsmyndighet som bør legges lokalt/regionalt fremgår av ovenstående. Det er spesielt innenfor infrastruktur/samferdsel og utdanning/kompetanse at det er oppgaver som bør løses regionalt. Offentlige oppgaver i forhold til næringslivet, næringsutvikling og innovasjon kan også mest hensiktsmessig drives regionalt.
- Det er viktig at det blir en klar rolledeling mellom det lokale, nasjonale og ev. regionale nivå, slik at det ikke utvikler seg et omfattende offentlig byråkrati med omstendelig saksbehandling. Primærkommunene har i dag et vesentlig ansvar for velferdsoppgaver. Det regionale nivå kan ha sitt hovedansvar knyttet til rammebetingelser og infrastruktur for innovasjon, vekst og verdiskaping. Det bør etableres mer forpliktende regionale løsninger for arealplanlegging og infrastruktur. Det samme gjelder innenfor dimensjonering, opptak og finansiering av videregående opplæring.
- Byer og større sentra er - i kraft av sin sentralitet og sin markedsmessige og kompetansemessige "tyngde" - motorer for omkringingende områder – spesielt innenfor pendlingsavstand. Det skjer en naturlig arbeidsdeling ved at arealkrevende næringer over tid lokaliseres lenger ut i en region, mens kompetansekrevende og kommunikasjonsavhengige bedrifter lokaliseres mest mulig sentralt i forhold til marked, tilgang på arbeidskraft og internasjonale kommunikasjoner. Forskningsbasert næringsliv i sentrale strøk vil ofte være leverandør av viktig kunns-

skap til ressursbasert næringsliv i distriktsområder. Samtidig kan distriktsbasert industri og servicenæringer være leverandører av produkter og tjenester til bedrifter i sentrale områder. Hhv sentrale og mindre sentrale områder må finne sine "nisjer". Myndighetene må gjennom sine rammebetingelser og virkemidler støtte opp under en regional utvikling basert på de ulike regionenes næringsmessige fortrinn.

- Innovasjon og fornyelse skjer innenfor all næringsvirksomhet – både i de store byene og i distriktene. Ofte vil imidlertid de mer radikale innovasjonene skje i tilknytning til kompetansemiljøene i de store byene. Innovasjonsvirkemidlene bør derfor være landsomfattende og gå til "de beste prosjektene" uansett geografi. Slike innovasjoner vil over tid kunne ha positive ringvirkninger for mer typiske distriktsområder. Spesielle distriktspolitiske virkemidler bør ev. gå til å kompensere ulempene ved en mindre sentral lokalisering.

Med vennlig hilsen

Olaf Stene
regiondirektør
NHO Oslo og Akershus

Jan A. Berggraf
direktør
OHF

Arve Sand
adm. dir.
OHIF

7 Brev av 10.03.2004 til universiteter og høyskoler fra Distriktskommisjonen

Distriktskommisjonen ønsker å sikre et bredt tilfang av innspill til sitt arbeid, og henvender seg nå direkte til ulike aktører, deriblant universitetene og noen utvalgte regionale høyskoler, og inviterer disse til å gi innspill på bl.a. de problemstillingene som er skissert nedenfor. Utdannings- og forskningsinstitusjoner er svært viktige aktører når det gjelder å utvikle kompetansen og innovasjonsevenen i næringslivet, og dermed skape grunnlag for å utnytte det verdiskapingspotensialet som finnes rundt i landet. I denne sammenheng er samspillet med både næringsliv og andre private og offentlige aktører viktig.

Vi ønsker spesielt tilbakespill på følgende problemstillinger:

- Fra mange hold argumenteres det for en desentralisering av makt og myndighet til lokalt og regionalt nivå. Vi ønsker konkrete forslag til oppgaver og beslutningsmyndighet som bør legges til lokalt og/eller regionalt nivå. Forslagene bør så langt som mulig begrunnes, gjerne med utgangspunkt i opplevde "flaskehalser".
- Forslagenes betydning for rolledeling og samspill mellom universiteter og høyskoler og det regionale nivået, kommunenivået, statlige sektor sentralt og regionalt samt næringslivet bør framgå i innspillet. Vi er i denne sammenheng særlig interessert i vurderinger knyttet til kompetanse, innovasjon og verdiskaping. Når det gjelder universitets- og høyskolesektoren antar vi at bl.a. intensjonene i Kvalitetsreformen om å styrke samspillet med næringslivet, og økt mulighet for å tilpasse oppgaver også i forhold til regionale utfordringer, kan være særlig relevant her.
- Innspill til valg av virkemidler (i bred forstand), og innretning av disse, som kan bidra til at utdannings-, FoU- og kompetansemiljøer kan spille reelt også med aktører (særlig næringsliv) i mindre sentrale strøk.
- Innspill på hvilken rolle universitets- og høyskolesektoren kan ha for å fremme fornyelse, omstilling og nyskaping i distriktene (dvs. mindre sentrale områder).
- Et interessant spørsmål kan også være om man innenfor sektoren ser dilemma knyttet til for eksempel incentivstrukturer og kravet om internasjonalt orientert og relevant forskning på den ene siden, og aktivitet mot lokalt og regionalt næringsliv og mindre bedrifter på den andre.

Er det andre innfallsvinkler som ønskes vektlagt, står dere selvsagt fritt til det.

Med vennlig hilsen

Johan Petter Barlindhaug
leder av Distriktskommisjonen

8 Innspill til Distriktskommisjonen fra Norges teknisk - naturvitenskaplige universitet (NTNU)

Vi viser til brev av 10. mars der vi inviteres til å gi innspill på de problemstillinger som er skissert. NTNU takker for denne muligheten, og vil kort gi noen synspunkter på hvordan vi som universitet kan bidra til å øke kompetansen og innovasjonsevnen i næringslivet. Vi vil særlig knytte dette til

hvordan små- og mellomstore bedrifter i distriktene kan dra nytte av den ressurs universitetene og andre utdannings- og forskningsinstitusjoner representerer.

Vi må likevel ikke glemme at universitetene i dag arbeider for å øke sitt bidrag til nyskappingsvirksomheten rundt omkring i landet. For å lykkes trengs det sammenhengende verdikjeder for nyskaping slik at de mest potente forskningsresultatene kan videreutvikles i et kommersielt løp. Dagens innovasjonssystem, både de regionale og de nasjonale, har etter vår mening betydelig mangler. En av de største manglene, sett fra vårt ståsted, er mangelen på tilgjengelig såkornkapital for forskningsbasert nyskaping.

Tradisjonelt har universitetene lagt størst vekt på produksjon av kunnskap (forskning) og kompetanse (nyutdannede kandidater). NTNU ønsker i enda større grad enn før å bidra til den nasjonale verdiskaping ved å være et "arnested" for ny kunnskap, kompetanse og innovasjon. Vi arbeider derfor målrettet for å få dette til gjennom å legge til rette for innovasjon i våre fagmiljøer, i samarbeid med eksterne partnere.

NTNU ønsker å spille en enda viktigere rolle også for SMB i mindre sentrale strøk. Vi er aktivt involvert i vårt geografiske nærmiljø gjennom blant annet Innovasjon Midt-Norge som er et samarbeidsprosjekt mellom næringsliv og FoU-miljøene for økt næringsutvikling. Vi tror særlig studentene som ressurs kan utnyttes bedre av næringslivet, uavhengig av bedriftenes størrelse og beliggenhet. Våre studenter ønsker i stadig større grad å skrive prosjekt- og hovedoppgaver knyttet til konkrete problemstillinger i næringslivet. For å gjøre det enklere for bedriftene å melde inn sine ønsker, er NTNU nå i ferd med å etablere en Web-basert portal der bedriftene kan beskrive problemstillinger som kan danne grunnlag for prosjekt- og hovedoppgaver. Dette vil muliggjøre en enklere og mer direkte kontakt for bedrifter mot studenter og fagmiljø ved NTNU. Utfordringen for mindre bedrifter er ofte mangelen på tid, både til å definere egne ønsker og å etablere og opprettholde kontakten med studenten gjennom prosjektperioden.

Våre sivilingeniørstudenter har i sitt studium krav til praksis fra arbeidslivet. I dag er det stor mangel på praksisplasser. I dag er det i første rekke de store bedriftene som benytter seg av denne ordningen og muligheten, men det er ønskelig at langt flere, også mindre bedrifter, benytter seg av denne ordningen. Ved siden av den kompetanse og arbeidsinnsats studentene representerer, gir det bedriftene en mulighet til å forbedre rekruttering av framtidige medarbeidere.

Den web-baserte portalen nevnt ovenfor vil gjøre det lettere for bedrifter å skaffe seg praksisstudenter, i tillegg vil det synliggjøre vår nyskappings- og etter- og videreutdanningsvirksomhet. Målsettingen er å gjøre terskelen for samarbeid med NTNU lavest mulig slik at også bedrifter som tradisjonelt ikke har samarbeidet med NTNU tar kontakt.

Med økende konkurranse i globale markeder og stadig raskere teknologiutvikling blir tilgang til ny kunnskap en forutsetning for å lykkes for alle bedrifter, også for de som ligger i distriktene. E-post og internett muliggjør direkte kontakt mellom små og mellomstore bedrifter og kunnskapsmiljøene. Men mindre bedrifter trenger likevel ofte, av naturlige årsaker som mangel på tid, ofte hjelp til å se de utfordringer og muligheter som ligger i et samarbeid med FoU-miljøene. Vi tror derfor det er ønskelig at det settes av ressurser for at FoU-miljøene gjennom direkte kontakt og i samarbeid med de enkelte bedriftene, ser på de utfordringer og muligheter som finnes (jf. den tidligere TEFT-ordningen). I tillegg har NTNU erfaring med at økonomisk støtte til bedriftene for å delfinansiere lønna til praksis-studentene vil øke interessen fra bedriftene.

NTNU har i 11 år gitt bedrifter mulighet til å teste ut sine ideer ved å etablere en praksisarena for våre studenter. Gjennom disse "Take-Off-seminarene" har flere hundre nye arbeidsplasser blitt etablert i bedrifter som i mange tilfeller befinner seg i distriktene. Vi tror også de enkelte bedriftene, i samarbeid kanskje med næringsavdelingen i den enkelte kommune, burde ha en tettere "oppfølging" av studenter som tar høyre utdanning i sentrale strøk. Konkret kunne det være snakk om å tilby prosjektoppgaver eller praksisplasser for studenten i en av bedriftene som holder til på hjemstedet, noe som ville bidra til at studenten også ble en ressurs for distriktene mens hun studerte utenbygds.

For å sikre relevansen i utdanning og forskning, tror vi det er viktig å få til en større satsing på utveksling av fagfolk fra akademia til bedriftene og motsatt vei. NTNU er også opptatt av et tettere samarbeid mellom de ulike nivåene i utdannings-systemet. Konkret har vi tro på et samarbeid mellom satsingen på "ungdomsbedrifter" i videregående skoler og nyskappingsaktivitetene blant våre studenter. Et viktig bidrag fra NTNU vil alltid være å utdanne kandidater som skal bidra til å opprettholde og videreutvikle næringslivet innenfor alle bransjer og regioner. NTNU har som landets ledende kunnskapsmiljø innenfor teknisk-naturvitenskapelige fag et spesielt ansvar for at det skjer.

NTNU må som universitetet samtidig være internasjonalt orientert. Det betyr likevel at vi ønsker og bør ha en viktig funksjon for næringsliv

i egen og andre regioner. Vi tror ikke det er snakk om enten eller, men både og; vi må tenke internasjonalt og store bedrifter, men samtidig tenke og handle regionalt og mot mindre bedrifter i distriktene. I forhold til problemstillingen rundt det regionale kontra det nasjonale og internasjonale, kan FoU-miljøene være "brobyggere" med sitt kontaktnett. På denne måten kan mindre bedrifter for eksempel få drahjelp til å delta i relevante EU-programmer.

Vi ønsker også å bidra til at lærerutdanningen tilpasses ønsket om økt vektlegging av entreprenørskap i hele utdanningssystemet. Lærerne er sentrale kompetanse- og holdningsmessig for å gjøre entreprenørskap til et viktigere tema, og på den måten kanskje bidra til skolene kan bli lokale "ressurssentra" som bistår det lokale næringslivet i å møte utfordringene knyttet til kompetanseheving og innovasjon. Det er i denne sammenheng viktig å utdanne nye generasjoner av ungdommer som ser på etablering av egen arbeidsplass som et like naturlig karrierevalg som å bli arbeidstaker, ofte i de mest sentrale strøkene av landet.

Vi håper disse relativt konkrete innspillene kan være til nytte for Distriktskommisjonen i det videre arbeid, og dersom det er ønskelig vil vi gjerne redegjøre nærmere for de tiltak som vi så vidt har omtalt.

Med vennlig hilsen

Eivind Hiis Hauge
rektor

Per Ivar Maudal
universitetsdirektør

9 Innspill til Distriktskommisjonen fra Universitetet i Tromsø

Universitetet i Tromsø - oppgaver og status

Universitetet i Tromsøs primære oppgave er å drive forskning og forskningsbasert undervisning som holder høyt internasjonalt nivå, innenfor et bredt spekter av fag og fagområder. Forskningsmiljøene skal videreutvikles for å få flere grupper fram i den internasjonale forskningsfronten. Det er også et uttalt mål for Universitetet i Tromsø å utvikle flere toppmiljøer innenfor universitetets strategiske satsingsområder.

Universitetet i Tromsø skal utnytte sine naturlige forutsetninger og satse strategisk på forskning innenfor: marine fag, biologi, medisin, teknologi, fysikk, samiske/urfolks-/ minoritetsspørsmål,

språk. Den nordlige/arktiske dimensjon skal være fremtredende.

Institusjonen har om lag 1000 årsverk i undervisnings-, forsknings- og formidlingsstillinger, en fjerdedel av disse er eksternt finansiert.

I 2003 ble det produsert ca 1900 vitenskapelige publikasjoner med hovedforfatter ansatt ved Universitetet i Tromsø.

Det ble registrert 4 bedriftsetableringer og søkt om 2 patenter med utgangspunkt i UiTø ansatte. Det ble avlagt 57 doktorgrader.

Universitetet i Tromsøs senter for fremragende forskning, CASTL, er nå i full drift og vekker stor interesse, ikke bare blant språkforskere.

Den marine biobanken (Marbank), som er et samarbeidsprosjekt mellom UiTø, Fiskeriforskning, Havforskningsinstituttet og Norsk Polarinstitutt, er under etablering og vil samarbeide nært med forskningsrådsprosjektet *Marbio*. Marbank skal gjøre marine organismer og materiale fra områdene langs Norskekysten tilgjengelige for nasjonale FoU-miljøer og industri som vil drive grunnleggende og anvendt forskning/bioprospektering med tanke på kommersiell utnytting av marine biomolekyler. Marbio skal være et høykapasitets analyselaboratorium for isolasjon og screening av bioaktive materialer fra marine ressurser/organismer og vil utgjøre en teknologisk plattform for marin bioprospektering.

Det er også full aktivitet i det tverrfaglige *Nor-Struct-senteret* for funksjonell genomforskning med innsats fra forskere fra Det matematiske naturvitenskapelige fakultet, Det medisinske fakultet, Norges fiskerihøgskole og Fiskeriforskning.

SARVVIS, Samisk senterers program for reindrift og ressursforvaltning, er blitt fulgt opp med stipendiatstillinger, og den naturvitenskapelige delen har fått prosjektstøtte fra Forskningsrådet. Programmet styrker Universitetet i Tromsøs satsing på rein- og reindriftsrelatert forskning.

SETUP ved Institutt for fysikk har også mottatt ekstern støtte. Dette er et samarbeid med forskere ved Forsvarets Forskningsinstitutt og UNIS, hvor EISCAT-anleggene og Andøyrakettskytefelt benyttes. I tillegg til videre utvikling mot å bli et senter for fremragende forskning, vil det være avgjørende å få til en ny, internasjonal avtale om forpliktende videreføring av EISCAT-samarbeidet.

Behov for desentralisering – etablering av regionale såkornfond

Som landsdelens fremste kunnskapsinstitusjon, har Universitetet et særlig ansvar for grunnforskningen innen sine fagfelt, men Universitetet har

også et ansvar for kopling til næringsliv og kommersiell utnyttelse av ny kunnskap. Universitetet i Tromsø er med på en rekke tiltak og initierte prosesser som skal legge forholdene til rette for forskning og næringsutvikling basert på nye kunnskaper, teknologi og metoder.

Som svar på Distriktskommisjonens invitasjon til innspill, vil Universitetet i denne forbindelse særlig framholde betydningen av bedre regionale finansieringsordninger for ny forskningsbasert virksomhetsetablering, med *etablering av regionale såkornfond som det mest betydningsfulle tiltaket*.

Regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitikklargjør at en betydelig del av fremtidens arbeidsplasser vil måtte komme fra virksomheter som ennå ikke er etablert. Dette innebærer at det er et mål å skape et mer forskningsbasert næringsliv. Ettersom norsk næringsliv tradisjonelt har vært råvaredominert og bare i liten grad har etterspurt FoU, er det behov for effektive tiltak som kan bidra til å skape nye forskningsbaserte virksomheter. Dette gjelder i særlig grad i Nord-Norge. Bare vel 2,5 % av næringslivets FoU-investeringer i Norge blir foretatt i de tre nordligste fylkene.

Universitetenes og høgskolenes nyvunne rett til kommersiell utnytting av egne forskningsresultat åpner nye muligheter for etablering av ny teknologibasert virksomhet. Erfaringene med det nye rettighetsregimet er så langt positive og loven har medført økt fokus på kommersialisering av forskningsresultater. I likhet med de øvrige norske universiteter har Universitetet i Tromsø i løpet av det siste året opprettet et Technology Transfer Office (TTO), som har til formål å arbeide for at Universitetet kommersialiserer flest mulig av sine forskningsresultat. Det er også opprettet et kommersialiseringsutvalg som, blant annet, skal beslutte hvorvidt Universitetet skal overta patentrettigheter til patenterbare oppfinnelser gjort av ansatte ved Universitetet i Tromsø.

Universitetet i Tromsø har som majoritetseier i NORUT-gruppen, som igjen er hovedaksjonær i forskningsparken Norinova, arbeidet aktivt for å utvikle randsones virksomhetene med sikte på at disse skal tjene som effektive redskap for kommersialisering av forskningsbasert innovasjon.

En betydelig flaskehals for forskningsbasert kommersialisering er mangelen på finansieringsmuligheter. Denne utfordringen vil ventelig øke som følge av økt tilgang av prosjekter under det nye rettighetsregimet.

FORNY har hittil vært den viktigste finansieringskilden i kommersialiseringsprosessen. Selv om FORNY-rammene har økt noe de siste årene, blir ressursene begrensede når det gjelder mulig-

hetene til å møte de utfordringene som universitetene står overfor i forhold til det nye rettighetsregimet. FORNY-rammene bør derfor også økes, men mest haster det å få på plass såkornfinansiering for forskningsbasert innovasjon.

Staten har etablert fond for såkornfinansiering de seinere år, men disse ordningene er i hovedsak rettet mot distriktsetableringer og fanger i liten grad opp behovene fra forskningsmiljøene.

De fire universitetene har på denne bakgrunn tatt initiativ til at det etableres regionale såkornordninger med forankring i universitets- og forskningsmiljø, for å sikre den nødvendige geografiske nærhet. Dette støtter også opp om en allmenn erfaring: Program som er administrert og styrt innenfor regionene, synes å ha lettere for å bli kjent av brukerne og fungerer dermed som mer effektive virkemiddel for å fremme innovasjon.

I initiativet, som primært rettes til utdannings- og forskningsstatsråden, anbefales det opprettet regionale såkornordninger med forankring i universitets- og forskningsmiljøene. Samtidig bør fondene ha et nasjonalt nedslagsfelt, som gir mulighet for spesialisering og samarbeid mellom fondene. Det foreslås etablert 4 – 5 regionale såkornfond for forskningsbasert innovasjon knyttet til regionen, der man kan utnytte eksisterende infrastruktur basert på universitet, forskningsinstitutter og forskningsparker. Det vurderes som realistisk at det i hver region kan reises i størrelsesorden 100 mill. kr i privat kapital. Ved statlig deltakelse gjennom ansvarlig lån eller egenkapital i hvert enkelt fond på 100-200 mill. kr, vil fondets totale størrelse kunne bli 200-300 mill. kr.

I arbeidet med å få etablert en politisk forståelse for behovet for en regional såkornordning for forskningsbasert innovasjon, har det vært ført dialog med Nærings- og handelsdepartementet. Ordningen vil også bli søkt etablert i nært samarbeid med Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet.

De statlige høyskolene i Nord-Norge og Universitetet i Tromsø i Nord-Norge har i snart 30 år samarbeidet nært i *Råd for høyre utdanning i Nord-Norge (RHU)*. Samarbeidet var tidligere i hovedsak rettet inn mot utdanning. De siste par årene er imidlertid forskningssamarbeidet mellom institusjonene blitt mer fokusert og formalisert. RHU vil for eksempel kunne gå inn med støtte til fellesprosjekt med deltakelse fra flere av medlemsinstitusjonene, særlig med sikte på bistand i initialfase og søknadsutforming til større program.

Universitetet i Tromsø har i tillegg inngått samarbeidsavtaler med de enkelte høyskolene i Nord-Norge. De regionale sentrene for kompetanseutvikling i landsdelen har utvilsomt hatt en utvik-

lingsmessig drivkraft og har store muligheter til å videreutvikle denne. Forskningsstatistikken for 2001 viser imidlertid at en del forholdstall har vært ganske stabile over en årrekke: Landsdelen har som vist ovenfor 2,5 % av næringslivets samlede FoU, vel 5 % av nasjonens totale FoU og i overkant av 10 % av folketallet. Statistikken viser også at mer enn 70 % av FoU-virksomheten i Nord-Norge utføres i Troms, og hovedtyngden av dette i Tromsø.

Erfaringsmessig er det nødvendig med en viss konsentrasjon av kunnskap og informasjon for å oppnå ringvirkninger som resulterer i kommersiell innovasjon. Sett i et sammenliknende, internasjonalt perspektiv blir Tromsø-miljøene små. Det blir derfor viktig å utnytte den samlede kompetanse som landsdelen besitter i et effektivt nettverksarbeid.

I beskrivelsen av slike faglige og kommersielle tyngdepunkt brukes ofte begrepet næringsklynger. Sammen med andre aktører arbeider Universitetet i Tromsø for at det skal etableres en levedyktig næringsklynge innenfor bioteknologi, tilknyttet det marine og øvrige medisinsk/naturvitenskapelige miljø. Dette skal skje på et internasjonalt nivå, såvel vitenskapelig som industrielt. Allerede i dag er det i overkant av 500 ansatte innen fagfeltet bioteknologi i Tromsø.

Dette er en satsing i tråd med Universitetets egne strategier og prioriteringer. Her ligger det også store kommersialiseringsmuligheter, i tillegg til det som allerede er realisert.

Det er også på linje med en utredning som er utført for Landsdelsutvalget, hvor det er utpekt fem sektorer med betydelig næringspotensial:

1. Marine arter i oppdrett
2. Marin bioteknologi
3. Energiteknologi
4. Kaldt klima teknologi
5. Rom/jord-teknologi

Innen områdene 1, 2 og 5 har Universitetet i Tromsø både ledende grunnforskningsmiljøer og anvendt kompetanse. Når det gjelder energiteknologi, område 3, har Universitetet hatt avgjørende betydning for utvikling av kompetansemiljøene i nord, særlig innen geologi. Det arbeides nå, blant annet sammen med oljeindustrien, for å opprette et studium på masternivå innen miljø og energi. For å utvikle en sterk teknologiakse er det etablert et samarbeidsorgan mellom Høgskolen i Finnmark, Høgskolen i Narvik og Universitetet i Tromsø: "Universitets- og høgskolesenteret i Hammerfest." Innen område 4, kaldt klima, har Universitetet i Tromsø, sammen med miljøene i Narvik og ved UNIS en god del basalkompetanse, mens den anvendte kompetansen på høyt nivå fin-

nes særlig hos konsulentfirmaet Barlindhaug Consult.

I høringsbrevet fra Distriktskommisjonen reises spørsmålet om internasjonalt orientert og relevant forskning på den ene siden og aktivitet rettet mot lokalt og regionalt næringsliv og mindre bedrifter stiller Universitetet overfor vanskelige dilemma. Gjennomgående oppleves ikke dette som et problem; forskningen må orienteres internasjonalt, publikasjonene må være gode nok til å bli publisert i de ledende fagtidsskrift. Dette står ikke i noen motstrid til at forskerne henter sine objekter og tema fra den nordnorske virkelighet, det være seg fiskeavfall eller lokale språkforhold. De firmaetableringer som søkes realisert, med høyt vekstpotensial, vil også måtte rette seg inn mot internasjonale markeder. Det lokale står derfor ikke i noen motsetning til det internasjonale.

Konklusjon

Universitetet i Tromsø omfatter en rekke fagområder som har store muligheter for å utvikle ny næringsvirksomhet med utgangspunkt i forskningsresultater. Gjennom sitt eierskap i NORUT-gruppen, forskningsparken Norinnova, det nylig opprettede TTO ved Universitetet og gjennom samarbeidet med FORNY, er det kommet på plass et støtteapparat for etablering av ny forskningsbasert virksomhet med vekt på idéstimulering og forretningsutvikling. I tillegg til NORUT-gruppen er virksomheten knyttet til Polarmiljøsenteret i Tromsø det viktigste element i Universitetets nære randsoner. Med utgangspunkt i det nettverk som institusjonene i Råd for høgre utdanning i Nord-Norge samlet utgjør, vil tiltak med basis i Tromsø for å lette kommersialiseringen av forskningsbaserte idéer kunne få ringvirkninger i hele landsdelen.

Universitetet i Tromsø vurderer i dagens situasjon etableringen av et regionalt såkornfond som det mest virkningsfulle og nødvendige tiltak for å kunne bidra til å nå de innovasjonsmål som regjeringen har satt.

Vennlig hilsen

Arne Benjaminsen
universitetsdirektør

Jan Larsen
ass. universitetsdirektør

10 Brev av 10.03.2004 til Innovasjon Norge, Norges forskningsråd og Selskapet for industrivekst SF

Distriktskommisjonen ønsker å sikre et bredt tilfang av innspill i sitt arbeid, og vi henvender oss nå til ulike aktører og inviterer til å gi innspill til blant annet de problemstillingene som er skissert nedenfor. De nasjonale virkemiddelaktørene har en sentral rolle i forhold til lokalt/ regionalt utviklingsarbeid generelt og næringsutvikling spesielt, i samspill med andre aktører.

Vi ønsker spesielt tilbakespill på følgende problemstillinger:

- Vi ønsker konkrete forslag til oppgaver og beslutningsmyndighet som bør legges til lokalt og/eller regionalt nivå; i denne sammenheng særlig med tanke på å stimulere næringsutvikling, innovasjon og omstilling. Forslagenes betydning for framtidig rolledeling og samspill mellom det regionale nivået, statlig sektor sentralt og regionalt samt næringslivet bør framgå i innspillet.
- Forslagene bør så langt som mulig begrunnes, gjerne med utgangspunkt i opplevde "flaskehalser".
- Vi ønsker innspill på valg av virkemidler (i bred forstand) for å fremme et tettere og mer forpliktende samspill mellom sentrum og periferi. Spesielt er vi interessert i hvordan nærings- og kompetansemiljøer i byene kan få reell betydning også for mindre sentrale strøk.
- Vi ønsker også vurderinger av hvilken rolle virkemiddelaktørene kan spille i denne sammenhengen, ikke minst i samspill med de ulike forvaltningsnivåene.
- Vi ønsker innspill på valg av virkemidler og arbeidsmetoder som kan fremme fornyelse og nyskaping i distriktene.

Er det andre innfallsvinkler som ønskes vektlagt står dere selvfølgelig fritt til det.

Med vennlig hilsen

Johan Petter Barlindhaug
leder av Distriktskommisjonen

11 Innspill fra Innovasjon Norge til Distriktskommisjonen

Innledning

Norsk økonomi er i stor grad tuftet på utvinning av naturressurser. Petroleumssektoren og andre tradisjonelle næringer vil være en viktig del av norsk næringsliv i overskuelig fremtid.

En undersøkelse foretatt av STEP viser at antallet bedrifter økte med 7 200 til 111 360 fra 1995 til 2001. Av bedriftene som eksisterte i 2001 er 45% etablert i perioden. Videre har 41 600 bedrifter blitt nedlagt i perioden. Ca. 27% av arbeidsplassene i 2001 er i bedrifter som ikke eksisterte i 1995. Sagt med andre ord vil de bedriftene som etableres i dag og de innovasjoner som skjer i dag være en stor del av norsk næringsliv om 10-15 år.

Vi vil i vårt innspill først se på noen problemstillinger knyttet til koordinering mellom nasjonalt og regionalt nivå. Deretter vil vi kort se på resultater/effekter knyttet til dagens virkemiddelportefølje. Vi vil så diskutere noen viktige flaskehalsar og utfordringer norsk næringsliv står overfor med hensyn til entreprenørskap, små og mellomstore bedrifter med vekstambisjoner og – potensial og innovasjon. Til slutt vil vi se nærmere på hvilke krav utfordringene stiller til arbeidsmetoder og virkemidler.

Det regionale og nasjonale nivået

Regional tilstedeværelse

I Innovasjon Norge har Divisjon Norge ansvaret for det kunderettede arbeidet innenlands. Divisjonen har en desentralisert struktur med femten distriktskontor og med en dør inn til virkemidlene i alle fylkene. Behandling av langt de fleste sakene i Innovasjon Norge foregår på distriktskontorene, og mer enn 90% av beslutningene tas ved et distriktskontor.

Brukerfronten skal også representere andre deler av virkemiddelapparatet. SIVA og Norges forskningsråd, er to av de viktigste. Forskningsrådet har som mål å være representert ved alle distriktskontorene. Foreløpig har man representanter ved 7 distriktskontorer. SIVA ønsker også å regionalisere sin virksomhet. Grunntanken bak den desentraliserte strukturen er ønsket om at kunden skal ha nærhet til virkemiddelapparatet.

Distriktskontorene deltar i dag aktivt i regionale partnerskap, både som premissleverandør og operatør. Målet er å utløse mer av potensialet for økt verdiskaping i regionene, enten de ligger i distriktene eller i sentrale strøk i landet. Innovasjon

Norge gjennom distriktskontorene og deres deltakelse i regionale partnerskap vil legge ytterligere vekt på næringsutvikling gjennom bl.a. tilretteleggende arbeid for næringsmiljøer og nærmere kontakt mot utdanningsinstitusjonene. Dette skal skje bl.a. gjennom å være en kompetent rådgiver og veileder for bedriftene, formidling av informasjon om andre deler av virkemiddelapparatet og kobling av bedrifter mot relevante samarbeidspartnere. Distriktskontorene vil også være et viktig bindeledd mot det internasjonale marked gjennom samarbeid med Innovasjon Norges utenlandskontorer.

Distriktskontorer er ikke bare et desentralisert apparat for implementering av nasjonal og regional politikk. De har også en viktig funksjon med hensyn til å komme med feedback på og innspill til politikkutforming fra regionene til det nasjonale nivået. Også i forhold til det kommunale nivået mener Innovasjon Norge at distriktskontorene kan spille en viktig rolle som bindeledd mellom kommunene og det nasjonale nivået. Innovasjon Norge har i den forbindelse, sammen KRD, LD og KS satt i gang et 2-årig pilotprosjekt som har som hovedmål:

- Å bidra til at kommunene/kommuner i samarbeid blir proaktive, kompetente og resultatorienterte aktører i lokal/regional næringsutvikling.
- Å bidra til at det blir etablert nye arbeidsplasser/ny næringsvirksomhet i kommunene som er med i pilotprosjektet.
- Å forsterke det kunnskaps- og erfaringsbaserte grunnlaget slik at kommunene kan samvirke effektivt med andre partnere i næringsrettet arbeid.
- Å styrke samhandlingen mellom det regionale og lokale nivået i arbeidet med næringsutvikling.
- Å vinne erfaringer med ulike modeller for økt samarbeid og samhandling mellom kommunene, fylkeskommunen (FK), FM, IN og andre aktører innen småskala næringsutvikling.

Man ønsker gjennom pilotprosjektet å få erfaringer med et utvidet samarbeid på følgende områder:

- Initiere og gjennomføre lokale utviklingsprosesser.
- Mobilisering for økt entreprenørskap og innovasjon.
- Informasjon om tilbudet til virkemiddelapparatet.
- Akkvisisjon og søknadsformidling.
- Førstlinjefunksjoner i mottak av søknader.
- Etablering av nettverk for gründere.
- Formidling av kompetansetilbud rettet mot gründere.
- Oppfølging av entreprenører.

Den regionale utfordringen

Utfordringene knyttet til næringsutvikling er store i hele landet. Normalt er de enda større utenfor de bynære områdene, og aller størst i næringssvake distrikter og regioner. Utenfor byene kreves derfor en ekstra ressursinnsats for å utløse samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer med verdiskapingspotensial. Samtidig er det viktig å understreke at utfordringene knyttet til næringslivsutvikling ikke utelukkende er et "distriktsfenomen".

Ressursene Innovasjon Norge kan bruke utenfor virkeområdet for de distriktpolitiske virkemidlene er begrenset. Men utfordringene og problemene følger nødvendigvis ikke administrative grenser som fylkesgrensene eller virkemiddelzonegrenser. Et helhetlig grep vil som regel være den beste måte å møte utfordringene på, men dette vanskeliggjøres gjennom at bruken av de ulike produktene er knyttet opp til om det er innenfor eller utenfor tiltakssonen. Innovasjon Norge ser et behov for å øke rammene for de landsdekkende tiltakene for å bedre kunne møte disse utfordringene og utnytte potensialet som ligger i samspillet mellom sentrum og periferi. Det vil gi løsninger som vil kunne ha positive effekter utover den konkrete regionen. Det bør også vurderes om fylkeskommunene og de regionale partnerskapene skal få anledning til å benytte sine regionalpolitiske overføringer fritt i hele fylket, men underlagt regelverket for allerede notifiserte virkemidler i de respektive virkemiddelsonene

Arbeidsdeling

Ansvarsreformen ga fylkeskommunene det strategiske ansvaret for næringsutviklingen i sine regioner. Etter den tid har politiske myndigheter vedtatt flere reformer som går i samme retning. Man innser at de næringspolitiske utfordringene er svært forskjellige rundt i landet. Man ønsker i større grad å bygge på lokale og regionale fortrinn, og innrette virkemidlene og hjelpeapparatene mot dem.

Ansvarsreformen medfører bl.a. at fylkeskommunene selv bestemmer over bruken av de regionale utviklingsmidlene. Man har også overtatt ansvaret for f.eks. omstillingskommuner, herunder å utse omstillingskommuner. Før 2002 fantes det statlige midler øremerket omstillingskommuner. I dag er disse midlene en del av den generelle potten til regionale utviklingsformål fra KRD til fylkeskommunen. Vi ser i dag, ved større akutte omstillingsbehov, at midlene allerede er knyttet opp til andre tiltak. Det innebærer at fylkeskommu-

nen ikke har tilstrekkelig handlefrihet til å svare på omstillingsbehovet raskt nok eller i det omfang som er ønskelig. Vi ser også at langvarige og omfattende omstillingsprosjekter i en del av fylket vil kunne medføre en nedprioritering av f.eks. næringslivsutviklingsarbeidet i andre deler av fylket, noe som er uheldig på både kort og lang sikt.

Dagens virkemidleportefølje og resultater

En sentral begrunnelse for at det offentlige skal gå inn i et prosjekt eller bidra med finansiering er at deltakelsen skal utløse en tilleggsverdi som er større enn det offentlige bidraget (addisjonalitet). Innovasjon Norge (tidligere SND) har siden midten av 90-tallet gjennomført kundeundersøkelser (undersøkelsene omfatter ikke programvirksomheten). Den siste kundeundersøkelsen viser at 68% av bedriftene ville ikke realisert prosjektet eller utsatt det i tid eller omfang uten Innovasjon Norges (SNDs) medvirkning (summen av høy og middels addisjonalitet). Det er en positiv utvikling på dette området i forhold til forrige etterundersøkelse (ifølge Nordlandsforskning). Men sammenlikning over tid er her vanskelig, da aggregerte tall påvirkes av ny virkemiddelportefølje. Det er positivt at Innovasjon Norges (SNDs) tilskuddsmedvirkning (ikke landbruk) i tillegg til å i stor grad være utløsende, har stor betydning for prosjektets omfang og timing.

Den siste kundeundersøkelsen, gjennomført i 2003, omfatter bedriftene som fikk finansieringsbistand fra SND i 1999. Undersøkelsen viser at 81% av bedriftene som fikk finansieringsbistand fra Innovasjon Norge (daværende SND) i 2002 ikke ville gjennomført prosjektet, utsatt det i tid eller i mindre målestokk enn uten bistanden fra Innovasjon Norge. I bedriftene som fikk finansieringsbistand i 1999 er det skapt eller sikret 7400-9000 arbeidsplasser som følge av det Innovasjon Norge (SND)-finansierte prosjektet.

Et mål for Innovasjon Norge er å bidra til at fremtidsrettede utviklingsprosjekter i bedriftene blir igangsatt. 81% av bedriftene som fikk finansieringsbistand fra Innovasjon Norge (SND) i 2002, mener at støtten har vært utløsende for igangsetting av prosjektene, dvs. de ville ikke gjennomført prosjektet, utsatt det i tid eller i mindre målestokk uten bistanden. Denne andelen har økt de siste årene fra ca. 70%.

Risikoavlastningsvirkemidlene skal bidra til at annen privat finansiering utløses. 7 av 10 bedrifter mener at bistanden i stor grad har ført til at prosjektet er blitt fullfinansiert.

Prosjekter som Innovasjon Norge er med å finansiere skal bidra til en langsiktig, positiv utvikling i bedriftene. Undersøkelsen viser at 60% av bedriftene mener at det Innovasjon Norge-finansierte prosjektet vil ha stor betydning for bedriftens overlevelse, og 3 av 4 bedrifter mener prosjektet vil være viktig for bedriftens lønnsomhetsutvikling. Ser vi nærmere på innovasjonsaktiviteten finner vi at mottakere av OFU/IFU (offentlig forsknings- og utviklingskontrakter/industrielle forsknings- og utviklingskontrakter) og landsdekkende risikolån har størst aktivitet på innovasjonsområdet, 77% og 76% rapporterer om innovasjonsaktivitet på ett eller flere områder.

Å bidra til økt kompetanseutvikling i bedriftene er et viktig mål for Innovasjon Norge. 3 av 4 bedrifter mener at prosjektet vil føre til kompetanseheving på minst et fagområde. Et viktig ledd i Innovasjon Norges behandling av prosjektsøknader er å bidra til at utformingen og gjennomføringen av dem blir best mulig. Av de bedriftene som har ønsket råd og veiledning fra Innovasjon Norge (SND), mener 80% at denne bistanden har hatt stor betydning for prosjektet.

Å skape nye og/eller sikre eksisterende arbeidsplasser er et annet viktig mål. Mellom 7400 og 9000 arbeidsplasser er skapt eller sikret i de bedriftene som fikk Innovasjon Norge (SND)-finansiering i 1999 og hvor Innovasjon Norges (SNDs) deltakelse i finansiering av prosjektene har vært avgjørende. Ca. 2/3 av disse arbeidsplassene er i det distriktpolitiske virkeområdet. Innovasjon Norges (SND) kostnader pr. skapt eller sikret arbeidsplass ligger mellom 200 000 – 250 000 kr.

Kundeundersøkelsene viser at Innovasjon Norge har relevante virkemidler sett i forhold til næringslivets behov og at virkemidlene bidrar til å utløse store tilleggsverdier (addisjonalitet). Innovasjon Norge ser at man kan bidra ytterligere gjennom å øke rammene.

SkatteFUNN, som Norges forskningsråd har ansvaret for, men hvor Innovasjon Norges distriktskontorer har en sentral rolle, har som formål å øke FoU-innsatsen i næringslivet. Siden starten har SkatteFUNN godkjent over 6000 prosjekter og man regner med å ha utløst eller vil utløse FoU tilsvarende 20 mrd. kroner frem til 2006. Det er klart at SkatteFUNN har satt FoU på dagsorden på en ny og kraftfull måte. For bl.a. å kartlegge addisjonaliteten settes nå følgeevalueringen av SkatteFUNN i gang. Internasjonale erfaringer tilsier at indirekte virkemidler som SkatteFUNN ikke fullt ut kan erstatte direkte virkemidler, men at de to typene virkemidler er komplementære (Innovation paper no 27).

Utfordringer

Norge og norsk næringsliv står overfor en rekke store utfordringer. En overordnet utfordring er balansen mellom å utvikle etablerte bedrifter og næringsliv innenfor områder hvor Norge allerede er internasjonalt konkurransedyktige og å satse på nye næringer og nye bedrifter.

Entreprenørskap

I "Entreprenørskap på norsk" (O. R. Spilling m.fl.1998) kommer det frem at det er betydelige regionale forskjeller i etableringsfrekvenser, men man finner ikke noe klart sentrum-periferi-mønster i etableringshyppigheten. Men man fant imidlertid at omfanget av de mest innovative nyetableringene var større i sentrale byområder enn i mer perifere områder.

En undersøkelse utført av STEP-gruppen, som har sett på utviklingen fra 2000 til 2001 når det gjelder omfanget av nyetableringer i fylkene, bekrefter Spillings funn (1998). STEP fant også at forskjellene mellom fylkene ikke er store. Det er relativt høye tall for etableringsfrekvens i sentrale fylker som Oslo og Akershus, men også i "distriktsfylker" som Troms og Finnmark. Omfanget av nedleggelser varierer også noe mellom fylkene og her har de tre nordligste fylkene sammen med Telemark og Aust-Agder de høyeste tallene.

Konklusjon:

- Viktig å sikre at det er en høy nyetableringsfrekvens i alle deler av landet for å erstatte det betydelige omfang av nedlegginger.
- Nyetableringene gir et avgjørende bidrag til veksten i sysselsettingen.
- Selv om det ikke er noen betydelige regionale forskjeller i etableringsfrekvensen mellom regionene, er omfanget av mer innovative etableringer størst i de sentrale byområder.

En undersøkelse av hva slags typer bedrifter nyetableringene er, viser at ca. 95% av nyetableringene er "levebrødsbedrifter", dvs. bedrifter med kun entreprenøren som ansatt og uten ambisjoner om vekst. Kun 0,5% av nyetableringene er teknologibaserte bedrifter med eksportmarked.

Konklusjon:

- Det vil være en viktig oppgave å øke omfanget av teknologibaserte etableringer som har potensial internasjonalt og med visse vekstambisjoner innen sine markeder.

Tallene fra STEPs undersøkelse viser at det skjer et betydelig antall nyetableringer. I tillegg til dette har det i samme periode blitt etablert og nedlagt et stort antall bedrifter som ikke er synliggjort i tallene. Andre undersøkelser viser at det kun er ca. 50% av de nyetablerte bedriftene som overlever de første fem år. Nyetableringer som knyttes til næringsmiljø i form av etablering i inkubatorer, næringshager mm har en høyere overlevelsesfrekvens.

Konklusjon:

- Virkemiddelapparatet må vie større oppmerksomhet til å forbedre det faglige, markedsmessige og finansielle grunnlaget for nyetableringene og følge disse bedre opp.
- For å øke overlevelsesevnen må det skapes innovative miljøer som etablererne kan knyttes opp mot.

Internasjonale sammenligninger (GEM-rapporten 2002) viser at nivået på entreprenørskap i Norge har falt siden 2000. Dette er en internasjonal trend, men Norge har på en rangering av landene falt fra en 6. plass til en 14. plass blant de land som har inngått i undersøkelsene.

I den samme rapporten rangeres Norge på 3. siste plass når det gjelder tilgang på egenkapital, lån og offentlig støtte til entreprenører. Det er spesielt tilgangen på egenkapital og offentlige støtte til entreprenører Norge scorer lavt på. Når det gjelder kapitaltilgang fra uformelle investorer, venturreselskap og børsintroduksjon scorer Norge noe bedre og ligger på 15. plass blant de 34 land som inngår i undersøkelsen. Norge ligger videre nest sist når det gjelder vurderingen av den politiske prioritering av entreprenørskap.

Konklusjon:

- Selv om nivået på entreprenørskap ligger relativt godt an i forhold til mange andre land ser det ut til at det er behov for en bedring i tilgangen på kapital for entreprenører.
- Det kan også se ut til at holdningen til og forståelsen av betydningen av entreprenørskap bør bli bedre i det politiske miljøet.

Det er behov for å styrke entreprenørskapskulturen i Norge. Bistand til kvalifisering og foredling av ideer for å øke suksessraten og bidra til gjennomføring/kommersialisering av prosjekter med sikte på å skape nye lønnsomme bedrifter og arbeidsplasser, er også nødvendig.

En slik styrking kan skje ved å bedre entreprenørens egen gjennomføringsevne gjennom kompetanseoppbygging, rådgiving, milepælsfinansiering, aktiv oppfølging og kunnskap om intellektuelle rettigheter. Bygging av nettverk og partnerskap nasjonalt og internasjonalt inngår som viktige tjenesteelementer for denne målgruppen.

Små og mellomstore bedrifter med vekstambisjoner og –potensial

Utviklingen av vekstbedrifter er en viktig indikator for næringslivsklimaet som reflekterer både de generelle og spesielle rammebetingelser samt den generelle økonomiske utvikling nasjonalt og internasjonalt. En undersøkelse av Deloitte & Touche viser at antall vekstbedrifter (bedrifter med omsetningsøkning siste 3 år på minst 20%, større omsetning enn 5 mill. kr. og minst fire ansatte siste året) i Norge ble redusert med 32% i 2002, og nedgangen var størst blant de minste bedriftene (4-10 ansatte). Vekstbedrifter utgjør ca halvparten av norske selskap. Den gjennomsnittlige soliditeten i vekstbedriftene er lavere enn for norske selskaper generelt (21% mot 29%).

Konklusjon:

- Nedgangen det siste året i antall vekstbedrifter kan trolig for en stor del forklares med internasjonale lavkonjunkturer og høyt rentenivå og kronekurs i Norge.
- Utviklingen er et varsku fordi vekstforetakene vil være den del av næringslivet som vil gi det største bidrag til sysselsettingsutviklingen og representerer for en stor del fornyelsen i næringslivet.

En undersøkelse gjort av STEP viser at ca. 40% av de innovative bedriftene samarbeider med andre i sin innovasjonsvirksomhet. De viktigste samarbeidspartnere er leverandører og kunder (66% og 55%), mens en vesentlig lavere andel nevner universitet/høyskoler og offentlige/private forskningsinstitusjoner som viktige samarbeidspartnere i innovasjonsvirksomheten, hhv. 27% og 33%.

Bedrifters innovasjonsevne handler om evnen til å utvikle og bruke egen kompetanse, og evnen til å ta i bruk ekstern kunnskap som er komplementær til egen kompetanse og kritisk viktig for fornyelsesprosessene. Bedriftens *egen* kompetanse vil være helt sentral i denne sammenhengen. Bedriften må selv ha nødvendig kjernekompetanse innenfor sitt spesifikke forretningsområde, og må ha evne til å organisere og lede selve fornyelses-

prosessene. Bedriften vil imidlertid ikke selv kunne eie eller kontrollere all den kompetansen som er påkrevet for denne fornyelsen. Innovasjonsevne forutsetter også en evne til å trekke aktivt på ideer, impulser og spesifikke kompetanser fra omgivelsene; fra kunder, leverandører, konkurrenter, profesjonelle kunnskapstilbydere, finansieringsmiljøer, m.fl. Dette er kompetanse som kun kan identifiseres og bli tilgjengelig gjennom en aktiv og kontinuerlig interaksjon med disse aktørene. Like viktig er det at bedriften er i stand til å "oversette" eksternt produsert kunnskap til bedriftens egen, erfaringsbaserte kompetansebase.

Bedrifiers forutsetninger for å utvikle nødvendig innovasjonsevne vil påvirkes av forhold knyttet til det *næringsmiljøet* bedriften er en del av. Bedrifter vil kunne ha klare fordeler av å være knyttet til et miljø preget av konsentrasjon av bedrifter, leverandører og krevende kunder, og tilhørende kompetanse, god kunnskapsmessig infrastruktur, og god tilrettelegging og kultur for kunnskaps- og kompetanseutveksling. Innovasjonsevne og vekstpotensial både for bedrifter og næringsmiljøer avhenger i stor grad av det samlede *innovasjonssystemets* egenskaper, det vil si hvordan bedrifter, kunnskapstilbydere, finansierer og myndigheter evner å samarbeide systematisk og målrettet for å utvikle og anvende kompetanse i innovasjonsprosesser.

Konklusjon:

- Bedriftenes forretningsforbindelser er viktige kilder til innovasjon, dvs. det markedsnære utviklingsarbeidet. Kunder og leverandører er bedriftens viktigste partnere for økt innovasjon.
- Det ligger et betydelig potensial med hensyn til økt innovasjon i å bedre bedriftenes samarbeidsrelasjoner til FoU-miljøene.
- For å øke antallet innovasjoner er det viktig å styrke den enkelte bedrifts innovasjonskompetanse og -evne.

Innovasjon

EUs innovasjonsundersøkelse (2000), som bl.a. sammenligner andelen av innovative bedrifter av det totale antall bedrifter mellom ulike europeiske land, viser at denne andelen i Norge er blant de laveste, ca. 33%. Det er kun Hellas og Spania som har lavere andel, mens de fleste andre land har en andel på mellom 40 og 50%.

Den samme undersøkelsen har analysert hvor stor andel nye og endrede produkter utgjør av total

omsetning i de samme land. Også for dette målet for innovasjon kommer Norge lavt ut, kun 7% av den totale omsetningen er fra nye og endrede produkter. I snitt for alle land er andelen omtrent det dobbelte og det er bare Island som ligger lavere.

Det er også foretatt sammenligninger mellom landene når det gjelder innovasjonskostnadene totalt som andel av omsetningen. I snitt for de landene som er med ligger denne andelen på 2,5% mens andelen i Norge er under det halve, 1,2%.

Et annet mål for innovasjonsaktiviteten i næringslivet er antall patenter. En sammenligning av omfanget av patenter mellom ulike land viser at Norge ligger klart under gjennomsnittet når det gjelder søknader om patenter i utlandet.

Konklusjon:

- Alle disse indikatorene på innovasjonsaktivitet viser at Norge ikke ligger spesielt godt an. En del av forskjellene kan forklares med den bransjemessige sammensetningen i norsk næringsliv, som har en relativt stor andel bedrifter i bransjer hvor innovasjonsaktiviteten generelt sett ikke er blant de høyeste.
- Dette representerer to utfordringer med bakgrunn i at Norge er et høykostland og derfor bør satse på virksomheter med et høyt kompetanseinnslag: 1) At det må satses på en høyere grad av innovasjon i de bransjer som er godt representert i landet og 2) Øke antallet bedrifter i bransjer med gjennomgående høyere innovasjonsnivå.

STEP har beregnet andelen av innovative bedrifter i de enkelte fylker. Man tok i beregningene hensyn til at det er ulik næringsstruktur i fylkene, dvs. justert for at innovasjonsnivået er forskjellig mellom bransjene. Man fant betydelige regionale forskjeller. I enkelte fylker er andelen innovative bedrifter høyere enn det som kunne forventes ut fra næringsstruktur (de fleste fylker på Østlandet), mens andre fylker har en relativt liten andel innovative bedrifter i forhold til det som kunne forventes ut fra næringsstrukturen (Nord-Norge, Vest-Agder og Sogn og Fjordane).

STEP har på tilsvarende måte beregnet omsetningen av nye produkter som andel av omsetningen i de ulike fylker og tatt hensyn til næringsstruktur. Også her er det betydelige regionale forskjeller mellom faktisk omsetning og det som kunne forventes ut fra næringsstrukturen. I denne sammenligningen kommer Akershus og Østfold best ut med relativt store andeler i faktisk omsetning fra nye produkter i forhold til det som kunne

forventes. Tilsvarende kommer Buskerud, Vestfold, Aust- og Vest-Agder dårligst ut.

Konklusjon:

- Sammenlignet med andre land viser flere indikatorer for innovasjon at Norge totalt sett ikke ligger spesielt godt an. Det er videre betydelige regionale forskjeller i innovasjonsaktiviteten i Norge. Regioner med lav score, nasjonalt sett, har derfor ekstra store utfordringer.
- De regionale sammenligningene av innovasjonsvirksomheten vil være nyttig informasjon i utarbeidelsen av regionale utviklingsplaner.
- Disse analysene viser at det i mange fylker er et uutnyttet potensiale for økt innovasjonsvirksomhet i mange bransjer.
- Videre viser de at det i mange fylker bør satses på å øke innslaget av innovative bransjer.

Blant kostnadene til innovasjon er FoU-kostnader. SSBs innovasjonsundersøkelse viser at ca 70 % av bedriftenes FoU-kostnader er knyttet til U'en i FoU. Den samme undersøkelsen viser at av de totale innovasjonskostnadene utgjør egenutført og innkjøpt FoU noe over 70%. Resten av kostnadene gjelder anskaffelse av maskiner og utstyr (14%), produktdesign mm (4%), kompetanseoppbygging (3%) og markedsintroduksjon (3%). Disse siste kostnadene omfatter for en stor del kommersialiseringskostnader.

Konklusjon:

- Fordelingen av innovasjonskostnadene på ulike kostnadselementer indikerer at det legges for liten vekt på kommersialiseringsfasen i innovasjonsvirksomheten. Den lave andelen som innovasjonskostnadene utgjør av total omsetning i bedrifter i Norge sammenlignet med andre land kan indikere at norske bedrifter legger for liten vekt på kommersialiseringsfasen.

Den siste oppdaterte innovasjonsundersøkelsen til SSB (1.7.03) viser at de økonomiske faktorene som økonomisk risiko, høye innovasjonskostnader og mangel på finansieringsmuligheter er de faktorene som anses som de største hindre for innovasjonsvirksomheten blant de innovative bedriftene. De samme faktorene anses også som de største hindre av de ikke-innovative bedriftene selv om andelen av bedrifter som viser til disse faktorene er lavere enn for de innovative bedriftene. Svært få bedrifter mener at tilgang på kvalifisert personell og mangel

på teknologisk informasjon er hindre for innovasjonsvirksomheten.

Konklusjon:

- Økonomisk risiko og begrensede finansieringsmuligheter er de største hindre for innovasjon.
- På bakgrunn av det nasjonale målet om å øke innovasjonsaktiviteten i Norge, må derfor kapitaltilgangen til denne virksomheten i bedriftene bedres og det offentlige må være innstilt på å yte en vesentlig del til dette.

STEP har analysert teknologtettheten (teknologer definert som sysselsatte med høyere teknisk utdanning) i de ulike fylker og sammenlignet den faktiske tettheten med hva som kunne forventes ut fra den næringsmessige sammensetningen i fylkene fordi teknologtettheten varierer mellom bransjer. Denne viser ikke overraskende at de fylker som har teknologiske utdanningsinstitusjoner på et visst nivå har de høyeste teknologtettheter, men det er bare tre av dem, Sør-Trøndelag, Akershus og Oslo, som har en observert tetthet som er høyere enn det som er forventet ut fra nærings sammensetningen. Andre fylker med relativt høy teknologtetthet, Rogaland, Hordaland og Buskerud, og som kan forklares med teknologiske utdanningsinstitusjoner i fylkene, har en lavere registrert tetthet enn det som kunne forventes ut fra nærings sammensetningen. Dette indikerer at næringslivet i disse fylkene ikke i tilstrekkelig grad utnytter det potensial som ligger i nærhet til viktige utdanningsinstitusjoner. Alle fylkene for øvrig, som har en relativt lav teknologtetthet, har et næringsliv som skulle tilsi et større innslag av teknologer.

Konklusjon:

- Teknologtettheten, som indikator for innovasjonspotensial, viser at bedriftene i de fleste fylker ikke utnytter det potensialet som ligger i nærhet til teknologiske utdanningsinstitusjoner.
- Undersøkelsen, som referert foran, indikerer at bedriftene i liten grad oppfatter tilgangen på kvalifisert personell som hinder for innovasjon. Sammenholdt med observert og forventet teknologtetthet viser dette at bedriftene også i liten grad er bevisst betydningen av denne ressursen i deres videreutvikling.

Internasjonalisering vil være en viktig utfordring. OECD har foretatt en sammenligning mellom

noen utvalgte OECD-land av andelen eksport av total industriell eksport fra bransjer med lav, medium og høy andel FoU-innsats. Denne viser at det kun er Polen som har en lavere andel eksport av total industriell eksport fra bransjer med høy FoU-innsats enn Norge, noe over 10%, mens mange land har andeler mellom 30-40%. Inkluderes bransjer med medium FoU-innsats kommer ikke Norge vesentlig bedre ut. Største delen av norsk eksport kommer fra bransjer med lav FoU-innsats, nær 50% av total industriell eksport.

Konklusjon:

- Det er en stor utfordring for Norge å få et større innslag av bedrifter i bransjer med høy FoU-innsats og at disse blir mer internasjonalt rettet.

Utfordringene og flaskehalsene ovenfor vil kreve nye måter å arbeide på. Arbeidsmetodene må omfatte mobilisering til felles initiativ og samarbeid for mer effektivt å skape rom for innovasjon og kommersialisering. Innovasjon Norge, sammen med resten av virkemiddelapparatet, kan bidra til kvalifisering av innovasjons- og kommersialiseringsprosjekter gjennom informasjon om teknologi-, markeds- og handlingsmuligheter, og bidra til gjennomføring av prosjekter for å skape lønnsomme bedrifter og arbeidsplasser.

Innovasjon Norges virkemidler og arbeidsmetoder for fremtiden

Utfordringene knyttet til næringsutvikling og nyskaping er nasjonale, men løsningene er regionale. Fornyelse og nyskaping vil måtte ha sitt utgangspunkt i lokale eller regionale fortrinn og skapertrang. Samtidig er det viktig at lokale og regionale initiativ ikke begrenses av administrative grenser, men gis muligheter til å trekke veksler på ressurser og aktører fra hele Norge, f.eks. gjennom samarbeid mellom bedrifter og forskning og utvikling.

Næringsutvikling basert på en bred regional mobilisering og forankring i næringslivet, kompetansemiljøer og hos regionale myndigheter krever andre og mer dynamiske arbeidsmetoder og mer fleksible virkemidler. En måte å få dette til på er at rammene til fylkekommunen kan brukes i hele fylket ut fra de regionale prioriteringer som foreligger.

Innovasjon Norge og Innovasjon Norges distriktskontorer kan være både koordinator på nasjonalt nivå, en sentral partner på regionalt nivå og et bindeledd mellom det regionale og det nasjonale nivået. Innovasjon Norge ønsker å være

- En utviklingspartner som ligger i forkant (proaktivt) og bidrar med, kobler og utløser kompetanse, nettverk og risikokapital til innovasjonsprosjekter hos etablerere, unge bedrifter eller hos små og mellomstore bedrifter med vekstpotensial.
- En effektiv og helhetlig kundeport til det norske virkemiddelapparatet.
- En effektiv og helhetlig kundeport til internasjonale markeder, forskning, teknologi og kompetent kapital.
- En pådriver og koordinator i arbeidet med å profilere Norge, både som turistmål, eksportør og et interessant investeringsland.
- En attraktiv regional og nasjonal kunnskapsbygger som kobler næringsliv, kompetansemiljøer og myndigheter i felles, nettverksbaserte innovasjonsaktiviteter og gir råd til utviklingen av fremtidens innovasjonspolitik.

12 Innspill til Distriktskommisjonen fra SIVA - Selskapet for industrivekst SF

Innledning/ Sammendrag

Distriktskommisjonen ønsker i brev av 10. mars 2004 innspill med konkrete forslag for følgende problemstillinger:

- Beslutningsmyndighet som bør legges til lokalt og regionalt nivå for å øke næringsutvikling, innovasjon og omstilling, gjerne med utgangspunkt i opplevde "flaskehalser"
- Valg av virkemidler for å fremme et tettere og mer forpliktende samspill mellom sentrum og periferi, spesielt når det gjelder nærings- og kompetansemiljø i byene.
- Virkemiddelaktørens rolle i denne sammenheng
- Innspill til valg av nye virkemidler

SIVA har i alle år arbeidet med disse utfordringene og gir innledningsvis følgende beskrivelse:

Norsk verdiskaping har alltid hatt sin basis i distriktene, og har sammen med landbruk, fiskeri, maritim virksomhet, reiseliv, vannkraft, gruvedrift, olje- og gassutvinning gitt de mulighetene for industribygging, teknologiutvikling, kompetanseoppbygging og bosetting som særpreger Norge. Vi opplever nå et sterkt press på de tradisjonelle næringene. Mange steder i distriktene nærmer man seg kritiske grenser både når det gjelder folketall, demografi, kompetanse, kapital og handlekraft. Samtidig skjer det en sterk sentralisering mot de større bysentra, spesielt til Oslo-området. Ikke minst skyldes dette at

mediaressursene og finansressursene vokser fort og at disse i hovedsak forvaltes fra hovedstaden med staten som den største eieren.

Utfordringene løses neppe alene ved at staten distribuerer mer tilskudd, arbeidsplasser eller filialer av statsinstitusjoner ut i distriktene. Det må legges til rette for vekst og det må bygges opp regionale handlekraftige miljøer og møteplasser med ansvar og reell makt. Dette må skje gjennom egen mobilisering i regionene, samhandling mellom private og offentlige aktører, aktivt eierskap, kompetanse og nettverk som virker tillokkende for de med vilje til arbeidsinnsats, kunnskap, kapital, skaperevne, ledelsesevne og forretningssans og med spesiell fokus på de unge. Sentrale temaer blir muligheter for livslang læring, påvirkning og nettverk i interessante bedrift- og kunnskapsutviklingsmiljøer, deltakelse i akademiske, politiske og kulturelle miljøer, internasjonale nettverk, nærhet til bymessige miljøer og muligheter for inntjening/lønnsomhet. Samspillet mellom hovedstad og periferi må bygges på likeverdighet i forpliktende nettverk og ikke på hierarkiske forvaltningsmodeller.

Forenklet blir dette kriteriene for å utvikle innovasjonsregioner, med tydelige og attraktive sentra, ekspanderende bedriftsklynger og åpne, vel-drevne, men forpliktende nettverk. SIVAs forslag er derfor å stimulere til å utvikle sterke regionale innovasjonsselskap som tar ansvaret som strategiske tilretteleggere og som utvikler operative instrumenter.

Innovasjonssystemet i Norge

SIVA er en nasjonal aktør for utvikling av infrastruktur for et innovasjonssystem eller innovasjonsnettverk over hele landet. Hensikten med dette er å øke den nasjonale verdiskapingen, men innenfor SIVAs formål også å mobilisere vekstkraft lokalt og regionalt. Det er derfor viktig at en slik infrastruktur for innovasjon og verdiskaping dekker hele landet, og er tilgjengelig i alle bosteds- og arbeidskraftregioner (BA-regioner).

Dette innovasjonsnettverket, eller SIVA-nettverket, består i dag av (lokalisert til ca 70 steder):

- 10 forskningsparker (FP)
- 15 kunnskapsparker (KP)
- 34 næringshager (NH)
- 20 inkubatorer, først og fremst såkalte "forskningsinkubatorer", og etter hvert noen såkalte industri-inkubatorer)

I tillegg inngår en rekke såkorn- og ventureselskaper i dette nettverket. Ca 1000 medeiere (private

investorer, industrielle og finansielle partnere, utdannings- og forskningsinstitusjoner samt lokale og regionale myndigheter). En rekke bedrifter har knyttet seg til disse miljøene, hvor i alt 1 500 bedrifter (Ca 20 000 arbeidsplasser) er samlokaliserte. Ca 200 nye kunnskapsintensive bedrifter etableres årlig i dette nettverket. De sentrale statlige virkemiddelaktørene Innovasjon Norge og Norges Forskningsråd gir viktige bidrag først og fremst ved sine programmer og finansielle virkemidler.

Selv om dette innovasjonssystemet kan betraktes som det mest omfattende i forhold til noe land vi naturlig sammenligner oss med, er det behov for både å forsterke, utnytte og utvikle nettverket videre både i Norge og internasjonalt. SIVA er en virkemiddelaktør som har som sin viktigste oppgave å utvikle regionale verdiskapingsmiljøer. For å oppnå dette benytter vi "tilretteleggende eierskap" i utvikling av infrastruktur for innovasjon, samtidig som vi mobiliserer medeiere med lokale og regionale mål. Som modell for mobilisering benytter vi det ideelle triangel for slike "Private Public Partnership" (1/3 private, 1/3 FoU, 1/3 off.).

Ved ulike infrastrukturprogrammer forsterkes behovet for SIVA som nettverksenter og bindeledd. Dette er en viktig funksjon for å tilføre kompetanse, nettverk og kapital til det enkelte innovasjonsselskap, lokalsamfunn og den enkelte region. I dette arbeidet er programmer for næringshager og inkubatorer og i fortsettelsen Industri-Inkubatorer og forhåpentligvis også "Center of Expertise for Innovation" (CoE), (eller Ekspertsentra for innovasjon) nødvendige verktøy som må videreføres.

Utifra de behov vi har registrert ønsker SIVA å nå følgende mål for neste treårsperiode:

- Øke antall kunnskapsparker fra 15 til 25
- Øke antall næringshager fra 33 til 60
- Etablere 12-15 "Distribuerte Inkubatorer" med utgangspunkt i regionale innovasjonssystemer.
- Etablere 30 Industri-inkubatorer.
- Utvikle 6-9 regionale innovasjonsselskap som dekker hele landet i samarbeide med fylkeskommuner og institusjonelle og private eiere med regionale mål.
- Utvikle minst et CoE i hver region og innen de viktigste kompetanseområder for norsk verdiskaping.
- Forsterke oppbyggingen av infrastruktur og nettverk for SMBs internasjonalisering. (kvantifiseres ikke her).

Med slik satsing vil man oppnå følgende:

- Utvikle sentra som har vekstpotensiale.
- Skape synlige og attraktive innovasjonsarenaer i alle BA-regioner.

- Utvikle miljøer som er attraktive for unge kompetente mennesker.
- Utvikle kommersielle miljøer for nyskaping, entreprenørskap og kunnskapsintensive bedrifter.
- Mobilisere lokale og regionale medspillere, for at regionene skal ta mer makt og ansvar, og flere oppgaver løses på regionalt og lokalt nivå.
- Ved CoE skape "fyrtårnseffekt", synlig både nasjonalt og internasjonalt i alle regioner og på viktige kunnskapsområder for kommersialisering, områder hvor norske bedrifter er verdensledende, og dermed tiltrekke seg kompetanse og kapital globalt.
- Legge til rette for etablering av hovedkontorfunksjoner og FoU- aktiviteter i den enkelte region.

Fylkeskommunene har i dag ansvaret for regional næringsutvikling, men det er ganske klart at den enkelte fylkeskommune alene er for svak og for liten til å stå for utvikling av både arenaer, instrumenter og nettverk for betydningsfull innovasjon. Med å ta utgangspunkt i de (6-9) naturlige innovasjonsregionene, med sine regionale innovasjonshovedsteder, vil man kunne skape mye mer kraftfulle satsinger med større målretting og bedre koordinering. SIVA har valgt å betrakte fylkeskommunenes rolle som den regionale demokrati- og myndighetsforankring, og dermed som medspillere i oppbygging av strategiske instrumenter for kraftfull næringsmessig nyskaping i de naturlige innovasjonsregionene.

Naturlige innovasjonsregioner

Norge synes naturlig å dele i 6-9 innovasjonsregioner med sine "innovasjonshovedsteder" eller sentrale "akser". SIVA ønsker å skape incitament for vesentlig ny næringsutvikling i disse regionene og dermed også øke den nasjonale verdiskaping, ved at private og offentlige interesser bygger opp sterke regionale innovasjonsselskaper. Disse selskapene skal så på samme måte som SIVA i dag ved "tilretteleggende eierskap" mobilisere privat og institusjonell kapital og kompetanse for å bygge opp videre det regionale nettverk av arenaer for nyskaping, såkornsselskap, venture- og investeringsselskap, næringshager, kunnskaps-parker, forskningsparker, inkubatorer etc. Det regionale innovasjonsselskapet er først og fremst et strategisk selskap, med et ideelt eierskap for utvikling av regionen. Som eiere med regionale mål må (i tillegg til SIVA, fylkeskommunene, evt. hovedstadskommunene) man mobilisere indus-

tribedrifter, universitet, høyskoler og forskningsinstitusjoner, banker, forsikringsselskaper, energiselskaper og reiselivsselskaper, osv. Vi har allerede flere eksempler på slik mobilisering. Det regionale selskapet bør videre ha minoritetseierskap (ca 1/3) i de operative innovasjonsselskapene, enten de heter forskningsparker, kunnskapsparker, næringshager, såkornsselskaper eller lignende. Med slike minoritetseierskap skaper man forpliktende nettverk, i stedet for konserner og hierarkier.

SIVA bør som i dag binde sammen de regionale innovasjonsselskapene i et nasjonalt eiernetttverk, ved hjelp av minoritetseierskap (ca 1/3). SIVA blir da fortsatt et nasjonalt nettverksenter. SIVA vil også utvikle og gjennomføre infrastrukturelle programmer, skape mest mulig synergier, enten det gjelder store investeringer, fysisk infrastruktur, kompetansebygging, utveksling av impulser, utvikling av ekspertsentra for innovasjon, eller nettverksbygging lokalt, regionalt og internasjonalt.

Samtidig er det noen næringsvake områder som må vies egen oppmerksomhet (i utkanten av/ i grenseområdene mellom de naturlige innovasjonsregionene). Dette gjelder spesielt:

- Fjellregionene (deler av Hedmark, Oppland, Buskerud og Sør-Trøndelag)
- Sogn og Fjordane som mangler sterke sentrumsfunksjoner med kapital og kompetanse
- Nordre del av Trøndelag og deler av Helgeland.
- Finnmark, ekskl. Hammerfest/Alta- og Kirkenes-regionen.
- "Grenseløs" næringsutvikling mellom norske distrikt og tilgrensende land, herunder: Nordvest-Russland, Nord-Finland og Sverige. (Samarbeid med EU-program.)

Det er ikke tvil om at utvikling av synlige innovasjonsmiljøer og møteplasser (kunnskapsparker, næringshager, inkubatorer, såkornmidler) i disse områdene, tilknyttet et profesjonelt innovasjonnettverk, vil kunne skape ny entusiasme og muligheter for ny næringsutvikling.

Statens rolle

Vi anbefaler at SIVAs rolle som fasilitator for mobilisering av eiere, samt tilrettelegging og utvikling av sterke regionale initiativ innen næringsutvikling, innovasjon og omstilling, forsterkes. Staten bør bidra til å utvikle effektive strategier for selektiv desentralisering som bidrag til kompetanseheving og vellykkede lokale nisjestrategier. Staten bør bevisst benytte slike strategier og metoder for å stimulere innovasjon innen offentlig sektor.

Staten kan styrke lokal/ regional kompetanse hos bedriftene gjennom "SkatteFUNN" og liknende ordninger for livslang læring. Staten bør identifisere sektorer eller aktører hvor PPP kan bidra til innovasjon og industriell nyskaping i regionene (for eksempel olje/gass, marin og maritim industri, metall).

SIVA går i sin uttalelse ikke lenger inn i diskusjonene om forvaltning av offentlige oppgaver/ tjenester til regionale og lokale nivåer, selv om vi i en rekke sammenhenger har påpekt at filialisering av statlige institusjoner er en fin måte å plassere ut arbeidsplasser på, men kan ikke betraktes som desentralisering. Det er desentralisering av makt og kompetanse, representert ved strategisk ledelse og FOU- aktiviteter, som først kan gi utvikling og innovasjon. Men de regionale aktørene må selv gå sammen for å samle/ vise fram kompetanse og skaffe seg slik makt.

Det har blitt hevdet i forbindelse med lokalisering av hovedkontorer for eksempelvis såkorn-/ ventureaktiviteter at disse må legges til eksisterende finansmiljøer (les hovedstaden). Dette er en holdning som bygger på myten om en spesiell kompetanse knyttet til få sentrale miljøer. Staten burde gå foran i arbeidet å bryte med slike myter og holdninger og bidra til å bygge opp forvaltningsmiljøer i regionsentra. På den måten vil en øke investeringskompetansen ved å tilføre næringslivskompetanse- og nærhet og dermed også sørge for mer kvalifiserte beslutninger.

Avslutning

SIVA har i denne korte uttalelsen gitt innspill på hvordan vi arbeider og har arbeidet over lang tid. Vi er klar over at det hos de fleste institusjoner og aktører både i politikk og forvaltning, er motstand mot reell desentralisering av makt, og at uansett uttrykksmåte praktiseres hierarkiske modeller. SIVAs erfaring er likevel at dersom man skal være effektive og lykkes må man utvikle forpliktende nettverksmodeller. At SIVA opptre som en likeverdig partner med andre medeiere lokalt og regionalt har gjort at SIVA med relativt små ressurser har mobilisert et omfattende nettverk med betydelige resultater innen næringsmessig nyskaping. Vi håper Distriktskommisjonen kan motivere både nasjonale og regionale aktører til videre innsats etter de modeller vi har utviklet. Vi stiller gjerne opp for videre diskusjoner.

SIVA- Selskapet for industrivekst SF

Harald Kjelstad
adm.dir.

13 Brev av 10.03.2004 til Sametinget fra Distriktskommisjonen

Distriktskommisjonen ønsker å sikre et bredt tilfang av innspill i sitt arbeid, og vi henvender oss nå til ulike aktører, deriblant Sametinget, med invitasjon til å gi innspill til blant annet de problemstillingene som er skissert nedenfor. Kommisjonen har i juni 2003 og februar 2004 sendt brev til fylkeskommunene og bedt om innspill fra kommunesektoren med hensyn til utfordringer og virkelighetsbilde i distrikts- og regionalpolitikken samt valg og innretning av virkemidler. Sametinget og andre samiske organisasjoner har en helt sentral rolle i de samiske områdene i forhold til utviklingsarbeid generelt og næringsutvikling spesielt, gjerne i samspill med andre aktører.

Vi ønsker spesielt tilbakespill på følgende problemstillinger:

- Fra mange hold argumenteres det sterkt for en desentralisering av makt og myndighet til lokalt og regionalt nivå. Det pekes i denne forbindelse på en rekke politikkområder innenfor "den brede distrikts- og regionalpolitikken". Sametinget har i denne sammenheng en spesiell posisjon og myndighet i forhold til så vel statlige som regionale myndigheter. Vi ber derfor om konkrete forslag til oppgaver og beslutningsmakt som bør ligge på lokalt og regionalt nivå.
- Forslagenes betydning for fremtidig rolledeling og samspill mellom forvaltningsnivåene, med statlig sektor sentralt og regionalt, og Sametingets og andre samiske institusjoners rolle i dette bildet, bør fremgå. Så langt som mulig bør forslagene begrunnes, gjerne med utgangspunkt i opplevde flaskehalser.
- Vi ønsker innspill på valg av virkemidler (i bred forstand) for å fremme et tettere og mer forpliktende samspill mellom sentrum og periferi. Spesielt er vi interessert i hvordan byområdenes regionale rolle kan styrkes, herunder hvordan kompetansemiljøene i byene kan få reell betydning også for mindre sentrale områder. Vi er også opptatt av hvilken rolle et regionalt forvaltningsnivå i denne sammenhengen kan ha, i samspill med bl.a. Sametinget, ut fra hensynet til funksjonalitet og legitimitet.
- Uansett regionalt samspill vet vi at småsamfunn i distriktene ofte har andre forutsetninger enn sentrumsområdene for å utvikle et vekstkraftlig næringsliv og oppnå positiv befolkningsutvikling. Ikke minst gjelder dette områder som ligger utenfor pendlingsomlandet til større sentra. Viktige distriktsnæringer – som landbruk

og industri – er i en utsatt posisjon, med nedgang i sysselsettingen. I tillegg har distriktene ofte ulemper knyttet til avstand, ugunstig nærings- og befolkningsstruktur, tynne næringsmiljøer, smale arbeidsmarked, liten bredde i tjenestetilbudene osv. En sentral utfordring blir å fornye eksisterende næringsliv og skape ny virksomhet. Vi ønsker derfor innspill på valg av virkemidler for å fremme fornyelse og nyskaping i distriktene.

Er det andre innfallsvinkler som ønskes vektlagt står dere selvfølgelig fritt til det.

Med vennlig hilsen

Johan Petter Barlindhaug
leder av Distriktskommisjonen

14 Innspill til Distriktskommisjonen fra Sametinget

Innledning

Sametinget som folkevalgt parlament er et nasjonalt politisk redskap som skal bidra til en rettferdig behandling av det samiske folket med klare rettigheter som et urfolk i Norden. Sametingets fremste oppgave er å arbeide for at samene som ett folk gis mulighet til å bevare, utvikle og fornye sin kultur. Et folks rett til kulturutøvelse er en grunnleggende menneskerettighet som innebærer at både norske myndigheter og Sametinget har en plikt til å sikre så vel ideelle kulturytringer som naturgrunnlaget for den samiske kulturen.

Sametingets virksomhet bygger på bred definisjon og forståelse av det samiske kulturbegrepet. Et allsidig og fleksibelt næringsliv danner det materielle grunnlaget for samisk kultur. Når Sametinget har som mål i distrikts- og regionalpolitikken å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret er det nødvendig å legge til rette for stabile og langsiktige rammebetingelser som sikrer næringslivet og sysselsettingen i samiske lokalsamfunn. Dette betinger målrettet bruk av distriktpolitiske virkemidler og å utvikle forvaltningsordninger der den samiske lokalbefolkningen kan dra nytte av de fordeler nærhet til natur- og kulturressurser gir muligheter til, både i et produksjons- og i et livskvalitetsperspektiv. Regional utvikling handler for Sametinget om å skape levedyktige og attraktive samiske lokalsamfunn.

Det Sametinget sterkt vektlegger i sitt regionalpolitiske arbeid med nærings- og samfunnsut-

viklingen i samiske områder, er at slike samfunn ikke er distriktpolitiske utkanter, men samiske sentra som danner basis for sammenhengende nettverk av sosiale og kulturelle relasjoner som samlet sett ikke er perifere samfunn i samisk perspektiv.

Sametingets rolle og myndighet i regionalpolitikken

Når det gjelder spørsmål om konkrete forslag til oppgaver og beslutningsmakt som bør ligge på lokalt og regionalt nivå, så er det nødvendig å ta for seg Sametingets egen rolle i distrikts- og regionalpolitikken. En del generelle eksterne utviklingstrekk som har betydning for Sametingets fremtidige rolle, myndighet og ansvar er overføring av oppgaver fra sentralt hold innenfor språk, kultur, opplæring og næringsutvikling. Videre er Sametingets rolle og samarbeid med andre offentlige organer endret som følge av at fylkeskommunen er blitt en sterkere regional utviklingsaktør. Samarbeidet med fylkeskommunene er konkret styrket gjennom de regionale utviklingsprogrammer og ved at det er inngått samarbeidsavtaler mellom flere fylkeskommuner og Sametinget (jf. pkt. 3). Samarbeidet med det lokale nivå/kommunene har over tid utviklet seg bl.a. gjennom samfinansiering av nærings- og utviklingstiltak. Dette gjelder spesielt de kommunene som sorterer inn under Samisk utviklingsfonds geografiske virkeområde og forvaltningsområdet for samisk språk. I dialog med fylkeskommuner og kommuner drøftes en rekke nærings- og utviklingsplaner som gir bedre oversikt og muligheter til å samordne og kanalisere felles innsats og ressurser til realisering av tiltak.

Når det gjelder rolledeling og samspill mellom forvaltningsnivåene både med statlig sektor sentralt og regionalt nivå, så er det viktig for Sametinget å knytte myndighetsbegrepet til selvbestemmelse. Dette betyr at Sametinget må gis myndighet til å fastsette rammene for den samiske samfunnsutviklingen. Sametinget må gis myndighet til å forhandle om lov- og budsjettforslag og til å utøve lov- og bevilgningsmyndighet på områder som er av betydning for det samiske samfunn. Det er vedtatt et prinsipielt grunnlag i statens politikk overfor den samiske befolkning. Det prinsipielle grunnlaget for landets samepolitikk har til nå bygd på forholdet mellom stat og urfolk. I et regionaliseringsperspektiv må dette synet utvides. Samene er urfolk og samtidig statsborgere i Norge. Samtidig er de også innbyggere i de kommuner og regioner der de er bosatt. Derfor må regionen med som en

tredjepart i det forannevnte bilaterale forholdet mellom stat og urfolk. Forholdet mellom stat, region og urfolk vil kunne institusjonaliseres i et trekantsamarbeid mellom Storting/Regjering, fylkeskommune og Sametinget. Et utvidet samisk selvstyre må omfatte det regionale og lokale nivå i samarbeidsprosesser og politikktutforming. En fremtidig politikk må inkorporere både den etnisk regionale og territorielt regionale dimensjonen. Det en i dag oppfatter som de mer tradisjonelle samiske regionene, kan rent språklig, kulturelt og identitetsmessig gå på tvers av de geografiske grensene til landets nåværende politisk-administrative regioner som for eksempel fylkeskommunene. De kan tilhøre ulike politisk-administrative regioner samtidig ut fra funksjonalitet og språklig, kulturell og identitetsmessig tilhørighet. I dag finnes det flere samiske institusjoner som har funksjoner og legitimitet utover det avgrensede geografisk regionale perspektivet. De har et all-samisk fundament i sin virksomhet som ikke kan knyttes kun til for eksempel fylkeskommunal forvaltning.

I spørsmålet om hvordan en fremtidig politikk skal utformes i forholdet mellom urfolk, stat og region er svaret forhandlinger mellom tre likeverdige parter, institusjonalisert ved Sametinget, stat og fylkeskommune. En trilateral forhandling mellom urfolk, region og stat. En måte å organisere forhandlingene på kan skje etter den modell som nyttes i Canada mellom føderasjon, provins og urfolk. En viktig side å vektlegge ved slike forhandlingsprosesser, er at de virker kapasitetsbyggende, kompetanseutviklende og institusjonsbyggende i befolkningen. Dimensjoner som fremtidens regionaliserte samfunn uansett vil etterspørre i sterkere grad. Godkjenningsprosedyrene av forhandlingsresultatene vil gi avtalene folkelig forankring, uansett hvilket perspektiv som legges til grunn av nasjonal, regional og etnisk karakter. Utvikling av et forhandlingssystem vil også virke konstitusjonelt utviklende i landet. Forhandlinger det her er tale om kan være av ulik omfattende karakter. Mest omfattende vil det være i områder med størst samisk befolkning til mindre, avgrensende saksområder hvor samer utgjør en minoritetsgruppe av befolkningen.

I vurderingene av Sametingets framtidige myndighet og ansvar må det klargjøres hva som skal være Sametingets framtidige rolle. Dette kan ses ut fra tre perspektiver: Sametinget som ren rådgiver for samisk samfunnsutvikling i form av å være en ren uttalelses- og påvirkningsinstans, eller skal Sametinget fungere som en iverksettende og utøvende forvaltningsinstans for statens samepolitikk.

Det tredje perspektivet, som er Sametingets grunnleggende holdning, er å fungere som politikktutvikler og samisk myndighetsutøver. Dette medfører at Sametinget både er politisk premissleverandør, politikktutvikler og gjennomfører egne beslutninger.

Når det tredje perspektivet vektlegges, at Sametinget skal være en politikktutvikler og myndighetsutøver, innebærer det klare konsekvenser m.h.t. myndighet og ansvar. Først må Sametinget som politisk parlament utvikles. Videre må det overføres lovforvaltningsmyndighet innenfor sentrale samiske samfunnsområder. Skal Sametinget ha lovforvaltningsmyndighet på flere områder så må dette imøtekommes med organisatoriske grep som vektlegger brukerstyre, faglig kompetanse og rettssikkerhet som beslutningsprinsipp på forvaltningsnivå.

Samarbeid med regionale og lokale myndigheter

Sametinget har over tid etablert rimelig gode og funksjonelle samarbeidsformer med regionalt og kommunalt nivå, og er stadig under utvikling. Helt siden Sametingets etablering har en samarbeidet og hatt dialog med fylkeskommunene om fylkesplaner og andre relevante plan- og strategidokumenter. I arbeidet med de regionale utviklingsplanene har en konkret samarbeidet om strategier, gjennomføring og finansieringsløsninger av konkrete tiltak. Dessuten har en fått vedtatt samarbeidsavtaler med Finnmark og Troms, og en er inne i en prosess med samme opplegg for Nordland, Nord- og Sør-Trøndelag og Hedmark fylkeskommuner hva gjelder tiltak i det sørsamiske området. Hensikten med avtalene er å etablere felles forståelse av, og bygge allianser på, utvalgte politikkområder. Det gjelder å styrke felles innsats i forhold til fremtidige utfordringer sett både i et lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt perspektiv. Med avtalene lagt til grunn skal en prioritere utviklingstiltak som språk, kultur, næring, utdanning, kulturminnevern, museer, samiske kulturhus, stedsnavn, bibliotekjeneste, helsetilbud m.v. Disse avtalene er ikke inngått i kraft av å være avledet statsmakt. En har gjort dette i kraft av å være folkevalgte forsamlinger og kan således ikke oppheves eller påvirkes fra statlig side.

Det er et problem at Sametinget ikke har fått innvilget særskilte midler til å følge opp de inngåtte samarbeidsavtalene, noe en har bedt om. Sametinget må tilføres regionale utviklingsmidler for å kunne være en likeverdig samarbeidspart for å styrke den samiske samfunnsutviklingen i de ulike fylkene.

Urfolkssone

I forbindelse med samarbeidsavtalen med Finnmark fylkeskommunene har en iverksatt et utredningsarbeid med å etablere en urfolkssone. Ivaretagelse av urfolksperspektivet er av stor betydning for den regionale utviklingen i Finnmark. Etablering av en slik sone kan bidra til bedre rammebetingelser, lokale forvaltningsmodeller og lokal rådighet over naturressursene og dermed bidra til bedre utviklingsmuligheter for alle som bor i en slik sone. Målsettingen med arbeidet er i fellesskap med fylkeskommunen å oppnå lokal og regional forvaltning av ressursene i en slik sone fundert på internasjonale folkerettslige prinsipper for nedfelte urfolksrettigheter. De tre hovedmomentene i en et slikt arbeid er forutsetninger, rammebetingelser og avgrensning av en slik sone. Det innbefatter også en fremdriftsplan for et senere hovedprosjekt for gjennomføring av en slik sone og beskrive løsninger og erfaringer i andre land som er relevante, som for eksempel utviklingen i Canada.

Det pågående arbeidet kan meget vel henge sammen med tiltak og innhold i tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark. Hvorvidt tiltakssonen blir stående som et virkemiddel for ettertiden er vanskelig å forutsi siden ordningen med sonen skal opp til ny vurdering i ESA i 2006. Virkemidler i tiltakssonen som null arbeidsgiveravgift, nedskrivning av studielån, barnetrygdtillegget samt de skattemessige fordelene er viktige for å stoppe den negative befolkningsutviklingen og styrke næringsutviklingen i sonen. Rike naturressurser i den nordligste regionen utgjør fortrinn som kan nyttes sterkere i næringsutvikling og verdiskaping. Bruk av virkemidler, politikkutforming og forvaltningsmodeller kan vinkles slik at den kan ivareta, styrke og videreutvikle den spesifikke næringsstrukturen en finner i de nordligste lokalsamfunn. Bruk av urfolksperspektivet kan gi påvirkningsmulighet og innflytelse på de beslutninger som tas som berører sysselsetting og bosetting i området. For å styrke rettmessig bruk av naturressursene, som befolkningen i fellesskap har nærhet til og er avhengig av, kan urfolksperspektivet i den internasjonale folkeretten aktivt bidra med å ivareta.

Fiskeri

Regjeringen legger vekt på at fisken skal forvaltes som en nasjonal ressurs og at det dermed ikke er aktuelt å overføre deler av forvaltningsansvaret fra sentrale myndigheter til regionalt nivå. Dette er Sametinget sterkt uenig i. Den nasjonalpolitiske

holdningen bryter med intensjonen både i sameloven og med bestemmelsene i folkeretten om å legge forholdene til rette for å utvikle urfolks kultur og samfunnsliv. Sametingets overordnede mål for fiskeripolitikken er at folk i samiske områder har en ubetinget sedvane- og urfolksbasert rett til å skaffe seg et rimelig utkomme av de marine ressursene. Med de sentrale reguleringene som er iverksatt fra 1989, har samiske kyst- og fjordfiskere mistet sine historiske og nedarvede rettigheter i fisket. Sametinget legger nærhets- og avhengighetsprinsippet til grunn for sin fiskeripolitikk. Derfor er det helt avgjørende at det utvikles forvaltningsmodeller der lokalbefolkningen kan dra nytte av sine fortrinn med nærhet til ressursene. For å sikre den samiske bosettingen ved kysten må fangstrettighetene for den minste kyst- og fjordflåten tilbakeføres, slik at de kan høste av de stedlige, kystnære ressursene. Dagens forvaltningsordning fører til at lokale fiskere taper sine historiske rettigheter i fisket. Spesielt vil Sametinget vise til den minste flåten i de samiske fjordområdene som har fått forverret sin yrkesutøvelse i fisket. Konsultasjoner, dialog og medbestemmelse er sentrale begreper som må vektlegges når det gjelder spørsmål om rådighet over og utnyttelse av naturressursene i urfolks bosettingsområder.

Innhold i en regional forvaltningsmodell kan være å innføre en særskilt geografisk sone hvor alle bosatt innenfor denne sonen får tilgang og lik rett til å utøve fiske. Dessuten prioriterer Sametinget at det opprettes lokale kvotebanker som forvaltes av Sametinget og regionale og lokale myndigheter i fellesskap. Ved salg av fiskefartøy eller når fiskerettighetene ikke blir benyttet, tilbakeføres kvotene vederlagsfritt og tildeles andre, slik at ressursene sikrer bosettingen.

Landbruk

Sametinget har tatt initiativ til å bli direkte involvert i utforming av landbrukspolitikken gjennom drøftinger med landbruksmyndighetene i forkant av de årlige jordbruksforhandlingene. På en slik måte kan Sametinget gis mulighet til å komme med innspill og drøfte utforming av jordbrukspolitikken generelt, og utfordringene i det samiske jordbruket spesielt. Gjennom et slikt opplegg vil en ivareta de intensjoner som legges til grunn i St.meld. nr. 19 (1999-2000) Om norsk landbruk og matproduksjon, hvor en vil opprettholde grunnlaget for det jordbruket som finnes i samiske områder.

Landbrukspolitikken og forvaltning av virkemiddelordningene må i større grad delegeres til

regionalt nivå. På denne måten vil det regionale perspektivet kunne gjøres gjeldende i jordbrukspolitikken. Med vanskelige naturgitte forhold, små og spredte landbruksmiljø og lange avstander for transport av innsatsfaktorer og produkter, vil det være en særlig utfordring å opprettholde et livskraftig landbruk som grunnlag for bo- og sysselsettingen.

Rammebetingelsene legger i liten grad til rette for økt primærproduksjon. Utviklingspotensialet ligger i småskala videreføring av mat. Gjennom det nasjonale verdiskapingsprogrammet er forholdene lagt bedre til rette for en slik utvikling. Men for å få til en hensiktsmessig infrastruktur innen produksjon og distribusjon er det behov for kompetanseheving, nettverk og samarbeidsløsninger mellom produsenter, fagmiljø, næringsmiddelindustri, markedsaktører og offentlig forvaltning.

Utvikling av en egen landbrukspolitisk sone for samiske områder vil medføre at det utvikles langsiktige mål og tilpasses spesielle strategier og virkemidler for jordbruket i samiske bosetningsområder. En slik målformulering og virkemiddeltilpassing må skje gjennom et samarbeid mellom landbrukspolitiske myndigheter, Sametinget, faglag og aktuelle fylkeskommunale myndigheter. Gjennom et samarbeid mellom regjeringen og Sametinget, for å utvikle en landbrukspolitikk for samiske områder, vil også de samepolitiske målsetninger knyttet til jordbruket kunne vektlegges.

Reindrift

Sametinget har ved flere anledninger bedt om økt myndighet i reindriftssaker. Så lenge Sametinget ikke har direkte myndighet og innflytelse over reindriftspolitikken, så kan heller ikke Sametinget påta seg et mer helhetlig politisk ansvar for utformingen av dagens reindriftspolitikken med de utfordringer som er i næringen.

På samme måte som innenfor jordbruket har Sametinget tatt initiativ for å komme i konsultasjon med landbruksmyndighetene for å drøfte strategier for utvikling av næringen. Dette gjøres til en ordning i forkant av reindrifftsforhandlingene, slik at Sametinget kan bidra med innspill før staten legger frem sitt tilbud i forhandlingene.

Den viktigste utfordringen på sikt for reindriftsnæringen er arealvern. Bedre arealvern mot ytterligere inngrep av ulik art vil true næringens fremtid. I denne sammenheng er en ny type inngrep særlig overhengende. Sametinget har i forbindelse med planene om vindkraftutbygginger krevd en helhetlig analyse, slik at de samlede konsekven-

sene for reindriftsnæringen avklares før det gis konsesjon.

Sametinget understreker at det er viktig å gjennomføre en lovrevisjon som NOU 2001:35 Forslag til endringer i reindrifftsloven legger opp til, av hensyn til behovene for reguleringer av reindriftens indre forhold. Men i den sammenheng går ikke Sametinget inn for at reindriftskontorene skal være en del av fylkesmannsembetet. Dette er en tilbakevending til noe som ligner på det tidligere "lappefogdsystemet", det er ikke hensiktsmessig og vil fjerne reindriften fra det samiske samfunnet. Etter Sametingets oppfatning har ikke lovutvalget utredet spørsmålet knyttet til samisk selvbestemmelse og Sametingets rolle som representativt organ for samene som urfolk. Reindriften er, i tillegg til å være en særegen næring, også en viktig del av det materielle grunnlaget for samisk kultur. Utvalget har ikke vurdert spørsmålet om hvilke konsekvenser dette har for reindriftsnæringen. Sametinget har merket seg at et flertall i reindrifftsstyret i sin høringsuttalelse har påpekt denne mangelen i utredningen fra lovutvalget. Sametinget ber regjeringen om snarest, i samarbeid med Sametinget, å iverksette et arbeid for å utrede spørsmål knyttet til samisk selvbestemmelse og forvaltningen av reindriftsnæringen. Dette arbeidet må skje i samarbeid med næringen og Sametinget og må ta sikte på å sikre reindriftsnæringens selvbestemmelse i interne saker og rett til å utøve reindrift bygd på tradisjonelle arbeidsmåter i henhold til samiske rettsoppfatninger.

Duodji

Sametinget har igangsatt et utviklingsprogram for duodji som har som formål å bedre rammevilkårene til duodji gjennom en næringsavtale. Sametinget ønsker å heve statusen for duodji og tilrettelegge for en bærekraftig duodjinæring både som heltidsnæring, og i kombinasjon med primærnæringer. Derfor vil Sametinget til høsten ta stilling til om det skal opprettes en egen næringsavtale for duodji og hvordan den skal utformes. Som en av de prioriterte tiltakene, ønsker Sametinget å styrke rekrutteringen av unge utøvere til duodji bl a gjennom lærlingeordninger. For å øke omsetning og inntjening er det også nødvendig å vurdere moms-fritak for duodjiomsetning på lik linje med kunsthåndverk. Virkemiddelbruken for duodjimidlene bør dreies mot fremtidsrettede tiltak som i større grad møter duodjiutøvernes behov. Sametinget ser nødvendigheten av å samarbeide med lokale, regionale og sentrale aktører for utvikling av duodji til en bærekraftig og kulturell næring. I samarbeid

med duodjiorganisasjonene og fylkene søker Sametinget å finne frem til finansiering av de ulike delene av programmet. Det gjelder spesielt produktutvikling og markedsføring. Med de rammer Sametinget stiller til disposisjon legger en opp til sterkere å gå inn i mer avtalerettede forhandlinger med organisasjonene om hvordan virkemidlene bør prioriteres for å oppfylle målene i programmet.

Næringsrettede virkemidler

De virkemidlene Sametinget i dag forvalter til næringsformål kanaliseres gjennom Samisk utviklingsfond. Den innretning en har på fondets virkemidler er i vesentlig grad tilpasset slik at en søker å ivareta den næringsstrukturen en har i de samiske områdene. Forvaltning og bruk av virkemidlene både i Samisk utviklingsfond og Samisk kulturfond gir et godt inntak til tettere samarbeid med kommunene og med samiske institusjoner. Samisk utviklingsfond er å betrakte som de små foretaks fond som er godt innrettet mot det næringslivet en finner i samiske lokalsamfunn. Sametinget har i bruken av fondsmidlene lagt betydelig vekt på bosettings- og sysselsettingsmessige kriterier ved tilsagn. Dette til forskjell fra andre offentlige finansieringsinstanser som mer legger vekt på bedriftsøkonomiske kriterier for vurdering av støtte. Slik sett har en i bruken av fondsmidlene drevet en motkonjunkturpolitikk i forhold til andre instanser ved sin støttetildeling til næringslivet. Et positivt tegn på Samisk utviklingsfonds betydning og rolle for næringsutvikling lokalt i kommunene er pågang fra flere kommuner om å komme med innenfor det geografiske virkeområdet for fondet.

Sametinget har som mål at de samiske områdene skal være attraktive å bo, arbeide og drive næringsvirksomhet i. I det samiske samfunn har en andre forutsetninger enn sentrale strøk for å utvikle et vekstkraftig næringsliv. Næringslivet er sterkt preget av små bedrifter med få ansatte, som verken besitter tilfredsstillende formell faglig kompetanse eller tilstrekkelig egenkapital for å møte de utfordringer rasjonalisering, strukturendringer og den internasjonalisering som generelt preger dagens næringsliv. Spesielt er utfordringene store innenfor det private næringsliv hvor innovasjon, nyskaping og produktutvikling står sentralt for å sikre salg og markedsandeler som grunnlag for en positiv bedriftsøkonomisk utvikling. Sametinget har for knappe rammer til å prioritere virkemidler til innovasjonsfremmende tiltak i tillegg til ren materiell investeringsstøtte. Det omfatter også midler til å inngå i mer forplik-

tende finansielt samarbeid med virksomheten i næringshagene, NT-programmet og verdiskapingsprogrammene i landbruk og reindrift. Når regjeringen har lagt fram en plan for en helhetlig innovasjonspolitik som skal konsentreres rundt generelle rammevilkår for næringslivet gjennom kunnskap og kompetanse, forskning og utvikling, entreprenørskap og infrastruktur, fordrer det en økonomisk innsats fra samisk side som ikke kan løses gjennom dagens virkemidler i Sametinget. Derfor går Sametinget inn for at de sentrale myndighetene øremerker midler til innovasjonsfremmende tiltak som forvaltes av Sametinget. På samme måte som en prioriterer Innovasjon Norges ramme rettet mot entreprenørskap, innovasjon og nyskaping i næringslivet.

FoU-virksomhet

Når det gjelder innspill på virkemidler som kan fremme tettere og mer forpliktende samspill mellom næringsliv, offentlig forvaltning og FoU, er utfordringene særlig knyttet til manglende bredbåndsutbygging i nord. Et godt utbygd og velfungerende bredbåndsnett er en klar rammebetingelse for utvikling av den nordlige regionen som følge av store avstander og bosettingsstrukturen. Betydningen av bredbånd gir også muligheter i forhold til markeder så vel innen- som utenfor landegrensen. Næringssektorer og bransjer som fiskeri, havbruk, energi, helse, kultur, miljø, beredskap, reiseliv, offentlige tjenester, undervisning, utdanning og forskning er avhengig av å ta i bruk et slikt transportnett for å styrke og utvikle seg videre. Med de høye kostnadene som er forbundet med utbyggingen i nord, vil ikke kun kommersielle interesser kunne stå for utbygging. Det fordrer en sterk statlig medvirkning for å få realisert den nye informasjons- og kommunikasjonsteknologien slik at en kommer på høyde med de samme tjenestetilbudene som landet ellers nyter godt av. Utbyggingen av både stamnett og sprednett er ikke tilfredsstillende verken for bygder eller de samiske kommunesentrene.

Sametinget vil understreke at de samiske kompetansemiljøene er helt sentrale med henblikk på å styrke næringslivet i det samiske samfunn. For at de samiske utdannings- og forskningsinstitusjonene kan imøtekomme de utfordringene næringslivet i det samiske samfunn står overfor, må det bevilges mer midler. Det brukes lite midler på forskning og utvikling i den samiske regionen og FoU-miljøene er små. En viktig årsak til dette er at kanalisering av forsknings- og utviklingsmidler til fagmiljøene er

beskjeden. For å rette oppmerksomheten mot utfordringer med relevans for utviklingen av samfunns- og næringslivet i det samiske samfunn, må bevilgningene til FoU-innsats og forskning styrkes ved Sami Allaskuvla/Samisk høgskole og Sami instituhtta/NSI i Kautokeino, samt til andre samiske kompetansemiljøer. I den sammenheng har Sametinget bedt om at Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) oppretter et eget samisk forskningsråd og et forskningsfond som kan ivareta forskning og FoU-virksomheten i det samiske samfunnet. Sametinget har også bedt UFD om å styrke og forlenge det samiske forskningsprogrammet.

Samarbeid over riksgrensene

Sametinget er opptatt av å bidra til en sterkere, mer bevisst og konsekvent nordområdepolitikk. Det vises i den forbindelse til Sametingets uttalelse til arbeidet fra Ekspertutvalget for nordområdene i NOU 2003:32 Mot nord!. I det et sirkumpolare området har urfolk bebodd og høstet naturressursene. Urfolk må derfor i kraft av sine historiske rettigheter sikres muligheter til å delta i internasjonale beslutningsprosesser og samarbeidsorganer knyttet til nordområdene. Begrepet om 'free, prior and informed consent' (Urfolkenes internasjonale verdenskonferanse om bærekraftig utvikling i Kimberly, Sør-Afrika i 2002) danner et godt grunnlag for å utvikle retningslinjer i forhold til ressursutnyttelsen av naturområdene og urfolks deltakelse. Sametinget ser det som viktig å styrke og videreutvikle Barentsregionsamarbeidet som et satsingsområde i norsk nordområdepolitikk, sammen med arbeidet i Arktisk Råd og den bilaterale norsk-russiske avtalen. Urfolkene er en naturlig del av "folk til folk" samarbeidet i området. Urfolk må bli en aktør i Barentsregionen på linje med regionale og sentrale aktører. Dette synes best kan gjøres ved at urfolk får egen representasjon i Barentsrådet og at Sametinget blir eier av Barentssekretariatet på like vilkår som de 3 nordligste fylkeskommunene. Dette innebærer blant annet at Sametinget får egne representanter både i representantskapet og i styret i Barentssekretariatet.

Samenes status som urfolk på Nordkalotten gir et godt grunnlag for samarbeid mellom samer i Finland, Sverige, Russland og Norge. Gjennom språk, slektskap, sosialt og kulturelt fellesskap har en utviklet samkvem over lang tid. For å utvikle samarbeidet mer formelt og organisatorisk er Samisk parlamentarisk råd etablert som et samarbeidsorgan for sametingene i Finland, Norge og

Sverige. Rådets oppgave er primært å arbeide med spørsmål som berører samene på tvers av landegrensene. Målet med det nordiske samarbeidet er å samordne den samiske stemmen internasjonalt, og spesielt i forhold til internasjonal urfolkspolitikk. Innenfor den regionale tenkningen som preger politikktutformingen i EU er det viktig å se den samiske befolkningen på Nordkalotten i et samlet regionalt perspektiv hva gjelder felles løft for samisk kultur- og samfunnsutvikling.

Når det gjelder øvrig grensesamarbeid vises det til de selvstendige samiske programmene i Interreg hvor en nettopp tar sikte på å styrke den grenseoverskridende aktiviteten både innenfor kultur og næringslivet. Det er viktig å opprettholde organiseringen av disse delprogrammene gjennom egne styringsgrupper og egne oppnevnte medlemmer i overvåkningskomiteen.

Det vises også til det finsk-norske samarbeidet mellom kommuner på begge sider av riksgrensen, hvor Sametinget har forhåpninger om at fjerning av grensebarrierer skal åpne for felles offentlige tjenestetilbud og lokal næringsutvikling mellom grensekommunene. Siktemålet er å identifisere hindringer og å samordne lov- og regelverk for å lette handel og samarbeid. Det vises i den sammenheng til overlevering av en sluttrapport til begge lands statsministere på et fellesmøte i Oulo 18. mai i år. Arbeidet i det finsk-norske grensesamarbeidet er i tråd med ILO-konvensjonen nr. 169, art. 32, som sier at det skal treffes tiltak for å lette kontakt og samarbeid for urfolk. Historisk har Nordkalotten vært et grenseløst område hvor samer har beveget seg fritt over landegrensene. Likevel opplever en problemer knyttet til arbeidssøkende, flytting, tollbestemmelser, trygdeordninger, bruk av felles helse- og sosialtilbud m.v. I utvikling mot et sterkere opplegg for felles tjenestetilbud mellom kommunene, vil det være naturlig at grensekommunene med nære relasjoner bygd på språk og kulturfellesskap kan styrke sitt kommunale samarbeid på tvers av riksgrensen. Forslag til utvikling i rapporten gjelder mange ulike aktører og forvaltningsnivåer. En del av utfordringene kan løses på lokalt eller regionalt nivå, men en del tiltak som lanseres kreves løst med sentralmyndighetenes deltakelse. Nordisk Ministerråd og Nordisk Råd har også iverksatt et arbeid med å bygge ned grensehindre i Norden (jf. www.norden.org/grensehindre/sk/index.asp).

Et annet samarbeid som er interessant i et regionalt perspektiv over landegrensene er grensesamarbeidet i Tornedalsrådet, et samarbeids-

og interesseorgan for hele Tornedalen som omfatter kommunene Haparanda, Övertorneå, Pajala, Kiruna, Storfjord, Kåfjord, Kautokeino, Enontekiö, Muonio, Kolari, Ylitornio og Torneo. Tornedalsrådet har som målsetting å fremme Tornedalskommunenes næringsliv gjennom aktivt bedrifts- og organisasjonssamarbeid.

Nordreisa kommune vil tilslutte seg samarbeidet 01.01.2005.

Dearvvuođaiguin/Med hilsen

Sven-Roald Nystø
Sametingspresident
