



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

St.meld. nr. 25

(2004–2005)

Om regionalpolitikken



Innhold

1	Innleiing og samandrag	7	4.2.2	Dei mellomstore og mindre byregionane	43
1.1	Innleiing og mål	7	4.2.3	Område med små senter og spreidd busetnad	43
1.2	Regionalpolitikken skal medverke til å sikre busetjinga og auke verdiskapinga i heile landet	8	4.3	Tilhøvet til ei berekraftig utvikling.	44
1.3	Innsats som medverkar til å nå regionalpolitiske mål	9	4.4	Tilhøvet til samiske område	45
			4.5	Felles innsats for å møte dei regionalpolitiske utfordringane . . .	46
2	Globaliseringa som ramme for regional utvikling i Noreg	12	4.5.1	Mange politikkområde må spele saman dersom vi skal nå regionalpolitiske mål	46
2.1	Innleiing	12	4.5.2	Regional differensiering, desentralisering og samarbeid	46
2.2	Konkurransedyktige rammevilkår er avgjerande	12			
2.3	Nyskaping, effektivisering og omstilling for å møte samfunnsutfordringane	16	5	Politikk for ulike regionar	48
3	Utviklingstrekk i norske regionar	18	5.1	Innleiing	48
3.1	Innleiing	18	5.1.1	Gode og stabile rammevilkår legg til rette for konkurransedyktige bedrifter over heile landet.	48
3.2	Utviklinga i næringsstruktur i ulike typar av regionar	20	5.2	Samferdsel og infrastruktur	49
3.3	Forskning og utdanning – viktige drivkrefter og rammer for regional utvikling	23	5.2.1	Regionforstørring som strategi for regional utvikling.	50
3.4	Infrastruktur og transport – nødvendige føresetnader for regional utvikling	25	5.2.2	Samanhengande bystrukturar og gode og miljøvennlige transport-system i byområde.	51
3.5	Busetnadsmønster og demografi	27	5.2.3	Utbetring av flaskehalsar og kjøp av transporttenester	51
3.5.1	Utvikling i folketalet i ulike typar av regionar og i ulike landsdelar	28	5.2.4	Utbygging av breiband	52
3.5.2	Demografi, flytting og livskraftige regionar.	29	5.3	Lokaliseringspolitikk og statlege geografiske inndelingar	53
3.6	Regionale særtrekk – senterstruktur, busetnadsmønster og næringsspesialiseringar	30	5.3.1	Utvikling i geografisk fordeling av statlege arbeidsplassar	54
3.7	Små variasjonar i levekår, med unntak for storbyar og Nord-Troms og Finnmark	38	5.3.2	Erfaringar med utflyttingar frå Oslo	55
3.8	Oppsummering av utviklingstrekk.	39	5.3.3	Regjeringa sine vurderingar av lokaliseringspolitikken	56
			5.3.4	Geografien i organiseringa av statleg forvaltning.	57
4	Mål og utfordringar	41	5.4	Utdanning og forskning er viktig for regional utvikling	59
4.1	Mål og utgangspunkt for regional- og distriktpolitikken.	41	5.4.1	Utdannings- og forskingsmiljøa er sentrale ressursar for utvikling . . .	60
4.2	Ulike typar av regionar har ulike utfordringar og potensial for utvikling	42	5.4.2	Utnytting av høgre utdanning og FoU.	61
4.2.1	Storbyregionane.	42	5.5	Ein regionalt tilpassa innovasjonspolitikkk	62
			5.5.1	Regionale variasjonar i innovasjonsaktivitet og utfordringar	64

5.5.2	Satsingsområde for ein regionalt tilpassa innovasjonspolitikkk	67	6.1.3	Vidareutvikling av rolla som utviklingsaktør og av partnerskapsarbeidet	103
5.5.3	Styrking av eksisterande og utvikling av fleire sterke og internasjonalt konkurransedyktige næringsmiljø .	68	6.2	Regionaliseringsdebatten og Regjeringa sin framdriftsplan for vurdering av mellomnivået	105
5.5.4	Entreprenørskap og kommersialisering	73	6.2.1	Vurderingar i og tilrådingar frå Effektutvalet og Distriktskommisjonen	105
5.5.5	Tilgang til kapital	75	6.2.2	Forsøk på fylkesnivå.	106
5.6	Utnytte potensial og ressursar i område med sårbar næringsstruktur	78	6.2.3	Vurdering av mellomnivået	106
5.6.1	Omstilling er ei utfordring både for næringslivet og for lokalsamfunn og regionar	78	6.3	Oppfølging av storbymeldinga . . .	107
5.6.2	Utvikling og nyskaping i framkant for å unngå akutte kriser	79	6.3.1	Storbyane som drivkraft for regional utvikling	107
5.6.3	Ein heilskapleg politikk for utvikling i landbruksavhengige område.	80	6.3.2	Betre koordinering av statleg politikk og dialog med storbyane .	108
5.6.4	Samfunnsutfordringar knytte til omstilling og nyskaping i fiskeri- og havbruksnæringane	83	6.4	Internasjonalt samarbeid i Norden og Europa	109
5.6.5	Særlege tiltak ved omstilling i Forsvaret	87	6.4.1	Innleiing.	109
5.6.6	Spesielle utfordringar i samiske område i Indre Finnmark.	87	6.4.2	Enkelte spørsmål i høve til EØS-samarbeidet.	109
5.7	Gode tenestetilbod i alle delar av landet	88	6.4.3	Ein aktiv Europapolitikk også på det regionalpolitiske området . . .	109
5.7.1	Inntekter, aktivitetar og netto driftsresultat i kommunar og fylkeskommunar	88	6.4.4	Ny regionalpolitikk i EU for perioden 2007 til 2013	110
5.7.2	Kommunestrukturen og rammer for samarbeid mellom kommunar	90	6.4.5	Aktiv deltaking i nordisk samarbeid	112
5.7.3	Tilgang på helsetenester	91	6.4.6	Samarbeid om utvikling i nærområda	112
5.7.4	Svalbard – Longyearbyen som lokalsamfunn	92	7	Den særskilde distrikts- og regionalpolitiske innsatsen. . . .	116
5.8	Attraktive stader for næringsliv og innbyggjarar	92	7.1	Innleiing.	116
5.8.1	Kjønn og livsfaseperspektivet i regionalt utviklingsarbeid	93	7.2	Forvaltinga av midlane som fylkeskommunane har ansvar for .	117
5.8.2	Kultur som eigenverdi og som grunnlag for attraktive stader og næringsverksemd.	93	7.2.1	Mål, ansvar og rapportering	117
5.8.3	Spesielle satsingar retta mot bygder og tettstader	94	7.2.2	Bruken av midlane og fordelinga mellom fylka	117
5.8.4	Attraktive bysenter	96	7.2.3	Endringar i avgrensingar for bruken av midlane	119
5.8.5	Bustadpolitikken.	97	7.3	Mål og prioriteringar for midlar forvalta av Kommunal- og regionaldepartementet, SIVA, Innovasjon Noreg og Forskingsrådet	119
5.8.6	Vidare arbeid med utvikling av attraktive stader	98	7.3.1	Mål og prioriterte satsingsområde	119
6	Samarbeid om regional utvikling	99	7.3.2	Prinsipp for bruken av midlane. . .	120
6.1	Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør	99	7.3.3	Den innovasjonsretta innsatsen . .	120
6.1.1	Generelt om utviklingsrolla.	100	7.4	Næringsretta utviklingstiltak som del av omlegginga av differensiert arbeidsgivaravgift frå og med 2004	123
6.1.2	Utviklinga av partnerskapsarbeidet	102	7.4.1	Rammer for disponering av midlane til næringsretta utviklingstiltak. . .	124
			7.4.2	Erfaringar med næringsretta utviklingstiltak i 2004	125

7.4.3	Den vidare prosessen	125
7.5	Handlingsrommet for nasjonal verkemiddelbruk	126
7.5.1	Handlingsrommet for næringsretta verkemiddel i regionalpolitikken .	127
7.5.2	Regjeringa sine vurderingar	127
7.6	Nye retningslinjer for bedriftsretta regionalpolitisk offentleg støtte frå 2007	128
7.6.1	Hovudpunkt i forslaget frå Kommisjonen	129
7.6.2	Vurderingar	129

8

Økonomiske og administrative konsekvensar 131

Vedlegg

1	Tabellar og indikatorar	132
2	Det distriktpolitiske verkeområdet	137
3	Politiske samarbeidsorgan mellom kommunar og fylke	138
4	Oppsummering av høyrings- fråsegner til Distriktskommisjonen	141
5	Duogáš ja čeahkkáigeassu	147



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

St.meld. nr. 25

(2004–2005)

Om regionalpolitikken

*Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet av 8. april 2005,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Bondevik II)*

1 Innleiing og samandrag

1.1 Innleiing og mål

Noreg har unike moglegheiter, og blei i 2004 for tredje året på rad kåra av FN som det beste landet i verda å leve i. Måla for Regjeringa sin økonomiske politikk er å vidareutvikle det norske velferdssamfunnet, arbeid til alle, å auke verdiskapinga, å få til ei rettferdig fordeling og å stimulere til ei langsiktig, berekraftig utvikling.

Velferda vår er bygd både på handel med andre land og på ei god utnytting av ressursane i landet. Globaliseringa, med auka konkurranse, gjer at utnytting av kunnskap og kompetanse i særlige næringsmiljø blir stadig viktigare, samstundes som det blir stilt krav om høg innovasjons- og omstillingsevne og gode rammevilkår for konkurranseutsett næringsliv.

Stortingsmeldinga byggjer mellom anna på utgreiingane til Effektutvalet, NOU 2004:2, og Distriktskommisjonen, NOU 2004:19. Distriktskommisjonen har fremma dette forslaget til visjon for regional- og distriktpolitikken: «Vidareutvikle attraktive og livskraftige lokalsamfunn gjennom eit aktivt og konkurransedyktig næringsliv og likeverdige tenestetilbod i heile landet, med sikte på å halde ved like hovudtrekka i busetjingsmønsteret.» Denne visjonen gir eit godt uttrykk for det ver-

disynet som ligg bak måla og innsatsen i regionalpolitikken til denne Regjeringa.

Regjeringa vil leggje til rette for at den enkelte skal ha reell fridom til å busetje seg der ho eller han ønskjer, sikre at det blir grunnlag for likeverdige levekår i alle delar av landet, og arbeide for ei betre utnytting av potensialet for verdiskaping i ulike delar av landet.

Regjeringa har som mål for regionalpolitikken å ta vare på hovudtrekka i busetjingsmønsteret, og utløyse verdiskapingspotensialet i alle delar av landet. Busetjingsmålet til Regjeringa for dei neste tjue åra er ei meir balansert utvikling, der alle landsdelar har vekst i folketalet. Regjeringa legg vekt på at innsats for å fremme regionalpolitiske mål også skal medverke til å styrkje konkurransevna i forhold til andre land.

Regionalpolitikken omfattar heile landet, både storbyar og bygder, og innsats på mange politikk-område er viktige for å nå måla.

Distriktpolitikken utgjer eit spesielt regionalpolitisk innsatsområde. Regjeringa har som mål for den særskilde distriktpolitiske innsatsen at han skal medverke til å styrkje grunnlaget for busetjing og verdiskaping i område og landsdelar med særlege utfordringar knytte til lågt folketal, tynne næringsmiljø og lange avstandar til større senter

og marknader både for innbyggjarane og for næringslivet. Innsatsen skal medverke til å fremme sysselsetjing og utvikling av lønnsame verksemdar og gi grunnlag for gode tenestetilbod og attraktive stader for næringsliv og innbyggjarar.

Dei hovudlinjene i regional- og distriktspolitikken som blei presenterte i utgreiinga for Stortinget våren 2002 ligg framleis til grunn for Regjeringa sin politikk på området. Hovudlinjene dreier seg om

- å etablere gode rammevilkår for næringslivet
- å satse sterkare på regionar og senter som har vekstpotensial, og styrkje vekstkrafta der ho alt finst
- å utnytte potensial og styrkje evna til innovasjon og nyskaping i alle delar av landet
- å delegere og desentralisere ansvar og oppgåver til regionalt og lokalt nivå

Regjeringa legg også vekt på at den regionalpolitiske innsatsen skal medverke til å fremme ei berekraftig utvikling. Berekraftig utvikling er definert som ei utvikling som tilfredsstiller behova til dagens generasjon utan å gjere det umogleg for komande generasjonar å få dekt sine behov. Dette gjeld både økonomisk, miljømessig og sosialt, der den kulturelle dimensjonen også høyrer med. Planlegging på lokalt og regionalt nivå er viktige reiskapar for å få til samverke mellom ulike verkemiddel og tiltak med sikte på å nå miljømål og sosiale og økonomiske mål.

I denne stortingsmeldinga er det lagt vekt på å klargjere samfunnsutfordringar og rammer for innsats på fleire politikkområde, med sikte på å nå dei regionalpolitiske måla. I meldinga gir Regjeringa også vurderingar av ein del av innhaldet i rapportane frå Effektutvalet og Distriktskommisjonen, medan andre delar vil bli vurderte i andre samanhengar.

Innhaldet i denne stortingsmeldinga må sjåast i samanheng med fleire andre stortingsmeldingar som blir lagde fram denne våren, meldingar som omfattar tema der innretninga av politikken er viktig for å nå regionalpolitiske mål. Det gjeld til dømes stortingsmeldingane om marin næringsutvikling, om forskingspolitikken, om kultur og næring, om kulturminne og om nordområda.

Spørsmålet om framtida til fylkeskommunane og mellomnivået i norsk politikk og forvaltning blir ikkje behandla i denne stortingsmeldinga. Regjeringa legg opp til at dette spørsmålet skal behandlast i neste stortingsperiode. I kommuneproposisjonen for 2006 vil Regjeringa skissere opplegget for den behandlinga.

1.2 Regionalpolitikken skal medverke til å sikre busetjinga og auke verdiskapinga i heile landet

Regjeringa legg til grunn at det er ein gjensidig samanheng mellom busetjing og verdiskaping. Globaliseringa er ei viktig drivkraft for utviklinga i heile landet og gir nye moglegheiter. Noreg eksporterar til dømes noregsturisme for 23 milliardar kroner i året. Utviklinga i reiselivsnæringa, særleg med tanke på kor viktig ho etter kvart har blitt for sysselsetjing og verdiskaping i både bygdar og byar, er eitt døme på at strukturendringar i næringslivet og på arbeidsmarknaden skjer kontinuerleg og parallelt.

Med denne stortingsmeldinga vil Regjeringa rette merksemda mot vekstpotensiala som finst i heile landet, og mot menneske som har lyst til å nytte dei. Regjeringa vil leggje til rette for at folk med bulyst og skaparlyst skal kunne bu og verke der dei sjølve ønskjer, anten det er i bygd, i mindre by eller i storby. Det er eit mål å vidareutvikle store og små stader og lokalsamfunn som er unike og attraktive for næringsliv, innbyggjarar og turistar, ikkje å viske ut skilnader mellom by og bygd, eller mellom Nord-Noreg og Sørlandet. Mangfaldet og variasjonane i landet må bli sett på som ein ressurs, ikkje som eit problem.

Verdiskapinga i landet skjer gjennom kjeder av gjensidig avhengige aktivitetar og kunnskapar knytte til menneske og næringsmiljø på ulike stader. Når ein stadig mindre del av befolkninga er sysselsett i primærnæringane og industrien, sjølv om produksjonen aukar, er det fordi det blir drive meir effektivt. Meir av sysselsetjinga og verdiskapinga kjem også til syne lengre ut i verdikjeda, i form av støttefunksjonar som sal og marknadsføring og forskning og utvikling. Dette har ein geografisk omfordelingseffekt, fordi slike funksjonar ofte bli lagt til større kompetansemiljø og i byområde. Veksten i forretningsretta tenester, IKT, bioteknologi og kulturnæringar, som har både støttefunksjonar og er eigne vekstnæringar, kjem for ein stor del i storbyområda.

Regionalpolitikk er ikkje ein «sektorpolitikk», og dei regionalpolitiske måla kan berre nåast gjennom ei brei tilnærming og gjennom samspel mellom ulike politikkområde og godt samarbeid mellom aktørane. For å ta vare på hovudtrekka i busetjingsmønstret og å utnytte verdiskapingspotensiala i alle delar av landet, vil Regjeringa ha:

- Ein økonomisk politikk som syt for gode og stabile rammevilkår for næringslivet

- Regional differensiering og desentralisering på fleire politikkområde, for betre måloppnåing og betre ressursutnytting
- Ein politikk for å fremme innovasjon og nyetableringar som er tilpassa regionale variasjonar, og som er retta inn mot å styrke regionale nærings- og kunnskapsmiljø der det er vekstkraft
- Ein brei innsats for å møte omstillingsutfordringar i område med einseitig næringsstruktur og små arbeidsmarknader
- Ei meir systematisk satsing på å utvikle attraktive mellomstore og små byregionar, saman med ein balansert vekst mellom storbyområda

Dei viktigaste konkurransevilkåra for norske bedrifter blir lagt gjennom internasjonale og nasjonale rammevilkår. Både industrien og anna konkurranseutsett næringsliv treng gode og stabile arbeidsvilkår, som til dømes stabile rente- og valutatilhøve. Det vil tryggje arbeidsplassar og gi grunnlag for at nye arbeidsplassar kjem til, og gjere det attraktivt å bu i alle delar av landet. Ikkje minst er dette viktig for skipsverfta, oppdrettsanlegga, smelteverksindustrien og mykje av det andre konkurranseutsette næringslivet som finst utanfor dei tyngste befolkningssentera.

Tru på egne krefter er viktig for å utløyse nyskaping og vekstkraft i lokalsamfunn og regionar. Regjeringa vil fortsette arbeidet for å desentralisere ansvar og mynde til lokalt og regionalt nivå, fordi vi meiner at vekstkraft byggjast nedanifrå. Regjeringa legg samstundes vekt på å vidareføre ein særskild distriktspolitisk innsats. Dette skjer mellom anna ved å gi prioritet til bestemte delar av landet og spreidd busette område ved fordelinga av regional- og distriktspolitiske verkemiddel for sysselsetjing, næringsutvikling og gode tenestetilbod. Regjeringa legg også vekt på at uavhengig av kvar ein bur, skal den enkelte vere trygg på at han eller ho har tilgang til grunnleggjande offentlege tenester, som utdanning og helse- og omsorgstenester.

Staten byggjer ikkje landet, men skal vere ein aktiv medspelar for å få utløyst vekspotensial. Regjeringa har fjerna flaskehalsar for innovasjon og nyetableringar i heile landet, både gjennom skatte- og avgiftsletter og gjennom etableringa av eit nytt, heilskapleg og brukarnært verkemiddelapparat som skal ha ei aktiv rolle mot både enkeltbedrifter og regionale næringsmiljø.

Utfordringar varierer mellom bu- og arbeidsmarknadsområde av ulik storleik og med ulik funksjon i ein større regional og nasjonal samanheng. Dette tyder at regionalpolitikk i brei forstand må vere differensiert og nyansert for å vere tilpassa

utfordringane i alle typar av regionar, frå utkantområde til storbyar.

Regjeringa har særleg merksemd på samfunnsutfordringar i område med ein sårbar næringsstruktur eller med svikt i næringsgrunnlaget, og ønskjer å medverke til snuoperasjonar som kan gi samfunna nye vekstmoglegheiter. Mange av desse områda er ekstra sårbare for endringar i internasjonale og nasjonale rammevilkår fordi arbeidsmarknaden er sterkt knytt til enkeltsektorar eller nokre få internasjonalt konkurrerande verksemdar. Desse områda har samstundes ressursar og næringsmiljø som er sentrale for norsk verdiskaping i marin og maritim sektor, i landbruksbasert næringsmiddelindustri, innanfor energiforedling, i reiselivsbransjen osv.

Vekst eller nedgang i folketal og sysselsetjing er resultat av både demografi, busetjingsval, innvandring og endringar i næringsstruktur. Sjølv om befolkninga er fordelt på alle delar av landet, bur nær 90 prosent av befolkninga i bu- og arbeidsmarknadsområde nært eit senter med minst 5 000 innbyggjarar. Tendensen er at også ein del område med småsenter og spreidd busetnad framleis vil gå noko ned i folketal. Busetjingsmålet kan ikkje bli knytt til utviklinga i enkeltkommunar. Både mål og operativ innsats må vurderast ut frå utviklinga i større bu- og arbeidsmarknadsregionar og utviklinga i og mellom landsdelar.

Dei langsiktige trendane tilseier at mål om ei meir balansert utvikling i busetjing der alle landsdelar har vekst, berre kan bli nådd gjennom ei fordeling av byveksten, både mellom storbyområda og mellom dei mellomstore og mindre byane. Tenestetilbodet, arbeidsmarknaden, kompetansemiljøa osv. gjer at mellomstore og mindre byområde blir eit «lim» for busetnadsmønsteret i landsdelane. Dei mellomstore og mindre byane bør vere viktige motorar for regional utvikling i sitt omland, på same måte som storbyområda bør vere motorar for utviklinga i landsdelane, og Osloregionen for heile landet. Eit godt samspel mellom senter og omland på alle nivå er derfor viktig.

1.3 Innsats som medverkar til å nå regionalpolitiske mål

Innsats på mange politikkområde medverkar til å nå regionalpolitiske mål. Regjeringa legg vekt på at ulike typar av innsats må sjåast i samanheng og forsterke kvarandre, slik at den samla effekten blir best mogleg. Fleire tiltak som er koordinerte kan i sum gi mykje større samla effektar i høve til utfordringane enn enkelttiltak kvar for seg.

Regjeringa vil framleis ha ein særskild innsats i område og landsdelar med svak vekstkraft i næringsliv og busetjing, og med tynne næringsmiljø med mange små verksemdar og store avstandar til større sentra og marknader. Dei tyngste verkemidla er differensiert arbeidsgivaravgift og kompensasjon for avvikling av denne ordninga, midlar til lån og tilskot til bedrifter, næringsutvikling og stadutvikling over budsjettet til Kommunal- og regionaldepartementet, ekstra tilskot til småkommunar og Nord-Noreg-tilskot i kommuneinntektsystemet og fleire spesielle ordningar i tiltakssona for Nord-Troms og Finnmark. Det er knytt ulike geografiske avgrensingar til dei enkelte ordningane. Til saman utgjer denne innsatsen om lag 13 milliardar kroner i 2005. Innrettinga og omfanget av delar av innsatsen vil bli vurdert i ulike samanhengar framover, i samband med arbeidet til Inntektssystemutvalet og i samband med endringar i statsstøtteregulverket til EU frå 2007.

I tillegg kjem ein stor innsats innanfor landbruket, mellom anna grunnlagt i mål om busetjing, og spesielle tiltak på ulike område for å sikre likeverdige tenestetilbod eller imøtekome behov hos spesielle målgrupper. Budsjettproposisjonen for Kommunal- og regionaldepartementet inneheld ei oversikt over dei aktuelle ordningane.

Ein stor del av dei midlane som Regjeringa stiller til rådvelde for fylka, blir nytta til utviklingstilskot og risikolån innanfor det distriktspolitiske verkeområdet. Regjeringa meiner at tilgang på kapital gjennom verkemiddelapparatet spelar ei viktig rolle i det distriktspolitiske verkeområdet, som eit supplement til kapital som ein kan skaffe seg på den private marknaden.

Ein mindre del av den særskilde regional- og distriktspolitiske innsatsen under Kommunal- og regionaldepartementet blir nytta også utanfor det distriktspolitiske verkeområdet, med vekt på å styrkje vekstkrafta og utnytte potensialet i næringsmiljø i mellomstore og mindre byområde. Regjeringa legg opp til at handlingsrommet for fylkeskommunane blir utvida ved ei justering av dei geografiske grensene for bruken av midlar til tilretteleggjing for regional utvikling. Dei geografiske grensene for bedriftsretta lån og tilskot, utanom bagatellmessig støtte, vil framleis gjelde som før.

Regjeringa meiner at desse midlane også kan brukast for å bidra til at innsatsen på andre politikkområde blir utnytta best mogleg på regionalt og lokalt nivå, gjennom samarbeidsprosjekt i randsona av ulike sektorar, der fleire aktørar kan ha delansvar og interesser utan å ha eit klart hovudansvar.

Rammevilkår, strategiar og innsatsområde for å nå regionalpolitiske mål

Etablere gode rammevilkår for næringslivet

- Den økonomiske politikken, i vid forstand, må leggje til rette for innovasjon, omstilling og effektivisering, både i næringslivet og i offentlig forvaltning. Regjeringa vil syte for at næringslivet har stabile, førutseielege og internasjonalt konkurransedyktige rammevilkår som gir grunnlag for dette. Ein økonomisk politikk som medverkar til ei stabil utvikling i produksjon og sysselsetjing, er ein føresetnad for auka verdiskaping og sysselsetjing og for å halde oppe velferdsnivået.

Differensiert politikk, desentralisering og samarbeid

- *Ulik politikk for ulike regionar:* Regjeringa legg vekt på at det blir ført ein politikk tilpassa utfordringar og behov i ulike typar av regionar og i ulike delar av landet.
- *Desentralisering:* Regjeringa vil vidareføre arbeidet med å desentralisere ansvar og mynde til offentlege aktørar regionalt og lokalt, og vil leggje til rette for samarbeid mellom kommunar, fylkeskommunar, statlege organ, næringsliv, FoU-miljø og høgre utdanning.
- *Samarbeide regionalt og lokalt:* Regjeringa legg stor vekt på regionalt og lokalt samarbeid om verkemiddel som er desentraliserte eller delegerte til regionalt nivå. Som regional utviklingsaktørar har fylkeskommunane ei viktig rolle i å invitere aktuelle aktørar til ein forpliktande partnerskap med klare mandat for å avklare og koordinere innretting av innsats ut frå nasjonale og regionale mål og strategiar.
- *Samarbeide med storbyane:* Regjeringa vil følgje opp det samarbeidet med storbyane som blei etablert i samband med storbymeldinga, mellom anna om koordinering av statleg politikk og om datagrunnlag for å følgje utviklinga i storbyområda.
- *Internasjonalt samarbeid:* Regjeringa legg opp til at Noreg skal halde fram med å delta aktivt i fleire typar av samarbeid for regional utvikling over landegrensene, gjennom Barentssamarbeidet, Interreg og nordisk samarbeid.

Styrkje grunnlaget for vekstkraftige regionar

- *Utbygging av infrastruktur:* Regjeringa vil utnytte potensialet for utviding av arbeidsmarknader gjennom utbygging av infrastruktur, særleg i mellomstore og mindre byområde. Regjeringa legg også vekt på fjerning av flaskehalsar

i infrastrukturen i alle regiontypar, både for transport og for IKT.

- *Lokalisering av statlege verksemder:* Lokaliseringspolitikken skal medverke til å utnytte og forsterke kompetansemiljø, og gjere arbeidsmarknaden meir variert og attraktiv i landsdels-senter, i mellomstore byar og i småbyar. Det er også aktuelt å lokalisere verksemder med lite behov for spesialisert kompetanse til område med småsenter. Nye statlege verksemder skal som hovudregel lokaliserast utanfor Oslo.
- *Høgre utdanning og FoU-miljø:* Regjeringa vil sikre ei positiv utvikling i utdannings- og FoU-miljø i mellomstore og små byar. Dette er viktig av omsyn til tilgangen på utdanna arbeidskraft, for å auke talet på spesialiserte arbeidsplassar og for å utnytte potensialet for næringsutvikling gjennom samarbeid mellom omverda og universiteta, høgskolane og forskingsinstitutta.

Leggje til rette for innovasjon, omstilling, sysselsetjing og lønnsame verksemder

- *Innovasjon:* Regjeringa er oppteken av å sjå innovasjon, internasjonalisering og regionutvikling i samanheng. Innovasjonspolitikkk er ein nødvendig og viktig del av regionalpolitikken, både i nasjonal politikkkutforming, i regionale utviklingsstrategiar og i lokalt tiltaksarbeid. Ein regionalt tilpassa innovasjonspolitikkk handlar mellom anna om å ta utgangspunkt i konkrete potensial og barrierar for auka nyskaping, og å ta i bruk lokale og regionale konkurransefortrinn. Det handlar også om å få til gode samarbeidsprosessar mellom næringsliv, kunnskapsmiljø og styresmakter, og å auke kunnskapen om teknologi, produkt og marknader ute og heime. Dei regional- og distriktspolitiske verke-midla skal mellom anna medverke til å utløyse vekstkraft i store og små næringsmiljø i regionar i heile landet. Regjeringa vil derfor satse vidare på inkubatorar og næringshagar, og prioritere ei eiga satsing mot høgskolemiljø for å kommersialisere forretningsidear. I tillegg, og som ei ny satsing, vil Regjeringa frå 2006 setje i gang eit program retta mot regionale klynger av spesialiserte og internasjonalt orienterte bedrifts- og kunnskapsmiljø («Centres of

Expertise»). Det er allereie etablert pilotprosjekt i Ålesund, på Raufoss og i Horten.

- *Omstilling:* Område med tynne næringsmiljø og små arbeidsmarknader møter særlege utfordringar i arbeids- og næringslivet i takt med strukturendringar og effektivisering i tradisjonelle næringar som landbruk, fiske og industri. Hovudansvaret for nyskaping og omstilling må liggje hos næringslivet sjølv, med bistand frå lokale og regionale styresmakter, mellom anna ved bruk av næringsretta regional- og distriktspolitiske midlar. Regjeringa legg vekt på at omstillingsutfordringane må møtest i framkant, både gjennom ulike sektorpolitiske verkemiddel og gjennom dei særskilde midlane til regional utvikling under budsjettet til Kommunal- og regionaldepartementet. Regjeringa vil i heilt spesielle tilfelle også vurdere ekstraordinære tiltak.
- *Sysselsetjing:* Regjeringa vil vidareføre bruken av differensiert arbeidsgivaravgift for å styrkje grunnlaget for sysselsetjing i område med svakare vekstkraft i næringsliv og busetjing, tynne næringsmiljø med mange små verksemder og store avstandar til større sentra og marknader.

Gi grunnlag for gode tenestetilbod og attraktive stader

- *Tilgang på gode tenester:* Kommuneinntektssystemet skal sikre at alle kommunar og fylkeskommunar har eit likeverdig grunnlag for å gi innbyggjarane gode tenester. I tillegg kjem regionaltilskotet og Nord-Noreg-tilskotet som er grunnlagt i regionalpolitiske mål. Helseføretaka skal sikre alle god tilgang til spesialisthelsetenesta.
- *Attraktive stader:* Byar og bygder må vere attraktive for busetjing og tilflytting og for lokalisering av verksemder. Stader som er attraktive for tilflytting og busetjing, gir også betre grunnlag for lokalisering av verksemder og for eit godt tenestetilbod gjennom tilgang på arbeidskraft. Det er viktig å utvikle strategiar for utvikling av senter og regionar som byggjer på sterke sider og styrkjer identiteten, der det også blir tatt omsyn til både kjønn og livsfase.

2 Globaliseringa som ramme for regional utvikling i Noreg

2.1 Innleiing

Dei politiske vala som blir tekne nasjonalt og regionalt for å nå ønskete mål om regional utvikling, må byggje på ei god forståing av utfordringane for norsk økonomi og kva alternativ som finst. Grunnlaget for gode samfunn over heile landet er den verdiskapinga vi evnar å få til framover. Noreg er eit høgkostland, med høge standardar for velferd og inntekt. Klima, geografi, kostnadsnivå og store avstandar, både i Noreg og til viktige marknader internasjonalt, påverkar konkurransevilkåra våre, og dermed føresetnadane for å halde ved like høge velferdsstandardar.

Kartet i figur 2.1 viser kor perifert, målt i transporttid og transportavstandar, Noreg og andre nordiske land ligg i høve til dei folkerike og sentrale delane av Europa, som Benelux-landa og regionar vest i Tyskland. Regionar med dårlegast tilgang til desse områda finn vi mellom anna i dei nordiske landa, Skottland og Irland. Dette er relevant i mange samanhenger, frå til dømes strategiar for eksport, via infrastrukturbygging til EØS-regelverket for regionalpolitisk grunnngjeve offentleg støtte til næringsutvikling

Globaliseringa gjer at stader, bedrifter og individ i ulike delar av verda, og i ulike delar av Noreg, blir stadig meir sambundne. Ein viktig føresetnad for den gode økonomiske utviklinga i Noreg gjennom det førre hundreåret var at vi i stor grad deltok i det internasjonale økonomiske samkvemet. Ei stadig tettare samanveving av land og verdsdelar gir fordelar ved at ein kan utveksle varer, tenester, arbeidskraft og kapital, og gir høve til utvida politisk og kulturelt samarbeid.

Globaliseringa er også ei stor utfordring. Norske bedrifter får høve til å vekse og til å utnytte egne fortrinn, samstundes som krava til omstillingsevne aukar både for næringslivet og for samfunnet. Auka internasjonal integrasjon set også nye rammer for utforminga av politikk på nasjonalt nivå.

Regionalpolitikken er i seg sjølv eit godt døme på sterkare internasjonal integrering. Det er blitt vanlegare å samarbeide for å løyse felles regionalpolitiske utfordringar. Eitt døme på dette er grenseregionalt samarbeid mellom Noreg og Sverige

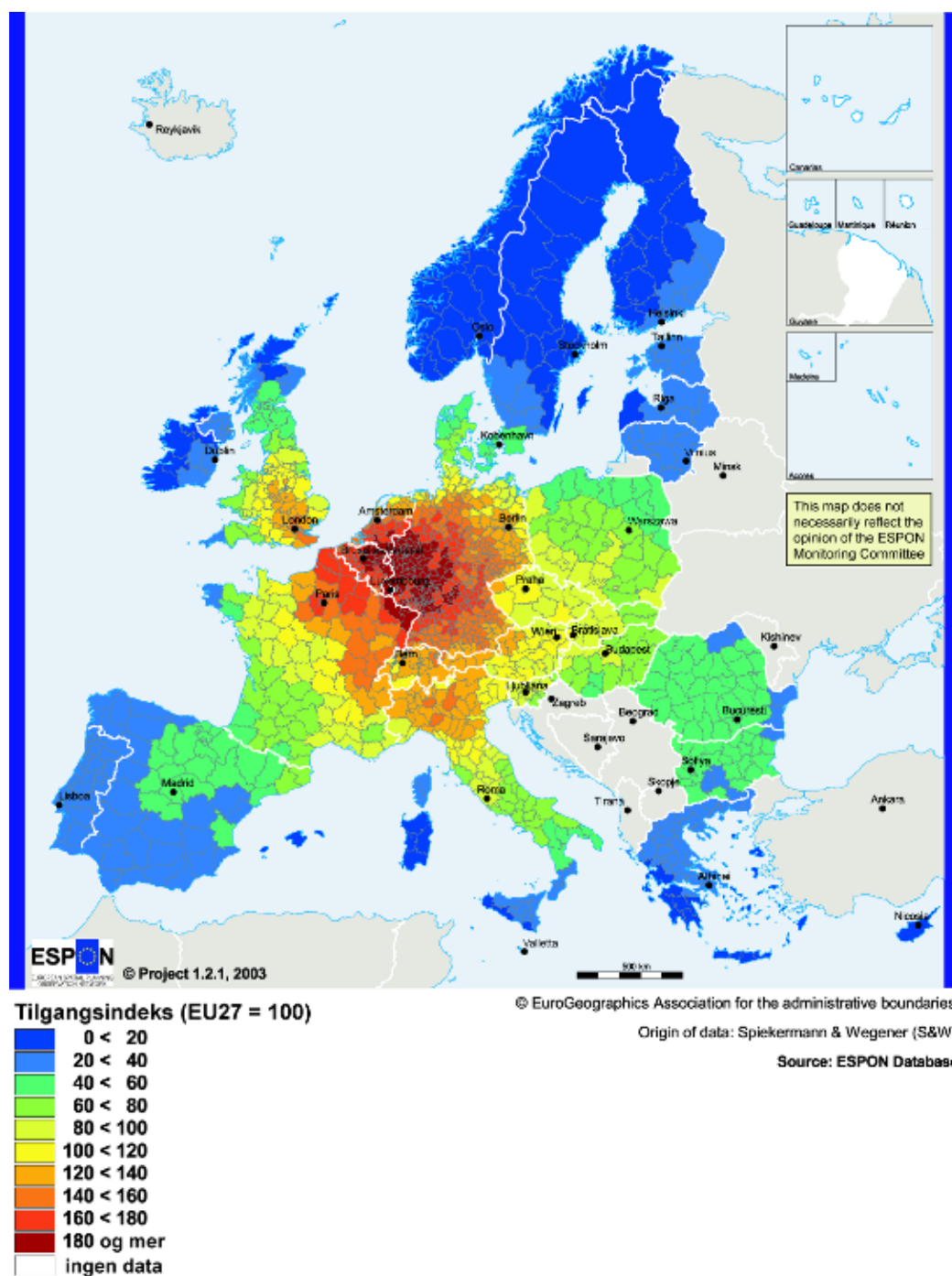
om felles arbeidsformidling. Internasjonalt regionalpolitisk samarbeide har og blitt viktig for læring, kompetanseutvikling, erfaringsutveksling og politikkutvikling. Internasjonale avtalar, som til dømes EØS-avtalen, set ytre rammer for utforminga av og verkemiddelbruka i regionalpolitikken i Noreg og i andre land.

Ei viktig drivkraft for globaliseringa i dei siste tiåra har vore integreringa av folkerike land i Asia i verdsøkonomien. Det har ført til at etterspurnaden etter varer og tenester og kjenneteikn ved arbeidsmarknadene i desse landa påverkar priser, lønner og kapitalavkastning internasjonalt. Det at land med stor befolkning, rimeleg arbeidskraft, høg økonomisk vekst og lite råvarer blir integrerte i verdsøkonomien, kan medverke til å auke prisane på avanserte varer og tenester og energiråvarer. Noreg kan tene på denne utviklinga, men det føreset at vi evnar å vere kreative og endringsorienterte. Samstundes kan bedrifter få problem med å overleve som følge av auka priskonkurranse. Andre vil kunne møte utfordringane og ekspandere i nye marknader.

Den demografiske utviklinga i Noreg er ei anna hovudutfordring for norsk økonomi. Nedgang i fødselstala gjennom det førre hundreåret og auka forventale levealder gir ein sterk vekst i den delen dei eldre utgjør av befolkninga frå rundt 2010. Da folketrygda blei innført i 1967, var det 18 personar over 67 år per 100 personar i yrkesaktiv alder. I dag er dette talet 21, men gjennom dei neste 50 åra ligg det an til at det kan bli dobla. Aldringa av befolkninga har to spesielt viktige konsekvensar: Ein mindre del av befolkninga vil vere i arbeid, og offentlege utgifter vil auke i forhold til den samla verdiskapinga. Sjølv om yrkesdeltakinga i Noreg er høg, er den gjennomsnittlege arbeidstida låg samanlikna med mange av dei landa vi konkurrerer med. Det å halde ved like ein stor nok arbeidsinnsats, er derfor ei sentral utfordring i tida framover.

2.2 Konkurransedyktige rammevilkår er avgjerande

Hovudmåla for den økonomiske politikken til denne regjeringa er arbeid til alle, auka verdiska-



Figur 2.1 Potensiell tilgang via veg til senter i Europa med stor befolkning og høy BNP. Indeksen for potensiell tilgang er mellom anna basert på føresetnader om at senter med stor befolkning og høy BNP er viktige, og på at tilgangen til slike senter minkar med aukande avstand, reisetid og kostnader

Kjelde: ESPON

Boks 2.1 Utfordringar i ein global økonomi

Globalisering inneber mellom anna at moderne produksjons- og tenestebedrifter ofte er del av ei global forsyningskjede, at produksjon blir flytta frå industrialiserte land med høgt kostnadsnivå til land under utvikling med lågare kostnadsnivå, at arbeidsintensiv produksjon blir lokalisert til land som tilbyr mykje og rimeleg arbeidskraft og at produksjon som er energikrevjande, blir lokalisert i land med billig energi. Globalisering inneber til dømes at ein bunadsprodusent på Osterøy kan velje å leggje delar av broderiarbeidet til Ghana, at ein brenselleverandør på Elverum kan importere ved frå Baltikum, og at suvenirar som utanlandske turistar kjøper i Noreg, kan vere laga i Kina. For å finne rasjonelle produksjonsmåtar vel stadig fleire selskap å spreie verksemda si i fleire land. Lokaliseringsvalet er ikkje fast, men blir kontinuerleg vurdert opp mot betre og billigare alternativ. Konkurransen mellom land om skattefordelar og låge kostnader for næringslivet er blitt skarpare, og presset mot sysselsetjinga, lønnsnivået og velferdsordningane er blitt sterkare. Noreg kan ikkje konkurrere på pris med land som til dømes Kina. Da må vi syte for at vi er konkurransedyktige på andre område, slik at vi sikrar arbeidsplassane og den framtidige velferda i Noreg.

ping, vidareutvikling av det norske velferdssamfunnet, rettferdig fordeling og ei langsiktig, berekraftig utvikling. Eit sterkt og konkurransedyktig næringsliv er ein føresetnad for å nå desse måla. Dei overordna økonomiske rammevilkåra, slik som lønns-, skatte- og rentenivå, inflasjon og valutakursar, spelar derfor ei stor rolle for nærings- og arbeidslivet i lokalsamfunn og regionar, ikkje minst der mykje av sysselsetjinga er knytt til internasjonalt konkurrerande bedrifter.

Konkurransesevna til norsk næringsliv blir påverka av ei rad forhold, som til dømes pris- og lønnsnivået, valutakursen, skatte- og avgiftsnivået, konkurransepolitikken, handelspolitikken, kapitalmarknaden, infrastrukturen og utdannings- og forskingspolitikken. Sjølv om norsk økonomi generelt går bra, har vi utfordringar både på kort og på lang sikt. Noreg er eit høgkostland på dei fleste

område, noko som er ei spesiell utfordring for bedrifter med arbeidsintensiv vareproduksjon av standardiserte produkt. Samstundes er lønnene for høgt utdanna personar relativt låge i Noreg.

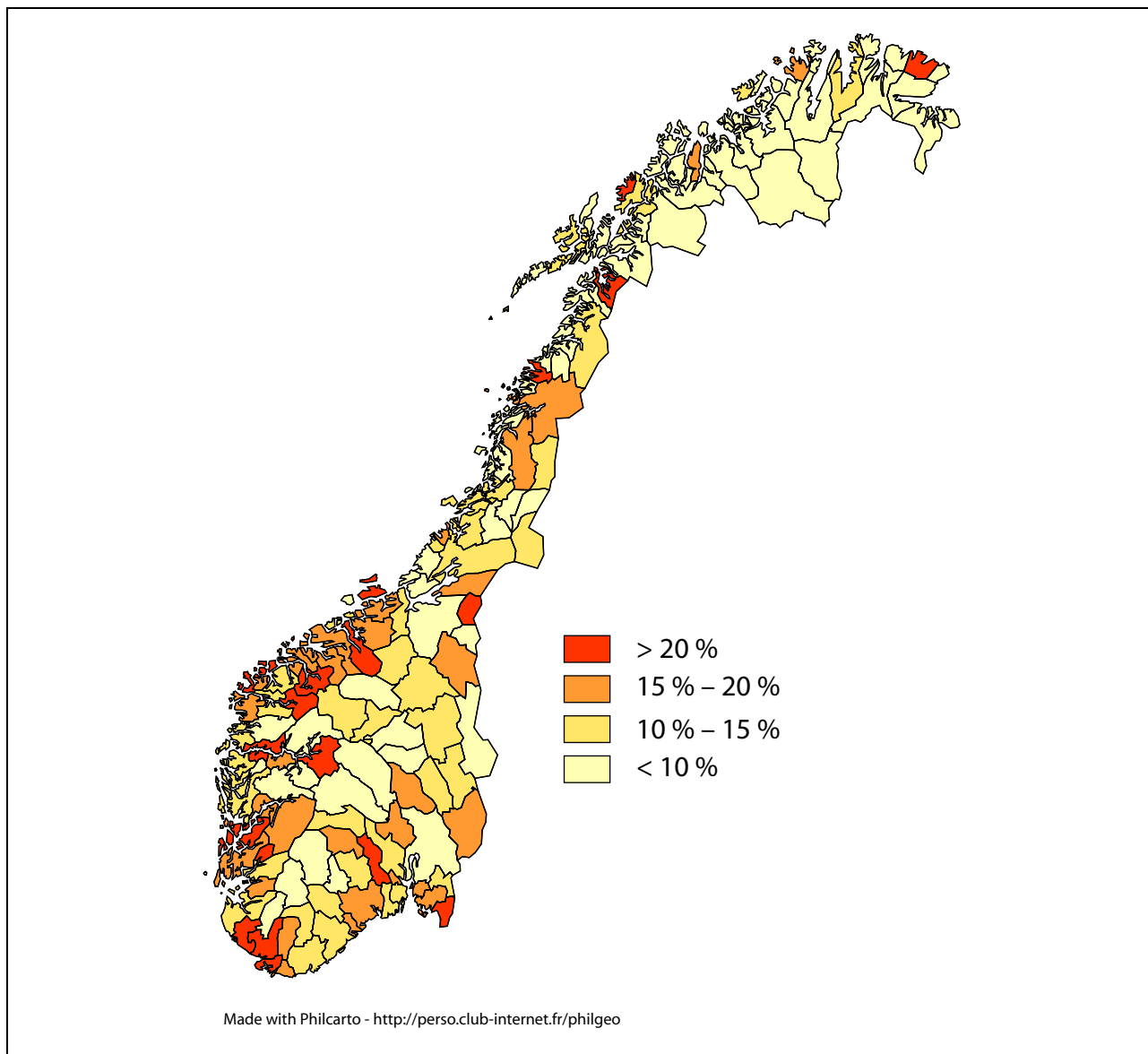
Ei svekking av konkurransesevna som følgje av til dømes styrkt kroneverdi vil kunne slå ulikt ut for ulike bedrifter, og dermed også for ulike regionar. På kort sikt er typiske «distriktsområde» mest sårbare for ei svekking av konkurransesevna. Dei har nemleg ein stor del av sin næringsverksemd i konkurranseutsett industri. Figur 2.2 viser kor stor del av sysselsetjinga i regionen industrien samla står for i dei ulike bu- og arbeidsmarknadsregionane. Mange distriktsområde har også meir ein-sidede og mindre arbeidsmarknader enn områda kring storbyar og mellomstore byar.

Ved å syte for at dei ulike områda av den økonomiske politikken spelar på lag, kan Regjeringa medverke til at målsetjingane om ein stabil utvikling nås, også for konkurranseutsett verksemd. Kvar for seg kan verknader når det gjeld verdiskaping, sysselsetjing og lønnssemd for bedriftene på grunn av endringar i til dømes rentenivå og valutakurs verke udramatiske. Men dersom rentene og kroneverdien stig samstundes, kan det bli eit stort lokalt og regionalt problem.

Ein politikk som medverkar til at stabilitetsmåla for den overordna økonomiske politikken blir oppfylte, motverkar brå endringar i konkurransesevna til næringslivet. Også i høve til dei regional- og distriktspolitiske måla er det derfor viktig at stabilitetsmåla for den overordna økonomiske politikken blir nådde.

Dei siste åra har budsjettpolitikken gitt rom for ein lette i pengepolitikken. Den økonomiske politikken som har vore ført, viser resultat. Renta er redusert, og styrkinga av kronekursen gjennom 2002 er langt på veg reversert. Sjølv om dette isolert sett har medverka til å betre kostnadssida og konkurransesevna til bedriftene, trekkjer næringslivet med seg verknadene av mange år med ein høgare vekst i lønnskostnadene enn handelspartnerane. Dette gjer delar av det konkurranseutsette næringslivet sårbart for negative endringar i konkurransevilkåra. Over tid må lønnsveksten vere på eit nivå som sikrar konkurransesevna, og som ikkje i seg sjølv gjer det nødvendig å stramme inn i pengepolitikken.

Våren 2004 oppnemnde Regjeringa eit industriutval som skulle utgreie samanhengar mellom tilhøva i industrien og rammevilkår. Utvalet skulle drøfte sentrale utviklingstrekk for konkurranseutsett næringsliv og viktige vegval i den framtidige næringspolitikken, med særleg vekt på det som er viktigast for industrien.



Figur 2.2 Variasjonar mellom bu- og arbeidsmarknadsregionar når det gjeld kva tyngd industrien har i sysselsetjinga, målt i prosent av samla sysselsetjing i ulike regionar

Kjelde: Kommunal- og regionaldepartementet, basert på data frå Statistisk sentralbyrå

Utvalet la fram utgreiinga si 1. februar 2005. Utgreiinga er omfattande med omsyn til tema, frå innleiingsvise, overordna vurderingar om korleis næringspolitikken bør innrettast, til meir nærings-spesifikke vurderingar. Utvalet viser til at det overordna målet for næringspolitikken er å leggje til rette for størst mogleg verdiskaping i norsk økonomi. Styresmaktene bør som hovudregel unngå å behandle enkeltbedrifter og næringar ulikt. Utvalet meiner samstundes at ein i konkrete saker må være villig til å vurdere om Noreg skal svare på tiltak som blir nytta i land vi konkurrerar med. I kapitlet om næringsstøtte deler utvalet seg i to:

Fleirtalet meiner at det ikkje er nivået på næringsstøtta, men innrettinga av næringsstøtta som er viktig, mens mindretalet meiner at slik støtte bør reduserast. Med omsyn til innretting av forskings- og utdanningspolitiske tiltak og samferdselspolitikk, tek utvalet til orde for ei auka satsing på brukarstyrt forskning og meir satsing på vegutbygging, sjølv om utvalet ikkje står samla i alle forslaga. Vidare har utvalet konkrete næringssspesifikke forslag som spenner vidt – frå å tilrå statleg økonomisk medverknad til gassinfrastrukturprosjekt og endra jordbrukspolitikkk, til å vidareføre bruk av gjenkjøp ved inngåing av forsvarskontraktar.

Boks 2.2 Norsk kompetanse som eksportvare

Her er fem konkrete døme på konkurransekraftige norske bedrifter med ulik lokalisering i Noreg som har vist at norsk kompetanse, teknologi og design er ein eksportvare:

Kongsberg Gruppen er eit internasjonalt teknologikonsern med hovudkontor i Noreg. Konsernet har meir enn 4000 tilsette i over 20 land. Av dei samla driftsinntektene kjem opp mot tre firedelar frå land utanfor Noreg. Konsernet konsentrerer verksemda si om to område: Kongsberg Maritime og Kongsberg Defence & Aerospace. Kongsberg Maritime har utvikla leiande posisjonar innanfor dynamisk posisjonering, maritim automasjon, navigasjon, hydroakustikk, simulatorar, kommunikasjon og informasjonsstyring. Kongsberg Maritime er blant dei leiande i verda innanfor maritim informasjonsteknologi. Kongsberg Defence & Aerospace er leverandør av høgteknologiske forsvarssystem og er blant dei leiande leverandørane av sjømålmisil, militær kommunikasjon og våpenstyringssystem.

ScanWafer er ein av dei største leverandørane i verda til solenergiindustrien. Selskapet vart etablert i 1994 og starta produksjonen i 1997 i Glomfjord i Nordland og har seinare også starta produksjon på Herøya i Porsgrunn. Verksemda har blitt ein av dei største produsentane i verda av multikrystallinske waferar, som er ein av dei viktigaste delane i eit solcellepanel. Dei fleste kundane er store internasjonale selskap i Europa og Asia. ScanWafer har som mål å drive teknologiutvikling for å redusere prisen på ferdige solenergisystem. For å oppnå dette, fokuserer bedrifta særleg på utvikling av produksjonsutstyret og betring av kvaliteten på silisiummaterialet som er råmaterialet i waferproduksjonen.

Ekornes-konsernet er eit anna kjent norsk konsern som er sterkt internasjonalt orientert og som mellom anna er kjent for Stressless-stolen. Over 80 prosent av inntektene kjem frå eksport. Konsernet eksporterer til Europa, USA, Canada og fleire land i Asia. Ekornes legg vekt på å utvikle produkt og design med god funksjon og komfort som kan produserast effektivt og med høg kvalitet. Design og utvikling er prioriterte oppgåver, og Ekornes ser på evna til å kombinere effektivitet og kvalitet som ei av dei sterke sidene til verksemda. Konsernet har hovudkontor på Sunnmøre og sju fabrikkar i Noreg, mellom anna i Sykkylven, Hornindal, Fetsund, Hareid og Stranda.

Helgeland Plast AS i Mo i Rana er ein norsk teneste- og utstyrsleverandør innan havbruksnæringa. Bedrifta er verdas største leverandør av plastmerder og er marknadsleiar i alle etablerte oppdrettsnasjonar, medrekna Noreg, Chile, UK, og middelhavslanda. Helgeland Plast har ein av dei mest moderne produksjonslinjene for plastrør i Europa. Den største konkurransefordelen til selskapet er høg kvalitet og eit renommé som er bygd opp over tid.

Aqua Gen er eit internasjonalt leiande avlsselskap som har som formål å tilby det genetisk beste startmaterialet for kostnadseffektiv oppdrett av atlantisk laks og regnbogeaure. Under visjonen «Såkorn for livskraft og lønnsemd» leverer Aqua Gen laks- og aureegg til oppdrettsnæringa. Hovudkontoret ligg i Trondheim og avlsarbeidet skjer ved selskapet sine anlegg i Hemne og i Tingvoll og hos to eksterne rognprodusentar. Aqua Gens viktigaste aktivum er eit unikt genetisk materiale, utvikla gjennom 35 års målretta FoU- og avlsarbeid. Dette har gitt grunnlag for å kunne tilby ein fisk som veks fort, er livskraftig, robust, har fin farge og fasong.

2.3 Nyskaping, effektivisering og omstilling for å møte samfunnsutfordringane

Dess meir innovasjon og nyskaping vi får til i nærings- og arbeidslivet i dag, dess betre vil vi takle dei omstillingane norsk økonomi og norske regionar står framfor. Sjølv om oljeverksemda har

gitt eit vesentleg lyft til norsk økonomi i dei siste tiåra, utgjør produksjonen i fastlands-Noreg rundt 80 prosent av den samla verdiskapinga. Denne delen vil auke etter kvart som utvinninga av petroleum gradvis minkar. Å sikre vekstevna i fastlandsøkonomien er derfor viktig. Vi må utvikle og ta i bruk ny teknologi, nye produkt og nye organisasjons- og arbeidsformer for å auke verdiskapinga.

Den økonomiske politikken i vid forstand må legges til rette for innovasjon, omstilling og effektivisering både i næringslivet og i offentlig forvaltning. Kompetansen til arbeidsstyrken er også svært viktig for vekstevna. Vi må derfor stille høye krav til utdanningssystemet.

Naturressursar vil framleis vere ein viktig basis

Noreg har utvikla kompetanse og næringsliv basert på rike naturressursar innanfor olje og gass, vasskraft og andre energikjelder, havbruk og landbruk. Dette vil også vere basisen for utviklinga framover, men gjerne nytta på nye måtar.

Nedbygging av handelshindringar har lagt til rette for spesialisering og utnytting av stordriftsfordelar og komparative fortrinn. Samstundes inneber utviklinga i internasjonal handel også at visse delar av landet har eit sterkare omstillingspress på seg enn andre. Dette gjeld kanskje i størst grad dei landbruksavhengige områda.

Utforming av ein ny avtale for landbruket står sentralt i den forhandlingsrunden som no går føre seg i WTO. Rammeavtalen som blei vedteken i WTO sitt hovudråd 1. august 2004, legg opp til ei sterk reduksjon i handelsvridande støtte til landbruket, fjerning av eksportsubsidiar og vesentleg forbetra tilgang til marknadene for landbruksvarer.

Regjeringa si målsetjing for dei vidare landbruksforhandlingane i WTO er å sikre eit handlingsrom for å lage politikk nasjonalt som kan gi grunnlag for eit aktivt jordbruk over heile landet. Same kva dei konkrete verknadene av ein eventuell ny avtale i WTO blir, er behovet for effektivisering i norsk landbruk og landbruksbasert næringsmiddelindustri aukande. Det er grunn til å rekne med at den nye avtalen vil krevje aktive tilpassingar i norsk landbruk og landbrukspolitik. Regjeringa vil derfor vidareføre og forsterke politikken for å leggje til rette for eit meir konkurransedyktig og robust landbruk. Dette vil igjen vere avgjerande for utviklinga i store delar av matindustrien og andre næringar som samverkar med landbruket, eller er knytt til ressursar og kvalitetar i bygdene.

For fiskerinæringa vil betra tilgang til marknadene gjennom endringar i WTO-avtalen ha mykje å seie for vilkåra for handel med sjømat. Dette temaet er nærmare omtala i ei eiga stortingsmel-

ding om marin verdiskaping. Den viktigaste marknaden for norsk fisk og sjømat er EU. Delar av fiskeeksporten er sikra tollfritak gjennom EØS-avtalen, men det gjeld ikkje for fleire viktige produkt, mellom anna laks, makrell, sild og reker. Ei utviding av WTO til også å omfatte Russland og Ukraina vil gi betre tilgang til viktige marknader for norsk sjømat. Parallelt med arbeidet i WTO-samanheng har Regjeringa lagt vekt på å nytte fleire kanalar for å forbetre marknadstilgangen for norsk fisk, og viser i denne samanhengen til forhandlingane mellom Sør-Korea og EFTA som blei innleidde i januar i år. Det kan bli aktuelt å følgje opp desse forhandlingane med tilsvarende forhandlingar med andre potensielt viktige marknader for norsk sjømat, anten i regi av EFTA eller direkte bilateralt.

EU sine strategiar for å bli konkurransedyktig

I Lisboa i år 2000 vedtok EU ei målsetjing om å bli den mest dynamiske og konkurransedyktige økonomien i verda innan 2010. Sjølv om Noreg ikkje er med i EU, står vi like fullt overfor dei same utfordringane som andre land i EU når det gjeld ei aldrende befolkning og auka konkurranse frå andre land. At vi har den same politikken som EU på mange område, reflekterer at vi har mange like mål og utfordringar. Til dømes er målet om å gjere europeisk næringsliv konkurransedyktig ved å bruke verkemidlar av generell karakter, som å auke kunnskapsintensiteten på tvers av næringar, i tråd med norsk næringspolitikk.

Kunnskap står i sentrum for Lisboa-strategien. EU har understreka at dette målet berre kan bli nådd dersom Lisboa-strategien blir ein integrert del av regionalpolitikken, og omvendt at regionalpolitikken blir ein del av Lisboa-strategien. Utforminga av EU sin framtidige regionalpolitikk er bygd på dette, og her står vekst og sysselsetjing i fokus. Regjeringa legg til grunn dei same samanhengane mellom konkurranseevne og regional utvikling i den norske regionalpolitikken. Utdanning, forskning, innovasjon og entreprenørskap er nøklane til framtida i alle delar av landet. Anten dei ligg i Oslo eller Hammerfest, er utvikling, formidling og bruk av kunnskap avgjerande for korleis norske bedrifter fungerer og veks.

3 Utviklingstrekk i norske regionar

3.1 Innleiing

I fleire ti-år har eit sentralt mål i distrikts- og regionalpolitikken vore å halde oppe hovudtrekka i busetjingsmønsteret. Målet har hatt ulikt innhald, men det er ofte blitt knytt til å halde oppe busetjinga i utkantstrøk og kommunar som har opplevd nedgang i folketalet. Utviklinga har i hovudsak gått i retning av vekst i sysselsetjing og folketal i byområda, særleg i storbyområda, og nedgang i område utanfor byområda. Dette er ein av grunnane til at Regjeringa har ønskt å fastsetje eit meir realistisk busetjingsmål, eit mål som har truverde som grunnlag for praktisk verkemiddelbruk.

Den skisserte utviklinga heng nært saman med tunge trendar i næringsstruktur, i demografi og i flyttemønster. I primærnæringsane og i mange konkurranseutsette industrinæringsar er sysselsetjinga blitt redusert, medan sysselsetjinga har auka i privat og offentleg tenesteyting. Særleg i storbyområda, men også i ein del mellomstore byregionar, har det vore ein sterk vekst både i nye konkurranseutsette og kompetansebaserte næringsar og i bedrifter knytte til lokal tenesteyting. I småbyar og bygdeområde er nedgangen i sysselsetjinga i primærnæringsane og i industrien i mindre grad blitt erstatta av ein tilsvarende auke i sysselsetjinga i nye tenesteytjande næringsar.

Dei vareproduserande næringsane er likevel heilt sentrale for verdiskapinga i landet, både på kort og på lang sikt. Desse næringsane er lokaliserte over heile landet, både i store og små byområde og på småstader. Ei positiv utvikling for landet er derfor avhengig av ei positiv utvikling også for dei ulike delane av landet.

Om vi ser utviklingstrekk i folketalet og i næringsstrukturen i samanheng, og opp mot måla om balanse i busetjing og utnytting av nærings- og verdiskapingspotensialet i alle delar av landet, er utviklinga byområda i dei ulike landsdelane viktig. Byregionar er i aukande grad viktige som motorar for regional utvikling og for den samla verdiskapinga. Det er knytt både til vekst i folketal og næringsliv i byregionen sjølv og til tilbodet av tenester for verksemdar og befolkning i eit større omland. Samstundes er næringslivet i byregionane

gjennom verdikjeder ofte direkte knytt til verdiskapinga i næringsar i mindre sentrale område, som landbruk og fiske, og som reindrift og reiseliv basert på ressursar i utmark, kulturlandskap og nasjonalparker i fjellområde. Gjennom til dømes reiseliv basert på kultur- og naturopplevingar og nisjeprega matvareproduksjon er rollene til desse områda i nasjonal verdiskaping i endring.

Dersom byregionar i somme landsdelar ikkje blir attraktive for busetjing og lokalisering av verksemdar, vil det også over tid vere vanskeleg å halde oppe balansen i busetjinga mellom landsdelane og å utnytte ressursane i og omkring byane til verdiskaping. Det vil også svekke grunnlaget for å ta vare på mangfald i kultur, levestett og kulturlandskap i landet.

Kapitla nedanfor skal medverke til å klargjere grunnlaget for, og utfordringar knytte til, desse perspektiva. Innhaldet byggjer i stor grad på rapporten *Regionenes tilstand* (Østlandsforskning 2004¹), og på Effektutvalet og Distriktskommisjonen.

Regionar nytta som grunnlag for analyse og vurdering av innsats

I denne regionalmeldinga blir det lagt vekt på å nytte inndelingar av landet i grupper av kommunar i samanhengande, funksjonelle regionar som grunnlag for analyser av utviklingstrekk. Vi nyttar både bu- og arbeidsmarknadsregionar og økonomiske regionar, jf. boks 3.1. Dei to regioninndelingane dekkjer på ulike måtar området for daglege reiser til arbeid og tenester og anna dagleg kontakt for både personar og verksemdar. Dette gir eit bilete av utviklingstrekk i nærings- og befolkningsstrukturen som ofte er meir relevant i drøftinga av utfordringar i ulike delar av landet, enn det vi får ved å nytte administrative inndelingar som kommunar og fylkeskommunar. Vi nyttar i tillegg ei inndeling av regionane etter storleik på det største senteret i regionen som skilje mellom ulike

¹ Hovudforfattar av rapporten er Tor Selstad, professor ved Høgskolen på Lillehammer, med bidrag frå medarbeidarar frå NIFU, CIVITAS, Østlandsforskning og Høgskolen på Lillehammer. Rapporten er lagt ut på heimesidene til Kommunal- og regionaldepartementet, <http://odin.dep.no/krd/>

Boks 3.1 Inndeling i regionar

Omgrepet «region» blir her nytta som ei analyseining for funksjonelle område ut frå bustad- og arbeidsmarknad og/eller tenester. Det blir nytta to ulike inndelingar av kommunar i regionar. Den eine inndelinga er ei inndeling i 161 bu- og arbeidsmarknadsregionar (Juvkam, NIBR 2002), den andre er ei inndeling i 89 økonomiske regionar (SSB 1999).

Bu- og arbeidsmarknadsregionar (BA-regionar, 161 stykke): Denne inndelinga er basert på data om pendling, det vil seie arbeidsreiser over kommunegrenser, supplert med vurderingar av potensiell pendling ut frå data om reiseavstandar. Ho følgjer kommunegrensene, men det er ikkje teke omsyn til fylkesgrenser. Dersom pendlinga over kommunegrensene er under eit visst nivå, blir ein kommune sett på som ein eigen «arbeidsmarknadsregion». Dette gjeld for over 50 kommunar ut frå dei aktuelle kriteria, og tydeleggjer at avstandane mellom sentra i kommunar i mange delar av landet set grenser for storleiken på dei lokale bu- og arbeidsmarknadene.

Økonomiske regionar (89 stykke): Denne inndelinga er basert på data om både pendling og handelsreiser over kommunegrenser til nærmaste større senter. Regionane blir av og til kalla arbeids-, reise- og serviceregionar (ABS-regionar), eller bu-, arbeids- og serviceregionar

(BAS-regionar). Til skilnad frå inndelinga i BA-regionar følgjer dei økonomiske regionane fylkesgrensene. Det er også sett som kriterium at ein region skal bestå av minst to kommunar. Dette gjer at dei økonomiske regionane er mindre enn BA-regionane i storbyområde som kryssar fylkesgrenser, medan dei er større enn BA-regionar i perifere strøk, etter som småkommunar med store avstandar blir knytte saman eller lagde til nærmaste kommune med eit større senter.

I denne meldinga blir BA-regionar nytta i samband med presentasjonen av utviklingstrekk i folketal. Det er gjort for å få fram utviklingstrekk både i dei største samanhengande arbeidsmarknadene og i dei små kommunane som utgjer eigne, isolerte arbeidsmarknader. Når det gjeld data om næringsstruktur og næringsspesialiseringar, nyttar vi inndelinga i økonomiske regionar. Det gir ei meir tilgjengeleg oversikt, og dessutan dekkjer næringsspesialiseringar gjerne større område.

I tillegg til desse fagleg baserte inndelingane for analyseformål finn vi regiondanningar basert på samarbeid mellom kommunar. Samarbeidet kan vere organisert i form av *politiske samarbeidsorgan*, som *regionråd*, eller det kan vere samarbeid om konkrete oppgåver (sjå meir om desse regionane i Vedlegg 3).

typar av regionar, for å synleggjere samanhengar mellom senterstorleik og variasjonar i utviklingstrekk.

Inndelinga av regionane i regiontypar etter storleik på det største senteret er basert på rapporten *Regionenes tilstand*. Vi nyttar følgjande namn på regiontypane:²

- *Storbyregionar*, har senter med over 50 000 innbyggjarar³
- *Regionar med mellomstore byar*, har senter med mellom 15 000 og 50 000 innbyggjarar
- *Småbyregionar*, har senter med mellom 5 000 og 15 000 innbyggjarar
- *Småsenterregionar*, har senter med mellom 1 000 og 5 000 innbyggjarar

² Namna skil seg litt frå namna nytta i rapporten.

- *Område med spreidd busetjing*, har senter med under 1 000 innbyggjarar (oftast enkeltkommunar)

Kartet i figur 3.1 viser alle byar og senter, frå dei største byane med over 50 000 innbyggjarar i senteret og ned til småsenter med mellom 1 000 og 5 000 innbyggjarar.

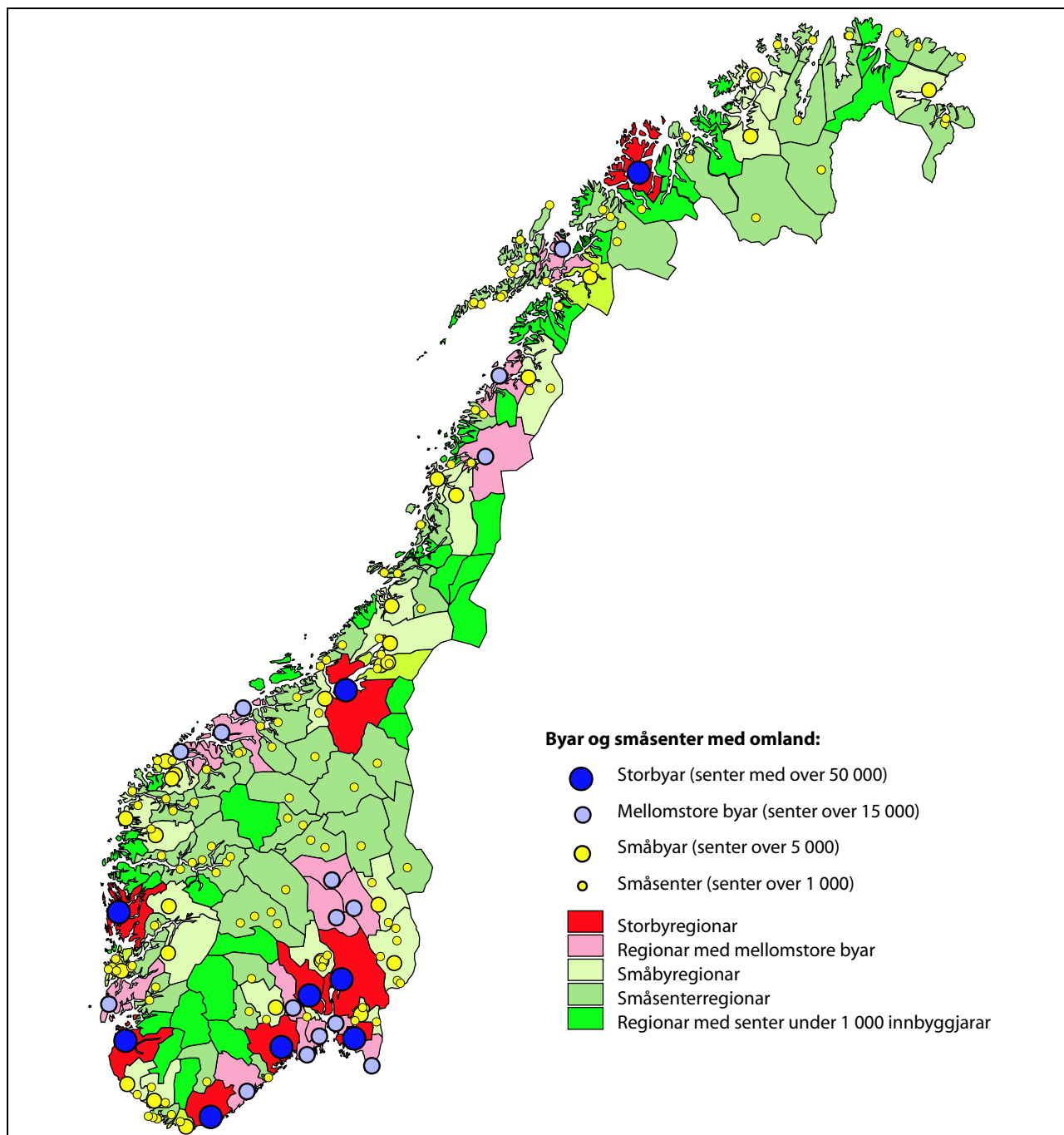
³ Denne inndelinga av mellom anna storbyregionar ut frå storleiken på det største senteret er basert på data om innbyggjarar i samanhengande tettstader, uavhengig av kommunegrenser (SSB). I storbymeldinga blei det definert seks storbyar i «norsk forstand» (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø), der utgangspunktet var innbyggjarar i kommunen og funksjonar til byen. Det er framleis desse byane som i første rekkje er aktuelle i samband med oppfølging av storbymeldinga.

3.2 Utviklinga i næringsstruktur i ulike typar av regionar

Frå 1990 til 2001 blei det netto skapt nesten 230 000 nye arbeidsplassar i Noreg. Samstundes har det skjedd ei omfordeling av sysselsetjinga både mellom sektorar og mellom regionar. Sysselsetjinga har auka sterkt i tenesteytande næringar, medan det har vore ein sterk nedgang i primærnæringsane, jf. tabell 3.1. Ut frå fordelinga av næringsstrukturen

har dette ført til at sysselsetjinga har auka mest i større byområde, og lite i regiontypar med lita befolkning. Desse utviklingstrekka kan også ha ein sjølvforsterkande tendens.

Primærnæringsane sysselset ein stadig mindre del av befolkninga. Fleire av dei som arbeider med råvareuttak kan også i større grad enn før bu andre stader enn der uttaket skjer, som til dømes i fiske-*rinæringa*. Dette får sterkast utslag i dei områda der primærnæringsane utgjer den største delen av



Figur 3.1 Kart med oversikt over byar og senter med ulike storleikar, og ulike typar av regionar etter storleik på det største senteret

Kjelde: Østlandsforskning, 2004

Tabell 3.1 Sysselsetjing i 2001, og utviklinga frå 1990, ut frå ei tredeling av næringane og fordelt på økonomiske regionar etter senterstorleik (dei to minste kategoriane av regiontypar er her slått saman)

Regiontypar	Sysselsette etter næring, absolutte tal				Sysselsette etter næring, prosent				Relativ endring 1990–2001			
	Totalt	Primær	Sekundær	Tertiær	Totalt	Pri-mær	Sekundær	Ter-tiær	Totalt	Pri-mær	Sekundær	Ter-tiær
Totalt	2 077 373	73 601	458 490	1 545 282	100	3,5	22,1	74,4	12,4	-31,8	-2,6	21,8
Storbyregionar	1 059 130	14 653	208 260	836 217	100	1,4	19,7	79	16,6	-18,7	-3,6	24
Mellomstore byregionar	510 494	17 445	125 122	367 927	100	3,4	24,5	72,1	12,5	-34,9	0,8	21,4
Småbyregionar	327 405	22 858	81 236	223 311	100	7	24,8	68,2	6,6	-34,8	-6,4	20,5
Småsenterregionar og område med spreidd busetnad	180 344	18 645	43 872	117 827	100	10,3	24,3	65,3	1,2	-33,5	-0,3	11

Kjelde: Østlandsforskning, 2004

sysselsetjinga, det vil seie i område med småsenter og spreidd busetjing.

Industrien er svakare representert i storbyområda enn i dei andre områdetypene. Dette reflekterer spreinga av vareproduserande og konkurranseutsette næringsmiljø utover landet. Sjølv om industrien samla går noko tilbake i sysselsetjing, har dei mellomstore byområda styrkt sin relative del av dei sysselsette i industrien. Dette gjeld særleg teknologiindustrien, trass i at denne og andre industrisektorar har gått igjennom omfattande effektiviseringar.

Det tradisjonelle lokaliseringsmønsteret for industri i småby- og småsenterområde er pressa

frå fleire kantar. Nærleik til råvarekjelder og energi er blitt mindre viktig enn tilgang på kvalifisert arbeidskraft og nærleik til kompetansemiljø, marknader og transportårer. Samstundes er konkurransen frå land med lågare kostnadsnivå blitt hardare, og produksjon blir flytta ut. Meir kompetansetunge administrasjons- og utviklingsfunksjonar blir relokaliserte til område med større kompetansemiljø, som vi typisk finn i storbyområde. Det same skjer ofte med ny industriaktivitet som er mindre stadbunden, til dømes på felta IKT og bioteknologi. Også tenester og funksjonar som tidlegare var ivaretatt av produksjonsbedriftene, men som i dag er

Boks 3.2 Næringar som ikkje kjem tydeleg fram i statistikken

I statistikken for tenesteyting er ein del næringar vanskelege å få auge på, ettersom dei er sette saman av fleire andre kategoriar i statistikken. Det gjeld til dømes reiseliv og næringar baserte på kultur eller kulturminne. Reiseliv har lenge vore oppfatta som ein viktig del av verdiskapinga. I *Konjunkturbarometer for Nord-Noreg* frå 2004 går det fram at sysselsetjinga knytt til reiselivet i landsdelen er like stor som sysselsetjinga i primærnæringane.

Utrekningar i Noreg og i andre land viser også at ulike kulturuttrykk og kulturminne er viktige kjelder for sysselsetjinga og verdiskapinga i vestlege land, ofte som ein sentral del av grunnlaget for reiselivet. I St.meld. nr. 16 (2004–

2005 *Leve med kulturminner*, blir det peika på at berre 6–10 pst. av det daglege forbruket til dei som besøker eit kulturminne, er knytt til tenester som blir ytte direkte i samband med kulturminnet. Resten av pengeforbruket skjer i lokalsamfunna i nærleiken av kulturminna.

På oppdrag frå Nærings- og handelsdepartementet har Østlandsforskning kartlagt kulturnæringane i Noreg, jf. ØF-rapport nr. 10/2004. Østlandsforskning kom fram til at kulturnæringane sin del av den totale sysselsetjinga og av BNP i Noreg er på om lag 3,5 pst. Det vil seie at kulturnæringane sysselsette om lag 76 000 personar i Noreg i 2002.

blitt flytta, selde eller er blitt konkurranseutsette, er ofte blitt omlokaliserte til byregionar.

Ein stadig større del av befolkninga arbeider innanfor *privat og offentleg tenesteyting*. Veksten er størst i byområde, og aukar med storleiken på sentra. Det gjeld særleg hovudstadsregionen og landsdelsentra, men også fylkessentra eller andre byar med spesielle funksjonar. Dette kjem ikkje minst av at offentleg og privat administrasjon, større helse- og kulturinstitusjonar, høgre utdanning, FoU og ulike typar av forretningsretta tenesteyting i stor grad blir lokaliserte til desse byområda. Den

personretta offentlege og private tenesteytinga er avhengig av nærleik til befolkninga. I denne sektoren er det derfor i stor grad samsvar mellom aktivitet og busetjing.

Kommuneøkonomien og personretta overføringar er viktige delar av den lokale økonomien

Både den kommunale sektoren og personretta overføringar til eldre og andre trygda utgjør stabiliserande element i den lokale økonomien, gjennom indirekte og direkte verknader for sysselsetjinga i

Boks 3.3 Indeks for «Konkurransedyktige regionar»

Østlandsforskning har i rapporten *Regionenes tilstand* målt vekstkrafta i næringslivet i økonomiske regionar på to ulike måtar, basert på data om endring i sysselsetjing:

- *Struktureffekt*. Med utgangspunkt i eit utval av næringar med vekst og næringar med nedgang i sysselsetjinga i landet, har Østlandsforskning berekna kor mange i ein region som er sysselsette i vekst- eller nedgangsnæringar i høve til landsgjennomsnittet for dei aktuelle næringane. Relativt mange sysselsette i vekstnæringar gir ein gunstig struktureffekt, medan relativt mange sysselsette i næringar med nedgang gir ein ugunstig struktureffekt.
- *Dynamisk effekt*. Den andre måten å måle vekstkrafta i næringslivet på er å vurdere utviklinga i sysselsetjinga i enkeltnæringar, både innanfor næringar i vekst og næringar i nedgang. Brukt på regionar kan vi sjå om bedriftene i ei næring i ein region til saman har ei utvikling i sysselsetjing som er betre enn landsgjennomsnittet, og dermed om regionen er meir konkurransedyktig enn andre regionar.

Bruk av sysselsetjing som indikator må gjerast med varsemd. Isolert sett seier endringar i sysselsetjinga i ei bedrift ikkje noko om vekstkrafta eller om endringa i verdiskaping i den bedrifta. Tvert imot kan ein reduksjon i sysselsetjinga bidra til vekst i omsetninga og i den samla verdiskapinga. Dette vil vere typisk for bedrifter knytte til primær- og sekundærnæringar som opplever konkurranse og krav om effektivisering. Desse næringane er ofte dominerande utanfor dei større byområda. Vekstnæringane målt i sysselsetjing er derimot typiske bynærin-

gar. Dermed vil val av «vekst»- og «nedgangsnæringar» gjere at byområde oftast kjem betre ut enn mindre folkerike område i «struktureffekten», utan at det kjem fram at veksten i «nye» næringar i byområda også kan vere avhengige av ei positiv utvikling i andre typar av regionar.

Det mest interessante med denne metoden kan derfor seiast å vere den «dynamiske» effekten, det vil seie korleis ein region greier seg i høve til landsgjennomsnittet. Østlandsforskning finn ut, ikkje uventa, at det nesten berre er dei seks landsdelhovudstadane som har ein gunstig næringssamansetning, eller «struktureffekt». Mange andre regionar har likevel ei sterk positiv «dynamisk» effekt, sjølv om næringsstrukturen er «negativ» ut frå dei valde indikatorane. Det gjeld fleire mellomstore byregionar, som Arendal, Haugesund, Ålesund og Molde. Det gjeld også det vi her kallar småbyregionar, som Førde, Søre Sunnmøre, Orkanger og Alta, og småsenterregionar som Oppdal og Nord-Troms. På den andre sida har ein del regionar med næringar i tilbakegang også ein svak «dynamisk» effekt. Det gjeld gjerne tradisjonelle primærnærings- eller industriområde, der det kan vere ei vanskeleg utfordring å få til nyetableringar innanfor nye eller etablerte næringar. Samstundes kan desse tala også tilsløre effektivisering og auka produktivitet i bedrifter som reduserer talet på sysselsette.

Østlandsforskning har laga ein samleindeks for ti indikatorar som dekkjer både struktureffektar og dynamiske effektar i endringar i næringsstruktur, og har rangert dei 89 økonomiske regionane i landet etter denne indeksen. Indikatorane og kart med resultatet av rangeringa går fram av Vedlegg 1.

offentleg og privat tenestetytande sektor. I rapporten frå Effektutvalet (NOU 2004: 2) blir det vist til at dei personretta overføringane og overføringane gjennom det kommunale inntektssystemet har auka med høvesvis 155 prosent og 120 prosent sidan 1978, korrigert for prisvekst. Til samanlikning har næringsoverføringane i same periode blitt redusert med over 30 prosent. I område med næringar i tilbakegang får statlege overføringar til personar og kommunar stadig meir å seie for lokaløkonomien. Effektutvalet peikar på at dette i realiteten er nasjonale oppgåver som blir løyst. Samstundes blir område som har ein relativt stor del av økonomien knytt til slike overføringar, meir avhengige av politiske avgjerder og endringar i demografi, enn område som har vekt i privat sysselsetjing.

Vekst knytt til lokale marknader eller til konkurranseutsette næringar

I takt med velstandsauken vil vi få ein vidare vekst i produksjon av varer og tenester for lokale marknader. Denne veksten vil samla sett vere større i folkerike enn i mindre folkerike område. Store marknader er attraktive og trekkjer til seg nye tenestetilbod og arbeidsplassar, noko som igjen fører til meir utbygging av infrastruktur, bustader osv. Veksten blir langt på veg sjølvforsterkande, og han kan bli forsterka ved at slike område trekkjer til seg fleire personar med relativt høge lønner enn mindre folkerike område.

Verdiskaping og vekstkraft knytt til produksjon av varer og tenester for marknader utanfor den lokale marknaden er i større grad basert på utnytting av regionale fortrinn knytte til råvarer og lokale næringsmiljø. Veksten kan kome i tradisjonelle, vareproduserande næringar eller i «nye» næringar innanfor forretningsmessig tenesteyting, massemedium eller kultur. Med tanke på framtidige inntekter for landet er det særleg viktig at potensialet i eksportretta verksemd blir teke ut. Ein viktig del av ein differensiert regionalpolitikk vil derfor vere å medverke til å utvikle og utnytte den regionale næringsspesialiseringa, med særleg fokus på konkurranseutsette næringar. I boks 3.3 er det vist ulike måtar å måle konkurransekraft på.

3.3 Forsking og utdanning – viktige drivkrefter og rammer for regional utvikling

Høgre utdanning og regional utvikling

Noreg har ei relativt høgt utdanna befolkning i høve til andre land. I 2003 hadde 23 prosent av befolkninga høgre utdanning. Det er ei dobling på 20 år. Ei undersøking frå NIFU (2004) viser at fordelinga av personar med høgre utdanning er svært skeiv. I 2002 hadde 37,7 prosent av befolkninga i Oslo høgre utdanning, mot 17 prosent av befolkninga i Hedmark, Oppland og Nordland. Talet er særleg høgt i universitetsbyane og høgskolesentera og i nokre spesialiserte næringsområde, som Kongsberg og Tønsberg. Fleire kvinner enn menn tek høgre utdanning. Det er ei av forklaringane på at vi har ei skeiv regional kjønnsfordeling.

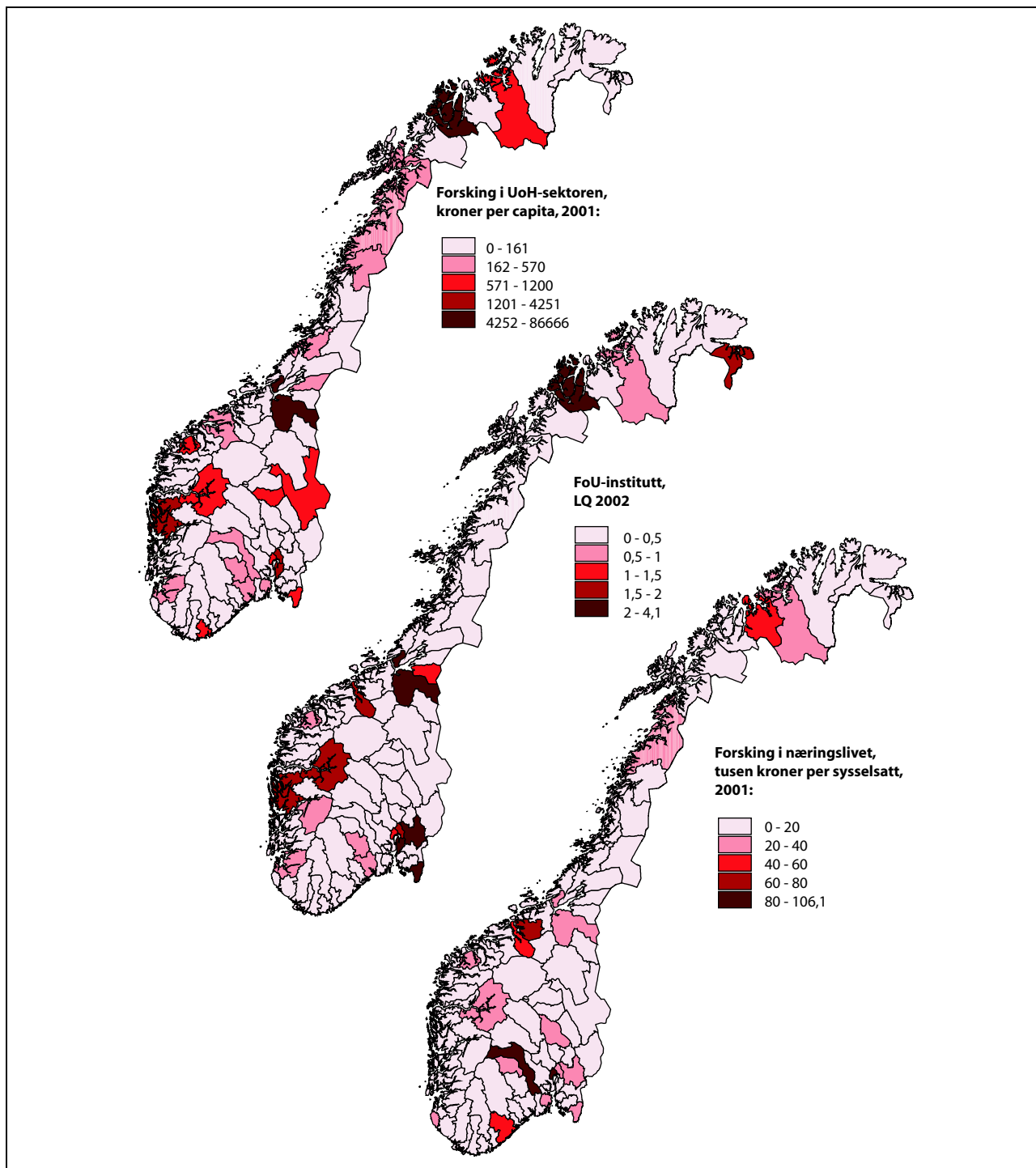
Universitetsregionane har eit større utdanningstilbod og fleire studieplassar enn befolkninga skulle tilseie, og har dermed ei netto tilstrøyming av studentar. Det same gjeld for ein del mindre høgskoleregionar. Sjølv om universitetsbyane i absolutte tal tek hovuddelen av studentane, har høgskoleutbygginga også medverka til ei spreiding av studentar til større og mindre byar og bygdebyar (jf. tabell 3.2).

Effektutvalet viser også til at ei relativt spreidd lokalisering av utdanningsinstitusjonane i landet har hatt ein positiv verknad når det gjeld tilføring av kompetanse til offentleg og privat verksemd i ulike delar av landet. Biletet er med andre ord todelt: Ein aukande del av befolkninga tek høgre utdanning, og dei største byane får ein større del av

Tabell 3.2 Dei ti økonomiske regionane med flest studentar i høve til folketalet, 2001

Region	Studentar	Prosent
Notodden/Bø	3491	14,9
Ørsta/Volda	2581	13,9
Trondheim	27625	13,6
Tromsø	8983	12,3
Oslo	55402	10,9
Halden	3030	10,6
Alta	2251	9,9
Elverum	3533	9,3
Sogndal/Årdal	2335	8,8
Bergen	28267	8,1

Kilde: Østlandsforskning, 2004



Figur 3.2 Fordelinga av forskingsaktiviteten i dei ulike økonomiske regionane fordelt på forskning i universitets- og høgskolesektoren, i forskingsinstitutt og i næringslivet, målt etter kroner per innbyggjar, sysselsetjing i regionen i høve til landsgjennomsnittet (lokaliseringskvotient, LQ) og kroner per sysselsett

Kjelde: Østlandsforskning, 2004

denne gruppa på grunn av endringar i næringsstrukturen. Samstundes er tilgangen på høgere utdanna personar blitt betre også i småbyområde og små kommunar, mellom anna på grunn av høgskoleutbyggjinga. Eit døme er utbygginga av Dis-

triktshøgskolane i 1970 og 1980-åra. Eit anna døme er Samisk høgskole i Kautokeino som har ansvaret for tilboda av samisk førskolelærar- og allmennlærarutdanning og andre samiske utdanningar på høgere nivå.

FoU går i all hovudsak føre seg i universitetsregionane, mest i Osloregionen

Ei fylkesvis fordeling av FoU-innsatsen syner svært store regionale skilnader i lokaliseringa av aktiviteten, sjølv når vi korrigerer for folketal. Om lag 70 prosent av FoU-aktiviteten skjer i Oslo, Akershus, Hordaland og Sør-Trøndelag. Fordelt i høve til innbyggjartalet ligg Oslo og Sør-Trøndelag langt over dei andre fylka.

Dersom vi berre ser på FoU-aktivitet i universitets- og høgskolesektoren er konsentrasjonen enda sterkare. Da går over 90 prosent av forskingsmidlane til universiteta og dei vitskaplege høgskolane, medan dei regionale forskingsmiljøa i 14 andre fylke deler på dei resterande 10 prosent. Den same konsentrasjonen finn vi i instituttsektoren, om enn ikkje så sterk. Forskinga i regi av næringslivet er litt meir fordelt utover landet, men også her er om lag halvparten av aktiviteten samla i Oslo og Akershus.

Vi finn likevel spesialiserte FoU-miljø i private bedrifter i mange delar av landet. Om vi ser på FoU-utgifter i næringslivet per 1000 sysselsett i dei økonomiske regionane i 2001, kjem Kongsberg ut som den mest FoU-intensive regionen for bedriftsintern forskning, tett følgd av Bærum/Asker. Stader som Arendal og Sunndalsøra kjem også høgt opp (Østlandsforskning, 2004), jf. også fig. 3.2.

3.4 Infrastruktur og transport – nødvendige føresetnader for regional utvikling

Utviklinga av økonomien og næringslivet i vår tid hadde ikkje vore mogleg utan ein revolusjon i infrastrukturen. Den aukande globaliseringa er også langt på veg avhengig av ein verdsomspennande transportinfrastruktur og IKT. Hamner og sjøfart er basis for den globale tungtransporten, supplert av jernbane. Trailerar står for mykje av transporten

for bedrifter som er samanvevde i eit stadig meir komplekst nettverk av leverandørar. Utan ein moderne infrastruktur basert på telekommunikasjon og informasjonsteknologi ville samspelet mellom dei økonomiske aktørane ikkje kunne ha utvikla seg slik det har. Og for arbeidstakarar og bedrifter er kollektivtilbodet eller vegnettet avgjerande for kor stort arbeids- og tenestetilbod ein kan velje frå utover det som finst i det nærmaste lokalmiljøet.

Østlandsforskning har sett saman ti indikatorar for å lage eit samlemaal som viser styrken i dei økonomiske regionane i høve til transport og infrastruktur, kalla «tilgang», jf. tabell 3.3.

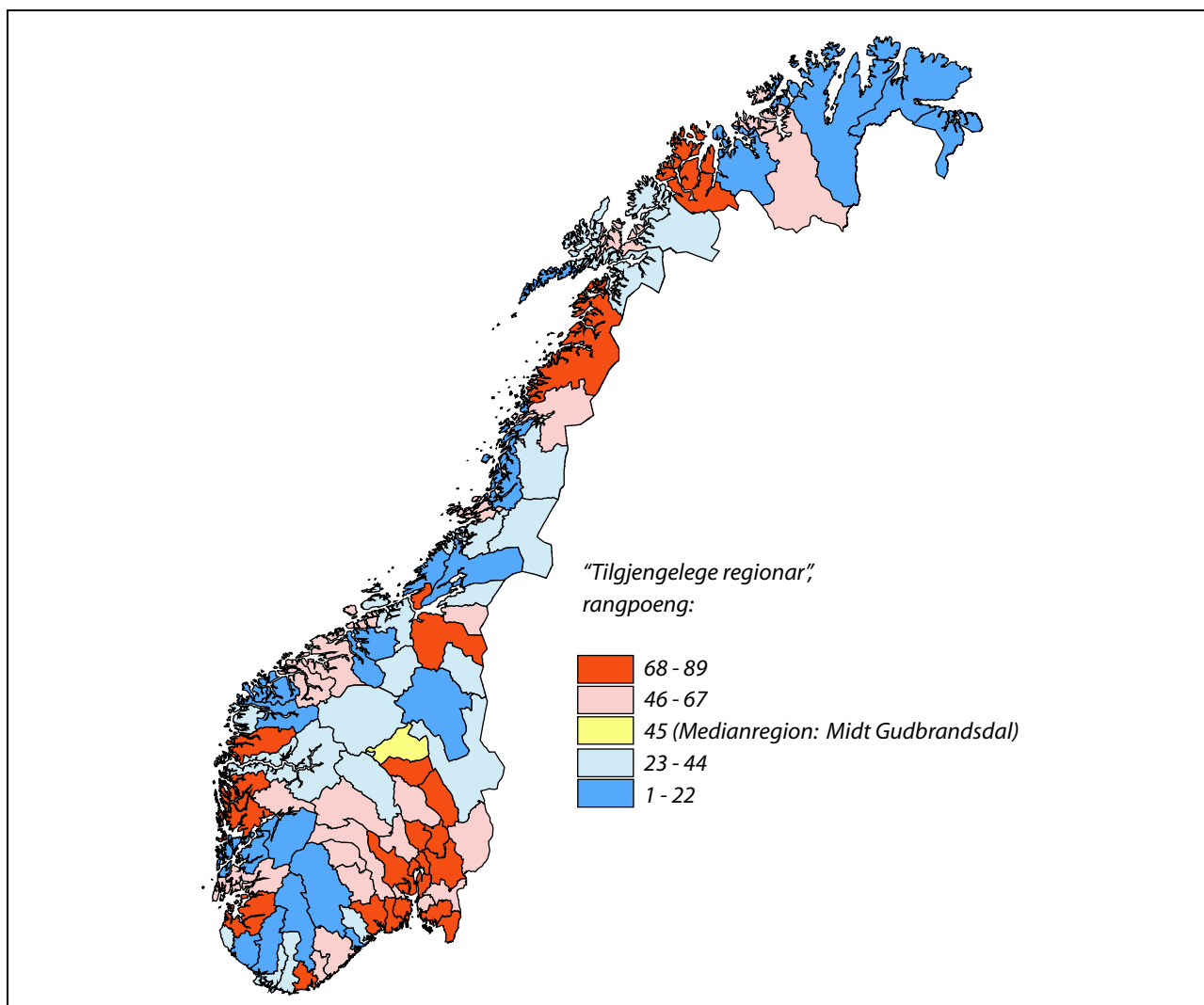
Ved ei rangering av dei 89 økonomiske regionane etter dei ti indikatorane kjem Osloregionen på topp. Det er ikkje uventa, ettersom ein av indikatorane nettopp er tilgjenge til hovudstaden. Osloregionen skårar også svært høgt på andre indikatorar. Deretter følgjer andre landsdelsenter og større byar på Austlandet. Bodø kjem også relativt langt opp, og før Tromsø, mellom anna på grunn av jernbanetilknyttinga. Dei regionane som skårar lågt, ligg alle langt frå Oslo, men også langt frå landsdelsenter. Døme på slike regionar er Lofoten, Søre Sunnmøre, Tynset, Ørsta/Volda, Setesdal, Nord-Troms, Nordfjord, Odda og Flekkefjord. Figur 3.3 viser eit kart der poengskåre for dei 89 regionane er markert

Østlandsforskning peikar på at spørsmålet om infrastrukturen si rolle for den regionale utviklinga ikkje har eit eintydig svar. Regionar med eit svakt utgangspunkt kan ikkje i same grad som velutvikla regionar rekne med at investeringar i vegar eller flyplassar gir forsterka vekst. I folkerike regionar med gunstig næringsstruktur kan investeringar i infrastrukturen i større grad utløyse eller stimulere vekstprosessar, særleg når ein fjernar flaskehalsar som knyter saman ulike område. På den andre sida kan ei bedrift i eit utkantområde få auka konkurranse når flaskehalsar blir fjerna og området blir knytt tettare til omverda.

Tabell 3.3 Ti indikatorar for kor «tilgjengeleg» ein region er

Strukturelle aspekt	Dynamiske aspekt
1. Infrastrukturfordel	6. Kollektiv tilgang
2. Tilgang med bil	7. Multimodal tilgang
3. Nettoppendling	8. Endring i nettoppendling
4. Spesialisering i transport	9. Endring i transport
5. Spesialisering i post og tele	10. Endring i post og tele

Kjelde: Østlandsforskning, 2004



Figur 3.3 Kart som viser samlemål på styrke i høve til transport og infrastruktur i økonomiske regionar, 2001

Kjelde: Østlandsforskning, 2004

Østlandsforskning peikar samstundes på at forbetra infrastruktur og høgre mobilitet gagnar den regionale integrasjonen. Folk som bur i utkantane av eit folkerikt område, får større rekkjevidd og blir innlemma i regionale arbeidsmarknader. Ved å akseptere ei viss dagleg pendling kan ein bli buande på heimstaden. Nabokommunar kan og lettare samarbeide om tenestetilbod til befolkninga ved forbetra infrastruktur. Utbygging av transportinfrastruktur kan såleis bli nytta bevisst til å utvikle større og meir integrerte regionar.

Potensial for å forstørre bu- og arbeidsmarknadsregionar

Transportøkonomisk institutt (TØI) har på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet sett på potensialet for å forstørre bu- og arbeidsmar-

knadsregionar rundt og mellom store og mindre byar med frå 5 000 til 50 000 innbyggjarar i sentret⁴. TØI har brukt fire indikatorar:

1. Busette med ei reisetid med bil innanfor 15, 30, 45 og 60 minutt med det eksisterande vegnettet
2. Forstørring av regionar ved å erstatte ferjer med over 40 minutt overfartstid med tunnel eller bru på same stad
3. Oppgradering av vegnettet i same trasé som det noverande vegnettet til motorvegstandard og ny gjennomsnittsfart til minimum 70 km i timen, kombinert med avvikling av ferjesamband
4. Fullstendig ombygging av vegnettet, der alle vegsamband går i rett linje inn til regionhovud-

⁴ TØI-rapport 742/2002.

senteret (luftlinje), i tillegg til tiltak som er nemnde under indikatorane 2 og 3.

Innanfor eit omland der reisetida er på mellom 45 og 60 minutt frå eit senter, kjem dei største effektane av regionforstørring i Møre og Romsdal, på grunn av alle ferjesambanda. Tidlegare undersøkingar har vist at hovuddelen av arbeids- og handlereiser varar under 45 minutt (Engebretsen 2002). Innanfor kortare avstandar frå regionsenteret kjem dei største effektane for enkelte BA-regionar på Austlandet og Sørlandet. Dette er område med ein kombinasjon av relativt låg standard på vegnettet og mange busette i omlandet.

Sjølv om vi kan forvente størst auke i det samla talet på reiser på dei kortaste strekningane, er likevel også «yttergrensene» for daglege arbeidsreiser innanfor eit større omland av interesse. Dei er vik-

tige både for personar og bedrifter med spesielle behov og ønske, som til dømes for ektepar der begge har høgre utdanning og bedrifter med behov for spesialisert arbeidskraft.

3.5 Busetnadsmønster og demografi

Noreg er eit stort land i utstrekning, men har eit lågt folketal. Sett i høve til andre land har busetnadsmønsteret i Noreg vore relativt stabilt sett over tid. Samstundes finn vi skilnader i utviklings- trekk i ulike regiontypar og landsdelar.

Samanlikna med Sverige og Finland har vi ein relativt stor grad av busetnad i alle delar av landet. Busetnaden i nabolanda våre er i større grad samla i sør. Kartet i figur 3.4 viser også at utviklinga i busetjinga og i demografiske faktorar har eit meir

Tabell 3.4 Utviklinga i folketalet i ulike typar av bu- og arbeidsmarknadsregionar i sju landsdelar etter storleiken på det største senteret, i absolutte tal og i prosent, 1990–2003

	Storbyregionar	Regionar med mellomstore byar	Småby-regionar	Småsenter-regionar	Område med spreidd busetnad	Sum landsdel
<i>Østvik</i>	1198019	80769	35805			1314593
Andel 2003	26,2	1,8	0,8			28,7
Vekst 1990–2003	13,9	8,8	6,7			13,4
<i>Innlandet</i>		188411	76836	71857	4889	341993
Andel 2003		4,1	1,7	1,6	0,1	7,5
Vekst 1990–2003		3,1	-0,5	-5,8	-6,4	0,2
<i>Vestviken</i>	266938	220059	77819	31898	11692	608406
Andel 2003	5,8	4,8	1,7	0,7	0,3	13,3
Vekst 1990–2003	6,5	10,7	3,4	-2,8	-6,1	6,8
<i>Sørlandet</i>	119201	72535	35896	30832	8142	266606
Andel 2003	2,6	1,6	0,8	0,7	0,2	5,8
Vekst 1990–2003	12,9	7,4	4,8	1,7	4,3	8,6
<i>Vestlandet</i>	613840	254588	155897	125250	30358	1179933
Andel 2003	13,4	5,6	3,4	2,7	0,7	25,8
Vekst 1990–2003	14,4	6,3	3,8	-3,3	-5,0	8,5
<i>Trøndelag</i>	230111		100976	54363	17581	403031
Andel 2003	5,0		2,2	1,2	0,4	8,8
Vekst 1990–2003	10,8		0,0	-1,3	-9,3	5,2
<i>Nord-Norge</i>	64303	106549	103303	142112	46628	462895
Andel 2003	1,4	2,3	2,3	3,1	1,0	10,1
Vekst 1990–2003	19,0	5,4	-1,3	-3,5	-13,3	0,5
<i>Norge</i>	2492412	922911	586532	456312	119290	4577457
Andel 2003	54,4	20,2	12,8	10,0	2,6	100,0
Vekst 1990–2003	13,0	6,8	1,8	-3,2	-8,7	7,7

varierte geografisk mønster i Noreg enn i Sverige og Finland.

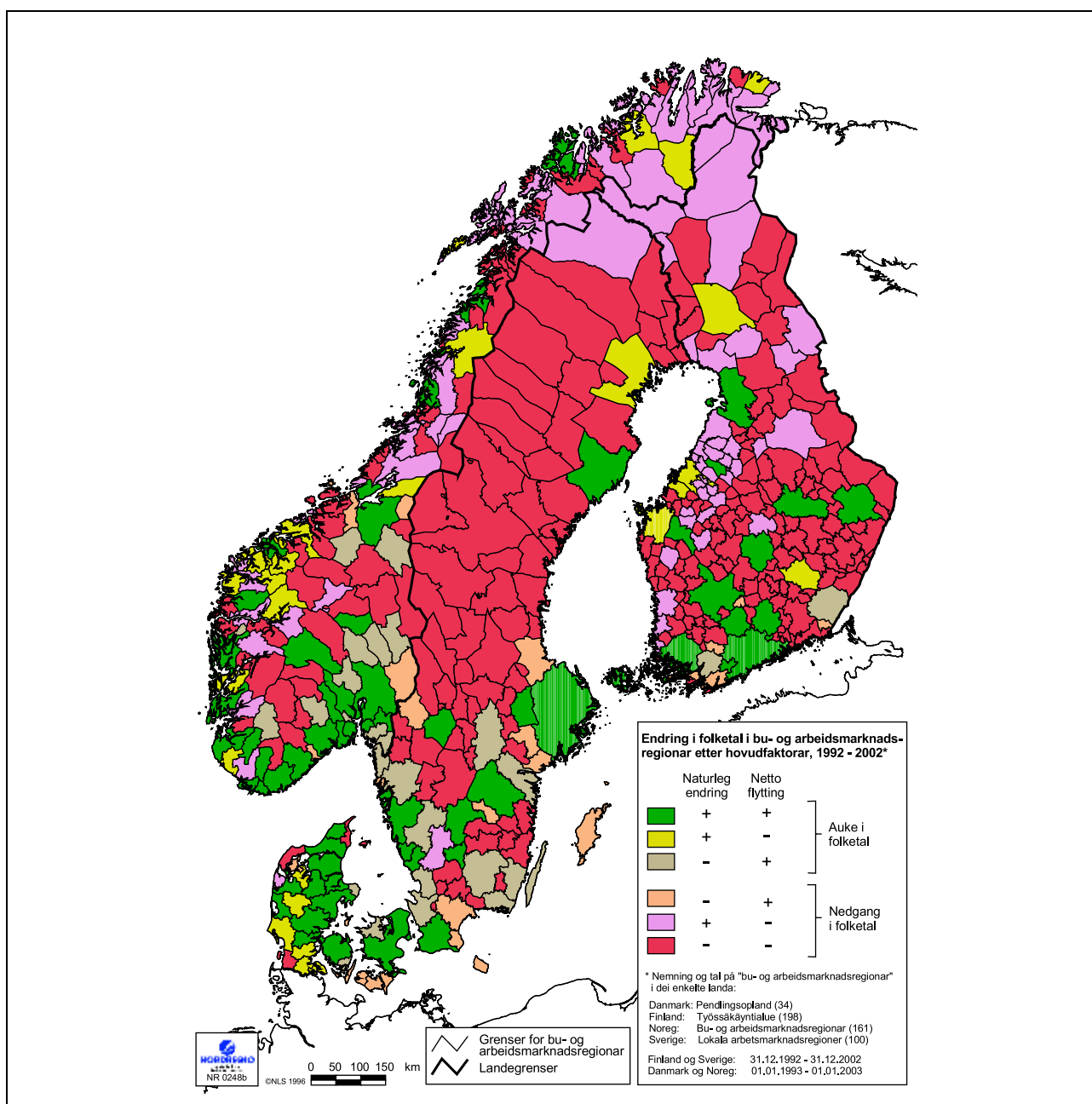
3.5.1 Utvikling i folketallet i ulike typar av regionar og i ulike landsdelar

Endringar i busetnadsmønsteret skjer relativt sakte, men utviklinga i folketallet i 1990-åra viser to markante trekk (jf. tabell 3.4):

- Nord-Noreg og det indre Austlandet (Innlandet) hadde svært svak vekst, og i delar av perioden var det ein nedgang i folketallet.

- Det sentrale Austlandet, inkludert Osloregionen, hadde nesten dobbelt så stor vekst i folketallet som landsgjennomsnittet.

I SSB si framskriving av folketallet fram til 2020, der det samla folketallet er berekna å auke med 10 prosent, er denne tendensen vidareført. Innlandet og Nord-Noreg får redusert sine delar av det samla folketallet, medan det sentrale Austlandet får auka sin del. Likevel er det berre i alternativet med høg flytting at Nord-Noreg, som den einaste landsdelen, får ein nedgang i folketal.⁵



Figur 3.4 Befolkningsutvikling etter årsak til vekst eller fall i folketallet i bu- og arbeidsmarknadsregionar, Norden, 1992–2002

Kjelde: Nordregio

Endringane i busetjingsmønsteret går i retning av bysamfunn. I 2003 budde omlag 87 prosent av befolkninga i det vi kan kalle byregionar. I 1980 var tilsvarende tal ca. 85 prosent. Utviklinga går altså relativt sakte. Endringane sidan 1980 kom særleg i 1990-åra. Det er berre storbyområda som har auka sin relative del av folketalet. (Sjå også Vedlegg 1 om utviklinga i folketalet i alle BA-regionane i perioden 1990–2003.)

Det er sjølvsagt variasjonar innanfor desse gjennomsnittstala. Hovudtendensen er likevel at vi finn ein samanheng mellom storleiken på senteret i eit område og veksten i folketalet. Data frå Sverige syner tilsvarende tendensar til ein samanheng mellom storleiken på arbeidsmarknadsområda og veksten i folketalet. Bak desse utviklingstrekk ligg endringar i næringsstrukturen og sjølvforsterkande vekstprosessar i dei større byområda, og at innvandrarar ofte busett seg i byområda. I område med småsentra og spreidd busetnad medverkar derimot fleire demografiske trekk til at vi får nedgang i folketal, nesten uavhengig av kva som måtte skje med andre faktorar.

Innanfor hovudtendensen finn vi relativt store skilnader i utviklinga mellom tilsynelatande like typar av regionar. Fleire småbyregionar, som Narvik, Sandnessjøen, Steinkjer og Kongsvinger, har hatt stagnasjon eller tilbakegang i folketal, medan til dømes Førde, Mandal og Alta har hatt sterk vekst. Ein del kommunar med små senter hadde ein nedgang i folketalet på over 20 prosent i perioden, medan andre i den same kategorien hadde vekst. Forklaringa på desse skilnadene finn vi ofte i ein kombinasjon av regionale funksjonar, næringsstruktur og demografi.

3.5.2 Demografi, flytting og livskraftige regionar

Ei tilsynelatande opplagt forklaring på endringar i folketalet i eit område er at det heng saman med flytting, og dermed av kvar folk ønskjer å bu. Det er ein sentral dimensjon, men det er óg fleire andre faktorar bak endringane i folketal.

- *Alder*: Dess yngre ein befolkning er, dess større er potensialet for vekst. Tendensen er at storby-

områda, som einaste regiontype, har fått fleire yngre som del av folketalet, og dermed ein reduksjon i prosentdelen eldre.

- *Fødselsoverskot*: Tidlegare hadde mindre sentrale strøk eit større fødselsoverskot enn byane, men dette har jamna seg ut i dei siste åra. Talet på fødde per 1000 innbyggjarar i landet har også gått ned generelt, frå 3,6 i 1990 til 2,4 i 2002. Forskjellar i aldersstruktur er ei viktig årsak til forskjellar i fødselsoverskot. Storbyområda er den einaste regiontypen med fødselsoverskot over landsgjennomsnittet. Andre byområde ligg på landsgjennomsnittet, medan småsenterregionar og område med spreidd busetjing har fødselsunderskot. Det sentrale Austlandet har fått auka fødselsoverskotet i perioden, og har gått forbi Vestlandet i dei siste åra. Det indre Austlandet (Innlandet) har hatt fødselsunderskot i heile den siste tiårsperioden, medan fødselsoverskotet i Nord-Noreg har gått raskt nedover. Frå 2000 har det lege under landsgjennomsnittet.
- *Kjønnsbalanse*: Prosentdelen kvinner er høg i større byområde. Som vi skal sjå nedanfor, flyttar kvinner tidlegare i livet enn menn. Før flytta også fleire kvinner enn menn frå mindre sentrale strøk til meir sentrale strøk, men det har jamna seg ut. Samstundes flyttar fleire kvinner enn menn tilbake til regionsenteret i området dei kjem ifrå.

Sjølv om dei demografiske faktorane er viktige, står vi likevel tilbake med flytting, eller rettare sagt nettoflytting, som ein sentral faktor for utviklinga i folketalet. Den mest omfattande flytteprosessen står innvandrarane for. Dei utgjør ein stor del av folkeauken i landet. I 2002 voks folketalet med netto 28 000 innbyggjarar, og av dette stod innvandringa for over halvparten.

Innvandrarbefolkninga har ein vesentleg yngre aldersstruktur enn landsgjennomsnittet. Storbyane, og særleg Oslo, hadde den største delen (ca. 65 prosent) av innvandrarbefolkninga i 2002. Storbyane har også størst del av innvandrarbefolkning i høve til det samla folketalet, med ca. 10 prosent i snitt. I dei andre regiontypane varierer talet mellom 3 og 5 prosent i gjennomsnitt.

I tillegg flyttar nordmenn oftare enn dei fleste europearar. Mange unge dreg frå småbyar og bygdar til større senter for å ta utdanning og skaffe seg arbeid, men dei flyttar også mellom kommunar i sin eigen «nærregion». Mange unge vaksne flyttar også heim eller til nabokommunar etter avslutta utdanning. Det er summen av slike flytteprosessar

⁵ Utviklinga i folketalet i landsdelar blir her knytt til inndelingane som er nytta i rapporten *Regionenes tilstand*. Dette er ein modifisert variant av SSB si inndeling av landet i sju landsdelar for statistikkformål (NUTS II). «Østvikene» er Oslo, Akershus og Østfold, «Innlandet» er Oppland og Hedmark og «Vestvikene» er Buskerud, Telemark og Vestfold. Dei fire andre «landsdelane» er her sett saman av Aust- og Vest-Agder, dei fire vestlandsfylka, dei to trøndelagsfylka og dei tre fylka i Nord-Noreg.

Boks 3.4 Om innvandrargruppa

Ved inngangen til 2004 utgjorde innvandrarbefolkninga i Noreg 349 000 personar. Innvandrarbefolkninga omfattar både førstegenerasjons innvandrarak og personar fødde i Noreg av to utanlandsf  dde foreldre. Av desse har i overkant av 70 prosent ikkje-vestleg bakgrunn. Det er stor forskjell på kor stor del av den totale befolkninga innvandrarbefolkninga utgjer i dei ulike fylka. I 2003 varierte det frå nesten 20 prosent i Oslo til 2,5 prosent i Nord-Trøndelag. Oslo og Akershus hadde samla sett om lag 45 prosent av innvandrarbefolkninga. Personar med bakgrunn fr   arbeidsinnvandrarak er i mykje større grad busette i Oslo enn personar med bakgrunn fr   typiske flyktningland.

Sidan byrjinga av 1990-  ra har det vore eit prinsipp at flyktningar skal busetje seg over heile landet. Prinsippet har mellom anna gitt som resultat at det no bur fleire innvandrarakpersonar med ikkje-vestleg bakgrunn enn innvandrarakar med vestleg bakgrunn i alle fylka i landet. Den største konsentrasjonen av innvandrarbefolkninga finn vi i og n  r hovudstaden, rundt landsdelssentra og større byområde elles i landet og i nokre enkeltkommunar som ligg eit godt stykke unna større byar. Båtsfjord kommune er eit eksempel på den siste typen. Denne kommunen hadde ved inngangen til 2003 ein innvandrarbefolkning på 16 prosent. Også Fjaler i Sunnfjord og Vardø kom nær 10 prosent.

I dei aktuelle kommunane i Finnmark vil nok talet på innvandrarbefolkninga variere ein del med tilhøva i fiskeindustrien. Finnmark var lenge kjent for å sysselsetje mange flyktningar (særlig fr   Sri Lanka) i fiskeindustrien. Dette har endra seg i dei siste åra. Finnmark har ein mindre del med ikkje-vestleg bakgrunn i si innvandrarbefolkning enn andre delar av landet, både som følgje av utflytting til resten av landet og fordi fleire av innvandrarakane kjem frå Finland. Samstundes har Finnmark nesten like mange innvandrarakar fr   Russland som Oslo.

som gir pluss og minus i flyttrekneskapen for ein kommune eller ein bu- og arbeidsmarknadsregion.

Analysar av kull fødde i Noreg i perioden 1955–64 (Sørlie), viser dette busetjingsmønsteret for dei

som flyttar fr   oppvekstkommunen sin f  r dei fyller 35–40 år:

- 45 prosent endar opp i ein meir sentral kommune
- 35 prosent endar opp i ein kommune med same sentralitet
- 20 prosent endar opp i ein kommune som er mindre sentral enn den dei voks opp i

Hovuddelen av flyttinga skjer i yngre alder, og minkar etter fylte 35 år. Enkelt sagt viser tala at ein større del av dei yngre vaksne buset seg i storbyar. Det sentrale Austlandet er særleg attraktivt, spesielt for kvinner. Kvinner har også ein litt større tendens enn menn til å busetje seg i små og store byområde, medan noko fleire menn buset seg i område med småsenter og spreidd busetjing. Talet på kvinner per 100 menn i alderen 20–39 år viser også ei dalande kurve fr   storbyar, der talet er nesten likt, til dei minst folkerike områda, der det berre er 88 kvinner per 100 menn.

Valet av bustad for aldersgruppa fram til 35 år avgjer kvar neste generasjon veks opp, for dei meir permanente bustadvala er ofte knytte til etableringar av familie. Dersom ein ønskjer å påverke flytte- og busetjingsmønsteret blir det dermed viktig å påverke busetjings  nska i denne aldersgruppa, spesielt busetjings  nska til kvinner.

Østlandsforskning har laga ein samleindeks for ti demografiske indikatorar. I Vedlegg 1 er indikatorane presenterte saman med eit kart der dei 161 bu- og arbeidsmarknadsregionane er rangerte etter denne indeksen.

3.6 Regionale særtrekk – senterstruktur, busetnadsmønster og næringsspesialiseringar

I dette delkapitlet presenterer vi utviklingstrekk og særpreg i senterstruktur, busetnadsmønster og næringsspesialiseringar i ulike delar av landet, basert på rapporten *Regionenes tilstand* (Østlandsforskning, 2004). Gjennomgangen er knytt til følgjande faktorar:

- *Senterstruktur og busetnadsmønster*. Dette er ein kortfatta presentasjon av bystrukturen og korleis busetnaden er fordelt på regiontypar av ulike storleik.
- *Utvikling i folketal i kohorten 1957–59*: Netto tap eller gevinst for flyttinga til denne aldersgruppa i perioden mellom fylte 15 og 35 år, fordelt på kjønn, er nytta som ein indikator for utviklinga i folketalet i dei ulike regiontypane,

da denne aldersgruppa er viktig for komande utvikling i folketal.

- **Næringsspesialiseringar.** Dette er ein kortfatta presentasjon av kva næringsspesialiseringar som dominerer i dei økonomiske regionane i landsdelane. Det er lagt vekt på å få fram næringer utover lokal offentlig og privat tenesteproduksjon. «Næringsspesialisering» blir målt ved bruk av lokaliseringskvotient (LQ), det vil seie overrepresentasjon av sysselsetjing i ein næringssektor i ein region i høve til landsgjennomsnittet.

Innimellom presentasjonane er det lagt inn fleire kart og tabellar frå rapporten *Regionenes tilstand* som viser i kva regionar ein del enkelt næringer er overrepresenterte i sysselsetjinga i høve til landsgjennomsnittet.

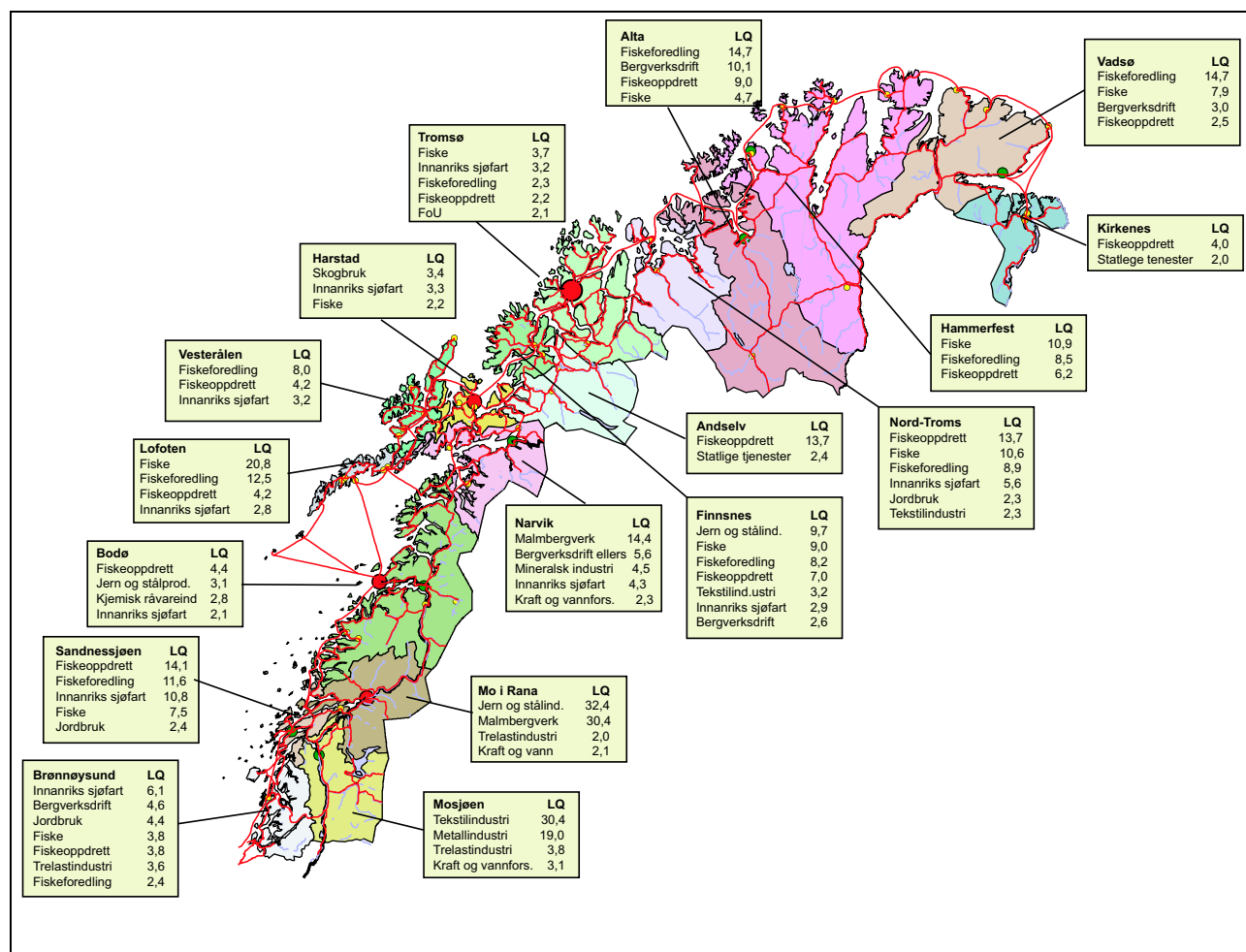
I rapporten *Regionenes tilstand* er næringsspesialiseringane i alle dei økonomiske regionane presenterte i kart, fordelt på sju landsdelar. Nedanfor

er oversikten over næringsspesialiseringar i dei økonomiske regionane i Nord-Noreg presenterte. Dei tilsvarende oversiktene for andre delar av landet finst i rapporten.

Nord-Noreg

Senterstruktur og busetnadsmonster

- Byområda er relativt små i folketal. Dei to største byregionane har 64 000 (Tromsø) og 46 000 (Bodø) innbyggjarar, som utgjer om lag ¼ av folketalet i landsdelen.
- Ein relativt stor del av befolkninga bur i småsenterområde (ca. 30 prosent) med senter med mellom 1 000 og 5 000 innbyggjarar og i spreiddbygde område med senter med under 1 000 innbyggjarar (ca. 10 prosent).
- 37 av kommunane i Nord-Noreg danner ikkje noko felles arbeidsmarknad med nabokommunar, og mange av desse kommunane har lågt folketal.



Figur 3.5 Næringsspesialiseringar i dei økonomiske regionane i Nord-Noreg

Kjelde: Østlandsforskning, 2004

Landsdelen er prega av små senter og store avstandar mellom sentera. Tilhøva ligg i liten grad til rette for å knyte folkerike område nærmare saman i større arbeidsmarknader, utover det som alt er gjennomført eller planlagt. Helgelandskrysset er eit aktuelt døme på regionforstørring der utbygginga er i gang.

Utviklinga i folketalet i aldersgruppa fødd i 1957–59

Innanfor landsdelen hadde berre Tromsø netto innflytting, men gevinsten var langt større for menn (+21 prosent) enn for kvinner (+15 prosent). Samla hadde landsdelen eit tap på 18 prosent for kvinnene og 15 prosent for mennene. Sterk vekst i Tromsø er altså ikkje nok for å halde oppe nivået på yngre vaksne i landsdelen, og flyttevillige kvinner frå Nord-Noreg dreg lenger enn til Tromsø.

Næringsspesialiseringar

- Landsdelen er prega av spesialiseringar i fiskerisektoren. Av dei 18 nordnorske økonomiske regionane var i 2001 13 spesialiserte i fiskeoppdrett, 10 i fiske og fangst og 9 i fiskeforedling.
- Sysselsetjinga både i teknologiindustrien og i annan industri gjekk i 1990-åra meir ned i Nord-Noreg enn i andre landsdelar.
- Hotell- og restaurantsektoren hadde nullvekst i sysselsetjinga i 1990-åra i Nord-Noreg, medan resten av landet hadde ein vekst på over 20 prosent.
- I forretningsretta tenesteyting og FoU var det liten forskjell i veksten i sysselsetjinga i Nord-Noreg og i landet som heilskap. Det vil i praksis seie at byregionane fekk ein vekst i denne sektoren på linje med større byar i andre landsdelar.
- I åtte av regionane er innanriks sjøfart ei spesialisering, medan jordbruk er ei spesialisering sør i Helgeland.

Trøndelag

Senterstruktur og busetnadsmønster

- Trondheimsregionen dominerer, med over halvdel av befolkninga i dei to Trøndelagsfylka (230 000 innbyggjarar).
- Fylka har ingen mellomstore byar. Ein fjerdedel av befolkninga bur i dei fire småbyregionane i fylka, som har sentra med mellom 5 000 og 15 000 innbyggjarar.

Om lag $\frac{3}{4}$ av befolkninga i Trøndelag er busett i nærleiken av aksen Orkdal – Trondheim – Steinkjer. Denne bykorridoren blir knytt stadig tettare

saman gjennom utviklinga av infrastrukturen, spesielt når det gjeld vegar og jernbane.

Utviklinga i folketalet i aldersgruppa fødd i 1957–59

Berre storbyområdet Trondheimsregionen hadde gevinst i flyttinga til denne aldersgruppa i landsdelen, med litt større gevinst for menn enn for kvinner. Samla hadde landsdelen eit tap på 4 prosent for menn og 6 prosent for kvinner. Trondheim greier såleis ikkje å vege opp for utviklinga i dei mindre folkerike delane av fylket. Fleire kvinner enn menn dreg vidare, som i Nord-Noreg.

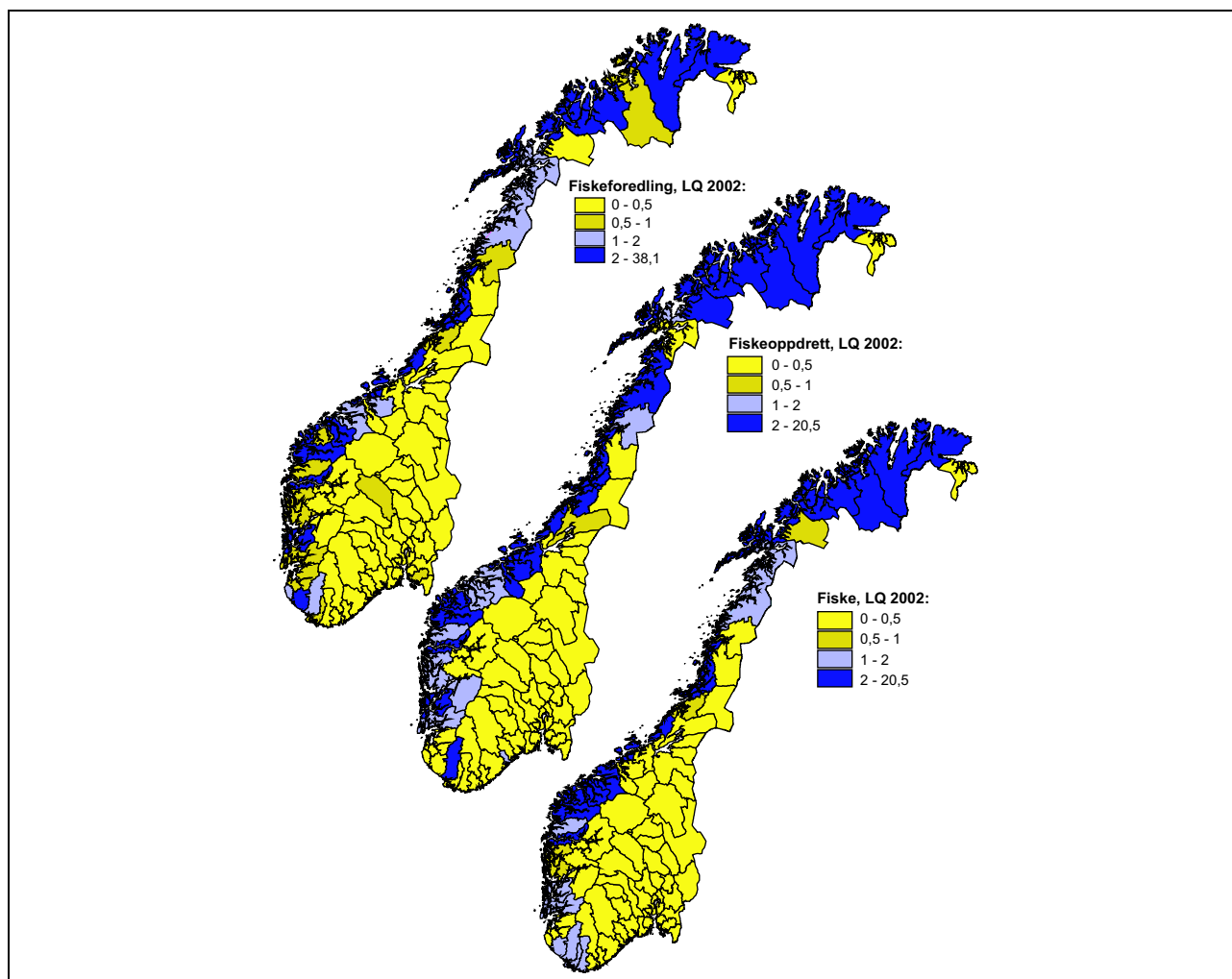
Næringsspesialiseringar

- I 9 av 12 økonomiske regionar utgjer jordbruket ein større del av sysselsetjinga enn landsgjennomsnittet skulle tilseie, og i kystområda er fiske og havbruk viktige spesialiseringar. I tillegg er næringsmiddelindustrien relativt stor i Trondheim. Ressursar frå jorda og havet er derfor viktige i store delar av fylka.
- Andre ressursbaserte næringar, som trelast og treforedling, er overrepresenterte som sysselsetjingsfaktor i halvparten av regionane. I 2001 finn vi også ein overrepresentasjon av skipsbygging og oljeinstallasjonar i sysselsetjinga i to økonomiske regionar.
- Sysselsetjinga i teknologiindustrien var i 2002 relativt sett mindre i Trøndelag enn til dømes på Vestlandet og Sørlandet. I 1990-åra fall sysselsetjinga i Trøndelag i denne delen av industrien, medan ho auka til dømes på Vestlandet.

Vestlandet

Senterstruktur og busetnadsmønster

- Dei to storbyområda Bergen og Stavanger/Sandnes utgjer om lag halvdel av folketalet på Vestlandet, med over 600 000 personar, og dannar saman med folkerike område imellom, ein stor samanhengande senterstruktur.
- På Nordvestlandet dannar regionane med dei tre mellomstore byane Ålesund, Molde og Kristiansund kjernane i senterstrukturen, med til saman ca. 160 000 personar.
- Sogn og Fjordane har eit busetnadsmønster prega av relativt mange busette i småsenter og i område med spreidd busetnad. Fylket har ingen mellomstore byar ut frå vår definisjon, men to småbyregionar, Førde og Florø, med om lag 20 000 og 15 000 busette i arbeidsmarknadsregionane. Det utgjer om lag $\frac{1}{3}$ av folketalet i fylket.



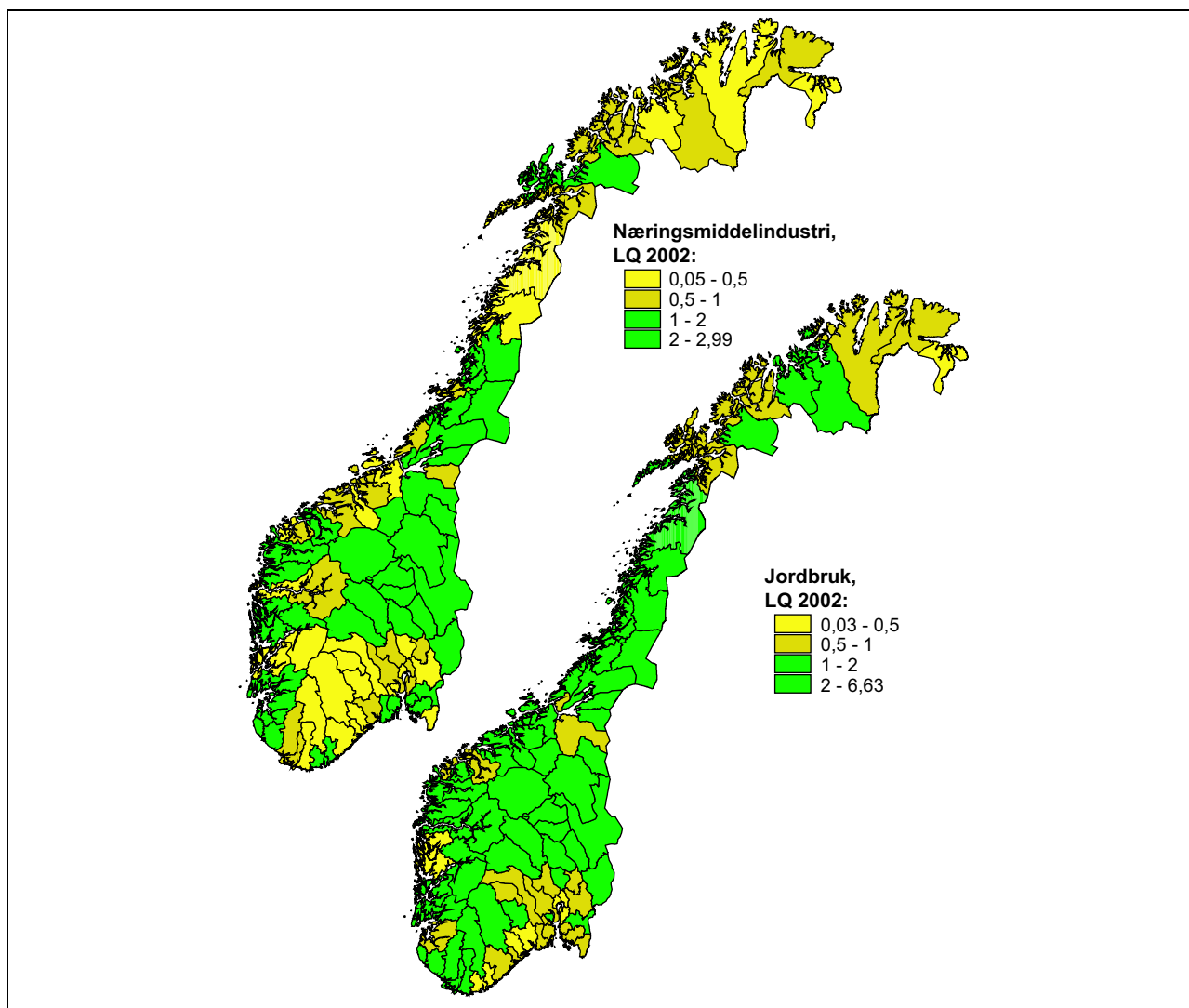
Figur 3.6 Dei økonomiske regionane rangert etter største spesialisering i tre fiskerisektorar

Kjelde: Østlandsforskning, 2004

Tabell 3.5 Dei ti økonomiske regionane med størst spesialisering i tre fiskerisektorar, 2002

Fisk og fangst	Sysse- sette	LQ 2002	Fiskeoppdrett	Sysse- sette	LQ 2002	Fiskeforedling	Sysse- sette	LQ 2002
Lofoten	1212	20,8	Frøya/Hitra	173	20,5	Frøya/Hitra	854	38,1
Ulsteinvik	793	11,8	Sandnessjøen	201	14,1	Vadsø	636	14,7
Vesterålen	922	11,6	Nord-Troms	137	13,7	Rørvik	327	13,1
Hammerfest	722	10,8	Brekstad	151	10,9	Lofoten	728	12,5
Nord-Troms	282	10,6	Rørvik	102	10,9	Sandnessjøen	439	11,6
Finnsnes	432	9,1	Høyanger	88	9,1	Nord-Troms	236	8,9
Frøya/Hitra	186	8,3	Alta	196	9	Nordfjord	688	8,6
Vadsø	347	8	Florø	127	8,2	Hammerfest	568	8,5
Rørvik	192	7,7	Finnsnes	125	7	Finnsnes	388	8,2
Sandnessjøen	285	7,5	Kristiansund	203	6,5	Vesterålen	634	8
Ti fiske- regionar	5373		Ti oppdretts- regionar	1503		Ti fiskemat- regionar	5498	
Noreg	12920	1	Noreg	4861	1	Noreg	12919	1

Kjelde: Østlandsforskning, 2004



Figur 3.7 Dei økonomiske regionane rangert etter størst spesialisering i to landbrukssektorar

Kjelde: Østlandsforskning, 2004

Tabell 3.6 Dei ti økonomiske regionane med størst spesialisering i to landbrukssektorar, 2002

Jordbruksregionar	Sysselsette	LQ	Matregionar	Sysselsette	LQ
Oppdal	765	6,6	Fredrikstad/Sarpsborg	2939	3
Tynset	1215	6,4	Hamar	1796	2,9
Nord-Gudbrandsdal	1414	5,8	Jæren	741	2,6
Jæren	2525	5,3	Tynset	287	2,5
Midt-Gudbrandsdal	812	5	Askim/Mysen	646	2,4
Surnadal	568	4,9	Nordfjord	486	2,1
Grong	302	4,5	Tønsberg/Horten	1773	2,1
Brekstad	768	4,5	Oppdal	142	2
Steinkjer	1872	4,4	Egersund	262	1,7
Brønnøysund	646	4,4	Levanger/Verdalsøra	405	1,7
Ti jordbruksregionar	10877		Ti matregionar	9477	
Noreg	60 695	1	Noreg	37196	1

Kjelde: Østlandsforskning, 2004

Utviklinga av infrastrukturen medverkar stadig til å knyte saman dei folkerike områda mellom Bergen og Stavanger/Jæren. Også andre stader blir ulike senterområde knytte saman. Eit døme er Søre Sunnmøre og Ørsta/Volda.

Utviklinga i folketalet i aldersgruppa fødd i 1957–59

Også på Vestlandet er det storbyane som får all gevinsten av flyttinga til denne aldersgruppa i perioden mellom 15 og 35 år. Gevinsten av kvinner var litt større enn av menn. Likevel hadde Vestlandet eit samla tap i aldersgruppa, og eit svært stort tap av kvinner i høve til menn (15 prosent mot 4 prosent). Heller ikkje her fangar storbyane opp all flyttinga til unge vaksne, og særleg kvinnene flyttar vidare.

Næringsspesialiseringar

- Vestlandet er dominerande i landet innanfor olje- og gassproduksjon. Den største effekten på sysselsetjinga finn vi i utstyrsproduksjonen, der skipsindustrien også er rekna med. Teknologindustrien voks sterkt i 1990-åra (15 prosent), medan det var ein liten nedgang i denne industrigreina i resten av landet.
- For kysten av Vestlandet er også fiske og havbruk viktige næringar. I alle regionar på kysten frå Sunnhordland og nordover, også i Bergen, finn vi overrepresentasjon av sysselsette i fiske og fiskeoppdrett.
- Vestlandet hadde i 2002 om lag halvdelen av både sysselsetjinga og verdien knytt til foredling i mineral- og råmetallindustrien her i landet.
- Landbruket og tekstilindustrien er overrepresenterte i over halvdelen av dei økonomiske regionane på Vestlandet. I hotell- og restaurantsektoren hadde Vestlandet ein sterkare vekst enn resten av landet i 1990-åra.

Sørlandet

Senterstruktur og busetnadsmønster

- Dei to byregionane Kristiansand og Arendal utgjer om lag $\frac{3}{4}$ av folketalet på Sørlandet. Det er ca. 120 000 og ca. 73 000 busette i desse bu- og arbeidsmarknadsregionane. Mellom og omkring desse byregionane ligg fleire småbyar og småsenter, og saman med dei større byområda dannar dei ein samanhengande senterstruktur langs kysten.
- Innlandet på Sørlandet er prega av område med spreidd busetnad og lågt folketal. Desse områda skil seg frå andre spreiddbygde område i landet ved at dei hadde vekst i folketalet i 1990-åra.

Kysten av Sørlandet er prega av overlappende arbeidsmarknader mellom større og mindre byområde. Utviklinga av vegsystemet langs kysten legg til rette for ein stadig sterkare integrasjon av bu- og arbeidsmarknader i dette bybeltet. For områda innover i landet blir avstandande store, noko som gjer det vanskeleg å knyte dei saman med meir folekrike område.

Utviklinga i folketalet i aldersgruppa fødd i 1957–59

Arendal fanga i større grad opp flyttinga til dei unge vaksne i denne aldersgruppa fram til fylte 35 år enn storbyen Kristiansand. Småbyane og dei indre delane av Agder tapte i «kampen» om aldersgruppa, men ikkje på langt nær så mykje som tilsvarende regionar på Vestlandet, i Trøndelag og i Nord-Noreg. Samla tapte landsdelen berre litt av flyttinga til denne gruppa, og det er ingen kjønnskilnad.

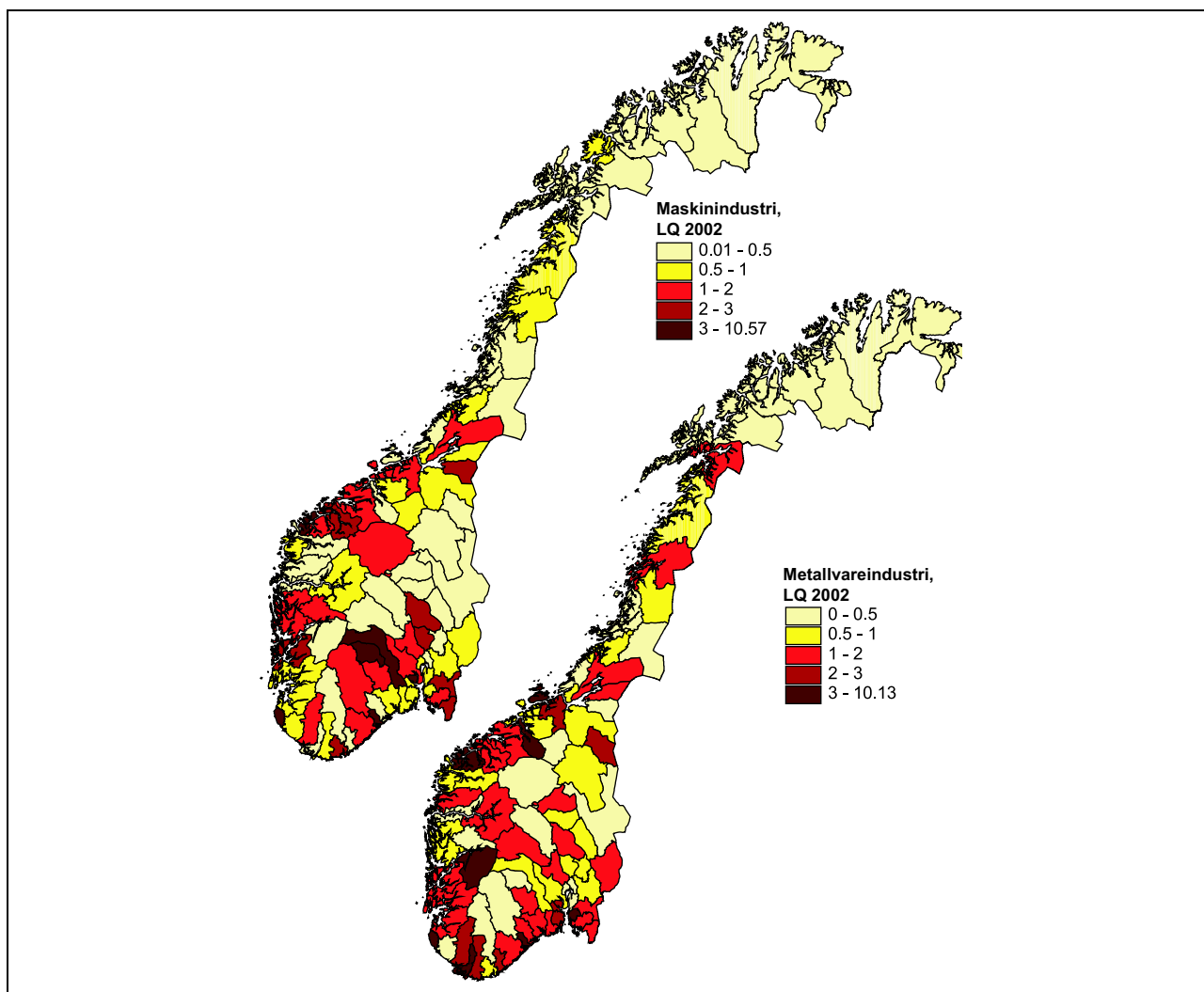
Næringsspesialiseringar

- På Sørlandet var det ein vekst i sysselsetjinga i teknologibransjane på over 25 prosent i 1990-åra. Til samanlikning hadde Vestlandet ein vekst på 15 prosent, medan sysselsetjinga i sektoren gjekk ned med 1,7 prosent på landsbasis.
- Småbyregionane vest for Kristiansand hadde i 2002 ein stor overrepresentasjon av sysselsette i jern- og stålindustri, råmetallindustri og kjemisk-teknisk industri.
- Landsdelen har hatt ein større vekst i forretningsretta tenesteyting enn resten av landet. Shipping er ei av desse næringane.
- I hotell- og restaurantsektoren hadde Sørlandet ein sterkare vekst enn landsgjennomsnittet i 1990-åra, om lag på linje med Vestlandet.
- Fleire regionar i innlandet på Sørlandet har ein overrepresentasjon av sysselsette i jord- og skogbruk og trefordeling. Sysselsetjinga i bygg og anlegg og i kraftproduksjon voks meir på Sørlandet enn i resten av landet i 1990-åra.

Austlandet

Senterstruktur og busetnadsmønster

- Byregionane rundt Oslofjorden dannar eit stort og samanhengande byband med om lag 1,8 mill. menneske. Osloregionen er det dominerande senteret i regionen, med om lag 1 mill. menneske.
- I innlandet på Austlandet dannar dei tre mellomstore byregionane Lillehammer, Gjøvik og Hamar ein «Mjøsby» med ca. 190 000 innbyggjarar. Det utgjer over halvdelen av befolkinga i dei to fylka Oppland og Hedmark. I tillegg dan-



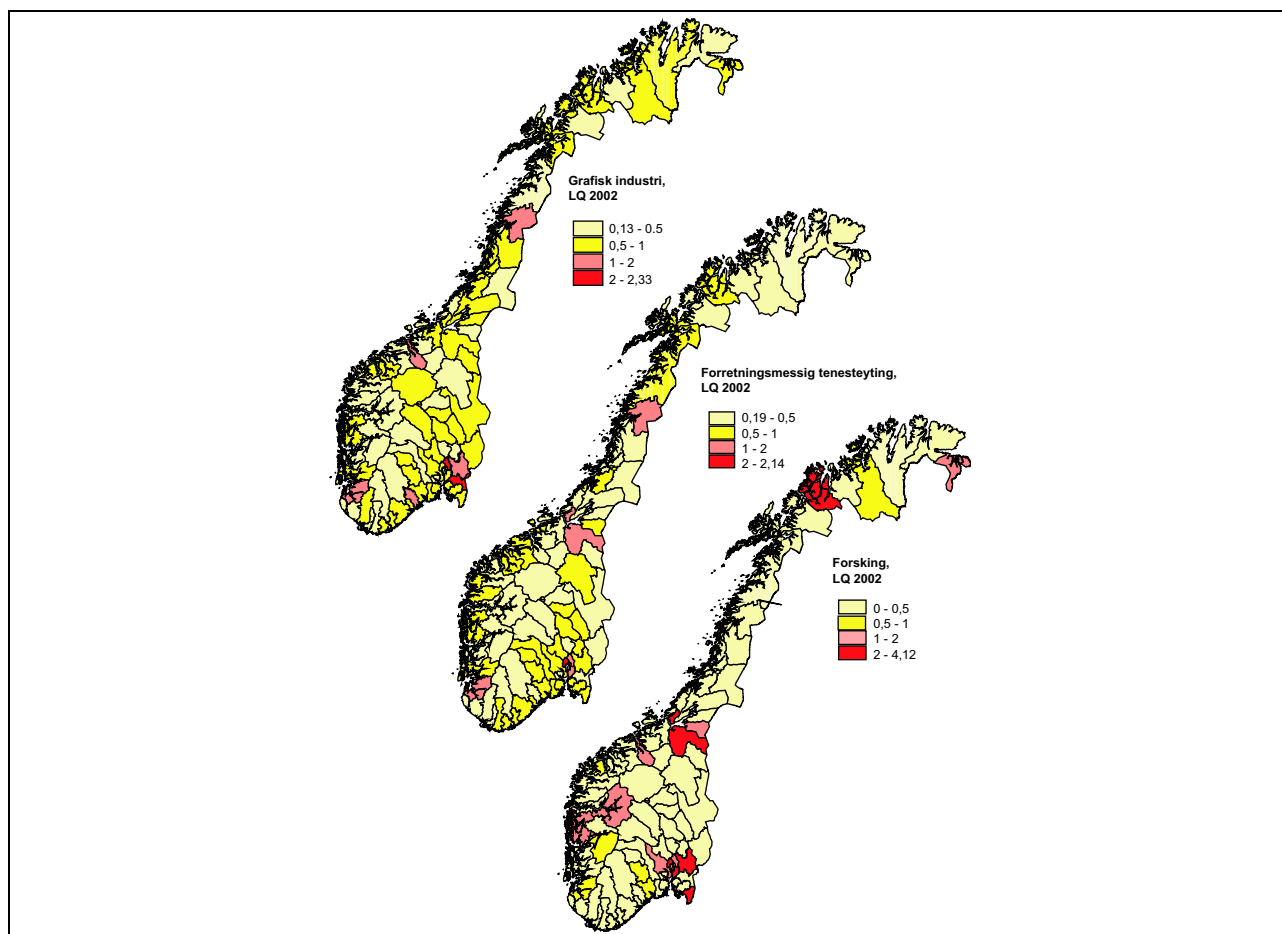
Figur 3.8 Dei økonomiske regionane rangert etter størst spesialisering i to teknologisektorar

Kjelde: Østlandsforskning, 2004

Tabell 3.7 Dei ti økonomiske regionane med størst spesialisering i to teknologisektorar, 2002

Metallvareregionar	Sysselsette	LQ	Maskinind.regionar	Sysselsette	LQ
Risør	323	10,1	Kongsberg	1793	10,6
Ørsta/Volda	417	5,7	Jæren	1876	9,9
Moss	1045	5,2	Rjukan	181	5,8
Ulsteinvik	543	5,1	Risør	131	3,5
Odda	243	4,6	Sande/Svelvik	131	3,4
Sunndalsøra	170	3,9	Ulsteinvik	394	3,1
Lyngdal/Farsund	246	3,6	Ålesund	1328	2,9
Frøya/Hitra	127	3,6	Sunnhordland	696	2,8
Jæren	522	3,3	Gjøvik	869	2,6
Lillesand	110	2,6	Stjørdalshalsen	243	2,5
Ti metallvareregionar	3746		Ti maskinvareregionar	7642	
Noreg	20368	1	Noreg	24184	1

Kjelde: Østlandsforskning, 2004



Figur 3.9 Dei økonomiske regionane rangert etter størst spesialisering i grafiske næringer, forskning og forretningsretta tenesteyting

Kjelde: Østlandsforskning, 2004

Tabell 3.8 Dei ti økonomiske regionane med størst spesialisering i grafiske næringer, forskning og forretningsretta tenesteyting, 2002

Grafiske regionar	Syssel-sette	LQ	Forskins-regionar	Syssel-sette	LQ	Forretningsretta tenesteyting	Syssel-sette	LQ
Oslo	12578	2,3	Halden	268	4,1	Bærum/Asker	15999	2,1
Askim/Mysen	508	2,3	Trondheim	2132	3,9	Oslo	68135	1,9
Lillestrøm	1172	1,3	Follo	592	3	Stavanger/Sandnes	12192	1,2
Kragerø	100	1,3	Lillestrøm	806	2,4	Trondheim	10705	1,1
Sunndalsøra	76	1,1	Tromsø	441	2,1	Follo	3584	1,1
Stavanger/Sandnes	1701	1	Oslo	3683	1,8	Mo i Rana	1259	1
Mo i Rana	196	1	Sogndal/Årdal	124	1,8	Bergen	15491	1
Halden	173	1	Kirkenes	37	1,7	Kristiansand	4121	0,9
Elverum	223	1	Bergen	1478	1,6	Tønsberg/Horten	4111	0,9
Orkanger	122	1	Sunndalsøra	41	1,6	Sandefjord/Larvik	2905	0,9
Ti grafiske regionar	16849		Ti forskings-regionar	9602		Forretningsretta tenesteyting	138592	
Noreg	30912	1	Noreg	11654	1	Noreg	200265	1

Kjelde: Østlandsforskning, 2004

nar fem mellomstore og små byregionar i innlandet knutepunkt i senterstrukturen.

- Innlandet har også ein relativt stor del av folket busett i område med småsenter i dalføra og opp mot fjellområda i Oppland, Hedmark, Buskerud og Telemark, der fleire av bu- og arbeidsmarknadsområda er meir folkerike enn i andre delar av bygde-Noreg.

Veg- og jernbanesambandet i dei sentrale delane av denne delen av landet er i stadig utvikling, og styrkar integrasjonen mellom byområda på begge sider av Oslofjorden og innover mot Mjøsbyane og andre byar i innlandet. Samstundes utgjer den store og aukande trafikken både lokalt og gjennom Osloregionen og Østfold mot utlandet ei stor utfordring, med omsyn til kapasitet, køproblem, tryggleik og ureining. I dalføra i Oppland og Hedmark er avstandane til større senter relativt store, men også her kan utbygging av infrastrukturen nokre stader medverke til auka integrasjon mellom småsenter.

Utviklinga i folketalet i aldersgruppa fødd i 1957–59

Byområda langs Oslofjorden hadde gevinst for denne aldersgruppa ved fylte 35 år. Spesielt trakk Osloregionen til seg unge vaksne frå heile landet, og særleg yngre kvinner. Dei indre delane av Austlandet tapte i «kampen» om denne gruppa. Samla sett greier ikkje dei mellomstore byområda å fange opp tilflyttarar på same måten som byområda langs Oslofjorden. I innlandsfylka Oppland og Hedmark var tapet av kvinner dobbelt så stort som tapet av menn, og større enn i Nord-Noreg. Prosentdelen av kvinner i befolkninga er da også låg fleire stader i desse fylka.

Næringsspesialiseringar

- Hovudstadsregionen skil seg ut frå dei andre delane av landet ved at det er flest personar sysselsette i forretningsretta tenesteyting. Det er stor overrepresentasjon av FoU-verksemder, hovudkontor i store bedrifter og private organisasjonar, konsulentverksemd, IKT-retta verksemd, grafisk produksjon, forlag og medieføretak, statleg sentraladministrasjon og statlege kulturinstitusjonar. Denne typen verksemder er i størst vekst i landet, og er attraktive for høgt utdanna personar, mellom anna på grunn av relativt god lønn. Dette gir igjen grunnlag for stor aktivitet i byggenæringa, varehandel og hotell- og restaurantbransjen. Den siste bransjen har hatt ein dobbelt så sterk vekst i Osloregionen som i resten av landet.
- Også i teknologiindustrien finn vi sterke miljø i denne delen av landet, mellom anna både i

Kongsberg-, Gjøvik-, Drammen- og Tønsbergregionane. Osloregionen har også relativt mange sysselsett i instrumentindustrien, elektrovareindustrien og farmasøytisk industri.

- Bedriftsretta tenesteyting står relativt sterkt også i dei store byane langs vestkysten av Oslofjorden, og desse næringane veks meir enn landsgjennomsnittet.
- Den kjemiske tungindustrien i Grenland utgjorde i 2002 om lag ein tredel av den samla sysselsetjinga i denne sektoren i landet.
- Treforedlingsindustrien som er lokalisert rundt Oslofjorden og Hønefoss, står for over halvdelen av sysselsetjinga i denne sektoren. I dei indre delane av Austlandet er dei fleste økonomiske regionane spesialiserte på skogbruk og trelast.
- I Oppland og Hedmark er foredling av landbruksvarer den største industrisektoren. Matvareproduksjon er relativt stor også i Osloregionen og i Fredrikstad/Sarpsborg-området.
- I dei indre delane av Austlandet skil Hallingdal og Gudbrandsdalen seg spesielt ut med ein relativt stor del av sysselsetjinga i hotell- og restaurantbransjen, det vil seie i reiselivsnæringa. I dei andre regionane med småsenter og spreidd busetjing er det overrepresentasjon av næringar som jordbruk, skogbruk og bygg og anlegg.

3.7 Små variasjonar i levekår, med unntak for storbyar og Nord-Troms og Finnmark

I Storbymeldinga drøftast skilnader i levekår mellom ulike delar av landet. Her kjem det fram at levekårsproblem særleg er konsentrert til Oslo indre aust og kommunar i Troms og Finnmark⁶. Variasjonen i levekår er vurdert ved hjelp av levekårsindeksen, som mellom anna byggjer på registerinformasjon om sosiale tilhøve.

Statistikken viser at vi finn dei minste levekårsproblema samla sett i småbyar/ bygdebyar og perifere strøk, og i delar av storbyane. I denne enden av fordelinga er det ei stor overvekt av småkommunar på Vestlandet, og delar av Osloregionen som Bærum, Asker og Oslo ytre vest.

Oslo er ein by med store kontrastar. I nokre bydelar finn vi både den sterkaste konsentrasjonen i landet av personar med levekårsproblem, medan andre bydelar i Oslo har den sterkaste konsentrasjonen av personar utan slike problem (saman med delar av Asker og Bærum). Også nokre andre

⁶ Storbymeldinga byggjer mellom anna på SSB Notat 2003/33.

større byar har bydelar med konsentrasjonar av levekårsproblem.

Variasjonane i levekårsproblem var relativt stabile frå 1996 til 2001. I Oslo, og til dels i andre storbyar, er skilnadene knytte til konsentrasjon i visse bydelar av innvandrarbefolkning frå ikkje-vestlege land og personar med låg utdanning. Desse gruppene har mellom anna større problem på arbeidsmarknaden og lågare inntekter enn andre, og vil søkje seg til dei områda i byane som har dei lågaste bukostnadene. I Troms og Finnmark er levekårsproblema også i stor grad knytte til arbeidslivet, ved at det er ei relativt stor arbeidsløyse og eit relativt høgt tal på uføretrygda.

Skilnader i inntekter skaper også eit grunnlag for skilnader i levekår. Den høgste delen med låg inntekt i høve til den samla befolkninga finn vi i Oslo og i områda utanfor store og mellomstore byar. Bakgrunnsdata syner at dette i hovudsak er knytt til at innvandrarbefolkninga med ikkje-vestleg bakgrunn utgjer ein stor del av den samla befolkninga i området. Elles syner statistikken ein tendens til at byane har relativt mange einslege under 45 år med låg inntekt, medan mindre sentrale kommunar har relativt mange einslege eldre med låg inntekt.

Tilbodet av kommunale tenester er også ein viktig velferds- og levekårsfaktor, ettersom desse tenestene utgjer sentrale delar av velferda til befolkninga. Det kommunale inntektssystemet, saman med nasjonale retningslinjer og minstekrav, skal sikre at kommunane har eit relativt likt grunnlag for å yte tenester. I tillegg får kommunar med færre enn 3 000 innbyggjarar og kommunar i Nord-Noreg ekstra tilskot. Dette gjer at desse kommunane skal kunne gi eit betre tilbod enn andre kommunar. KOSTRA-tal syner at det er visse skilnader i tilbodet mellom store og små kommunar, men at inntektene er vel så avgjerande som storleiken på kommunane. I små og mellomstore kommunar med høge inntekter, er til dømes utgiftene til barnehagar og grunnskolar og legedekninga per innbyggjar høgare enn landsgjennomsnittet.

3.8 Oppsummering av utviklingstrekk

Konkurransetuttsett og eksportretta næringsliv finst over heile landet, i både griskrendte og folkerike område, medan veksten i befolkninga i store trekk er konsentrert til dei største byregionane. Område med småsenter og spreidd busetjing må også i tida framover rekne med å få ein nedgang i folketalet, mellom anna ut frå demografiske årsaker, men dei

har samstundes ressursar som er viktige for verdiskapinga i landet.

Ein stadig mindre del av befolkninga er sysselsett i primærnæringane og industrien, mellom anna som følgje av auka effektivisering. Ein stadig større del av befolkninga arbeider innanfor privat og offentlig tenesteyting. Sett under eitt har veksten i tenesektoren vore sterkast i større og mindre byar. Meir av sysselsetjinga og verdiskapinga kjem også til syne lenger ute i verdikjeda, i form av støttefunksjonar som sal og marknadsføring eller forskning og utvikling. Slike funksjonar blir ofte lokaliserte nær større kompetansemiljø og byregionar, anten som delar av eige konsern eller som utskilte og sjølvstendige bedrifter. I dei større byområda finn vi ein stor vekst i kompetanseintensive næringar. Dette er næringar som er knytte til forretningsretta tenester, til produksjon i nye næringar som IKT og bioteknologi, og til kulturfeltet.

Noreg har mange regionar med eit stort innslag av bedrifter som er i internasjonal konkurranse. Relativt små endringar i rammevilkåra kan ha store konsekvensar for overlevingsevna til desse bedriftene, og dermed for dei regionane dei ligg i. Konsekvensane blir særleg store for samfunn med eit einseitig næringsliv, til dømes dominererte av kraftkrevjande industri og fiskeriverksemd, men også for byområde med stort innslag av industri.

Bustadvala er samansette og endrar seg etter livsfasane. Stadig fleire unge vaksne synes å føretrekkje byane. Ein del vaksne i storbyane, og særleg familiar med barn, gir i større grad uttrykk for ønske om å busetje seg i mindre byar enn det som faktisk skjer. Ein aukande del av befolkninga veks opp i bynære område. Om lag halvparten av veksten i folketalet kjem av innvandring. Fram til no har eit fleirtal av innvandrarbefolkninga valt å busetje seg i hovudstadsområdet eller i nærleiken av ein annen storby. I tillegg skaffar fleire unge menneske enn tidlegare seg høgare utdanning. I mange tilfelle rekrutterer dette folk til eit liv i byen. Blant dei unge er det også klare kjønsskilnader når det gjeld flyttemønsteret. Mange område med småsenter og spreidd busetnad er prega av høg gjennomsnittsalder, underskot på kvinner i yngre aldersklassar og lågare fødselstal enn tidligare. Sjølv utan netto utflytting, vil folketalet i desse områda framleis gå ned.

Hovudstadregionen er det store vekstområdet i landet, både i folketalet og i sysselsetjinga innanfor nye næringar. Også dei andre storbyregionane og nokre andre mellomstore og små byregionar har sterk relativ vekst i folketal. Dette er framfor alt

regionar med byar som har funksjonar som fylkes-senter eller som har utdannings- og FoU-institusjonar. I dei mindre regionane utgjer veksten i folketal relativt lite i absolutte tal, sett i høve til veksten i absolutte tal i Osloregionen.

Ein del mindre byregionar og nokre av dei mellomstore byregionane opplever liten vekst i syssel-setjing i nye næringar og i folketalet. I nokre tilfelle har dei hatt nedgang i folketalet i det siste tiåret. Det gjeld særleg i Nord-Noreg, Trøndelag og delar av innlandet på Austlandet. Dei kan likevel ha rela-

tivt store og livskraftige næringsmiljø innanfor tradisjonelle industrisektorar eller primærnæringar. Dei har i tillegg ofte viktige funksjonar som tenes-tesenter for eit større omland. Dersom desse byregionane ikkje blir meir attraktive for busetjing eller lokalisering av ny verksemd, vil dei ikkje kunne vere med på å demme opp for reduksjonen i folketalet i landsdelen. Over tid kan det føre til at næringsmiljøa i området i mindre grad kan med-verke til auka verdiskaping i landet.

4 Mål og utfordringar

Regjeringa ønskjer å føre ein heilskapleg regionalpolitikk, bygd på ei realistisk vurdering av utfordringar og roller for ulike typar av regionar. Auka global og europeisk integrasjon set nye rammer for utforminga av politikk på nasjonalt nivå. Samstundes ønskjer Regjeringa at aktørar i alle regionar skal medverke til å styrke konkurranseevna til landet.

Regjeringa legg til grunn at dei regionalpolitiske utfordringane i stor grad varierer med kjenneteikna ved bu- og arbeidsmarknadsregionane. Kvardagen for bedrifter og befolkninga når det gjeld både arbeid og tenester er like ofte knytte til slike regionar som til kommunar.

4.1 Mål og utgangspunkt for regional- og distriktpolitikken

Regjeringa har som mål med regionalpolitikken å ta vare på hovudtrekka i busetjingsmønsteret og å utløyse nærings- og verdiskapingspotensialet i alle delar av landet. Busetjingsmålet til Regjeringa for dei neste tjue åra er ei meir balansert utvikling, der alle landsdelar har vekst i folketalet.

Regjeringa legg stor vekt på at vekstkrafta i ulike næringsmiljø skal bli utnytta og styrkt, særleg der det er vekspotensial, uavhengig av kvar i landet desse miljøa ligg. Ei balanse i befolkningsutvikling mellom og innanfor dei ulike landsdelane vil medverke til dette. På den andre sida gir ei positiv utvikling i nærings- og arbeidslivet i alle landsdelar grunnlag for balanse i busetjing mellom landsdelane.

Utviklinga i busetjingsmønsteret, i næringsstrukturen og i lokaliseringa av bedrifter går i favør av større byområde. Korleis byområda i ulike delar av landet utviklar seg, er derfor viktig både for balansen i busetjinga mellom landsdelane og for å kunne utnytte nærings- og verdiskapingspotensialet i alle delar av landet. Omlag 80–90 prosent av folket bur i byregionar med senter av ulik storleik. Over halvdelen bur i storbyområde, men ein stor del bur i mellomstore og små byregionar eller bygdebyregionar med ned mot 5000 innbyggjarar i sentra. Desse regionane består oftast av fleire kommunar der folk bur både i senter og i bygder. Alle

har likevel tilgang på senter og arbeidsmarknader av ein viss storleik. Byområda gir også grunnlag for tilbod av spesialiserte tenester til områda rundt, anten det no er landsdelen, fylket eller eit nærmare omland. Samla gjer dette at byane har ei viktig rolle som motorar for regional utvikling, både i kraft av eigen vekst og for å yte tenester til omlandet.

Om vi skal nå målet om ei balansert utvikling i busetjinga mellom landsdelane, må vi få ei meir balansert fordeling av veksttakten mellom byområde i ulike landsdelar og mellom byområde av ulike storleik. Dei største byområda får etter kvart ein sjølvforsterkande vekst i kraft av store og attraktive marknader, nye tenestetilbod, fleire arbeidsplassar, meir utbygging av infrastruktur og bustader osv.

Osloregionen skil seg ut som eit område med særleg stor vekst i befolkninga og i sysselsetjinga i nye kunnskapsintensive næringar. Både den samla verdiskapinga i landet og ein balansert vekst i busetjinga mellom landsdelane er avhengig av at dei andre storbyane også er attraktive for busetjing og for bedrifter som er storbyorienterte. Samstundes er det viktig at dei fortrinna Oslo har i den internasjonale konkurransen, blir utvikla og utnytta, til nytte for alle delar av landet.

Det er ikkje nok at berre landsdelshovudstadene og storbyområda veks. Vi finn bedrifter og miljø med vekst- og konkurransekraft også i mellomstore og små byområde, og i område med småsenter og spreidd busetnad. Om vi skal få utnytta verdiskapingspotensialet i alle delar av landet og få til ein balanse i busetjinga mellom landsdelane på sikt, må vi også ha ei betre fordeling av veksten mellom storbyområda og dei mellomstore og mindre byområda. Regjeringa meiner derfor at det er viktig med ei positiv utvikling i dei mellomstore og mindre byområda, slik at dei blir attraktive alternativ for folk og bedrifter som er «byorienterte», og kan gi grunnlag for tenester til omlandet.

Regjeringa meiner at mangfaldet i ulike kulturar, levesett og kulturlandskap som er blitt etablerte over generasjonar, og som følgjer av det norske busetjingsmønsteret, har ein eigenverdi. Kjensla av tryggleik og trivsel i lokalsamfunn er knytt til at dette mønsteret ikkje blir endra for raskt. Det kommunale inntektssystemet og land-

bruksoverføringane er døme på offentleg innsats som legg viktige rammer for ei stabil utvikling. I tillegg kjem den distriktpolitiske ekstrainsatsen.

Den distriktpolitiske ekstrainsatsen skal medverke til å styrkje grunnlaget for busetjing og verdiskaping i område og landsdelar med særlege utfordringar knytte til lågt folketal, tynne næringsmiljø og lange avstandar til større senter og marknader for innbyggjarane og næringslivet. Innsatsen skal medverke til å fremme sysselsetjing og lønnsame verksemdar og gi grunnlag for gode tenestetilbod og attraktive stader å bu.

Det geografiske området for innsatsen dekkjer både byar og bygder i Nord-Noreg og Nord-Trøndelag og småbyar og bygdeområde i store delar av Sør-Noreg. I desse områda finn vi ulike typar av næringsmiljø med spesielle kunnskapar innanfor både industri og forretningsretta tenesteyting, utdannings- og FoU-miljø, ressursbaserte næringar som landbruk, fiske og havbruk. Vi finn òg viktige naturressursar for verdiskaping innan til dømes reiseliv og reindrift, som utmark, natur- og kulturlandskap og nasjonalparkar i fjellområde. Den distriktpolitiske innsatsen, saman med annan næringsretta innsats, skal medverke til å utløyse verdiskapingspotensialet i dei aktuelle områda, både indirekte gjennom innsats for sysselsetjing og busetjing og direkte gjennom næringsretta verkemiddel.

4.2 Ulike typar av regionar har ulike utfordringar og potensial for utvikling

Regjeringa legg til grunn at det er eit samspel mellom regionar i ulike delar av landet. Bedrifter i byområda er avhengige av primærproduksjon og industri på mindre stader, medan byane har kunnskapsmiljø og tenesteproduksjon som er viktig for bedrifter og personar også utanfor byområda. Typiske døme er samanhengen i verdikjeda mellom jordbruket og næringsmiddelindustrien og mellom skogbruket og treforedlingsindustrien. Ulike lokaliseringar i industrien av produksjonsstad og av hovudkontor er eit anna døme. Samspelet mellom aktørar i dei ulike områda er sentralt for å få til ei positiv utvikling for landet, ikkje berre for utviklinga i ein region isolert sett. Byar og tettstader av ulik storleik kan verke saman innanfor eit større geografisk område, også utover dagleg pendlingsavstand, og supplere kvarandre gjennom eit breiare tilbod av arbeid og utdanning, kultur, tenester og ulike attraksjonar. Eit godt samspel

mellom senter og omland på alle nivå er derfor viktig.

Senter av ulik storleik kan fylla like funksjonar, alt etter senterstrukturen i fylket eller landsdelen. Derfor er det glidande overgangar mellom regiontypane når vi deler dei inn etter storleiken på sentra, jf. drøftinga nedanfor av utfordringar, potensial og utviklingsstrategiar for ulike typar av bu- og arbeidsmarknadsregionar. I Nord-Noreg, delar av Trøndelag og Sogn og Fjordane har småbyar og småsenter funksjonar for befolkninga og næringslivet som er på linje med dei funksjonane større senter og byar i folkerike område i Sør-Noreg fylker. Også dei største byområda i Nord-Noreg blir små i folketal om ein samanliknar med byområda på Sør-Vestlandet og rundt Oslofjorden, men dei har likevel mange av dei funksjonane som større byar i ein landsdel bør ha. På den andre sida gjer den dominerande posisjonen til Oslo at andre større byar på Austlandet kan ha færre funksjonar og spele ei anna rolle enn mindre byar i andre delar av landet.

4.2.1 Storbyregionane

Over halvdelen av befolkninga i landet bur i storbyregionane. Dei er derfor viktige både for nasjonal vekst og verdiskaping og for å oppnå balanse i busetjing mellom landsdelane. Det er lagt ned store ressursar i infrastruktur i storbyområda. I dei fleste storbyane finst det store ressursar i utdannings- og FoU-miljø, kulturliv og privat næringsliv. Det finst også varierte arbeidsmarknader i både offentleg og privat sektor. Regjeringa legg stor vekt på at desse ressursane skal utnyttast på ein god måte av private og offentlege aktørar i storbyområda. I storbymeldinga la Regjeringa vekt på at alle landsdelssentra har eit særleg ansvar for å medverke til ei positiv utvikling i landsdelen. Dei store ressursane som ligg i storbyane bør også kome område utanfor storbyregionane til gode, gjennom ei styrking av samspelet mellom offentlege og private nettverk.

Storbyregionane er svært ulike i storleik og føresetnader. Tromsø kommune utgjer aleine hovuddelen av Tromsøregionen, berre Karlsøy kjem i tillegg. Denne regionen er mindre i samla folketal enn andre storbyar og fleire mellomstore byregionar i Sør-Noreg, men hadde prosentvis sterkast vekst i folketalet det siste tiåret.

Osloregionen på den andre sida utgjer om lag halvparten av folketalet i alle storbyområda til saman. Regjeringa ser på den sterke veksten i Osloregionen både som ein styrke og ei utfordring for utviklinga i resten av landet: ein *styrke* fordi den

dynamiske hovudstadsregionen kan trekkje til seg utanlandske økonomiske og menneskelege ressursar, og ei *utfordring* når det gjeld å sikre balanse i busetjing mellom landsdelane og utnytte nærings- og verdiskapingspotensialet i alle delar av landet. I 2006 vil Regjeringa leggje fram ei eiga hovudstads-melding der utnytting av dei store potensiala i Osloregionen, og hovudstaden som kraftsenter til nytte for heile landet, vil bli drøfta.

Regjeringa verken kan eller vil stoppe veksten i folketalet i Osloregionen, men ønskjer å unngå ei utvikling der Osloregionen kjem i sterk ubalanse med resten av landet. Ein vekst i folketalet på nivå med den noverande veksten i Osloregionen fører også med seg store kostnader i utvikling av infrastruktur, og fører til andre press- og miljøproblem. Samstundes legg Regjeringa vekt på at det er store potensial for auka verdiskaping i dei tunge nærings- og kompetansmiljøa i Osloregionen. Balansen i utviklinga i folketal mellom Oslo og andre storbyar må i første rekkje bli fremma ved å utnytte potensiala også i dei andre storbyane betre. Regjeringa legg vekt på at offentlege og private aktørar i dei andre storbyområda i landet aktivt skal utnytte dei store føremonene som ligg i ressursane i regionane, og bli gode alternativ til Oslo når det gjeld å trekkje til seg folk og bedrifter. Busetjingsvala til innvandrarbefolkninga er ikkje minst viktige i den samanhengen. Regjeringa vil også i framtida føre ein aktiv lokaliseringsspolitikk, der nye statlege verksemdar som hovudregel blir lagde utanfor Osloregionen.

Regjeringa la i storbymeldinga fram si vurdering av storbyane si rolle i regional utvikling, og gjorde greie for korleis Regjeringa kan medverke til at aktørane i storbyane kan utnytte potensiala som ligg der. Regjeringa legg innhaldet i den meldinga til grunn for det vidare arbeidet retta mot storbyområda. Regjeringa har nyleg oppretta eit storbyforum for dialog med dei seks landsdelssentra, og vil arbeide vidare med utvikling av storbyindikatorar, jf. kapittel 6.3.

4.2.2 Dei mellomstore og mindre byregionane

Regjeringa ser på ei positiv utvikling i mellomstore byregionar og småbyregionar i Noreg som sentralt for å få utnytta ressursar og potensial for verdiskaping i eksisterande bedrifter og næringsmiljø i ulike delar av landet, og for å oppnå ei balansert utvikling i busetjing mellom og innanfor landsdelane på lengre sikt. Mange av desse byregionane har også spesialiserte næringsmiljø som er viktige i den nasjonale verdiskapinga.

Regjeringa meiner at dei fleste av dei mellomstore og mindre byregionane bør ha potensial for å vere attraktive for busetjing og lokalisering av bedrifter som er «byorienterte». Undersøkingar av kvar folk ønskjer å bu, viser at mange unge vaksne kan tenkje seg å busetje seg i mindre byområde. Utfordringa er å omgjere dette ønsket til praksis i større grad enn det skjer i dag.

Fokus bør vere på potensiala som ligg i dei lokale næringsmiljøet, og på utvikling av tenestefunksjonar som kan gjere byane meir attraktive. Potensialet for utvikling vil variere med talet på innbyggjarar og storleiken på arbeidsmarknadene, kor tunge og store næringsmiljøa er, om det er utdannings- og kunnskapsmiljø, kva teneste- og kulturtilbod byane har elles, kvar dei ligg i landet osv. Den funksjonen som senteret fyller for omlandet, er også sentral. Regjeringa legg vekt på at potensiala for vekst i byregionar må utnyttast uavhengig av storleiken og uavhengig av kva funksjon byregionen fyller. I denne samanhengen er det viktig at byregionane sjølve arbeider med å tydeleggjere utfordringar og utviklingspotensial og profilerer seg overfor omverda. I mange fylke er det også gjennom fylkesplanlegginga etablert ein senterstruktur som felles grunnlag for utvikling av delane av eit fylke.

I Sør-Noreg er det relativt stor vekst i folketalet i mange av dei mellomstore byområda langs kysten, både ved Oslofjorden, på Sørlandet og på Vestlandet. Her finn vi òg fleire byar med storleik på senter og arbeidsmarknader som nærmar seg storbyområda. I Nord-Noreg har Alta og Bodø vekst i folketalet på linje med Tromsø og andre storbyområda.

På den andre sida finn vi i alle landsdelar fleire småbyregionar som har liten eller ingen vekst. Det gjeld til dømes småbyane i Trøndelag og i Nord-Noreg, landsdelar som også er prega av at det er få mellomstore byar. Også nokre av småbyregionane i innlandet i Sør-Noreg og på Vestlandet har liten vekst i folketalet. Regjeringa meiner at det er ei særleg utfordring å få utnytta og utvikla potensiala som ligg i desse områda, mellom anna gjennom den regional- og distriktpolitiske ekstrainnsatsen.

4.2.3 Område med små senter og spreidd busetnad

Regjeringa ser på busetnaden i område med småsenter og spreidd busetnad som ein viktig del av det norske busetnadsmønsteret og mangfaldet i landet, med omsyn til kultur, levestad og kulturlandskap. Denne busetnaden er viktig for å utnytte

naturressursar i ulike delar av landet, og for å gi folk reell fridom til å busetje seg der dei ønskjer.

Mange av desse områda ligg i Nord-Noreg. Vi finn òg mange småsenter og spreiddbygde område i Nord- og Sør-Trøndelag, i vestlandsfjordane og i innlandet og fjellområda i Sør-Noreg. Sjølv om folketallet i desse områda samla sett går ned, er det variasjon i utfordringar og framtidsutsikter. Mange stader er attraktive for barnefamiliar og tilbakeflyttarar, og opplever lite eller ingen nedgang i folketallet. Andre stader opplever sterk nedgang i folketallet og lita tilflytting.

Både demografiske faktorar og endringar i næringsstruktur, utdanningsmønster og folk sine forventningar til arbeidsmarknad og tenestetilbod gjer at vi må rekne med reduksjon i folketallet i mange av desse områda også i åra framover.

Samstundes er mange av desse stadene attraktive buområde og har næringsmiljø med gode potensial for vidare utvikling gjennom samarbeid, initiativ og utnytting av lokale ressursar (sjå òg utgreiinga om «plusskommunar» i kapittel 5.8). Ei felles utfordring i område med småsenter og spreidd busetnad er likevel at arbeidsmarknadene er små, og at næringslivet ofte er einseitig dominert av landbruk, fiske eller industri, i tillegg til vanleg privat og offentleg tenesteyting. Som følge av aukande internasjonal konkurranse, internasjonale avtalar og krav om auka produktivitet, må vi rekne med vidare strukturendringar og ein nedgang i sysselsetjinga i til dømes det tradisjonelle landbruket, fiskeindustrien og tungindustrien. Det gjer samfunna sårbare, anten ved at det blir raske endringar i industrien som følge av endra internasjonale konjunkturar og endra rammevilkår, eller på grunn av meir langsiktige strukturendringar, slik vi har sett det i landbruket.

Gjennom den særskilde regional- og distriktspolitiske innsatsen og sektorpolitiske verkemiddel stiller Regjeringa til disposisjon verkemiddel som mellom anna skal nyttast til innsats for nyskaping og omstilling.

I mange små kommunar med lågt folketal og spreidd busetnad er også manglar i tilgang på grunnleggjande offentlege og private tenester eit aukande problem. Det kan vere vanskeleg å få kompetent arbeidskraft til spesialiserte fagområde, og for private tenester er marknaden liten. Regjeringa legg vekt på at befolkninga skal ha tilgang på grunnleggjande tenester uavhengig av kvar dei bur. For å sikre dette er det mellom anna behov for samarbeid mellom kommunar i område med småsenter og spreidd busetnad for å få løyst grunnleggjande oppgåver.

4.3 Tilhøvet til ei berekraftig utvikling

Regjeringa er opptatt av at vi bruker landet på ein framsynt og berekraftig måte. Berekraftig utvikling er definert som ei utvikling som tilfredsstiller behova til dagens generasjon utan å øydeleggje høvet for komande generasjonar til å få dekt sine behov. Berekraftig utvikling omfattar både økonomisk berekraft, berekraft for miljøet og sosial berekraft, der også den kulturelle dimensjonen inngår.

Utfordringa er å finne balansen mellom dei ulike perspektiva. Det treng ikkje vere nokon motsetnad mellom utvikling og vern. Tvert om, nettopp ved å verne det sjeldsynte og attraktive kan vi skape grunnlag for utvikling. Ofte ønskjer vi også å verne objekt som må brukast og haldast ved like om dei ikkje skal forvitte, til dømes bygningsmiljø og kulturlandskap.

Avveging mellom ulike mål gjennom planlegging på regionalt og lokalt nivå er ein av dei viktigaste reiskapane for å få til samverke mellom ulike verkemiddel og tiltak. Lokale aktørar er ofte dei nærmaste til å finne balansen mellom ulike omsyn, skape synergjar og unngå motstrid. Det skjer gjennom politiske drøftingar og avklaringar. Dette krev også deltaking av lokalbefolkninga ved at det blir gitt informasjon og gjennom offentleg debatt.

Kvaliteten i bygde omgivelnader og landskap i byar og tettstader er viktig for busetjing og verdiskaping, og for trivsel og helse. I St.meld. nr. 23 (2001–2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder*, trekte Regjeringa opp ein politikk for ei meir berekraftig byutvikling. I meldinga blei det lagt vekt på samarbeid for å utnytte det samla potensialet som ligg i det tilbodet byane og tettstadene kan gi og i dei spesielle føresetnadene som finst slike stader, både gjennom areal- og transportplanlegging og ved å ta vare på grøntstrukturen, det biologiske mangfaldet og viktige kulturmiljø.

Regjeringa har forplikta seg til å setje i verk Den europeiske landskapskonvensjonen som tok til å gjelde frå 1. mars 2004. Denne konvensjonen omfattar alt landskap, frå naturlandskap til bylandskap, utan omsyn til om det er uvanleg vakkert eller ordinært. Målet er å fremme vern, forvaltning og planlegging av landskap og å organisere europeisk samarbeid om dette. Staten sentralt har forplikta Noreg til å setje i verk konvensjonen, men iverksetjinga må i stor grad skje gjennom lokal og regional politikk og planlegging. Regjeringa vil invitere lokale og regionale styresmakter til samarbeid om dette, og vil organisere samarbeid mellom departementa for å integrere landskapsspørsmål i politikken på område som kan ha direkte eller indirekte innverknad på landskap.

Distriktskommisjonen tilrår at det blir lagt til rette for regionale tilpassingar og prioriteringar innanfor arealvern og bruk av arealressursar. Det skal skje ved at planlova opnar for geografisk differensiering og kommunane får større fridom til å gjere endeleg vedtak i fleire plan- og reguleringssaker. Regjeringa legg vekt på at rammene for bruk og vern av areal og arealressursar blir tilpassa utfordringane i ulike delar av landet. Dette kan gjerast på ulike måtar. Planlovutvalet legg opp til at lovverket bør vere det same for heile landet, men samstundes opent og rammeprega, med rom for regionale skilnader. I oppfølginga av arbeidet i planlovutvalet vil Regjeringa vurdere korleis det kan sikrast at lov- og regelverket i plan- og bygningslova er tilpassa behovet for ein geografisk differensiert politikk.

4.4 Tilhøvet til samiske område

Hovudlinjene for regionalpolitikken sett i ein samisk samanheng er lagde i St.meld. nr. 33 (2001–2002) *Tilleggsmelding om samepolitikken* og i St.prp. nr. 1 (2004–2005) frå Kommunal- og regionaldepartementet. I St.meld. nr. 8 (2003–2004) *Rikt mangfold i nord. Om tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms* gjorde Regjeringa også greie for innsatsen retta mot mellom anna næringslivet i dette området, som er viktig for samisk busetjing.

Tradisjonelle samiske næringar, som reindrift, fiske og duodji, og ulike kombinasjonar av næringar, dannar grunnlaget for og held ved like samisk kultur. Gode vilkår for samiske næringar er derfor ein nødvendig føresetnad for utvikling av samisk kultur og språk.

I reinbeiteområda har talet på inngrep aksebert dei siste tiåra. Dette har ført til ein varig reduksjon av areala som reindrifta rår over, og til auka uro for reinflokkane. Fragmenteringa av reinbeiteområda er ein av dei alvorlegaste truslane mot reindrifta sitt beitegrunnlag. Viktige utfordringar i reindriftspolitikken i tida framover er knytte til talet på rein i høve til beitegrunnlaget i delar av Finnmark, og til å få i stand eit velfungerande marknadssystem for reinkjøt. Reindriftsnæringa må vere økonomisk og økologisk berekraftig om ein skal sikre verdiskaping og produksjon. Det er òg nødvendig for at næringa framleis skal fylle rolla som sentral kulturberer i samiske område.

Regjeringa legg vekt på at tilhøva blir lagde til rette slik at samisk næringsliv skal kunne utviklast. Generell økonomisk politikk og næringspolitikk må verke saman med selektiv innsats. Generelle

verkemiddel, som skatte- og avgiftslette, verkar stimulerande også på samisk næringsliv. Samisk næringsliv er mellom anna prega av liten tilgang på kapital. Reduksjonar i renta har derfor vore viktige for næringslivet i samiske område.

Regjeringa vil leggje til rette for ei utvikling i samiske område der bruk av tradisjonell kompetanse og moderne teknologi dannar ein del av grunnlaget for økonomisk fornying og vidare busetjing. Ei målretta satsing på kulturbasert næringsutvikling, og eit tettare samspel mellom næringslivet, FoU-miljø og kulturlivet, må knytast nært opp til ein politikk for ei berekraftig utvikling.

Regjeringa vil også ta omsyn til samisk næringsliv, samisk sedvane og tradisjon og samiske interesser i arbeidet med lover og forskrifter. I miljøvernarbeidet vil Regjeringa ta omsyn til samiske natur-, kulturminne- og kulturmiljøverdiar og sedvanar, jf. St.meld. nr. 33 (2001–2002). Endringa i planlova (jf. Ot.prp. nr. 47 (2003–2004)), og forskrifta om utgreiing av konsekvensar, inneber at planar etter plan- og bygningslova som har konsekvensar for samisk natur- og kulturgrunnlag, må konsekvensutgreiast.

Distriktskommisjonen tilrår eit nærmare samarbeid mellom stat, fylkeskommunar og Sametinget for å styrkje samiske næringar. Regjeringa er samd i dette, og legg til grunn at Sametinget deltar i den regionale partnerskapen i regi av fylkeskommunane om innretning og prioritering av innsats for næringsutvikling i område med samisk busetnad. Samarbeidsavtalene mellom Sametinget og fylkeskommunane i tradisjonelle område for samisk busetnad skal medverke til å styrkje samisk kultur, språk og samfunnsliv, mellom anna ved at konkrete tiltak blir prioriterte i fellesskap.

Distriktskommisjonen tilrår at Sametinget bør få større innverknad på avgjerder om disponering av naturressursane i dei samiske kjerneområda. Kommunal- og regionaldepartementet arbeider saman med Sametinget om ein mal for retningslinjer for korleis konsultasjonar mellom statlege styresmakter og Sametinget skal gå føre seg i saker som har direkte verknad for samane. Finnmarkslova, som er under behandling i Stortinget, vil påverke avgjerder om disponering av naturressursane i Finnmark. Det nye Samerettsutvalet som blei oppnemnt i 2001, har som mandat å utgreie spørsmål om den rettslege stillinga til den samiske befolkninga når det gjeld retten til, og disponeringa og bruken av, land og vatn i dei samiske bruksområda utanfor Finnmark fylke. Regjeringa vil ta stilling til desse spørsmåla etter at Samerettsutvalet har levert si innstilling. Regjeringa ønskjer at det skal bli lagt til rette for at samane sine tradisjonelle

kunnskaper og erfaringar blir trekte inn i offentleg forvaltning.

4.5 Felles innsats for å møte dei regionalpolitiske utfordringane

4.5.1 Mange politikkområde må spele saman dersom vi skal nå regionalpolitiske mål

Regjeringa legg til grunn at innsatsen på fleire politikkområde er viktig for å nå regionalpolitiske mål. Det gjeld innsats for å medverke både til likeverdige velferdstilbod over heile landet, og til likeverdige vilkår for lokalisering av næringsliv i ulike delar av landet. I tillegg har innsats på fleire politikkområde verknader for utviklinga i ulike delar av landet, sjølv om politikken er utforma med hovudvekt på andre mål enn dei regionalpolitiske måla. Dette blir dokumentert både i utgreiinga til Effektutvalet (NOU 2004: 2) og i utgreiinga til Distriktskommisjonen (NOU 2004: 19), der ein legg stor vekt på betre territoriell koordinering.

Regjeringa legg vekt på at ulike typar av innsats blir sett i samanheng og understøttar kvarandre, slik at den samla effekten blir best mogleg både for sektorpolitiske og for regionalpolitiske mål. Omsynet til regionalpolitiske mål er også ofte innbakt i innsats på fleire politikkområde. Samstundes kan enkelte sektorpolitisk tiltak som blir kopla saman med andre målretta regionalpolitiske tiltak i sum gi større effektar i høve til dei regionalpolitiske utfordringane. Dette blir også understreka som sentralt av internasjonale regionalpolitiske forskingsinstitutt på feltet.

I kapittel 5 blir utfordringar og innsats på fleire sentrale politik- og samfunnsområde drøfta i lys av dei regional- og distriktpolitiske måla og hovudstrategiane til Regjeringa. Det gjeld transport og infrastruktur, lokaliseringspolitikk, utdanning og forskning, innovasjon og nyskaping, omstilling i område med einsidig næringsstruktur, kommuneøkonomi, spesialisthelsetenesta og utvikling av attraktive stader.

Regjeringa vil vidareføre innsatsen med særskilde regional- og distriktpolitiske verkemiddel for sysselsetjing, utvikling av lønnsame verksemdar og attraktive stader. Den differensierte arbeidsgivaravgifta utgjer framleis ein stor del av den distriktpolitiske ekstrainsatsen, saman med midlane til næringsretta utviklingstiltak som alternativ til differensiert arbeidsgivaravgift.

Midlane til regional utvikling som blir kanaliserte over kap 13.50 i budsjettet for Kommunal- og regionaldepartementet, er føresett nytta i tråd med strategiane for innovasjon, omstilling og utvikling

av attraktive stader i kapittel 5. Regjeringa meiner at bruken av desse midlane også bør sjåast i samanheng med innsats på andre politikkområde, slik at den samla innsatsen blir best mogleg regionalt og lokalt. Midlane kan mellom anna nyttast til å fremme samarbeidsprosjekt i randsona av ulike sektorar, der fleire aktørar kan ha delansvar og interesser utan at nokon har eit klart hovudansvar.

I kapittel 7 blir konkrete rammer for og endringar av den særskilde regional- og distriktpolitiske innsatsen drøfta, saman med ein presentasjon av prosessen knytt til etablering av nye retningslinjer for statsstøtte i EU.

Regjeringa vil understreke at ei positiv utvikling i alle delar av landet er avhengig av at det blir ført ein samla politikk som gir gode rammevilkår for konkurranseutsett næringsliv. I den økonomiske politikken må det derfor leggjast avgjerande vekt på å fremme verdiskaping og produktivitet både i offentleg og privat sektor. Regjeringa har betra rammevilkåra for næringsverksemd, og vil gjennomføre reformer i skattesystemet og setje i verk andre tiltak som kan auke vekstevna i økonomien. Samstundes må den økonomiske politikken vere oppretthaldbar på sikt.

4.5.2 Regional differensiering, desentralisering og samarbeid

Regjeringa legg vekt på at innsatsen på fleire politikkområde må tilpassast utfordringane og føresetnadene i ulike delar av landet, for å medverke til å nå dei regionalpolitiske måla om busetjing og verdiskaping. Det kan best skje lokalt og regionalt, gjennom prioriteringar av innsats ut frå lokal og regional kunnskap og ønske for utviklinga. Regjeringa vil understreke at ansvar og verkemiddel på mange viktige samfunnsområde allereie er desentralisert eller delegert til kommunar og fylkeskommunar eller lokale statlege aktørar. Dei regionalpolitiske utfordringane kan derfor berre bli løyste dersom lokale og regionale aktørar er aktive medspelarar.

Departement, direktorat og andre nasjonale organ kan ikkje på same måten som lokale og regionale aktørar tilpasse tenestetilboda etter behov, eller drive lokalt og regionalt utviklingsarbeid. Derimot er dei ansvarlege for at relevante delar av den nasjonale politikken blir innretta slik at han legg til rette for regional differensiering, og for vidare desentralisering av ansvar og mynde til kommunar, fylkeskommunar og statlege etatar og verksemdar.

Desentralisering av ansvar og mynde gir også grunnlag for samarbeid mellom offentlege aktørar,

Boks 4.1 Seks regionale profiler i Oppland – utdrag frå fylkesplanen for 2005–2008

- *Hadeland*: Sentral plassering ved hovudstadsregionen gjer området attraktivt for busetjing, noko som igjen gir grunnlag for utvikling og nyskaping. Prioritert i det regionale handlingsprogrammet: Satsing på bioenergi.
- *Gjøvikregionen*: Regionen skal vere eit nasjonalt kraftsenter for innovasjon og nyskaping innanfor industrien, ny teknologi og primærnæringane. Prioritert i det regionale handlingsprogrammet: Vidareutvikling av dei tradisjonelle industri- og høgteknologimiljøa.
- *Lillehammerregionen*: Kombinasjonen av høgskole og FoU-miljø, ein variert arbeidsmarknad, småby med «storbytilbod» og nærleik til natur og fjell gjer regionen attraktiv for mange grupper. Det gir området særlege føresetnader for å medverke til ei balansert befolkningsutvikling på Austlandet. Prioritert i det regionale handlingsprogrammet: Vidareutvikling av kulturbasert næringsutvikling knytt til Film3, Østnorsk filmsenter og Norsk Litteraturfestival.
- *Valdres*: Profilen er «Stølsriket Valdres», ein leiande region når det gjeld kultur- og naturbasert næringsutvikling med utgangspunkt i landbruk, reiseliv og tilknytte næringar. Prioritert i det regionale handlingsprogrammet: Vidareutvikling av «Stølsriket Valdres».
- *Midt-Gudbrandsdal*: Regionen skal vere profilert på naturressursar og kulturarv som blir vidareutvikla gjennom nye tiltak, og opplevingsprodukt i skjeringspunktet mellom landbruk, kultur og reiseliv. Prioritert i det regionale handlingsprogrammet: Kulturbasert næringsutvikling knytt til Per Gynt-festivalen og tusenårsstaden Hundorp/Dale-Gudbrands gard.
- *Nord-Gudbrandsdal*: Regionen skal vere profilert på mange og rike opplevingar knytte til nasjonalparkane Jotunheimen, Dovre og Rondane, og auka verdiskaping i landbruk og reiseliv. Prioritert i det regionale handlingsprogrammet: Medverke til satsinga på nasjonalparkar i regionen.

og mellom offentlege og private aktørar, med sikte på koordinering av ulike typar av innsats. Fylkeskommunane er tillagde ei rolle som regionale utviklingsaktørar for å fremme samarbeid i regionale partnerskap saman med kommunar, statlege etatar og verksemdar og næringslivet. Regjeringa legg stor vekt på at statlege organ er aktive og positive deltakarar i dette samarbeidet, både når det gjeld å avklare utfordringar og i konkrete samarbeidstiltak for å finne fleksible og gode løysingar. Regjeringa legg vekt på at handlingsrommet lokalt og regionalt blir utnytta, og at offentlege aktørar samarbeider tett om å koordinere ulike typar av innsats, ikkje minst i randsona mellom aktørane, slik at innsatsen verkar i same retning og dei ulike tiltaka forsterkar kvarandre.

Ein føresetnad for dette er at regionane klargjer sine spesielle styrkar og fortrinn, og at satsingsområde, profileringar og innsatsar blir vald ut frå det. Fylkesplanen for Oppland for 2005–2008 inneheld eit godt døme på dette. Der blir «konkurranseprofilane» til seks regionale samarbeidsregionar i fylket presenterte (sjå faktaboks 4.1).

Distriktskommisjonen peikar på at fylkeskommunen bør bli erstatta med andre typar av folkevalde ordningar. Regjeringa tek sikte på å leggje fram ei vurdering av desse spørsmåla i neste stortingsperiode. I kommuneproposisjonen for 2006 vil Regjeringa presentere ei nærmare skisse til opplegg for vurdering av mellomnivået.

5 Politikk for ulike regionar

5.1 Innleiing

Dette kapitlet inneheld nærmare omtale av politikk-utfordringar og innsats på samfunnsområde som Regjeringa meiner er særleg viktige for å fremme måla om vekst og auka verdiskaping i alle delar av landet og balanse i busetjing mellom landsdelane.

Den økonomiske politikken, i vid forstand, må leggje til rette for innovasjon, omstilling og effektivisering både i næringslivet og i offentleg forvaltning. Regjeringa vil syte for at næringsverksemd har stabile, forutseielege og internasjonalt konkurransedyktige rammevilkår som medverkar til dette. Ein økonomisk politikk som medverker til ein stabil utvikling i produksjon og sysselsetjing er ein føresetnad for auka verdiskaping og sysselsetjing og for å oppretthalde velferdsnivået.

Samferdsel og kommunikasjon, og høgre utdanning og FoU, utgjer samfunnsretta infrastruktur som er sentrale rammevilkår for regional utvikling, både i høve til busetjing, innovasjon og næringsutvikling. Kompetansen blir ein stadig viktigare konkurransefaktor for Noreg. At verdien av arbeidskrafta er 13 gonger høgre enn verdien av petroleumsformuen, sett ting i perspektiv. Det må derfor stillast høge krav til utvikling og utnytting av kunnskapsinfrastrukturen i alle delar av landet.

Lange avstandar til marknader, forretningspartnarar og FoU-miljø kan gjere verksemdar sårbare, i takt med auka bruk av tenesteleverandørar og samarbeid på tvers av bedriftsgrenser. Regionforstørring gjennom samanknytning av arbeidsmarknader kan gjere område meir robuste for endringar i nærings- og arbeidslivet og meir attraktive for busetjing og lokalisering av bedrifter. I tillegg har lokalisering av statlege verksemdar ofte mykje å seie for utviklinga av arbeidsmarknaden der dei er lokaliserte.

Ei av dei største utfordringane for landet, og dermed også for regional utvikling, er utvikling av produkt og tenester med unike kvalitetar som kan konkurrere i den internasjonale marknaden. Regjeringa vil leggje vekt på ein regionalt tilpassa innovasjonspolitik, der aktiv bruk av kunnskapspolitikken og kunnskapsinfrastrukturen står sentralt som rammevilkår og verkemiddel for meir innovasjon i heile landet. I dei områda i landet kor det er dårlegast tilbod

av nødvendig risikokapital for næringsutvikling, vil Regjeringa framleis stille ekstra offentlege middel til rådvelde for dei regionale utviklingsaktørane

Ei anna utfordring er å fremme omstilling og nyskaping i område med små arbeidsmarknader og einsidig næringsstruktur, som regel dominert av industri, fiske eller landbruk. Dette er viktig både for å utnytte potensiala som ligg i desse områda, og for å medverke til å fremme eit meir robust næringsliv. Endringar i næringsstrukturen og fornying gjennom omstilling, innovasjon og nyetableringar er i mange område ein føresetnad for å oppretthalde busetjinga og førebyggje akutte omstillingsproblem i lokalsamfunn og regionar.

Tilgang på arbeid er ein nødvendig faktor for busetjing, men også gode tenestetilbod og gode bukvitetar påverkar kvar personar vel å busetje seg. Der det er tilflytting kjem det ytterlegare arbeidsplassar, både i tenestesektoren og i andre sektorar, slik at det blir ein positiv «spiraleffekt». Det er ei særleg utfordring for mellomstore byar og småbyar å vere attraktive alternativ for busetjing, som igjen kan stimulere til ein slik positiv utviklingsdynamikk. For område med spreidd busetnad er det ei særleg utfordring å rekruttere nøkkelpersonar til offentlege og private stillingar.

5.1.1 Gode og stabile rammevilkår legg til rette for konkurransedyktige bedrifter over heile landet

Regjeringa legg stor vekt på at den økonomiske politikken og skatte- og avgiftspolitikken legg gode generelle rammer for næringslivet. Ein sunn økonomisk politikk, der budsjettpolitikken og pengepolitikken saman medverkar til ein stabil utvikling i produksjon og sysselsetjing, er heilt sentral for utviklinga i ulike delar av landet. Det er ikkje minst viktig for område der relativt mange er sysselsatte i konkurranseutsett industri.

Regjeringa legg også vekt på ein aktiv konkurransepolitikk, det vil seie ein politikk som stimulerer til konkurranse i Noreg. Det er viktig både for å utnytte ressursane i landet best mogleg, og for å sikre at norsk næringsliv heile tida er konkurransedyktig i høve til utlandet. Auka konkurranse medverkar også til å utjamne konkurranseforskjellar innanlands.

Regjeringa arbeider heile tida for å forenkle lover og reglar som påverkar næringslivet. Det gjeld rapporteringsplikter, pålegg og kontroll knytt til helse, miljø og tryggleik, og reguleringar av arbeidsmarknaden og arbeidsmiljøet. Regjeringa har dessutan auka innsatsen når det gjeld forenklingsarbeid, mellom anna ved å styrkje den elektroniske innrapporteringskanalen Altinn.

Regjeringa vil ha økonomiske rammevilkår i Noreg som fremmer omdanning av kunnskap til nye tenester og produkt. Eit nyskapande næringsliv må ha stabile rammevilkår. Eit av hovudmåla til Regjeringa er å føre ein økonomisk politikk som sikrar næringslivet stabile og gode rammevilkår. Dette er heilt i tråd med dei tilrådingane næringslivet sjølv gir. I den konkrete utforminga av den økonomiske politikken må ulike omsyn og formål vegast mot kvarandre. Ein forsiktig bruk av oljepengar og lågare lønnsvekst har medverka til lågare rente og redusert kronekurs, og eksportbedriftene har dermed fått betra sine vilkår.

Dersom krona blir svekt mot utanlandsk valuta, vil inntektene til eksporterande og importkonkurrerande næringar auke. Ei lågare rente vil gi bedriftene reduserte rentekostnader. Det er derfor ikkje uviktig kva nivået på desse einingane er. Det vil alltid vere svingingar i rentenivået og kroneverdien i høve til det langsiktige gjennomsnittsnivået. Ved å syte for at dei ulike områda av den økonomiske politikken spelar på lag, kan Regjeringa medverke til at måla om ei stabil utvikling i produksjon og sysselsetjing og stabil inflasjon på rundt 2,5 prosent blir nådde.

Eit godt skattesystem vil styrkje næringslivet, arbeidsplassane og verdiskapinga. Samla skatte- og avgiftslette under denne Regjeringa er på vel 22,8 mrd. kroner. Ein vesentleg del av lettane har i første omgang gått til næringslivet, mellom anna ved at investeringsavgifta og flypassasjeravgifta er fjerna. Gjennomføringa av Regjeringa sitt forslag til skattereform vil mellom anna innebere større grad av skattemessig likebehandling av kapitalinntekt og arbeidsavkastning, og vil redusere den uvisse ein har hatt i høve til EØS-avtala. Formuesskatten blir redusert med 555 mill. kroner i 2005, og Regjeringa har forplikt seg til å halvere denne skatten gjennom åra 2006 og 2007, med sikte på seinare avvikling. Dette inneber lågare samla skattlegging av kapital og betra rammevilkår for privat eigarskap. I tillegg vil skatten på arbeid bli monaleg redusert, noko som kan medverke til reduserte arbeidskraftkostnader for bedriftene.

Samla har dette gitt store lettar i kostnader for næringslivet. Lågare skattar og avgifter vil normalt stimulere til meir verdiskaping. Utan gode ramme-

vilkår vil norsk konkurranseutsett næringsliv få store problem. I mange område utanfor dei større byane finn vi ein stor del av næringsverksemda og arbeidsplassane i den konkurranseutsette industrien. Dei delane av landet som ofte blir kalla «distriktsområde», er dermed mest sårbare for ei svekking av konkurranseevna, for dei har gjerne ein ein sidedig næringsstruktur.

Regjeringa har innført Skattefunnordninga som eit sentralt verkemiddel for å stimulere til meir forskning og utviklingsarbeid i næringslivet. Eit overslag viser at det samla skattefrådraget for prosjekt i perioden 2002–2004, blir opp mot 4 mrd. kroner. Ei evaluering av heile ordninga vil bli lagt fram i 2007. Det er også gjort vedtak om å opprette fire nye landsdekkande såkornfond i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, og fire regionale såkornfond som særleg skal dekkje det distriktspolitiske verkeområdet.

5.2 Samferdsel og infrastruktur

Samferdselssektoren har lenge vore tillagt ei sentral rolle i regionalpolitikken. I eit langstrekt land som Noreg, som ligg i utkanten av Europa, har store areal og lita befolkning, spreidd busetnad og svært varierende geografiske og topografiske tilhøve, er ein aktiv samferdselspolitikk ein viktig faktor for å nå mål om å utnytte verdiskapingspotensiala i alle delar av landet og ei balansert utvikling i busetnadsmønstret. St.meld. nr. 24 (2003–2004) *Nasjonal transportplan 2006–2015* (NTP) legg premissane for Regjeringa sin langsiktige transportpolitikk. Stortinget gav si tilslutning til hovudtrekka i meldinga ved behandlinga 15. juni 2004, jf. Innst. S. nr. 240 (2003–2004).

I arbeidet med NTP har Regjeringa lagt vekt på utbygging av viktige transportkorridorar mellom og innanfor landsdelar, og til og frå utlandet. Dette er grunnleggjande for å få til ei positiv utvikling i alle delar av landet. Når ein skal ta omsyn til utfordringar som dei enkelte lokalsamfunna og regionane møter, bør ein vurdere kva nytte ulike typar av samferdselsinnsats har i ulike område.

Effektutvalet (NOU 2004: 2) har vurdert den kunnskapen som finst om effektar av innsats i samferdselssektoren for næringsliv, sysselsetjing, vekst og velferd, med vekt på transportnettet. Dei viser til at samanhengen mellom forbetringar i transportnettet og regionale vekstprosessar ikkje er eintydig. Utvalet peikar på at eit vilkår for at betring i transportnettet vil generere økonomisk vekst, er at transportnettet er dårleg utbygt frå før av. Da vil til dømes fjerning av flaskehalsar eller

«missing links» kunne føre til auka tilgjenge for ein region, og regionen blir «opna opp» mot omverda. I tillegg peikar utvalet på at innsats i samferdsel og transportnettet kan vere ein nødvendig, men ikkje tilstrekkeleg, faktor for å fremme vekst og regional utvikling i eit område. I tillegg trengst andre utviklingsfaktorar.

Regjeringa er samd i desse vurderingane. Eit fungerande og sikkert transport- og kommunikasjonsnett utan store flaskehalsar er grunnleggjande i eit moderne samfunn. Samstundes må det vurderast nøye kva innsats ein bør prioritere for å nå målet om å fremme regional utvikling. Regjeringa vurderer regionforstørring som eit aktuelt verkemiddel i denne samanhengen.

5.2.1 Regionforstørring som strategi for regional utvikling

Analysar frå både Noreg og Sverige av tilhøvet mellom vekst og storleik i samanhengande bu- og arbeidsmarknader, viser ein relativt klar tendens: Dess meir folkerik ein region er, dess større vekst. Her verkar fleire faktorar saman. Større arbeidsmarknader gir arbeidstakarar eit større tilbod av arbeidsplassar, medan bedrifter får større tilgang

på kvalifisert arbeidskraft. Slike område er også mindre sårbare for kortvarige svingingar på arbeidsmarknaden. Større befolkning i ein samanhengande bu- og arbeidsmarknadsregion gir også grunnlag for eit større tilbod av private tenester.

Innsats for regionforstørring gjennom utvikling av infrastrukturen er ein viktig strategi i høve til å nå regionalpolitiske mål. Det kan auke attraktiviteten til eit område for både lokalisering av verksemdar og for busetjing. Samstundes må innsatsen for å fremme regionforstørring stå i forhold til nytta. Dette vil derfor i hovudsak vere aktuell politikk i regionar med større og mindre byar.

I storbyområda kring Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim har utbygging av vegar og jernbane medverka til å etablere store og attraktive, samanhengande bu- og arbeidsmarknader. Regjeringa legg vekt på at regionforstørring nyttast som verkemiddel til å styrkje vekstkrafta også i mindre og mellomstore byområde. Det inneber både å knytte saman fleire mindre byar og å kople desse til større byområde.

Dette ligg til grunn for Regjeringa sin transportpolitikk. Samstundes er det viktig at fylkeskommunane også i sine prioriteringar vurderer innsats som medverkar til regionforstørring.

Boks 5.1 Døme på regionforstørring

Transportøkonomisk institutt (TØI) har sett på effekten av Trekantsambandet mellom kommunane Stord, Bømlo og Sveio. Bu- og arbeidsmarknadsregionen Leirvik omfattar kommunane Stord, Bømlo, Fitjar og Tysnes. Regionsenteret er Leirvik på Stord. TØI har i tabell 5.1 sett opp talet på busette i omlandet innanfor ulike reisetider til Leirvik tettstad før og etter opninga av Trekantsambandet. Aukn i talet på busette som kjem innanfor 30, 45 og 60 minutt reisetid (med bil) har vore

relativt stor. Den kraftige auken for tidsintervallet 45–60 minutt kjem av at omlandet når heilt til Haugesund.

Samla har pendlinga auka med 139 personar. Dette er sjølvsagt lite samanlikna med eigensyssselsetjinga på nesten 6 700 personar i Stord og 4 000 personar i Bømlo. Likevel er det ei auke i pendlinga på 16 prosent allereie etter to år. Dette er ein klar indikasjon på starten på ein integrasjon av arbeidsmarknadene rundt Bømlafjorden.

Tabell 5.1 Talet på busette etter reisetid med bil til sentrum av tettstaden Leirvik. Reisetider før og etter opninga av Trekantsambandet. Indeks: Busette innanfor 45 og 60 minutt med gammalt vegnett = 100

	Reisetid med bil (minuttar)					Indeks	
	0–14	15–29	30–44	45–59	I alt	0–44 min	0–59 min
Vegnett							
Vegnett 1999	16070	1829	1105	5111	24 115	100	100
Dagens vegnett	16645	12436	15650	44585	89 316	235	370

Kjelde: TØI, 2004

I ein studie gjennomført av Transportøkonomisk institutt (TØI-rapport 742/2002), går det fram at det er eit visst potensial for regionforstørring i ein del regionar med mindre og mellomstore byar, i form av standardheving og ferjeavløysingsprosjekt i vegnettet (jf. boks 5.1). TØI har ikkje vurdert kva det vil koste å gjennomføre desse investeringane. Dette må vurderast opp mot den nytta dei vil gi i kvart enkelt tilfelle.

5.2.2 Samanhengande bystruktur og gode og miljøvennlege transportsystem i byområde

I St.meld. nr. 23 (2001–2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder* trekte Regjeringa opp politikk for ei meir berekraftig byutvikling. Regjeringa la mellom anna vekt på at ei meir berekraftig byutvikling må sikrast gjennom langsiktige utbyggingsstrategiar og gjennom samordna areal- og transportplanlegging. Arealbruken, nye utbyggingar og større lokaliseringar må byggje opp om og styrkje kollektivsystemet. Dette er viktig med omsyn til energibruk, bymiljø og helse. Langsiktige strategiar for det regionale transport- og utbyggingsmønsteret vil også gi stabile rammer for private investeringar og for lokalisering av offentlege institusjonar.

Ei bevisst satsing på ein såkalla «fleirkjernestruktur» når det gjeld transport og lokalisering kan gi grunnlag for ein regional balanse i utvikling innanfor eit større område, og vere positivt for både miljø, arbeidsmarknad, utdanning, service og samfunnsøkonomi. Østlandssamarbeidet, der åtte fylke deltek, har gjort analysar som viser at ei positiv utvikling i fleire byregionar i utkanten av pendlingsområdet til Oslo, kan avlaste, supplere og delvis konkurrere med hovudstadsområdet. Det gjeld Vestfoldbyane, byane i Grenland og Nedre Glomma-regionen og Mjøsbyane. Også i Rogaland og i Trøndelag er fleirkjernestruktur eit relevant perspektiv. Fylkesdelplanen for langsiktig byutvikling på Jæren har lagt grunnlaget for konsentrert arealbruk og ei konsentrert byutvikling langs jernbanesystemet, med Stavanger og Sandnes som tyngdepunkt. Det ligg også uutnytta potensial i å utvikle eit betre samspel mellom Trondheim og dei andre byane i Trøndelag.

For å utvikle ein fleirkjernestruktur er det behov for effektive transportsamband mellom tettstader og byar med ulik storleik. I område der det ligg til rette for å utvikle jernbanetilbodet, bør jernbanen ta hand om store persontrafikkstraumar. Regjeringa vil derfor over tid auke løyvingane til kollektivtransport over vegbudsjettet monaleg, og vil auke tempoet i utbygginga av jernbanen nær storbyane.

Staten bruker store ressursar på infrastruktur i og omkring byområda. Statlege investeringar i veg og bane vil i mange tilfelle berre gi full effekt dersom dei lokale styresmaktene også følgjer opp med nødvendige tiltak. Det kan gjelde tilskot til kollektivtransport, regulering av biltrafikken og arealplanlegging som legg til rette for fortetting og dermed for eit betre grunnlag for kollektivtransport. Regjeringa legg vekt på at statlege instansar skal samarbeide nært med regionale og lokale styresmakter om samordna areal- og transportplanlegging, både når det gjeld lokalisering av bedrifter og når det gjeld planlegging og utbygging av statleg finansierte infrastruktur. I somme tilfelle vil det vere fornuftig å lage avtalar mellom staten, fylkeskommunar og kommunar om verkemiddelbruk, der partane forpliktar seg til å følgje opp tiltak i lokale areal- og transportplanar. Slike avtalar må mellom anna ta utgangspunkt i planprosessen knytt til Nasjonal transportplan.

5.2.3 Utbetring av flaskehalsar og kjøp av transporttenester

Det ligg store utfordringar i å møte behovet for gode veger, der det går greitt å ta seg fram både for næringslivet og folk. Mange vegstrekningar har flaskehalsar på grunn av svingar, vanskelege stigningstilhøve, ustabile tilhøve vinterstid og risiko for ras. For å redusere ulemper for næringslivet knytt til lange avstandar er det særleg nødvendig å ha eit godt stamvegnett, men det er og viktig at andre vegar er så gode at transportane kjem raskt og sikkert fram til stamvegnettet. Regjeringa varsla i NTP ei auka satsing på stamvegnettet i alle delar av landet, der samanhengande bygging av lengre strekningar vil bli prioritert.

Der er skilnader i standard i store delar av vegnettet, særleg mellom vegkategoriane. Skilnaden i standard har auka gjennom fleire år, mellom anna fordi det ikkje har vore same standard i drift og vedlikehald på fylkesvegnettet som på riksvegnettet. Derfor er det særleg viktig at det blir løyvd tilstrekkelege midlar på alle nivå for å sikre einsarta kvalitet, og at samarbeidet regionalt er godt for å koordinere innsatsen på vegsida.

Statlege kjøp av transporttenester utgjer årleg om lag 3,2 mrd. kroner. Kjøpsordninga omfattar regionale flyrutetenester, kjøp av transporttenester på strekninga Bergen – Kirkenes og kjøp av persontransporttenester med jernbanen.

Liberaliseringa av ekspressbusspolitikken over dei siste åra har også medverka til eit betre kollektivtilbod i heile landet. Ekspressbussane er særleg viktige i område der det ikkje finst tog, men dei er

også eit godt supplement i område med tog. Auka konkurranse i lufttrafikken har også gjort at reiser med fly mellom ulike landsdelar er blitt mykje rimelegare. Dette er særleg viktig for kontakten mellom Nord-Noreg og Sør-Noreg.

Regjeringa har som mål å leggje til rette for eit godt landsdekkjande flytilbod. Tilgang til ein flyplass er viktig for at det skal vere attraktivt å lokalisere seg for visse typer av næringsverksemd. I mange delar av landet er fly den einaste transportforma som er aktuell for å nå viktige funksjonar, som transport til sjukehus. Betre vegløysingar gjer at lufthamnstrukturen bør vurderast med jamne mellomrom. Store behov for investeringar, mellom anna som følge av ei forventet skjerpning av krava til tryggleik, kan også gjere det nødvendig å sjå på lufthamnstrukturen i dei nærmaste åra.

Sterkare konkurranse på flyruter med stor trafikk kan tenkjast å føre til høgre prisar og eit svekt tilbod på trafikksvake ruter. Det kommersielle flyrutetilbodet i ulike delar av landet er i stor grad halde ved like etter at luftfarten blei liberalisert i 1990-åra. Regjeringa har derfor som målsetting at størstedelen av flyrutetilbodet innanlands også i framtida skal skje på kommersielle vilkår. Regjeringa legg såleis ikkje opp til ein auke i det statlege kjøpet av flyruter, men vil følgje utviklinga nøye for å sikre at alle delar av landet har eit tilfredsstillande transporttilbod.

Mange område med småsenter og spreidd busetnad kan ikkje koplust til større arbeidsregionar gjennom investeringar i infrastruktur. I slike område vil Regjeringa syte for stabile transporttilbod med tilstrekkeleg kapasitet gjennom offentlege kjøp av transporttenester. I desse områda er det ikkje miljøomsyn som er utgangspunktet for satsing på eit kollektivt transporttilbod, men å betre grunnlaget for busetjing ved at det finst eit transporttilbod også for dei som ikkje kan nytte privatbil.

Hovudtyngda av befolkninga og næringslivet er lokalisert nær kysten. Sjøtransport er derfor viktig i det norske transportsystemet. Regjeringa har som mål at sjøtransport både held oppe og utviklar sin posisjon i marknaden, særleg innanfor gods-transport. Det er også eit uttalt europeisk mål å få meir transport over frå veg til sjøtransport og bane, gjennom såkalla «intermodale løysingar» der fleire transportformer møtest. I Noreg peikar transport av sjømat, av industrigods og transport innanfor petroleumssektoren seg ut som særleg viktig. Regjeringa har også som mål å utvikle effektive og konkurransedyktige fiskerihamner som grunnlag for næringsutvikling i ulike delar av landet.

5.2.4 Utbygging av breiband

Trass i store geografiske utfordringar er Noreg blant dei beste landa i verda når det gjeld dekningsgraden for breiband. Auka medvit om rolla til det offentlege som etterspørjar av IKT-tenester, kombinert med aktiv opplæring og påverknad, særleg retta mot kommunale styresmakter, har vore vellykka.

Regjeringa sin politikk for utbygging av breiband er grundig omtalt i St.meld. nr. 49 (2002–2003) *Breiband for kunnskap og vekst* og i oppfølginga av Stortinget si behandling av meldinga gjennom St.prp. nr. 1 (2004–2005) frå Samferdselsdepartementet og frå Moderniseringsdepartementet.

Regjeringa meiner at breiband er ein viktig føresetnad for verdiskaping i alle delar av landet. Politikken for breiband i Noreg byggjer på prinsippa om ein open marknad med verkksam konkurranse, bruk av regulering som verkemiddel for å hindre at dominerande aktørar misbrukar si stilling, teknologinøytralitet og effektiv bruk av ressursane i samfunnet.

Både OECD og EU har vurdert marknaden i Noreg, og resultatene viser at politikken har fungert godt. Liberaliseringa av telesektoren har ført til betre utnytting av den eksisterande infrastrukturen og til etablering av ny infrastruktur. Dette har gitt ei positiv utvikling i form av etablering av nye aktørar og tilbod av nye tenester for næringslivet og forbrukarane over heile landet. Post- og teletilsynet opplyser at det for tida er meir enn 130 tilbydarar av breibandskommunikasjon som konkurrerer på marknaden for sluttbrukarar. Fleire av desse dekkjer eit avgrensa område innanfor ein eller nokre få kommunar. Ein stor del av den utbygginga som har skjedd i kommunar som var utan dekning, er utført av små, lokale operatørar eller av regionale kraftverk. Mange kommunar og fylkeskommunar har engasjert seg aktivt i utbygginga og i bruken av breiband.

Staten har gjennomført ein aktiv politikk for spreiding av breiband, ved å stimulere til bruk av tenester og innhald som krev nett med høg kapasitet for overføring, i staden for å finansiere utbygging av infrastruktur. Ved å stimulere til bruk av breiband har staten medverka til å etablere kunnskap om korleis ein kan utnytte breiband. Dermed har det oppstått ein positiv spiral mellom kunnskap, bruk og etterspørsel etter kapasitet for overføring av data. Auka utbygging vil stimulere til vidare utvikling av innhald og tenester, noko som igjen vil styrkje etterspurnaden etter breiband. Dette vil i sin tur auke lønnsmda i utbygginga av infrastruktur og dekningsgrad.

Marknaden for breiband er i sterk vekst. I perioden frå mai 2003 til august 2004 har dekninga av breiband i den private marknaden auka frå 64 prosent til 81 prosent. Noreg er på god veg til å nå 90 prosent dekning i 2005. «Dekning» tyder her kor mange abonnentar som kan knyte seg til ei linje med breiband til vanleg marknadspris. I dag kan alle få levert breiband med produktet «leigde linjer», slik at alle kommunar i prinsippet kan få breiband. «Leigde linjer» er dyrt, og tal frå august 2004 viser at 28 kommunar var utan eit tilbod til vanleg marknadspris. Talet på kommunar utan dekning er likevel redusert frå 215 i mai 2003. Alle delar av landet har tatt del i den sterke veksten i marknaden for breiband. I mange av dei kommunane som framleis er utan dekning, er det konkrete planar om utbygging.¹

Telenor tek sikte på at alle kommunar kan få eit tilbod om tilknytning til ADSL i 2005, i form av ein oppgradert sentral i kvar kommune. Bedrifter og hushald som ligg i nærleiken av kommunesenteret vil på denne måten òg kunne få tilbod om breiband. Det vil gjere at om lag 95 prosent av hushalda i landet vil få dekning av breiband. Dersom Telenor får innfridd ambisjonane sine, tyder dette at alle kommunane i landet innan utgangen av 2005 vil ha ei eller anna form for dekning av breiband.

Dei verksemdene som har størst behov for breiband er gjerne kommuneadministrasjonar og sjukehus. Desse institusjonane har eigne planar for breiband og tilknytning, som også andre verksemdar i kommunane kan dra nytte av. Regjeringa sitt arbeid med å effektivisere og modernisere offentleg sektor vil også kunne påverke dette vidare.

Når det gjeld faktisk tilknytning, det vil seie kor mange som faktisk er tilknytt ei breibandslinje, så har vekstakta auka kvart år sidan innføringa av privatmarknaden. Det siste året har veksten i tilbod av breiband i privatmarknaden vore høgre enn i noko tidlegare år. Ved utgangen av 2004 hadde over 30 prosent av hushalda i landet tilknytning til breiband.

HØYKOM er eit sentralt verkemiddel i strategien for spreiding av breiband. Programmet er finansiert av Moderniseringsdepartementet og Utdannings- og forskingsdepartementet, og blir administrert av Noregs forskningsråd. Siktemålet med programmet er å stimulere offentlege verksemdar til å ta i bruk IKT-tenester som krev breiband. Programmet medverkar på denne måten til

modernisering av offentleg sektor og til infrastrukturbygging til nytte for næringsliv og for husstandar. HØYKOM har sidan oppstarten av programmet i 1999 gitt om lag 350 mill. kroner i tilskot til 400–500 prosjekt. Dette har utløynt samla investeringar på om lag 1 mrd. kroner. HØYKOM er vida-reført i 2005.

Det er ei særleg utfordring å løyse ut investeringar i breiband i område av landet med spreidd busetnad. Frå og med 2004 oppretta Regjeringa eit nytt delprogram, «HØYKOM-distrikt», spesielt innretta mot utvikling av breiband i desse områda. Dette delprogrammet vil få ein stor del av dei samla løyvingane til HØYKOM. Kartleggjingar syner at dei områda som ikkje har eit breibandstilbod, svarar godt med sonene A til C i det distriktpolitiske verkeområdet. HØYKOM-distrikt er derfor innretta mot område i desse sonene, med nødvendige justeringar i høve til den faktiske utviklinga i utbygging av breiband. Delprogrammet skal stimulere til ei samla planlegging av prosjekt som omfattar fleire kommunar. HØYKOM starta i 2003 ein prosess med å velje ut ein del prosjekt eller fyrtårn som skal synleggjere mål og resultat for programmet og nyttast til erfaringsformidling.

5.3 Lokaliseringspolitikk og statlege geografiske inndelingar

Regjeringa har ført ein svært aktiv lokaliseringsspolitikk dei siste åra. Vedtaket i 2003 om utlokalisering av statlege tilsyn frå Osloregionen omfatta over 950 arbeidsplassar, og er det største samla utlokaliseringssvedtaket som er gjort på svært lenge. I tillegg har Regjeringa utlokalisert fleire andre verksemdar og oppgåver, jf. faktaboks 5.2. Til samanlikning var det sidan 1960 og fram til 2003 i sum utlokalisert om lag 1500 arbeidsplassar frå Osloregionen. Sett i lys av den sterke veksten i alle typar av arbeidsplassar i hovudstadsregionen i høve til andre delar av landet i dei siste åra, utgjør dette ei tydeleg kursendring i bruken av lokaliseringsspolitikk i regionalpolitikken.

Effektutvalet peikar på at lokaliseringa av dei statlege arbeidsplassane er viktig for dei regionane dei er lokaliserte til. Det aukar sysselsetjinga, samstundes som det gir ringverknader og styrkjer kompetansebasen i regionane. Dei mange statleg tilsette i Osloregionen i høve til befolkninga er såleis ein viktig stimulans for dette området. Effektutvalet peikar på at det kan vere målkonfliktar mellom større fridom for statlege verksemdar og/eller krav om kostnads- og sektoreffektiv drift på den eine sida, og lokalisering ut frå regio-

¹ Det finst ulike teknologiar for breiband, til dømes xDSL-løysingar (teknologiar som leverer breiband frå eksisterande telefonkabel), breiband via kabel-TV, breiband via radio eller liknande. ADSL er den vanlegaste forma for breiband til hushalda i Noreg i dag og Telenor er den klart største aktøren i marknaden til hushalda.

Boks 5.2 Oversikt over vedtak om lokalisering av statlege arbeidsplassar under Bondevik II*Aktiv utflytting frå Oslo i dei siste åra*

Det er flytta, eller gjort vedtak om å flytte, om lag 1 300 arbeidsplassar ut av Oslo. Døme på utflytting er flyttingene av Arbeidstilsynet og Domstolsadministrasjonen til Trondheim, Sjøfartsdirektoratet til Haugesund, Kystdirektoratet til Ålesund, Post- og teletilsynet til Lillesand, Konkurransetilsynet til Bergen, Luftfartstilsynet til Bodø, Medietilsynet til Fredrikstad, Husbanken til Drammen, Kontoret for valdsoffererstatning og Kontoret for lønnsgarantiordninga til Vardø, delar av Statens vegvesen Vegdirektoratet til Tromsø, Trondheim, Stavanger og Hamar og Klageorganet etter folketrygdelova til Kristiansand.

Nyetableringar og organisasjonsendringar

Det er blitt etablert, eller det er gjort vedtak om å etablere, om lag 350 nye statlege arbeidsplassar utanfor Oslo. Døme er Kompetansesenteret for rettar til urfolk i Kautokeino, Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning i Bergen, Norsk kulturminnefond på Røros, Senter for inter-

nasjonalisering av høgre utdanning i Bergen, Servicekontor for panteregistret i Ullensvang, Stiftelsestilsynet i Førde og Trafikksentralen for Nord-Noreg i Vardø.

I perioden er det også blitt lokalisert ein del nye statlege verksemder i Oslo, somme av dei baserte på eksisterande verksemder. Saman med organisasjonsendringar av verksemder som ikkje har resultert i utflytting frå Oslo, utgjer dette mellom 350 og 400 arbeidsplassar. Døme er etableringa av Utdanningsdirektoratet, hovudkontoret for Mattilsynet, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Norsk Pasientskadeerstatning og Pasientskadenemnda.

I dei siste åra har det blitt gjennomført ei rad organisasjonsendringar i den ytre forvaltninga til statlege etatar. Desse endringane har fått konsekvensar for lokaliseringa av mange statlege arbeidsplassar. Somme stader har fått tilført statlege arbeidsplassar, medan andre har mista arbeidsplassar. Dette gjeld mellom anna for Statens vegvesen, Mattilsynet, Toll- og avgiftsetaten, barne- og familieområdet og Petroleums- tilsynet og omorganiseringa av Fiskeridirektoratet.

nalpoliske omsyn på den andre sida. Det gjeld også spørsmål knytte til nye geografiske inndelingar av statlege etatar.

5.3.1 Utvikling i geografisk fordeling av statlege arbeidsplassar

Ei kartlegging av utviklinga i statlege verksemder, utført for Effektutvalet, viser at det var store forskjellar mellom regionar i utviklinga innan statleg sysselsetjing i 1980- og 1990-åra (Lie 2003). Tabell 5.2 viser ei estimert oversikt som omfattar 67 prosent av sysselsetjinga i statleg sektor i 2000. Utviklinga i forsvaret og Telenor AS², og i andre fristilte institusjonar, verksemder og mindre etatar og institusjonar, er ikkje inkluderte i tabellen, sidan det ikkje finst regionaliserte tal for desse verksemdene. Tabellen er basert på SSB si inndeling av kommunar etter sentralitet.

² Både forsvaret og Telenor har konsentrert aktiviteten til færre stader. Særleg skjedde dette i 1990-åra.

Den totale effekten av utviklinga i perioden har vore ei sentralisering av sysselsetjinga i statleg sektor, med størst vekst i Osloregionen og i landsdelssentera, mindre vekst i mellomstore og i små byregionar, og nedgang i småsenterregionar og i område med spreidd busetnad.

Tabellen viser også at utviklinga i 1980-åra skilde seg frå utviklinga i 1990-åra. I 1980-åra hadde mellomsentrale regionar størst sysselsetjingsvekst, og det skjedde ei desentralisert sentralisering. I 1990-åra var det derimot vekst i Osloregionen og i landsdelssentera, og sysselsetjinga i statleg sektor blei klart sentralisert.

Verknader av utlokaliseringar frå Oslo som er vedtatt eller gjennomførte av Regjeringa etter 2002, kjem ikkje fram i tabellen, men dei ville i liten grad påverke den totale fordelinga av statlege arbeidsplassar.

Det har vore ein sterk vekst i talet på utlokaliseringar frå Oslo frå 2000 og framover, sett i høve til tiåra før. Konsentrasjonen av statleg tilsette i Osloregionen må sjåast i lys av den sterke veksten i fol-

Tabell 5.2 Årsverk (avrunda) i perioden 1980–2000 i statleg kjerneverksemd, Trygdeetaten, nasjonale helseinstitusjonar, universitet og vitskapelege høgskolar, regionale høgskolar, Statens Vegvesen, Postverket/Posten Noreg BA, Noregs Statsbaner/NSB

Regionar etter sentralitet	Årsverk 1980	Årsverk 2000	Prosent årsverk 1980	Prosent årsverk 2000	Endr. årsverk 80–91	Endr. årsverk 91–00	Endr. årsverk 80–00
Sentralitet 0, bygd og bygdeby	8.700	8.400	8,2 %	6,7 %	3 %	-8 %	-5 %
Sentralitet 1, småbyregionar	6.900	7.500	6,5 %	6,0 %	12 %	-3 %	8 %
Sentralitet 2, byregionar	20.200	22.600	19,0 %	18,2 %	12 %	-2 %	10 %
Sentralitet 3, landsdelsentra	25.200	29.600	23,7 %	23,8 %	9 %	7 %	16 %
Osloregionen	45.400	56.100	42,7 %	45,2 %	6 %	15 %	21 %
Totalt	106.400	124.200	100 %	100 %	8 %	7 %	15 %

Kjelder: Statens sentrale tenestemannsregister (SST), Statistisk sentralbyrå (SSB) og andre kjelder (Lie 2003)

ketal i denne regionen dei siste tiåra, og behov for tenester til befolkninga i Osloregionen.

5.3.2 Erfaringar med utflyttingar frå Oslo

I ei utgreiing for Kommunal- og regionaldepartementet har Rogalandsforskning vurdert verknader av flytting av statlege verksemdar frå Osloområdet (*Effekter av utlokalisering av statlege arbeidsplassar*, Rogalandsforskning 2004).

Rogalandsforskning har undersøkt 11 verksemdar som blei flytta frå Osloområdet til andre stader i perioden 1989–2002, av totalt 47 utflyttingar frå Osloområdet etter 1960. Utvalet varierer med omsyn til brukarar, kompetansekrav, storleik og trekk ved utflyttingsstaden, og gir eit breidt informasjonsgrunnlag (sjå også tabell 5.3). Rogalandsforskning har vurdert verknader for arbeidsmarknaden lokalt, lokale ringverknader og ulike typar verknader for dei aktuelle verksemdene:

- *Arbeidsmarknaden.* Utlokaliseringane har positive effektar på den lokale arbeidsmarknaden, utover talet på sysselsette. Verksemdene er stabile arbeidsgivarar i ei usikker tid med høgt tempo i omstillinga på arbeidsmarknaden. Dei gir også arbeid til høgt kvalifiserte personar. Nyetableringar får ofte ein auke i talet på tilsette over tid, medan utflytta verksemdar har liten vekst i talet på tilsette.
- *Ringverknader.* Eitt årsverk i ei utlokalisert statleg verksemd generer eitt årsverk i tillegg gjennom kjøp av varer og tenester frå verksemda og lokalt konsum til husstanden til den tilsette. Dei 11 utlokaliserte verksemdene som er vurderte, har i liten grad medverka til utvikling av ny næringsverksemd i privat sektor gjennom direkte samarbeid. Det finst fleire døme på samarbeid mellom den utlokaliserte verk-

semda og utdanningsinstitusjonar. Fleire lokaliseringsstader bruker også statlege verksemdar i profileringsarbeid. Dei utlokaliserte verksemdene medverkar til å styrkje passasjergrunnlaget til den nærliggjande flyplassen, noko som har særleg stor verknad i område med lågt passasjergrunnlag. Det finst også døme på at tilflytta statlege verksemdar kan påverke utviklinga i heile lokalsamfunnet. Tilflytting av fleire personar med høgare utdanning, som mellom anna aktivt etterspør kulturtilbod og andre tenester, eller at tilretteleggingar lokalt for dei nye verksemdene også kjem lokalsamfunnet til gode, er døme på dette.

- *Effektar for verksemdene.* Dei utflytta verksemdene som er vurderte, løysar oppgåvene sine, og i ein del tilfelle på ein betre og mindre kostnadskrevjande måte enn før utlokaliseringa. Fleire av verksemdene er blitt meir effektive enn tidlegare. Denne effekten kunne sikkert vore oppnådd også utan utlokalisering, men utflytting har altså ikkje vore til hinder for ei slik effektivisering. Nokre av verksemdene har opplevd problem med bemanning i ein overgangsfase. I gjennomsnitt var berre 12 prosent av dei tilsette med på flyttinga, noko som inneber eit omfattande tap av kompetanse. Dei vurderte verksemdene har greidd å takle denne overgangen. Ein del av verksemdene har også nokre spesialfunksjonar i Oslo. Til gjengjeld er arbeidskrafta blitt meir stabil, noko som medverkar til reduserte kostnader og betre kvalitet. Dei fleste verksemdene fekk til dels store meirkostnader knytte til reiser. Ei utgreiing frå Cap Gemini & Ernst og Young frå 2000, og observasjonar frå forskarane, tilseier at fleire verksemdar likevel får lågare driftskostnader etter at dei har kome i full drift på den nye lokaliseringsstaden.

Tabell 5.3 Oversikt over verksemder vurdert av Rogalandsforsking

Verksemder	Talet på tilsette rett etter utlokaliseringa	Talet på tilsette i 2004–2005	Totalbudsjett i 2003 (mill. kr)	Innkjøpsbudsjett (varer + tenester) (mill. kr)
Avd. Nasjonalbiblioteket (Rana 1989)	50	196	186	22
Statens Innkrevingssentral (Rana 1990)	65	280	174	18
Eksportutvalet for fisk (Tromsø 1991)*	45	52	285	12
NRKs lisenskontor (Rana 1991–1993)	70	72	60	25
Noregs Brannskole (Tjeldsund 1993)	30	35	42	28
Statskog, sentraladm. (Namsos 1993)	30	30	35	7
Norsk Polarinstitutt (Tromsø 1994–97) ¹	100	120	109	32
Lotteritilsynet (Førde 2001) ²	40	56	58	10
Produkt- og el.-tilsynet (Tønsberg 2001)*	45	45	-	10
Domstoladm. (Trondheim 2002)	65	75	47	12
Kystdirektoratet (Ålesund 2002)*	40	40	-	39
Sum:	580	1000	949	215

* Dette er verksemder der Rogalandsforsking måtte gjere eit overslag over storleiken på innkjøpsbudsjettet.

1 I tillegg til det viste innkjøpsbudsjettet kjem eit ukjent beløp til bunkers med meir for forskingsfartøyet til NP, som er stasjonert i Tromsø.

2 Her er lagt til ti tilsette i Stiftelsestilsynet, som blir etablert i dei same lokala som Lotteritilsynet i 2005.

Kjelde: Rogalandsforsking, 2004

Rogalandsforsking peikar på at utlokaliseringane har medverka til å byggje opp verdifulle, profesjonelle fagmiljø utanfor hovudstadsregionen, og at dei regionale effektane av statlege utlokaliseringar har vore større enn dei nasjonale fordelingsverkna-dene. Rogalandsforsking meiner at dei fleste typar av verksemder kan bli utlokaliserte. Det er berre der det er behov for tett og hyppig kontakt med departement eller andre organ i Oslo at det kan argumenterast for at ei verksemd bør liggje i Oslo. Brukarkontakt eller utøving av mynde blir i liten grad påverka av lokaliseringa.

Når det gjeld val av lokaliseringsstader, skil Rogalandsforsking mellom behov hos verksemdene og potensial for positive effektar på lokaliseringsstaden.

Verksemder med behov for spesialkompetanse og tilsette med høgre utdanning må ha tilgang på ein relativt stor arbeidsmarknad på lokaliseringsstaden. Verksemder med nasjonalt ansvar må også vere på stader der det er mogleg å reise tur-retur Oslo på dagen. Det bør også vere god hotell- og konferansekapasitet i området. Dersom verksemda er knytt til ein sektor, bør lokaliseringsstaden vere identifisert med den sektoren.

Positive effektar på lokaliseringsstaden kan vere knytte til kunnskapsutveksling mellom verksemda og høgre utdanningsinstitusjonar og andre

offentlege verksemder. Dei kan også vere knytte til gjensidige gevinstar i samband med marknadsføring og i utvikling av infrastruktur som kjem både den statlege verksemda og andre i kommunen og regionen til gode. Sjansane for å oppnå desse positive effektane er størst dersom vertskommunen og andre aktørar i regionen viser interesse for å få den statlege verksemda lokalisert til seg, og engasjerer seg for å få tilflyttinga gjennomført.

5.3.3 Regjeringa sine vurderingar av lokaliseringspolitikken

Regjeringa vil halde fram med å føre ein aktiv lokaliseringspolitikk som medverkar til å nå dei regionalpolitiske måla, mellom anna ved å styrkje landsdelssenter utanfor Osloregionen og mellomstore og små byområde. Nye statlege verksemder skal som hovudregel lokaliserast utanfor Oslo. Avvik frå dette må bli særskilt grunngitt. Regjeringa vil også leggje til rette for utflytting av oppgåver og funksjonar frå statlege verksemder. Regjeringa legg ikkje opp til nye store utlokaliseringar av heile eksisterande verksemder frå hovudstadsområdet med det første, ettersom dette er omfattande og kostnadskrevjande prosessar.

Ved avgjerder om lokalisering vil Regjeringa leggje vekt på i kva grad den aktuelle lokaliseringa

kan utnytte og forsterke kompetansemiljø som alt finst på staden. Det skal også leggjast vekt på behov i verksemdene for tilgang på kompetanse, infrastruktur og for samarbeid med andre verksemdar, i tillegg til kostnadseffektivitet. Kompetansebehov kan også bli tilfredsstilt gjennom utvikling av særlege ordningar eller studietilbod på lokaliseringstaden, i samarbeid med lokale høgskular. Det er viktig å unngå at eventuelle rekrutteringsproblem i ein overgangsfase påverkar aktiviteten i den aktuelle verksemda på ein måte som ikkje er akseptabel. Det er også aktuelt å lokalisere verksemdar med lite behov for spesialisert kompetanse til område med mindre arbeidsmarknader.

Denne lokaliseringspolitikken er i samsvar med tilrådinga til eit stort fleirtal i Distriktskommissjonen.

Ein stor del av den statlege tenesteproduksjonen rettar seg mot brukargrupper lokalt og regionalt. Regjeringa legg stor vekt på at tilgangen til tenester for brukargruppene skal haldast ved like ved omlegging av slike tenester. Offentlege servicekontor og elektronisk forvaltning skal fungere som brukarretta inngangsportar på tvers av etatar og forvaltningsnivå.

Kommunal- og regionaldepartementet og Moderniseringsdepartementet har saman eit særleg samordningsansvar når det gjeld oppfølginga av lokaliseringspolitikken.

5.3.4 Geografien i organiseringa av statleg forvaltning

Den regionale statsforvaltninga utgjer ca. 40 verksemdar som har oppgåver innanfor ein avgrensa del av landet, over kommunenivået. Verksemdene er svært ulike, men oppgåvene er oftast knytte til utbygging av infrastruktur, tenesteyting og utøving av mynde overfor enkeltpersonar og næringslivet, eller til rettleiing og tilsyn overfor kommunane.

I dei seinare åra har den statlege regionalforvaltninga vore igjennom omfattande endringar. Ei undersøking som Statskonsult (Rapport 2002:18) har utført på oppdrag frå Moderniseringsdepartementet, syner at heile 28 etatar har endra organiseringa på regionalt nivå sidan 1997.

Inndelinga av dei regionale statsetatane har tradisjonelt følgd fylkesgrensene. Det er ein klar tendens til at fylket blir mindre viktig som inndelings-eining og at det skjer ein samanslåing til færre og større einingar. Unntaket gjeld etatar som har oppgåver retta mot kommunane og der omsynet til nærleik til kommunane er viktig. Dette gjeld i hovudsak etatar som i dei siste 20 åra er blitt integrerte i fylkesmannsembetet.

Ei oversikt utarbeidd av Statskonsult over organisering av statlege verksemdar med regionale einingar, viser at berre 7 av 40 verksemdar har fylket som inndelingseining (Statskonsult 2004). Fylkesgrensene er likevel framleis ein viktig organiserande faktor, også i dei tilfella kor regionane omfattar fleire fylker. Det er berre 6 verksemdar som bryt med prinsippet om at inndeling i regionar som hovudregel skal ha fylkesgrensene som ytterpunkt. Dette gjeld mellom anna Sjøfartsdirektoratets inspeksjonsavdeling, Jernbaneverket og Politio- og lensmannsetaten.

Årsaker til større differensiering av statlege inndelingar

Kva som er naturlege regionar for å løyse dei aktuelle oppgåvene, vil variere frå sektor til sektor. Dette er også eit spørsmål knytt til effektiv ressursbruk og til oppbygging av robuste fagmiljø. Bakgrunnen for at det har vore særleg mange inndelingsreformer i dei seinare åra, må sjåast i samanheng med dei generelle endringane i styrings- og organisasjonsformene i staten i den same perioden. Den direkte politiske styringa er blitt redusert. Styringa skjer i dag i hovudsak gjennom formuleringar av målsetjingar og løyvingar over rammebudsjett. Det blir også lagt større vekt på effektmåling og effektivitet, klarare rollefordeling, delegering og desentralisering. Auka delegering og desentralisering inneber at den enkelte sektor får større grad av fridom til å velje den organiseringa som er mest formålstenleg når det gjeld å løyse oppgåvene på sitt eige område.

Dagens fylkesinndeling har vore stabil over lang tid. Det har berre skjedd små endringar sidan 1866. På bakgrunn av dette er det forståeleg at mange statlege sektorar ikkje finn ei fylkesvis organisering av verksemda formålstenleg i høve til dei krava som blir stilte til ei moderne og effektiv forvaltning.

Samstundes er det ei aukande erkjenning av at denne styringsfilosofien inneber utfordringar når det gjeld høvet til å koordinere og samordne ulike sektorområde. Ikkje minst gjeld dette på det regionale nivået.

Erfaringar med ulike regioninndelingar

I samband med kartlegginga i 2002 gjennomførte Statskonsult også ei undersøking av oppfatningar i departement og etatar om moglege problem knytte til endringane. Departementa framheva at ulike inndelingar ikkje utgjer eit problem så lenge partane er medvitne om behovet for samarbeid og har

vilje til å delta i samarbeidet. Dei framheva heller at problem i sektoren som tidligare ikkje blei sett godt nok i samanheng da ein hadde ei fylkesvis organisering, no i større grad blir planlagt løyste under ein felles synsvinkel.

I ei oppfølgjande undersøking har Statskonsult (Rapport 2004:10) sett nærmare på korleis andre aktørar opplever verknadene av den statlege regionaliseringa. Eit stor fleirtal av *fylkesmennene* meiner at ulik regioninndeling av statleg verksemd inneber problem i høve til fylkesmennene sine oppgåver. Særleg kommuneretta oppgåver knytte til fagleg samordning, beredskapssamordning og plansamordning er blitt vanskelegare å handtere. Kontakten mellom fylkesmennene og andre statsetatsleiarar er også blitt redusert som følgje av endra lokalisering av dei regionale etatskontora. Fylkesmennene opplever samstundes i aukande grad at sektorargument veg tyngre enn samordningsomsyn.

For *fylkeskommunane* skapar den differensierte inndelinga av statleg verksemd utfordringar i høve til fylkesplanarbeidet og i høve til ansvaret fylkeskommunen har som regional utviklingsaktør og som leier for regionale partnerskap. Når ein fylkesplan skal omfatte eit samordna handlingsprogram for dei statlege og fylkeskommunale sektorane, vil dette arbeidet naturleg nok bli påverka av korleis dei statlege etatane er organiserte.

Når det gjeld *kommunane*, blir det i Statskonsult si undersøking særleg peika på at regionalisering av statleg verksemd inneber større avstandar, og at det dermed blir vanskelegare å synleggjere lokale forhold som del av avgjerdsgrunnlaget.

Med omsyn til konsekvensar for *borgarane* blir den regionale statsforvaltinga opplevd som uoversiktleg, og det kan vere vanskeleg å vite kvar ein skal vende seg med ulike ærend.

Når det gjeld *næringslivet* sine behov, peikar NHO på at velfungerande nettverk og personlege relasjonar mellom offentlege og private aktørar er viktig for å få til ei god næringsutvikling. Når statlege verksemdar endrar seg, utfordrar det dei innarbeidde samhandlingsmønstra og nettverka. Etter NHO si oppfatning er det behov for meir langsiktig tenking og ein meir samla politikk.

Regjeringa sine vurderingar av inndelingspolitikken

Regjeringa meiner at den geografiske inndelinga av statlege verksemdar må ta utgangspunkt i fleire omsyn. Behovet for ei effektiv gjennomføring av den nasjonale sektorpolitikken tilseier at omsynet til ein kostnads- og formålseffektiv forvaltningsstruktur tilpassa dei aktuelle oppgåvene må vege

tungt når ein skal organisere og dele inn dei ulike aktivitetane. På den andre sida er det også nødvendig å sjå dei ulike statlege sektorane som del av ein heilskapeleg politikk og ei heilskapleg forvalting, slik at ikkje mange ulike regioninndelingar får utilsikta konsekvensar. God kontakt statsetatane imellom og samhandling mellom regional statsforvalting, kommunar og fylkeskommunar, når det gjeld til dømes innsats for å fremme regional utvikling er viktig. Sist, men ikkje minst, må inndelinga ta omsyn til dei behova brukarane har. Tilgjengelege tenester og lokalkunnskap er sentrale stikkord med tanke på at borgarane og næringslivet skal vere trygge på at offentlege verksemdar leverer dei tenestene dei har krav på og behov for. I tillegg kan ein del av utfordringane som blir knytte til geografisk organisering av statleg verksemdar like mykje vere knytte til nye styringsformer i staten.

Desse omsyna må vegast mot kvarandre i valet av statlege regioninndelingar. For å sikre ei balansert vurdering legg Regjeringa til grunn at desse prinsippa skal vere rettleiande ved endringar i inndelinga av den regionale statsforvaltninga:

- Storleiken på regionane må vurderast med utgangspunkt i kva som er tenleg i kvart tilfelle.
- Framtidige regioninndelingar skal ha eksisterande fylkesgrenser som yttergrenser. I særlege tilfelle kan det likevel vere aktuelt med avvik frå dette, som til dømes når utstrekninga av jernbanenettet gjer at Jernbaneforvaltninga har behov for ei spesiell organisering. Kvar enkelt sektor må grunngi eventuelle avvik særskilt.
- For statlege etatar som har kommunane som viktigaste målgruppe, talar omsyna til samhandling og samordning for at strukturen i regional stat speglar kommunane si inndeling, jf. også prinsippet om at etatar med kommuneretta oppgåver bør integrerast i fylkesmannsembetet.
- Kvar enkelt sektor har ansvar for å gjennomføre ei brei vurdering av dei samla verknadene av endringar i den regionale inndelinga, mellom anna i høve til regionalpolitiske konsekvensar og koordinering av innsats for regional utvikling i regionale partnerskap, og ut frå omsynet til kommunar, næringsliv, innbyggjarar, samarbeidande etatar osv.

Kommunal- og regionaldepartementet og Moderniseringsdepartementet har eit særleg samordningsansvar når det gjeld å vurdere framtidige omstruktureringar i den regionale statsforvaltninga.

Regjeringa vil understreke at all sektorforvalting har behov for kontakt og samordning med

andre samfunnsaktørar. At det skjer ei slik samordning, er ein viktig føresetnad for utvikling av gode lokalsamfunn og for rasjonelle heilskapsløysingar for samfunnet. Fylkesmannen har eit viktig ansvar for å samordne statleg forvaltning der dette er tenleg eller naudsynt. I moderniseringsarbeidet blir det lagt stor vekt på at ein godt fungerande offentlig sektor skal fremme verdiskaping i næringslivet. Regjeringa understrekar at lokal kunnskap, etablering av og deltaking i ulike samarbeidsforum og raske vedtak i den statlege forvaltninga skal vere eit konkurransefortrinn for næringslivet og ein fordel både for kommunane og for enkeltinnbyggjarar. Eitt døme på konkret forbetringsarbeid er prosjektet Stat-Næringsliv i Vestfold, der fylkesmannen har tatt ansvaret for å leggje tilrette for betre samordna offentlege tenester og pålegg overfor næringslivet. Eit anna døme er deltaking frå statlege etatar og verksemder i regionale partnerskap i regi av fylkeskommunane for koordinering av innsats for regional utvikling.

Regjeringa legg opp til at framtida til mellomnivået i norsk politikk og forvaltning skal vurderast i neste stortingsperiode. Den vurderinga vil også kunne ha verknader for innretninga og organiseringa av den regionale statsforvaltninga. Samstundes kan ikkje denne prosessen binde opp alt anna reformarbeid i statleg sektor. Regjeringa ønskjer derfor ikkje ei generell utsetjing av nye inndelingar av ansvarsområdet til statlege verksemder til situasjonen til mellomnivået er avklart, men vil vurdere dette spørsmålet i kvart enkelt tilfelle, ut frå dei prinsippa som er presenterte ovanfor. Når det gjeld sektoretar som har inndelingar på tvers av fylkesgrensene, ligg det ikkje føre informasjon om særskilde problem som skulle tilseie at det er behov for å endre dei eksisterande inndelingane.

5.4 Utdanning og forskning er viktig for regional utvikling

Regjeringa legg vekt på å vidareføre eit desentralisert utdanningssystem og å leggje til rette for meir og betre forskning i dei norske FoU-miljøa. Universitet, høgskolar og FoU-institutt utgjer ein kunnskapsinfrastruktur som er heilt sentral for nærings- og samfunnsutviklinga i Noreg.

Kvalitetsreforma og eit nytt finansieringssystem skal gi betre kvalitet og høgare intensitet på utdanninga ved alle universitet og høgskolar. Regjeringa legg vekt på at desse institusjonane skal syte for utdanning og kunnskapsintensiv innovasjon både nasjonalt og regionalt, samstundes som dei er viktige delar av arbeidsmarknaden der dei er plas-

serte. Dei eksisterande høgskolane er i mange høve lokaliserte til mellomstore byar og småbyar eller til større bygdebyar.

Regjeringa legg stor vekt på den rolla dei ulike kunnskapsmiljøa spelar innanfor ein regionalt tilpassa innovasjonspolitik. I denne politikken må arbeidet med utvikling og styrking av relevant utdanning, FoU-miljø og regionale næringsmiljø henge nært saman.

Forskingspolitikken er viktig for regional utvikling både i og utanfor dei områda som er vertsregionar for forskingsinstitusjonar. Regjeringa har nyleg lagt fram ei forskingsmelding, St.meld. nr. 20 (2004–2005) *Vilje til forskning*, der hovudlinjene i forskingspolitikken for åra framover er trekte opp. Regjeringa legg til grunn at det må bli stilt høge krav til kvalitet i forskning. Forskingspolitikken skal medverke til å realisere visjonen om at Noreg skal bli eit av dei mest nyskapande landa i verda. Ein føresetnad for å greie dette er at Noreg har forskingsmiljø som er i stand til å følgje den internasjonale forskingsfronten på dei fleste fagområde. I tillegg bør vi vere leiande på visse område. Da er det behov for å samle ressursane i landet for å sikre kvalitet og ei god utnytting av relativt avgrensa økonomiske og menneskelege ressursar. Dette krev prioriteringar, fagleg spissing og konsentrasjon av ressursar til utvalde fagområde.

Regjeringa si prioritering i forskingsmeldinga av grunnforskning er særleg retta mot behovet for å oppretthalde ein brei nasjonal kunnskapsbase. Målet om auka internasjonalisering av norsk forskning er mellom anna grunnlagt med at Noreg må byggje opp kunnskap på område som stadig blir utvikla internasjonalt, og at landet må utnytte nasjonale føremoner. Behovet for omstilling og effektivisering av norsk næringsliv og offentlig sektor grunnleggjast på forskingsbasert innovasjon og nyskaping. Dei fire tematiske prioriteringane av energi/miljø, hav, helse og mat reflekterer behovet for målretta innsats mot særskilde område.

Regjeringa vil også ha eit fokus på korleis innsatsen medverkar til å utnytte potensiala for forskingsbasert verdiskaping i regionar med lågt FoU-nivå. I kapittel 3.3 blei det vist at FoU i all hovudsak skjer i universitetsregionane, og særleg i Osloregionen. Næringslivet si investering i FoU varierar sterkt etter region og bransje. For å nå målet om meir nyskaping og vekst, må fleire verksemder i heile landet jobbe meir systematisk med forskning og utvikling.

Regjeringa legg stor vekt på at forskingsmiljøa i og kring universiteta blir vidareutvikla, både gjennom grunnfinansiering og gjennom konkurranse

om ressursar frå Forskingsrådet (både programmidlar og midlar til «frie prosjekt»). Likeins legg Regjeringa vekt på at forskingspolitikken skal leggje til rette for at både små og store forskingsmiljø skal kunne konkurrere om offentlege forskingsmidlar på grunnlag av kvalitet og relevans.

5.4.1 Utdannings- og forskingsmiljøa er sentrale ressursar for utvikling

Effektutvalet peikar på at politikken for høgre utdanning har hatt stor regional effekt, særleg gjennom veksten i dei statlege høgskolane. Samstundes peikar utvalet på at veksten i utdanningssektoren også er ei av drivkreftene bak sentralisering, der dei områda som ikkje har høgre utdanningsinstitusjonar eller mange arbeidsplassar som krev høgre utdanning, vil ha større vanskar med å halde folketalet oppe. Utvalet meiner også at det nye finansieringssystemet over tid kan gjere det vanskeleg å oppretthalde alle utdanningstilbod, sjølv om tilboda kan være viktige for nærings- og arbeidslivet kring utdanningsinstitusjonane.

Distriktskommisjonen peikar på at Noreg bør leggje opp til ein politikk for å styrkje og utvikle regionale fortrinn og å utvikle sterke regionale nærings- og kunnskapsmiljø, for å møte den internasjonale konkurransen. Kommisjonen meiner at finansieringssystemet for høgskolar og universitet bør gi institusjonane insitament til å tilpasse eiga verksemd til regionale behov og potensial, med sikte på å forsterke regionale fortrinn. Systemet bør også stimulere til samarbeid mellom regionale høgskolar og dei regionale forskingsinstitusjonane, og lønne lærestader som viser evne til å fremme nyskaping som er kommersielt viktig. Kommisjonen meiner også at det trengst systematisk arbeid for å utvikle FoU-miljøa også utanfor dei største byane.

Regjeringa er samd med Distriktskommisjonen og Effektutvalet i at universiteta, dei vitskaplege høgskolane, dei statlege høgskolane og forskingsinstitutta er sentrale for å få til innovasjon og utvikling i nærings- og arbeidslivet. Dei vidaregåande skolane spelar òg ei viktig rolle gjennom samarbeid med det lokale arbeidslivet. Kompetanse miljøa er i praksis ei av dei nye «vekstnæringane». Institusjonane for høgre utdanning og FoU er ein viktig del av arbeidsmarknaden der dei ligg, fordi dei gir attraktive kompetansearbeidsplassar. Lokaliseringa av utdanningsinstitusjonar og FoU-miljø er derfor viktig for kvar dei med høgre utdanning vel å busetje seg.

Studentane søker seg i stigande grad til dei store byane. Ein del institusjonar slit derfor med rekrutteringa. Finansieringssystemet premierer

mellom anna institusjonane ut ifrå talet på studiepoeng studentane har tatt. Ved søkarsvikt vil dette normalt slå negativt ut. Regjeringa legg stor vekt på å vidareføre eit desentralisert og kvalitativt godt utdanningssystem.

Høgre utdanning og forskning skjer både ved universiteta, dei vitskaplege høgskolane og dei statlege høgskolane, men ikkje alle regionar kan bli sjølvforsynte med eit breitt fagspekter. Sjølv om det ikkje er ei klar rolledeleging på alle område, skal utdannings- og FoU-institusjonane utfylle kvarandre gjensidig.

Den langsiktige, grunnleggjande kunnskapsutviklinga og kunnskapsformidlinga er i hovudsak lagt til universiteta og dei vitskaplege høgskolane, men også til ein del forskingsinstitutt. Kunnskapsutviklinga ved dei statlege høgskolane er kjenne-teikna av vekt på meir yrkesretta og praktisk orienterte fagområde. På same måte er aktiviteten i forskingsinstitutta og innanfor ein del FoU-intensive verksemdar prega av nyttemotivert og anvendt forskning. Slike tilnærmingsmåtar blir også i stor grad nytta i universitetssektoren.

Fleire av dei regionale forskingsinstitutta er relativt små. Dei har ei brei fagleg orientering med hovudvekt på samfunnsvitskapleg forskning, men dei driv også næringsretta forskning, med utgangspunkt i regionalt arbeids- og næringsliv. Regjeringa meiner at dette er verdifulle FoU-miljø, både som alternativ til dei større miljøa i universitetsbyane og i kraft av den kunnskapen dei byggjer opp om samfunnstilhøve i landsdelen. Dei regionale forskingsinstitutta er viktige diskusjonspartnarar og problemløysarar for næringslivet. Dei er også verdifulle kjelder til FoU for lokale, regionale og nasjonale styresmakter, og kan gi viktige bidrag i å kople saman bedrifter og andre FoU-miljø. Regjeringa vil leggje til rette for at styrken i desse miljøa blir vidareutvikla.

I regionalt utviklings- og innovasjonsarbeid har dei statlege høgskolane, Universitetet i Stavanger og dei regionale forskingsinstitutta gjerne vore meir i fokus enn dei andre utdannings- og forskingsinstitusjonane. Denne rolla handlar mellom anna om å vere tilbydar av tilpassa studietilbod og etter- og vidareutdanningstilbod til nærings- og arbeidslivet i regionen, FoU-partnar for både privat og offentlig verksemd, pådrivar for å skape ein entreprenørskapskultur, og organisator av samarbeids- og læringsprosessar mellom verksemdar, kunnskapsmiljø og offentlege styresmakter. For innovasjonsevne i næringslivet er til dømes utvikling i høgre utdanning innan realfag og teknologiske fag viktig.

Boks 5.3 DRIV i Buskerud

Prosjektet «Kunnskapsparken DRIV» ved Høgskolen i Buskerud er eit døme på korleis ein høgskole i praksis kan ha ei sentral rolle som nettverksbyggjar og organisator av møteplassar der næringslivskunnskap, kreativitet og forretningsidear møtest og blir vidareutvikla, til beste for heile regionen.

DRIV er etablert av Høgskolen i Buskerud, avdeling Kongsberg, i samarbeid med Buskerud fylkeskommune, Innovasjon Noreg, Noregs forskingsråd og Teknologisk institutt. DRIV blei starta opp i 2003 som eit prosjekt på høgskolen for å få etablert ein kunnskapspark med inkubator- og innovasjonstenester. Målet er å medverke til kommersialisering av idear med høgt kunnskaps- og teknologinivå. DRIV er i første rekkje eit tilbod til nyetablerte, innovative bedrifter og personar med spennande produktidear, og er lokalisert saman med stiftelsen EtablererKompetanse i lokala til høgskolen. DRIV skal også fungere som nav i det regionale verdiskapingsmiljøet. Det inneber mellom anna at næringshagar, etablerarkontor og bedrifter i regionen har tilgang til DRIV sin kompetanse og DRIV sine nettverk. Leiinga i DRIV arbeider også med oppgåver knytte til den samla næringsretta verksemda ved høgskolen. I alt ni bedrifter/prosjekt med til saman 15 arbeidsplassar har i dag tilhald i DRIV. Nokre av bedriftene brukar studentar til produktutviklingsoppgåver under rettleiing av fagpersonar ved høgskolen.

Vidaregåande skolar spelar dessutan ofte sentrale roller i sine regionar gjennom utdanning av kompetent arbeidskraft, gjennom etter- og vidareutdanning, og ved at fagpersonar deltar i formidling av ny kunnskap til bedrifter i regionen. Samarbeid om entreprenørskapssatsingar mellom vidaregåande skolar og næringslivet, og mellom høgskolar og næringslivet, er heilt sentrale verkemiddel for å auke graden av nyetableringar i Noreg.

5.4.2 Utnytting av høgre utdanning og FoU

Regjeringa legg vekt på at det skal vere eit tett samspel mellom kunnskapsmiljøa og offentlege og private verksemdar. Endringar som kom i universitets- og høgskolelova i 2002, og det nye regelverket

for forvaltning av eksternt finansiert verksemd, har gitt universitet og høgskolar både eit insentiv til og meir ansvar for å styrkje kontakten med samfunnslivet og næringslivet. Dette blir også omtalt som institusjonane si «tredje oppgåve», i tillegg til at dei skal drive med forskning og utdanning. Den eksterne verksemda er blitt viktigare, og lovendringar legg til rette for meir kommersialisering.

Det utvida sjølvstyret som institusjonane har fått gjennom endringar i universitets- og høgskolelova, gjer det lettare for institusjonane å tilpasse innhaldet til regionale føresetnader og behov. Det gir også institusjonane større handlefridom når det gjeld å etablere aktivitet i randsona og auke samarbeidet med andre utdannings- og forskingsinstitusjonar og med samfunns- og næringslivet. Regjeringa legg vekt på at den auka handlefridommen blir utnytta. Der det ligg til rette for det, bør universitet og høgskolar søkje samarbeid med eksisterande forskingsinstitutt i arbeidet med å auke sine eksterne inntekter, framfor å etablere nye institutt.

Universitet og høgskolar må utvikle samarbeid regionalt, nasjonalt og internasjonalt knytt til innovasjon, forskning og studietilbod. Regionalt bør institusjonane delta aktivt i partnerskap med næringsliv og offentlege styresmakter for å utvikle strategiar og tiltak for regional utvikling som er baserte på utnytting av kompetanseinfrastrukturen som finst i området.

I forskningsmeldinga er det lagt fram prinsipp for eit felles finansieringssystem for universitet og høgskolar. Indikatorane blir no dei same i heile universitets- og høgskolesektoren. Det skal innførast ein felles forskingskomponent, slik at alle institusjonar blir målt på dei same indikatorane og konkurrerer om dei same midlane. Ein ny formidlingskomponent i finansieringssystemet skal samstundes gi insentiv til dei statlege høgskolane kontakt med regionalt arbeids- og næringsliv.

Næringsretta FoU er eit viktig element i innovasjonspolitikken. Investeringar i næringsretta forskning bør også resultere i kommersiell verksemd. Endringa i Lova om retten til oppfinningar som er gjorde av arbeidstakarar er eitt av dei tiltaka Regjeringa har gjennomført for å stimulere til meir kommersialisering i universitets- og høgskolemiljøa. Gjennom lovendringa har universitet og høgskolar fått høve til å overta retten til å utnytte oppfinningar som er gjort av lærarar og vitskapleg tilsette ved institusjonen, og som kan patenterast. Dei nye teknologioverføringseiningane og etablering av nye såkornfond med administrasjon lokalisert til universitetsbyane, er andre sentrale verkemiddel for auka kommersialisering. Dette er også omtalt i forskningsmeldinga og i kapittel 5.5 i denne meldinga.

Regjeringa legg vekt på at rammevilkåra for dei regionale forskingsinstitutta ikkje skal bli svekt som følgje av at høgskolar og universitet blir meir aktive mot omverda. Det er derfor gjort framlegg om at finansieringsordninga blir nøytral i høve til om universitet og høgskolar vel å drive prosjekt i eigen regi eller i samarbeid med eit institutt. I arbeidet med nytt finansieringssystem for basisløyvingar til instituttsektoren skal det leggjast vekt på omsynet til samarbeid mellom sektorane.

Overgang frå høgskole til universitet

Ved endring av lova om universitet og høgskolar i 2003 blei det opna for at etablerte institusjonar kan bli universitet etter at Nasjonalt organ for kvalitet i utdanning (NOKUT) har gjennomført ei sakkun-ning vurdering av søknaden etter bestemte krite-rium. Hausten 2004 blei det vedtatt at Noregs land-brukshøgskole og Høgskolen i Stavanger får status som universitet. Godkjenninga er gitt på grunnlag av det faglege nivået som institusjonen allereie har nådd, og vil ikkje gi rett til anna finansiering enn før. Universitetsstatus gir institusjonane fullmakt til sjølv å skipe eller nedleggje fag på alle nivå, på linje med andre universitet. Den lokale fridomen blir såleis større enn før. I premissa frå det sakkun-nige utvalet om omgjerding av Høgskolen i Stavan-ger til universitet blir den regionale profilen til det nye universitetet understreka:

«Høgskolen i Stavanger vil da bli en ny type uni-versitet med en annen utdanningsportefølje, en smalere forskningsprofil og en tydeligere regi-onal tilknytning enn de øvrige norske universi-tetene.»

Regjeringa er samd i denne vurderinga, og reknar med at det nye Universitetet i Stavanger kan fylle den rolla det hadde regionalt som høg-skole minst like bra som før.

Kriteria for universitetsstatus er strenge. Det er mellom anna ein føresetnad at institusjonen skal ha minst fire godkjende doktorgradsstudium. Det skal dessutan skje ei totalvurdering av den faglege verksemda ved institusjonen, samt av organise-ringa og av infrastrukturen. Etablering av doktor-gradsområde må for det første skje ut frå fagleg styrke ved høgskolen. For det andre må det vere nasjonalt behov for nye forskarutdanningar og rekruttering til desse.

Regjeringa legg vekt på at arbeidet for universi-tetsstatus ved institusjonane ikkje reduserer foku-set på deira regionale rolle. Det må heller ikkje verke i motstrid til det som er til gagn for forskar-

utdanninga for landet sett under eitt. Det kan vere like bra for det regionale nærings- og arbeidslivet at dei regionale høgskolane brukar ressursar på å utvikle sine særpreg i forhold til lokale og regio-nale utfordringar, og på å utvikle sine eigne sterke sider.

5.5 Ein regionalt tilpassa innovasjonspolitik

Auka verdiskaping krev meir nyskaping i nærings- og arbeidslivet. Regjeringa har derfor utarbeidd ein plan for ein heilskapleg innovasjonspolitik, og har styrkt og målretta den offentlege innsatsen for å stimulere til meir innovasjon i heile landet. Auka forskning og utvikling i næringslivet, auka samvirke mellom bedrifter, auka kommersialisering, betre samspel mellom kunnskapsinstitusjonar og næringslivet og internasjonalisering av næringsli-vet er viktige siktemål med dei næringsretta verke-midla.

Innovasjon skjer med utgangspunkt i individ, bedrifter, institusjonar og aktive næringsmiljø. Bedriftene sjølve, kundar og leverandørar er dei viktigaste innovasjons- og inspirasjonskjeldene, men styresmaktene skal leggje forholda best mogleg til rette og fjerne hindringar på vegen. Offentleg innsats skal støtte opp under markna-dene og medverke til betre resultat for næringsli-vet og for samfunnet. Verkemidla for innovasjon, entreprenørskap og anna næringsutvikling skal medverke til å utløyse bedrifts- og samfunnsøkon-omisk lønnsame prosjekt som elles ikkje ville blitt sette i gang.

Mange politikkområde medverkar til å leggje til rette for innovasjon. Ein heilskapleg politikk har som mål at innsats innanfor ulike politikkområde skal være koordinert, målretta og gjensidig forster-kande. Ei felles utfordring er å fjerne hindringar for innovasjon og å skape ein innovasjons- og eta-blerarkultur i heile landet. Behovet for auka inter-nasjonalisering ligg i forlenginga av dette. Stabile rammevilkår og generelle verkemiddel må liggje i botnen, men innovasjonspolitikken må også tilpas-sast dei store variasjonane som finst i nærings-struktur og næringsmiljø i ulike delar av landet.

Regjeringa vil aktivt følgje opp St.prp. nr. 51 (2002–2003) *Virkemidler for et innovativt og nyska-pende næringsliv*. Her blir det mellom anna slått fast at

«det er et mål at næringsrettede tilbud og tje-nester i virkemiddelapparatet tilpasses regio-nale utfordringer».

Boks 5.4 Well Diagnostics AS

Well Diagnostics AS blei etablert i 1999, og er den første etableringa av ei bedrift i Tromsø der forretningsideen er kommersialisering av eit telemedisinsk produkt. Well Diagnostics AS har vidareutvikla prototypen av stillbilde-systemet DORIS, som er utvikla ved Nasjonalt Senter for telemedisin i samarbeid med Norut It. DORIS er eit telemedisinverktøy for spesialistar og primærlegar som gjer det mogleg å produsere og utveksle elektroniske tilvisingar, konsultasjonar, kasus, undersøkingar, rapportar og andre medisinske dokument på ein sikker måte. Innovasjon Noreg (den gong SND) har vore med å finansiere starten av selskapet gjennom ein OFU-kontrakt, med ei kostnadsramme på 6,2 mill. kroner. Nasjonalt Senter for telemedisin var den offentlege deltakaren. DORIS har blitt utvikla som ein prototype for bruk i forskning på Nasjonalt Senter for telemedisin. Når løysinga skulle takast i praktisk bruk blei det stilt større krav til integrasjon, tjenestetilpassing og tryggleik.

Well Diagnostics AS er i dag ein ønskt samarbeidspartnar til fleire leiande journalleverandørar med omsyn til

- sikker kommunikasjon
- fangst, lagring og sending av multimedia-informasjon
- kommunikasjon med pasient

Programvaren til bedrifta er i bruk ved om lag 700 helseinstitusjoner rundt om i samtlege helseregionar i landet. Dette gjer Well Diagnostics til den største leverandøren i Noreg av programvare for kommunikasjon til helse- og sosialsektoren. Bedrifta sysselsett i dag 10 personar og hadde i 2004 ei omsetjing på 7 mill. kroner.

Regjeringa ser det som ei utfordring å få til ein samla politikk for innovasjon som er tilpassa regionale variasjonar. Politikken skal medverke til å styrkje regionale konkurransefortrinn og å bygge ned hindringar for innovasjon i alle delar av landet. Gjennom verkemiddel som er målretta mot hinder for innovasjon i ulike område, kan ein møte ulike regionale utfordringar på ein effektiv måte og utløyse potensiala for vekst der det finst menneske og miljø med idear og initiativ.

Ein regionalt tilpassa innovasjonspolitikkk er viktig av fleire grunnar:

- Kvalitetar som er særmerkte for bestemte stader og lokale/regionale miljø, blir stadig viktigare som konkurransefaktor.
- Ein tilpassa og differensiert politikk kan betre utnytte mangfaldet i det potensialet som finst i ulike delar av landet. Variasjonar i bransje- og næringsstruktur og i ressursar som kompetansemiljø, spesialiserte tenester, kapital og arbeidsmarknad, gir spesielle fortrinn og ulike potensial.
- Målet om balansert utvikling mellom landsdelar når det gjeld busetjing, føreset at det finst eit livskraftig næringsliv og robuste arbeidsmarknader i alle delar av landet. Tiltak retta mot næringsutvikling og innovasjon skal være innretta slik at bedrifter med heilt ulike ambisjonar blir møtte på eigne premisser.
- Område som er dominerte av tradisjonelle næringar, «tynnare» næringsmiljø og lang avstand til utdannings- og forskingsinstitusjonar, treng ofte andre typar og eit breiare spekter av verkemiddel enn dei som er retta mot større og tyngre næringsmiljø.

Ein regionalt tilpassa innovasjonspolitikkk føreset god koordinering mellom departement med regional-, utdannings- og forskings- og næringspolitisk ansvar. På departementsnivå har Kommunal- og regionaldepartementet eit hovudansvar, men ikkje eineansvaret, for å følgje opp Regjeringa sin politikk for ein regionalt tilpassa innovasjonspolitikkk. Landbruks- og matdepartementet forvaltar til dømes verkemiddel som er spesielt retta inn mot å fremme innovasjon i område der landbruks- og skogsressursar er viktige som næringsgrunnlag. Finansieringa av verkemiddel for innovasjon skjer over budsjetta til fleire departement og må sjåast i samanheng. Midlane frå Kommunal- og regionaldepartementet blir i hovudsak forvalta av fylkeskommunane og av Innovasjon Noreg, SIVA og Forskingsrådet. For ei samla framstilling av bruken av midlar til næringsutviklings- og innovasjonstiltak over budsjettet til Kommunal- og regionaldepartementet, viser vi til kapittel 7.

Det næringsretta verkemiddelapparatet har styrkt og forankra aktiviteten i regionane. Innovasjon Noreg, SIVA og Forskingsrådet har inngått ein samarbeidsavtale som gjeld frå 1. januar 2005. Eit viktig siktemål med avtalen er at brukarane skal kunne møte eit heilskapleg verkemiddelapparat. Eit anna siktemål er styrkt deltaking i internasjonalt forskings-, teknologi- og innovasjonssamarbeid. Det er meininga at dei ulike programma, til-

taka og kompetansen som desse aktørane har, skal spele saman for å gi størst mogleg samla effekt. Regionkontora til Innovasjon Noreg utgjer ein nær og heilskapleg brukarfront og har fått ei ny rolle i å kople fleire små og mellomstore bedrifter til internasjonale verdikjeder.

I tillegg til Innovasjon Noreg, har både SIVA og Forskingsrådet underskrive samarbeidsavtalar med fleire fylkeskommunar. Forskingsrådets tilsetjing av sju eigne regionale representantar og ei sterkare koordinering med dei andre næringsretta verkemidla, skal medverke til auka forskingsbasert innovasjon.

Regjeringa vil understreke at regional tilpassing av innovasjonspolitikken primært skjer gjennom dei prioriteringane som blir gjorde på lokalt og regionalt nivå. Gjennom desentralisering av ansvar og midlar til regional utvikling har fylkeskommunane, i partnarsskap med næringslivet, utdannings- og FoU-miljø, verkemiddelapparatet og andre, fått eit større handlingsrom når det gjeld å tilpasse innsatsen til dei utfordringane næringsli-

vet og regionane står overfor. Regjeringa har forventningar til at dette skal gi enda betre måloppnåing. Det regionale handlingsrommet for å prioritere innsats er ytterlegare utvida i dei fylka som har fått til dels store midlar til næringsretta utviklings tiltak gjennom omlegginga av den differensierte arbeidsgivaravgifta frå 1. januar 2004.

5.5.1 Regionale variasjonar i innovasjonsaktivitet og utfordringar

Innovasjonsraten, altså kor mange føretak som gjennomfører innovasjonar, varierar med geografi. Bransje- og bedriftsstrukturen er ei viktig forklaring på dette, men lokaliseringa har også innverknad på kva stimulans og høve ei bedrift har til vekst og utvikling. Innovasjon Noreg har gjort ein gjennomgang av norske data i den internasjonale innovasjonsundersøkinga «Community Innovation Study» (CIS) frå 2001 for å sjå om det er geografiske variasjonar i utfordringar, aktivitetsnivå og

Tabell 5.4 Delen av føretak som gjennomførte innovasjonar i perioden 1999–2001. Prosent av populasjonen av føretak i dei ulike fylka.

Fylke	Føretak med innovasjon	Føretak med produktinnovasjon*	Føretak med prosessinnovasjon*
Hedmark	40	26	30
Møre og Romsdal	39	37	33
Aust-Agder	38	35	32
Oslo og Akershus	33	30	21
Østfold	32	30	19
Hordaland	32	30	18
Vestfold	31	29	15
Buskerud	30	28	25
Oppland	30	28	19
Rogaland	29	27	18
Vest-Agder	28	28	23
Sør-Trøndelag	27	25	23
Sogn og Fjordane	25	24	22
Telemark	19	18	12
Nordland	19	16	15
Troms	18	14	12
Svalbard	17	0	17
Nord-Trøndelag	15	14	13
Finnmark	13	6	12
Noreg	29	26	19

* Føretak kan ha både produkt- og prosessinnovasjon

Kjelde: Community Innovation Survey 2001 og SSB. Data er bearbeidd av STEP/NIFU og Innovasjon Noreg

resultat knytte til innovasjonar i norske føretak³. Omtalen av regionale variasjonar er mellom anna basert på denne gjennomgangen og på opplysningar om nyetableringar i Statistisk sentralbyrå.

Innovasjon

Dei viktigaste innovasjons- og inspirasjonskjeldene for dei føretaka som innoverer er eigne tilsette, kundar og leverandørar. Dette gjeld i heile landet. Kundar og leverandørar er også viktige som samarbeidspartnarar for alle.

Tabell 5.4 viser at særleg dei nordnorske fylka og Telemark har relativt færre føretak med innovasjonar⁴ enn dei andre fylka. Innovasjon Noreg, som har gått gjennom data frå innovasjonsundersøkinga CIS, peiker mellom anna på ein tendens til at innovative føretak i Nord-Noreg og i ein del andre tradisjonelle distriktsfylke, opplever økonomiske hindringar som litt større enn føretak i andre fylke.

Når føretaka blir delt inn i fire kategoriar av bu- og arbeidsmarknadsregionar etter sentralitet i staden for etter fylke, kjem det også fram eit relativt tydeleg skilje mellom mindre bygdebyar/periferi og dei andre regiontypene når det gjeld opplevinga av økonomiske hindringar for innovasjon. Skilnadene kan spegle variasjonar i næringsstruktur, og kan også vere knytt til at talet på undersøkte bedrifter i mindre sentrale område er lågare enn i meir sentrale område. Spørsmålet om økonomiske hindringar for innovasjon blir omtalt i kap. 5.5.5.

Når det gjeld eksterne kompetansekjelder som kjelder for innovasjon, som universitet/høgskolar, kommersielle FoU-føretak, konsulentar, offentlege eller private forskingsinstitutt, fagkonferansar og fagtidsskrift, finn vi ikkje noko tydeleg regionalt mønster etter fylke. Undersøkinga viser, ikkje uventa, ein generell tendens til at universitet er sjeldnare brukt som kjelde enn konsulentar, som igjen er sjeldnare brukt enn fagtidsskrift og deltaking på utstillingar. Finnmark skil seg elles ut ved at mange fleire av føretaka enn i dei fleste andre fylka seier at offentlege og private forskingsinstitutt er ei viktig innovasjonskjelde. Dette kan vere eit uttrykk for at det er få andre kompetansekjelder i nærleiken, og at lang avstand til kundar og leverandørar gjer desse mindre aktuelle som innova-

sjonskjelder. Når dei undersøkte føretaka blir fordelt etter bu- og arbeidsmarknadsregionar i staden for fylke, er det ein tendens til at eksterne kompetansetilgjengar er viktigare som kjelder til innovasjon i mindre sentrale område enn i sentrale område.

Nyetableringar

Bedriftsdynamikk, det vil seie kor raskt bedriftspopulasjonen blir skifta ut, er ikkje det same som innovasjon, men eit anna uttrykk for korleis næringslivet samla sett evnar å fornye seg og tilpasse seg endringar og nye marknadstilhøve. Konkursar og nedleggingar er ein naturleg del av bedriftsdynamikken, men blir negativt om ikkje ressursane blir tekne i bruk på nye måtar og i nye verksemdar.

Ein generell og langvarig trend er at det blir etablert flest bedrifter per innbyggjar i dei store byområda, og spesielt i Oslo-området. Men biletet er langt frå eintydig. Både i 2003 og 2004⁵ låg Hallingdal på andreplass, etter Oslo, målt i nye bedrifter per 10 000 innbyggjarar. Eit anna dalføre, Valdres, kom på femteplassen. Sørlandet låg også godt framme; Lyngdal/Farsund og Mandal-området klatra begge oppover frå 2003 til 2004.

I storbyområda blir det vidare etablert flest bedrifter innanfor høgteknologiske og tenesteytande næringar. Ein klar tendens er at nyetableringar kjem i bransjar som allereie dominerer i området, og spesielt gjeld det i næringsmiljø med mange bedrifter innanfor den same bransjen. Det er flest nyetableringar i industrien i område som allereie har ein sterk industrisektor, det vil ofte seie i mindre byar og i bygdeområde. På den andre sida finn vi dei lågaste tala for nyetableringar i dei tradisjonelt einsidige industrisamfunna.

Variasjonar i miljø- og systemhindringar

Faktorar som økonomisk risiko, høge kostnader og manglande finansieringsmoglegheiter er, i følge undersøkingar, viktige hinder for innovasjon i bedrifter som allereie innoverer eller har innovasjonsplanar. Desse faktorane kan også vere til hinder for nyetableringar der det finst ein gründer med ein forretningsidé. Samstundes er det viktig å fokusere på at manglande «entreprenørskapskultur», for dårleg utnytting av dei potensiala som ligg

³ Heile gjennomgangen er å finne i notatet «Forskjeller i utfordringar for næringslivet. Innspel til Kommunal og regionaldepartementets arbeid med nye regionalmelding» frå Innovasjon Noreg. Notatet er lagt ut på departementet sine internettsider.

⁴ Med «innovasjon» meiner vi om føretaka introduserte nye eller vesentleg endra produkt eller prosessar i perioden 1999–2001.

⁵ Kjelde: «Gründertoppen 2004», Nationen/Creditinform. Regioninndelinga for «Gründertoppen» er foretatt av Nationen og følger ikkje nødvendigvis bu- og arbeidsmarknadsregioninndelinga KRD nytter, sjølv om stadnamna som er nytta omfattar meir enn den byen eller den kommunen som er oppgitt.

i auka samspel mellom aktørar i næringsmiljø, og få institusjonar med innovasjonsfokus rundt bedrifter og gründerar gjer at potensiala for auka innovasjons- og nyetableringstakt blir for dårleg utnytta.

Innovasjonsforskarar har peika på nokre typiske innovasjonshindringar:

- *For få komplementære aktørar i næringsmiljøet.* Innovative næringsmiljø er kjenneteikna av at det finst mange bedrifter i den same eller i relaterte bransjar, nærleik til utdannings- og forskingsinstitusjonar, mellomliggjande aktørar (innovasjons- og teknologisenter, utviklingsselskap, bransjeforeiningar, verkemiddelaktørar) og nærleik til styresmakter. For få av denne typen aktørar kan være eit hinder for innovasjon i område med småsenter og spreidd busetnad.
- *Mangel på samarbeidskultur, manglande kjennskap og tillit til kvarandre.* Det kan vere vanskeleg å etablere regionale nettverk som medverkar til felles problemløysing, deling av kunnskap og utviklingsarbeid dersom det er lite tradisjon for og negative holdningar til slikt samarbeid. Dette kan gjelde både i forhold til andre bedrifter i næringsmiljøet, i forhold til lokale styresmakter og i forhold til forskings- og utdanningsinstitusjonar. Dette kan vere ei utfordring både i storbyområde med mange aktørar og små fysiske avstandar og i område med færre aktørar og lengre avstandar.
- *Utdannings- og forskingsinstitusjonar er i for liten grad kunnskapsleverandørar og samarbeidspartnarar for dei regionale næringsmiljøa.*

Utvikling og bruk av verkemiddel i ein regionalt forankra innovasjonspolitikkk må ta utgangspunkt i konkrete utfordringar knytte til innovasjon i næringsmiljø, enkeltbedrifter og gründerar. Dei verkemidla som er retta mot enkeltbedrifter og verkemiddel som er retta mot samspel i regionale næringsmiljø må sjåast i samanheng. Utfordringane, graden av innovasjon og innhaldet i innovasjonar vil variere med næringar, med ulike fasar i bedriftene si utvikling og med geografiske variasjonar knytte til næringsstruktur, lokalisering og trekk ved FoU- og utdanningsstrukturen. Det vil også variere med kjenneteikn ved arbeidsmarknaden og dei menneskelege ressursane, samarbeidstradisjonar, lokal kultur og lokale tradisjonar. Til saman gir dette ein viktig kontekst, eller «lokale premissar», for å forstå utfordringar og for å prioritere innsats for å møte utfordringane.

Storbyane har ei spesielt viktig rolle for å styrkje innovasjonsevna i heile landet. Dei største FoU- og kunnskapsmiljøa, som universitet og forskings-

Boks 5.5 Innovasjonsløft Nord

«Innovasjonsløft Nord» er eitt av prosjekta som er ei konkretisering Regjeringa sin heilskaplege innovasjonsplan. Låg innovasjonsgrad og høg offentleg støtteintensitet i landsdelen er ei grunngeving for prosjektet. Målet er å utvikle og ta i bruk regionale fortrinn ved å skape ein heilskapleg, treffsikker og kraftfull innovasjonspolitikkk i Nord-Noreg. Prosjektet skal avdekkje flaskehalsar og potensial for auka innovasjon i landsdelen, og på grunnlag av dette foreslå konkrete tiltak og pilotprosjekt.

institutt, er lokaliserte til storbyane. Storbyane er også i stor grad importthamner for idear frå utlandet. Storbyane, og særleg Oslo, har ein stor del av den moderne kunnskapsøkonomien. Det er viktig å utnytte dette potensialet både i innovasjonsarbeid i storbyregionane og som drivkraft for auka innovasjon i heile landet

Regjeringa sin plan for ein heilskapleg innovasjonspolitikkk⁶, «*Fra idé til verdi*», blir følgd opp gjennom «Innovasjon 2010-arbeidet». Under denne

Boks 5.6 Storbyprosjektet – Innovasjon 2010

Storbyprosjektet er eitt av ni prosjekt som er med på å konkretisere Regjeringa sin heilskaplege innovasjonsplan. Samarbeid mellom næringsliv, kunnskapsorganisasjonar og offentlege styresmakter skal medverke til auka innovasjon i dei fem storbyregionane Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim, Tromsø og Oslo, og styrkje dei i rolla som motor for regional og nasjonal innovasjon. Arbeidet går også ut på å få til ei regional mobilisering for å utvikle storbyane som drivkraft i innovasjonsarbeidet regionalt.

Ei viktig oppgåve er å finne ut kva rolle universitet og høøgskolar, anna forskings- og kunnskapsmiljø og kapital- og næringsstrukturen speler for auka innovasjon i storbyregionane. Prosjektet er framtidsretta og skal vise korleis hovudstaden og dei andre storbyane kan hevde seg i den internasjonale konkurransen om å utvikle, behalde og trekkje til seg (kunnskapsbasert) næringsliv og kompetanse.

overbygninga er det starta opp ni prosjekt. Dei nasjonale verkemiddelaktørane har fått eit særskilt ansvar innanfor oppfølginga av Innovasjon 2010. Dei ni prosjekta representerer både geografiske og bransjeretta satsingar og skal byggje opp under ein regionalt tilpassa innovasjonspolitik. I prosjekta blir det lagt vekt på læring og involvering av næringsliv, kunnskapsmiljø og lokale og regionale styresmakter.

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for to av prosjekta: «Innovasjonsløft Nord» og «Storbyprosjektet», jf. boks 5.5 og 5.6. I kapittel 5.6 er gitt ein presentasjon av eit tredje prosjekt, Innovasjon Innlandet 2010, som Landbruks- og matdepartementet har eit særleg ansvar for.

5.5.2 Satsingsområde for ein regionalt tilpassa innovasjonspolitik

Regjeringa legg til grunn at innovasjon og nyetableringar skjer «nedanfrå» og med utgangspunkt i menneske, bedrifter og institusjonar. Dei lokale og regionale miljøa bedriftene og institusjonane ligg i, er ein viktig ressurs.

Næringslivet og dei naturressursane og menneskelege ressursane regionane allereie har, utgjer grunnlaget for vidare vekst. Det er behov for bedrifts- og miljøorienterte og geografisk differensierte verkemiddel som er målretta mot næringslivet sine behov i ulike omgivnader. Slik innsats kan utløyse potensial både i område der det allereie er stor vekstkraft, og i område der vekstakta er lågare. Lange avstandar, små miljø og spreidd busetnad gir ekstra store utfordringar knytte til utvikling av eksisterande bedrifter og nyetableringar.

Dette er dei viktigaste satsingsområda for ein regionalt tilpassa innovasjonspolitik:

- Styrking av eksisterande og utvikling av fleire sterke og internasjonalt konkurransedyktige næringsmiljø med lokale/regionale tyngdepunkt ved å mobilisere viktige aktørar og ressursar til samarbeid.
- Styrking av entreprenørskap og kommersialisering, der det er eit mål å stimulere til meir nyskaping i alle delar av landet, og behov for eit ekstra fokus på dei områda som har ein sårbar næringsstruktur og som treng eit meir robust nærings- og sysselsetjingsgrunnlag.

- Sikring av tilgang på ulike former for kapital til bedrifter og etablerarar som møter ekstra hindringar for innovasjon.

Utfordringane innanfor desse områda og Regjeringa sin politikk for å møte utfordringane er nærmare konkretiserte i avsnitt 5.5.3–5.5.5.

SIVA, Innovasjon Noreg og Forskingsrådet forvaltar midlar og utfører arbeid retta inn mot alle tre områda, ut frå ulik vektlegging og ei arbeidsdeling der verkemidla og arbeidsmåtane skal supplere og forsterke kvarandre. Innovasjon og nyskaping i heile landet føreset gode regionale utviklingsprosessar og eit tett samarbeid mellom verkemiddelaktørane både på regionalt og nasjonalt nivå. Verkemiddelapparatet skal ha fokus på samanhengen mellom regional utvikling, innovasjon og internasjonalisering. Organiseringa skal møte næringslivet sine behov og syte for at dei overordna måla kan bli nådde på ein så effektiv måte som mogleg.

Dei tre verkemiddelaktørane SIVA, Innovasjon Noreg og Forskingsrådet utfyller kvarandre på ein god måte. Innovasjon Noreg og Forskingsrådet tar utgangspunkt i barrierar og utfordringar for enkeltbedrifter og enkeltprosjekt og finansierer, tilfører kompetanse og bygger nettverk mellom ulike aktørar i innovasjonssystema. Rolla til SIVA i verkemiddelapparatet skal være å tilby tilretteleggjande eigarskap og nettverk for innovasjon. St.prp. nr. 51 (2002–2003) *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv* og St.meld. nr. 46 (2003–2004) *SIVAs framtidige virksomhet* gir utfyllande omtalar av innretninga av verkemidla og organiseringa av det næringsretta verkemiddelapparatet.

Regjeringa legg også til grunn at dei midlane som er desentraliserte til fylkeskommunane medverkar til resultat på satsingsområda som er omtalte i dette kapitlet. Innovasjon Noreg, Forskingsrådet og SIVA skal ha eit tett operativt samarbeid med fylkeskommunane, med regionale høgskolar og med andre regionale offentlege og private miljø. Program og satsingar skal ta utgangspunkt i situasjonen i kvar enkelt region. Det føreset eit opplegg basert på lokal fridom og lokalt og regionalt ansvar. Gjennom desentralisering av ansvar og midlar til fylkeskommunane, har Regjeringa lagt til rette for ein betre regional tilpassing av verkemiddelbruken. Desentraliseringa gir fylkeskommunane ei sterkare rolle som regional utviklingsaktør og koplar nasjonale og regionale aktørar saman i partnerskap for regional utvikling.

⁶ NHD har koordineringsansvaret for regjeringa sin innovasjonspolitik og legg våren 2005 fram ein tilstandsrapport om arbeidet med oppfølginga av innovasjonsplanen.

5.5.3 Styrking av eksisterande og utvikling av fleire sterke og internasjonalt konkurransedyktige næringsmiljø

Innsats for å fremme utvikling av innovasjonsmiljø, verdikjeder og næringsklynger, har etter kvart fått ein viktig plass i verkemiddelapparatet. Slike tiltak er viktige for å byggje vidare på kvalitetar knytte til lokal og regional spisskompetanse.

Dei generelle økonomiske rammevilkåra i mange vesteuropeiske land blir stadig meir like. I ein slik situasjon blir kreativitet, kultur og sosiale relasjonar stadig viktigare i konkurransen om marknadsdelar, kapital og kompetanse. Desse kvalitane er ofte stadbundne og lét seg i mindre grad kopiere enn generelle rammevilkår. Eigenskapar ved dei enkelte næringsmiljøa blir dermed viktigare. Utforminga av politikken i mange EU-land er blitt prega av dette. I Noreg har verkemiddel som skal fremme utvikling av innovasjonsmiljø, verdikjeder og klynger etter kvart fått ein viktig plass i verkemiddelapparatet. Slike tiltak er viktige for å byggje vidare på kvalitetar knytte til lokal og regional spisskompetanse.

Internasjonalt konkurrerende næringsmiljø med mange slike «vinnande rammevilkår»⁷ finst i alle

delar av landet, frå storbyar til «utkantområde». Marin og maritim sektor, energisektoren og reiselivet på Vestlandet og møbelindustrien på Nord-Vestlandet er kjende døme på sterke regionale næringsmiljø. Bømlo, Kongsberg, Raufoss, Horten, Ulsteinvik og Sykkylven er konkrete døme på at lokale næringsmiljø med god tilgang på leverandørar og spesialisert kompetanse, og med lokale samarbeidstradisjonar fremmer konkurransekraft og innovasjon. Ein kultur som stimulerer både til samarbeid og konkurranse, og som gir høve for kreative koplingar mellom aktørar, har medverka til å styrkje konkurranseevna til eksisterande bedrifter og til å få fram nye, lønnsame verksemder og arbeidsplassar.

Kreative miljø og samarbeidsrelasjonar som resulterer i innovasjon blir ikkje skapt over statsbudsjettet, men offentlege verkemiddel kan vere med og leggje til rette for at kvalitetar ved miljø blir styrka og at samarbeid kan finne stad. Offentleg innsats kan på ulike måtar styrkje «innovasjonsinfrastrukturen» rundt bedriftene, stimulere bedriftene til auka bruk av eksterne innovasjonsressursar og leggje til rette for samspel mellom bedrifter og mellom næringslivet og ulike kunnskapsmiljø.

Styrking av innovasjonssystem i og rundt næringsmiljø

Sterke lokale og regionale næringsmiljø er ofte kjenneteikna av samarbeid mellom næringslivet, nærliggjande høgskolar, andre kunnskapsmiljø og private og offentlege aktørar for å møte felles utfordringar for næringslivet i regionen.

Dårleg tilgang på kompetansemiljø for bedrifter og nyetablerarar, eller eit stort innslag av bedrifter med lita erfaring med innovasjon og små ressursar, er utfordringar som ikkje kan møtast med verkemiddel retta mot kvar enkelt bedrift eller gründer aleine. Det same gjeld dersom mangel på samarbeid mellom aktørar er ei hindring for innovasjon.

Ein sentral føresetnad for å kunne styrkje ulike typar næringsmiljø er at bedriftene tar i bruk kompetansen til arbeidsstyrken og har kontinuerleg tilgang til og bruker utdannings- og forskingsmiljøa aktivt. Bedrifter som ønskjer å liggje i teten på sitt felt internasjonalt, må ha kontakt med dei FoU-miljøa som ligg i fronten internasjonalt. Motsett kan spisskompetansen i FoU-miljøa blir utvikla når dei har eit tett samarbeid med innovative bedrifter og næringsmiljø. Også teneste- og vareprodusentar som innoverer gjennom trinnvise forbetringar og i det daglege arbeidet, kan utvikle seg gjennom kontakt med FoU-miljø.

Boks 5.7 Potensial for nyskaping i skjeringsfeltet kultur – næring

Regjeringa er oppteken av samanhengen mellom kultur, næring og samfunnsutvikling. Dette er drøfta i St.meld. nr. 22 (2004–2005) *Kultur og næring*. Siktemålet med meldinga er mellom anna å synleggjere den verdiskapinga som skjer innanfor kultursektoren og å drøfte kulturen, kulturarven og dei kreative yrka sine rollar i ein framtidsretta nærings- og innovasjonspolitik.

Det er eit stort mangfald i grunnlaget for utvikling av kulturnæringane og for ein kulturbasert næringsutvikling rundt om i landet. Lokalsamfunn og regionar har såleis ulike og unike potensial. Ein praktisk politikk for kulturnæringane og kulturbasert næringsutvikling krev lokalkunnskap og lokalt engasjement og må derfor i stor grad bli utforma på regionalt og lokalt nivå og på tvers av tradisjonelle sektorgrenser mellom kultur, næringsliv, utdannings- og forskingssektoren.

⁷ Referanse: Peter Maskell, Copenhagen Business School, foredrag på Hovudstadsseminar, KRD 14.12.2004.

Boks 5.8 Også småbedrifter kan dra nytte av forskingsmiljø

I Finnmark finst det ei rad døme på at mindre bedrifter utan høg formell kompetanse kan dra nytte av FoU og eit tett samarbeid med forskingsmiljøa. Ofte kan eit slikt samarbeid skje gjennom bransjeorganisasjonar eller andre former for samarbeid. I Arena-prosjektet «Sjømatklynge Nord» samarbeider mange små aktørar innanfor blåskjeloppdrett med forskingsmiljøa om å kartlegge lokalitetar og utforme anlegg. Etter kvart har ein også begynt å samarbeide om kvalitetskontroll og marknadsarbeid. Innanfor fangst, mellomlagring og sal av kråkebollar har det også vore samarbeid om lokalitetsundersøkingar, fangsregistreringar og systematisk kartlegging av rogninnhald og kvalitet. Høgskolen i Finnmark har som ein del av prosjektet «Næringsretta høgskolesatsing» eksperimentert med såkalla kunnskapsstipend. Dette inneber økonomisk støtte til enkelte næringsaktørar for det meirarbeidet som ligg i innkjøp av nødvendig ekstraprøving, systematisk prøvetaking og vidareformidling av den kunnskapen som blir utvikla.

Blåskjeldyrking og kråkebollenæringa er gode døme på at forskingsmiljøa har vore bruggjarar til internasjonal kompetanse på området. Ekspertar på blåskjeldyrking og kråkebollefangst er blitt henta over frå Canada for å drive rådgiving og konkrete opplærings tiltak i regi av «Sjømatklynge Nord». Høgskolen merkar ei stigande interesse frå mindre bedrifter og kommunar for hjelp til prosessar, korte kurs og marknadsvurderingar/kundeundersøkingar.

Også innanfor forskning på reindrift har det i dei seinare åra blitt eit meir næringsretta fokus. Dette er mellom anna synleggjort i den nasjonale strategiske planen for forskning og formidling, som utviklingsfondet til reindriften (RUF) har utarbeidd. Verdiskaping med større fokus på produktutvikling, produksjon av mat, duoddji og turisme basert på reinsdyr vil være satsingsområde framover. Det er også forventningar til at Sametinget, Noregs Forskingsråd og Innovasjon Noreg vil samordne finansieringa, og tildele midlar til forskning og utvikling i tråd med denne strategien.

Utdannings- og forskingsmiljøa må på si side vere aktive samarbeidspartnarar og ressurskjelder for næringslivet, både i utdanningssamanheng og i FoU-samanheng. Noreg har ein godt utbygd kunnskapsinfrastruktur innanfor utdanning og FoU og eit høgt utdanningsnivå i alle delar av landet. Dette er ressursar som gjer det mogleg å styrkje ulike næringsmiljø. Dei statlege høgskolane og dei regionale institutta, som er spreidde over heile landet, bør vere viktige samarbeidspartnarar for næringslivet kring seg, jf. også kap. 5.4.

Fylkeskommunen, som leiar for det regionale utviklingsarbeidet og forvaltar av pengar til regional utvikling, spelar ei svært viktig rolle i arbeidet med å styrkje innovasjonssystema i og rundt næringsmiljø, også på tvers av fylkesgrenser.

Regjeringa vil vidareføre innsatsen for å styrkje dialogen og samarbeidet mellom næringslivet, utdanningsinstitusjonar, regionale FoU-miljø og offentlege aktørar. Slik kan små, men potensielt vekstkraftige næringsmiljø i større grad bli i stand til å utnytte spisskompetanse som finst lokalt, andre stader i landet eller i utlandet.

Regjeringa vil prioritere verkemiddel og tiltak som medverkar til å senke barrierar for kunnskapsoverføring. Dette omfattar verkemiddel som er retta mot kompetanseheving og intern læring i bedriftene, og virkemiddel som har som mål å gjere FoU-miljø meir attraktive og tilgjengelege for regionalt næringsliv. Regjeringa vil også medverke til innovasjonar med utspring i samspel mellom ulike bedrifter, leverandørar og kundar i næringer med særleg betydning for verdiskaping i kvar enkelt region. Vidare kan auka fokus på design medverke til at det blir utvikla fleire unike og internasjonalt konkurransedyktige produkt og tenester frå norske bedrifter.

Regjeringa ønskjer å byggje vidare på erfaringar frå Arenaprogrammet i Innovasjon Noreg. Dette programmet har som siktemål å styrkje samspillet og verdiskapinga i regionale næringsmiljø og i ulike bransjar. I samarbeid med dei nasjonale verkemiddelaktørane og gjennom tre forsøksprosjekt er Regjeringa også i gang med å utvikle «Centres of Expertise».

«Centres of Expertise» i regionalt spesialiserte bedriftsklynger

Regjeringa har starta arbeidet med etablering av «Centres of Expertise» (CoE) i Noreg. Arbeidet er møtt med stor interesse og engasjement frå ei rad norske næringsmiljø. Ei tilsvarende ordning i Finland har vore svært vellykka. Tilpassa til norske forhold, meiner Regjeringa at dette er eit nytt, heil-

Boks 5.9 Konkrete tiltak for auka samspel mellom FoU og næringslivet*Mobilisering for FoU-relatert innovasjon i små og mellomstore bedrifter (MOBI)*

MOBI skal utvikle langsiktige koplingar og samarbeidsprosjekt mellom bedrifter med låg FoU-aktivitet, særleg små og mellomstore bedrifter, og FoU-miljø. Målsetjinga er å fremme innovative og konkurransedyktige bedrifter. Næringsretta høgskolesatsing, Kompetansemekling og ARENA er dei viktigaste verkemidla i MOBI.

Næringsretta høgskolesatsing (nHS)

Næringsretta høgskolesatsing skal medverke til at dei statlege høgskolane blir meir attraktive, aktive og tilgjengelege samarbeidspartnarar og kunnskapsleverandørar for bedrifter som vil styrkje FoU-satsinga. Programmet er ei regional innovasjonssatsing, og målet er å få høgskolane til å samarbeide tett med bedrifter i eigen region og inngå forpliktande samarbeid med regional forvaltning, FoU-miljø og verkemiddelapparatet.

Forskningsbasert kompetansemekling

Forskningsbasert kompetansemekling har som mål å auke konkurransekrafta til bedrifter med liten FoU-erfaring gjennom samarbeid med eit forskingsmiljø. Kompetansemeklarane er bindeledd mellom bedriftene og forskingsmiljøa. Dei

skal saman med bedriftsleiinga finne utfordringane i bedrifta og vurdere om og korleis eit forskingsprosjekt kan møte utfordringane. Sjølve forskingsprosjektet skal primært finansierast gjennom Skattefunn. På regionalt nivå har forskingsinstitutt, fylkeskommunar og andre aktørar gått saman for å ta del i finansiering og utforming av ordninga i kvart enkelt fylke.

Arena

Arena skal medverke til å auke innovasjonsevna og verdiskapinga i regionale næringsmiljø gjennom å styrkje samarbeid og nettverk regionalt, mellom næringsaktørar, kunnskapsaktørar og det offentlege.

Verdiskaping 2010 – bedriftsutvikling gjennom brei medverknad (VS2010)

VS2010 er eit samarbeid mellom Forskingsrådet, LO, NHO og Innovasjon Noreg. Programmet skal medverke til auka verdiskaping i næringslivet ved å stimulere bedrifter til å arbeide saman med forskarar om organisasjonsutvikling, innovasjon og nyskaping. Kjernepunkt i programmet er å få til brei medverknad frå dei tilsette for at det skal skje læring, utvikling og nyskaping i bedriftene. Programmet har fokus på partsbasert medverknad og utviklingskoalisjonar.

skapleg og sektorovergripande verkemiddel som vil gi ytterlegare spissing av og kraft til innovasjonspolitikken i Noreg.

CoE skal styrkje regionale nærings- og kunnskapsmiljø med bedrifter som har vekstambisjonar og internasjonal konkurranseevne. Programmet vil spesielt vere viktig for å stimulere vekstpotensiala i næringsmiljø knytte til mellomstore og mindre byregionar der det finst både næringsmiljø og høgskolar eller andre kunnskapsmiljø. Siktemålet med programmet er at regionale klynger av bedrifter med internasjonalt potensial skal få støtte til å utvikle tettare og meir forpliktande samarbeid, og til å gjennomføre krevjande innovasjonsprosjekt. Det blir stilt krav til både næringsmessig spisskompetanse og vitskapleg kvalitet. CoE skal vere drivne av næringslivet, men ha forpliktande samarbeidsavtalar med eit regionalt FoU-miljø.

Dei tre verkemiddelaktørane, Innovasjon Norge, SIVA og Forskingsrådet, utviklar det konkrete innhaldet i CoE-programmet, med sikte på oppstart i 2006. Dei har ansvar for gjennomføringa av forprosjektet og for at kunnskap og erfaringar frå pilotane i Horten, på Raufoss og i Ålesund blir brukte i det framtidige CoE-programmet. 2005 vil bli nytta til å samle erfaringar frå forprosjektet. CoE-programmet skal utfylle, og bli sett i samanheng med, eksisterande program og verkemiddel. Samarbeidet og samfinansieringa med verkemiddelaktørane og dei regionale partnarskapa og næringsmiljøa skal leggje grunnlaget for at dette blir ei satsing som er langsiktig og både regionalt og nasjonalt forankra. Den store interessa rundt forprosjektet tydar på at det finst eit godt grunnlag for dette.

CoE skal medverke til å utvikle dynamikken og attraktiviteten i dei regionale næringsmiljøa. Hovudfokuset er på utvikling av kompetanse og

samarbeid. Både store bedrifter og mindre bedrifter skal ha klar nytte av satsinga. Det er heilt nødvendig at dei store bedriftene i næringsklynga er med og fungerer som motor. Til dømes har CoE i Ålesund større og internasjonalt suksessrike bedrifter som Rolls Royce og Ulstein som viktige aktørar.

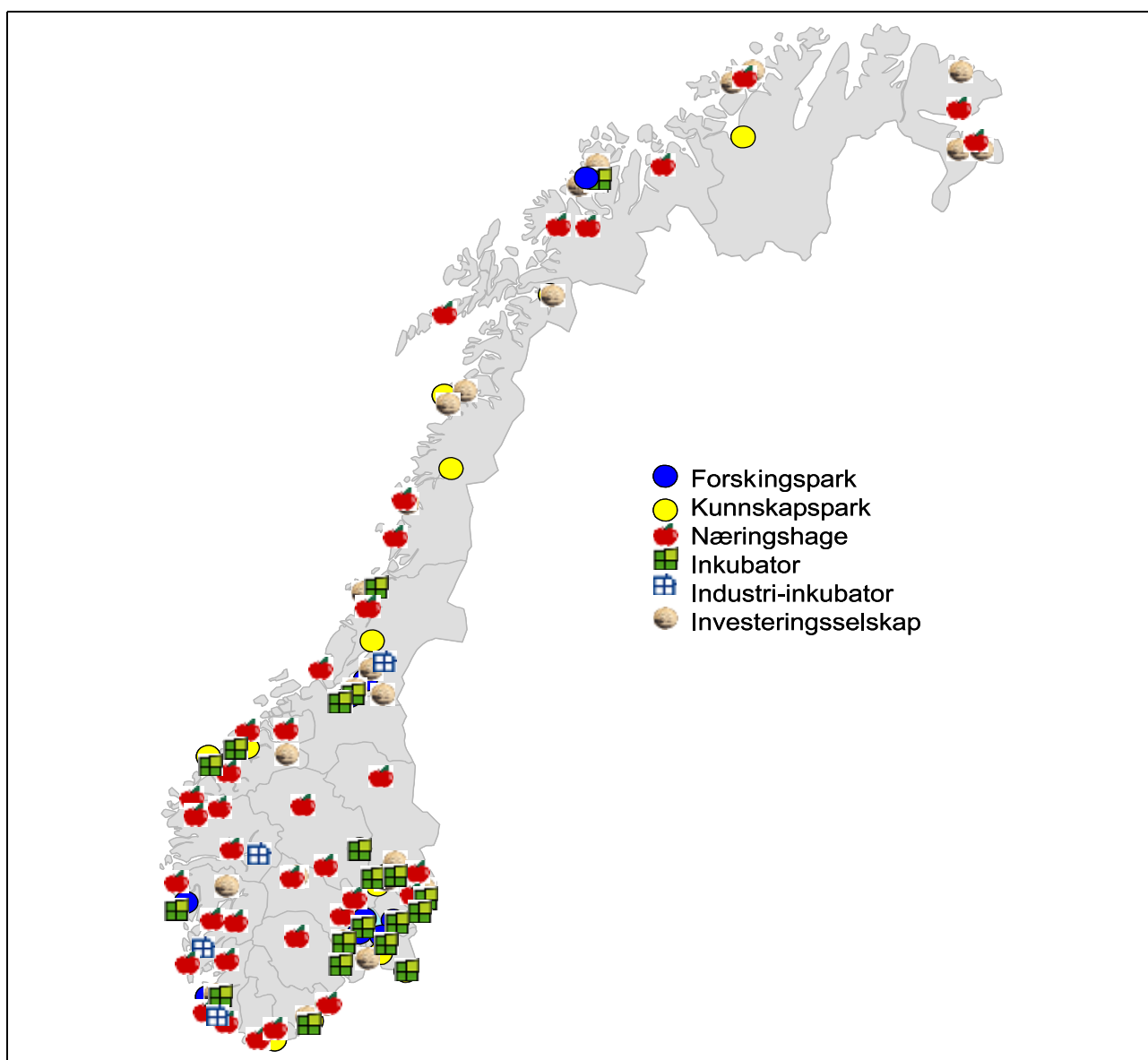
Sentre for forskingsdriven innovasjon

Sentre for forskingsdriven innovasjon, forkorta til SFI, er eit nytt initiativ for å stimulere til auka relevans av forskinga ved universitet og høgskolar og til å styrke evna til innovasjon i næringslivet og offentleg sektor gjennom satsing på langsiktig og grunnleggande forskning. Ordninga blir etablert i samarbeid mellom næringslivet og ein offentlig

forskinsinstitusjon og er retta mot næringslivets behov. SFI-ordninga skal finansierast frå Fondet for forskning og nyskaping og er nærmare omtalt i forskingsmeldinga.

Innovasjonsinfrastruktur

Utvikling av ein regional kunnskaps- og innovasjonsinfrastruktur for bedrifter gjennom tilretteleggjande eigarskap og innovasjonsnettverk, er med på å utvikle miljø for nyskaping og kommersialisering. Regjeringa ønskjer å byggje vidare opp under den regionale kunnskapsinfrastrukturen med forskingsparkar, kunnskapsparkar, inkubatorar og næringshagar som sentrale bindeleddsfunksjonar i regionale næringsmiljø.



Figur 5.1 Lokalisering av SIVA-engasjement, 2005

Kjelde: SIVA

Boks 5.10 Programmet for næringshagar er evaluert

Næringshagane har hatt som siktemål å leggje til rette fysiske miljø og nettverk som stimulerer til utvikling av nye arbeidsplassar i næringsssvake område innanfor kunnskapsintensive næringar. På basis av lokale initiativ og gjennom SIVA er det etablert 38 næringshagar i 11 fylke, primært på små stader der det ikkje finst høgskole eller anna kompetansemiljø. Næringshageprogrammet er nyleg evaluert (Hartmark Consulting AS, 2004). Evalueringa viser at næringshagane er med på å styrkje og vidareutvikle det lokale næringslivet og engasjementet for næringsutvikling lokalt. Den viktigaste funksjonen til næringshagane har ikkje vore å etablere heilt nye bedrifter, men at dei har medverka til å tryggje etablerte bedrifter i område med svakt næringsgrunnlag. Dei har også ført til auka overlevingsevne både for bedriftene i næringshagane og for bedrifter i nærleiken av næringshagane. Bedrifter som er etablerte i næringshagane, har hatt ei auke i sysselsettinga.

Vel 50 prosent av driftskostnadene er finansierte med lokale midlar. 80 prosent av næringshagane bidrar med ulike aktivitetar i næringsutviklingsarbeidet. Føretaka i næringshagane har tett samarbeid med anna næringsliv i regionen. Dei som arbeider i bedrifter som er lokaliserte i næringshagane, har for ein stor del høgre utdanning. Næringshageprogrammet har medverka til å etablere eit attraktivt arbeidsmiljø for høgt utdanna personar og for kvinner. Næringshagane har også hatt ein viss tilbakeflyttingseffekt både for kvinner og for ungdom.

SIVA har tatt del i oppbygginga av 38 næringshagar, 18 inkubatorar, 7 industriinkubatorar, 25 forskings- og kunnskapsparkar og 60 ulike innovasjonsselskap. Dette utgjer ein sentral del av innovasjonsinfrastrukturen i regionane. Kartet (figur 5.1) over SIVA sine engasjement viser at det dekkjer heile landet og alle typar av regionar. Engasjementet inkluderar bygningar, eigedommar og innovasjonsselskap som på ulike måtar tilbyr leigetakarbedriftene nettverk av investorar og nærings- og kompetansemiljø.

Boks 5.11 «Distribuert inkubator»

Etter nokre års erfaring med drift av inkubatorane på Gjøvik og i Lillehammer blei desse erfaringane «eksporterte» til næringshagane i Vågå og Valdres. Innovative bedrifter i Vågå og Valdres fekk gjennom ordninga med distribuert inkubatorløysing høve til å nytte nettverket og kompetansen i Gjøvik- og Lillehammermiljøet, utan at dei fysisk måtte flytte dit. Bedriftene som deltek i den distribuerte inkubatorløysinga, har tilhald i næringshagane i Valdres og Vågå. Bedriftene har fått ein eigen mentor frå inkubatormiljøa og har fått testa ideane sine for ei gruppe ressurspersonar i regionen.

Målet med distribuert inkubator er å etablere nettverk og system for å overføre inkubatorkompetanse til meir næringsssvake område, og dessutan å leggje til rette for at idear og produkt kan utviklast profesjonelt utanom dei store miljøa. Gjennom auka samspel og formaliserte samarbeidsavtalar vil inkubatorkompetansen bli overført og medverke til å knyte enkeltbedrifter og små næringsmiljø tettare opp mot større kunnskaps- og næringsmiljø. Det finst ikkje mange nok etablerarar med prosjekt med stort potensial til at det kan etablerast eigne inkubatorar på kvar plass, og derfor er dette nettverket viktig. Distribuerte inkubatorløysingar gjer det mogleg for innovative vekstbedrifter å vere lokaliserte utanom dei stor kunnskapsentra, men likevel ha tilgang til den same kompetansen og dei same næringsnettverka som bedrifter på større stader.

Satsingane er retta mot ulike målgrupper og tilpassa føresetnadene i ulike område. Miljøa skal kunne utfylle kvarandre og utgjere eit nettverk. Innovasjon Noreg, SIVA og Forskringsrådet har ulike roller i arbeidet.

God geografisk spreiding av forskings- og kunnskapsparkar, næringshagar og inkubatorar vil støtte opp under etablerarar og bedrifter i heile landet på ein effektiv måte. Her ligg det til rette for å utnytte synergjar mellom bedrifter og kunnskapsmiljø. Regjeringa vil leggje til rette for at SIVA kan medverke til å få betre samspelseffektar mellom miljøa, der også miljø for rådgiving og risikovillig kapital er kopla inn. Dette er ein viktig måte å leggje til rette for utvikling av sterke innovasjons- og

verdskapingsmiljø på, og er ei oppfølging av St.meld. nr. 46 (2004–2005) *SIVAs framtidige virksomhet*.

Regjeringa ser på næringshagane, inkubatorane og kunnskaps- og forskingsparkane som sentrale element i ein strategi for å skape vekstkraftige regionar. Innanfor den særskilde regional- og distriktspolitiske innsatsen under Kommunal- og regionaldepartementet, vil Regjeringa satse

vidare på næringshagar og inkubatorar. Sjå elles boks 5.10, 5.11 og 5.14.

5.5.4 Entreprenørskap og kommersialisering

Entreprenørskap representerer ei av dei viktigaste kjeldene til vekst. Nyetablerte føretak er ei av dei viktigaste kjeldane for auka verdiskaping og sysselsetjing⁸. Eit langsiktig mål med den heilskaplege innovasjonspolitikken er å skape ein kultur for å etablere og drive forretning. I arbeidet overfor ulike målgrupper, legg Regjeringa vekt på at offentleg innsats blir utforma slik at han treffer potensielle nyskaparar blant ungdom, kvinner og innvandra- rar. Regjeringa vil medverke til at utdannings- og forskingsinstitusjonar får ei sentral rolle i å skape ein god entreprenørskapskultur i alle delar av landet, og at ein større del av forskinga som skjer ved universitet, høgskular og institutt, skal gi grunnlag for etablering av nye, kunnskapsintensive bedrifter.

Heile breidda av entreprenørskaps- og kommersialiseringssverkemiddel blir drøfta både i Regjeringa sin innovasjonsplan (2003) og i stortingsmeldinga om forskingspolitikken. Satsingsområde Regjeringa meiner er ekstra viktige i ein regionalpolitisk samanheng, er

- entreprenørskap i utdanninga
- innsats for å utløyse knoppskytingspotensial frå eksisterande verksemd
- innsats for å stimulere til kunnskapsintensive nyetableringar frå høgskolane og universiteta
- innsats for å nå potensielle nyetablerarar blant kvinner og innvandrarar

Entreprenørskap i utdanninga

Regjeringa ønskjar å byggje opp under ein positiv kultur for entreprenørskap i alle delar av landet. Utdanningssystemet er ein nøkkel til auka etablerarkompetanse og til å skape ein god entreprenørskapskultur. Sjølv om satsing på entreprenørskap i utdanninga er ei nasjonal satsing, så er det lokale og regionale aktørar som legg til rette for og utviklar arbeidsmetodane. Det sterke engasjementet som skjer regionalt og lokalt på dette området er svært positivt og viktig. Fylkeskommunar og kommunar, som eigarar av grunn- og vidaregåande skolar, spelar viktige roller som tilretteleggarar og pådrivarar for entreprenørskap i utdanninga, og utdanningssystemet utøve stor kreativitet i utvikling av arbeidsmetodar og innhald i utdanninga. Sentrale utfordringar framover er å styrkje

Boks 5.12 Innovation Camp ved Høgskolen i Østfold

Eit godt døme på arbeid med entreprenørskapskultur er Innovation Camp-prosjektet¹⁾ som er initiert av Høgskolen i Østfold, der ungdom i grunnskolen gjennomfører dei forskjellige utviklingsfasane frå idé til presentasjon og sal. Programmet er utvikla i samarbeid med Ungt Entreprenørskap i Østfold og Buskerud for å motivere elevar til å delta i arbeid med ungdomsbedrift.

Innovation Camp blei første gongen gjennomført i 2001, med nær 1000 involverte elevar i grunnskolen. Samarbeidspartnarane var Østfold fylkeskommune, Statens utdanningskontor i Østfold, Ungt entreprenørskap, Østfold Innovasjon, Statens nærings og distriktutviklingsfond, Statens rettleiingskontor for oppfinnarar, Høgskolen i Østfold, Sarpsborg kommune og Fredrikstad kommune. I 2003 blei programmet ei felles satsing mellom Buskerud og Østfold.

Studentar frå lærarhøgskolen, som har gjennomgått entreprenørskapskurs hos Ungt Entreprenørskap, står for idemyldringa ute på skolane. Elevane melder på idear til Innovation Camp, der opptil hundre deltakarar blir plukka ut. Dei gjennomgår ein 12 timar lang idéutviklingskonkurranse, der profesjonelle frå næringslivet og det offentlege verkemiddelapparatet støttar opp. Frå desse hundre deltakarane blir ti idear plukka ut. Dei utplukka deltakarane får hjelp av marknadsførarar til å utvikle profesjonelt presentasjonsmateriell, før dei stiller ut prosjekta på Nyskapingsskonferansen eller næringslivsmesser for presentasjon og sal. Programmet medverkar til å styrkje elevane sin sjølvtrillit og motivasjonen for å etablere eige føretak.

1) Meir informasjon finst på nettsida www.innovationcamp.no

⁸ Anders Lundstrøm (2003): *Towards an entrepreneurship policy – a Nordic perspective, Nordic innovation policies for the future.*

Boks 5.13 Ungt entreprenørskap gir resultat

I 2003 etablerte 5000 ungdommar sin eigen minibedrift i nærleiken av vidaregåande skole. I ei evaluering i regi av Foreininga Ungt Entreprenørskap og NHO (M.S. Luktavsslimo, *Hva hendte siden*, Nord-Trøndelagsforskning, 2003) finn ein at etablerarhyppigheita i aldersgruppa 21 til 24 år for dei som har deltatt i ordninga er høgare enn for befolkninga generelt. 9,7 prosent av deltakarane i aldersgruppa 21–24 år hadde etablert eigen bedrift etter vidaregåande skole. Delen som etablerte bedrift ser ut til å auke med alder og var for aldersgruppa 25–30 år på 20,5 prosent, medan delen nyetablerarar i befolkninga under eitt er på 3,1 prosent

Resultata viser ein tendens til at det er fleire etablerarar i små kommunar enn i store kommunar. I Nord-Noreg etablerer 21,4 prosent av alle dei som har delteke i satsinga eigen bedrift, medan talet på Austlandet er 10,3 prosent. 30 prosent av dei som etablerar seg er kvinner.

kompetansen innan entreprenørskap, og auke kontakten mellom skole og næringsliv. Regjeringa føreset at nasjonale og regionale satsingar styrkar kvarandre gjensidig.

I 2004 la Regjeringa fram strategiplanen «*Se mulighetene og gjør noe med dem!*». Det er eit mål at stadig fleire elevar, lærlingar og studentar skal få både praktisk og teoretisk innsikt i korleis starte og drive ei bedrift. Førebels er det for få elevar og studentar som får tilbod om entreprenørskapsopplæring. Regjeringa vil derfor også framover ha sterk fokus på «elev-, ungdoms og studentbedrifter». Regjeringa sin visjon er at det norske utdanningssystemet skal bli blant dei beste i verda når det gjeld opplæring i entreprenørskap.

Entreprenørskap blant innvandrarar

I enkelte innvandrargrupper startar over ti prosent av mennene egne verksemdar. Samanlikna med befolkninga elles, er det likevel mindre vanleg å drive eigen verksemd blant innvandrarar. Det er også mindre vanleg å drive eigen verksemd blant innvandrarar frå ikkje-vestlege land samanlikna med innvandrarar frå vestlege land.

Kunnskap om korleis ein etablerer eigen verksemd i Noreg er viktig for auka entreprenørskap

blant innvandrarar. Mange som ønskjer å skape sine egne arbeidsplassar, har ikkje god nok kjennskap til lovar, reglar og andre rammevilkår. Også mangel på kapital, og mangel på finansielle aktørar som er villige til å gi lån, kan vere eit problem. Regjeringa ser på gründerverksemda blant innvandrarar i Noreg som eit positivt bidrag til verdiskapinga i samfunnet, og vil gjennom det næringsretta verkemiddelapparatet leggje til rette for å utnytte meir av næringspotensialet blant denne befolkningsgruppa. Regjeringa vil våren 2005 starte forsøk med etablerarverksemd for innvandrarar. Hensikten er å prøve ut korleis ein best kan leggje til rette for at innvandrarar kan etablere eigen bedrift. Hovudmålgruppa vil vere innvandrarar med tilstrekkelege kunnskapar i norsk.

Knoppskyting

Knoppskyting frå eksisterande næringsliv spelar ei viktig rolle for verdiskaping og innovasjon i mange regionar. Forsking⁹ visar at knoppskytingar frå eta-

Boks 5.14 Industriinkubatorar

«Industriinkubator» er eit verkemiddel for knoppskyting frå eksisterande næringsmiljø som blei lansert i 2004, i samband med omstillinga av industrimiljøet i Verdal. Formålet er tredelt:

- å få i gang omstillingar der bedrifter aktivt tar tak i nye utfordringar
- å auke veksten i industriområde med einsidig næringsstruktur
- å etablere ein reiskap for nyskapingstiltak ved «kriser»

Ein industriinkubator er knytt opp mot ei eller fleire industribedrifter i staden for å være knytt opp mot eit forskingsmiljø, og der «moderbedriftene» medverkar aktivt til knoppskyting eller utvikling av nye verksemdar. Det er ein føresetnad at moderbedrifta er forplikta, gjennom ei sterk forankring i leiinga, til å stille kompetanse til rådvelde, ta eigarpostar i nyetableringar, gjerne avtale om kjøp av produkt/tenester i ein oppstartsperiode eller tilby lokale. SIVA deltar med kompetanse, nettverk og kapital i etableringane av industriinkubatorane.

⁹ S.O.Näs, High-tech spin-offs in the Nordic countries, Nordic innovation policies for the future, 2003.

blert industri har ein høgre overlevingsevne enn andre nyetablerte føretak.

Regjeringa vil stimulere til auka knoppskyting frå eksisterande industri og vil mellom anna vidareføre industriinkubatorprogrammet i regi av SIVA. Det nye Centres of Expertise-programmet skal også legges til rette for auka fokus på knoppskyting frå eksisterande næringsliv.

Boks 5.15 DryTech AS: Frå garasje til internasjonale marknader

DryTech AS i Tromsø er eit døme på ei typisk gründerbedrift, det vil seie ei verksemd der det låg ein forretningsidé til grunn for oppstart av ei bedrift og med ein enkeltperson som initiativtakar og drivkraft. Bedrifta blei etablert i 1989, etter ti år med uttesting og vidareutvikling av idégrunnlaget, som var å utvikle eit frysetørka næringsmiddelprodukt som kunne seljast. Gründaren, Rolf Hansen, hadde fagbakgrunn frå kulde- og fryseteknikk og utvikla ideen om å tørke matvarer på ein ny og særskild skånsam måte gjennom testing i forskjellige type av prøvetørker, bygt heime i garasjen til gründeren. Resultata tyda på at det var grunnlag for å etablere ei bedrift og at det var behov for å få inn både kapital og ein sterk samarbeidspartnar på kundesida for å utvikle idékonseptet til ei kommersiell verksemd. Forsvaret blei ein slik samarbeidspartnar, og samarbeidsprosjektet kom i stand som ei offentleg forskings- og utviklingskontrakt, via SND (Innovasjon Noreg). Forsvaret sin del i prosjektet var knytt til kvalitetssikring, analysar, kontroll og utprøving i felten. Forsvaret batt seg berre til å ta inn og teste ut eit prøveparti til bruk ved ei øving, «Barfrost 89». Etter tre år med utvikling og testing, kor mellom anna resultat frå tidlegare arbeid med frysetørring ved Matforsk på Ås, var DryTech i 1992 klare til å tilby dei første frysetørka rettene. Forbetra utgåver av desse blir i dag nytta som stridsrasjonar. I 2005 har bedrifta 30 tilsette og leverer eit variert tilbod av komplette gryterettar til både forsvaret og til sivile formål gjennom produktmerket REAL Turmat. Bedrifta sel også produktet internasjonalt. Omsetninga i 2004 var på ca. 40 mill. kroner.

Kommersialisering

Regjeringa legg stor vekt på å stimulere til etablering av kunnskapsintensive nyetableringar i heile landet. Derfor er det eit sentral mål å kommersialisere fleire idear og forskingsresultat. Kommersialisering skjer både i private verksemdar og i offentlege forskingsinstitusjonar. Regjeringa sin innsats for å leggje til rette for meir kommersialisering, er behandla i forskingsmeldinga. Regjeringa vil fremme og støtte opp om kommersialiseringsarbeidet, både gjennom verkemiddelapparatet og ved å byggje ned finansielle hindringar, jf. også kap. 5.5.5.

Nærings- og handelsdepartementet skal i 2005 gjennomføre eit prosjekt for å identifisere korleis ein kan auke kommersialiseringa gjennom styrka samspel mellom verkemiddel i Forskringsrådet, såkornordningane, forskingsparkar, inkubatorar, teknologioverføringseiningar og andre verkemiddel retta mot kommersialisering.

Regjeringa ser på FORNY-programmet (Forskringsbasert nyskaping) som eit viktig verktøy for å få til meir effektiv kommersialisering av gode idear og prosjekt frå universitets- og høgskolesektoren og instituttsektoren. I regionalpolitisk samanheng er det viktig at FORNY, i tillegg til å ha ein prioritert innsats retta mot tunge forskingsinstitusjonar, også har ei særskilt satsing retta mot dei statlege høgskolane for kommersialisering av forretningsidear frå høgskolemiljøa (studentar og tilsette). Denne satsinga må koplust nært opp til andre næringsretta satsingar mot høgskolesektoren.

Regjeringa meiner at fylkeskommunane som regional utviklingsaktør og verkemiddelaktørane har ei viktig rolle i å vere med og etablere regionale møteplassar, nettverk og infrastruktur for entreprenørskap og kommersialisering av FoU. Eit oppsøkkande og fleksibelt verkemiddelapparat er ikkje minst viktig for entreprenørar i område som ikkje har store og tunge nærings- og forskingsmiljø. Gjennom eit nasjonalt og desentralisert apparat, støttar SIVA, Innovasjon Noreg og Noregs forskingsråd opp om enkeltpersonar, bedrifter og FoU-miljø med idear, kreativitet og potensial for kommersialisering.

5.5.5 Tilgang til kapital

Innovasjonsprosessar kan vere kostnadskrevjande. Tilgang til risikokapital er avgjerande for å utløyse innovasjonspotensiala i næringslivet. Ein godt fungerande kapitalmarknad sikrar finansieringa av gode prosjekt, stoppar dei dårlege og er ein viktig del av eit innovasjonssystem. På same tid som det er ei utfordring å få fram fleire gode pro-

sjeikt i næringslivet og fleire nye vekstbedrifter, er det sentralt å ha ein kapitalmarknad som fungerer effektivt, slik at mangel på kapital ikkje blir eit hinder for utvikling av eksisterande verksemdar og for at nye forretningsidear blir utvikla.

Regjeringa er oppteken av at det samla finansieringssystemet stadig betre skal medverke til nyskaping og næringsutvikling i alle delar av landet. Samfinansiering og samarbeid mellom offentlege verkemiddelaktørar og private er sentralt for å dekkje marknadssvikt og/eller regional- og distriktpolitiske målsetjingar.

Ut frå regional- og distriktpolitiske omsyn er det ønskeleg å ha offentlege verkemiddel som fremmer vekst i næringsssvake område, kor omstilling og nyskaping er særleg viktig for å nå busetjings- og verdiskapingsmåla, og der verkemidla kan supplere den private kapitalmarknaden. Verkemidla skal senke terskelen for å få utløyst gode bedriftsutviklingsprosjekt, både i «vekstbedrifter» og «levevegsbedrifter». Når det offentlege stiller ekstra midlar til risikolån og investeringstilskot til disposisjon innanfor det distriktpolitiske verkeområdet, skal målet vere å utløyse prosjekt som er samfunnsøkonomisk lønnsame.

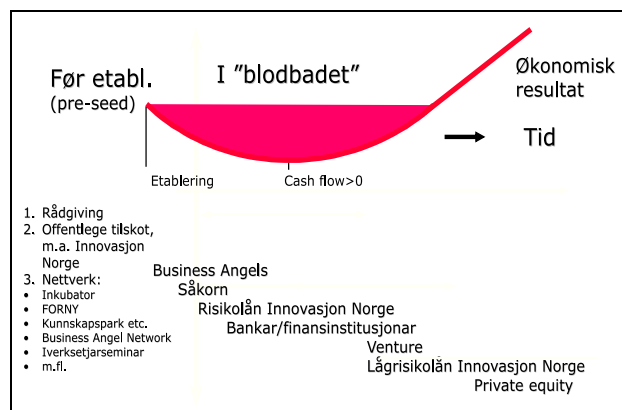
Viktige nye tiltak dei siste åra

- Regjeringa meiner at skatte- og avgiftslettar styrkjer tilgangen på norsk privat kapital som kan medverke til å utløyse meir av verdiskapingspotensiala over heile landet. Regjeringa viser til at formueskatten er vedteken redusert i 2005, og at Regjeringa ønskjer ei vidare nedtrapping i dei nærmaste åra, med sikte på avvikling. Dette vil gi betre rammevilkår for norsk privat eigarskap, nyskaping og investeringar i Noreg.
- Regjeringa har innført Skattefunnordninga for å stimulere til meir forskning og utvikling i næringslivet. Skattefunn representerer ei vesentleg betring av dei generelle rammevilkåra for å drive FoU-arbeid. Eit overslag viser at det samla skattefrådraget for prosjekt i perioden 2002 – 2004, blir på opp mot 4 milliardar kroner. Ei evaluering av heile ordninga vil bli lagd fram i 2007. Regjeringa meiner at Skattefunn kan stimulere enda fleire bedrifter til å drive FoU-arbeid enn i dag. Samstundes har ein del geografiske område ein næringsstruktur som gjer at Skattefunnordninga og andre generelle offentlege verkemiddel ikkje treffer næringslivet i same grad overalt. Nord i landet og i innlandsregionen bør ein arbeide meir aktivt for å nå og hjelpe bedrifter som er modne for Skattefunn.

- Regjeringa har etablert ulike såkornkapitalfond som medverkar til å betre tilbodet av såkalla «risikovillig kapital» ved å medverke til at private kapitaleigarar allokterer meir privat kapital og kompetanse til prosjekt i tidleg fase. Seinast i samband med statsbudsjettet for 2005 blei det vedtatt å opprette fire nye landsdekkjande såkornfond med utgangspunkt i universitetsmiljøa i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim. Det er også vedtatt å etablere fire regionale såkornfond som særleg skal dekkje det distriktpolitiske verkeområdet. Administrasjonen for dei regionale fonda skal liggje innanfor det distriktpolitiske verkeområdet. Forvaltninga av fondet for Midt-Noreg er lagt til Nam-sos. For dei andre fonda blir lokaliseringa bestemt lokalt. Dei første fonda vil vere i drift frå slutten av 2005. Gjennom fondsetableringar legg vi til rette for utvikling av fleire kompetente og langsiktige investeringsmiljø i Noreg.
- Regjeringa har omorganisert det offentlege verkemiddelapparatet, slik at det skal bli betre rusta til å hjelpe etablerarar og bedrifter med å finne løysingar som er tilpassa deira behov og føresetnader og til å bidra til internasjonaliseringsprosessar, jf. visjonen til Innovasjon Noreg om «å gi lokale idear globale moglegheiter». Det regionale og internasjonale kontornettet til Innovasjon Noreg, og kjennskapen og kontaktane verkemiddelapparatet har til både lokalt nærings- og kunnskapsmiljø den private kapitalmarknaden, er viktig for å fremme kontakten mellom private kapitaltilbydarar og små og mellomstore bedrifter. Verkemiddelapparatet har også som ei svært viktig oppgåve i å stimulere til at fleire bedrifter i alle område får utnytta potencialet sitt internasjonalt. Ut frå økonomiske rammer gitt av regionale og nasjonale styresmakter, er det verkemiddelapparatet sitt ansvar at tenestene frå det offentlege blir tilpassa behova til kvar enkelt bedrift eller nyetablerar, og at både finansiering, kompetanse og nettverk, innovasjon, internasjonalisering og regional utvikling blir sett i samanheng.

Kreditt- og prosjektvurderingar frå det offentlege verkemiddelapparatet

Risikoavlastning for dei private investorane og bankane kan bety mykje for deira evne til å delta. Kundeundersøkingar og informasjon frå regionkontornettet til Innovasjon Noreg viser at samfinansiering med bankane er vanleg (25 – 30 prosent av sakene) og viktig for realisering av lønnsame prosjekt. Inn-



Figur 5.2 Finansiering av prosjekt/bedrift i ulike fasar

Kilde: Innovasjon Noreg

ovasjon Noreg sine kreditt- og prosjektvurderingar har mykje å seie for bankane sin tillit til prosjekta.

Ein funksjon verkemiddelapparatet har, er å redusere informasjonskostnadene til private kapitaltilbydarar. Ved framstilling av heilt nye produkt, etablering av nye bedrifter og ved investeringar i forskning og utvikling, er det særleg vanskeleg for dei som ikkje sjølve er direkte involvert i drifta, å vite kva utvikling ein kan vente seg. Informasjonskostnadene blir i slike tilfelle særleg høge.

Bedrifter og etablerarar med nye prosjekt i dei minst sentrale delane av landet kan ha ekstra utfordringar knytt til at det finnes færre profesjonelle private investorar, såkornfond og ventureselskap. Bankane og verkemiddelapparatet sine roller blir desto viktigare. Reduksjon i talet på bankar og bankfilialar som følgje av oppkjøp og samanslåingar kan, på grunn av auka avstand og såleis mindre lokalkunnskap om enkeltmiljø, bety at samspelet med andre finansieringskjelder, til dømes gjennom det offentlege verkemiddelapparatet, blir enda viktigare i nokre område.

At ein investor investerar mest i nærområdet sitt, kan henge saman med at nærleik mellom prosjekteigar og kapitalkjelder gjer informasjonstilgangen lettare for begge parter. Det kan vere eit problem at kapitalmiljøa i storbyar og større senter har for liten kunnskap om lokale tilhøve og kva potensial som finst i andre område. I tillegg kjem reint praktiske årsaker, som reiseavstand og oppfølgingskostnader for prosjekt langt unna.

Kommunal- og regionaldepartementet vil arbeide med å få betre kunnskap om forhold knytte til geografi og eventuelle regionale skilnader i tilgangen på kapital og om årsakene til dette. Arbeidet vil skje i nær kontakt med mellom anna Innova-

sjon Noreg, og bli basert på erfaringane dei og andre aktørar i kapitalmarknaden sit med.

Finansieringsutfordringar i den første fasen

Gründerar og nyetablerte bedrifter har vanlegvis dei største finansieringsproblema i tidlege fasar. Viktige argument for etablering av såkornfond er behovet for svært langsiktig kapital og for miljø som kan tilføre både kapital, marknadskunnskap og annan spisskompetanse og vere med og lyfte potensielle bedrifter gjennom den vanskelege startfasen. Såkornkapital skal ikkje berre tilføre bedriftene pengar, men også medverke til å utvikle bedriftene gjennom aktivt eigarskap.

Gjennom oppretting av fleire såkornfond dei siste åra har Regjeringa medverka til å auke tilgangen på langsiktig kapital i startfasen i alle delar av landet. For det første er det fokus på potensiala for å få til meir kommersialisering basert på forskning, både ved universiteta og ved andre store, private og offentlege FoU-miljø, som i hovudsak er lokaliserte i og rundt storbyane. Såkornfond og FORNY-programmet (Forskingsbasert nyskaping), jf. kap 5.5.4, er to viktige verkemiddel i denne samanhengen. For det andre er Regjeringa opptatt av at geografi/lokalisering ikkje skal vere avgjerande for om gode og nyskapande forretningsidear får ein sjanse til å bli utvikla og utprøvde.

Regjeringa er særleg opptatt av å fjerne uønska hindringar for utvikling av gode prosjekt som leiar til fleire nye kunnskapsintensive «vekstbedrifter». Verkemiddel retta inn mot finansiering i ein tidleg fase er ein måte å stimulere til slik nyskaping på.

Ein rapport frå Nærings- og handelsdepartementet (2002)¹⁰ peikar på at mangel på idear med vekstpotensial, mangel på entreprenørskap, mangel på leiings- eller kommersialiseringskompetanse og mangel på kunnskap om finansieringskjelder er sentrale kjenneteikn og utfordringar. Den typiske vekstbedrifta er ofte basert på eit teknologigrunnlag og/eller tilhøve på marknaden som tilseier eit høgt potensial og ambisjonsnivå, men også eit høgre risikonivå enn ei «levevegsbedrift».

Offentlege såkornordningar medverkar til å auke tilbodet av kapital i tidleg fase, både direkte og ved å medverke til at private kapitaleigarar allokterer meir privat kapital til prosjekt i tidleg fase. Bedriftsutviklingstilskot og rådgiving via Innovasjon Noreg og ulike verkemiddel for å kople inn og utløyse kompetanse, nettverk og finansiering, jf.

¹⁰ Nærings- og handelsdepartementet (2002), *Kapitalmarkedet for nyetablerte foretak. En studie av etterspørsels- og tilbuds-siden.*

figur 5.2, er viktige verkemiddel i den tidlege fasen, men også i seinare fasar. Regjeringa ønskjer å vidareføre desse verkemidla ved å stille midlar og handlingsrom til rådvelde for fylka og verkemiddelapparatet.

Finansieringsutfordringar i seinare utviklingsfasar

Innovasjonar er ikkje vellukka før dei er realiserte i marknaden og gir økonomiske resultat. Etter etableringsfasen vil den private marknaden i større grad dekkje finansieringsbehova. Kostnadene med kommersialisering blir ofte undervurderte, sjølv om innovasjonsprosjektet er knytt til eit identifisert behov i markedene. Det kan vere vanskeleg for private finansieringskjelder og investorar å ha eit langsiktig nok perspektiv til å gå inn i slike investeringar. Her kan det offentlege ha ei rolle i å leggje til rette for å stimulere fram meir tålmodig kapital, også ut frå at behova kan variere i ulike delar av landet.

Innovasjon Noreg¹¹ viser til at svara frå føretaka som har delteke i dei nasjonale innovasjonsundersøkingane frå SSB i 2001, tyder på at for høge innovasjonskostnader og for stor økonomisk risiko er større innovasjonshindringar for bedrifter som er lokaliserte i område med småsenter og spreidd busetnad enn for bedrifter i meir sentrale område.

Forskjellar som klarast kan knytast til «distriktsdimensjonen», gjeld spesielt manglande sikkerheitsgiving og verdivurderingar, som heng saman med at andrehandverdien (salsverdien ved opphøyr) av fysiske investeringar som bygg, anlegg og andre mindre mobile kapitalgjenstandar er lågare enn i meir sentrale område av landet. Dermed vil risikoen for eit gitt lånebehov ved lån til slike investeringar bli høgre og låna blir dyre.

Både fysiske og «mjuke» investeringar er viktige kjelder til innovasjon og kompetanseutvikling i bedriftene. Gitt at prosjektet er levedyktig og svarar til dei vilkåra som er sett for bruk av offentlege verkemiddel, vil offentleg kapital gjennom verkemiddelapparatet spele ei viktig rolle i desse områda, som eit supplement til den private marknaden. Dette er ei viktig grunngeving for bruk av distriktsretta investeringstilskot og ekstra offentlege lånemidlar i det distriktspolitiske verkeområde

det. Distriktsutviklingstilskot og distriktsretta risikolån kan nyttast innanfor sonene A, B og C i det distriktspolitiske verkeområdet. Regjeringa vil framleis stille midlar og handlingsrom til rådvelde for fylka, slik at dei kan prioritere bruk av desse verkemidla.

Regjeringa og verkemiddelapparatet er opptatt av om endringar i bankstrukturen og/eller endringar i formelle krav til risikovurderingar, til dømes gjennom det nye europeiske kapitaldekningsregelverket (Basel II), får konsekvensar for kapitaltilgangen. Vurderingar av moglege verknader av eit nytt kapitaldekningsregelverk inngår i Regjeringa sitt arbeid med å vurdere korleis det nye forslaget skal innarbeidast i norsk regelverk. Det vil bli fremma ei eiga sak til Stortinget om dette.

Det offentlege verkemiddelapparatet spelar ei viktig rolle i å medverke til å auke kompetansen om nye/endra krav frå bankane, slik at etablerarar og små og mellomstore bedrifter med små administrative ressursar blir i stand til å møte eventuelle nye krav.

5.6 Utnytte potensial og ressursar i område med sårbar næringsstruktur

5.6.1 Omstilling er ei utfordring både for næringslivet og for lokalsamfunn og regionar

Endringar i næringslivet og næringsstrukturen er både nødvendige og naturlege, og bør aktivt stimulerast gjennom nyskaping. Måla, utfordringane og satsingsområda i Regjeringa sin heilskaplege innovasjonspolitikkk gjeld alle delar av næringslivet i alle delar av landet. Regjeringa vil samstundes framleis ha ei spesiell merksemd retta mot samfunnsutfordringar i område med ein sårbar næringsstruktur eller med svikt i næringsgrunnlaget. Område med små arbeidsmarknader og eit einsidig nærings- og sysselsetjingsgrunnlag er mest sårbare for endringar i internasjonale og nasjonale rammevilkår, og har ei særleg stor utfordring når det gjeld omstilling og nyskaping. Dette er samfunnsutfordringar som krev ei enda breiare tilnærming enn å fjerne flaskehalsar for innovasjon. Det gjeld i størst mogleg grad å møte utfordringane i framkant, å gripe nye sjansar og ta i bruk ressursane i eigen region på nye måtar.

Store samfunnsutfordringar knytte til endringar i næringsliv og sysselsetjing som omfattar heile lokalsamfunn og regionar finst i første rekkje på einsidige industristader og i fiskeri- og landbruks-avhengige samfunn, men også i ein del område

¹¹ Innovasjon Noreg har på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet gått gjennom innovasjonsundersøkinga frå SSB for 2001 for å sjå på om innovasjonsaktiviteten og innovasjonsutfordringane varierer med fylke og/eller sentralitet, jf. notat frå Innovasjon Noreg om «*Forskjeller i utfordringar for næringslivet*», som er å finne på departementet sine nettsider. Sjå også omtale av regionale variasjonar i innovasjonsutfordringar under kapittel 5.5.1.

dominerte av offentlig sektor i endring, som til dømes i vertskommunar for Forsvaret. Samiske område i Indre Finnmark har også møtt store utfordringar knytte til omstilling i tradisjonell næringsutøving. I dette kapitlet går vi nærmare inn på konkrete utfordringar i desse områda, og på strategiar for å møte utfordringane.

5.6.2 Utvikling og nyskaping i framkant for å unngå akutte kriser

Større endringar i nærings- og arbeidslivet i eit område kan følgje av næringslivet sine tilpassingar til endringar i dei internasjonale konkurranse- og marknadstilhøva innanfor ein bransje, som til dømes i fiskerinæringa og i verftsindustrien. Dei kan også kome som følgje av endringar i politisk bestemte rammevilkår, slik som omlegginga av den differensierte arbeidsgivaravgifta, endringar i landbrukspolitikken og endringar i forsvarspolitikken er døme på. Verknader av slike endringar kan gi ekstra store behov for omstilling og nyskaping i lokalsamfunn og/eller regionar med ein einseitig nærings- og sysselsetjingsstruktur.

Endringane kan oppstå som akutte kriser, der- som større bedrifter må leggjast ned, eller vekse over tid ved at bedriftene generer mindre overskot og etter kvart blir lagde ned. Samfunn med eit ein- sidig næringsliv og/eller ei hjørnesteinsbedrift i konkurranseutsett industri er særleg sårbare. Ut frå utviklingstrendar i næringslivet kan ein, til ein viss grad, identifisere slike område.

Eit område med einseitig næringsstruktur, og særleg lokalsamfunn med éi hjørnesteinsbedrift, er ofte prega av ein kultur basert på at hjørnesteinsbedrifta har sytt for både arbeid og sosial tryggleik. I slike samfunn kan det vere ei ekstra utfordring å mobilisere til entreprenørskap og nyskaping. På den andre sida kan ein situasjon som blir oppfatta som ei krise eller ein unntakstilstand, utløyse ei ekstra stor og felles mobilisering. Spesielle «omstillingstiltak» og offentlig medverknad til «omstilling» har tradisjonelt vore særleg viktige for ein del einseitige industrisamfunn.

Under budsjettet til Kommunal- og regionalde- partementet er det stilt midlar til rådvelde for nasjo- nale verkemiddelaktørar for at dei, saman med regionale og lokale aktørar, skal utvikle verkemid- del som er særleg relevante i utviklingsarbeid for å møte omstillingsutfordringar i framkant i område med sårbar næringsstruktur.

Etablering av industriinkubatorar er eit nytt verkemiddel som er utvikla med sikte på å ta tak i utfordringane på industristader i framkant og kor

Boks 5.16 30 nye bedriftsetableringar knytte til Aker Verdal

Etableringane, som omfattar både produk- sjons- og tenesteverksemder og har kome som eit resultat av ei medviten satsing på å skape fleire verksemder ut frå hjørnesteinsbe- drifta Aker Verdal i Verdal kommune. Industriinkubatoren, IndPro, er utvikla og etablert i tett samarbeid mellom Aker Kvær- ner, SIVA, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Innovasjon Noreg og Verdal Vekst.

Det er mellom anna erfaringa frå Verdal som ligg til grunn for Industri-inkubatorpro- grammet i regi av SIVA. Ved å nytte innova- tive metodar og prosessar, skal ein industriin- kubator medverke til knoppskytingar og utvikling av eit meir robust og mangfaldig industrimiljø i tilknytning til ei eksisterande hjørnesteinsbedrift eller eit lokalt industri- miljø.

I 2004 blei det etablert eller underteikna avtalar om fire industriinkubatorar. I tillegg til Verdal, ligg desse i Årdal, i Egersund og på Stord. I 2005 satsar Regjeringa på å doble talet, og har løyvd 10 millionar kroner til SIVA til å etablere fire nye industriinkubatorar.

samarbeid med eksisterande næringsliv om å få fart i nyskappingsarbeidet er det sentrale. Ein industriinkubator skal springe ut frå ei eksiste- rande bedrift eller industrimiljø, kor desse stiller lokalar, kapital, nettverk og personell til rådvelde i ein periode, og kor målet er å få til knoppskyting frå eksisterande aktivitet. Den første industriin- kubatoren blei etablert i Verdal i Nord-Trøndelag i 2004, jf. boks 5.16.

I samfunn med tynne næringsmiljø er også næringsshagar eit verkemiddel i arbeidet for å møte utfordringar i framkant. Industriinkubatorar og næringsshagar er også omtalte i kapittel 5.5.

Det er når «omstilling» blir ein del av den lang- siktige utviklings- og nyskappingspolitikken, og skjer før krisa oppstår, at sjansane for å lukkast med å få til ei positiv utvikling er størst. Område som er «i omstilling» eller er sårbare i forhold til å bli «omstillingssamfunn», har innbyggjarar og næringsaktørar med både innsatsvilje og høg spe- sialisert kompetanse. Den viktigaste utfordringa er å ta desse ressursane i bruk før lokalt næringsliv får problem.

Omstilling er i første rekkje eit lokalt og regionalt ansvar

Regjeringa meiner at det er eit lokalt og regionalt ansvar å arbeide langsiktig med omstilling for å unngå at det oppstår akutte krisesituasjonar. Dette er også eit syn Distriktskommisjonen deler. Regjeringa meiner at det er viktig å ha eit nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid. Innova-sjon Noreg er gitt denne rolla. Ansvar for og rol-lene knytte til nyskaping og omstilling i særleg sårbare område er drøfta nærare nedanfor, men må også sjåast i samband med drøfting av roller andre stader i denne meldinga og i andre doku-ment frå Regjeringa som omhandlar omstillingsbe-hov og verkemiddel for å møte slike behov.

Hovudutfordringa i omstillingsarbeid er å skape ei brei lokal forståing og mobilisering som kan resultere i at det blir sett i gang positive utvi-klingsprosessar i det aktuelle området. Det er sær-leg viktig at så mange bedriftseigarar, potensielle gründerar og innbyggjarar som råd får eit eigartil-høve til omstillinga. Dette kan vere vanskeleg å få til før det har oppstått eit akutt omstillingsbehov, men erfaringa i mange samfunn er at det er vanske-leg å snu ei utvikling når krisa alt er eit faktum.

Å definere kvar det er behov for ein spesiell inn-sats, og korleis arbeidet skal skje, er spørsmål som best blir handterte regionalt. Fylkeskommunen har det overordna ansvaret for ein heilskapleg regi-onal utviklingspolitikk. Det inneber mellom anna å identifisere omstillingsbehov og prioritere bruken av midlar frå Kommunal- og regionaldepartemen-tet saman med partnerskapa, og å arbeide for god koordinering av den samla offentlege innsatsen. Regjeringa legg vekt på at statlege etatar deltek i utviklingsprosjekt regionalt eller lokalt. Eitt døme er samarbeid mellom kommunar, bedrifter og Aetat om tilbod om ny kompetanse til personar som står i fare for å bli oppsagde eller er oppsagde.

Finansiering av spesielle omstillingstiltak

Dei særskilde midlane til regional utvikling løyvde over budsjettet til Kommunal- og regionaldeparte-mentet, kapittel 551 post 60, blir fordelte mellom fylka dels ut frå objektive kriterium. Ein mindre del blir fordelt ut frå skjønn på grunnlag av informa-sjon om omstillingsarbeid som er i gang og inn-melde behov frå fylka. Fylka må sjølve prioritere bruken av dei samla regionale utviklingsmidlane i høve til strategiar og tiltak for å møte omstillingsut-fordringar knytte til mindre «kriser» i lokalsam-funn. Denne praksisen vil Regjeringa halde fast ved.

God informasjon er ei utfordring for både fylka og staten. Regjeringa vil arbeide vidare med å for-betre kunnskapsgrunnlaget og dialogen med fylka om konkrete utfordringar knytte til omstilling. Når Kommunal- og regionaldepartementet på vegne av Regjeringa ber fylka om slik informasjon, vil departe-mentet samtidig be om at fylka er løysingsorien-terte i si tilbakemelding, og at dei får fram både problem, potensial og kva tiltak dei har sett i verk eller har tenkt å setje i verk. Det gjer det mogleg både for fylka og for sentrale styresmakter å plan-leggje og handle. Departementet vil leggje stor vekt på den informasjonen som kjem frå fylka både med omsyn til dimensjonering og geografisk forde-ling av den skjønsmessige delen. Ein god infor-masjon vil også gi eit betre utgangspunkt for dialo-gen Kommunal- og regionaldepartementet og andre departement har med fylka om utfordringar og strategiar i det regionale utviklingsarbeidet.

I heilt spesielle situasjonar er det aktuelt at sta-ten går inn med ekstra tiltak. Dei store lokale og regionale sysselsetjingskonsekvensane av omor-ganiseringa i Forsvaret, og av bedriftsnedleggin-gar i Årdal og Høyanger og i fleire kommunar i Finnmark dei siste åra, er døme på ekstraordinære situasjonar som har utløyyst særskilde statlege til-tak.

Regjeringa legg vekt på at eventuelle konse-kvensar for lokalsamfunn som følgjer av endringar på ulike politikkområde, skal bli avklart i samband med drøftinga av aktuelle endringar i politikken, mellom anna som grunnlag for å vurdere om staten bør medverke med ekstra omstillingsmidlar i ein overgangsperiode.

Omstillingsbehov som oppstår lokalt som føl-gje av omstrukturering av statlege verksemdar, må vurderast i kvart enkelt tilfelle. Regjeringa vil vur-dere konsekvensar og eventuelle behov for sær-skild innsats i slike tilfelle.

5.6.3 Ein heilskapleg politikk for utvikling i landbruksavhengige område

Landbruket er viktig for busetjing og verdiskaping

Landbruket og landbruksrelaterte næringar er avgjerande for å sikre ein viktig del av det norske busetjingsmønstret og den norske kulturarven. Utviklinga i landbruket spelar følgeleg ei vesent-leg rolle for å sikre levande bygder og små og større senter i heile landet. I kraft av å skape arbeidsplassar, vedlikehalde kulturlandskapet og ta vare på og utvikle kultur og tradisjonar, gir land-bruket grunnlag for gode og attraktive buområde, både i bygdene og i små og større senter der land-bruket er ei viktig næring. Verdiskapinga i primær-

Boks 5.17 Landbruket i ein nasjonaløkonomisk samanheng

Den jordbruksbaserte matvaresektoren, med unntak av grossistledet og detaljhandelen, har ein total produksjonsverdi på meir enn 100 mrd. kroner¹, om lag 18 prosent av den totale produksjonsverdien i industrien. I matvaresektoren blir det utført meir enn 100 000 årsverk. Skogbruket og den treforbrukande industrien har eit bruttoprodukt på om lag 12 mrd. kroner. Eksportverdien av produkt frå skogsektoren er på om lag 15 mrd. kroner. I skogsektoren blir det utført om lag 30 000 årsverk.

Dei ressursane som finst på ein gard, med bygningar og eigedom, spelar ei sentral rolle for næringsverksemd og busetnad generelt. Ein rapport frå Nordlandsforskning syner at tilleggsnæringar og anna næringsverksemd knytte til gardsbruk årleg omset for 21,3 mrd. kroner, og omfattar ca. 19 000 årsverk. 12 000 av desse årsverka er knytte til ikkje-landbruksrelaterte verksemdar.

1) Målt til verdsmarknadspisar er produksjonsverdien lågare

leddet legg grunnlaget for verdikjeder som strekk seg frå råvarekjeldene til dei internasjonale marknadene, og gir såleis grunnlag for verksemdar og arbeidsplassar i mange sektorar og i alle typar av regionar. Primærnæringane og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien står i seg sjølv for ein stor del av sysselsetjinga i mange område, jf. også omtale av regionale næringsspesialiseringar i kapittel 3.

I tillegg til den sentrale rolla landbruket spelar for næringsmiddelindustrien og dei andre ledda i verdikjeda for norsk matproduksjon, har koplingar mellom aktivitetar og aktørar i landbruket og andre sektorar, som til dømes reiseliv og kulturbasert næringsutvikling, blitt stadig viktigare. I ein heilskapleg politikk er det viktig å stimulere til samspel mellom næringspolitikk, norsk matkultur, reiseliv og tiltak som gir betre folkehelse og auka livskvalitet.

Ressursar og verdier knytte til natur, utmark, kulturlandskap, infrastruktur, bygningar, mat og dyr og historikk kan kombinerast til attraktive reiselivs- og opplevingsprodukt. For å auke inntektene frå produkt og tenester basert på særskilde kvalitetar som geografi, klima, historie og kultur, vil Landbruks- og matdepartementet, saman med

Innovasjon Noreg, samle og styrkje innsatsen innan landbruksbasert reiseliv. Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon har som mål å leggje til rette for utvikling og produksjon av norske matvarer med styrkt konkurranseevne og/eller betre lønnsemd både for primærprodusenten og resten av verdikjeda. Programmet er viktig for å få fram eit mangfald av særskilde matprodukt. Kulturarven og kulturlandskapet til landbruket som grunnlag for nyskapande vare- og tenesteproduksjon er eit av fokusområda i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* som Regjeringa la fram tidlegare i vår.

Utfordringane må møtast med omstilling og nyskaping

Hovudmålet for landbruks- og matpolitikken er auka verdiskaping og livskvalitet tufta på ei berekraftig forvaltning av landbruket og dei ressursane som finst i bygdene. Jordvernet er viktig for å hindre at dyrka mark går tapt. Målet er å halvere den årlege omdisponeringa av verdifulle jordbruksareal innan år 2010. I landbrukspolitikken blir det lagt stor vekt på evne til nyskaping og eit høgt kvalitetsnivå på varer og tenester for å sikre god konkurranseevne og marknadstilgang for produkt frå landbruksnæringa og næringar med tilknytning til landbruket.

Utforming av ei ny landbruksavtale vil vere ein svært sentral del av den pågåande forhandlingsrunden i WTO. Dette er viktig for utforminga av den framtidige næringspolitikken i landbruket. I takt med globaliseringa av verdsøkonomien og på bakgrunn av forpliktingar som følgjer av internasjonale avtalar og auka krav til effektivisering, mangfald og nyskaping, vil landbruket og landbruksavhengige område også i tida framover måtte ha fokus på kostnadseffektivisering og auka marknadsorientering.

Regjeringa ønskjer eit livskraftig og desentralisert landbruk som utnyttar ny teknologi og nye marknader. Landbrukspolitikken skal medverke til eit meir omfattande og geografisk spreidd landbruk og eit meir miljøvenleg og langsiktig landbruk enn det ei rein marknadsløysing ville ha gitt. Færre jordbruksbedrifter og færre årsverk gir nye utfordringar for målsetjingane om levande og aktive bygdesamfunn i heile landet, men strategisk utvikling av ressursane i landbruket og bygdene skal framleis danne grunnlag for framtidig verdiskaping og busetnad i bygdene.

For å medverke til auka verdiskaping er det mellom anna oppretta tre verdiskapingsprogram

Boks 5.18 Auka etableringstakt og lønnsemd gjennom Innlandet 2010

Som ein del av innovasjonssatsinga har Regjeringa sett i gang fleire utviklingsprosjekt med fokus på regionale og tematiske satsingar. Eitt av utviklingsprosjekta er «Innlandet 2010». Gjennom Innlandet 2010 har næringslivet og offentleg sektor gått saman om ein ny giv for indre delar av Austlandet under visjonen «Innlandet – nyskapande og målretta». Arbeidet i Innlandet 2010 er ført fram av eit utviklingsråd under leiing av fylkesmann Sigbjørn Johnsen. Næringslivet i regionen har utgjort fleirtalet av medlemmane i utviklingsrådet.

Utviklingsrådet har valt å fokusere på satsingsområde der regionale ressursar utgjør potensial som er av nasjonal og internasjonal karakter. Satsingsområda er: Industri, bioteknologi, bioenergi, reiseliv, kultur og oppleving, og informasjonstryggleik. Ei betre organisering, ein meir målretta ressursinnsats, betre samhandling mellom aktørane i Innlandet, auka internasjonalisering av næringslivet i Innlandet og betre tenesteyting i offentleg sektor skal medverke til å utløyse potensial innanfor kvart av desse satsingsområda. Innanfor kvart av satsingsområda har utviklingsrådet gått gjennom den noverande aktiviteten i regionen og vurdert potensialet for nyskaping og framtidig sysselsetjing. På bakgrunn av dette arbeidet har dei laga konkrete mål for auka nyskaping. Samstundes har dei peikt på særskilde enkeltprosjekt som skal vere «fyrtårn» i det vidare arbeidet.

Utviklingsrådet viser til at eit aktivt landbruk er grunnleggjande for Innlandet 2010, fordi alle satsingsområda på ulike vis er knytte til kvalitetar ved kulturlandskapet, til opplevingar knytte til reiseliv og mat, og til landbruket som produsent av råvarer til industri, bioenergi og bioteknologi. Som særskilde utfordringar peikar Utviklingsrådet spesielt på tilgangen på kompetent risikokapital, på at utdanningsnivået er relativt lågt og på at det er lite næringsrelatert forskings- og utviklingsarbeid i Innlandet.

Utviklingsrådet har nyleg presentert ein samla plan for Innlandet 2010, som grunnlag for det vidare arbeidet og som grunnlag for dialog med sentrale styresmakter om den vidare oppfølginga.

innan mat, trevirke og reindrift. I tillegg skal også støtteordningar retta mot skog, utmark, bioenergi, reiseliv, økologisk landbruk og anna bygdeutvikling medverke til omstilling og nyskaping. Den nye landbrukspolitikken, som Landbruk Pluss er eit uttrykk for, er viktig både for enkeltregionar og for næringsutviklinga i heile landet. Desentralisering og forenkling av verkemiddel, målretta satsing på effektivisering, nyskaping og kommersialisering og ei sterk kopling til reiselivsnæringa og kultur-næringane er sentrale element i denne politikken.

Landbruk Pluss handlar om å ta i bruk ressursane på nye måtar

Det er store uutnytta potensial når det gjeld å ta i bruk dei samla ressursane i landbruket og bygdene på nye måtar, i samarbeid med andre sektorar. Naturressursane på kvart enkelt bruk, dei menneskelege ressursane og samarbeidet mellom ulike sektorar gir grunnlag for utvikling av ny næringsverksemd.

Auka verdiskaping krev fokus på kostnadseffektivisering og på å auke verdien av produkta gjennom auka spesialisering og marknadsorientering. Ein forenkla og meir fleksibel eigedomspolitik og moderniserte bygdeutviklingstiltak, som ser det tradisjonelle jordbruket og nye næringar meir i samanheng, er òg viktige element. Lokale og regionale nivå skal få større ansvar for å prioritere mellom ulike satsingar, med grunnlag i nasjonale og regionale strategiar.

Med denne satsinga har dei sentrale styresmaktene synleggjort behovet for å kombinere effektiviseringa innanfor tradisjonelt landbruk med ny næringsutvikling. Landbrukspolitikken skal derfor i aukande grad leggje til rette for å utvikle ny aktivitet og attraktive bustader og oppvekstvilkår parallelt med strukturendringane i landbruket. Det er lagt vekt på at ein skal gjere det attraktivt å etablere aktivitet med bakgrunn i dei samla ressursane i bygda, samstundes som det skal bli attraktivt å satse innanfor tradisjonell landbruksproduksjon eller å utvikle spesialiserte nisjeprodukt og tenester med større inntening frå marknaden.

Samarbeid om bygdeutvikling

I jordbruksoppgjeret 2004–2005 blei det vedteke ei fornying av bruken av bygdeutviklingsmidlane (BU-midlane). Formålet med BU-midlane er å leggje til rette for næringsutvikling som gir grunnlag for langsiktig, lønnsam verdiskaping og desentralisert busetnad med utgangspunkt i ressursane i

Boks 5.19 Fjell- og utmarksområde gir potensial for auka verdiskaping

Natur- og kulturopplevingar er hovudgrunnlaget for turismen i Noreg, og auka fritid fører til meir bruk av fjellet til friluftsliv og fritidsbustader. Samstundes gir hyttebygging og turisme viktige inntekter for mange kommunar.

I St.prp. nr. 65 (2002–2003) *Revidert nasjonalbudsjett* har Miljøverndepartementet gjort greie for mål og utfordringar knytte til bruk, vern og verdiskaping i fjellområda, med særleg vekt på reiseliv. Regjeringa legg stor vekt på at til dømes nasjonalparkane skal vere eit viktig grunnlag for verdiskapinga i distrikta. Regjeringa vil oppmuntre til auka verdiskaping i fjellbygdene ved å leggje til rette for auka aktivitet innanfor og rundt ein del av nasjonalparkane. Regjeringa meiner at det er potensial for fleire turistbesøk i verneområda og vil opne for dette så lenge det ikkje kjem i strid med verneformålet i nasjonalparkane. Forbodet mot kommersiell aktivitet i nasjonalparkane er oppheva. Dette gir nye høve til lokal verdiskaping.

Det er stor kommunal og regional kreativitet knytt til tema reiseliv, landbruk, lokal utvikling og vern av natur og kulturmiljø. Samarbeid mellom landbruks- og reiselivsnæringa og verneforvaltinga står sentralt. Eitt døme er «Fjellregionsamarbeidet» mellom Telemark, Buskerud, Hedmark, Oppland og Sogn og Fjordane fylkeskommunar, med fokus på næringsutvikling knytt til nasjonalparkar og stølsområde, og på nye samarbeidsformer. Dei same fylka er også med i organisasjonen Euromontana, der fem europeiske land utvekslar erfaringar om berekraftig forvaltning, ressursutnytting og utvikling av kvalitetsprodukt og forbetring av servicetilbodet i fjellområde.

landbruket generelt og i den enkelte landbruks-egedomen spesielt.

Omlegginga skal mellom anna gi det regionale nivået større ansvar og mynde. Strategiarbeidet regionalt skal gi ei betre rollefordeling mellom nasjonale og regionale tiltak, og gi større handlingsrom for regionale prioriteringar ut frå dei spesifikke utfordringane og dei nye høva til utvikling

som finst. Det opnar for ein meir heilskapleg regional utviklingspolitikk.

Fylkesmennene har ansvaret for å koordinere arbeidet med å utvikle dei regionale strategiane for landbruksbasert næringsutvikling og for forvaltninga av BU-midlane. Regjeringa legg stor vekt på at dette arbeidet skal skje i eit nært og forpliktande samarbeid mellom fylkesmannen, fylkeskommunen, kommunane, Innovasjon Noreg, næringsorganisasjonane osv. Det er viktig for den heilskaplege regionale utviklingspolitikken å få til eit organisert strategisk samarbeid om bruken av ulike verkemiddel for utvikling av bygdene, som BU-midlane og dei regional- og distriktpolitiske verkemidla som er desentraliserte til fylkeskommunane. Samarbeidet bør ha fokus på eit breitt spekter av utviklingstiltak, der dei samla ressursane i bygdesamfunna blir tatt i bruk, både med utgangspunkt i landbrukseigedomen og med utgangspunkt i andre næringar eller menneskelege og naturgitte ressursar.

5.6.4 Samfunnsutfordringar knytte til omstilling og nyskaping i fiskeri- og havbruksnæringane

Heile den marine sektoren, anten det dreier seg om fiske og fangst, havbruk eller fiskeriindustri, er i ein global konkurransesituasjon. Om lag 95 prosent av all produksjon i den marine sektoren går til eksport. I mange kystsamfunn er samfunnsutviklinga sterkt knytt til verknadene av at dei marine næringane kontinuerleg må omstille seg og tilpasse seg endringar i råstofftilgang, til auka internasjonal konkurranse og til den teknologiske utviklinga. Slik omstilling gir store utfordringar i ein del samfunn, men er samstundes ein nødvendig føresetnad for framtidig vekst, lønnsemd og sysselsetjing i fiskeri- og havbruksnæringane.

På få år har det skjedd store omstillingar i fiskeri- og havbruksnæringa. Berre innanfor fiskeri er talet på aktive fiskarar om lag halvert sidan 1980. Samstundes har det vore ei oppbygging av teknisk fangstkapasitet i fiskeflåten slik at det framleis er overkapasitet i fangstleddet. Sysselsetjinga i industrileddet har skifta ein del, men har falle kraftig dei siste åra. I dei siste 10–15 åra har det særleg skjedd store strukturendringar i industrileddet, og spesielt gjeld det filetindustrien. Av filetbedriftene som var i verksemd i 1997, er over 60 prosent lagde ned, eller dei har lagt om produksjonen. Det er eit resultat av ein stadig hardare internasjonal konkurranse.

Parallelt med nedgang i sysselsetjinga innanfor fiskeri, ser vi ein auke i tilsette innanfor hav-

Boks 5.20 Fiskeindustri i endring

Strukturen i norsk fiskeforedlingsindustri er ikkje vesentleg endra, men industrileddet har vore gjennom store endringar i dei siste åra. Sysselsetjinga i industrileddet fall kraftig frå 1983 til 1992 (30 %), for deretter å auke med nærare 20 % fram til 1997. Aktivitetsauken i denne perioden kom som følgje av vekst i bestanden av norsk vårgytande sild og norsk arktisk torsk, og ein stor auke i torskeleveransar frå utanlandske farty i Noreg. Råvaretilgangen nådde toppen i 1997, men er sidan redusert, som følgje av ei svakare utvikling i viktige bestandar og mindre leveransar frå utanlandske farty.

Tida kring tusenårsskiftet var prega av prisfall på fleire viktige industriprodukt og av ein aggressiv konkurranse frå lågkostland, særleg Kina og dei baltiske statane, både om råvarer og på eksportmarknaden. Handelsmønstra er endra og distribusjonskanalane er i større grad prega av moderne fryseterminalar og ein generelt meir effektiv infrastruktur. Endringane har også ført til at nye aktørar, som i hovudsak handlar med råstoff, etter kvart har overteke stadig meir av førstehandsomsetnaden av fisk, spesielt når det gjeld fryst råstoff.

Endringane har ført til at fiskeindustriens kostnadsnivå i enda større grad er blitt pressa, både på råvaremarknaden og på ferdigvaremarknaden. Spesielt har filetindustrien fått merke den

auka konkurransen på ferdigvaremarknaden. Konkurransen kjem både frå utanlandsk produksjon basert på norsk råvare og frå produkt baserte på artar som til dømes Alaska-pollock og hake.

Medan det i 1980-åra i hovudsak var små, konvensjonelle bedrifter (saltfisk-, klippfisk- og tørrfiskprodusentar) som blei lagde ned, har det frå slutten av 1990-åra og fram til i dag i stor grad vore filetverksemdar som er blitt lagde ned eller som har lagt om drifta til annan produksjon. Mellom 4. kvartal i år 2000 og 4. kvartal i 2003 er den samla sysselsetjinga redusert med om lag 14 %. Av filetbedriftene som var i drift i 1997, er i dag meir enn 60 % lagde ned eller dei har lagt om produksjonen.

Den største nedgangen i sysselsetjing i perioden 2000–2003 har kome i Finnmark. I denne perioden blei sysselsetjinga i fiskeindustrien i Finnmark redusert med 800 personar, eller 44 %. Finnmark er framleis det desidert viktigaste fylket for produksjon av filet av kvitfisk. Det er i dag 7 større filetverksemdar i Finnmark og fylket har om lag 50 % av all filetproduksjon i Nord-Noreg. I Troms og Nordland er filetindustrien basert på kvitfisk sterkt nedbygd. Troms har att ei stor filetbedrift, medan det i Nordland er att fem store og to-tre mindre filetbedrifter. På Vestlandet er det berre att to større filetbedrifter.

Tabell 5.5 Sysselsette per 4. kvartal i åra 2000–2003 innan foredling og konservering av fisk og fiskevarer (NACE 15.2)

Arbeidsstad	2000	2001	2002	2003
Skagerrak*	705	632	671	653
Rogaland	854	933	944	855
Hordaland	1599	1463	1392	1323
Sogn og Fjordane	1190	1125	1134	1087
Møre og Romsdal	2618	2596	2411	2345
Trøndelag	1481	1529	1447	1350
Nordland	2382	2540	2303	2221
Troms	1294	1244	1295	1181
Finnmark	1818	1747	1287	1017
<i>Heile landet</i>	<i>13941</i>	<i>13809</i>	<i>12884</i>	<i>12032</i>

* Inkluderer alle andre fylke

Kjelde: SSB

bruksektoren. Men også her har talet på tilsette blitt redusert dei siste åra, samstundes som det har vore stor vekst i produksjonen.

Jamvel etter dei siste vanskelege åra med stor avskaling, er fiskerinæringa prega av høg overkapasitet. Overkapasiteten er ein hemsko for utviklinga av ei lønnsam næring. Regjeringa meiner at det er svært viktig at næringa sjølv sikrar at produksjonskapasiteten blir utnytta slik at konkurransekrafta, lønnsemda og verdiskapinga blir styrkt og blir meir stabil.

Utnytte potensiala

Regjeringa har ei målsetjing om at den marine sektoren skal vere ei marknadstilpassa, kompetansetung og innovativ kystnæring med eit industrielt fokus. Det er gode moglegheiter for framtidig vekst langs kysten basert på både eksisterande og ny verdiskaping i marin sektor. Oppdrett av nye marine artar og nye produksjonsformer er døme på dei store uutnytta potensiala som finst.

Det viktigaste Regjeringa kan gjere for å fremme ei positiv utvikling i kystsamfunn med eit eksportavhengig næringsliv, er å føre ein politikk for gode og stabile rammevilkår. Dette er avgjerande for å få til nødvendig omstilling og internasjonal marknadstilpassing for denne viktige næringa. Slik omstilling og tilpassing vil i hovudsak vere eit ansvar for næringa sjølv.

Regjeringa legg derfor vekt på å utvikle rammevilkår som legg til rette for ei robust næring med lønnsame bedrifter, slik at den marine sektoren kan medverke til verdiskaping, busetjing og trygge arbeidsplassar langs kysten. Det er også nødvendig med fokus på tiltak som gir ei betre utnytting av det marine råstoffet, betre kvalitet på produkta og meir produktutvikling. For å auke konkurransekrafta og lønnsemda i næringa er det også nødvendig med strukturel tilpassing i fiskeflåten og innanfor havbruk og foredling, slik at ein er i stand til å produsere meir effektivt.

Møte utfordringar i sårbare kystsamfunn

Samfunn med ein einseitig fiskeri- og havbruksbasert næringsstruktur er sårbare og mange har alleie møtt store omstillingsutfordringar som følgje av endringar i næringsstruktur og nedgang i talet på sysselsette innanfor marin sektor. Ei slik utvikling er ei stor utfordring både i utforminga av fiskeri- og havbrukspolitikken og i utforminga av politikk på fleire andre område. I den siste tida er dette i særleg grad synleggjort gjennom dei utfordringane som kystkommunane i Finnmark møter.

På sikt er det berre lønnsame, konkurransedyktige arbeidsplassar som kan sikre ei berekraftig utvikling langs kysten. Regjeringa er like fullt klår over, og oppteken av, dei samla konsekvensane for samfunn langs kysten av endringar i fiskeri- og havbrukssektoren og av dei spesielle behov som enkelte samfunn har som følgje av dette. Fiskeri- og kystdepartementet vil vurdere situasjonen i næringa og effektane av endringar i fiskeri- og havbruksreguleringane nøye, både med omsyn til om endringane har den tilsikta effekten på den samla lønnsemda i næringa, og med omsyn til korleis endringane påverkar utviklinga i spesielt fiskeri- og havbruksavhengige kommunar og regionar.

Regjeringa legg vekt på at omstillingsutfordringane blir møtt i framkant, både gjennom ulike sektorpolitiske verkemiddel og gjennom dei særskilte midlane til regional utvikling under budsjettet til Kommunal- og regionaldepartementet.

Store omstillingsutfordringar i Finnmark

Regjeringa er opptatt av den vanskelege situasjonen i Vardø og i andre kommunar langs Finnmarkskysten. Regjeringa har stor forståing for at ei vedvarande negativ utvikling over fleire år har skapt ein vanskeleg situasjon både for enkeltmenneske og for lokalsamfunn. Regjeringa har følgd utviklinga i Finnmark nøye gjennom fleire år. Ein konsekvens av dette var mellom anna at Vardø, Hasvik og Kautokeino fekk status som omstillingskommunar i 2001. Dei tre kommunane fekk statlege midlar til omstillingsarbeidet i 2001 og 2002. Gjennom ansvarsreforma i 2003 overtok fylkeskommunen ansvaret for arbeidet, med midlar frå Kommunal- og regionaldepartementet ut frå ei felles forståing om at omstillingsperioden skulle vere på i alt seks år.

Staten, ved Kommunal- og regionaldepartementet, tilfører årleg midlar til utviklingsformål i Finnmark. For 2005 er det tildelt ca. 113 mill. kroner i regionale utviklingsmidlar til Finnmark. Av dette blei 20 mill. kroner skjønsmessig tildelt omstillingsformål i fylket. Rekna per innbyggjar er dette ein vesentleg større sum enn det andre fylke får. Fylkeskommunen har ei viktig oppgåve i å prioritere bruken av desse midlane innanfor fylket.

I nysalderinga av statsbudsjettet for 2004 blei det vedtatt å løyve 75 mill. kroner over kap. 552, post 72 til tiltak for å skape nye arbeidsplassar i Vardø og i andre lokalsamfunn i Finnmark som er i ein tilsvarande situasjon.

På bakgrunn av intensjonen med midlane som er løyvde, har departementet peikt ut 11 kommunar i Finnmark som målgruppe for midlane. To kri-

Boks 5.21 Vern av kulturminne som ressurs for næringsutvikling

Mangfaldet av kulturminne og kulturmiljø gir særpreg og identitet både til landet og til dei enkelte regionane og lokalsamfunna. Vern gjennom aktiv bruk viser seg ofte å vere den beste måten å ta vare på kulturminna på. Det ligg framleis eit stort uutnytta potensiale i å ta i bruk den fysiske kulturarven som ein ressurs for vekst, slik at han kjem næringslivet og lokalsamfunna til gode.

Våren 2005 blir det starta opp eit femårig prosjekt i Nordland om utvikling av lokalsamfunn og næringsliv basert på kulturarven langs kysten som ein ressurs. Geografisk nedslagsfelt er Lofoten og Vega, der den nyvunne verdsarvstatusen vil påverke innrettinga av reiselivet og andre næringar langs heile Helgelandskysten. Fylkeskommunen vil vere prosjekteigar og prosjektkoordinator, medan det vil bli inngått partnerskapsavtalar med andre regionale styresmakter og miljø, mellom anna fiskeri- og kystforvaltinga, natur- og landbruksforvaltinga, regionråda og næringsaktørar. Det er eit mål å leggje til rette for innovasjonsdugnader gjennom samspel mellom lokale næringsutøvarar og bedriftseigarar, lokale styresmakter, lokalbefolkninga, museum, kulturinstitusjonar og frivillige.

Viktige innsatsområde blir:

- å få fram gode døme på korleis den fysiske og immaterielle kulturarven langs kysten kan sikrast for framtida og nyttast aktivt som ein ressurs for utvikling av gode lokalsamfunn og som grunnlag for næringsetablering og utvikling
- å samordne verkemiddel og etablere nettverk for næringslivet og potensielle etablerar med sikte på å næringsutvikling i skjeringsfeltet mellom kulturarv og næring i Nordland
- å få fram kunnskap om prosessar, verkemiddel og suksessfaktorar og formidle dette til aktørar i Nordland og til miljø i landet elles

terium er lagt til grunn for denne utveljinga: Det er kommunar som har omstillingsstatus og kommunar som har ei høg registrert arbeidsløyse. Dei 11 kommunane er: Porsanger (omstillingsstatus), Vardø, Hasvik og Kautokeino (omstillingsstatus og

Boks 5.22 Verdiskaping med utgangspunkt i kulturminne

I St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*, har Regjeringa varsla at det skal etablerast eit verdiskapingsprogram som skal stimulere til at ressursane som ligg i kulturminne og kulturmiljø blir tekne i bruk i utvikling av lokalsamfunna og som grunnlag for næringsverksemd. I første omgang vil ti stader i heile landet over ein fireårsperiode få økonomisk og fagleg støtte til å gjennomføre pilotprosjekt. Det er meininga at desse skal bli døme til inspirasjon for heile landet. Både eigarane, næringslivet, andre private og offentlege aktørar, musea og frivillige organisasjonar vil bli inviterte til å ta del i eit slikt samarbeid. Programmet vil ha ei økonomisk ramme som gir ein målbar og merkbar effekt på verdiskaping med utgangspunkt i kulturminne. Midlane skal gå til konkrete tiltak knytte til verdiskaping med utgangspunkt i kulturminne og kulturmiljø, til oppbygging av kunnskap og til formidling av kunnskap. Det vil bli lagt vekt på at prosjekta går inn i ein lokal eller regional strategi for verdiskaping og innovasjon, og at ulike offentlege og private verkemiddel med relevans for forholdet mellom kulturarven og verdiskaping, blir sett i samanheng.

høg arbeidsløyse), Loppa, Måsøy, Lebesby, Gamvik, Båtsfjord, Berlevåg og Nordkapp (høg arbeidsløyse).

Midlane skal spesielt stimulere til utvikling i dei elleve kommunane, men det er positivt om dei også har gode ringverknader for større område i Finnmark. Midlane blir nytta til individretta tiltak i regi av Aetat, langsiktige tiltak som skal skape nye arbeidsplassar, og til påfylling av kommunale næringsfond.

Vidare vil Regjeringa peike på dei sterke verkemidla som er knytte til tiltakssona for Nord-Troms og Finnmark. Skatte- og avgiftsletter for innbyggjarar og næringsliv tilsvarande i overkant av 2,5 mrd. kroner i 2005 er blant dei viktige tiltaka. Verkemidla blei drøfta i St.meld. nr. 8 (2003–2004) *Rikt mangfold i nord*. Som ei oppfølging av meldinga, har Regjeringa forbetra ordninga med nedskriving av studielån.

5.6.5 Særlege tiltak ved omstilling i Forsvaret

Forsvaret har med si landsomfattande verksemd tradisjonelt hatt mykje å seie for busetnad, sysselsetjing og annan aktivitet i mange lokalsamfunn. Den omstillinga i Forsvaret som har gått føre seg sidan 2001, har konsekvensar for fleire kommunar og lokalsamfunn. Omstillinga blir ført vidare i perioden 2005 til 2008. For å få ei meir effektiv drift av Forsvaret blir verksemda konsentrert til færre stader. Dette er nødvendig for å oppnå dei reduksjonane i driftskostnadene som er fastsette. Det vil dermed bli færre arbeidsplassar knytte direkte til Forsvaret, og det vil bli ein redusert etterspørsel etter varer og tenester, både lokalt og sentralt. Somme stader er verksemda til Forsvaret blitt lagt ned eller flytta, eller ulike verksemdar er blitt slått saman. Andre stader får tilført ny verksemd.

Forsvarsdepartementet (FD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har etablert eit nært samarbeid. FD har vurdert konsekvensane for utviklinga i folketalet og sysselsetjinga for dei ti mest ramma kommunane for perioden 2005–2008, jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den vidare moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008*. Konsekvensutgreiingane syner at i nokre få kommunar vil verknaden bli så omfattande for økonomien og sysselsetjinga at det kan bli nødvendig å tilføre ekstraordinære midlar frå staten. Regjeringa fremma derfor i St.prp. nr. 42 (2003–2004) forslag om å setje av ei ramme på til saman 60 mill. kroner for heile perioden. Midlane skal brukast til å handtere dei distriktspolitiske konsekvensane. Det blei samstundes foreslått at omstillingsarbeidet skulle organiserast på same måten som tidlegare. Det vil seie at KRD og FD samarbeider om planar og innsats overfor dei kommunane som blir hardest ramma.

5.6.6 Spesielle utfordringar i samiske område i Indre Finnmark

Næringslivet i Indre Finnmark har hatt store utfordringar knytte til omstilling. Omstillingsprogrammet for Indre Finnmark, mellom anna omtalt i St.meld. nr. 55 (2000–2001) *Om samepolitikken*, hadde som mål å stimulere til utvikling av næringsliv og arbeidsplassar, gjere det lettare for innbyggjarane å skaffe seg utdanning og kompetanse, og drive personretta tiltak for å lette og stimulere til omstilling i kommunar der det var viktig med ei omlegging av reindriftsnæringa. Bakgrunnen for omstillingsprogrammet i Indre Finnmark var eit aukande behov for å skape alternative arbeidsplassar i samband med omlegging innanfor reindriftsnæringa.

Omstillingsprogrammet blei i si opphavlege form avslutta ved årsskiftet 1998/99, men det blei også drive ekstraordinært omstillingsarbeid i ein overgangsperiode i 1999/2000, før omstillingsarbeidet blei overført til det ordinære verkemiddelapparatet. Norut NIBR Finnmark har på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet evaluert omstillingsprogrammet for Indre Finnmark.

Omstillingsprogrammet har ikkje gitt så gode resultat som ein ønskte. Det er viktig at erfaringane og resultata frå evalueringa blir brukte i det vidare utviklingsarbeidet i regionen. Regjeringa vil spesielt peike på at arbeidet med å leggje til rette for utviklinga av samisk næringsliv må ta utgangspunkt i dei særegne kulturelle samfunnstrekka i dei samiske områda, der til dømes hushaldsøkonomien og hushaldsrasjonaliteten står sentralt. Hushaldsøkonomien skaper spesielle utfordringar i høve til næringsdrift. Den største utfordringa er at i område prega av hushaldsrasjonalitet, medrekna dei samiske områda, blir det ikkje bygd opp risikovillig kapital som kan blir nytta til reinvestering.

I St.meld. nr. 33 (2001–2002) *Tilleggsmedling til St.meld. nr. 55 (2000–2001) Om samepolitikken* blir rapporten «Ka kan æ få peng til» (Agderforskning, 1999), omtalt. I denne rapporten blir det hevda at det er ein «støttekultur» i Indre Finnmark. I dette ligg det ei forståing av at kommunane er opptekne av å bruke høge tilskotsatsar, uavhengig av støtteformål, og at ein del av næringslivet blir oppfatta å vere meir orientert mot tilskota enn mot prosjektideen og mot føremålet med støtta. Rapporten seier også at ein vidare ukritisk bruk av tilskot kan medverke til å gjere næringslivet avhengig av støtte og såleis redusere næringslivet si overlevingsevne på sikt.

Auka fokus på marknadene er avgjerande for å sikre næringar som er tilpassingsdyktige, og som kan bestå over tid. Arbeid med innovasjon, nyskaping, kompetanseheving, produktutvikling, marknadsføring og nettverksbygging er viktig for å få i gang positive utviklingsspiralar. Tilrettelegging for utbygging av infrastruktur som er viktig for næringsutvikling, kan vere eit anna viktig offentleg innsatsområde.

I oppfølginga av Omstillingsprogrammet for Indre Finnmark er det oppretta eit interkommunalt utviklingsselskap, Indre Finnmark Utviklingsselskap (IFU), eigd av kommunane Karasjok, Porsanger, Tana og Nesseby. I ei treårig oppstartsfase får IFU midlar frå Kommunal- og regionaldepartementet, Finnmark fylkeskommune og Sametinget. IFU skal arbeide aktivt for næringslivet og bedriftene i

Indre Finnmark for å få fram eit meir lønnsamt og variert næringsliv i regionen.

5.7 Gode tenestetilbod i alle delar av landet

Regjeringa legg vekt på at alle skal ha tilgang på grunnleggjande tenester, uavhengig av geografi, storleik på kommunen eller næringsgrunnlaget i området. Kommunane og fylkeskommunane er ansvarlege for ei rad velferdstenester til innbyggjarane, mellom anna grunnskolen, barnehagar, pleie- og omsorgstenester, helse- og sosialtenester, vidaregåande opplæring og kollektivtransport.

Det er viktig å sikre at kommunar og fylkeskommunar har økonomiske rammevilkår som set dei i stand til å tilby gode tenester. Dei viktigaste inntektskjeldene er skatteinntekter, overføringar frå staten (mellom anna gjennom inntektssystemet for kommunesektoren) og brukarbetaling. Den økonomiske politikken som har vore ført, har også medverka til at renta er redusert, og at styrkinga av kronekursen gjennom 2002 langt på veg er reversert. Dette er også viktig for kommuneøkonomien.

Gjennom inntektssystemet blir ulike føresetnader for å gi eit likeverdig tenestetilbod jamna ut. I inntektssystemet er det mellom anna lagt inn spesielle regionalpolitiske verkemiddel for små kommunar og for kommunar og fylkeskommunar i Nord-Noreg.

Fleire mindre kommunar med små fagmiljø vil i aukande grad møte ei utfordring når det gjeld i å sikre tilgang på fagkompetanse. I slike tilfelle er det viktig med samarbeid mellom kommunar eller å vurdere endringar i kommunestrukturen.

Regjeringa legg stor vekt på at tilbodet av spesialisthelsetenester blir utforma slik at det sikrar gode løysingar for befolkninga i alle delar av landet.

5.7.1 Inntekter, aktivitetar og netto driftsresultat i kommunar og fylkeskommunar

Effektutvalet peikar på at aktiviteten i kommunane er viktig regional- og distriktpolitisk, både når det gjeld tilgang på tenester og for sysselsetjinga lokalt. Aktiviteten gir også ringverknader i form av at kommunane etterspør varer og tenester frå det private næringslivet, samstundes som dei kommunalt tilsette er konsumentar av varer og tenester i lokalsamfunnet. Utvalet peikar på at dette verkar stabiliserande for busetnadsmønsteret, og at den kommunale sysselsetjinga utgjør ein større del av den totale sysselsetjinga i område med svakt næringsliv enn i område med ein større og meir variert arbeidsmarknad. Utvalet meiner derfor at endringar i rammene for kommunale inntekter og kommunal verksemd er viktige i høve til regional- og distriktpolitikken.

Regjeringa er samd med Effektutvalet sine vurderingar av dei breie verknadene av aktiviteten i kommunar og fylkeskommunar. Det sentrale utgangspunktet for staten si rolle i høve til kommuneøkonomien er likevel å sikre grunnlaget for at kommunar og fylkeskommunar kan etablere eit godt tenestetilbod til innbyggjarane i alle delar av landet, så langt råd er uavhengig av lokale tilhøve. Da er det viktig at det er samsvar mellom oppgåvene og dei økonomiske rammevilkåra for kommunesektoren.

Kommunesektoren har hatt realvekst i inntektene gjennom ein lang periode. Frå 1991 til 2001 auka inntektene med om lag 47 milliardar kroner målt i fast verdi. Dette svarar til ein årleg realvekst på om lag 2 prosent. Realveksten har halde fram etter 2001, jf. tabell 5.6. Samstundes har det vore ein sterk vekst i oppgåvene til kommunesektoren. Det er blitt gjennomført reformer både i grunnskolen og i den vidaregåande opplæringa i denne perioden. Det er også blitt satsa mykje på utbygging av barnehagar og på å betre tilbodet i eldreomsorga.

Tabell 5.6 Utviklinga i dei samla og frie inntektene i kommunesektoren i dei seinare åra, sett i samband med utviklinga i aktivitetsnivået. Aktiviteten i kommunesektoren er målt ved å vege saman tal for sysselsetjing, vareinnsats og investeringar

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Aktivitetsvekst, endring i prosent	2,6	3,1	-0,9	2,9	0	2,2	0,7
Realvekst i samla inntekter, endring i prosent	0,3	1,7	2,1	1,9	0,1	0,4	4,25
Realvekst i frie inntekter, endring i prosent	-0,6	-0,1	0,8	1,7	-1,1	-0,3	3,75

* overslag

Kommunesektoren har hatt realvekst i dei samla inntektene kvart år i perioden. Dei frie inntektene består av skatteinntekter og rammetilskot, og utgjør nærmare 70 prosent av dei samla inntektene. Veksten i frie inntekter har vore svakare enn veksten i dei samla inntektene. Dette må sjåast i lys av at veksten i dei samla inntektene til kommunesektoren i stor grad har kome som øyremerkte tilskot i tilknytning til ulike reformer og satsingsområde, som til dømes barnehagar og eldreomsorg. Årsaka til realnedgangen i dei frie inntektene i 2002 var høgre kostnadsvekst i kommunesektoren enn det ein rekna med i statsbudsjettet. Dette var i første rekkje knytt til auka pensjonskostnader og høge nominelle tillegg i lønnsoppgjeret. I 2003 var svikt i skatteinntektene hovudårsaka til realnedgangen i dei frie inntektene.

Det tekniske berekningsutvalet for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) brukar netto driftsresultat som hovudindikator på økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser kor mykje kommunane sit att med etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalte, og er såleis eit uttrykk for kor mykje som er att til avsetjinga og investeringar. Det tekniske berekningsutvalet har gjort utrekningar som indikerer at kommunesektoren over tid bør ha eit netto driftsresultat på om lag tre prosent for å vere i økonomisk balanse. I dei siste åra har det gjennomsnittlege driftsresultatet samla vore på mellom 0,6 og 0,9 prosent.

I fire av dei sju siste åra har aktivitetsveksten vore sterkare enn veksten i dei samla inntektene. Dei svake netto driftsresultata i dei seinare åra må sjåast i lys av dette.

Kommunesektoren fekk også ein monaleg inntektsvekst i 2004, både i samla og i frie inntekter. Ein reknar med at inntektsveksten blir høgre enn aktivitetsveksten. Det blir også lagt opp til realvekst i inntektene i 2005. Det kan derfor bli ein betre balanse i kommuneøkonomien.

Gjennom heile perioden 1998–2003 finn vi dei høgste driftsresultata i dei minste kommunane, målt etter innbyggjartal. Kommunar med eit innbyggjartal på under 3000 har i perioden hatt eit gjennomsnittleg netto driftsresultat på mellom 2,3 og 3,8 prosent, med unntak av 2002. Kommunane med meir enn 50 000 innbyggjarar har gjennomgåande hatt eit gjennomsnittleg lågare netto driftsresultat enn kommunane elles.

Den økonomiske verksemda i kommuneforvaltninga blir i første rad styrt gjennom dei inntektsrammene som Stortinget fastset. Kommunane må tilpasse utgiftene til inntektene innanfor dei lovane og reglane som gjeld for dei ulike kommunale

Tabell 5.7 Nord-Noreg-tilskot til kommunar og fylkeskommunar i 2005, kroner per innbyggjar

	Kroner
<i>Kommunar:</i>	
Nordland	1 314
Troms	2 520
Finnmark	6 159
<i>Fylkeskommunar:</i>	
Nordland	825
Troms	940
Finnmark	1 285

ansvarsområda, og innanfor det regelverket som gjeld for den kommunale økonomiforvaltninga.

Tilskot med særleg regional grunngiving

Nord-Noreg-tilskot

Inntektssystemet i kommunesektoren skal mellom anna støtte opp under regionalpolitiske mål, som å sikre busetnad og levedyktige lokalsamfunn i alle delar av landet. Kommunar og fylkeskommunar i Nord-Noreg får derfor eit eige tilskot for at dei skal kunne gi eit betre tenestetilbod enn kommunar og fylkeskommunar elles i landet, og ei høg kommunal sysselsetjing i område med eit konjunkturavhengig næringsliv. Tilskotet blir utbetalt med ein sats per innbyggjar og utgjør samla om lag 1,6 mrd. kroner i 2005.

Regionaltilskot

Regionaltilskotet er på same måten som Nord-Noreg-tilskotet grunngitt ut frå regionalpolitiske omsyn. Regionaltilskotet blir gitt til kommunar som har mindre enn 3200 innbyggjarar, og som har skatteinntekter på under 110 prosent av landsgjennomsnittet. Kommunar med mindre enn 3000 innbyggjarar får fullt tilskot, medan kommunar med mellom 3000 og 3200 innbyggjarar får redusert tilskot, jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005) frå Kommunal- og regionaldepartementet.

Storleiken på regionaltilskotet blir gradert etter det geografiske verkeområdet for distriktspolitiske verkemiddel (A – D). Kommunar i prioriteringsområde A får høg sats, medan andre kommunar, både innanfor og utanfor det distriktspolitiske verkeområdet, får regionaltilskot etter låg sats. Regionaltilskotet blir gitt som ein sats per kommune. I 2005 utgjør høg sats 8 070 000 kroner per kommune, medan låg sats utgjør 3 348 000 kroner per kommune.

Tabell 5.8 Nivået på dei frie inntektene etter at det er korrigert for variasjonar i utgiftsbehov. Kommunane er grupperte fylkesvis
Landsgjennomsnitt = 100. Tala gjeld for 2003

Fylke	Korrigerte frie inntekter (inkl. eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter)
Østfold	95
Akershus	100
Oslo	109
Hedmark	94
Oppland	96
Buskerud	96
Vestfold	92
Telemark	101
Aust-Agder	97
Vest-Agder	97
Rogaland	99
Hordaland	99
Sogn og Fjordane	105
Møre og Romsdal	96
Sør-Trøndelag	96
Nord-Trøndelag	98
Nordland	105
Troms	109
Finnmark	127
Heile landet	100

Inntektsnivået for kommunane gruppert fylkesvis

Kommunane har ulikt nivå på dei frie inntektene. Ei samanlikning av nivået på dei frie inntektene mellom kommunane må skje i lys av at det er kostnadsforskjellar mellom kommunane i tenesteproduksjonen. Slike forskjellar kan til dømes vere knytte til alderssamansetjing og busetnadsmønster.

Tabell 5.8 viser at kommunane i Nord-Noreg har eit høgre nivå på dei korrigerte inntektene enn kommunar elles i landet. Ein viktig årsak til det høge inntektsnivået er dei regionalpolitiske grunngitte tilskota (Nord-Noreg-tilskotet og regionaltilskotet). Andre kommunar med eit høgt inntektsnivå er kraftkommunar og kommunar med andre høge skatteinntekter.

Inntektssystemutvalet

Utvalet blei sett ned i 2003 og skal leggje fram ei innstilling innan 1. oktober 2005. Mandatet for utvalet er å vurdere om inntektssystemet tek i vare kravet om rettferdig fordeling og om inntektssystemet er eit effektivt verkemiddel for å få gjennomført Regjeringa sin politikk overfor den kommunale sektoren. Utvalet er bede om å stå for ein brei fagleg gjennomgang av fordelingsmekanismane i finansieringssystemet, med sikte på å kome fram til eit enklast mogleg og mest mogleg rettferdig system.

Inntektssystemet fordeler midlar til den kommunale sektoren og er eit viktig verkemiddel for gjennomføring av velferds- og regionalpolitikken til Regjeringa. Inntektssystemet blei innført i 1986, og blei sist evaluert av eit eige utval i 1996.

Når det gjeld dei tilskota som har ei regionalpolitisk grunngeving, har utvalet fått følgjande mandat:

«Både regionaltilskuddet og Nord-Norge-tilskuddet er særskilte tilskudd for å sikre regionale og distriktpolitiske målsetninger. Utvalget bør vurdere treffsikkerheten av tilskuddene ut fra regionalpolitiske målsetninger, herunder å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn. Utvalget bes også om å utrede om denne typen særskilte tilskudd bør inngå i inntektssystemet.»

Utvalet vil leggje fram si innstilling hausten 2005. Regjeringa tek sikte på at forslag til eventuelle endringar i inntektssystemet skal bli lagt fram for Stortinget våren 2006.

5.7.2 Kommunestrukturen og rammer for samarbeid mellom kommunar

I dag har mange kommunar med lågt folketal små og sårbare fagmiljø, noko som kan gjere det vanskeleg å tilby gode og likeverdige velferdsordningar til innbyggjarane over heile landet. Mange kommunar vil heller ikkje ha kapasitet og kompetanse til å ta på seg ei pådrivarrolle i utviklinga av lokalsamfunnet og regionen dei er ein del av. I befolkningstette område manglar det ofte organ som kan ta avgjerder i samband med felles planleggings- og utviklingsoppgåver for større, samanhengande område utover dei kommunegrensene vi har i dag. Dermed er det innbyggjarane som må bere kostnadene ved manglande planlegging og samordning mellom til dømes transport og lokalisering av bustader, arbeidsplassar og fritidsaktivitetar. Sviktande evne frå kommunane si side til å levere tenester og resultat som innbyggjarane opp-

lever som viktige, vil over tid medverke til at dei misser tilliten til at kommunen som politisk institusjon maktar å fylle si rolle som velferdsprodusent og samfunnsutviklar. Kravet om at staten skal overta ansvaret for fleire velferdsoppgåver vil dermed kunne auke.

Regjeringa ser på dette som store utfordringar. Regjeringa ønskjer at kommunane vurderer situasjonen samla sett og ser på korleis endringar i kommunestrukturen kan medverke til å møte utfordringane. I kommuneproposisjonen for 2005 (St.prp. nr. 64 (2003–2004)) presenterte Regjeringa eit landsomfattande kommunestrukturprosjekt.

Kommunestrukturprosjektet

Kommunal- og regionaldepartementet og Kommunenes Sentralforbund har sett i gang prosjektet *Framtidas kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling*. Gjennom dette prosjektet er alle kommunane inviterte til å vurdere endringar i kommunestrukturen.

Målet for prosjektet er å styrkje kommunane som velferdsytarar og samfunnsutviklarar og som lokaldemokratiske arenaer. Gjennom lokale/regionale prosessar og utgreiingar om fordelar og ulemper ved kommunesamanslutningar, er det føresett at kommunestrukturprosjektet skal munne ut i eit forslag om ein robust og framtidsretta kommunestruktur. Prosjektet blir leidd av Kommunenes Sentralforbund. Innan våren 2005 skal kommunestyra uttale seg om dei inndelingsalternativa som er utgreidde for sin kommune. Regjeringa tek sikte på å presentere resultata av prosessane våren 2006.

Lovutviklingsprosjektet for interkommunalt samarbeid

Som varsla i kommuneproposisjonen for 2005 (St.prp. nr. 64 (2003–2004)) har Kommunal- og regionaldepartementet sett i gang arbeidet med å gjennomgå og vurdere dei juridiske rammevilkåra for interkommunalt samarbeid. Målet er å etablere gode rammevilkår for interkommunalt samarbeid. Arbeidet skal munne ut i eit høyringsnotat våren 2005 med forslag til lovendringar der det er behov for det. Kommunal- og regionaldepartementet tar sikte på å leggje fram ein proposisjon om saka våren 2006.

Høyringsnotatet vil innehalde ei oversikt over ulike samarbeidsformer, både med og utan eigne interkommunale styringsorgan. Vidare vil notatet innehalde ei vurdering av kva slags oppgåver kommunar og fylkeskommunar bør kunne samarbeide om, og i kva form det i tilfelle bør kunne skje.

5.7.3 Tilgang på helsetenester

Innanfor helsesektoren er det spesielle utfordringar både når det gjeld samarbeid mellom kommunar og når det gjeld overlappande ansvarsområde mellom den statlege spesialisthelsetenesta og den kommunale primærhelsetenesta. Regjeringa legg stor vekt på at dette ikkje skal leggje hindringar i vegen for gode løysingar for innbyggjarane. Regjeringa legg opp til at sjukehusstrukturen i stor grad skal bli vidareført, men at det bør vere aktuelt med ein del funksjonsendringar i sjukehusa.

Ny politikk for lokalsjukehusa

Regjeringa har lagt fram for Stortinget eit forslag til ny rolle for lokalsjukehusa, jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005) frå Helse- og omsorgsdepartementet. Dette er dei viktigaste elementa i framlegget:

- Ein foreslår å satse på lokalsjukehusa i tida framover som eit sentralt element i den samla nasjonale politikken for spesialisthelsetenestene
- Lokalsjukehusa skal i sterkare grad rettast inn mot å møte behova hos befolkninga i nedslagsfeltet, særleg behova i dei store pasientgruppene, kronisk sjuke og sjuke eldre, som treng nærleik til tenestene
- Utviklinga av lokalsjukehusa skal ta utgangspunkt i fordelene med nærleik til pasientane, og det skal bli lagt opp til å utvikle tenester i grenseflata mot primærhelsetenesta
- Det skal arbeidast for å desentralisere spesialisthelsetenester der dette er fagleg og økonomisk tilrådeleg
- Dagens sjukehusstruktur skal i stor grad bli halde ved lag
- Det skal bli utvikla strategiar for lokalsjukehusa, innanfor ein regional samanheng
- Lokalsjukehusa sine oppgåver i eit samla opplegg for akuttbereidskap skal bli klargjorde
- Lokalsjukehusfunksjonen i dei store sjukehusa skal bli oppgradert

Samla sett er dette eit framlegg for å halde ved like og styrkje ei desentralisert spesialisthelseteneste. Dei tekniske løysingane som no finst (mellom anna telemedisin), gjer at det også kan bli gitt avansert behandling (cellegift, dialyse) utanom dei store sjukehusa. Etablering av eit samla helsenett, Norsk Helsenett AS, frå 1. oktober 2004 sikrar rask, trygg og god kommunikasjon og eit godt grunnlag for samarbeid mellom spesialistane ved dei mindre sjukehusa og dei med spisskompetanse ved dei største sjukehusa.

Større innsats for å styrkje samhandlinga mellom spesialisthelsetenesta og primærhelsetenesta

Regjeringa legg stor vekt på å betre samhandlinga mellom tenestenivåa, mellom anna ved å desentralisere tilgangen på spesialisthelsetenester. Det er aktuell helsepolitikk å desentralisere tilbod ved å opprette distriktsmedisinske senter, distriktpsykiatriske senter, desentraliserte poliklinikkar osv., der tilbod innanfor spesialisthelsetenesta og tilbod innanfor primærhelsetenesta er samlokaliserte. Desse tilboda bør vere tilgjengelege også i område utan sjukehus. Dei regionale helseføretaka har desentralisering av spesialisthelsetenesta og samhandling med primærhelsetenesta som eit strategisk satsingsområde. Det er vedteke eit framlegg til ein heilskapleg strategi for dei regionale helseføretaka på dette området.

Det viktigaste i høve til regionalpolitiske mål er tilrådinga som gjeld desentralisering av spesialisthelsetenesta. Dei regionale helseføretaka sitt arbeid på dette feltet vil styrkje ei desentralisert spesialisthelseteneste, noko som kan ha ein positiv effekt når det gjeld rekruttering av folk med kompetanse frå universitet og høgskolar også til andre verksemdar lokalt.

Mange pasientar har behov for behandling både i primærhelsetenesta og i spesialisthelsetenesta. Det er ein føresetnad at spesialisthelsetenesta arbeider saman med kommunane om å få til ei god teneste for kvar enkelt pasient. Av den grunn er fleire distriktspolikliniske psykiatriske senter lokaliserte saman med allmennlegesenter. Det er også prøvd ut ulike modellar der det er etablert somatiske spesialisthelsetenester i mindre lokale institusjonar. Dei er ofte organiserte slik at spesialistane kjem på vitjing enkelte dagar i veka. Innanfor omsorgstenesta blir fleire tenester no gitt heime hos mottakaren i staden for i sjukeheimar.

Ei slik desentralisering av tenestene kjem i første rekkje enkelte litt større tettstader til gode. For dei minste kommunane er det naturleg at dei søker samarbeid med nabokommunar for å få etablert gode løysingar.

Når det gjeld senter for helsetenester for fleire kommunar, vil kommunane kunne dra økonomisk fordel av å etablere senter i samarbeid med andre kommunar. For helseføretaka vil det vere naturleg å ta i bruk slike senter når ein skal desentralisere spesialisthelsetenester. Kommunane må innleie samarbeid med lokale helseføretak med sikte på å få etablert slike senter. Helse- og omsorgsdepartementet har gitt tilskot til prosjektering av slike senter. Det er ein føresetnad at utgifter til drift blir dekte gjennom ordinære finansieringsformer. Regjeringa vil

kome tilbake dette temaet i samband med oppfølginga av Wisløff-utvalet, som mellom anna har utgreidd rammeverket for samhandling mellom primærhelsetenesta og spesialisthelsetenesta.

Tilgang på kvalifisert personell

Ein avgjerande føresetnad for at helsetenester skal vere tilgjengelege, er god tilgang på kvalifisert personell. Helse- og omsorgsdepartementet har sidan 1997 kvart år gitt tilskot til rekruttering, til geografisk fordeling og til kvalifisering av personell i den kommunale helse- og omsorgstenesta. Dette omfattar både allmennlegetenesta, det psykiske helsevernet og eldreomsorga i kommunane.

Vidare har Helse- og omsorgsdepartementet i tida 1997–2003 gitt tilskot til prosjektering og etablering av interkommunalt legevaktsamarbeid i mange område av landet. Dei aller fleste som har søkt om slikt tilskot, har fått det. Helse- og omsorgsdepartementet har vidare sett i gang eit arbeid for å utgreie dei økonomiske konsekvensane for kommunane, folketrygda og ambulansetenesta ved drift av slike interkommunale løysingar.

5.7.4 Svalbard – Longyearbyen som lokalsamfunn

Svalbard har no fått ei eiga form for kommune i og med etableringa av Longyearbyen lokalstyre (LL) i 2002. Det er omfatta av den særlege Svalbardpolitikken, og er ikkje ein del av det ordinære kommunale systemet.

Longyearbyen hadde hausten 2004 om lag 1800 innbyggjarar, av dei totalt 2700 innbyggjarane på heile Svalbard. På berre fem år har folketallet i Longyearbyen auka med i overkant av 500 personar, noko som seier litt om den raske utviklinga samfunnet der er inne i. Tidlegare stod Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS for alle samfunnsoppgåvene, men no er Longyearbyen blitt eit demokratisk styrt og på mange måtar «normalisert» samfunn. Longyearbyen lokalstyre har i stor grad dei same oppgåvene som kommunane på fastlandet, men med viktige unntak på helse- og sosialområdet. Regjeringa ønskjer å utvikle Longyearbyen som eit familiesamfunn, men ikkje til å bli eit livsløpssamfunn.

5.8 Attraktive stader for næringsliv og innbyggjarar

I ei tid der verksemdar blir mindre stadbundne og mykje av sysselsetjinga og næringsverksemda er

knytt til offentlege og private tenester, blir busetjingsval stadig viktigare for utviklinga i folketallet og for arbeids- og næringslivet. Desse vala er påverka av mange faktorar. Arbeidsmarknaden, utdanningstilbod og tilknytning til området er blant dei viktigaste, men ikkje einerådande. Byar og bygder må vere attraktive også på andre måtar for at folk og verksemder skal etablere seg der. Unge familiar med både norsk og fleirkulturell bakgrunn er ei viktig målgruppe for busetjing og tilflytting. For denne gruppa er tilbod til barn og unge, kulturopplevingar, friluftsliv og bustad viktig.

Mangfald og samfunn som er opne for nye impulsar er verdiar dei fleste av oss set høgt i vurderinga av viktige kvalitetar ved lokalmiljøet. Tilflytting av nye folk og oppstart av nye verksemder er viktige vitamintilskot til både små og store stader. Mangfald i bakgrunn og kulturell ballast i befolkninga er i seg sjølv ein viktig verdi, i tillegg til at det stimulerer til nytenking og nyskaping. Derfor er det også ein samanheng mellom attraktive stader og næringsutvikling. Stader som er attraktive for tilflytting og gjennom busetjing kan gi betre grunnlag for lokalisering av verksemder, både gjennom gründarverksemd og god tilgang på arbeidskraft. Stader som trekker til seg nye verksemder kan også bli meir attraktive for tilflytting.

I dette kapitlet blir det gitt fleire døme på innsats for å utvikle attraktive stader, både i små senter og i bysenter. Gjennom lokale og regionale initiativ og tiltak, og ulike pilotprosjekt støtta av ulike departement, er det samla mykje viktig læring om kva som tel i utviklinga av gode og positive lokalsamfunn. Erfaringar viser at ei positiv utvikling er avhengig av medvitne satsingar og holdningar, der ein tek utgangspunkt i sterke sider ved staden og gjer ein innsats som kan medverke til å styrkje identiteten og gi lokalsamfunnet og regionen ein unik profil. I den samanhengen kan utnytting av kulturuttrykk vere sentralt. Det er også viktig å ta utgangspunkt i variasjonar i behov som følgjer av kjønn og livsfaser.

5.8.1 Kjønn og livsfaseperspektivet i regionalt utviklingsarbeid

Ei undersøking i Møre og Romsdal¹² viser at arbeid er prioritert som nummer tre for folk som vel å flytte heim etter avslutta utdanning. Dei viktigaste faktorane er familie på staden og kjensla av å høyre heime ein plass, saman med opplevingar knytte til natur- og friluftsliv. Møre og Romsdal har utforma ulike tiltakspunkt for å bygge sosiale nettverk som gjer at utflytta ungdom har forankring i fylket eller regionen medan dei til dømes er under

utdanning. Finnmark har organisert framtidswerkstader der ungdom er blitt inviterte til å kome med innspel om korleis deira lokalsamfunn kan bli betre når det gjeld å imøtekome ønske og krav som ungdommen måtte ha. Fleire fylke arrangerer også «Ungdommens fylkesting», som kjem med innspel til fylkestinget og fylkesplanen om kva som kan gjerast for å auke trivselen og kjensla av å høyre til i regionen.

Erfaringane viser at utvikling av strategiar som inkluderer utvalde grupper, medverkar til å skape attraktive lokalsamfunn for alle som bur der. Utvikling og bruk av metodar som opnar opp for at til dømes ungdom, innvandrarar og kvinner får eit reelt høve til å påverke utviklinga i sin kommune, er med på å gjere staden attraktiv som buområde. Det er da avgjerande at kommunane følgjer opp med tiltak som gjer at det engasjementet som blir vist, også blir følgt opp på ein skikkeleg måte.

Regjeringa ser dette som svært viktige erfaringar å ta omsyn til i regionalt utviklingsarbeid, særleg på stader som opplever utfordringar som følgje av skeiv alders- og kjønnsstruktur og nedgang i folketal. På slike stader er det særleg viktig å utvikle strategiar og setje i verk tiltak som gjer at staden blir attraktiv for potensielle tilbakeflyttarar og tilflyttarar. I dette arbeidet bør unge familiar og kvinner vere sentrale målgrupper.

5.8.2 Kultur som eigenverdi og som grunnlag for attraktive stader og næringsverksemd

Effektutvalet hevdar at det ikkje finst klare målformuleringar om geografisk fordeling av ressursar eller regional- eller distriktpolitiske mål i norsk kulturpolitikk. Denne påstanden skuggar for det faktum at store delar av norsk kulturpolitikk kjem i stand gjennom eit samarbeid mellom kommune, fylkeskommune og stat. Gjennomføringa av store delar av kulturpolitikken, som til dømes drift av region-/landsdelsinstitusjonar eller knutepunktinstitusjonar og finansiering av kulturbygg, byggjer på eit samarbeid mellom lokalt, regionalt og statleg nivå. Konkrete døme på samarbeid mellom forvaltningsnivåa er elles Rikskonsertane si skole-

¹² Kommunal- og regionaldepartementet har saman med fylkeskommunane i Finnmark og Møre og Romsdal gjennomført eit pilotprosjekt der målet var å skaffe seg erfaring og utvikle nye strategiar for korleis kjønns- og livsfaseperspektivet kan integrerast i det regionale utviklingsarbeidet («Mangfald gir vekst»). Dei to fylka blei valde som pilotfylke for å få breidd og variasjon i utviklingsarbeidet. Prosjektet er no avslutta, og erfaringane frå dei to fylka skal formidlast til andre interesserte som driv lokalt og regionalt utviklingsarbeid.

konserter og gjennomføringa av «Den kulturelle skulesekken». For kulturpolitikken, som er eit relativt lite lovregulert område, er eit slikt samarbeid svært viktig for å sikre kulturinstitusjonar over heile landet gode rammevilkår, og for å sikre gjennomføringa av landsomfattande tiltak.

Kulturpolitikken har som grunnleggjande idé at han skal fremme humanistiske verdiar og estetiske kvalitetar som ikkje vil bli ivaretekne på den frie marknaden sine premisser. Ein hovudbodskap i St.meld. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014* er at den profesjonelle kunsten og den fagleg forankra kulturinnsatsen har ein verdi i seg sjølv. Kulturmeldinga trekte opp hovudlinene for den statlege medverknaden i utviklinga av kulturfeltet det neste tiåret.

Utan å endre hovudinnrettinga i kulturpolitikken legg Regjeringa vekt på at også kulturpolitikken i større grad må sjåast i samanheng med andre politikkområde og dei overordna økonomiske og samfunnsmessige endringane i Noreg. Regjeringa er opptatt av samanhengen mellom kultur og næring. Dette er drøfta nærare i St.meld. nr. 22 (2004–2005) *Kultur og næring*.

Satsing på kultur og utvikling av kulturnæringar kan spele ei viktig rolle i regional utvikling og omstilling. Eit mangfald av gode kulturtilbod og aktivitetar kan vere med å styrkje fellesskapen, livskvaliteten og kompetansen hos innbyggjarane. Sjølv om arbeid og utdanning i særleg grad avgjer val av bustad, er også tilgangen på opplevingar og livskvalitet viktige faktorar. Kultur og kulturnæringane kan vere med å auke kjennskapen til ein region, og elles vere viktig i merkevarebygging og profilering av regionen, særleg sett i samanheng med reiseliv. Kultursatsing kan tilføre ein region kreativitet og dynamikk, noko som både kan føre til at det blir etablert ulike kulturnæringar og til at andre verksemdar vel å etablere seg i området. Kultur kan såleis medverke til å skape nye arbeidsplassar, både heilt eller delvis offentleg finansierte og reint næringsbaserte.

Ein grunnleggjande føresetnad for at kunst og kultur også skal kunne utvikle seg til næring er likevel at det eksisterer ein dynamisk og pulserande profesjonell kultursektor og ein myldrande, kreativ underskog av talent. Det er derfor særst viktig at kreative og kunstnariske evner blir verdsette i ein tidleg fase, og at både barn og vaksne får høve til å oppleve og utfalde seg gjennom kunst og kultur. Ei prioritering av satsing på kultur i fylke og kommunar vil såleis vere eit bra utgangspunkt for å utvikle næringar baserte på kultur.

5.8.3 Spesielle satsingar retta mot bygder og tettstader

Arbeid retta mot småsamfunn

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har medverka til oppbygging av kunnskap og utveksling av erfaringar om arbeidet med å møte utfordringar i småsamfunn. «Småsamfunn» er i dette arbeidet definert som stader med lang avstand til regionale senter, vedvarande nedgang i folketal og problematisk næringsstruktur. Medverknaden har skjedd gjennom nettverkssamlingar, utgreiingar og mindre prosjekt. Det er mellom anna gitt støtte til nasjonale samlingar retta inn mot små kommunar og til nettverkssamlingar retta mot fylkeskommunane, for å medverke til utveksling av erfaringar mellom dei som arbeider innanfor dette temaområdet.

Boks 5.23 «Plusskommunar»

Kommunal- og regionaldepartementet har fått utarbeida ein rapport om kjenneteikn ved mindre kommunar som har hatt ei relativt positiv utvikling i folketal og næringsliv (*En utredning om 4 distriktskommuner som har klart seg bra*, Næringsrådgivning AS, 2004). Fire kommunar blei valde ut for ein nærmare analyse: Øystre Slidre i Oppland, Alvdal i Hedmark, Hemne i Sør-Trøndelag og Leksvik i Nord-Trøndelag. I tillegg blei det nytta informasjon og døme frå kommunane Båtsfjord, Vikna, Vågå og Dyrøy. Rapporten peikar på desse kjenneteikna ved kommunane:

- Kommunane er integrerte i ein større regional arbeidsmarknad
- Busetnaden er stabil
- Sysselsetjinga er stabil, og kommunane har eit robust og mangslunge næringsliv
- Innbyggjarane har eit sterkt lokalt engasjement og gründerånd
- Innbyggjarane er patriotiske og lojale, med sterk identitet og tilknytning til eigen kommune eller eiga grend
- Nøkkelaktørar er samhandlingsorienterte, og det er sterke alliansar mellom lokale eldsjeler, næringslivet og kommunen
- Frivillige organisasjonar utgjer ei stor kraft i utviklingsarbeidet, og det er lett å mobilisere folk til dugnad
- Kommunane har satsa ressursar på mellom anna stadutvikling, tilretteleggjing av gode bumiljø og kommunale tenestetilbod
- Kommunane har orden i økonomien

det. Til desse samlingane er det også blitt invitert representantar frå fleire departement, som har presentert tema som har relevans og interesse i ein småsamfunnskontekst. KRD legg også vekt på å medverke til spreining av kunnskap og erfaringar frå det avslutta utkantprogrammet.

KRD har fått utarbeidd ein rapport om utfordringar og potensial for utvikling i mindre kommunar, kalla «Plusskommuneutgreiinga», sjå boks 5.23.

Programmet for utvikling av attraktive og miljøvennlege tettstader i distrikta

Tettstadene i område med småsenter og spreidd busetnad er viktige for busetjinga og verdiskapinga. Der det er attraktivt å bu, kan det også gro fram ny verksemd, og områda kan trekkje til seg kvalifisert og motivert arbeidskraft. Miljøvennlege og godt fungerande tettstader er attraktive også for næringslivet.

For tettstadene inneber dette at det må leggjast vekt på kvalitetar som motverkar fråflytting og stimulerer tilflytting. Eit godt sosialt miljø, nære menneskelege relasjonar og lett tilgjenge til naturen er fortrinn som finst i svært mange lokalsamfunn i distrikta. I tillegg er det viktig å ta vare på og utvikle dei fysiske omgivnadene slik at stadene framstår som attraktive, og byggjer opp under historie, kultur og identitet. Møteplassar er også viktige som utgangspunkt for opplevingar, kulturaktivitetar og sosial kontakt.

I 2001 blei programmet for utvikling av miljøvennlege og attraktive tettstader i distrikta starta opp, i regi av Miljøverndepartementet. Det er eit nasjonalt program med sikte på å samkøyre verkemiddel, vidareutvikle arbeidsmåtar lokalt og formidle erfaringar med tettstadsutvikling. Programmet skal vare i fem år, og blir avslutta i 2005. I alt 16 kommunar i 4 fylke deltar i programmet.

Kommunane er hovudaktørar når det gjeld planlegging og gjennomføring av lokale tiltak i programmet, medan fylkeskommunane spelar viktige roller som rettleiarar og ressurscenter for kommunane og som koordinatorar for verkemiddel i fylka.

Det blir lagt vekt på medverknad frå ulike brukargrupper, ikkje minst frå barn og unge. Lokalt næringsliv er også ein viktig samarbeidspartnar. For å kunne få til samarbeid og partnerskap mellom kommunen, næringslivet, frivillige organisasjonar og andre aktørar, er det nødvendig med kunnskap om planlegging og samarbeidsprosesser. Mange kommunar har ikkje tilstrekkeleg kunnskap om dette. I programmet er det derfor satsa på å utvikle kompetanse lokalt for å mobili-

Boks 5.24 Erfaringar frå tettstadprogrammet

Kommunane må leie arbeidet

Dei kommunane som lykkast best med stadutvikling har prioritert arbeidet og forankra det skikkeleg i den politiske og administrative leiinga. Utviklingsarbeidet må bli kopla til nærliggjande aktivitetar i kommunen, med tanke på å oppnå synergieffektar.

Samhandling og alliansebygging

Kommunane bør utvikle kontakt med det lokale næringslivet, organisasjonar og befolkninga på tettstaden, og med offentlege og private aktørar utanfor kommunen. Partane bør bli samde om felles mål og visjonar for tettstaden. Barn og ungdom er ein viktig ressurs i tettstadsutviklinga. Dei ser ofte med andre auge enn vaksne på kva som er viktig for staden. Det lokale næringslivet er ein annan viktige medspelar. Dei vil ofte ha ei klar eigeninteresse i å styrkje tettstaden og kan medverke også økonomisk, gjennom konkrete tiltak.

Eigenfinansiering og spleiselag

Sentrale styresmakter sette av små midlar til fysiske tiltak i programmet. Dei deltakande kommunane har sjølve sytt for finansiering av dei fleste tiltaka. Dette er den normale situasjonen alle kommunar står overfor i arbeidet med utvikling av tettstaden. Vilje til eiga satsing i kommunen har vore ein føresetnad for å utløyse midlar frå andre kjelder, som det lokale næringslivet og ulike offentlege tilskot og investeringsordningar. Fleire fylkeskommunar har også tettstadsutvikling som ein regional utviklingsstrategi.

sere ulike brukargrupper og utvikle samarbeid mellom ulike aktørar.

Erfaringar og kunnskap blir formidla til alle fylke og kommunar gjennom nettverksbyggjing, årlege landskonferansar for tettstadsutvikling og ein nettstad for programmet. Sjå elles boks 5.24 om erfaringar frå programmet.

Særleg innsats for lokalbutikkar

Butikken er ein viktig aktør i mange små lokalsamfunn. I område med spreidd busetnad kan det vere vanskeleg å halde oppe grunnleggjande butikk-

tenester, på grunn av svært lite marknadsgrunnlag. Ofte er butikken det siste servicetilbudet i ei bygd, når både bensinstasjon, post, skole og andre tilbud er blitt borte. I ein slik situasjon blir butikken ein viktig leverandør også av andre tenester enn sal av daglegvarer. Dersom lokalbutikken sviktar, sviktar også ein viktig del av grunnlaget for busetnaden.

Som ein del av arbeidet retta mot småsamfunn, driv Kommunal- og regionaldepartementet eit program som skal medverke til at små lokalbutikker kan drive verksemda vidare, kalla Merkantil kompetanseprogram for utkantbutikker (MERKUR). Dette programmet har fokus på kompetansebygging, med sikte på at utkantbutikkane skal bli meir attraktive og konkurransedyktige. Programmet skal medverke til å styrkje den butikkfaglege kompetansen, og butikken si stilling i lokalsamfunnet. Aktiviteten i MERKUR er bygd opp kring ei gruppe av konsulentar som samarbeider med butikkdrivarane om tiltak for å styrkje butikkane. MERKUR er òg i dialog med sentrale samarbeidspartnarar som Norsk Tipping, Posten og dei største daglegvarekjedene.

Programmet har styrkt fokuset på lokalsamfunnsperspektivet og legg i større grad enn før vekt på butikken som ein aktiv medspelar i lokalt utviklingsarbeid. Tanken er å sikre trivsel og tenester, i eit samspel mellom lokale styresmakter, befolkninga og butikkeigaren.

Erfaringane med MERKUR er gode. I dei siste åra er det lagt fram data som syner at utviklinga for MERKUR-butikkane gjennomgåande er positiv, sett i høve til andre butikker dei er blitt samanlikna med. Det skal gjennomførast ei ny evaluering av MERKUR-programmet i 2005.

Satsing på ungdom i distrikta

Frå og med 1999 har Barne- og familiedepartementet hatt ei tilskotsordning til ungdomssatsing i distrikta. Formålet med støtteordninga er å stimulere til auka aktivitet og gi ungdom tru på ei framtid lokalt. Midlane går til lokale satsingar på kultur- og fritidsområdet og blir lyste ut i små kommunar i distrikta med sterk nedgang i folketalet.

Kommunane avgjer sjølve korleis satsinga konkret skal leggjast opp. Departementet ønskjer at kommunane har eit gjennomtenkt og heilskapleg arbeid, og at ungdomsmiljøet blir styrkt gjennom eit samspel mellom ungdommen og kommunale organ. Kommunane må føre ein aktiv dialog med ungdommen om korleis arbeidet skal leggjast opp. Ved tildeling av midlar legg departementet særleg vekt på at ungdom skal delta aktivt i planlegging og

gjennomføring av aktivitetane. Det skal bli tatt omsyn til interessene til både gutar og jenter.

Interessa for ordninga er stor, og ho er blitt godt tatt imot i kommunane. Midlane er nytta til møteplassar og ulike ungdomsaktivitetar. Dei relativt små tilskota har ført til gode resultat og har styrkt dialogen og samarbeidet mellom kommunane og ungdomsmiljøa. I 2004 var det mogleg for 62 kommunar å søkje støtte. 41 kommunar i ti fylke fekk tilskot på opptil 100 000 kroner. Regjeringa legg opp til at tilskotsordninga skal bli ført vidare.

5.8.4 Attraktive bysenter

Bysenter er kjerna i det regionale nettverket av byar og stader, og er viktig for næringsutvikling og verdiskaping i eit kunnskapssamfunn. Regjeringa legg vekt på at det blir utvikla levande og sterke bysenter. Det er særleg viktig at mellomstore og mindre byar utviklar attraktive senter med god tilgang på tenester, slik at dei blir gode alternativ for lokalisering av verksemdar og for busetjing. Fleire tilbud og auka aktivitet i sentrum vil også stimulere til miljøvennleg transport og medverke til at alle befolkningsgrupper får lettare tilgjenge til vare- og tenestetilboda.

Som ei oppfølging av St.meld. 23 (2001–2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder* starta Miljøverndepartementet opp fleire pilotprosjekt for miljøvennleg byutvikling. Pilotarbeidet skjer i utvalde byar.

Eit av temaa i pilotarbeidet er byomforming innanfor byggjesona, der målet er å oppnå ei meir effektiv arealutnytting og å utvikle funksjonelt mangfald, fysiske kvalitetar og gode stader i byane.

Eit anna tema er sentrumsutvikling. Målet er å fremme og styrkje levande, mangslungne og trygge senter. Utgangspunktet er at fleire bysenter er blitt svekte og har tapt marknadsdelar i høve til eksterne kjøpesenter. Forbetring av gater og byrom, tenestetilbod og aktivitetar i sentrumsområda står sentralt i prosjekta. Arbeidet har vist at det er stor politisk interesse og lokalt engasjement for sentrumsutvikling.

Utfordringa i pilotprosjekta for både sentrumsutvikling og for byomforming er å utvikle gode samarbeidsformer mellom ulike private og offentlege aktørar, både i planlegging, i utvikling og i drift. Samarbeidet i pilotprosjekta utfordrar viljen i næringslivet til å sjå heilskapleg på utviklinga i sentrum og over eit lengre tidsrom. Erfaringar frå prosjekta blir også formidla til andre byar gjennom eigne nettverkssamlingar.

I pilotprosjekta blir mellom anna staten utfordra til å vurdere korleis statleg lokaliserings- og infrastrukturpolitikk kan medverke til å få sett i

Boks 5.25 Pilotprosjekt for miljøvennleg byutvikling

Etter at Drammen gjennomførte omfattende tiltak for å reinse Drammenselva, avlaste sentrum for biltrafikk, opne elvepromenaden og setje i stand Bragernes torg, har investeringslysta auka i sentrum av byen. Det gjeld både i bustadbyggjinga og i anna næringsliv. Folketalet i Drammen sentrum er forventast å auke frå 8000 til 12000 på fem-seks år. Sentrum av byen er inne i ein svært positiv vekstperiode både når det gjeld næringsliv og når det gjeld kulturliv.

Drammen, Notodden, Tvedestrand, Stavanger og Tromsø deltek i arbeidet med å utvikle nye organisasjonsmodellar for samarbeid om sentrumsutvikling.

Fredrikstad, Skien og Kristiansand arbeider med sentrale byutviklingsområde. Stavanger, Bergen og Tromsø arbeider med byutvikling og byomforming i sjøfronten, medan Trondheim arbeider med ei meir urban utvikling i randsona kring sentrum, der store areal blir nytta til mellom anna trafikkanlegg og parkering.

gang god lokal byutvikling og til å utvikle gode samfunn. Regjeringa legg vekt på at statleg verksemd skal lokalisast i sentrum av byområda, for å medverke til å styrkje kvaliteten og mangfaldet i bysentrum og skape god tilgjenge for publikum, anten dei bur i byane eller i omlandet omkring byane.

Kjøpesenter og bysenter

Bysenter har fått sterk konkurranse ved at det er blitt etablert kjøpesenter langs hovudvegane utanfor byane. Dette kan føre til at fleire blir avhengige av bil, og til at sentrum blir mindre viktig som aktiv og levande møtestad. For å møte denne utfordringa blei det i 1999 innført ein stopp i utbygginga av kjøpesenter for ein femårsperiode. Stortinget la til grunn at det i denne perioden skulle bli utarbeidd regionale planar med tanke på å oppnå sterkare styring med etablering av kjøpesenter. Slike regionale planar er no laga, behandla og godkjende av Miljøverndepartementet.

Planane inneheld vurderingar av utbyggingsmønster, senterstruktur og lokalisering av varehandel og andre servicefunksjonar sett i saman-

heng med utvikling av transportsystemet. Det er vedtatt regionale retningslinjer for lokalisering av varehandel, og sentrumsområda er blitt betre definerte. I mange regionar er det lagt ned eit stort fagleg arbeid og gjennomført grundige prosessar, der både næringslivet og kommunane har deltatt. Dei regionale planane er retningsgivande for planane i kommunane, og skal liggje til grunn for behandling av søknader om etablering av kjøpesenter. Nye planar om etablering av kjøpesenter som er i strid med regionale planar, gir grunnlag for motsegn frå fylkesmannen, andre statlege fagstyresmakter, fylkeskommunen og nabokommunane. Miljøverndepartementet har i brev til kommunar og fylke understreka at den politikken som låg til grunn for stoppen i utbygginga av kjøpesenter ligg fast.

5.8.5 Bustadpolitikken

Regjeringa ser på tilgang på gode bustader som eit grunnleggjande vilkår for gode levekår. Dei store skilnadene i utviklinga i bustadprisane mellom ulike delar av landet det siste tiåret kan påverke den reelle fridomen til å busetje seg der ein ønskjer. I nokre byområde kan høge prisar vere ei barriere, særleg for unge nyetablerte. I område med låg vekst i folketalet eller fråflytting kan bustadprisane falle, og det kan vere vanskeleg å få selt bustaden. Begge desse faktorane kan påverke mobiliteten for den enkelte innbyggjar og familie på ein uheldig måte.

Geografiske skilnader i bustadprisar har mellom anna samanheng med ulik befolkningsvekst. Byggjekostnadene er tilnærma like over heile landet, men tomteprisane varierer. Det er derfor dyrare å byggje i sentrale område enn utanfor pressområda. Det har også vore nokså store regionale forskjellar i bustadbyggjinga, og det har òg gitt utslag i bustadprisane. Til dømes har låg bustadbyggjing i Osloområdet i ein del år ført til ein sterk vekst i prisane på bustadmarknaden. Bustadbyggjinga i dette området har no auka sterkt.

Kommunal- og regionaldepartementet har ingått ein samarbeidsavtale med byggje-, anleggs- og eigedomsbransjen om å etablere og drive eit femårig program for å redusere byggjekostnadene. Målet er å få eit større tilbod av billige og gode husvere i sentrale område. Dette kan medverke til å auke tilgangen på husvære og redusere prisane i byområda, og dermed redusere dei store regionale skilnadene i prisar.

Utviklingstrekka gir ulike utfordringar når det gjeld bruken av bustadpolitiske verkemiddel. Kommunane skal kunne administrere personretta låne-

og tilskotsordningar slik at avgjerdene kan takast nær brukarane og den lokale bustadmarknaden. Regjeringa har målretta bustadpolitikken mot vanskelegstilte. Husbanken står sentralt i dette arbeidet. Startlån, bustønad og bustadtilskot er aktuelle bustadpolitiske verkemiddel for at dei som har svak økonomi skal få etablert seg og bli buande i leige- eller eigarhusvære.

Frå og med 2005 blir oppføringslånet og utbe-tringslånet gitt av Husbanken slått saman til eit grunnlån. Det nye grunnlånet skal vere målretta mot vanskelegstilte, mot ordinære husvære der det blir teke omsyn til miljø og tilgjenge og mot bustadbyggjing i dei delane av landet der det er vanskeleg å få lån til husvære på grunn av låg panteverdi. Regjeringa ser det som ei målsetjing å sikre bustadbyggjinga i dei områda der privatbankane er tilbakehaldne med å lånefinansiere nye husvære, og det samstundes er eit lite tilbod av brukte husvære.

5.8.6 Vidare arbeid med utvikling av attraktive stader

Regjeringa meiner at programma for miljøvennleg byutvikling, tettstadprogrammet og småsamfunns-satsinga har medverka til at det er utvikla verdifulle erfaringar og kompetanse som bør førast vidare.

Regjeringa meiner at utvikling av attraktive og miljøvennlege tettstader er ein viktig strategi for å fremme identitetskjensle og gjere område med småsentra og spreidd busetnad attraktive for tilflytting og lokalisering av bedrifter.

Regjeringa legg vekt på at erfaringane frå tettstadprogrammet blir utnytta og gjorde kjende blant aktuelle kommunar, som grunnlag for vidare innsats. Fleire fylkeskommunar har tettstadutvikling som ein regional utviklingsstrategi og vurderer tettstadutvikling på lik linje med andre tiltak ved fordeling av økonomiske midlar for regional utvikling i fylket. Fylka spelar òg ei viktig rolle når

det gjeld å gi kommunane nødvendig rettleiing og fagleg støtte i arbeidet med tettstadutvikling. Regjeringa ser positivt på dette. Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet vil også stimulere arbeidet i kommunane med tettstadutvikling ved å medverke til å spreie kunnskap og kompetanse mellom små kommunar, mellom anna i form av overføring av erfaringar og nettverksbygging.

Regjeringa legg opp til at MERKUR skal bli vidareutvikla i samsvar med nye utfordringar, slik at programmet blir eit målretta verkemiddel for å halde oppe viktige tenestetilbod i små lokalsamfunn. Det skal framleis vere fokus på kompetansedelen av MERKUR-arbeidet, det vil seie at motiverte butikkeigarar skal få hjelp til å utvikle butikken sin i nær dialog med offentlege styresmakter og MERKUR-apparatet. Det er også aktuelt å setje i gang eit mindre utviklingsarbeid med sikte på å styrkje samarbeidet mellom butikkar, MERKUR og kommunane.

Regjeringa meiner at kommunane i små og mellomstore byregionar bør vidareutvikle samarbeidet med regionale aktørar, med tanke på å gjere særleg sentra i regionane meir attraktive for næringsutvikling og busetjing. Arbeidet bør byggje på erfaringar frå breie satsingsprosjekt i byregionar, både i Noreg og i utlandet, og på erfaringar frå andre stadutviklingsprosjekt. Det gjeld til dømes arbeidet med miljøvennleg byutvikling og tettstadprogrammet, og erfaringar frå ulike byprosjekt i Interreg. Ikkje minst blir erfaringsbasen til bykommunane og fylkeskommunane sentral. Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet vil medverke til å spreie kunnskap om vellukka satsingar, og om korleis innsats for verdiskaping, entreprenørskap og innovasjon, tenestefunksjonar, miljø, kultur og infrastruktur kan sjåast i samanheng. Regjeringa legg vekt på at arbeidet med dette skal bli betre koordinert også på sentralt hald.

6 Samarbeid om regional utvikling

Ei positiv regional utvikling er avhengig av samarbeid mellom mange aktørar på fleire nivå. I dette kapitlet blir det gitt ei vurdering av fleire typar av samarbeidsprosessar. Det gjeld fylkeskommunane si rolle som regional utviklingsaktør i samarbeid med kommunar, næringsliv og statlege aktørar. Det gjeld også samarbeidet mellom storbyane og sentrale styresmakter, som ei oppfølging av storbymeldinga. Og det gjeld internasjonalt regionalpolitisk samarbeid i høve til EU, Norden og Nordområda.

Det omfattande samarbeidet om regional utvikling som skjer mellom kommunar i regionråda og liknande samarbeidsorgan er ikkje nærmare omtalt her. I mange fylke er også regionråda viktige aktørar for samarbeid mellom fylkeskommunane, kommunane og statlege aktørar om utforminga av den praktiske utviklingspolitikken. Vedlegg 3 inneheld ein presentasjon av regionsamarbeid mellom kommunane, og ein kort oversikt over samarbeid mellom fylkeskommunane.

6.1 Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør

Regjeringa la våren 2002 fram for Stortinget St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*. Denne stortingsmeldinga, som bygde på Sem-erklæringa, la grunnlaget for dei rammene som i dag gjeld for fylkeskommunane si rolle som utviklingsaktør.

Eit sentralt element i meldinga var intensjonen om å fornye og styrkje fylkeskommunen i rolla som regional utviklingsaktør. Fylkeskommunane har eit viktig ansvar for regional utvikling gjennom fylkesplanlegginga, tenesteproduksjon, forvaltning av regional- og distriktspolitiske verkemiddel og internasjonalt samarbeid. I meldinga blei det peika på at regionalt utviklingsarbeid er knytt til å sjå samanhangar, og få til samarbeid mellom ulike aktørar om strategiar og innsats, for å fremme ei ønskt samfunnsutvikling i eige område. Regjeringa ser på dette som eit viktig arbeid for å møte dei aktuelle regionalpolitiske utfordringane. Utgangspunktet for det regionale utviklingsarbeidet bør vere behovet for heilskaplege løysingar for kom-

munar og bedrifter. Prosessane knytte til partnerskapsarbeid, fylkesplanar eller fylkesdelplanar må vere arenaer der næringslivet og kommunane møter offentlege tilretteleggjarar på regionalt nivå.

I meldinga blei det lagt opp til at styrkinga av rolla som regional utviklingsaktør skulle skje ved at fylkeskommunen fekk

- auka mynde i forvaltninga av dei regional- og distriktspolitiske verkemidla
- ansvar for å etablere regionale partnerskap med statlege etatar og verksemdar, kommunane og næringslivet, mellom anna for å utvikle regionale utviklingsprogram

Regjeringa varsla vidare at ho ville vurdere å auke delegering av mynde til regionale statlege etatar og verksemdar, med sikte på å styrkje den regionale partnerskapen.

Samstundes blei det lagt vekt på at utviklinga av fylkeskommunane si rolle som utviklingsaktør mellom anna krev at rolla som utøvar av mynde blir nedtona til fordel for ei større og tydelegare leiarrolle i utviklingsarbeidet. Eit sentralt døme i St.meld. nr. 19 er rolla til fylkeskommunen ved utforming av regionale utviklingsprogram. Det blir lagt vekt på utvikling av reelle regionale partnerskapar der alle aktørane forpliktar seg på ein klarare måte enn tidlegare, samstundes som partnerskapen skal ha reell påverknad på innrettinga av strategiane i utviklingsprogrammet. Føresetnaden er at fylkestinget utarbeider mandat for partnerskapen, og at partnerskapen innanfor dette mandatet lagar eit forslag til program med finansieringsplan som blir endeleg godkjent av fylkestinget.

I stortingsmeldinga stod det også at det mot slutten av valperioden ville bli lagt fram ei vurdering av fylkeskommunane si rolle som regional utviklingsaktør, og at funksjonen til partnerskapa skulle vurderast i den samanhengen.

Oppfølging av meldinga

Som ei oppfølging av stortingsmeldinga blei i 2003 det strategiske ansvaret for størstedelen av dei regionalpolitiske verkemidla overførte frå Kommunal- og regionaldepartementet til fylkeskommu-

nane. Om lag 1 mrd. kroner er knytte til desse verkemidla i 2005. Denne endringa blir i dag gjerne omtalt som «ansvarsreforma».

Ei anna oppfølging er etableringa av prosjektet «Fritt fram» i Oppland, som inneber at fleire statlege økonomiske verkemiddel blir sett i samanheng regionalt. Fylkestinget i Oppland prioriterer bruken av midlane på grunnlag av eit handlingsprogram som er utarbeidd i forpliktande partnerskap mellom kommunane, statlege etatar og næringslivet.

Grunnlaget for vurderinga av rolla som utviklingsaktør

Nordregio og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet gjennomført ei ekstern

Boks 6.1 Fritt fram i Oppland – eit reformprosjekt

«Fritt fram» inneber at bruken av fylkeskommunens midlar og delar av statens midlar i Oppland blir drøfta med kommunane regionvis, for å sikre at den samla verksemda byggjer opp under fylket og regionane sine konkurransefortrinn. Fylkeskommunen legg heile sitt budsjett inn i «Fritt fram». I 2004 utgjorde det 1,3 mrd. kroner, medan ulike statlege sektorar bidrog med 83 millionar kroner.

Dei kortsiktige resultatmåla er at næringslivet, viktige brukargrupper og kommunepolitikarane skal oppleve at fylkeskommunen driv eit betre, meir tilpassa og meir treffsikkert regionalt utviklingsarbeid enn tidlegare. I ei følgjeevaluering av prosjektet viser Nordlandsforskning til at fleirtalet av kommunar og regionar meiner dei har blitt godt involvert i arbeidet med regionalt handlingsprogram, og at samarbeidet med fylkeskommunen har blitt betre i forsøksperioden. Viktige stikkord for betre samarbeid er desentralisering av makt og midlar, og eit meir likeverdig tilhøve mellom fylkeskommunen og kommunane.

Samarbeidet har ført til ein meir spissa satsing i kvar region. Kvar einskild region har vald ein profil som skal bli realisert (jf. boks 4.1). Erfaringane er også at regionråda i aukande grad blir viktige og meir levende arenaer for regionalpolitikk. Fylkeskommunen og dei andre verkemiddelaktørane skal vere gode hjelparar i dette arbeidet.

utgreiing av fylkeskommunen si rolle som regional utviklingsaktør (Nordregio 2004). Utgreiinga er mellom anna basert på intervju med fylkespolitikarar og administrative nøkkelinformantar i fem utvalde fylkeskommunar, og med representantar for sentrale partnerskapsaktørar.

Vurderingane nedanfor byggjer på denne utgreiinga, med fokus på endringar i dei siste åra. Vurderingane er samla i to bolkar:

- Generelt om utviklingsrolla
- Utviklinga av partnerskapsarbeidet

6.1.1 Generelt om utviklingsrolla

Som nemnt over har fylkeskommunane lenge hatt ansvar for regional utvikling gjennom fylkesplanlegginga, tenesteproduksjon, forvaltning av regional- og distriktpolitiske verkemiddel og samarbeid over landegrensene. Spørsmålet i denne samanhengen er om endringane som kom etter St.meld. nr. 19 (2001–2002) har styrkt fylkeskommunane i rolla som utviklingsaktør.

Den korte tida sidan stortingsmeldinga blei lagt fram gjer det vanskeleg å svare på dette spørsmålet. Rapporten frå Nordregio gir samla sett eit inntrykk av at rolla til fylkeskommunane som utviklingsaktør ikkje er blitt vesentleg endra eller styrkt dei siste åra. Informantane frå fylkeskommunane meiner at statleg organisering og styring er eit hovudproblem for fylkeskommunane si utviklingsrolle. Det blir vist til «sektorisering», fristilling av statlege organ, selskap utan mandat til å samarbeide og ein geografi som går dårleg saman med fylkesgrensene. Mange informantar peikar også på at rolla som utviklingsaktør ikkje er blitt klart nok definert frå sentrale eller regionale styresmakter si side. Samstundes viser rapporten også til at informantane meiner det har skjedd somme endringar.

Nedanfor følgjer ein gjennomgang av vurderingar i rapporten av om ulike delar av fylkeskommunane sitt arbeid er blitt påverka i dei siste åra som følge av styrkinga av rolla som utviklingsaktør.

Ansvar for fylkesplanlegginga etter plan- og bygningslova

Gjennom fylkesplanlegginga skal overordna mål og strategiar for utviklinga i fylket bli fastlagde. Fylkesplanen er ikkje eit rettskraftig dokument, men skal vere retningsgivande for kommunal, fylkeskommunal og statleg planlegging og verksemd i fylket. Fylkesplanen legg også premissar for miljøvern og arealbruk.

Rapporten frå Nordregio og NIBR tyder på at arbeidet med fylkesplanane i dei siste åra er blitt utvikla i retning av meir realisme og smalare, meir spissa innsatsar. Fylkesplanane er blitt både slankare, strammare og mindre ambisiøse, og den politiske involveringa i planarbeidet er blitt meir fokusert. Informantane i fylkeskommunane peikar elles på at styrkinga av fylkeskommunane si utviklingsrolle i samband med ansvarsreforma kom midt i ein fylkesplanperiode og derfor i liten grad har influert på planarbeidet.

I rapporten blir det hevda at fylkesplanlegginga i dag spelar ei nokså lita rolle som premissleverandør for den regionale utviklinga, og at planarbeidet først blir interessant når det gir tunge føringar i ulike sektorar som er viktige for regional utvikling. Det blir i denne samanhengen vist til at nøkkelen til å styrkje fylkesplanlegginga ligg nasjonalt, knytt til evna og viljen til å etablere sterkare bindingar mellom fylkesplanen og politikken for dei ulike sektorane på regionalt nivå. Som døme på statlege sektorar blir det vist til samferdsel, spesialisthelse-tenesta og Forsvaret.

Rapporten går elles ikkje inn på koplingar mellom utarbeidinga av handlingsdelen av fylkesplanen eller fylkesdelplanar og arbeidet med prioritering og koordinering av utviklingsmidlar i partnerskapane.

Ansvar for viktige offentlege tenester

Fylkeskommunane har ansvar for mellom anna vidaregåande opplæring, tannhelsetenesta, sjukdomsførebyggjande og helsefremjande arbeid, regional samferdsel, museum og andre kulturtiltak. Fleire av desse oppgåvene er særskilte viktige for den regionale utviklinga. I samband med helsereforma i 2002 miste fylkeskommunane si tyngste oppgåve målt i tilsette og pengar. Samstundes opna reforma for ei sterkare vektleggjing av det regionale utviklingsaspektet, og dermed indirekte for ei fornying av rolla til fylkeskommunane som regionale utviklingsaktørar.

Fleire informantar gir uttrykk for at utviklingsperspektivet no skal prege dei fleste fylkeskommunale aktivitetane. I rapporten blir den vidaregåande opplæringa trekt fram som eit døme, der ein er oppteken av å utvikle kompetanse som er i samsvar med behovet til det regionale næringslivet. Rapporten viser til at dette ikkje er noko nytt, og at mange vidaregåande skolar gjennom lang tid har samarbeidd med det lokale næringslivet for å tilpasse utdanningstilboda, skaffe praksisplassar og tilby yrkesretta kurs. Samstundes blir det vist til at informantar i ein del fylke meiner det er uavklarte rolle-

delingar mellom avdelingar i sentraladministrasjon, skolar og andre utviklingsaktørar. Rapporten gir ikkje grunnlag for å vurdere nærmare om dette er representativt for fleire fylke, men det indikerer at koordinering og samarbeid av innsats for regional utvikling kan vere vanskeleg å få til også innanfor fylkeskommunen.

Ansvar for regional- og distriktpolitiske verkemiddel under Kommunal- og regionaldepartementet

Fylkeskommunane har lenge hatt ansvar for distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel for regional utvikling. Fram til 1990-åra hadde dei direkte ansvar for bedriftsstøtte, der politisk samansette nærings- og sysselsetjingsstyre hadde vedtaksfullmakt i enkeltsaker. Utover i 1990-åra blei ansvaret for bedriftsstøtte lagt til SND (i dag ein del av Innovasjon Noreg) etter særskilde avtalar mellom SND og kvar enkelt fylkeskommune. Midlane var i stor grad øyremerkte frå staten, sjølv om dei blei kanaliserte via fylkeskommunane.

Gjennom ansvarsreforma er fylkeskommunane i større grad gjorde ansvarlege for dei regionale utviklingsmidlane, ved at både midlane til bedriftsstøtte og midlane til tilretteleggjande tiltak er samla i éin post og desentraliserte til fylkeskommunane. Det er lagt vekt på at partnerskapane skal foreslå rammene for innrettinga av verkemidla, som så skal bli fastlagt endeleg av Fylkestinget. Samstundes er det etablert ei klarare rolledeling mellom fylkeskommunen som tingar og verkemiddelaktørane, særleg Innovasjon Noreg, som utførarar.

Nordregio/NIBR peikar i sin rapport på at det er svært tidleg å vurdere verknadene av ansvarsreforma på fylkeskommunane si rolle som utviklingsaktør, eller for endringar i verkemiddelbruken. I tillegg varierer verknaden mellom fylka alt etter kor mykje kvart enkelt fylke får av dei desentraliserte midlane. Fordelinga er i all hovudsak distriktpolitisk motivert, og somme fylke får svært små midlar.

Informantane frå fylkeskommunane meiner det er lettare enn tidlegare å leggje regionale føringar på næringsutviklingsarbeidet, mellom anna på verksemda til Innovasjon Noreg. Nokre av informantane meiner også at ansvarsreforma har gjort fylkeskommunane meir attraktive som samarbeidspartnarar for mellom anna kommunane. Dei fleste informantane ser likevel på ansvarsreforma som ei avgrensa endring, og meiner at reforma ikkje har så mykje å seie når det gjeld å styrkje fylkeskommunane si rolle som regional utviklingsaktør.

Sjølv om ansvarsreforma var ei forenkling, ved at fleire tilskotsordningar blei slått saman og ved at

det blei gitt færre føringar på bruken av midlane, meiner fleire av informantane at det framleis er for store bindingar knytte til bruken av midlane. Dei meiner at bruken av midlane i for stor grad er avgrensa til det distriktpolitiske verkeområdet, og at midlane også er for avgrensa til bestemte formål.¹ I tillegg meiner informantane frå fylkeskommunane at ansvarsreforma ikkje har gitt påreknelig handlingsrom for fylka. Dei opplever særleg nedskjeringar av rammene til fylka midt i året som problematiske.

6.1.2 Utviklinga av partnerskapsarbeidet

I St.meld. nr. 19 (2001–2002) blei det ikkje lagt strenge rammer for korleis partnerskapsarbeidet skulle utformast. Som for utviklingsaktørrolla finst det derfor også ulike konkretiseringar av rammer for og innhald i partnerskapsarbeidet.

Rapporten frå Nordregio/NIBR går ikkje konkret inn på kva partnerskapsarbeidet omfattar i dei ulike fylka, kva for aktørar som deltek, korleis næringslivet og kommunane er representerte og korleis tilhøvet er mellom fylkesplanarbeidet og partnerskapsarbeidet. Derimot inneheld rapporten informasjon og vurderingar om roller og holdningar til partnerskapsarbeidet generelt. Utvalet av respondentar som er nytta som grunnlag for rapporten er relativt lite, og det er eit spørsmål om kor representative funna er. I rapporten går likevel ein del erfaringar igjen.

Uttrykket «partnerskap» blir brukt om ulike samarbeidsformer

Informantane i fylkeskommunane er relativt eintydige i å understreke at dei viktigaste partnerskapane blir etablerte i samband med fylkesplanarbeidet. Ordet «partnerskap» blir samstundes brukt på ulike former for samarbeid, både om bilaterale avtalar om meir avgrensa oppgåver og om breiare samarbeid med fleire deltakarar. I somme fylke er det inngått formaliserte avtalar, medan andre har bygd vidare på uskrivne samarbeidsrutinar og innforståtte samhandlingsmønster. I dei fleste fylka blir det lagt vekt på at ein partnerskap er og skal vere meir forpliktande enn generelt samarbeid. Nordregio peikar likevel på at mykje av samarbeidet er organisert som før, og at ordet «partnerskap» ofte blir nytta til å namngi gamle relasjonar og etablerte samarbeidsstrukturar.

Uavklarte roller mellom regionale partnerskapar og det politiske nivået

I rapporten blir det peika på at prioriteringar som det blir semje om i partnerskapane kan vekke strid i dei formelle politiske organa. Det blir også peika på at arbeids- og rolledeling meir generelt mellom administrasjonen og politikarane når det gjeld utviklingsrolla ein del stader ser ut til å vere uavklart. Informantar frå administrasjonen saknar ei klarare politisk involvering i utviklingsarbeidet, medan politikarar opplever at prioriteringa av verkemiddelbruk i for stor grad er ført over til administrative styringsgrupper. I ein annan samanheng i rapporten er det vist til informantar som meiner at fylkespolitikarane har problem med å frigjere seg frå rolla som næringspolitikarar med bedrifter som kundar, til fordel for ei breiare utviklings- og tilretteleggjarrolle.

Lite strategisk forpliktande, men positivt sak-til-sak-samarbeid

I rapporten blir det peika på at uklar rolledeling mellom politikarane og administrasjonen i partnerskapsarbeidet gjer at somme partnerskapsaktørar har problem med å opptre strategisk i samarbeidet. Deltakinga blir i staden prega av taktiske vurderingar. Fleire av partnerskapsaktørane er også usikre på kva prosjekt som skal eller kan leggjast inn i partnerskapsarbeidet. Dette gjer at partnerskapsarbeidet somme stader ber preg av å vere eit sak-til-sak-samarbeid knytt til konkrete prosjekt. Fleire av informantane peikar likevel på at slikt konkret og prosjektorientert samarbeid har ein klar meirverdi for deira eigen organisasjon.

Variasjon i statleg deltaking i partnerskapane

I rapporten blir det peika på at dei statlege sektororganane på regionalt nivå i ulik grad medverkar i partnerskapane. I mange fylke opplever ein del aktørar også at det er i ferd med å utvikle seg eit A-lag og eit B-lag innanfor den regionale partnerskapen, der A-laget består av dei som har med seg pengar. Dei som ikkje har midlar opplever at dei tilhøyrrer eit B-lag, som i mindre grad er i ein posisjon som gjer at dei kan påverke prioriteringane i partnerskapen. Dei opplever at høvet til å påverke er lite reelt, og at dei berre blir inviterte til å «luftsynspunkt». I rapporten blir det også vist til at fleire informantar opplever at administrasjonen i fylkeskommunane aleine definerer rammene for arbeidet, før partnerskapane blir trekte inn.

¹ Grensene for bruken av midlane som er desentraliserte til fylkeskommunane er omtalte i kap 7.2.3.

Fleirtydige signal om deltaking frå kommunar og næringsliv

I rapporten blir det fleire stader vist til at fylkeskommunane har lagt vekt på å utvikle samarbeidet med kommunane, og at fokuset på partnerskapsarbeid har forsterka dette. Samstundes inneheld rapporten fleirtydige signal om deltaking frå kommunane si side i sjølve partnerskapsarbeidet. Rapporten viser til at somme fylke har vore særleg oppteken av å knyte kommunane tettare til partnerskapane, medan andre har lagt vekt på å formalisere samarbeidet med verkemiddelaktørar, statlege etatar, universitet og høgskolar og andre eksterne samarbeidspartnarar. Det blir ikkje vist konkret korleis kommunane er knytte til partnerskapsarbeidet, men rapporten peikar på behov for å undersøkje meir systematisk representasjonen frå og mandata til kommunane i regionale partnerskapar.

Rapporten viser heller ikkje døme på korleis deltaking frå næringslivet er organisert i høve til partnerskapsarbeidet, eventuelt korleis andre planprosessar som involverer næringslivet, blir lagde til grunn for arbeidet i partnerskapane. I rapporten blir det likevel vist til at det har oppstått ein ny samarbeidskonstellasjon i høve til næringslivsaktørane, knytt til utvikling av dei regionale handlingsplanane for midlane som skal kompensere for bortfallet av den differensierte arbeidsgivaravgifta. Rapporten gir ikkje grunnlag for å vurdere nærmare kva dette inneber. Det gir likevel ein indikasjon på at dei delane av næringslivet som er aktive i desse nye prosessane, ikkje er blitt trekte aktivt inn i prioriteringar i partnerskapen når det gjeld bruken av dei ordinære regional- og distriktpolitiske verkemidla.

Små ressursar og svekt posisjon for fylkeskommunane

I rapporten frå Nordregio/NIBR hevdar informantane frå fylkeskommunane at fylkeskommunane disponerer for få ressursar og har for lite mynde til å vere meir attraktive no enn dei har vore tidlegare. Budsjetta er stramme, og fylkeskommunane har for lite å tilby deltakarane i partnerskapane til at det skal bli interessant for dei å vere med. Av rapporten går det fram at fylkeskommunane manglar finansiell styrke og tilstrekkeleg handlingsrom innanfor det gjeldande regelverket til å kunne byggje sterke partnerskapar. Rapporten går likevel ikkje inn på dei relativt store skilnadene mellom fylkeskommunane når det gjeld midlar, eller kva for reglar som er vanskelege.

Nordregio/NIBR viser til at det politisk er stor semje om å styrkje kommunane og vidareutvikle

byane som motorar i den regionale utviklinga. Enkelte storbyar har også på forsøksbasis fått overta oppgåver som normalt ligg på fylkesnivået. Nordregio/NIBR peikar på at dette kan medverke til å truge legitimiteten til fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, ved at det blir ei form for konkurranse mellom fylkeskommunane og storbyane. Dette kan bli forsterka av at framtida til fylkeskommunen er usikker, og dermed svekkje fylkeskommunen sin legitimitet og den evna fylkeskommunane har til å utøve leiarskap i partnerskapen. Nordregio/NIBR meiner også at staten burde ha satt klarare utviklingsmål, og spelereglar for utviklingsarbeidet, men det er ikkje reflektert hos informantane.

6.1.3 Vidareutvikling av rolla som utviklingsaktør og av partnerskapsarbeidet

Regjeringa legg til grunn at det har gått svært kort tid sidan fylkeskommunane fekk ei utvida rolle som regional utviklingsaktør, og at det er avgrensa kva erfaringar ein kan trekkje etter så kort tid. Regjeringa er nøgd med at fylkeskommunane har tatt på seg utfordringa med å utvikle regionale partnerskapar og at ansvarsreforma er blitt godt motteken. Hovudbiletet er at fylkeskommunane har inntatt ei offensiv holdning og at utviklinga går i rett retning.

Det er stor variasjon i kor mykje midlar kvar fylkeskommune har til regional utvikling, og fylka har ulike tradisjonar og føresetnader for regionalt utviklingsarbeid. Dette gjer at rolla som utviklingsaktør får ulikt innhald i dei ulike fylkeskommunane, noko som i nokså liten grad er fanga opp i den eksterne utgreiinga. Utgreiinga peikar likevel på ei viktig utfordring når ho seier at det kan vere behov for nærmare avklaringar av rolla til fylkeskommunane som utviklingsaktør og av arbeidet i partnerskapane. Regjeringa legg til grunn at fylkeskommunane arbeider med å utvikle og definere rolla som utviklingsaktør, både internt i organisasjonen og i høve til andre aktørar. Det er viktig at andre offentlege aktørar regionalt og lokalt er konstruktive deltakarar i dette arbeidet, og i å avklare eigne roller når det gjeld å delta og forplikte seg i partnerskapane ut frå aktuelle utfordringar og føresetnader. Dette er også eit naturleg tema for oppfølging i dialogen mellom sentralt og regionalt nivå.

I St.meld. nr. 19 (2001–2002) blei det særleg lagt vekt på behovet for å utvikle ein partnerskap for prioritering av bruken av dei regional- og distriktpolitiske verkemidla og for koordinering og forpliktande samarbeid med andre regionale og

lokale aktører med relevante verkemiddel. Regjeringa ønskjer ikkje å lage faste krav til organisering av dette partnerskapsarbeidet, men meiner at det i dialogen mellom aktørar på regionalt nivå og mellom sentrale og regionale styresmakter er behov for å sjå nærmare på tre tema:

1. Rolleavklaringar og mandat
2. Deltaking frå statsetatar, kommunar og næringsliv
3. Kopling mellom fylkesplanlegging og partnerskapsarbeid

1 Rolleavklaringar og mandat

Rapporten frå Nordregio indikerer at det er behov for tydelegare avklaring av roller i partnerskapsarbeidet, både mellom partnerskapane og Fylkestinget som endeleg avgjerdsorgan, og mellom administrasjonen i fylkeskommunen og dei andre aktørane i partnerskapen.

Det er ei krevjande utfordring å få til eit ryddig samspel i denne typen av partnerskapsarbeid, både for fylkespolitikarane, for fylkesadministrasjonen og for dei ulike aktørane i partnerskapen. På den eine sida byggjer modellen på jamlikskap og konsensus. Målet med dette er å gi fleire aktørar høve til å påverke og føle eigarskap til prioriteringar av regional- og distriktspolitiske verkemiddel, og få etablert forpliktande samarbeid om bruk av fleire typar verkemiddel. Ei slik involvering er særskild viktig for å få konkretisert og følgd opp felles strategiar for regional utvikling, og for å få koordinert innsatsen regionalt. På den andre sida er verkemidla delegerte til fylkeskommunen, med Fylkestinget som endeleg avgjerdsorgan. Dette er viktig for å sikre innsyn, offentleg diskusjon og legitime politiske avvegingar ved usemje om avgjerder om bruk av verkemidla.

Skal dette fungere, krevst det klare roller, forventningar og rutinar. Regjeringa viser til understrekinga i St.meld. nr. 19 (2001–2002) om at fylkeskommunen må avklare si eiga rolle både som politisk organ og som leiar for ein regional partnerskap basert på jamlikskap, og behovet for eit klart mandat for partnerskapsarbeidet. Eit slikt mandat bør innehalde rammer for partnerskapsarbeidet når det gjeld innhald, resultat og avgjerdsprosessar. Det bør også klargjere rollene til både fylkespolitikarane, administrasjonen i fylkeskommunane og deltakarane i partnerskapsarbeidet. Utkast til mandat bør bli utforma i dialog og samarbeid mellom ulike aktørar i fylkeskommunane og aktørar i partnerskapen, og bør fornyast etter kvart fylkestingsval.

Fylkeskommunane og samarbeidsaktørane må sjølve vidareutvikle mandat for partnerskapen ut

frå eigne føresetnader og erfaringar. Kommunal- og regionaldepartementet legg opp til å drøfte arbeidet med mandat for partnerskapsarbeidet med dei ulike fylka, og vil medverke til at det blir overført erfaringar mellom fylka.

2 Deltaking frå statsetatar, kommunar og næringsliv

I St.meld. nr. 19 (2001–2002) legg Regjeringa vekt på at statsetatar og verksemdar med oppgåver som er relevante for regional utvikling, må delta forpliktande i dei regionale partnerskapane. Dei enkelte departementa har ansvar for å leggje til rette for og å sikre at underliggjande regionale etatar og verksemdar deltek aktivt i partnerskapsarbeid der det er aktuelt. I dette ligg det også eit ansvar for at underliggjande organ medverkar til å nå regionalpolitiske mål slik dei blir konkretiserte i det enkelte fylket, og at dei kan tilpasse eventuell innsats til regionale utfordringar. Kommunal- og regionaldepartementet og Moderniseringsdepartementet har eit særleg ansvar for å koordinere arbeidet for å få ei aktiv deltaking frå statlege regionale organ i partnerskapane (jf. også omtalen av ulike geografisk organisering av statlege etatar i kapittel 5.3.4)

Samstundes er det viktig at fylkeskommunane legg opp til at dei regionale partnerskapane er opne for deltaking frå statsetatar uavhengig av om dei har økonomiske ressursar med inn i partnerskapen. Dei kan representere viktig fagkunnskap i drøftingar om prioriteringar av innsats.

Kommunane og næringslivet er både sentrale aktørar og sentrale målgrupper for innsats i arbeidet for å fremme regional utvikling. Dei utgjer samstundes store og ulike grupper og interesser. Det kan derfor vere vanskeleg å få god representasjon frå kommunane og næringslivet i ein konkret partnerskap for prioritering av verkemiddel og innsats. Regjeringa vil i den samanhengen peike på at dei breie prosessane knytt til fylkesplanar eller fylkesdelplanar må vere ein viktig arena for medverknad frå kommunane og næringslivet. Regjeringa legg til grunn at strategiane for utvikling som blir etablerte i desse prosessane også ligg til grunn for prioriteringane av verkemiddel i neste omgang.

I tillegg er regionråda ofte nytta som arenaer for kontakt mellom kommunane og fylkeskommunane, og blir ofte nytta i det regionale partnerskapsarbeidet. Når det gjeld kontakt med og representasjon frå næringslivet, kan det også vere aktuelt å hente erfaringar frå arbeidet med dei næringsretta midlane som er alternativ til ordninga med den differensierte arbeidsgivaravgifta.

3 Kopling mellom fylkesplanlegging og partnerskapsarbeidet

I St.meld. nr. 19 (2001–2002) blir partnerskapsarbeidet for prioritering av regional- og distriktpolitiske verkemiddel, og koordinering med andre midlar knytt til utforming av regionale utviklingsprogram.

I samband med iverksetjinga av ansvarsreforma blei det lagt vekt på at prioriteringane må bli basert på mål og strategiar utvikla gjennom fylkesplanlegginga, jf. St.prp. nr. 1 (2002–2003) frå Kommunal- og regionaldepartementet. Det blei også lagt vekt på at resultatet av prioriteringane skulle synleggjerast i handlingsdelen til fylkesplanar og/eller regionale utviklingsprogram. Det sentrale her er ikkje kva ein kallar produktet, men at det er gode koplingar mellom ulike strategiske planprosessar i fylka og prioriteringar av innsats. Dette er viktig for å sikre at prioriteringane byggjer på strategiar som er etablerte i breie prosessar, der både kommunar, næringsliv, frivillige organisasjonar og statlege verksemdar og etatar deltar.

Statlege organ og verksemdar har ansvar for å utforme eigne strategiar og handlingsplanar for avgrensa tema eller målgrupper. Regjeringa legg stor vekt på at dei statlege aktørane og fylkeskommunane, der det er relevant, samarbeider om å etablere gode og koordinerte prosessar, særleg der kommunar og næringslivet er involvert. Fylkeskommunen, som regional utviklingsaktør, bør ta initiativ til dette, gjerne i samarbeid med Fylkesmannen. Tidleg og open kontakt og samarbeid er avgjerande for gode resultat. Dersom krav frå sentrale styresmakter set grenser for å få etablert gode prosessar, bør fylkeskommunen, Fylkesmannen og den statlege verksemda saman ta det opp med departement eller direktorat.

Regjeringa legg opp til å avvikle ordninga med statleg godkjenning av fylkesplanane. Forslag om dette vil bli lagt fram i samband med den revisjonen av plandelen av plan- og bygningslova som no går føre seg. Regjeringa meiner at eigengodkjenning ikkje svekkjer fylkesplanlegginga som regional arena for samarbeid og koordinering. Det kan tvert imot leggje til rette for at fylkesplanlegginga i større grad enn i dag blir ein reell regional arena for avklaring av felles utviklingsstrategiar og koordinering av innsats, også knytt til partnerskapsarbeidet om regional- og distriktpolitiske verkemiddel. Spørsmål i konkrete saker som krev avklarings i høve til sentrale styresmakter bør reisast og avklarast når dei er aktuelle, uavhengig av kvar i planprosessane ein måtte vere.

6.2 Regionaliseringsdebatten og Regjeringa sin framdriftsplan for vurdering av mellomnivået

Debatten om styringssystemet og mellomnivået si rolle i Noreg har vore aktiv i lang tid. Sentrale tema i denne debatten er talet og storleiken på dei folkevalde forvaltningsnivåa, fordeling av ansvar og oppgåver, og kommunikasjon og samspel mellom nivåa. I debatten har det kome ulike synspunkt på behovet for og innhaldet i eit folkevalt mellomnivå. Også eventuelle endringar i ansvar, oppgåver og struktur på kommunenivå som følgje av endringar på mellomnivået er ein del av denne debatten.

I det siste tiåret er desse spørsmåla blitt vurderte i ei rad offentlege utgreiingar. I rapporten *Alternativ til dagens fylkeskommunar*, gitt ut av Kommunal- og regionaldepartementet i 2004, blir innhaldet i desse utgreiingane og i aktuelle stortingsdokument kort presenterte. Utgreiingane om regional- og distriktpolitikken til Effektutvalet og Distriktskommisjonen som blei lagde fram i 2004, la også vekt på dette temaet.

6.2.1 Vurderingar i og tilrådingar frå Effektutvalet og Distriktskommisjonen

Effektutvalet

Effektutvalet (NOU 2004:2) hadde som mandat å auke kunnskapen om effektar av ulike typar av statleg innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål. Utvalet slår fast at statleg politikk har stor innverknad på alle typar av regionar, og at den samla effekten er positiv for den regionale balansen i Noreg og for busetjinga i distrikta. Samstundes meiner utvalet at det over tid er blitt mindre distrikts- og regionalpolitikk i praktisk talt alle dei politikkområda utvalet gjekk igjennom. Utvalet hevdar at årsakene dels er redusert handlefridom som følgje av internasjonale avtalar, og dels at sektormål er blitt prioriterte framfor tverrgående mål.

Effektutvalet understrekar at dei distrikts- og regionalpolitiske effektane av den breie politikken er størst når innsatsen på ulike sektorar verkar saman og blir sett i samanheng med den regionale konteksten dei verkar innanfor. Utvalet meiner derfor at ein større del av ansvaret for ein samordna regionalpolitikk med fordel kan leggjast til eit regionalt nivå, men at dette føreset at regionane blir større enn dagens fylke.

Distriktskommisjonen

Distriktskommisjonen (NOU 2004:19) hadde som mandat å gjennomgå heilskapen i distrikts- og regi-

onalpolitikken og leggje fram konkrete forslag til endringar for å styrkje eller endre dagens innretting av verkemidla. Kommisjonen skulle mellom anna byggje på det faglege arbeidet i Effekttutvalet. Fleirtalet i kommisjonen var representantar for dei politiske partia.

Distriktskommisjonen fremma forslag på fleire sektorområde. Kommisjonen la i tillegg stor vekt på å argumentere for endringar i styringssystemet, basert på ei desentralisering av makt til underliggjande forvaltningsnivå. Kommisjonen peika også på at den statlege politikken bør ta utgangspunkt i at ulike regionar har ulike føresetnadar for vekst.

Grunngivinga til kommisjonen er fleirdelt. Kommisjonen viser mellom anna til at globaliseringa krev at eit høgkostland som Noreg må utnytte dei fortrinna som finst lokalt og regionalt for å kunne dyrke fram høgt spesialiserte nærings- og kompetansemiljø. For å lukkast med dette må den politikken som blir utforma vere tilpassa dei lokale og regionale føresetnadene. Kommisjonen meiner at desentralisering av makt ikkje berre vil vere prioriteringseffektivt, men også kostnadseffektivt.

Fleirtalet i Distriktskommisjonen følgjer fleirtalet i Oppgåvefordelingsutvalet (NOU 2000:22), idet dei ønskjer ei styringsreform i retning av færre og større regionar med vesentleg meir makt enn dagens fylke. Eit mindretal på tre tilrår ein tonivåmodell med større kommunar som overtek mange av dei oppgåvene dagens fylkeskommunar har, kombinert med at ein representant for staten (eventuelt politisk oppnemnd) får ansvar for territoriell samordning på tvers av den statlege sektororganiseringa.

6.2.2 Forsøk på fylkesnivå

I St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* foreslo regjeringa å setje i gang forsøk med kommunal oppgåvedifferensiering og forsøk med einskapsfylke. Stortinget slutta seg til dette, jf. Innst. S. nr. 268 (2001–2002).

Kommunal- og regionaldepartementet har godkjent forsøk i kommunar innanfor områda barnevern, familievern, vidaregåande opplæring, veg og trafikk, bygdeutviklingsmidlar, kulturminneforvaltning, felles førstelinjeteneste for A-etaten, trygdeetaten og sosialtenestene. Departementet har også godkjent eit forsøk med kommunalt ansvar for arbeidsmarknadstiltak. I tillegg har Samferdselsdepartementet godkjent forsøk i by med alternativ forvaltingsorganisering av transportsystemet i

Kristiansandregionen, på Nord-Jæren, i Bergen kommune og i Trondheim kommune.

Hordaland, Rogaland og Sogn og Fjordane fylkeskommunar (Vestlandsrådet) har fått godkjent forsøk knytte til oppgåver på samferdselsområdet. Også Telemark, Buskerud og Vestfold fylkeskommunar (BTV) har fått godkjent forsøk knytte til samferdselsoppgåver, og i tillegg forsøk knytt til næringsutvikling. Oppland fylkeskommune har fått godkjent eit forsøk som gir fylkeskommunen auka ansvar for økonomiske verkemiddel som påverkar verdiskapinga og velferdsutviklinga i fylket («Fritt fram»). Departementet har i tillegg godkjent forsøk med einskapsfylke i Møre og Romsdal og i Hedmark.

Dei fleste forsøka starta i januar 2004 og varer i fire år, med opning for forlenging i to år til. Forsøka skal evaluerast. Evalueringane skal ha fokus på effektar og resultat av forsøka, og på konsekvensar for statleg styring. Nokre av evalueringane er alt blitt sette i gang. Rapportar med sluttevaluering av forsøka skal bli overlevert departementet innan utgangen av august 2007.

6.2.3 Vurdering av mellomnivået

I stortingsperioden 2005–2009 skal Kommunal- og regionaldepartementet gjennomføre ei forskingsbasert evaluering av fylkeskommunane. Resultat frå sluttevalueringa av forsøk med oppgåvedifferensiering i kommunar og fylkeskommunar og forsøk med einskapsfylke vil utgjere grunnlagsmateriale for den breie evalueringa av fylkeskommunen. I kommuneproposisjonen for 2006 vil Regjeringa presentere ei nærmare skisse til innhald for vurdering av mellomnivået. Som varsla i St.meld. nr. 19 (2001–2002) vil kommuneproposisjonen for 2006 også innehalde ein generell og heilskapleg omtale av status for fylkeskommunen si rolle og dei fylkeskommunale oppgåvene.

Kommunal- og regionaldepartementet har elles hausten 2004 utarbeidd eit fagleg innspel i den pågåande debatten om det regionale nivået, jf. rapporten *Alternativ til dagens fylkeskommunar*, KRD 2004. Rapporten presenterer mellom anna fem ulike modellar for organisering av det regionale nivået. Modellane spenner vidt når det gjeld både organisasjonsløysing, valordning, oppgåvedeling og geografisk inndeling. Innanfor kvar modell blir konsekvensar for mellom anna finansiering og lovgeving drøfta. Meininga er at modellane skal framstå som likeverdige alternativ. Det vil seie at departementet ikkje tek stilling til kva modellar som måtte vere å føretrekkje.

Dei fem modellane er:

- Modell med landsdelsregionar
- Modell med to forvaltningsnivå
- Folkevalt mellomnivå som samarbeidsorgan for kommunane – samarbeidsmodellen
- Modell med differensiert organisering av det regionale nivået
- Modell med einskapsfylke

6.3 Oppfølging av storbymeldinga

St.meld. nr. 31 (2002 – 2003) *Storbymeldinger Om utvikling av storbypolitikk*, blei lagt fram våren 2003. I meldinga slår Regjeringa fast at storbypolitikken skal byggje opp under og styrkje storbyane si nasjonale og regionale rolle, og at ho er ein naturleg del av ein samla regionalpolitikk. Dette er følgt opp i denne regionalmeldinga, og vil bli følgt opp i mellom anna ei eiga melding om hovudstadregionen i 2006.

Storbymeldinga omtalar ei rekkje spørsmål som påverkar regional utvikling. Det gjeld mellom anna regionforstørring som strategi for regional utvikling, politikk for statleg regioninndeling og, ikkje minst, FoU og innovasjon.

I storbymeldinga blei det definert seks storbyar i «norsk forstand». Det var Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø, som alle har ei sentral rolle i sin landsdel. Det blei også lagt stor vekt på dei funksjonelle storbyregionane kring desse seks storbyane. Det er i første rekkje dei storbyane som har fleire sentrale landsdelsfunksjonar som er aktuelle i samband med oppfølging av storbymeldinga. Dei andre store byane både på Austlandet (i Grenland; Nedre Glomma og Drammen) og i andre landsdelar er likevel sentrale i ein politikk for utviklinga av eit norsk bysystem med fleire kjernar.

6.3.1 Storbyane som drivkraft for regional utvikling

I storbymeldinga legg Regjeringa vekt på rolla til storbyane som drivkraft for regional utvikling. Storbyane har det beste utgangspunktet for innovasjon og verdiskaping. Som peika på i kapittel 4.2, er det her dei største FoU-institusjonane er lokalisert. Storbyane er også innfallsport for internasjonale trendar, forskning og kunnskap. Dei viktige kunnskapsintensive næringane er i stor grad lokalisert her. I kapittel 5.5.3 er det vist til storbyprosjektet om betre utnytting av innovasjonsmiljøa i hovudstaden og dei andre storbyane. Det er likevel eit komplisert spørsmål korleis byane best kan

utøve ein motorfunksjon slik at dei kan representere fleire kraftsenter i ulike delar av landet.

I ein rapport frå Danmark, *Hovedstaden og globaliseringen – Danmarks strategiske udfordring* (Copenhagen Economics ApS, 2004) blir det peika på at ein rekkje føresetnader for vekst i den nye kunnskapsøkonomien i størst grad er til stades i storbyane, og at storleik spelar ei rolle. Analysen syner også at det er positive spreiringseffektar frå vekst i nye næringar i storbyen til resten av landet.

Eit avgjerande utgangspunkt for at storbyane skal spele ei rolle som drivkraft i regional utvikling er at dei sjølv tek eit initiativ, og saman med dei kringliggjande kommunane definerer innhald i og strategiar for utviklinga i storbyregionen. I dette arbeidet er også fylkeskommunane ofte ein viktig aktør. Eit døme på dette er Stavangerregionen, kor ein har lang erfaring med å samarbeide om viktige utviklingsspørsmål. I hovudstadregionen skjer det også mykje regionalt utviklingsarbeid mellom anna som del av arbeidet med hovudstadmeldinga. Oslo og Akershus har samarbeidd i fleire år om transport og næringsutvikling. Trondheim kommune har samarbeidd med Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommunar om éin felles fylkesplan som skal medverke til å få gjennomført éin regionalpolitikk for heile Trøndelag.

Det er ei utbreidd oppfatning at storbyregionane kan bli betre på til dømes innovasjon. Spørsmålet er korleis regionane vil møte denne utfordringa, og kva for rolle storbyregionane ønskjer å ta for å betre den regionale innovasjonsevna. Vi veit at storbyane har ulike erfaringar. Det er difor viktig med god erfaringsutveksling mellom dei ulike storbyregionane. Storbyprosjektet (Innovasjon 2010) har som eit av sine hovudmål å identifisere gode demonstrasjonsprosjekt i det regionale innovasjonsarbeidet i storbyregionane. Slik kan dette prosjektet bli eit viktig instrument for at storbyane skal kunne utveksle eigne erfaringar. Erfaringar frå storbyprosjektet vil ligge til grunn for vurderingar av ein meir effektiv bruk av ulike verkemiddel, i høve til å utvikle storbyane som ein regional motor i eit samspel med omlandet.

Stortinget oppmoda i Innst. S. nr. 117 (2003–2004) samrøystes Regjeringa om å leggje fram ei hovudstadmelding. Arbeidet med denne meldinga er organisert i tett kontakt med hovudstaden og organa til kommunane og fylkeskommunane i Osloregionen. Dei har ønskt at den politiske kontakten i første rekkje skal skje gjennom den nye samarbeidsalliansen «Osloregionen», som vart formelt stifta ved årsskiftet 2004–2005. Regjeringa tar sikte på å leggje fram meldinga våren 2006. I denne meldinga blir det høve til å gå vidare i analysen av

Boks 6.2 Osloregionen som senter for næringsutvikling

Professor Eirik Vatne, Noregs Handelshøgskole, har i kunnskapsoversikten *Osloregionens betydning som senter for næringsutvikling* (2005) peika på tre ulike roller for Osloregionen som motor for økonomisk utvikling i Noreg:

- *Hovudstadrolla* er knytt til den staden der det er rasjonelt for ein del offentlege og private instansar å vere samlokaliserte. Lokaliseringa er rasjonell fordi desse aktørane samhandlar mykje og fordi dei treng den same, store marknaden av kompetente fagfolk. Hovudstadrolla er også knytt til utvikling av ny kunnskap og spreiding av han, både innan offentleg og privat sektor og FoU-miljø.
- *Rolla som kreativt sentrum* er knytt til ein storby som stad der eit miljø med mange aktørar har vilje og evne til å utvikle ny teknologi eller nye kulturuttrykk. Koplinga til mange FoU-institusjonar er ein viktig del av dette.
- *Rolla som internasjonal lokalitet* er også viktig i ein global marknad, der både import og eksport av kompetanse vi treng og har utvikla blir sentralt.

regionalpolitikk tilpassa ulike regionar. Det blir arbeidd med både styringsutfordringar i regionen, med føresetnader for verdiskaping og med hovudstadsoppgåver og særlege storbyutfordringar.

6.3.2 Betre koordinering av statleg politikk og dialog med storbyane

Regjeringa ønskjer å utvikle storbypolitikken i dialog og samarbeid med storbyane. Eit av måla er å leggje til rette for ei betre koordinering av statleg politikk overfor storbyane

Kommunal- og regionaldepartementet har invitert storbyane til å vere med å foreslå eit fornys grunnlag og eit breiare mandat for eit samarbeidsforum for storbyutvikling. Ei arbeidsgruppe, der storbyane var representert, fremma i 2004 eit forslag om dette. Arbeidsgruppa foreslo eit samarbeid mellom storbyane og departementa under namnet «Storbyforum». Gruppa meinte at dei seks storbyane bør delta i Storbyforum, og at Kommunal- og

regionaldepartementet bør ta ansvar for organisering og sekretariat. Regjeringa har følgd opp dette forslaget.

Det nye Storbyforum skal ta over dei oppgåvene som var lagde til Samarbeidsforum for storbyutvikling, og samtidig få eit breiare mandat. Kommunal- og regionaldepartementet har hovudansvaret for Storbyforum, og vil samarbeide med andre departement. På bakgrunn av dette har Kommunal- og regionalministeren på vegne av Regjeringa invitert storbyane til å delta i det nye Storbyforum.

Regjeringa ønskjer at det er behova og prioriteringane til storbyane som i stor grad skal setje dagsorden for Storbyforum. Storbyforum kan nyttast til å markere saker som er viktige for storbyane, innleie prosessar og drive fram utviklinga av ein storbypolitikk. Dette gjeld tema som

- strategiar i storbyane for utvikling
- utviklingsoppgåver og regionale roller for storbyane
- handlingsrom og særlege utfordringar for storbyane
- statleg samordning
- oppgåvedeling og modernisering av offentleg sektor
- spesielle utfordringar i storbyane

«Samarbeidsforum for storbyutvikling» blei etablert i 1998, med dei seks byane som er definerte som storbyar i storbymeldinga som deltakarar. Forumet har fylt eit behov for kontakt og gjensidig informasjon når det gjeld fysisk byutvikling, planspørsmål og ei rad tilgrensa tema. Samarbeidsforumet har medverka til ei positiv utvikling når det gjeld merksemd om og fokus på storbypolitikk. Miljøverndepartementet leia forumet, som har utvikla eit viktig nettverk mellom dei seks storbyane og fleire departement. Det nye Storbyforum vil byggje vidare på erfaringane frå dette arbeidet.

På det første møtet i det administrative nettverket i Storbyforum møtte representantar for dei seks storbyane og kontaktpersonar frå ni departement. I møtet vart fokus sett på storbyane si rolle i regional utvikling. Kommunal- og regionaldepartementet vil i samarbeid med storbyane også bruke Storbyforum til utvikling av indikatorar for storbyutvikling og kunnskapsgrunnlag om utviklinga i storbyregionane. I eit slikt arbeid er det sentralt å utnytte det datatilfanget som Statistisk sentralbyrå, forskingsinstitutta og byane sjølve sit med, med tanke på å teikne eit bilete som er nyttig i utviklinga av storbypolitikken.

Regjeringa varsla i storbymeldinga ei ny ordning for betre samordning i høve til store byutviklingsprosjekt i storbyregionane. Denne nye sam-

ordningsfunksjonen skal omfatte økonomiske rammevilkår for planlegging og utvikling, og vere knytt til gjennomføring av ferdige planar. Regjeringa utfordrar storbyane til å ta initiativ og til å ha aktive roller i by- og regionutviklinga. Dette tilseier at staten må vere positiv til samarbeid med storbyane når dei vil gjennomføre lokale og regionale prosjekt.

Ei administrativ arbeidsgruppe med representantar for storbyane, Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet har lagt fram forslag om ei prøveordning.

Regjeringa kjem attende til denne saka i kommuneproposisjonen.

6.4 Internasjonalt samarbeid i Norden og Europa

6.4.1 Innleiing

Regionalpolitikken er eit område der det internasjonale elementet er heilt sentralt. For det første set internasjonale avtalar, som til dømes EØS-avtalen, rammer som nasjonal regionalpolitikk må halde seg innanfor. Eit konkret døme er arbeidsgivaravgifta. Det er også venta at den nye WTO-avtalen, når han er ferdig forhandla, vil innehalde eit subsidieregulverk som vil kunne ha konsekvensar for regionalpolitikken. For det andre kan internasjonalt samarbeid ofte vere ei god tilnærming til regionalpolitiske utfordringar. Konkrete døme på dette er samarbeid mellom grenseregionar om felles arbeidsformidling. For det tredje er læring, kompetanseutvikling, erfaringsutveksling og politikkutvikling ein viktig del av internasjonalt regionalpolitisk samarbeid. Våre regionale utviklingsprogram har teke mykje lærdom frå EUs strukturfondspolitik.

6.4.2 Enkelte spørsmål i høve til EØS-samarbeidet

EØS-avtalen utgjer hovudfundamentet i Noreg sitt høve til EU. Han er det viktigaste verkemidlet i Noreg sitt økonomiske samarbeid med EU, og er særskild viktig for å sikre norske næringspolitiske interesser. Gjennom EØS-avtalen er Noreg ein del av den indre marknaden, ved at EU sitt regelverk for dei fire fridomane er innarbeidd i norsk lov.

EØS-samarbeidet har opna nye høve for internasjonalt samarbeid også på regionalt nivå. EØS-avtalen inneber samstundes at det nasjonale handlingsrommet for verkemiddelbruk i regionalpolitikken i aukande grad er påverka av avgjerder fatta utanfor landet sine grenser. Utvidinga av EU er

Boks 6.3 EØS-finansieringsordninga

I samband med EU- og EØS-utvidinga i fjor blei det oppretta to nye finansieringsordningar som er finansierte av Noreg og dei andre EØS-landa Island og Lichtenstein. Totalt utgjer ordningane om lag 10 milliardar kroner for perioden 2004 til 2009. Midlane skal gå til utviklingsprosjekt i dei 10 nye medlemslanda, og i Hellas, Portugal og Spania. Med dette tek Noreg eit medansvar for økonomisk vekst og sosial utjamning i dei nye medlemslanda. Ordningane er mottakarstyrte.

Dei fleste rammeavtalene mellom EØS-landa og mottakarlanda om korleis ordningane skal brukast, er no i ferd med å bli undertekna. Desse avtalane inneheld mellom anna dei områda som mottakarlanda har prioritert. Lokal og regional utvikling, inkludert grenseregionalt samarbeid, er område som fleire land har prioritert, mellom anna dei baltiske statane og Polen. Ei aktiv deltaking frå lokalt og regionalt nivå i desse landa er derfor viktig.

Mange norske kommunar og fylkeskommunar har etablert gode tilhøve til dei nye medlemslanda, særleg dei baltiske statane, sidan tidleg i 1990-åra. Norske kommunar og regionar, saman med venskapskommunane eller -regionane sine, syner no stor interesse og engasjement for dei to ordningane. Det er ønskjeleg at dette samarbeidet er med på å realisere måla for finansieringsordningane, og at ordningane kan mederke til å vidareutvikle sambandet på lokalt og regionalt nivå mellom Noreg og dei nye medlemsstatane

generelt ei utfordring for effektiviteten til EØS og for høvet til å påverke politikkutviklinga i EU på område som har direkte konsekvensar for oss. Samstundes gjer utviklinga oss meir avhengige av at vi har ein godt fungerande EØS-avtale og bilaterale avtaler med EU.

6.4.3 Ein aktiv Europapolitikk også på det regionalpolitiske området

I samarbeidsregjeringa si europapolitiske plattform er det lagt vekt på at Regjeringa ønskjer å føre ein aktiv og realistisk europapolitikk, der Noreg tek eit medansvar for framtida til Europa og sikrar norske interesser best mogleg. I høve til EU og EØS ønskjer regjeringa mellom anna å byggje

Boks 6.4 Europapolitisk lokal og regional forum – eit døme på ein aktiv europapolitikk

Som eit ledd i oppfølginga av Samarbeidsregjeringa sin europapolitiske plattform er det etablert eit politisk forum med representantar for nasjonale, regionale og lokale styresmakter, samt Sametinget. Formålet er å ha ein arena for gjensidig informasjon og dialog som kan vere ei hjelp til å få fram auka kunnskap om, og forståing av, korleis EU og EØS verkar. Forumet møtest ein gong kvart halvår, og er ein viktig arena for å koordinere norske synspunkt i høve til prosessar i EU. Dialogen omfattar følgjande hovudelement:

- Dialog om aktuelle europapolitiske tema og aktivitetar, medrekna utviklinga i EU/EØS på område som er av verdi for ulike forvaltningsnivå i Noreg og for den samiske befolkninga.
- Gjensidig informasjon om konkrete saker og regelverk som er under utvikling i EU/EØS, og som kan få konsekvensar for regional/lokal forvaltning og den samiske befolkninga.
- Tilbakemelding frå lokal og regional forvaltning om innføring og gjennomføring av EØS-regelverket.

Forumet har til no hatt tre møte, der ein mellom anna har drøfta dei to finansieringsmekanismane for EØS-samarbeidet, den framtidige regionalpolitikken til EU for perioden 2007 til 2013, utkast til nytt statstøtteregulativ for den same perioden og nordområdepolitikken med fokus på utviklinga av petroleumsektoren i Barentshavet, klimarapporten frå Arktisk Råd og den marine strategien til EU. Forumet blir leia i fellesskap av Utanriksdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet på statssekretærnivå.

vidare på det formelle og uformelle samarbeidet som er etablert mellom EU og Noreg. Regjeringa ønskjer også å arbeide for å oppnå så stor påverknad som mogleg overfor EU, og å medverke til ein offentleg debatt om rolla til Noreg i europeisk samarbeid. Dette gjeld òg for regionalpolitikken.

Noreg tek del i fleire fora der det er naturleg å gi innspel på, og søke informasjon om, pågåande

prosessar i EU. Eit godt samarbeid med medlemsstatar vi har felles interesser med er viktig for å kunne påverke tiltak som vil ha konsekvensar for oss. Det nordiske samarbeidet har ein sentral funksjon i den samanhengen. Regjeringa vil peike på at det nordiske samarbeidet er sentralt for å skaffe kunnskap og utvikle felles synspunkt med dei andre nordiske landa.

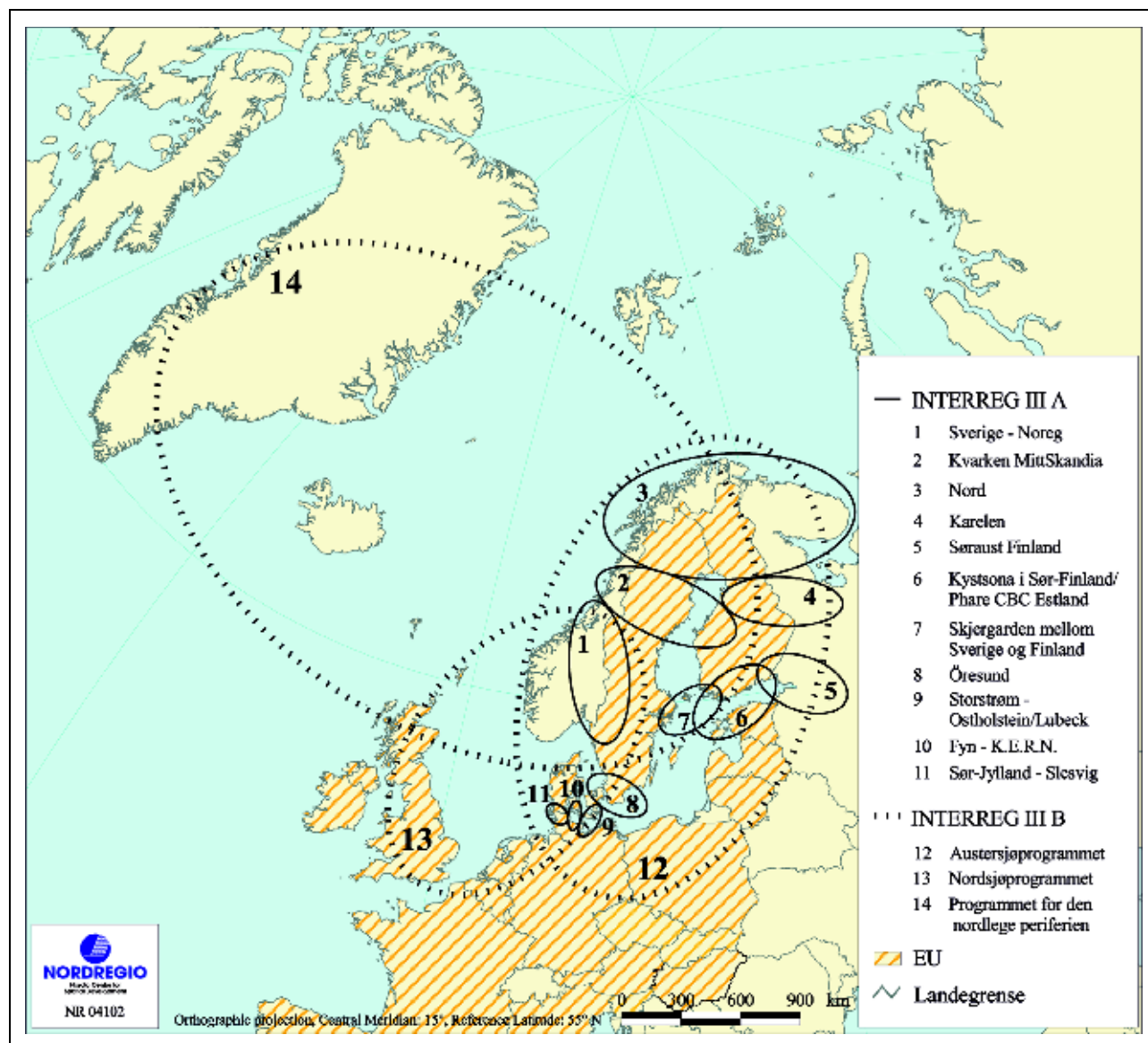
Regjeringa vil understreke at Noreg aktivt bør ta i bruk alle dei høva vi har til å presentere våre synspunkt i dei prosessane som er i gang i EU. Det er særleg viktig at dette skjer i dei innleiande prosessane der det er størst sjanse for påverknad. Lokale, regionale og nasjonale aktørar som deltek i internasjonalt regionalpolitisk samarbeid kan alle aktivt medverke til å få fram dei særskilde norske regionalpolitiske utfordringane knytte til avstandar, spreidd busetnad, arktiske tilhøve og utfordrande geografi.

I høve til lokalt og regionalt nivå i Noreg, ønskjer Regjeringa å få fram kunnskap og debatt om europapolitiske spørsmål som er viktige for lokalt og regionalt nivå. Det er vidare viktig å få fram og informere om konkrete saker og regelverk som er under utvikling i EU og EØS, og som kan ha konsekvensar for lokal og regional forvaltning. Det er òg viktig å få tilbakemelding om iverksetjing og gjennomføring av EØS-regelverk.

6.4.4 Ny regionalpolitikk i EU for perioden 2007 til 2013

Omgrepet «territorial cohesion» (einsarta territoriell utvikling) har fått eit stadig sterkare fokus i EU dei siste åra. Omgrepet er også tatt inn i det nye utkastet til traktat, som saman med «social and economic cohesion» (einsarta sosial og økonomisk utvikling) utgjer hovudelementa i EU sin felles regionalpolitikk. Sjølv om medlemslanda, regionane og lokalsamfunna er ansvarlege for utviklinga av sitt eige område, blir det stadig viktigare at dette skjer i samsvar med utviklinga i tilgrensa område og i resten av Europa. Det blir derfor nå lagt større vekt enn tidlegare på å sjå Europa som ein einskap, mellom anna ved i mykje sterkare grad enn tidlegare å knyte det territorielle samarbeidet opp mot vekst og miljømåla i Lisboa- og Gøteborgprosessane.

Ei harmonisk og balansert utvikling av heile EU/EØS-området gjennom samarbeid på område av felles interesse er også av vesentleg nasjonal og regional verdi. Dette gjeld så vel grenseoverskridande som transnasjonale og interregionale samarbeidsrelasjonar. Målet er å få fram løysingar



Figur 6.1 Geografisk ramme for program som dei nordiske landa deltar i

Kjelde: Nordregio

på felles utfordringar mellom naboland og regionar. Dette gjeld også utvikling av by-, land- og kystområde, med særleg vekt på små og mellomstore bedrifter. Forsking og utvikling, informasjonssamfunn, miljø, forvaltning av vassressursar og sjøtryggleik, er strategiske prioriteringar og eksempel på område som best lèt seg løyse i samarbeid med andre.

EU-kommisjonen sitt forslag til ny regionalpolitikk for perioden 2007 til 2013 blei lagt fram i ein rapport 18. februar 2004. I rapporten blir det understreka at hovudprinsippa i gjennomføringa av EU sin regionalpolitikk vil bli vidareførte når det gjeld bruken av strategisk planlegging, desentralisert forvaltning, overvaking og evaluering. Som i inneve-

rande periode, er det dei fattigaste landa og regionane i EU som er prioriterte, det vil seie dei områda som har eit BNP som er mindre enn 75 prosent av EU sitt gjennomsnitt, målt i kjøpekraft. Om lag 78 prosent av strukturfondsmidla er øyremerkt desse delane av EU, gjennom målområdet «konvergens». Andre regionar i EU som har strukturelle problem vil kunne få støtte gjennom målområdet «konkurrensekraft og sysselsetjing». Verknader for Noreg av endringar i statsstøtteregulverket er nærmare omtalt i kapittel 7.

EU-kommisjonen har også lagt fram forslag til tre innsatsområde for territorielt samarbeid, det vil seie vidareføring av Interreg. Desse er:

- Grenseregionalt samarbeid

- Transnasjonalt samarbeid
- Nettverksbygging og erfaringsutveksling

Det blir også lagt opp til eit eige grenseregionalt samarbeid med mellom anna Russland og Kvite-russland, gjennom dei såkalla nabo- og partnerskapsprogramma. For Noreg vedkjem dette særleg det grenseregionale programmet i Barentsområdet i regi av Interreg Kolaartic, og har også konsekvensar for det transnasjonale samarbeidet i Austersjøen.

Regjeringa meiner det territorielle samarbeidet på tvers av nasjonsgrensene er viktig for å løyse felles utfordringar. Det er viktig både utifrå utanrikspolitiske og regionalpolitiske omsyn. Regjeringa vil derfor arbeide for at Noreg framleis kan vere ein aktiv samarbeidspartnar også i neste programperiode.

Omfanget og innhaldet i den framtidige strukturfondspolitikken i EU, medrekna det territorielle samarbeidet, vil bli vedtatt på EU sitt regjerings-sjefsmøte, tidlegast i desember 2005. Her vil EU ta endeleg stilling til omfanget og ressursinnsatsen i det framtidige grenseregionale og transnasjonale samarbeidet. Først etter regjeringssjefsmøtet vil regjeringa avgjere den norske deltakinga i dette samarbeidet og i kor sterk grad det skal skje. I samband med ei eventuell norsk deltaking i det framtidige territorielle samarbeidet til EU, vil spørsmål som geografien til programma, innhaldet til programma og økonomi vere sentrale spørsmål.

Regjeringa vil leggje stor vekt på å sikre at Noreg skal kunne delta i dei nye nabolandsprogramma med Russland som partnar. Det er viktig å vidareutvikle samarbeidet i såvel Barentsregionen som i Austersjøregionen ut frå både utanrikspolitiske og regionalpolitiske omsyn.

6.4.5 Aktiv deltaking i nordisk samarbeid

Det nye nordiske regionalpolitiske handlingsprogrammet blei vedteke i desember 2004, og gjeld frå 2005 til 2008. Mål for det nordiske regionalpolitiske samarbeidet er å gjere stemma til Norden høyrd i Europa, å medverke til utvikling av dei nordiske landa og dei nordiske regionane sin eigen politikk, og å fremme regional og nasjonal konkurransekraft på eit berekraftig grunnlag.

Det er tre grunnar til at dei nordiske landa ønskjer å samarbeide om regionalpolitiske spørsmål:

- Dei nordiske landa har liknande geografi, og møter i mange tilfelle liknande utfordringar. EU sine konkurransereglar og EU si utforming av framtidige strukturfond er døme på saker

der ei koordinering av nordiske innspel vil vere nyttig for Noreg.

- Nordisk samarbeid kan medverke til integrasjon i Norden og med andre europeiske land.
- Det nordiske samarbeidet gir ein arena der det er mogleg å lære korleis liknande utfordringar blir løyst i andre nordiske land.

Handlingsprogrammet for 2005–2008 har fokus på to hovudtema. Det eine temaet dreier seg om samarbeid over landegrenser, både i Norden og i nær-områda. Sentrale aktivitetar er knytte til det nordiske grenseregionale samarbeidet gjennom mellom anna ulike Interregprogram, Nordisk Atlanterhavssamarbeid og prosjekt der både dei baltiske landa og Nordvest-Russland er med.

Det andre sentrale temaet for handlingsprogrammet er erfaringsutveksling og kunnskapsutvikling. Sentrale spørsmål og aktivitetar knytte til dette samarbeidstemaet er å følgje den politiske utviklinga i EU/EØS, EU-kommisjonen sitt forslag til ny regionalpolitikk og reforma av konkurranse-reglane i Europa. Dette er spørsmål som det er viktig å drøfte i nordiske samanhengar for om mogleg å finne fram til felles posisjonar. I tillegg er sentrale spørsmål knytte til korleis ulike nordiske land arbeider med utforming av regionalpolitikk og næringspolitikk innanfor dei rammene som EU/EØS-samarbeidet set. Utviklinga av det fellesnordiske forskingsinstituttet Nordregio og eit nordisk forskingsprogram er aktivitetar som også er knytte til temaet.

For Noreg har det nordiske samarbeidet på det regionalpolitiske området stor verdi. Det er viktig i seg sjølv ved at ein kan finne praktiske løysingar på problem og utveksle erfaringar. Det er også viktig fordi vi gjennom samarbeidet får ein annan og tidlegare tilgang til EU-prosessar enn det som er mogleg i EØS-prosessane på dette området. Ein har svært gode erfaringar frå begge desse samanhengane i dei seinare åra. Regjeringa vil derfor både generelt, og spesielt under det norske formannskapet i 2006, arbeide for å bruke det nordiske samarbeidet til å få fram dei nordiske og norske føresetnadene og interessene i ein større europeisk samanheng, og til stadig å heve kvaliteten på det regionale utviklingsarbeidet.

6.4.6 Samarbeid om utvikling i nærområda

Samarbeid på tvers av grensene i Europa har fått auka verd for Noreg i dei siste 15 åra. Det gjeld for samarbeidet i Barentsregionen, i Austersjøregionen, i Nordsjøregionen og i EU-programmet «Nordlige periferi». Forutan medlemsstatene Fin-

land, Sverige og Storbritannia (Skottland), deltar Færøyene, Grønland, Island og Noreg, og på projektnivå også Nordvest-Russland og Canada, i Nordleg periferiprogrammet. Avstandane i programområdet er store, jf. også figur 6.1. Lange avstandar, vanskeleg topografi, utfordrande klima og vanskelege kommunikasjonstilhøve er felles kjenneteikn og utfordringar for dei områda som er omfatta av den nordlege periferien, og er med på å påverke den demografiske strukturen og vilkåra for økonomisk aktivitet.

Måla for dei ulike nærområdeprogramma varierer frå reine utanrikspolitiske mål, som fred og stabilitet mellom naboland, til meir økonomiske og regionalpolitiske mål. Utviklinga av den indre marknaden med nedbyggjing av nasjonale grenser, har vore ei sentral drivkraft for auka grenseregionalt samarbeid mellom EU sine medlemsland og land i EØS-området. Norsk deltaking i EUs regionalpolitiske program, Interreg, har vore eit vesentleg bidrag til norsk nærområde- og europa-politikk.

Barentssamarbeidet

Barentssamarbeidet blei etablert 11. januar 1993 i Kirkenes etter initiativ frå dåverande utanriksminister Thorvald Stoltenberg. Barentsrådet har sju medlemmer på utanriksministernivå (Danmark, Sverige, Finland, Island, Noreg, Russland og EU-kommisjonen). Barentssamarbeidet på regionalt nivå (Barents Regionråd) famnar om 13 fylke i Noreg, Sverige, Finland og Russland. Heile området har mange av dei same utfordringane knytte til hardt klima, lange avstandar til nasjonale senter og svært spreidd busetnad. Samstundes er regionen særskild rik på naturressursar som olje/gass, skog, fisk og mineralar. Ei styrkt utvikling innanfor økonomi og regionalt samarbeid i alle landa vil ventleg ha stor innverknad både på busetjing og på verdiskaping, også i våre nordlege fylke.

På lang sikt er Russland ein strategisk marknad for Noreg, særleg når det gjeld olje/gass, maritim leverandørindustri, fiskeribransjen og generell varehandel. Murmansk og Arkhangelsk er viktige handelspartnarar for dei nordlege fylka, samstundes som auka transport over Storskog i Finnmark opnar for dei store marknadene i Moskva og St. Petersburg. Vi ser likevel svært få konkrete etableringar av norske verksemdar på russisk side.

Samspelet mellom sentrale og regionale styresmakter landa imellom, og den direkte kontakten over grensene i regionen, gjer Barentssamarbeidet til eit godt politisk instrument som kan handtere spørsmål som er viktige for folk og for næringslivet

i regionen. På regionalt plan er samarbeidet forankra i Barents Regionråd, med mellom anna Nordland, Troms og Finnmark fylkeskommunar som medlemmer. Nokre av dei viktigaste feltene for samarbeid er handelssamarbeid, næringsutvikling, transport, utdanning og miljøspørsmål.

Noreg har stilt meir enn 3 milliardar kroner til rådvelde for samarbeid med Nordvest-Russland i dei siste 11–12 åra, inkludert utvikling av næringslivssamarbeid, tildelingar til modernisering av smelteverket i Nikkel, investeringsfond for Nordvest-Russland og tiltak for å betre atomtryggleiken. Dei norske finansielle ordningane er viktige for bedrifter og fagmiljø i nordlege delar av Noreg som tar del i gjennomføringa av prosjekta. Norske pengar medverkar ofte til å framskaffe midlar frå EU eller andre internasjonale kjelder til større prosjekt i regionen. Den norske satsinga i Nordvest-Russland og Barentsregionen, både politisk gjennom Barentssamarbeidet og direkte økonomisk, har såleis positive verknader på fleire nivå.

Samarbeidsprosjekt i Barentsregionen:

- *Barents Industrial Partnershipkonferansar* skal stimulere til samarbeid i dei store næringane i Barentsregionen, som olje/gass, skogindustri og bergverk/metallurgi. Fleire store verksemdar frå alle landa i Barentsregionen har medverka på konferansane.
- *Barents transportarbeidsgruppe* arbeider for å betre nettverka og koordinere transportplanane i regionen. Alle landa i Barentsregionen har transportlinjer nordfrå og til sine eigne hovudstader. Transportnettverket på tvers i regionen er derimot svært mangelfullt, noko som legg hindringar i vegen for samarbeid på alle område. Innanfor denne gruppa arbeider ein med spørsmål knytte til aust-vest jernbanetrafikk i regionen, hamner og sjøtransport (Den nordlege maritime korridor og Den nordlege sjøruta/Nordauppassasjen).
- *Utteksling av studentar over landegrensene.* Fråflytting er eit problem for alle fylka i Barentsregionen. Ein viktig faktor for å halde på ungdommen er utvikling av utdanningstilbodet. Gjennom Barentssamarbeidet blir det arbeidd for at studentane lettare kan dra nytte av dei utdanningsinstitusjonane som er i regionen, same kva land dei kjem frå.
- *Miljøssamarbeid.* Eit av dei viktigaste spørsmåla da Barentssamarbeidet starta opp i 1993, var utfordringane knytte til miljø. Ureining frå tunge industriområde, eller manglande tryggleik ved atomanlegg på russisk side, kan skape miljø- og

helseproblem også på norsk, svensk og finsk side og ramme viktige eksportnæringar.

- *Urfolk.* I Barentssamarbeidet er urfolk eit viktig tema, særleg for det samiske folket som bur i fire land. Kontakten med dei skandinaviske samane, og kanskje særskilt med dei norske, har hatt mykje å seie for samar og andre urfolk i Russland, som ikkje har kunna styrka sin kulturelle identitet og sitt næringsliv på same måten. Samarbeidet over landegrensene verkar truleg samlande og styrkjande også for dei norske samane.

Utvinning av olje og gass i nordområda

Den store olje- og gassaktiviteten som er planlagt både på norsk og russisk side i dei komande åra, vil gi både utfordringar og eit stort potensial for næringsutvikling i Nord-Noreg og Nordvest-Russland. Olje- og gassaktiviteten representerer ein risiko i eit sårbart og fiskerikt område, men er også eit viktig bidrag til ei meir robust næringsutvikling i den nordlege landsdelen.

Dette er bakgrunnen for at Regjeringa sette i gang ei omfattande utgreiing av verknadene av heilårleg petroleumsaktivitet i området Lofoten – Barentshavet (ULB). I samband med denne utgreiinga opna Regjeringa på nytt for heilårleg petroleumsaktivitet i dei allereie opna områda i Barentshavet sør, med unntak av nokre verdifulle område (jf. St.meld. nr. 38 (2003–2004) *om petroleumsvirksomheten*). Regjeringa har sett strenge krav til petroleumsverksemda i Barentshavet når det gjeld å verne om miljøet og dei rike fiskeforekomstane. Under normal drift skal det ikkje vere utslepp til sjø frå petroleumsverksemda i dette området. Dette er ei vesentleg skjerping av krava samanlikna med kva som gjeld andre stader på norsk sokkel. Miljøkrava som er sette til petroleumsverksemda i Barentshavet er blant dei strengaste i verda.

Miljøa innanfor olje- og gassnæringa i Noreg har utvikla verdifull kompetanse og erfaring med å operere i arktiske strøk, og har utvikla teknologi som er tilpassa tilhøva i Barentshavet. Regjeringa meiner at Noreg må vidareutvikle denne kompetansen i samarbeid med forskingsinstitusjonar og næringsmiljø på russisk side. Regjeringa meiner også at Noreg må utnytte spisskompetansen på å arbeide i kalde strøk og off-shore med sikte på å oppnå sikker transport langs kysten.

Utbygginga av Snøhvit har hatt store, positive ringverknader i den vestlege delen av Finnmark. Dei lokale og regionale leveransane til utbygginga er til no på 1,8 mrd. kroner, noko som er tre gonger meir enn først estimert. Det lokale næringslivet

har vist at det kan konkurrere og har teke utfordringane ei slik utbygging har stilt det overfor.

Nordlege Maritime Korridor

Prosjektet Nordlege Maritime Korridor (NMK) er etablert for å samarbeide om utfordringar og potensial knytte til transport frå nordområda til marknadene i sør, aust og vest. NMK koordinerer samarbeidet mellom nasjonale og regionale aktørar i 20 regionar i åtte land innanfor logistikk og transport, sikker transport til sjøs, regional næringsutvikling og business-til-business samarbeid. Russland er svært oppteken av prosjektet på grunn av arbeidet med den nordlege sjøruta, og Arktisk Råd er engasjert på grunn av den forventauken av transport av olje- og gass. EU-kommisjonen er spesielt oppteken av å utvikle tryggleiken til sjøs. I Noreg deltek alle fylkeskommunane frå Agder til Finnmark i prosjektet, og sju departement følgjer prosjektet som er koordinert av Kommunal- og regionaldepartementet.

Austersjøsamarbeidet

Aktiv norsk deltaking i Austersjøsamarbeidet er ein viktig del av vår nærområdepolitikk. Målet er å sikre fred og stabilitet i nærområda våre i aust ved å stø opp om ei utvikling av landa til velfungerande, levande og demokratiske samfunn, og ved å leggje tilhøva til rette for tillitsbyggjande samarbeid mellom Russland og dei vestlege grannane.

Eit viktig kjenneteikn ved Austersjøsamarbeidet er det store talet på aktørar som deltek og nettverk på fleire nivå. Arbeidet som er lagt ned i desse nettverka har vore ein viktig faktor for å fremme demokratisk og økonomisk utvikling, og har vore med på å leggje tilhøva til rette for utvidinga av EU.

Norske styresmakter på fleire nivå, private organisasjonar og næringslivsaktørar deltek i dette arbeidet. På det offentlege lokale og regionale nivået er det fleire organisasjonar og nettverk.

Den største organisasjonen er Baltic Sea States Subregional Co-operation (BSSSC) som vart skipa i Stavanger i 1993. BSSSC er det viktigaste subregionale samarbeidsforumet og nettverket. Austlandssamarbeidet har delteke svært aktivt i BSSSC i ei årrekke og har styreplass i organisasjonen. BSSSC er observatør i EUs regionkomité.

Union of Baltic Cities (UBC) vart skipa i Gdansk i 1991, og har over 100 medlemmer. Dette er eit viktig og aktivt nettverk for byane i regionen. Kristiansand og Bergen er medlemmer i UBC. Også UBC er observatør i EUs regionkomité.

Som ein følgje av at 8 av dei 11 medlemslanda i Austersjørådet no er medlemmer i EU, vil det som skjer innanfor EU-samarbeidet og innanfor dialogen mellom EU og Russland, leggje viktige føringar for samarbeidet mellom statane i regionen. I toppmøtet i Tallinn i juni 2004 drøfta regjeringssjefane i medlemslanda i Austersjørådet utsiktene for og innhaldet i det framtidige regionale samarbeidet. Regjeringssjefane samla seg om møtekonklusjonar, som mellom anna seier at ein må forvente at utvidinga vil forsterke interessa for det lokale og regionale samarbeidet i regionen og tilføre samarbeidet nye impulsar. Regjeringssjefane har også tru på at Austersjøsamarbeidet vil vise seg i stand til å møte nye krav på ein fleksibel, dynamisk og

nyskapande måte. Utsegna må sjåast i samanheng med at arbeidet med å fremme regionalt samarbeid over landegrenser er eit høgt prioritert innsatsområde, både i den andre aksjonsplanen for EUs Nordlege Dimensjon i interreg IIIB for Austersjølanda og i EU sin naboskappolitikk. Regjeringa vil derfor leggje vekt på at ein også frå norsk side skal medverke til at det regionale samarbeidet i vårt austlege nærområde framleis skal vere kraftfullt og fremme stabilitet, og vil vise til at støtte til grense-regionalt samarbeid er eit av dei prioriterte innsatsområda for EØS-finansmekanismene. Det er såleis viktig at norske og regionale aktørar tek del i og førar det regionale samarbeidet i Austersjøregionen vidare.

7 Den særskilde distrikts- og regionalpolitiske innsatsen

7.1 Innleiing

Regjeringa ønskjer å vidareføre hovudinnrettinga i bruken av særskilde regional- og distriktpolitiske verkemiddel for å fremme vekst, omstilling og utvikling i alle delar av landet. Det gjeld både den differensierte arbeidsgivaravgifta og alternativa til denne, tilskot til regional utvikling over budsjettet til Kommunal- og regionaldepartementet og dei spesielle verkemidla i tiltakssona i Nord-Troms og Finnmark.¹ Til saman utgjer denne innsatsen om lag 11 mrd. kroner i 2005. I tillegg blir det gitt om lag 2 mrd. kroner i Nord-Noreg-tilskot og regional-tilskot over kommuneinntektssystemet som er særskild regionalpolitisk grunnlegg.

Den differensierte arbeidsgivaravgifta, og alternativa til denne, og midlane til regional utvikling over budsjettet til Kommunal- og regionaldepartementet, blir i all hovudsak nytta til ein distriktpolitisk ekstrainsats. Den skal medverke til å styrkje grunnlaget for busetjing og verdiskaping i område og landsdelar med særlege utfordringar knytte til lågt folketal, tynne næringsmiljø og lange avstandar til større senter og marknader for innbyggjarane og for næringslivet. Det er knytt ulike geografiske avgrensingar til dei ulike økonomiske verkemidla. Med «det distriktpolitiske verkeområdet» meiner vi det geografiske området som er fastsett i eigne føresegner, og som gjeld for midlar til regional utvikling under Kommunal- og regionaldepartementet, jf. Vedlegg 2.

Den differensierte arbeidsgivaravgifta utgjer framleis ein stor del av den distriktpolitiske ekstrainsatsen. Ho skal medverke generelt til å styrkje grunnlaget for sysselsetjing i dei områda som er omfatta av ordninga. I tillegg kjem midlane til næringsretta utviklingstiltak og transportstøtte som alternativ til den differensierte arbeidsgivaravgifta. Arbeidet med omlegginga av ordninga og alternativa er omtalt i kapittel 7.4.

Midlane som er sette av til regional utvikling over programkategori 13.50 på budsjettet til Kommunal- og regionaldepartementet, skal medverke til å styrkje grunnlaget for regional utvikling gjen-

nom utvikling av lønnsame verksemder og til å skape attraktive stader for næringslivet og befolkninga. Noko av innsatsen over budsjettet til Kommunal- og regionaldepartementet blir også nytta utanfor det distriktpolitiske verkeområdet, som ein regionalpolitisk innsats for å utnytte potensial og fremme utvikling i ulike typar av regionar i alle delar av landet.

Regjeringa legg vekt på at bruken av midlane over programkategori 13.50 blir koordinert med innsats på ulike sektorområde, for å utløyse effektar som ikkje oppstår av enkelttiltak aleine, eller for å fremme tiltak som ligg i gråsona mellom fleire aktørar. Regjeringa legg også vekt på at innsatsen skal byggje på ei medviten holdning til at barrierar for etablering av verksemder varierer med alder, kjønn og bakgrunn.

Ansvar for bruken av hovuddelen av desse midlane er desentralisert til fylkeskommunane. Dette er gjort som eit ledd i Regjeringa sitt arbeid med moderniseringa av offentleg forvaltning og fornying av regional- og distriktpolitikken. I kapit-

Boks 7.1 Nord-Noreg høgt prioritert

Nord-Noreg er høgt prioritert i fordelinga av den særskilde regional- og distriktpolitiske innsatsen, på grunn av dei spesielle utfordringane i landsdelen når det gjeld avstand til større marknader, tynne næringsmiljø og mange område med nedgang i folketal. Av ein samla særskild regional- og distriktpolitisk innsats på om lag 13 mrd. kroner i 2005 i heile landet, gjekk om lag 8,4 mrd. kroner til område i Nord-Noreg. Den største delen av dette er verdien av redusert arbeidsgivaravgift, og alternativ til denne, på om lag 5,4 mrd. kroner. I tiltakssona for Nord-Troms er det fritak for arbeidsgivaravgift. I tillegg kjem anna innsats i tiltakssona på om lag 900 mill. kroner, midlane til regional utvikling til dei tre nord-norske fylka over budsjetta til KRD på 425 mill. kroner, og om lag 1,7 mrd. kroner i Nord-Noreg tilskot og regionaltilskot over kommuneoverføringane.

¹ Innsatsen i tiltakssona blei drøfta i St.meld. nr. 8 (2003–2004) *Rikt mangfald i nord*, og vil ikkje bli nærmare omtalt her.

tel 7.2 blir det gitt ein nærmare omtale av forvaltinga av desse midlane. Ein annan del av midlane til regional utvikling blir forvalta sentralt. I kapittel 7.3 blir det gitt ein nærmare omtale av forvaltinga av denne delen av midlane.

Handlingsrommet for nasjonal verkemiddelbruk er omtalt i kapittel 7.5, medan arbeidet med det nye konkurranseregelverket i EU blir omtalt i kapittel 7.6.

7.2 Forvaltinga av midlane som fylkeskommunane har ansvar for

Frå og med budsjettåret 2003 blei det gjennomført ei større budsjettreform, kalla «Ansvarsreforma», innanfor programkategori 13.50 på statsbudsjettet, som omhandlar regional- og distriktspolitikken. Reforma går ut på at hovuddelen av dei regionalpolitiske midlane blir overført frå Kommunal- og regionaldepartementet til fylkeskommunane, slik at vedtak om bruk av midlane kan bli gjorde så nær dei det gjeld som mogleg. Bakgrunnen for reforma var ei forståing av at ulike delar av landet står overfor ulike utfordringar, og at dette krev differensierte og fleksible verkemiddel.

7.2.1 Mål, ansvar og rapportering

Regjeringa legg til grunn at midlane skal nyttast til å fremme utvikling av lønnsame verksemdar, både gjennom direkte verkemiddel og gjennom tilrettelegging for næringsutvikling, og til å skape attraktive stader for næringslivet og for befolkninga. Regjeringa legg særleg vekt på behovet for å fremme nyetableringar, innovasjon og omstilling.

Gjennom ansvarsreforma er det lagt opp til at fylkeskommunane som regionale folkevalte organ, i samarbeid med dei regionale partnerskapa, skal ha stor fridom til å avgjere korleis midlane skal brukast. Bruken skal skje innanfor overordna nasjonale regionalpolitiske mål og føringar, og vere i tråd med statstøtteregelverket i EØS-avtalen. Det er ein føresetnad at avgjerder om prioritering av bruken av midlane skjer i eit forpliktande partnerskap med representantar for kommunar, næringsliv, verkemiddelapparatet, regional stat, private organisasjonar, FoU-institusjonar og andre aktørar. Det same gjeld for Sametinget og samiske organisasjonar der dette er aktuelt. Regjeringa føreset at prioriteringane blir baserte på mål og strategiar utvikla gjennom fylkesplanlegginga, ut frå vurderingar av lokale fortrinn og utfordringar. Vurderingane bør også omfatte utfordringar knytte til kjønn og livsfase, og av innvandrarar som gruppe.

Ansvarsreforma byggjer på at fylkeskommunane, som eige politisk forvaltningsnivå, er ansvarlege for resultatet av bruken av midlane og for kontrollen med forvaltinga av midlane. Det inneber at departementet ikkje utformar oppfølgingskriterium som kan etterprøvast, men at fylkeskommunane sjølve må utarbeide eit mål- og resultatstyringssystem og eit system for forsvarleg forvalting av midlane. Dette skal danne grunnlaget for skriftlege rapportar til Kommunal- og regionaldepartementet om vurderingar av resultat og grad av måloppnåing. Departementet formidlar desse vurderingane vidare til Stortinget i samband med statsbudsjettet.

Samstundes innhentar Kommunal- og regionaldepartementet rapportar frå fylkeskommunane om fordelinga av midlane på spesielt fokuserte tema, på geografiske område og på innsats knytt til tema der det er ønskjeleg med nasjonal statistikk (miljø og kvinner). I tillegg til rapportane frå fylkeskommunane, nyttar Kommunal- og regionaldepartementet også data frå rapporteringssystemet til Innovasjon Noreg. Departementet legg også opp til evalueringar av bruken av midlane med nokre års mellomrom. Eventuelle endringar i rapporteringssystemet vil bli lagt fram i samband med statsbudsjettet.

7.2.2 Bruken av midlane og fordelinga mellom fylka

Fordelinga av midlane mellom fylkeskommunane er basert på ein fordelingsnøkkel og på skjønnsdeling som samla sett gir ei sterk prioritering av fylke med område innanfor det distriktspolitiske verkeområdet. Dei fylka som har liten eller ingen busetnad innanfor verkeområdet, blir gitt ei mindre minimumsløyving. Det kan vere aktuelt å justere kriteria for deling av midlar mellom fylka noko som del av den planlagde gjennomgangen av det distriktspolitiske verkeområdet per 1. januar 2007.

Tabell 7.1 viser deling av midlane mellom fylka i 2003², og korleis midlane i dei enkelte fylka blei fordelte på ulike verkemiddelaktørar. Den relativt store variasjonen i fordelinga av midlar på ulike verkemiddelaktørar er for ein stor del ei videreføring av variasjonar som var der også før innføringa av ansvarsreforma. Årsaka til dette er mellom anna ulik storleik på løyvingane til fylka, og skilnader i kva typar verkemiddel ein kan nytte i ulike delar av landet.

² Rapportane for 2004 var ikkje klare før meldinga var ferdig.

Tabell 7.1 Fordeling av midlar over kapittel 551, post 60, mellom ulike verkemiddelaktørar i prosent¹ i 2003

	Fylkes- kommune	Interreg	Kommunale næringsfond	LU ²	SND	Totalt (pst.)	Total løyving ³ (mill. kr)	Totalt gitte tilsegner ⁴ (mill. kr)
Østfold	4	57	3	–	35	100	13,8	13,8
Akershus	38	5	–	–	57	100	5,5	5,5
Oslo	11	–	–	–	89	100	5,5	5,5
Hedmark	31	17	6	–	47	100	71,8	71,8
Oppland	39	–	5	–	56	100	55,4	54,3
Buskerud	35	–	–	–	65	100	17,5	17,5
Vestfold	56	–	–	–	44	100	5,5	5,5
Telemark	42	–	–	–	58	100	43,3	43,3
Aust-Agder	36	–	12	–	52	100	12,1	12,1
Vest-Agder	56	–	–	–	44	100	14,3	14,3
Rogaland	27	–	–	–	73	100	19,6	19,6
Hordaland	51	–	–	–	49	100	66,6	65,4
Sogn og Fjordane	37	–	5	–	57	100	64,7	64,7
Møre og Romsdal	28	–	13	–	59	100	78,1	77,0
Sør-Trøndelag	18	12	6	–	64	100	67,2	64,3
Nord-Trøndelag	24	3	9	6	58	100	86,4	78,0
Nordland	32	2	3	3	60	100	200,1	200,1
Troms	21	1	9	4	65	100	128,1	116,3
Finnmark	44	5	12	3	36	100	112,0	112,0
Totalt (pst.)	32	4	6	2	56	100		0
Totalt (mill. kr) ⁵	338,2	41,7	63,9	18,7	578,5		1067,5	1041,0 ⁵

1 Prosenttala i tabellen er baserte på tilsegner i 2003 (ikkje på samla løyving).

2 LU: Landsdelsutvalet for Nord-Noreg og Nord-Trøndelag.

3 Frå Kommunal- og regionaldepartementet til fylkeskommunane.

4 Frå fylkeskommunane til ulike aktørar og enkelttilsegner gitt frå fylkeskommunane (basert på rapportar frå fylkeskommunane).

5 Summen av gitte tilsegner er om lag 26,5 mill. kr mindre enn den totale løyvinga. Det kjem av at somme fylkeskommunar har sett av midlar til større prosjekt, eller at igangsetjing av større program er forsinka.

Rapporteringa frå fylka i 2003 indikerer at fylka nytta fridomen dei fekk ved ansvarsreforma til å prioritere kommunale næringsfond på nytt. Bedriftsretta verkemiddel var høgt prioritert, og utgjorde framleis den største delen av verkemidla til regional utvikling, men frå 2002 til 2003 gjekk løyvinga til SND/Innovasjon Noreg ned til 578 mill. kr mot 745 mill. kr i 2002. Nedgangen skuldast mellom anna ei noko mindre totalramme (ein nedgang på 17,6 mill. kr), i tillegg til prioritering av kommunale næringsfond og etableringa av eit maritimt fond i Finnmark. Kontrollert for dette, fekk SND ein reduksjon på 70,5 mill. kr i høve til dei samanliknbare tala for 2002.

Tilsegnene frå SND/Innovasjon Noreg i 2003 var fordelte på tapsfond for risikolån (89 mill. kr for lån på 295 mill. kr), distriktsutviklingstilskot (395

mill. kr) og etablerarstipend (113 mill. kr). I tillegg blei noko av midlane nytta til satsingar på tvers av fylkes- og kommunegrenser, som ulike typar av bedriftsretta nettverkssatsingar, bransjesatsingar og verdikjedesatsingar.

Av tabellen går det fram at om lag ein tredjedel av dei samla midlane i 2003 vart forvalta av fylkeskommunane, og fordelte vidare til prosjekt og tiltak ulike stader i fylka. Fysisk tilrettelegging i kommunane, som bygging av kaier, vassverk og liknande, og ulike typar av innsats for omstilling var høgt prioritert i 2003.

Størstedelen av midlane som SND/Innovasjon Noreg fekk tildelt frå fylkeskommunane i 2003, blei nytta i mindre sentrale regiontypar. Om lag 36 prosent av midlane blei nytta i dei minst sentrale regionane, om lag 18 prosent i småbyregionar, om lag

15 prosent i mellomstore byar, medan om lag 15 prosent av midlane blei nytta i storbyar (i hovudsak Tromsø). Om lag 16 prosent av midlane blei nytta i fylkes- og kommuneoverskridande prosjekt.

7.2.3 Endringar i avgrensingar for bruken av midlane

Ansvarsreforma var ei forenkling som mellom anna har ført til ein vesentleg reduksjon i talet på retningslinjer og nasjonale føringar for verkemiddelbruken. Representantar for fylkeskommunane gir likevel uttrykk for at det framleis er for sterke bindingar når det gjeld bruken av midlane, jf. til dømes rapporten frå Nordregio/NIBR (2005) der fylkeskommunen som regional utviklingsaktør er vurdert.

Regjeringa meiner at dei gjeldande retningslinjene gir fylka stor fridom i bruken av midlane. Regjeringa ønskjer likevel å auke handlingsrommet ytterlegare ved å redusere dei geografiske grensene for tilrettelegging for næringsutvikling.

Støtte til næringsretta kompetanseheving og tilrettelegging for kunnskapsoppbygging for å fremme omstilling, innovasjon og nyetablering kan i dag bli gitt i heile fylket, uavhengig av det distriktspolitiske verkeområdet, så lenge det er i tråd med regionale planar og prioriteringar gjort i partnerskapa. Støtte til ein del kommunale, næringsretta fysiske investeringar og til utvikling av stader kan i dag berre bli gitt innanfor det distriktspolitiske verkeområdet. Kommunal- og regionaldepartementet legg opp til å endre retningslinjene på dette punktet frå 2006, slik at midlane kan nyttast til slike formål også utanfor verkeområdet, ut frå lokale og regionale føresetnader, utfordringar og prioriteringar. Ei viktig grunngeving er at mellomstore og små byområde også utanfor verkeområdet bør utnyttast som motorar for regional utvikling.

Med denne endringa vil fylka ha stor fridom til å vurdere kvar i fylket innsats for tilrettelegging for næringsutvikling og for attraktive stader bør bli sett i verk. Dette gjeld både for såkalla «blandingsfylke» og «utanforfylke», dvs. fylke med delar av arealet innanfor det distriktspolitiske verkeområde og fylke utan areal innanfor verkeområdet i det heile.

Departementet legg til grunn at bruk av midlane utanfor det distriktspolitiske verkeområdet skal skje på grunnlag av regionale planar og prioriteringar i partnerskapen, ut frå ei heilskapsvurdering av kva som tener utviklinga i heile fylket.

Dei gjenståande avgrensingane i bruken av midlane vil etter dette vere geografisk avgrensing

av bedriftsretta støtte, med ein del unntak, og ordinær drift av og investeringar i kommunal og fylkeskommunal tenesteproduksjon. Regjeringa meiner at det er behov for å halde på desse avgrensingane i bruken av dei spesielle midlane for regional utvikling.

Direkte bedriftsstøtte, med unntak av etablerarstipend og støtte til regional omstilling, skal i utgangspunktet berre nyttast innanfor områda A, B og C i det distriktspolitiske verkeområdet. Grunngevinga for desse avgrensingane er at den regionalpolitisk grunngitte direkte bedriftsstøtta er ein ekstrainsats som skal medverke til å styrkje grunnlaget for lønnsame verksemder i område med lang avstand til større senter og med tynne næringsmiljø. Innsatsen skal dekkje fleire problem enn til dømes problemet med å skaffe såkornkapital, som kan vere ei utfordring også i sentrale område, og bør derfor ha ei relativt klar avgrensing. I tillegg må bruk av direkte bedriftsstøtte vere i tråd med statsstøtteregelveket i EØS-avtalen. Noreg kan ikkje einsidig endre dei geografiske grensene for regionalpolitisk grunnmitt bedriftsstøtte. Det er likevel til ein viss grad lov til å bruke av desse midlane til direkte bedriftsstøtte også utanfor A-, B- og C- områda, men da innanfor ramma av bagatellmessig støtte.

Midlane kan heller ikkje nyttast til finansiering av investeringar i eller til ordinær drift av fylkeskommunal eller kommunal tenesteproduksjon, eller til fysiske investeringar som til dømes vegutbygging (riks- og fylkesvegar), generell energitbygging og offentlege bygg. Grunngevinga for denne avgrensinga er at dei regionalpolitiske verkemidla ikkje skal bli nytta som finansieringskjelde for innsats som skal bli dekt over ordinære budsjett i kommunar, fylkeskommunar eller statlege verksemder.

7.3 Mål og prioriteringar for midlar forvalta av Kommunal- og regionaldepartementet, SIVA, Innovasjon Noreg og Forskringsrådet

7.3.1 Mål og prioriterte satsingsområde

Måla og strategiane i Regjeringa sin heilskaplege regionalpolitikk ligg til grunn for bruken av midlane løyvde over kapittel 552, post 72, Nasjonalt samarbeid for regional utvikling, under Kommunal- og regionaldepartementet. Saman med dei regionalt forvalta midlane, skal desse midlane byggje opp under ein differensiert politikk for ulike

regionar med sikte på utvikling av lønnsame verksemdar og attraktive stader å bu.

Innsatsen skal nyttast på område som av ulike grunnar bør bli koordinerte og/eller stimulerte frå nasjonalt hald. Regjeringa legg vekt på at hovuddelen av midlane skal brukast til å styrkje regionale konkurransefortrinn og byggje ned hindringar for innovasjon. Det skal skje gjennom innsats tilpassa regionale potensial, utfordringar og føresetnader. Innsatsen skal primært nyttast innanfor det distriktspolitiske verkeområdet, men kan også nyttast utanfor, til dømes i mellomstore og mindre byregionar, i tråd med strategien om å utnytte meir av utviklingspotensiala knytt til desse områda. I kapittel 5.5 er det gitt ei nærmare grunngiving for innrettinga av verkemiddelbruken. Midlane er også med på å dekkje norsk deltaking i EU-programma Interreg B og C, som er viktige arenaer for internasjonalt regionalpolitisk samarbeid.

Av ei total ramme på 278 mill. kr i 2004, forvalta Innovasjon Noreg, Forskingsrådet og SIVA om lag tre firedelar. Av dei resterande midlane, forvalta av Kommunal- og regionaldepartementet, blei det sett av midlar til Interreg, til nye pilotprosjekt og program i regi av verkemiddelaktørane, til MERKUR, til småsamfunnssatsing, Ungt entreprenørskap, Utviklingsselskapet for Indre Finnmark, Barentssekretariatet og stadutviklingsprogrammet.

7.3.2 Prinsipp for bruken av midlane

Dei nasjonale midlane til regional utvikling skal supplere dei regionale midlane ved at dei blir nytta ut frå prinsipp om

- læring og kompetanseutvikling, ved at nasjonale møteplassar og evalueringar av resultat og arbeidsmåtar medverkar til at regionale og nasjonale aktørar får nye impulsar.
- utvikling av nye verkemiddel, arbeidsmåtar og spisskompetanse, gjennom forsøksverksemd, pilotprosjekt og tidsavgrensa program. Dette er spesielt nyttig på område som krev nasjonal/internasjonal spisskompetanse og koordinering mellom fleire sektorar og aktørar på nasjonalt nivå.
- samarbeid mellom fleire departement om finansiering og utvikling av konkrete programsatsingar, der meininga er å medverke til at tiltak som blir sette i gang blir innretta ut frå eit mål om gjensidig forsterkande effektar, og der medverknad frå Kommunal- og regionaldepartementet kan styrkje den regionale tilnærminga i verkemiddelbruken. Diskusjon mellom sektorstyresmakter og med verkemiddelaktørar om kva som er den beste og mest effektive innret-

tinga av verkemiddel for å nå ulike mål, er ein viktig del av arbeidet og medverkar til kvalitets-sikring av offentlege verkemiddel.

- effektivitet, der det er kostnadseffektivt å tilby nasjonale fellesløysingar og nasjonal koordinering. Utvikling av nye program og handteringa av programsatsingar kan vere ressurskrevjande og lite effektivt å gjennomføre i dei enkelte fylka. I nokre høve, til dømes i satsingar som er retta mot aktørar som har stort vekstpotensial nasjonalt og internasjonalt, er det også ønskeleg med nasjonal konkurranse om midlar, for å sikre at dei beste prosjekta får støtte.

Dei nasjonale midlane skal som prinsipp nyttast i tidavgrensa satsingar. Dette er ikkje til hinder for at program kan bli vidareførte inn i ein ny periode, men da på grunnlag av ei ny vurdering, og vurdert opp mot behovet for å frigjere midlar til nye satsingar.

Ansaret for å forvalte midlane og skape resultat skal i hovudsak ligge hos nasjonale verkemiddelaktørar eller andre fagmiljø som departementet meiner har kvalifikasjonar til å forvalte midlane på ein god måte. Innanfor overordna føringar og forventningar til resultat skal verkemiddelaktørane ha stor fridom til å utforme innhaldet i og gjennomføringa av programma.

Regjeringa vil peike på at gjennomføringa av ansvarsreforma og etableringa av eit regionalisert, heilskapleg verkemiddelapparat har gjort at verkemiddelapparatet er blitt meir brukarnært og effektivt. Dei 17 regionale kontora til Innovasjon Noreg i Noreg dekkjer alle fylka³ og er næringslivet si hovuddør inn til alle typar av offentlege tenester for næringsutvikling, men det er også svært positivt at Noregs forskingsråd har fått på plass sju eigne regionale representantar, og at både Forskingsrådet og SIVA har inngått samarbeidsavtalar med fleire av fylkeskommunane. Gjennom omorganiseringa av verkemiddelapparatet har også det tidlegare Eksportrådet no direkte kontakt med bedrifter i alle fylka.

7.3.3 Den innovasjonsretta innsatsen

I 2004 blei om lag 220 mill. kr av eit samla budsjett på 278 mill. kr nytta til innovasjonsretta program og tiltak i regi av Innovasjon Noreg, SIVA og Forskingsrådet. Innovasjonsretta innsats er innsats som blir retta inn mot dei satsingsområda som er omtalte i kapittel 5.5, det vil seie å styrkje lokale/

³ Akershus og Oslo har felles kontor. Det same gjeld Vest- og Aust-Agder.

regionale næringsmiljø, satsing på entreprenørskap og kommersialisering og å skaffe nødvendig risikokapital. Midlane skal i hovudsak nyttast til å styrkje utvikling av næringsmiljø og til entreprenørskap/kommersialisering, ettersom midlane frå Kommunal- og regionaldepartementet til direkte bedriftsretta risikoavlasting er desentraliserte til fylka.

Tabell 7.2 gir ei oversikt over kva typar av tiltak som blir finansierte over kapittel 552, post 72. Tabellen syner at fleire program har fleire målgrupper og dekkjer fleire målsetjingar i regionalpolitikken og innovasjonspolitikken.⁴

Regjeringa vil leggje opp til at dei enkelte tiltaka i større grad kan bli tilpassa regionale variasjonar. Det blir gjort ved å opne for større fleksibilitet i organiseringa og innrettinga, og ved å opne for ulike regionale løysingar. Verkemiddelaktørane nasjonalt og regionalt må vurdere korleis den regionale tilpassinga konkret skal skje. Det inneber også å vurdere korleis regionalt eigarskap til nasjo-

Boks 7.2 Strategisk analyse av innovasjonsprogram som er finansierte av Kommunal- og regionaldepartementet

I 2004 gjennomførte Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF) ein strategisk analyse av dei innovasjonsprogramma som er finansierte av Kommunal- og regionaldepartementet (SNF-rapport 14/04). SNF konkluderer med at programma og satsingane er godt i samsvar med dei regionalpolitiske og innovasjonspolitiske strategiane. Undersøkinga stadfester at nyskapingselementet står sentralt i programma. Det er variasjonar i kor godt programma i geografisk nedslagsfelt treffer det distriktpolitiske verkeområdet. Merksemda omkring viktige målgrupper som kvinner og ungdom, er også varierende. SNF skriv at nasjonal koordinering sikrar god programutvikling og drift. Nasjonal koordinering gjer at det blir lettare å oppnå læring på tvers av programma og å innhente internasjonale impulsar. Nasjonal konkurranse om midlane sikrar at dei gode prosjekta blir valte.

nale satsingar kan styrkjast. Nye konsept bør bli utvikla og testa gjennom pilotsatsingar i utvalde regionar.

I tillegg til kvinner og ungdom, er også potensielle nyskaparar/etablerarar blant innvandrarar ei spesiell målgruppe.

Regjeringa meiner at det er viktig å få svar på kva satsingane gir av effektar. Dei enkelte programma blir stadig følgde opp gjennom årlege rapporteringar, særleg av gjennomførte aktivitetar, men ofte vil det ta mange år før effektane kjem til syne. Fleire av tiltaka er utforma for å påverke aktørar og setje i gang prosessar, med sikte å at dette i neste omgang skal fremme innovasjon og lønnsame verksemdar. Dette kan gjere det særst vanskeleg, i enkelte høve umogleg, å måle verkna den av tiltaka direkte ved å måle slutteffektar. Kva satsingane samla gir av resultat, må ein likevel forsøke å avdekkje og vurdere gjennom eigne evalueringar.

Ansvar for innhenting og spreiding av kunnskap og for læring både undervegs og ved avslutninga av program, ligg i hovudsak hos verkemiddelaktørane. I tida framover vil departementet leggje vekt på at det blir utvikla ein betre systematikk for læring og styring både innanfor og mellom program, mellom verkemiddelaktørane og mellom regionane. Dette er også i tråd med konklusjonar i SNF sin strategiske analyse av innovasjonsprogramma (sjå boks 7.2).

Samstundes er det nyttig å vurdere resultat av enkeltprogram/-tiltak for å vurdere i kva grad det konkrete målet for programmet/tiltaket er nådd. Det er utvikla ei rad måleindikatorar innanfor dei enkelte programma. For å styrkje grunnlaget for å vurdere resultat på tvers av program og tiltak vil Kommunal- og regionaldepartementet samarbeide med dei tre verkemiddelaktørane om å vidareutvikle eit rapporterings- og resultatmålingssystem som høver for dette.

Departementet vil samle programma i færre, men større tematiske satsingar. Siktemålet er å forenkle systemet og gjere det enklare å orientere seg i for brukarane. Samstundes vil det auke fleksibiliteten med tanke på regionale tilpassingar innanfor dei prioriterte satsingsområda omtalte i kap. 5.5.

Viktige nye satsingar eller endringar framover

Følgjande nye satsingar eller endringar på kapittel 552, post 72, er viktige for oppfølginga av meldinga, og vil bli konkretiserte nærare i dei komande statsbudsjetta. Fleire av desse tiltaka er omtalt i kap. 5.5:

⁴ Forklaring til tabellen: Nokre av programma dekkjer fleire målgrupper og geografiske område og er derfor plasserte fleire stader i tabellen. «Distriktpolitisk verkeområde» tyder at hovuddelen av innsatsen skjer i verkeområdet, men at det også er aktivitet utanfor verkeområdet. NT-programmet er organisert som ei sjølvstendig eining, men midlane blir kanaliserte via Innovasjon Noreg. IN = Innovasjon Noreg, SIVA = Selskapet for industrivekst SF, FR = Forskringsrådet.

Tabell 7.2 Innovasjonsretta satsingar og program finansierte heilt eller delvis over kapittel 552, post 72, i 2004

Målgruppe	Utfordringar	Program/ satsings-område	Geografi	Planlagt avslutta
Nyetablerarar og gründerar	Fleire nyetableringar og knoppskytingar/ kommersialiseringar	Entreprenørskap (IN)	Distriktspolitisk verkeområde	Ikkje bestemt
		IN Take-off		
		FRAM Entreprenør (IN)	Distriktspolitisk verkeområde	2005
		Inkubatorstipend (IN)	Alle delar av landet	Ikkje bestemt
		NT-programmet (IN)	Nord-Noreg	2007
Etablerte bedrifter	Auka kompetanse og innovasjon Auke etterspørselen etter FoU frå bedrifter	FORNY (FR)	Alle delar av landet	2010
		FRAM (IN)	Distriktspolitisk verkeområde	2005
		BIT (IN)		Ikkje bestemt
		NT-programmet (IN)	Nord-Noreg	2007
		MOBI (FR)	Alle delar av landet	2009
		VS 2010 (FR)		2010
Regionale verdiskapings- og innovasjonssystem mellom bedrifter, kunnskapsinstitusjonar, offentlege aktørar osv.	Utvikling av næringsmiljø	ARENA (IN)	Alle delar av landet	2010
		MOBI (FR)		2009
		VS 2010 (FR)		2010
	Institusjonell endring/ åtferdsendring	MOBI (FR)	Alle delar av landet	2009
		VS 2010 (FR)		2010
	Kunnskapsmessig infrastruktur	Inkubator (SIVA)	Større byar/tettstader i alle delar av landet	Ikkje bestemt
		Industriinkubator (SIVA)	Industristader	Ikkje bestemt
		Næringshagar (SIVA)	Tettstader i distriktspolitisk verkeområde	Ikkje bestemt
Område med behov for omstilling	Større omstilling av kommunar og regionar	Regional omstilling (IN)	Enkeltkommunar/-regionar	Ikkje bestemt
Forskingsmiljø	Kunnskapsmessig infrastruktur	KUNI (FR)	Alle delar av landet	2005
Kvinner og ungdom	Auka deltaking i næringslivet	Kvinner i fokus (IN)	Distriktspolitisk verkeområde	Ikkje bestemt
		Ungdomssatsing (IN)		Ikkje bestemt

- «Centres of Expertise» er eit verkemiddel for å styrkje regional vekstkraft der ho allereie finst, med vekt på mellomstore og mindre byregionar. Forprosjektet og pilotane i Ålesund, på Raufoss og i Horten vil gi erfaringar med tanke på ei større programsatsing frå 2006. Kommunal- og regionaldepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Undervisnings- og forskingsdepartementet vil samarbeide om programmet.
- *Nytt næringshageprogram.* Det eksisterande næringshageprogrammet er i avslutningsfasen. Evalueringa syner at næringshagane er viktige hjelpemiddel for næringsutvikling i område med tynne næringsmiljø og utan eigne høgskoler og FoU-miljø. Det er aktuelt med ei ny næringshagesatsing frå 2006.
- *Nytt inkubatorprogram.* Det eksisterande inkubatorprogrammet er i avslutningsfasen. Det er aktuelt å vidareføre delar av inkubatorprogrammet frå 2007. For KRD er det særleg aktuelt å vidareføre dei delane av inkubatorprogrammet som er retta mot inkubatorar i senter utenfor storbyområda, distribuerte inkubatorer og arbeidet med å utvikle nettverka mellom næringshagar, inkubatorar, kunnskapsparkar og forskingsparkar.
- *Industriinkubatorprogrammet.* Dette er ei ny satsing i regi av SIVA som vil bli vidareført. Målet er å medverke til utvikling av eit meir robust og mangfaldig industrimiljø på industri-stader med særlege behov for omstilling og nyskaping. Hovudvekta ligg på å følgje opp og utvikle spinn-off frå eksisterande bedrifter i området.
- *Særskild høgskolesatsing i FORNY-programmet:* Programmet for forskingsbasert nyskaping (FORNY) skal medverke til å få ei meir effektiv kommersialisering av gode forretningsidéar frå utdannings- og forskingsmiljøa. Innanfor dette programmet er det sett i gong ei særskild regionalpolitisk satsing retta mot høgskolemiljøa.
- *Nyskappings- og Teknologiprogrammet i Nord-Noreg.* Kommunal- og regionaldepartementet ser behov for at dette programmet blir knytt nærare til den regionale brukarfronten til Innovasjon Noreg. Departementet legg opp til å finansiere programmet i ytterlegare tre år, det vil seie ut 2007. Samstundes har departementet bedt Innovasjon Noreg, saman med andre viktige partar, om å vurdere korleis arbeidsformene i programmet kan vidareførast dersom Innovasjon Noreg skal overta forvaltinga av programmet.

- *Internasjonalt regionalt samarbeid – Interreg B og C,* omtalt i kap. 6.4. Omfanget av og innrettinga i den framtidige strukturfondspolitikken vil bli avgjort i EU sitt regjeringssjefsmøte i desember 2005. Da vil også opplegget for det framtidige europeiske territoriale samarbeidet (Interreg) bli kjent. Etter det vil Regjeringa vurdere norsk deltaking og økonomisk engasjement i dette samarbeidet.

7.4 Næringsretta utviklingstiltak som del av omlegginga av differensiert arbeidsgivaravgift frå og med 2004

Frå 1. januar 2004 blei ordninga med differensiert arbeidsgivaravgift endra etter pålegg frå overvaksingsorganet i EFTA, ESA. Tiltakssona i Finnmark og Nord-Troms, landbruk og fiskeri er ikkje omfatta av omlegginga av den differensierte arbeidsgivaravgifta. Til saman utgjør vidareføring av ordninga og kompenserande ordningar om lag 8,9 milliardar kroner i 2005, jf. tabell 7.3. Regjeringa har lagt opp til at dei auka inntektene frå avgifta, som følgje av omlegginga av ordninga, skal tilbakeførast til dei områda som endringane får verknader for. Dette betyr at dei kompenserande ordningane samla sett skal ha eit omfang som svarar til dei auka avgiftsinntektene som følgjer av omlegginga av arbeidsgivaravgifta. Stortinget har slutta seg til dette.

Den fordelene som låg i den differensierte arbeidsgivaravgifta, er ført vidare så langt det er råd. I sonene 2, 3 og 4 i verkeområdet for differensiert arbeidsgivaravgift blir satsane frå før omlegginga vidareførte innanfor grensene for såkalla bagatellmessig støtte. Det svarar til ein avgiftslette på inntil 100 000 euro over tre år per føretak. Fordelen av lågare sats inntil denne grensa, blir kalla «fribeløpet». Når dette taket er nådd skal det svarast høgare avgiftssats enn tidlegare av lønnskostnadane. I sone 2 blei det innført full sats på 14,1 prosent frå og med 2004. I sone 3 og sone 4 blir avgiftssatsane trappa gradvis opp over tre år.

Som ein kompensasjon til industriføretaka som har fått auka avgiftskostnadar som følgje av omlegginga, er det innført ei nasjonal transportstøtteordning. Det geografiske dekningsområdet for denne ordninga dekkjer ikkje heile det området som fekk auka avgift, men omfattar alle område der det kan dokumenterast tilstrekkeleg store ekstra godstransportkostnadar for næringslivet som følgje av lange avstandar.

Den resterande auken i innbetalte avgifter frå privat næringsliv blir ført tilbake til dei områda som

Tabell 7.3 Provenyverknaden av omlegginga av differensiert arbeidsgivaravgift og midlane til kompenserande tiltak i 2005. Mill. kroner

	Påløpt*	Bokført*
<i>Auka proveny ved full sats (14,1 pst.) for arbeidsgivaravgift i heile landet</i>	8 905	8 845
<i>Kompenserande tiltak</i>	8 905	8 845
Vidareføring av nullsatsen i tiltakssona for Nord-Troms og Finnmark	1 585	1 575
Vidareføring av ordninga før omlegginga for landbruk og fiskeri	320	315
Ein overgangsperiode på tre år i privat sektor i sonene 3 og 4 (full sats blir innført i 2007)	700	750
Bagatellmessig støtte i sonene 2–4	2 410	2 400
Ein overgangsperiode på tre år i kommunal sektor (full sats blir innført i 2007)	830	900
Kompensasjon til offentleg sektor	1 950	1 950
Direkte transportstøtte	300	200
Næringsretta utviklingstiltak i sonene 2–4	810	755

* Merknad: Delar av inntektstapa og utgiftene vil først bli bokførte i statsrekneskapen for 2005. At den bokførte provenyverknaden av overgangsperioden i privat og offentleg sektor er høgre enn den påløpte, kjem av at siste termin for arbeidsgivaravgift i eitt år (sjette termin) blir innbetalt i januar året etter.

Kjelde: Finansdepartementet

er omfatta av endringane i form av næringsretta utviklingstiltak. Summen til næringsretta utviklingstiltak aukar i takt med at overgangsordningane blir fasa ut. I 2005 vil dei næringsretta utviklingstiltaka utgjere 795 mill. kroner.

Særleg vil Nordland og Troms få ein auke i midlane i 2005 i høve til 2004, ettersom størstedelen av kostnadsauken frå 2004 til 2005 kjem i arbeidsgivaravgiftssone 4. Nordland får om lag 30 prosent og Troms får om lag 15 prosent av den totale kostnadsauken. Også andre fylke vil få ein viss auke, både på grunn av opptappinga av avgiftssatsen i sonene 3 og 4 og som følgje av pris- og lønnsjusteringar, samt sysselsetjingsendringar. Også i 2006 vil kostnadsauken i all hovudsak kome i Nordland og Troms.

7.4.1 Rammer for disponering av midlane til næringsretta utviklingstiltak

Dei næringsretta utviklingstiltaka utgjør store midlar i dei områda som får ein kostnadsauke. Regjeringa legg stor vekt på at midlane skal nyttast til tiltak som kan gi varige, positive effektar for næringslivet og for næringsutviklinga i dei aktuelle regionane. Innsatsen skal medverke til å fremme målet om å ta vare på hovudtrekka i busetnadsmonsteret og, med utgangspunkt i dei spesielle utfordringane og ressursane som finst i kvar

region, ta ut det verdiskapingspotensialet som finst der.

Midlane blir fordelte over budsjettet til Kommunal- og regionaldepartementet. Kostnadsauken i kvart område er utgangspunktet for den geografiske fordelinga av midlane. Det blir også tatt omsyn til kor mykje transportstøtte som blir gitt til kvart enkelt fylke. Det er lagt til grunn at midlane kan nyttast innanfor mange sektorar og område, men dei kan ikkje nyttast til finansiering av investeringar i, eller til ordinær drift av, fylkeskommunale eller kommunale tenester eller kommunal tenesteproduksjon. Bruken av midlane må også skje innanfor dei rammene som er sette i regelverket om offentleg støtte etter EØS-avtalen.

For å få ei god regional og lokal forankring blir midlane tildelte på grunnlag av handlingsplanar som er utarbeidde regionalt. Næringslivet skal ha ein sentral plass i samarbeidet om utviklinga av planane, og det er ein føresetnad at næringslivet sluttar seg til forslaga. Departementet ser det derfor som eit mål at det er størst mogleg semje om dei tiltaka som er omtalte i handlingsplanen.

Forvaltninga av midlane kan bli blitt lagt til fylkeskommunar, kommunar, verkemiddelapparatet, Kommunal- og regionaldepartementet, andre departement eller andre aktørar, alt etter kva typar av tiltak som blir prioriterte i kvar region. Ramma kan også nyttast til å finansiere utgreiings- og eva-

lueringsoppgåver som fell inn under formålet med posten.

7.4.2 Erfaringar med næringsretta utviklingstiltak i 2004

I 2004 blei det tildelt om lag 500 mill. kroner over denne nye posten. Kostnadsauken for kvart fylke blei lagt til grunn for den fylkesvise fordelinga av midlane. Kostnadsauken varierte frå 4,1 mill. kroner i Vest-Agder til om lag 77 mill. kroner i Troms og 123 mill. kroner i Nordland.

Prosess

Handlingsplanane viser at det har vore ei brei lokal mobilisering og forankring i utarbeidinga av planane. I alle fylka har det vore lokale prosessar, anten i regi av regionråd eller i regi av andre grupperingar, som har resultert i lokale/regionale planar. I dei fleste fylka er det etablert ei sentral styringsgruppe som har gjennomgått og arbeidd med dei lokale innspela. Næringslivet har spelt den sentrale rolla i alle fylke. I dei fleste fylka er det NHO som har hatt leiinga i arbeidet. Også ein del enkeltbedrifter som fekk meirutgifter i samband med auka arbeidsgivaravgift, er blitt trekte inn i arbeidet. Medverknaden frå kommunane si side varierer noko, men i dei fleste fylka er dei blitt involverte anten direkte eller gjennom representasjon i regionråda. Fylkeskommunen har teke på seg sekretariatsansvaret og koordineringsrolla i alle fylka. I somme fylke har handlingsplanane også vore til politisk behandling i fylkesutvalet. Behandlinga har hatt ein rådgivande karakter.

I vurderinga av handlingsplanane har Kommunal- og regionaldepartementet tatt omsyn til at tida har vore for knapp til at planane kunne bli heilt konkrete i omtalen av dei føreslåtte prosjekta. Mykje av arbeidet er prega av nybrottsarbeid, med nye samarbeidsrelasjonar osv. I tillegg kom planleggingsramma for kvart fylke relativt seint frå departementet. I komande år vil det i større grad bli lagt vekt på at dei ulike tiltaka blir konkretiserte og vurderte i eit lengre tidsperspektiv. På denne måten er det større sjanse for at det berre er dei «gode» prosjekta som blir sette i gang.

Kommunal- og regionaldepartementet har lagt vekt på at det ikkje skulle etablerast nye «forvaltingsnivå» eller nye «verkemiddelorgan». Samstundes er det blitt lagt vekt på at næringslivet og ikkje fylkestinget skulle ha den sentrale rolla i prioriteringane av midlane. Dette er i dei fleste fylka i praksis blitt løyst ved oppretting av styringsgrupper på regionalt nivå som skal prioritere og avgjere kor-

leis midlane skal disponerast, medan fylkeskommunane står som teknisk førstemottakar av midlane. Fylkeskommunane har også fått ei viktig rolle i arbeidet med å rapportere til departementet om bruken av midlane.

Dette er ein modell som har fleire interessante trekk. Representantar for næringslivet er aktivt med i planlegging og prioritering av midlar til næringsutvikling, samstundes som modellen gir grunnlag for god koordinering opp mot dei midlane til regional utvikling som fylkeskommunane disponerer i samarbeid med partnerskapen regionalt. Fylkeskommunane har på si side høve til å ta på seg ei aktiv leiarrolle som initiativtakar og tilretteleggar for dei regionale prosessane. I tillegg er det ein fordel at det praktiske arbeidet går via fylkeskommunane, og at dei tar på seg ansvaret for å rapportere til Kommunal- og regionaldepartementet.

Innhald

I dei godkjende handlingsplanane for dei næringsretta (ca. 400 mill. kroner) og dei bransjeretta (100 mill. kroner) tiltaka for 2004 er det særleg prioritert tiltak innanfor samferdsel, bedriftsutvikling, digital infrastruktur, kompetanseutvikling og marknadsføring. Innsatsen er fordelt på denne måten:

- infrastruktur (for fysisk og digital transport): ca. 150 mill. kroner
- kompetanseutvikling/bedriftsutvikling: ca. 120 mill. kroner
- bedriftsutvikling/lokal næringsutvikling: ca. 95 mill. kroner
- innovasjon/nyskaping: ca. 50 mill. kroner
- regionbygging/profilering/marknadsføring: ca. 60 mill. kroner
- andre tiltak: ca. 25 mill. kroner

7.4.3 Den vidare prosessen

EU er i gang med ein revisjon av regelverket for regionalpolitisk heimla statsstøtte. Denne prosessen er nærmare omtalt i kapittel 7.6. Det nye regelverket vil gjelde frå 1.1.2007. Dette vil kunne føre til endringar i ordninga med næringsretta utviklings tiltak. Regjeringa legg derfor opp til at den sentrale godkjenningssfunksjonen blir liggjande i Kommunal- og regionaldepartementet også for budsjettåra 2005 og 2006. Fylka skal sende inn reviderte handlingsplanar for godkjenning begge åra. Ein eventuell revisjon av denne godkjenningsordninga vil først bli vurdert i samband med innføring av nye statsstøttereglar og gjennomgangen av norske ordningar i lys av dette.

Midlane til næringsretta utviklingstiltak er store, og utgjør for somme fylke langt større summar enn dei regionale utviklingsmidlane som er desentraliserte til fylkeskommunane under kapittel 551, post 60, på budsjettet til Kommunal- og regionaldepartementet. Det er svært viktig å få til eit godt og systematisk samarbeid regionalt om bruken av dei ulike midlane som skal medverke til regional næringsutvikling. Det er ei utfordring for fylkeskommunane, som regionale utviklingsaktørar og som ansvarlege for den regionale planlegginga, å leggje opp til gode koordineringsprosessar i lys av den etablerte rolle- og arbeidsdelinga mellom ulike aktørar. Fylkeskommunane bør vurdere å nytte erfaringar frå arbeidet med dei næringsretta utviklingstiltaka i arbeidet med å vidareutvikle samarbeidet i partnarskapa om prioritering av midlane til regional utvikling.

Kommunal- og regionaldepartementet har engasjert Møreforsking til å følgje arbeidet med dei næringsretta utviklingstiltaka i tre år. Følgjestudien skal vere eit hjelpemiddel til å vidareutvikle dei regionale handlingsplanane. Studien skal ha fokus på kva som kan vere gode modellar for å få fram prosjektforslag i breie prosessar med næringslivet i førarsetet, der dei økonomiske rammene er definerte og målet er størst mogleg konsensus om prioriteringar. Møreforsking skal også vidareformidle erfaringar og kunnskap til dei regionale aktørane og til Kommunal- og regionaldepartementet.

Om midlane skal bli vidareførte etter 2007, vil mellom anna vere avhengig av det nye statsstøtteregeverket til EU, som skal gjelde frå 2007. Det kan også bli aktuelt å gjeninnføre den differensierte arbeidsgivaravgifta i delar av landet, jf. kap. 7.6.

7.5 Handlingsrommet for nasjonal verkemiddelbruk

I internasjonale avtalar blir det lagt auka vekt på å regulere støtte til næringslivet. EØS-avtalen, WTO-avtalen om subsidiar og utjamningsavgifter og avtalen om landbruk i WTO er dei viktigaste avtalane på dette feltet. Disse avtalene får stadig meir å seie for omfanget og utforminga av næringsstøtte i Noreg.

Gjennom EØS-avtalen er norsk økonomi og næringsliv ein del av den indre marknaden i Europa og knytt opp mot dei same konkurransereglane som gjeld i EU. Reglane om statsstøtte går inn under konkurransereglane i EU/EØS og regu-

lerer mellom anna nasjonale og distriktsretta støt-teordningar til næringslivet. Konkurransen mellom bedrifter i ulike EØS-statar skal vere fri og rettvis («free and fair»). Reglane om statsstøtte byggjer på ei erkjenning om at statane kan undergrave like konkurransevilkår ved å gi bedrifter offentleg støtte. Derfor kan kvart enkelt land ikkje aleine avgjere om, kva slags og kor mykje, offentleg støtte næringslivet skal få. I samsvar med artikkane i EØS-avtalen om statsstøtte, fastset Kommisjonen og ESA mellom anna meir konkrete reglar for kva slags statsstøtte som skal vere tillaten. Desse reglane blir reviderte med jamne mellomrom. Omlegginga av ordninga med differensiert arbeidsgivaravgift i 2004 var ein konsekvens av at ESA og Kommisjonen meinte at denne ordninga er i strid med dei gjeldande reglane for regionalstøtte.

Boks 7.3 Konkurransereglar og offentleg støtte

Offentleg støtte til bedrifter grip inn i marknaden og kan påverka samhandelen mellom land, og er derfor ikkje i samsvar med ideen om like vilkår på den indre marknaden. Derfor er statsstøtte (offentleg støtte) som hovudregel forbode. Det er likevel gjort unntak som inneber at offentleg støtte i visse tilfelle likevel er lovleg. Slike unntak er heimla i artikkel 61 i EØS-avtalen. I tilfelle der støtte blir ramma av forbodet i artikkel 61(1), gir artikkel 62 i EØS-avtalen ESA mynde til å godkjenne ei planlagd støtte dersom minst eitt av dei fire alternative vilkåra som er lista opp i artikkel 61(3) bokstavane a – d er oppfylte. ESA og Kommisjonen er her gitt ei mynde til å utøve skjønn når minst eitt av vilkåra er oppfylt. Unntaket byggjer på det synet at offentleg støtte i somme tilfelle kan vere eit ønskjeleg og forsvarleg verkemiddel for regional utjamning eller for å oppnå gevinst for samfunnet, til dømes positive samfunnsgevinstar av forskning og utvikling. I praksis er fridommen til ESA til å utøve skjønn avgrensa gjennom reglar (ulike for ordningar om støtte), gjennom dei retningslinjene ESA har gitt med heimel i artikkane 5(2) bokstav b og 24 i ODA og ved at ESA er pålagt å vedta tilsvarende retningslinjer som Kommisjonen har vedtatt. Retningslinjene uttrykkjer dei nærmare vilkåra for og nivået på den støtta som kan rekne med å bli godkjent.

7.5.1 Handlingsrommet for næringsretta verkemiddel i regionalpolitikken

I samband med omlegginga av den differensierte arbeidsgivaravgifta oppnemnde Regjeringa våren 2004 eit utval for å vurdere kva handlingsrom EØS-avtalen gir for bruk av alternative verkemiddel retta mot næringslivet. Utvalet la fram innstillinga si, NOU 2004: 15, i august 2004.

Utvalet har kartlagt kva type verkemiddel som er lovlege å nytte under EØS-reglane for offentlig støtte. Utvalet har også samanfatta kunnskap om bruk av slike verkemiddel i andre EØS-land. Utvalet har gjennomgått dei mest relevante delane av regelverket for statsstøtte, kartlagt dei viktigaste bedriftsretta ordningane i Noreg som er knytte opp mot dei formåla som er legitime, og vurdert i kor stor grad handlingsrommet som reglane gir, er utnytta. Kartlegginga omfattar særleg støtte til nyinvesteringar, sysselsetjing, opplæring, konsulentbistand og andre tenester, forskning og utvikling, transportstøtte, risikokapital og miljøvern.

Rapporten er sendt ut til ei rekke aktørar, mellom anna til fylkesmenn, fylkeskommunar, Innovasjon Noreg, SIVA, Forskingsrådet og KS, til informasjon og for eventuelle kommentarar. Kommunal- og regionaldepartementet har fått totalt fem svar.

7.5.2 Regjeringa sine vurderingar

Regjeringa meiner at kartlegginga som er gjort i NOU 2004:15 på ein god måte synleggjer at det nasjonale handlingsrommet er relativt stort og at unntaka frå det generelle forbodet mot offentlig støtte opnar for fleire typar av verkemiddel. Rapporten er eit nyttig grunnlag for både nasjonale og regionale aktørar, ikkje minst i samband med regionale prioriteringar av bruken av dei midlane som er førte tilbake til regionane og næringslivet etter omlegginga av den differensierte arbeidsgivaravgifta. Samstundes meiner Regjeringa, til liks med utvalet, at den konkrete verkemiddelbruken må vurderast ut frå kva som er effektiv verkemiddelbruk regionalt og nasjonalt, ikkje berre kva som er lovleg.

Regjeringa meiner at dagens verkemiddelbruk til næringsretta innsats i regionalpolitikken er fornuftig, i tråd med regjeringa sine prioriteringar i regionalpolitikken og ikkje i strid med dei gjeldande reglane for offentlig støtte. Regjeringa legg ikkje opp til vesentlege endringar verken når det gjeld dei sentralt forvalta verkemidla eller når det gjeld dei overordna føringane for regionale utvi-

klingsmidlar til fylka. Fram til nye reglar for statsstøtte innanfor regionalpolitikken trer i kraft, vil verkemiddelbruken frå nasjonalt hald derfor i store trekk ligge fast. Eventuelle endringar vil bli vurderte når endringar i retningslinjene for regional statsstøtte blir kjende. Dette er omtalt nærmare i kap. 7.6.

Ein aukande del av midlane blir forvalta regionalt. Dette gjeld både tilskot til fylkeskommunar for regional utvikling (kapittel 551, post 60) og næringsretta utviklingstiltak som kompensasjon for auka arbeidsgivaravgift (kapittel 551, post 61). Regjeringa meiner at utgreiinga til handlingsrom-utvalet kan vere til hjelp i arbeidet med å prioritere bruken av midlane regionalt. Når det gjeld næringsretta utviklingstiltak (kapittel 551, post 61) er arbeidet med bruken av midlane i fylka i ein utviklingsfase. Kommunal- og regionaldepartementet har engasjert Møreforskning til å følge arbeidet med dei næringsretta utviklingstiltak i tre år framover.

Bruk av distriktsretta lån og tilskot til verksemdar i det distriktpolitiske verkeområdet

Distriktskommisjonen og Effekttutvalet peikar på at Noreg ikkje utnyttar heile handlingsrommet når det gjeld regional- og distriktpolitisk grunnlagt tilskot og lån til verksemdar. Dei peikar også på at evalueringar viser at slike verkemiddel er relativt effektive tiltak. Effekttutvalet peiker samstundes på at evalueringane ikkje har rekna på eventuelle fortrengingseffektar, det vil seie verknader av om verksemdene som har mottatt støtte konkurrerar med andre verksemdar i virkeområdet som ikkje har mottatt støtte. Utvalet peiker likevel på at dette ikkje treng å vere eit stort problem, sidan Innovasjon Noreg har betydeleg fokus på det.

Regjeringa meiner at lån og tilskot frå Innovasjon Noreg er relevante risikoavlastningsverkemiddel for å utløyse investeringar i distrikta og vil vidareføre desse ordningane. Regjeringa meiner at dagens rammer ligg på eit riktig nivå, og at innrettinga, der fylkeskommunane er gitt midlar og ansvar for å prioritere bruk av distriktsretta lån og tilskot via Innovasjon Noreg, er ein fornuftig bruk av handlingsrommet. Kundeundersøkingar av Innovasjon Noreg sin verkemiddelbruk tyder på at distriktsretta lån og tilskot er relevante sett i høve til behova til næringslivet og at ein kombinasjon av at prosjekt får tilgang til kapital, kompetanse og nettverk, utløyser viktige meirverdiar, slik innsatsen er meint å verke.

Regjeringa vil peike på at også annan innsats i det distriktpolitiske verkeområdet er viktig. Det

gjeld både breie innsatsar gjennom generelle økonomiske rammevilkår, satsing på infrastruktur, verkemiddel som differensiert arbeidsgivaravgift, innsats for å fjerne flaskehalsar for innovasjon og stimulere til entreprenørskap, og innsats for omstilling. Alle desse innsatsområda er omtalte andre stader i denne meldinga. I område med tynne næringsmiljø og lange avstandar til større senter og marknader, kan tilfanget av gode investeringsobjekt også vere eit problem. For å få fram gode prosjekt med potensial for lønnsam næringsutvikling er det viktig med eit breitt spekter av verkemiddel og arbeidsmåtar. Dette har også Distriktskommisjonen peika på.

Både nasjonale og regionale styresmakter må heile tida gjere prioriteringar mellom ulike typar av verkemiddel. Sjølv om EU/EØS-regelverket opnar for at vi kan bruke meir pengar enn det vi gjer i dag på visse typar av tiltak, vil ikkje det seie at vi bør gjere det. Felles retningslinjer om statsstøtte i EØS-området regulerer maksimumsramma for offentleg næringslivsstøtte. Regjeringa og Stortinget kan og bør på fritt grunnlag vurdere kva som er fornuftige økonomiske rammer og formålsstenleg verkemiddelbruk i regional- og distriktpolitikken. Innanfor nasjonalt bestemte rammer er det, som nemnt over, også opp til fylkeskommunane å prioritere innsatsområde og bruk av tildelte distrikts- og regionalpolitiske midlar og eigne midlar.

Notifisering av næringsretta støtteordningar

Kommunal- og regionaldepartementet vurderer jamleg om ny eller endra verkemiddelbruk i regional- og distriktpolitikken krev notifisering til ESA. I samband med omlegginga av den differensierte arbeidsgivaravgifta og etableringa av avbøtande tiltak og alternativ næringsretta verkemiddelbruk legg Regjeringa vekt på å vurdere eventuelle konsekvensar nye tiltak og endringar i tiltak har for eksisterande, notifiserte og ikkje-notifiserte, ordningar. Dette gjeld også bruken av bagatellmessig støtte. I denne samanhengen vil alle støtteordningane bli gjennomgåtte for å vurdere om det er behov for å notifisere nye eller endra ordningar.

7.6 Nye retningslinjer for bedriftsretta regionalpolitisk offentleg støtte frå 2007

Kommisjonen arbeider med å utvikle nye retningslinjer for regionalpolitisk statsstøtte som skal gjelde frå 1. januar 2007, når eksisterande retnings-

linjer går ut. Eit utkast til nye retningslinjer skal vere klare i mai 2005, og dei endelege retningslinjene er forventa vedtatte hausten 2005.

Regjeringa har vore aktive i heile prosessen. Gjennom omfattande skriftlege innspel i fleire rundar, i møte med Kommisjonen og gjennom samarbeid med andre land har Noreg argumentert for at det er nødvendig med ein viss fleksibilitet i retningslinjene. Dette gjeld både i høve til utforming av verkemiddel og i avgrensing av verkeområdet for regionalpolitisk støtte, slik at vi kan ivareta dei særlege behova som mellom anna er knytte til lange avstandar, spreidd busetnad, hardt klima og vanskeleg topografi i Noreg og i dei andre av dei nordlege delane av Europa. Noreg sendte sitt første skriftlege innspel til revisjonen av Kommisjonen sine retningslinjer i juli 2003. Regjeringa argumenterte mellom anna for at det nye regelverket bør gi rom for ei ordning som differensiert arbeidsgivaravgift, ettersom dette er eit treffsikkert verkemiddel for å stimulere sysselsetjing og motverke avfolkning.

Eit første konsultasjonsnotat blei sendt ut frå kommisjonen i mai 2004. I konsultasjonsnotatet foreslo Kommisjonen mellom anna å opne for andre formar for driftsstøtte, i tillegg til direkte transportstøtte, i regionar med kontinuerlig befolkningsnedgang. Dei norske kommentarane blei oversendte Kommisjonen i juli 2004. Her uttrykte Noreg mellom anna si støtte til at retningslinjene bør bli utforma slik at dei gir rom for differensiert arbeidsgivaravgift som verkemiddel.

Eit nytt kommentarutkast frå Kommisjonen, basert på skriftlege kommentarar og møte med medlemsland, regionar og organisasjonar, og med ESA og Noreg, blei lagt fram i januar 2005. Dette utkastet er nærmare omtalt under. Dei norske synspunkta på det siste kommentarutkastet frå Kommisjonen blei oversendte Kommisjonen 10. mars 2005. Kommunal- og regionalministeren har også hatt eit møte med den ansvarlege kommisjonæren for statsstøtte om dei norske synspunkta på nye retningslinjer.

Ved alle høve har det blitt lagt stor vekt på å få fram dei norske synspunkta om at retningslinjene som avgrensar regionalpolitisk grunngeve offentleg støtte i EU/EØS må gi rom for nasjonale verkemiddel som er tilpassa dei særskilde regionalpolitiske utfordringane i kvart land, og på at differensiert arbeidsgivaravgift, som ein del av ein samla innsats, er eit effektivt verkemiddel for å møte dei spesielle regional- og distriktpolitiske utfordringane i Noreg. Noreg, Sverige og Finland har, så langt det har vore mogleg, samordna sine innspel til EU-kommisjonen.

7.6.1 Hovudpunkt i forslaget frå Kommisjonen

Kommisjonen legg i forslaget sitt til grunn konklusjonar frå Det Europeiske Råd om ein generell reduksjon av statsstøtta som prosentvis del av BNP og om meir målretta bruk av støtta. Dei foreslår at det nye regelverket berre skal omfatte dei fattigaste landa og regionane i EU/EØS, og i tillegg område med færre enn 12,5 innbyggjarar per km² på NUTS III-nivå (fylkesnivå). Dette inneber ein vesentleg reduksjon i omfanget av det geografiske verkeområdet for regionalpolitisk statsstøtte i mange av EU sine medlemsland. Mange regionar i EU som i dag blir omfatta av regelverket, vil falle ut i det nye regelverket. Samstundes gjennomgår Kommisjonen også det meste av det horisontale, landsdekkjande regelverket (som støtte til FoU, til SMB, til innovasjon og miljøstøtte) for å gi medlemsstatane tilstrekkeleg fleksibilitet til å utforme støtteformar som skal fremme gjennomføringa av dei måla som er fastsette i Lisboa-prosessen.

Desse hovudpunkta i forslaget frå Kommisjonen er dei viktigaste for Noreg:

- Område med færre enn 12,5 innbyggjarar per km² på NUTS III-nivå skal framleis vere inkludert i regelverket for statsstøtte.
- I område med færre enn 12,5 innbyggjarar per km² skal dei maksimale støttesatsane til investeringar bli sette til 20 % for store bedrifter, 30 % for mellomstore bedrifter (opp til 250 tilsette) og 40 % for små bedrifter (opp til 50 tilsette). Dette fører til ein viss reduksjon for store bedrifter og ein auke for små bedrifter. Driftsstøtte i form av transportstøtte skal framleis vere lov i område med få innbyggjarar per km².
- I regionar med mindre enn 8 innbyggjarar per km² kan andre former for driftsstøtte enn transportstøtte akseptast, med sikte på å motverke avfolking av desse områda. For denne typen av støtte vil det bli gjennomført periodiske vurderingar med omsyn til om støtta er i samsvar med fellesskapet sine interesser.

7.6.2 Vurderingar

Forslaga frå Kommisjonen er eit godt utgangspunkt for vidare dialog med Kommisjonen om det framtidige regelverket og gir i stor grad nødvendiggjort rom for regionalpolitiske verkemiddel som er tilpassa norske utfordringar. Forslaget om at det for å motverke avfolking i regionar med færre enn 8 innbyggjarar per km² skal bli opna for andre former for driftsstøtte enn transportstøtte, er eit heilt nytt element i statsstøtteregelverket.

Generelt har Noreg ei positiv holdning til Kommisjonen sitt mål om å redusere nivået på statsstøtte, og også til målet om ei sterkare målretting av støtta. Enkelte regionar i dei nordiske landa, spesielt dei lengst nord, står overfor særleg store utfordringar knytte til nedgang i folketal. Regjeringa meiner at differensiert arbeidsgivaravgift er eit treffsikkert og målretta verkemiddel for å styrkje grunnlaget for sysselsetjing og busetjing i desse områda. Dersom det blir høve til å gjeninnføre differensiert arbeidsgivaravgift i delar av landet, vil Regjeringa vurdere kvar og korleis dette skal skje.

Regjeringa støttar derfor forslaga frå Kommisjonen om å tillate andre former for driftsstøtte i regionar der det er større utfordringar knytte til nedgang i folketal. Kommisjonen har også i sitt andre kommentarutkast kome i møte forslaga frå Noreg, Sverige og Finland om at avgrensinga av desse regionane bør ta utgangspunkt i kriteriet 8 innbyggjarar per km². (Dette er det same kriteriet som for avgrensing av mål 6-området frå forhandlingane med EU i 1994). Kriteriet er enkelt og operasjonelt. Det er så langt ikkje klart frå Kommisjonens side om det er landsdelar (NUTS II) eller fylke (NUTS III) som skal leggjast til grunn for den geografiske avgrensinga av kor andre former for driftsstøtte enn transportstøtte skal kunne nyttast. Regjeringa vil arbeide aktivt for at minimum dei fire nordlegaste fylka blir med i det norske verkeområdet for slik støtte.

Det er positivt at Kommisjonen foreslår å videreføre kriteriet om at det kan bli gitt regionalpolitisk statsstøtte i område med mindre enn 12,5 innbyggjarar per km². Det er ønskjeleg at det nye regelverket tillet ein viss fleksibilitet i avgrensinga av verkeområdet, slik at det nye verkeområdet også kan bli tilpassa til dei norske regionalpolitiske utfordringane. I det føreliggjande forslaget frå Kommisjonen er det ikkje opna for slik fleksibilitet. Ut frå forslaget vil det derfor berre vere lov med særskild regionalpolitisk heimla statsstøtte i dei fire nordlegaste fylka og i Sogn og Fjordane, Aust-Agder, Telemark, Oppland og Hedmark. Det inneber at ingen regionar eller kommunar i Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Hordaland, Rogaland eller Vest-Agder i utgangspunktet vil kunne inkludast i verkeområdet for distriktsretta investeringsstøtte.

Regjeringa har derfor nytta alle høve til å ta opp med Kommisjonen at det nye regelverket må tillate ein viss fleksibilitet i avgrensinga av det geografiske verkeområdet. Dette har vore eit viktig tema både i skriftlege innspel og i møter på ulike nivå. Ei løysing norske styresmakter har foreslått, er at

regelverket gir opning for å bytte ut sterke regionar (bu- og arbeidsmarknadsområde og/eller kommunar) i fylke med færre enn 12,5 innbyggjarar per km² med svakare regionar/kommunar i fylke med over 12,5 innbyggjarar per km². Dette er eit prinsipp som mellom anna allereie blir brukt innanfor regelverket for transportstøtte, og som både er gjennomsiktig og kontrollerbart. Regjeringa vil fortsette det aktive arbeidet for å sikre at

det regelverket som blir endeleg vedtatt til hausten inneheld ein slik fleksibilitet.

Dei maksimale støttesatsane som er foreslått for investeringstilskot, er i hovudsak dei same som i dag. Dei gir etter Regjeringa si vurdering eit tilfredsstillande handlingsrom for å kunne gi offentlig støtte til nødvendige bedriftsretta tiltak innanfor verkeområdet.

8 Økonomiske og administrative konsekvensar

Omfanget av nye eller vidareføring av eksisterande program som blir varsla i regionalmeldinga blir konkretisert i komande statsbudsjett. Planen om å mjuke opp regelverket for bruk av midlane til regional utvikling som blir desentraliserte frå Kommunal- og regionaldepartementet til fylkeskommunane, vil være ei administrativ forenkling ved bruken av midlane.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet av 8. april 2005 om regionalpolitikken blir send Stortinget.

Vedlegg 1**Tabellar og indikatorar**

Utvikling i folketal i 161 bu- og arbeidsmarknadsregionar (NIBR-rapport 2002:20) i perioden 1990–2003, folketal i regionen i 2003 og folketal i største senter i regionen i 2003. Regionane er rangert etter folketal i største regionsenter. Nummera under «regiontype» er basert på kategoriseringa av regiontypar etter storleik på regionsenter, jf. også s. 19

Tabell 1.1 Folketal i 161 BA-regionar

Region	Innbyggjarar i regionsenter	Befolkning 2003	Prosentvis endring 90–03	Regiontype
Oslo	794356	1067803	14,8	1
Bergen	211326	345805	11,9	1
Stavanger	169455	268035	17,8	1
Trondheim	144434	230111	10,8	1
Fredrikstad	95994	130216	7,0	1
Drammen	89500	145231	8,9	1
Grenland	84657	121707	3,9	1
Kristiansand	63020	119201	12,9	1
Tromsø	51352	64303	19,0	1
Tønsberg	44343	108530	12,0	2
Ålesund	43655	76763	8,7	2
Haugesund	39987	95407	8,1	2
Sandefjord	39069	84368	10,0	2
Moss	34323	51868	10,6	2
Bodø	33134	45990	12,9	2
Arendal	30860	72535	7,4	2
Hamar	22296	84547	3,7	2
Halden	21921	28901	5,7	2
Harstad	19399	30688	-0,7	2
Lillehammer	19053	36126	6,5	2
Molde	18510	53552	3,2	2
Rana	17824	29871	1,3	2
Kongsberg	17401	27161	7,8	2
Gjøvik	17382	67738	0,7	2
Kristiansund	16881	28866	0,4	2

Tabell 1.1 Folketal i 161 BA-regionar

Region	Innbyggjarar i regionsenter	Befolkning 2003	Prosentvis endring 90–03	Regiontype
Narvik	14133	23961	-3,8	3
Hønefoss	13775	41794	4,2	3
Elverum	12364	27136	3,4	3
Askim	12300	35805	6,7	3
Alta	11911	17440	14,6	3
Kongsvinger	11091	49700	-2,5	3
Steinkjer	10961	33916	-3,5	3
Leirvik	10890	32943	8,4	3
Mandal	10083	18326	9,7	3
Mosjøen	9600	15009	-0,8	3
Eigersund	9428	19169	5,2	3
Namsos	8935	16714	1,0	3
Førde	8522	19490	12,3	3
Notodden	8378	23479	1,0	3
Florø	8186	15396	5,4	3
Levanger	8175	34156	3,9	3
Hammerfest	6560	10250	-3,4	3
Orkdal	6356	16190	-1,2	3
Ørsta-Volda	6269	18644	2,1	3
Holmestrand	6055	12546	5,4	3
Fauske	5972	16634	-7,5	3
Sandnessjøen	5756	12896	-6,0	3
Flekkefjord	5544	17570	0,2	3
Voss	5518	15967	-2,4	3
Odda	5489	11897	-10,6	3

Tabell 1.1 Folketal i 161 BA-regionar

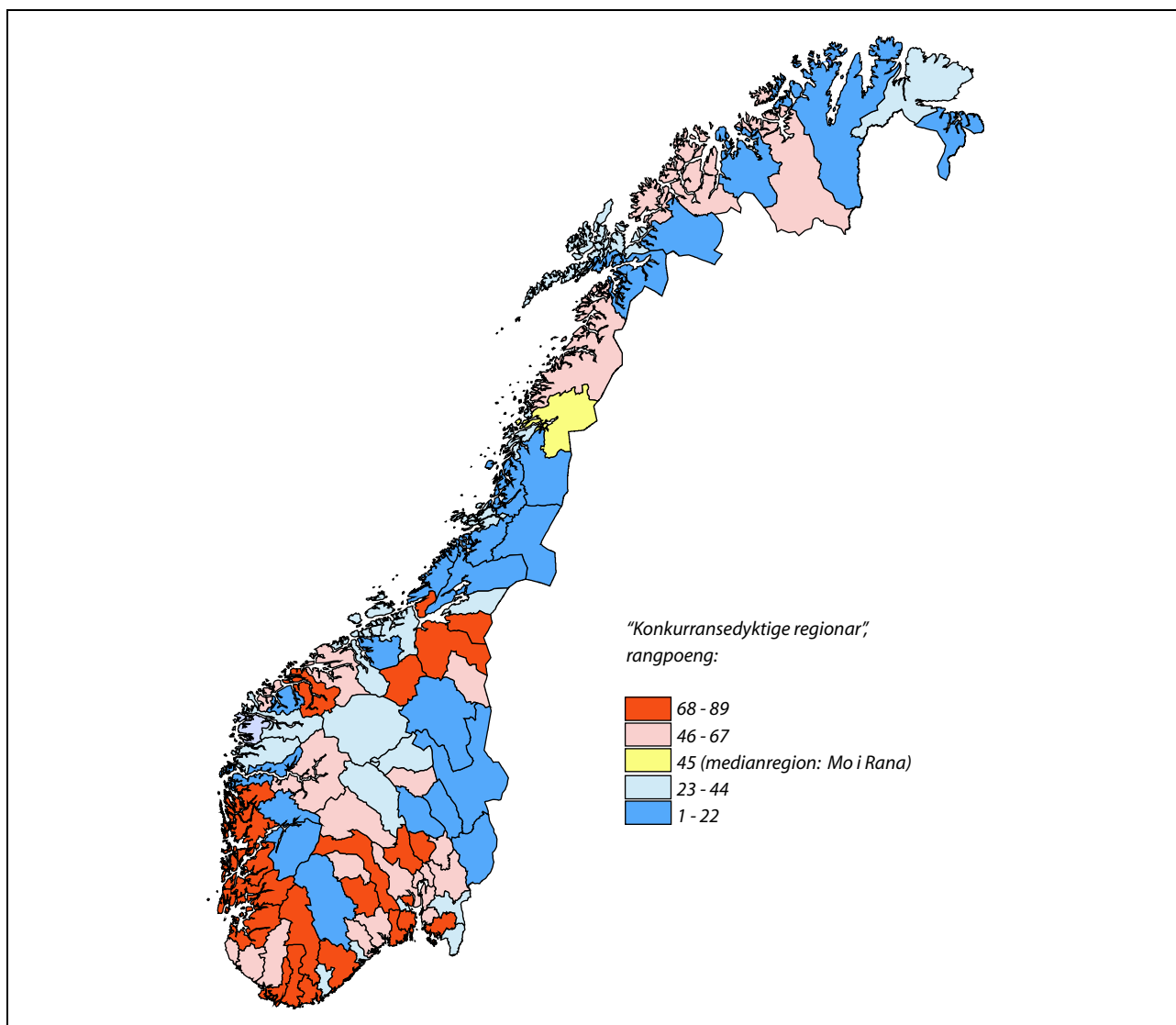
Region	Innbyggjarar i regionsenter	Befolkning 2003	Prosentvis endring 90–03	Regiontype
Vadsø	5077	7113	0,7	3
Søre Sunnmøre	5063	22391	3,2	3
Sortland	4559	25222	-1,2	4
Risør	4541	9479	-0,7	4
Sauda	4390	4878	-7,7	4
Brønnøy	4334	11547	2,7	4
Sunndal	4195	10529	-4,0	4
Vågan	4125	9052	-3,1	4
Finnsnes	3885	17398	-1,9	4
Oppdal-Rennebu	3661	9110	-0,4	4
Tinn	3547	6420	-6,5	4
Indre Sogn	3484	7800	-7,4	4
Røros	3459	9935	0,5	4
Sør-Varanger	3285	9500	-2,0	4
Farsund	3128	16713	4,0	4
Måløy	3096	9338	-3,1	4
Sogndal	2845	13818	-0,9	4
Andøy	2843	5430	-16,3	4
Nordkapp	2584	3468	-13,0	4
Vikna-Nærøy	2582	9261	-0,5	4
Vestvågøy-Flakstad	2564	12297	0,9	4
Hallingdal	2524	19957	-0,1	4
Stranda-Norddal	2522	6508	-1,7	4
Eid-Gloppen	2517	11520	-1,7	4
Hemne-Snillfjord	2485	7988	-2,9	4
Midt-Gudbrandsdal	2431	13829	-6,8	4
Skjervøy	2405	7712	-0,9	4
Båtsfjord	2383	2290	-2,2	4
Tynset	2353	11389	-2,6	4
Bardu-Målselv	2329	10594	-5,5	4
Trysil-Engerdal	2279	8458	-5,9	4
Høyanger	2236	6012	-10,1	4
Surnadal-Skei	2231	10041	-6,8	4
Vardø	2197	2396	-20,3	4
Kvinnherad	2146	13158	0,5	4
Evje og Hornnes	2142	4640	-1,7	4
Porsanger	2132	4329	-4,1	4
Rauma	2034	7334	-6,3	4

Tabell 1.1 Folketal i 161 BA-regionar

Region	Innbyggjarar i regionsenter	Befolkning 2003	Prosentvis endring 90–03	Regiontype
Stryn	1996	8058	0,9	4
Karasjok	1892	2865	6,5	4
Lødingen	1824	2386	-14,8	4
Valdres	1796	18236	-4,3	4
Ørland-Bjugn	1768	9886	0,1	4
Kvam-Jondal	1652	9462	-4,8	4
Sel-Vågå	1572	9888	-4,2	4
Kautokeino	1313	3002	1,3	4
Nesna	1225	1822	3,2	4
Stor-Elvdal-Rendalen	1214	4965	-14,9	4
Meløy	1213	6772	-4,4	4
Suldal	1148	3895	-5,8	4
Måsøy	1142	1399	-23,1	4
Dovre-Lesja	1138	5092	-7,8	4
Seljord	1131	5521	-7,9	4
Berlevåg	1131	1158	-13,6	4
Vik	1118	2899	15,0	4
Åfjord-Roan	1089	4395	-7,7	4
Grong-Høylandet	1078	3788	-2,8	4
Lebesby	1033	1473	-13,1	4
Tysfjord	991	2209	-13,5	5
Fjaler	954	7727	-5,2	5
Meråker	930	2539	-7,7	5
Balsfjord-Storfjord	904	7523	-8,3	5
Lyngen	817	3167	-12,1	5
Lom-Skjåk	811	4889	-6,4	5
Gamvik	805	1134	-18,9	5
Sirdal	771	1766	3,6	5
Vinje	742	6221	-6,5	5
Salangen-Lavangen	719	3328	-9,9	5
Hattfjelldal	687	1562	-9,6	5
Frøya	642	4107	-3,2	5
Bindal	612	1804	-14,0	5
Tana	605	3004	-7,1	5
Aurland	560	1803	-3,2	5
Værøy	542	759	-13,1	5
Loppa	537	1294	-21,8	5
Hitra	503	4090	-4,7	5

Tabell 1.1 Folketal i 161 BA-regionar

Region	Innbyggjarar i regionsenter	Befolkning 2003	Prosentvis endring 90–03	Regiontype
Moskenes	499	1212	-16,1	5
Sandøy	488	1279	-14,2	5
Fedje	486	659	-8,6	5
Berg-Torsken	475	2130	-15,5	5
Hamarøy	469	1872	-17,6	5
Nore og Uvdal	464	2695	-6,7	5
Hjelmeland	462	2747	-2,3	5
Ibestad	453	1696	-22,8	5
Vanylven	445	3754	-4,6	5
Flatanger	433	1221	-13,8	5
Hasvik	418	1095	-19,5	5
Røst	366	617	-0,6	5
Træna	353	456	-9,3	5
Fyresdal	345	2776	-4,8	5
Smøla	325	2248	-16,6	5
Lurøy	325	2024	-10,0	5
Kåfjord	319	2332	-15,5	5
Gulen-Masfjorden	300	4174	-6,4	5
Setesdal	264	2278	5,3	5
Røyrvik	246	539	-26,6	5
Lierne	211	1535	-8,2	5
Audnedal-Åseral	100	4098	4,1	5
Utsira	100	215	-6,5	5
Austevoll	100	4487	8,2	5
Modalen	100	366	11,6	5
Solund	100	899	-20,7	5
Osen	100	1055	-18,1	5
Tydal	100	901	-10,5	5
Namsskogan	100	958	-15,8	5
Leka	100	636	-25,1	5
Rødøy	100	1441	-16,5	5
Beiarn	100	1183	-20,5	5
Steigen	100	2863	-12,3	5
Bjarkøy	100	529	-25,0	5
Kvænangen	100	1394	-14,9	5
Noreg		4577457	7,7	



Figur 1.1 Kart med rangering av bu- og arbeidsmarknadsregionar etter befolkningsindikatorar

Indikatorar for befolkningsutvikling – «livskraft»

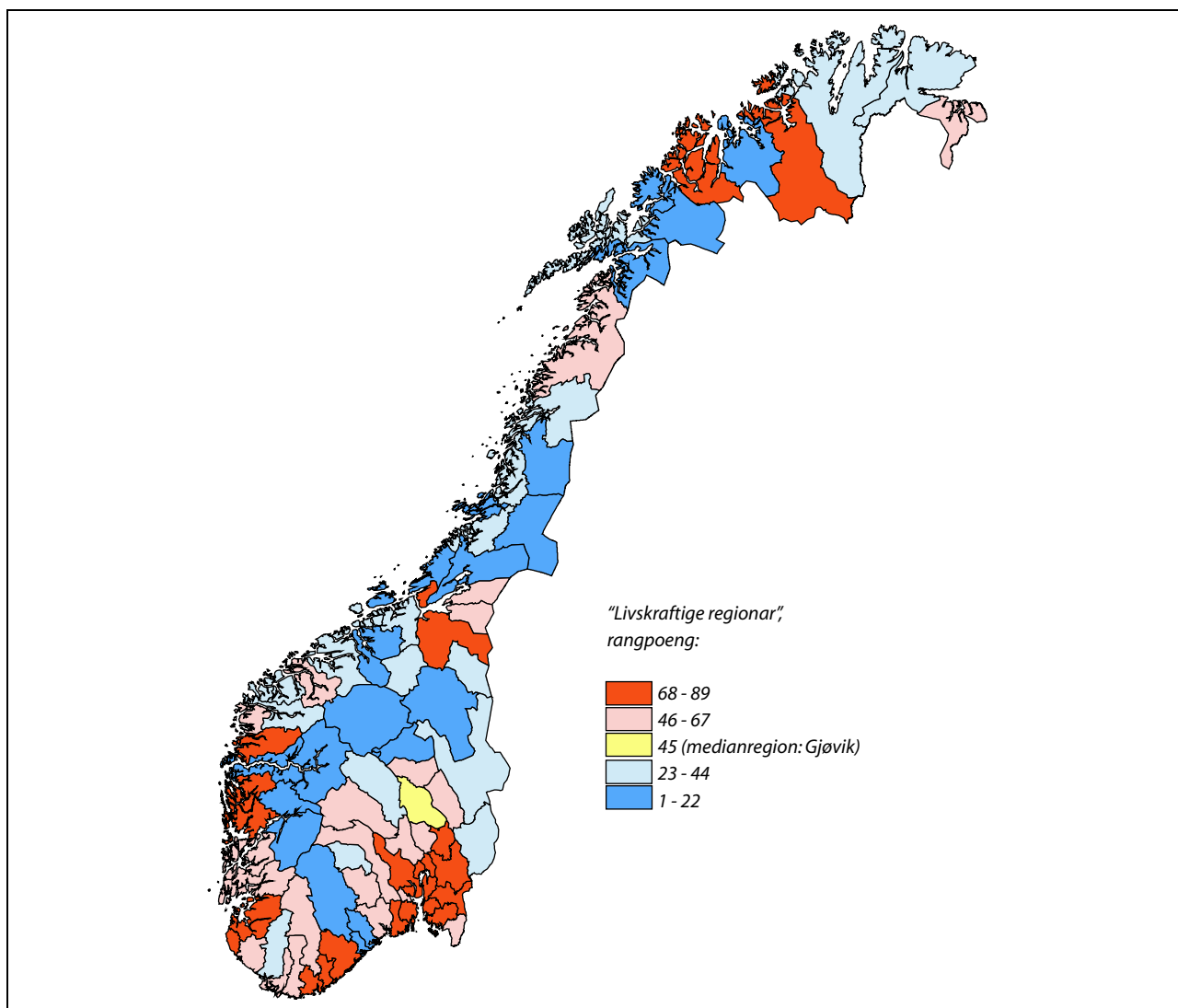
Strukturindikatorar:

- 1 Unge busette i 2003. Personar 0–9 år som del av heile befolkninga.
- 2 Eldre busette i 2003. Personar 67–99 år som del av heile befolkninga.
- 3 Avhengig del av befolkninga i høve til yrkesaktive i 2003. Personar 0–19 år pluss personar 67–99 år dividert med personar 20–66 år.
- 4 Kvinnedel, 2003. Kvinner 20–39 år dividert med menn 20–39 år.
- 5 Innvandrandel, 2003. Personar med innvandrabakgrunn i høve til folketalet.

Befolkningsdynamikk:

- 6 Endring i folketal, 1990–2003. Relativ endring i den totale befolkninga.
- 7 «Kohortreproduksjon» av kvinner fødte i 1966–68. Resultatet av flytting i alderen mellom 15 og 35 år vist som del av kohort som bur i regionen når dei er 35 år gamle.
- 8 «Kohortreproduksjon» av menn fødte i 1966–68. Resultatet av flytting i alderen mellom 15 og 35 år vist som del av kohort som bur i regionen når dei er 35 år gamle.
- 9 Fertilitet, 1996–2000. Gjennomsnittleg samla fertilitet etter årstal.
- 10 Nettoflytting, 2003. Innflytting minus utflytting per 1000 busett.

Kjelde: Østlandsforskning, 2004



Figur 1.2 Kart med rangering av økonomiske regionar etter indikatorar for næringsstruktur og dynamikk i næringslivet

Indikatorar for konkurransekraft:

Næringsstruktur

- 1 Primærnæringer. Lokaliseringskvotient¹ (LQ) utrekna for jordbruk, skogbruk, fiske og oppdrett samla, 2002.
- 2 Teknologiindustri. Lokaliseringskvotient (LQ) utrekna for alle sysselsette innanfor verkstadindustribransjane, 2002.
- 3 Bygg og anlegg, kraft og vassforsyning. Lokaliseringskvotient (LQ) utrekna for alle sysselsette innanfor bygg, anlegg, kraftforsyning og vassforsyning samla, 2002.
- 4 Reiseliv. Lokaliseringskvotient (LQ) utrekna for alle sysselsette i hotell og restaurantverksemd, 2002.
- 5 Strukturell ladning, skift/del. Den teoretiske effekten av ein gunstig/ugunstig næringsstruktur. Vekstevne som tap eller gevinst av arbeidsplassar sett i høve til næringsstrukturen og utrekna på grunnlag av ugunstig/gunstig næringssamansetjing, 1990–2001.

Næringsdynamikk

- 6 Relativ endring i den samla sysselsetjinga, 1990–2001.
- 7 Endring i primærnæringer. Relativ endring i sysselsette, 1990–2001.
- 8 Endring i industrien. Relativ endring i sysselsette (ikkje medrekna bygg og anlegg, kraft og vassforsyning), 1990–2001.
- 9 Endring i maskinindustrien. Relativ endring i sysselsette, 1990–2001.
- 10 Konkurranseeffekt. Relativ gevinst eller relativt tap av arbeidsplassar på grunn av omfordelingseffektar, utrekna med skift-andelsmetode, 1990–2001.

Forklaring på indikatorane 5 og 10

Den regionale struktureffekten er den veksten i sysselsetjing regionen ville fått dersom sysselsetjinga i kvar næring i regionen hadde vaks med same rate som dei same næringane vaks med på landsbasis, minus nasjonal vekstrate. Den regionale struktureffekten viser effekten av korleis næringsstrukturen regionalt er samansett i høve til nasjonale vekst- og nedgangsnæringer. Den regionale konkurranseeffekten er effekten av at næringane i regionen veks med ein annan rate (større eller mindre) enn dei same næringane på landsbasis. Denne effekten kan skrivast som differansen mellom faktisk sysselsetjingsendring og forventa sysselsetjingsendring, gitt at alle næringar i regionen vaks med dei nasjonale vekstratane til næringane. Regionen tapar eller vinn i dei ulike næringane sett i forhold til landssnittet.

¹ Lokaliseringskvotient (LQ) tyder representasjon av sysselsetjing i ein næringssektor i ein region i høve til landsgjennomsnittet.

Vedlegg 2

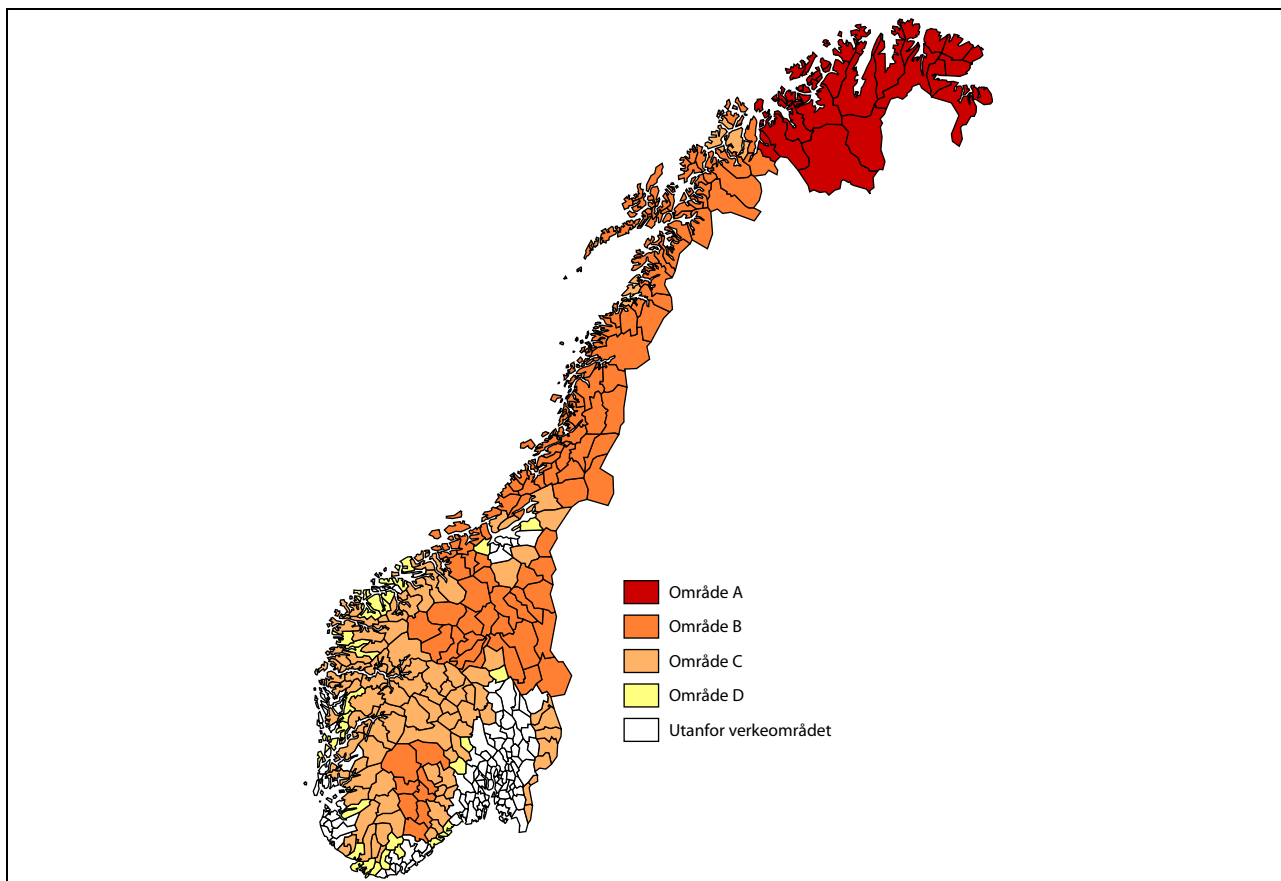
Det distriktspolitiske verkeområdet

Det distriktspolitiske verkeområdet omfattar kommunar som er inndelte i fire ulike kategoriar, A, B, C og D, jf. figur 2.1. Kommunane er plasserte i dei ulike kategoriane ut frå konkrete indikatorar for mellom anna avstand til større senter, medrekna hovudstaden, negativ befolkningsutvikling, kor stor del av innbyggjarane som er utan arbeid eller er uføre og kor stor del av innbyggjarane som har låg inntekt. A-områda har i denne samanhengen flest negative indikatorar. Om lag 30 prosent av befolkninga var busette innanfor verkeområdet ved den siste revisjonen i 2000.

Heile Nord-Noreg er med i verkeområdet. Tiltakssona for Nord-Troms og Finnmark utgjer A-

området. Resten av kommunane i Troms og kommunane i Nordland tilhøyrer B-området, bortsett frå Tromsø og Bodø. Store delar av arealet i Sør-Noreg er også omfatta av verkeområdet, fordelt på B-, C- og D-områda. Dei folkerike områda rundt større byområde i Sør-Noreg og ein del område på det sentrale Austlandet er ikkje omfatta av verkeområdet.

Avgrensingane av A-, B- og C-områda er knytte til rammer og vilkår som følgjer av statsstøtteregelveket i EØS-avtalen. Dette regelverket set mellom anna rammer for støtteintensitet (kor mykje som kan givast i tilskot) og kor stor del av befolkninga som kan vere med i verkeområdet for bedriftsstøtte.



Figur 2.1 Det distriktspolitiske verkeområdet for dei distriktspolitiske verkemidla

Kjelde: Made with Philcarto – <http://perso.club-internet.fr/philgeo>

Vedlegg 3

Politiske samarbeidsorgan mellom kommunar og fylke

1 Allment interkommunalt samarbeid (regionråd o. l.)

Praktisk talt alle kommunar i Noreg deltar i eit breitt, interkommunalt samarbeid med nabokommunar i form av regionråd. Telemarksforsking har gjennomført fleire undersøkingar av omfanget av regionråd, og har nytta desse kriteria for at ei samarbeidsordning skal bli kalla regionråd:

1. Det er eit politisk samarbeidsorgan mellom nabokommunar der minimum ordførarane er med.
2. Organet har eigne vedtekter.
3. Organet har mange slags saker som arbeidsfelt (er ikkje sektororgan).

Gjennom dei seinare åra har samarbeidet auka nokså mykje. I ei undersøking frå 1999 registrerte Telemarksforsking 52 regionråd, der ca. 75 prosent av kommunane i landet var med (*Regionråd i Norge – hvem, hva, hvor?*, Telemarksforsking 2000). I 2002 hadde talet auka til 63 regionråd. I tillegg blei det registrert 17 meir eller mindre faste samarbeidskonstellasjonar, der fleire var på grensa til å kunne bli definerte som regionråd (*Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid*, Telemarksforsking 2003).

I rapporten *Nærings-analyse for Østlandet* frå 2004 presenterte Telemarksforsking ein samla oversikt over 79 såkalla «politiske regionar», der alle kommunar i landet er med, jf. kartet i figur 3.1. Med politiske regionar meiner Telemarksforsking her «... klynger av kommuner som har inngått samarbeid i form av regionråd eller interkommunale næringssselskap».

Ressursinnsatsen i regionråd, og i liknande samarbeidsorgan, varierer sterkt. Mange disponerer under eitt årsverk til administrative ressursar, medan den største administrasjonen har 18–20 årsverk. Fleire fylkeskommunar har medverka til etablering av regionråd, mellom anna ved å gi økonomisk støtte til oppretting og drift av regionorgan og tilknytt administrasjon, eller med sekretariatsfunk-

sjonar. Ein del fylkeskommunar deltek også i styringsorgan i regionråd.

Dei fleste regionråda har frå fem til åtte medlemskommunar, men det finst regionråd med frå to til 13 deltakande kommunar. Avgrensingane av regionane har mange fellestrekk med dei meir teoretisk baserte inndelingane av kommunar i regionar som blir nytta til analyse og statistikk, som bu- og arbeidsmarknadsregionar (NIBR 2002) og dei økonomiske regionane til SSB.

2 Innhaldet i samarbeidet i regionråd og i anna interkommunalt samarbeid

I undersøkinga til Telemarksforsking frå 2000 blei næringsutvikling og samferdsel nemnt oftast som dei viktigaste oppgåvene til regionråda. Deretter kom regionutvikling og deltaking i fylkesplanarbeid. I mange tilfelle var organ for interkommunalt næringssamarbeid utgangspunkt for etablering av regionråd. Den klart viktigaste grunngevinga for å opprette regionråd er at kommunane ønskjer å stå sterkare saman som region i høve til omverda. Vidare er regionråda grunnlagt ut frå ønsket om å ha eit betre grunnlag for interkommunalt sakssamarbeid.

Fylkeskommunane trekkjer regionråd inn i sitt arbeid på ulike måtar, mellom anna i arbeidet med fylkesplanlegginga, og nyttar regionråda som kontaktledd mellom fylkeskommunen og primærkommunane. Ofte blir det laga strategiar og handlingsplanar eller fylkesdelplanar for regionar i fylket. I plansamanheng kan regionane i fylka også vere inndelte etter andre grenser enn grensene for regionråd, alt etter temaet. Til dømes kan dette vere aktuelt ved utarbeiding av areal- og transportplanar for større byregionar.

I tillegg til det politiske samarbeidet gjennom regionråd, finst det mange konkrete samarbeidstiltak mellom to eller fleire kommunar. Telemarksforsking har analysert dei 303 mest vellykka samarbeidstiltaka frå eit materiale dei har innhenta frå

regionråda o.l. samarbeidsorgan (*Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid*, Telemarksforsking 2003). Fordelte på sektorar tilhøyrer dei fleste til taka ei av desse gruppene:

- administrasjon o.a., som revisjon og innkjøp
- vatn, avløp og renovasjon (VAR)
- grunnskoleopplæring
- brann- og ulykkesvern
- tilrettelegging og bistand for næringslivet

3 Nytt samarbeid i Storosloregionen

Eit arbeidsutval etablert i 2003, av Oslo, Akershus, Østfold og sju regionråd, laga forslag til eit felles samarbeidsopplegg for Osloregionen. Invitasjonen til å delta i samarbeidsalliansen blei send til Akershus og Østfold fylkeskommunar og dei 46 kommunane som kjem inn under definisjonen av «Stor-Osloregionen» i storbymeldinga (St.meld. nr. 31 (2002–2003)), og dessutan Ringerike, Aremark og Rakkestad kommunar.

På ein konferanse i mai 2004 gav representantar for fylkeskommunane og dei fleste kommunane i Osloregionen tilslutning til at arbeidsutvalet skulle vidareføre arbeidet, med sikte på etablering av den strategiske alliansen 1. januar 2005. I forslag til vedtekter er det lagt opp til at også andre enn dei kommunane som er nemnde i storbymeldinga, etter søknad kan bli tatt opp som medlemmer. I desember 2004 hadde 55 kommunar meldt si interesse, i tillegg til fylka Oslo, Akershus og Østfold. Kommunane er fordelt på dei aktuelle fylka på denne måten: Østfold 18, Akershus 22, Oppland 3, Buskerud 8 og Vestfold 4.

4 Samarbeid mellom fylka

Det finst også fleire politiske samarbeidskonstellasjonar mellom fylkeskommunane. Kommunal- og regionaldepartementet har laga denne korte oversikta over hovudkonstellasjonane, basert på tilgjengeleg informasjon:

Landsdelsutvalet for Nord-Noreg og Nord-Trøndelag (LU)

Dette er eit regionalpolitisk organ for dei fire fylkeskommunane (Finnmark, Troms, Nordland og

Nord-Trøndelag), som blei oppretta i 1970-åra. LU har eigen administrasjon og forvaltar midlar til å gjennomføre utviklingstiltak, finansiert av fylkeskommunane.

Trøndelagsrådet

Samarbeidsorganet Trøndelagsrådet, der dei to fylkeskommunane og Trondheim kommune er med, blei oppretta i 2000. Trøndelagsrådet skal arbeide med koordinering av landsdelsretta verksemd og mellom anna fremme interessene til landsdelen med utgangspunkt i den felles fylkesplanen for dei to fylka.

Vestlandsrådet

Vestlandsrådet er etablert av dei fire vestlandsfylka (Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland), med fem medlemmer frå kvart fylke, valde av og blant medlemmene i fylkestinget. Oppgåva til rådet er å utvikle Vestlandsregionen gjennom ulike felles satsingar og utviklingsprosjekt.

Agderfylka

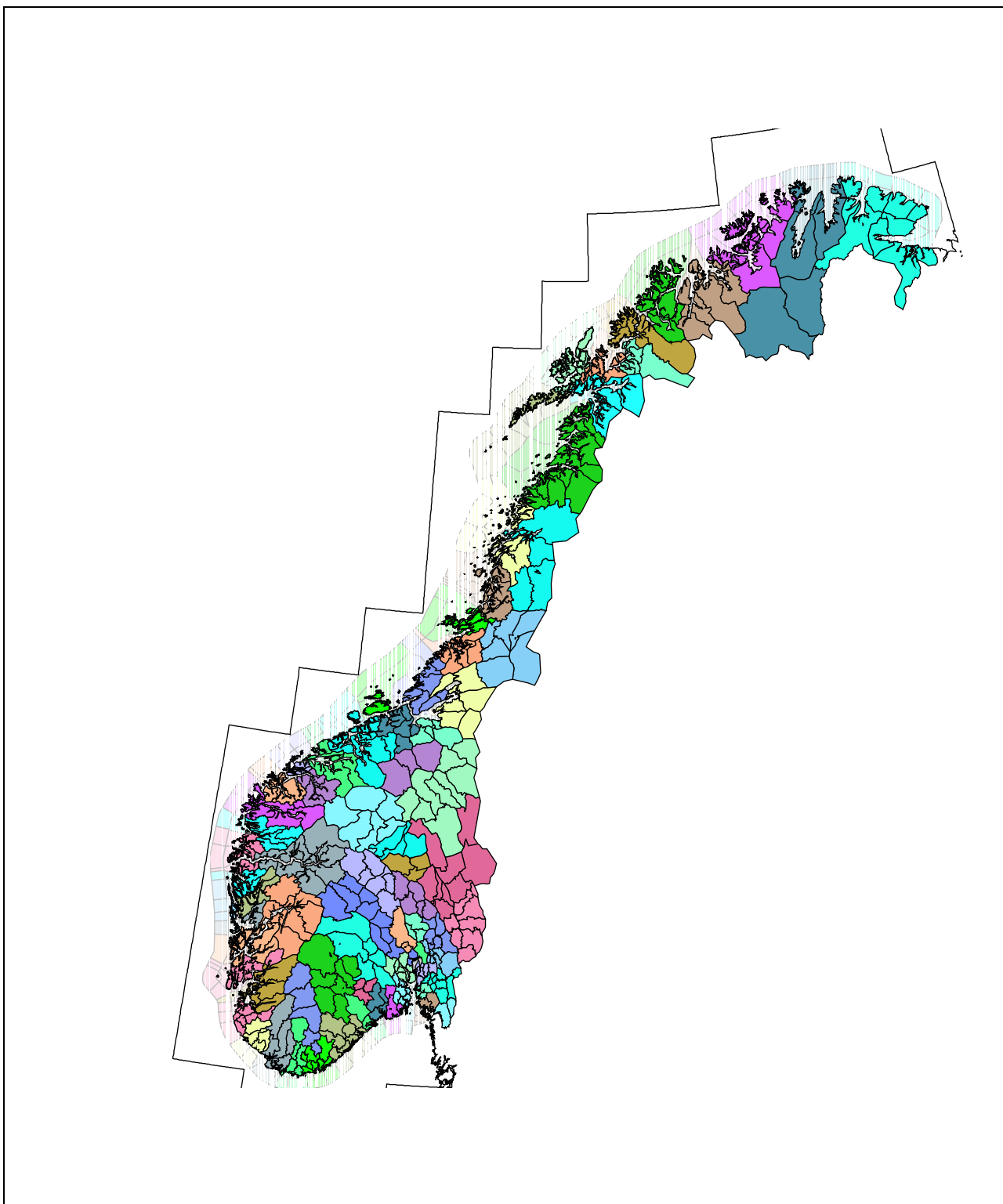
Vest- og Aust-Agder fylkeskommunar har over lang tid hatt samarbeid over fylkesgrensene om regionale utviklingsspørsmål, både seg imellom og gjennom Agderrådet, der også kommunane deltar.

Østlandssamarbeidet

Dette er ein samarbeidsorganisasjon for dei åtte fylkeskommunane på Austlandet: Akershus, Buskerud, Hedmark, Oppland, Oslo, Telemark, Vestfold og Østfold. Samarbeidet omfattar særleg regional utvikling, med hovudvekt på samferdsel, kompetansebygging og internasjonalt arbeid.

Regionsamarbeidet Buskerud, Telemark, Vestfold (BTV)

Dette samarbeidet er knytt til eit forsøk der dei tre fylkeskommunane saman overtek oppgåver frå staten innanfor samferdsel, næringsutvikling, regional planlegging og internasjonalt engasjement. Fylkeskommunane er i denne samanhengen organiserte i eit «regionråd». Forsøket varar frå 1. januar 2004 til 31. desember 2008.



Figur 3.1 Kart over 79 regionråd eller interkommunale næringssselskap

Kjelde: Telemarksforsking, 2004

Vedlegg 4

Oppsummering av høringsfråsegner til Distriktskommisjonen

1 Mandat og høringsprosess

Distriktskommisjonen overleverte NOU 2004: 19 *Livskraftige regioner og distrikter* til Kommunal- og regionalministeren i oktober 2004. Distriktskommisjonen hadde 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 styrkje 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 Effekttredningen, 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 for øvrig i arbeidet legges vekt på at distriktpolitikken avveies mot andre overordnede samfunnsmessige hensyn, herunder effektivitet i økonomien, miljø m.v.»

Rett etter overleveringa blei innstillinga send på ei brei høyring. Høyringa er todelt. For dei delane av utgreiinga som gjeld innretting og val av innsats og verkemiddel knytte til regional- og distriktpolitikken, blei det sett ein høringsfrist på tre månader, til 14. januar 2005. Dette vedlegget omhandlar høringsfråsegnene frå denne første høringsrunden.

For dei delane av utgreiinga som har fokus på styringssystemet, blei fristen sett til 14. oktober 2005. Dette blei gjort for å tilpasse høyringa til prosessen som er lagt for den vidare vurderinga av det regionale folkevalde nivået, og for å gi høringsinstansane betre tid til å vurdere spørsmåla. Mange kommunar og fylkeskommunar har likevel kommentert heile innstillinga frå Distriktskommisjonen i det første høringsinnspilet. Dei kommentarane som har kome inn om styringssystemet og mellomnivået, er ikkje oppsummerte i dette vedlegget, men vil bli oppsummerte samla etter den endelege høringsfristen, 14. oktober. Alle fråsegnene er elles tilgjengelege på nettsida til Kommunal- og regionaldepartementet på ODIN (<http://www.odin.no/krd/norsk/dok/hoering>).

2 Høringsinstansar og svarprosent

Rapporten blei send til nærmare 600 høringsinstansar. Av desse har 202 svart innan denne stortingsmeldinga gjekk i trykken, jf. oversikta i tabell 4.1. Av desse igjen kom 138 svar i tide til å bli nytta som grunnlag for gjennomgangen nedanfor av høyringssvar.

Som det går fram av tabellen, varierar svarprosenten sterkt mellom dei ulike gruppene. Fylkeskommunane, organisasjonane i arbeidslivet og bransjeorganisasjonane i næringslivet har ein nokså høg svarprosent. Blant primærkommunane fordeler svara seg på alle delar av landet og på både sentrums- og periferikommunar.

Høringsfråsegnene er svært ulikt utforma. Mange av fråsegnene er berre konsentrerte om

Tabell 4.1 Oversikt over høyringsinstansar for høyringa av Distriktskommisjonen

Høyringsinstansar	Tal på høyrings- instansar	Tal på instansar som har svart	Svarprosent
Politiske parti, Sametinget	9	1	13
Arbeidstakarorganisasjonar	4	3	75
Arbeidsgivarorganisasjonar	3	2	67
Bransjeorganisasjonar	13	7	54
Frivillige organisasjonar/interesseorganisasjonar	12	5	42
Nasjonale forskingsinstitutt	13	1	8
Regionale forskingsinstitutt	11	1	9
Universitet	5	2	40
Høgskolar	33	3	9
Statlege etatar	20	10	50
Fylkesmenn	19	8	42
Fylkeskommunar	19	14	74
Kommunar	433	144	33
Verkemiddelaktørar	3	1	33

nokre få spørsmål, og somme nøyer seg med å ta innstillinga til orientering. Dei prosentdelane som er oppgitte i dette vedlegget, refererer seg i regelen berre til dei instansane som har svart, og som i tillegg eksplisitt har uttalt seg om det aktuelle temaet.

3 Høyringsfråsegnene

Oppsummeringa av høyringsfråsegnene følgjer strukturen i innstillinga frå Distriktskommisjonen. Den første delen av oppsummeringa omfattar kommentarar til kommisjonen si problemforståing, slik ho kjem til uttrykk i kapittel 2 i innstillinga, og til måla og strategiane i kapittel 7.2 og 7.3 i NOU 2004: 19. Deretter kjem oppsummeringa av kommentarar til dei konkrete tilrådingane frå kommisjonen i kapittel 7.4. Unntaket er som nemnt kommentarane til tilrådingane om styringsstruktur, som vil bli oppsummerte samla etter den endelege høyringsfristen 14. oktober 2005.

Problemforståing

Distriktskommisjonen tok utgangspunkt i ei problemforståing knytt til regional- og distriktspolitikken som dei gjer greie for under tre overskrifter, jf. kapittel 2:

- sprik mellom mål og røyndom
- verdiskapingspotensial som ikkje blir utløyst
- manglande heilskapsperspektiv

Dette blir kommentert i om lag halvdelen av fråsegnene. Om lag 40 prosent sluttar seg meir generelt til problemforståinga til kommisjonen. 10 – 20 prosent sluttar seg meir konkret til delar av problemforståinga. Dei fleste av desse gjeld oppfatninga om manglande heilskapsperspektiv, men utan nærare konkretisering av kva det består i. Bransjeorganisasjonane, FoU-institusjonane, dei statlege etatane og verkemiddelaktørane kommenterer i liten grad problemforståing, visjon, mål og strategiar. Nordlandsforskning etterlyser ei sterkare vektlegging av kjønnsdimensjonen og av miljøspørsmål, medan Norges bygdeungdomslag meiner at det er for lite fokus på ungdom.

Mål for regionalpolitikken og distriktspolitikken

Kommisjonen lista opp sju mål for regionalpolitikken (jf. kapittel 7.2.2) og fire mål for distriktspolitikken (jf. kapittel 7.2.3). Det er særleg kommunar og fylkeskommunar som eksplisitt kommenterer desse måla. Desse måla blir oftast trekte fram i kommentarane:

- «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.» (32 prosent)
- «Styrke samspeilet mellom by og land innenfor den enkelte region. Regionalpolitikken må bidra til at by og land utnytter den

gjensidige avhengigheten til felles nytte.» (37 prosent)

- «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.» (36 prosent)
- «Bidra til en helhetlig og regionalt tilpasset politikk. Det vil si at sammensetningen og innretninga 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.» (31 prosent)
- «Legge til rette for at folk gis muligheter til å skape en framtid i distriktene. Dette forutsetter at distriktspolitikken har et fordelingsperspektiv som gir mest mulig likeverdige rammevilkår.» (29 prosent)
- «Utløse mer vekst i distriktene, basert på likeverdige rammevilkår. Politikken må bidra til å spre optimisme og tiltakslyst. 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, spredtbygghet, små miljøer etc.» (30 prosent)

Strategiar

Distriktskommisjonen byggjer sine tilrådingar på fire overordna strategiar, jf. kapittel 7.3:

- politikk for å møte endring
- vekt på den breie politikken
- desentralisering av makt til folkevalde organ
- utnytte handlingsrommet i den «smale» distriktspolitikken

Desse strategiane får støtte av mange av høyringsinstansane. NHO stør forståinga i kommisjonen av utfordringane i næringslivet, og understrekar behovet for å ta utgangspunkt i regionale forskjellar og fortrinn når politikken skal utformast. NHO meiner mellom anna at oppgåver bør desentraliserast, at sektorpolitikken må tilpassast lokale og regionale føresetnader, at staten bør utnytte det handlingsrommet EØS-avtalen gir på ein betre måte, og at verkemidla bør vere differensierte geografisk. Det offentlege bør i følgje NHO også gå inn der den kommersielle marknaden er avgrensa, til dømes ved utbyggjing av breiband i små marknader. LO er særleg oppteken av å sikre demokratisk kontroll og medverknad på alle forvaltningsnivåa, medan Akademikerne meiner at regionane må få

meir økonomisk handlefridom for å fremme innovasjon og næringsutvikling.

Fylkeskommunane er særleg opptekne av at handlingsrommet i den smale distriktspolitikken blir utnytta meir, medan primærkommunane er opptekne av å desentralisere meir makt til folkevalde organ.

Arealutnytting og ressursbaserte næringar

Distriktskommisjonen tilrår desentralisering av makt og betre høve til geografisk differensiering av regelverket innanfor planlova når det gjeld spørsmål om vern og bruk av areal. Kommisjonen tilrår også prinsippet om vern gjennom fornuftig bruk. Mange av fylkeskommunane (40 prosent) og ein del av kommunane (17 prosent) gir støtte til forslaget om delegering av makt og større geografisk differensiering av planlova. Direktoratet for naturforvaltning går imot tilrådingane og meiner at kommisjonen manglar eit overordna perspektiv på berekraftig utvikling.

I høve til landbrukssektoren er det stor semje blant høyringsinstansane om at det er behov for ein variert bruksstruktur tilpassa lokale føresetnader i ulike delar av landet, og at det bør leggjast til rette for lokal foredling og omsetning. Derimot er det usemje om tilrådinga frå fleirtalet i kommisjonen om meir næringsnøytral bruk av eventuelle frigjorde midlar frå landbruksstøtta. Blant dei kommunane som har uttalt seg i spørsmålet, er fleirtalet skeptiske til ein meir næringsnøytral bruk av midlane. Norges bygdeungdomslag ønskjer næringsnøytrale bygdeutviklingsmidlar velkomne, så framt dei ikkje blir tekne frå landbruket. Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon ønskjer på si side at landbruksstøtta byggjast ned, og at frigjorde midlar blir brukte uavhengig av landbruksverksemd.

I høve til fiskeripolitikken stør fleire kommunar og fylkeskommunar tanken om å utgreie ei grunnrente forvalta av det regionale nivået. Forslaget om å utgreie ordningar med regionalt forvaltningsansvar er meir omstridt. Medan dei tre nordlege fylkeskommunane og nokre kommunar støttar ideen, går Sogn og Fjordane fylkeskommune imot. Fiskeridirektoratet peikar på problem i høve til internasjonalt konkurranseregulering. Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening er også usamd. Dei meiner fiskeriressursane bør forvaltast som nasjonale ressursar, og er generelt skeptisk til at distriktspolitiske omsyn skal leggje føringar for tilpassing i næringane for å sikre lønnsemd og berekraft over tid. Også NHO er imot regionalt forvaltningsansvar. Fiskeridirektoratet støttar elles forslaget

om å avvikle konsesjonsavgiftene i havbruket til fordel for ei arealavgift. Når det gjeld spørsmålet om å differensiere konsesjonsvilkåra, meiner direktoratet at dagens forvaltningsregime allereie opnar for dette.

Tilrådingane knytte til reiseliv får tilslutning frå fleire hald. Både Direktoratet for naturforvaltning og fire av fylkeskommunane stør alle tilrådingane. Kommunane stør særleg forslaget om at staten i større grad må medverke til å utvikle samarbeidsstrukturar og løyse fellesoppgåver innanfor reiseli- vet.

Fleire fylkeskommunar og organisasjonar stør tilrådinga frå kommisjonen om ei meir medviten satsing for å utvikle fleire kjelder for elektrisk kraft, og om ei justering av nett-tariffane for sentral- nettet slik at dei reflekterer både nettkostnadene og det reelle krafttapet i nettet. NITO hevdar at eigarskapen til vasskraft er viktig på grunn av regi- onale ringverknader, og meiner at dette må vekt- leggjast ved eventuelle sal. Fleire fylke og kommu- nar gir uttrykk for at ordninga med heimfall må halde fram, og at inntekter ifrå kraftproduksjonen framleis må tilfalle lokalt og regionalt nivå.

Fleire av fylkeskommunane og kommunane ønskjer ein meir målretta industripolitikk. Fleire legg også vekt på at petroleumsaktiviteten på norsk sokkel må gi regionale ringverknader nær der verksemda skjer, og at det må bli teke omsyn til regional- og distriktspolitiske mål ved utbygging av ny gassinfrastruktur.

Tilrådingane om å satse sterkare på kultur og kompetansekreivjande tenesteytande næringar utanom byområda får primært støtte frå fylkes- kommunar. Men også Norges bygdeungdomslag er svært oppteken av at kultur er viktig for å utvikle kjensla av å høyre til ein stad, i tillegg til å vere vik- tig for velferd og sysselsetjing, ikkje minst i dis- trikta.

Både fylke og kommunar understrekar at loka- lisering av offentlege arbeidsplassar må vere eit aktivt verkemiddel for å tilføre lokalsamfunn og større regionar nye ressursar for utvikling i form av arbeidsplassar, kompetanse og større fagmiljø.

Innovasjon og nyskaping

Innstillinga frå Distriktskommisjonen har ei rad til- rådingar retta mot innovasjon og nyskaping. Mange av høyringsinnspela framhevar på generelt grunnlag at det er viktig å satse på tiltak som kan fremme innovasjon og entreprenørskap, men få kommenterer dei enkelte tilrådingane. Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon er kritisk til kommisjonen si tilnærming til innovasjon og

næringsutvikling. Dei meiner at ho er for tradisjo- nell og har for lite fokus på tenesteytande nærin- gar.

Nordlandsforskning og ein del fylkeskommunar gir støtte til tilrådingane om entreprenørskap. Fleire av høyringsinstansane stør mindretalsforsla- get om å styrkje ordningane med etablerarstipend og nettverkskreditt. Akademikerne meiner gene- relt at regionane må få større økonomisk handlefri- dom når det gjeld innovasjon og næringsutvikling, men at dette ikkje bør gjelde innanfor høgre utdan- ning og forskning. Primærkommunane peikar sær- leg på entreprenørskap i skolen som eit godt tiltak.

Fylkeskommunane legg vekt på at den vidare satsinga på universiteta, høgskolane og dei regio- nale forskingsmiljøa bør medverke til å forsterke dei regionale fortrinna. Dei meiner også at finansie- ringssystemet i sterkare grad bør stimulere til sam- arbeid, innovasjon og nyskaping rundt dei høgre lærestadene. Tre av dei fem universiteta og alle høgskolane som gav høyringsfråsegn, stør fleirta- let i ønsket om å finne andre og betre finansierings- ordningar enn dagens stykkprisfinansiering. Dei hevdar denne ordninga kan vere ein trussel mot små, men viktige utdanningstilbod i regionane. Norsk studentunion trur at den nasjonale koordi- neringa kan bli svekt dersom dei høgre utdan- ningsinstitusjonane får ei sterkare regional forank- ring. Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon meiner at den viktige rolla den vidaregåande sko- len har for lokalsamfunn og næringsmiljø, ikkje er godt nok behandla i innstillinga, og understrekar at ansvaret framleis må ligge på eit regionalt nivå.

Forslaget frå kommisjonen om å styrkje for- skinga får støtte frå fleire hald. Fleire fylkeskom- munar, og mellom andre NHO og Forskingsrådet, stør eksplisitt opp om skatteFUNN, og understre- kar behovet for å gjere ordninga meir attraktiv for næringslivet i distrikta. NHO meiner at ei regional gradering av ordninga bør vurderast. Halvparten av fylkeskommunane, og dessutan Nordlandsfor- sking, stør tanken om regionale forskingsfond. Ingen av dei høgre utdanningsinstitusjonane støttar direkte regional innverknad på utdannings- og for- skingspolitikken. Dei ønskjer statleg styring og fullfinansiering av si verksemd gjennom statlege løyvingar. Forskingsrådet ser behov for ei sterkare regional forankring av den offentleg finansierte for- skinga og ønskjer at ein større del av dei nærings- retta utviklingsmidlane blir brukte til FoU. Deri- mot synest Forskingsrådet lite om ideen med regi- onale forskingsfond.

Over halvparten av fylkeskommunane som har svart, 10 prosent av kommunane og NHO stør eksplisitt tanken om utvida bruk av investerings-

støtte og såkornfond som nærings- og distriktspolitiske verkemiddel. Både NHO, Bonde- og småbrukarlaget og 40 prosent av fylkeskommunane ønskjer også ordningar som kan medverke til å styrkje tilgangen på privat kapital i samband med investeringar i næringslivet. Også Fylkesmannen i Nord-Trøndelag meiner at forslaga retta mot innovasjon, entreprenørskap, utdanning, forskning og kapitaltilgang er viktige for å utløyse verdiskapingspotensialet i distrikta.

Kommunal økonomi og velferd

Meir enn halvparten av dei fylkeskommunane og halvparten av dei kommunane som har svart, understrekar at staten generelt har eit ansvar for at det er samsvar mellom oppgåvene til kommunane og økonomiske ressursar. Dette nemner også Utdanningsgruppes Hovedorganisasjon og Fylkesmannen i Nord-Trøndelag spesielt.

Mange legg vekt på behovet for levande lokalmiljø med brei deltaking i lokalpolitikk og frivillig verksemd, stor aktivitet på kultursida, eit breitt privat og offentleg tenestetilbod, og at kommunane må ha økonomiske føresetnader for å vere aktive utviklingsaktørar. Mange kommunar meiner at økonomien for tida er så stram at dei ikkje lenger er i stand til å fylle rolla på ein fullgod måte.

Ein del av fylkeskommunane og kommunane framhevar også at det bør vere forhandlingar med staten om mellom anna oppgåver og økonomi, med utgangspunkt i rammefinansiering som det berande prinsippet.

Samferdsel og annan infrastruktur

Meir enn halvparten av dei fylkeskommunane som svarte, 20 prosent av kommunane, NHO og Norges Ingeniørorganisasjon stør forslaga om ei sterkare satsing på transportinfrastruktur. NHO ønskjer ein todelt finansieringsstruktur for flyplassane for å halde ved lag det regionale nettet av flyplassar. Vidare ønskjer NHO, Kystverket og 30 prosent av fylkeskommunane eit regelverk og ein avgiftspolitikk som i større grad fremmer sjøtransport, med færre og meir effektive knutepunkthamner. NHO, NITO, Bygdekvinnelaget og mange av kommunane og fylkeskommunane stiller seg også positive til offentleg medverknaad for å få på plass høgkapasitetsnett for elektronisk kommunikasjon der marknaden er liten. Norges bygdeungdomslag peikar på at også rassikring, utbetring av vegar og betre kollektivtransport vil vere viktige tiltak i mange utkantområde, ikkje minst for ungdommen.

Riksinstitusjonar for formidling av kunst og kultur

Eit av dei mest konkrete forslaga i innstillinga frå kommisjonen er forslaget om å avvikle fleire av riksinstitusjonane for formidling av kunst og kultur (mellom anna dei tre R-ane) og leggje ressursane til større og sterkare regionar når dei eventuelt blir realiserte. Dette forslaget har ført til ei viss mobilisering. Riksteatret, Landsforbundet teatrets venner og sju kommunar går klart imot dette forslaget, og hevdar at vi treng både dei riksdekkjande turnéinstitusjonane og ei styrking av regioninstitusjonane. Berre éin kommune stør kommisjonen eksplisitt. Hovuddelen av høyringsinstansane kommenterer ikkje dette temaet eksplisitt.

Smal distriktspolitikk

Fleire fylkeskommunar og ei rad kommunar etterlyser eit skarpere fokus på dei minste lokalsamfunna i innstillinga. Dei ser behovet for regionale motorar, men understrekar også behovet for å styrkje innsatsen og finne tiltak som kan medverke til ei positiv utvikling også for dei små lokalsamfunna. Sogn og Fjordane fylkeskommune tilrår at det blir oppretta eit nasjonalt senter for småsamfunnsutvikling, lokalisert til eige fylke.

Fleire understrekar at Regjeringa og Stortinget framleis må ha eit overordna ansvar for utviklinga av distrikta, og at det handlingsrommet som alt finst innanfor distriktspolitikken, må utnyttast betre enn i dag ved at ein tilfører den smale distriktspolitikken større økonomiske ressursar.

Samstundes peikar enkelte fylkeskommunar på at regionale folkevalde organ må ha eit heilskapleg regionalpolitisk ansvar, og at dette må inkludere ansvaret for distriktspolitiske spørsmål. Auka regionalt ansvar for distriktsrette tiltak vil kunne medverke til at tiltak og verkemiddel betre kan tilpassast lokale utfordringar. Ved å betre samordninga av verkemiddel og verkemiddelaktørar vil det, slik desse fylka ser det, vere lettare å stø utviklinga av regionale næringsklynger og andre «motorar» i næringsutviklinga.

Eit fleirtal på ni i kommisjonen tilrådde å halde ved lag, og gjeninnføre, den differensierte arbeidsgivaravgifta i så stor grad som mogleg, dersom det nye regelverket i EU frå 2007 opnar for dette. Over halvparten av fylkeskommunane og meir enn 10 prosent av dei kommunane som svarte, stør dette fleirtalsforslaget.

Forslaget om å styrkje og distriktsrette Husbanken blir eksplisitt stø av 20 prosent av fylkeskommunane. Nærmare 10 prosent av kommunane understrekar behovet for å leggje til rette for pend-

ling ved å betre transportinfrastrukturen, utvikle gode kollektive kommunikasjonsmiddel og halde ved lag og auke pendlarfrådraget.

Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms fylkeskommunar sluttar seg til det synet kommisjonen gir uttrykk for når det gjeld behovet for å vidareføre prinsippa bak verkemiddelområdet, og når det gjeld å gjere endringar i dette ved behov.

Nær halvparten av fylkeskommunane støt eksplisitt forslaget frå kommisjonen om korleis

grunnleggjande tilgang på tenester kan haldast ved like i dei mest sårbare småsamfunna. Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag støt også tanken om å ta i bruk ekstra sterke verkemiddel innanfor avgrensa soner med særlege utfordringar, gitt at desse verkemiddelane dekkjer dei områda der behovet er størst. Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Troms framhevar også eksplisitt behovet for å utvikle eigne, sterke verkemiddel for dei samiske områda.

Mielddus 5**Duogáš ja čoahkkáigeassu****1 Álgu ja čoahkkáigeassu****1.1 Álgu ja ulbmilat**

Norggas leat erenoamáš vejolašvuodát, ja 2004:s válljii ON goalmmat geardde maŋŋalaga, Norgga máilmmi buoremus ássanriikan. Ráđdehusa ekonomalaš politihka ulbmil lea ovdánahttit Norgga buresbirgensenrodaga, fuolahit bargovejolašvuodaid buohkaide, buoridit árvoháhkama, oččodit vuoiggalaš juogadeami ja movttiidahttit nana bistevaš ovdáneapmái.

Min buresbirgejumi vuodđun lea eará riikkaguin gávppašit, ja jierpmálaččat ávkástallat iežamet riggodagaiguin. Dálá globaliserema ja lassáneaddji gilvva geažil, šaddá iešguđetlágán ealáhusaid máhtolašvuhta ja gelbbolašvuhta dađistaga deatalaččabun, ja seammás gáibiduvvo ahte ealáhusain mat šaddet gilvalit, leat buorit innovašuvdna-ja nuppástuhtinnávccat.

Stuoradiggedieđáhusa vuodđun lea earet eará Effeaktalávdegotti čielggadeapmi NAČ 2004: 2 ja Guovllukommišuvnna čielggadeapmi NAČ 2004: 19. Guovllukommišuvdna lea ovddidan dán regionála- ja guovllupolitihkkavišuvnna árvalusa: «Ovdánahttit geasuheaddji ja ealli báikkálaš servodagaid, aktiiva ja gilvonávccalaš ealáhusaid bokte ja ovtadassásaš bálvalusfálaldagaid bokte olles riikkas, vai ássanminstara iešvuodát bisuhuvvojit.» Dát višuvdna čájeha bures dán Ráđdehusa regionálapolitihka ulbmiliid ja ángiruššamiid árvoainnu.

Ráđdehus áigu láhčit dili nu ahte juohkehaččas galgá leat duohta friddjavuohta ásaidevvat gosa ieš háliida, dat áigu sihkarastit olles riikii ovtadassásaš eallineavttuid, ja oččodit buoret ávkástallama iešguđet riikkaguovlluid árvoháhkanevejolašvuodain.

Ráđdehusa regionálapolitihka ulbmil lea vára váldit ássanminstara iešvuodain, ja rahpat árvoháhkanevejolašvuodaid buot guovlluin riikkas. Ráđdehusa ássanulbmil boahhtevaš guovttiloht jahkái lea dássedet ovdáneapmi mas buot riikka-

osiid olmmošlohku galggašii lassánit. Ráđdehus deattuha ahte ángiruššamat regionálapolitihkalaš ulbmiliid ovddideamis, maiddá galget váikkuhit gilvonávccaid buorideapmái eará riikkaide ektui.

Regionálapolitihkkii gullá olles riika, sihke stuora gávpogat ja gilit, ja lea deatalaš ángiruššat mángga politihkkasurggiin vai ulbmiliid ollašuttá.

Guovllupolitihkka lea sierra regionálapolitihkalaš ángiruššansuorgi. Ráđdehusa guovllupolitihkalaš ángiruššamiid ulbmil lea váikkuhit ássanvuodu ja árvoháhkanevuodu nannemii dain guovlluin ja riikkaosiin gos leat erenoamáš hástalusat, ee. vuollegis olmmošlogu ja hearrikes ealáhusbirasiid hárrái, ja gos sihke ássit ja ealáhusat leat guhkkinn eret stuorát guovddážiin ja márkaniin. Ángiruššan galgá váikkuhit barggaheami ovdáneapmái ja gánnáhahtti doaimmaid ovdáneapmái, ja addit vuodu buriide bálvalusfálaldagaid ja geasuheaddji ealáhusbáikkiid ja ássanbáikkiid ovdáneapmái.

Dat regionála- ja guovllupolitihkalaš váldolinjját mat ovddiduvvojedje Stuoradiggečielggadeamis 2002 gida, leat ain vuodđun Ráđdehusa politihkkii dán suorggis. Váldolinjját leat

- ásahtit buriid ealáhusrámmaeavttuid
- eambbo ángiruššat dain regionnain ja guovlluin gos leat ovdananvejolašvuodát, ja nannet dan ovdáneami mii juo gávdno
- geavahit vejolašvuodaid ja nanusnuhttit innovašuvnna ja hutkkálašvuoda návccaid buot riikkaosiin
- juohkit ja desentraliseret ovddasvástádusa ja doaimmaid regionála ja báikkálaš dássái

Ráđdehus deattuha maiddá ahte regionálapolitihkalaš ángiruššan galgá váikkuhit nanabistevaš ekonomalaš, ekologalaš ja sosiála ovdáneapmái. Nanabistevaš ovdáneapmi definerejuvvo leat ovdáneapmin mii duhtada sihke dálá buolvva dárbbuid, ja boahhtevaš buolvaid dárbbuid. Dát gusto sihke ekonomalaččat, biraslaččat ja sosiáladit, masa maiddá kultuvrralaš dimenšuvdna gullá. Plánen báikkálaš ja regionála dásis lea deatalaš

iešgudetlágán gaskaomiid ja doaibmabijuid ovttasdoaimamis, vai birasulbmilat ja sosiála ja ekonomaš ulbmilat ollašuvvojit.

Dán stuoradiggediedáhusas čielggadit servodathástalusaid ja mánngga politihkkasurggiid áŋgiruššanrámmaid, vai regionálapolitihkalaš ulbmilat olašuvvojit. Diedáhusas árvvoštallá Ráddehus maiddá muhtun osiid Effeaktalávdegotti ja Guovllukommišuvnna raporttain, eará oasit veardiduvvojit eará oktavuodain.

Dán stuoradiggediedáhusa sisdoalu sáhtta čatnat maiddá eará stuoradiggediedáhusaide mat ovddiduvvojit dán giđa, ja main leat fáttat main politihka hábmen lea deatalaš regionálapolitihkalaš ulbmiliid ollašuhhtimis. Dat leat ovdamearkka dihte stuoradiggadiedáhusat mearraealáhusovdannahttima hárrái, dutkanpolitihka hárrái, kultuvrra ja ealáhusa, kulturmuittuid ja davviguovlluid hárrái.

Fylkkasuohkana ja norgga politihka ja háldda-husa gaskadási boahhteáigi ii guorahallojuvvo dán Stuoradiggediedáhusas. Ráddehus vuordá dán gažaldaga giedahallojuvvot boahhte stuoradiggeáigodagas. 2006 Suohkanproposišuvnnas áigu Ráddehus hábmet dán giedahallama vuogi.

1.2 Regionálapolitihkain galgá olles riikka ássan sihkkarastojuvvot ja árvoháhkkan buoriduvvot

Ráddehusa vuodđojurdda lea ahte ássama ja árvoháhkama gaskka lea goabbatbeallášaš oktavuohhta. Globaliseren lea mávssolaš olles riikka ovdánahttimis ja buktá odđa vejolašvuodaid. Norga eksportere ee. norggaturismma 23 miljárdda kruvnnu ovddas jahkásaččat. Mátkealáhusa ovdaneapmi ja dan stuora mearkkašupmi giliid ja gávpogiid ássamii ja árvoháhkamii, lea ovdamearkan dasa ahte ealáhusaid ja bargomárkana struktuvrarietvamat, dáhphuvvet bistevaččat ja buohtalaga.

Dáinna stuoradiggediedáhusain dáhttu Ráddehus čalmmustuhttit daid ovdánavvejolašvuodaid mat leat olles riikkas, ja daid olbmuid geat dáhtoše daiguin ávkkástallat. Ráddehus galgat láchit diliid nu ahte olbmot geain lea ásaiduvvanmiella ja háhkanniella, duodai besset ássat ja doaibmat gos ieža dáhttot, ležžet dál giliin, smávva gávpogiin dahje stuoragávpogiin. Mihttun lea ovdánahttit stuora ja smávva báikkiid ja báikkálaš servodagaid mat leat erenoamážat ja mat geasuhtit ealáhusaid, ássiid ja turistaid, ii ge jávkadit erohusaid gávpogiid ja giliid gaskka dahje Davvi-Norgga ja Lulli-Norgga gaskka. Riikka girjáivuohhta ja erohusat fertejit adnot riggodahkan eai ge váttisvuohhtan.

Riikka árvoháhkkan dáhphuvvá iešgudet guovlluid olbmuid ja ealáhusbirrasiid doaimmaid ja máhtuid bokte, mat leat sorjjavaččat gaskaneaset. Vuodđoealáhusaid ja industriija barggaheapmi unnu dađistaga vaikko ieš buvttadeapmi lassána, danne go dat doaimmahuvvojit beaktileappot. Barggaheapmi ja árvoháhkkan ilbmá árvogollosis maiddá doarjjafunkšuvdnan, nu go vuovdimis ja márkanahtimis, dutkamis ja ovdánahttimis. Dás lea geográfalaš rievddadanváikkuhus danne go doaimmat dábalaččat ásavuvvojit stuorát gelb-bolašvuodabirrasiidda ja gávpotguovlluide. Gávp-piide oaivilduvvon bálvalusat, IKT, bioteknologiija ja kulturealáhusat leat sierra ealáhusat mat sihke ovdánit ja main leat doarjjafunkšuvnnat, ja dat lasánit eanas muddui stuoragávpotguovlluin.

Regionálapolitihkka ii leat «suorgepolitihkka», ja regionálapolitihkalaš ulbmiliid sáhtta duššefal olahit govda láchkoneami bokte, iešgudet politihkkasurggiid ovttasdoaimmama bokte ja iešgudet beliid ovttasbarggu bokte. Go ássanminstara váldoiešvuodaid áigut áittardit ja olles riikka árvoháhkkanvejolašvuodaiguin ávkkástallat, de ferte mis leat:

- Ekonomalaš politihkka mii addá ealáhusaide buriid ja nanu rámmaeavttuid
- Regionála differensieren ja desentralisieren mánngga politihkkasuorggis, vai buorebut olahit ulbmiliid ja buorebut ávkkástallat riggodagaiguin
- Politihkka mainna ovddida innovašuvnna ja odđaásahemiid mat heivejit iešgudetlágán guovlluid variašuvnnaide, ja main lea ulbmilin nannet regionála ealáhus- ja máhtolašvuodabirrasiid main leat ovdánannávccat
- Govda áŋgiruššan dustet nuppástuhtinhástalusaid dain guovlluin gos leat ovttagardánis ealáhusstruktuvrrat ja smávva bargomárganat
- Eanet vuogádatlaš áŋggirdeapmi ovdánahttit geasuheaddji gaskasturrosaš ja smávva gávpot-regiovnnaid, ja seammás áŋgiruššat dássestit ovdánahttit stuoragávpotguovlluid

Norgga fitnodagaid guovddáš gilvovvut mearriduvvojit riikkaidgaskasaš ja našovnnalaš rámmaeavttuid bokte. Sihke industriija ja eará gilvovvut ealáhusat dárbbášit buriid ja bisovaš bargovvut. Dát sihkkarastá bargosajiid ja addá vuodu odđa bargosajiid háhkamii, ja dakko bokte šaddet buot riikkaguovllut geasuheaddji ássanbáikin. Mii dárbbášit bisovaš reanto- ja valutaevttuid, ja seamma eavttuid ja njuolggadusaid go dain riikkain maiguin min ealáhusat gilvalit. Dát lea erenoamáš deatalaš skiipadealádagaide, biebmanrusttegiidda, ruovderusttetindustriiji ja olu eará gilva-

leaddji ealáhusaide mat eai leat jur stuorámus ássanguovddážiid gasku.

Lea deatalaš oskut iežas návccaide jus galgá nagodit lágidit odđa háhkamiid ja stuorrunvejolašvuodaid báikkálaš servodagain ja regionnain. Ráddehus áigu ain juohkit ovddasvástádusa ja válldi báikkálaš ja regionála dássái, danne go oaivvildit stuorrunnávccaid fertet vuodus hukset. *Ráddehus* deattuha seammás ahte joatká sierra guovllupolitihkalaš ángiruššamiin. Dihto guovllut riikkas ja guovllut gos lea biedgguid ássan galget vuoruhuvvot, go regionála- ja guovllupolitihkalaš gaskaoamit juhkkajuvvojit barggaheami, ealáhusovdánahttima ja buriid bálvalusfáláldagaid várás. Ráddehus deattuha maidái ahte juohkehaš galgá sihkkarit diehtit ahte oázžu vudolaš almolaš bálvalusaid, nu go oahpahusa ja dearvvašvuoda- ja ovddasmorašbálvalusa beroškeahtá das gos ássá.

Stáhta ii hukse riikka, muhto galgá árrjalaččat leat fárus rahpamis ovdánavvejolašvuodaid. Ráddehus lea jávkadan beliid mat eastadit innovašuvnna ja odđaásahemiid olles riikkas, sihke vearro- ja divatgeahpedemiid bokte ja odđa, ollislaš geaveaheaddjeheivvolaš gaskaomiid ásaheami bokte main galgá leat aktiiva rolla ovttaskasfitnodagaid ektui ja regionála ealáhusbirrasiid ektui.

Hástalusat molsašuvvet ássan- ja bargomárkan- guovlluin mat leat iešguđet sturrodagas ja main lea iešguđetlágán funksiuvdna stuorát regionála ja našovnnalaš oktavuodas. Dát mearkkaša ahte regionálapolitihkka ferte leat differensierejuvvon ja das ferte buot beliid vuhtiiváldit vai heive iešguđet regionnain hástalusaid, sihke doaresbealguovlluin ja stuoragávpogiin.

Ráddehusas lea erenoamáš fuomášupmi servodathástalusaid dain guovlluin gos lea hearkkes ealáhusstruktuvra dahje heajos ealáhusvuoddu, ja dáhttu jorgalahttit dan mannolaga nu ahte daidda servodagaide šattaše odđa ovdánavvejolašvuodát. Rievddadeaddji gaskariikkalaš ja našovnnalaš rámmaeavttut sáhttet garrasit čuohtat daidda guovlluide, danne go bargomárkan lea nu nannosit čádnnon ovttaskassurggiide dahje muhtun moatti gaskariikkalaš gilvonávccalaš doibmii. Dain guovlluin leat dattege seammás riggodagat ja ealáhusbirrasat mat leat guovddázis norgga árvoháhkamis mariina ja maritima suorggis, eanandoallovuodduvuvvon biebmoindustriijas, energiija- joatkkaválbmemis, mátkeealáhuseallimis jna.

Olmmošlogu ja barggaheami lassáneapmi dahje njiedjan lea demografiija, ássanválljemiid, sisafárrema ja ealáhusstruktuvrra rievdamiid duohken. Vaikko Norggas lea ain biedgguid ássan, de orru ankkе goasii 90 proseantta álbmogis ássan- ja

bárgomárkanguovlluin mat leat dakkár guovddážiid lahka gos leat unnimusat 5000 ássi. Orru čájuhuvvome ahte muhtun smávva- guovddášguovlluin ja guovlluin gos lea biedgguid ássan, ain vuollu olmmošlohku dás duohko. Ássanulbmila ii sáhte veardidit ovttaskas suohkaniid ovdáneami vuodul. Sihke ulbmil ja doaibmi ángiruššan ferte árvvoštallojuvvot stuorát ássan- ja bargomárkanregionnain ovdáneami vuodul, ja riikkaosiid ja riikaoassegaskasaš ovdáneami vuodul.

Guhkilmasat orru čájuhuvvome ahte dássedis ássanlogu ovdáneami buot riikkaosiin, sáhtta olahit duššefal de jus gávpotovdáneapmi juhkkajuvvo, sihke stuoragávpotguovlluide ja gaskasturrosaš ja unnit gávpogiidda. Bálvalusfálaldat, bargomárkan, gelbboalašvuodabirrasat jna. mielldisbuktet ahte gaskasturrosaš ja smávit gávpotguovllut čatnet riikkaosiid ássanminstara. Gaskasturrosaš ja smávva gávpogat berrejit leat mávssolaš mohtoran iešguđet guovlluid regionála ovdáneamis, seammaláđe go stuora gávpotguovllut leat mohtoran riikkaosiid ovdáneamis. Danne lea buorre go gávpotguovlluid nuorra nissonolbmot ja dievdoolbmot ásaiduvvet gaskasturrosaš ja smávit gávpotguovlluide.

1.3 Ángiruššan mii váikkuha regionálapolitihkalaš ulbmiliid ollašuvvamii

Ángiruššan mánnga politihkkasuorggis veahkeha olahit regionálapolitihkalaš ulbmiliid. Ráddehus deattuha ahte iešguđetlágán ángiruššamat leat oktiichádnnon ja leat goabbatbeallásaččat doarjjan, vai oppalaš váikkuheapmi šaddá nu beaktiil go vejolaš. Eanet doaimmat mat leat oktiievehuvvon, sáhttet oktiibuot buorebut váikkuhit hástalusaid čoavdimis, go sierranas ovttaskas doaimmat.

Ráddehus áigu ain erenoamážit ángiruššat dain guovlluin ja riikkaosiin gos ealáhuseallin ja ássan unnán ovdána, gos leat hearkkes ealáhusbirrasat ja olu smávva doaimmat, ja gos leat guhkes gaskkat stuorát guovddáš márkaniidda. Stuorámuš gaskaoamit leat differensierejuvvon bargoaddivat ja buhtadus dan ortnega heaittiheami ovddas, juolludeamit loanaide, ja doarjagat fitnodagaide, ealáhusovddideapmái ja báikeovddideapmái Gieldda- ja guovlludepartemeantta bušeahta bokte, liige doarjja smávva suohkaniidda ja Davvi-Norgga- doarjja suohkanisisabohtovuogadagas, ja mánnga sierra ortnega Davvi-Tromssa ja Finnmárkku doaibmaavádagas. Iešguđet ortnegiin leat iešguđetlágán geográfalaš ráddjemat. 2005:s lea

dáid juolludemiid sturrodat oktiibuot sullii 13 miljárda kruvnnu. Áŋgiruššama iešguđet osiid ásahepmi ja viidodat šaddá boahhteáiggis veardiduvvot iešguđet oktavuodain, Sisaboahtovuogádagalávdegotti barggu oktavuodas, ja EO stáhtadoarjjanjuolggadusaid rievdamemiid oktavuodas 2007 rájes.

Dasa lassin lea eanandollui biddjon stuora áŋgiruššan, masa earet eará ássanulbmil lea vuodđun, ja iešguđet surggiid sierra doaibmajut maiguin nannešii ovtadássásaš bálvalusfálaldagaid ja dustešii erenoamáš joavkkuid dárbbuid. Gieldda ja guovlludepartemeantta bušeahttaproposišuvnnas namuhuvvojit daidda gullevaš ortnegat.

Stuora oassi dain ruđain maid Ráddehus juolluda fylkkaid háldui, geavahuvvo ovddidandoarjagiidda ja risikoloanaide guovllupolitihkalaš doaibmasuorggi siskkohealde. Ráddehus oavvilda ahte sáhtta leat deatalaš oázžut juolluduvvot kapitála gaskaoapmeapparáhta bokte guovllupolitihkalaš doaibmaguovllus, lassin dan kapitálii maid dábuha priváhta márkanis.

Smávít oassi regionála- ja guovllupolitihkalaš sierraáŋgiruššamis Gieldda- ja guovlludepartemeantta bokte, adno maidái guovllupolitihkalaš doaibmaguovllu olggobealde, mas ovdánannávccaid nannen, ja gaskasturrosaš ja smávva gávpotguovlluid ealáhusbirrasa vejolašvuodaid ávkkástallan, deattuhuvvo. Ráddehus áigumuš lea viiddidit fylkkasuohkana doaimmahanvejolašvuoda, regionála ovdánahttinheiveheami ruđaid geavaheami geográfalaš rájiid muddema bokte. Geográfalaš rájit daid loanaid ja doarjagiid hárrái mat leat oavvilduvvon fitnodagaide gal gustojit ain, earret unnimus doarjagiid hárrái.

Ráddehus oavvilda dáid juolludemiid maid váikkuhit dasa ahte eará politihkkasurggiid áŋgiruššamiiguin buorebut ávkkástallojuvvo sihke regionála ja báikkálaš dásis, iešguđet surggiid rasttildeaddji ovtasbargoproševttaid bokte, ja main eanet beliin sáhtta leat oasseovddasvástádus ja beroštupmi vaikko ii leat čielga ollislaš ovddasvástádus.

Rámmaeavttut, strategiijat ja áŋgiruššansuorggit regionálapolitihkalaš ulbmiliid olaheamis

Ásahit buriid rámmaeavttuid ealáhuseallimii

- Ekonomalaš politihkka, viiddis ipmárdusa mielde, ferte láhčit dili sihke ealáhusaid ja almolaš hálddašeami innovašuvdnii, nuppástuhtimii ja beavttálmahttimii. Ráddehus áigu fuolahit ealáhuseallimii bisovaš ja gaskariikkalaččat gilvonávccalaš rámmaeavttuid mat leat vuodđun dasa. Ekonomalaš politihkka mii

váikkuha bisovaš buvttadan ja barggahan ovdáneapmái, lea eaktun árvoháhkama ja barggaheami lassáneapmái, ja buresbirgendási bisuheapmái.

Differensierejuvvon politihkka, desentraliseren ja ovtasbargu

- *Iešguđetlágán politihkka iešguđet regiovnain* Ráddehus deattuha ahte galgá čadahuvvot politihkka mii heivehuvvo iešguđetlágán regiovnain ja iešguđet riikkaosiid hástalusaid ja dárbbuide.
- *Desentraliseren* Ráddehus áigu ain juohkit ovddasvástádusa ja válddi almmolaš doaimaide regionáladit ja báikkálaččat, ja áigu láhčit dili suohkaniid, fylkkasuohkaniid, stáhtalaš orgánaid, ealáhuseallima, DjO-birrasiid ja alit oahpu ovtasbargui.
- *Regionálalaš ja báikkálás ovtasbargu* Ráddehus deattuha regionála ja báikkálaš ovtasbarggu daid gaskaomiid hárrái mat leat juhkkajuovvon ja delegerejuvvon regionála dássái. Regionála ovdánahttinbeallin lea fylkkasuohkaniin deatalaš rolla bovdet heivvolaš belid fárrui geatnegahtti searvevuhtii, mas lea čielga mandáhtta čielggadit ja oktiiheivehit áŋgiruššama ásaheami, našovnnalaš ja regionála ulbmiliid ja strategiijaid vuodul.
- *Ovtasbargu stuoragávpogiiguin* Ráddehus áigu čuovvolit dan ovtasbarggu stuoragávpogiiguin mii álggahuvvui stuoragávpotdieđáhusa oktavuodas, earet eará stáhtalaš politihka oktiiheiveheami hárrái, ja diehtovuodu hárrái stuoragávpotguovlluid ovdáneami čuovvumis.
- *Riikkaidgaskasaš ovtasbargu* Ráddehusa áigumuš lea ahte Norga ain aktiivadit searvá iešguđetlágán regionála ovdánahttinovttasbargguide riikkarájiid rastá, Bar-entovttasbarggus, Interregas ja davviriikkalaš ovtasbarggus.

Nannet ovdánannávccalaš regiovnain vuodu

- *Siskkáldas struktuvrra huksen:* Ráddehus áigu ávkkástallat bargomárkana viiddidanvejolašvuodaiguin infrastruktuvrara huksema bokte, erenoamážit gaskasturrosaš ja smávít gávpotguovlluin. Ráddehusa áigumuš lea maidái jávkadit iešguđet regiovdnašlájaid infrastruktuvraraš eastagiid, sihke fievrrideami ja IKT dáfus.
- *Stáhtalaš doaimmaid lokaliseren:* Lokaliseren politihkka galgá váikkuhit dasa ahte gelb-olašvuodabirrasiguin sáhtta ávkkástallat ja daid gievrudit, ja girjjáidahttit bargomárkana ja dahkat dan eanet geasuheadđjin iešguđetlágán

guovddášregionnain, erenoamážit gaskasturrosaš ja smávit gávpotregionnain. Lea maiddái áigeguovdil bidjat muhtun doaimmaid maidda dárbbosuvvo eanet dábalaš gelbbolašvuohta, dakkár guovlluide gos leat smávvguovddážat. Ođđa stáhtalaš doaimmat galget eanas muddui ásaheavvot Oslo olggobeallái.

- *Alit oahppu ja DjO-birrasat*: Ráđdehus áigu sihkkarastit gaskasturrosaš ja smávit gávpogiid oahpahus- ja DjO-birrasiid posiitiiva ovdáneami. Dát lea mávssolaš vai oahppan bargonávccat leat olamuttus, vai spesialiserejuvvon bargosa-jiid lohku lassána ja vai ávkkástallá ealáhusovdáneami vejolašvuodaiguin ovttrasáidii servodagain muđui ja universitehtaiguin, allaskuvllaiguin ja dutkaninstituhtaiguin.

Lágidit dilálašvuodaid innovašuvdnii, nuppastuhttimii, barggaheapmái ja gánnáhahtti doaimmaide

- *Innovašuvdna*: Ráđdehus atná deatalažžan čatnat innovašuvnna, internašunaliserema ja regionála ovdáneami oktii. Innovašuvdnapolitihkka lea dárbbalaš ja guovddáš oassin regionálapolitihkas, sihke našovnnalaš politihkka-hábmema, regionála ovdánahttinstrategiijaid ja báikkálaš doaibmabijuid bargguid hárrái. Regionáladit heivehuvvon innovašuvdnapolitihkas ferte ee. váldit vuoddu konkrehta vejolašvuodain ja hehttehusain buoret ođđaháhkamiid hárrái, ja atnigoahtit báikkálaš ja regionála gilvoovdamuniid. Ferte maiddá oččodit buori ovtasbargoproseassaid ealáhusaid, máhtolašbirrasiid ja stivrejeddjiid gaskka, ja buoridit máhtu iežamet ja olgoriikkaid teknologijja, buktagiid ja márkaniid birra. Regionála ja guovllupolitihkalaš gaskaoamit galget earet eará leat mielde rahpamis ovdánanvejolašvuodaid olles riikka stuorát ja smávit ealáhusbirrasiiin. Ráđdehus áigu danne ain ángiruššat ealáhusgárddiid ja inkubatuvrraid ásaheamiin. Ráđdehus álggaha 2006 rájes maiddá ođđa ángiruššama mii lea prográmma mii lea jurddašuvvon regionála juhkosiidda main leat spesialiserejuvvon ja gaskariikkalaš fitnodat- ja máhtolašvuodabirrasat fárus (Center of

Expertise). Leat juo álggahuvvon golbma álgo-proševtta, Álesunddas, Raufossas ja Hortenis.

- *Nuppastuhttin*: Guovlluin gos leat hearkkes ealáhusbirrasat ja smávva bargomárkanat, leat erenoamáš hástalusat bargo- ja ealáhuseallimis dađimielde go struktuvrrat rivdet ja árbevirolaš ealáhusat nu go eanandoallu, guolásteapmi ja industriija beavttálmahttojuvvojit. Váldoovdasvástádus nannet ángiruššama ođđaháhkamiidda ja nuppastuhttimii, ferte leat báikkálaš ja regionála stivrenválddi duohken, earet eará ealáhuseaivvilduvvon regionála- ja guovllupolitihkalaš gaskaomiid bokte. Áibbas erenoamáš oktavuodain veardida Ráđdehus maiddá váikkuhit sierradoaibmabijuid geaheapmái.
- *Barggaheapmi*: Ráđdehus áigu joatkit differensierejuvvon bargoaddivvagiin vai nanne daid guovlluid barggaheami vuoddu gos leat heajos ovdánanávccat ealáhuseallima ja ássama hárrái, gos leat hearkkes ealáhusbirrasat main leat olu smávva doaimmat, ja guhkes gaskkat guovddáš márkaniidda.

Addit vuodu buriide bálvalusfálaldagaide ja geasuheaddji báikkiide

- *Oažžut buriid bálvalusaid*: Suohkansisaboah-tovuogádat galgá sihkkarastit ahte buot suohkaniin ja fylkkasuohkaniin lea ovtadássásaš vuoddu addit ássiide buriid bálvalusaid. Dasa lassin boahká regionáldoarja ja Davvi-Norggadoarja maidda regionálapolitihkalaš ulbmilat leat vuoddu. Dearvvašvuodadoaimmahagat galget sihkkarastit buohkaide vejolašvuoda oažžut spesialistadearvvašvuodabálvalusa fálaldagaide.
- *Geasuheaddji ássanbáikkid*: Gávpogat ja gilit fer-tejit geasuhit ássiid ja fárrejeddiid ja doaimmaid álggaheami. Dain báikkiiin mat geasuhit ássiid, lea buoret vuoddu ásaheami doaimmaid ja buori bálvalusfálaldaga go bargonávccat gávdnojit. Lea mávssolaš háhkat strategiijaid guovddážiid ja regionnain ásaheapmái, main leat nanu bealit vuoddu ja mat nannejit identitehta, ja mas maiddá vuhtiiváhdá sohkaheami ja eallináigodagaide.

Offentlege etatar kan tinge fleire eksemplar frå:
Statens forvaltningstjeneste
Kopi- og distribusjonsservice
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Andre kan tinge frå:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep
0033 OSLO
Telefon: 22 11 67 70
Telefaks: 22 42 05 51
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finst på Internett:
<http://odin.dep.no/>

Grafisk design og foto: Camilla Foss og Hilde Bringsli
Røros: Trygve Foss
Forskar: NTNU Info/G.K.
Trykk: PDC Tangen, Aurskog - 03/2005

