

Effekter og effektivitet

Effekter av statlig innsats for regional utvikling og
distriktpolitiske mål

Utredning fra Effektutvalget, oppnevnt ved kgl. res. 5. oktober 2001.
Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 29. januar 2004.

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0757-6

Sats/trykk: GCS allkopi, Oslo

Til Kommunal- og regionaldepartementet

Utvalget som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon den 5. oktober 2001, for å drøfte effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål, legger med dette fram sin innstilling.

Oslo, 29. januar 2004

Hallgeir Aalbu
Leder

Elisabeth Angell

Heidi Wiig Aslesen

Ådne Cappelen

Arild Hervik

Grete Rusten

Tor Selstad

Steinar Johansen

Innhold

1	Innledning og sammendrag	9	3	Regional utvikling	37
1.1	Problemstillinger	9	3.1	Begrepsdrøfting	37
1.2	Mandat og sammensetning	9	3.1.1	Effektivitet og fordeling	37
1.2.1	Oppnevning og mandat	9	3.1.2	Sektorpolitikk, regional utvikling og distriktpolitiske mål	38
1.2.2	Utvalgets sammensetning	10	3.1.3	Regionale inndelinger	39
1.2.3	Utvalgets arbeid	10	3.2	Regionale utviklingstrekk	41
1.3	Sammendrag	11	3.2.1	Befolkningsutvikling	41
1.3.1	Hvordan måle effekter?	11	3.2.2	Sysselsettingsutvikling og næringsstruktur	46
1.3.2	Regional utvikling og forutsetninger for regionalpolitikk	11	3.2.3	Kort om arbeidsmarkedet	51
1.3.3	Staten i geografien	12	3.2.4	Norges regionale utfordringer i en bredere sammenheng	52
1.3.4	Effekter av den makroøkonomiske politikken	13	3.3	Noen rammebetingelser for regional utvikling	56
1.3.5	Politikkområder med vesentlig effekt for regional utvikling	13	3.3.1	Regional- og distriktsdiskursen	56
1.3.6	Sektorpolitikkenes regionale samspill	16	3.3.2	Målsettinger og virkemidler	58
1.3.7	En bredere regionalpolitikk	17	3.3.3	Globalisering og internasjonalisering	61
2	Effektmåling	18	3.3.4	Globaliseringens pris og de regionale effektene	62
2.1	Generelt om å måle effekter	18	3.3.5	Klynger og agglomerasjoner	64
2.1.1	Bruk av eksperimenter	18	3.3.6	Reformer i offentlig sektor og New Public Management	66
2.1.2	Faktiske og kontrafaktiske utviklingstrekk	19	3.3.7	Regional forvaltning, planlegging og utvikling	68
2.1.3	Faglige tilnærminger	20	4	Staten i geografien	72
2.2	Mål og midler	22	4.1	Statlig sysselsetting	72
2.3	Indikatorer	24	4.1.1	Endringer i sammensetningen av statlig sektor 1980-2000	72
2.3.1	Hva er indikatorer?	24	4.1.2	Regional utvikling i statlig sektor 1980-2000 – store forskjeller mellom 1980- og 1990-talet	74
2.3.2	Noen krav til indikatorer	25	4.1.3	Utflytting av tilsyn	75
2.3.3	Effektmåling ved hjelp av indikatorer	25	4.2	Statens utgifter og inntekter	76
2.3.4	Indikatorer i effektutvalgets arbeid	25	4.2.1	Statlige overføringsgeografi	79
2.3.5	Indikatorliste	26	4.2.2	Statens bidrag til lokale inntekter og regional inntektsutjevning	80
2.4	Sammenhengen mellom effekter av ulike tiltak	27	4.2.3	Statlig budsjettpolitikk og regional utvikling – en oppsummerende drøfting	83
2.4.1	Noen prinsipielle betraktninger	27	5	Makroøkonomi	86
2.4.2	Modellsimuleringer	29	5.1	Noen forutsetninger	86
2.4.3	NKA og konsekvensanalyser	31			
2.5	Kategorisering av tiltak	32			
2.5.1	Kategorisering etter type virkemiddel (funksjon)	32			
2.5.2	Kategorisering etter distriktpolitisk intensjon og effekt	35			
2.5.3	Kategorisering etter styrbarhet og effekt	36			

5.1.1	Forutsetninger om utviklingen i internasjonal økonomi	86	6.5.4	Internett	129
5.1.2	Aktiviteten i den norske oljenæringen	87	6.5.5	Utvalgets vurderinger	129
5.1.3	Oljefondet, handlingsregelen og finanspolitikken	87	6.6	Statlig politikk overfor kommunesektoren	130
5.1.4	Andre forutsetninger	89	6.6.1	Statlig politikk overfor kommunesektoren – en kort beskrivelse	131
5.2	Utviklingen i norsk økonomi i referansebanen	89	6.6.2	Virkemidler i og målsettinger for den statlige politikken overfor kommunesektoren	132
5.2.1	Makroøkonomiske utviklingstrekk ..	89	6.6.3	Effekter av statlig politikk overfor kommunesektoren	134
5.2.2	Regionale virkninger av nasjonale utviklingstrekk i referansebanen	91	6.6.4	Regionale og distriktspolitiske effekter av statlig politikk overfor kommunesektoren	136
5.3	Alternativer til referansebanen	93	6.6.5	Utvalgets vurderinger	139
5.3.1	Høyere kommunalt konsum og høyere skatter	94	6.7	Statlig arbeidsmarkedspolitikk	140
5.3.2	Nasjonale og regionale effekter av økt rentenivå	98	6.7.1	Virkemidler og målsettinger i arbeidsmarkedspolitikken	140
5.4	Oppsummering	100	6.7.2	Effekter av arbeidsmarkedspolitikken for regional utvikling og distriktspolitiske mål	141
6	Politikkområder	102	6.7.3	Utvalgets vurderinger	141
6.1	Den smale distriktspolitikken	102	6.8	Nærings- og FoU-politikken	142
6.1.1	Kort gjennomgang av den smale distriktspolitikken	102	6.8.1	Mål og virkemidler i næringspolitikken	142
6.1.2	Mål og målkonflikter	104	6.8.2	Regionale og distriktspolitiske effekter av næringspolitikken	143
6.1.3	Effekter av virkemidlene – noen bakgrunnsperspektiver	105	6.8.3	Mål og virkemidler i forskningspolitikken	145
6.1.4	Effekter av virkemidlene	107	6.8.4	Regionale og distriktspolitiske effekter av den næringsrettede FoU-politikken	145
6.1.5	Utvalgets vurderinger	110	6.8.5	Utvalgets vurderinger	147
6.2	Den differensierte arbeidsgiveravgiften	110	6.9	Politikk for høyere utdanning	148
6.2.1	Ordningen fram til 2003	110	6.9.1	Utdanningspolitikken historie	148
6.2.2	Ordningen fra 2004	112	6.9.2	Bevilgninger til høyere utdanning ...	149
6.2.3	Utvalgets vurderinger	114	6.9.3	Regionale konsekvenser av politikk for høyere utdanning	149
6.3	Transportpolitikk	115	6.9.4	Utvalgets vurderinger	150
6.3.1	Infrastruktur og transport	115	6.10	Energipolitikk	150
6.3.2	Målsettinger knyttet til statlige tiltak innenfor transportsektoren	116	6.10.1	En kort omtale av politikkområdet ..	150
6.3.3	Noen sentrale transportpolitiske mål og virkemidler i Norge	117	6.10.2	Virkemidler, målsettinger og generelle effekter	151
6.3.4	Effekter av transportpolitikk for transportpolitiske mål	119	6.10.3	Regional- og distriktspolitiske effekter av energipolitikken	154
6.3.5	Effekter av transportpolitikk for regional utvikling	121	6.10.4	Utvalgets vurderinger	155
6.3.6	Utvalgets vurderinger	122	6.11	Petroleumpolitikk	155
6.4	Postområdet	123	6.11.1	Statlig politikk overfor petroleumssektoren	156
6.4.1	En kort omtale av politikkområdet ..	123	6.11.2	Mål og virkemidler i petroleumpolitikken	158
6.4.2	Gjennomgang av virkemidler og målsettinger	124	6.11.3	Regionale og distriktspolitiske effekter	158
6.4.3	Vurdering av regionale og distriktspolitiske effekter	125			
6.4.4	Utvalgets vurderinger	125			
6.5	IKT- og telesektoren	126			
6.5.1	Infrastruktur for IKT	126			
6.5.2	UMTS-lisenser	127			
6.5.3	Bredbånd	128			

6.11.4	Effektutvalgets vurderinger	159	6.18.5	Utvalgets vurderinger	186
6.12	Statlig miljøvernpolitikk	159	6.19	Statlig samepolitikk	186
6.12.1	En kort omtale av politikkområdet ..	159	6.19.1	Kort omtale av samepolitikken	186
6.12.2	Mål og virkemidler i miljøpolitikken	160	6.19.2	Mål, virkemidler og måloppnåelse ..	188
6.12.3	Effekter av statlig miljøpolitikk for målsettingene	160	6.19.3	Utvalgets vurderinger	190
6.12.4	Regionale og distriktspolitiske effekter av miljøpolitikk	161	7	Områdestudier	192
6.12.5	Utvalgets konklusjoner	161	7.1	Nord-Troms og Finnmark	192
6.13	Statlig jordbrukspolitikk	162	7.2	Namdalen	194
6.13.1	En kort omtale av jordbrukspolitikken	162	7.3	Nord-Vestlandet	196
6.13.2	Målsettinger og virkemidler i jordbrukspolitikken	163	7.4	Odda	197
6.13.3	Effekter av virkemidlene for målsettingene i jordbrukspolitikken	164	7.5	Indre Agder	198
6.13.4	Regionale og distriktspolitiske effekter av jordbrukspolitikken	167	7.6	Østerdalene	200
6.13.5	Utvalgets vurderinger	167	7.7	Østfold	201
6.14	Statlig fiskeri- og havbrukspolitikk ..	168	7.8	Oppsummering	202
6.14.1	Virkemidler innen fangst og fiskeindustri	169	8	Regionale effekter av statlig politikk	205
6.14.2	Distriktspolitiske effekter av politikken for fangst og fiskeindustri	170	8.1	Personrettet politikk	205
6.14.3	Virkemidler innen havbruk	172	8.1.1	Virkemidler rettet mot innbyggerne	205
6.14.4	Distriktspolitiske effekter av politikken for havbruk	172	8.1.2	Politikkområder med store regionale effekter	206
6.14.5	Utvalgets vurdering	173	8.1.3	Muligheter for å styre politikken	208
6.15	Forsvarspolitikken	174	8.2	Næringsrettet politikk	209
6.15.1	Tradisjonell forsvarspolitikkk	174	8.2.1	Virkemidler i næringspolitikken	209
6.15.2	Ny forsvarspolitikkk	174	8.2.2	Politikkområder med store regionale effekter	209
6.15.3	Investeringspolitikk i forsvaret	175	8.2.3	Muligheter for å styre politikken	213
6.15.4	Utvalgets vurderinger	175	8.3	Utbygging, drift og bruk av infrastruktur	213
6.16	Boligpolitikk	175	8.3.1	Infrastrukturen er en viktig innsatsfaktor	213
6.16.1	Målsettinger og virkemidler i den statlige boligpolitikken	176	8.3.2	Muligheter for å styre politikken	214
6.16.2	Regionale og distriktspolitiske effekter av statlig boligpolitikk	179	8.4	Lokalisering av statlige virksomheter	214
6.16.3	Utvalgets vurderinger	180	8.4.1	Statlig virksomhet som basisnæring	214
6.17	Statlig helsepolitikk	180	8.4.2	Økt sektorpolitisk effektivitet og reduserte styringsambisjoner	215
6.17.1	Målsettinger og reformer i statlig helsepolitikk	180	8.4.3	Muligheter for å styre politikken	216
6.17.2	Faktiske og mulige effekter av helsereformer	181	8.5	Den makroøkonomiske politikken ..	216
6.17.3	Utvalgets vurderinger	183	8.5.1	Regionale effekter av makroøkonomiske tiltak	216
6.18	Statlig kulturpolitikk	183	8.5.2	Muligheter for å styre politikken	217
6.18.1	Kort omtale av kulturpolitikken	183	8.6	En bredere regionalpolitikk	217
6.18.2	Målsettinger og virkemidler i kulturpolitikken	184	8.6.1	Intenderte og ikke-intenderte regionale effekter	217
6.18.3	Effekter av virkemidlene for målsettingene i kulturpolitikken	184	8.6.2	Begrensninger av den politiske handlefriheten	218
6.18.4	Regionale og distriktspolitiske effekter av kulturpolitikken	185	8.6.3	Samordning av sektorpolitikker på nasjonalt og regionalt nivå	219
			Litteratur		221

Kapittel 1

Innledning og sammendrag

Effektutvalget ble oppnevnt av Regjeringen i oktober 2001. Utgangspunktet for oppnevningen var et behov, signalisert gjennom St.meld. nr. 34 (2000-2001) Om distrikts- og regionalpolitikken og St.meld. nr. 30 (2000-2001) Langtidsprogrammet, for å øke kunnskapen om effekter av ulike typer statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål. Denne utredningen presenterer resultatene av utvalgets arbeid. Analysene er dels basert på eksisterende kunnskap, dels på utredninger initiert av utvalget, og dels på utvalgets egne vurderinger.

1.1 Problemstillinger

Samfunnet og økonomien består av mange aktører. I en blandingsøkonomi, som den norske, er mange oppgaver løst av private, gjennom markedet, mens andre er løst gjennom offentlige reguleringer, offentlig aktivitet eller i ideelle organisasjoner. Staten er en betydelig aktør i norsk økonomi og samfunnsliv. Staten har en rekke målsettinger knyttet til det den gjør, den har mange virkemidler, og bruken av disse har konsekvenser for samfunnsutviklingen.

En av statens sentrale oppgaver er å omfordele ressurser. Siden befolkningen og næringslivet er lokalisert til regioner, vil også statens aktivitet ha effekter for den regionale utviklingen. Effektutvalgets oppgave er å svare på hvilke.

All statlig politikk har regionale konsekvenser og kan dermed oppfattes som regionalpolitikk i en viss forstand. Summen av statens politikk kalles *den brede regionalpolitikken*. Regionalpolitikk innebærer en helhetlig tilnærming, der byer og distrikter blir sett under ett. *Den smale regionalpolitikken* er den tilleggssinnsatsen som gjøres med sikte på næringsutvikling og levekår i distriktene. Den smale regionalpolitikken består av distriktpolitikken på Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) budsjett pluss andre særlige distriktsmessige innsatser innen andre politikkområder. Distriktpolitikken er en del av den helhetlige regio-

nalpolitikken¹, og er avgrenset geografisk til de delene av landet som defineres som distriktene.

Omfanget av den brede regionalpolitikken er betydelig større enn omfanget av den smale. Derfor er effektene av den brede regionalpolitikken større, selv om distriktpolitikken er målrettet direkte mot distriktsproblemene.

Dette er en utredning om den brede regionalpolitikken, og den inneholder beskrivelser og vurderinger av de statlige politikkområdene som utvalget mener har størst effekt for regional utvikling og distriktpolitiske mål.

1.2 Mandat og sammensetning

1.2.1 Oppnevning og mandat

Effektutvalget, eller utvalg for utredning av virkning av ulike typer statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål, ble oppnevnt gjennom kgl. res. den 5. oktober 2001. Bakgrunnen var St.meld. nr. 34 (2000-2001) Om distrikts- og regionalpolitikken og St.meld. nr. 30 (2000-2001) Langtidsprogrammet, der regjeringen pekte på behovet for å øke kunnskapen om virkninger og betydningen av ulike typer statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål. Distrikts- og regionalpolitikken er i sin natur et tverrsektorielt politikkområde. De særskilte distriktpolitiske virkemidlene er hyppig evaluert enkeltvis. Derimot er det i liten grad foretatt systematiske og samlede faglige vurderinger av hele politikkområder, og sammenligninger mellom dem. Det gjelder både innsats av betydning for næringsutvikling, sysselsetting og arbeidsmarked, og innsats for å sikre tilgang på velferds- og samfunnstjenester.

Utredningsarbeidet skal være et forarbeid til neste regionalmelding og benyttes i Kommunal- og regionaldepartementets distriktpolitiske samordningsfunksjon. Utredningsarbeidet skal omfatte både brede politikkområder som samferdsel og landbruk og de spesielle distriktpolitiske virkemidlene.

Utvalget fikk følgende mandat for sitt arbeid:

1. Utvalget skal søke å klargjøre virkningene av statlig innsats og reguleringer som har stor betydning for regional utvikling og de

¹ Begrepet helhetlig regionalpolitikk ble tatt i bruk i forbindelse med St.meld. nr. 33 (1992-1993), *By og land – hand i hand*.

distriktpolitiske målene om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og ivareta likeverdige levekår, jf også konkretisering av målene i St.meld. nr. 34 (2000-2001) Om distrikts- og regionalpolitikken. Vurderingen av virkninger må skje i forhold til ulike typer regioner som fanger opp de store forskjellene i landet mht. nærings- og befolkningsutvikling og levekår, herunder også samiske problemstillinger. Utredningsarbeidet skal omfatte både distriktspolitisk begrunnede ordninger og annen innsats av betydning for regional utvikling og distriktpolitiske mål.

2. Resultatet av utredningsarbeidet skal være bedret kunnskapsstatus om årsakssammenhenger og sammenligninger mellom ulike typer statlig innsats i forhold til regional utvikling og distriktpolitiske mål. Utvalget skal konsentrere arbeidet om tema av stor betydning, og gi håndfast og så langt mulig kvantifiserbar kunnskap som kan gi grunnlag for politiske prioriteringer. Det er en særlig utfordring for utvalget å avklare faglig holdbare metoder og indikatorer som kan gi grunnlag for sammenligninger mellom ulike typer statlig innsats i ulike typer regioner. Utvalget skal samtidig klargjøre faglige og metodiske begrensninger i effektvurderinger og sammenligninger av virkemidler.
3. Utvalget skal vurdere innsats og reguleringer som påvirker henholdsvis vekst, næringsutvikling og sysselsetting, og tilgang på velferds- og samfunnstjenester. Dette er to ulike formål, der virkemidler bør vurderes og sammenlignes hver for seg. Utvalget skal legge vekt på å klargjøre betydningen av statlig innsats for regional vekst og balansert regional utvikling innenfor disse temaene.

Når det gjelder innsats som påvirker vekst, næringsutvikling og sysselsetting skal utvalget legge vekt på effekten av innsatsen for verdiskaping, lønnsomhet og konkurranseevne i bedrifter og næringer, og for sysselsetting og arbeidsmarked i ulike typer regioner. Når det gjelder innsats som påvirker velferds- og samfunnstjenester skal utvalget legge vekt på betydningen av innsatsen for tilgang, kostnader og kvalitet på tjenester i ulike regioner. Utvalget bør så langt det lar seg gjøre vurdere virkninger og resultater i forhold til kjønn og livsfaser.
4. Utvalget må konkretisere opplegget og avgrensinger for utredningsarbeidet med utgangspunkt i punkt 1 og 2. Utvalget skal både sammenfatte eksisterende kunnskap og gjennomføre egne utredninger, samt dra

nytte av internasjonale erfaringer og annet pågående arbeid. Utvalget skal videre basere arbeidet på eksisterende kunnskap om drivkrefter bak endringer i bosettingsmønsteret, og om hva som påvirker flytting og bosetting.

5. Utvalget skal avslutte arbeidet innen 31.12.2003. I en første fase skal utvalget legge vekt på innsats som påvirker vekst, næringsutvikling og sysselsetting, og legge fram en arbeidsrapport om dette innen oktober 2002.

1.2.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Direktør Hallgeir Aalbu, Nordregio, Stockholm (leder)
- Forsker Elisabeth Angell, Norut NIBR Finnmark, Alta
- Forskningsdirektør Ådne Cappelen, Statistisk sentralbyrå, Oslo
- Førsteamanuensis Tone Haraldsen, Universitetet i Oslo, Oslo
- Professor Arild Hervik, Møreforskning og Høgskolen i Molde, Molde
- Forsker Grete Rusten, Samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen
- Professor Tor Selstad, Høgskolen i Lillehammer, Lillehammer

Førsteamanuensis Tone Haraldsen trakk seg fra utvalgsarbeidet sommeren 2002. Hun ble erstattet med

- Forsker Heidi Wiig Aslesen, STEP- senter for innovasjonsforskning, Oslo

Utvalgets sekretariat har hatt kontorplass i Regionalpolitisk avdeling i KRD. Sekretær for utvalget har vært

- Prosjektleder Steinar Johansen

Det ble oppnevnt en referansegruppe for utvalget. Her har representanter for berørte departementer og administrasjonen i Sametinget deltatt.

Kostnadene ved utvalgets arbeid, knyttet til drift av utvalget og innkjøp av eksterne utredninger, er dekket av KRD.

1.2.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt 16 møter i løpet av de to årene det har arbeidet: ett i 2001, sju i 2002 og åtte i 2003. Det har vært avholdt tre møter med referansegruppa; ett i 2002 og to i 2003. Utvalget har gjennomført en

rekke fagseminarer der et stort antall eksperter har vært invitert som foredragsholdere. Utvalget arrangerte i januar 2003 et seminar om statlig politikk overfor kommunesektoren, der også referansegruppa var invitert (rapportert i Berg (2003)). Det har vært løpende kontakt mellom Effektutvalgets sekretariat og Distriktskommisjonens sekretariat underveis i arbeidet.

I desember 2002 la utvalget fram en underveisrapport om regionale og distriktpolitiske effekter av differensiert arbeidsgiveravgift, med en særlig drøfting av de effekter ulike typer endringer ville kunne få for berørte distrikter (Effektutvalget 2002).

Det foreligger lite systematisk kunnskap om regionale og distriktpolitiske effekter av statlig politikk. De analysene som har vært gjennomført tidligere er i stor grad sektorspesifikke og ofte bygget over forskjellige lester. I år 2000 gjennomførte KRD et forprosjekt for å kartlegge omfanget av studier som kunne tenkes å være relevante på området. Forprosjektet resulterte i flere sektorrapporter, oppsummert i Johansen (2000). Konklusjonen var at regionale og distriktpolitiske effekter av ulike politikkområder sjelden behandles på en sammenliknbar måte, men at det faglig og metodisk finnes mange eksempler på relevante studier. Kunnskapen om sektorpolitikken og deres effekter på sine egne mål er bedre dokumentert.

En viktig del av utvalgets arbeid var derfor å diskutere hvordan effekter av politikk skal vurderes, samt å skaffe relevant kunnskap på ulike områder. Utvalget har trukket veksler på evalueringsmetoder, metoder fra konsekvensutredninger, nytte-kostnadsanalyser, modellsimuleringer og kvalitative vurderinger i sitt arbeid. Eksisterende kunnskap om regionale og distriktpolitiske effekter av politikk på ulike områder er benyttet. På noen områder har utvalgsmedlemmene selv utarbeidet det faglige grunnlaget. I tillegg har utvalget bestilt en stort antall betenkninger og utredninger fra ulike forskningsmiljøer. En oversikt over de betenkninger og utredninger som er utarbeidet finnes i litteraturlisten. Materialet er i sin helhet tilgjengelig på utvalgets hjemmeside www.effektutvalget.dep.no. Her ligger også underveisrapporten fra 2002.

1.3 Sammendrag

Utredningen består av en metodedel (kapittel to), en del der generelle rammebetingelser gjennomgås og vi kartlegger statlig sektors betydning for sysselsetting og overføringer (kapittel tre og fire)

og en del der politikkområdenes effekter drøftes med utgangspunkt i makroøkonomisk politikk, sektorpolitikk og regionene selv (kapittel fem, seks og sju). I kapittel åtte konkluderer utvalget med å se ulike politikkområders regionale og distriktpolitiske effekter i sammenheng.

1.3.1 Hvordan måle effekter?

Utviklingen av samfunnet er en funksjon av en rekke ulike forhold. Statlige politikker og virkemidler er en del av dette. Diskusjonen av politikkenes effekter er derfor en stor faglig utfordring.

Et sentralt tema i enhver effektvurdering er hva som ville ha skjedd dersom politikken ikke hadde vært gjennomført, dvs. det kontrafaktiske spørsmålet. Et tiltak kan virke direkte og indirekte, det kan ha effekter på andre politikkområder og de virkemidler som brukes kan få aktører til å tilpasse seg på bestemte måter. Effektanalyser er vanligvis partielle og ser bort fra hvordan en politikk samvirker med andre politikker. I vår sammenheng er det spesielle utfordringer knyttet til at analysene skal ha en regional og distriktsmessig dimensjon, og til at sektorenes politikker skal sees i sammenheng.

Utvalget har fått gjennomført enkelte modellsimuleringer og har benyttet den statistikk som er tilgjengelig, men konklusjonene har det vært nødvendig å basere på kvalitative resonnementer. Vi har konsentrert arbeidet omkring de statlige politikkområder som vi ex ante har vurdert å ha de største regionale og distriktpolitiske effektene. De viktigste områdene å arbeide med, er de som har stor effekt og samtidig er direkte styrbare.

1.3.2 Regional utvikling og forutsetninger for regionalpolitikk

Gjennomgangen av regionale utviklingstrekk viser at det er store strukturelle forskjeller mellom sentrum og periferi. De mest sentrale delene av landet har en gunstig aldersfordeling og befolkningsvekst. Samtidig har næringslivet i sentrum stor bredde, med vekt på tjenesteproduksjon, og sysselsettingsutviklingen har vært mer positiv der enn i distriktene i de senere årene. I de mer perifere delene av landet er aldersfordelingen skjev, med relativt sett færre innbyggere i yrkesaktiv alder. Næringsstrukturen er i større grad preget av primær- og sekundærnæringer og av kommunal tjenesteproduksjon. Distriktene har lav befolkningstetthet og lange avstander internt og til sentrum. I de siste 20 årene har utviklingen gått mot en sterkere polarisering mellom sentrum og

periferi. Denne utviklingen har imidlertid ikke gått like langt i Norge som i Finland og Sverige.

I årene etter 1945 var gjenreising og modernisering i fokus. En aktiv stat, som investerte i infrastruktur og i industribedrifter, skapte økonomisk vekst over hele landet. Distriktene hadde naturressurser, og distriktspolitikken var en del av industripolitikken (altså en «bred» regionalpolitikk). Gjenreisingsprogrammene for Nord-Norge var en forløper til distriktspolitikken. Fra 1960 var det fokus på bedring av levekårene over hele landet («velferdsperioden»). Kommunene fikk en viktig rolle som velferdsprodusenter, og derigjennom betydelig økte oppgaver over hele landet. Samtidig ble distriktspolitikken nå et eget politikkområde, med et eget virkemiddelapparat, og politikken ble utvidet til også å gjelde områder i den sørnorske periferien. Det er stor enighet om at den relativt balanserte befolkningsutviklingen på 1970-tallet mer kan forklares av den fordelingsorienterte og kommunerettede velferdspolitikken enn av den utviklingsorienterte og næringsrettede distriktspolitikken. Velferdspolitikken innebar samtidig et sterkt sysselsettingsbehov i kommunesektoren, noe som åpnet nye jobbmuligheter spesielt for kvinner.

Fra midten av 1970-tallet gikk vi inn i en periode med mange trendbrudd. Avindustrialisering førte til motkonjunkturpolitikk og seinere omstillingspolitikk. Kommuner og fylkeskommuner ble viktige distriktspolitiske aktører, og det regionale planapparatet blomstret. Det ble etter hvert klart at de kommunale og fylkeskommunale tiltaksplanene ikke kunne innfri forventningene. Man var derfor på leting etter et konsept for omstilling, og dette ble i stor grad ideen om kunnskapsbasert utvikling. Distriktspolitikken fikk nye virkemidler, med støtte til arbeidskraft gjennom den differensierte arbeidsgiveravgiften, og senere gjennom virkemidler rettet mot kunnskapsoppbygging i bedriftene. Regionale kompetansesentra vokste fram i form av høyskoler og forskningsinstitusjoner. Regionalpolitikken ble rettet mer inn mot byene, der de fleste kunnskapsinstitusjonene finnes.

Fra omtrent 1990 fikk vi en mer reell omstilling på områder som ble utredet eller tiltak som ble utprøvd i den foregående perioden. I retorikken ble regionalpolitikken mer helhetlig, i den forstand at man utvidet det regionale nedslagsfeltet fra distrikt til region, og den ble bredere, gjennom en sektoriell utvidelse fra bedriftsstøtte til velferdsutvikling og samfunnsbygging generelt. Vi fikk en

overgang fra direkte og markedsersattende, til mer indirekte og markedsorienterte, virkemidler. Den endogene vekstteorien slo igjennom, klynger og innovasjonssystemer kom mer i fokus, og et konkurranseorientert regionbegrep vant fram.

Ser vi framover, vil forutsetningene for statlig politikk være preget av økende globalisering og internasjonalisering. Næringslivet, markedene og verdikjedene går langt ut over landets grenser, og næringspolitikken er underlagt internasjonale spilleregler. Begge disse faktorene gjør at statlig intervensjon i markedene må skje på andre måter enn tidligere.

Statens styring av sin virksomhet har også forandret seg. Stikkordet her er *new public management*, som blant annet innebærer økt vekt på forbilder fra privat sektor, mer vekt på resultatmåling og effektivitet, sterkere oppdeling av roller og mer vekt på kundeorientering. En sideeffekt av dette er at den direkte politiske styringen, og dermed mulighetene for koordinering av ulike sektorpolitikker, er blitt redusert.

1.3.3 Staten i geografien

Statlig sysselsetting

Definisjonen av statlig virksomhet er stadig i endring. For å få et dynamisk perspektiv på sysselsettingen i staten, har vi undersøkt utviklingen i de virksomheter som var forvaltningsorganer eller bedrifter i 1990. Med denne definisjonen ble det gjennomført omtrent 186.000 årsverk i statlig sektor i år 2000².

Den statlige kjernevirksomheten omfattet 124.200 årsverk i 2000. Fra 1980 til 1990 var sysselsettingsutviklingen relativt balansert, men på 1990-tallet var det en sentralisering til Oslo-området. Antallet årsverk gikk da ned i småbyer og distriktsregioner, men det økte med 7 prosent i landsdelsentra og 15 prosent i Osloregionen. Hovedstadsregionen hadde i 2000 45 prosent av årsverkene i statlig kjernevirksomhet. Sentraliseringen kan forklares av teknologiske endringer, omorganiseringer og deregulering. Senere har utflytting av statlige virksomheter fra Oslo-området til andre deler av landet igjen blitt aktuelt. Forslagene i St.meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn omfatter om lag 900 arbeidsplasser. Dette vil ha positive konsekvenser i tilflyttingsregionene, men vil ikke endre hovedmønsteret i lokaliseringen.

Statens utgifter og inntekter

De statlige utgiftene som utvalget har fått regio-

² Etter dette har staten overtatt ansvaret for sjukehusene fra fylkeskommunene, slik at antall statlige årsverk trolig er et sted mellom 260.000 og 270.000 i dag.

nalisert, var i 2000 dominert av personrettede overføringer (174 mrd. kroner), overføringer til kommuner og fylkeskommuner (91 mrd. kroner) og statlige lønnsutbetalinger (43 mrd. kroner). Statlige næringsoverføringer utgjorde omtrent 22 mrd. kroner.

Statens kostnader er i hovedsak knyttet til velferdspolitikken, gjennom personrettede overføringer og overføringer til kommunesektoren. Regnet per innbygger mottar distriktene nær 30 prosent høyere statlige overføringer enn sentrale strøk, 88.051 mot 68.807 kr/innbygger³. Denne forskjellen stammer i hovedsak fra høyere kommuneoverføringer (forskjell på 6.286 kr/innbygger), redusert arbeidsgiveravgift (forskjell på 4.878 kr/innbygger), høyere jordbruksoverføringer (forskjell på 4.214 kr/innbygger) og høyere personrettede overføringer (forskjell på 2.832 kr/innbygger). Samtidig betaler personer bosatt innenfor det distriktspolitiske virkeområdet i gjennomsnitt mindre i skatt per innbygger enn personer bosatt utenfor virkeområdet, fordi inntektsnivået er lavere her og fordi færre personer er i arbeid.

I perioden 1978-2001 er det spesielt stønader til enkeltpersoner som har økt sterkt. Kommuneoverføringene har også økt, mens statlige lønnskostnader har økt svakt og næringsoverføringene er gått noe ned (målt i faste priser).

Omfordelingen via statsbudsjettet skjer i hovedsak mellom generasjoner og mellom sosiale grupper, og dette har på grunn av alders- og sysselsettingsstrukturen en stabiliserende regional effekt.

1.3.4 Effekter av den makroøkonomiske politikken

Utlaget har fått gjennomført en analyse av regionale konsekvenser av makroøkonomiske utviklingstrekk og politikk, basert på en utviklingsbane for norsk økonomi fram mot år 2018. Analysen viser at norsk økonomi vil komme til å stå overfor betydelige utfordringer i tiden framover. Investeringene i petroleumssektoren vil avta, sammenliknet med foregående år. Oljeproduksjonen er antatt å ha passert en topp og er på vei nedover, mens gassproduksjonen viser en svak, positiv utvikling. Samlet sett blir det betydelige negative etterspørselsimpulser inn i økonomien. Handlungsregelen for finanspolitikken, kombinert med en pengepolitikk som fokuserer på innenlandsk prisstigning, vil i noen grad dempe disse sjokkene, men ikke fullt

ut. Derfor vil vi oppleve høyere arbeidsledighet og svakere vekst i tiden framover enn i andre halvdel av 1990-tallet. Mot slutten av perioden vil de negative etterspørselsimpulsene fra petroleumssektoren avta, og ledigheten synker fordi tilbudet av arbeidskraft vokser sakte.

Regionalt innebærer dette at sysselsettingsveksten kan bli svak, særlig i Rogaland. Hele Vestlandet vil merke at vi går over i høstingsfasen av oljevirksomheten. For øvrig vil sysselsettingen i de fylkene som har store byer vokse mest, med sterkest vekst i Oslo og Akershus.

Skiftberegninger rundt referansebanen viser at den regionale fordelingen av sysselsettingsveksten påvirkes av den makroøkonomiske politikken. Generelt vil økte overføringer til kommunene ha størst effekt på sysselsettingen der kommunesektoren står sterkt (dersom den regionale profilen på overføringene ikke endres), det vil si utenfor de mest sentrale fylkene. Økt personskatt får derimot størst (negativ) effekt for sysselsettingen i de mest sentrale fylkene. En balansert budsjettendring, i form av økte kommuneoverføringer kombinert med økninger i personskatten, vil derfor bidra til en jevnere regional sysselsettingsutvikling enn i referansebanen. Redusert rentenivå har noen av de samme regionale sysselsettingskonsekvensene som en skattelette – det bidrar til økt privat forbruk, hvilket gir de sterkeste positive effektene i de mest sentrale fylkene.

1.3.5 Politikkområder med vesentlig effekt for regional utvikling

Ulike statlige politikkområder har ulik regional profil. Utlaget har skjønnsmessig valgt ut 19 politikkområder som vi mener har vesentlig effekt for regional utvikling og distriktspolitiske mål. Disse politikkområdene er:

- De spesielle distriktspolitiske virkemidlene (den smale regionalpolitikken) blir forvaltet av Kommunal- og regionaldepartementet. Hovedformålet er å stimulere til næringsutvikling i distriktene. Investeringsstøtte og bedriftsutviklingstilskudd er de viktigste virkemidlene. Bruken av slike virkemidler er halvert i løpet av 1990-tallet. Evalueringer tyder på at disse virkemidlene gir gode effekter med lavere kostnader enn mange av de andre politikkområdene som har positive effekter for distriktene. Virkemidlene er selektive, i den forstand at de tildeles etter søknad. Utlaget mener at de gode effektene tilsier at det bør anvendes større ressurser på dette området, og at det bør åpnes for større grad av automatikk i tildelingen av inves-

³ Tallene er fra år 2000 og er eksklusive statlig sykehusdrift.

teringstilskudd til bedrifter i distriktene. Dette vil være mulig innenfor konkurransereglene i EØS-avtalen.

- Den differensierte arbeidsgiveravgiften er etter utvalgets mening et svært treffsikkert, lite byråkratisk og betydningsfullt virkemiddel i forhold til å bidra til økt bruk av arbeidskraft i bedrifter i distriktene⁴. Virkemiddelet er automatisk virkende, og omfanget av det har økt i takt med økte lønnsutbetalinger. Bruken av differensiert arbeidsgiveravgift vil, i sin nåværende form, være ulovlig i henhold til EØS-avtalen fra 1. januar 2004. Store deler av ordningen må derfor erstattes med andre virkemidler i løpet av en overgangsfase på tre år. Virkemiddelet tillates videreført innenfor tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark, samt for kommunal virksomhet. For øvrige bedrifter skal det erstattes med bagatellmessig støtte (maksimalt 100.000 euro over tre år, dvs. om lag 270.000 kr per år med dagens valutakurser) og ulike former for selektive tiltak i form av transportstøtte og innovasjonsrettede virkemidler. Utvalget viser til de store konsekvensene denne omleggingen kan få, og peker på muligheten for en opptrapping av investeringstilskuddet. Virkemidlene kan med fordel forvaltes på regionalt nivå, da dette vil gjøre det enklere å oppnå en samordning av statlige politikkområder.
- Statlig transportpolitikk omfatter en rekke ulike transportmidler, infrastruktur og virkemidler. Årlig brukes betydelige beløp over statsbudsjettet til kjøp av transporttjenester på ruter som ikke er privatøkonomisk lønnsomme, samt til utbygging av veinettet og veivedlikehold. Transport er viktig for å binde regioner sammen. God tilgjengelighet forutsetter et godt transportnett i form av infrastruktur og transportsystemer. Det er imidlertid ingen klar sammenheng mellom befolkningsutvikling og investeringer i infrastruktur. Undersøkelser viser at sammenhengen mellom forbedringer i transportnettet og regionale vekstprosesser heller ikke er entydig. Generelt vil mulighetene for at forbedringer i transportnettet genererer vekst, være bedre jo mindre utbygd det er i utgangspunktet. Fjerning av flaskehalser er spesielt gunstig. Dersom regionen har et ekspansivt næringsliv og en reserve av godt kvalifisert arbeidskraft, vil effekten av et tiltak være større enn om regionen er mindre ekspansiv.
- En effektiv og landsdekkende posttjeneste er

en vesentlig del av den samfunnsmessige infrastrukturen. Posten ble gitt en friere organisatorisk stilling midt på 1990-tallet, og er fra 2002 omgjort til aksjeselskap. Som arbeidsplass i distrikts-Norge betyr Posten langt mindre enn før. Det er viktig at staten benytter de instrumenter man nå har for å sikre kvaliteten i posttjenestene i distriktene, dvs. konsesjonsbetingelsene og tilsynet med at de etterleves.

- Elektronisk kommunikasjon fører til betydelig økt tilgjengelighet, uten fysisk tilstedeværelse. Dette er i utgangspunktet en fordel også for dem som er bosatt i perifere strøk. Det er imidlertid lite sannsynlig at et fritt konkurransemarked av seg selv vil tilby likeverdige tjenester over hele landet. For utbyggerne av bredbånd og 3G kan det være lønnsomt å dekke opp mot 70 prosent av markedet, men så øker utbyggingskostnadene betydelig. Utvalget mener at det er like gode grunner for å drive en aktiv regionalpolitikk på dette området som når det gjelder transportinfrastruktur. Tilgangen på infrastruktur for elektronisk kommunikasjon vil etter hvert bli en nødvendig lokaliseringsbetingelse for næringsliv og befolkning.
- Kommunesektoren er en bærebjelke i den norske velferdsstaten og er den største arbeidsgiveren i de fleste distriktskommuner. En sentral målsetting er å sikre et likeverdig tjenestetilbud over hele landet. Dette følger staten opp gjennom lover, forskrifter og rundskriv, og gjennom øremerkede tilskudd og rammetilskudd over inntektssystemet for kommunene. I tillegg finansieres kommunal virksomhet gjennom lokale skatteinntekter og gebyrer på tjenester. Statlig politikk overfor kommunesektoren er av stor betydning for regional utvikling og distriktpolitiske mål. Mange av den senere tids politikkendringer har hatt negative konsekvenser for kommuneøkonomien, spesielt i distriktskommuner. Statens politikk ovenfor kommunesektoren er blant de politikkområder som har størst regional effekt. Utvalget mener derfor det er viktig at regionale og distriktpolitiske hensyn fortsatt tas når den statlige politikken overfor kommunesektoren skal fastlegges.
- Arbeidsmarkedspolitikken skal legge forholdene til rette for et godt fungerende arbeidsmarked, gjennom å bidra til at arbeidssøkere raskt kommer i kontakt med arbeidsgivere som etterspør deres kompetanse. Aetat har ansvaret for å gjennomføre politikken, som regionalt har særlig stor effekt når det oppstår krisesituasjoner. Lokalkunnskap og nærhet, både til

⁴ Se Effekttutvalget (2002)

arbeidsgivere og arbeidssøkende, er viktig for den jobben som gjøres av Aetat. Dette er imidlertid også eksempel på et politikkområde som kan stå i motsetning til regionalpolitikken. Arbeidsmarkedspolitikken skal stimulere til økt mobilitet i et nasjonalt arbeidsmarked, noe som ofte betyr at arbeidsløse personer skal oppmuntres til å flytte til regioner hvor det er et større behov for arbeidskraft. På den andre siden vil regionalpolitikken ha et langsiktig fokus der arbeidskraftens kompetanse skal sees i sammenheng med behovene i et regionalt systemsettingssystem. Utvalget mener at Aetats arbeid vil kunne ha store positive regionale effekter, særlig hvis regionalpolitiske hensyn tillates.

- Næringspolitikken har som formål å legge til rette for størst mulig verdiskapning i norsk økonomi. Bruken av næringspolitiske virkemidler er begrenset av internasjonale avtaler, og da spesielt av konkurransereglene i EØS-avtalen. Støtte til næringsrettet forskning og utvikling er det økonomisk mest omfattende virkemiddelet. Den FoU-orienterte næringspolitikken treffer i liten grad distriktsbedriftene. En distriktsrettet nærings- og forskningspolitikk stiller derfor krav til nettverk mellom kunnskapsnodene og distriktsbedriftene. Hensynet til distriktsbedriftene tilsier at man bør styrke den delen av virkemiddelporteføljen som kan bidra til å styrke bedriftenes læringsprosesser og deres evne til å bygge opp nettverk med andre bedrifter og relevante offentlige institusjoner.
- Politikk for høyere utdanning er først og fremst knyttet til styringen av statlige høyskoler og universiteter. Regionaliserte tilbud innen høyere utdanning har ført til økning av antallet personer med høyere utdanning i alle deler av landet, og har bidratt til å sikre kompetent personell spesielt til offentlig sektor i distriktene. Utvalget mener derfor det regionale høyskolesystemet har vært vellykket i regionalpolitisk forstand. Kvalitätsreformen bidrar til at høyskolene vil stå friere til å tilpasse sine tilbud til lokale behov. Dette kan få vesentlige positive effekter for samspillet mellom høyskolesystemet og det regionale næringslivet. Utvalget mener at staten, gjennom inntektssystemet for høyskolene, bør sikre utdanningstilbud av særlig betydning for næringslivet i regionene, selv om antallet studenter kan være lavt.
- Energipolitikken er eksempel på et område der det har skjedd store forandringer de siste årene. Tidligere var kraftsektoren sterkt regulert,

både når det gjelder utbygging av anlegg og omsetting av elektrisk kraft. Nå er mye av omsetningen deregulert, og vi har et felles, nordisk kraftmarked. Eiendomsretten til kraftselskaper er fortsatt konsesjonsregulert. Tradisjonelt har kraftkrevende industri hatt langsiktige avtaler og lav pris på elektrisk kraft. Disse avtalene fortsetter noen år framover, men utviklingen går mot mer markedsbaserte prisavtaler. Den lave prisen på energi er fremdeles en betydelig konkurransefordel for bedrifter som har slike avtaler. Skatte- og avgiftssystemet har positive effekter i kommuner med produksjonsanlegg for kraft. Både kraftkommuner og kraftkrevende industri er i hovedsak lokalisert i distriktene, og det er av stor betydning for lokal samfunnene at slike ordninger opprettholdes.

- Utvinningen av petroleum har hatt svært stor betydning for utviklingen i norsk økonomi fra slutten av 1960-tallet og fram til i dag, både i form av de store inntektene som har fulgt aktiviteten og som en følge av styringen av sektoren. Utbyggingen av petroleumssektoren skjøt fart samtidig med at regionale og distriktpolitiske målsettinger stod sterkt innenfor norsk politikk, og det ble stilt betingelser om bruken av nasjonale ressurser og lokalisering av ilandføringsanlegg for de selskapene som ønsket konsesjon. Foretaksøkonomiske hensyn har fått større betydning etter hvert, og de regionalpolitiske målsettingene har måttet vike. Utvalget mener likevel at grunnrenten fortsatt er så stor at oljeselskapenes lokaliseringsbeslutninger kan påvirkes gjennom en aktiv konsesjonspolitikk og andre tiltak, slik vi nylig så et eksempel på i forbindelse med utbygging av Snøhvitfeltet.
- Den statlige miljøpolitikkenes distriktsmessige effekter ligger i avveiningen mellom bruk av naturressursene på den ene siden og områdevern, rovdryvern, kystsonevern osv. på den andre. Nasjonale vernehensyn kan i visse tilfelle legge så sterke begrensninger på eksisterende og potensiell næringsvirksomhet at regionale interesser blir skadelidende, særlig dersom kompenserende tiltak uteblir.
- Jordbruket er en gjennomregulert næring. I en sektor som omfatter omtrent 1,5% av total systemsetting (men med store regionale variasjoner), brukes årlig omtrent 12 mrd kroner i budsjettstøtte og 8 mrd kroner i skjermingsstøtte. Den sterke reguleringen av næringen har ført til en lite effektiv ressursbruk og lav verdiskapning. Samtidig er jordbruket en viktig bygdenæring. Å drive distriktpolitikk gjennom land-

brukspolitikken er dyrt, men det finnes få alternativer til jordbrukssysselsetting i mange norske distrikter. Alternativt kan man tenke seg at pengene anvendes mer næringsnøytralt og på mer direkte distriktpolitiske tiltak.

- Fisket har vært av stor betydning langs kysten, både direkte og gjennom mottak og foredlingsanlegg på land. Havbruk er nå en like viktig næring, som har vokst samtidig som aktiviteten i fiskeriene er blitt redusert. Fiskerinæringen har gått fra å være en regulert og åpen bygdenæring, til å bli en rasjonell, lukket og konkurranseutsatt næring, der hensynet til arbeidsplasser og bosettingsmønster har blitt mindre vektlagt i politikktutformingene i takt med økende liberalisering. Regler om frihandel begrenser myndighetenes styringsmuligheter i næringspolitikken nasjonalt, og internasjonale avtaler regulerer ressursuttak av villfisk. Utvalget mener det fortsatt er mulig å styre den nasjonale fordelingen av kvoter, både geografisk og i forhold til fordelingen mellom ulike fartøygrupper, og at det derfor er mulig å ta distriktpolitiske hensyn. Når det gjelder havbruk, er både konsesjons- og kvotepolitikken nasjonalt styrbar innenfor visse rammer, slik at distriktshensyn kan tas.
- Forsvarspolitikken må tilpasses det internasjonale trusselbildet. Av forsvarspolitiske grunner har norske militæranlegg tradisjonelt vært lokalisert utenfor de mest sentrale delene av landet, og forsvaret har vært en viktig basisnæring i mange kommuner. Omleggingen av forsvarspolitikken fører til nedleggelse av en rekke anlegg og til store strukturelle endringer i de områdene som rammes. Mange av disse står overfor problemer som minner om dem ensidige industristeder har. Forsvaret skal selvsagt ta sektorhensyn når det vurderer sin framtidige lokaliseringsstruktur, men utvalget ser ingen grunn til at hele forsvarets administrasjon og de baser som blir igjen behøver bli lokalisert til sentrale deler av landet. Utvalget mener derfor at lokaliseringen av forsvaret i noen grad fortsatt vil kunne bidra i distriktpolitikken.
- Boligpolitikken har regionale effekter på to forskjellige måter. Den ene er gjennom Husbanklån, der pantestikkerheten ikke vurderes like strengt som i private banker. Dette er til fordel for distrikter der omsetningsverdien for et nybygg er lavere enn byggekostnaden. Den andre effekten kommer gjennom boligbeskatningen, som er lavere enn for andre formuesobjekter. Forskjellen er størst i byregionene, der differansen mellom boligens markeds- og

likningsverdi er størst. Siden boligkostnadene er så viktige, har dette store fordelings effekter i de største byenes favør.

- Stikkordet for den statlige helsepolitikken er effektivisering, og virkemiddelet har vært sterkere markedsretting og statliggjøring av sykehusene fra 2002. Styringen skjer nå i stor grad gjennom regionale helseforetak. Utvalget regner med at dette vil føre til sterkere spesialisering og til nedlegging av de minste enhetene. Staten kan imidlertid styre helseforetakene gjennom insentivsystemene. Utvalget vil understreke at det fortsatt er et politisk ansvar å påse at sykehusstrukturen og produksjonen av helsetjenester blir slik man ønsker, både sentralt og i distriktene.
- Det aller meste av statens kulturpolitiske utgifter går til riksinstitusjoner som i hovedsak er lokalisert i sentrale strøk. Kulturpolitikken omfatter imidlertid mer enn dette. I distriktene er det avisstøtten og det felles offentlige rom disse skaper, som har størst betydning.
- Norge har særskilte forpliktelser overfor same- ne som urfolk. Formålet med samepolitikken er å rette opp negative virkninger av tidligere fornorskningsspolitikk, oppnå reell likebehandling og motvirke diskriminering. Samepolitikken har ingen distriktpolitisk begrunnelse, men den overfører betydelige midler til det samiske kjerneområdet. Politikken har dermed en gunstig distriktpolitisk effekt.

1.3.6 Sektorpolitikkenes regionale samspill

Gjennomgangen av sektorpolitikken viser at de er svært forskjellige både med hensyn til virkemiddelbruk og geografisk nedslagsfelt. Analyser av den regionale utviklingen i konkrete regioner vil vise hvordan politikkområder virker sammen eller mot hverandre. Utvalget har derfor, i samarbeid med Norges forskningsråd, fått gjennomført områdestudier i følgende regioner: Nord-Troms og Finnmark, Namdalen, Nord-Vestlandet, Odda, Indre Agder, Østerdalene og Østfold.

En fullverdig kommunesektor spiller en stor rolle for sysselsettingen i bygdene. Mens landbruk og fiske har gått tilbake som basissektorer, har overføringene til kommunene og fylkeskommunene hatt en konsoliderende virkning på distriktsbosettingen. Overføringene legger grunnlag for et moderne tjenestetilbud. Dette skaper ikke bare gode tjenester, men også sysselsetting – særlig for kvinner. I alle våre områdestudier framheves dette som en viktig faktor.

Ut over dette fremhever de enkelte studiene

ulike sektorpolitikker som spesielt viktige for sitt område. Østfold har nytt godt av liberaliseringen og sentrumsveksten. Utviklingen på Nord-Vestlandet påvirkes mer enn andre regioner av endringene i industriens konkurranseevne. Indre Agder fikk problemer da forsvaret flyttet, mens Østerdalene har fått nye forsvarsanlegg. Odda viser et eksempel på de positive effektene veibygging kan ha for å utvide arbeidsmarkedsregionen. Tilbakegangen innen landbruket er merkbar i alle regioner, kanskje mest i Namdalen.

Det kontrafaktiske spørsmålet er utfordrende, men alle de studiene vi her refererer, indikerer at situasjonen i distriktene ville vært dårligere uten de mange statlige innsatsene. Det er ikke den driftsrettede støttepolitikken alene som virker, men kombinasjonen med andre politikkområder – særlig kommunalpolitikk og samferdselspolitikk – som har bidratt til å opprettholde bosettingen i mange distrikter. Personrettede overføringer er naturligvis også viktige for å opprettholde kjøpekraft i distriktene. I de nære etterkrigsårene var en bevisst koordinering av ressursene selvsagt. I dag er denne koordineringen åpenbart vanskeligere. Blant våre regioner er det bare Nord-Troms og Finnmark som har nytt godt av en gjennomtenkt bred strategi fra sentralt hold.

1.3.7 En bredere regionalpolitikk

Statlig politikk har stor betydning i alle typer regioner. Den geografiske dimensjonen er forskjellig fra sektor til sektor, men samlet sett er effektene til gunst for den regionale balansen i Norge og for bosettingen i distriktene. Det er store distriktpolitiske innsatser i flere sektorer, og kostnadene er i enkelte tilfeller relativt høye. Hvor kostnadseffektivt det er å ivareta distriktshensynene gjennom sektorene heller enn gjennom distriktpolitikken selv, er et tema for videre diskusjon.

Det er bare et mindre antall sektorpolitikker som har eksplisitte regionalpolitiske formål, men i

tillegg er det et stort antall politikkområder som har et tydelig regionalt eller distriktsmessig mønster i sine aktiviteter. Det er summen av alt dette som er statens regionale politikk, dvs. *den brede regionalpolitikken*. Effektene blir best når sektorpolitikken virker sammen. En territoriell samordning, der de ulike politikkområdene sees i sammenheng i sin regionale kontekst, er derfor nødvendig.

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

Mange av de distriktpolitisk mest betydningsfulle politikkområdene vil også fortsatt være underlagt direkte statlig styring. På en rekke sektorpolitiske områder, spesielt de som har en regional betydning mer enn en distriktsmessig, vil en bedre samordning på regionalt nivå *både* kunne gi bedre sektorpolitisk og regionalpolitisk måloppnåelse. Dette betyr å se transport- og infrastrukturtiltak, personrettede og næringsrettede virkemidler, overføringer til kommunesektoren og statlig lokaliseringpolitikk mer i sammenheng. En større del av ansvaret for en samordnet regionalpolitikk kan med fordel ivaretas på regionalt nivå. Dette forutsetter etter utvalgets mening at regionene blir større enn nå. Et bredere regionbegrep bør også legges til grunn, slik at byområder og distriktsområder kan sees i sammenheng, og slik at sentrale områder av landet får anledning til å bidra sterkere til den regionale utviklingen.

Kapittel 2

Effektmåling

Effektutvalgets oppgave er å analysere effekter av statlige tiltak med stor betydning for regional utvikling og distriktspolitiske mål, samt å summere og sammenlikne effektene for ulike tiltak. Vi står her overfor en tredelt utfordring. På den ene siden skal vi måle (partielle) effekter av ulike typer tiltak. I seg selv er dette en stor utfordring, som vil kunne gi ulike typer svar avhengig av hvilke tiltak vi ser på, hvilke variabler vi måler effekter for og hva vi sammenlikner med (sammenlikningsgrunnlaget eller den «kontrafaktiske» situasjonen) for hvert tiltak. Dernest skal vi sammenlikne effekter av ulike tiltak. Det betyr at vi skal avgjøre hvilke tiltak som har større og mindre betydning for regional utvikling og distriktspolitiske mål. Til slutt skal vi summere effektene av de ulike tiltakene. Dette skal brukes til å si noe om betydningen av statlig politikk totalt sett for regional utvikling og distriktspolitiske mål, og det innebærer blant annet å summere effekter som kan være målt på forskjellige måter.

2.1 Generelt om å måle effekter

Samfunnet består av en rekke aktører som hver for seg tilpasser seg sine rammebetingelser. Hver aktørs tilpasning påvirkes av andre aktørers tilpasninger. Summen av alle aktørers handlinger gir utviklingen for samfunnet som helhet. Dette gir en svært kompleks materie, der man kan si at «alt avhenger av alt», og der det endelige resultat er avhengig av alle aktørers tilpasning og av alle påvirkninger som finnes.

Denne påstanden innebærer at det å måle effekter av enkelte aktørers valg (for eksempel statlig innsats) på andre aktørers tilpasning (for eksempel regional utvikling og distriktspolitiske mål) er en stor utfordring, siden samfunnet og samfunnsutviklingen er svært komplisert. Løsningen på utfordringen ligger i at man forenkler virkeligheten og forsøker å isolere virkningene av noen endringer i rammebetingelser på enkelte variabler. Forenklingen foregår langs to hoveddimensjoner. Den ene er knyttet til at man går fra det kompliserte til det noe enklere ved å gjennomføre *par-*

tielle analyser. Dette betyr at man legger vekt på de prosessene man mener er viktigst for det man analyserer, og at man ser bort fra andre faktorer. Den andre er at man fokuserer på *teorier, metoder og data* som er relevante for den analysen man gjør.

2.1.1 Bruk av eksperimenter

Problemstillingen vår, som går ut på å analysere effekter av statlige tiltak for regional utvikling og distriktspolitiske mål, innebærer at vi er interessert i hvordan visse deler av samfunnet påvirkes av (endringer i) statlig politikk. De mest relevante fagene for slike analyser er samfunnsfag.

Samfunnsfag skiller seg fra mange naturfag på ett vesentlig punkt. Mange naturfag kan forenkle virkeligheten ved å foreta kontrollerte eksperimenter i laboratorier. Det innebærer at man simulerer virkeligheten i kontrollerte former, og for den avgrensede delen av virkeligheten man er interessert i å fokusere på. Ved å endre rammebetingelsene (input), kan man se hvordan aktuelle variabler påvirkes av dette (output). Kontrollerte eksperimenter gir direkte sammenhengen mellom output og input.

Innenfor samfunnsfagene er kontrollerte eksperimenter normalt vanskelige å få til. I Norge har man nyttet *forsøk* i forbindelse med politikkendringer. Forsøk gjennomføres ved å la endringen skje for et begrenset antall aktører til å begynne med, for så å evaluere effektene av endringene før de implementeres, gjerne med endringer, på generell basis. Politikkendringene skjer med andre ord gradvis, og forsøk er en viktig kilde til læring. Fri-fylkeforsøk og forsøk med friere brukervalg innenfor helse- og omsorgs- og skolesektoren er eksempler på dette.

Innenfor samfunnsfag bruker man i hovedsak andre metoder enn eksperimenter, selv om noen samfunnsfaglige metoder trekker veksler på naturfaglige metoder. Det er derfor langt vanskeligere å kontrollere for eksterne betingelser innenfor samfunnsfag enn innenfor naturfag. På mange måter er derfor samfunnsfagene mer komplekse enn naturfagene, og det er vanskeligere å foreta partielle analyser i form av kontrollerte eksperimenter.

menter. Man må analysere verden som den er, og i den forbindelse gjøre antakelser om hvilke forhold som påvirker hvilke resultatvariabler og hvordan dette skjer. Partielle analyser innenfor samfunnsfagene er derfor basert på antakelser om hvordan sammenhengene er (teorier), om hvordan man kan beregne effekter (metode) og om hvilke data man kan bruke for å beregne effekter av tiltak. Valg av fokus så vel som metodisk tilnærming varierer med fagretninger.

2.1.2 Faktiske og kontrafaktiske utviklingstrekk

Det er flere måter å beregne effekter av tiltak på innenfor samfunnsfagene. Felles for dem er at vi må ha en eller flere utviklingsbaner som viser utviklingen med tiltaket (tiltakene). For at dette skal ha noen mening, må vi ha en utviklingsbane å sammenlikne med (sammenlikningsgrunnlaget eller basisalternativet). Innenfor politikkanalyser kalles disse alternativene ofte policy on- og policy off-alternativer. Forskjellen mellom policy on- og policy off-alternativene gir oss effekten av tiltaket (tiltakene).

I en idealverden er denne forskjellen grei å beregne; vi kan få fram effekter av ulike tiltak ved å se på situasjoner med og uten tiltakene for så å sammenlikne virkningene av tiltakene for de variablene vi er interessert i. Dessverre finnes ikke denne idealverdenen. Uavhengig av teori, metode og data har vi et problem knyttet til at i samfunnet er det en rekke variabler (input) som påvirker resultatene (output) for de indikatorene vi er interessert i effektene på. Det komplekse systemet samfunnet er, innebærer at det er vanskelig å isolere effektene av ett eller noen få tiltak på resultatene. Kort sagt kan dette problemet beskrives som et *kontrafaktisk* problem. Utviklingen uten tiltaket (tiltakene) er ikke kjent. Dette problemet er nær sagt umulig å løse empirisk (Teigen 2003). Det finnes likevel ulike måter å løse det kontrafaktiske problemet på ved å gjøre forutsetninger om aktørers atferd.

Den første måten er å gjennomføre teoretiske analyser. Problemet med dette er todelt. For det første vil det være uenighet mellom ulike samfunnsfag hva som er relevante teorier. Hva som er relevante teorier kan også endre seg i takt med politiske strømmer og med nyvinninger på teorisiden. For det andre er empiri i liten grad egnet til å forkaste teorier.

En annen måte å nærme seg det kontrafaktiske problemet på, er å gjennomføre før- og etteranalyser. Dersom et tiltak gjennomføres, og man kjen-

ner situasjonen for aktuelle virkningsvariabler før tiltaket, vil de samme variablene kunne kartlegges etter tiltaket, og differansen blir da effektene av tiltaket. I dette tilfellet er det kontrafaktiske problemet ikke fjernet. Det skyldes at en rekke forhold påvirker utviklingen. Er det for eksempel slik at et tiltak som settes i verk for å øke sysselsettingen ikke virker dersom sysselsettingen etter at tiltaket er satt i verk er lavere enn før tiltaket tas i bruk? Svaret kan godt være «nei», fordi man ikke vet hvordan utviklingen ville vært uten tiltaket, altså fordi man ikke kjenner den kontrafaktiske situasjon. Likevel ser vi at denne måten å anslå effekter på ofte brukes, og dersom den brukes sammen med andre tilnærminger (teoretiske, kontrollgrupper), vil denne metoden være bedre enn dersom den brukes alene.

En tredje måte er å simulere et eksperiment. Dette gjøres ofte ved å sammenlikne et område der tiltaket er satt i verk, og sjekke dette opp mot en kontrollgruppe der tiltaket ikke brukes. Et eksempel på bruk av kontrollgrupper finner vi innenfor evalueringen av tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark (Hervik mfl. 2002). Her brukes tiltakssonen som policy on-område, og utviklingen her sammenliknes med utviklingen i andre deler av Nord-Norge (policy off) for å forklare effektene av virkemidlene i Nord-Norge. Selv om man forsøker å ta bort deler av det kontrafaktiske problemet ved å bruke kontrollgrupper når man analyserer effekter av tiltak, har man fortsatt problemet med at man ikke kan kontrollere for alle variabler som påvirker utviklingen. En av utfordringene knyttet til å bruke kontrollgrupper er derfor å finne en gruppe som «likner» på den man skal analysere effekter av tiltak i.

En fjerde måte å analysere effekter av tiltak på, er å ta utgangspunkt i teoretiske modeller for hvordan samfunnet virker, og for hvordan virkemiddelbruk påvirker målvariabler. Dersom de teoretiske modellene suppleres med empirisk informasjon, kan man simulere effekter av tiltakene for målvariablene. Økonomiske og økonometriske modeller, flysimulatorer og meteorologiske modeller er eksempler på bruk av simuleringsmodeller. Styrken med denne typen analyser er at de sikrer oppsummeringsbetingelser, at de gir enkle og greie svar på effekter av tiltak og at de i den forstand er partielle og problemfokuserende. Den viktigste svakheten er at modeller er forenklinger av virkeligheten, og at de dermed aldri kan bli bedre enn den teoretiske og empiriske informasjon og de forutsetninger som ligger til grunn. Siden modellene simulerer virkeligheten, med fokus på de variablene en skal si noe om, vil problemer som følger

Tabell 2.1 Effekter av tiltak fordelt på ulike komponenter

1 Brutto effekt	Total endring i målvariabelen i løpet av en periode
2 Dødvektstap	Endring i målvariabelen som ville kommet uten tiltaket
3 Fortrengning	Endring i målvariabelen andre steder enn der tiltaket virker
4 Ringvirkninger	Ringvirkninger av tiltaket
5 Addisjonalitet	Netto effekt av tiltaket (1 minus 2 minus 3 pluss 4)

Kilde: Fritt etter Teigen (2003)

av at en ikke vektlegger informasjon som anses lite relevant for den teorien som ligger til grunn, så vel som problemer knyttet til informasjon det er vanskelig å skaffe data om, ofte underkommuniseres.

En femte måte å gjennomføre effektanalyser på, er å gjennomføre ulike former for spørreundersøkelser (surveys) blant brukere. Dette gjøres ved å spørre hele populasjonen, eller et utvalg av den, om hvilke effekter tiltaket har, og deretter analyseres svarene. Styrken ved denne måten å beregne effekter på, er at tiltakets brukere angir effektene. Det er altså en direkte måte å anslå effekter på, som kan kombineres med personlige intervjuer med mindre utvalg, slik at man kan supplere svarene med mer kvalitative betraktninger. Svakheten ved slike målinger kan være at respondentene ikke forstår spørsmålene, at de ikke klarer å anslå tiltakets effekt eller at de kan ha en tendens til å svare «taktisk» på spørsmålene. Dersom brukerne svarer taktisk, kan effektene av et tiltak over- eller undervurderes systematisk. Taktiske svar gis gjerne dersom brukerne har en fordel og/eller en ulempe knyttet til tiltaket, for eksempel at tiltaket påvirker kostnader eller inntekter for en bedrift. Slike svar kan bety at en kan få til svar at effektene er større (dersom tiltaket innebærer en fordel) eller mindre (dersom tiltaket innebærer en ulempe) enn de i realiteten er. Dette problemet er i høyeste grad til stede, blant annet i evalueringer av tiltak, og det kan være medvirkende årsak til at det den seinere tid har blitt stadig mer vanlig å gjennomføre såkalte «følgeevalueringer». Det betyr at evaluator følger tiltaket fra det innføres og løpende gjennomfører evalueringen, basert på intensiv oppfølging av tiltaket, intervjuer med brukere og analyser. Følgeevalueringer kan også gi resultater underveis, og de kan således bidra til å skreddersy tiltaket i forhold til hva man tror har best effekt for målvariablene.

Det finnes flere måter å tilnærme seg det kontrafaktiske alternativet på enn dem vi har drøftet ovenfor. Kombinasjoner av metoder vil ofte være å foretrekke. Uansett vil anslag på effekter alltid være beheftet med usikkerhet, siden samfunnet er komplekst. Dette gjelder både for kvantifiserte og ikke-kvantifiserte effekter.

Tabell 2.1 viser hvordan et tiltaks effekter kan fordeles på ulike komponenter. Vi tenker oss her et målrettet tiltak, som noen nyter godt av, mens andre ikke får. Målvariabelen kan være for eksempel jobbskapning, og tiltaket kan for eksempel være bedriftsrettet distriktsstøtte. Vi måler først brutto effekt av tiltaket som total endring i målvariabelen løpet av en periode (for eksempel et år). I eksempelet med jobbskapning kan vi tenke oss at antall arbeidsplasser vokser med 100 i løpet av et år. Dødvektstapet er definert som endring i målvariabelen som ville kommet uansett, dvs uten tiltaket. La oss si at antall jobber ville gått ned med 100 uten tiltaket. I tillegg vil bruk av et virkemiddel, som ikke alle nyter godt av, kunne fortrenge aktivitet andre steder (fortrengningseffekt). La oss si at 100 arbeidsplasser forsvinner herfra som en følge av tiltaket. I tillegg vil tiltaket ha ringvirkninger lokalt, for eksempel 50 arbeidsplasser. Da har vi en netto jobbskapning på 150 i vårt eksempel, det vil si at tiltaket har en addisjonalitet på 150 jobber. Dette illustrerer at det er komplisert å beregne effekter av et tiltak, og at det er flere ting som må vurderes når det kontrafaktiske skal beregnes.

Evalueringer av tiltak nytter ofte denne framgangsmåten. Antall målvariabler kan være flere, eller man kan vektlegge andre forhold enn sysselsetting, men metodisk er poenget å isolere effektene av tiltaket i forhold til andre samfunnsforhold, slik at man kan anslå hvordan tiltaket virker isolert sett og/eller sammen med andre forhold (Teigen 2003).

2.1.3 Faglige tilnærminger

Effektutvalgets mandat kan tolkes som at en skal legge et perspektiv der en tar utgangspunkt i makroforhold til grunn for analysen, og at effekter skal betraktes utenfra. Dette perspektivet står også sentralt i utvalgets analyse. Likevel har vi forsøkt også å trekke veksler på mer individbaserte fagretninger, der prosesser, reaksjonsmønstre og effekter betraktes med utgangspunkt i individer.

Utvalget tror at en kombinasjon av perspekti-

ver er viktig, slik at effektene analyseres på flere forskjellige måter. Vi ønsker likevel å understreke at tilnærmingsform, enten det gjelder fokus for faget, eller dets teori, metode og de data som brukes, naturligvis påvirker resultatene når det gjelder måling av effekter av statlige tiltak. Dersom man bruker flere ulike tilnærminger til samme problemstilling, vil derfor resultatene også bli forskjellige. Det betyr ikke at den ene eller den andre tilnærmingen er bedre eller dårligere, men er snarere et uttrykk for fokus. Effekttutvalget har vært opptatt av at det er viktig å ha flere tilnærminger til våre problemstillinger, noe som gjenspeiles der utvalget omtaler ulike politikkområder og der vi sammenlikner tiltak. Med flere faglige tilnærminger til utvalgets problemstilling, blir også det vi måler effekter for (virkningsvariabler eller -indikatorer) forskjellig. Dette gjør effektmålingen komplisert, spesielt når effekter av ulike tiltak skal summeres og sammenliknes.

Effekttutvalget skal kvantifisere effektene av statlig innsats så langt det lar seg gjøre. Kvantifisering innebærer at vi måler effektene av et tiltak i form av noe som lar seg telle opp. Siden alle effekter ikke lar seg kvantifisere, kan en heller ikke bruke kvantitative metoder for alle effekter som skal analyseres. *Kvalitativ metode* er en betegnelse på analyseredskaper som vektlegger fortolkning og forståelse av et samfunnsfenomen eller en historisk utviklingsprosess. I motsetning til *kvantitative metoder*, som i større grad virker formaliserende og strukturerende, er kvalitative metoder opptatt av å skape dypere forståelse av et problemkompleks, samt å forstå problemkomplekset i sammenheng med helheten (Andersen 1990).

Kvalitative metoder brukes i ulike analyser innenfor de fleste samfunnsfag, og det er den dominerende metoden innen historiske analyser. Metoden blir ofte brukt i nær tilknytning til teoretiske modeller for hvordan sammenhengene er mellom ulike forhold i samfunnet. Fordelen med bruk av kvalitativ metode er at en kan gå i dybden når det gjelder å forstå hva som kjennetegner et område. Ulempen knyttes ofte til at det er vanskelig å generalisere ut fra de enkeltforhold som analyseres.

Kvalitativ metode kan knyttes både til datainnsamling og – analyse. I forhold til datainnsamling brukes metoder som observasjon, samtale, ustrukturerte og strukturerte intervjuer og dokumentanalyser som redskaper. Dette kan være egnet til å få fram berørte parter og informanternes oppfatninger og forventninger om endringer, og også hvordan disse vil kunne komme til å tilpasse seg dem.

Man kan benytte kvantitative metoder både i

analyser av forhold som er vanskelige å kvantifisere og beregne effektene av og i forbindelse med utforming og fortolkning av kvantitative analyser. Dette innebærer altså at en, ved siden av å bruke kvalitative metoder som en egen tilnærmingsmåte, også kan trekke veksler på kunnskap basert på kvalitative metoder *når en skal lage og fortolke kvantitative analyser*. Kombinasjoner av metoder kan således bidra til økt forståelse og oppfattelse av et politikkområdes effekter og dermed til å bedre analysenes kvalitet. Effekttutvalget har benyttet slike metodekombinasjoner i sin analyse av ulike politikkområder.

Ovenfor har vi pekt på begrensninger knyttet til metodebruk innenfor samfunnsfag, og til den kompleksiteten som følger av at «alt avhenger av alt». Samtidig forutsetter effekttutvalgets mandat at man er i stand til å måle effektene av statlige tiltak for regional utvikling og distriktspolitiske mål, dvs for visse indikatorer. Implisitt innebærer dette at man også kan *isolere den partielle effekten* av tiltakene fra effekter av andre utviklingstrekk. Ideelt sett skal altså utvalget se bort fra forhold som ikke er viktige for effektene av tiltak når effektene skal måles.

Utvalgets analyse er basert på en rekke innspill og ulike faglige tilnærminger. Det er stor uenighet om partielle analyser er mulig å gjennomføre innenfor samfunnsfagene. Utvalget har ikke forsøkt å sensurere de faglige innspillene vi har basert oss på. Derfor vil noen resonnementer være basert på partielle analyser, mens andre er basert på mer generelle analyser.

Virkningene av statlig innsats kan splittes på direkte og indirekte effekter. Det er ikke alltid lett å skille disse begrepene fra hverandre. En forsøksvis avgrensning kan være å ta utgangspunkt i hva som er hensikten med tiltaket. Det vil naturligvis variere fra tiltak til tiltak, men det en generelt kan si er at statlig innsats på et område som regel har et formål, og at dette formålet kan kalles den direkte virkningen av innsatsen. For eksempel vil avgiften på petroleumsprodukter blant annet ha til hensikt å redusere bruken av slike produkter. I hvilken grad petroleumsavgiften påvirker etterspørselen etter slike produkter, avhenger bl.a. av etterspørselstettheten etter produktene og av tilgangen på substitutter. Regionale forskjeller i etterspørselstettheter og tilgangen på substitutter kan generere forskjeller i de direkte virkningene av avgiftsøkningen mellom distriktene og sentrale strøk.

Indirekte virkninger av statlig innsats kan defineres som tilpasninger som skjer som en følge av tiltaket blant aktører som ikke berøres direkte. En

effekt av økt avgift på bensin kan for eksempel være at konsumentene bruker en større andel av sin inntekt på innkjøp av slike produkter, noe som igjen fører til at disse har mindre igjen til å kjøpe andre goder for. Dette er en type førsteordens indirekte effekt av avgiftsøkningen. Dette fører til lavere etterspørsel etter andre varer og tjenester (inntektsvirkning), noe som kan føre til et generelt lavere aktivitetsnivå, lavere sysselsetting, økt arbeidsledighet, lavere inntekt for kommunene (reduisert skatteproveny), dårligere offentlig (og privat) servicetilbud etc. Videre kan dette igjen, spesielt i perifere områder med små muligheter for alternativ sysselsetting, føre til fraflytting og dermed økt sentralisering. Denne typen ringvirkninger kan kalles annenordens indirekte effekter av avgiftsøkningen.

Gjennomgangen ovenfor illustrerer at det er viktig å skille mellom direkte og indirekte virkninger av statlig innsats når effektene skal anslås. Å anslå de direkte virkningene av et tiltak kan kanskje være et relativt begrenset problem. Man må forutsette at politikken gjennomføres av en eller annen grunn, og at de direkte virkningene av politikken er relativt godt kjent, noe som er grunnen til at akkurat det tiltaket velges. Utfordringen blir å plukke ut indikatorer som illustrerer de direkte konsekvensene på en mest mulig relevant måte.

De indirekte konsekvensene av statlige tiltak kan være like viktige å anslå. Dette kan illustreres blant annet i vår gjennomgang av effekter av makroøkonomiske politikkvalg i kapittel 5. De indirekte effektene er ofte mer uoversiktlige, og de er resultater av at tildels kompliserte samfunnsmessige prosesser, som kan være av kvantitativt og kvalitativt forskjellig karakter, finner sted samtidig. Dette stiller store krav til valg av indikatorer og beregningsmetode. Det viktige vil være å skille mellom vesentlige og mindre vesentlige konsekvenser av tiltaket og velge indikatorer som best mulig egner seg til å beskrive disse. Metoden som velges må kunne si noe om koblingen mellom de direkte og de indirekte konsekvensene av tiltaket for disse indikatorene.

Et anslag på både de direkte og indirekte virkningene av statlige tiltak innenfor et geografisk avgrenset område er nødvendig for å få god informasjon om tiltakenes effekter. Det må likevel understrekes at det er en del problemer knyttet til denne typen analyser. For det første kan det være et problem at man begrenser seg til å se på tiltakenes effekter på regional utvikling og distriktpolitiske mål. Poenget med tiltaket kan for eksempel være å vri ressursbruken i samfunnet slik at sektoren utvikler seg i ønsket retning, noe som kan

være gunstig for noen regioner og mindre gunstig for andre. For det andre er det mulig, ved hjelp av anerkjente modeller, å beregne ringvirkningene av statlige tiltak på en slik måte at man, når man legger sammen alle direkte og indirekte aktiviteter i en region, kan summere dette til mange ganger så høy aktivitet som statistikken viser. Konsekvensene for næringslivet av for eksempel reduserte overføringer til kommunene (og redusert aktivitet i kommunal sektor) i distrikts-Norge kan beregnes ut fra endringer i etterspørselen fra kommunal sektor rettet mot disse næringene. En sier ikke noe om dette genererer etterspørsel fra andre kilder fordi ressursutnyttelsen i samfunnet kan bli mer effektiv. For det tredje bør det nevnes at modeller som brukes til analyser av ringvirkningene av et (for modellen eksogent) tiltak ikke er bedre enn den teori, det datagrunnlag og den (eksogene) input som puttes inn i modellen. Det betyr at resultatene av slike beregninger ikke nødvendigvis er korrekte, siden modellen kun er en forenkling av virkeligheten.

Politiske tiltak har svært ulike dimensjonering, og en del av forskjellene i effekter av tiltak kan forklares med forskjeller i volum. Metodisk kan man analysere effekter av tiltak enten ved å se på (små) endringer i omfanget av tiltaket, eller ved å se på effekter av hele tiltak. Måten man måler på påvirker effektene, slik de kommer fram i analysen. På mange måter er det enklere å analysere mindre, eller marginale, endringer i tiltakets omfang, noe som også gir oss de marginale effekter av tiltaket. En situasjon der en tenker seg en verden hvor et tiltak fjernes fullt ut, er betydelig mer komplisert. Det er vanskelig å tenke seg hvordan aktørene ville tilpasset seg dersom verden var helt annerledes, for eksempel uten statlige overføringer til kommunene. Utvalget har forsøkt å analysere både marginale og totale effekter av statlige tiltak i sitt arbeid.

2.2 Mål og midler

Et statlig tiltak eller en ordning igangsettes og drives fordi man mener noe oppnås ved at staten gjennomfører et engasjement på området. Til dette engasjementet er det knyttet noen målsettinger, enten til enkelttiltak eller til en helhet hvor også andre tiltak inngår. Analyser av effekter av statlig politikk kan ta utgangspunkt i en diskusjon av hvilke mål staten har med sin politikk, og hvilke virkemidler som er tilgjengelige, eller som staten velger å benytte.

Generelt er det mange målsettinger med statlig

politikk. Dette kan selvsagt være grunnlag for målkonflikter, slik at politikken på ett område (som virker i ønsket retning) kan påvirke utviklingen på andre områder negativt. I en slik situasjon kan det være nødvendig for staten å gjennomføre flere tiltak samtidig, blant annet for å avbøte negative effekter av det ene tiltaket.

På den annen side kan noen politikker påvirke flere målsettinger i samme retning, slik at en politikk som er innrettet mot ett mål også kan påvirke utviklingen på andre områder i samme retning. Denne situasjonen vil naturligvis være en ønskesituasjon på mange måter, og den kan både være billigere og mer effektiv enn å administrere mange, ulike tiltak.

Implisitt (og kanskje til dels eksplisitt) finnes det målhierarkier innenfor statlig politikk. Disse gir uttrykk for hvordan de forskjellige målene prioriteres i forhold til hverandre. Ofte vil en kunne finne at det er målsettinger knyttet til hvordan økonomien oppfører seg, for eksempel vil det være ønskelig med en mest mulig effektiv ressursutnyttelse, det vil være ønskelig med best mulig «makroøkonomisk balanse» osv. På den annen side kan det være sektorvise målsettinger knyttet til hva man ønsker å oppnå innenfor næringspolitikken, fordelingspolitikken, utenrikspolitikken, forsvarspolitikken, distriktspolitikken osv. Disse kan være i konflikt med de makroøkonomiske målsettingene, eller det kan være konflikter mellom ulike sektorpolitikker. Målsettingene for de ulike politikkene kan i tillegg variere over tid. Det betyr at det kan være komplisert å vite om det er målkonflikter, mellom hvilke målsettinger slike konflikter finnes, og selvsagt hvor store eller viktige disse er, på et gitt tidspunkt. Dette kommer tydelig fram ved at ett tiltak kan ofte ha flere enn en målsetning knyttet til seg når det skal begrunnes. Samtidig er ofte målsettingene relativt uspesifiserte. I stedet for en klar mål-middelrelasjon, er det som regel snakk om en rekke tiltak, ordninger, virkemidler og en samling mer eller mindre uspesifiserte mål, der det foreligger et ønske (en ide) om at summen av tiltak vil ha god effekt for den samlede måloppnåelse.

Johansen (1965) har systematisert mål-middel-diskusjonen. Han skiller mellom størrelser det offentlige kan styre (tiltakene) og størrelser det offentlige ikke direkte kan styre, men kan ønske å påvirke (målsettingene). Han viser at det ikke er mulig å ha flere (uavhengige) mål enn tiltak. Det er slik at «alle» målsetninger prinsipielt påvirkes både av alle tiltak og av de andre målsettingene. Dette gir en relativt komplisert mål-middelstruktur.

En av de store kontroversene en finner innenfor politikken, er konflikten mellom marked og styring, eller mellom effektivitet og fordeling. Valget står mellom et ønske om stor effektivitet (mye marked), eller politisk styring og en mer «rettferdig fordeling». Denne kontroversen er allmenn og tidløs, og hvilken ende av skalaen samfunnet befinner seg i til en hver tid er blant annet spørsmål om politiske flertallsholdninger og prioriteringer. Det er dessuten ikke alltid slik at marked gir en mer effektiv ressursutnyttning enn styring, eller at styring gir en jevnere fordeling enn marked. Disse sammenhengene er kompliserte og resultatene av de valgene som gjøres er ikke alltid entydige.

Den norske velferdsstaten er bygget opp som en blandingsøkonomi, med en relativt sterk stat. I mange år etter krigen var store deler av privat sektor, spesielt innenfor vareproduksjon, sterkt regulert. Fra begynnelsen av 1980-tallet ble statens styringsambisjoner overfor privat sektor redusert, både ved at statlige eierandeler i markedsrettet virksomhet (blant annet innenfor industrien) ble solgt til private og ved at direkte subsidiering av privat virksomhet er redusert. De seinere år har også tidligere offentlig virksomhet blitt konsernifisert og privatisert. Store, offentlige selskaper har blitt tatt ut av statsbudsjettet, og aktiviteten foregår mer etter forretningsmessige prinsipper enn etter politiske prioriteringer. Staten står i mange tilfeller fortsatt enten som ene- eller deleier, men flere statseide konsern har blitt børsnoterte og del- eller helprivatiserte (for eksempel Telenor og Statoil). Det er flere argumenter for privatisering. For det første hevdes det at offentlig drift er mindre effektiv enn privat, fordi beslutningsprosessen er tyngre i offentlig virksomhet og fordi verken de tilsatte eller ledelsen har sterke nok insentiver til å produsere effektivt dersom bedriftene er offentlige. For det andre påstås det at disse bedriftene ikke kan overleve den internasjonale konkurransen uten å bli store (i en internasjonal sammenheng), og de kan bare bli store ved at de tilføres privat kapital. Når de tilføres privat kapital, må de også styres etter markedsmessige prinsipper, og eventuelle fordelingspolitiske (styringsmessige) ambisjoner knyttet til aktiviteten kommer i annen rekke.

Tilsvarende prosesser ser en også innenfor offentlig virksomhet som ikke er privatisert, og som det er stor enighet om ikke bør privatiseres. Vi tenker her for eksempel på sykehusdrift. Likevel drives også sykehusene i større og større grad som private bedrifter. Sykehusene drives i konsern, der administrasjonen er ansvarlig overfor et styre snarere enn overfor et politisk nivå. Stykk-

prisfinansiering av behandlinger, fritt sykehusvalg for pasienter og konsernifisering av driften kan få store konsekvenser både for kvaliteten på, sammensetningen av og omfanget på de tjenester som tilbys pasientene.

Det hevdes også at bruk av statlige virkemidler (subsider og avgifter) rettet inn mot privat sektor fører til en ikke-optimal ressursbruk. Dette skjer ved at de insentiver som skapes gjennom statlig virkemiddelbruk fører både til for lite strukturendringer internt i den (de) sektoren(e) som påvirkes av virkemidlene, og til for liten overføring av ressurser mellom sektorer. I den forstand vil sektorrettede virkemidler skape vridninger og være lite effektive i samfunnsøkonomisk forstand. Her vil man ha en konflikt mellom samfunnsøkonomiske effektivitetshensyn og sektormålsetninger (som kan være begrunnet med andre hensyn, for eksempel fordelingspolitiske), og på lang sikt kan det derfor lønne seg for samfunnet å påvirke sektorvis insentiver i minst mulig grad.

Effektivitetshensyn og fordelingshensyn kan ikke alltid tas samtidig. Det synes i dag som om hensynet til effektivitet og marked står mer sentralt på den politiske dagsorden enn ønsket om styring og fordelingspolitiske hensyn. Dette har konsekvenser for distriktspolitikken, som på mange måter er grunnlagt i fordelingspolitiske hensyn. Makroøkonomiske og sektorpolitiske målsettinger kan avvike betydelig fra målsettinger knyttet til regional utvikling og distriktspolitikk. Slik sett er det viktig å fastslå om det finnes situasjoner der målene kan være sammenfallende (mer eller mindre), eller om det alltid vil være målkonflikter.

2.3 Indikatorer

Effektene av statlige tiltak kan ikke analyseres uten at man vet hva man skal se på virkningene for. I mandatet (kapittel 1) er virkningsområdene beskrevet nærmere. Her står det at utvalget skal se på virkningene for henholdsvis vekst, næringsutvikling og sysselsetting, og tilgang på velferds- og samfunnstjenester. Dette er ytterligere konkretisert til følgende:

Når det gjelder innsats som påvirker vekst, næringsutvikling og sysselsetting skal utvalget legge vekt på effekten av innsatsen for verdiskaping, lønnsomhet og konkurranseevne i bedrifter og næringer, og for sysselsetting og arbeidsmarked i ulike typer regioner. Når det gjelder innsats som påvirker velferds- og samfunnstjenester skal utvalget legge vekt på be-

tydningen av innsatsen for tilgang, kostnader og kvalitet på tjenester i ulike regioner.

Kgl Res 2. oktober 2001, pkt 2.3.

Regjeringen har, gjennom dette, også sagt noe om hvilke indikatorer en tror er vesentlige innenfor effektutvalgets oppdrag. Selv om avsnittet er ganske konkret, sier en likevel ikke hva en helt nøyaktig legger i de ulike begrepene knyttet til næringsliv, sysselsetting og tjenester. Effektutvalget vil derfor drøfte nærmere hva vi mener med indikatorer, hvordan indikatorer kan (skal) brukes og presentere noen indikatorer som er aktuelle for vår problemstilling.

2.3.1 Hva er indikatorer?

En gjengs definisjon av indikatorer er at det er *størrelser som gir viktig informasjon om egenskaper ved et fenomen eller objekt, med utgangspunkt i et analytisk spørsmål* (Johansen 2000). Det analytiske spørsmålet springer ofte ut fra et praktisk-politisk problem, men kan også ha mer teoretisk opphav. Poenget er at anvendelse av indikatorer er en måte å skaffe informasjon på for et spesifikt formål, og at valg av indikatorer skal være basert på at de har en relevant tolkning nettopp i forhold til dette formålet. Første forutsetning for å kunne velge ut og definere et hensiktsmessig sett med indikatorer er derfor at formålet er klart formulert. Det innebærer blant annet at det praktisk-politiske (eller teoretiske) problemet er presentert på en slik måte at det går an å formulere de spørsmål hvis svar er en forutsetning for å kunne løse det. Indikatorene skal bidra med noe av den informasjonen som er nødvendig for å kunne besvare spørsmålene.

Uten en slik referanseramme vil «indikatorene» kun være statistiske variabler som bare potensielt representerer relevant informasjon. Det er først når indikatorer er valgt ut og kan fortolkes i forhold til spørsmål som er formulert med sikte på å skaffe informasjon for et klart definert formål, at vi kan snakke om meningsfylt innhenting og anvendelse av indikatorbasert informasjon. Statistiske variabler som ikke kan begrunnes med at de har en relativt klar tolkning i forhold til et slikt formål, vil ikke kunne tjene som indikatorer, det være seg alene eller i et system av indikatorer.

En enkelt indikator gir sjelden tilstrekkelig informasjon alene. Som oftest er det behov for et større sett med indikatorer som belyser ulike, men beslektede, aspekter ved det aktuelle fenomenet eller objektet. Det gjelder selvfølgelig i økende grad jo mer kompleks problemstillingen og det aktuelle fenomenet eller objektet er. Dette under-

streker ytterligere behovet for en referanseramme som gir hver enkelt indikator en klar fortolkningsmessig relevans i forhold til en helhet. Når flere indikatorer brukes for å belyse ulike sider av samme problem, snakker vi ofte om et «indikatorsystem».

2.3.2 Noen krav til indikatorer

Indikatorer bør utvikles med sikte på å bidra til enkelthet og oversikt, men uten å overforenkle, dersom de skal fungere som praktiske redskaper. Det ofte er mer hensiktsmessig å benytte flere enkle indikatorer (et indikatorsystem) framfor å forsøke å presse mest mulig informasjon ut av en eller et fåtall indikatorer. Tolkningen av hver enkelt indikator skal ideelt sett være mest mulig intuitivt forståelig også for ikke-eksperter på det aktuelle feltet, gitt at de er kjent med den sammenheng indikatorene inngår i.

I tillegg til krav til relevans og tolkningsmessig klarhet, gjelder selvfølgelig generelle krav til validitet og reliabilitet når en bruker indikatorer. I en praktisk-politisk sammenheng er det som regel også viktig at indikatorene er kontinuerlig realiserbare på en rimelig enkel måte for de informasjonsbærende enheter og de tidspunkter eller tidsperioder formålet krever. Som regel betyr dette at de må kunne konstrueres på basis av relativt lett tilgjengelig, løpende statistikk.

Noen av kravene kan åpenbart stå i strid med hverandre, slik at en vil måtte akseptere løsninger som ligger et stykke fra idealet når en skal bruke indikatorer i praksis.

2.3.3 Effektmåling ved hjelp av indikatorer

Indikatorer gir beskrivelser av tilstander på utvalgte tidspunkter. De gir i seg selv ingen oversikt over effekter av statlige tiltak. For å kunne si noe ut over en ren tilstandsbeskrivelse, det vil si om disse effektene, må man også ha et syn på hvordan sammenhengen mellom tiltak og indikatorer er, i form av teori og metode for effekter. Her finnes en uendelighet av alternativer, avhengig av fagfelt, ressurstilgang, målbarhet etc. Uansett hvilken teori og metode som velges, er det viktig å huske at endringer i indikatorene fra ett tidspunkt til et annet reflekterer endringer i en rekke forhold. Effektene av selve tiltaket må derfor isoleres fra effektene andre forhold på indikatorene. I ekstreme situasjoner kan tiltak ha gunstig effekt *selv om indikatorene utvikler seg i ikke-ønsket retning*. Dette gjelder dersom indikatorene ville utviklet seg vesentlig dårligere *uten* tiltaket.

Et annet forhold vi ønsker å peke på, er effektene av statlige tiltak på kort og lang sikt. Det som, av en eller annen grunn, er gunstig på kort sikt kan for eksempel ha direkte ugunstige effekter på lang sikt. Et eksempel kan illustrere dette. La oss si at støtten til landbruket er motivert med å opprettholde et visst aktivitetsnivå i distriktene, og at denne støtten virker etter hensikten. Da har man oppnådd et kortsiktig mål om at aktiviteten i landbruket opprettholdes, og dette kan i tillegg ha gunstige ringvirkninger i distriktene. På lenger sikt kan vi tenke oss at tiltaket bidrar til å sementere en næringsstruktur, ved at overgang mellom ulike produksjoner og næringer bremses. Dette kan igjen, spesielt dersom aktiviteten i samfunnet totalt sett er høy, føre til «feilallokering» av ressurser (ineffektiv ressursbruk) ved at de beholdes i en næring med lav avkastning og ikke overføres til næringer med høyere avkastning og vekstpotensial. På lang sikt kan dette ha ugunstige effekter ved at samfunnet ikke klarer å utnytte sitt inntektspotensial og dermed at man ikke oppnår det velferdsnivå man kunne, dersom ressursene ble reallokert.

Dette eksemplet illustrerer også at man har et politisk valg. Myndighetene kan ønske å regulere landbruket av distriktpolitiske grunner, og lykkes med det. En mer markeditilpasset utvikling vil kunne føre til høyere nasjonalinntekt og velferd på lang sikt. Samtidig vil overføring av ressurser til, og dermed vekst i, andre næringer kunne føre til et helt annet regionalt utviklingsmønster. Mange næringer har et sentralisert lokaliseringmønster, og en styrking av disse næringene vil derfor kunne føre til ytterligere sentralisering.

2.3.4 Indikatorer i effektutvalgets arbeid

Begrepene regional utvikling og distriktpolitiske mål blir nærmere drøftet i kapittel 3. De skiller seg fra hverandre ved at regional utvikling dreier seg om utvikling i alle landets regioner, og om regional balanse, mens det er knyttet spesielle (ekstra) mål til distriktpolitikken på grunn av de ulempene distriktene har i forhold til mer sentrale deler av landet. Målene i distriktpolitikken går direkte på opprettholdelse av bosettingsmønsteret, og fra dette kan det avledes også andre målsettinger (knyttet for eksempel til befolkningsstruktur, selskapsutvikling, tjenestetilbud, levekår etc).

Det skilles gjerne mellom sektorbaserte og mer generelle indikatorer. De sektorbaserte indikatorene sier noe om hvordan en sektor utvikler seg, spesielt som en følge av sektorpolitiske tiltak rettet inn mot sektoren. Generelle indikatorer er knyttet mer opp mot regional utvikling og distrikts-

politiske mål, både direkte og avledede målsettinger. I mange tilfeller kan det være slik at statlige tiltak påvirker de sektorbaserte indikatorene i ønsket eller ventet retning, mens regionale og distriktpolitiske indikatorer påvirkes i uønsket retning. Dette er også et grunnlag for potensielle konflikter mellom sektorpolitiske og regional- eller distriktpolitiske myndigheter, og det er nettopp dette som er utgangspunktet for å se nærmere på i hvilken grad det er forskjeller mellom sektor- og regionalpolitiske effekter av sektorpolitikken.

2.3.5 Indikatorliste

Det framgår av diskusjonen ovenfor at en rekke indikatorer kan være aktuelle for å analysere regionale og distriktpolitiske effekter av statlige tiltak. Tabell 2.2 oppsummerer datagrunnlaget for noen aktuelle indikatorer. Vi har vist type data som er tilgjengelige, hvilket geografisk nivå de kan finnes på og hvilken (viktigste) kilde vi har for dataene. Det understrekes at vi her har fokusert på data som er tilgjengelige i offentlige registre, eller som en kan få tak i på annen måte (sekundærinformas-

jon). Enkelte situasjoner og analyser krever at en samler inn primærdata, noe som kan gi informasjon som er direkte relevant for den problemstillingen en ser på, men som er kostbart å samle inn.

Den første delen av tabellen tar for seg *befolkningen*. Indikatorer knyttet til befolkningsutvikling og bosettingsmønster er svært relevante, gitt målene i norsk regional- og distriktpolitikk. Det finnes svært detaljerte, registerbaserte data om befolkningen og egenskaper ved befolkningen, samt over endringer i befolkningen. I tillegg kan en få informasjon om bosettingsmønsteret på *husholdsnivå*, bla fra Folke- og boligtellingsen (FOB).

I den andre delen av tabellen tar vi for oss noen indikatorer for *næringslivet*. Det problematiske med næringsstatistikken, er at en del informasjon av «sensitiv karakter» (opplysninger om bedrifters økonomiske situasjon) ikke er tilgjengelig på lavt geografisk nivå. Slik informasjon må anonymiseres, noe som normalt krever at det er minst tre bedrifter innenfor en kategori (for eksempel næring i en kommune) for at informasjon kan leveres ut. På fylkesnivå har vi tilgang på Fylkesfordelt nasjonalregnskapsstatistikk (FNR), der informa-

Tabell 2.2 Datagrunnlag for noen indikatorer

Type data	Laveste geografisk nivå	Kilde
Befolkningsdata (befolkningsstatistikk)	Krets/Kommune	SSB
Bosettingsmønsteret på husholdsnivå (registerstatistikk, FoB)	Adresse	GAB, SSB
Indikatorer for enkelt næringer (strukturstatistikk, AA-registeret, FNR)	Kommune	SSB
Indikatorer for produksjon, distriktet (FNR, sektorstatistikk, AA-registeret, FoB)	Kommune, Fylke	SSB
Indikatorer for arbeidsmarkedet, omfang og variasjonsbredde, yrker (FoB, befolkningsstatistikk, utdanningsstatistikk)	Kommune	SSB
Sysselsettingssituasjonen (ledighetsstatistikk, sosialstatistikk, befolkningsstat.)	Kommune	Arb.dir. SSB
Kommunale inntekter (regnskapsdata, inntektsystemet)	Kommune	SSB, KRD
Kommunal sysselsetting (sektorstatistikk, utdanningsstatistikk)	Kommune	SSB, KS, STS
Kommunalt tjenestetilbud (sektorstatistikk, sysselsettingsstatistikk mv)	Kommune/Fylke	SSB, KS, STS
Levekårskomponenter (en del er vanskelig tilgjengelig, spes. regionalt. Levekårsundersøkelser finnes)		SSB, sos. utsyn, div
Sosiale indikatorer (sosialstatistikk, boligstatistikk, FoB)	Kommune	SSB, GAB, div.

Kilde: Farsund og Johansen (1997)

sjonen er gruppert etter standard for nasjonalregnskap.

Problemet med at informasjon om bedrifters økonomi må anonymiseres på lavt geografisk nivå innebærer at en ofte analyserer næringsstruktur og – utvikling med utgangspunkt i sysselsettingsdata. Denne typen informasjon er det ikke knyttet anonymiseringskrav til. En del informasjon om sysselsettingen kan en finne i registrene som er beskrevet i den andre delen av tabellen. Kombineret med annen arbeidsmarkedsstatistikk fra del tre av tabellen, har vi relativt god oversikt over og tilgang på indikatorer for sysselsetting og arbeidsmarked på kommunenivå.

Når vi beveger oss mer over i velferdsdelen av effektutvalgets arbeid, står tilgang på samfunnstjenester sentralt. Blant dem som produserer slike tjenester er kommunene viktige. Vi har derfor vist fra hvilke kilder noen indikatorer for kommunal aktivitet (inntekter, sysselsetting og tjenestetilbud) kan hentes. Levekårsdata (siste del av tabellen) gjenfinnes i liten grad på lavt geografisk nivå. Informasjon om en del sosiale forhold er likevel tilgjengelig.

2.4 Sammenhengen mellom effekter av ulike tiltak

I utvalgets mandat understrekes det at en viktig del av oppgaven er å *sammenlikne* effekter av ulike statlige tiltak. Utvalget skal også se på effektene av *samlet statlig innsats*, det vil si summere effektene av ulike tiltak. Nedenfor drøfter vi noen mulige tilnærminger til å se effekter av ulike tiltak i sammenheng. Det framgår at det ikke er enkelt å konkludere med at den ene måten er bedre enn den andre. Derfor har utvalget valgt å ha en relativt bred tilnærming til å sammenlikne og summere effekter av statlig innsats.

Utgangspunktet er altså at statens aktivitet i vid forstand har effekter for regional utvikling og distriktpolitiske mål, og at ulike typer innsats har ulike effekter. Det er altså forskjellige prosesser som analyseres og skal sammenliknes.

2.4.1 Noen prinsipielle betraktninger

Drøftingen ovenfor viste at det kan være aktuelt å bruke forskjellige indikatorer når en skal analysere effekter av statlige tiltak for regional utvikling og distriktpolitiske mål. Dette bidrar til å komplisere analysen når en skal sammenlikne effekter på tvers av tiltak. Utgangspunktet for drøftingen nedenfor er forenklet, og vi har tatt utgangspunkt i at

vi kan enes om hvilken variabel vi skal måle effekter for. Som et eksempel har vi valgt regional sysselsetting som målvariabel.

Vi tar utgangspunkt i en ide om at vår målvariabel, regional sysselsetting (S), avhenger av politikk (P_i) – vi bruker fotskrift i for å indikere at vi har mange politikk – samt mange andre forhold (A_j) – hvor fotskrift j indikerer at det er mange forhold, men at antallet avviker fra antall politikk. Dette kan skrives som

$$S = F(P_i, A_j)$$

hvor $F()$ rett og slett betyr at S avhenger av ulike politikk og andre forhold. Et helt sentralt tema i delstudiene (kapittel 5 til 7, spesielt kapittel 6) er å forsøke og anslå hvordan en bestemt politikk (P_i) påvirker S . For eksempel kan vi tenke oss at 1 mrd kr i økte overføringer til alle kommuner, øker rammetilskuddet til Tolga kommune med omtrent 0,4 millioner kroner (eksempel hentet fra Gilleberg 2003). Det kan uttrykkes som $dS/dP_i = F'(P_i, A_j)$, dvs. som den deriverte av funksjonen mhp. P_i .

Allerede med dette helt abstrakte utgangspunktet går det imidlertid an å diskutere en rekke problemer som oppstår for vårt sammenlikningsprosjekt. Effekten av en politikk vil avhenge av «situasjonen for øvrig». Matematisk følger det av at $F'(..)$ faktisk er en funksjon av P 'ene og A 'ene, eller sagt i ord, effekten av en bestemt politikk, avhenger av hvordan alle de andre politikkene er utformet samt hvordan andre forhold er. Mer konkret vil nok effekten av SNDs støttepolitikk avhenge av om vi har regionalt differensiert arbeidsgiveravgift eller ikke har det. Enda vanskeligere er det selvsagt hvis SNDs politikk som sådan avhenger av om vi har regionalt differensiert arbeidsgiveravgift eller ei. Da introduserer vi en ny sammenheng i modellen ved at $P_s = G(DA)$ slik at når vi studerer effekten av å endre arbeidsgiveravgiften (DA) må vi ta med at det vil føre til at SNDs politikk (P_s) også endres fordi politikerne da vil måtte kompensere for at et viktig regionalt virkemiddel er borte. Dette spørsmålet har Effektutvalget (2002) drøftet. Der har vi blant annet diskutert hvilke andre politikk som kan kompensere for bortfallet av DA . Modellmessig svarer dette til at vi finner ut hva dS/dDA er, for så å studere en rekke andre deriverte mhp. politikk som er slik at totaleffekten på S av alle endringene er nær null.

Det følger videre av dette at når vi skal vurdere effektene av noe på en relevant måte, må vi ha en beskrivelse av omgivelsene for politikken som er relevant. For eksempel bør vi vurdere i hvilken grad et eventuelt norsk medlemskap i EU vil bety noe for effektene som anslås. Et annet eksempel

kan knyttes til jordbruket. Anta at en bestemmer å legge om jordbrukspolitikken for å oppnå en samfunnsøkonomisk mer effektiv ressursallokering. Da vil svaret på hva dette har å si for den regionale sysselsettingen avhenge av hvilket tidsperspektiv man anlegger. Virkningen i 2003 er en annen enn effekten i 2010 fordi strukturelle endringer i jordbruket innebærer at mange bruk vil forsvinne til 2010 uansett. Dette er igjen en følge av at det er rimelig å tro at de deriverte av F avhenger av verdiene på P og A og ikke er konstante. Hvis $F(\cdot)$ derimot var lineær i sine argumenter, ville de deriverte være konstanter og jobben mye enklere.

Vi har ovenfor diskutert betydningen av hvordan det kontrafaktiske alternativet konstrueres. Dette er relevant også for problemstillingen «sammenlikning på tvers». Anta nå at vi har bestemt oss for hvordan vi skal analysere de partielle endringene i de ulike politikkenes. Hva skal utgangspunktet for sammenlikningen være? Det mest nærliggende alternativet er å si at det er dagens politikk (samt alle andre faktorer) slik vi observerer dem nå (dvs i år 2003). Det vi gjør da er å si at effekten av politikk « i » framkommer ved å sammenlikne

$$S_1 = F(P_1^{2003}, \dots, P_i^{2003}, \dots, P_n^{2003}, A_j^{2003}) \text{ med} \\ S_2 = F(P_1^{2003}, \dots, P_i^{\text{alternativ}}, \dots, P_n^{2003}, A_j^{2003})$$

Her forklares forskjellen mellom S_1 og S_2 kun endringen i verdien av P_i i de to alternativene. Effekten av politikken er imidlertid som diskutert tidligere, avhengig av at det er dette valget vi gjør. Vi nullstiller så å si alle endringene vi studerer, for hver endring vi gjør. Vi foretar derfor ikke en *sekvensiell* analyse hvor vi tar ett og ett politikkområde og endrer suksessivt slik at vi til slutt endrer politikk P_n med et utgangspunkt hvor alle andre politikker har fått sin alternative verdi. Det er verd å minne om at hvis vi gjør vår effektstudie slik, vil en politikkpakke som består av en rekke politikkenes endringer, ikke resultere i en samlet effekt som er lik summen av våre deffekter. Bare dersom Norge var «lineært» ville dette gjelde, og slik er det ikke. Samlet effekt av en politikkpakke vil derfor være forskjellig fra summen av effektene av enkelttiltak.

Det kontrafaktiske bør presiseres i retning av at det ikke er balanserte budsjettendringer vi studerer. Effekten av for eksempel å fjerne den regionalt differensierte arbeidsgiveravgiften under forutsetning av balansert budsjett, avhenger av hvilken kompenserende politikk eller politikkpakke en setter opp. Da blir antall mulige effekter enormt stort. Utvalget har illustrert dette i underveisrapporten (Effektutvalget 2002). Vi vil derfor ikke vurdere alle deffekter under forutsetning av balansert budsjett. Det er dessuten av interesse å vurde-

re hvilke brutto- og nettoeffekter de ulike politikkenes har for budsjettbalansen. En spesifikk regionalpolitikk kan ha svært ulik nettoeffekt sammenliknet med en annen selv om bruttoeffekten (dvs. provenyanslaget slik det står i de ulike kapitler i Gul bok St.prp. nr. 1 Statsbudsjettet medregnet folketrygden) er den samme.

I forlengelsen av dette bør det presiseres hvilke endringer vi skal studere rent numerisk. De ulike politikkenes er høyst ulikt presisert og kvantitativt forskjellige. Noen politikker består av bevilgede beløp som er enkle å måle og kan leses rett ut av proposisjoner. Andre kan være formulert som sats. Her må det beregninger til for å kunne anslå størrelsen i kroner. Slik er det for eksempel med den regionalt differensierte arbeidsgiveravgiften. Når en skal sammenlikne en slik politikk med en annen som er formulert i kroner bevilget, må virkningen doseres slik at de er sammenliknbare. I tilfellet med arbeidsgiveravgiften kunne vi gjort det ved å regne ut effekten per milliard kroner ved å si at mens full utjevning koster 8,4 mrd. kroner, vil effekten per milliard være $1/8,4 = 0,119$. For sammenliknbarhetens skyld burde vi derfor ikke vist virkningen av å fjerne differensieringen helt, som i Effektutvalget (2002), men i stedet økt satsene i alle soner med lavere enn full sats med 0,119 ganger den satsendringen som er inkludert i underveisrapporten.

Utvalget har bestemt at vi for politikker som ikke lar seg kvantifisere så lett, ikke vil kvantifisere, men nøye oss med kvalitative anslag og vurderinger. Der hvor kvantifisering er mulig, bør vi imidlertid justere politikkenes endringer slik at doseringen blir lik når vi skal studere politikker på tvers. Dette er selvsagt ikke til hinder for at vi kan konkludere med at politikken P_i er viktigere enn politikken P_k rett og slett fordi den initiale budsjetteffekten av politikken er større, selv om den marginale effekten av P_k er størst.

Effektutvalget har derfor i en viss forstand en dobbelt oppgave. Utvalget skal både forsøke å kartlegge hvilke tiltak som har stor virkning på det regionale mønster for lik dosering av hvert virkemiddel, og forsøke å anslå hva de samlede virkningene av et tiltak er. I tilfellet med den differensierte arbeidsgiveravgiften (DA) har Effektutvalget (2002) analysert virkningene av hele ordningen, men dette skal også sammenliknes med andre regionalpolitikker for å finne ut om tiltaket er effektivt per krone brukt initialt og samlet, når en holder dette tiltaket opp mot andre politikker. Det utvalget har sagt i underveisrapporten er at vi tror DA er et effektivt virkemiddel, og at den alternative pakken vi har snakket om neppe har de samme nettovirkninger på regional sysselsetting som DA,

selv om en tar i bruk hele provenyet som fjerningen av differensieringen innebærer.

De prinsipielle betraktningene ovenfor gjelder generelt, men de er svært forenklede. Nedenfor følger en oversikt over noen kompliserende faktorer, som ikke drøftes i detalj:

- *Vanskelig kvantifiserbare virkemidler:* Mange virkemidler lar seg vanskelig kvantifisere, for eksempel lover, regler, forskrifter mv. For slike virkemidler er det, generelt sett, vanskelig også å kvantifisere effektene av dem.
- *Vanskelig kvantifiserbare effekter:* Selv om virkemidlene i seg selv lar seg kvantifisere, kan de være utformet på en slik måte at effektene av dem vanskelig lar seg kvantifisere.
- *Ulike regiontyper:* Det samme tiltaket kan ha forskjellige effekter i forskjellige regioner. Effektene for regional utvikling kan derfor være forskjellig, avhengig av hvilken region eller regiontype man ser på.
- *Virkemidler utformet for andre mål:* De fleste tiltakene vi analyserer, er utformet med sikte på å nå andre målsettinger enn dem som er i fokus i utvalgets mandat. Utvalget skal anslå effektene av disse for regional utvikling og distriktpolitiske mål. Selv om disse effektene er negative, kan det hende at et tiltak har positive effekter for sitt eget mål og bør gjennomføres uavhengig av effektene for de indikatorene som er i fokus for Effekttutvalgets arbeid.
- *Marginale eller totale effekter:* Noen tiltak kan, i kraft av sitt omfang, være av stor absolutt betydning for regional utvikling og distriktpolitiske mål. Endring i tiltakenes omfang kan likevel ha små effekter – og i noen tilfeller kan de marginale effektene være negative – for regional utvikling og distriktpolitiske mål. På den annen side kan vi ha tiltak som er små av omfang, men som har sterke marginale effekter. Derfor er det viktig at man skiller mellom marginale og totale effekter.
- *Kompliserte sammenhenger:* Det kan være slik at effektene av flere tiltak henger sammen, slik at effektene av summen av tiltak vil være forskjellig fra effektene av enkelttiltakene hver for seg. Dette er spesielt relevant når man skal sammenlikne og/eller summere ulike tiltak.
- *Flere indikatorer:* Det samme tiltaket kan ha effekter på forskjellige indikatorer, som alle kan være relevante i regional- og distriktpolitisk sammenheng. I noen tilfeller kan til og med *fortegnet* være forskjellig for de ulike relevante indikatorene.
- *Fortegnsanalyse:* Ofte kjenner en kun fortegnet på, ikke omfanget av, effektene man ser på.

- *Mangelfull teori:* Effektanalyser tar utgangspunkt i en teori for sammenhengen mellom tiltak og effekter. I mange tilfeller er teorien ikke god nok til å gjennomføre slike analyser, og det kan være nødvendig å applisere tilgrensende teorier. Dette har naturligvis konsekvenser for kvaliteten på effektmålingen.

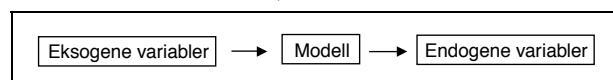
Mange av utfordringene gjelder både ved måling av effekter av enkelttiltak og ved sammenlikninger mellom tiltak, mens noen av dem først og fremst gjelder ved sammenlikninger. Vi har forsøkt å måle effekter og sammenlikne kvantitativt så langt det er mulig, men en del av utvalgets vurderinger er knyttet til generelle og teoribaserte betraktninger av sammenhenger mellom virkemidler og mål, eller mellom virkemidler på den ene siden og regional utvikling og distriktpolitikk på den andre.

2.4.2 Modellsimuleringer

En måte å sammenlikne effekter av ulike tiltak på, er å gjennomføre modellsimuleringer. Dette har Effekttutvalget (2002) gjort i tilfellet med den differensierte arbeidsgiveravgiften, og vi har gjort det i analysen av makroøkonomiske utviklingstrekk og politikk (kapittel 5). For kvantifiserbare tiltak er modellsimuleringer en mulighet til å kunne få ulike tiltak, og effektene av dem, på samme skala.

Hva er simuleringsmodeller?

Simuleringsmodeller er utviklet for en rekke forhold. Det finnes for eksempel flysimulatorer, værmeldinger, bølgesimulatorer, økonomiske modeller, demografiske modeller osv. Slike modeller er *forenklinger* av virkeligheten, og de brukes til å simulere hvordan variabler man er interessert i utvikler seg under gitte eller endrede rammebetingelser. De variablene man simulerer effektene av (rammebetingelsene) kalles ofte *eksogene variabler*, mens de variablene man er interessert i effektene for kalles *endogene variabler*. Modellen ligger «mellom» de eksogene og de endogene variablene, tar vare på sentrale sammenhenger generelt og sier spesielt noe om hvordan de eksogene og de endogene variablene henger sammen. Disse sammenhengene er forenklet, men jo mer man modellerer, desto mer avanserte blir sammenhengene og dermed modellen. Skissen nedenfor viser hvordan simuleringsmodeller virker generelt (på tvers av hva som simuleres):



Figur 2.1

De tre leddene sier ikke noe konkret om hva som ligger i hvert av dem. Det vil avhenge av hvilket fag, hvilke variabler og hvilken modell man benytter. Modeller som beregner befolkningsutviklingen på kommunenivå (BEFREG i SSB er en slik modell) vil for eksempel ta utgangspunkt i antall innbyggere fordelt på kjønn og alder i et startår, og gjøre antakelser om (aldersbestemte) flytte-, fødsels- og dødsrater (eksogene variabler) i løpet av et år. Dette, sammen med antakelsen om at folk aldres i løpet av et år, brukes til å beregne kommunevis befolkning neste år (endogene variabler).

Dersom man ønsker å si noe om hva man kan gjøre i en modell, kan det være naturlig å ta utgangspunkt i hvordan modellen styres, dvs i de eksogene variablene. Når en skal beskrive nærmere hva som skjer i modellen, kan det være mer naturlig å ta utgangspunkt i hva modellen beregner, dvs de endogene variablene. Vi starter derfor med denne delen.

Endogene variabler

Utgangspunktet for å lage og bruke en modell, er at man ønsker å si noe (på en forenklet måte) om hvordan de endogene variablene utvikler seg. Man må altså ha en ide om hva man er interessert i. Modellen PANDA¹ er for eksempel utviklet for å si noe om nærings-, sysselsettings- og befolkningsutviklingen i (kommunene i) et fylke. Dette er også de viktigste endogene variablene i modellen. Samtidig finnes en rekke andre endogene variabler, som beregnes i modellen, men som hovedsakelig benyttes som hjelpevariabler i forhold til dem som har primær interesse. På tilsvarende måte vil også andre simuleringsmodeller ha primære og mer «sekundære» endogene variabler.

Simuleringsmodellen

For å kunne modellere virkeligheten, må man ha en teori om de faktorer som påvirker det man er interessert i. Teoriene kan, avhengig av hva man modellerer, beskrive virkeligheten mer eller mindre presist. Innenfor samfunnsfagene vil slike teorier ofte være mindre presise enn innenfor mange av naturfagene. Dette skyldes at samfunnet er en svært kompleks materie, der aktørenes atferd, som ofte er uforutsigbar, i stor grad påvirker resultatene. Samtidig innebærer dette at en innenfor samfunnsfagene ofte vil kunne finne konkurreren-

de teorier. Ulike samfunnsfag vil være uenige i hva som er viktig, og de vil kunne ha ulike teorier om hvordan en og samme variabel utvikler seg. Selv innenfor samme fag vil en som regel finne ulike og konkurrerende teoriretninger. Derfor vil det ofte finnes ulike modeller som brukes til å simulere utviklingen for akkurat de samme variablene, som vektlegger ulike faktorer og som dermed vil kunne gi ulike resultater. Dette har noen svært viktige implikasjoner for modellbruk innenfor samfunnsfag, blant annet:

- modellen man bruker må sees på som ett av flere mulige verktøy
- brukeren må ha kjennskap både til hvordan verktøyet virker og til hvordan det skal brukes
- kvaliteten på resultatene avhenger av brukerens kompetanse
- det er naturlig å se bruken av ett verktøy i forhold til alternative verktøy

Dette betyr at de resultater modellen gir, ikke bør tolkes kategorisk. De er snarere mulige resultater, begrenset av modellen og de forutsetninger man gjør. Samtidig vil alle modeller inkludere identiteter, dvs. likheter som er absolutte (av typen $1+1=2$). Dette bidrar til å sikre konsistens i de modellsimuleringer man gjør. Mange modeller er bygget opp som simultane likningssystemer. Dette hjelper oss til å sikre at den atferd som pågår i modellene skjer innenfor de rammer man modellerer, slik at man «holder orden på» alt som skjer, noe som kan være vanskelig hvis man foretar rene tankeeksperimenter. Jo mer man modellerer samtidig, desto viktigere er det å ha et slikt hjelpemiddel.

Effektutvalget har nyttet simuleringsmodeller i sitt arbeid. Vi viser blant annet til kapittel 5 (om regionale konsekvenser av makroøkonomiske utviklingstrekk) og til Effektutvalget (2002), der modellene MODAG og REGARD er nyttet. Disse er eksempler på økonomiske modeller, som brukes henholdsvis på nasjonalt og regionalt nivå.

Eksogene variabler

De variablene modellene ikke forsøker å forklare, eller som tas for gitt i analysen, kalles *eksogene*. Modellbruker må selv gjøre anslag på disse. Slike anslag kan gjøres på forskjellige måter, som til dels kan avhenge av hvilket formål en har med modellsimuleringen. I noen tilfeller, for eksempel når man skal lage framskrivninger av økonomisk og/eller demografisk utvikling i en region, kan det være svært viktig at det legges betydelig arbeid ned i å bestemme forutsetningene. Andre ganger,

¹ Plan- og Analysemodell for Næringsliv, Demografi og Arbeidsmarked

som for eksempel når man skal lage partielle «følsomhetsanalyser» eller konsekvensanalyser, kan det lønne seg å bruke mest tid og ressurser på å anslå de prosjektrettede forutsetningene (det man skal se på konsekvensene av), mens man ikke nødvendigvis trenger legge så mye arbeid i å framskaffe de forutsetningene som er felles.

Ved å variere de eksogene anslagene, kan man beregne alternative utviklingsbaner. Dette er spesielt relevant ved konsekvensanalyser, blant annet ved analyser av effekter av statlige tiltak. Ved å sammenlikne aktuelle endogene variabler i et null- eller basisalternativ med simuleringer der en endrer forutsetningene (eksogene variabler) når det gjelder aktuelle statlige tiltak, kan en få fram de partielle effektene av de statlige tiltakene.

Oppsummering

Ovenfor har vi, på generelt grunnlag, sagt noe om hvordan simuleringsmodeller kan nyttes i effektanalyser. Generelt kan en si at modeller og modellbruk aldri er bedre enn den informasjonen man benytter for å generere modellene og simulere virkeligheten. Det innebærer at man for det første bør lage en modell som er nærmest mulig den virkeligheten modellen er laget for. Ofte vil en finne konkurrerende teorier, der ulike sider av virkeligheten vektlegges i modellbyggingen, og der resultatene vil kunne bli forskjellige avhengig av hvilken teori man vektlegger.

Selv om man klarer å bygge en «perfekt» modell, i den forstand at modellen gir en svært god beskrivelse av de sammenhenger man ønsker å modellere, vil simuleringene ikke nødvendigvis bli gode. Dette henger sammen med at det alltid vil være usikkerhet knyttet til forutsetningene for beregningene, dvs. til hvordan de eksogene variablene vil utvikle seg. Feil anslag her vil spolere modellens treffsikkerhet. Samtidig er det slik at datagrunnlaget, både for de data som ligger til grunn i modellen og for de eksogene anslagene, må være av høy kvalitet for at modellberegningene skal bli av tilsvarende høy kvalitet.

Konklusjonen er at modeller og modellsimuleringer bør benyttes med varsomhet. Det er mange fallgruver, og det er uenighet om hvilke typer modeller som egner seg best til hva. Simuleringsmodeller sikrer på den annen side at relativt komplekse sammenhenger ivaretas på en konsistent måte, slik at simuleringene dermed gir resultater som er tolkbare og henger sammen. Gitt forutsetningene vil derfor en modellsimulering ved hjelp av slike modeller gi resultater som illustrerer hvor-

dan det vil gå, dersom de modellerte sammenhengene stemmer.

2.4.3 NKA og konsekvensanalyser

Simuleringsmodeller er vel og bra i situasjoner der en skal se på effekter av enkelttiltak, og for så vidt også der en skal sammenlikne effektene av flere tiltak langs samme skala. Problemene blir større når tiltakene, eller effektene av dem, vanskelig kan kvantifiseres. Dette gjelder både for enkelttiltak og når disse skal sammenliknes.

Nyttekostnadsanalyser

Nyttekostnadsanalyse (NKA), som ofte også kalles samfunnsøkonomisk analyse, er utviklet for å kunne beregne effekter av tiltak. I prinsippet legger man da sammen *alle* kostnader og inntekter (nytte) ved tiltaket. Dersom inntektene er større enn kostnadene, skal tiltaket gjennomføres, og omvendt dersom kostnadene er større enn inntektene. NKA brukes i forbindelse med mange slags tiltak, men spesielt ved større infrastrukturprosjekter, som vei, jernbane, flyplass, havn osv. Metoden kan brukes både når lønnsomheten ved enkeltprosjekt skal fastlegges og når rekkefølgen av lønnsomme tiltak skal bestemmes. Fra økonomenes side hevdes det at avvik fra optimal utbyggingsrekkefølge beregnet ved NKA ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt, og at dette avviket representerer kostnaden ved å drive (fordelings-)politikk.

Det er flere problemer med å knytte beslutninger direkte til den rekkefølgen NKA angir for prosjekter. For det første er fordelingshensyn gitt liten plass i analysene. Dersom det er politiske målsettinger, for eksempel fordelingshensyn eller regionalpolitiske hensyn, knyttet til prosjekter, vil den økonomisk optimale rekkefølgen ofte avvikes.

En annen viktig begrensning ved NKA er at en rekke variabler, enten de representerer inntekter eller kostnader, er vanskelige å kvantifisere. Blant de variablene som er vanskelige å kvantifisere, finner vi fordelingshensyn, miljøhensyn, opplevelsesverdier etc. Siden noen variabler er vanskeligere å måle enn andre, og NKA i stor grad er et kvantitativt verktøy, kan en ikke gå ut fra at alle effektene av tiltak kan kvantifiseres. De vanskelig kvantifiserbare effektene beskrives som regel verbalt og inngår ikke i selve NKA'en. Dette innebærer at det kvantitative forholdet mellom nytte og kostnader ikke nødvendigvis gir direkte uttrykk for et gitt tiltaks lønnsomhet. Dette taler for at NKA alene ikke er et fullt ut egnet beslutningsverktøy når det skal prioriteres mellom tiltak, eller når ett tiltaks

lønnsomhet skal vurderes. NKA må derfor suppleres med andre metoder, der kvantitative og kvalitative effekter av tiltak vurderes sammen.

Konsekvensanalyser

En parallell til NKA, der en forsøker å vurdere ulike typer effekter sammen, finner en innenfor planlegging og planleggingsteori. Dette kalles for konsekvensanalyser, som for eksempel inngår som en del av den norske Plan- og bygningsloven (PBL). Utgangspunktet for konsekvensanalyser er at visse utbyggingsprosjekters *miljøkonsekvenser* skal kartlegges som en del av planleggings- og dermed beslutningsgrunnlaget, før utbygging skjer. I Norge inkluderer konsekvensanalyser etter PBL, i tillegg til prosjektets miljøkonsekvenser, konsekvensene for *naturressurser og samfunn*.

Begrepet konsekvensanalyser er knyttet til prosjekter, slik de er definert i PBL. Gjennom 1990-tallet ble begrepet *strategiske konsekvensanalyser* utviklet. En av grunnene til dette var at konseptet konsekvensanalyser også burde kunne nyttes for andre tiltak enn prosjekter, og det ble etter hvert utviklet for bruk også i forbindelse med de tre P-er (Politikk, Planer og Prosjekter), samt for andre konsekvenser enn for miljø, naturressurser og samfunn. En del av disse konsekvensanalysene er for eksempel institusjonalisert gjennom Utredningsinstruksen (UI), se AAD (2000). I UI framgår det hvilke konsekvenser som skal utredes når politikken skal legges om på viktige områder. UI definerer også til en viss grad hva som menes med viktige politikkomlegginger. For eksempel skal økonomisk-administrative konsekvenser av politikkomlegginger *alltid* utredes, mens distriktspolitiske konsekvensutredninger (DKU) bør gjennomføres dersom en politikkomlegging antas å ha store konsekvenser i distriktene.

Det er utviklet forskjellige metoder som kan brukes for å kartlegge disse konsekvensene. Mye av den metodiske utviklingen har vært knyttet til systemer for saksbehandling, blant annet til hvordan innspill til konsekvensene skal komme. I PBL er det tiltakshaver som står for utredningen, mens offentliggjøring og innspill til utredningen skjer gjennom høringsrunder, med Miljøverndepartementet som ankeinstans. Når det gjelder konsekvenser av politikkomlegginger (dvs endringer i statlige tiltak) etter UI, skal konsekvensene kartlegges av departementet som står for endringen, og da gjerne med bistand fra fagdepartementet på det aktuelle konsekvensområdet. Ankeinstans her er Regjeringen.

I veiledningsmateriale som er utarbeidet i for-

bindelse med PBL og UI, finner en igjen sjekklister over de variabler konsekvenser skal kartlegges for. Disse variablene lar seg ikke summere. Noen konsekvenser vil være store, andre små, mens noen konsekvenser vil være «positive» og andre «negative». Hvilken vekt de ulike konsekvensene skal gis når beslutning om prosjektet eller politikkendringen skal fattes er ikke en del av lovverket og instruksene. Vektingen overlates til beslutningsfatterne, og formålet med å utrede konsekvensene av tiltakene er at beslutningsgrunnlaget skal forbedres.

2.5 Kategorisering av tiltak

Utvalget har også vurdert muligheten for å sammenlikne tiltak med utgangspunkt i egenskaper ved tiltakene selv. Med dette mener vi at vi kan gruppere de ulike statlige tiltakene med utgangspunkt i hva slags virkemiddel det er snakk om (virkemiddelets funksjon), virkemiddelets intensjon, virkemiddelets effekt (for regional utvikling og distriktspolitiske mål), virkemiddelets styrbarhet, eller kombinasjoner av disse egenskapene. Dette kan også gi oss mulighet til å si noe om tiltakenes *betydning* for regional utvikling og distriktspolitiske mål.

2.5.1 Kategorisering etter type virkemiddel (funksjon)

Staten råder over en rekke ulike tiltak, og alle tiltakene har på en eller annen måte effekter. Man kan velge å gå inn på hvert lille tiltak for seg, eller man kan velge å gruppere dem i ulike typer, etter hvilken funksjon de har.

Utgangspunktet for en kategorisering etter funksjon er at staten har en rekke oppgaver. Noen løses gjennom statlig egenaktivitet, mens andre løses ved å påvirke andre aktører gjennom ulike former for belønning og straff, eller gjennom direkte regulering. Med utgangspunkt i dette kan vi kategorisere virkemidler etter funksjon og antyde noe om forskjellene mellom de ulike typene virkemidler. Tiltakene kan for eksempel kategoriseres slik:

Statlig egenaktivitet

En del oppgaver løses av staten selv. Det innebærer at staten gjennomfører tiltakene, gjennom selv å produsere produkter (hovedsakelig tjenester, men også noen varer). Dette medfører også statlig sysselsetting. Eksempler på statlig egenak-

tivitet er offentlig administrasjon, universiteter, høyskoler, forsvaret, sjukehus etc, i tillegg til en del tilsynsvirksomhet. Argumentene for å drive slik egenaktivitet, framfor at private produserer de aktuelle produktene, er dels av politisk karakter, det vil si at det er knyttet politiske mål til offentlig egenaktivitet, og dels økonomisk begrunnet. Effektene av statlig egenaktivitet er at tjenestene og varene som produseres leveres til brukerne, samt at det innebærer sysselsetting i, og innkjøp av underleveranser til, de aktuelle virksomhetene. Statlig egenaktivitet kan ha andre regionale og distriktspolitiske effekter enn privat produksjon på tilsvarende områder, blant annet siden politiske prioriteringer kan innebære at andre løsninger enn de mest økonomiske velges.

På *sysselsettingssiden* har statlig egenaktivitet først og fremst effekter der arbeidsplassene er lokalisert. Staten står fritt når det gjelder lokalisering av denne typen arbeidsplasser, og dermed kan den også velge å lokalisere dem i tråd med regional- og distriktspolitiske mål selv om dette kanskje kan være mer kostbart enn dersom en legger rene effektivitetshensyn til grunn for lokaliseringen.

Effektene av statlig egenaktivitet lokalt er knyttet hovedsakelig til at dette gir et sysselsettings- og inntektsgrunnlag. Inntekten som opptjenes kan brukes til å kjøpe inn varer og tjenester lokalt, og den bidrar til å øke skattegrunnlaget for kommunen der de sysselsatte er bosatt. I tillegg vil staten kunne kjøpe inn en del utstyr og tjenester lokalt. Til sammen vil dette kunne gi betydelige lokale ringvirkninger, og i noen tilfeller til at markedet for visse tjenester blir så pass stort at det kan bli lønnsomt å produsere dem (man kommer over «terskler» for tjenesteproduksjon). I deler av landet hvor alternativ sysselsetting er begrenset, kan statlig sysselsetting også bidra til å opprettholde et visst kompetansenivå.

Generelt er statlig virksomhet av en viss størrelse ikke lokalisert til de mest perifere delene av landet (kanskje bortsett fra forsvaret). Dette innebærer at lokaliseringseffektene i stor grad kommer sentrum til gode, enten det er snakk om sentrum i periferien eller sentrum i sentrum (Oslo og de andre større byene). Utlokalisering av statlig virksomhet, som foreslått i St.meld. nr. 17 (2002-2003) og vedtatt av Stortinget våren 2003, innebærer at en del tilsyn blir flyttet fra Oslo til byer og tettsteder i andre deler av landet. Tilsynene vil, i tråd med det som er nevnt ovenfor og i det begrensede omfang det her er snakk om (i underkant av 1000 arbeidsplasser totalt), komme til å få lokale effekter der de lokaliseres, mens effektene for regional utvikling, spesielt i perifere regioner, og i

forhold til distriktspolitiske mål, vil bli begrensede.

Lokaliseringen av statlig egenaktivitet er i utgangspunktet lett å bestemme fra sentralt, politisk hold, og det blir også gjort i en del tilfeller. Samtidig er det slik at modernisering av offentlig sektor, gjennom effektiviserende reformer eller New Public Management (NPM), se Christensen (2003), bidrar til at en del beslutninger knyttet til drift av offentlige virksomheter flyttes fra politisk nivå til virksomhetene selv. Målsetningen med driften kan fortsatt være det samme, men virksomhetene selv bestemmer mer av hvordan de politisk definerte oppgavene blir løst innenfor gitte rammer, og de vurderes av det politiske nivået som de beste til å kunne løse disse oppgavene. Effektivisering, eller hvordan få mest mulig ut av de pengene som brukes, står sentralt innenfor NPM. De sektorvise oppgavene blir da i fokus. Målsettinger knyttet til regional utvikling og distriktspolitikk vil i slike tilfeller kunne bli sekundære. Vi får en konflikt mellom de oppdragene virksomhetene har fått fra politisk hold og andre målsettinger, som ikke er direkte sektorpolitisk relevante, men knyttet til selve aktiviteten. Det politiske nivået har altså gitt fra seg en del av styringen av disse virksomhetene, noe som selvsagt gjør det vanskeligere å styre lokaliseringen av dem.

Statlige innkjøp

Ovenfor har vi pekt på at innkjøp av varer og tjenester fra staten lokalt kan bidra til at markedet for produksjonen av visse varer og tjenester i et lokalsamfunn kan komme over en viss minstestørrelse (terskelverdi). Samtidig er det slik at de ulike etatene har sterke krav knyttet til sin innkjøpspolitikk. De står selv ansvarlige for sine innkjøp, men i hovedsak skal varer og tjenester kjøpes inn der de er billigst. De lokale effektene av den lokaliserte statlige virksomhets innkjøpspolitikk kan derfor være begrenset, spesielt i mindre tettsteder.

I andre tilfeller er statlig innkjøpspolitikk sterkt sentralisert. Staten inngår avtaler med visse leverandører, og den oppnår rabatter i kraft av sin størrelse. For eksempel har staten inngått avtale med enkelte flyselskap om at de ansatte skal bruke selskapene når de reiser visse strekninger. Innenlandske reiser skal for eksempel fortrinnsvis skje med Norwegian Air Shuttle, på de strekninger dette selskapet flyr. Denne typen statlig press skjer dels for å unngå at noen selskaper skor seg på staten ved å utnytte sin markedsrett, dels for å spare penger på statens vegne.

I en del tilfeller, spesielt innenfor samferdssektoren, står statlige kjøp av tjenester som en

slags garanti for at tilbud som ikke er privatøkonomisk lønnsomme likevel blir gitt. Staten kjøper i dette tilfelle tjenester den ikke nødvendigvis bruker, og selskapet som leverer tjenesten blir garantert en minsteinntekt. Dette gjelder innkjøp av tjenester fra Posten og fra NSB, så vel som for en del flyruter, og det har til dels kommet distriktene til gode.

Statlige reguleringer

I den norske blandingsøkonomien er aktørene sterkt regulert, både gjennom ulike insentivsystemer og gjennom direkte reguleringer, lover og regler. Poenget med disse reguleringene er at staten mener andre bør stå for produksjonen av tjenestene, men at det er knyttet visse forpliktelser til produksjonen av dem. Disse forpliktelsene er ofte politisk bestemte, eller de kan være motivert fra effektivitetshensyn, ved at det er forskjell mellom hva som er privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Direkte reguleringer skjer gjennom lover, forskrifter og pålegg og påvirker bedrifter, personer og kommuner. Denne typen reguleringer kan blant annet innebære at det er knyttet standarder og krav til visse typer virksomheter, at noe er forbudt eller at det er regulert på andre måter. For eksempel er det som hovedsak *byggeforbud* i nasjonalparker og i kystsonen, *utslipp* fra næringsvirksomhet er regulert og det er *minimumsstandards* (kvalitetsstandards) knyttet til drift av barnehager og skoler. Noen former for driftsrett er konsesjonsregulert, noe som påvirker innholdet i aktiviteten og antallet aktører som kan drive.

I den grad visse aktiviteter er regulert gjennom *forbud*, fungerer reguleringene som hovedsak etter hensikten. Det betyr at staten kan regulere uønskede forhold på denne måten. Ved for eksempel utbygging av naturvernområder, som ofte befinner seg i distriktene, kan dette resultere i en konflikt mellom vern og vekst, eller mellom naturvern og regional næringsutvikling, se Sandberg (2003). Statlige forbud kan altså resultere i mindre regional utvikling i distriktene enn ønsket.

Andre former for statlige direkte reguleringer kan ofte virke kostnadsdrivende for de regulerte virksomhetene. Eksempelene ovenfor, knyttet til utslipp og kvalitetsstandards, viser dette. For å justere utslipp ned mot det nivået som tillates, kan private virksomheter måtte investere i renseteknologi. Når det gjelder kvalitetsstandards, for eksempel at det er et maksimalt antall barn pr lærer i en skoleklasse eller pr ansatt i barnehager, påvirkes virksomhetens kostnader av dette. Denne

typen reguleringer kan, ved at de er kostnadsdrivende, påvirke næringsutviklingen forskjellig i ulike regioner dersom det er ulike kostnadsstrukturer i de ulike regionene.

Den andre hovedformen for statlig regulering av privat sektor skjer gjennom ulike typer *insentivsystemer*. Insentivsystemene er tilrettelagt slik at det er (økonomisk) belønning og/eller straff knyttet til aktørers atferd. Noen skatter og avgifter representerer i den forstand utgifter (straff) for de private aktørene, mens ulike former for økonomisk støtte (eller fritak for skatter og avgifter) representerer inntekter (belønning). En del av virkemidlene er automatiske, som for eksempel skatt på inntekt, mens andre utløses som en direkte konsekvens av atferd, som for eksempel bensinavgiften.

Vi kan skille mellom generelt og selektivt virkende støtteordninger. Generelt virkende ordninger tilfaller «alle» som tilfredsstillende visse kriterier. Disse kjennetegnes av at de ikke krever byråkratiske løsninger for å administreres. Selektivt virkende ordninger tildeles etter søknad. Her må støttemottaker, i tillegg til å tilfredsstillende visse kriterier, også konkurrere med andre potensielle mottakere om et gitt beløp. Tildeling kan skje etter ulike kriterier, for eksempel etter «først til mølla»-prinsippet, etter kvalitetskriterier eller etter potensiell effekt for målsettingen med virkemiddelet. Bruk av selektive virkemidler innebærer at de må vurderes av et statlig (eventuelt andre) apparat for dette. Det vises for øvrig til Effekttutvalget (2002) for en nærmere drøfting av forskjellen mellom automatisk og selektivt virkende virkemidler.

Insentivsystemer kjennetegnes ved at formålet er å påvirke aktørers *atferd* i ønsket retning. Det betyr også at staten, som utformer politikken, må ha en ide om hvordan aktørene responderer på virkemiddelbruk, og at virkemidlene utformes slik at målsettingene med virkemidlene oppnås i best mulig grad. Det betyr at virkemidlene bør utformes målrettet. Dersom målsettingene med gitte tiltak verken er regional utvikling eller distriktpolitikk, kan man ikke forvente at disse politikkområdene påvirkes i ønsket retning *uten at det er samsvar mellom sektorpolitiske mål på den ene siden og regional utvikling og distriktpolitiske mål på den andre siden*. For eksempel har Effekttutvalget (2002) vist at redusert arbeidsgiveravgift virker etter hensikten. Arbeidsgiveravgiften er også et eksempel på en avgift som har vært regionalt differensiert, altså har vært gitt en regional profil, i utgangspunktet.

Infrastruktur

Investering i og drift av infrastruktur er et annet virkemiddelområde for staten. Infrastruktur bidrar til å produsere visse grunnleggende tjenester blant annet for kommunikasjon, transport og lignende. Effekttutvalget har drøftet effekter av tiltak innenfor infrastruktur nærmere i kapittel 6. Grunnleggende infrastruktur er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for at målsettingene innenfor regional- og distriktpolitikken kan oppnås. Dette er også et område der EUs konkurranseregler ikke begrenser myndighetsutøvelsen fra statens side.

Statlige velferdsordninger

Statlige velferdsordninger er et viktig virkemiddelområde. Disse innebærer i stor grad et sikkerhetsnett for befolkningen, i form av helsetjenester, utdanningstjenester, sosialstønad, ulike former for trygder og andre personrettede stønadsordninger. En god del velferdsoppgaver er delegert til kommunene og finansieres gjennom statlige rammetilskudd og øremerkede tilskudd, mens andre drives av staten selv. Noen velferdstjenester produseres av private og støttes gjennom statlige tilskudd (for eksempel barnehager). Tjenestene er personrettede og tilfaller derfor folk som tilfredsstiller visse kriterier, der de bor. I den forstand kan velferdsordningene være av stor betydning i områder som er rammet av økonomisk tilbakegang, i det de kan bidra til å opprettholde inntektsnivå (stønadsordninger) eller velferdsproduksjonen selv uten en stor lokal og regional bæreevne for dette (se kapittel 4 eller Ørbeck 2002).

Konklusjon

Hensikten med å kategorisere tiltak etter funksjon er å si noe om i hvilken grad de ulike tiltakene har ulik betydning for regional utvikling og distriktpolitiske mål. Statlig egenaktivitet, gjennom lokalisering av virksomhet med tilhørende sysselsetting, har stor økonomisk betydning (direkte og indirekte) i de områder de blir lokalisert. Dette er altså et effektivt virkemiddel dersom en ønsker å bidra til vekst i et område. Velferdsordningene er viktige for å sikre at ulike deler av landet ikke er avhengig av sin lokale eller regionale (økonomiske) bæreevne for å kunne betjene slike tiltak. I

perifere deler av landet, med en relativt smal økonomisk basis, kan de statlige velferdsordningene være av svært stor økonomisk betydning, spesielt i nedgangstider. Direkte reguleringer av private aktører kan påvirke aktivitetsnivået i et område, spesielt dersom reguleringen er streng (forbud). Incentivsystemer gjennom skatter, avgifter og subsidier påvirker private aktørers atferd og gjennom dette også aktivitetsnivået regionalt. Infrastruktur, enten det gjelder investeringer eller drift, er viktig som en del av rammebetingelsene for regional utvikling, men infrastruktur i seg selv er mer en nødvendig enn en tilstrekkelig betingelse for utvikling.

2.5.2 Kategorisering etter distriktpolitisk intensjon og effekt

Statlige tiltak kan også kategoriseres etter hensikten med tiltaket. I forbindelse med arbeidet i forkant av at effekttutvalget ble oppnevnt, ble det gjennomført en analyse (Mønnesland mfl 1999) som diskuterte kriterier for avgrensning av distriktpolitiske tiltak². Utgangspunktet for dette arbeidet var at en del tiltak har distriktpolitisk *intensjon*, andre har distriktpolitisk *effekt*, mens noen tiltak i liten grad påvirker distriktpolitiske mål. Denne tredelingen er vanlig, og den kan bidra til å gi oss en måte å sammenlikne forskjellige tiltak på:

1. Distriktpolitiske ordninger og tiltak, hvori inngår distriktpolitiske særordninger under KRD, distriktpolitisk begrunnede sektortiltak og sektortiltak der distriktpolitikk er en av flere begrunnelser.
2. Ordninger og tiltak som ikke er distriktpolitisk intenderte, men som kan ha slike virkninger
3. Ordninger og tiltak som ikke antas å ha særlig virkninger for distriktpolitiske mål

Lista ovenfor gir oss en måte å kategorisere på, der en både tar omsyn til intensjon (punkt 1) og effekt (punkt 2), og at noen tiltak ikke har særlig virkninger for målene (punkt 3). Vi får ingen mulighet til å vurdere de ulike tiltakene mot hverandre med utgangspunkt i denne lista. Tiltak under punkt 2 kan for eksempel ha negativ effekt på de distriktpolitiske målene, eller de kan være av større positiv betydning enn de positive tiltakene under punkt 1, der en ikke sier noe om effekten av tiltakene. Likevel er lista hensiktsmessig i den forstand at den sier noe om fokus i politikken, når det gjelder i hvilken grad distriktpolitikken er prioritert.

² Noter at vi her snakker om *distriktpolitikk*, ikke om politikk som påvirker regional utvikling

		Grad av styrbarhet	
		Liten	Stor
Regionalpolitisk effekt	Stor	Viktig område. Kan det blir styrbart?	Strategisk område
	Liten	Autonomt område, egne begrunnelser	Mindre viktig område

Figur 2.2 Politikkområder etter regionalpolitisk effekt og grad av styrbarhet

2.5.3 Kategorisering etter styrbarhet og effekt

På den ene siden har vi altså politikkenes effekter for regional utvikling og distriktpolitiske mål, og den kan ha «stor» eller «liten» betydning. Da ser vi bort fra hvilken intensjon som er knyttet til politikken, idet vi innser at intensjonen ikke nødvendigvis har noe å si for dens effekter. Det er klart at politikkenes regionale styrbarhet har stor betydning for hvor effektiv statens sektorpolitikk vil være for regional utvikling og distriktpolitiske mål. Styrbarhet og effekt er to forskjellige ting, og ulike politikkområder vil ha ulik grad av kombinasjoner av disse egenskapene (figur 2.2).

Øverst til høyre i figuren er det vi har valgt å kalle *strategiske områder*. Dette er politikkområder som har stor regional effekt og som har en stor grad av styrbarhet, og de er i den forstand de mest relevante politikkområdene.

Politikkområder med liten grad av styrbarhet og liten effekt har vi valgt å kalle *autonome områder*. Her kan staten sette inn store virkemidler, men uten at det gir særlig effekt, nettopp siden de i liten grad er styrbare.

Politikkområder med liten grad av styrbarhet, men stor regionalpolitisk effekt har vi valgt å kalle *viktige områder*. Et eksempel på slike er velferdssystemet, som er automatisk og politisk valgt å ikke være styrbart. Dette kan selvsagt endres, dersom politiske prioriteringer endres, noe som også er antydnet i figuren.

Den siste typen områder har vi valgt å kalle *mindre viktige* i regionalpolitisk forstand. Dette henger sammen med at graden av styrbarhet er stor, men effektene er små. Det er derfor ikke noe poeng å fokusere på slike tiltak.

Ulike politikkområder kan plasseres i figuren, noe som kan fungere som et grunnlag for å sammenlikne dem. De viktigste områdene er dem som er mest styrbare og gir størst effekt.

Kapittel 3

Regional utvikling

Den regionale utviklingen påvirkes av mange forhold, inkludert internasjonale og nasjonale utviklingstrekk, internasjonale, nasjonale og regionale politikkvalg, og selvsagt egenskaper og strukturer i regionene selv. I dette kapitlet vil vi se nærmere på en del av disse forholdene og egenskapene. Vi tar utgangspunkt i en drøfting av noen begreper (avsnitt 3.1) som er sentrale i forhold til utvalgets arbeid. Deretter (avsnitt 3.2) gjennomgås noen regionale utviklingstrekk i Norge de seinere årene, med hovedvekt på indikatorer vi mener er viktige i et regionalt utviklingsperspektiv. Til slutt (avsnitt 3.3) diskuterer vi hvordan fokus i regional- og distriktspolitikken har endret seg over tid, med utgangspunkt i etterkrigstiden. Vi diskuterer også sentrale rammebetingelser som påvirker regional utvikling og hvordan disse har utviklet seg de seinere årene.

3.1 Begrepsdrøfting

3.1.1 Effektivitet og fordeling

Produksjon av varer og tjenester i et land er grunnlaget for landets velferd. Generelt er det slik at jo mer landet produserer, desto mer velferd kan det tilby sine innbyggere. Politikkenes rolle er å påse at landet får mest mulig verdiskapning ut av sine samlede ressurser (effektivitet) og at verdiene fordeles på en ønsket måte (fordeling). Denne relativt enkle dikotomien er på mange måter egentlig grunnlaget for all politikk, og vektlegging av de to hovedområdene for politikken er i bunn og grunn grunnlaget for (parti-)politisk uenighet. Samtidig består politikken av mange ulike felter; velferdspolitik, næringspolitikk, forsvarspolitik, makroøkonomisk politikk og regionalpolitikk er eksempler på slike felter.

Siden landets produksjon er grunnlaget for velferd, kan man hevde at størst mulig produksjon gir grunnlag for størst mulig velferd. Derfor bør politikken også først og fremst rettes inn mot å skape størst mulig økonomisk vekst (størst verdiskapning). Dersom man lykkes med en slik politikk, har man også grunnlaget for at innbyggernes vel-

ferd blir størst mulig. Et slikt resonnement tar utgangspunkt i landet som helhet. Dersom politikken lykkes, er spørsmålet hvorfor vi da er interessert i regional utvikling. Landet er ikke et endimensjonalt punkt, men har en utstrekning som innebærer en romlig fordeling av produksjonsaktivitet og personer. Det består av regioner.

Foss og Selstad (1997) diskuterer den regionale arbeidsdelingen. De hevder at all økonomisk virksomhet er elementer i et produksjonssystem, og at det er en arbeidsdeling mellom elementene i dette systemet som preges av gjensidig avhengighet. I og med at virksomheten er geografisk spredt, er det også en romlig dimensjon i denne arbeidsdelingen. Dette innebærer at steder er knyttet sammen med økonomiske bånd. Befolkningssystemets geografi, og bosettingsmønsteret, er både en forutsetning for og et resultat av produksjonssystemets oppbygging og virkemåte. Endringer i produksjonssystemet fører til endringer i bosettingsmønsteret, og vice versa. Spørsmålet om i hvilken retning påvirkningen først og fremst skjer, vil skifte mellom tid og sted. Det dreier seg dessuten om trege systemer, som vanligvis endres langsomt, og der det som er virkninger eller effekter i første omgang, i neste omgang kan fungere som drivkrefter for endring.

Befolkningens geografi er altså et vesentlig kjennetegn ved det sosiale og materielle landskapet som den økonomiske virksomheten i samfunnet er vokst fram i, og utspiller seg i forhold til. I utgangspunktet oppsto bosettinger der hvor det var naturlige forutsetninger for mennesker å livnære seg (i nærheten av ressursene). Sammenhengen mellom bosetting og produksjon er ikke så enkel lenger i dag. Likevel er befolkningens geografi fortsatt vedv uløselig sammen med produksjonens geografi. Det innebærer at begrepet *regional utvikling* ikke bare omfatter regional næringsutvikling eller vekst, men at også befolkningsutvikling bør være en del av utviklingsbegrepet.

Regionalpolitikk kan defineres som politikk som bidrar dels til regional utvikling (befolkning og næringsliv), dels til regional fordeling. Det er stor forskjell på norske regioner, nesten uansett hvordan de avgrenses. Befolknings- og nærings-

grunnlaget varierer mye fra sted til sted. Dette innebærer også at grunnlaget for utvikling er svært forskjellig.

I Norge, som er et svært tynt befolket land sammenliknet med andre land i Europa, går det et viktig skille mellom distriktene og sentrale strøk. Næringsstrukturen i distriktene er dominert av primærnæringer og kommunesektoren, og man mangler den næringsøkonomiske bredden. Samtidig er disse områdene ofte rammet av befolkningsnedgang og forgubbing. I sentrale strøk er situasjonen omvendt; næringsstrukturen er mindre ensidig, potensielle vekstnæringer (personrettet og forretningsmessig tjenesteyting) står sterkere og befolkningen vokser og har en mer gunstig aldersfordeling (en empirisk beskrivelse av dette finnes i kapittel 3.2). Dette er de sentrale bakgrunnssementene for den norske regionalpolitikken. Man ønsker at politikken skal bidra til at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret kan opprettholdes, og til likeverdige levekår i hele landet. Samtidig er det en viktig målsetting at regionalpolitikken bidrar til at det utvikles et konkurransedyktig, lønnsomt og omstillingsdyktig næringsliv i alle deler av landet og til varierte arbeidsmarkeds-, bolig- og servicetilbud.

Distriktspolitikken kan defineres som den politikken som er innrettet mot distriktene. I denne delen av landet anses utfordringene, i form av et ensidig næringsliv og arbeidsmarked, et svakt tjenestetilbud, skjev aldersfordeling og befolkningsnedgang å være større enn i sentrale strøk. Distriktpolitiske mål avviker således ikke fra hovedmålene i regionalpolitikken, men knytter seg til de delene av landet som kalles distriktene.

Det har vært relativt stor politisk enighet om hovedmålsettingene i regional- og distriktpolitikken. Skiftende regjeringer konkretiserer dette på forskjellige måter. Kommunennivå, bolig- og arbeidsmarkedsnivå og landsdelsnivå er eksempler på regionale nivåer som har vært brukt for bosettingsmålet. Hvilke av hovedmålsettingene som er sterkest i fokus er også forskjellig. Noen regjeringer fokuserer mer på velferd og bosetting enn på næringsliv og vekst (og omvendt). Det er også relativt stor tverrpolitisk enighet om at fraflyttingsproblemer i distriktene har sin parallell i pressproblemer i sentrale strøk, selv om det også finnes eksempler på at noen mener at sentrum utbytter distriktene, mens andre mener at distriktene har «sugerør» inn i sentrale deler av landet (Foss og Selstad 1997).

3.1.2 Sektorpolitikk, regional utvikling og distriktpolitiske mål

Sektorpolitikken har først og fremst sektorpolitiske målsettinger, og hva slags effekter dette har i forhold til regional utvikling varierer mye og er i varierende grad tilsiktet (jf. kapittel 6). Det impliserer at det er urimelig ensidig å evaluere effektene av sektorpolitikk med utgangspunkt i regional- og distriktpolitiske målsettinger. Innenfor noen politikkområder står likevel regional- og distriktpolitiske mål sterkere enn innenfor andre, mens forskjeller i regionale strukturer innebærer at noen sektorpolitikker virker sterkere i enkelte deler av landet enn i andre. Dette betyr at effektene av ulike sektorpolitikker, for regional utvikling og distriktpolitiske mål, vil være forskjellige. I den forstand kan vi snakke om sektorpolitikkenes effektivitet i forhold til målsettinger innenfor regional- og distriktpolitikken.

Utvalget vil derfor drøfte hvilke effekter de ulike politikkområdene har for sine egne mål så vel som for regional utvikling og for distriktpolitiske mål. I tillegg vil vi diskutere i hvilken grad de ulike politikkområdene er styrbare, med sikte på større måloppnåelse innenfor regional- og distriktpolitikken, og hvilke kostnader dette i så fall har i form av dårligere treffsikkerhet og effektivitet i forhold til sektorpolitiske mål.

Politikkområdene er svært ulike i omfang. Den «smale» distriktpolitikken, som kan defineres som KRDs egne distriktpolitiske virkemidler, har de seinere årene beløpt seg til omtrent 1,4 mrd. kroner per år. Sammenliknet med for eksempel kommuneoverføringene eller trygdebudsjettet, blir dette beløpet relativt lite. De ulike politikkområdene som er diskutert i kapittel 6, er svært ulike i omfang, og betydningen av dem for regional utvikling og distriktpolitiske mål er derfor forskjellig. Derfor har vi forsøkt å si noe om *omfanget* av det enkelte politikkområdet, målt i kroner (der det har vært mulig) eller med hjelp av mer kvalitative mål. På den annen side kan den marginale effekten av å bruke litt mer (eller mindre) innenfor et politikkområde være større på et ikke-omfattende område enn på et mer omfattende område. Dette har vi også forsøkt å si noe om.

En viktig del av drøftingen er også hvorvidt et virkemiddel først og fremst har effekter for næringsliv og sysselsetting, eller om det først og fremst er for tilgangen på velferdstjenester virkemiddelet har effekt. Utvalget har sett på dette. Vi ønsker å understreke at de fleste virkemidler har effekter for begge deler, i tråd med den gjensidige avhengigheten vi har mellom produksjon, arbeids-

Tabell 3.1 Inndeling av landets kommuner etter kommunegruppe, regiontype, senterstørrelse, reisetid og antall yrkesaktive i arbeidsmarkedsregionen

Kommunegruppe (NIBR 11)	Regiontype (NIBR 5)	Senterstørrelse, innbyggertall	Reisetid til senter i min	Yrkesaktive i arb.mark.reg.
Utkant 1	Rene landsbygdregioner	□ 2000	30	□ 2000
Utkant 2	Rene landsbygdregioner	□ 2000	30	2000–20000
Mindre sentral 1	Små bygdebyregioner	2000–5000	30	□ 6000
Mindre sentral 2	Små bygdebyregioner	2000–5000	30	6000–20000
Litt sentral 1	Bygdebyregioner	5000–15000	45	□ 6000
Litt sentral 2	Bygdebyregioner	5000–15000	45	6000–20000
Sentral 1	Byregioner	15000–50000	60	□ 20000
Sentral 2	Byregioner	15000–50000	60	20000–60000
Sentral 3	Byregioner	15–50000	60	60000–200000
Svært sentral 1	Storbyregioner	□ 50000	75	60000–200000
Svært sentral 2	Storbyregioner	□ 50000	90	□ 200000

Kilde: Foss og Selstad (1997)

marked, tjenestetilgang og befolkning, men noen politikkområder er rettet mer inn mot velferdssiden enn mot produksjonssiden.

3.1.3 Regionale inndelinger

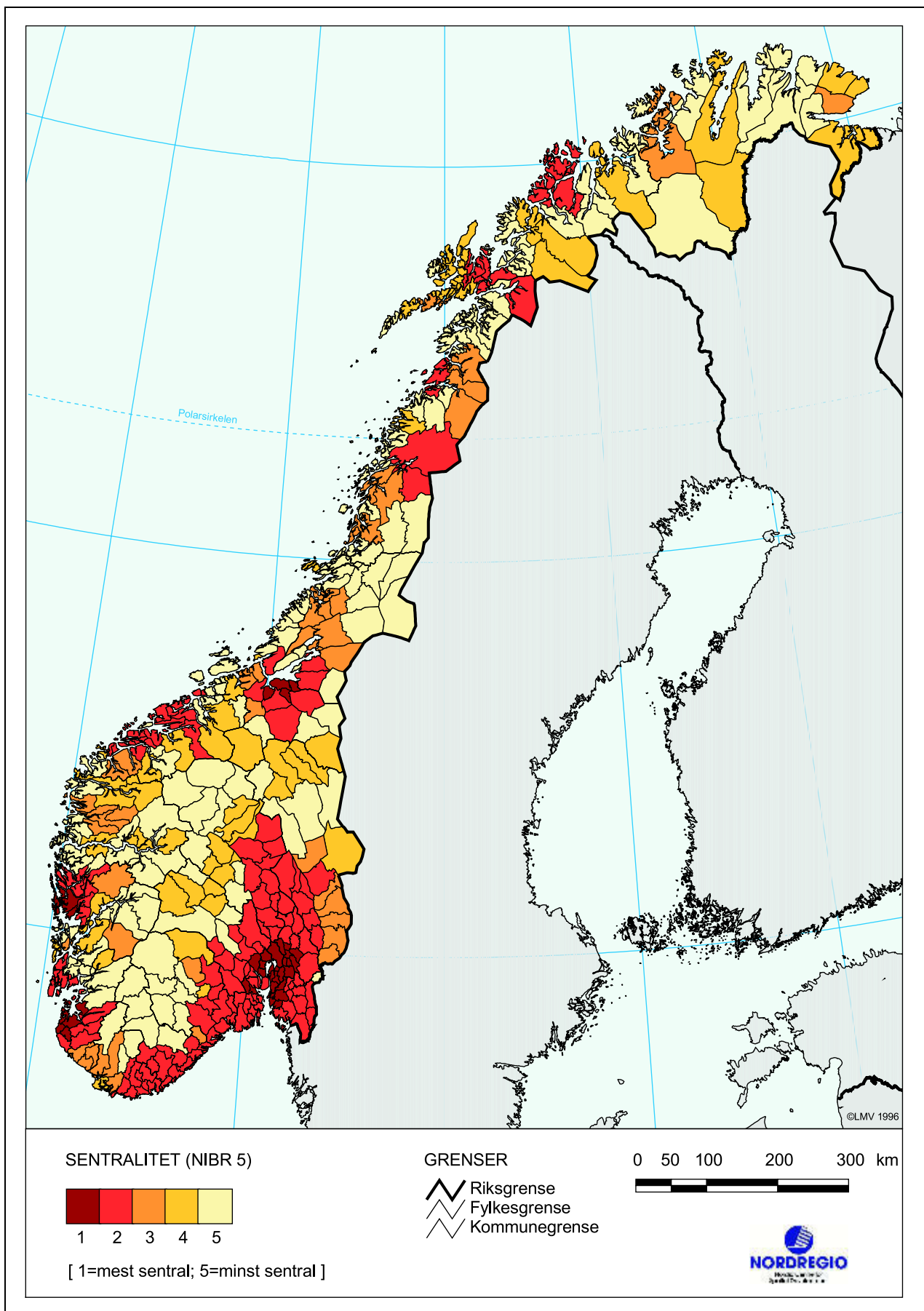
Utvalgets oppgave er å se på *regionale* og *distriktpolitiske* effekter av statlig innsats. Dette omfatter regioner i hele landet, både i distriktene og sentrale strøk. Når data skal presenteres i tabeller og figurer, er det mange måter å dele inn landet på. Mye informasjon finnes på kommunenivå, og noen ganger er informasjon begrenset til fylkesnivå. Normalt er det laveste regionale nivået kommunene. Derfor tar vi utgangspunkt i kommunene når vi presenterer data. Spørsmålet er hvordan data kan aggregeres mest mulig hensiktsmessig ut fra det behov vi har.

Tabell 3.1 tar utgangspunkt i en inndeling av landet etter regiontype, senterstørrelse, reisetid til senter og antall yrkesaktive i arbeidsmarkedsregionen. Kommunene er gruppert til sammenhengende arbeidsmarkedsregioner, basert på faktisk pendling og reisetid. Arbeidsmarkedsregionene er deretter delt i seks grupper etter antall yrkesaktive i hver region. Hver kommune tilordnes ett og bare ett senter, og avstanden måles mellom hver kommune og dette senteret, som er det største senteret innenfor avstanden som er angitt i tabellen. Med senter menes her senter som har funksjoner av høyere orden. De er delt i fire nivåer, hvor det høyeste har funksjoner som landsdelssenter (mer enn 50.000 innbyggere) og det laveste nivået har mindre enn 2.000 innbyggere.

Inndelingen gir oss et hierarki av regioner, fra den mest sentrale til den minst sentrale. Sentraliteten angis ved størrelsen av senteret og arbeidsmarkedet, slik at de kommunegrupper som har flest innbyggere i senteret og flest yrkesaktive i arbeidsmarkedsregionen er mer sentrale enn kommunegrupper med få innbyggere i senteret og få yrkesaktive i arbeidsmarkedsregionen. Det er også slik at avstanden som tillates fra en gitt kommune til det største senteret øker med sentraliteten, noe som er et uttrykk for at pendlervilligheten normalt øker med senterets størrelse.

Denne måten å gruppere kommunene på gir oss et lappeteppes av kommunegrupper, og vi vil ha flere sentralitetsnivåer i de ulike delene av landet (se 3.1). Den *geografiske dimensjonen* er ikke inkludert i denne tabellen. Dersom man ønsker mer detaljert oversikt over den geografiske dimensjonen, kan derfor sentralitet etter tabellen kombineres med opplysninger om landsdel, fylke eller andre geografiske kjennetegn.

I tillegg til å benytte denne inndelingen, vil vi også benytte noen andre inndelinger. Noen tabeller og figurer presenteres på landsdels- eller fylkesnivå. Andre aktuelle inndelinger, som ikke fokuseres særskilt i denne rapporten, er bo- og arbeidsmarkedsregioner, NUTS, økonomiske regioner, distriktpolitisk virkeområde (DU-soner) og soner for differensiert arbeidsgiveravgift (DA-soner).



Figur 3.1 Kommuner etter regiontyper. NIBR 5.

Tabell 3.2 Noen egenskaper ved norske regiontyper. Data fra år 2001 og 2002

	Storby-regioner	Byregioner	Bygdeby-regioner	Små bygdeby-regioner	Landsbygd-regioner	Landet
Antall innbyggere	1 713 796	1 846 497	336 039	331 887	295 847	4 524 066
Antall sysselsatte	914 791	774 265	137 224	140 855	110 238	2 077 373
Innbyggere pr kvkm	273,1	28,7	8,7	4,8	2,3	14,7
Antall kommuner	43	142	46	60	143	434

Kilde: Statistisk sentralbyrå og PANDA, hentet fra Effektutvalget (2002)

Tabell 3.2 viser noen hovedtrekk ved norske regioner etter et sentrum-periferiperspektiv. Drøyt 3,5 millioner (79 prosent) av Norges 4,5 millioner innbyggere er bosatt i storby- og byregioner. Om- trent 1,7 millioner (81 prosent) av de 2,1 millione- ne arbeidsplasser (etter arbeidssted) finner vi også her. Disse regionene dekker 42 prosent av antall kommuner og 23 prosent av landets areal. De sen- trale delene av landet er større enn periferien når det gjelder bosetting og sysselsetting, men betyde- lig mindre når det gjelder areal. Endringer i befolk- ning og sysselsetting i Norge som helhet vil derfor, av volummessige grunner, domineres av de end- ringer en ser i de mest sentrale delene av landet. Relativt store endringer i perifere regiontyper vil motveies av relativt sett mindre endringer i sent- rum.

Forskjellene mellom sentrum og periferi gjør seg også utslag i befolkningstettheten som, natu- rlig nok, varierer kraftig. Det nasjonale gjenom- snittet er på omtrent 15 innbyggere per kvadratkilometer. I landsbygdregionene bor det kun to inn- byggere per kvadratkilometer, mens det i storby- regionene bor omtrent 270 innbyggere per kvadratkilometer. I sentrum har vi «lite» areal, mange folk og mange arbeidsplasser, mens det i periferien er omvendt. Dette impliserer også at avstandene er betydelig større i periferien enn i sentrum av landet. Disse forskjellene mellom sent- rum og periferi illustrerer de viktigste regionale ulikhetene i Norge.

3.2 Regionale utviklingstrekk

Norsk regional- og distriktspolitikk har målsettin- ger som kan defineres på forskjellige måter. Ho- vedmålsettingen er knyttet til utviklingen i boset- tingsmønsteret, og den har lenge vært å *bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret*. Ulike regjerin- ger har hatt ulik tolkning av dette. Bondevik I- regjeringen konkretiserte befolkningsmålsettin- gen på kommunenivå. I den siste regionalpolitiske redegjørelsen, som ble lagt fram for Stortinget av

Bondevik II-regjeringen, ble hovedmålsettingen konkretisert til at man skal ha befolkningsvekst i alle landsdeler.

Knyttet til hovedmålsettingen er det flere del- mål for distrikts- og regionalpolitikken. Disse er koblet opp mot regional utvikling, næringsutvik- ling og velferdsutvikling. Man ønsker bærekraftig utvikling i alle deler av landet (det man har kalt «robuste regioner»), og man har et likeverdighets- prinsipp som ligger til grunn for utformingen av offentlige tjenester (og dermed for velferdsutvik- lingen). Man har altså visse nasjonale målsettinger for regional utvikling i hele landet, og disse tar også høyde for at det er en sammenheng mellom regional utvikling, statlig innsats (og mål), arbeids- marked og befolkningsutvikling. Når man skal se nærmere på regional utvikling og regionale struk- turer, er det derfor også nødvendig å se på regional befolknings-, sysselsettings-, arbeidsmarkeds- og næringsutvikling.

3.2.1 Befolkningsutvikling

Befolkningsutviklingen er relativt enkel å følge. Antall innbyggere i en kommune (et område) et år er lik antall innbyggere året før, pluss fødselsover- skudd og flytteoverskudd i løpet av perioden. Fød- selsoverskudd er definert som antall fødte minus antall døde, mens flytteoverskudd er definert som antall innflyttere minus antall utflyttere.

Fødselsoverskuddet avhenger av alderssam- mensetningen i kommunen (området). Dersom det er relativt mange gamle, vet vi at dødeligheten er større enn dersom det er relativt mange unge. Relativt mange i «reproduktiv» alder (ca 20 til 40 år gamle) og høy fruktbarhet, er faktorer som inne- bærer at antall fødsler vil være relativt høyt. Fød- selsoverskuddet i et område et år kan med andre ord være negativt eller positivt, og det avhenger av atferden til innbyggerne i tillegg til av alderssam- mensetningen.

Flytteoverskuddet er en funksjon av flytternes (individenes og husholdningenes) beslutninger, og disse kan variere betydelig mellom husholdnin-

ger. Den store variasjonen i individuelle flyttemotiv gjør det relativt komplisert å si noe generelt om hva som bestemmer flyttingene. Typisk kan man si at individuelle flyttebeslutninger er knyttet til livsfaser. Barn flytter stort sett sammen med sine foreldre. Når man vokser opp, vil den første individuelle flyttebeslutningen ofte være koplet til om man skal ta (høyere) utdanning eller ikke. De som velger høyere utdanning, vil ofte også flytte fra oppvekstkommunen sin¹ – særlig hvis de har vokst opp i distriktene. For dem som ikke velger høyere utdanning, kan ulike faktorer bidra til om de velger å flytte på seg. Her er blant annet muligheten for jobb i hjemkommunen (hjemregionen) viktig. De som utdanner seg, ønsker naturlig nok en relevant jobb når utdanningen er ferdig. Noen flytter på seg igjen (enten tilbake til hjemkommunen eller til andre steder), mens andre blir boende der de tok utdanningen sin. De som blir boende i utdanningskommunen, bidrar til befolkningsvekst der. Samtidig har disse nå nådd reproduktiv alder og begynner å skaffe seg familie. I sentrale strøk er det generelt sett lettere å skaffe to jobber til husholdningen enn i distriktene, og flytting til de mer perifere delene av landet blir derfor mindre aktuelt enn dersom familien hadde klart seg med én inntekt. Flyttinger i 30-40-årsalderen kan også være boligmotiverte. Flytting over korte avstander, innen samme by, eller mellom by- og forstadskommuner innenfor samme region, er eksempler på vanlige boligmotiverte flyttinger. Fra 30–40-årsalderen av vil innbyggerne som regel være relativt lite flyttbare. Unntaket er arbeidsplassmotiverte flyttinger, og flyttinger av andre grunner (sosiale og familiære grunner, ønske om å skifte miljø med videre). Når innbyggerne når pensjonsalder, er det innslag av aldersmotivert flytting, ved at man ønsker å tilbringe den siste delen av livet et sted hvor man trives godt (for eksempel hvor eldreomsorgen er godt utbygget, hvor husværet er praktisk eller hvor det er varmt i været).

Diskusjonen ovenfor viser at det kan være mange ulike motiver for flytting. Vi har i hovedsak diskutert det en kan kalle «karrieremotiver» for flytting. Det hevdes ofte at arbeidsplasser er en viktig lokaliseringsfaktor for befolkningen, og at tilgang på arbeidsplasser er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for et områdes attraktivitet for innbyggerne. Undersøkelser viser at flyttingene øker når det er høykonjunktur i sentrale strøk, relativt uavhengig av konjunktursituasjonen

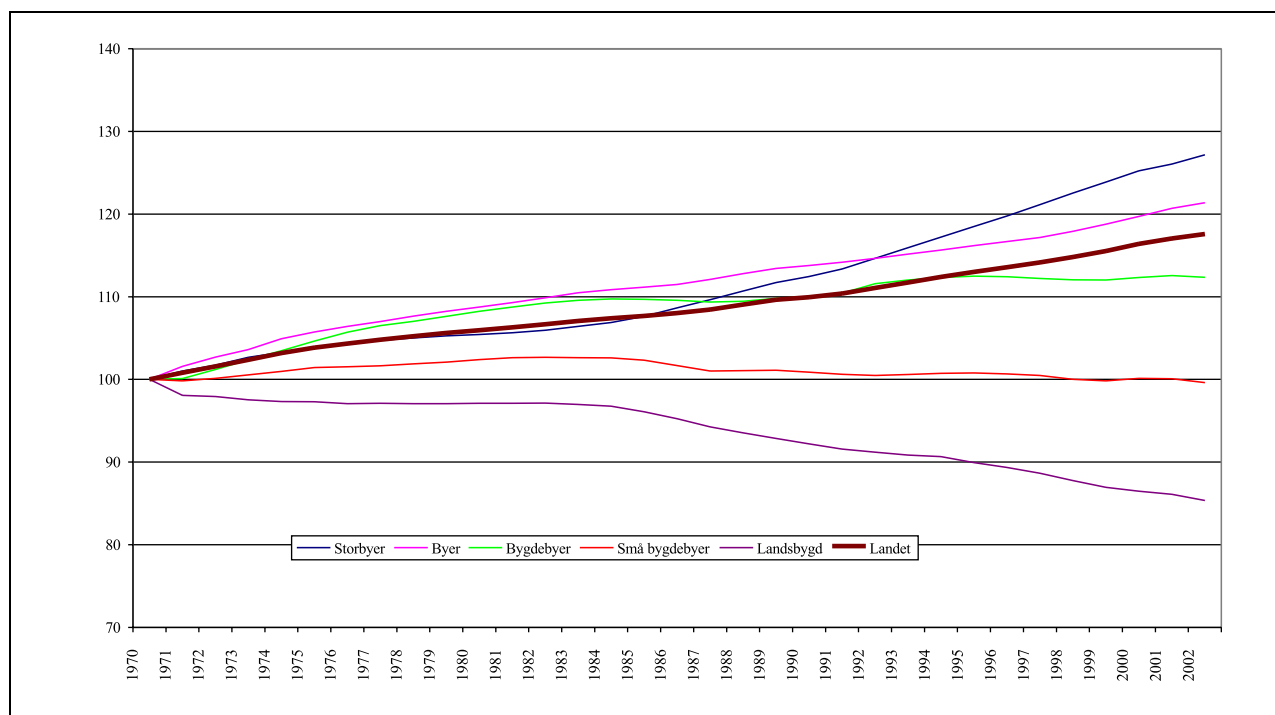
i distriktene (se for eksempel Eikeland og Johansen 2000). Dette tyder på at det er et underliggende sentraliseringspress for befolkningen, noe som igjen kan henge sammen med at det er et mer variert arbeidsliv i sentrum. I distriktregioner vil det derimot være relativt sett færre og mindre varierte jobber å velge mellom. Gitt den bredere sammensetningen av arbeidslivet i sentrale strøk, vil det også være lettere for en familie å finne jobb til alle husholdsmedlemmene der.

En regions attraktivitet er dermed en funksjon av flere variabler. En del av disse er relativt generelle og dreier seg om størrelsen på og variasjonen i arbeidsmarkedet, hvilke senterfunksjoner det er tilgang på i en region (offentlige og private tjenester inkl. kulturtilbud) osv. Disse faktorene trekker i retning av økt flytting mot sentrale strøk. De fleste trives der de bor, også i distriktene (NMR 2002), og det er derfor en del faktorer som virker ikke-sentraliserende på flyttinga. Eksempler på slike faktorer er nærhet til familie og venner, trygge oppvekstvilkår for barna, lave huspriser, god tilgang på natur og frisk luft osv.

Kommunene i distrikts-Norge, og da spesielt i nord og vest, har tapt flyttere til resten av landet i hele perioden etter 1945. Det var imidlertid betydelig befolkningsvekst i mange kommuner rett etter krigen *på grunn av høye fødselstall*. Utover på 1970-tallet, da fødselstallene falt i alle landsdeler, ble fødselsoverskuddet for lite til å erstatte utflyttingen fra mange av disse kommunene (www.ssb.no).

Figur 3.2 viser befolkningsutviklingen i et sentrum-periferiperspektiv fra 1970 og fram til i dag. Vi ser at antall innbyggere i Norge har vokst med i overkant av 15 prosent i perioden. All vekst har kommet i de mest sentrale delene av landet, og vi ser at den største veksten har kommet i storby- og byregionene, som har vokst mer enn landsgjennomsnittet gjennom perioden. Befolkningen i storbyregionene vokste omtrent som landsgjennomsnittet fram til midten av 1980-tallet, og etter det har veksten vært betydelig høyere enn i landet. Bygdebyregionene vokste noe mer enn landet i alt på 1970-tallet. Veksten i denne regiontypen avtok fra slutten av 1970-tallet av, og det kan virke som om befolkningen her har stabilisert seg på et nivå drøyt 10 prosent høyere enn i 1970. Den interessante utviklingen finner vi likevel i de to minst sentrale regiontypene. Her ser vi at befolkningen har vært mer eller mindre opprettholdt på hele 1970-tallet, men at befolkningen fra midten av 1980-tallet av har sunket. Dette gjelder spesielt i de såkalte «landsbygdregionene», som har omtrent 15 prosent færre innbyggere i år 2002 enn de hadde i 1970. Antall

¹ Man er ikke pålagt å registrere flytting når man er under utdanning. Derfor vil antall registrerte innbyggere i utdanningskommuner være lavere enn det reelle.



Figur 3.2 Befolkningsutviklingen i Norge etter regiontype. 1970 = 100

Effektutvalget (2002)

innbyggere i de små bygdebyregionene er omtrent det samme i år 2002 som i 1970.

Figuren viser at utviklingen er svært forskjellig i de ulike regiontypene, og med en helt klar sentrum-periferiprofil. Sentraliseringen var lavere på 1970-tallet enn seinere. Antall fødsler sank over hele landet på 1970-tallet, slik at fødselsoverskuddet ikke lenger var stort nok til å opprettholde befolkningen i distriktene. Samtidig ekspanderte kommunal sektor kraftig over hele landet i løpet dette tiåret. Dette har vært regnet som en viktig forklaring på den dempede sentraliseringen i denne perioden, som kom samtidig med at kvinnene for alvor meldte seg på arbeidsmarkedet. På 1970-tallet ble det, gjennom den kommunale ekspansjo-

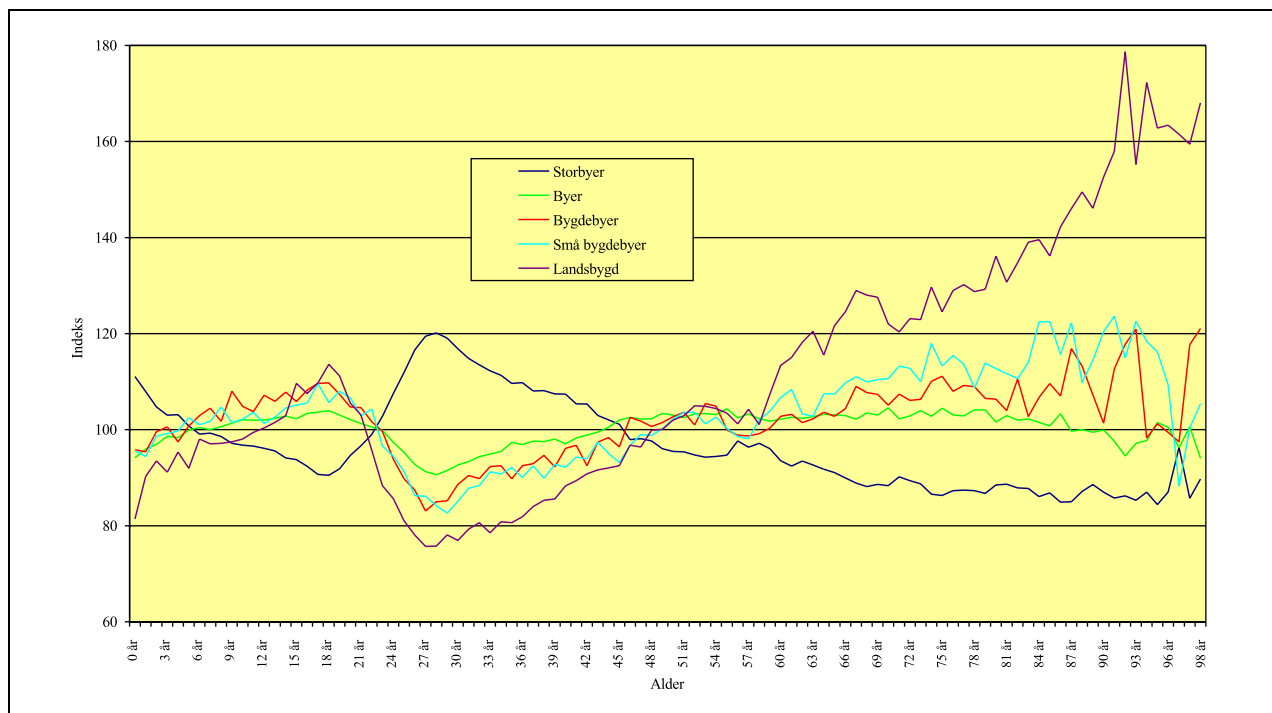
nen, lettere for husholdninger med to forsørgere å skaffe arbeid til begge i hjemkommunen, og det førte derfor til en dempet sentralisering i denne perioden.

På 1980- og 1990-tallet har sentraliseringen skutt kraft. Befolkningsveksten i denne perioden kom kun i de to mest sentrale regiontypene, og da spesielt i storbyregionene. Denne utviklingen har medført at stadig flere vokser opp i disse delene av landet. Den «naturlige vekstkraften» for befolkningen blir derfor i stadig økende grad redusert i distriktene, færre av de yngre får en direkte tilknytning til distriktkommuner, og selv uten flyttinger vil derfor befolkningen sentraliseres i Norge på lang sikt.

Tabell 3.3 Antall innvandrere i pst av antall innbyggere i ulike regiontyper og landsdeler. Indeks, landet = 100 (tilsvarende 4,2 prosent)

	Østlandet	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	N-Norge	Sum
Storbyregioner	224		93	84		170
Byregioner	73	90	46	32	45	66
Bygdebyregioner	62	55	52	26	46	47
Små bygdebyregioner	59	89	37	39	49	47
Landsbygdregioner	36	39	30	18	26	28
Sum	140	85	65	53	43	100

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.3 Befolkningens aldersfordeling etter regiontype år 2003. Indeks, Norge i alt = 100

En del av forskjellene mellom regionene kan forklares med forskjeller i innvandring. Tabell 3.3 viser at andelen ikke-vestlige innvandrere varierer med regiontype og landsdel. Det er kun i storbyregionene på Østlandet (dvs i Oslo-regionen), hvor andelen ikke-vestlige innvandrere er 9,3 prosent, at innvandringen er høyere enn landsgjennomsnittet. Ellers er de systematisk færre ikke-vestlige innvandrere når man går fra storby- til landsbygdregioner og når man følger landsdelene fra Østlandet og langs kysten nordover. De ikke-vestlige innvandrerne har altså en annen, og betydelig mer sentralisert, regional fordeling enn befolkningen ellers. I tillegg har de høyere fødselstall. Den regionale fordelingen av de ikke-vestlige innvandrerne vil dermed bidra til å forsterke sentraliseringstendensene i befolkningen.

Figur 3.3 viser aldersfordelingen (ettårige aldersgrupper) i de ulike regiontypene ved inngangen til år 2003. Aldersfordelingen er indeksert, slik at landets aldersfordeling er satt lik 100 for hver årsklasse. Dersom grafen ligger over 100 for en årsklasse, er det relativt sett flere innbyggere i denne klassen enn landsgjennomsnittet og vice versa. Figuren gir et tverrsnitt av befolkningen på et gitt tidspunkt. Dermed er den et uttrykk for prosesser som har pågått en stund og kan i utgangspunktet ikke sees uavhengig av disse. Tverrsnittet kan brukes til å si noe om forskjeller mellom regiontypene og om potensialet hver regiontype har for befolkningsutvikling framover. Dersom

vi tar utgangspunkt i figuren og tenker oss at det *ikke* blir flytting mellom regionene, vil de bølgene vi ser (avvikene fra landsgjennomsnittlig aldersfordeling) flytte seg mot høyre i figuren når tiden går. De gamle forsvinner ut av figuren etter hvert som de dør, og de nyfødte kommer inn helt til venstre som en funksjon av 20-40-åringene.

Vi vet at hoveddelen av flyttingene skjer i sentraliserende retning, fra 20-årsalderen og omtrent 10-15 år framover. Den sterke overrepresentasjonen av yngre voksne i storbyregionene er et uttrykk for dette. Dersom denne trenden fortsetter, vil storbyregionene fortsatt være overrepresentert blant de yngre voksne i tiden framover. Samtidig representerer denne aldersgruppen de reproduktive. Det betyr at, uten tilbakeflytting, en stadig økende andel av befolkningen vil komme til å fødes og vokse opp i sentrale strøk.

Figuren viser at aldersfordelingen varierer sterkt mellom regiontypene, og at fordelingen i storbyregionene er et speilbilde av fordelingen i de andre regionene. Aldersfordelingen har et helt klart sentrum-periferimønster, ved at avvikene fra landsgjennomsnittet (i motsatt retning av storbyregionene) er større jo lenger ut i periferien en kommer. Vi ser spesielt at andelen gamle er stor i landsbygdregionene, og at andelen eldre voksne (over 50 år) også er høy. Den andre aldersgruppen som er overrepresentert utenfor storbyregionene, ungdommen, representerer et potensial for vekst,

Tabell 3.4 Andel kvinner i aldersgruppen 15-45 år. Prosent, år 2003.

	Østlandet	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	N-Norge	Sum
Storbyregioner	49,8		49,2	49,3		49,6
Byregioner	49,2	48,9	48,5	48,9	49,6	49,1
Bygdebyregioner	48,8	48,1	48,6	48,8	48,6	48,6
Små bygdebyregioner	48,9	47,6	47,7	48,6	47,9	48,1
Landsbygdregioner	47,9	47,7	47,5	47,9	46,8	47,5
Sum	49,5	48,8	48,7	48,9	48,6	49,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå

men også et potensial for utflytting etter hvert som de søker høyere utdanning.

Byregionene, utenom storbyregionene, er den regiontypen som har jevnest aldersfordeling. Her er det små avvik fra landsgjennomsnittet for alle aldersgrupper.

Denne aldersfordelingen har, i tillegg til de demografiske implikasjonene, også implikasjoner for den økonomiske bærekraften til offentlig tjensteproduksjon. Med relativt mange innbyggere i klientgruppene blir kostnadene for kommunal tjensteproduksjon høyere i distriktene enn i sentrale strøk. Samtidig vil relativt sett færre innbyggere i yrkesaktiv alder medføre et lavt lokalt finansieringspotensial, gjennom skatter, for kommunal tjensteproduksjon. Dette er et strukturelt, demografisk problem så vel som et inntektsproblem. Inntektssystemet for kommunene er designet slik at det skal motvirke en del av disse problemene.

Tar vi utgangspunkt i landsdelsnivået, er det betydelig mindre regionale forskjeller. Østlandet har relativt sett færre innbyggere i de yngste aldersklassene. Her ligger de andre landsdelene over gjennomsnittet. Andelen innbyggere på Østlandet i aldersgruppen mellom 30 og 50 år ligger over landsgjennomsnittet, mens de andre landsdelene har færre innbyggere enn landsgjennomsnit-

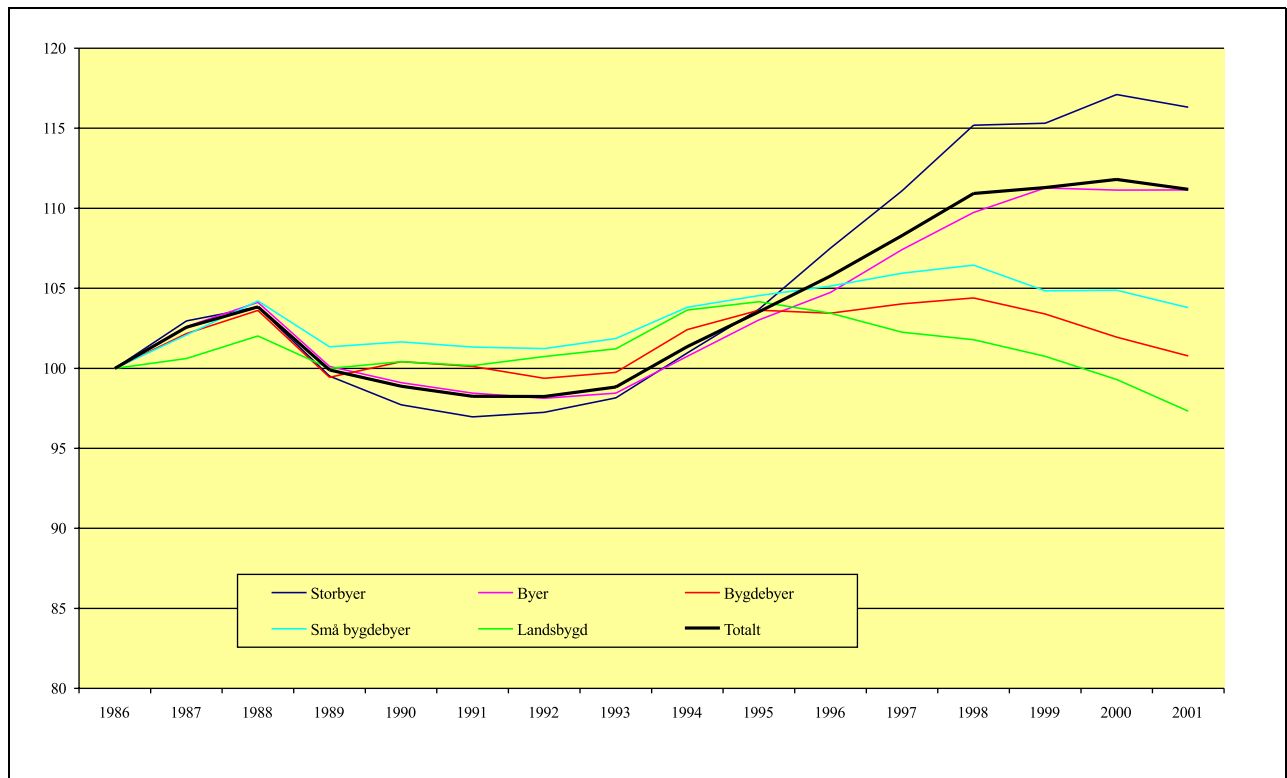
tet. Når man ser på dem over 50 år, ligger de ulike landsdelene rundt landsgjennomsnittet, med Vestlandet noe under snittet for dem mellom 50 og 80 år og Nord-Norge under snittet blant de aller eldste. Det er altså betydelig mindre systematikk i aldersfordelingen når man tar et geografisk perspektiv som utgangspunkt, enn når man ser på forholdet mellom sentrum og periferi.

I et demografisk perspektiv er det viktig med en relativt god balanse mellom kjønnene for å sikre reproduksjonen. Tabell 3.4 viser at det er noe færre kvinner enn menn i aldersgruppen 15-45 år i alle deler av landet. Det er likevel relativt systematisk slik at det er noe flere kvinner i denne aldersgruppen i sentrale strøk enn i distriktene. Storbyregionene og byregionene har høyest kvinneandel, mens andelen kvinner er lavest i landsbygdregionene. Dette er et forhold som bidrar til at reproduksjonsevnen for befolkningen er større i sentrale strøk enn i distriktene. I et landsdelsperspektiv er andelen kvinner i aldersgruppen høyere på Østlandet enn i de andre landsdelene for alle regiontyper. Kvinneandelen er lavest i Nord-Norge, men vi ser at byregionene nordpå har en relativt høy kvinneandel og dermed en god reproduksjonsevne. Kvinneandelen er lavest i landsbygdregionene nordpå.

Tabell 3.5 Antall mannskommuner, kjønnsbalanserte kommuner og kvinnekommuner i prosent av antall kommuner i hver regiontype 2003

	Landsbygd	Små bygdeby-regioner	Bygdeby-regioner	By-regioner	Storby-regioner
Mannskommuner	67,4	56,9	43,5	29,6	20,2
Kjønnsbalanserte kommuner	20,3	35,4	45,7	58,0	43,3
Kvinnekommuner	12,3	7,7	10,9	12,3	36,5
Sum	100	100	100	100	100

Kilde: Statistisk sentralbyrå, bearbeidet av Norut NIBR Finnmark



Figur 3.4 Sysselsettingsutviklingen etter regiontype. Indeks: 1986 = 100

Kilde: Statistikk fra PANDA

Kjønnsbalansen i de ulike regiontypene kan også illustreres ved å foreta en inndeling i kvinnekommuner, mannskommuner og kjønnsbalanserte kommuner, i tråd med Fredriksen (2001).² Hun argumenterer for at denne størrelsen uttrykker den komparative kjønnsattraktiviteten mellom kommunene, og at den får fram hvor fordelaktig en kommune oppleves av kvinner og menn. Blant landsbygdkommunene viser tabell 3.5 at langt de fleste, hele 67 prosent, er mannskommuner, mens kun 12 prosent er kvinnekommuner. Flest kvinnekommuner er det i storbyregionene (37 prosent), mens det er flest kjønnsbalanserte kommuner i byregionene. Dette bekrefter at mange peri-

ferikommuner taper i konkurransen om å få kvinner til å bosette seg der. Disse aldersgruppene (20-39 år) er viktige for framtidig bosetting.

3.2.2 Sysselsettingsutvikling og næringsstruktur

Sysselsettingsutviklingen i Norge de siste 15 årene har vært preget av konjunkturer. Den såkalte «japetida» på midten av 1980-tallet kuliminerte i 1988, og landet gikk da inn i en femårig nedgangskonjunktur. Resten av 1990-tallet økte sysselsettingen kraftig, før den igjen har begynt å flate ut rundt litt før århundreskiftet, og i år 2001³ er det omtrent 11 prosent flere sysselsatte i Norge enn i 1986.

Figur 3.4 illustrerer denne utviklingen for forskjellige regiontyper. Vi ser at utviklingen har vært relativt parallell for de ulike regionene og landsdelene, men at konjunkturerne slår forskjellig ut. Konjunktursvingningene er sterkere i sentrale strøk enn i distriktene. Dette har sammenheng med blant annet næringsstrukturen, som er mer konjunkturfølsom i sentrale strøk enn i distriktene, og det viser seg både i nedgangs- og oppgangstider.

² I mannskommuner er det færre enn 93, i kvinnekommuner flere enn 99, og i kjønnsbalanserte kommuner mellom 93 og 99 kvinner per 100 menn i aldersgruppen 20-39 år, iflg Fredriksen (2001).

³ Næringsfordelte sysselsettingsdata på kommunenivå eksisterer kun tilbake til 1986 (fra PANDA). Kvaliteten på dataene har økt kraftig i løpet av perioden, men forbedringen har ikke vært mulig å gjennomføre helt tilbake til 1986. Dette gjelder spesielt næringsmessig plassering. Data for totalt antall sysselsatte har rimelig stabil kvalitet gjennom hele perioden og er derfor sammenliknbare over tid. På grunn av endringer i statistikkgrunnlaget er ikke nivået på tallene for 2002 sammenliknbare med de tidligere nivåene. År 2002 er derfor utelatt fra figuren.

Tabell 3.6 Sysselsettingens fordeling på næringer og regiontyper år 2001. Indeks, landets fordeling = 100.

	Storbyer	Byer	Bygdebyer	Små bygdebyer	Landsbygd	Sum landet (%)
Primærnæringer	59	83	158	193	368	4,5
Sekundærnæringer inkl BA*	76	119	118	124	108	21,1
Privat tjenesteproduksjon	122	89	76	74	57	45,3
Statlige tjenester	119	95	90	67	30	9,7
Kommunale tjenester	74	111	129	131	165	19,4
Sum regiontype (%)	44,0	37,3	6,6	6,8	5,3	2,08 mill

* BA = Bygge- og anleggsvirksomhet

Kilde: PANDA-data, egne beregninger

Tabell 3.6 oppsummerer noen hovedtrekk i den regionale næringsstrukturen for de ulike regiontypene. Storby- og byregionene har til sammen noe i overkant av 80 prosent av de sysselsatte, det vil si noe mer enn de samme regioners befolkningsandel. De tre andre regiontypene er omtrent like store, og de har mellom fem og sju prosent av sysselsettingen i Norge hver.

Næringsfordelingen i tabellen er relativt grov. Dette innebærer også at det er betydelige forskjeller mellom størrelsen på de ulike næringene i tabellen. 45 prosent av sysselsettingen finner vi innenfor det vi har kalt «privat tjenesteyting». Dette omfatter både personretta og forretningsretta tjenesteproduksjon i privat sektor. Snautt 30 prosent av sysselsettingen er totalt sett å finne i offentlig virksomhet, og ⅓ av dette er innenfor kommunal⁴ tjenesteproduksjon. I alt ser vi at omtrent ¾ av sysselsettingen i Norge er innenfor tjenesteproduksjon. Sysselsettingsandelen innenfor bygg og anlegg, industri og primærnæringer er omtrent ¼. Samtidig vet vi at sysselsettingen generelt sett har vært økende innenfor tjenesteproduksjon, mens den har avtatt innenfor vareproduksjon de seinere år.

Tabellen viser også store regionale variasjoner når det gjelder næringsstruktur. Indeksene⁵, som viser andelen sysselsatte i en næring i vedkommende regiontype *sett i forhold til næringens andel av sysselsettingen på nasjonalt nivå*, vil generelt variere mer for de mindre enn for de større næringene. De er normert til 100, noe som innebærer at avviket fra landsgjennomsnittet i tallverdi vil være større for verdier over landsgjennomsnittet enn for verdier under (halvparten representeres av indeksen 50, mens dobbelt så stor representeres av indeksen 200). Samtidig viser indeksene relative tall

for hver region. Det betyr at et generelt lavt sysselsettingsnivå kan få indeksene for enkelt næringer til å bli høye, selv om sysselsettingen i denne næringen ikke er spesielt høy i regiontypen. Tabellen må derfor tolkes i forhold til dette.

Vi ser at sysselsettingsindeksen innenfor primærnæringene og kommunal tjenesteproduksjon er lavere jo mer sentralt regiontypen er. For privat og statlig tjenesteproduksjon er bildet det motsatte, her øker sysselsettingen med sentralitet. I sekundærnæringene er sysselsettingen konsentrert til de tre mellomsentrale regiontypene. Med andre ord er det et klart sentrum-periferimønster for sysselsettingens fordeling på næringer.

Lokaliseringen av de ulike næringene er bestemt av lokaliseringsbetingelsene for disse. Siden vi har benyttet relativt grove næringsinndelinger, er det ikke noe stort poeng å drøfte lokaliseringsbetingelsene til svært smale (små) næringer og enkeltbedrifter. Disse vil være sammensatte og variere betydelig. I stedet vil vi, på relativt generelt grunnlag, si litt om hvorfor vi tror næringsstrukturen varierer på den måten den gjør – noe som innebærer å omtale det vi mener er de viktigste, generelle lokaliseringsbetingelsene.

Primærnæringene er ressursbaserte næringer (jordbruk, skogbruk, fiske, fiskeoppdrett, oljeutvinning og bergverk). Disse er naturligvis lokalisert der ressursene er å finne, og ressurstilgang blir derfor en viktig lokaliseringsbetingelse for disse næringene. For primærnæringenes del framgår det av tabellen at lokaliseringskvotienten er større i distriktene enn i sentrale områder. Dette henger sammen med at de primære ressursene er å finne i disse delene av landet. Fiske og fiskeoppdrett er, naturlig nok, lokalisert langs kysten, mye av dette i distriktene. Jordbruket er lokalisert til jordbruksregioner, som vi i stor grad finner utenfor byregionene. Dette gjelder spesielt småskalajordbruket. Mye av storskalajordbruket er derimot lokalisert

⁴ Før sykehusreformen

⁵ Indeksene kan tolkes som *lokaliseringskvotienter*

til bygder innenfor pendleravstand til byer (og dermed innenfor storby- eller byregioner, som vi har definert dem), se Johansen mfl (2001). Bønder har ofte⁶arbeid utenom bruket, og det er slik sett en fordel for dem å være bosatt i nærheten av større arbeidsmarkeder. Skogbruket er lokalisert til skogbygdene, spesielt på Østlandet og i Trøndelag. Når det gjelder bergverksdrift, er det som er igjen av dette lokalisert til gruvesamfunn der gruver er å finne. De som jobber med oljeutvinning, er registrert etter bosted i tabellen ovenfor, men overrepresentert i kommuner tilknyttet storby- og byregioner på Vestlandet.

Den viktigste lokaliseringsfaktoren for ressursbaserte næringer er altså nærhet til ressursene. Hvorvidt produksjon skjer innenfor disse næringene, og til en viss grad hvor produksjonen skjer, avhenger av markedet for det enkelte produkt og av kostnadsforhold. Slik sett er det isolert sett en ulempe for bedrifter innenfor primærnæringene å være lokalisert langt unna markedene for sine produkter (alt annet likt), fordi transportkostnadene i så fall blir høye. Naturgitte forhold påvirker kostnadene til bedrifter innenfor primærnæringene, en kan finne skalafordeler innenfor produksjonen av primærprodukter, koplingen mellom lokalisering av primærproduksjon og foredling blir mindre tydelig osv. Disse forholdene kompliserer drøftingen av lokaliseringsbetingelser i primærnæringene. I tillegg er aktiviteten i disse næringene, og da kanskje spesielt jordbruket, fisket og havbruket, regulert på en annen måte enn mange andre næringer. Jordbruket er regulert direkte gjennom økonomiske insentiver (driftsstøtte og investeringsstøtte) og mer indirekte gjennom skjermingsstøtte (se for eksempel Hegrenes mfl 2002). I tillegg er jordbruket, så vel som både fiske og havbruk, regulert gjennom offentlige konsesjoner. Her har med andre ord myndighetenes regulering potensielt stor betydning for lokalisering av aktiviteten. Når disse næringene i tillegg betyr mye relativt mye for sysselsettingen i distriktene i utgangspunktet, kan distriktpolitiske hensyn lett tas, og har vært tatt, når politikken overfor dem utformes.

Sekundærnæringene er i tabell 3.6 avgrenset til industriproduksjon og bygg- og anleggsvirksomhet. Dette er også et svært grovt aggregat, som omfatter småskala industrivirksomhet og store fabrikk-er innenfor mange ulike næringer med svært ulike

lokaliseringsbetingelser. Mange av virksomhetene konkurrerer internasjonalt, og de offentlige reguleringene av dem er i større grad generelle (skatte- og avgiftspolitikken) enn spesifikt bedrifts- eller næringsrettet. Lokaliseringen av mye av norsk industri er likevel et resultat av at det offentlige har bidratt. Etter krigen deltok myndighetene sterkt gjennom ulike former for insentiver og mer direkte reguleringer fordi man ønsket å bygge ut industrien over hele landet. Dette viser seg også i tabellen, der vi ser at sekundærnæringene er lokalisert relativt sett jevnest over hele landet. Den relative betydningen av disse næringene for sysselsettingen i storbyregionene er derimot lav, noe som har sammenheng med utflytting av industri til andre deler av landet (tomtepriser i sentrale deler av landet), men også med at betydningen av privat tjenesteyting er så sterk (se nedenfor). Tradisjonelt har norsk industri blitt utbygget i nærheten av sjøen og ei havn (markedstilgang for underleveransar og ferdige produkter), samt med god tilgang på energi (utbygde vassdrag). Vi finner derfor fortsatt relativt mye industrivirksomhet langs kysten av Sør-Norge, spesielt på Østlandet og Vestlandet, men også lenger nord.

Privat tjenesteproduksjon er virksomhet rettet inn mot å betjene bedrifter og/eller personer (forretningsmessig og personretta tjenesteyting). Her står tilgang til markedet sentralt som lokaliseringsfaktor.

Personrettet tjenesteyting er avhengig av en viss størrelse på markedet (terskelverdi) for å kunne eksistere i et område. Det betyr at jo større området er (målt i antall innbyggere), desto større er sjansen for at størrelsen på markedet overstiger denne terskelverdien. Vi vet at det eksisterer en rekke tjenester av denne typen, noe som innebærer at sentrale strøk ofte vil ha større variasjon i de tjenestene som tilbys innbyggerne, i tillegg til at en også lettere vil kunne ha et større omfang av tilbudet av hver av tjenestene. En del personretta tjenester betjener også ofte et større oppland, noe som gjør markedet for disse tjenestene i storbyregionene enda større.

Bedriftrettet tjenesteyting er også markedsrettet og overrepresentert sentralt. Dette henger i mindre grad sammen med antall innbyggere enn med det faktum at næringsaktiviteten er generelt større i sentrum enn i periferien, men også med sentrums funksjonelle rolle (lokalisering av hovedkontorer, spesialiserte funksjoner og statlig virksomhet). Sentrale strøk er også sentrum i infrastrukturnettet, slik at forretningsrettede tjenester lokalisert hit lettere kan betjene et større marked enn dersom de er lokalisert i periferien.

⁶ Nesten 40 prosent av totalt antall timeverk som utføres av landbruksbefolkningen er utenom bruket. Mer enn 90 prosent av norske bønder har jobb utenom gården (Johansen mfl. 2001).

Både når det gjelder personrettede og forretningsrettede tjenester kan man spore agglomerasjonseffekter i lokaliseringsmønsteret. Bedrifter nyter godt av nettverk, med andre bedrifter innenfor samme markedssegment, med bedrifter som bruker sysselsatte med tilsvarende kompetanse, med offentlig sektor og med utdanningsinstitusjoner. Det er altså en rekke faktorer som trekker i retning av at tjenesteproduksjonen lokaliseres sentralt.

Mange av tjenestene som er lokalisert til sentrum er relativt konjunkturavhengige. Ved generelle nedgangskonjunkturer reduseres etterspørselen etter slike tjenester, både gjennom nedgang i bedrifters etterspørsel og gjennom inntektsreduksjoner. Baksida av medaljen ved å ha et vekstkraftig næringsliv er derfor at man risikerer større sysselsettingssvingninger i sentrale strøk enn i distriktene.

*Statlig sysselsetting*⁷ er, på tilsvarende måte som sysselsetting innenfor privat tjenesteproduksjon, overrepresentert i storbyregioner. Dette skyldes hovedsakelig at statens aktivitet knyttet til sentraladministrasjonen er lokalisert til Oslo. En del statlig virksomhet er likevel desentralisert⁸, og har hatt betydning for sysselsettingsutviklingen i (del av) distriktene.

Kommunal tjenesteproduksjon er en viktig og desentralisert del av offentlig sektor. Tabell 3.6 viser at den relative betydningen av sysselsettingen i denne sektoren øker når vi beveger oss fra de mest sentrale regiontypene og mot distriktene, noe som betyr at kommunal sysselsetting betyr mer for totalsysselsettingen i distriktene enn i sentrale deler av landet. Mye av veksten i kommunal tjenesteproduksjon skjedde som en følge av oppbyggingen av velferdssamfunnet, som skjøt fart på 1970-tallet. Tanken var at alle skulle ha tilgang på et likeverdig, offentlig tjenestetilbud, uavhengig av hvor i landet de bodde. Ekspansjonen ledet til en betydelig sysselsettingsøkning i kommunal sektor over hele landet gjennom 1970-tallet, men også et lite stykke inn på 1980-tallet. Denne ekspansjonen var spesielt gunstig for utviklingen i distriktene, hvor alternative sysselsettingsmuligheter var begrensede. Innenfor kommunal virksomhet hadde

man både behov for heltids- og deltidsansatte, og man hadde behov for faglært og ikke-faglært arbeidskraft. Ekspansjonen skjedde samtidig med at en uutnyttet ressurs på arbeidsmarkedet, nemlig kvinnene, i økende grad tilbød sin arbeidskraft (se for eksempel Eikeland og Johansen 2000). Dette førte igjen til at toinntektshushold lettere kunne etableres også i distriktene, ved at en av dem kunne jobbe i offentlig sektor, mens den andre jobbet i privat tjenesteyting eller i basisnæringene. Slik sett var det flere parallelle prosesser i arbeidsmarkedet på 1970-tallet som trakk i samme retning, og som samlet sett ledet til redusert sentralisering i denne perioden. Utover på 1980-tallet avtok den kommunale sysselsettingsveksten. Dette hadde sammenheng med at de primære kommunale tjenestene nå var ansett utbygd over hele landet. Stillingene var besatt, og det har vært begrenset utskifting av ansatte. Den gunstige, offentlig drevne, utviklingen fra 1970-tallet stoppet derfor opp, og sentraliseringen skjøt igjen fart (Foss og Selstad 1997).

Utgangspunktet for den sterke ekspansjonen av kommunal virksomhet på 1970-tallet var *ikke* at man ønsket økte sysselsettingsmuligheter i distriktene. Det var i stedet en positiv sideeffekt. Utviklingen av velferdssamfunnet i et spredt bebodd land som Norge krevde store omfordelinger av ressurser mellom grupper i landet, og også mellom sentrum og periferi. Dette skyldes flere forhold, og vi peker på følgende:

- Utgiftsbehovet er høyere i noen deler av landet enn i andre. Aldersstrukturen varierer, noe som innebærer at behovet for offentlige tjenester varierer (for eksempel pga forskjell i sykkelighet) osv.
- Skattegrunnlaget er generelt⁹ lavere per innbygger i distriktene enn i sentrale strøk. Det betyr også at den lokale og regionale evnen til å finansiere offentlig tjenesteproduksjon opp mot en nasjonal standard er mindre. Staten omfordeler derfor ressurser mellom sentrale regioner og distriktene.
- Markedet for privat produksjon av en del kommunale tjenester (for eksempel innenfor helsesektoren, barnehagesektorer osv) er lite i distriktene, og arbeidsdelingen mellom privat og offentlig tjenesteproduksjon er derfor annerledes enn i sentrale strøk. Kostnadene for offentlige tjenester (per innbygger) blir derfor høyere i distriktene enn i sentrale strøk.
- Avstandsullemper kan skape problemer i forhold til å kunne produsere tilsvarende kommunale tjenester til samme kostnader i distriktene som i sentrale strøk. Et eksempel på dette kan

⁷ Tallene er fra 2001. Det betyr at sykehusreformen ikke er tatt hensyn til i tallene, slik at sysselsettingen er registrert innenfor kommunal tjenesteproduksjon (se kapittel 4 og Lie 2003).

⁸ Den regionale fordelingen av statlig virksomhet er nærmere drøftet i kapittel 4. Se Lie (2003) for en ytterligere gjennomgang.

⁹ Noen distriktskommuner er å finne blant de rikeste i landet, fordi de har store inntekter knyttet til kraftproduksjon. Dette gjør seg også utslag i kraftkommunenes ressursbruk.

Tabell 3.7 Antall sysselsatte i kommunal sektor i forhold til antall innbyggere i klientalder (under 19 og over 67 år). Indeks, landet = 100 (0,2528 ansatte per innbygger i klientalder = 100)

	Østlandet	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge	Totalt
Storbyregioner	91		89	98		91
Byregioner	101	98	94	105	111	100
Bygdebyregioner	109	99	100	107	123	109
Små bygdebyregioner	119	79	106	105	123	113
Landsbygdregioner	117	153	112	122	127	120
Totalt	98	99	95	105	119	100

Kilde: SSB, PANDA, egne beregninger

være at man kan ha større klasser og færre skoler i kommuner med små avstander, og dermed lavere kostnader per elev, enn i kommuner med store avstander.

- Kommunestrukturen, eller lokaldemokratiet, med mange små kommuner, kan medføre høyere kostnader på administrasjonssiden enn dersom man hadde hatt færre og større kommuner.

Disse forholdene trekker stort sett i samme retning, og det er at kostnadene for å produsere kommunale tjenester generelt er høyere i distriktene enn i mer sentrale strøk. Det statlige inntektssystemet for kommuner (og fylkeskommuner) er i utgangspunktet tenkt å skulle bidra til å motvirke slike ulemper¹⁰.

Tabell 3.7 går nærmere inn på kommunesektoren og viser på aktiviteten (målt i antall sysselsatte) i forhold et grovt definert behov (målt som antall innbyggere i klientalder), fordelt på regioner og landsdeler. I gjennomsnitt er det 0,25¹¹ ansatte¹² i kommunesektoren per innbygger i aldersgruppene 0-19 år og over 67 år i Norge. Tabellen viser et relativt klart sentrum-periferimønster. Sysselsettingen i storbyregionene, målt på denne måten, ligger under landsgjennomsnittet, mens den ligger over landsgjennomsnittet i de øvrige regiontypene. Dette er nok mest et uttrykk for at det i storbyregionene er tilgang på tilsvarende tjenester også utenom offentlig sektor, eller at en del (tidligere) offentlige tjenester er privatiserte her.

Arbeidsdelingen mellom offentlig og privat virksomhet er med andre ord forskjellig mellom sentrum og periferi. Dersom vi ser langs landsdelsaksen, er det noe av det samme mønsteret. Vi ser her at det generelt er slik at ressursinnsatsen i forhold til antall innbyggere i klientalder er større desto lenger nord vi kommer.

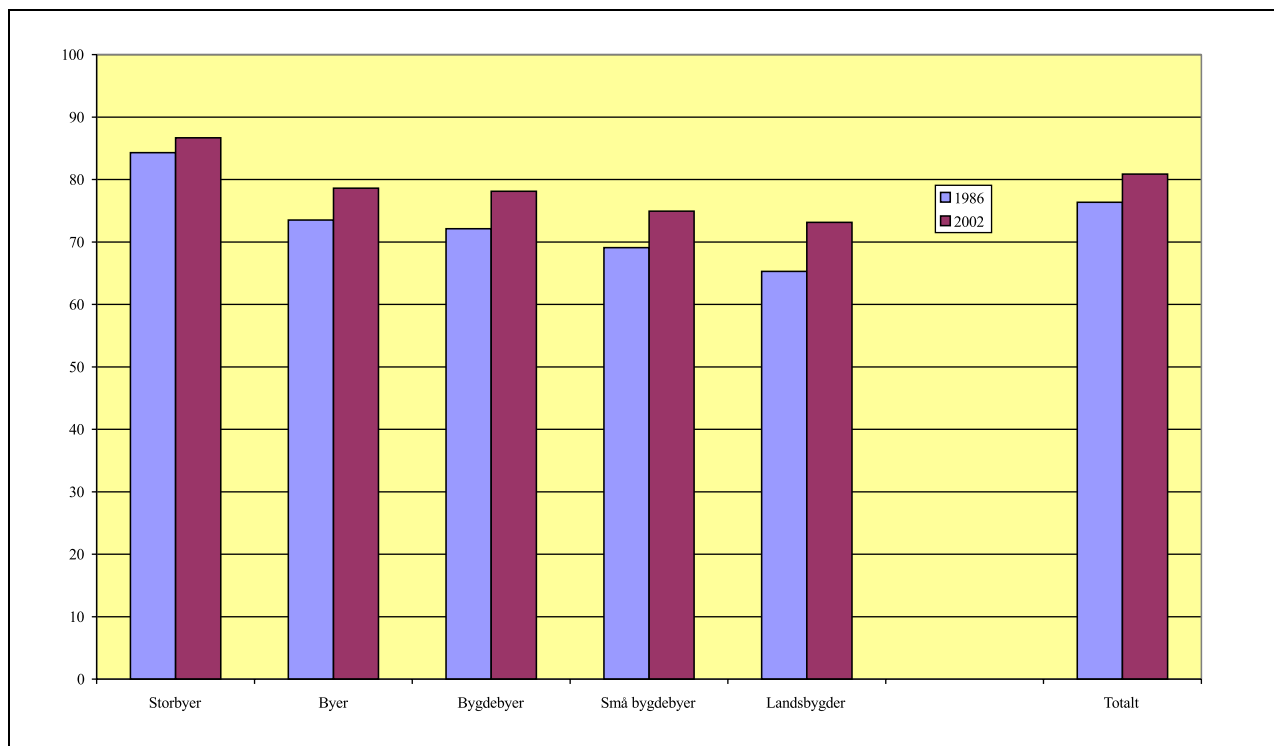
Innenfor de ulike landsdelsfordelte regiontypene er situasjonen noe mer varierende. Det framgår at fordelingen mellom regioner er omtrent den samme som for landet som helhet dersom man ser på Østlandet, Vestlandet og Trøndelag. På Østlandet er Oslo-regionen et stort tyngdepunkt som trekker gjennomsnittet noe ned. For Vestlandets del er det to storbyregioner (Bergens- og Stavanger-regionen), sammen med byregionene, som trekker snittet ned. I Trøndelag dominerer ikke Trondheims-regionen i samme grad, og her ligger også storbyregionen nærmere landsgjennomsnittet. Sørlandet er avvikende, ved at alle regioner unntatt landsbygdregionene ligger lavere enn landsgjennomsnittet. Landsbygdregionene på Sørlandet har ekstremt høy gjennomsnittssysselsetting per innbygger i de aktuelle aldersgruppene. Dette har sammenheng med at høye inntekter fra kraftselskaper gir stor handlefrihet for disse kommunene. Alle regiontypene i Nord-Norge ligger over landsgjennomsnittet. Dette henger sammen med at disse kommunene, gjennom kriteriene for statlige overføringer, har større handlefrihet enn kommuner i andre deler av landet. I tillegg har kommunesektoren i hele Nord-Norge nedsatt arbeidsgiveravgift, noe som bidrar til at kostnadene for å sysselsette flere i kommunesektoren er lavere enn i andre deler av landet. En annen faktor er at avstandene i mange nordnorske kommuner er store, og at tjenestene derfor blir noe dyrere (målt i sysselsetting) å produsere.

Indeksene i tabellen har både tellere og nevner. Dersom kommunesektorens struktur ble bygget ut og tilpasset aldersfordelingen for noen år siden, og aldersfordelingen har endret seg slik

¹⁰ Se kapittel 6 for en nærmere drøfting av kommunesektorens regionale og distriktspolitiske betydning

¹¹ Tre kommuner (Bykle, Modalen og Kvæfjord) har mer enn 0,5 sysselsatte per innbygger i de aktuelle aldersgruppene (Kvæfjord er høyest med 0,591). I den andre enden av skalaen finner vi Spydeberg (0,150), Fet (0,155) og Karmøy (0,156) med mindre enn 0,16 kommunalt sysselsatte per innbygger i aldersgruppene. Oslo kommune ligger på 0,201.

¹² 0,09 ansatte per innbygger totalt sett. Det betyr at en av ti av alle nordmenn, eller nesten 20 prosent av de sysselsatte jobber i kommunesektoren.



Figur 3.5 Antall kvinner per 100 menn i arbeidsstyrken 1986 og 2002.

at det er blitt færre innbyggere i klientgruppene, kan antall sysselsatte framstå som høyt.

3.2.3 Kort om arbeidsmarkedet

Ovenfor har vi gjennomgått befolknings- og næringsutviklingen i norske regioner. Befolkning og næringsliv møtes i arbeidsmarkedet, som tilbud av og etterspørsel etter arbeid. Arbeidsmarkedsutviklingen påvirker gjennom dette flyttinger. Generelt er det slik at arbeidsmarkedet er større og mer differensiert i sentrale strøk enn i distriktene. Arbeidsmotivert flytting styres i stor grad av konjunkturutviklingen i sentrale strøk og er relativt uavhengig av konjunktursituasjonen i distriktene. Vi har vist at konjunktursvingningene er sterkere i sentrale strøk enn i distriktene. I oppgangstider i sentrale strøk flytter mange dit, mens flyttingene i nedgangstider er svakere.

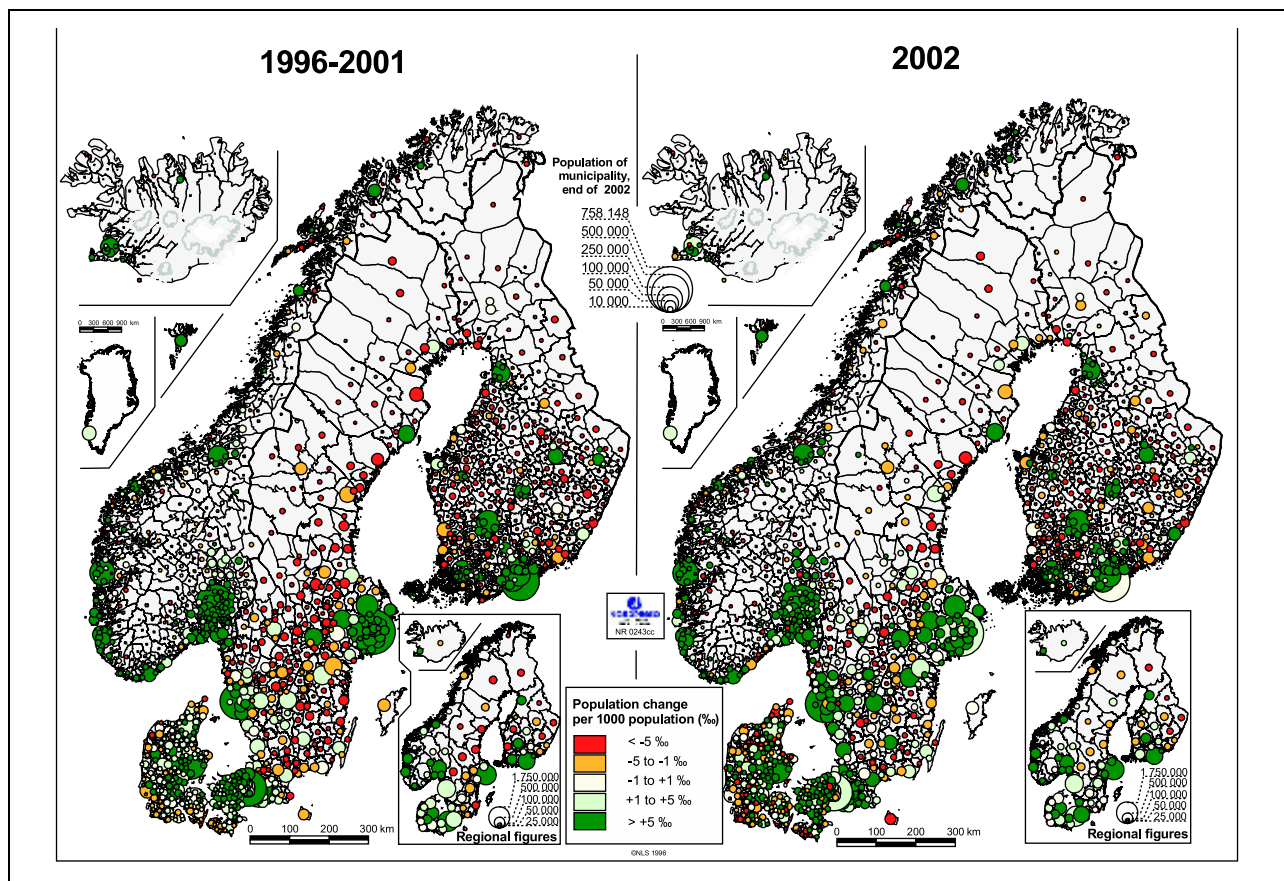
Utbyggingen av kommunesektoren på 1970-tallet bidro til at det ble etterspørsel etter arbeidskraft over hele landet. Kommunene etterspurte også personer som kunne arbeide på deltid, og det var regnet som en sikker arbeidsplass. Det åpnet seg et arbeidsmarked over hele landet for den store

arbeidsstyrkereserven, nemlig kvinnene. Nå er disse arbeidsplassene fylt opp av folk i faste stillinger, samtidig som veksten i kommunal tjenesteproduksjon har avtatt. Derfor er ikke etterspørselen etter nye sysselsatte i kommunesektoren så sterk lenger. Dette har hatt spesielt stor effekt for kvinnene, som ikke rekrutteres til arbeidsmarkedet lokalt i samme grad som tidligere. Dette henger sannsynligvis sammen med at kvinner er mer mobile enn menn. De flytter lettere i forbindelse med utdanning¹³, samtidig som de i større grad enn menn flytter ut av sentrum (tilbakeflytting) når de er ferdige med utdanningen sin.

Når kvinnene etter hvert får høyere utdanning, samtidig som etterspørselen etter arbeidskraft i kommunesektoren er moderat, blir også kvinnene mer fleksible når det gjelder næringstilknytning. En av forklaringene til at arbeidsmarkedet i sentrale strøk er mer attraktivt enn i distriktene, er at det i større grad kan tilfredsstille ønskene til begge partnere i en husholdning. Når både mannen og kvinnen har høy utdanning, vil også deres ønske om yrkestilknytning, næringstilknytning og karriere være mer i samsvar enn tidligere. Arbeidsmarkedene i distriktene er ofte for smale til dette. Dette trekker i retning av økt sentralisering.

Figur 3.5 viser at det er flere menn enn kvinner i arbeidsstyrken over hele landet. Vi ser at antall kvinner per 100 menn i arbeidsstyrken har økt

¹³ Kvinner tar i økende grad høyere utdanning, og de er nå i flertall på universitetene.



Figur 3.6 Befolkningsendring 1996-2001 og i 2002 for kommuner og fylker i Norden

med omtrent fem fra 1986 til 2002. I storbyregionene er det 87 kvinner per 100 menn i arbeidsstyrken. Dette avtar ned mot landsbygdregionene, hvor tallet er 73. Samtidig har antall kvinner i arbeidsstyrken økt mindre fra 1986 til 2002 i storbyregionene enn i de andre regiontypene. Det er altså store forskjeller mellom region typer, men forskjellen er blitt mindre over tid.

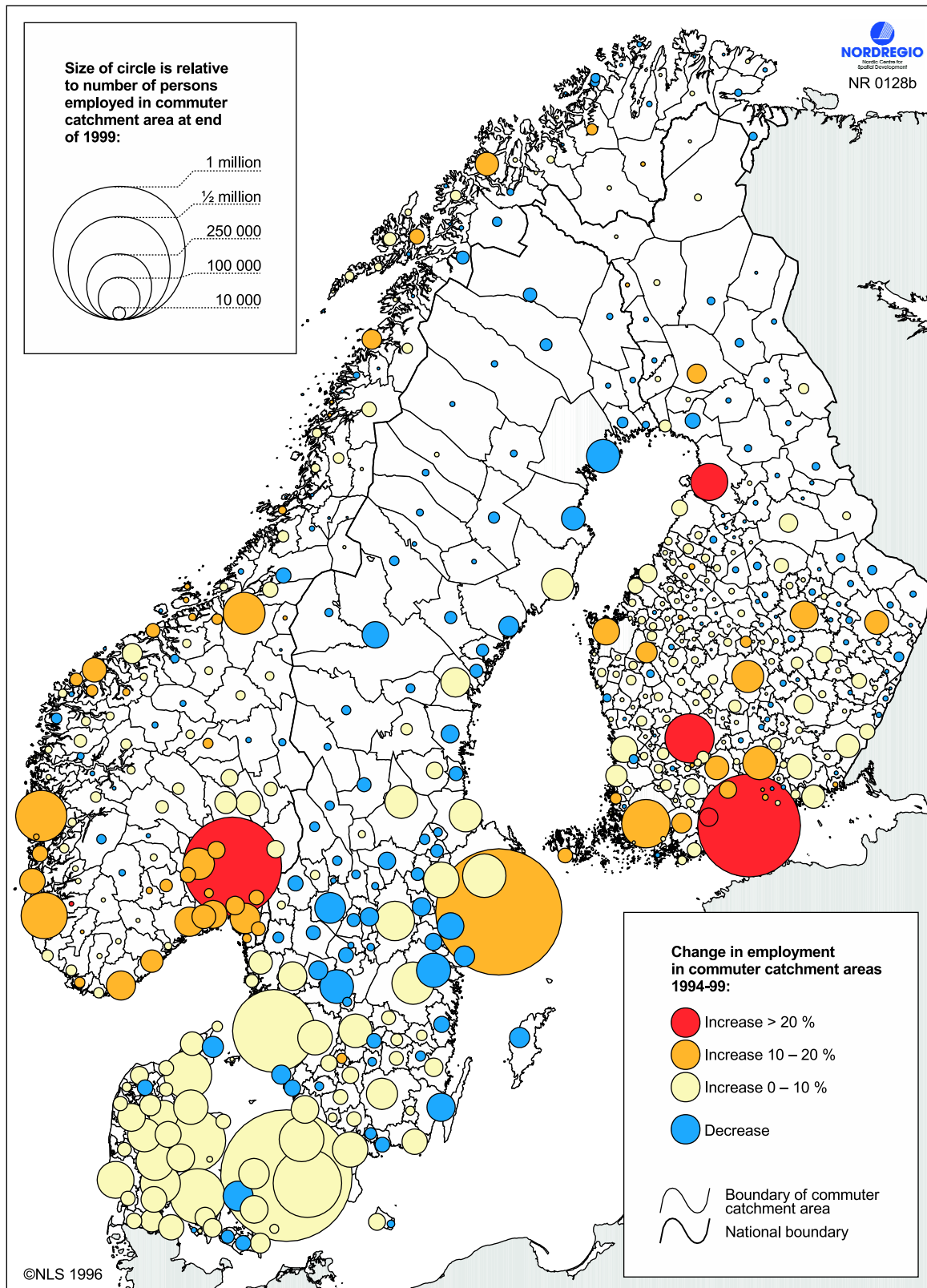
3.2.4 Norges regionale utfordringer i en bredere sammenheng

Den regionale utviklingen i Europa blir ofte beskrevet som en polarisering, der de sterkeste sentrene vokser mens periferien opplever tilbakegang. Under høykonjunkturen i andre halvdel av 1990-tallet var det en utjevning av BNP-tallene mellom landene i Europa, men samtidig økte forskjellene innad i landene mellom hovedstadsregionene og andre større byområder på den ene siden, og periferien på den andre (CEC 2001).

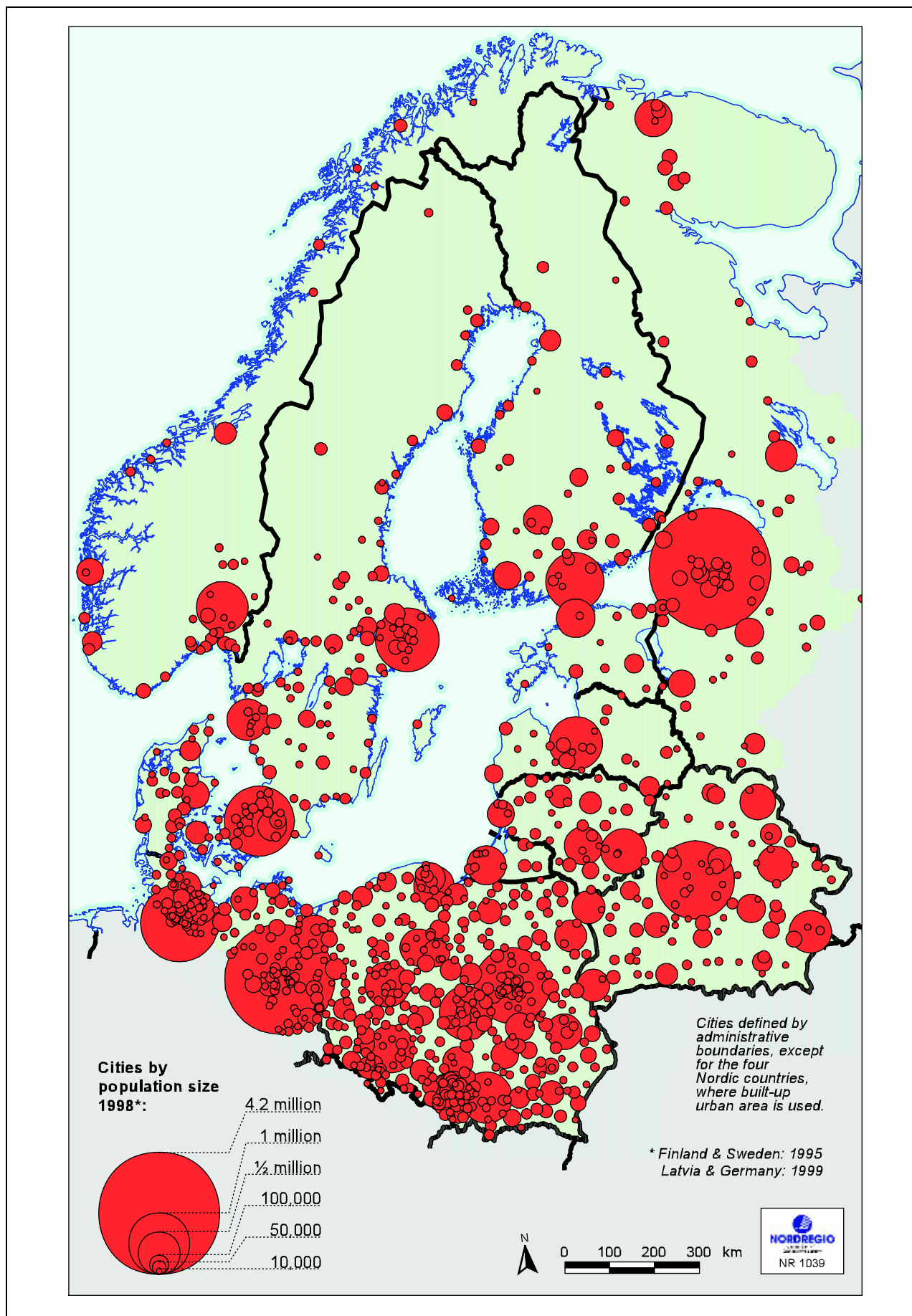
Den samme utviklingen finner vi også i Norge og de andre nordiske landene. Figur 3.6 viser befolkningsendringene i årene 1996-2001 og i år 2002 på kommune- og fylkesnivå for de nordiske landene. Størrelsen på sirklene viser antallet innbyggere

i kommunen, mens fargen viser utviklingen i perioden. Det er befolkningsnedgang i det meste av periferien i både Finland, Island og Sverige, mens periferien i Norge har klart seg vesentlig bedre. Årsaken til dette er dels at vi har en yngre befolkning i norske distrikter enn det Finland og særlig Sverige har, at mye av den norske periferien ligger langs kysten der næringsutviklingen har vært bedre enn i innlandet, samt at det finnes flere voksende byer også i Nord-Norge. Vi ser videre at de regionale ubalansene var mindre i år 2002 enn i perioden 1996-2001 i alle nordiske land. Årsaken til at 2002 er forskjellig fra årene før, er at netto flyttetall går ned når konjunktorene svekkes.

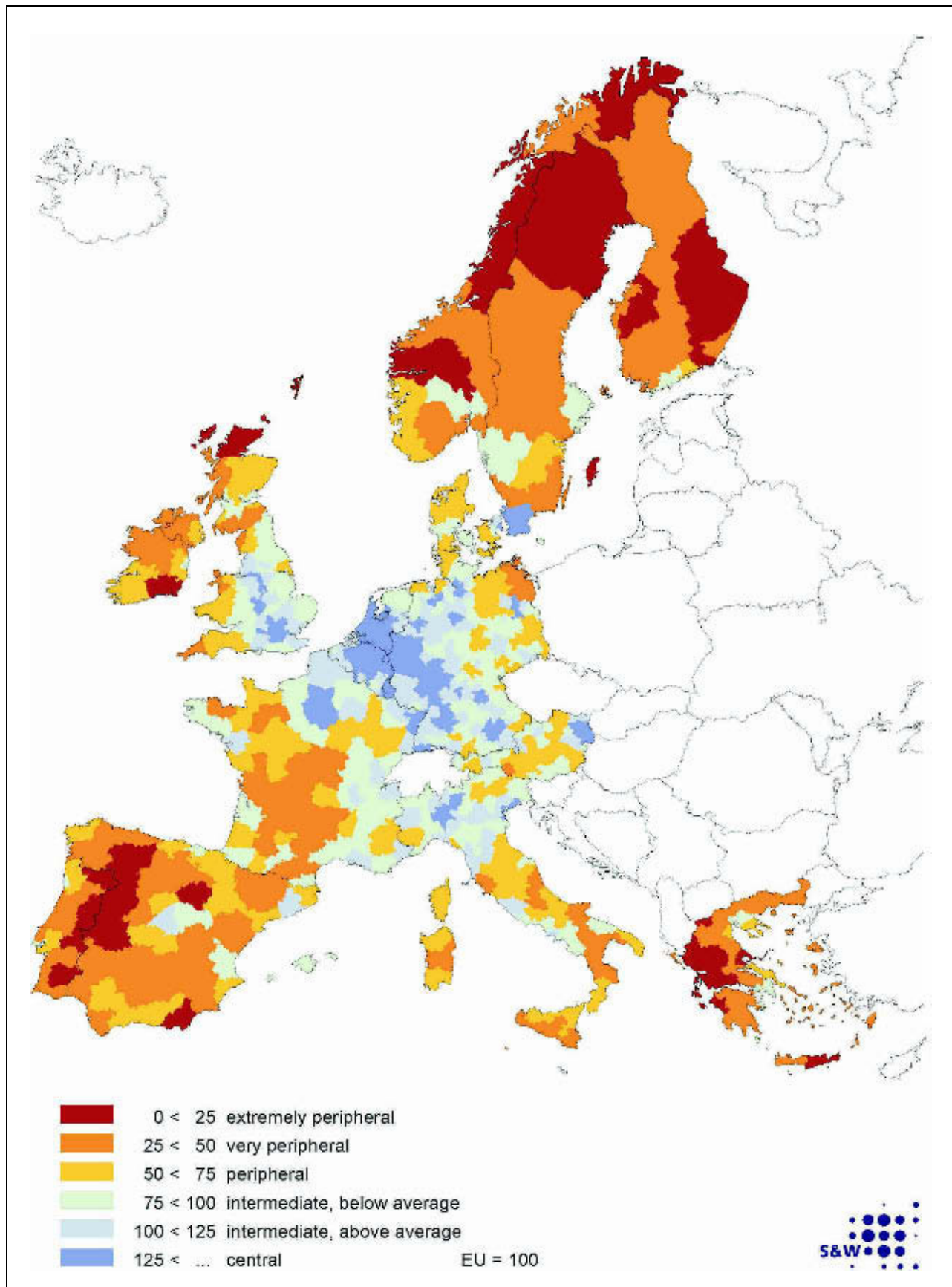
Figur 3.7 viser endringene i sysselsetting i pendlingsregioner for årene 1994-99. For Norge er det brukt NIBRs definisjon av pendlingsregioner fra 2002. Sirklens størrelse viser hvor mange sysselsatte det er i regionen, mens fargen viser hvor sterk veksten har vært. Det er særlig i Sverige at vi finner mange regioner der sysselsettingen har gått ned, til tross for den høykonjunktur som preget perioden. Dette er dels et utslag av at antallet personer i arbeidsstyrken sank på grunn av aldersstruktur og flytting fra disse regionene, dels at svenskene ikke har lyktes i å få i gang sysselset-



Figur 3.7 Sysselsettingsendringer i nordiske pendlingsregioner 1994-1999



Figur 3.8 Tettsteder med mer enn 10.000 innbyggere i Østersjø-regionen



Figur 3.9 Potensiell tilgjengelighet for regioner i Europa

tingsveksten etter at bunnen ble nådd i 1993. Her har utviklingen i Finland, som også opplevde en krise i 1993-94, vært langt bedre. Både Finland og Norge har hatt sterk vekst i sysselsettingen, og denne veksten har vært sterkest i de største byene. Samtidig har mange mindre arbeidsmarkedsregioner hatt nedgang i sysselsettingen. Norge opplevde ikke den samme sysselsettingsnedgangen tidlig på 1990-tallet som Sverige og Finland gjorde, slik at vi har hatt en mer kontinuerlig vekst i de fleste regioner. Det er en rekke små arbeidskraftsregioner med nedgang i sysselsettingen også i Norge, men utviklingen her fremstår likevel som mer balansert enn den i Finland og Sverige.

I en europeisk sammenheng er de nordiske landene perifere og spredt bosatte. Det er bare Danmark som har en befolkningstetthet som er i nærheten av det vi finner i Sentral-Europa. Vår spesielle situasjon illustreres i figur 3.8, som viser størrelsen på befolkningen i tettsteder med mer enn 10.000 innbyggere i Østersjøområdet. Det er den tettheten vi på dette kartet ser for Polen som er det normale lenger sør i Europa, både i vest og øst. I en tid da mye av diskusjonen om regional utvikling handler om byenes rolle som motorer for vekst, er det nødvendig å være klar over de spesielle forutsetninger vi har i Norden og Norge i denne sammenheng.

Dette understrekes ytterligere av figur 3.9, som viser potensiell tilgjengelighet for alle regioner i EU + Norge. Potensiell tilgjengelighet er et mål for hvor mange mennesker man teoretisk kan nå for et 6 timers møte uten å måtte overnatte, dersom man starter i fylkets største by. Alle transportmidler er medreknet, dvs. både bil, tog, båt og fly. Gjennomsnittet for de 16 landene er satt til 100. I Norden er det bare Sjælland og Skåne som har en tilgjengelighet over gjennomsnittet. Oslo er den norske regionen som har best tilgjengelighet, men heller ikke denne når opp i europagjennomsnittet. Store deler av Norge og Norden har mindre enn 25 prosent av gjennomsnittlig tilgjengelighet, noe som vi ellers i Vest-Europa bare finner i de mest perifere delene av Skottland, Irland, Portugal, Spania og Hellas. Selv om den økonomiske utviklingen har vært relativt god i den norske periferien sammenliknet med regioner i andre land, er lange avstander og vanskelige kommunikasjoner likevel et handikap for konkurranseevnen i et stadig mer integrert Europa. Det er da også en klar korrelasjon mellom tilgjengelighet og befolkningsutvikling i Norden (Spiekermann and Neubauer 2002).

3.3 Noen rammebetingelser for regional utvikling

Nedenfor gjennomgås noen sentrale rammebetingelser for regional utvikling. Vi tar utgangspunkt i noen betraktninger knyttet til fokus i norsk regional- og distriktspolitikk (og -utvikling) etter krigen. Disse betraktningene illustrerer at synet på regional utvikling og distriktspolitikk har endret seg i perioden. Deretter diskuterer vi hvordan globalisering og internasjonalisering påvirker regional utvikling og distriktspolitiske mål, både gjennom aktørenes tilpasning til de nye trendene og gjennom politikken. Vi ser nærmere på reformer i organiseringen av offentlig sektor, både når det gjelder tjenesteproduksjon og innkjøp av tjenester fra privat sektor, gjennom det som kalles New Public Management (NPM). NPM innebærer blant annet at markedsmessige prinsipper i større grad legges til grunn for tjenesteproduksjonen, og at ansvaret for å gjennomføre politikk i større grad delegeres til relativt autonome etater og statsforetak. Til slutt ser vi nærmere på den såkalte «ansvarsreformen», som er i tråd med NPM, og som innebærer at det regionale nivået får et større ansvar for regional- og distriktspolitiske virkemidler.

3.3.1 Regional- og distriktsdiskursen

Utvalget har tatt utgangspunkt i stortingsmeldinger og redegjørelser som er grunnlaget for den distrikts- og regionalpolitikken som føres. Det har imidlertid vært nødvendig å sette den aktuelle epoken, som strekker seg tilbake til nittitallet, inn i et noe lengre historisk perspektiv. Dermed forstår vi bedre innholdet i de rådende tanker bak den aktuelle politikken, ikke minst hvordan politikken begreper legitimeres gjennom en bredere samtale enn den som føres i departement og Storting. Etterkrigstiden kan deles i fire perioder.

Den første perioden, 1945-1960, er gjenreisningens epoke, som var paret med et generelt moderniseringsønske. Produksjonen sto utvilsomt i høysetet gjennom disse årene, mens velferden var uttatt til en kommende periode med høyere produktjonsnivå. Statens planleggere var de sentrale aktørene både som praktikere og ideologer. En sentralistisk top-down planlegging vant fram, som foreløpig ikke hadde noen stor plass for kommunal deltakelse.

Innføringen av de sterke planinstitusjonene hadde sin bakgrunn i mellomkrigskrise og krigen. Den sterke krisebakgrunnen skapte stor politisk enighet, og rommet generelt lite opposisjon. Det

var heller ikke opposisjon mot de omfattende støtteprogram som Nord-Norge nøt godt av, spesielt kapitalsubsidier til industri. Vi ser da bort fra den tause opposisjonen fra alle dem som i en viss forstand ble rammet av moderniseringstiltakene, deres røster ble ikke vektlagt.

Politikken ble begrunnet med at distriktene måtte spille en nøkkelrolle i Norges industrialisering. Dette var det genuint nye. «Distriktspolitikken» var ennå ikke formulert som eget politikkområde, men den var en viktig del av industripolitikken. Slik sett var dette en «bred» distriktspolitikk, for industrialiseringskonseptet omfattet også andre sektorpolitikker som kraftutbygging, veibygging, forskning, utdanning etc.

Den andre perioden, 1960-1975, var perioden for bedring av levekårene – i statlig regi. Den innledes med et «kommunalt hamskifte» fordi staten i større grad aktiverte kommunene til å være tilbydere av velferdstjenester. Kommunesammenslåinger på begynnelsen av 1960-tallet var med på å legge grunnlaget for økte kommunale oppgaver. Det er i denne perioden distriktspolitikken fødes som eget politikkområde, og det distriktpolitiske støtteområdet utvides sørover. Men institusjonaliseringen i et virkemiddelapparat bidrar til at virkemidlene mer ensidig blir innrettet på støtte til bedriftsetablering og på omfordeling av industri fra sentrum til utkant.

Det utvikles også et faglig grunnlag under distriktspolitikken, en nyklassisk regional vitenskap som legitimerer og veileder distriktsplanleggingen. Men perioden rommer også den første faglige kritikk, først og fremst Ottar Brox sitt debattinnspill om Nord-Norge planen. Han og andre forskere stilte spørsmålsteget ved den «skjebnen» som rammet folk som måtte flykte fra landsbygda. Dermed legges det også et faglig grunnlag for en distriktspolitisk opposisjon. Arbeiderpartiet ble selv radikalisert av denne kritikken, og spekteret av distriktpolitiske virkemidler ble utvidet. Tidlig på syttitallet opplevde vi også at flyttestrømmen fra utkantene avtok for en tid. Likevel er det først og fremst velferdspolitikken som får æren for en relativt balansert regional utvikling i dette tiåret. Det var ikke den utviklingsorienterte distriktspolitikken som virket, men den fordelingsorienterte velferdspolitikken som sikret likeverdige tilbud i alle deler av landet.

Den tredje perioden, 1975-1990, er perioden for de mange trendbruddene. Avindustrialiseringen møtes først med motkonjunkturpolitikk, seinere med omstillingspolitikk. Kommuner og fylkeskommuner blir nå mye viktigere som distriktpolitiske aktører. Det overlates i større grad til kom-

munesektoren å skape vekst i distriktene, gjennom tiltaksarbeid og planer, og det lokale/regionale planapparatet blomstrer. Den kommunalistiske selvstilliten blir imidlertid svekket, for tiltaksplanene innfrir ikke forventningene i distriktene på åttitallet.

Denne perioden preges derfor av en leting etter et konsept for omstilling, herunder omstilling i industrisamfunn skapt av distriktspolitikk. Det nye vekstkonseptet blir i stor grad ideen om kunnskapsbasert utvikling. Her ligger kimen til en «endogenisering». Distriktspolitikken vokser gjennom nye virkemidler, i en «myk» retning: Støtte til bruk av arbeidskraft (redusert arbeidsgiveravgift) og utvikling av bedriftenes kunnskapsressurser. Den kvinnerettete distriktspolitikken etableres, i alle fall på det retoriske plan. Høgskoler og forskningsinstitusjoner blir også regionalpolitiske aktører som «regionale kompetansesentra». Særlig utbygging av profesjonsutdanning bidrar til å utdanne kvinner til det nasjonale arbeidsmarkedet. Uvegerlig drives regionpolitikken mot byene, der kunnskapsinstitusjonene finnes. Ut over åttitallet ser vi at bykommunene kanskje er de mest aktive utviklingsstrategene i kommunesektoren. Jappeårene varsler en mer dyptgripende urbanisme i Norge.

Den fjerde perioden er tiden etter 1990. Perioden fører med seg en mer reell omstilling på områder som ble utredet eller tiltak som ble utprøvd i perioden foran. I retorikken blir regionalpolitikken på den ene siden «helhetlig» gjennom en utvidelse av det regionale feltet fra distrikt til region, deretter blir den «stor» gjennom en tematisk eller sektoriell utvidelse fra bedriftsstøtte, til velferdsutvikling og samfunnsbygging generelt. Samtidig blir den tradisjonelle «lille» distriktspolitikken stadig mindre ved at bevilgningene blir lavere, år for år. Den graderte arbeidsgiveravgiften sørget likevel for en automatisk vekst ved at provenytapet vokste. Disse indirekte virkemidlene var imidlertid ikke sterke nok til å forhindre en sterk fraflytting fra utkantene på nittitallet, og distriktsretorikken ble revitalisert. Noen friske midler av betydning kom imidlertid ikke, heller ikke fikk vi nye virkemidler. Overgangen fra direkte og markedsersattende til indirekte og markedsorienterte virkemidler bidro til at sentraliseringen på ny skjøt fart.

I den teoretiske diskursen slår den endogene vekstteorien definitivt igjennom, hvilket dels innebærer at kunnskap i alle former blir en internalisert faktor i vekstmodellene, dels at utvikling blir forstått som en prosess skapt innenfor regionen selv. Dermed vinner et konkurranseorientert

regionbegrep fram, en regionalisering med byregionen som det sentrale begrepet, byen i samspill med omland. Den nye regionforståelsen slår også gjennom i den makroregionale beskrivelsen av Norge. Storbypolitikken blir en del av regionalpolitikken, og storbyene er de drivende sentrene på et landsdelsnivå.

Det er plantet mange nye problemstillinger inn i den nye regionalpolitiske diskursen, og aktørenes styrkeforhold er endret. Kritikken mot distriktpolitikken kommer nå fra byene og sentrale representanter for næringslivet. Utkantene er svekket i forhold til den materielle og ideologiske styrken den hadde like etter krigen. Perioden er avsluttet i den forstand at trådene ikke er samlet i en ny, enhetlig regionalpolitikk, selv om omrisset begynner å avtegne seg. I denne politikken har byregionene en fornem plass, og storbyene kommer i fremste rekke. I den nye retorikken er det her mange vil finne det gode liv i framtiden. Verdiskapingsdiskursen gir også en plass til regionene, men da som en ramme rundt innovasjonssystemer som bidrar til nyskaping og nyetablering. Virkemidlene for en slik politikk er imidlertid ikke på plass, og det er en av grunnene til at Effektutvalget ble nedsatt. Et annet uttrykk for misnøye med regionalpolitikken er Distriktskommisjonen.

I følge dette resonnementet har dagens regionalpolitiske diskurs et helt annet innhold enn den hadde i sin formative periode på førtitallet, eller da den sto på sitt høyeste på syttitallet. Målsettingene er endret, likeledes virkemidlene, ikke minst som følge av EØS-avtalen. Forholdet mellom produksjon og velferd har gjennomgått flere skift, og den grunnleggende teoretiske forståelsen likedan. Det regionbegrepet som står i fokus er derfor ikke det samme, og det gjelder også definitivt den faglige og politiske helhetsforståelsen: Samspillet mellom by og land. Nedenfor kommer en poengtert oppsummering av hvordan disse punktene er forstått gjennom de fire periodene diskuterte foran.

3.3.2 Målsettinger og virkemidler

Gjennom de første to periodene hadde distriktpolitikken et implisitt industripolitisk mål, den skulle fremme industrialisering og modernisering av næringslivet generelt. Planstaten arbeidet for en ressursbasert industrialisering, derfor var distriktene et viktig målområde. Denne politikken ble utsatt for sterk kritikk på sekstitallet, og på syttitallet fremheves i mye sterkere grad betydningen av den rurale bosettingen som en selvstendig verdi: Det gode liv var å finne på landsbygda, mens overdreven urbanisering representerte et problem.

Midt på 1970-tallet formuleres dette som eksplisitt mål: Bosettingsstrukturen skal bevares. Det er imidlertid kontinuerlig diskusjon om hva dette konkret innebærer: Skal bosettingen bevares på kommunalt nivå, i arbeidsmarkedsregioner eller i enda større regioner? Her kan vi snakke om en gradvis glidning. I de radikale syttiårene var det underforstått at målsettingen skulle nås på kommunalt nivå, mens åtti- og nittitallet brakte en mer realistisk tenkning: Bosettingsmålet måtte forstås på regionalt nivå, konkret i arbeidsmarkeds-, boligmarkeds- og serviceregioner. Avhengig av hvilke kriterier som benyttes, snakker forskerne her om fra 70-160 regioner. Statistisk sentralbyrå har operert med 90-100 standardregioner. Nylig har det skjedd ytterligere en forskyving, og status er nå at bosettingsmålet skal nås på landsdelsnivå. Det gode liv er nå å finne i byene, mens landsbygdas kvaliteter problematiseres.

Selv om målsettingene skiftet fra økonomisk vekst til velferd og bosetting, lå virkemidlene fortsatt på den næringsmessige siden. Virkemidlene skulle stimulere næringsvekst og sysselsetting, for dermed å opprettholde bosettingen. Virkemidlene var i utgangspunktet eksplisitt industrirettede, og industrisysselsettingen var dominert av menn. Hovedgrepet gjennom de to første periodene var å gi kapitalsubsidier, hovedsakelig til industri, først gjennom billige lån, seinere også gjennom investeringstilskudd. Omtrent samtidig som industridynamikken stoppet opp (rundt 1975) ble virkemidlene utbygd i mykere retning for å famne om bedriftsutvikling mer generelt, og ikke minst innføres den graderte arbeidsgiveravgiften som innebærer subsidiering av arbeidskraft. På midten av åttitallet innføres prinsippet om næringsnøytralitet, slik at alle sektorer kan nyte godt av distriktsstøtte.

Siden grunnfjellet i virkemidlene fortsatt var kapitalsubsidiene, virket virkemidlene fortsatt best i forhold til industrien. Kapitalsubsidiene bidro i stadig sterkere grad til restrukturering av bedrifter og sikring av allerede etablerte arbeidsplasser, i mindre grad bidro virkemidlene til etablering av nye arbeidsplasser. Dagens kritikk av distriktpolitikken handler i stor grad om at den konserverer avleggse næringsstrukturer, eller at den ikke virker i det hele tatt. På den andre siden vokste betydningen av den graderte arbeidsgiveravgiften, som utvilsomt stimulerte sysselsetting i alle sektorer. Bortfallet av gradert arbeidsgiveravgift (2004) har derfor utløst en akutt virkemiddelkrise, som i realiteten hadde bygd seg opp gradvis gjennom 10-15 år. Virkemidlene var nedprioritert, bl.a. fordi de ikke hadde den samme effekt som tidligere. Pro-

venygevinsten med lik arbeidsgiveravgift kan brukes til igjen å gi høyere prioritet til den lille distriktspolitikken, men siden dagens helhetlige og brede regionalpolitikk har andre ambisjoner trengs det også nye virkemidler.

I den formative epoken var virkemidlene klart rettet mot produksjonssiden, mens de kun indirekte var tenkt å virke på velferd og bosetting. Service-sektoren var uinteressant, for den fulgte i prinsippet «automatisk» når basisarbeidsplassene kom. Her skjedde det imidlertid et skifte så snart gjenreisningsperioden var over.

Alt på sekstitallet ble det gitt høyere prioritet til konsum, og til en mye større offentlig tjenesteyting. De regionalpolitiske konsekvensene av denne dreiningen mot velferdssamfunnet ble imidlertid ikke forstått før i ettertid. Utbyggingen av «velferdsstaten» (les velferdskommunen) fulgte den finmaskede kommunale og fylkeskommunale inndelingen, og skapte derfor fullverdige velferdstilbud i sentrale og perifere lokalsamfunn. Samtidig innebar dette en kraftig vekst i sysselsettingen, først og fremst den kvinnelige sysselsettingen. Konsolideringen av bosettingen på syttitallet hadde derfor også et materielt grunnlag i høyere offentlig verdiskaping. Den økende kvinnelige yrkesdeltakelsen, som var den materielle kjernen i «kvinnerevolusjonen» i tiåret, endret også de sosiokulturelle betingelsene for hvordan målsettingene kunne nås. I de to første periodene var den underliggende modellen at mannen var brødvinneren, og han skulle fortrinnsvis finne sitt arbeid i industrien. Kvinnene var hjemmeværende husmødre. Etter industrisysselsettingens kulminasjon var det kvinnene som var på parti med framtida, for de tok jobbene i de voksende velferdssektorene – offentlige og private. I mange omstillingskommuner har vi sett at mennene mister jobbene, men kvinnene holder sine skanser i tjenesteytingen. Det er flere eksempler på at det er kvinnene som først og fremst finner seg til rette i et omstilt arbeidsmarked (for eksempel Mo i Rana og Sør-Varanger).

Gjennom den andre perioden (1960-1975) skjer det en dreining fra produksjon til velferd, både i retorikken og i realiteten. Det skjer imidlertid ingen «kjønning» av den regionalpolitiske teorien før lenge etter at kvinnerevolusjonen er et fullbyrdet faktum – også i distriktene. Det er først i den tredje perioden (1975-1990) at arbeid for unge kvinner blir en sentral del av distriktspolitikken, men da handlet ikke kvinnelig sysselsetting bare om offentlig velferdsproduksjon lenger. På åttitallet ble det klart at det var den private tjenesteytingen som utgjorde forskjellen mellom by og di-

strikt. Dermed var ikke problemstillingen bare hvordan distriktene skulle framskaffe jobbene, men også det tilbudet som gjorde det levelig i distriktene – særlig for kvinnene. Maskuline fritidsinteresser, som jakt og fiske, krevde ofte ikke noe tilbud i det hele tatt.

I den fjerde perioden skjer det et markant sving tilbake til utgangspunktet, mot den «basale» verdiskapingen, industrien og basisnæringene. Dette var for så vidt en internasjonal trend på åttitallet og seinere, og den fulgte i kjølvannet av strukturkrisa og avindustrialiseringen på syttitallet. Her hjemme fikk vi en særnorsk bekymring for strukturendringene som oljen utsetter oss for, og etter hvert hva som skal komme etter oljen. Igjen sies det at verdiskaping må komme forut for forbruk og velferd, og denne gangen er den underforståtte regionale profilen motsatt av den som ble skapt av førtitallet: Den gangen lå ressursene for industriveksten i distriktene, i dag ligger den i sentrum. Derfor spør talsmennene for en konsekvent verdiskapingspolitikk (NHO m.fl.) om vi har råd til å opprettholde en spredt bosetting med mange småkommuner, når periferien ikke bidrar nok på verdiskapingsiden.

Rent teoretisk kan mye av de skiftende frontene beskrives med begrepene eksogen og endogen. Gjennom gjenreisningsperioden skulle landet bygges ut gjennom den tradisjonelle spesialiseringen i ressursbaserte næringer, der eksportsuget var påfallende. Regionene ville imidlertid ikke klare å utvikle seg selv, utviklingen måtte skje med staten som den ledende aktøren. Fra sekstitallet handlet det mer om å legge tilrette for bedriftsetableringer i periferien, men fortsatt basert på kapitaloverføringer fra staten.

Da industrikrisa satte inn på syttitallet endret tenkemåten seg i stor grad. Staten kunne ikke lenger stampe fram nye industriarbeidsplasser da dynamikken i basisnæringene forsvant. Etter at den statlige motkonjunkturpolitikken mislyktes, ble det kommuner og fylker som fikk jobben med å stimulere næringslivet. Dette tiltakssyndromet er begynnelsen på endogenisering av de regionale utviklingsteoriene. Fra midten av åttitallet er både økonomer og regionalvitere opptatt av at vekst skapes gjennom kunnskapsbygging og regional kompetanseakkumulasjon. Der ligger også grunnlaget for nittitallets regionalisering, som endret de regionbegrepene regionalpolitikken arbeidet med. Men denne regionaliseringen preger så langt forskningen mer enn den praktiske politikken.

I den formative perioden var distrikt det dominerende begrepet, og det ble operasjonelt endret i tre trinn. I gjenreisningsfasen ble størst prioritet gitt til «brannsonen», det vil si Nord-Troms og

Finnmark. Med Nord-Norge-planen ble hele landsdelen trukket inn i distriktsbegrepet, Namdalen medregnet. Gjennom institusjonaliseringen av distriktspolitikken på sekstitallet ble også distriktene i Sør-Norge tegnet inn på distriktskartet. Konkret varierte kartet med de enkelte virkemidlene, og det varierte også over tid hvilke kommuner som var inne i Distriktenes Utbyggingsfonds virkeområde. Mer grunnleggende kan vi her snakke om det graderte distriktsbegrepet. Det er mange grader i dette kartet, men grovt sett kan vi si at den skisserte tredelingen har eksistert helt opp til våre dager. Brannsonen er dagens «tiltakssone», som også får videreført den graderte arbeidsgiveravgiften. Resten av Troms, Nordland og Nord-Trøndelag blir neppe fullgodt kompensert, og noen distriktsområder i Sør-Norge får ikke kompensasjon i det hele tatt. Vi kan derfor kanskje også si at distriktsbegrepet krymper, tilbake til det historiske utgangspunktet.

Gjennom de siste 25-30 årene har imidlertid region i økende grad vært en konkurrent til distriktsbegrepet. Distriktene samlet opp problemer, og konkurrerte om distriktsmidler ved å oppvise elendighet. Regioner framstår som et mer positivt begrep, i det minste et mer nøytralt begrep. Den begrepsmessige endringen var godt i gang alt på åttitallet da målsettingen om å opprettholde bosettingen ble forskjøvet fra distriktskommuner til såkalte arbeids-, bolig- og serviceregioner (ABS-regioner). På nittitallet har den regionale utviklingsteorien handlet om regionalisering. Rent politisk handler dette konseptet om å overføre ansvaret for regional utvikling til den enkelte region – enten den er rural eller urban. Bypolitikken, seinere storbypolitikken aktualiserer byregioner som begrep ytterligere, ikke minst når bosettingsmønsteret skal forstås i forhold til slike store byer og deres tilhørende regioner. Forøvrig ligger det i endogeniseringen ikke først og fremst en politisk reform. Det er mer et uttrykk for at regioner trenger en sosial og kulturell kapabilitet for å fremme økonomiske vekstprosesser. Regionalisering handler dypest sett om å bygge regioner nedenfra. I utgangspunktet kan dette forstås som funksjonelle byregioner på ulike hierarkiske nivå. Men diskursen innfører her også en rad andre begreper, som institusjonaliserte regioner, kulturregioner, identitetsregioner osv. Begrepsdannelsen svarer her i noen grad til praksisen i regionene, men det kan også hevdes at den teoretiske diskursen her ligger foran den faktiske regionaliseringen.

Vi er altså tilbake der regionalpolitikken begynte på midten av trettitallet, med Arbeiderpartiets slagord *By og land, hand i hand*. Det ble revitalisert

på tidlig nittital. Selv om de borgerlige regjeringene vi har hatt siden har avholdt seg fra å bruke motpartens slagord, kan vi likevel si at det er dekkende for deres ambisjoner også.

Det har imidlertid i løpet av disse sytti årene skjedd en transformasjon på en rekke områder, som gjør at innholdet i den sosiale kontrakten mellom by og land er blitt nærmest snudd på hodet. I 1933 var det av politiske grunner nødvendig å etablere et kompromiss mellom de kriseutsatte proletarene i by og bygd – industriarbeidere, småbrukere og fiskere. Mellomkrigskrisa hadde bremset veksten i byene og flukten fra landsbygda, men det var grunn til å tro at den ville ta seg opp igjen med ny vekst etter krigen. Det var derfor bygdene som hadde mest å tjene på distriktspolitikken. I dag er det sosiale grunnlaget for politikken endret, både primærnæringene og industrien sysselsetter langt færre, og en næringsliberal tenking har vunnet fram. Det er ikke tvil om at det i utgangspunktet er byene, tildels storbyene, som er vinnerne i en mer helhetlig og bred regionalpolitikk.

Industripolitikken satset i gjenreisningstiden på distriktenes ressurser; naturressursene. Det ga industrivekststrategien et jordnært og ruralt preg som folk flest kunne identifisere seg med, selv om den bidro til svekkelsen av primærnæringene. Men i mange tilfeller var dette en blindgate. Gruver ble raskt ulønnsomme og ensidige industristeder ble innelåst i sine næringsmessige monokulturer. Dagens verdiskapingsdiskurs har som utgangspunkt at det er sentrumslokalisererte ressurser som er grunnlaget for ny vekst, kunnskapsinstitusjoner og kompetansebedrifter i byene. Det sosiale grunnlaget for verdiskapingsalliansen er også smalere enn den som sto bak Arbeiderpartiets industrireisningspolitikk.

Betydningen av de ulike elementene i bosettingsstrukturen har også endret seg. I gjenreisningstidens jamstillingsutvalg ble det gode liv lokalisert til bygdesamfunnene, i storbymeldingen femti år seinere til storbyene. Det er altså ikke bare den materielle tyngden som er forskjøvet fra bygderegioner til byregioner, slik det kan måles i befolkningsstatistikken, det er også selve meningsdannelsen. Den sosiale konstruksjonen av begreper som by og land har snudd fortegnene og gjort byen til det overlegne sted. Vår tids meningsdannelsen skjer i stor grad i medier som er storbylokalisererte, og motsetningene mellom by og land fokuseres. Vår tids karikerte omskriving av slagordet lyder derfor slik: *By og land– mann mot mann*.

Det minner oss også om at kjønningen av byland relasjonene fortsatt er et område som burde

være gjenstand for innsats både forskningsmessig og politisk. Kvinnene ligger fortsatt foran mennene i flytteløypa inn til byene, de ligger også foran i utdanningstilbøyelighet. Samtidig er livsstil og familiemønstre i endring, og demografiske og geografiske effekter kan bli store, og slik det ser ut nå – i byens favør.

Likevel er det klart at det fra mange aktørers side gjøres alvorlige forsøk på å fornye by-landkontrakten. Fortsatt er det et funksjonelt samspill mellom byene og deres omland, mellom de nasjonale sentra og den nasjonale periferi. Dette samspillet er imidlertid ikke sammenfattet i en enhetlig teori, og heller ikke i en intuitivt forståelig politikk som kan vinne oppslutning – som mellomkrigstidens geniale slagord.

3.3.3 Globalisering og internasjonalisering

Internasjonalisering og *globalisering* innebærer at varer, kapital, mennesker, informasjon og kulturelle impulser stadig lettere flyttes over landegrensene. Markedene blir mer internasjonale og kapitalen mer mobil. De multinasjonale selskapene får en stadig viktigere rolle i verdensøkonomien. Nedbygging av tollmurer, deregulering av finansmarkedene, omfattende internasjonal luftfart og IKT er også pådrivere i disse prosessene.

Internasjonalisering og globalisering er to begreper som brukes om hverandre, men de er ikke entydige. Internasjonalisering har preget verdensøkonomien i minst tre hundre år, blant annet gjennom kolonialisering og internasjonal handel. Globaliseringen, som særlig har skutt fart i løpet av det 20. århundre, er på mange måter mer omsegripende. Den innebærer et mer komplekst og forsterket nettverk av aktiviteter som gjør steder, virksomheter og individer i ulike deler av verden stadig mer avhengige av hverandre (Allen and Hamnett 1995). Retningen mot en mer globalisert økonomi innebærer at pengesystem, teknologi og markeder i verden blir mer og mer kontrollert av de store multinasjonale selskapene og av overnasjonale reguleringer. Vi går i retning av mer enhetlige konsumentkulturer, mens variasjoner i standarder, preferanser og behov med basis i nasjonale kulturer blir mindre framtrædende. Vi spiser for eksempel etter hvert nokså mye mat basert på italiensk, fransk eller indisk kokekunst også i Norge. Parallelt med en utvikling preget av standardisering, finner vi imidlertid prosesser som innebærer verdsetting av lokale ulikheter og kvaliteter. For igjen å bruke eksemplet mat kommer dette til uttrykk gjennom økende interesse for produkter basert på lokale råstoffer og oppskrifter. Tilsvaren-

de spennvidde i forhold til markedsorientering og volum finner vi på mange produktområder. Likeledes erkjennes verdien av kunnskap med basis i erfaringer og evner hos enkeltindivider som resultat av et samspill av lokale bedrifts- og kompetansemiljøer på mange områder. Dette igjen representerer betydelige innsatsfaktorer som ikke alltid så lett kan flyttes på eller kopieres.

Viktige pådrivere i globaliseringsprosessen er blant annet de multinasjonale selskapene, som i sine mest avanserte versjoner opererer på globalt nivå hva angår fordeling av produksjon og øvrig virksomhet. I perioden fra 1983 til 1995 var datterselskapene i de utenlandskeide selskapene ansvarlig for mellom $\frac{1}{4}$ og $\frac{1}{3}$ av all verdens eksport (UNCTAD 1998). Implikasjonene av full globalisering vil, i følge teoretikerne, være at kapitalen blir fullstendig mobil og at sosiale, politiske og økonomiske betingelser blir utjevnet. Hvor langt vi er kommet i den retningen er det uenighet om. Noen forskere vurderer handelsblokker som EU og NAFTA som ett av flere skritt på veien mot en globalisert økonomi, mens andre hevder at triaden EU, USA og Japan i mange økonomiske og politiske sammenhenger nettopp er bevis på at globaliseringsprosessene ikke inkluderer alle verdens hjørner (Hirst og Thompson 2000). Om nasjonalstaten har en svakere posisjon enn tidligere kan også diskuteres. Flere myndighetsområder er riktignok underlagt internasjonale avtaler og standarder, som vi har tilpasset vårt nasjonale regelverk etter. Samtidig har staten hatt en viktig forhandlingsrolle på vegne av nasjonen, noe som har medført at makt er sentralisert. Det fundamentale trekket ved den internasjonale arbeidsdelingen er ellers asymmetrien når det gjelder maktfordeling mellom foretak og lokalsamfunn som innebærer at foretakets strategier kan gå på tvers av lands nasjonale interesser (Cowling 1990). Endelig spiller etniske forhold fortsatt en stor rolle – ikke bare sosialt, politisk og militært, men også økonomisk.

De store multinasjonale selskapene var tradisjonelt basert på masseproduksjon og samlebåndproduksjon. Samlebåndsteknologien er basert på økonomiske stordriftsfordeler, kostnadsminimalisering og priskonkurranse. Produksjonen er vertikalt integrert, foregår i stor skala og virksomheten er ofte samlet i store enheter. Oppgavene for den enkelte arbeidstaker er preget av standardiserte og ofte relativt monotone arbeidsoppgaver. Slike produksjonsprinsipper forutsetter relativt stabile, store og homogene markeder.

Den tradisjonelle modellen med bedriftsorganisering bygget på intern organisering av arbeidsoppgaver, fast ansettelse, hierarki og klare grenser

mot omgivelsene er mer enn noen gang under press. Det skjer en omfattende arbeidsdeling mellom virksomheter gjennom et omfattende underleverandørnettverk. Fokus rettes mot effektivisering av alle ledd i verdikjeden. En skjerpet konkurranse situasjon gjør det stadig mer nødvendig å drive effektivt. Det kan derfor like mye være den store kunden som presser leverandøren til å finne fram til rimeligere organisatoriske løsninger som at dette kravet kommer fra egen ledelse. Dette sies blant annet å være de årsakene som gjør at en del norske bedrifter flytter produksjonen til lavkostland.

Økt internasjonal konkurranse, raske endringer, komplekse og spesialtilpassede produkter, tilsier mer bruk av tjenesteleverandører og samarbeid på tvers av bedriftsgrenser. Et just-in-time-system er basert på effektiv lagerstyring og jevn produksjon uten forsinkelser. Dette innebærer at bedrifter bør ha en lokalisering som gir regularitet i leveransene til og fra anlegget. Dessuten vil lokale produksjonskomplekser med tilgang på leverandører, kompetanse og samarbeidstradisjoner være en klar fordel. Bømlø, Kongsberg, Horten, Ulsteinvik og Sykkylven er alle eksempler på slike produksjonsmiljøer.

Tradisjonelt var regional forankring gjerne knyttet til naturressurser og vareinnsats. For mange av dagens produksjonsbedrifter er den strategiske kjernen i virksomheten vel så mye knyttet til kunnskap og kompetanse. En del små og mellomstore bedrifter blir konkurransedyktig mye i kraft av satsing på sin spesialitet med basis i kunnskap, kvalitet og fleksibilitet. Ofte vil dette være snakk om nisjetilpasning eller integrering mot et større produksjonssystem som forutsetter satsing på internasjonale markeder. Gode kommunikasjoner til og fra virksomheten sammen med kompetanse som innebærer effektivitet og fornyelse synes å være selve kjernen i å lykkes.

3.3.4 Globaliseringens pris og de regionale effektene

Norge har lange tradisjoner som en internasjonal økonomi, spesielt innen ressursbaserte næringer. Lenge før industrialiseringen gjaldt dette internasjonal orientering basert på fisk, trelast og skipsfart. Etableringen av den kraftkrevende industrien fra begynnelsen av 1900-tallet hadde betydelig innslag av utenlandsk kapital. Også i våre dager er deler av metallindustrien, kjemisk industri og fremfor alt petroleumssektoren svært internasjonalt orientert både i forhold til eierinteresser og markeder. Samtidig opererer norsk industri selv mye ute innenfor en rekke vare- og tjenesteom-

råder både gjennom eksport og egen virksomhet i utlandet. Norge har dermed klart seg svært godt i den internasjonale økonomien.

De aller fleste land har utover 1990-tallet nokså åpne grenser i forhold til det å tillate direkte investeringer utenfra. Mange land, har i tillegg en politikk som tar sikte på å stimulere til at slike etableringer finner sted. Norge må i denne sammenheng kunne sies å ha en nokså defensiv holdning til direkte investeringer fra utlandet. Blant annet la man ned Invest in Norway på slutten av 1990-tallet, og ennå er det ikke noen gode ordninger i form av «one stop shop» for selskaper utenfra som ønsker å etablere seg her. Denne holdningen til utenlandske investorer har nok sammenheng med at arbeidsledigheten lenge har vært lav i Norge.

Utenlandske selskaper kan spille en viktig og positiv rolle i forhold til produktiv forbedring og teknologisk fornyelse. For små land er det særlig viktig med slike eksterne «input». Her er det nærliggende å nevne den betydning internasjonal kompetanse har hatt for utviklingen av petroleumsindustrien, ikke minst de første årene da denne virksomheten ble bygd opp. Etableringer fra utlandet kan betraktes som en logisk konsekvens av at økonomien blir mer og mer internasjonal. Det inkluderer også norske selskaper som etablerer seg i utlandet.

I forhold til vertslandets økonomi vil etableringer fra utlandet ha direkte og indirekte virkninger. Det kan blant annet gi teknologioverføringer med koblinger både framover og bakover i verdikjeden. Etableringene vil påvirke det industrielle miljø og dermed også «klimaet» for entreprenørskap. I forhold til arbeidsmarkedet kan ringvirkningene sees i sammenheng med jobbskapning, dynamikk og kvalitet. I svært mange sammenhenger vil dette være positivt. De tilfeller hvor slike etableringer kan være et problem, er når utenlandske etableringer blir for dominerende i forhold til landets øvrige økonomi. Da vil det på sikt kunne ha negativ innvirkning på evnen til å utforme en selvstendig og robust industripolitikk. I tillegg bør vi ha i tankene hvordan virkningene geografisk slår ut. I noen tilfeller kan de utenlandske selskapene forsterke regionale forskjeller. Dette kan være negativt og påføre samfunnet økte «oppheppingskostnader» i sentrale strøk og «uttynningskostnader» i distriktene (Pedersen et. al. 1992). Alternativt kan det også tenkes at nettopp et sterkt internasjonalt næringslivsmiljø skaper synergieffekter som også kommer andre områder enn etableringsregionen til gode.

Hva de regionale effektene blir i forhold til etableringer utenfra, og om dette får en positiv eller

Tabell 3.8 Beholdningen av utenlandske direkteinvesteringer i prosent av bruttonasjonalprodukt 1990–1999.

	1990	1995	1999
Verden	9,2	10,3	17,3
Vest Europa:			
-inngående	11,1	13,6	22,4
-utgående	12,2	16,6	30,8
Norge			
-inngående	10,7	13,3	21,1
-utgående	9,4	15,4	25,3

Kilde: UNCTAD (1998), Heum og Midelfart (2002)

negativ valør, vil selvsagt også avhenge av de enkelte foretakenes strategiske valg. Det er mange eksempler på at utenlandske investeringer har vært positivt for næringsutviklingen i ulike deler av Norge. Internasjonale studier (Green og McNaughton 1995 og Hill og Munday 1995), og studier som har tatt for seg utenlandske etableringer i Norge (Benito 1996 og Rusten mfl. 1999), bekrefter at fusjoner og oppkjøp er den mest vanlige etableringsstrategien.

En utbredt myte er at utenlandske foretak ofte har andre koblinger når det gjelder leverandører og samarbeidspartnere enn hva vi finner blant *nasjonale* foretak. De utenlandske selskapene påstås å være mindre bundet lokaliseringsmessig enn det som gjelder for mange innenlandske virksomheter. Denne type påstander avvises i en utredning gjennomført av Invest in Sweden Agency (1998). Der hevdes det at forskjellene mellom utenlandske og svenske selskaper ikke er særlig store. Foretak, i hvert fall de av en viss størrelse, er uansett eierstatus langt mer internasjonale enn tidligere. Hvilken etableringsstrategi selskapet benytter, er også faktorer som her blir avgjørende for hvordan dataterbedriften i neste omgang kommer til å drive sin virksomhet.

Investeringer på tvers av landegrenser er økende. Slike investeringer kan grovt deles i to kategorier, porteføljeinvesteringer (som er rene pengeplasseringer) og direkte investeringer. Direkte investeringer defineres som investeringer der eieren har til hensikt å etablere en varig økonomisk innflytelse på virksomheten i investeringsobjektet. På engelsk brukes betegnelsen *foreign direct investment* som blir forkortet FDI. Det er ingen sikker sammenheng mellom eierandel og faktisk kontroll, men vanligvis brukes internasjonalt en grense på 10 prosent. En direkte investering innebærer at en enkelt utenlandsk investor må eie minst 10 prosent av kapitalen i et foretak. Denne definisjonen er utgangspunktet for tabell 3.8, som er basert

på World Investment Report. Vi gjør oppmerksom på at Petroleumsfondets investeringer i aksjer ikke er med i tallene for utgående i forhold til Norge (fordi andelen der aldri overstiger 10 prosent med nåværende forvaltningsregler).

Tabellen viser at utenlandske investeringer i Norge og norske investeringer i utlandet ligger omtrent på samme nivå som Vest-Europa generelt, og følger omtrent samme utvikling. Trenden de seinere årene er at nordmenn investerer stadig mer i utlandet, mens utenlandske investeringer i Norge vokser saktere. Faktorer som høyt kostnadsnivå, høy kronekurs, rentenivå og sterk lønnsvekst i Norge, bidrar nok til dette.

Den norske debatten er preget av skepsis til utenlandske etableringer i Norge og likeledes skepsis når norske bedrifter velger å flytte virksomhet til utlandet. Etableringer ute er positivt for norsk velferd hvis dette innebærer at foretakene vokser raskere enn om virksomhetene bare skulle hatt tilhold i Norge. Større aktivitet, høyere lønnsomhet og sterkere konkurranseevne vil også kunne innebære at bedriftene satser tyngre på FoU, og at de dermed står sterkere på sikt.

Internasjonalisering er heller ikke noe nytt i norsk økonomi. Det preget industrialiseringen her i landet helt fra begynnelsen gjennom etableringen av den kraftkrevende industri, og seinere gjennom en rekke produksjons- og tjenestebedrifter orientert mot det norske markedet (Rusten mfl 1999, Heum og Midelfart 2002). Heller ikke er det noe nytt at norske bedrifter søker seg ut. Det nye i utviklingen er at denne type investeringer nå i betydelig grad også gjør seg gjeldende blant små og mellomstore bedrifter (Rusten 2003d).

Fra en internasjonal til en mer globalisert økonomi, er overgangen fra selskaper som har sin vesentlige produksjonsbasis i ett eller et fåtall land, til selskaper hvor kapitalen og investeringene er langt mer mobile. Likevel er det slik at de fleste multinasjonale selskaper har sin produksjonsmes-

sige basis i ett eller et fåtall land og vanligvis har ett spesifikt hjemland for hovedkontoret. Det innebærer også at de i betydelig grad er regulert med basis i de forordningene som gjelder for dette landet. I et fullverdig globalt system vil ulike nasjonale økonomier måtte innordnes internasjonale prosesser og transaksjoner. I retningen av et mer globalt system ser vi tendensen til mer enhetlige lovverk og reguleringer på tvers av landegrensene og overnasjonale organisasjoner som er satt til å overvåke disse. Nasjonale reguleringer som for eksempel subsidier av jordbruket, hjemfallsrett for å sikre kontrollen av våre kraftressurser, eller ordningen med statlige posttjenester, er alle tiltak som settes under press. Dels skjer dette ut fra et internasjonalt behov om å sikre at ingen økonomiske aktører blir favorisert i markedet. Dessuten er det en målsetting om å standardisere lovverk på tvers av landegrensene. En del tiltak som fra landets myndigheter var regionalpolitisk motivert, blir på den måten borte. Ytterligere utfordringer angående myndighetenes innflytelse, er at foretaksinterne transaksjoner svekker en del muligheter til å få inntekter gjennom skatter og avgifter. Av og til kan også multinasjonale selskaper gjennom sine etableringsbeslutninger komme til å spille ulike myndigheter opp mot hverandre. Noen regioner vil dermed komme tapende ut av slike prosesser, og vil kunne kreve omstilling og støtte fra offentlige myndigheter. For andre steder vil økt internasjonalisering i forhold til eksisterende, innflyttede eller nye foretak representere et mer vekstkraftig næringsliv. Økende grad av konkurranse hjemme og ute medfører at bedriftene må bli stadig mer effektive i den måten den velger å organisere sin virksomhet på. Også mye av impulsene for hvordan dette skal gjøres har de fått utenfra. Virksomhetene er langt mindre stedbundne enn tidligere, og dermed mindre forutsigbare i forhold til problemstillingen om de lokalt representerer «sikre» arbeidsplasser. I prinsippet vil selskaper kunne lokalisere seg og eventuelt flytte til de stedene hvor dette blir mest kostnadseffektivt. Det blir et system som mer og mer blir styrt av markedskreftene, hvor konkurransen om å tiltrekke seg internasjonal næringsvirksomhet skjerpes både på nasjonalt, regionalt og av og til på lokalt nivå.

Uansett holdning til hva som bør være myndighetene rolle i disse prosessene, er vi omgitt av internasjonalisering og globaliseringsprosesser. Bedriftene er mindre stedbundne. Lokal sosial samvittighet utviklet gjennom entreprenørskap og lokalt eierskap blir en viktig komponent som holder virksomheter igjen, og får dem til heller å anvende alternative eller kombinerte strategier. And-

re foretak har for lengst implementert det globale i sin strategi. Flere av disse vil i søken etter nye og bedre inntjeningsmuligheter komme til å forlate sine opprinnelige lokaliseringer.

3.3.5 Klynger og agglomerasjoner

Et ytterligere utviklingsstreck er økte tendenser til framvekst av ulike typer av spesialiserte agglomerasjoner av bedrifter, som har fått betegnelsen regionale næringsklynger som en samlebetegnelse. Framveksten av regionale næringsklynger anses som et viktig empirisk bevis for overgangen til en mer fleksibel produksjonsform. Fleksibilitet oppnås blant annet gjennom organisering av produksjonen i lokale nettverk av bedrifter.

Det er ulike oppfatninger av hva som kjennerkjenner klynger, men to kriterier synes å være sentrale for å avgrense dette fenomenet (Rosenfeld 1997). For det første er klynger en sammenklumpning av bedrifter i samme eller nærliggende bransjer til et geografisk område, ved at bransjene har relativt mange arbeidsplasser i området. Det er en regional konsentrasjon av arbeidsplasser. I tillegg inngår det i definisjonen av klynger at det skal være samhandling mellom bedrifter, for eksempel at det forekommer flyt av produkter og tjenester med medfølgende flyt av informasjon og kompetanse mellom dem. Klynger er altså lokale nettverk av samarbeidende bedrifter. I tillegg snakker en om regionale innovasjonssystemer som en videreutvikling av klynger, der nettverket av bedrifter i tillegg samarbeider med kunnskapsorganisasjoner (som universitet, høyskole og forskningsinstitutt) med relevant kompetanse for de viktige lokale bransjene.

At en agglomerasjon av bedrifter kan betegnes som en regional næringsklynge er ingen garanti for suksess. Det finnes både voksende og krympende klynger og gode bedrifter utenfor klynger. Det som framstår som en geografisk opphopning av beslektede næringsaktiviteter behøver heller ikke å innebære at bedriftene har mange koblinger mellom seg. Klynger kan imidlertid være gode miljøer for å fremme nyskaping, og mange har vært opptatt av suksessformelen for dynamiske og innovative klynger. Letingen har vel resultert i forståelsen av at det ikke finnes noen enkel formel på suksess, rett og slett fordi det ofte dreier seg om en lang historisk prosess og flere 'myke' faktorer, som samarbeidsånd og entreprenørkultur, som ofte har ledet fram til dynamikken.

Dynamiske næringsklynger kjennetegnes ved bestemte oppgraderingsmekanismer, som bidrar til å øke konkurransekraften for bedrifter i

klyngene i forhold til tilsvarende bedrifter utenfor dem (Reve og Jakobsen 2001). Den mest grunnleggende oppgraderingsmekanismen er trolig komplementaritet (eller external economies). Komplementaritet består i at bedrifter i området opparbeider en rekke felles produksjons- eller innsatsfaktorer. Bedrifter trekker til seg og lærer opp arbeidskraft som mange bedrifter har nytte av. Bedriftene kan sammen gi et marked for mange underleverandører og servicebedrifter. Det kan utvikles spesialisert utdanning og forskning rettet mot en dominerende lokal næring, og det etableres normer og konvensjoner som letter samarbeid mellom bedriftene. Poenget er at bedrifter oppnår en del «gratis» goder gjennom å være lokalisert sammen med flere andre liknende bedrifter, som bedrifter utenfor slike områder ikke oppnår.

Den andre oppgraderingsmekanismen er knyttet til innovasjonspress. Det oppstår særlig når et område har krevende kunder og når det er flere lokale leverandører som konkurrerer om å tilfredstille kundene. Innovasjonspresset kan også spres bakover i verdikjeden gjennom at leverandørene er krevende kunder for sine underleverandører. Ettersom bedrifter gjerne opererer på et nasjonalt og internasjonalt marked, vil krevende kunder som regel finnes utenfor regionen. I regionale klynger kan det imidlertid være flere bedrifter som konkurrerer om leveranser til krevende nasjonale eller internasjonale kunder. Konkurransen antas å bli spesielt hard når konkurrenter er plassert ved siden av hverandre, der de kan «kikke» hverandre i kortene, kopiere eller imitere hverandres gode løsninger, og hele tiden måle seg mot konkurrenter med samme tilgang til lokale produksjonsfaktorer.

Den tredje mekanismen omfatter utvikling og spredning av kunnskap. Kunnskap kan bygges opp spesielt gjennom at bedrifter i nettverk spesialisere seg på, og blir flinke på, et smalt felt der de stadig oppgraderer seg. Ny kunnskap spres raskt i regionale klynger ved at nærliggende bedrifter kopierer vellykkede produkter og løsninger hos andre bedrifter, for deretter kanskje å utvikle nyskaping et skritt videre. Kunnskap spes videre når arbeidstakere bytter arbeidssted og tar kunnskap med seg mellom lokale bedrifter, når bedrifter benytter de samme konsulenter og spesialister som «problemløsere», gjennom uformell kontakt mellom ledere og arbeidstakere i ulike bedrifter og ved formelt samarbeid.

Nye sektorer, som IKT og bioteknologi, hevdes å ha en tendens til å utvikle regionale klynger, og i særlig grad nær vitenskapelige kunnskapskilder (Cooke 2002). Det forklares med at mye ny,

vitenskapelig kunnskap er såkalt taus kunnskap. Kunnskapen er (enda ikke) publisert og allment tilgjengelig. Da er personlige kontakter og hyppig samkvem med forskere og kontakt med forskningsmiljøer nødvendig for å overføre kunnskapen. Og det er enklere og rimeligere å få kunnskap til ny kunnskap når en er lokalisert nær kunnskapskildene. I for eksempel bioteknologisk industri framheves bedrifters evne til å utvikle og/eller utnytte ny, forskningsbasert kunnskap og frambringe nye produkter med bakgrunn i slik kunnskap som avgjørende for å lykkes.

De tre oppgraderingsmekanismene kan altså styrke evnen til nyskaping blant bedrifter i klynger. Tankegangen bak mekanismene kan imidlertid kritiseres for å være regionalt «nærsynte». En legger vekt på at dynamikken i klynger oppstår gjennom samarbeid og konkurranse med geografisk nære bedrifter. Flere studier peker på at regionale næringsklynger kan «låses fast» i tradisjonelle måter å produsere på, nærme seg markedet på osv (Isaksen 2003). Tette lokale nettverk kan stenge for nødvendige impulser utenfra. Bedrifter i dynamiske klynger synes nemlig å hente kompetanse der den beste kompetansen finnes, og ofte i eksterne FoU-miljøer og klynger andre steder. Dynamikken mellom innhentet kompetanse og lokal bearbeiding og sosialisering av denne i klynger antas imidlertid å være spesielt viktig. I klynger er det store muligheter for at kunnskap og impulser utenfra spres til flere aktører i klyngen, blant annet på grunn av den tredje oppgraderingsmekanismen nevnt foran. Kunnskapen bearbeides av flere aktører, kobles sammen med aktørers egen kompetanse og kan bli til spesifikk lokal kompetanse som deles av flere lokale aktører. Klyngefokus vil også per definisjon i betydelig grad innebære at politikken retter seg mot å støtte opp om konsentrasjoner av vellykkede næringsmiljøer som er av en viss størrelse. Slike miljøer finner vi først og fremst i urbane strøk. Vinnersektorene og de geografiske industrielle tyngdepunktene får dermed langt mer oppmerksomhet enn mer enkeltstående aktører på mindre steder. Heller ikke bedrifter som tilhører bransjer som ikke er pekt ut som vinnere står spesielt sterkt i forhold til en næringspolitikk som er tuftet på klyngeteori.

I forhold til regionalpolitikk er det spesielt viktig å vise til den politiske oppmerksomhet de identifiserte klyngene (både geografisk konsentrerte og mer nettverksbaserte verdikjeder) har fått. Disse er blitt oppfattet som industrielle tyngdepunkt som gjennom sin klyngetilhørighet har ytterligere evnet å tiltrekke seg virksomheter kapital (privat og offentlig), og arbeidskraft. Nærings-

politikken har endret karakter fra å satse på svake sektorer til mer å bli orientert mot vinnerne.

3.3.6 Reformen i offentlig sektor og New Public Management

New Public Management (NPM) er en fellesbetegnelse på en moderniseringsbølge i offentlig sektor som primært hadde sitt opphav i New Zealand og Storbritannia på begynnelsen av 1980-tallet, og som seinere har spredt seg til mange land. Selve begrepet ble oppfunnet seinere (Hood 1991). Christensen (2003) har diskutert hva NPM består i og vurdert mulige regionale og distriktpolitiske konsekvenser av NPM-reformene.

Selv om det er mange måter å se NPM på, er det relativt stor enighet om at NPM som reformkonsept styres av en ideologisk skepsis til stat og politikere, og at det har basis i økonomisk teori, med sterk vekt på effektivitet og effektivisering. Det offentlige skal bli mer effektivt gjennom reformtiltak preget av en blanding av følgende elementer:

- Økt bruk av forbilder fra det private, herunder mer managementorientering.
- Mer vekt på klare mål og virkemidler, utvikling av resultatindikatorer med tilhørende måling av resultater, og med belønning og straff ut fra disse (resultatrettet budsjettering). Det forutsetter også et rapporteringssystem hvor resultater og målsettinger mer aktivt måles opp mot hverandre.
- Mer vekt på formalisering og bruk av kontrakter i styringsrelasjoner og ved utøving av service, herunder mer vekt på individuelle kontrakter.
- Mer intern fristilling av statlige etater og tilsyn, men også mer ekstern fristilling av statlige selskap, som mer snevert skal fokusere kommersielle hensyn.
- En vil i økende grad velge folk ut fra profesjonell kapasitet framfor representativitet (politisk eller som skal representere spesielle interessegrupper).
- Sterkere oppdeling av ulike offentlige roller og funksjoner slik at de ikke overlapper, og en atskillelse av disse organisatorisk.
- Mer vekt på at staten gir et kundeorientert tjenestetilbud, hvor kvalitet og valgfrihet inngår.
- Være serviceprodusent til for brukerne, med tilhørende skoloring av serviceyterne og større fleksibilitet (valg) og nærhet i organisasjonen for brukerne.
- Økt vekt på generell desentralisering og delegering til lavere styringsnivå, med tilhørende

større frihet når det gjelder ressursdisponering og organisasjonsmodeller for etatene.

NPM innebærer at virksomhetene selv i større grad bestemmer hvordan de skal være organisert, og den direkte politiske styringen nedtones. Politisk styring skjer i hovedsak gjennom formulering av målsettinger for de ulike offentlige aktivitetene, gjennom bevilgning av rammebudsjetter og til en viss grad gjennom styrerepresentasjon. Virksomhetene tar på sin side målsettingene og budsjettene som gitt, og de tilpasser sin ressursbruk og organisering til disse på den måten de selv mener er mest hensiktsmessig. Kontroll av ressursbruk og måloppnåelse i virksomhetene er en del av den politiske styringen av dem, og dette skjer som regel gjennom uavhengige revisjoner og evalueringer.

Tanken bak NPM-reformen er at en markedsretting av offentlige virksomheter skal bidra til bedret ressursutnyttelse, bedre kvalitet og «mer igjen for pengene» i offentlig sektor. NPM innebærer at fokus flyttes fra politisk kontroll og politiske målsettinger, til markedet og hvordan man kan få mest mulig igjen for de ressurser som settes inn i tiltaket. I noen tilfeller innebærer markedsrettingen at den offentlige aktiviteten konkurranseutsettes og i noen tilfeller privatiseres helt. Politiske myndigheter kan fortsatt finansiere aktiviteten, selv om den er helt eller delvis privatisert. Kjernen i NPM-reformen er at tidligere offentlig og politisk styrte aktiviteter forsøker å simulere private markeder. Effektivitet oppnåes likevel ikke alltid, selv om økonomien knyttet til selve aktiviteten blir bedre. NPM kan for eksempel medføre økt arbeidsledighet og økte sosiale problemer, og dermed økte utgifter andre steder på offentlige budsjetter.

Konkurranseutsetting og NPM innebærer at behovet for *kontroll* øker, både når det gjelder kontroll og evaluering av offentlige aktiviteter (riksrevisjon, kommunerevisjon og krav om evalueringer av aktivitetene) og når det gjelder vurdering av anbud. Ett eksempel på det siste er konkurranseutsetting av veivedlikehold og dannelsen av det statlige selskapet *Mesta*, som skal konkurrere med private selskaper på dette området. Dette har nok ført til lavere pris på veivedlikehold og dermed frigjøring av offentlige midler, men samtidig har Vegdirektoratet måttet ansette flere til å gjennomgå og vurdere tilbudene. Alt i alt blir da netto kostnadsbesparelse for det offentlige ved konkurranseutsetting mer usikker.

Ett hovedfunn i mange studier av NPM er, ikke overraskende, at politisk styring av tidligere politisk styrte aktiviteter svekkes. Dette er en relativt

allmenn konklusjon, når det gjelder statlig forvaltningspolitikk, statlig sektorpolitikk og politikk på regionalt og lokalt nivå. Man kan hevde at dette er en ønsket utvikling, selv om argumentene ofte har vært at politisk styring skal bli bedre med NPM.

Politikernes tilbaketrekking har generelle implikasjoner for regional- og distriktspolitikken. En av disse er at den politiske styringen av denne type politikk, bredt forstått, svekkes, dvs. politiske aktører er mindre viktige mht. å styre regional næringsutvikling, sysselsetting og tjenesteproduksjon. Hvorvidt dette entydig har negative konsekvenser er et åpen spørsmål og har blitt belyst på ulike måter. Det er vanskelig å si noe om effektene av NPM på verdiskaping totalt sett, men komparative og nasjonale erfaringer tilsier at sysselsetting i distriktene skjæres ned og reallokeres, tjenesteproduksjonen sentraliseres innen regionene, med differensierte effekter for ulike type brukere, og det er også trekk av ulikefordeling i velferd av dette. Ett tydelig funn, for eksempel fra New Zealand, er at NPM skaper økte sosiale forskjeller og sosial fattigdom (Stephens 2000).

Det er blitt påvist (Christensen 2003) at NPM bidrar til at sentrum i sentrum og sentrum i periferien styrkes mht. sysselsetting og tjenesteproduksjon (se avsnitt 4.1). Fristilte selskaper har et mer konsentrert fokus, og de bygger sjeldnere inn geografiske hensyn mht. sysselsetting og tjenesteproduksjon. Dels skjer noen av de samme prosessene innen store tjenesteytende etater, men her er forskjellen at politisk ledelse i sterkere grad, hvis de vil, kan påvirke allokering av nye regionale enheter. Det er gitt eksempler på at plasseringen av noen av disse bryter med mønsteret om sentralisering i regionene, og som sådan kan ha reallokerende trekk, men hovedmønsteret synes å være at regionaliseringen av den statlige sektorpolitikken kommer byer og regionsentra til gode. Det har ikke blitt gjort noen systematisk analyse av hvor mye og hvordan politikerne griper inn for å modifisere trekk i regionaliseringen i sektorpolitikken som er politisk uønskelige, men det er tydelig at et slikt potensial for politisk inngripen eksisterer, særlig i store etater. Vi har nylig sett dette i forbindelse med forslag fra styrene i regionale helseforetak om sentralisering og spesialisering av funksjoner. I dette bildet hører også med at det er mer allmenne trekk i kjølvannet av NPM-reformer at politisk ledelse ønsker å stramme inn den politiske styringen på noen områder (Christensen og Læg Reid 2003, Gregory 2002). Dette viser at reformer i en retning ofte blir møtt av motgående trekk, her sterkere politiske styringsforsøk.

Christensen (2003) påviser også at utviklings-

trekk mht. forvaltningspolitikk og institusjonelle reformer inspirert av NPM på regionalt og lokalt nivå, er langt vanskeligere å knytte til region- og distriktspolitikken enn for eksempel den statlige sektorpolitikken. Fylkeskommunen har vært gjennom en stor reform i forbindelse med at sykehuse- ne ble overført til staten i 2002 og har blitt en mindre tydelig tjenesteytende institusjon enn før. Effektene av dette er at politikere på fylkesnivå i mindre grad kan påvirke regional lokalisering og sysselsetting innenfor sykehussektoren. Andre fylkeskommunale sektorer er også blitt modernisert og påvirket av NPM, men effektene av dette for regional- og distriktspolitikken er ikke så tydelige. Innordningen av ulike statlige, regionale etater rundt fylkesmannsembetene er ikke så tydelig koplet til NPM, og konsekvensene av disse for regional sysselsetting og tjenesteproduksjon er også usikre. Det samme gjelder de regionale konsekvensene av innføringen av ulike NPM-relaterte reformer i kommunene.

De seinere år har det vært gjennomført en rekke reformer av NPM-typen i offentlig sektor. Noen av disse innebærer konkurranseutsetting, noen økt markedsretting av produksjonen av offentlige tjenester og noen innebærer intern reorganisering av offentlige etater. Konsekvensene av reformene er ikke entydige, verken når det gjelder i forhold til offentlige utgifter, verdiskapningen i samfunnet, sysselsetting eller regional utvikling. En av årsakene til at det er vanskelig å dokumentere effekter av NPM er at reformene er av relativ ny dato, og at det derfor er litt tidlig å si hva som er implikasjonene. For det andre er det vanskelig å rendyrke de forhold som kan tilskrives denne type organisering. Som et eksempel kan vi nevne postområdet som har fått en langt mer fristilt posisjon i forhold til staten, samtidig som bedriften har gjennomført omfattende omlegginger og reduksjoner i bemanningen. Hvor mye av dette som kan tilskrives «konsernifiseringen», og hva som skyldes endrede markedsforhold, økt teknologiintensitet eller liknende forhold, er likevel usikkert. Tilsvarende eksempler med økt faglig spesialisering, parallelt med omfattende organisatoriske omlegginger og mer fristilling i forhold til offentlige budsjetter, finner vi blant annet innenfor helse- og kraftsektoren.

I en OECD-rapport fra 2002, som bygger på vurderinger fra Canada, Frankrike, Tyskland, Nederland, New Zealand, Spania, Sverige, Storbritannia og USA, påpekes en del felles erfaringer ved denne type reformer. Blant annet påpeker rapporten uheldige erfaringer ved at organisasjoner som tidligere var relativt åpne for innsyn lukkes for offentligheten og unntaets demokratisk kontroll.

Andre utfordringer ligger i uklarheter omkring juridiske og produksjonsmessige ansvarsforhold og mangelfull koordinering mellom funksjoner (OECD 2002, Myking, 2003). I flere av de landene som sto i bresjen for NPM-reformene, blant annet i New Zealand, reverseres nå prosessene.

Det er grunn til å tro at fokus på effektivitet og økt konkurranse innebærer redusert fokus på politiske målsettinger, som inntektsfordeling eller distriktpolitikk. De reformerte eller konkurranseutsatte etatene vil kunne se på slike politiske målsettinger som kostnadsdrivende og dermed kreve målrettede tilskudd fra myndighetene for å bidra til at slike målsettinger oppfylles. NPMs innebygde fokus på delegering og desentralisering kan derfor lett komme i konflikt med myndighetenes ønske om bedre samordning av sektorpolitikker for å oppnå for eksempel distriktpolitiske målsettinger.

3.3.7 Regional forvaltning, planlegging og utvikling

De siste ti årene har vi hatt en nesten kontinuerlig diskusjon om mellomnivået som forvaltningsnivå, planleggende organ og regionalpolitisk utviklingsaktør. Det har skjedd en rekke forsøk og reformer som er filtret inn i hverandre, og som derfor må analyseres under ett.

Utgangspunktet for reformene er delvis en ideologi inspirert av NPM, uten at dette har vært eksplisitt. I innstillingen fra Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen (1988) hadde Petter N. Myhre en mindretallsinnstilling der han konkluderte med at fylkeskommunen burde nedlegges, og dette har siden vært Fremskrittspartiets politikk. Seinere (1996) har partiet Høyre vedtatt det samme. Hovedbegrunnelsen har vært å slanke offentlig virksomhet. Å fjerne ett av tre forvaltningsnivåer har derfor blitt sett på som et særnorsk bidrag til NPM-tenkningen (Selstad 2003). En rekke av de delreformene som er foreslått, utredet eller iverksatt, har mye av det samme idéinnholdet.

I 1992 foreslo Christiansen-utvalget større og færre kommuner og fylker, hovedsakelig ut fra en effektivitetstankegang, men det ble avvist av Stortinget. I 2000 foreslo Wilhelmsen-utvalget en oppgavefordeling som i hovedsak videreførte den gamle, med fylkeskommunalt ansvar for sykehus og videregående skoler, og sterkere ansvar for regional planlegging og utvikling. Før saken kom til Stortinget ble imidlertid statliggjøring av sykehuse sene trukket ut av reformen og vedtatt særskilt av Stortinget. Deretter er Stortinget forelagt to mel-

dinger om oppgavefordelingen, først av Stoltenberg-regjering, deretter av Bondevik II-regjeringen.

En viktig del av reformen er å starte forsøk med differensiert tjenesteyting. Sterke kommuner skal få anledning til å utføre tidligere fylkeskommunale oppgaver om de er store nok til det. På den andre siden skal noen fylkeskommuner få prøve ut et større ansvar på områder der staten tradisjonelt har hatt ansvaret, for eksempel veisektoren. Ett fylke (Oppland) skal også teste ut et bredere fylkeskommunalt ansvar på flere sektorer som antas å ha en utviklingsfremmende effekt. Forsøket kalles «Fritt fram», og kan i prinsippet omfatte oppgaver under samferdsel, kultur, utdanning, landbruk og miljø. Hele fylkesreformen skal evalueres (politisk) i 2005 og (faglig) i 2009. Slik sett har vi ennå ikke opparbeidet kunnskap om hvilke regionale effekter reformen vil få. Det er altså ikke en gang sikkert om vi skal ha et regionalt forvaltningsnivå i form av fylkeskommuner.

Vi har imidlertid klare holdepunkter for å hevde at eierskapet til sykehusene førte til at fylkestingene anla et regionalt perspektiv på helsetjenestene, og at strukturen antakelig var mindre konsentrert enn den blir etter en periode med statlig eierskap. I dag finnes sentralsykehus og lokalsykehus fortsatt i ganske små regionale sentra, men det er grunn til å tro at de nye helseforetakene vil foreta en funksjonsfordeling som svekker de minste enhetene. Antakelig fører også eierskiftet til nedleggelser. En utvikling i samme retning ville nok funnet sted i fylkeskommunale helseregioner også, for sykehusene skal primært produsere gode helsetjenester. Men med demokratiske valgte fylkesting i ledelsen ville antakelig regionalpolitiske hensyn veie tyngre ved siden av de helsepolitiske, og den regional- og distriktpolitiske profilen ville bli bedre. Det kan imidlertid tenkes at fylkeskommunene fortsetter sitt helsepolitiske engasjement, selv om de har mistet sektoransvaret, gjennom å påvirke helseforetakene med samfunnsmessige og regionale argumenter, framført i planer, utredninger og resolusjoner.

Det kan også argumenteres for at den tunge sykehussektoren, med tilliggende ansvarsområder i barnevern og rusmiddelomsorg, i seg selv var et dårlig egnet instrument for regionalpolitikk. Bortfallet av dette ansvaret kan «frigjøre» fylkespolitikernes interesse for de mer grunnleggende utviklingsspørsmålene.

Fylkeskommunene beholdt ansvaret for den videregående opplæringen (VGO). Dette er utvilsomt en ressurs som kan bli utnyttet bedre i en verdiskapingsorientert regionalpolitikk. Linje- og

kurstilbud må i så fall tilpasses ungdommens regionale utdanningsinteresser og etterutdanningen i voksenbefolkningen for øvrig. På dette området kan imidlertid fylkeskommunene møte en rival i kommunene, spesielt i bykommunene. Forsøkene med differensiert oppgavefordeling innebærer at noen kommuner får prøve ut en ordning med kommunal drift av VGO, og det er ikke umulig å tenke seg at dette åpner for en dynamikk der bykommuner generelt får adgang til å drive VGO. Fylkeskommunenes ansvar blir dermed å drive VGO i distriktene, altså der kommunene er for små til å drive et så avansert tilbud. Vi er på et vis tilbake til situasjonen før 1964, da bykommunene ikke var med i fylkeskommunene. Fylkeskommunenes oppgave blir da å være en sekundærkommune for distriktskommunene, som sikrer dem et fullverdig tilbud på linje med bykommunene. Et alternativ kan være interkommunalt samarbeid, uten fylkeskommunene.

Det siste tiårets fokusering på «kunnskap» i alle former har ført til at universitetene og høyskolene (UoH) er kommet sterkere i fokus som regionalpolitiske instrumenter. Flere fylker er blitt anførere for opprettelsen av små regionale universiteter, med reelle forskningsressurser. Der distriktshøgskolene har lyktes best, i samspill med forskningsstiftelser, fremmes kravet om universitetsstatus sterkest. Den iverksatte «kvalitetsreformen» i UoH gjør høyskolene mer selvstendige, og åpner faktisk for regionale partnerskap med fylkeskommunene.

Fylkesreformen har utvilsomt svekket fylkeskommunene som tjenesteytere. Sykehusene videreføres nå av fristilte helseforetak, som neppe tar sterke regionale hensyn. Spørsmålet er om ikke en slik utvikling ville komme også under fylkeskommunalt eierskap. Det som synes mer alvorlig, er tapet av regional myndighet. Reformen erstatter folkestyrte organer med lukkede styrer, og dermed svekkes basisen for egenskap regional utvikling på andre felt. Det har vært et ønske i det politiske miljøet å kompensere tapet innen tjenesteytingen med økt myndighet som planleggende og utviklende organ i regionene.

Norge fikk sin moderne planlov i 1965 (Bygningsloven), og den instituerte generalplaner (kommuneplaner) og regionplaner (samarbeidsplaner mellom flere kommuner). Den regionale planleggingen ble overført til fylkeskommunene i

1973 med den begrunnelsen at planansvaret burde ligge til forvaltningsnivåene.

Wilhelmsen-utvalget ville styrke betydningen av fylkesplanleggingen. Utvalget slo riktignok fast at planleggingen etter 1973 ikke hadde vært noen stor suksess. Tvert om hadde forskning og evaluering vist at fylkesplanene hadde liten styrende evne for utviklingen i fylket. Én av årsakene var at miljø- og landbruksspørsmål var lagt til Fylkesmannsembetet. Stoltenberg-regjeringen fikk derfor Stortinget med på en overføring av miljø- og landbruksavdelingene til fylkeskommunene, for å styrke kompetansen og myndigheten i plansakerne. Fylkesplanene skulle bli mer bindende for kommuner og privat aktivitet.

Bondevik-regjeringen (II) omgjorde vedtaket, og lot miljø og landbruk være hos fylkesmannen. Regjeringen tok ikke standpunkt til fylkeskommunens ansvar i plansaker, i påvente av forslag fra det nedsatte planlovutvalget. Dette kom med sin innstilling i 2003.

Planlovutvalget foreslår å videreføre fylkesplanleggingen, dels begrunnet med behovet for å ha regionale utviklingsstrategier, særlig i forhold til verdiskaping og sysselsetting, dels for å ha arealbruksstrategier for senterstruktur, infrastruktur, næringsutvikling, naturvern, kulturvern og lignende. Utvalget går imidlertid bort fra de rigide kravene til fylkesplanenes innhold som fylkeskommunene tidligere var underlagt. Planprosessen skal starte med en *regional planstrategi* der man spør seg hvilket behov fylket faktisk har for planlegging. Dernest kan dette virkeliggjøres i form av *fylkesplaner* eller *fylkesdelplaner*. Disse har et langsiktig perspektiv og revideres av hvert fylkesting.

Planene skal ha et mer kortsiktig *handlingsprogram* som revideres hvert år. Dette kan også inneholde det vi hittil har kalt regionale utviklingsprogram (RUP). Fylkenes RUP skal beskrive virkemiddelbruken generelt. Med den nye partnerskapsideologien fylkene påføres, er det også nærliggende å tenke seg at disse handlingsprogrammet gir en oversikt over *aktører* fylkeskommunen kan samarbeide med og *arenaer* samarbeidet kan skje på. Med dette forslaget smelter (igjen) den fysisk orienterte plantradisjonen sammen med den mer sosioøkonomiske, som siden 1972 er tatt hånd om av hvert sitt departement – MD og KRD. Denne integrasjonen kan altså i større grad knytte virkemidler til gjennomføring av planens målsettinger. Hovedkritikken mot fylkesplanen har vært at fylkene ikke har hatt midler til å realisere sine planer. Nye virkemidler med «ansvarsreformen»¹⁴ kan bøte på dette, i hvert fall hvis ansvarsreformen

¹⁴ Ansvarsreformen innebærer en desentralisering av regional- og distriktspolitiske virkemidler fra KRD til fylkeskommunen.

føres videre og omfatter et bredere virkemiddelsett.

Det nye planlovforslaget opererer med svært fleksible regionbegreper. Planene kan omfatte hele fylket eller deler av det. Planene kan lages for store geografiske rom som omfatter flere fylker, eller som mindre rom som omfatter flere kommuner. Planforslaget gjeninnfører den frivillige interkommunale planen, den som ble avskaffet i 1973. De nye fylkesplanen kan ikke bare forstås som planer for fylkets territorium, men som *romlige planer* i den målestokken som er riktig i forhold til problemet som søkes løst gjennom planleggingen. Den romlige planleggingen er grenseløs og kan snart framtre på landsdelsnivå, snart i form av arbeidsmarkedsregioner. I EUs planterminologi kalles dette rett og slett *romlig planlegging (spatial planning)*.

De nye tendensene i den internasjonale planleggingen må også forstås som bakgrunnen for at forslaget så sterkt vektlegger behovet for overordnede arealstrategier. Dette er ikke rene arealdisponeringsplaner, som primært vil være kommunenes ansvar. Arealstrategiene er *romlige strategier* for senterutvikling og infrastruktur, næringsklynger og kunnskapssentra, kultur- og naturvern, osv. EU's planfilosofi er samlet i det såkalte ESDP-dokumentet (*European Spatial Development Perspective*) som ble vedtatt i Potsdam i 1999. Gjennom deltakelsen i INTERREG III har også Norge og norske regioner (særlig Østlandssamarbeidet) eksperimentert med EU's planprinsipper.

En hovedtanke er at utviklingen skal være «polsentrisk», altså fremme sekundære sentra som kan avlaste det dominerende senteret. På nasjonalt nivå er det ofte hovedstadsområdet som får avlastning av et antall mindre storbyer, og på lavere nivåer kan en søke avlastning for disse igjen om de blir for dominerende i sine respektive regioner. Dette handler altså i bunn og grunn om en regionalpolitiske doktrine, der næringsveksten riktignok stimuleres av en generell urbanisering, men der byveksten fordeles på flere nivåer i senterstrukturen. Infrastrukturene er viktige instrumenter for slike spredningsprosesser – «harde» tradisjonelle infrastrukturer og «myke» moderne. Det skal hele tiden tas hensyn til prinsippet om bærekraftig utvikling.

Bondevik II-regjeringen var skeptisk til å gi fylkeskommunene større planmyndighet, men har vært desto tydeligere på ønsket om større regionalpolitisk ansvar. Her har det skjedd en reell endring i oppgavefordelingen med den såkalte «ansvarsreformen». Denne er helt i tråd med den generelle regionalisering som har preget Europa de

siste tiårene. Den grunnleggende tanken bak reformen er at virkemiddelbruken er mest effektiv når den tilpasses regionale og lokale forhold. Slik sett kan den forstås som et ledd i en NPM-inspirert reformpolitikk. Reformen kan også bidra til å revitalisere den politiske interessen for regionalpolitikk i regionene.

Reformen kan også gis en teoretisk begrunnelse ved at regionalisering er en tendens i næringslivet. For tiden er globalisering i fokus, men regionalforskningen har, både i teori og empiri, koblet regionaliseringen til en fornyet binding til økonomiske regioner. To sentrale teoriretninger er klyngeteorier, eller mer generelle teorier om agglomerasjon, og teorier om dannelsen av innovasjonssystemer, nasjonalt og regionalt.

De nye tendensene i næringene skaper nye utfordringer for den offentlige stimulering av næringsutviklingen på lokalt og regionalt nivå. Utviklingstrekkene viser først og fremst et økt behov for hyppigere innovasjoner – at bedrifter er «på hugget» etter stadig å forbedre produkter, produksjonsmåter og så videre. Videre kan det argumenteres for at bedrifters innovative aktivitet i stor grad påvirkes av ulike regionale forhold, som kan både fremme og hemme den innovative aktiviteten i det lokale næringslivet. Regionene er imidlertid svært ulike og virkemidler må tilpasses varierende lokale forhold. Men det er ikke uten videre gitt at beskrivelsen av spesialiserte produksjonsområder, klynger, og regionale innovasjonssystemer, passer på alle deler av Norge. Noen områder har kompakte utviklingsproblemer med sterke barrierer mot innovasjon:

- For det første har vi «*tynne*» regionale «*miljø*» som mangler et mangfold av relevante aktører. Dette er en typisk situasjon i mange distriktsonråder.
- For det andre har vi *fragmenterte system* der det finnes en større bredde i aktørsystemet, men der situasjonen er preget av konkurranse, mangel på samarbeid og gjensidig tillit.
- For det tredje har vi situasjoner preget av *fastlåsing*. Dette er typisk for ensidige industristeder og omstillingsområder, ofte med råvarebasert næringsliv spesialisert i foreldet teknologi.

Løsningene må derfor bli forskjellige. I det første tilfellet trengs det kontakt med eksterne kompetansemiljøer, supplert med akkvisisjon. Veksten kan neppe bli helt ut endogen. I det andre tilfellet må strategien være å skape «møteplasser» og utvikle samarbeid mellom aktørene. Det tredje tilfellet må åpne opp fastlåste nettverk og etablere rela-

sjoner mot eksterne miljø. Her kan også en lokal mobilisering skape egne ressurser.

Vi kan naturligvis ikke si nøyaktig hvordan reformens regionalisering av regionalpolitikken kommer til å virke, siden vi rett og slett ikke har nok erfaringer ennå. Vi skal imidlertid minne om at dette i utgangspunktet er en regionalisering av «den lille distriktspolitikken». Reformens betydning begrenses av at dette er et sterkt nedprioritert politikkområde, nærmest halvert i løpet av nittitallet målt i faste kroner. Dessuten er det et virkemiddel som først og fremst har virket i forhold til tradisjonell vareproduksjon. Selv på slutten av nittitallet dro virkemiddelbruken med seg denne industrielle skjevheten – til tross for at prinsippene om næringsnøytralitet er innført, og til tross for det faktum at mesteparten av næringsutviklingen skjer i servicesektoren. Dessuten overfører staten nå i prinsippet ansvaret for SND til fylkeskommunene, og det begrenser deres frihet til å disponere midlene. I den grad fylkeskommunene viderefører

bedriftsrettet støtte til distriktsbedrifter kan SND benyttes som partner. De fleste fylkeskommunene har dessuten kjempet for å få egne SND-kontorer etter reformen i 1993, og vil antakelig gjøre alt de kan for å opprettholde disse videre. Det innebærer i praksis en videreføring av SND og SNDs praksis, som i dag.

Selv om det er vanskelig å se hva reformen endrer i dag, er det likevel slik at den øker fylkeskommunenes muligheter til å tilpasse virkemiddelbruken til særegne forhold i regionen. Man vil derfor kunne få en sterkere lokal forankring av innovasjonspolitikken og en mer effektiv utnyttelse av de offentlige midlene til innovasjon og næringsutvikling. Det forutsetter imidlertid at man makter å bygge opp kompetansen til de ansvarlige i fylkesadministrasjonen. Dessuten må man sørge for en god samkjøring av aktivitetene i de ulike fylkene, og mellom de fylkeskommunale og nasjonale nivåene.

Kapittel 4

Staten i geografien

I dette kapitlet ser vi nærmere på statlig sysselsetting og pengestrømmer, og hvordan dette fordeler seg i geografien. Dette gir et utgangspunkt for å forstå regionale variasjoner i *det økonomiske omfanget* av statlig virksomhet. Utvalget har basert seg på Lie (2003) og Ørbeck (2002 og 2003).

4.1 Statlig sysselsetting

De seinere årene har en rekke omstillinger og fristillingsprosesser bidratt til at det vi forstår med statlig sektor har endret seg (Lie 2003). Nedenfor har vi derfor avgrensa definisjonen av statlig sektor til de etater og bedrifter som var forvaltningsorgan eller – bedrifter, og dermed direkte underlagt statlige styresmakter, *rundt 1990*. Vi har for det første inkludert det som kan kalles statens kjernevirksomhet, det vil si departementer, direktorater og en del etater (der de største er skatte- og avgiftsetaten, trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten). Videre har vi inkludert nasjonale helseinstitusjoner, universiteter, høyskoler og forsvaret. I tillegg har vi inkludert de fire store samferdselsbedriftene Statens Vegvesen, NSB og Jernbaneverket, Postverket (Posten Norge) og Televerket (Telenor), som i ulik grad har blitt fristilt etter 1990, samt en del mindre bedrifter som er fristilt (blant annet NRK og Statkraft/Statnett). Etter denne avgrensningen ble det i år 2000 utført omtrent 185.000 årsverk i statlig regi. I tillegg kommer den tidligere fylkeskommunale sjukehussektoren, som fra år 2002 ble overtatt av staten, og som har omtrent 100.000 ansatte. Trolig ligger antall årsverk totalt sett i statlig sektor, inkludert helseforetakene, et sted mellom 260.000 og 270.000 i dag.

I definisjonen av statlig sektor har vi ikke regnet inn en del statsselskaper som i utgangspunktet ble etablert som selskap eller stiftelser, og ikke som forvaltningsorgan eller – bedrifter. Dette gjelder blant annet de heleide statsselskapene Vinmonopolet, Arcus, Norsk Medisinaldepot, Norsk Tipping og Store Norske Spitsbergen. Totalt sett har disse selskapene omtrent 3.000 ansatte. I tillegg kommer mellom 30 og 40 stiftelser som er stiftet utelukkende på statlig kapital (Statskonsult

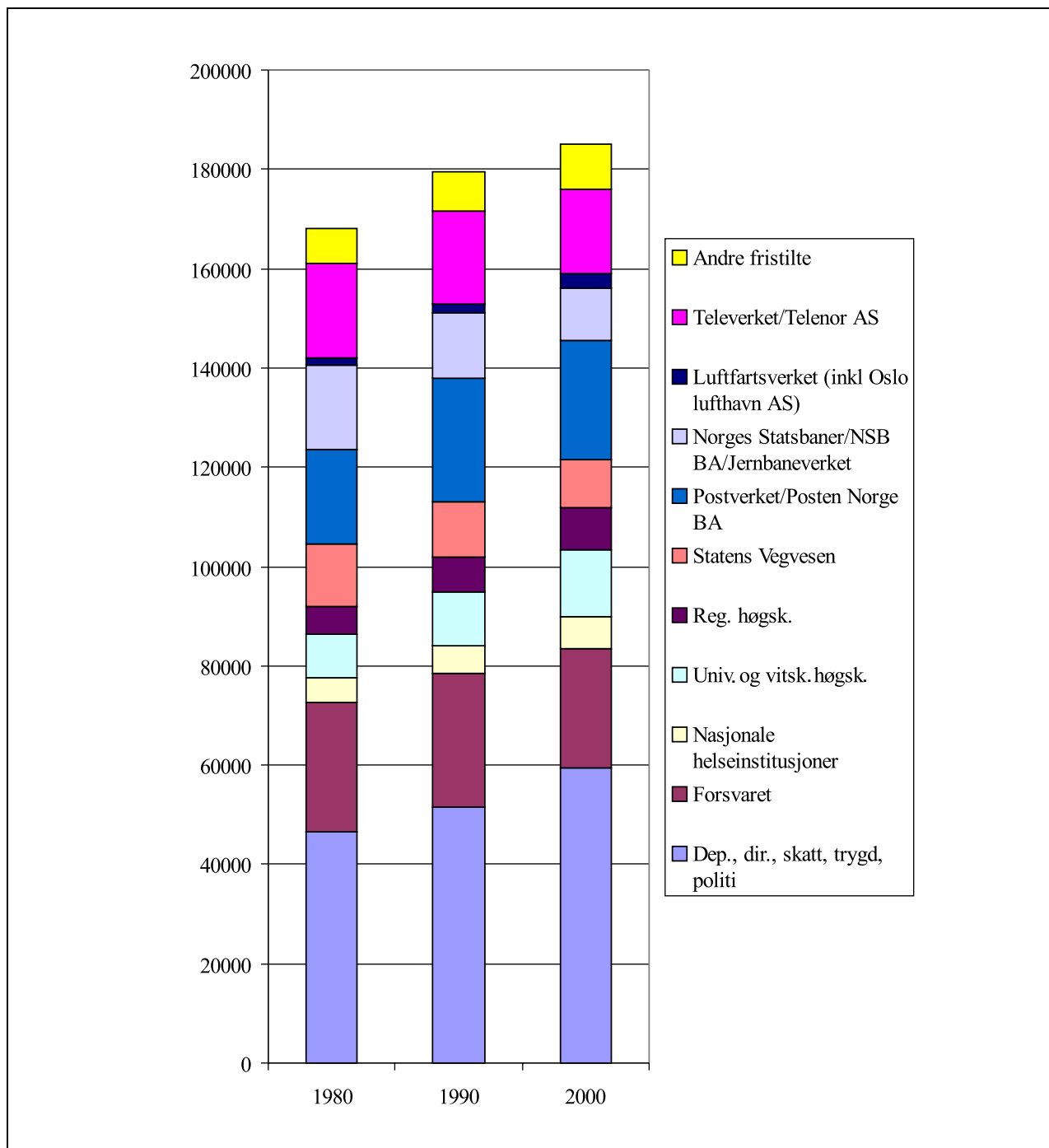
1998). Trolig gjennomføres om lag 5.000 årsverk i selskap og stiftelser der staten er eieier eller enestifter.

Staten er majoritetseier i selskapene Statoil, Norsk Hydro, Kongsberggruppa og Raufoss, og den har vært majoritetseier i noen av bankene. Inntil nylig var staten eieier i Statoil, som er den største av disse bedriftene med omtrent 15.000 ansatte. Mellom 60 og 70 stiftelser, blant annet forskningsstiftelser ved regionale høyskoler, er etablert med statlig majoritetsfinansiering, eller der staten finansierer mer enn halvparten av virksomheten, blant annet museer, utdanningsinstitusjoner og syke- og pleieinstitusjoner, er heller ikke regnet med. Dersom disse selskapene var inkludert i statlig sektor, ville trolig antall årsverk i statlig sektor oversteg 300.000, eller 15 prosent av total sysselsetting i landet.

Staten har ellers eierandeler under 50 prosent i en rekke selskaper, den har vært med å finansiere stiftelser med mindre enn 50 prosent av stiftelseskapitalen, eller den er med og finansierer drift av stiftelser med mindre enn 50 prosent av driftsmidlene. Antallet slike stiftelser er beregnet til knapt 100 av Statskonsult (1998). Det finnes ikke samlede oversikter over selskaper der staten er deleier. Det gjør det også umulig å få oversikt over sysselsettingen i slike stiftelser og selskap, og det er heller ikke naturlig å regne dem med til statlig sektor. Likevel viser dette at det statlige engasjementet strekker seg langt ut i nærings- og arbeidslivet.

4.1.1 Endringer i sammensetningen av statlig sektor 1980-2000

Omfanget av sysselsettingen i statlig sektor, slik den her er avgrenset, har økt fra 172.000 årsverk i 1980, via 182.000 årsverk i 1990 til 186.000 årsverk i år 2000, altså en vekst på 8 prosent i løpet av perioden. Veksten var større på 1980-tallet enn på 1990-tallet, og etter 1997 har det samlet sett ikke vært vekst i sysselsettingen i statlig sektor. Sammensetningen av sysselsettingen i statlig sektor har imidlertid endret seg betydelig. I noen sektorer har sysselsettingen økt, mens den har gått til-



Figur 4.1 Antall årsverk i statlig sektor 1980, 1990 og 2000, avgrenset til etater og institusjoner som var forvaltningsorgan eller -bedrifter omkring 1990

Kilder: Statens sentrale tjenestemannsregister (SST), Statistisk Sentralbyrå (SSB) og andre kilder.

bake i andre. Figur 4.1 viser hvordan denne sammensetningen har endret seg mellom 1980, 1990 og 2000¹.

Kjernevirksomheten i staten kan strengt av-

grenses til departementer og direktorater, samt skatte- og avgiftsetaten, trygdeetaten, politietaten og retts- og fengselsvesenet. I løpet av tjuårsperioden fra år 1980 til 2000 har antall årsverk i kjernevirksomheten vokst fra omtrent 47.000 til omtrent 60.000. I tillegg er det naturlig å regne Forsvaret, nasjonale helseinstitusjoner² og høyere utdanningsinstitusjoner med til statlig sektor. Sysselsettingen i Forsvaret vokste svakt på 1980-

¹ Overenskomstlønne som ikke er plassert i etater inngår ikke i oversikten.

² I disse tallene inngår ikke spesialisthelsetjenesten. Sykehuse- ne var fylkeskommunale i 1990 og ble overtatt av staten fra 2002.

tallet, men gikk klart tilbake i løpet av 1990-tallet. Nasjonale helseinstitusjoner, som i hovedsak er lokalisert til Oslo-regionen, hadde svak sysselsettingsvekst på 1980-tallet, men sysselsettingen vokste klart på 1990-tallet. Sysselsettingen i utdanningsinstitusjonene vokste sterkt gjennom det meste av tjueårsperioden. Totalt sett har sysselsettingen i statlig sektor, avgrenset på denne måten, vokst fra omtrent 90.000 til drøyt 110.000 i løpet av perioden.

Antall årsverk i de store samferdselsbedriftene (Posten, NSB, Statens Vegvesen og Luftfartsverket) var omtrent det samme i 1990 som i 1980 (omtrent 50.000). I perioden vokste sysselsettingen i Posten, mens den gikk ned i vegvesenet og NSB. Etter 1990 har sysselsettingen i de tre store samferdselsbedriftene gått ned, mens den har vokst i Luftfartsverket. Samla har antall årsverk i samferdselsbedriftene blitt redusert med 3.000 til omtrent 47.000 i løpet av 1990-tallet.

I tillegg til dette omfatter statlig sektor, slik vi har avgrensa den, en del andre bedrifter og institusjoner som nå er fristilt. Før fristillingen (på 1980-tallet) holdt antall årsverk seg omtrent konstant på 26.000 i disse bedriftene samlet. Antall årsverk i Televerket på 1990-tallet gikk noe ned før fristillingen, men etter fristillingen økte det noe igjen. Antall årsverk i andre fristilte institusjoner og bedrifter økte noe på 1990-tallet. I 2000 var antall årsverk i Telenor AS og disse bedriftene omtrent det samme som i 1980, dvs. 26.000.

Sysselsettingsveksten i statlig sektor i denne tjueårsperioden har altså i all hovedsak kommet i det vi har kalt for statlig kjernevirksomhet, nasjonale helseinstitusjoner, universiteter og høgschooler. Sysselsettingen i disse virksomhetene økte fra omtrent 66.000 i 1980 til omtrent 88.000 i 1990, dvs med omtrent en tredel, og virksomhetenes andel av samla statlig sysselsetting har økt fra 38 prosent i år 1980 til 47 prosent i 2000.

4.1.2 Regional utvikling i statlig sektor 1980-2000 – store forskjeller mellom 1980- og 1990-talet

På 1980-taller vokste kjernevirksomheten i staten (se forrige avsnitt) mest i byregioner og småbyregioner, og dermed relativt desentralisert. Sysselsettingen i nasjonale helseinstitusjoner i Oslo-regionen vokste svakt, mens sysselsettingen i universiteter og vitenskapelige høgschooler i Oslo-regionen og landsdelssentra vokste mye, i perioden.

³ Vi mangler regionale tall for sysselsettingen i forsvaret

Alt i alt var sysselsettingsveksten i kjernevirksomheten, nasjonale helseinstitusjoner og høyere utdanningsinstitusjoner relativt spredt geografisk på 1980-tallet.

På 1980-tallet vokste ikke sysselsettingen særlig i samferdselsbedriftene og andre institusjoner og bedrifter som seinere har blitt fristilt. Sysselsettingen i Posten vokste sterkt, sysselsettingen i Televerket endret seg lite, mens sysselsettingen i veivesenet og NSB gikk klart tilbake. Veksten i Postverket var klart desentralisert i dette tiåret, mens sysselsettingsreduksjonen i vegvesenet og NSB var prosentvis større i de minst sentrale enn i de sentrale områdene. Alt i alt ga dette en relativt balansert regional sysselsettingsutvikling i samferdselsbedriftene og andre fristilte statlige institusjoner og bedrifter på 1980-tallet.

På 1990-tallet fortsatte sysselsettingsveksten i statlig kjernevirksomhet, nasjonale helseinstitusjoner og universiteter og høgschooler. I motsetning til i det foregående tiåret, var veksten klart mer sentralisert i denne perioden. Samtidig vokste sysselsettingen i nasjonale helseinstitusjoner i Oslo-regionen sterkt på 1990-tallet. Sysselsettingsøkningen i universitets- og høgschoolsektoren var mer regionalt spredt, i og med at veksten i de regionale høgschoolene holdt tritt med veksten i universitetene og de vitenskapelige høgschoolene. Nedgangen i forsvaret dette tiåret forsterket trolig³ den sentraliserende tendensen i sysselsettingsutvikling i statlig kjernevirksomhet.

På 1990-tallet har det vært en samla nedgang i sysselsettingen i samferdselsbedrifter og andre fristilte statsinstitusjoner og bedrifter, selv om de sistnevnte institusjonene hadde en viss sysselsettingsøkning. Sysselsettingen i disse virksomhetene ble mer sentralisert i perioden. Dette gjelder både Posten og Telenor, som hadde en liten nedgang i sysselsettingen, og NSB/Jernbaneverket og vegvesenet, som hadde en større nedgang. Samlet sett gir dette en klar sentralisering av sysselsettingen også i disse sektorene.

Det er altså store forskjeller i regional sysselsettingsutvikling i staten på 1980- og 1990-tallet. Tabell 4.1 gir en samlet oversikt. En total oversikt over statlig sysselsetting på regionalt nivå finnes ikke, slik at tallene er delvis estimerte. Hvordan tallene er estimert, framgår av Lie (2003). Tabellen omfatter 67 prosent av sysselsettingen i statlig sektor i 2000.

Tabell 4.1 viser for det første at Oslo-regionens andel av sysselsettingen i denne delen av statlig sektor har økt i løpet av tjueårsperioden. Sysselsettingsandelen i landsdelssentra har vært omtrent uendra, mens andelen statlig sysselsatte i byregio-

Tabell 4.1 Antall årsverk (avrunda) 1980-2000 i statlig kjernevirksomhet, Trygdeetaten, nasjonale helseinstitusjoner, universitet og vitenskapelige høyskoler, regionale høyskoler, Statens Vegvesen, Postverket/Posten Norge BA, Norges Statsbaner/NSB

Regioner etter sentralitet	Årsverk 1980	Årsverk 2000	Andel årsverk 1980	Andel 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, småbyregioner	6.900	7.500	6,5 %	6,0 %	12 %	-3 %	8 %
Sentralitet 2, byregioner	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 %

Kilder: Statens sentrale tenestemannsregister (SST), Statistisk Sentralbyrå (SSB) og andre kilder

ner, småbyregioner og særlig bygd- og bygdebyregioner har gått ned. Sett i forhold til at det bare var i Oslo-regionen, og da særlig i selve Oslo, at statlig sektor var vesentlig overrepresentert i forhold til antall sysselsatte totalt sett i 1980, har utviklinga i løpet av den etterfølgende tjueårsperioden forsterket det relativt sentraliserte lokaliseringsmønsteret i statlig sektor. Den totale effekten av utviklinga i perioden har vært en klart sentralisering av sysselsettinga i statlig sektor, med størst vekst i Oslo-regionen og landsdelsentra, mindre vekst i byregioner og småbyregioner, og nedgang i bygd- og bygdebyregionene.

Tabellen viser også at det var en stor forskjell mellom utviklinga på 1980-tallet, da mellomsentrale regioner hadde størst sysselsettingsvekst og det skjedde en desentralisert sentralisering, og 1990-tallet, da det var vekst i Oslo-regionen og landsdelsentra og sysselsettingen i statlig sektor ble klart sentralisert. I praksis har dette skjedd gradvis, med den minst sentraliserende utviklinga tidlig på 1980-tallet, og en gradvis mer sentraliserende utvikling utover i løpet av tiåret. I den siste halvdel av 1980-tallet var sysselsettingsveksten størst i landsdelsentra og byregioner, men Oslo-regionen og småbyregioner hadde også betydelig vekst.

På 1990-tallet er sysselsettingsveksten i statlig sektor redusert. På alle sentralitetsnivå er veksten redusert eller snudd til tilbakegang i denne perioden. Sysselsettingen i Oslo-regionen har økt gjennom hele perioden, med størst vekst tidlig i tiåret og moderat vekst etter 1997. Landsdelsentra har hatt sysselsettingsvekst fram til 1997, mens veksten tidlig på 1990-tallet er snudd til tilbakegang på øvrige sentralitetsnivå. Sentraliseringstakten er med andre ord blitt tydeligere og tydeligere utover på 1990-tallet.

Tabell 4.1 omfatter kun to tredeler av sysselset-

tingen i statlig sektor. Utviklinga i forsvaret, Telenor AS, i andre fristilte institusjoner og bedrifter, samt i mindre etater og institusjoner, er ikke inkludert i tabellen siden vi ikke har regionaliserte tall. For Norge totalt sett vokste sysselsettingen i denne delen av staten på 1980-tallet, mens den gikk tilbake på 1990-tallet – hovedsaklig på grunn av utviklinga i forsvaret. Den regionale utviklinga i forsvaret er ikke kjent fra registrene, men antall operative enheter er redusert og aktiviteten er konsentrert til færre steder. Dette gir ikke nødvendigvis så store utslag langs en sentrum-periferidimensjon, siden det mer er en omfordeling mellom mindre sentrale regioner. Tallene for Telenor AS de første årene etter fristillinga tyder på en klar sentralisering, noe som skjedde ved reduksjoner i kjernevirksomheten og oppkjøp av selskap. Totalt sett tyder dette på at forskjellene i utvikling på 1980- og 1990-tallet trolig også gjelder forsvaret og Telenor, og dermed det meste av den delen av statlig sektor som ikke er med i tabell 4.1.

4.1.3 Utflytting av tilsyn

Statlige virksomheter på nasjonalt nivå ligger stort sett i Oslo. Hittil har det vært få omlokaliseringer (tabell 4.2), men det har skjedd betydelig styrking av det regionale nivået. Mange virksomheter har i dag et slikt regionalt nivå, og den regionale staten er i sterk endring. Innen flere etater skjer det en omorganisering til færre og større regionale enheter og en funksjonell spesialisering med sikte på økt effektivitet og mer robuste fagmiljøer. Økt spesialisering regionalt skaper nye utfordringer for samordning og samarbeid mellom andre deler av statsforvaltningen, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Fylkesgrensene er likevel fremdeles en viktig organiserende faktor for Staten. 10 av 40 virksomheter har i følge Statskonsult en inndeling

Tabell 4.2 Geografisk omlokalisering av noen statlige virksomheter

Dep	Navn	Fra	Til	Tidspunkt
KUD	Statens bergskole, Trondheim	Kongsberg	Trondheim	1957
SD	Norges sjøkartverk	Oslo	Stavanger	1958
DIH*	Norges geologiske undersøkelse	Oslo	Trondheim	1961
KAD	Sprengstoffinspeksjonen	Oslo	Tønsberg	1970
KUD	Statens trafikk lærerskole	Oslo	Stjørdal	1973
KUD	Norsk Tipping AS	Oslo	Hamar	1975
MD	Norges geografiske oppmåling	Oslo	Ringerike (Hønefoss)	1980
LD	Jordskifteverkets kartarkiv	Oslo	Ås	1985
LD	Jordskifteverkets fotogrammetriske avdeling	Oslo	Ås	1985
JD	Politiets materiell tjeneste	Oslo	Gran	1989
LD	Statsskog SF	Oslo	Namsos	1993
KUF	Norges brannskole	Oslo	Tjeldsund	1993
MD	Norsk polarinstitutt	Oslo	Tromsø	1994
FID	Kystdirektoratet	Oslo	Ålesund	2003

* Departementet for Industri og Handel (DIH)

Kilde: Forvaltningsdatabasen, Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste

basert på fylkesgrensene. Blant disse finner vi mange statlige tilsyn som driver tilsyn og kontroll med kommunene. Bare Politi- og lensmannsetaten har en inndeling mer detaljert enn fylket, mens 29 andre virksomheter opererer på et større geografisk nivå. Regionkontorer er som regel lagt der for fylkesadministrasjonen og fylkesmannen befinner seg (Statskonsult 2003).

I St.meld. nr. 17 (2002-2003), Om statlige tilsyn, foreslo regjeringen å flytte ut en rekke statlige tilsyn fra Oslo til mindre byer i andre deler av landet. I alt utgjør dette i overkant av 900 arbeidsplasser. Argumentasjonen var i hovedsak å øke avstanden mellom sentralforvaltningen og tilsynerne, og dermed å redusere potensialet for at tilsynenes aktivitet påvirkes av politikere og ansatte i sentralforvaltningen, enn regional- og distriktpoli-

tikk, altså et NPM-argument. Utflyttingen av tilsyn innebærer samtidig at kompetansetunge arbeidsplasser blir flyttet ut av sentrum. De nye lokaliseringene blir dermed tilført kompetansearbeidsplasser, noe som vil bidra til regional utvikling i de aktuelle byene. Stortinget har sluttet seg til forslaget.

4.2 Statens utgifter og inntekter

I distrikts-/regionalpolitikken fokuseres det oftest på distriktpolitisk motiverte overføringer. Etter KRDs definisjoner hadde den «smale distriktpolitikken», jf. boks 4.1, i 2000 en samlet ramme på drøyt 2 mrd. kroner, og den «brede distriktpolitikken» ytterligere 12-29 mrd. kroner, avhengig av avgrensningen. Til sammenlikning var statens

Tabell 4.3 Forslag til ny lokalisering av statlige tilsyn

Tilsyn	Kommune	Merknader
Direktoratet for arbeidstilsynet	Tønsberg	Blir slått sammen med deler av Direktoratet for brann- og elsikkerhet til en ny etat kalt Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet.
Eierskapstilsynet Statens filmtilsyn Statens medieforvaltning	Fredrikstad	Disse tre tilsynene slås sammen til en ny etat kalt Medietilsynet.
Konkurransetilsynet	Bergen	
Luftfartstilsynet	Bodø	
Post- og teletilsynet	Lillesand	
Sjøfartsdirektoratet	Haugesund	

Kilde: St.meld. nr. 17 (2002-2003)

Boks 4.1 KRDs avgrensning av den 'smale' og 'brede' distriktpolitikken

Den «smale» distriktpolitikken avgrenses normalt til programområdet 1350 Regional- og distriktpolitikken som i saldert budsjett for 2000 omfattet:

Kap 550 Lokal næringsutvikling (komm. næringsfond mv.)	153,5 mill. kr
Kap 551 Regional næringsutvikling i fylker og kommuner	473,0 mill. kr
Kap 552 Nasjonale programmer og tiltak for regional utvikling	308,0 mill. kr
Kap 2425 SND og fylkeskommunene (DU-tilskudd og tap på lån)	928,0 mill. kr
Kap 2426 SIVA (lån til SIVA)	340,0 mill. kr

Sum kategori 1350	2.202,5 mill. kr
-------------------	------------------

Den «brede» distriktpolitikken er omtalt årlig i vedlegg til St.prp. nr. 1 «Omtale av tiltak innenfor den brede distriktpolitikken» og omfatter tiltak som i hovedsak har sitt nedslagsfelt i det distriktpolitiske virkeområdet for Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) og tiltak som har som formål å utjevne og kompensere for bl.a. økte kostnader som følge av avstandsulemper. Vedlegget gir også en oversikt over viktige ordninger som bare gjelder i Finnmark og Nord-Troms. Tiltakene deles inn i to kategorier A og B:

Kriterium A: Tiltak hvor distriktpolitiske hensyn er oppgitt som begrunnelse for tiltaket, herunder som favoriserer distriktsområder utover kompensasjon for å oppnå likhet:

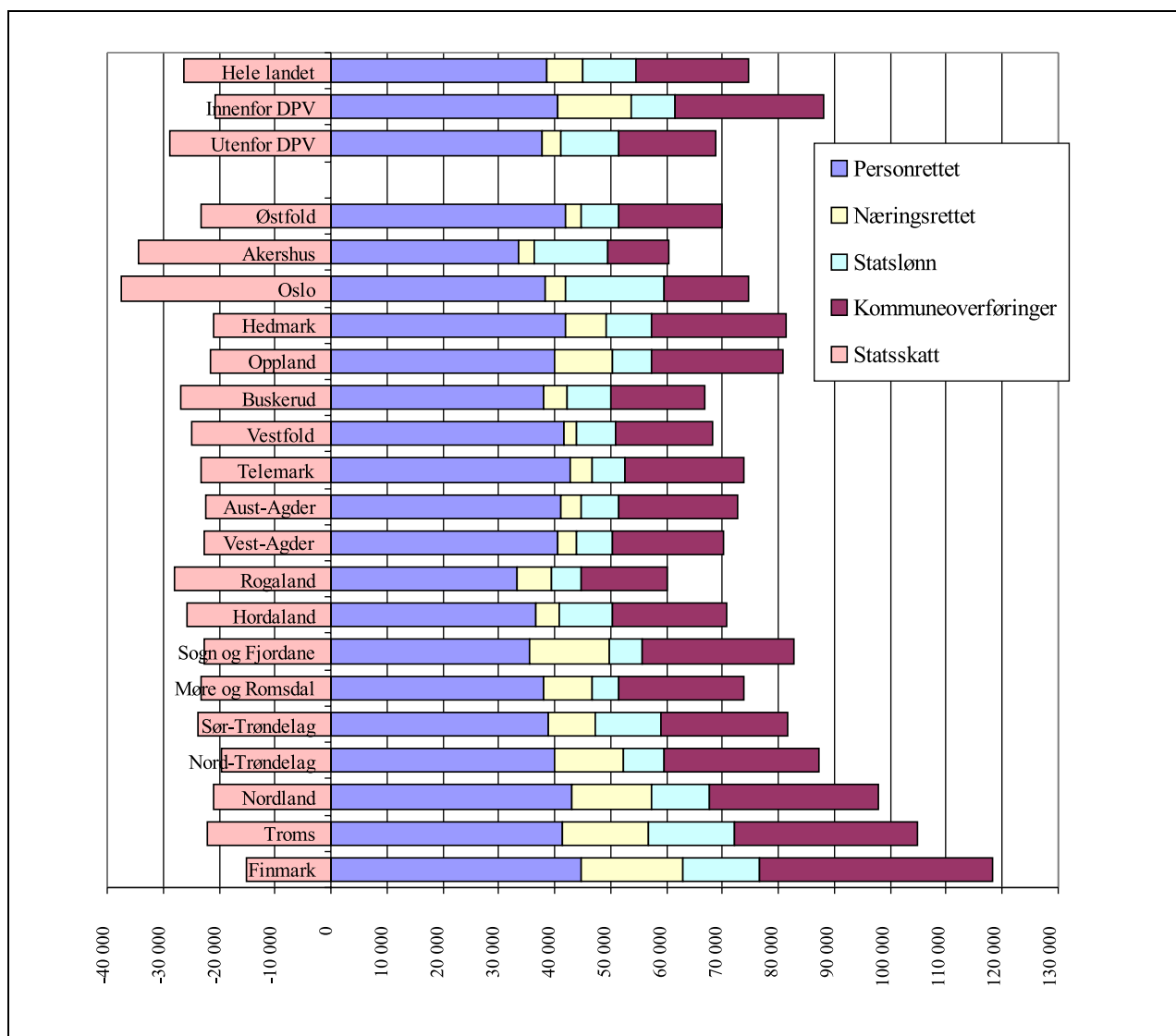
Tillegg i barnetrygden mv. i Finnmark/N-Troms:	1,1 mill. kr
+ Nord-Norge-tilskudd til kommuner/fylkeskommuner	1.668,9 mill. kr
+ Regionaltilskudd til små utkantkommuner (□3000 innbyggere)	393,7 mill. kr
+ Distriktskudd mv. til jordbruk	1.065,1 mill. kr
+ Andre utgifter	174,1 mill. kr
= Sum utgifter under kategori A	3.392,9 mill. kr
+ Differensiert arbeidsgiveravgift:	7.060,0 mill. kr
+ Mva-fritak på strøm i Nord-Norge (inkl. flyavgift)	500,8 mill. kr
+ Spesielle skatte- avgiftslettelser i Finnmark og N-Troms):	690,0 mill. kr
= Sum innteksttap kategori A	8.250,8 mill. kr
= Sum tiltak under kategori A	11.643,7 mill. kr

Kriterium B: Tiltak og ordninger som utjevner og kompenserer for å oppnå resultatlikhet mellom grupper og områder, eller er lokalisert til distriktsområder pga. gitte forhold, og som har særlig betydning for næringsutvikling, sysselsetting, lokaløkonomi eller bosetting. Kun tiltak over 10 mill. kr tatt med:

Skjønnstilskudd til kommuner/fylkeskommuner	4.036,1 mill.kr
+ Annen jordbruksstøtte	9.952,6 mill. kr
+ Omstilling reindrift, Indre Finnmark	12,3 mill. kr
+ Diverse tilskudd, fiskeri	240,5 mill. kr
+ Skipsbyggingsstøtte	687,5 mill. kr
+ Kjøp av samferdselstjenester mv. (utkant/ulønnsomt)	1.535,3 mill. kr
+ Diverse kultur	563,6 mill. kr
+ Diverse helse (fastlønnsordning leger mv.)	469,4 mill. kr
+ Andre utgifter:	263,7 mill. kr
= Sum utgifter/tiltak under kategori B	17.197,4 mill. kr

samlede utgifter samme år 443,7 mrd. kroner når interne overføringer og låneutbetalinger/-opptak nettoføres og nettooverføringer til/fra Petroleumsfondet holdes utenfor. Statsbudsjettet omfatter dermed i hovedsak utgiftsordninger som ikke har noen distriktpolitisk begrunnelse eller innretning, men som likevel har en regional fordeling og dermed innvirkning på regional utvikling. I det føl-

gende vil vi se nærmere på finanspolitikken regionale betydning, med hovedvekt på de løpende statlige utgifter. Gjennomgangen er en redigert versjon av Ørbeck (2003). Den bygger på Østlandsforsknings kartlegging (Ørbeck 2002) av den regionale fordelingen av statlige utgifter samt drøfting av hva som bestemmer overføringenes størrelse, av hvorledes disse overføringene påvirker



Figur 4.2 Statlige pengestrømmer etter sentralitet og fylke. Kroner per innbygger år 2000

Kilde: Ørbeck (2003)

inntektsdannelsen i lokale økonomier og av hvorledes næringsstruktur og – utvikling kan ses i sammenheng med overføringsbildet. Denne undersøkelsen omfatter langt flere utgiftsordninger enn de distriktspolitisk motiverte, og er også mer omfattende enn tidligere undersøkelser av «statsbudsjettets geografi», jf. blant annet Kann (1999), Ørbeck & Lein (2000) og St.meld. nr. 34 (2000-2001) Om distrikts- og regionalpolitikken. Under-

søkelsen gir en fullstendig kommunefordeling av 330 mrd. statlige utgiftskroner eller 74 prosent av samlede statlige nettoutgifter etter nettooverføringer til Petroleumsfondet⁴. Medregnet subsidier i form av redusert arbeidsgiveravgift (nær 7 mrd. kroner i 2000) utgjør de kommunefordelte statlige overføringer/utgifter et nasjonalt gjennomsnitt på 74.702 kr/innbygger. Statlige innkjøp av varer og tjenester, renteutgifter og overføringer til utlandet er de viktigste utgifter som ikke er kommunefordelt i undersøkelsen. På inntektssiden er direkte personskatter på totalt 119 mrd. kroner eller i gjennomsnitt 26.343 kr/innbygger regionalisert⁵. De ulike pengestrømmene mellom staten og regionene er satt inn i separate inntektsregnskap for husholdningene og kommuneforvaltningen. Dette muliggjør kvantitative analyser av den rolle statlige overføringer spiller for den lokale inntektsdannel-

⁴ Regionaliseringen av de statlige utgiftene bygger på en resurskrevende datainnsamling og – bearbeiding, se Ørbeck (2002) eller Ørbeck (2003).

⁵ Studien har ikke hatt som ambisjon å gi en fullstendig kartlegging av skatter og avgifter ut av en region, og dermed av hvilke regioner som har netto overskudd-/underskudd med staten. Dette skyldes at det har vært fokus på den rolle staten spiller for inntektskapningen i regionene, dvs. for kommunenes og innbyggernes disponible inntekter, jf. nærmere drøfting i Ørbeck (2002).

sen, både direkte i form av statlige lønninger og overføringer til personer og kommuner, og indirekte gjennom virkninger på lokal kjøpekraft og kommunale skatteinntekter, og dermed videre på aktiviteten i privat og kommunal tjenesteproduksjon.

I det følgende presenteres først hvorledes de statlige utgiftsordningene fordeler seg geografisk, dvs. fylkesvis⁶ og etter sentralitet her definert ved kommuner som er hhv. innenfor og utenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Deretter gis det en drøfting av sammenhengen mellom statlig budsjettpolitikk og regional utvikling.

4.2.1 Statlige overføringers geografi

Det er de *personrettede overføringene* som dominerer i omfang blant de regionaliserte statlige utgiftsordningene (med totalt 174 mrd. kroner eller i gjennomsnitt 38.559 kr/innbygger). Denne utgiftsgruppen omfatter trygder og stønader via Rikstrygdeverket, stipender, rentestøtte og avskrivninger gjennom Statens lånekasse for utdanning, bostøtte mv. Regnet per innbygger er det relativt moderate regionale forskjeller i disse overføringene, men innbyggere i distriktskommunene (innenfor det distriktpolitiske virkeområdet) mottar i gjennomsnitt 8 prosent høyere personoverføringer enn i sentrale kommuner. Med unntak av forhøyet barnetrygd og ekstraordinær avskrivning av studielån i Finnmark og Nord-Troms er det knapt geografisk betingede ordninger innenfor denne utgiftskategorien. Regionale forskjeller skyldes dermed i hovedsak demografiske forhold og inntektsforhold (pensjonsgrunnlag).

Overføringene til kommuner og fylkeskommuner (som utgjorde totalt 91 mrd. kroner eller i gjennomsnitt 20.135 kr/innbygger) består av rammetilskudd fra KRD og øremerkede tilskudd fra ulike departementer som skal ivareta bestemte formål. Rammetilskuddet består igjen av en inntektsutjevnenende komponent som skal kompensere kommuner med svak egen skatteinngang og en utgiftsutjevnenende komponent som beregnes ut ifra nøkler som skal uttrykke ulikheter i normert utgiftsbehov. De viktigste øremerkede tilskuddene til fylkes-

kommunene i 2000 gjaldt sykehussektoren, mens de øremerkede tilskuddene til kommunene i hovedsak var innrettet mot barnehager, eldreomsorg, flyktninger, innvandrere og skole. Kommuneoverføringene har en klar distriktsprofil og bidrar i sterk grad til at kommunene i Nord-Norge har de største samlede statlige overføringene. Distriktskommunene mottar i gjennomsnitt 59 prosent høyere statlige overføringer enn sentrale kommuner, 16.806 mot 10.570 kr/innbygger, og overføringene varierer fra 5.017 kr/innbygger i Rælingen kommune til 54.504 kr/innbygger i Ut-sira. Mens de øremerkede overføringene varierer lite mht. sentralitet, er rammetilskuddene nær dobbelt så høye i distriktskommunene som i sentrale kommuner. Disse forskjellene skyldes i mindre grad demografiske forhold enn andre kriterier i inntektssystemet, som Nord-Norge-tilskudd, småkommunetilskudd, skjønnstilskudd og overgangsordninger. De statlige overføringene til fylkeskommunene⁷ utgjorde i 2000 8.629 kr/innbygger, varierende fra 3.663 kr/innbygger i Akershus til 16.090 i Finnmark.

Statlige lønnsutbetalinger (utgjør 43 mrd. kroner eller i gjennomsnitt 9.635 kr/innbygger og er fordelt etter de ansattes skattekommune) er ikke overraskende høyest i Oslo og Akershus, men også Nord-Norge har høye statslønninger. Per innbygger er de statlige lønnsutbetalingene 24 prosent lavere innenfor det distriktpolitiske virkeområdet enn utenfor. I noen tilfeller vil statlige virksomheter være knyttet til kommunens befolkningsmengde og sammensetning fordi de skal betjene dens innbyggere, eksempelvis trygde- og likningskontorer. I disse tilfeller vil lønnsutbetalingene gjenspeile demografiske forhold i ulike regioner. Andre statlige virksomheter er i mindre grad demografisk bestemt så som forsvarsanlegg, høgs-koler, visse typer helse- og omsorgsinstitusjoner samt sentraladministrasjonen (departement, direktorater mv.).

Næringsoverføringer mv. (som i sum utgjorde 22 mrd. kroner eller i gjennomsnitt 6.372 kr/innbygger) omfatter, vidt definert, arbeidsmarkedstiltak, tilskudd til energiomlegging, forskningsmidler fra Norges forskningsråd og støtte til private helseinstitusjoner, i tillegg til jordbruksstøtte⁸, SND-tilskudd, skipsbyggingsstøtte mv. I tillegg er verdien av redusert arbeidsgiveravgift, tilsvarende nær 7 mrd. kroner på landsbasis, regionalisert og medregnet i tallene. Både samlet og enkeltvis har naturlig nok disse nærings- og distriktsrettede overføringene store regionale ulikheter og er i sum viktigst i de nordnorske fylkene, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Oppland. Det er sær-

⁶ Ølen kommune, som ble overflyttet til Rogaland 1.1.2002 (endret kommunenummer fra 1214 til 1159), er medregnet under Hordaland. Fra 1.1.2002 ble også 0716 Våle og 0718 Ramnes slått sammen til 0716 Re, slik at Norge i 2002 har 434 kommuner mot 435 i 2000.

⁷ I 2000 ble sykehusene fylkeskommunale, og den fylkeskommunale inntekts- og overføringssituasjonen ble vesentlig endret ved den statlige sykehusovertakelsen 1.1.2002.

⁸ Eksklusive skjermingsstøtten

Tabell 4.4 Samlede statlige overføringer og utgifter kommunefordelt per innbygger år 2000. Ti på topp og ti på bunn

Mest per innbygger			Minst per innbygger		
	Kommune	Kr/innbygger		Kommune	Kr/innbygger
2027	Nesseby	135.175	0941	Bykle	49.052
2025	Tana	134.919	1124	Sola	49.563
2003	Vadsø	133.292	1122	Gjesdal	50.541
2030	Sør-Varanger	132.933	1127	Randaberg	51.433
2020	Porsanger	132.563	0229	Enebakk	52.322
1911	Kvæfjord	132.107	1120	Klepp	53.179
1852	Tjeldsund	128.469	0627	Røyken	53.586
2004	Hammerfest	125.381	0220	Asker	53.813
1924	Målselv	121.076	1149	Karmøy	54.075
1816	Vevelstad	120.193	0217	Oppgård	54.145

Kilde: Ørbeck (2003)

lig den reduserte arbeidsgiveravgiften som bidrar til de fylkesvise forskjellene, men også mange andre ordninger har en klar overvekt i distriktene. Motsatt er det med forskningsmidlene, hvor hele 90 prosent går til mottakere i sentrale kommuner.

Personskattene til staten utgjorde i 2000 totalt 119 mrd. kroner. Personskattene tilsvarte i gjennomsnitt 20.741 kr/innbygger i distriktskommune mot 28.817 i sentrale områder og er regnet per innbygger klart høyst i Oslo og Akershus og klart lavest i Finnmark. Forskjellene i personskatter gjenspeiler i hovedsak inntektsforskjeller fylkene i mellom, men for Finnmarks del også særskilte geografisk betingede skattelettelser.

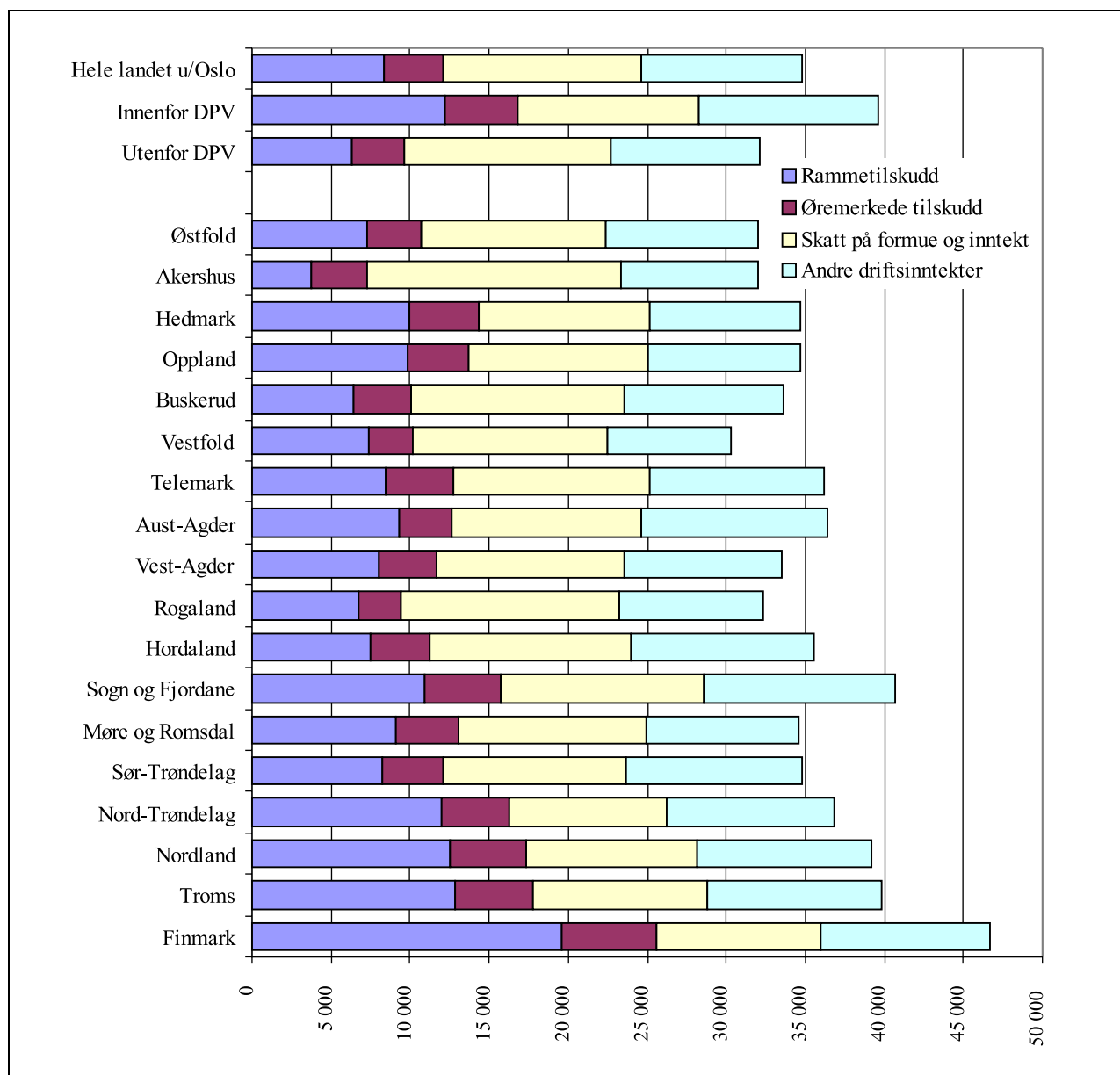
Samlede statlige overføringer/utgifter som er kommunefordelt i denne undersøkelsen gir et gjennomsnitt på 74.702 kr/innbygger. Blant fylkene ligger Finnmark høyst med 118.162 kr/innbygger og Akershus lavest med 60.397. Går vi ned på enkeltkommuner varierer dette fra 49.052 kr/innbygger i Bykle til 135.176 kr/innbygger i Unjarga-Nesseby. Tabell 4.4 illustrerer spredningen mellom kommuner.

Kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet mottar langt større statlige overføringer gjennom trygdesystemet og kommuneoverføringssystemet enn gjennom distrikts- og næringsrettede støtteordninger. Av de totalt 121 mrd. kronene i statlige pengestrømmer inn i distriktkommunene i 2000 var 56 mrd. kroner personrettet, 36 mrd. kroner til kommunesektoren, 11 mrd. kroner statlige lønninger, mens næringsoverføringer mv. sto for de resterende 18 mrd. kroner. Regnet per innbygger mottar distriktene nær 30 prosent høyere statlige overføringer enn sentrale strøk, 88.051 mot 68.807 kr/innbygger. Denne forskjellen på 19.244 kr/innbygger stammer i hovedsak fra høyere kommuneoverføringer (forskjell på 6.286 kr/innbygger), redusert arbeidsgiveravgift

(forskjell på 4.878 kr/innbygger), høyere jordbruksoverføringer (forskjell på 4.214 kr/innbygger) og høyere personrettede overføringer (forskjell på 2.832 kr/innbygger).

4.2.2 Statens bidrag til lokale inntekter og regional inntektsutjevning

For kommunesektoren bidrar variasjonene i rammetilskuddet til at distriktkommunene gjennomgående hadde høyere totale driftsinntekter per innbygger enn sentrale kommuner i 2000, se figur 4.3. Overføringenes andel av kommunenes driftsinntekter var 42 prosent blant distriktkommunene mot 30 prosent blant sentrale kommuner. De statlige overføringene til fylkeskommunene utgjorde 48 prosent av fylkeskommunes totale driftsinntekter varierende fra 27 prosent i Akershus til 64 prosent i Finnmark (Ørbeck 2003). I tillegg til disse direkte overføringene spiller staten en indirekte rolle i kommunenes og fylkeskommunenes skatteinntektsgrunnlag gjennom trygder, statslønninger, jordbruksstøtte mv. Videre drar kommunesektoren i varierende grad nytte av ordningen med redusert arbeidsgiveravgift. Staten spiller dermed en viktig rolle for mange kommuners økonomi og for deres muligheter til å opprettholde et godt tjenestetilbud for befolkningen. Spesielt viktig er rammetilskuddet. Dette varierer mye regionalt, hovedsakelig på grunn av ulik kostnadsstruktur (herunder demografiske forhold) og ulikt skatteinntektsnivå. For de minste kommunene og kommunene i Nord-Norge utgjør også de regionalpolitiske tilskuddene relativt mye, selv om dette betyr lite beløpsmessig på landsbasis. Begrunnelsen for disse tilskuddene er blant annet at de skal gi muligheter for et høyere velferdsnivå og aktivitetsnivå i kommuner med et svakt næringsgrunnlag. Resultatet av det nåværende inntektssystemet



Figur 4.3 Kommunenes driftsinntekter år 2000 etter virkeområde og fylke. Kr per innbygger, ekskl. Oslo

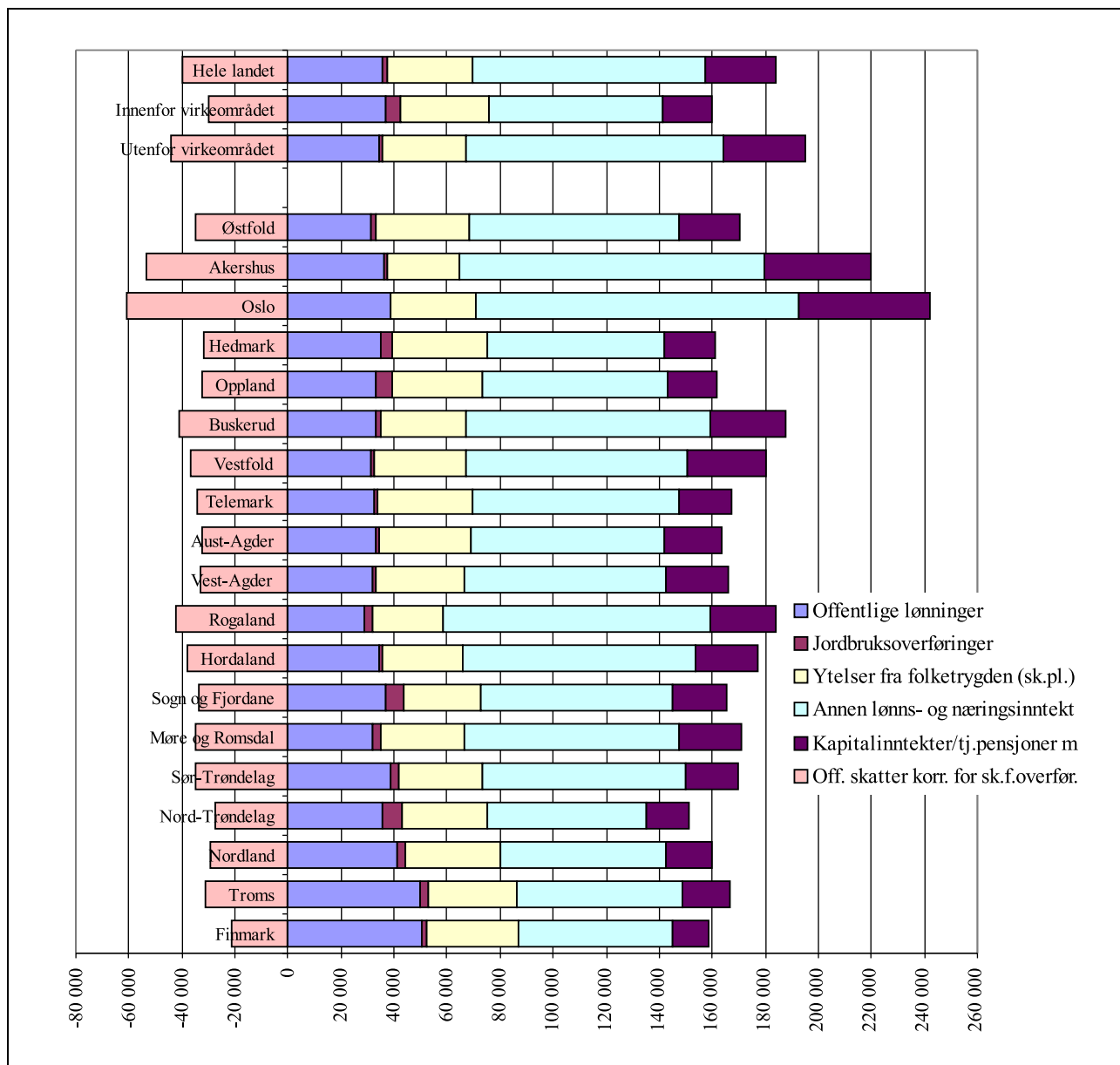
Kilde: Ørbeck (2003)

er at finansieringen, tjenestetilbudet og sysselsettingen i den viktige og voksende kommunesektoren hittil langt på vei har vært «garantert» av staten og løsrevet fra lokale inntekter, jf. nærmere drøfting i Ørbeck (2002).

I 2000 sto staten, i form av skattepliktige ytelser i trygdesystemet, statlige lønninger og jordbruks-overføringer, for 24 prosent av brutto personinntekter, se figur 4.4. Korrigert for skattefrie overføringer (barnetrygden, kontantstøtten, utdanningsstipender og bostøtte) og utliknet skatt sto

staten for 17 prosent av disponibel inntekt på landsbasis⁹. Siden 2000 er de tidligere fylkeskommunale sykehusene overtatt av staten, samtidig som det kan hevdes at også resten av aktiviteten i fylkeskommunal sektor samt i kommunesektoren, jf. foregående avsnitt, langt på vei er «garantert» av staten og løsrevet fra lokale inntekter. Basert på en slik tilnærming bidro staten i 2000 (direkte og via kommunesektoren) med i gjennomsnitt 38 prosent av bruttoinntekten og 21 prosent av disponibel inntekt på landsbasis. Dette statlige/offentlige nettobidraget til disponibel personinntekt utgjorde 35 prosent innenfor og 15 prosent utenfor det distriktspolitiske virkeområdet, og varierte fylkesvis fra 5 prosent i Oslo til 48 prosent i Finnmark.

⁹ Det bør bemerkes at de beregninger som er foretatt av gjennomsnittlig disponibel inntekt avviker noe fra tilsvarende beregninger av «inntekt etter skatt» i SSBs inntektsstatistikk

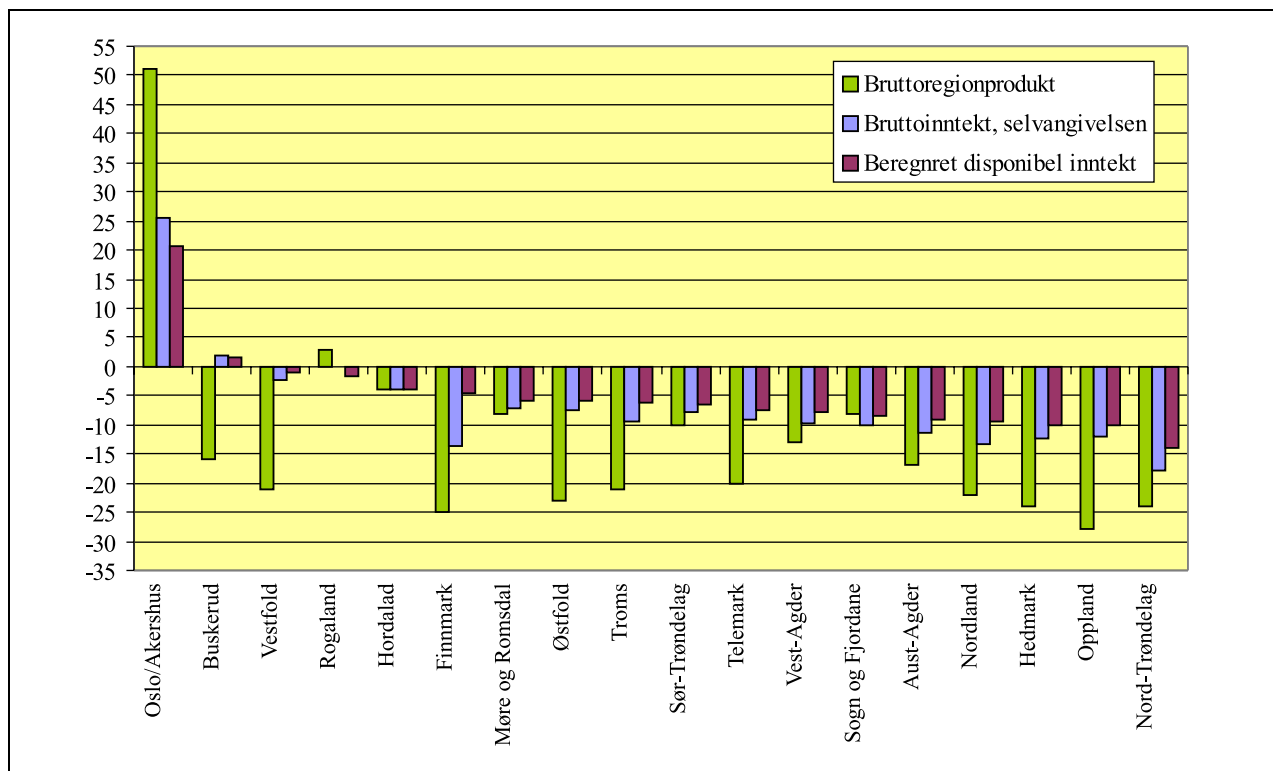


Figur 4.4 Bruttoinntekt og nettoskatter i år 2000 etter virkeområde og fylke. Kr per innbygger

Kilde: Ørbeck (2003)

Høyere statlige overføringer, lavere skatter tilbake til staten, og generelt lavere markedsbaserte inntekter i eget næringsliv, gjør altså at staten spiller en langt viktigere rolle for personers og kommuners inntekter i distriktene enn i sentrale strøk og til en betydelig regional inntektsutjevning. Dette framgår av figur 4.5, som illustrerer den regionale utjevningen som skjer når vi går over fra å studere verdiskapingen målt ved bruttoprodukt (BRP) til å se på bruttoinntekt og disponibel inntekt. Den regionale omfordelingen når vi går over fra BRP til bruttoinntekt skyldes i første rekke at bruttoinntekten på et vis korrigerer BRP-tallene for pendling medregner skattepliktige trygder og stønader. Regioner med netto utpendling og/eller en større

andel trygdede enn landsgjennomsnittet vil derfor normalt komme bedre ut mht. bruttoinntekt enn mht. BRP, og visa versa. De regionale forskjellene utjevnes ytterligere når vi ser på disponibel inntekt per innbygger. Det skyldes at den utjevningspolitikken som føres, både mellom personer og næringer, indirekte også virker regionalt utjevnet, og det skyldes også regionalpolitisk motiverte ordninger. Dette siste illustreres ved at de geografisk spesifikke skattereglene for finnmorkinger bringer fylket høyt opp blant landets fylker mht. disponibel inntekt. Gjenstående regionale inntektsforskjeller i kr/innbygger vil normalt ha en demografisk årsakskomponent (mange barn uten inntekt og/eller mange pensjonister som normalt har lave-



Figur 4.5 BRP, bruttoinntekt og disponibel inntekt per innbygger. Avvik fra landsgjennomsnittet i prosent. År 2000

Kilde: Ørbeck (2003)

re inntekt enn yrkesaktive) og en årsakskomponent som går på næringsstruktur (mange sysselsatte i lavinntektsyrker).

4.2.3 Statlig budsjettpolitikk og regional utvikling – en oppsummerende drøfting

Mange kommuner i Distrikts-Norge domineres av næringer med lang tids nedgang i sysselsetting og verdiskaping. Den negative utviklingen bremses i noen grad opp gjennom overføringer fra staten. Det har i den sammenheng vært mye fokusert på distriktpolitisk motiverte overføringer så som deler av jordbruksstøtten, differensieringen av arbeidsgiveravgiften, ymse støttetiltak gjennom SND- og BU-systemene og næringsstøtte via fylkeskommuner og kommunale næringsfond.

Analysene foran viser imidlertid at mange kommuner får vesentlig større statlige overføringer gjennom andre ordninger, og ut fra helt andre kriterier enn næringsmessig tilbakegang (men her kan det selvsagt være en sammenheng). Det er to overføringer som skiller seg ut pga. sin størrelse:

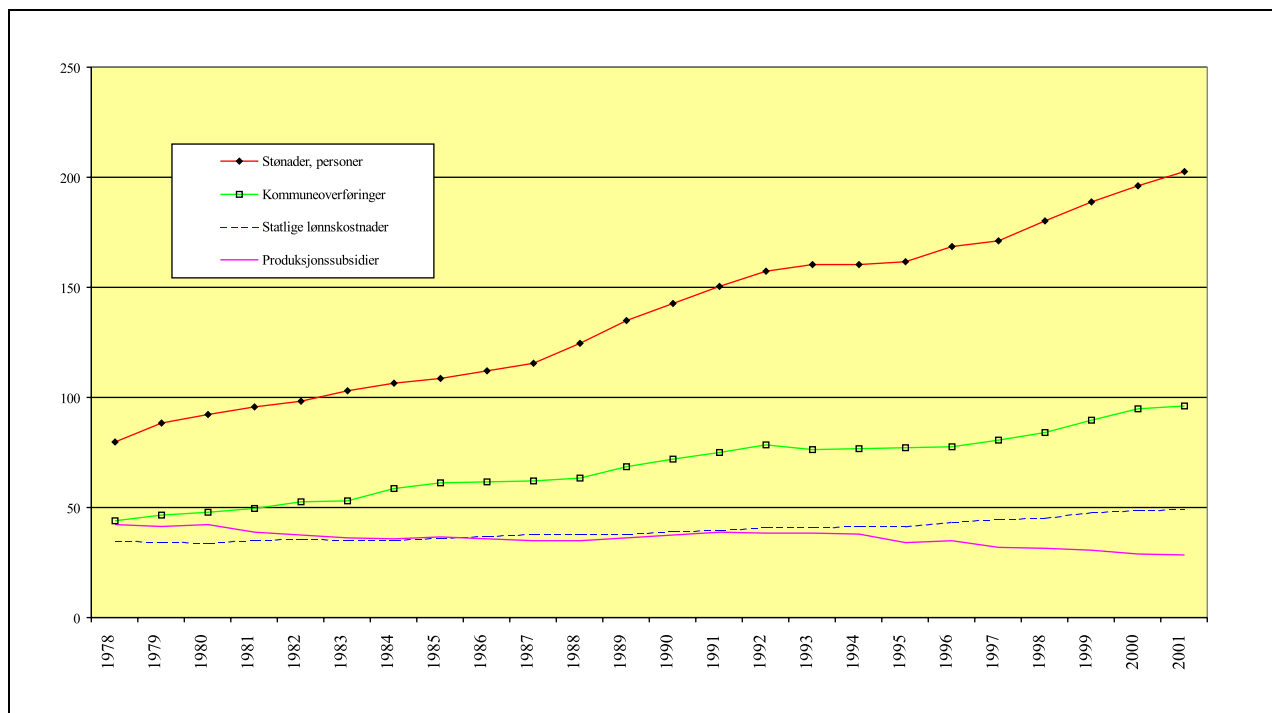
- Statlige overføringer direkte til husholdningene, i stor grad demografisk bestemt, men også med kobling til arbeidslivet gjennom arbeidsløshetsstrygd og uførepensjonering.

- Statlige overføringer til kommunesektoren, også i stor grad demografisk bestemt gjennom utgiftsutjevnerende tilskudd. Overføringene har også en inntektsutjevnerende del. Her er det kobling til sysselsetting, ved at kommuner med lave skatteinntekter kan få store inntektsutjevnerende tilskudd. Men koblingen går også til aldersstrukturen, ved at kommuner med liten andel av befolkningen i yrkesaktiv alder har lave skatteinntekter.

I tillegg til overføringene representerer statlig virksomhet en form for overføring til vertskommunene, i analysen foran synliggjort gjennom statlige lønnsutbetalinger.

Forholdet mellom de ulike overføringskategorier har endret seg betydelig over tid. Mens de personrettede overføringene og kommuneoverføringene er økt med hhv. 155 prosent og 120 prosent siden 1978 korrigert for konsumprisutviklingen, er realverdien av næringsoverføringene i samme periode redusert med over 30 prosent (figur 4.6).

En økende del av vår verdiskaping og sysselsetting skjer innenfor privat og kommunal tjenesteproduksjon. Aktiviteten innenfor disse sektorene hviler i stor grad på nivået på den lokale kjøpekraft og på kommunens inntekter, og er i prinsippet



Figur 4.6 Viktige statlige utgifters utvikling 1978-2001. Mrd. 2001-kroner

Kilde: Ørbeck (2003)

uavhengig av hvem/hva kjøpekraften og kommunenes inntekter stammer fra. Tradisjonelt har det vært fokusert mye på eksportinntekter (dvs. markedsbasert salg ut av kommunen/regionen) og på næringsoverføringer i denne sammenheng. I mange kommuner/regioner i næringsmessig tilbakegang får imidlertid statlige overføringer til kommunesektoren og til personer økende betydning som basis for lokal kjøpekraft og skatteinngang, og dermed for aktiviteten i privat og kommunal tjenesteproduksjon. En konsekvens av dette er at mange utkantområder har en personrettet tjenestesektor som i omfang og utvikling er på linje med landsgjennomsnittet, tross svak næringsutvikling for øvrig. Denne sektorens utvikling er i hovedsak knyttet til bosetting og langt på vei løsrevet fra det øvrige lokale næringsliv. Det er bosettingen og befolkningens inntekter som skaper den lokale kjøpekraft som er grunnlaget for den private tjenestesektoren, uavhengig av om inntektene stammer fra lokalt arbeid, pendling eller trygder, og det er bosetting og befolkningsstruktur som legger grunnlaget for offentlig sektors sysselsetting og tjenestetilbud, slik staten hittil har organisert deler av sin egen virksomhet og utjevnet kommunenes inntekter. At tjenestesektoren i tillegg er i vekst bidrar til at arbeidsplassene i økende grad «flytter med folk».

Bedret infrastruktur og økt fleksibilitet i arbeidslivet bidrar til gradvise utvidelser av de funk-

sjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionene og dermed til økt pendling. Lettere tilgang på arbeidsplasser utenfor bostedskommunen/-regionen kan kompensere for svak utvikling i lokalt næringsliv og sikre arbeid for både eksisterende innbyggere og for innflyttere. Spesielt i mange næringsssvake, men storbynære områder, har befolkningsutviklingen gjennom 1990-tallet vært sikret gjennom netto tilflytting koplet til økende utpendling. Den gradvise utvidelsen av akseptabel pendlingsavstand rundt vekstsentrene gjør at stadig flere områder har muligheter til en positiv befolkningsutvikling, mer eller mindre uavhengig av lokal jobbskaping. På den annen side skaper som nevnt en slik bosetting og tilflytting i seg selv grunnlag for lokale arbeidsplasser og verdiskaping bl.a. innen privat og offentlig personrettet tjenestesektor.

Det er kun i deler av distrikts-Norge det er mulig å få drahjelp fra sentrale vekstsentra gjennom pendlingsbasert tilflytting og utvikling av bosettingsbasert tjenestesektor, og/eller hvor tjenestesektoren kan baseres på bosetting alene. Hoveddelen av distrikts-Norge har derfor utfordringer knyttet til å utvikle noe «vanlig eksportbasert» (i regional forstand) næringsliv, det være seg gjennom å videreutvikle tradisjonelle næringer som jordbruk, skogbruk og fiske med tilhørende foredlingsindustri, satsing på reiseliv eller gjennom satsing på «nye næringer».

Jordbruket og den jordbruksbaserte industrien

er fortsatt viktig som sysselsetter og inntektsskaper i mange områder. En omlegging av jordbrukspolitikken kan slå dramatisk ut, og en eventuell kraftig nedbygging av jordbruket, vil gjennom endringer i kulturlandskap og infrastruktur, også kunne vanskeliggjøre utviklingen av alternative arbeidsplasser innen reiseliv og rekreasjonstilbud.

Det bør understrekes at de offentlige pengestrømmene via trygdeøkonomien, via det kommunale inntektssystemet osv. er rimelige å regne til det økonomiske fundamentet (economic base), ikke bare fordi de er kilde til livsopphold og næring for mange innbyggere, men fordi det i realiteten er nasjonale oppgaver som løses (grunnskoleopplæring, eldreomsorg osv.), jf. bl.a. Aasbrenn (1995). Pengestrømmene til mottakerregionene er bare unntaksvis begrunnet med at de skal utrette noe for distriktene. De skal utrette noe for individer som fyller visse kriterier, uansett bosted. Også sentrale strøk mottar slike pengestrømmer, og også der er slike inntekter å anse som en del av det økonomiske fundamentet. Forskjellen er at her suppleres de nasjonale velferdsoppgavene gjerne med overlokale offentlige oppgaver av typen fylkesadministrasjon og statlig administrasjon.

Samtidig som slike alternative inntektskilder kan gjøre mange kommuner/regioner mindre sårbare overfor en uheldig næringsutvikling, vil kommunene/regionene bli mer og mer sårbare overfor endringer i alternativinntektene. Til forskjell fra økonomiske basisinntekter av den tradisjonelle typen (inntekter fra salg ut av regionen), er velferdsstatens overføringer avhengig både av sentrale politiske vedtak og av hvor stor kommunens befolkning er og hvordan den er sammensatt.

Det å ivareta nasjonale omsorgsoppgaver med godtgjøring fra staten trenger imidlertid ikke å innebære noe større sårbarhet i forhold til opprettholdelsen av lokal kjøpekraft og skatteinngang, og dermed grunnlaget for privat og offentlige tjenestetilbud, enn å være avhengig av markedsbasert produksjon og salg av varer og tjenester ut av regionen. Snarere kan «eldrebølgen» og fortsatt vekst i tjenestebehov, med dagens finansierings- og organiseringsmodell, kunne gjøre personrettet tjenestesektor enda viktigere som sysselsetter fremover, også i ellers næringssvake utkantområder.

På den annen side kan eventuelle større omorganiseringer i «den regionale stat», endringer i kommunenes inntektssystem og/eller økt privatisering få betydelige konsekvenser for utviklingen, ikke minst i et regionalt/distriktspolitisk perspektiv. Det kan også stilles spørsmål ved muligheten for å finansiere fremtidens pensjoner, samtidig som det er åpenbart at regioner som i dag har tungt innslag av pensjonsinntekter og eldreomsorg vil møte store utfordringer hvis det blir færre eldre. I lys av de kvantitative analysene er det spesielt grunn til å peke på den distriktspolitiske betydningen av inntektssystemet for kommunesektoren. En endring her i retning av å kople kommunalt tjenestetilbud og sysselsetting sterkere til lokal verdiskaping og skatteinngang, og svakere til demografiske utgiftsskapende kriterier, vil kunne medføre en vesentlig omfordeling av ressurser i distriktskommunenes disfavør.

Kapittel 5

Makroøkonomi

I dette kapitlet¹ ønsker vi å se nærmere på betydningen av ulike makroøkonomiske utviklingstrekk for den regionale sysselsettingsutviklingen. Den *faktiske* sysselsettingsutviklingen i regionene påvirkes av en rekke faktorer. Noen av disse er spesifikke for den enkelte region (som for eksempel spesielle naturgitte fortrinn, spesielle næringsmiljøer eller regionsenterfunksjoner), noen er knyttet til regionalpolitikk (for eksempel den differensierede arbeidsgiveravgiften og virkemidlene i tiltakssoenen), mens andre knytter seg til mer generelle utviklingstrekk i økonomi og samfunn (for eksempel endringer i bostedspreferanser, internasjonalisering, teknologiske endringer og makroøkonomisk politikk).

I dette kapitlet fokuserer vi på betydningen av generelle utviklingstrekk for regional utvikling. Drøftingen tar utgangspunkt i situasjonen i norsk økonomi ved inngangen til 2003, og det konstrueres en makroøkonomisk utviklingsbane, kalt *referansebanen*, fram til 2017. Utviklingsbanen tilfredsstiller stort sett de krav til finansielle balanser og inflasjon som ligger til grunn for innretningen av norsk makroøkonomisk politikk slik denne er formulert siden omleggingen i mars 2001.² Det må understrekes at modellbaserte framskrivinger av denne typen er usikre, og at utviklingen framover vil påvirkes av en rekke forhold. Den presenterte framskrivingen av den økonomiske utviklingen er derfor bare en av mange mulige utviklingsbaner for norsk økonomi framover.

Med utgangspunkt i denne makrobanen drøftes en regional nedbryting av den nasjonale sysselsettingsutviklingen slik den er beregnet i referansebanen. Deretter skisseres et sett av skiftberegninger, eller alternativer til referansebanen, som illustrerer betydningen av hvordan alternative forutsetninger når det gjelder noen sentrale, økonomiske variabler (høyere kommunalt konsum, høyere skatter og høyere rentenivå) kan tenkes å

påvirke regional sysselsettingsutvikling. Hensikten med dette kapitlet er ikke å presentere *prognoser* for regional utvikling, men først og fremst å illustrere betydningen av makroøkonomiske forhold for regional utvikling.

5.1 Noen forutsetninger

Analysen tar utgangspunkt i beregninger gjennomført ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MODAG. Modellen inneholder en rekke atferdsmessige sammenhenger, men det må også gjøres en rekke forutsetninger angående variabler som ikke er modellert. Boug mfl. (2002) har beskrevet MODAG nærmere. De nasjonale utviklingsbanene er brutt ned på fylker ved hjelp av den regionale fordelingsmodellen REGARD. Modelens fordelingsparametere er estimert med utgangspunkt i nylig publiserte tall fra det fylkesfordelte nasjonalregnskapet (FNR) for 2000. Vi har brukt modellen til å bryte den nasjonale *sysselsettingsutviklingen* på fylker med utgangspunkt i næringsstrukturen i hvert fylke i basisåret.

5.1.1 Forutsetninger om utviklingen i internasjonal økonomi

I beregningene er det lagt til grunn at EØS-avtalen videreføres for Norges del. Vi antar altså at Norge verken blir medlem av EU eller EMU i løpet av beregningsperioden. Det innebærer at beregningene forutsetter en videreføring av dagens pengepolitikk, med inflasjonsmål og flytende valutakurser.

Det er lagt til grunn at produksjonen hos Norges handelspartnere vil vokse med 2,3 prosent p.a. i gjennomsnitt gjennom beregningsperioden. Veksten i USA er antatt å ville være noe høyere (3 prosent p.a.) enn veksten i Europa (drøyt 2 prosent p.a.), noe som delvis kan forklares med ulike demografiske utviklingstrekk. I Europa vil en økende andel av befolkningen i yrkesaktiv alder komme inn i høye aldersklasser (eldrebølge) med lavere yrkesdeltakelse gjennom beregningsperioden. I USA, der befolkningsveksten er vesentlig høyere

¹ Analysen i kapitlet er basert på Cappelen og Stambøl (2003b)

² Vi tar altså utgangspunkt i at målsettingene for og hovedtrekkene i den makroøkonomiske politikken fortsetter. Utvalget tar *ikke* stilling til eventuelle nye styringsregimer som måtte bli vedtatt i perioden.

enn i Europa (høye fødselsrater og høy innvandring), ligger det an til en sterkere vekst i arbeidsstyrken. I vekstanslagene er det lagt til grunn at det på kort sikt (i løpet av 2003-2005) blir en konjunkturoppgang internasjonalt, og at forløpet framover blir preget av konjunktursvingninger. Fra 2010 av er det beregningsteknisk lagt til grunn at svingningene flater ut, fordi det er umulig å si noe om svingningene så langt fram i tid.

Studier³ tyder på at importen av industrivarer i OECD-landene, som modellen bruker som indikator på markedsveksten for norsk eksport, vokser med en elastisitet på rundt 1,75 i forhold til veksten i BNP og etterspørsel i disse landene. Det er også forutsatt at utvidelsen av EU-området østover bidrar til å øke veksten i norske eksportmarkeder fra 2005 av, først svakt, så sterkere. Eksportveksten vil på lang sikt vil ligge omtrent ett prosentpoeng høyere enn den ville gjort med utgangspunkt i utviklingen hos våre nåværende handelspartnere.

Dagens pengepolitiske regime innebærer at norske renter ikke reflekterer endringer i europeiske renter direkte, slik det var i årene fram til 2001. Utviklingen i utenlandske renter er likevel viktig, siden differansen mellom norske og utenlandske renter påvirker kronekursen, og her er europeiske renter og eurokursen av spesiell betydning for Norge. I beregningene er det lagt til grunn at inflasjonen i euroområdet vil bli omtrent 2 prosent p.a. gjennom hele perioden. Dette er i overkant av den europeiske sentralbankens (ECBs) inflasjonsmål på 0-2 prosent p.a., men det er tatt hensyn til at inntreden av østeuropeiske land i EU vil trekke i retning av høyere inflasjon i unionen. Basert på dette vil både de nominelle og de reelle rentene i euroområdet følge konjunkturutviklingen, men med et visst etterslep. Det langsiktige, nominelle rentenivået i euroområdet er antatt å ville ligge på omtrent 4,5 prosent, mens den langsiktige realrenten ligger mellom 2 og 2,5 prosent.

En internasjonal konjunkturoppgang fra 2003 tilsier også at de internasjonale aksjemarkedene vil kunne vise en viss bedring. Dette får også konsekvenser for verdien av Statens petroleumsfond og dermed for det finanspolitiske handlingsrommet i Norge i tiden framover. For årene 2003 og 2004 er det derfor lagt til grunn at avkastningen på

petroleumsfondet blir noe høyere enn den forventede årlige gjennomsnittlige realavkastningen på 4 prosent.

5.1.2 Aktiviteten i den norske oljenæringen

Utviklingen i oljenæringen er av grunnleggende betydning for utviklingen i norsk økonomi, både gjennom det direkte bidraget til verdiskaping og sysselsetting (investeringer og drift, kjøp av underleveranser), gjennom grunnrenteskatten og gjennom petroleumsfondet og den såkalte «handlingsregelen» for den økonomiske politikken.

Aktiviteten i den norske oljenæringen i *referansebanen* tar utgangspunkt i OEDs *utviklingsbane*, se St.meld. nr. 38 (2001-2002). Dette inkluderer besluttede prosjekter så vel som sannsynlige (nøkterne) anslag på ikke-besluttede prosjekter. OEDs anslag varierer sterkt fra år til år, noe som er forsøkt glattet gjennom et glidende, fem-års midtsentrert gjennomsnitt.⁴

Oljeproduksjonen i 2002 er anslått til i underkant av 160 mill toe, og den vil i referansebanen synke til i underkant av halvparten innen 2017. Gassproduksjonen forventes å øke fra dagens produksjon på omtrent 60 mill toe, og den vil øke til i overkant av 80 mill toe i 2017. NGL-produksjonen ligger på omtrent 8,5 mill toe i 2002, og den vil øke til om lag 13 mill toe i 2012, for deretter å synke til i underkant av 9 mill toe i 2017.

I 2002 utgjorde de totale oljeinvesteringene en verdi av i overkant av 53 mrd. 1999-kroner. Det aller vesentligste av investeringene var tilknyttet utvinning, mens investeringene i rør og på land var forholdsvis små. Sammensetningen av investeringene antas å holde seg i referansebanen. Volummessig er det forutsatt økte investeringer i 2003, men de vil falle kontinuerlig fram mot 2012, for deretter å flate ut på noe i overkant av 20 mrd 1990-kroner.

Øvrige driftskostnader i oljenæringene antas å være proporsjonale med aktiviteten i næringen.

5.1.3 Oljefondet, handlingsregelen og finanspolitikken

Oljenæringen har vesentlig betydning for norsk økonomi gjennom flere kanaler, som diskutert ovenfor. I tillegg til selve aktiviteten, beskattes inntektene fra petroleumsutvinning gjennom ordinær selskapsskatt og gjennom grunnrentebeskatning. Utvinning av petroleumsressursene innebærer at oljeformuen omplasseres – den flyttes fra bakken til banken. Gjennom overføringer til Statens petroleumsfond (oljefondet) synliggjøres dette forhold

³ Se Meacci og Turner (2001).

⁴ Vi viser til Cappelen og Stambøl (2003b), som også drøfter de makroøkonomiske konsekvensene av anslag tilsvarende OEDs *forvitningsbane*. Denne banen tar utgangspunkt kun i prosjekter som allerede er besluttet utbygget per høsten 2002 og har langt mer pessimistiske anslag for utviklingen i oljenæringen, når det gjelder produksjon, verdiskaping, sysselsetting og investeringer i sektoren.

det. I prinsippet skal statens løpende netto inntekter fra petroleumsvirksomheten avsettes i fondet, mens det olje- og aktivitetskorrigerede underskuddet på statsbudsjettet finansieres ved uttak av forventet avkastning på fondet. Handlingsregelen for innfasing av oljepenger i norsk økonomi er basert på at alle løpende inntekter fra petroleumsvirksomheten spares, og at kun avkastningen konsumeres. Dette innebærer at utviklingen i petroleumsnæringen har stor betydning for utformingen av finanspolitikken framover. I referansebanen er det forutsatt at intensjonene i handlingsregelen følges i tida framover, noe som innebærer at finanspolitikken frihetsgrader avhenger av hvordan oljefondet utvikler seg. Regnskapsteknisk kan utviklingen i fondet i løpet av en periode (for eksempel et år) settes opp slik:

Statens netto kontantstrøm (petroleumsskatter, kontantstrøm fra SDØE, utbytte fra Statoil mv)
+ Avkastning på fondet
- Uttak fra fondet
= Endring i oljefondet

Det framgår av dette at flere forhold påvirker hvordan fondet utvikler seg. I referansebanen er det lagt til grunn at de fleste komponenter av *statens netto kontantstrøm* følger overskuddet i petroleumsnæringen, korrigert for investeringsnivå. De direkte skattene følger salgsinntektene.

Avkastningen på fondet er tredelt. Første komponent er selve utbyttet målt i utenlandsk valuta. Dertil kommer omvurderinger (målt i utenlandsk valuta), som skyldes at aksje- og obligasjonsbeholdningene endres i verdi gjennom kursbevegelser i aksjemarkedene. Til slutt regnes dette om til norske kroner i henhold til valutakursutviklingen. Fondet er en beholdningsstørrelse som måles ved utgangen av året. I referansebanen er realavkastningen i fondet fram til 2017 satt lik den som handlingsregelen er basert på. Fondets markerte svekkelse gjennom børsfallet i 2002 danner grunnlaget for en forutsetning om at realavkastningen av oljefondet vil være noe høyere enn handlingsregelen tilsier i 2003 og 2004. Forutsetningene innebærer at oljefondet vil vokse fra i underkant av 610 mrd. kr i 2002 til drøyt 2300 mrd. kroner i 2017. Fondet vil, på dette tidspunktet, være omtrent like stort som verdien av samlet BNP.

Uttak fra fondet bestemmes gjennom den såkal-

te handlingsregelen. Handlingsregelen innebærer at kun forventet realavkastning (avkastningen kan variere fra år til år, så en forholder seg derfor til den forventede avkastningen) av fondet skal brukes i finanspolitikken. Myndighetene har satt forventet realavkastning til fire prosent av fondets verdi ved utgangen av hvert år. En streng praktisering av handlingsregelen innebærer at finanspolitikken skulle utformes slik at det strukturelle, oljekorrigerede budsjettunderskuddet er lik fire prosent av fondets verdi ved inngangen til budsjettåret, og at dette beløpet hvert år tilsvarer uttaket fra fondet⁵. Ifølge handlingsregelen kan 4-prosentregelen avvikes dersom det i en periode er store endringer i fondet. Slike endringer kan tas inn i økonomien over tid. Finanspolitikken kan også brukes til å utjevne konjunktursvingninger, noe som innebærer at uttaket fra fondet kan ligge over eller under forventet avkastning på kort sikt, avhengig av aktiviteten i økonomien ellers.

I referansebanen er det forutsatt at en streng tolkning av handlingsregelen for uttak fra oljefondet gjelder på sikt. Det er ikke lagt inn noen eksplisitt aktivitetsjustering av budsjettunderskuddet. Det betyr at det oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet er på omtrent 4 prosent av den antatte verdien av oljefondet i 2013-2014. Avvik mellom oljekorrigeret budsjettunderskudd og den forventede avkastningen av oljefondet må tolkes som en kombinasjon av aktivitetskorrigering, aktiv motkonjunkturpolitikk og ønsket om å fase oljepengene gradvis inn i økonomien.

Beregningene i referansebanen (se også avsnitt 5.2) viser at veksten i norsk økonomi vil være forholdsvis svak og arbeidsledigheten forholdsvis høy i flere år framover. Gjennom automatiske stabiliseringseffekter i økonomien innebærer dette at det faktiske underskuddet på statsbudsjettet vil være større enn det strukturelle⁶ i mange år framover. Riktignok åpner handlingsregelen, som nevnt ovenfor, for at en skal kunne ta konjunktursyn ved uttak av fondet. Det betyr for eksempel at en kan legge om finanspolitikken i en mer ekspansiv retning under lavkonjunktur enn det som følger av de automatiske stabilisatorene aleine. Dette er imidlertid et politisk prioriteringsspørsmål. Valget står mellom en mer ekspansiv finanspolitikk, som bidrar til en utvikling i retning av økt produksjon i bedrifter som er rettet mot hjemmemarkedet, og en tilsvarende mer ekspansiv pengepolitikk, som i større grad støtter opp under konkurranseutsatt produksjon. I referansebanen er det lagt til grunn at de ekspansive impulsene først og fremst skal komme gjennom pengepolitikken, noe en kan hevde er i tråd med de politikksignaler

⁵ Det faktiske uttaket fra fondet kan avvike fra dette som følge av konjunktursvingninger i skatte- og avgiftsendringene mv og enkelte andre, ekstraordinære forhold

⁶ Det er det *strukturelle* (og oljekorrigerede) underskuddet som skal tilsvare forventet avkastning av oljefondet etter handlingsregelen.

som er kommet så langt, men at en også må ta noen konjunkturmessige hensyn hva gjelder finanspolitikken. Alt i alt betyr dette at det ikke vil være rom for nye, ekspansive bidrag fra finanspolitikken i tida framover, dersom en skal holde fast på handlingsregelen.

5.1.4 Andre forutsetninger

MODAG krever også at det legges inn flere forutsetninger om utviklingen framover for å kunne simulere hvordan økonomien utvikler seg. Nedenfor gjennomgår vi noen av de viktigste antakelsene i referansebanen.

Kommunene og offentlig forvaltning

Standarder og dekningsgrader for kommunale tjenester er antatt å utvikle seg i takt med allerede vedtatte reformer fram til 2007. Det åpnes for en videreføring av reformene året etter. Det er innarbeidet en beskjeden skattelette fra 2005, mens offentlig forvaltnings konsum og investeringer er forutsatt å vokse med rundt 1,5 prosent årlig. Fra og med 2007 er det imidlertid rom for en viss ekspansjon, som i referansebanen er tatt ut i form av en gradvis skattelette og økt offentlig konsum fram til og med 2010.

Internasjonal prisutvikling

Det er lagt til grunn at importprisene, målt i utenlandsk valuta, vil vokse med om lag 1 prosent p.a. gjennom hele beregningsperioden. Dette er i tråd med anslag fra internasjonale prognoseinstitusjoner (kfr. Cappelen og Stambøl 2003b). Omregnet i norske kroner tilsier dette en generell importprisvekst på 2 prosent i 2003, 6 prosent i 2004 og 2 prosent i 2005, i takt med svekkelsen av den importveide kronekursen.

Oljeprisen lå i 2002 sett under ett på 197 kroner, tilsvarende 25 US\$, per fat. Det er lagt til grunn at oljeprisen, målt i norske kroner, synker med 3 prosent fra 2002 til 2003, og ytterligere med 5 prosent i 2004. I 2005 stiger oljeprisen med 4 prosent, og deretter antas det en vekst på linje med den generelle importprisveksten (1 prosent p.a.). Målt i internasjonale konsumpriser tilsvarer dette en årlig nedgang på vel 1 prosent i realoljeprisen.

Rente og valutakurser

Norges Bank har siden desember 2002 mer enn halvert styringsrenta, til 3,0 prosent. Krona har svekket seg markert i samme periode. Det er lagt

til grunn at rentenivået vil holde seg lavt gjennom 2003 og inn i 2004, og at krona vil fortsette å svekkes gjennom 2004. Forutsetningen om et oppsving i internasjonal økonomi i 2004 og 2005, som tilsier at renta kommer noe opp, bidrar til å redusere rentedifferansen mot utlandet og dermed til å svekke kronekursen. Deretter er den importveide kronekursen forutsatt å ligge uendret gjennom beregningsperioden, mens renta legger seg noe i overkant av det internasjonale rentenivået, dog med mindre justeringer underveis, slik at inflasjonen på to års sikt blir i tråd med målsettingene for pengepolitikken (2,5 prosent).

Demografiske forutsetninger

Utviklingen i arbeidsstyrken i referansebanen er beregnet med utgangspunkt i det såkalte middelalternativet fra SSBs siste befolkningsframskriving (sewww.ssb.no). Folketallet i Norge passerer i følge denne framskrivingen 4,6 millioner i 2005, 4,7 millioner i 2009 og nærmer seg 5 millioner i 2020. For arbeidstilbudet er imidlertid sammensetningen av befolkningen vel så viktig. På lang sikt vil befolkningen bli betydelig eldre enn i dag, med en markert økning i personer over yrkesaktiv alder, men innenfor beregningshorisonten i referansebanen (2017) er vridningen mellom aldersgruppene i yrkesaktiv alder viktigere, siden de ulike aldersgruppene har svært ulike yrkesfrekvenser. Fram til 2010 vil aldersgruppa 45-66 år øke sin andel av samlet yrkesbefolkning, mens andelen for gruppa 20-44 år reduseres. Relativt høy etterspørselsvekst mot slutten av framskrivingsperioden bidrar i følge beregningene til at veksten i arbeidstilbudet fram mot 2017 blir noe høyere enn demografiske forhold isolert sett skulle tilsi. Antakelsen om tilnærmet uendret arbeidstid framover bidrar også til at referanseforløpet kan gi et optimistisk bilde av vekstevnen i økonomien fram mot 2017.

5.2 Utviklingen i norsk økonomi i referansebanen

5.2.1 Makroøkonomiske utviklingstrekk

Tabell 5.1 viser utviklingen for noen sentrale makroøkonomiske størrelser i referansebanen, i form av gjennomsnittlige årsvekstrater (noen steder gjennomsnittlige nivåfall) for fireårsperioder som svarer til langtidsprogramperioder.

Tabell 5.1 Utviklingen i noen sentrale makroøkonomiske størrelser. Gjennomsnittlig prosentvis vekst fra året før (der ikke annet er angitt)

	2002-2005	2006-2009	2010-2013	2014-2017
Privat konsum	2,9	2,8	3,5	3,2
Offentlig konsum	2,2	1,3	1,3	1,4
Bruttoinvesteringer	-0,4	-0,4	3,3	3,2
- oljeutvinning og rørtransport	0,7	-14,8	-2,0	-0,3
- industri	-3,9	3,5	4,1	3,0
- øvrige fastlandsbedrifter	0,1	3,3	4,7	3,6
- boliger	-3,3	2,9	6,1	6,0
- offentlig forvaltning	1,5	0,1	0,1	0,1
Eksport	1,5	1,4	1,8	2,5
- olje og gass	-0,2	-4,4	-5,4	-3,0
- tradisjonelle eksportvarer	3,6	4,6	4,5	4,1
-- ekskl oljerelaterte	3,6	5,0	5,0	4,4
- tjenester fra fastlandsbedrifter	1,3	5,0	4,9	4,3
Import	2,7	2,5	4,2	3,5
- tradisjonelle importvarer	3,0	3,1	3,9	3,4
BNP	1,4	1,4	2,0	2,4
- oljevirkksomhet, utenriks sjøfart	0,2	-4,0	-3,9	-0,7
- Fastlands-Norge	1,7	2,3	2,8	2,7
-- industri	1,0	2,8	3,0	3,1
-- øvrige fastlandsbedrifter	1,9	2,5	3,1	3,0
-- offentlig forvaltning	1,4	1,3	1,4	1,5
Sysselsetting	-0,2	0,6	1,1	1,1
- industri	-2,9	0,1	0,2	0,3
- øvrige bedrifter	-0,1	0,6	1,3	1,3
- offentlig forvaltning	0,9	0,8	1,0	1,2
Arbeidstilbud	0,1	0,6	0,9	0,9
Yrkesandel %*	73,4	71,9	71,9	72,6
Arbeidsledighetsrate %*	4,6	4,7	4,2	3,3
Utbetalt lønn per timeverk	4,8	4,0	4,5	4,3
Importpriser	1,2	1,2	0,9	0,9
Konsumpriser	2,0	2,4	2,4	2,5
Pengemarkedsrente 3 mndr %*	5,8	4,7	4,6	4,8
Importveid valutakurs*	93,6	95,6	95,8	95,9
NOK/EUR*	7,99	8,29	8,31	8,31
NOK/USD*	7,38	7,21	7,23	7,23
USD/EUR*	1,09	1,15	1,15	1,15
Oljepris i USD*	25,7	26,8	27,9	29,0
Konsumreallønn per time	2,7	1,6	2,0	1,8
Disp realinntekt husholdninger	1,9	2,5	3,1	3,0
Disp realinntekt Norge	1,0	2,8	3,0	3,1
Driftsbalanse i % av BNP*	10,1	9,4	8,2	7,1

* Nivågjennomsnitt for perioden

Kilde: Cappelen og Stambøl (2003b)

I løpet av vinteren 2003 passerte arbeidsledigheten 4 prosent av arbeidsstyrken, og i referansebanen vil den vokse opp mot i underkant av 5 prosent i løpet av 2004. Ledigheten biter seg fast på dette nivået fram mot 2009, for så å synke ned mot i overkant av 3 prosent i 2017. Utviklingen skyldes først og fremst at veksten i arbeidsstyrken fortsetter i første del av perioden, samtidig som sysselsettingsveksten stagnerer. Etter 2005 tar sysselsettingsveksten seg opp, men ikke nok til å redusere arbeidsledigheten når vi ser dette i forhold til veksten i arbeidsstyrken. Først etter 2010, og spesielt i den siste perioden fram mot 2017,

vokser sysselsettingen såpass i forhold til arbeidsstyrken at ledigheten synker.

I perioden 2002 til 2005 kommer sysselsettingsveksten i sin helhet innenfor offentlig forvaltning, mens industrisysselsettingen synker markert og sysselsettingen i øvrige bedrifter viser en marginal nedgang. Produksjonsutviklingen (BNP-veksten) i fastlands-Norge ligger relativt lavt, noe som i hovedsak skyldes svak utvikling i industri- og boliginvesteringene. Oljeinvesteringene øker derimot svakt i denne perioden, og det er også vekst i investeringene i offentlig forvaltning, mens investeringene i «andre bedrifter» viser nullvekst.

De svake investeringene i industri og boliger må sees på bakgrunn av en relativ høy realrente gjennom perioden, sterk krone og flere år med høy kostnadsvekst for bedriftene forut for perioden. I tillegg er stimulansene fra offentlig etterspørsel forholdsvis svak, sett i forhold til tidligere år. Den høye ledigheten i perioden trekker lønnsveksten ned, selv om perioden startet med svært høy lønnsvekst i 2002. Konsumprisveksten holder seg i underkant av inflasjonsmålet på 2,5 prosent, noe som i hovedsak skyldes virkningene av lav matmoms og andre avgifter (i 2002) og lavere egenandel for barnehager (fra 2004). Renta faller, som nevnt tidligere, gjennom perioden, og krona svekker seg, noe som delvis motvirker svekkelsen av konkurranseevnen tidlig i perioden.

I perioden 2006 til 2009 blir det en markert nedgang i oljeinvesteringene. Samtidig stagnerer (per forutsetning) veksten i de offentlige investeringene, mens investeringene i fastlandsbedriftene og boliger snur til oppgang. Samlet fastlandsproduksjon tar seg opp, og det gjør dermed også sysselsettingen. Den vedvarende høye ledigheten holder imidlertid samlet lønnsvekst lav. På grunn av den svake lønnsomhetsutviklingen i industrien, stiger lønningene der mindre enn gjennomsnittslønningene for hele økonomien, noe som bidrar til å redusere svekkelsen av industriens kostnadsmessige konkurranseevne. Veksten i tradisjonell vareeksport går opp (verdien av olje- og gasseksporten reduseres), mens importen vokser på linje med BNP for fastlands-Norge. Fallet i oljeinvesteringene, som tradisjonelt har hatt et relativt høyt importinnhold, bidrar til at den samlede importveksten ikke blir høyere.

I den påfølgende perioden, 2010 til 2013, øker sysselsettingen markert, og ledigheten faller selv om det fortsatt er en relativt sterk vekst i arbeidsstyrken. Samlede investeringer øker klart, og det er bare oljeinvesteringene som fortsetter å falle. Redusert ledighet fører til økt lønnsvekst, og sammen med sysselsettingsvekst og forutgående skattelettelser, legger dette grunnlaget for høy vekst i disponibel inntekt og privat konsum. Produksjonen i fastlands-Norge øker, og også industrien nyter godt av veksten i samlet innenlandsk etterspørsel. Den forutsatte internasjonale markedsveksten innebærer at også eksportveksten for tradisjonelle varer tar seg noe opp, selv om lønnsveksten igjen skyter fart, sterkere i industrien enn i økonomien som helhet. Fallet i eksporten av olje og gass forsterker seg imidlertid.

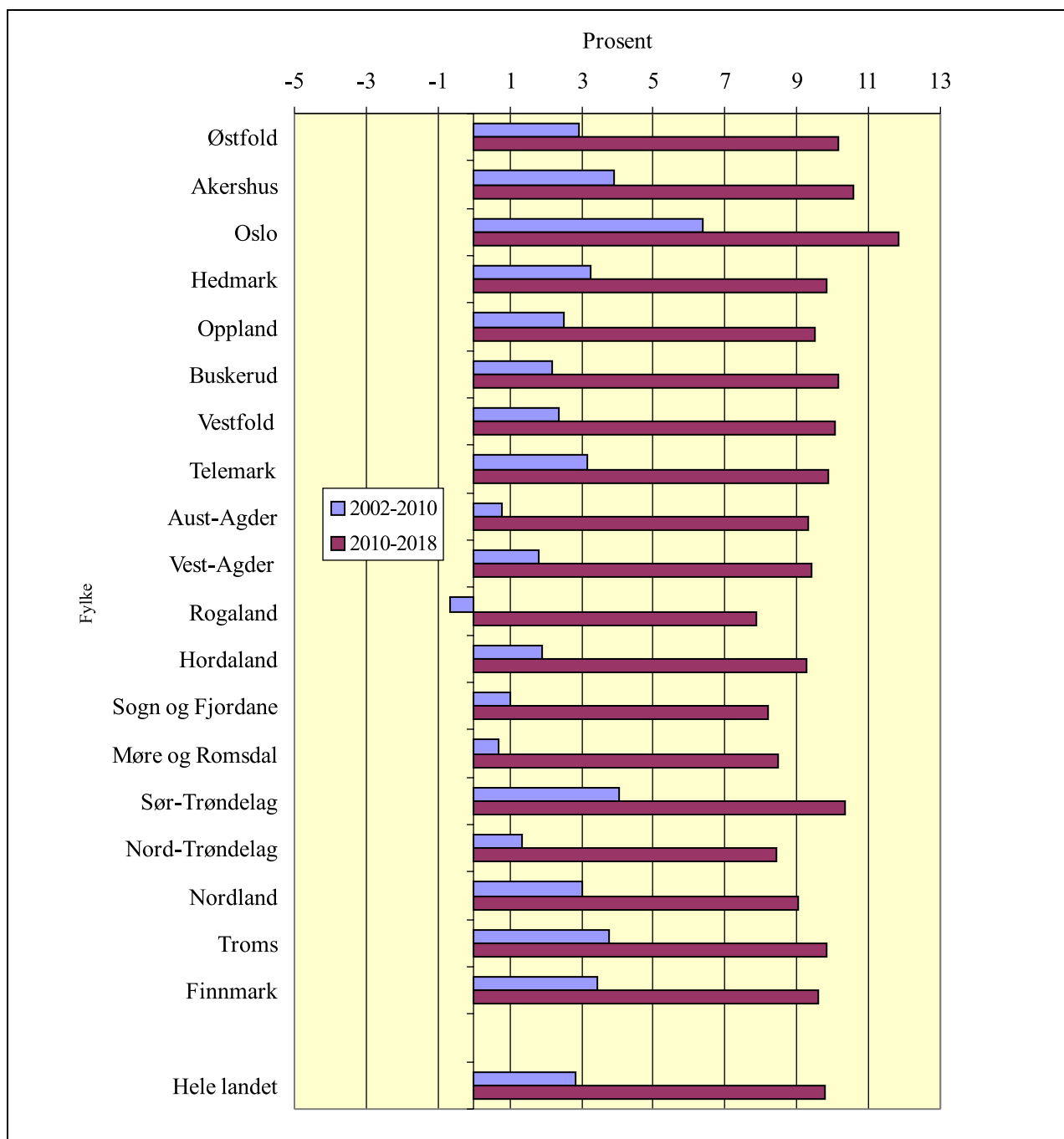
Referansebanen viser altså en utvikling der oljevirkksomheten gradvis trappes ned, først og fremst når det gjelder investeringene, men også når det gjelder produksjon og eksport. Stadig mer av oljeformuen plasseres til oljefondet og legger grunnlaget for en mer ekspansiv finanspolitikk mot slutten av perioden. Den midtre perioden blir på mange måter de vanskeligste årene. Det henger sammen med at oljeinvesteringene trappes sterkt ned, samtidig som konkurranseevnen for industrien ennå ikke er tilbake på et mer normalt nivå og det ikke kommer så sterke impulser fra finanspolitikken. I referanseforløpet er det imidlertid lagt til grunn at pengepolitikken, gjennom lavere renter og svekkelse av krona, bidrar til økt etterspørsel. Omstillingen fra oljevirkksomhet mot annen industriproduksjon er imidlertid beskjedent i referansebanen. En kan ikke utelukke at det er en mulighet for en raskere bedring av konkurranseevnen for industrien, gjennom sterkere rentenedgang og kronesvekkelse, enn det som ligger til grunn i referansebanen. Det vil særlig være mulig dersom lønnsdannelsen er noe mer fleksibel enn vi har lagt til grunn, slik at den raskere og i noe større grad bidrar til å redusere ledigheten. Det er også viktig å påpeke at beregningene i beskjedent grad forutsetter at oljerettet næringsliv kan vri sin aktivitet mot eksportmarkedet når hjemmemarkedet skrumper. Dersom oljeindustrien lykkes i en internasjonalisering, vil aktivitetsnivået øke sterkere og ledigheten mindre enn referansebanen viser.

5.2.2 Regionale virkninger av nasjonale utviklingstrekk i referansebanen

Ovenfor har vi drøftet noen makroøkonomiske utviklingstrekk i Norge i følge referansebanen⁷. Sysselsettingsutviklingen i følge referansebanen er fordelt på fylker ved hjelp av den regionaløkonomiske modellen REGARD. Fordelingsnøklerne gjelder for den detaljerte sektorinndelingen i MODAG (knappt 30 produksjonssektorer). Nøklerne er hentet fra FNR for 2000. Hvert fylkes andel av sysselsettingen i en næring holdes fast gjennom hele perioden fram til 2017. Unntaket er at forholdet mellom produksjon av statlige og kommunale helsetjenester endrer seg som en følge av sykehusreformen i 2002.

Figur 5.1 viser sysselsettingsutviklingen i referansebanen for aggregerte næringer. Ett hovedmoment i referansebanen er den gradvise nedtrappingen av oljevirkksomhet og tilknyttet industri og tjenesteyting. Siden Rogaland har stor aktivitet i disse næringene, blir fylket relativt hardt rammet av en utfasing av oljevirkksomheten. Hedmark er

⁷ I avsnitt 0 diskuteres effektene av noen alternative utviklingsbaner.



Figur 5.1 Framskrevet endring i sysselsetting i periodene 2002-2010 og 2010-2018. Prosentvis utvikling i referansebanen

eksempel på et fylke som i liten grad rammes av dette. Tilsvarende påvirkes ikke utviklingen i Hedmark i særlig grad av hvordan det går med fiskerisektoren, i motsetning til blant annet de tre nordligste fylkene. Skogbruk er en aktivitet som derimot betyr mye i Hedmark, men lite for Nord-Norge. Slike naturgitte fordelinger av produksjonssektorer er rimelig åpenbare, og forutsetningen om faste andeler etter fylke over tid er ikke urimelig. Verre er det med fordelingen av mange industrielle aktiviteter og tjenesteyting på fylkene. Når

for eksempel Norsk Hydro har investert milliarder av kroner i et nytt aluminiumsverk i Sunndalsøra (som ligger i Møre og Romsdal), og kanskje vil redusere aktiviteten i Sogn og Fjordane om noen år, kan forutsetningen om faste fylkesandeler av sysselsettingen i sektoren «Produksjon av metaller» (som domineres av aluminiumsverk) vise seg å være lite treffende. Tilsvarende vil lokaliseringen av sysselsettingen i ulike private, tjenesteytende næringer knyttes til befolkningsmessige konsentrasjoner, som endres sakte over tid. På sikt kan

dermed faste andeler av sysselsettingen i disse næringene passe dårlig. På den annen side kan det tenkes at utviklingen i retning av sterkere konsentrasjon av befolkningen til sentrale strøk, og da særlig til de store byene i Norge, kan dempes dersom referansebanens anslag på relativt høy arbeidsledighet de nærmeste årene slår til. Politiske beslutninger om relokalisering av offentlig virksomhet, for eksempel utflytting av statlige tilsyn fra Oslo, kan svekke relevansen av forutsetningene om faste andeler innenfor offentlig sysselsetting. Et hovedpoeng i analysen er imidlertid at fylkestallene er konsistente med de nasjonale tallene.

Figur 5.1 viser sysselsettingsutviklingen i referansebanen fra 2002 til 2010 og fra 2010 til 2018, det vil si gjennom to like lange perioder. Fram mot 2010 ser vi at Oslo opplever en markert sysselsettingsvekst i forhold til et landsgjennomsnitt på omtrent 3 prosent. Dette henger sammen med at byen har relativt få sysselsatte innenfor de næringene som har sterkest sysselsettingsreduksjon, men relativt stor andel av sysselsettingen i vekstnæringer. Oljeavhengigheten i Rogaland innebærer at sysselsettingen i fylket, som det eneste, blir redusert i perioden. I tillegg er også sysselsettingen innenfor jordbruket høy i Rogaland. Jordbruk er den næringen som har sterkest sysselsettingsnedgang i perioden, og selv om jordbruket i fylket kan tenkes å klare seg bedre enn i mange andre fylker, skal det mye til om ikke mange bruk slås sammen og legges ned også i dette fylket.

Generelt vil sysselsettingsveksten på Vest- og Sørlandet være moderat i forhold til landsgjennomsnittet i den kommende perioden. Dette gjelder også Hordaland, som klarer seg best av fylkene i disse landsdelene. Utviklingen kan i stor grad forklares med stor andel sysselsatte innenfor vareproduksjon, der produksjonen vokser lite og det forventes vekst i produktiviteten (og dermed sysselsettingsnedgang). I sentrale østlandsfylker vokser sysselsettingen mer, som en følge av vekst i sysselsettingen i privat og offentlig tjenesteyting i perioden. Forskjellen mellom Nord- og Sør-Trøndelag er markert. Dette skyldes forventet vekst innenfor privat tjenesteyting og noen statlige aktiviteter som befinner seg i Sør-Trøndelag, men i mindre omfang i Nord-Trøndelag. Sysselsettingen i Nord-Norge vil utvikle seg omtrent som landsgjennomsnittet.

Den regionale sysselsettingsutviklingen det kommende tiåret vil avvike en del i forhold til det vi har sett foregående tiår, på grunn av den negative utviklingen på Vest- og Sørlandet og den mer positive utviklingen i Nord-Norge. Politikkendringer som ikke er inkludert i referansebanen kan imid-

lertid endre dette bildet. Endringer i den differensierte arbeidsgiveravgiften eller i inntektssystemet for kommunene er eksempler på dette.

Utviklingen fra 2010 til 2018 er kvalitativt sett ganske lik utviklingen den foregående perioden. Antall sysselsatte vokser med omtrent 10 prosent i landet som helhet i denne perioden, mest i Oslo (12 prosent) og minst i Rogaland (8 prosent). Forskjellen mellom ytterlighetene er ikke ubetydelig, men klart mindre enn perioden før. På mange måter er det de samme faktorene som i foregående periode som forklarer utviklingen fra 2010 til 2018. Petroleumsvirksomheten fortsetter å avta i betydning, mens sysselsettingen innenfor offentlig og privat tjenesteyting øker.

I løpet av hele perioden (2002 til 2018) vokser sysselsettingen i Oslo med hele 19 prosent. Dette kan virke som urimelig mye. Tallene viser utviklingen i sysselsetting etter arbeidssted. De sier derfor ikke direkte noe om utviklingen i bosettingsmønstret, og en kan tenke seg til at veksten i Oslo vil kunne føre til betydelig økning i pendling til byen, spesielt fra andre steder på Østlandet.

Til en viss grad kan en hevde at næringsutviklingen i perioden 2002 til 2018 i følge referansebanen gir en regional sysselsettingsutvikling som minner mye om utviklingen på 1970-tallet. Da utviklet sysselsettingen i for eksempel Nord-Norge seg mer i takt med landsgjennomsnittet enn i foregående og etterfølgende tiår. Det må kunne sies å bidra til en jevnere regional utvikling. I motsatt retning trekker imidlertid den relativt sterke veksten i Oslo-regionen. Justeringer av innretningen i den økonomiske politikken kan modifisere dette bildet. Det kommer vi nærmere inn på nedenfor.

5.3 Alternativer til referansebanen

Utviklingen i referansebanen representerer bare ett framtidsbilde for norsk økonomi og ett bilde av den regionale utviklingen framover. I prinsippet finnes det en uendelighet av alternative framtidsbilder. En måte å illustrere de regionale konsekvensene av ulike framtidsbilder på, er å endre noen av forutsetningene i referansebanen og se hvilke næringsmessige og sysselsettingsmessige, og dermed regionale, konsekvenser dette får. Nedenfor fokuseres det på endringer i *nasjonal politikk* og på de regionale konsekvensene av slike. Vi fokuserer på sysselsettingseffekter av endringer i kommunalt konsum, skatter og rentenivå. Dette gjøres ved å ta utgangspunkt i forutsetningene i referansebanen og endre dem på det aktuelle området, for så å beregne sysselsettingsutviklingen

nasjonalt og regionalt. Deretter beregnes avviket fra referansebanen i de tre tilfellene. Dette viser effektene for regional sysselsetting av endret offentlig politikk på de aktuelle områdene.

Skiftene som beregnes nedenfor er i utgangspunktet forsiktig dosert. Resultatene kan likevel brukes som grunnlag for å vurdere effekter av mer betydelige endringer. MODAGs antakelse om at etterspørselsendringer har varige effekter på aktivitetsnivå og sysselsetting, kan diskuteres. Dette gjelder spesielt når det tas utgangspunkt i et referanseforløp som bygger på relativt optimistiske forutsetninger om bidraget fra tilgang på arbeidskraft til den underliggende vekstevne i økonomien. Dersom økonomiens vekstevne er relativt uavhengig av ekstraordinære etterspørselsimpulser fra finans- og pengepolitikken, vil for eksempel en skattefinansiert økning av kommunalt konsum (se 5.3.1) kunne fortrenge aktiviteten i industrien. En slik likevektsbetraktning vil kunne svekke effektene av politikken noe, sammenliknet med resultatene nedenfor.

5.3.1 Høyere kommunalt konsum og høyere skatter

Utviklingen i referansebanen er basert på at den økonomiske politikken er utformet i tråd med politikreglene slik de er spesifisert i St.meld. nr. 29 (2000-2001) Retningslinjer for den økonomiske politikken. Det betyr at det strukturelle og oljekorrigerte budsjettunderskuddet omtrent tilsvarer forventet avkastning av oljefondet, og at rentesettingen i Norges Bank bidrar til at inflasjonsmålet på 2,5 prosent nås hele tiden (innenfor en feilmargen på ett prosentpoeng).

Finanspolitikken kan innrettes på mange forskjellige måter, som alle er i tråd med handlingsregelen, og hvordan den innrettes er i stor grad et politisk prioriteringsspørsmål. For å illustrere hvordan andre forutsetninger enn dem som er lagt til grunn i referansebanen påvirker makroøkonomien og regional sysselsetting, analyseres effektene av en balansert budsjettendring. Alternativbanen utformes slik at kommunalt konsum og personskatter økes «litt» i forhold til referansebanen, men innenfor samme bruk av oljepenger (dvs i tråd med handlingsregelen). Siden analysen baseres på «små» endringer, kan fortegnet snus – slik at en i praksis kan nytte de samme kvalitative resonnementene med motsatt fortegn (en balansert budsjettendring med lavere kommunalt konsum og lavere personskatter).

De regionale beregningene i alternativbanen er utformet slik at vi kan se på effektene av henholds-

vis økt kommunalt konsum og økte personskatter isolert. Dette kan tolkes som effektene av økt handlefrihet for finanspolitikken, for eksempel ved at verdien av oljefondet, og dermed avkastningen av det, øker.

Makroøkonomiske virkninger av økt kommunalt konsum og økte personskatter

Handlingsregelen for finanspolitikken er, som nevnt ovenfor, basert på strukturelt og oljekorrigert budsjett. Når en endrer utgifts- eller inntektskomponenter på statsbudsjettet, må en derfor vurdere om endringen slår like mye ut i det korrigerte budsjettet som i den løpende budsjettbalansen. Normalt vil dette ikke være tilfellet. Dersom staten for eksempel øker sine overføringer til kommunene på permanent basis, og kommunene bruker overføringene til å øke sine driftsbudsjetter tilsvarende, vil arbeidsledigheten gå ned i en lang periode. Da går utbetalingene til arbeidsledige ned, og dette vil isolert sett bidra til å bedre budsjettbalansen noe, sett i forhold til den initiale svekkelsen av budsjettet. Tilsvarende vil en økning i sysselsettingen bidra til økte skatteinntekter. Disse indirekte effektene på offentlige inntekter og utgifter vil imidlertid ikke påvirke det underliggende nivået på budsjettunderskuddet, som vil gjelde ved fravær av konjunkturelle utslag i ledigheten og skatte- og avgiftsgrunnlagene. Ved beregningen av den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen ivaretas dette ved aktivitetskorreksjonene av inntekter og utgifter på statsbudsjettet.

Analysen nedenfor er, i tråd med omtalen ovenfor, en budsjettendring der de initiale impulsene er like. Staten overfører midler til kommunene tilsvarende *en prosent av deres driftsutgifter*. Dette finansieres gjennom økte personskatter på et tilsvarende beløp, når en ser bort fra indirekte virkninger på statens utgifter og inntekter som følger av selve politikken. Når sysselsettingen øker, som en følge av økt kommunalt aktivitet, vil kommunene også få økte skatteinntekter – altså en inntektsøkning ut over det som følger av de økte overføringene fra staten. Vi har antatt at kommunene nytter denne til å bedre sin budsjettbalanse framfor å øke aktiviteten ytterligere. Alternativt kunne en tenke seg at staten bare overførte nettobeløpet (brutto utgiftsøkning i kommunene minus økt skatt til kommunene som følge av utgiftsøkningen).

I utgangspunktet er effektene av det balanserte budsjettskiftet beskjedne, noe som henger sammen med at de initiale endringene er små. Ser en imidlertid på tradisjonelle multiplikatorer er de

Tabell 5.2 Makroøkonomiske virkninger av økt kommunalt konsum og økte personskatter, mrd. kr

	2003	2006	2010	2018
Tall i faste 1999-priser:				
Forbruk i husholdningene mv	0,5	0,0	-0,2	-0,8
Forbruk i offentlig forvaltning	1,0	1,1	1,1	1,3
Bruttoinvesteringer	0,1	0,0	0,0	-0,3
Eksport	0,0	-0,1	-0,3	-0,3
Import	0,3	0,1	0,2	-0,1
BNP	1,3	0,8	0,6	-0,1
Tall i løpende priser:				
Driftsbalansen overfor utlandet	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Offentlig budsjettbalanse	1,0	0,5	0,7	1,6
Sysselsatte (1000 personer)	4,4	3,4	3,3	2,9
Tall i prosent:				
Konsumprisnivå	0,0	0,1	0,15	0,15
Timelønnsnivå	0,1	0,2	0,3	0,3

Kilde: Cappelen og Stambøl (2003b)

ikke ubetydelige. Det første året er den balanserte budsjettmultiplikatoren hele 1,3 (BNP øker med 1,3 mrd. kr når forbruk i offentlig forvaltning øker med 1,0 mrd. kr), og selv etter sju år er den om lag en halv. Først etter 14 år (i 2016) er den null, og den blir etter hvert mer negativ. Årsaken til dette er først og fremst en sentral modellegenskap, nemlig at det er forutsatt en høy grad av glatting av husholdningenes justering av sitt konsum ved skift i inntektene. Det innebærer at i en lang periode vil husholdningene endre sparingen (og formuen) ved inntektssjokk, siden de ikke justerer konsumet (og boliginvesteringene) raskt. På mellomlang sikt (2006-2010) øker samlet etterspørsel, og da særlig pga den forutsatte økningen i konsumet i offentlig forvaltning. På lenger sikt bidrar nedgangen i husholdningenes inntekt, pga skatteøkningen, til nedgang i deres konsum og investeringer. Likeså bidrar kostnadsveksten som følger av et strammere arbeidsmarked til svakere konkurranseevne og fall i industriproduksjonen, lavere eksport og høyere importandeler. Dette innebærer at effektene for næringsstrukturen er sprikende. Mens samlet BNP i liten grad påvirkes på lang sikt, øker bruttoproduktet i offentlig forvaltning tilsvarende om lag økningen i det offentlige konsumet, mens bruttoproduktet i industri og privat tjenesteyting synker tilsvarende. Sysselsettingen øker imidlertid som følge av høyere arbeidsintensitet i kommunal tjenesteproduksjon enn snittet i privat sektor, selv om samlet produksjon er uendret.

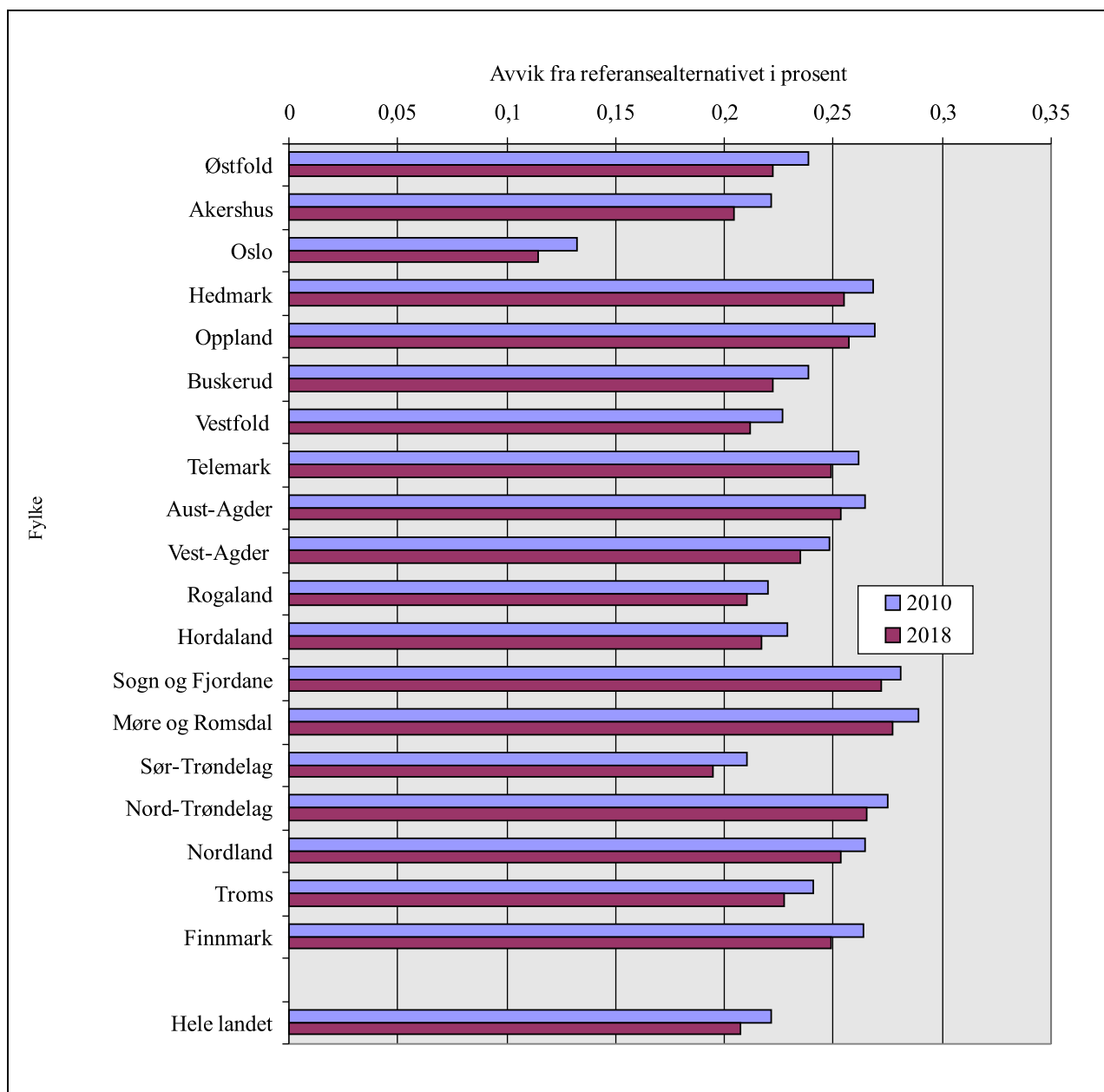
Driftsbalansen overfor utlandet påvirkes i liten grad av den balanserte budsjettendringen, dvs at

nettofinansinvesteringene for landet som helhet er omtrent de samme som i referansebanen. Etter femten år er nettofordringene på utlandet omtrent 4 mrd kr lavere enn i referansebanen, målt i løpende priser. Samlet realkapitalbeholdning er omtrent den samme i begge beregninger, mens det løpende konsumet er noe høyere enn i referansebanen slik at det er dekket opp gjennom løpende produksjon. Budsjettbalansen for offentlig forvaltning viser imidlertid et overskudd sammenliknet med referansebanen i hele perioden, noe som i stor grad oppveies av en tilsvarende mindre privat finansinvestering, og da i stor grad i bedriftene.

Prisnivået ligger noe over situasjonen i referansebanen. Dette skyldes i all hovedsak effektene av at timelønna er noe høyere, noe som henger sammen med høyere aktivitet og lavere arbeidsledighet. Det følger imidlertid av denne nivåøkningen at den årlige inflasjonstakten bare øker marginalt på lang sikt. Nominelt rentenivå og valutakurs er forutsatt uendret i beregningen, noe som ikke er urimelig gitt de små endringene i det nominelle bildet.

Effekter av økt kommunalt konsum og økte personskatter for regional sysselsetningsutvikling

Nedenfor er de regionale sysselsettingseffektene av økt kommunalt konsum og økte personskatter splittet opp og analysert hver for seg, slik at vi har muligheten til å se hvor de to endringene i finanspolitikken har størst effekter regionalt. Differansen mellom de to viser nettoeffektene av den ba-



Figur 5.2 Konsumalternativet i forhold til referansealternativet. Sysselsatte etter arbeidsstedsfylke i 2010 og 2018

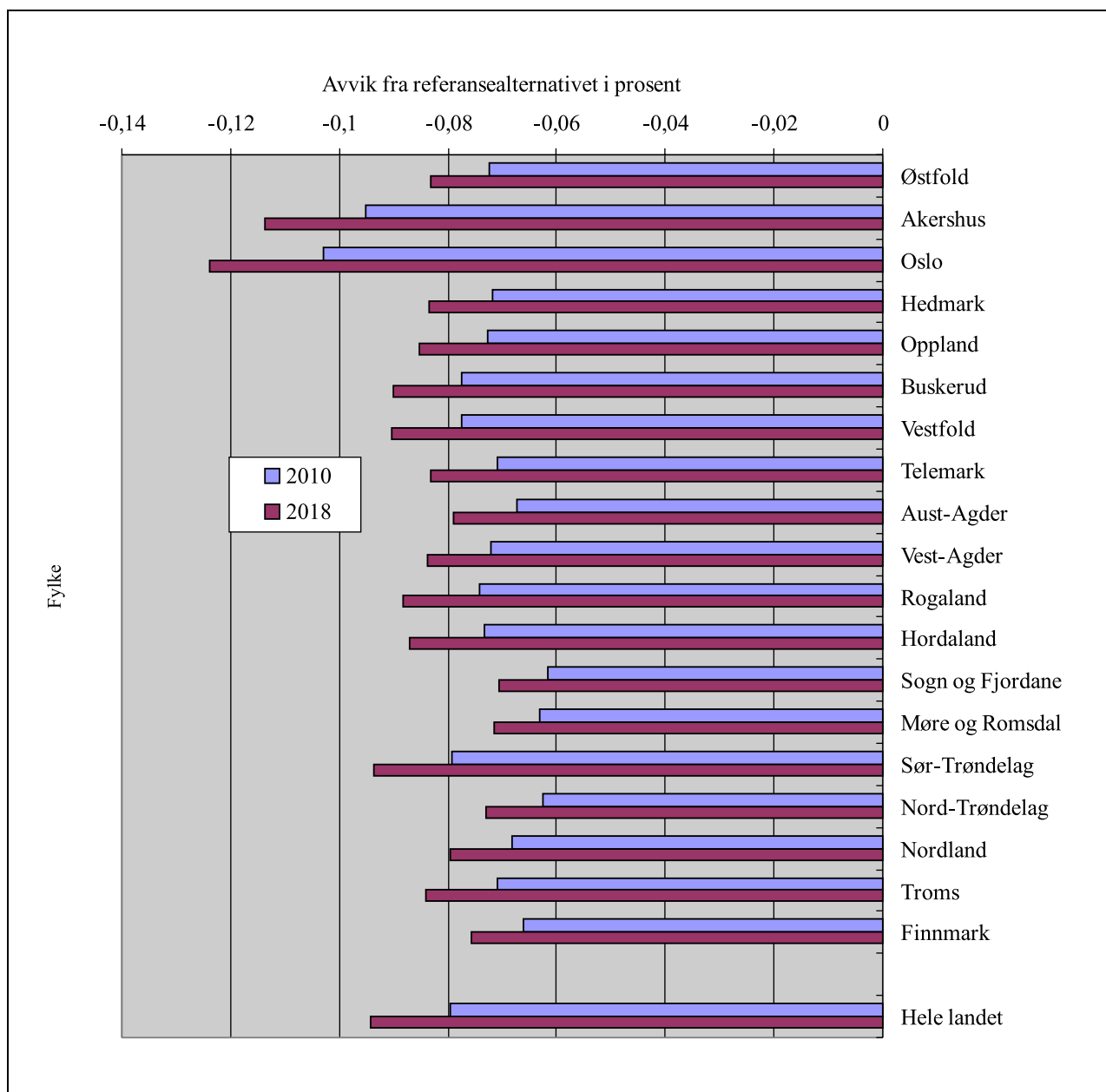
Kilde: Cappelen og Stambøl (2003)

lanserte budsjettendringen for sysselsettingen på regionalt nivå.

Figur 5.2 viser de regionale effektene av økt kommunalt konsum sett i forhold til referansealternativet. Vi ser at virkningene på mellomlang (2010) og lang (2018) sikt er omtrent like store, tilsvarende 0,2 prosent av total sysselsetting i landet. Økningen kommer først og fremst i kommunal sektor, men dette har også ringvirkninger til andre næringer. Avviket fra referansebanen avtar over tid, og på lang sikt vil sysselsettingen i privat sektor være lavere enn i referansebanen. Det skyl-

des at økt kostnadsnivå og avtakende multiplikatorer, samt faktorsubstitusjon, etter hvert bidrar til at økningen i privat sysselsetting blir borte. Innenfor tidshorisonten (2018) er det kun industrisysselsettingen som er lavere enn i referansebanen.

Gitt forutsetningen om faste regionale fordelingsnøkler for sysselsettingen, dvs at det ikke gjennomføres noen eksplisitt endring i den regionale fordelingen av aktiviteten, ser vi at effektene i stor grad varierer rundt landsgjennomsnittet. Effektene er minst i Oslo, og de er moderate også i Akershus, Vestfold og Sør-Trøndelag (som ligger



Figur 5.3 Skattealternativet i forhold til referansealternativet. Sysselsatte etter arbeidsstedsfylke i 2010 og 2018

Kilde: Cappelen og Stambøl (2003b)

omtrent på landsgjennomsnittet). De sterkeste, positive sysselsettingseffektene får vi i typiske «distriktsfylker» i innlandet og langs kysten fra Sogn og Fjordane og nordover, i tillegg til i Telemark og Buskerud. Dette er fylker der kommunal sysselsetting utgjør en stor andel av samlet sysselsetting, og kommunal sysselsetting er høyere enn i referansebanen over hele tidshorisonen.

Sysselsettingsimpulsen ved økte personskatter er mindre enn halvparten av impulsen ved kommunalt konsum (figur 5.3). Personskattøkningen virker sterkere på sysselsettingen på lang sikt (2018) enn på mellomlang sikt (2010). Økte personskatter

reduserer den disponible realinntekten til husholdningene og bidrar til redusert privat konsum. Samtidig bidrar økte personskatter isolert sett til lavere arbeidstilbud, gjennom lavere mottatt lønn for arbeiderne. Sysselsettingen reduseres altså gjennom to kanaler.

De sterkeste regionale utslagene kommer i Oslo og Akershus. Dette skyldes at disse fylkene har en relativt stor andel av de næringene der aktiviteten reduseres når disponibel husholdningsinntekt går ned, og også av boligkonsumet. Også i Sør-Trøndelag vil effektene av økt personskatt være omtrent som for landsgjennomsnittet. Økt

skatt påvirker sysselsettingen i resten av fylkene mindre enn landsgjennomsnittet. Minst sysselsettingseffekter av økt skatt får vi i Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, og Nord-Trøndelag.

Ved å sammenholde sysselsettingseffektene i de to figurene (dvs trekke reduksjonen i skattealternativet fra alternativet med økt kommunalt konsum), får vi den regionale effekten av en balansert budsjettendring. En kan da merke seg at for landet som helhet, øker samlet sysselsetting på lang sikt (2018) med 0,12 prosent. Det eneste fylket som ikke øker sin sysselsetting på lang sikt er Oslo! På kort og mellomlang sikt øker imidlertid sysselsettingen også her. Både i Akershus og Sør-Trøndelag skjer det en viss økning i netto sysselsetting, men økningen er her klart under landsgjennomsnittet. Blant de fylkene som øker sin sysselsetting relativt mye er Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag. Også Hedmark og Oppland kommer ut med relativt sett noe sterkere sysselsettingsøkning. Sammenholder en dette med utviklingen i referansebanen, ser en at dersom en valgte å legge noe større vekt på økning i kommunalt konsum enn personskattelette i forhold til antakelsene i referansebanen, ville økningen i sysselsettingen etter fylke fra 2002 til 2018 blir jevnere fordelt enn det referansebanen viser.

5.3.2 Nasjonale og regionale effekter av økt rentenivå

Referansebanen er konstruert slik at den skal være i overensstemmelse med både den finanspolitiske handlingsregelen og en antakelse om hvordan

Norges Bank vil sette sine styringsrenter i dagens pengepolitiske regime. I en økonomi uten valuta-kontroll og med frie kapitalbevegelser vil sentralbanken normalt ikke kunne endre sine renter isolert sett uten at dette får konsekvenser for valutakursen. Imidlertid kan en tenke seg at sentralbanken vil øke sine renter dersom rentene i utlandet øker for å holde en uendret rentedifferanse overfor utlandet. Hvis sentralbanken ikke gjorde dette, ville antakelig kursen på norske kroner svekkes fordi det ble mindre attraktivt å plassere kapital i norske papirer. Følgende av dette ville bli høyere importert inflasjon og økt konsumprisvekst i en periode, noe som kunne bryte med inflasjonsmålet på 2,5 prosent. Det er en slik situasjon vi har i tankene når vi nå ser på effekten av høyere rente uten endringer i valutakursen. Vi går imidlertid ikke nærmere inn på å forklare hva som har skjedd i internasjonal økonomi som kan begrunne hvorfor rentenivået i utlandet er blitt høyere.

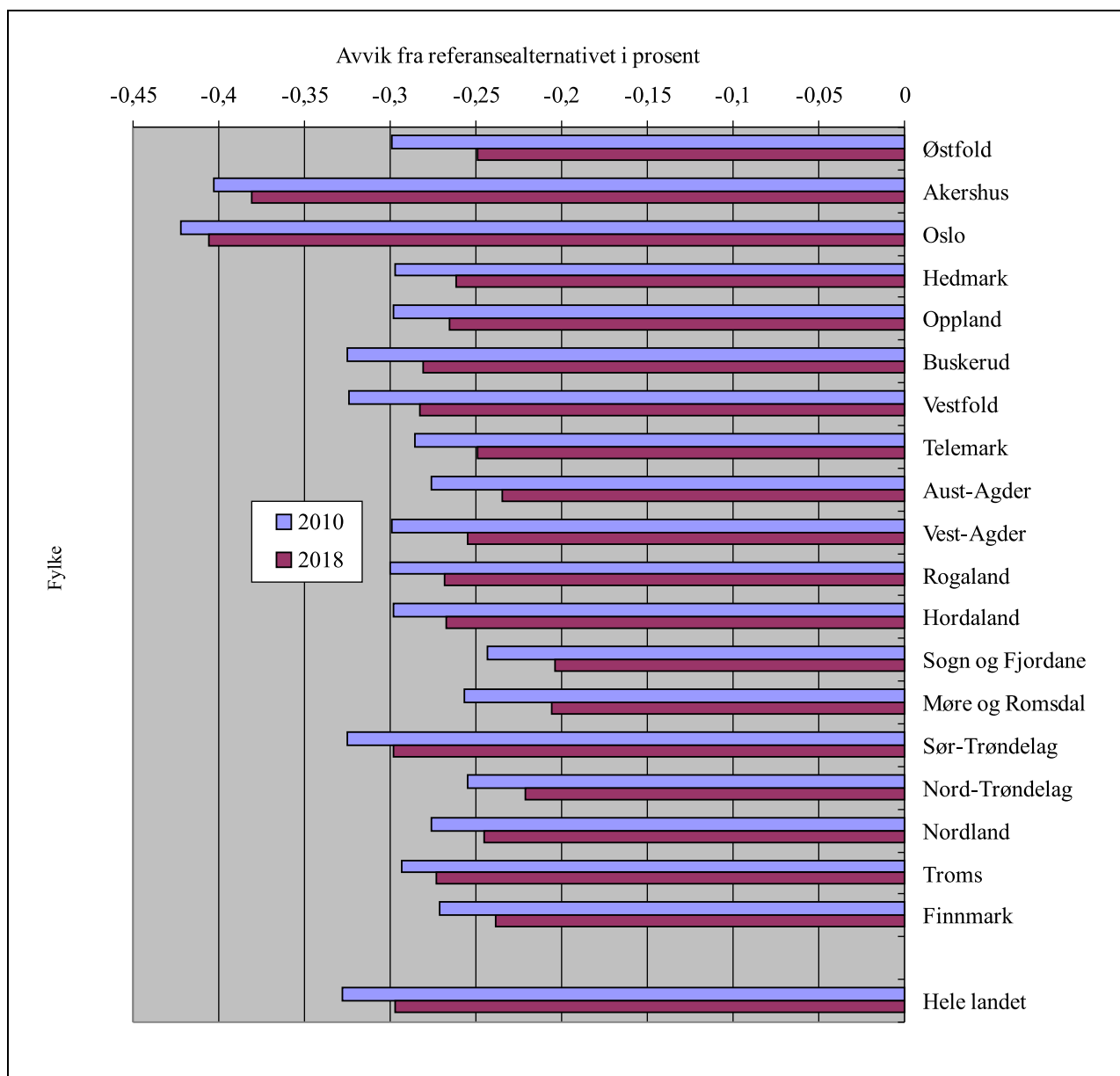
Makroøkonomiske effekter av økt rentenivå

Tabell 5.3 viser noen viktige makroøkonomiske virkninger av en permanent økning i rentenivået med ett prosentpoeng, under forutsetning av økt valutakurs. Et slikt tiltak virker *kontraktivt* ved at innenlandsk etterspørsel reduseres. Særlig reduseres husholdningenes etterspørsel etter konsum- og investeringsvarer, noe som trekker med seg virkninger til resten av norsk økonomi. Nedenfor legges det ikke særlig vekt på å drøfte førsteårseffektene. Renteeffektene virker med en tidsforskyvning, slik at den innenlandske etterspørselen først

Tabell 5.3 Makroøkonomiske virkninger av en permanent renteøkning på ett prosentpoeng. Mrd. kr.

	2003	2006	2010	2018
Tall i faste 1999-priser:				
Husholdningenes konsum	0,2	-4,6	-8,8	-14,6
Bruttoinvesteringer	0,0	-1,8	-4,2	-4,9
Eksport	0,0	-0,1	0,4	0,7
Import	0,1	-2,3	-4,3	-6,7
BNP	0,1	-4,3	-8,3	-12,0
Tall i løpende priser:				
Driftsbalansen overfor utlandet	-0,0	2,9	6,8	15,1
Offentlig budsjettbalanse	1,0	-1,0	-1,6	1,3
Sysselsatte (1000 personer)	0,2	-4,0	-7,6	-7,6
Tall i prosent:				
Konsumprisinivå	0,1	0,5	0,4	0,4
Timelønnsnivå	0,0	0,1	-0,4	-0,8

Kilde: Cappelen og Stambøl (2003b)



Figur 5.4 Rentealternativet i forhold til referansealternativet. Sysselsatte etter arbeidsstedsfylke 2010 og 2018

Kilde: Cappelen og Stambøl (2003b)

reduseres fra og med det andre året. Derfor legges det mer vekt på å drøfte de mer langsiktige effektene av økt rentenivå.

På lang sikt er virkningene ganske store, sammenliknet med for eksempel effektene av en balansert budsjettendring. Blant annet reduseres BNP for fastlandsøkonomien med trekvart prosent. Det er imidlertid grunn til å påpeke at til tross for de store kontraktive effektene øker prisnivået. Det skyldes at økte renter også øker kostnadene for produsentene. Særlig øker husleier og varehandelspriser. Til tross for at lønningene også synker etter en tid pga. lavere aktivitet og økt arbeids-

løshet, dominerer den direkte kostnadseffekten av renteøkningen på prisene. I en situasjon hvor renten i Norge øker for å redusere aktiviteten og inflasjonen slik vi opplevde i 2002 og da uten en renteøkning i utlandet, vil kronekursen styrkes og via valutakurskanalen vil da importprisene falle og inflasjonen likeså. I dette alternativet er imidlertid valutakurskanalen satt ut av funksjon, siden vi tenker oss en tilsvarende renteøkning i utlandet (Euroområdet). Når det gjelder virkningene på næringsstrukturen av høyere renter, viser beregningen at industrien øker sin produksjon på lang sikt fordi lønningene synker og konkurranseevnen

bedres (husk igjen at valutakursen er uendret), mens de fleste andre næringene reduserer sin aktivitet pga. lavere etterspørsel etter konsum- og investeringsvarer. Sysselsettingen i offentlig forvaltning er nå per forutsetning som i referansebanen.

Regionale sysselsettingsvirkninger av økt rente

Effektene av økt rente for den regionale sysselsettingsutviklingen er vist i figur 5.4. Den samlede sysselsettingsnedgangen er omtrent 0,3 prosent på lang sikt. Husholdningenes reduserte etterspørsel innebærer at det er først og fremst sentrale fylker, som Oslo og Akershus, som rammes hardest. Dette henger sammen med at næringsstrukturen i disse fylkene domineres av næringer som er rettet inn mot å betjene husholdningene (blant annet privat tjenesteyting). Fylker som har en næringsstruktur der industrien dominerer sterkere, tjener på at konkurranseevnen, og dermed produksjonen, i disse bedriftene øker. I så måte skiller ikke de regionale effektene seg kvalitativt fra effektene av økte personskatter. En situasjon med permanent høyere renter fører altså til at sysselsettingsveksten blir noe jevnere fordelt på fylker enn i referansebanen.

5.4 Oppsummering

Referansebanen viser at norsk økonomi står overfor betydelige utfordringer i tiden framover. Investeringsene i petroleumssektoren vil avta betydelig, sammenliknet med foregående år. Det er antatt at oljeproduksjonen har passert en topp og er på vei nedover, mens gassproduksjonen viser en svak, positiv utvikling. Samlet sett gir referansebanen betydelige negative etterspørselsimpulser inn i økonomien, kombinert med negative tilbudsside-sjokk. Utviklingen i referansebanen representerer ett av mange mulige framtidsbilder for norsk økonomi og den regionale sysselsettingsutviklingen framover. I prinsippet finnes det en uendelighet av alternative framtidsbilder.

Handlingsregelen for finanspolitikken, kombinert med en pengepolitikk som fokuserer på innenlandsk prisstigning, vil i noen grad dempe disse sjokkene. Finanspolitikken er frakoplet den løpende opptjening av inntekter fra petroleumsutvinning, og den vil først etter en tid måtte tilpasses en lavere verdi på oljefondet. Det skyldes at lavere investeringer isolert sett øker kontantstrømmen fra petroleumssektoren. Til tross for at handlingsregelen demper etterspørselssjokket sammenliknet med en situasjon hvor en bruker de løpende

petroleumsinntektene, vil imidlertid omfanget av finanspolitikken på lengre sikt bli mindre i en situasjon med mindre fond. Da forsterkes de kontraktive effektene av etterspørselssjokket. En mer ekspansiv pengepolitikk vil i en situasjon med mindre oljefond kunne bidra til å stimulere innenlandsk aktivitet, idet negative etterspørselssjokk gir rom for lavere rente uten at inflasjonsmålet brytes. Pengepolitikken har imidlertid sine begrensninger dersom valutakursen flyter og med frie kapitalbevegelser, siden lavere rente isolert sett kan bidra til en svakere kronekurs og dermed mer importert inflasjon.

I følge referansebanen vil Norge i flere år framover kunne oppleve klart høyere arbeidsledighet og svakere vekst enn i de foregående årene. Dette er kanskje overraskende, siden omleggingen av politikken som fant sted i 2001 skulle bidra til permanent press i økonomien og høyere renter. Den gradvise nedbyggingen av petroleumsvirksomheten gir imidlertid større negative etterspørselsimpulser inn i økonomien enn de positive impulsene en kan påregne vil komme fra bruken av avkastningen på oljefondet (handlingsregelen for finanspolitikken). Samtidig vil veksten i fastlandsøkonomien kunne ta seg noe opp de nærmeste årene blant annet som følge av høyere vekst i utlandet og en overgang fra en kontraktiv til en mer ekspansiv pengepolitikk. Dette vil bidra til moderat jevn vekst i husholdningenes etterspørsel, mens veksten i offentlig forvaltnings kjøp av varer og tjenester blir mindre.

Mot slutten av perioden i referansebanen vil de negative etterspørselseffektene av lavere aktivitet i petroleumssektoren avta betydelig. Sammen med lav vekst i arbeidsstyrken av demografiske grunner vil dette føre til at ledigheten synker på sikt. Til en viss grad kan det derfor hevdes at de omstillingsproblemene norsk økonomi står overfor, når aktiviteten i petroleumssektoren avtar, ikke er permanente. Når kapasiteten i økonomien begrenses av den demografiske utviklingen om en femten års tid, vil den arbeidskraften som brukes til kapasitetsoppbygging i petroleumssektoren faktisk kunne få en klar, alternativ anvendelse ifølge referansebanen.

Utviklingen i referansebanen på nasjonalt nivå betyr at den regionale fordelingen av sysselsettingsveksten de neste femten årene vil avvike noe fra foregående år. Først og fremst vil veksten i Rogaland blir svak, men generelt vil hele Vestlandet merke at vi går over i høstingsfasen av oljevirk-somheten. For øvrig vil de fylkene hvor de store byene ligger vokse mest, med sterkest vekst i Oslo og Akershus. Dette er særlig markert i de nærmes-

te årene da den regionale fordelingen av veksten er skjevest. På lang sikt gir handlingsrommet for offentlig sektor grunnlag for en ganske jevnt fordelt sysselsettingsvekst på fylker. Skiftberegninger rundt referansebanen viser imidlertid at denne fordelingen vil påvirkes av hvordan en velger å benytte dette handlingsrommet: Personskattelette forsterker sentraliseringen og særlig rundt Oslo, mens en økt vekt på kommunal tjenesteproduksjon kan gi en jevnere fordeling av sysselsettingsveksten på fylker.

Vi har i de regionale analysene ikke latt spesielle regionale eller sektorvise hensyn eller informasjon spille noen rolle. Fordelingen av aktiviteten på fylker er basert på fylkenes andeler av nasjonal aktivitet etter en relativt detaljert sektorinndeling med tall fra fylkesvis nasjonalregnskap 2000 som nylig er publisert. Spesielle trekk eller tiltak som kan settes i verk for å påvirke den fylkesvise fordelingen er ikke vurdert. Stortinget har nylig vedtatt å flytte en rekke tilsyn ut av Oslo. Det vil redusere sysselsettingsveksten i Oslo i forhold til det vi har anslått i våre beregninger, selv om effekten av tiltaket er lite. En forskyvning av aktiviteten i petroleumsvirksomheten nordover fra Nordsjøen, vil kunne forsterke omstillingene i Rogaland og Vestlandfylkene og bedre situasjonen enda mer i Nord-Norge, som ikke kommer så verst ut ifølge

referansebanens anslag. For flere fylker vil en endring i systemet med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift kunne endre lokalisering av aktivitet og isolert sett bidra til en sentralisering av sysselsettingen. Effekten av dette har vi også sett bort fra her, men spørsmålet er analysert i Cappelen og Stambøl (2003a).

Endringer i politikken i form av økte overføringer til kommunene, skatteøkninger eller økt rentenivå slår ulikt ut regionalt. Generelt vil økte overføringer til kommunene ha størst effekt for sysselsettingen der kommunesektoren står sterkt (dersom myndighetene ikke endrer den regionale profilen på overføringene), det vil si utenfor de mest sentrale fylkene. Økt personskatt får derimot størst (negativ) effekt for sysselsettingen i de mest sentrale fylkene. En balansert budsjettendring, i form av økte kommuneoverføringer kombinert med lettelser i personskatten, vil derfor bidra til en jevnere regional sysselsettingsutvikling enn i referansebanen. Økt rentenivå har noe av de samme regionale sysselsettingskonsekvensene som en skattelette – de sterkeste negative effektene kommer i de mest sentrale fylkene, mens effektene i mer industridominerte fylker er mindre negativ. Det betyr at også økt rentenivå vil bidra til en jevnere sysselsettingsutvikling på regionalt nivå enn i referansebanen.

Kapittel 6

Politikkområder

I diskusjonen i de foregående kapitlene har vi konsentrert oss om generelle rammebetingelser (kapittel 3), en empirisk beskrivelse av statens aktiviteter (kapittel 4) og makroøkonomisk politikk og rammebetingelser (kapittel 5). En viktig del av statlig aktivitet er knyttet til sektorpolitikk. Utvalget har derfor identifisert enkelte områder der vi mener det er spesielt relevant å drøfte regionale og distriktspolitiske effekter av sektorpolitikk. Politikkområdene er valgt ut fordi de har eksplisitte regional- eller distriktspolitiske mål innebygd, eller fordi vi tror de har vesentlig betydning for regional utvikling og distriktspolitiske mål.

I utgangspunktet er det de sektorpolitiske mål som skal nås innen hvert enkelt politikkområde. Regional utvikling og distriktspolitiske mål er både egen sektorpolitikk (se avsnitt 6.1) og et tverrgående politikkområde. Det er knyttet regional- og distriktspolitiske mål til en rekke andre politikkområder, og disse målene og de sektorpolitiske målene vil ofte, men ikke alltid, kunne stå i motsetning til hverandre.

De regionale og distriktspolitiske effektene av en sektorpolitikk avhenger naturligvis av hvem og hvordan virkemidlene treffer. En politikk som trefrer mottakeren likt uavhengig av hvor denne er lokalisert, kan likevel ha forskjellige effekter i forskjellige regioner. Det skyldes at strukturer varierer regionalt (for eksempel er det relativt sett flere bønder i distriktene enn i urbane områder), men det kan også skyldes at effektene av politikken avhenger av hvordan mottakeren tilpasser seg politikken, og tilpasningen kan avhenge av type region.

I avsnittene nedenfor vil vi gjennomgå de utvalgte politikkområdene. For hvert område diskuterer først sektorpolitiske mål og virkemidler, og deretter vurderes politikkområdenes regionale og distriktspolitiske effekter.

6.1 Den smale distriktspolitikken

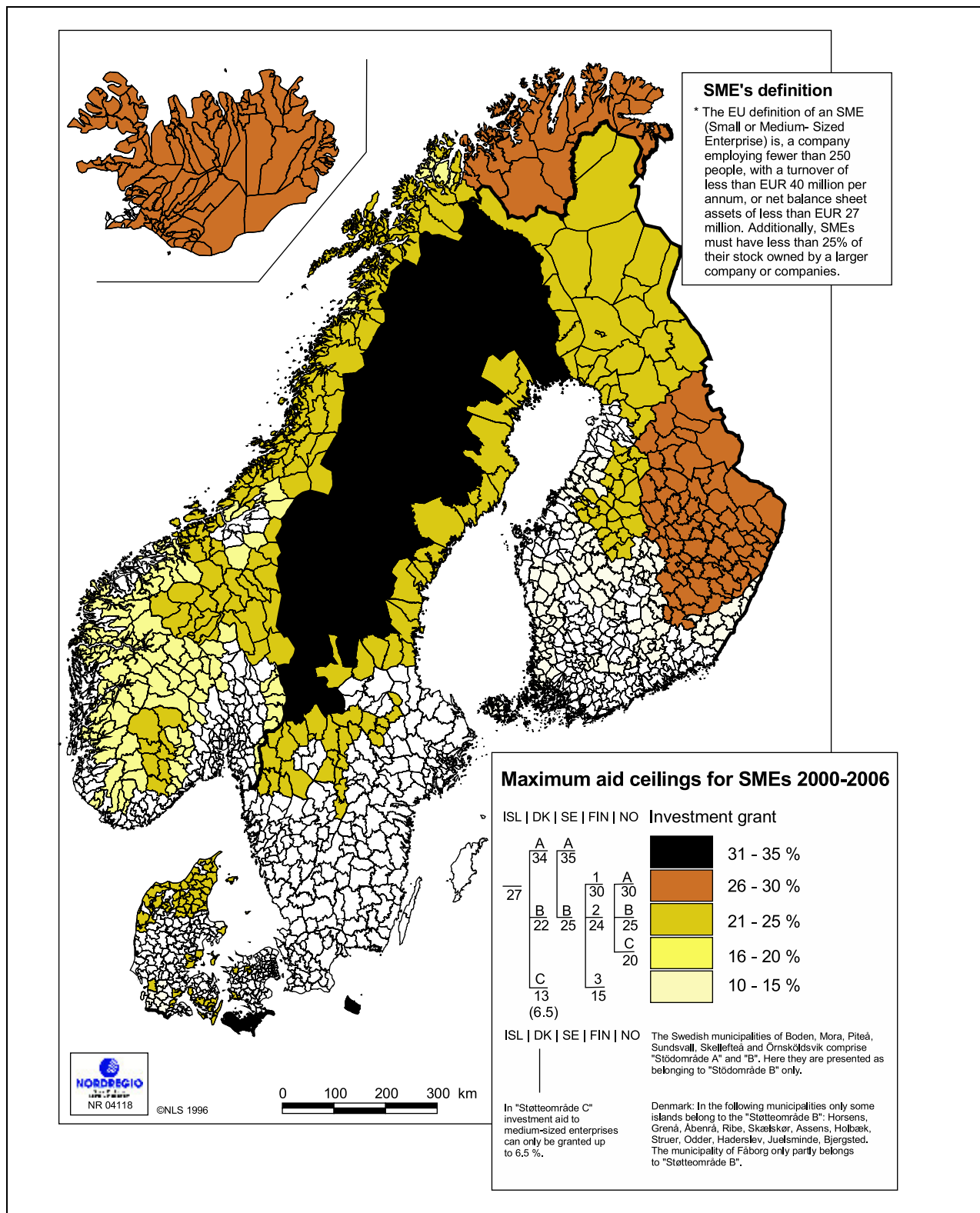
Med den smale distriktspolitikken forstår vi her de spesielle, distriktspolitiske virkemidlene på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Tei-

gen (2003) har oppsummert de viktigste funnene fra en del av disse evalueringene, der han i tillegg har inkludert virkemidler rettet mot nye næringer i landbruket (BU-ordningen), som opprinnelig var delfinansiert av det distriktspolitiske budsjettet.

6.1.1 Kort gjennomgang av den smale distriktspolitikken

Den smale distriktspolitikken er virkemidler som er designet spesielt for å bidra til å oppnå målene i distriktspolitikken. I distriktspolitikken er hovedmålet å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Knyttet til dette har vi både målsettinger om velferd (lik tilgang på velferdstjenester over hele landet) og om ressursutnyttelse (blant annet sysselsettingsmål). De distriktspolitiske virkemidlene inkluderer direkte finansielle insentiver rettet mot bedrifter i form av lån, investeringstilskudd, etableringstilskudd etc. De inkluderer også støtte til mer «myke» investeringer i kompetanse i enkeltbedrifter eller i grupper av bedrifter.

EØS-avtalen har et generelt forbud mot statsstøtte til foretak. I artikkel 61(3) (a) åpnes det for støtte til bedrifter i regioner som har lavt BNP per innbygger i en europeisk sammenlikning, og i artikkel 61 (3) (c) for støtte til bedrifter som er lokalisert i de svakeste regionene nasjonalt. Det er dette som vanligvis forstås som det distriktspolitiske virkeområdet. Om lag 25 prosent av Norges befolkning bor i dette området. Figur 6.1 viser de distriktspolitiske virkeområdene for de nordiske landene for perioden 2000-2006. Om lag 40 prosent av Finlands og Islands befolkning bor i disse områdene, mens tilsvarende tall for Danmark og Sverige er henholdsvis 18 prosent og 16 prosent. For hele EU/EØS-området er om lag 45 prosent av befolkningen bosatt i de områder der investeringsstøtte kan gis. Figur 6.1 viser også de grensene som gjelder for hvor mye støtte små og mellomstore foretak (dvs. med inntil 250 ansatte) kan få til nyinvesteringer.



Figur 6.1 De distriktspolitiske virkeområdene i de nordiske land

Tabell 6.1 viser hvordan utviklingen i bevilgninger til distriktspolitikken har vært siden 1990. Vi ser at omfanget av ordningene er moderat og at det har vært en nedgang i bevilgningene gjennom perioden. Forholdet mellom 551- og 2425-posten i begynnelsen av perioden kan forklares med at be-

vilgningene til DU ble ført på post 551 før sammen-
slåingen med en del andre statsbanker og -fond til
SND.

I 2003 har det vært en omorganisering av den
smale distrikts- og regionalpolitikken. Fylkeskom-
munens rolle som regionalpolitisk aktør ble styr-

Tabell 6.1 Bevilgninger til den smale distrikts- og regionalpolitikken. Hovedposter 1990-2003. 1000 kr (løpende priser). Budsjetttall for 2003.

	Kommunal/lokal næringsutvikling 550	Regional næringsutvikling 551	Nasj. program for reg. utvikl. 552	SND og fylkeskommunen 2425	Den smale distrikts- og regionalpol. 13.50
1990	374 500	687 400	180 400	0	2 202 200
1991	407 500	831 700	203 900	0	2 512 900
1992	439 000	1 111 100	176 735	0	2 661 244
1993	458 305	0	182 000	2 223 380	2 895 121
1994	467 065	0	155 000	2 024 052	2 660 767
1995	105 000	364 455	277 529	1 134 052	1 881 036
1996	94 100	413 455	303 851	1 110 320	1 921 726
1997	94 100	414 955	274 711	929 501	1 713 267
1998	153 000	401 140	253 711	785 236	1 593 087
1999	153 000	514 000	312 500	929 000	1 908 500
2000	153 540	473 000	308 000	928 000	1 862 540
2001	111 140	506 500	285 000	893 400	1 796 040
2002	0	414 000	206 000	773 500	1 393 500
2003	0	1 116 500	297 000		1 413 500

Kilde: Teigen (2003). Basert på tall fra KRD

ket gjennom at mesteparten av ansvaret for virkemidlene ble overført hit (ansvarsreformen). Det er nå fylkeskommunen som står ansvarlig blant annet for midler til regional næringsutvikling. Fylkeskommunen skal blant annet kjøpe tjenester fra SND. Slik sett har post 551 og 2425 blitt slått sammen fra år 2003.

Statlige bevilgninger til kommunal og lokal næringsutvikling (post 550) har i løpet av perioden gått ned mot null. Dette er en reell reduksjon av denne posten, men har også sammenheng med omorganisering av virkemidlene. Det er nå opp til fylkeskommunene om de vil bevilge penger til kommunal og regional næringsutvikling over post 551, dvs over en totalt sett lavere bevilgning enn tidligere.

Tabell 6.2 viser en oversikt over næringsrettede ordninger i den smale distriktpolitikken, inkludert bevilgninger til bygdeutvikling (BU-midler). Her er summene (13.50) og tallene for SND (2425) de samme som i tabell 6.1. Tallene for kommunale næringsfond (kapittel 550.61) utgjør en delsum av kapittel 550.

Tabellen viser at de næringsrettede ordningene i sum har utgjort brorparten av den smale regional- og distriktpolitikken over tid. Fra 1993 har kapittel 13.50 blitt redusert med i overkant av 1,4 mrd. kr (løpende priser). Reduksjonen i den bedriftsrettede støtten (her definert som SND og KN) har vært enda større – samlet har disse blitt redusert med 1,6 mrd. kr dersom vi tar utgangs-

punkt i år 2002 (fra 2003 ble bevilgningene til SND overført til fylkeskommunene over kapittel 551).

BU-midlene ble opprettet fra slutten av 1980-tallet med etablering av et bygdeutviklingsfond fellesfinansiert av Landbruksdepartementet (LD) og KRD. Disse midlene har, siden LD tok totalansvaret for dem fra 1994 av, formelt vært en del av næringspolitikken og dermed også en del av den store regionalpolitikken. Omtrent 30 prosent av disse bevilgningene har gått til kommuner utenfor det distriktpolitiske støtteområdet. Ellers har trenden for BU-midlene vært omtrent som for de bedriftsrettede virkemidlene under 13.50¹, dvs. en relativt sterk reduksjon. Disse bevilgningene har altså *ikke* bidratt til å kompensere for reduksjonen i bevilgningene over post 13.50.

6.1.2 Mål og målkonflikter

Bosettingsmålsettingen i norsk distriktpolitikk skriver seg fra 1970-tallet. Den var formulert innenfor et planleggingsparadigme, der en trodde at samfunnsutviklinga i store trekk kunne og måtte planlegges. Her var altså planlegging reguleringsregimet, og markedsmekanismene hjelpemiddel. Den distriktpolitiske hovedmålsettingen var begrunnet med at bosettingsmålet ikke kunne nås tilfredsstillende uten at den ble planlagt, og at det ble nytt virkemidler for å nå dette målet.

På 1980- og 1990-tallet ble planleggingsparadigmet gradvis avløst av et markedsstyringsparadigme. Begrunnelsene for distriktpolitikken ble i økende grad forankret i markedsimperfeksjoner. I stedet for å planlegge for bosettingsmålet, måtte dette nå grunngis med inngrep i markedet. Det ble

¹ For 2003 er rentefrie lån over BU-midlene trukket fra stønadsbeløpet i tabellen. Dette forklarer den sterke nedgangen fra året før.

Tabell 6.2 De bedriftsrettede virkemidlene i distrikts- og regionalpolitikken. Bevilgninger til nye næringer i landbruket. Hovedposter 1990-2003. Tall i 1000 kr (løpende priser)

År	Sum reg- og distriktspol. (13.50)	SND (2425)	Kommunale Næringsfond (550.61)	BU-midler (bevilgninger til nye landbruksnæringer)
1990	2 202 200	0	90 000	
1991	2 512 900	0	130 000	
1992	2 661 244	0	150 000	
1993	2 895 121	2 223 380	160 000	
1994	2 660 767	2 024 052	198 760	320 000
1995	1 881 036	1 134 052	105 000	374 200
1996	1 921 726	1 110 320	94 100	390 000
1997	1 713 267	929 501	94 100	400 000
1998	1 593 087	785 236	130 000	400 000
1999	1 908 500	929 000	130 000	400 000
2000	1 862 540	928 000	127 540	303 000 (120 000)
2001	1 796 040	893 400	93 140	283 000 (80 000)
2002	1 393 500	773 500	0	245 000 (60 000)
2003	1 413 500	0	0	143 000 (55 000)

Kilde: Teigen (2003), basert på informasjon fra KRD

fokus på effektivitet i virkemiddelbruken og der- ved bruk av økonomisk teori og empiriske må- linger for å vurdere effektivitet med hensyn til mål- oppnåelse for de ulike virkemidler.

Samtidig ble både målsettingen og virkemid- delstrukturen, som var tilpasset planleggingspara- digmet, beholdt. Handlingsrommet for virkemidle- ne ble innrettet mot å håndtere markedssvikt. Di- striktspolitikken ble dermed begrunnet med «ef- fektivitet» snarere enn med fordelingspolitikk. En viktig grunn til at man fikk en vridning bort fra støtten via SND og mer i retning av differensiert arbeidsgiveravgift, var at dette siste virkemiddelet var bedre faglig forankret i treffsikkerhet på mål- oppnåelse.

6.1.3 Effekter av virkemidlene – noen bakgrunnsperspektiver

Teigen (2003) har fokusert på effekter av de be- driftsrettede virkemidlene. Rapporten tar utgangs- punkt i gjennomførte evalueringer av virkemidlene og oppsummerer disse. Teigen drøfter evalue- ringsteori og det *kontrafaktiske problem*. Omleg- ginger i virkemiddelapparatet de siste tiårene ser ut til å være teorigrunngitte og i noe mindre grad forankret i empirisk dokumentasjon av tidligere virkemidlers effekter. Det har vært gjennomført et betydelig antall evalueringer hvor man har forsøkt å dokumentere effekter og det er alltid vanskelig å vite hvor stor betydning slike evalueringer har hatt. Det har vært god tilgang på kunnskap om at

DU² og seinere SND har hatt effekt med sine tyngste virkemidler som investeringstilskuddet. Det har også vært god kunnskap om at differensi- ert arbeidsgiveravgift har hatt gode egenskaper begrunnet både teoretiske og empirisk. Trenden har vært at vi har fått vridning bort fra selektiv kapitalstøtte over mot mer automatisk virkende støtte via differensiert arbeidsgiveravgift. Evalue- ringen av differensiert arbeidsgiveravgift fra 1992 (Mønnesland mfl 1993), advarer mot å gå for langt i denne retningen. De begrunner dette i at en opti- mal virkemiddelpakke har sin utfordring i å finne en god sammensetning av selektiv kapitalstøtte mot automatisk virkende arbeidskraftstøtte, og at kapitalstøtten spesielt har hatt en industriell inn- retning som på sikt vil være viktig utfordring for virkemiddelapparatet med tendensene til avindu- strialisering. Dette hovedperspektivet synes i dag å fremstå som like viktig etter at vi i en lang perio- de har sett en kraftig nedbygging av det selektive kapitalstøttesystemet. Resultater av empiriske eva- lueringer av virkemidler har, i henhold til Teigen (2003), i all hovedsak vært benyttet til marginale justeringer av mål og virkemiddel. Dette perspekti- vet stemmer ikke helt med den langsiktige tren- den i det selektive virkemiddelapparatet, som vris mot arbeidskraftstøtte. Også det selektive syste- met har økt fokus på innovasjoner, kompetansesti- mulering og omstillingsevnen, som en langsiktig endring fra investeringstilskudd mot bedriftsutvik- lingstilskuddet i SND-systemet.

Teigen (2003) belyser også det kontrafaktiske problemet fra en litt annen side. Han spør hvordan man kan finne et virkemiddels addisjonalitet, dvs. hva virkemiddelet bidrar til å «skape» når det som

² Distriktenes utbyggingsfond.

ville skjedd uten virkemiddelet (det kontrafaktiske) er trukket fra. Man måler tiltakets *brutto effekt* som utviklingen i den aktuelle variabelen i målperioden (siden tiltaket ble innført). Fra dette må trekkes det som kalles *dødvektstapet*, dvs. utviklingen i målvariabelen uten at tiltaket gjennomføres (den kontrafaktiske utviklingen) og tiltakets *fortrengning* (dvs. det tiltaket fortrenger av aktivitet blant ikke-mottakere av støtte), mens tiltakets *ringvirkninger* (multiplikatoreffekter) må legges til. Addisjonaliteten er summen av disse forholdene. Det innebærer for eksempel at et tiltak kan ha positiv effekt i en region *selv om* målvariabelen utvikler seg i en negativ retning, dersom den kontrafaktiske utviklingen ville vært enda mer negativ. Det innebærer også at et tiltak kan ha negativ effekt selv om utviklingen i målvariabelen er positiv, dersom (tilsvarende) virksomhet andre steder³ fortrenses av tiltaket. Det er grunn til å framheve at mange evalueringer har hatt hovedfokus på det kontrafaktiske problemet, enten det angår effekter av regionalpolitiske virkemidler eller andre, og langt mer omfattende, økonomiske virkemidler. Det kontrafaktiske problemet er og blir hovedproblemet for all evalueringsforskning, og litteraturen på dette feltet går mye lenger innenfor generell økonometrisk forskning (for eksempel fikk Heckman nobelprisen i økonomi på dette feltet, se Heckman m fl 1998), enn det som har slått gjennom i mange andre evalueringsmiljø.

Hos Teigen (2003) er fokus rettet mot bedriftsrettede, distriktpolitiske tiltak (innenfor den smale distriktpolitikken). De evalueringer som er gjennomført er i liten grad gjennomført etter en felles målestokk, når det gjelder hvilke variabler en har sett på effekter for og når det gjelder hvilke metoder som er brukt. Dette gjør det svært vanskelig å sammenlikne effektene på tvers av tiltakene, og dermed å vurdere hvilke tiltak som er best egnet.

Teigen (2003) har sett på effektene av tiltakene for sysselsetting, noe som er naturlig når det gjelder bedriftsrettede tiltak, der sysselsettingseffekt av tiltaket er en viktig målestokk. Tiltak innenfor den smale distriktpolitikken er i hovedsak bedriftsrettede og vesentlig av typen støtte til nyetableringer og utvidelser av eksisterende bedrifter. Hovedmålet i norsk distriktpolitikk er knyttet til bosetting. For det første er tiltakenes effekter

for *sysselsettingen* usikker (se drøftingen av addisjonalitetsbegrepet ovenfor). Gitt at tiltaket har ønsket, positiv sysselsettingseffekt er for det andre også effekten på bosettingsmålet usikker. Dette skyldes at virkningene på bosettingsmønsteret er forutsatt å skje gjennom arbeidsmarkedet. Hvis tiltaket skal ha en positiv effekt på bosettingen, må det føre til økt tilflytting til eller redusert fraflytting fra regionen. Hvorvidt dette skjer, avhenger blant annet av hvordan arbeidsmarkedet virker i regionen. Dersom vi antar at arbeidsmarkedet er slik at etterspørsel etter arbeidskraft «skaper» sitt eget tilbud, er sammenhengen positiv. Da har tiltaket ønsket effekt på bosettingsmålet.

Andre forhold virker også inn på disse effektene. En av de viktigste drivkreftene bak sentraliseringen antas å være utviklingen på arbeidsmarkedet i *sentrale strøk*. I sentrale strøk er arbeidsmarkedet større og mer heterogent enn i distriktene, med større potensial for jobbskifte. Høykonjunkturer virker som regel utløsende på flytting, mens lavkonjunkturer virker dempende (se for eksempel Sørli 2000). Spesielt virker høykonjunkturer i sentrale strøk utløsende, nærmest uansett konjunktursituasjonen i distriktene. Dette innebærer at effekten på bosettingen av et virkemiddel som øker etterspørselen etter arbeidskraft i distriktene vil kunne være svært forskjellig, avhengig av konjunktursituasjonen, og i verste fall kan man tenke seg at bedriftene som mottar støtte ikke får kjøpt den arbeidskraften de ønsker. Vi kan altså tenke oss situasjoner der et tiltak har (potensielt) ønskede sysselsettingseffekter, men bosettingseffektene ikke utløses pga konkurranse fra andre regioner. Analyser av effekter på sysselsetting og bosetting av et bedriftsrettet virkemiddel i distriktene bør derfor ta høyde for hvordan konjunktursituasjonen er i hele landet.

I tillegg er de bedriftsrettede tiltakene innenfor den smale distriktpolitikken relativt små i volum. Hvorvidt omfanget av disse *i seg selv* er stort nok til å påvirke bosettingsmønsteret er derfor usikkert, spesielt sett i sammenheng med effektene av andre politikkområder og rammebetingelser. Den smale distriktpolitikken kalles derfor ofte en *ekstrainnsats* i distriktene. Effektevaluering av DU (Mønnesland mfl 1993) og seinere av SND (Hervik mfl 2002) har hatt hovedfokus på å måle på en konsistent måte alle de ulike virkemidler innenfor henholdsvis DU og SND, og i disse arbeidene fremkommer alle måleproblemene som er omtalt her. Til tross for alle problemene og usikkerhet med å måle effekter, er det viktig å gjøre denne typen effektmålinger og å videreutvikle metodene.

³ Det må understrekes at dersom støtten fører til at støttemottaker blir konkurransedyktig på bekostning av aktivitet som befinner seg i sentrale strøk, er dette egentlig selve grunnen for å gi distriktsstøtte. Problemet gjelder, i distriktpolitisk forstand, først og fremst dersom støttemottaker innenfor sonen fortrenger annen aktivitet innenfor sonen.

6.1.4 Effekter av virkemidlene

Teigen (2003) har gjennomgått evalueringer med sikte på å vurdere effektene av følgende ordninger:

1. SNDs støtteordninger til enkeltbedrifter.
2. Støtte til de minste etableringene og bedriftene gjennom kommunale næringsfond (KN).
3. Støtteordninger knyttet til «nye næringer i landbruket» (BU-støtte), som fram til 2002 var forvaltet av Fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA), og fra og med 2002 ble overført til SND.

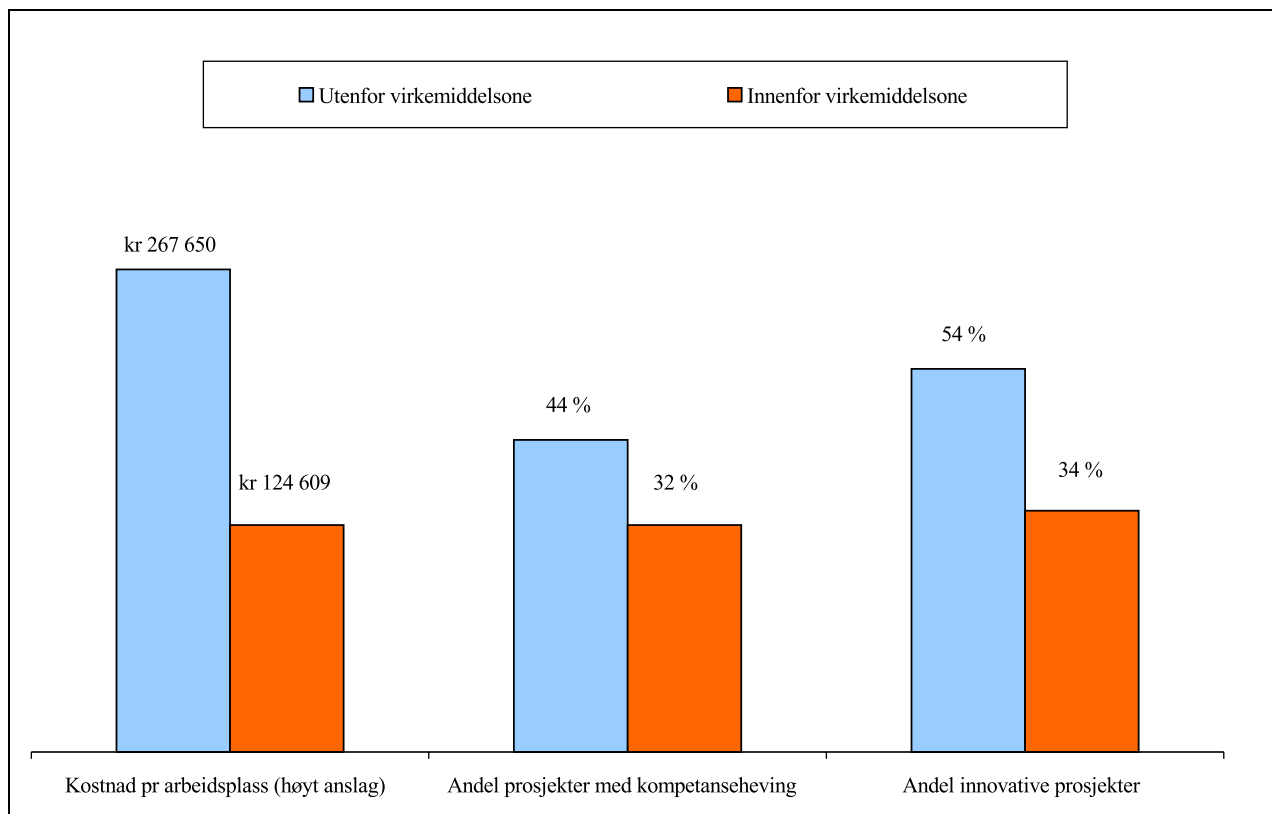
Det er brukt ulike metoder, slik at evalueringene ikke er direkte sammenliknbare. KRD har hatt ansvaret både for SNDs distriktsrettede ordninger og for KN, og metodene er mest forskjellig for disse ordningene. Ingen av evalueringene forsøker å anslå *fortrengningseffektene* av tiltakene. SND har imidlertid hatt fokus på slike effekter og tar hensyn til det i sin samordning av virkemidler. Spesielt innenfor støtte til fiskeindustri og skiheiser har dette inngått som en viktig del av virkemiddelutformingen. Det er imidlertid vanskelig å vurdere slike fortrengningseffekter i ettertid. Har man mestret koordineringsproblemet, og har fortrengningene vært fra senter til periferi, eller har fortrengninger vært innenfor perifere områder? Det er mao. ikke tatt hensyn til at bedrifter som får støtte fra en av ordningene fortrenger andre varer og tjenester produsert av andre bedrifter, og at de på samme måte konkurrerer om den samme arbeidskraften. Det siste er spesielt alvorlig i faser med stramt arbeidsmarked. Når det er høy sysselsetting, vil de fleste som får jobb i bedrifter som mottar støtte også ha andre alternativer på arbeidsmarkedet. De har dermed en alternativkostnad. En evaluering (Aanesland og Labukt 2000) viser at dette på avgjørende vis kan påvirke resultatene.

Evalueringer av SND

SNDs bedriftsrettede virkemidler er evaluert løpende i forsøk på å identifisere effekter siden 1995, henholdsvis av Møreforskning (Hervik mfl 2002) og siden Nordlandsforskning. Direkte har SND bidratt til mellom 6.000 og 8.000 arbeidsplasser årlig på 1990-tallet, mens sysselsettingsmultiplikatoren er beregnet til 1,4. Totalt dreier det seg altså om mellom 8.400 og 11.200 arbeidsplasser årlig. Kostnaden per arbeidsplass (direkte) er beregnet til mellom 120.000 og 150.000 kr (i perioden 1994-1996) og mellom 131.000 og 163.000 kr (i perioden 1996-1998). Inkludert ringvirkninger blir prisen per arbeidsplass på omtrent 100.000 kr.

SND har gitt høy prioritet i bestrebelsene på å måle effekter av virkemidlene som de rår over. Det har vært betydelig fokus på utvikling av metoder for å kunne måle slike effekter som går tilbake til evalueringen av DU i 1992 (Mønnesland mfl 1992) og som fikk økt prioritet i SND fra 1994 som kontinuerlig effektmåling (Hervik mfl 2002). Det tar tid å kunne måle effekter av hva man oppnår. Måten man da har målt på er å spore effektene ved å intervju bedriftene tre år etter at de mottok støtte. Gjennom intervjuene har man også forsøkt å kontrollere for det kontrafaktiske problem. Det er i tillegg gjort analyser for utviklingen av risikoprofilene for årganger av SND bedrifter som er målt, mot hvordan disse har endret risikoprofil over tid fra mottatt støtte sammenlignet med en referanseportefølje. I denne analysen konkluderes det med at SND-støtten har hatt en signifikant effekt på å påvirke bedriftenes økonomiske utvikling positivt sammenlignet med referanseporteføljen.

Vi skal her referere litt grundigere hvordan man har identifisert effekter målt på sysselsetting, og kostnadene knyttet til å skape arbeidsplasser. I tillegg ser vi på effektene på målsettingene, kompetanseinnholdet i sysselsettingen og innovasjonsnivå i prosjektene. For å beregne SNDs betydning for sysselsettingsvekst har en målt objektivt direkte den veksten bedriftene har målt i sysselsetting fra det året den fikk støtte, og tre år fram i tid. I tillegg er bedriftenes subjektive oppfatninger om prosjektets betydning for endring i denne sysselsetting, samt SNDs betydning for realisering av prosjektet, tatt hensyn til. En tar bare med prosjekter med sysselsettingsvekst der SND har vært viktig for realisering av prosjektet. I tillegg tar en bare med prosjekter der bedriftene har angitt prosjektets betydning for sysselsettingsendringer. Score er angitt på en skala fra 1 til 7, hvor 1 er ingen betydning og 7 er helt avgjørende betydning. I tillegg til der hvor en måler sysselsettingsvekst, tar en også med bevaring av arbeidsplasser og da bare der hvor SND har vært viktig for å realisere prosjektet og hvor bedriften oppgir at prosjektet har vært helt avgjørende for overlevelse. En har data for porteføljen 1995-98 målt tre år etter, til sammen over 7000 prosjekter totalt, hvorav 2/3 innenfor distriktspolitisk virkeområde. I denne perioden bidro hver årgang til å bevare og sikre rundt 7000 arbeidsplasser, omtrent halvparten av disse i industrien. Rundt 75 prosent av de bevarte og sikrede arbeidsplassene SND bidro til, var lokalisert innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Kostnadene per arbeidsplass var ca. 150.000 kr. Figur 6.2 viser at det er betydelig forskjeller mellom kostnadene innenfor og utenfor det distriktspolitiske vir-



Figur 6.2 Effekter på sysselsetting, kompetanseheving og innovasjon av SNDs virkemidler

keområdene. Kostnadene er klart lavere innenfor sonene, hvor det å skape og bevare arbeidsplasser samtidig er en klarere målsetting. Det er også lavere kostnader per arbeidsplass innenfor industri. Figuren får også fram kompetanseinnhold og innovasjonsnivå i arbeidsplassene og prosjektene. Kompetanseindikatoren i figuren under sier at prosjektet gir kompetanseheving når bedriften har score 6 (skala fra 1-7) på minst én av følgende dimensjoner:

- Opplæring av produksjonspersonell
- Opplæring av produktutviklingspersonell
- Opplæring av personell i markedsavdeling
- Kompetanse knyttet til produksjonsprosessen
- Tilgang og kontinuerlig bruk av avansert teknologi
- Opparbeiding av bedre nettverk nasjonalt
- Opparbeiding av bedre nettverk internasjonalt
- Ansettelse av høyt kvalifisert personell
- Annet (spesifiseres)

Innovasjonsnivå fremkommer ved at prosjektets innhold etter produktutvikling, prosessutvikling og markedsutvikling er delt i tre klasser for innovasjon:

- *Innovativt prosjekt*: Helt nytt/betydelig endring av eksisterende produkt/prosess (teknologi)/marked

- *Prosjekt med noe innovasjon*: Utvikling av eksisterende produkt/prosess/marked
- *Prosjekt med lite/ingen innovasjon*: Prosjekter uten vesentlige endringer i produkt/prosess/marked

Innovasjonsindikatoren innebærer dermed at prosjektet tilfredsstiller kravene vist over som *innovativt prosjekt* slik at vi har indikatoren over andelen innovative prosjekter.

Vi ser fra figuren at det er mye høyere kompetanseinnhold og innovasjonsnivå utenfor enn innenfor sonene. Det er altså billig å lage arbeidsplasser i distriktene, men innovasjonsnivå og kompetanseinnhold er relativt lavt sammenlignet med utenfor sonene, mens det er motsatt utenfor sonene. Innovasjonsinnhold og kompetanseinnhold er klart høyest i Oslo og dernest i Akershus, Buskerud, Vestfold, Rogaland og Hordaland. Innovasjonsinnholdet er klart mye lavere i de nordligste fylkene. I denne perioden (1994-98) var det investeringstilskuddet som betydde mye innenfor sonene og dette er trappet kraftig ned.

Det er noen metodiske problemer knyttet til målinger av effekter som illustrert i figur 6.2. Anslaget på arbeidsplasser kan være for høyt og kostnadene per arbeidsplass for lave, sammenliknet med dersom en tok omsyn til fortrenings-effek-

tene (se ovenfor). Dette er spesielt problematisk i perioder med stramt arbeidsmarked, men også for bedrifter som konkurrerer med andre bedrifter innenfor stønadsområdet. Det kan også være at fortrenings effekter ikke er det største problemet siden SND har betydelig fokus på det i anvendelsen av virkemidlene. Dette er ikke forskjellig fra det vi finner i det private bankmarked, hvor man ofte skaper fornyelse med å finansiere nye varehandelsbedrifter som øker konkurransen og noen andre må legge ned. Her blir dette tolket som en viktig del av omstillingsarbeidet og en god forvaltning av SND-virkemidlene kan ha dette perspektivet

SND-støtten er et selektivt virkemiddel, der støtten tildeles støtteverdige bedrifter. Dette innebærer transaksjonskostnader i form av saksbehandling, både i bedriftene og SND. Transaksjonskostnadene er *ikke* regnet inn i kostnadene per arbeidsplass i evalueringene i figur 6.2. Dersom man gjorde investeringstilskuddet mer automatisk virkende opp til et tak, og tilstrebet en kort behandlingstid (for eksempel som man tilstreber innenfor Skattefunn), ville transaksjonskostnadene bli redusert.

De reduserte rammene til SND de seinere årene har resultert i færre tilsagn og dermed en strengere prioritering mellom støtteverdige prosjekter enn tidligere. Dette har ført til at en har innført en prioriteringsrekkefølge der

- i. bedrifter som kan klare seg uten, ikke får støtte,
- ii. bedrifter som sannsynligvis ikke klarer seg etter de har fått distriktstøtte, heller ikke får støtte, og dermed
- iii. de som får støtte er bedrifter som når over budsjettert lønnsomhetsgrense ved hjelp av staten.

En slik prioritering kan innebære at SND ikke lenger kompenserer bedrifter for ulempen og de merkostnader som er knyttet til å være lokalisert i distriktene. I stedet gjøres prosjekter mer konkurransedyktige i markedet gjennom støtten, og de kan således komme økonomisk på høyde med de beste prosjektene, som også er lokalisert i distriktene. Konsekvensen av dette kan bli at de nest beste konkurrerer ut de beste prosjektene. Slik sett er dette samfunnsøkonomisk lite lønnsomt, dersom

de beste ikke blir realisert. Det er imidlertid en effektiv strategi hvis man forvalter virkemidlene på en god måte og realiserer de nest beste som er gode nok til å skape effekter, samtidig som de beste blir realisert i det private finansieringsmarkedet. SND vil alltid stå overfor et betydelig informasjonsproblem for å forvalte sine virkemidler godt. Dette stiller store krav til deres kompetanse.

Støtte til småetableringer og kommunale næringsfond

Kommunale næringsfond (KN) har som oppgave å finansiere de minste etableringene og utvidelser i de minste bedriftene. Kommunene er, som navnet tilsier, ansvarlige for denne ordningen. Finansieringen for KN skjedde over statsbudsjettet fram til år 2001, da den sentrale finansieringa ble betydelig redusert. Fra og med år 2002 blir posten disponert av fylkeskommunene⁴, som en del av den generelle regionaliseringa av virkemiddelapparatet. I samme periode har de totale virkemidlene innenfor den smale distriktspolitikken blitt betydelig redusert. Evalueringer av KN har verken tatt høyde for fortrennings effekter, dødvektstapet eller for transaksjonskostnader, og målingene har i stor grad vært gjort av kommunene selv, som også har hatt ansvaret for virkemiddelet.

Den viktigste grunnen til at evalueringer av KN ikke fullt ut er sammenliknbare med for eksempel evalueringer av SNDs virkemidler, er at evaluatorene av KN har spurt kommunene hvor mange arbeidsplasser som er skapt. SND-evalueringene tar utgangspunkt i hva bedriftene selv sier og måler objektivt den veksten som man faktisk ser i sysselsettingen over en tre års periode som så justeres ut fra bedriftsinformasjon av ekstern evaluator. Siden kommunene har vært forvaltere av KN, og en kan regne med at de har interesse av å framstå så dyktige som mulig, er det lett å tenke seg at en overrapporterer hvor mange arbeidsplasser virkemiddelet har bidratt til å skape. Den måten man har målt effekter på for KN gir ikke grunnlag for å sammenligne med SND.

BU-ordningen

BU-ordningen er tiltak som skal få personer med tilknytning til gårdsbruk til å omstille produksjonen fra tradisjonell jordbruksproduksjon til nye næringsveier med tilknytning til landbruket. Virkemiddelet har vært forvaltet av Fylkesmannens landbruksavdeling, men er siden 2002 overflyttet til SND.

Det blir i praksis gitt støtte til tilsvarende type

⁴ Fra og med 2003 står fylkeskommunene ansvarlige for mesteparten av virkemidlene innenfor den smale distriktspolitikken, som dermed er regionalisert (se statsbudsjettet for 2003). Midlene tildeles fylkeskommunene som et rammebudsjett, og fylkeskommunene selv står ansvarlig for å allokere dem til gode tiltak. Dette er kalt «fylkeskommunene som utviklingsaktører». Se også kapittel 3.

virksomhet over BU-ordningen som over KN. Det er derfor en viss mulighet for konkurransevriddende støtte mellom bedrifter som er knyttet til landbruket og andre bedrifter i samme område. KN og BU omfatter omtrent de samme støtteformene, men innenfor BU-ordningen finner vi også rentefrie lån. BU-ordningen er ikke geografisk differensiert, men omtrent 70 prosent av midlene kanaliseres til prosjekter innenfor det distriktspolitiske virkeområdet.

I utgangspunktet viser evalueringer av BU-ordningen at kostnadene per arbeidsplass er vesentlig høyere enn både SND og KN. På tilsvarende måte som for KN-evalueringene, er kostnadene beregnet per arbeidsplass skapt *brutto*, dvs. at dødvektstap og fortrenings effekter ikke er trukket fra. BU er den klart dyreste ordningen av de tre som drøftes her, når en forsøker å sammenlikne ordningene.

Om BU-ordningen gir liten eller stor effekt per støttekrone er avhengig av alternativvurderinger og vurderinger av konkurransevridding. Innenfor landbruket er *den årlige* støtten per årsverk langt høyere enn engangsstøtten man får over BU-midlene. Vurdert isolert som omstillingstiltak i landbruket vil derfor BU-ordningen være en god ordning. Samtidig er støtten til prosjekter under BU-ordningen betydelig høyere enn til konkurrenter i samme marked, der konkurrentene enten ikke mottar støtte eller mottar støtte over SNDs eller KNs ordninger. Dette fører til fortrenning, der det er en risiko for at BU-støttede prosjekter kan konkurrere ut mer lønnsomme prosjekter. Dette gjelder spesielt utenfor distriktsstøtteområdet, der ingen konkurrenter får støtte.

6.1.5 Utvalgets vurderinger

Generelt er det vanskelig å måle effekter av denne typen selektive virkemidler. Vi har imidlertid vært igjennom en periode hvor vi har høstet betydelige erfaringer med slike evalueringer spesielt for DU og siden SND. Resultatene fra slike analyser er gjengitt her med drøftinger av alle forbehold knyttet til tolkninger av slike evalueringer.

Et viktig strukturtrekk har vært at kapitalstøtten via ordningen med investeringstilskuddet siden 1993 har vært trappet kraftig ned i SND, i takt med den automatiske opptrapping av støtten via differensiert arbeidsgiveravgift. Internt har vriddingen vært mot bedriftsutviklingstilskuddet, som har hatt som mål å bidra til innovasjon og kompetanseheving. Effektmålinger (Hervik mfl 2002) indikerer at man for perioden 1994-98 bidro betydelig til å skape og opprettholde arbeidsplas-

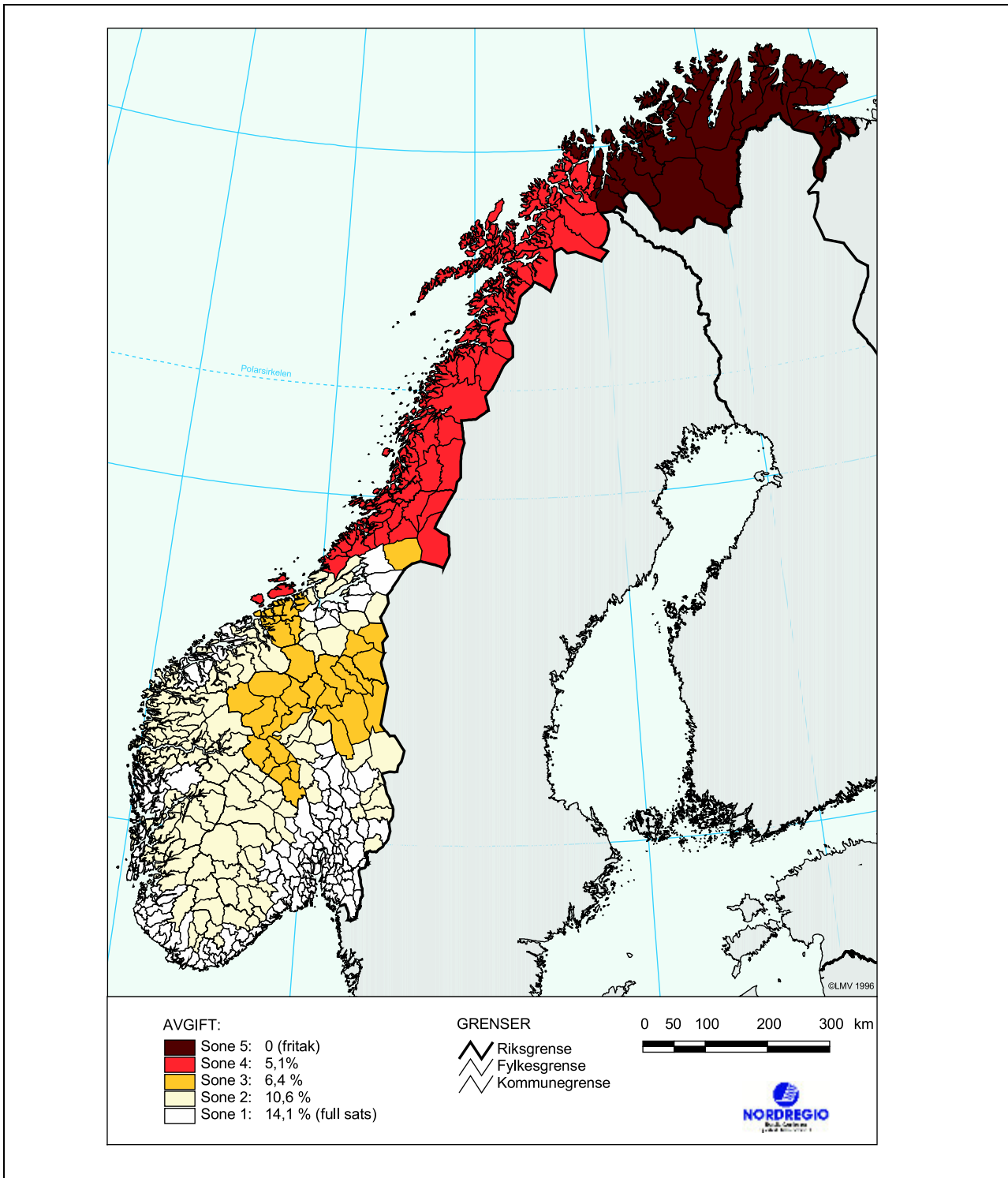
ser innenfor sonene. Effektene er målt tre år etter bevilgning og i denne perioden var fortsatt investeringstilskuddet viktig innenfor sonene. Virkemiddelet var spesielt innrettet mot industri (halvparten av arbeidsplassene ble skapt her) og kostnadene per arbeidsplass var ikke spesielt høye innenfor denne sektoren. Det blir også dokumentert effekter på innovasjon og kompetanseheving av virkemiddelapparatet. Mer økonometrisk har man også funnet effekter på økonomisk resultat fra støtten. Selv om det er betydelig usikkerhet knyttet til slike målinger kan vi ikke utelukke at vi har bygget ned et virkemiddel som har hatt rimelig god treffsikkerhet på å bidra til industriutvikling i distriktene. Denne sektoren som generelt er konkurranseutsatt og en betydelig eksportør har nå store omstillingsproblemer. I en periode med store omstillinger er investeringer ofte helt kritisk. Investeringsstilskuddet kan ha gode egenskaper som en mer automatisk virkende ordning, hvor man innenfor et regelverk har en rett på tilskudd opp til et visst tak. Det innebærer enkle screeningordninger framfor omfattende saksbehandling. Dette kan gi insentiver til økte investeringer som kan styrke omstillings- og innovasjonsevnen.

I henhold til EØS-regelverket har vi frihet til å kunne bruke investeringstilskuddet innenfor de fastsatte takene. Den sterke reduksjonen i de distriktspolitiske bevilgningene i perioden 1993 til 2003 innebærer at det norske støttenivået ligger godt under det som er fastlagt internasjonalt. Samtidig er forskjellen mellom de næringspolitiske virkemidlene, som gjelder for hele landet, og de spesielle distriktspolitiske virkemidlene, blitt redusert. Virkemidlenes lokaliseringseffekter har altså blitt vesentlig mindre i løpet av noen få år. Utvalget mener at den smale distriktspolitikken er et politikkområde som har positive effekter for oppnåelsen av de distrikts- og regionalpolitiske målsettingene. Vi mener derfor det bør vurderes å øke de økonomiske rammene for distriktspolitikken.

6.2 Den differensierte arbeidsgiveravgiften

6.2.1 Ordningen fram til 2003

Differensiert arbeidsgiveravgift (DA) ble innført i Norge i 1975 og har i løpet av de nesten 30 årene som er gått fram til i dag, trappet opp til å være vårt viktigste regionalpolitiske virkemiddel. Tiltaket hadde en samlet provenyeffekt i 2003 på godt 8,5 mrd. kroner. Innføringen av DA var tuftet på en teoretisk plattform om at dette var det mest treff-



Figur 6.3 Soner for differensiert arbeidsgiveravgift 2000-2003.

sikre virkemiddelet for å stimulere sysselsettingsvekst i distriktene. Det ble opprinnelig innført på den måten at man økte avgiftene i sentrale områder tilsvarende provenyeffekten i støtteområdene. Tanken var at økt etterspørsel etter arbeidskraft i distriktene ville føre til at færre valgte å flytte. Kostnadene ved å bruke arbeidskraft bosatt i distriktene ble derfor gjort lavere for arbeidsgiver

enn kostnadene ved å bruke arbeidskraft bosatt i sentrale strøk. I tillegg ønsket man at etterspørselen etter arbeidskraft i arbeidsintensiv tjenesteproduksjon skulle øke.

Virkemiddelet har flere gunstige egenskaper. For det første er det rettet direkte inn mot det en ønsket å oppnå, nemlig redusert pris på og økt etterspørsel etter arbeidskraft. For det andre er

det svært lett å administrere, idet arbeidsgiveravgiftssatsen avhenger av arbeidstakers registrerte bosted etter folkeregisteret. I tillegg, vil kanskje noen hevde, er det viktig at redusert arbeidsgiveravgift ikke fører til økte utgifter over statsbudsjettet (at det fører til reduserte inntekter er en annen sak). At det lå fast i skatteregimet ga det en troverdighet mht. stabilitet som er viktig når en ønsker å påvirke langsiktige beslutninger som etablering og bosetting innebærer. For det tredje er virkemiddelet næringsnøytralt. Det favoriserer i utgangspunktet ingen næringer, men den relative betydningen av virkemiddelet er større for næringer som er arbeidsintensive og har mange lønns-mottakere. For kapitalintensiv virksomhet, eller næringer med stor andel selvstendig næringsdrivende, betyr avgiftslettelsen mindre.

Siden innføringen av virkemiddelet på 1970-tallet har Norge vært delt i flere soner for differensiert avgift. Sonegrenser og satser har variert noe over tid. Soneinndelingen fram til desember 2003 framgår av figur 6.3. Satsene er som følger:

- 14,1 prosent (full sats) i sone 1
- 10,6 prosent i sone 2
- 6,4 prosent i sone 3
- 5,1 prosent i sone 4
- 0 prosent (fritak) i sone 5 (Nord-Troms og Finnmark)

6.2.2 Ordningen fra 2004

Ordningen skal endres fra 2004, etter krav fra ESA og en dom i EU-domstolen i år 2000, som slo fast at dette var en ordning som falt inn under reglene for statstøtte. Med en meget fleksibel fortolkning av bestemmelsene om tillatt transportstøtte i disse retningslinjene, godkjente ESA, med visse endringer, en praktisering av ordningen fram til utløpet av 2003. Den norske ordningen ble så behandlet i forhold til ESAs og Kommisjonens gjeldende retningslinjer for regional støtte, og ESA ville ikke lenger godkjenne en forlengelse av ordningen. Nye retningslinjer for regionalstøtte skal være på plass før 1. januar 2007 og norske myndigheter vil her arbeide for mer fleksible retningslinjer som åpner for differensiert arbeidsgiveravgift som virkemiddel. Ordningen kan beholdes i Tiltakssonen (sone 5), for de minste bedriftene via bagatellmessig støtte (100.000 Euro per bedrift over tre år, tilsvarende ca. 270.000 kroner per år) og for de næringene som defineres inn under landbruk (slakteri og fiskeforedling), samt for offentlig sektor (kommunene) gjennom tilskuddsordninger. For bedrifter i sone tre og fire blir den nye ordningen innført over en overgangsperiode på tre år.

Av provenyeffekten på 8,5 mrd. kr utgjør offentlig sektor rundt 1/3. Provenyeffekten i Tiltakssonen er beregnet til rundt 1,5 mrd. kr i 2004. Totalt finner vi at dagens ordning med differensiert arbeidsgiveravgift for privat sektor ville utgjøre 4,6 mrd. kr i 2004 (sone 2-4, ikke justert for regjering i 2000). Hensyn tatt til at dagens ordning beholdes i sone 5 og innen enkelte primærnæringer, justert for bagatellmessig støtte og så langt som mulig for de næringer som opplevde en økning til 14,1 prosent fra år 2000, beregnes kostnadsøkningen av bortfall for privat sektor til 1,9 mrd. kr brutto. Vi benytter her beregnet endelig kostnadsøkning uten overgangsperiode, siden dette illustrerer den endelige situasjonen i 2007. Den faktiske kostnadsøkning i 2004, hensyn tatt til den gradvise opptrappingen, er beregnet til ca. 800 millioner kroner. Siden arbeidsgiveravgiften er fradragsberettiget i inntekt er nettovirkningen lavere og ligger mellom bruttobeløpet på 1,9 mrd. kr og et estimat på 1,4 mrd. kr som forutsetter at alle bedrifter er i netto skatteposisjon. Når en tar med i beregningene virkemiddelets betydning for kommunal og fylkeskommunal sektor som forutsettes kompensert gjennom inntektssystemet, og betydningen av fritaket i Tiltakssonen, vil «kun» om lag 23 prosent av det opprinnelige virkemiddelet gjenstå som ukompensert. Dette hadde vært et mindre problem hvis ikke den ukompenserte biten var skjevt regionalt og næringsmessig fordelt, som følge av virkemiddelets regionale innretning.

Hele 63 prosent av brutto kostnadsøkning i privat sektor vil falle på de to fylkene Nordland (brutto 780 mill. kr) og Troms (brutto 440 mill. kr) som ligger innenfor sone 4. Deretter vil Møre og Romsdal (110 mill. kr) og Sogn og Fjordane (100 mill. kr), som er preget av eksportorientert industri, få store kostnadsøkninger. Den gradvise opptrappingen av avgiften i perioden 2004-2007 som er vedtatt vil dempe kostnadsøkningen for Nordland betraktelig i 2004.

Gjennomgangen viser at bygg- og anleggbransjen er den enkeltbransjen med høyest brutto kostnadsøkning på 220 mill. kr. Metallindustri får en økning på 133 mill. kr brutto, men her har vi ikke justert for endringen fra 2000 mht. produksjon av EKFS-stål. Som ventet vil tjenesteytende næringer få store kostnadsøkninger. Deriblant er transport og kommunikasjon med en samlet brutto kostnadsøkning på 458 mill. kr, forretningsmessig tjenesteyting (127 mill. kr brutto), hotell og restaurant (62 mill. kr brutto) og varehandel (samlet 154 mill. brutto).

Hvor alvorlig kostnadsøkningen er for den enkelte region avhenger av hvor robust næringslivet

i regionen er. En region med mer differensiert næringsliv vil være mindre utsatt for svingninger enn der næringslivet er relativt ensidig. Det vil også avhenge av innslaget av sårbare næringer. Hvilke næringer som er mest følsomme for økt arbeidsgiveravgift framkommer som en kombinasjon av hvor stor andel arbeidskraftkostnadene utgjør i produksjonen, i hvilken grad en kan velte kostnadsøkningene over i prisene uten at etterspørselen reduseres for mye, og hvor små marginer den aktuelle bransjen er preget av. Vi har rangert bo- og arbeidsmarkedsregionene på tre måter som viser ulike aspekt av virkemiddelendringen: Total kostnadsøkning per region, gjennomsnittlig kostnadsøkning per ansatt i regionen og snitt kostnadsøkning per ansatt innen industri, hotell og restaurant og bygg og anlegg.

For alle næringer vil total kostnadsøkning per region bli størst for de tjenesteytende regionale sentra i sone 4, som gjerne har størst innslag av større tjenesteytende bedrifter og netto innpendling. Tromsø, Bodø, Rana, Harstad og Narvik er blant de regionene med høyest kostnadsøkning. Disse regionene vil også være blant de regionene som vil få høyest kostnadsøkning dersom vil måler denne per ansatt. Dette henger naturlig sammen med at disse er de mest folkerike bo- og arbeidsmarkedsregionene i sone 4. I den grad regioner i lavere soner kommer høyt opp på listene representerer det ofte regioner med en del industri. Kongsvinger er eneste region i sone 2 som kommer blant de 15 regioner med høyest kostnadsøkning i volum, men kommer ikke tilvarende høyt opp i de andre rangeringene. De regionale sentra har ofte

et mer diversifisert og dermed mer robust næringsliv. Imidlertid finner vi også noen av de absolutt minste bo- og arbeidsmarkedsregionene preget av større industrivirksomheter, som Meløy (Hydro Glomfjord), Tysfjord (Norcem AS, Kjøpsvik) og Bindal (Bindalsbruket AS), blant regioner med de største kostnadsøkninger per ansatt. Dette er typiske en-kommuneregioner med lave folketall.

Bagatellmessig støtte avhjelper ikke i særlig grad de større bedriftene, som en gjerne finner innenfor industrien. I den grad dette er hjørnestensbedrifter i en region med et lite diversifisert næringsliv, kan denne ekstrabyrden få alvorlige konsekvenser. Vi har rangert bo- og arbeidsmarkedsregionene etter snitt kostnadsøkning per ansatt i tre sårbare næringer som ofte har en slik sentral funksjon, og som er karakterisert ved at de vanskelig kan velte kostnadene over i prisene.

Tabell 6.3 viser de 15 bo- og arbeidsmarkedsregionene som kommer ut med høyest kostnadsøkning etter de tre nevnte rangeringsmetoder. Som vi ser vil de større regionale sentra som Tromsø, Harstad, Narvik og delvis Bodø komme lenger ned på listen når en måler etter kostnadsøkning per ansatt og per ansatt i sårbare næringer. Unntaket er Rana som også kommer høyt ut i de to andre rangeringene. Sammen med Meløy, Vefsn og Fauske, er dette steder som både i volum, kostnad per ansatt og kostnadsøkning i sårbare næringer kommer verst ut. Tysfjord, Bindal og Kristiansund er ikke blant de høyeste i volum, men kommer høyt opp på sårbarhet og kostnad per ansatt.

Kostnadsøkningen etter bagatellmessig støtte

Tabell 6.3 De 15 bo- og arbeidsmarkedsregioner med høyest kostnadsøkning etter tre ulike rangeringer. Tall i 1000 kroner

– etter total kostnad pr. bo- og arb.markedsregion		– etter snittkostnad pr. ansatt bo- og arb.markedsregion		– etter kostnad pr. ansatt snitt av: industri, hotell, og restaurant og bygg og anlegg	
Tromsø	248 491	Meløy	21	Meløy	27
Bodø	194 605	Tysfjord	18	Tysfjord	23
Rana	130 044	Vefsn	17	Vefsn	23
Harstad	87 938	Rana	16	Rana	22
Narvik	77 883	Bodø	16	Fauske	20
Vefsn	67 496	Fauske	15	Bindal	17
Fauske	61 776	Bindal	15	Leka	17
Sortland	53 624	Kristiansund	15	Hattfjelldal	16
Lenvik	43 459	Bjarkøy	15	Hemne/Snillfjord/Aure	16
Namsos	41 127	Tromsø	15	Bodø	16
Alstahaug	35 630	Alstahaug	14	Kristiansund	16
Fagernes	33 830	Narvik	14	Alstahaug	15
Meløy	30 939	Smøla	13	Smøla	15
Kongsvinger	27 396	Hattfjelldal	13	Balsfjord/Storfjord	15
Brønnøy	25 629	Brønnøy	12	Namsos	15

per næring reflekterer bl.a. lønnsnivå og bedriftsstruktur i de enkelte næringer. For øvrig vil hvilke næringer som er mest utsatt for kostnadsøkningen avhenge av i hvor stor grad det er mulig for bedriftene å velte kostnadsøkningen over i prisene, og hvor store driftsmarginene er. Dette vil igjen avhenge av konkurransesituasjon og konjunktursituasjon. I tillegg vil muligheter til kompenserende tiltak være av betydning. Eksempelvis vil eksportindustri, hotell- og restaurantnæringen, forretningsmessig tjenesteyting og forlag og grafisk industri (aviser) være konjunkturutsatte næringer, som vil få en kostnadsøkning på et uheldig tidspunkt i forhold til konjunkturutviklingen. Det vil også være vanskelig å finne alternative kompenserende tiltak overfor disse næringer. Hotell og restaurantnæringen er i tillegg preget av overkapasitet og små marginer. Innen forretningsmessig tjenesteyting har en i de seinere år sett strukturendringer i retning av større enheter. En omlegging av arbeidsgiveravgiftavgiften kan påvirke denne utviklingen i sonene siden det blir kostbart å vokse betydelig ut over størrelsen som faller under bagatellmessig støtte. Dette er næringer en finner mer av i de regionale sentra.

Problemet innen transportsektoren (både lokal busstransport, lokale båtruter, ferjeruter, Hurtigruta, kortbaneflyruter mv.) kan kompenseres gjennom rammeoverføringene og tilskuddssystemet. I deler av transportnettene, der prisfølsomheten er lav, kan muligens noe av merkostnadene også bli veltet over på brukerne.

For en del viktige industrier, som verfts næringen på Nordvestlandet og metallindustrien i Nordland, kom kostnadsøkningen allerede i 2000. I denne omgang er det underleverandørene, som allerede er presset, som får økningen. I tillegg vil møbelindustrien i Møre og Romsdal få en kostnadsøkning som de i liten grad kan velte over i priser, siden markedet er svakt og de er relativt konkurranseutsatte. En transportstøtteordning vil kunne kompensere ulempene for spesielt konkurranseutsatt industri en del, og vil på den måten også generere mer aktivitet i transportapparatet. I de næringer der en i liten grad klarer å kompensere gjennom transportsubsidier, vil det mest aktuelle selektive tiltak kunne være kommunale næringsfond eller overføringer via SND og utvikling av investeringsstilskuddet innenfor rammen av EØS regelverket.

Siden differensiert arbeidsgiveravgift er en del av rammebetingelsene dagens konkurransesituasjon er basert på, vil en omlegging påvirke den relative konkurranseevne og kanskje struktur innen enkelte næringer. En trenger å gå dypere inn i

disse næringer og foreta konkurranseanalyse av enkelt næringer for å kunne analysere slike mulige effekter.

Så lenge grensen for bagatellmessig støtte satt av EU ikke indeksjusteres etter prisvekst eller lønnsvekst, vil den relative fordel av differensiert arbeidsgiveravgift som aksepteres som bagatellmessig støtte reduseres for hvert år minimumsbeløpet ligger fast. Dette skyldes lønns- og sysselsettingsvekst. En annen uheldig side ved bagatellmessig støtte, er at den skaper «kostnadsterskler» relatert til antall ansatte i et foretak. For foretak som ligger like under grensen for bagatellmessig støtte kan det bli dyrt å ansette en person til. Nå er grensen av EU satt med noe fleksibilitet (100.000 euro over tre år), som kan dempe noe av denne konserverende effekten/reduert fleksibilitet mht. bedriftsstørrelse.

I Tiltakssonen får man beholde sin nullsats på arbeidsgiveravgift. Dette vil imidlertid medføre en stor forskjell i grensesonene mellom dagens sone 4 og 5 mht. lokalisering av større bedrifter, og det er grunn til å tro at omleggingen vil styrke Tiltakssonen.

6.2.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget har tidligere avgitt en egen underveisrapport om effekter av differensiert arbeidsgiveravgift (Effektutvalget 2002). Her viste vi at ordningen fungerer etter intensjonene, men at den koster mye per arbeidsplass. De endringene som gjennomføres fra 2004, innebærer at Finnmark og Nord-Troms beholder avgiftsfritaket, at kommunesektoren kompenseres gjennom inntektssystemet, og at mulighetene for å gi bagatellmessig støtte og transportstøtte utnyttes for delvis å kompensere avgiftsøkningen for private virksomheter. Ordningen vil derfor fungere uendret for de minste bedriftene.

Regjeringen har uttalt at bortfallet av ordningen skal kompenseres fullt ut for de regioner som rammes. Mest utsatt vil næringslivet være i Nordland, Sør-Troms, Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane. Med de endringene som er beskrevet ovenfor, gjenstår det mindre enn 2 mrd. kroner å disponere. Disse midlene må anvendes innen rammen av EØS-avtalens konkurranseregler. Utvalget peker på at rammen for investeringsstøtte til foretak ikke utnyttes fullt ut med dagens praksis. Det er mulig å øke støttesatsen vesentlig uten å komme i konflikt med konkurransereglene. Ordningen med investeringsstøtte kan også gjøres mer automatisk virkende og dermed mindre selektiv.

Norge har tidligere hentet inspirasjon fra orga-

niseringen av EUs strukturfond, som arbeider med flerårige, brede utviklingsprogrammer. En tilsvarende flersektoriell arbeidsmåte, der ulike sektorinnsatser sees samlet for en region, har hittil ikke latt seg implementere i Norge. Omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift åpner en interessant mulighet for å finansiere regionale utviklingsprogrammer også i Norge. Utvalget mener dette kan være en interessant vei å gå.

6.3 Transportpolitikk

6.3.1 Infrastruktur og transporter

Offentlige tiltak innen transportsektoren kan deles inn i *investeringer i og drift og vedlikehold av infrastruktur* og *drift av transportsystemer*. Store investeringer betyr store, faste kostnader. Derfor er det sjelden *privatøkonomisk lønnsomt* å investere i og drive slik infrastruktur. Likevel kan det være *samfunnsøkonomisk lønnsomt*, dersom etterspørselen er så stor at det eksisterer et konsumentoverskudd.

Debatten om regionale og distriktpolitiske effekter av slike tiltak føres, i likhet med debatt om effekter av andre offentlige tiltak, langs to hovedlinjer. *Effektivitetsperspektivet* tar utgangspunkt i et tiltaks lønnsomhet, mens *fordelingsperspektivet* er mer opptatt av balanse mellom regioner og fordeling mellom grupper. Disse to perspektivene er i mange tilfeller i konflikt med hverandre.

Transportsektoren er relativt heterogen. Den omfatter en rekke transportmidler, som i mange tilfeller er i konkurranse med hverandre på de samme strekningene. I tillegg vil ulike transportmidler utfylle hverandre, i den forstand at man kan skifte transportmiddel underveis. Tabell 6.4 viser en grov oversikt over ulike transportmidler og hvordan de bruker infrastruktur, om driften er hovedsakelig offentlig eller privat og en hypotese over transportmidlenes betydning.

Det er store innslag av offentlige tiltak innenfor transportsektoren. Innenfor persontransport i lufta, til sjøs og på vei, gods- og persontransport med bane og til dels godstransport til sjøs er innslaget av kollektivtransport stort.

Det som er spesielt med transportsektoren, er

Tabell 6.4 En grov oversikt over ulike transportmidler; infrastruktur, eieforhold og direkte betydning av transportmiddelet

Transportmiddel	Infrastruktur	Offentlig eller privat infrastruktur	Offentlig eller privat drift	Betydning
Bil	Vei	Hovedsak offentlig, med innslag av privat finansiering.	Privat, offentlig skattlegging av bl.a. drivstoff.	Viktig for person- og godstransport i alle regiontyper.
Buss	Vei	Hovedsak offentlig, med innslag av privat finansiering.	Offentlig og privat. Offentlige kjøp av tjenester.	Viktig kollektivtransportmiddel i alle regiontyper.
Tog	Bane	Jernbaneverket	NSB kjører tog. Offentlig kjøp av tjenester.	Gods- og persontransport i ulike regiontyper.
Trikk, t-bane	Banelegeme i egen trase eller vei	Offentlig	Oslo sporveier, offentlig.	Persontransport i Oslo.
Fly	Flyplass	Hovedsak offentlig	Private flyselskap, offentlig kjøp av tjenester.	Persontransport, viktig på lengre avstander.
Ferjer	Havner, del av veinett	Hovedsak offentlig	Privat drift, offentlig kjøp av tjenester.	Viktig for person- og godstransport, supplere veinett.
Båter	Havner	Offentlig og privat	Privat drift.	Transporterer store mengder gods.

at et hovedformål med investeringer i offentlig infrastrukturkapital er å *øke avkastningen på produksjonsfaktorer* i privat sektor, og at investeringer i fysisk infrastruktur er *stedsspesifikk*. Dersom investeringene gir ønsket effekt, vil regionen som nyter godt av dem øke sine fortrinn som lokaliseringssted for ulike typer virksomhet.

6.3.2 Målsettinger knyttet til statlige tiltak innenfor transportsektoren

Eksistensen av et nettverk av transportinfrastruktur er en forutsetning for at transport kan skje. Den sterke arbeidsdelingen regionalt, nasjonalt og internasjonalt, som er en viktig forutsetning for økonomisk vekst, innebærer at transport av varer, tjenester og personer må skje effektivt. Dette innebærer at transportinfrastrukturen må være godt utbygd.

Tiltak innen transportsektoren har som hovedmålsetting å bedre tilgjengeligheten, enten innen et område eller mellom ulike områder, å bedre kvaliteten på transportnettet generelt, eller å påvirke fordelingen av transport mellom transportmidler eller mellom regioner. Gevinstene ved transporttiltak er først og fremst at de bidrar til reduserte kostnader for brukerne av tiltakene. En spesiell egenskap ved tiltak innen transportsektoren er at de er tenkt å skulle bidra til økt avkastning på de primære produksjonsfaktorene, og dermed til vekst. Dette kan igjen bidra til å initiere en regionaløkonomisk utvikling.

Infrastruktur – investeringer og drift

Investeringer i infrastruktur vil, når man tar utgangspunkt i et gitt infrastrukturnett, føre til mindre endringer i dette nettet, og i den forstand være relativt marginale. Før og etter slike investeringer vil nettet se omtrent likt ut, men investeringene vil normalt føre til bedret tilgjengelighet for brukerne. Selve beslutningen om å gjennomføre en gitt infrastrukturforbedring kan fattes med utgangspunkt i en såkalt nyttekostnadsanalyse. Tiltak som har større nytte enn kostnader, bør gjennomføres, mens tiltak som har størst forhold mellom nytte og kostnader bør prioriteres først. Dette forutsetter at man kan måle både nytte og kostnader.

På kort sikt bidrar investeringer i infrastruktur til aktivitetsøkning som følge av at det offentlige investeringstiltaket krever ressurser for å kunne gjennomføres. Hvilke effekter dette igjen har, avhenger av kapasitetsutnyttelsesgraden i den aktuelle regionen, av i hvilken grad kapasitet importeres til regionen for å gjennomføre prosjektet og av i

hvilken grad underentrepriser importeres. Ved lav kapasitetsutnyttelse og liten import av kapasitet til regionen kan investeringen i seg selv føre til bedre ressursutnyttelse og økonomisk vekst. Dersom kapasitetsutnyttelsen derimot er høy, eller det er stor import av kapasitet og underleveranser, kan effekten i investeringsfasen bli moderat. Man kan også tenke seg at investeringen presser ut andre aktiviteter og først og fremst medfører økte priser og lønninger, men har liten effekt på den realøkonomiske utviklingen i regionen.

Drift og vedlikehold av infrastrukturen er kostnadskreven. I noen tilfeller (luftfart, sjøtransport) dekkes slike kostnader i hovedsak av brukerne. Kostnadene ved drift og vedlikehold av jernbane og veier dekkes i større grad over offentlige, og da i hovedsak over statlige, budsjetter. Brukerne betaler altså mer av driftskostnadene for lange reiser (fly, båt) enn kortere reiser (bil, tog).

Infrastrukturinvesteringer skal bidra til økt tilgjengelighet, ved at avstanden, og dermed transportkostnadene, reduseres. Reduserte transportkostnader kommer til uttrykk ved spart framføringstid, bedret sikkerhet, bedret visuell kvalitet knyttet til transportsystemene, reduserte driftskostnader for transportmidlene og ved reduksjon i støy og annen forurensning.

Økonomisk utvikling i en region oppstår når inntekter og produksjon øker i et område. Dette kan generelt skje ved økt ressursinnsats, eller ved at tilgjengelige ressurser utnyttes bedre (produktivitetsvekst). Transport, og dermed bruken av transportinfrastruktur, inngår i produksjonsprosesser. Bedret infrastruktur og tilgjengelighet bidrar til at transportkostnadene går ned. Dette gjelder både ved transport av arbeidskraft, varer og tjenester i næringsøyemed, og når det gjelder produksjon av opplevelser og trivsel for befolkningen.

Nytten av infrastruktur er knyttet til bruken av den. Begrepet «bruk» er sentralt, og her er også ett av hovedmomentene når det gjelder infrastrukturforbedringer. De har ikke nødvendigvis effekter kun for eksisterende brukere. Endringer i infrastruktur kan ha vidtrekkende konsekvenser i et stort influensområde. En kan for eksempel få omlokaliseringer av bosteder og næringsvirksomhet, altså helt nye regionaløkonomiske strukturer. Nettoeffekten av sparte transportkostnader og omlokaliseringer, korrigert for omlokaliseringskostnadene, er den realøkonomiske nytten av et prosjekt. Omfanget av omlokaliseringsvirkningene vil være forskjellige fra prosjekt til prosjekt, og partielle analyser av trafikkmessige primærvirkninger (der man ikke tar omsyn til omlokalisering) vil derfor lett kunne gi skjeve resultater.

Kostnadene ved et infrastrukturprosjekt er investerings- og driftskostnadene. Sammen med den neddiskonterte nytten av prosjektet gir de neddiskonterte kostnadene et uttrykk for det samfunnsmessige overskuddet av prosjektet. Dersom den neddiskonterte nytten er større enn kostnadene, er den faglige beslutningsregelen at prosjektet skal gjennomføres.

6.3.3 Noen sentrale transportpolitiske mål og virkemidler i Norge

Mål og virkemidler for norsk transportpolitikk kommer til uttrykk gjennom samferdselspolitikken, og da blant annet gjennom Nasjonal transportplan (NTP) og årlige budsjettdokumenter til Stortinget. I de årlige budsjettframleggene foreslås satsinger kommende år, inklusive eventuelle omorganiseringer i sektoren. NTP gir langsiktige strategier for transportutviklingen. For første gang ble i 1999 forslag til NTP for 2002-2011 lagt fram felles fra Jernbaneverket, Kystverket, Luftfartsverket og Statens vegvesen. Poenget med å legge fram et felles dokument var å bidra til bedre samarbeid og samordning mellom samferdselsetatene og dermed til en bedre og mer helhetlig transportstrategi. I forslaget til NTP 2002-2011 har en fokusert på følgende satsingsområder:

- Fremme mer miljøvennlig transport over hele landet og legge til rette for mindre biltrafikk i de største byene.
- Gjennomføre tiltak som gir markant reduksjon i de alvorligste ulykkene, med en målsetting om 200 færre drepte i trafikken i 2010.
- Legge til rette for effektive og forutsigbare transporter for næringslivet.
- Legge til rette for bosetting og næringsliv i distriktene.

Disse satsningsområdene reflekterer også de målsettinger som er knyttet til transportpolitikken. Et effektivt transportsystem er «en forutsetning for verdiskaping, sysselsetting og et konkurransedyktig næringsliv i hele landet», det «binder landet sammen og knytter Norge til utlandet», og det «bidrar til å «utjevne avstandshandikap og kompensere for ulikheter i menneskers livsforhold i ulike deler av landet» (NTP s. 7).

De rene tilgjengelighetsmålene er altså supplert med kvalitetsmålsettinger. I tillegg til god tilgjengelighet skal transportpolitikken altså bidra til å legge til rette for «effektivitet og forutsigbarhet», for «bosetting og næringsliv i distriktene», «færre ulykker» og «mer miljøvennlighet». Man ønsker

altså å se transportpolitikken i sammenheng med andre mål.

NTP og budsjettdokumentene understreker behovene for å utbygge samferdselsinfrastrukturen over hele landet og å se ulike typer transportinfrastruktur og – midler i sammenheng. Det understrekes også at veinettet alltid vil ha en dominerende betydning for samferdselstilbudet i et land som Norge. Samtidig ønsker man både å bygge ut i sentrale strøk, og da med vekt på kollektivtransport, og i distriktene. Nedenfor vil vi kort ta opp noen av virkemidlene i norsk transportpolitikk, der vi tar utgangspunkt i skillet mellom investeringer og drift av infrastruktur og andre transportpolitiske virkemidler.

Vei

Det er behov for å høyne standarden og på en del strekninger øke kapasiteten på stamveinettet, og utbedre øvrige riksveier. På det øvrige riksveinettet er bl.a. breddeutvidelser og fjerning av flaskehalsar sentralt. Riksveiferjedriften er prioritert, og det gis høy prioritet til drift og vedlikehold. Det er høyt prioritert å bedre trafiksikkerheten på veinettet, både gjennom trafikant- og kjøretøyrettede tiltak og infrastrukturtiltak. Statens vegvesen ble omorganisert fra 1.1 2004. Den tidligere produksjonsvirksomheten ble skilt ut i et eget statlig aksjeselskap (Mesta AS). Alle nye produksjonsoppdrag fra Statens vegvesen blir nå konkurranseutsatt, og dette ventes å gi betydelige effektivitetsgevinster. Forvaltningsdelen er også omorganisert, bl.a. ved inndeling i fem regioner mot tidligere veikontor i alle fylker. Siktemålet med omorganiseringen er bl.a. en desentralisering og effektivisering.

I statsbudsjettet for 2003 prioriteres drift og vedlikehold, samt det en kaller «rasjonell anleggsdrift for igangsatte anlegg». En har også prioritert oppstart av enkelte nye prosjekter på stamveinettet. Investeringsnivået ligger i statsbudsjettet for 2003 en god del lavere enn det som er foreslått i NTP.

Kollektivtransport

Myndighetene ønsker å se vei- og kollektivtransporten i sammenheng, og da spesielt i de større byene. Statlige myndigheter satser særlig på å øke framkommeligheten, bedre miljøet og å bidra til velfungerende og trivelige bysamfunn når det gjelder satsingen på kollektivtransport.

Når det gjelder transporten utenom byene, vil kollektivtransporten i stor grad dekke behovet for den delen av befolkningen som ikke har tilgang på

bil. Samlede subsidier for buss og hurtigbåt er på 3040 mill. kr utenom Oslo. Skiller vi ut det som går til større byer har vi igjen tilskudd på rundt 2091 mill. kr til utkanntransporter.

Jernbane

Drift og vedlikehold av jernbanen, samt sikkerhetstiltak, er prioritert i statsbudsjettet for 2003. Investeringsnivået ligger klart under nivået i NTP.

Utbygging av jernbanen er prioritert på trafikksterke strekninger, og der jernbanen har sin konkurransekraft, det vil si i og rundt de største byene. En fortsetter utbyggingen av noen strekninger, der dobbeltspor mellom Sandvika og Asker er den viktigste, og det pågår planlegging av andre viktige prosjekter. Samlede kjøp av jernbanetjenester er nå på 1,4 mrd. kroner. Skiller vi ut intercity- og nærtrafikk har vi 400 mill. kroner som kan knyttes til region- og lokaltog.

Flyplasser

Behovet for rask og god kommunikasjon over lengre strekninger har resultert i at det har vært utviklet et relativt finmasket nett av regionale lufthavner. Sammen med stamflyplassene har dette bidratt til at en del avstandsulempere har blitt redusert, spesielt for persontransport. Tradisjonelt har utbyggingen og driften av lufthavnnettet vært finansiert av brukerne, men med statlige tilskudd. Dette har skjedd gjennom en betydelig krysssubsidiering mellom trafikksterke og – svake flyplasser. Noen flyplasser er privat drevet.

Utviklingen av annen infrastruktur, og da spesielt veinettet, har bidratt til at konkurransen mot andre transportmidler har blitt sterkere, og det er etter hvert et spørsmål om det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å beholde det finmaskede nettet av regionale flyplasser.

Omorganiseringen av luftfartsverket til et statlig aksjeselskap (Avinor AS) innebærer at ansvaret for en økonomisk forsvarlig drift av norske flyplasser flyttes nærmere markedet. Utbyggingen av Gardermoen har bidratt til at en større andel av inntektene som tjenes opp der, går til å betjene lån og å drive hovedflyplassen. Det innebærer at det blir mindre igjen til å drive flyplasser i resten av landet. Avinor har opplevd trafikknedgang og inntektssvikt de seinere årene. Disse forholdene har svekket Avinors muligheter til å krysssubsidiere bedriftsøkonomisk ulønnsomme flyplasser. Det er derfor etablert en ordning med statlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavntjenester på Avinors regionale lufthavner. Beløpet over denne

posten har økt betydelig de siste årene. Nye og forventede myndighetskrav i forbindelse med sikkerhet og beredskap i luftfarten vil skape utfordringer i forhold til å opprettholde dagens regionale lufthavnstruktur. Budsjettert beløp til kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavntjenester fra Avinor utgjør 250 mill. kroner for 2004.

Havner og annen infrastruktur til sjøs

Kystverket forvalter infrastrukturen til sjøs. Selv om havnene er et kommunalt ansvar, kanaliserte staten en god del midler til havneutbygging, for på den måten å påvirke havnestrukturen. Dette gjelder særlig fiskerihavner, men man søker også å bidra til en havnestruktur som tar hensyn til kystnæringenes transportbehov basert på sjøtransport langs hele kysten. En del havner, og da spesielt industrihavner, er private og knyttet til industribygg langs kysten.

Blant øvrige infrastrukturtiltak Kystverket har ansvar for, finner vi sikkerhet og framkommelighet langs kysten. Navigasjonssystemer basert på moderne teknologi er ett eksempel. I tillegg bidrar Kystverket til utvikling av farleder langs kysten og til å overvåke og samordne transportruter. Utbygging og drift av havner og annen infrastruktur finansieres i all hovedsak gjennom brukerne.

Statlige kjøp av kollektivtransporttjenester

Myndighetene kjøper kollektivtransporttjenester fra private og offentlige selskaper. I byene skjer dette i stor grad for å overføre en større del av trafikken fra bil til kollektivtransport (buss, tog, trikk, bane). Dette bidrar til å redusere presset på veiene og til å forbedre miljøet i byene. I mer perifere områder kjøper staten kollektivtransporttjenester for å sikre at visse linker tilbys. Dette gjelder særlig tog. Staten overfører penger til kollektivtransport som en del av rammetilskuddene til fylkeskommunene. Her prioriterer fylkeskommunene selv ruter som subsidieres.

En stor del av de statlige kjøp av kollektivtransporttjenester går til kjøp av jernbanetjenester i de store byene. Totalt kjøper staten persontransporttjenester fra NSB for om lag 1,4 mrd. kr per år. Innen jernbanen arbeides det nå med konkurranseutsetting av kjøp av persontransporter, i første omgang på Gjøvik-banen og Vossebanen.

De viktigste grunnene for tilskudd til kollektivtrafikk, er å effektivisere kapasitetsutnyttelsen for kollektivnettet og forbedre tilbudet. Ofte er konsesjon for ruter gitt til en tilbyder, med fare for at denne utnytter sin markedsrett til å prise trans-

porten høyere enn det som er samfunnsmessig optimalt (pris er ikke lik marginalkostnad). Samtidig vil det kunne være bedriftsøkonomisk ulønnsomt å tilby ruter uten statlige kjøp, dersom det er store faste kostnader knyttet til tilbudet. Derfor nyttes i økende grad tidsavgrensede anbud og kvalitetsavtaler, som binder selskapet til et visst tilbud og en viss pris, og der statlige kjøp av tjenestene inngår som en del av rammebetingelsene.

Bompengefinansiering

Hovedmålet med dagens bompengeordninger er primært som finansieringsløsning for realisering av flere veiprosjekter. Bompenger skal være et supplement til ordinær bevilgning til riksveiinvesteringer, men er blitt en viktig del i finansiering av nye veier. Gjennom bompenger har det vært mulig å forsere en rekke prosjekter. Bompenger brukes i dag i finansiering av stamveiprosjekter, i byer (bomringer) og til prosjekter på øvrige riksveier, bl.a. ferjeavløsningsprosjekter.

Ulempen med bompengeprojekt er at avgiftene lett blir så høye at trafikantene velger å kjøre på den gamle veien i stedet for å utnytte den nye, der det er ledig kapasitet og lave marginalkostnader. Når vi først bygger en ny vei, er det ressursløsning målt samfunnsøkonomisk om bomsatsene settes så høyt at vi får stor avvisning. Tar vi hensyn til kostnadene ved skattefinansiering kan vi søke oss frem til optimale bompengesatser. Av samlede inntekter fra bomfinansiering i 2002 på 3,2 mrd. kroner, kommer omtrent 1,5 mrd. kroner fra bomringene i Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø.

Ferjedrift

Dette dekker både fastlandsforbindelser og riksveiferjer. Staten kjøper tjenester for å sikre at ferjene går, dvs. for å sikre tilgjengeligheten. Dette gjelder særlig riksveiferjene. En prøveordning med anbud, til erstatning for en ordning med rammetilskudd, på riksveiferjedriften, har gitt kvalitetshevning i form av nyere ferjer, økt kapasitet og økte frekvenser, samt nattilbud. Dette har samtidig gitt effektivitetsgevinster, dels ved at driftsmarginene for ferjeselskapene er redusert, dels gjennom andre bemanningskrav på nye ferjer. Samlet sett kjøper staten og fylkene ferjetjenester for 1410 mill. kroner, og ca. 950 mill. kroner av dette er kjøp fra det vi kan karakterisere som utkantferjer.

Hurtigruta

Hurtigruta anløper daglig steder i distriktene som mangler alternative transportløsninger. Staten kjøper tjenester fra hurtigruta for drøyt 180 mill. kroner per år.

Lufttransport

En viktig del av statlige kjøp av transporttjenester skjer gjennom kjøp av tjenester fra bedriftsøkonomisk ulønnsomme flyruter. Dette gjøres for å sikre tilbudet der markedet ikke er stort nok i seg selv. Årlig kjøper staten for 400 mill. kroner til dekning av drift av flyruter på kortbanenettet (anbudskonkurranse hvert tredje år). Kostnadene for dette beløper seg til en knapp tredel av kostnadene for kjøp av persontransporttjenester fra NSB.

Transportstøtteordninger for godstransport

Etter reglene i EØS-avtalen kan myndighetene kompensere for lange avstander til markedet gjennom transportstøtte for enkelte typer godstransport. Dette virkemiddelet har vært lite brukt i Norge de seinere år, bortsett fra at den differensierte arbeidsgiveravgiften i en overgangsfase har vært notifisert som en transportstøtteordning. I forbindelse med endringene i ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift fra 2004, gjeninnføres transportstøtteordningen for en del typer godstransport. Det stilles sterke krav til dokumentasjon av merkostnadene ved lange avstander for å kunne støtte hver enkelt slik transport.

6.3.4 Effekter av transportpolitikk for transportpolitiske mål

Nettet av transportinfrastruktur er i store trekk gitt fra historien. Store endringer i dette nettet skjer dersom helt nye transportårer åpnes, eller dersom nye transportmidler tas i bruk. Eksempler på store endringer er de regionale flyplassene, som begynte å komme mot slutten av 1960-årene. Mer vanlig er at transportnettet forbedres marginalt gjennom lokaliserte utbedringer, fjerning av flaskehalser eller kapasitetsutvidelser. Vi vil derfor konsentrere oss om å se på effekter av transportpolitikk i form av mindre endringer i transportnettet, samt i form av kjøp av transporttjenester, for tilgjengeligheten.

Investeringsbeslutninger – virker NKA?

Nytte-kostnadsanalyser (NKA) er det viktigste beslutningsgrunnlaget når det gjelder investeringer i

infrastruktur. For gitt kalkulasjonsrente neddis-
konteres framtidig verdsatte nytte og kostnader
knyttet til et prosjekt. Dersom inntektene er større
enn utgiftene bør prosjektet gjennomføres, og om-
vendt. Det bærende prinsipp i en samfunnsøkon-
omisk vurdering er at nytten av et tiltak bidrar til å
bedre økonomisk effektivitet. Effektiviteten for-
bedres dersom nytten av et tiltak overstiger kost-
nadene til investeringer og drift. Dette forutsetter
at man klarer å kvantifisere alle inntekter og utgif-
ter, også de av dem som påføres andre enn dem
som framstår som direkte brukere av tiltaket eller
de av dem som er vanskelig kvantifiserbare. Det
forutsetter også at de prisene som brukes er de
samfunnsøkonomisk riktige.

Som regel brukes NKA til å se på marginale
endringer i transportnettet, ikke til analyser av
større endringer av typen hovedflyplass. En godt
gjennomført NKA bør, ifølge Bråthen mfl. (2003),
være tilstrekkelig som beslutningsgrunnlag på
prosjektnivå. Virkningene av å bryte med det effe-
ktivitetsprinsippet dette impliserer er knyttet til om
det bygges ut for lite eller for mye infrastruktur.
Dersom det bygges ut for *lite*, vil transportkostna-
dene være høyere enn de bør i forhold til et kost-
nadsdekningsprinsipp. Dette fører til høyere trans-
portkostnader enn ved optimal utbygging, noe
som kan bidra til å hindre økonomisk utvikling.
Dersom det derimot bygges ut for *mye* transportin-
frastruktur, kan kostnadene bli overført til andre,
ved at gode prosjekter andre steder ikke realiseres
eller ved en generell beskatning.

Transportinfrastruktur kjennetegnes ved at det
er et gode som brukes bokstavelig talt underveis i
en eller annen produksjonsprosess, gjennom
transport av arbeidskraft, varer og tjenester, eller
ved produksjon av opplevelser og trivsel (tilgjenge-
lighet til dette) for befolkningen. Nytten av trans-
porttiltak vil være knyttet til selve bruken av trans-
porten. Transporttiltak kan ha vidtfnvende konse-
kvenser i et betydelig influensområde, blant annet
ved at det påvirker lokaliseringfaktorer for befolk-
ning og næringsliv, og ved at det dermed kan føre
til omlokaliseringer. Slike omlokaliseringseffekter
er vesentlige deler av en NKA, idet analyser som
bare ser på trafikkmessige primærvirkninger av
prosjektet vil kunne gi skjeve resultater. Omfanget
av sekundærvirkningene vil variere mellom pro-
sjekter, og de er ofte større i forbindelse med tiltak
som har virkninger i et lokalt eller regionalt trans-
portnettverk eller i forbindelse med tiltak som fjer-
ner vesentlige flaskehalser, enn i forbindelse med
tiltak som er av mindre omfattende karakter.

Forholdet mellom nytte og kostnader vil varie-
re mellom prosjekter. Gitt at alle forhold som skal

være med i analysen er inkludert, vil NKA, i tillegg
til å fastslå enkeltprosjekters individuelle lønnsom-
het, også kunne brukes til å rangere prosjekter.

Dette bringer oss over til fordelingsperspekti-
vet og NKA. I norsk debatt om valg av utbyggings-
prosjekter, og da implisitt rekkefølgen mellom
dem, står forholdet mellom effektivitet og forde-
ling sentralt. NKA er i liten grad egnet til å vurdere
fordelingsvirkninger, men de kan brukes til å kart-
legge tap og vinning for ulike grupper. Analyse-
verktøyet vil egne seg bedre som beslutnings-
grunnlag, jo mindre fordelingseffektene av et gitt
tiltak er. Analyser (se Bråthen mfl. 2003, s. 23)
viser at rangering av veiprosjekter etter fallende
lønnsomhet ikke har hatt vesentlig innvirkning på
den utbyggingsrekkefølgen som til slutt har blitt
vedtatt av Stortinget. Dette indikerer at andre be-
grunnelser, som fordelings- eller distriktpolitikk,
har vært viktige.

Rene overføringer av ressurser mellom aktører
i en økonomi, uten at det oppstår netto endring i
samfunnets ressursbruk eller nytte, vil fort kunne
bære preg av å være et nullsumspill der noen vin-
ner og andre taper. Dersom de som er vinnere har
større nytte av ressursoverføringen enn dem som
taper, vil vi ha en realøkonomisk gevinst. Dette
skyldes at inntekten som skapes har større nytte i
sin nye anvendelse enn i den opprinnelige. For
eksempel vil utflytting av arbeidsplasser fra et
pressområde til et område med svakt sysselset-
tingsgrunnlag og lav inntekt kunne skape en netto
nyttevirkning som kan begrunne ressursoverførin-
gen. Dette henger sammen med at grensenytten
av en inntektsendring varierer mellom områdene.
I tråd med dette er effektivitetskriteriet i samfunns-
økonomiske analyser formulert som at et tiltak er
lønnsomt så lenge vinnerne kan kompensere ta-
perne, og fortsatt komme bedre ut enn uten at
prosjektet realiseres. Det stilles likevel ingen krav
til at slik kompensasjon faktisk skjer.

Det er fullt mulig å inkludere fordelingsvirknin-
ger i NKA, men den innebærer bruk av velferds-
vekter. Dette er informasjonskrevende. I NOU
1997:27 *Nytte-kostnadsanalyser* anbefales derfor
ikke slik bruk av velferdsvekter. I stedet anbefales
at NKA gjennomføres uvektet, men at man supple-
rer disse med

1. en beskrivelse av fordelingsvirkningene av til-
taket for ulike grupper,
2. en redegjørelse for hvor følsom lønnsomheten til
tiltaket er for ulike preferanser om fordeling, og
3. en redegjørelse for kompensasjonstiltak (avbø-
tende tiltak) i tilfeller der samfunnsøkonomisk
lønnsomme prosjekter har uheldige fordelings-
virkninger.

NKA er ment å skulle være en del av et beslutningsgrunnlag, både når det gjelder hvilke samferdselsprosjekter som er lønnsomme og når det gjelder hvilken rekkefølge de bør bygges ut i. Når NKA suppleres med 1-3, blir beslutningsgrunnlaget utvidet, noe som burde kunne bidra til at beslutningene som fattes blir mer i tråd med samfunnets preferanser.

Effekter av investeringer i infrastruktur for tilgjengelighet

Gitt at beslutningskriteriene slik de er presentert ovenfor ligger til grunn for valg av utbyggingskriterier og – rekkefølge, vil beslutningene være rasjonelle i et samfunnsmessig perspektiv. En kombinasjon av effektivitets- og fordelingskriteriene for utbygging gir det samfunnsmessig optimale utbyggingsmønster. Det impliserer at all transportinfrastrukturbygging er gunstig for samfunnet, i den forstand at de ressurser som settes inn gir ønsket avkastning.

Et annet spørsmål, og kanskje viktigere, er i hvilken grad investeringer i transportinfrastruktur bør bidra til å løse samfunnets fordelingsproblemer, eller om en alternativt bør satse på virkemidler som er mer rettet direkte inn mot fordelingsproblemene og bygge ut infrastrukturen etter lønnsomhetskriteriet. Dette er en stor diskusjon, der det vil være faglig og politisk uenighet, og der objektive svar er vanskelige å komme fram til. Ulike politikkområder virker dels i samme, dels i forskjellige retninger, og i tillegg ønsker myndighetene ofte å oppnå flere målsettinger med samme virkemiddel. Noen mål er komplementære, mens andre er subsidiære. Derfor finnes det ikke noe klart og entydig svar på hva som er best for samfunnet totalt sett. Lenger enn dette ønsker vi ikke å gå i denne diskusjonen.

Virkninger av annen transportpolitikk for tilgjengelighet

Virkningene av investeringer i og drift av transportinfrastruktur kan ikke sees på uavhengig av annen transportpolitikk. Vi vil ikke her omtale de ulike tiltakene i detalj. Poenget er at staten kjøper transporttjenester med det siktemål å bidra til et vel fungerende nettverk av transport. Statlige kjøp av transporttjenester bidrar dels til å opprettholde linjetransport over lenger avstander (fly, bane, hurtigruta, ferjer), dels til kollektivtransporter i byene.

6.3.5 Effekter av transportpolitikk for regional utvikling

Transportpolitikk er tillatt etter EUs regler. Det betyr at bygging av transportinfrastruktur er blant de tiltak nasjonale myndigheter kan gjennomføre *uten å være i konflikt med regelverket*. Samtidig er ett av de viktigste formålene med investeringer i transportinfrastruktur at de skal bidra til økt avkastning på private produksjonsfaktorer.

En av målsettingene med transportpolitikken er at den skal bidra til regional utvikling og oppfyllelse av distriktpolitiske mål. I Nasjonal transportplan heter det blant annet at politikken skal bidra til å utvikle robuste regioner over hele landet. Spørsmålet er om den gjør det. Hvordan dette spørsmålet bør besvares avhenger av hvilket utgangspunkt man tar, blant annet hvilke transportpolitiske tiltak en ser på. Nedenfor vil vi drøfte noen påstander knyttet til effekter av transportpolitiske tiltak for regional utvikling på relativt fritt grunnlag.

Har transportpolitiske tiltak ønskede utviklingseffekter?

Vi har ovenfor pekt på at transportnett, sammen med (muligheten for) effektive og frekvente transport, er viktig for tilgjengelighet. Et godt utbygd transportnett kan til en viss grad kompensere for avstandsulemper. I et langstrakt land som Norge er transportnett sannsynligvis viktig for å kunne utnytte ulike regioners fortrinn, så vel som for å kunne sikre at bosettingsmålet oppfylles. Det er likevel svært vanskelig å ha kvalifiserte meninger om hvordan utviklingen ville vært uten transportnett, og det er også uenighet om hvilke effekter en gitt utbedring av transportnett har for utviklingen i regioner. Denne problemstillingen minner om problemet med høna og egget, eller det kontrafaktiske problemet, som er framtreddende i alle typer konsekvensanalyser. Spørsmålet som stilles i overskriften er derfor umulig å svare sikkert på, men vi kan peke på noen momenter og sette opp noen kriterier for hva som skal til for at tiltakene skal ha ønsket effekt. Når vi snakker om effekter her, snakker vi om langsiktige, dynamiske effekter, ikke om kortsiktige effekter i investeringsfasen.

Som vi har vært inne på ovenfor, er et hovedformål med investeringer i offentlig infrastrukturkapital å øke avkastningen på produksjonsfaktorer i privat sektor – det vil si produktivitetsforbedringer. Investeringer i infrastruktur er stedsspesifikke, i den forstand at de bedrer tilgjengeligheten for

de steder som har glede av dem. Dersom investeringene virkelig gir ønsket effekt i en region, øker denne regionens fortrinn som lokalitet for ulike typer (transportavhengig) virksomhet. Dette kan igjen medføre at aktivitet overføres fra regioner som ikke har samme tilgang på infrastruktur.

Spørreundersøkelser (referert hos Bråthen mfl. 2003) viser at bedriftsledere rangerer et godt transportnett blant de viktigste lokaliseringsfaktorene. For industriproduksjon er kvaliteten på veinettet rangert som en markert viktigere faktor enn andre infrastrukturelementer.

Noen av de refererte, utenlandske analysene hevder at motorveinettet har stor innflytelse på lokaliseringsbeslutninger generelt, og på fordeling av sysselsetting i industrien spesielt. Det hevdes også at investeringer i motorveier gir høyere avkastning i form av lokal økonomisk vekst enn offentlige overføringer rettet direkte inn mot å stimulere til økt etterspørsel og sysselsetting i regionen. Dette er et viktig funn, som kanskje ikke er direkte overførbart til norske forhold. Systemer av motorveier finnes knapt i Norge, men vi har noen rundt de største byene. Spørsmålet er i hvilken grad vi kan trekke paralleller mellom analyser basert på spørreundersøkelser i mer urbaniserte og tett befolkede land, med betydelig mer utviklet veinett, enn Norge.

Bosettingsmønsteret påvirkes også av avstandsforhold og transportnett. Dersom en tar utgangspunkt i at befolkningen ønsker kortest mulig avstand til arbeidsplassen, vil gode transportmuligheter innebære at bosettingsradien rundt en gitt arbeidsplasslokalisering er større, enn dersom transportmulighetene er dårligere. Det potensielle pendleromlandet øker med andre ord med tilgjengeligheten til sentrum. Dette er spesielt viktig rundt byer. I de største byene spesielt er også kollektivtransporten en viktig tilgjengelighetsfaktor.

Man kan diskutere hvilke forhold som påvirker regionale vekstprosesser, om regional vekst og regional utvikling er det samme og så videre. Dersom man antar at regionaløkonomisk vekst er grunnlaget for regional utvikling, kan vi begrense oss til å diskutere hvilke forhold som påvirker regionaløkonomisk vekst. Noen faktorer bidrar til å konsentrere aktivitet, mens andre bidrar til å spre den.

Blant de faktorene som bidrar til å konsentrere økonomisk aktivitet (sentrifugale krefter), finner vi eksistensen av fasiliteter som naturlig ligger i sentrum (hovedflyplass, store havner med mer), markedsbetingede eksterne virkninger, markedsnærhet i ferdigvare- og innsatsvaremarkedet, samt ar-

beidsmarkedets robusthet og størrelse. Noen av de faktorene som bidrar til spredning av aktivitet (sentrifugale krefter) er arealkostnader, pendlerkostnader og øvrige betalbare kostnader (som oftest høyere i sentrum enn utenfor) og negative eksterne virkninger (køkostnader, forurensning). Dersom transportkostnadene relativt til andre kostnader er høye, vil bedrifter ønske å lokalisere seg sentralt, mens lave transportkostnader, eller reduksjoner i dem, vil trekke produksjon til distriktene.

6.3.6 Utvalgets vurderinger

Virkemidlene i transportpolitikken er rettet inn både mot sentrale områder og distriktene. Blant virkemidlene er innkjøp av ferjetjenester, hurtigbåttjenester, regionale luftfartstjenester, busstilbud, jernbanetilbud samt hurtigrutetilbudet. Omfanget av offentlige innkjøp som er distriktsbegrunnet er på rundt 4,3 mrd. kroner årlig. I tillegg bruker vi årlig betydelige beløp over statsbudsjettet til utbygging av veinettet i distriktene samt til veivedlikehold.

Det store spørsmålet er hvilken effekt slike tiltak har på næringsliv, sysselsetting, vekst og velferd. Det regionale kortbanenettet har vært studert grundig i nyttekostnadsanalyser, med positive konklusjoner. Også ferjetilbudet har stor samfunnsøkonomisk nytteverdi mange steder, forutsatt at trafikkunderlaget er tilstrekkelig stort.

Flere undersøkelser viser at sammenhengen mellom forbedringer i transportnett og regionale vekstprosesser ikke er enkel, og at den slett ikke er entydig. Det er avtakende marginal nytteverdi knyttet til forbedringer i transportnett. Det betyr at jo dårligere utbygd det er i utgangspunktet, desto større er mulighetene for at forbedringer kan bidra til å generere økonomisk vekst. Spesielt gunstig er det dersom en fjerner flaskehalser og/eller sentrale «missing links». Dette vil kunne føre til betydelig bedret tilgjengelighet, og at til regioner åpnes opp, både når det gjelder transport av ferdigvarer og innsatsfaktorer. Samtidig er det slik at transport går begge veier. Fjerning av barrierer kan derfor også føre til at virksomheter med geografiske monopoler, kanskje spesielt innenfor personrettet tjenesteyting, blir konkurrert ut av bedrifter som kommer nærmere.

En region med lavt utviklingspotensial vil i mindre grad nyte godt av transporttiltak enn en region med høyere utviklingspotensial. Dersom tiltaket rettes inn mot å bedre tilgjengeligheten for en region med en reserve av godt kvalifisert arbeidskraft og et ekspansivt næringsliv, vil effekten

av tiltaket for regional vekst være større enn dersom regionen er mindre ekspansiv. Dette er et argument for å satse på de sterke regionene når nye transporttiltak skal utløses. Mot dette argumentet kan en hevde at de svakere regionene er svakere blant annet fordi tilgjengeligheten er dårlig, og at man derfor heller bør satse på tiltak overfor disse regionene. Dersom regionen som får bedre tilgjengelighet har et velutviklet industrielt og politisk miljø og tradisjon, kan dette bidra til å løse ut det vekstpotensialet som måtte eksistere.

Sammenhengen mellom transporttiltak og vekst er usikker, slik at andre faktorer også må være til stede for at potencialet utløses. Transporttiltak og annen politikk, for eksempel i form av å legge arealer og andre forhold til rette for næringsetableringer, kan virke i samme retning. God tilgjengelighet er med andre ord en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for vekst. Når flere forhold er oppfylt samtidig, vil investeringer i infrastruktur kunne være utløsende. Det er imidlertid ikke slik at investeringer i infrastruktur styrer fraflytting. Veiutbygging har stor grad av politisk styrbarhet. Utvalget mener at transportinfrastruktur fortsatt bør framstå som et viktig regionalpolitisk virkemiddel.

En stadig større del av kollektivtrafikkjenestene vil bli kjøpt etter anbud, men myndighetene bestemmer hvilken kvalitet som legges inn ved utforming av anbudsgrunnlaget. Derfor er styrbarheten stor her. Utvalget mener at det er gode begrunnelser for at myndighetene skal kjøpe inn transporttjenester på et nivå som i dag, men vi ser ikke for oss at omfanget økes vesentlig framover.

6.4 Postområdet

6.4.1 En kort omtale av politikkområdet

En effektiv og landsdekkende posttjeneste er en vesentlig del av den samfunnsmessige infrastrukturen, og har direkte betydning for bedrifters og innbyggers muligheter til å delta i økonomiske aktiviteter og øvrig samfunnsliv. Økende globalisering og teknologisk utvikling har etter hvert økt presset for konkurranse og liberalisering innenfor sektorer som post, elektrisitet, tele- og transportsektoren, tjenester som har vært offentlige monopoler i de fleste europeiske land (Nordisk Ministerråd 2001). Dette var bakgrunnen for å gi det norske postverket en friere organisatorisk stilling til å drive sin virksomhet basert på forretningsmessige prinsipper. Vi fikk etableringen av Posten Norge BA som særlovsselskap i 1996 med Sam-

ferdselsministeren som generalforsamling. Fra 1. juli 2002 ble Posten omgjort til aksjeselskap, Posten Norge AS. Blant annet innebærer dette muligheter til å inngå samarbeid med andre postelskaper og ha egen virksomhet i andre land.

Konsesjonsbetingelsene og tilsynet med at de etterleves er nå statens fremste styringsvirkemiddel. Konsesjonen bidrar til å regulere ansvarsforhold og formalisere roller. I konsesjonen fastsettes mange sentrale forpliktelser med hensyn til leveringspliktige tjenester, tilgang og kvalitet på tjenester, samt regler for å hindre krysssubsidiering og sikre kostnadsbaserte priser. Eksempler er kriterier om rettidighet på forsendelser, bestemmelser om at det skal være ekspedisjonsenheter i alle kommuner, og en hovedregel om postombæring 6 dager i uken. Konsesjonen inneholder dessuten nærmere spesifikasjoner om rapporteringsrutiner for å kunne måle og dokumentere at disse kriteriene blir overholdt. Statens kontrollinstans er Post- og teletilsynet som er underlagt Samferdselsdepartementets generelle instruksjonsmyndighet.

Tjenestene som leveres av Posten AS (heretter Posten) er basert på bestemmelsene i Postloven. Postloven omfatter formidling av landsdekkende postsendinger mot vederlag. Postloven bruker betegnelsen postsending for brevpost inntil 2 kg, aviser og blad i abonnement inntil 2 kg og lettgods (det vi i dagligtale kaller pakker) på inntil 20 kg. Som formidling regnes innsamling, sortering, transport og/eller utlevering av postsendinger. Lovten definere videre operatørene i denne virksomheten som enhver som i ervervsvirksomhet formidler landsdekkende postsendinger.

Norge er gjennom EØS-avtalen pliktig til å følge EU-direktivet 97/67EC *On common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service* (postdirektivet). Postdirektivet setter minstekrav til hvilke tjenester medlemslandene skal sikre. Videre gir postdirektivet medlemslandene mulighet til å reservere noen posttjenester for den som er tilbyder av de leveringspliktige tjenestene, dersom det anses nødvendig for å sikre forsvarlig drift. I rådsdirektivet legges det opp til en viss grad av harmonisering i forhold til hva som skal inngå i eneretten i de ulike medlemslandene. Det er blant annet utformet bestemmelser om postkategorier, vektgrenser og kvalitetskrav. I tillegg har direktivet et krav om universelle tjenester «Universal Service Obligation» (USO), som pålegger landene å sikre brukerne likeverdige posttjenester i hele landet til akseptable priser (*affordable prices*) basert på nærmere angitte kvalitetskriterier. Disse posttjenestene skal omfatte brev, aviser, tidsskrif-

Tabell 6.5 Oversikt over antall faste ekspedisjonssteder i posten. Utvalgte år 1915-2002

	1915	1935	1955	1975	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Postkontor/-handel	3623	4294	4946	3051	2100	1269	910	881	875	431	304
Kontraktspostkontor	0	0	0	0	128	265	370	376	378	897	1146
Sum	3623	4294	4946	3051	2228	1534	1280	1257	1253	1328	1450

Kilde: Post- og teletilsynet (2002), samt pressemelding fra Posten Norge 25. februar 2002.

ter i abonnement og pakkepost. Denne USO-forpliktelsen er i tillegg regulert av nasjonale forordninger. Nordisk Ministerråds gjennomgang av posttjenestene i de ulike nordiske land (Nordisk Ministerråd 2001), konkluderer med at denne tjenesten holder en høy kvalitet, og at de nordiske land derfor ikke har problemer med å oppfylle postdirektivets bestemmelser.

Posttjenester er i det hele tatt en viktig forutsetning for samarbeid og kommunikasjoner over landegrensene. EU legger opp til en gradvis liberalisering av postmarkedet. I Directive 2002/39 EC Amending Directive 97/67/EC with regard to further opening to competition of Community Postal services (endringsdirektivet) er det fastsatt en trinnvis nedtrappingsplan for eneretten fram mot 2009. Innen dette året skal EU ha vurdert om postmarkedet bør liberaliseres fullt ut, men det er ikke fastsatt noen endelig dato for full liberalisering.

I forbindelse med den pågående konsesjonsrevideringen i 1999, la Norge opp til å tilpasse seg EU-direktivets endringer. Dette var også bakgrunnen for at Regjeringen 21. februar 2003 la fram forslag til endringer i postloven, slik at Postens enerettsområde reduseres til brevpost inntil 100 gram og med en pris inntil tre ganger grunntaksten fra 1. juli 2003. Fra samme tidspunkt åpnes det for full konkurranse på post til utlandet. Endringen i postloven betyr at Postens enerettsområde gradvis reduseres.

Statlige kjøp av posttjenester skal sikre et likeverdig tjenestetilbud til alle, også innenfor de driftsøkonomisk ulønnsomme delene av landet. Beregningsgrunnlaget for statlige kjøp av posttjenester er merkostnader i postnettet minus monopoloverskuddet. Omfanget av de statlige kjøpene av posttjenester har vært i gjennomsnitt om lag 455 millioner kr per år i perioden 1993-1998. For årene 1997 og 1998 utgjorde dette henholdsvis 3,7 prosent og 4,7 prosent av Postens omsetning (Fjell mfl. 2000). Riksrevisjonen, 1999, s. 5 uttaler: «Tilskuddsbeløpene har hvert år vært lavere enn Postens kostnadsoverslag for opprettholdelse av de ulønnsomme posttjenestene. Inntil nå har det derfor ikke vært direkte kobling mellom den offentlige betalingen og det kostnadsanslagene skulle tilsi.» Dette blir imidlertid, i følge Fjell mfl. (2000), et

tolkningsspørsmål, i og med at Posten i den samme perioden har mottatt såkalt restrukturerings-tøtte, og at disse to beløpene i sum gir overdekning. I tildelingsbrevet for Statsbudsjettet 2003 ble det vedtatt å bevilge 305 mill. kr for betaling av ulønnsomme posttjenester. Samtidig ble lagt til grunn at det skal betales et utbytte på 30 prosent av selskapets overskudd etter skatt. I post 80 i tildelingsbrevet til Posten Norge er dette budsjettert til 54 mill. kroner. Endelig utbytte vil imidlertid bli fastsatt av generalforsamlingen i Posten.

Bemanningen i Posten AS var vel 19 000 ansatte i tredje kvartal 2002. Tallet på årsverk vokste i perioden 1991-97 med 3 prosent, mens det i perioden 1997-2000 var en tilbakegang på 6 prosent (Lie 2003). Etter år 2000 har det totale antallet ekspedisjonsheter økt med 14 prosent og utgjør dermed omtrent tre ganger så mange som antallet kommuner (tabell 6.5).

I 2001 var det i følge Posten 422 000 husstander som ble betjent av et landpostbud, mens tilsvarende antall var ca 500 000 i 1995, en reduksjon som må sees i lys av at stadig mindre andeler av befolkningen bor utenom tettbygde strøk. Landpostruter etableres der grunnlag for faste salgs- og serviceenheter ikke er tilstede. Det er nok konsesjonsbestemmelsene mer enn markedsutviklingen som har vært utslagsgivende for at antall ekspedisjonsheter er blitt opprettholdt.

6.4.2 Gjennomgang av virkemidler og målsettinger

Ordningen med enhetsporto innebærer at prisen for å sende et brev er den samme uansett transportavstand og størrelsen på de øvrige kostnadene. Myndighetene har dermed sikret seg at prisene for prioriterte sendinger har vært geografisk enhetlige og rimelige. Prisene for andre forsendelseskategorier fastsettes av Posten ut fra en markedsmessig vurdering.

Overskudd fra enerettstjenester i lønnsomme områder skal benyttes til å dekke underskudd i samme tjeneste i ulønnsomme områder. Annen anvendelse av overskuddet fra enerettsområdet kan bare gjøres der hvor krysssubsidieringen (sammen med bevilgningen fra staten til kjøp av posttjenes-

ter) er et ledd i finansieringen av leveringspliktige tjenester som er bedriftsøkonomiske ulønnsomme for Posten. Øvrige merkostnader dekkes gjennom statlige kjøp.

Postmarkedet har fra gammelt av vært i en særstilling ved at Statens postselskap har hatt enerett på store deler av markedet, men etter hvert har rammebetingelsene for postområdet endret seg med mer presise grenser om hva som skal omfattes av denne eneretten. Samtidig har det vokst fram nye tjenester utenfor det tradisjonelle enerettsområdet. Eksempler er salg av konsertbilletter og utførelse av budtjenester. På denne måten har postmarkedet blitt mer åpen for konkurranse med andre aktører. Samtidig reiser det nye problemstillinger når det gjelder avgrensningen av eneretten, framtidig regulering og tilrettelegging for like vilkår og konkurranse i postmarkedet (Post- og teletilsynet 2002).

6.4.3 Vurdering av regionale og distriktspolitiske effekter

Målt i sysselsetting er hovedtendensen i postområdet preget av sentralisering (Lie 2003), noe som både kan forklares gjennom økt automatisering, økt tjenestespekter og kompetansebehov. Vi har ikke nyere regionaliserte tall enn de fra 2000, men det er grunn til å tro at den omfattende omleggingen fra selvstendige postkontor til kontraktspostkontor ikke i vesentlig grad har endret på hovedmønsteret som vi her har skissert. Det er heller ikke slik at redusert bemanning hos Posten nødvendigvis innebærer at denne type jobber forsvinner i et lokalsamfunn, men at det heller dreier seg om skifte av arbeidsgiver. Samdrift mellom post og butikk har i enkelte lokalsamfunn vært et viktig bidrag til fortsatt å kunne opprettholde detaljhandel på stedet. Med regionalpolitisk begrunnelse har myndighetene, gjennom konsesjonen, pålagt Posten å ha minst ett postkontor i hver kommune. Dette kravet har til tross for omfattende omlegginger av ekspedisjonsnettet blitt opprettholdt.

Et viktig målepunkt i forhold til posttjenestenes kvalitet er framsendelsestid. Posten har, med et par unntak, holdt god margin i forhold til de kravene som er stilt (Post- og Teletilsynet 2002, Posten 2002). I andre halvdel av år 2003 har myndighetene bedt Posten om å dokumentere at målekriteriene også holder for Finnmark. En etterlyser dermed at kriteriene som hittil har vært basert på et mål som skal oppfylles på nasjonalt nivå, også skal analyseres på regionalt nivå. Resultatene av dette analysearbeidet som omfatter Finnmark er ennå ikke kjent.

Posten har etter omleggingen til AS fått tydeliggjort både de forretningsmessige kravene som stilles, og kravene om samtidig å ivareta samfunns-pålagte oppgaver. De to målsettingene kan være vanskelig å forene. Posten kan isolert sett ønske å tilpasse kostnadsnivået på en slik måte at selskapet er konkurransedyktig i de delene av markedet som er av sentral bedriftsøkonomisk betydning. Kostnadsmotiverte reduksjoner i antall postkontor, for å bli mer konkurransedyktig i de delene av markedet som har (eller vil få) størst bedriftsøkonomisk betydning, kan komme i konflikt med hensynet til å opprettholde servicenivået overfor inntektsmessig sett marginale brukergrupper (Rusten og Kjerstad 1999). En mer kostnadsorientert prising, basert på en geografisk differensiering, vil lett komme i konflikt med kravet om å gi et landsdekkende tilbud til rimelig pris og god kvalitet slik formuleringen i konsesjonen tilsier.

6.4.4 Utvalgets vurderinger

Omleggingen av Posten fra statlig etat til særlovs-selskap, og videre til aksjeselskap, har forandret statens styringsmuligheter. I dag er det konsesjonsbetingelsene, og oppfølgingen av disse, som står sentralt i forhold til å opprettholde tjenestene på et akseptabelt nivå i distriktene. Nokså strenge krav om antall ekspedisjonssteder, leveringsdager, enhetsporto og rettidighetskrav sikrer, etter utvalgets oppfatning, at tjenesten holder et rimelig likeverdig nivå i hele landet.

Teknologiske og markedsmessige endringer innebærer omfattende omlegginger og bemanningsreduksjoner, og en mer kompetanseintensiv og sentralisert drift. Forretningsmessige begrunnelser gjør også sitt til at myndighetene ikke griper inn så lenge tjenestetilbudet holder et forsvarlig nivå. Som arbeidsplass i distrikts-Norge har Posten fått en betydelig svekket posisjon.

En framtidig situasjon med skiftende eller flere postaktører vil bli en betydelig utfordring når det gjelder å påse at konsesjonsbetingelsene til enhver tid blir oppfylt. Stadig skjerpede forretningsmessige hensyn kan lett komme til å true tjenestetilbudet overfor marginale grupper og distrikter. Tilsynet bør, etter utvalgets oppfatning, også innhente analyser på regionalt nivå når det skal sjekke om konsesjonsbetingelsene oppfylles. Samferdselsdepartementets pålegg høsten 2003 om at Posten Norge skal gi opplysninger som viser hvor lang tid postgangen i Finnmark tar, er et tiltak som går i en slik retning. For å virke skjerpende bør slike tall offentliggjøres.

6.5 IKT- og telesektoren

6.5.1 Infrastruktur for IKT

Elektroniske kommunikasjonsnettverk er en viktig bærebjelke i det moderne kunnskapssamfunnet. Infrastrukturen bak dette er telenettet, som omfatter faste og trådløse installasjoner. Landsdekning og åpen tilgang er viktig for å sikre lik tilgang til informasjon for alle, uavhengig av lokalisering. Det er to viktige teknologiske faktorer bak utviklingen av moderne kommunikasjonsnett. Den ene er digitaliseringsteknologien, som har økt overføringshastigheten og mengden informasjon som kan sendes over nettet. Den andre er utviklingen av trådløs kommunikasjon (mobile tjenester). Sammen med utviklingen av fiberoptiske transportnett har dette bidratt nærmest til å eliminere betydningen av avstand når det gjelder kommunikasjon og informasjon som kan leveres i elektronisk form. Internett har vokst fram i forlengelsen av denne utviklingen. Nettet har på mange måter revolusjonert elektronisk kommunikasjon og informasjonsutveksling nasjonalt og internasjonalt, og det er i ferd med å erstatte mer konvensjonelle kommunikasjonsformer, som brevpost og taletelefoni.

Historisk har televirksomhet vært drevet av statsmonopoler, med den begrunnelse at dette er et naturlig monopol hvor 80-90 prosent av kostnadene ligger i nettet og tilhørende infrastruktur. Televerket hadde monopol på telenett, på terminalutstyr som telefonapparater etc., på installasjon av telefon og på alle former for nettbaserte teletjenester. Som gjenytelse for sin enerett måtte telemonopolet garantere landsdekkende tjenester til like priser for alle uansett variasjoner i lokale kostnader. Landsdekkingen ble derved finansiert med krysssubsidiering. Avregulering av telemonopolene startet på midten av 1980 tallet, og i 1998 falt den siste monopolskansen. Kravet om landsdekning framstår nå som et problem for netteierne i forhold til konkurrentene. Årsaken er at en med dette direktivet fra starten av ikke hadde rett til å velte denne kostnaden over på nyetablererne. Disse fikk dermed et konkurransefortrinn. Her er vi ved kjernen av det regionale problemet knyttet til alle typer teleinfrastruktur. Kravet om landsdekning dukker opp i tilknytning til all utbygging av IKT-nett uten at man har avklart hva som skal regnes som basistjenester og kvalitetskravet til denne tjenesten, og

hvordan dette skal organiseres og finansieres i et konkurransemarked.

Deler av landet er så spredt befolket at det ikke vil være lønnsomt å bygge ny infrastruktur. Man kan feste tiltro til at konkurransen vil føre til at markedet finner fram til kontrakter i et mangfold av nye teknologier og ulike regionale samarbeidsmodeller som fører til utbygginger der teleoperatørene i utgangspunktet ikke fant det lønnsomt å bygge ut. Det er mange faglige grunner for at konkurransemarkedene ikke vil finne fram til den samfunnsøkonomisk lønnsomme dekningsgraden. Vi skal her trekke fram den faglige begrunnelsen for at det er behov for offentlig inngripen i markedene for utbygging av ny IKT-infrastruktur, og vi skal drøfte treffsikkerheten og effektiviteten av ulike virkemiddel. I transportsektoren kjøper det offentlige i dag for betydelige beløp tjenester fra ferjeselskapene for å opprettholde infrastrukturen i utkantene og tilsvarende for kortbanenettet og flysektoren. Det er paralleller mellom denne transportinfrastrukturen og den nye IKT-infrastrukturen, selv om det også er ulikheter.

De viktigste reguleringstemaene i Norge med betydning for den regionale dimensjonen er tilgangsprising til fastnettet for teleaktører uten egne nett, finansiering av pålagt landsdekning i konkurransemarkeder, krav om nasjonal «roaming» for mobiloperatører⁵, samt dekningskrav for utbygging av tredje generasjons mobilnett (3G). Mekanismer for tildeling av frekvenser i radiospekteret har også blitt et aktuelt tema i forbindelser med utbyggingen av 3G. Problemstillingen her er myndighetenes eventuelle ansvar og rolle for utbyggingen av en hensiktsmessig og framtidsrettet infrastruktur.

Finansiering av landsdekning reiser flere prinsipielle spørsmål. Landsdekkende telenett og tjenestetilbud må anses som et fellesskapsanliggende for samfunnet på linje med all annen distriktpolitikk. Et overordnet spørsmål er da i hvilken utstrekning dette skal finansieres av telebrukerne gjennom et fortjenestepåslag på de bruksavhengige kostnadene, eller ved generell beskatning og overføring over offentlige budsjetter. Da televirksomheten var en del av statlig forvaltningsvirksomhet, var det naturlig å se på teletakstene som brukerbeskatning og en integrert del av skatte- og avgiftssystemet. Dersom kostnadene knyttet til forpliktelsene om landsdekning skal finansieres i telemarkedet, krever det en øremerket brukerbeskatning av alle brukere av teletjenester dersom den skal være opprettholdbar på lang sikt. Det gjelder også for tilgangstjenester for tjenesteproducenter uten egne nett.

⁵ «Roaming» betyr tilgang til hverandres mobilnett for mobiloperatører i områder uten egen dekning.

Avhengigheten mellom netjtjenester og innholdstjenester skaper et koordineringsbehov mellom nettleverandører og innholdsleverandører ved at verdien av nettinvesteringene avhenger av innholdet i nettet, mens verdien av investeringene i innholdstjenester avhenger av de distribusjonsmuligheter som nettverket gir. Mangel på koordinering mellom nett og innhold skaper bl.a. et problem ved at en ved nettutbygging og prising av nettabonnenter ikke tar hensyn til at en lavere pris vil bedre lønnsomheten av å investere i utvikling av innholdstjenester siden flere da vil være knyttet til nettet, og vice versa. Mangel på koordinering vil dermed føre til for høye priser på nettbruk og underinvesteringer i nett, og for høye priser og underinvesteringer i innholdstjenester. Når et nettverk har passert kritisk masse, vil interaksjonen mellom stordriftsfordelene på tilbuds- og etterspørselssiden føre til at nettverket vokser av egen tyngde, ettersom betalingsvilligheten for tilknytning øker både for abonnentene og innholdsleverandørene. Det offentlige kan bidra til å redusere den kommersielle risikoen ved å stimulere etterspørselen etter netjtjenester, for eksempel ved at offentlige etater som kommuneforvaltning, skoler og biblioteker forplikter seg til å etterspørre netjtjenester som krever stor båndbredde. Risikoen er størst i utkantstrøk, med tynt befolkningsgrunnlag, og en stram regulering av tilgangspriser vil derfor kunne ha negative virkninger på nettutbygging i slike områder.

Når det gjelder bredbåndutbygging burde det være mulig å få til samarbeid om utbyggingsløsninger og felles utnyttelse av infrastruktur. Og organiseringen av en slik koordinert utbygging burde være en offentlig oppgave. I følge en rapport fra en arbeidsgruppe om framføringsveier for telenett nedsatt av Samferdselsdepartementet⁶ har aktørene vært lite samkjørte om utbygging av framføringsveier. Det er i hovedsak tilbyderne av bredbånd som har stått for utbygging av framføringsveier. Det har vært små insentiver for samordnet utbygging. Det legges ofte parallelle føringsveier (for eksempel i form av grøfter og rør), da det ikke finnes mekanismer for å tilby kapasitet i eksisterende føringsveier. Utbyggingen synes kanalisert til sektorer som har tjenestetilbud med størst innjeningspotensial på kort sikt. Langsiktige utbyggingshensyn blir på denne måten skjøvet i bakgrunnen. En kan derfor ende opp med en samlet sett lite kostnadseffektiv infrastruktur. Probleme-

ne forsterkes ved at de enkelte aktører holder sine utbyggingsplaner skjult for konkurrentene av forretningsmessige hensyn. Dette kompliserer den offentlige styringen av utbyggingen. Gruppen foreslår at myndighetene iverksetter tiltak som sikrer helhetlig planlegging av utbygging og en koordinert utbyggingsprosess som kan sikre kostnadseffektiv tilgang. Det er grunn til å anta at en slik effektivisering vil ha størst relativ effekt på utbyggingsgraden i distrikter der den bedriftsøkonomiske lønnsomheten av nettutbygging er marginal i utgangspunktet. Mange av de tiltakene som her er drøftet er fulgt opp i bredbåndsmeldingen (St.meld. nr. 49, 2002-2003).

6.5.2 UMTS-lisenser

Våren 2000 ble det lyst ut inntil fire konsesjoner for etablering og drift av tredje generasjons mobiltelefon i Norge, UMTS-lisensene eller 3G. Tildelingen skjedde etter en «skjønnhetskonkurranse». For å få tildelt konsesjon måtte søkerne oppfylle visse minstekrav mht. til utbyggingsomfang (geografisk og befolkningsmessig dekning), utbyggingstakt, samt finansiell kapasitet og kompetanse. Kravet til befolkningsmessig dekning var at 90 prosent av husstandene innenfor hvert av 12 spesifiserte tettsteder skulle ha dekning innen fem år etter tildelingen, og at denne dekningen skulle være sammenhengende. Minimum overføringskapasitet skulle være 144 kbit/s.

Av sju søkere fikk fire tildelt lisens. En av konsesjonene ble seinere trukket tilbake som følge av at konsesjonæren gikk konkurs. En annen konsesjon ble tilbakelevert høsten 2002. Alle de som fikk tildeling, forpliktet seg til en mer omfattende og raskere utbygging enn det som var oppstilt som minimumskrav i utlysningen. De som fikk tildeling, måtte betale 200 mill. kroner per konsesjon og i tillegg en årlig avgift for bruk av frekvenser. For 2001 ble den satt til 20 mill. kroner. De to ledige konsesjonene er lyst ut på ny. I de nye utlysningene er minstekravene til dekningsomfang og utbyggingshastighet redusert til at 30 prosent av befolkningen skal ha UMTS dekning innen 6 år fra konsesjonstildelingen med mulighet for ytterligere utsettelse. Ellers er vilkårene og fremgangsmåten de samme som ved første gangs utlysning.

Ved tildelingen ble det lagt særskilt vekt på forpliktelsene med hensyn til dekningsomfang og utbyggingstakt som var spesifisert i søknadene. Disse utbyggingsforpliktelsene kan sees på som en betaling for lisensene. Det har imidlertid vist seg vanskelig for myndighetene å inndrive disse «betalingsforpliktelsene». Hovedårsakene til at

⁶ Den som ikke graver en grøft for andre, faller selv deri.... Rapport fra arbeidsgruppe om framføringsveier for telenett, 2001.

konsesjonærene har hatt vanskelig for å oppfylle utbyggingsløftene er den økonomiske tilbakegangen i økonomien generelt og i IKT-bransjen spesielt. Det har også oppstått forsinkelser med å få utarbeidet en felles standard for UMTS⁷. Forsinkelser på utstyrsiden er også blitt gjort gjeldende som en ytterligere grunn for forsinkelsene.

Infrastrukturen for elektronisk kommunikasjon vil fra en nasjonal synsvinkel trolig bli like viktig for regional bosetting og sysselsetting som infrastrukturen for fysiske kommunikasjonsnett. Når det gjelder transportnett for fysisk kommunikasjon, som jernbanenett og veinett, er det myndighetene som har stått for planleggingen av nettstrukturen, mens for høyhastighetsnett i telenett og for utbyggingen av 3. generasjons mobilnett er dette overlatt til markedet. Spesielt problematisk synes dette å være for det nye mobilnettet, der det er aktørene som foreslår nettstruktur, og myndighetene som tilpasser seg de foreliggende forslag. Problemet i forhold til utkantstrøkene forsterkes av at utlysningen ikke hadde lagt opp til at 3G-tilbyderne skulle få rett til tilgang til andre 3G-nett (roaming). Landsdekning betyr da parallellutbygging av 3G i utkantstrøk med tynt befolkningsunderlag. Dette ville være både bedriftsøkonomisk lite lønnsomt og føre til ressursløsning fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. I utkantstrøk er det neppe mangel på konkurranse som er det største problemet, men at en i det hele tatt får tilbud om dekning.

Tildeling av lisenser etter skjønnhetskonnkurransesprinsippet, i form av forpliktelser om omfattende utbyggingsplaner, er problematisk ut fra et landsdekningsperspektiv. Uansett hvor detaljerte dekningskravene spesifiseres, vil selskapene konsentrere nettutbyggingen til lokaliteter med stor befolkningstetthet. Dertil kommer at avtaler basert på ambisiøse planer om utbygging i distrikterne i etterhånd vil være vanskelig å håndheve.

6.5.3 Bredbånd

Per mai 2003 hadde 55 prosent av kommunale institusjoner og 64 prosent av husstandene i Norge et tilbud om bredbåndstilknytning. For bedriftsmarkedet ble det gjort målinger i september 2002, og andelen med tilkoblingsmuligheter var da 65 prosent. Myndighetene forventer at dekningsgraden vil nå opp mot 85-90 prosent mot 2003, mens videre vekst er usikker. Det er dessuten stor for-

skjell på tilgang og faktisk tilknytning. Det var, i følge Post- og teletilsynet, omtrent 1,46 millioner aktive internettabonnement i Norge i mai 2003. Av disse er 206 000 bredbåndabonnement, og det utgjør omtrent en fordobling fra to år tidligere. Mye av dette er riktignok bredbånd med lav hastighet. De fleste i husstandsmarkedet blir tilbudt kapasiteter avgrenset oppad til 2 Mbit/s. Til sammenligning har ISDN, som er den mest utbredte Internett-koblingen, en hastighet på opptil 128 kbit/s. Til bedriftsmarkedet blir det derimot tilbudt flere ulike typer løsninger med høy hastighet avhengig av lokalisering (St.meld. nr. 49 (2002-2003)).

Myndighetene har en målsetting om at alle kommuneadministrasjoner, skoler og folkebibliotek skal ha bredbånddekning innen 2005, dvs. landsdekning på kommunenivå. Likevel er det usikkerhet knyttet til hvem som skal sikre og betale regningen for en mer reell landsdekning som også dekker utkantene. Norge er så langt ikke blant de fremste når det gjelder utbygging av bredbånd, noe som kan ha sammenheng med en relativ høy ISDN-andel sammenlignet med mange andre steder i Europa.

Landsdekning vil nok kreve at myndighetene mer aktivt må inn for å stimulere bredbånddekningen i de kommuner som ikke kan forvente å få et markedsbasert tilbud. I Norden har de dominerende teleoperatørene styrt mye av utviklingen i forhold til telekommunikasjoner. Per i dag er det også flere mindre bredbåndsselskaper som sliter med lønnsomheten i sine prosjekter, fordi betalingsvilligheten og volumet på etterspørselen mange steder blir for dårlig. Dette medfører geografiske prisforskjeller, ved at noen distrikter får dyrere nettleie sammenlignet med de store byene. Myndighetene har bedt Post- og teletilsynet undersøke om dette skyldes faktiske kostnadsforskjeller ved å tilby denne type tjenester i ulike deler av landet, eller om variasjoner i prisstrukturen mer oppstår som et resultat av ulik konkurranse (St.meld. nr. 49 (2002-2003)). Den nylig fremlagte bredbåndsmeldingen signaliserer usikkerhet om i hvilken grad Regjeringen vil aktivt sørge for at bredbånd blir helt landsdekkende (St.meld. nr. 49 (2002-2003)). Lokalt næringsliv som danner spleiselag eventuelt i samarbeid med lokale myndigheter, forekommer flere steder. Også fylkeskommuner og kommuner har engasjert seg i deler av arbeidet med å dele kostnadene ved denne infrastruktursatsingen. Regjeringen ser ikke noen betenkeligheter i et slikt initiativ, så framt dette i minst mulig grad virker forstyrrende på konkurransen i markedet. Myndighetene legger mer aktivt opp til å stimulere utviklingen av offentlige innholdstjenester (blant

⁷ Se St.meld. nr. 32 (2001-2002): *Om situasjonen i mobilmarkedet* og St.meld. nr. 18 (2002-2003): *Tilleggs melding til St.meld. nr. 32*.

Tabell 6.6 Næringslivets bruk av IKT 1998-2003. Tilgang på Internett, tilgang på egent hjemmeside og salg over internett. Foretak med mer enn 10 ansatte

	1998	1999	2000	2001	2003
Tilgang på Internett	40	66	74	82	87
Egen hjemmeside	22	36	48	55	64
Salg over Internett	4	6	8	10	11

Kilde: Statistisk sentralbyrå

annet innen forvaltning, bibliotek, skole og helse) som ledd i å øke etterspørselen etter IKT og bredbånd.

Norges markedsbaserte utbyggingsstrategi i forhold til bredbånd er på linje med de fleste andre OECD-lands. At markedet skal klare å håndtere det meste av utbyggingsbehovet er også realistisk i større land hvor bosettingen er tett. Verre blir det nok å sikre dekningen gjennom markedet i små land med gravgrenndt befolkning og vanskelig topografi.

6.5.4 Internett

Andelen foretak med tilgang til Internett er høyest for bank- og finansnæringen med en dekning på nær 100 prosent. Dekningsgraden er noe mindre i små og mellomstore bedrifter (SMB) enn i bedrifter som har minst 250 ansatte. Det er også noen geografiske forskjeller i bruken av IKT, men disse har sammenheng med variasjoner i strukturelle kjennetegn vi nettopp har nevnt. Sannsynligvis bidrar også internasjonal markedsorientering til økt sannsynlighet for Internettbruk. OECD publiserte høsten 2002 internasjonal statistikk som oppgir andel foretak med minst 10 ansatte med tilgang til Internett. I denne statistikken rangerer Danmark på topp med en andel på 93 prosent, mens Norge kommer sist av de nordiske landene og helt nede på en åttende plass. Likeledes fordeler de nordiske landene seg omtrent på samme måte i forhold til foretaks kjøp og salg på Internett. I forhold til andelen hjemmesider per 1000 innbyggere rangerer vi derimot nest høyest av alle land bare slått av USA. Norges andel er her oppgitt til 30.4 (OECD, ICT-database online).

Vi kan også nevne at tilgangen på Internett nærmer seg 90 prosent blant foretakene i de fleste fylkene. Næringsstruktur og størrelsesfordeling av foretakene varierer mellom fylkene. De forskjellene som eksisterer bør i følge SSB vurderes opp mot dette.

6.5.5 Utvalgets vurderinger

Tilgangen på en overføringsteknologi som gir raske og bedre kapasitetsmessige overføringsmuligheter vil utvilsomt representere en viktig kvalitetshevning i bruken av IKT for næringsliv, offentlige institusjoner og private forbrukere. I mange tilfeller, spesielt i distriktene, har bedriftene selv tatt initiativet og foretatt nødvendige investeringer for å få denne teknologien på plass. En oppgradert overføringsteknologi kan muliggjøre at flere kan velge å bo og/eller å ha virksomhet i distriktene.

Det er likevel ikke riktig å trekke den konklusjonen at IKT gir disse lokalsamfunnene et konkurransefortrinn framfor byene. Mer sannsynlig er det at raskere datalinjer i en eller annen form blir en universell tjeneste omtrent på lik linje med telefoni. Dermed blir bredbåndsteknologien ikke et unikt konkurransefortrinn forbeholdt noen steder. Snarere ligger det en fare i en markedsbasert utbyggingspolitikk, at noen steder vil mangle en god IKT-infrastruktur eller ha for dyre tjenester og dermed komme i en bakveie.

Det er mange gode grunner til at et fritt konkurransemarked ikke selv vil bygge ut 3G og bredbånd i et omfang som er distriktspolitisk ønskelig. For operatørene kan det være lønnsomt å dekke opp mot 70 prosent av markedet, men så øker utbyggingskostnadene i forhold til folketetthet så mye at de neppe vil finne det lønnsomt å bygge ut. I et fritt marked vil det da heller ikke bli utbygging her. Det kan også skyldes «koordineringsproblemet», dvs. at det er innholdsprodusentene som høster stordriftsgevinstene av at flere kobles til tjenestene, mens andre må bære de høye utbyggingskostnadene.

Utvalget mener at det er like gode grunner for å føre en aktiv regionalpolitikk på området for teleinfrastruktur som på transportområdet ellers. Det offentlige kan påta seg rollen som en aktiv innkjøper ved å finansiere utbygginger hvor det ikke er lønnsomt. Dette kan gjøres gjennom anbudskonkurranse. Det er mye som tyder på at IKT-infrastruktur kan bli avgjørende for utviklingen i distriktene. Utvalget mener at det derfor kunne

være interessant å definere USO-krav for dataoverføringer. Anbudskonkurranser fungerer best for tjenester som er privatøkonomisk lønnsomme, mens offentlige kjøp er nødvendige der private ikke finner det lønnsomt å investere. Gjennom lover regler og konsesjoner kan myndighetene også påvirke tilbudet i distriktene, for eksempel gjennom krav om tilgangsstett mellom mobiloperatørens nett i ulike deler av landet. Effektene av å sikre bredbånd og 3G i distriktene er store både for næringsliv, sysselsetting og vekst. Det er også stadig viktigere for folks velferd etter hvert som innholdet i slike tjenester utvikles videre.

Dette er også et område hvor styrbarheten er stor. Innenfor EØS-regelverket kan det offentlige utvikle seg som en profesjonell innkjøper med å få frem nye utbygginger av basistjenester i distriktene. Denne typen styrbarhet vil ikke bare treffe større sentra i regionene, men kan kanskje først og fremst innrettes mot distriktene hvor denne typen utbygging ikke blir privatøkonomisk lønnsom. Utvalget vurderer det slik at IKT-teknologi er et område man bør satse mer på i distriktspolitikken. Det er av avgjørende betydning for regional utvikling at slik infrastruktur eksisterer. Uten tilgang på IKT-teknologi vil distriktene oppleve konkurranseulempen sammenliknet med sentrale strøk. Staten bør derfor vurdere et økt engasjement for å sikre en likeverdig adgang til IKT-tjenester over hele landet.

6.6 Statlig politikk overfor kommunesektoren

Store deler av den statlige velferdspolitikken kanaliseres gjennom kommunesektoren, enten det er gjennom kommunene eller fylkeskommunene. Etter den statlige overtakelsen av spesialisthelsetjenesten (se kapittel 6.17), har fylkeskommunens rolle som velferdsprodusent imidlertid blitt redusert. Drøftingen nedenfor vil derfor fokusere mest på de rollene kommunene har blitt tildelt fra statens side og effekter av de statlige virkemidlene som nyttes overfor disse. Det vises for øvrig til kapittel 4 for en nærmere gjennomgang av omfanget av statlige overføringer til kommunesektoren.

Kommunesektoren består av 434 kommuner og 19 fylkeskommuner. Oslo kommune er både kommune og fylkeskommune. Kommunene i Norge har i gjennomsnitt omtrent 10.000 innbyggere. Noen få er store (de større byene har for eksempel flere hundre tusen innbyggere), mens andre har bare noen få hundre innbyggere. De fleste kommunene er relativt små; mediankommunen har et

innbyggertall på omtrent 4.500, mens det er under 3.000 innbyggere i to av fem kommuner og under 10.000 innbyggere i fire av fem kommuner. Alle kommuner er i utgangspunktet tildelt de samme oppgavene («generalistkommuner», se Myrvold 2003). Graden av spredtbygdhet varierer også betydelig fra kommune til kommune, noe som medfører at de naturgitte forutsetningene de ulike kommunene har for å kunne gjennomføre sine oppgaver varierer betydelig. Fylkeskommunene har et ansvar for videregående opplæring, regional samferdsel og næringsutvikling. Kommunene yter en rekke tjenester overfor befolkningen, blant annet innenfor primærhelse, barnehager, grunnskole, eldreomsorg, fysisk planlegging, tekniske tjenester etc.

Kommunenes og fylkeskommunenes inntekter kommer hovedsakelig fra følgende kilder:

- Inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere
- Naturressursskatt fra kraftforetak
- Eiendomsskatt fra bedrifter og personer
- Konsesjonskraftinntekter
- Brukerbetaling (gebyrer) for tjenester
- Renteinntekter og andre inntekter på driften
- Øremerkede tilskudd fra staten
- Rammeoverføringer fra staten

Nivå på og sammensetning av inntektene varierer betydelig mellom kommunene. De seks første inntektstypene kommer fra lokale kilder, mens de to siste er overføringer fra staten. Samtidig varierer også sammensetningen og omfanget av lokale tjenester mellom kommuner. For mange kommunale tjenester finnes det nasjonale standarder, både når det gjelder omfanget av og kvaliteten på dem.

Naturgitte forutsetninger og de kommunale inntektenes nivå og sammensetning er de viktigste rammebetingelsene for kommunene når de skal prioritere mellom ulike tjenester. Samtidig er befolkningssammensetningen viktig, idet en viktig kommunal oppgave er å omfordele ressurser fra dem som ikke i særlig grad har behov for kommunale tjenester (gjerne personer i yrkesaktiv alder) til tjenestemottakere (klienter), som hovedsakelig er barn og eldre, men som også omfatter klienter i yrkesaktiv alder. Gitt disse rammene, samt nasjonale standardkrav, går kommunalpolitikk i stor grad ut på å prioritere mellom ulike tjenester. Dette innebærer også at kommuner som har relativt like forutsetninger kan ha svært forskjellig sammensetning av tjenesteproduksjonen.

Effektutvalget skal ikke fokusere på kommunenes prioriteringer. I stedet skal vi drøfte hvilke føringer staten legger på kommunesektoren, samt

hvilke regionale og distriktpolitiske konsekvenser disse har. Vi understreker at kommunesektoren, i tillegg til å tilby innbyggerne tjenester, syssetter en rekke personer, som dermed mottar lønn fra kommunen, og at kommunen i tillegg etterspør varer og tjenester fra andre næringer lokalt. Slik sett vil de regionale og distriktpolitiske effektene av aktiviteten i kommunene ikke bare dreie seg om velferdsproduksjon og tilgang på tjenester for befolkningen, men også om kommunesektoren som en betydelig arbeidsgiver og etterspørter av produkter i mange lokalsamfunn. Kommunesektoren er relativt arbeidsintensiv, sammenliknet med en del andre næringer.

6.6.1 Statlig politikk overfor kommunesektoren – en kort beskrivelse

Blant de viktigste oppgavene det lokale og regionale nivået er tildelt, er ansvaret for å sikre sine innbyggere visse velferdstjenester. Prinsippet om nærhet mellom tjenesteproducent og –bruker tilsier at størst mulig del av ansvaret for å sikre innbyggerne disse tjenestene, inkludert hvordan tjenesteproduksjonen organiseres (for eksempel i privat eller kommunal regi), er lagt på det lokale og regionale nivået. Staten, som i prinsippet har delegert denne myndigheten til de lavere nivåene, legger likevel sterke føringer på hvilke tjenester kommunene skal (og kan) produsere, og med hvilken standard. Føringerne kommer til syne gjennom statlige lover, forskrifter og rundskriv. Slike føringer bidrar til økte kostnader. Samtidig er det lokale inntektsgrunnlaget svært varierende mellom kommuner. De statlige overføringene (øremerkede tilskudd og rammetilskudd) skal derfor bidra til at kommunene kan oppfylle kravene, samtidig som de skal bidra til utjevning mellom kommuner.

Kommunesektoren står overfor en rekke bestemmelser som er gitt av statlige myndigheter og som regulerer deres virksomhet. Tall fra 1999 viser at kommunesektoren reguleres av 272 lover, 1236 forskrifter, en rekke rundskriv, krav til rapportering mv (Gilleberg 2003). Regelverket er således detaljert, og det representerer en statlig detaljstyring av en rekke sider av kommunal virksomhet. Reglene representerer ofte krav til minstestandarder for produksjon av kommunale tjenester, slik at det er opp til kommunene selv eventuelt å velge en høyere kvalitet på de tjenestene som tilbys befolkningen enn reglene tilsier.

Omfanget av regelverket innebærer også utfordringer, spesielt for små og ressursvake kommuner. Det skyldes at det ofte kreves betydelig

administrativ kompetanse for å ha innsikt i lover og regler, for ikke å bryte med disse. Mindre kommuner, spesielt i distriktene, vil ofte kunne ha problemer med å skaffe seg slik kompetanse, enten fordi de ikke klarer få tak i rette personer, eller fordi det er ressurskrevende og man prioriterer å bruke ressurser innenfor tjenesteproduksjon framfor innenfor administrasjon.

Det er også *ressurskrevende* å oppfylle regelverket innenfor de ulike formene for tjenesteproduksjon. Lønnsutgifter utgjør en stor del av kostnadene ved kommunal tjenesteproduksjon. Det er også en ganske klar sammenheng mellom ressursinnsats, i form av antall sysselsatte innenfor produksjon av en tjeneste, og kvaliteten på tjenesten, slik den oppleves av brukeren.

Kommunene kan oppleve det statlige regelverket som uforenelig med lokalt selvstyre, eksempelvis fordi det er for omfattende eller det er for ressurskrevende å oppfylle. Regelverket kan på den annen side bidra blant annet til å sikre et likeverdig tilbud av kommunale tjenester over hele landet. Hensikten bak regelverket er jo, blant annet, at innbyggerne skal sikres tilgang på visse *basistjenester*, uavhengig av hvor i landet man er bosatt.

Kommunenes inntekter består av inntekter med lokal forankring og statlige overføringer. Statlig politikk påvirker kommunenes inntekter gjennom flere kanaler. Ovenfor har vi nevnt de statlige overføringene til kommunene, som påvirker deres handlefrihet direkte. Regelverket setter grenser for omfanget av kommunenes lokale inntekter og for hvordan de fastlegges. Kommunene skattlegger innbyggernes *inntekter* (inntektsskatt) og *formue* (formueskatt). Regelverket setter en øvre grense for det kommunale skattøre. Kommunene kan selv velge om de vil ha *eiendomsskatt*. Maksimalnivået på eiendomsskatten er regulert, men på langt nær alle kommuner har eiendomsskatt. Den siste formen for skatt gjelder de såkalte kraftkommunene, som mottar skatteinntekter fra kraftselskaper (*kraftskatt*) i form av naturressursskatt og konsesjonsskatt på kraft.

Kommunes inntekter inkluderer også *brukerbetaling* for visse tjenester, som barnehager, skolefritidsordning (SFO), eldreomsorg, hjemmehjelp, søppeltømming, vann og avløp, behandling av søknader om byggeløyve mv. Hovedregelen er at slike gebyrer kan være kostnadsdekkende, men ikke høyere. Gebyrinntektene kan ikke brukes til å krysssubsidiere andre aktiviteter i kommunen, men brukerbetaling «frigjør» likevel midler fra andre inntektskilder.

De statlige overføringene kan deles inn i rammetilskudd og øremerkede tilskudd. *Rammetil-*

skuddet tildeles kommunene, som navnet tilsier, som en gitt sum penger. Dette fordeles gjennom *inntektssystemet for kommunene*. Inntektssystemets primære formål er å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig (ikke likt) tjenestetilbud mellom kommunene i landet, noe som ivaretas gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen. *Inntektsutjevningen* har som formål å utjevne forskjeller i skatteinntekter. Kommuner med skatteinntekt per innbygger lavere enn 110 prosent av landsgjennomsnittet får et tilskudd som tilsvarer 90 prosent av differansen mellom dette referansenivået og egen skatt. Kommuner med skatteinntekt per innbygger over 134 prosent av landsgjennomsnittet betaler 50 prosent av skatteinntekten over dette nivået.⁸ *Utgiftsutjevningen* er ment å skulle jevne ut forskjeller i utgiftsbehov⁹ mellom kommuner for ulike typer tjenesteproduksjon. Kommuner med høyt beregnet utgiftsbehov får isolert sett ekstra penger, mens kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov (dvs. lavere enn landsgjennomsnittet) isolert sett får mindre penger. Inntekts- og utgiftsutjevningen er utformet som rene omfordelingsordninger mellom kommuner. Rent teknisk foretas tilskudd og trekk i forbindelse med utbetaling av et statlig *innbyggertilskudd*. Dette er i utgangspunktet et likt beløp per innbygger, som omfordeles ved å ta hensyn til inntekts- og utgiftsutjevningen. Størstedelen av rammeoverføringene utbetales gjennom innbyggertilskuddet, som i forslaget til statsbudsjett for 2004 utgjorde nærmere 33 mrd. kroner (for kommunene).

Øremerkede tilskudd brukes til å støtte produksjonen av spesielle tjenester i kommunene. Disse knyttes ofte opp mot nasjonale standarder og regelverk, som kan være kostnadsdrivende (for eksempel bemanningsnormer i skole og barnehage). Øremerkede tilskudd nyttes også overfor kommunesektoren dersom nasjonale, politiske målsettinger er knyttet til produksjonen av visse tjenester. Det såkalte barnehageforliket, som er fulgt opp fra Regjeringens side gjennom St.meld. nr. 24 (2002-2003) Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet, innebærer bl.a. at barnehagedekningen skal opp og foreldrebetalingen ned over hele landet. I praksis fører dette til en betydelig økning i de øremerkede tilskuddene til produksjon av barnehagetjenester i kommunene.

6.6.2 Virkemidler i og målsettinger for den statlige politikken overfor kommunesektoren

En viktig målsetting for den statlige politikken overfor kommunesektoren som velferdsprodusent er å bidra til at befolkningen har tilgang på kommunale tjenester, uavhengig av hvor i landet man bor. Dette gjelder særlig tilgangen på såkalte *basis-tjenester*. Kommunene er tillagt ansvaret for at slike tjenester blir produsert, og for mange tjenester har staten pålagt krav til kommunene mht. tjenestenes kvalitet. Samtidig er det opp til kommunene selv å prioritere innenfor det regelverket og de økonomiske rammer som er fastsatt av sentrale myndigheter. Dette er et viktig prinsipp for det kommunale selvstyret, det bidrar også til å sikre en større grad av fysisk nærhet mellom tjenesteprodusent og – bruker, og det kan også bidra til mer effektiv produksjon av kommunale tjenester. Det kommunale selvstyret innebærer blant annet at kommunene kan prioritere ulikt, innenfor de fastsatte rammebetingelsene, og at de tjenester som tilbys innbyggerne dermed kan variere i omfang og kvalitet fra kommune til kommune.

Skatteinntekter og rammeoverføringer utgjør kommunenes *frie inntekter*, eller inntekter kommunene kan disponere fritt innenfor de rammer som bestemmes av lover, regelverk og forskrifter.

Utgiftsutjevnenende rammetilskudd tildeles kommunene etter såkalte «objektive» kriterier, dvs. forhold kommunene selv ikke kan påvirke direkte gjennom sine disposisjoner. De viktigste kriteriene er knyttet til den demografiske sammensetningen i kommunene, ved at kommuner med relativt mange unge og gamle innbyggere får et høyere beregnet utgiftsbehov, og dermed isolert sett et større utgiftsutjevnenende tilskudd, enn kommuner som har relativt sett flere innbyggere i yrkesaktive aldersgrupper. I forbindelse med oppfølgingen av den siste evalueringen av inntektssystemet (NOU 1996:1, Rattsø-utvalget), ble det foretatt en omlegging av kriteriene for de utgiftsutjevnenende tilskuddene (St.prp. nr. 55 (1995-96) Om kommuneøkonomien 1997). Demografiske og sosiale kriterier fikk da økt vekt i forhold til det daværende inntektssystemet, mens betydningen av andre objektive kriterier (eksempelvis spredtbygdhet og avstand), samt kommunenes basistillegg¹⁰, ble tonet ned. Rattsø-utvalgets forslag til kostnadsnøkler innebar en relativt sterk omfordeling av overføringer fra små distriktskommuner til større, sentrale kommuner. Regjeringen tok delvis høyde for dette gjennom to tilleggselementer (St.prp. nr. 55 (1995-96)):

⁸ Det er vedtatt at trekknivået gradvis skal reduseres til 130 prosent av landsgjennomsnittet.

⁹ Utgiftsbehov er en tenkt størrelse, knyttet til forhold kommunene selv ikke kan påvirke.

¹⁰ Et tilskudd som ble gitt flatt til alle kommuner, uavhengig av størrelse.

- «Regjeringen mener det er nødvendig å sikre at Nord-Norge fortsatt skal ha et stabilt og bedre kommunalt tjenestetilbud enn øvrige deler av landet.»
- «Regjeringen mener det er nødvendig å sikre at små utkantkommuner fortsatt har mulighet for å opprettholde et bedre tjenestetilbud enn landets kommuner for øvrig.»

Man ønsket altså høyere kvalitet på de kommunale tjenestene i små kommuner og i kommuner i Nord-Norge. Derfor videreførte Regjeringen Nord-Norge-tilskuddet, som hadde eksistert siden før innføringen av inntektssystemet, og den innførte et regionaltilskudd til småkommuner i inntektssystemet.

Nord-Norge-tilskuddet utgjør i år 2003 i overkant av 1 mrd. kroner, og det utbetales til kommuner i Nordland (1.233 kroner per innbygger), Troms (2.365 kroner per innbygger) og Finnmark (5.780 kroner per innbygger). Regionaltilskuddet tildeles kommuner med færre enn 3.000 innbyggere¹¹ og skatteinntekt per innbygger lavere enn 110 prosent av landsgjennomsnittet. Tilskuddet utgjør omtrent 0,6 mrd. kroner i år 2003, og det utbetales med 8,3 mill. kroner per liten kommune i Finnmark og 3,6 mill. kroner per liten kommune ellers i landet.

Det eksisterer altså et *inntektssystem* for norske kommuner, der omfordeling kommunene i mellom er basert på «objektive» kriterier.¹² Forslagene til Rattsø-utvalget skapte betydelige politiske reaksjoner. Blant annet derfor ble det innført overgangsbestemmelser¹³ og mer permanente unntaksbestemmelser fra de objektive kriteriene. Systemet med rammefinansiering sikrer i utgangspunktet kommunal handlefrihet, innenfor de rammer staten fastsetter. Tanken var, da systemet første gang ble innført i 1986, at mesteparten av de statlige overføringene til kommunene skulle skje gjennom rammeoverføringer. Før 1986 besto en vesentlig del av de statlige overføringene til kommunesektoren av øremerkede tilskudd. I tillegg til å ha gunstige egenskaper i forhold til lokalt selvstyre og handlingsrom, og at det virket effektivtetsfremmende og ansvarliggjørende på kommu-

nalt nivå, skulle også innføringen av rammefinansiering redusere behovet for å administrere en rekke kommunale støtteordninger i ulike deler av staten. Reformen skulle altså forenkle både lokalt og sentralt.

Øremerkede tilskudd fra staten kommer i tillegg til rammetilskuddene og utgjør vel 8 prosent av kommunesektorens samlede inntekter i 2003. De gis til kommunene i form av direkte, økonomisk støtte for å produsere visse tjenester, for eksempel knyttet til statlig fastsatte handlingsplaner innenfor det kommunale ansvarsområdet. Betingelsen for å motta øremerket støtte er at pengene går direkte til det formålet de er ment å dekke. Norske kommuner er forskjellige, for eksempel når det gjelder inntekter, slik at øremerkede tilskudd kan gi forskjellige virkninger i ulike kommuner. Der som staten vedtar en reform, hvor finansieringen skjer i form av øremerkede tilskudd, er det da slik at kommuner som allerede har gjennomført tilsvarende reformer gjennom egne prioriteringer også skal motta tilskuddet? Videre medfører ofte statlige pålegg krav til kommunal egenfinansiering. Konsekvensene av denne typen finansieringspakker kan være svært forskjellige for ulike kommuner. Relativt skatterike kommuner vil isolert sett kunne ha lettere for å bidra med kommunal egenfinansiering enn relativt skattefattige kommuner. Statlige pålegg av denne typen kan derfor vri ressursbruken i retning av de tjenester som er finansiert med øremerkede tilskudd, noe som påvirker handlefriheten i mange kommuner.

Barnehagepolitikken kan illustrere på hvilken måte staten bruker øremerkede tilskudd til å gjennomføre en statlig fastlagt politikk. Driften av barnehager finansieres i dag dels gjennom foreldrebetaling og statlige tilskudd. I tillegg er det mange kommuner som subsidierer driftsutgiftene i barnehagene gjennom ulike moderasjonsordninger (søskenmoderasjon, inntektsavhengig pris på plasser), lavere husleie etc. De viktigste finansieringskildene er som nevnt foreldrebetaling og statlige tilskudd. Øremerkede tilskudd tildeles per plass i *godkjente* barnehager. Staten stiller en rekke lov- og forskriftsmessige krav til barnehager. Barnehageloven har bestemmelser om pedagogisk bemanning og krav til inne- og uteareal. Det kreves høyere pedagogisk tetthet for barn under tre år, dette innebærer at kostnadene er høyere for barn under tre år enn for barn over tre år. Kommunene administrerer godkjenningsordningene så vel som de statlige overføringene til barnehagene, og alle barnehager må oppfylle kravene for å bli godkjent som barnehage (og dermed ha rett på tilskudd). Det skilles ikke mellom offentlig og privat drift av

¹¹ Fra 2004 defineres småkommuner som kommuner med færre enn 3.200 innbyggere.

¹² Man kan selsagt diskutere i hvilken grad utvalgets forslag til kriterier var objektive. Utvalgets innstilling resulterte også i en omfattende faglig debatt om forslagene, både knyttet til den faglige kvaliteten og til valget av nøkler, se *Plan* nr. 4/96 og *Regionale Trender* nr. 1/96.

¹³ Overgangsbestemmelser eksisterte også under det gamle inntektssystemet, dvs. systemet før 1997.

barnehager når det gjelder krav, men fra 1.8.2003 ble det statlige driftstilskuddet differensiert for å kompensere private barnehager for kommunenes lavere finansiering av private barnehager enn sine egne barnehager.

Stortinget har vedtatt at foreldrebetalingen i barnehagene skal reduseres. Barnehagedekningen, så vel som foreldrebetalingen, varierer for øvrig betydelig mellom kommunene. Barnehageforliket i Stortinget innebærer at staten skal bidra økonomisk til at det blir *full barnehagedekning* og at offentlige tilskudd skal dekke 80 prosent av kostnadene i sektoren. Det er videre enighet om at foreldrebetalingen skal maksimalt være 2.750 kr/mnd. (2.500 kroner i 2002-kroner pris- og kostnadsjustert) fra 1.5.2004 og 1.500 kr/mnd. (i 2002-kroner) fra 1.8.2005, under forutsetning av at målet om full barnehagedekning er nådd.

Barnehageforliket innebærer at en tar utgangspunkt i gjennomsnittsbetraktninger. Det kommunale selvstyret innebærer blant annet at kommunene i dag satser på barnehager i forskjellig grad. De kommunene som satser på barnehager, vil allerede kunne ha nådd eller kommet svært nær statens mål, både når det gjelder dekningsgrad og pris, samtidig som nedskrivning av eksisterende barnehager innebærer at kapitalkostnadene er relativt lave. Kommuner som ikke har satset så sterkt på barnehager, vil derimot kunne komme til å måtte gjøre omprioriteringer av sin ressursbruk, blant annet for å være i stand til å investere betydelig i barnehager. Store kostnadsforskjeller mellom kommunene innebærer at noen kommuner blir overkompensert, mens andre blir underkompensert, ved å øremerke tilskudd (til barnehager) basert på denne typen gjennomsnittsbetraktninger. Det betyr også at tilskuddene kan føre til en statlig styrt vridning av bruken av frie inntekter i mange kommuner.

6.6.3 Effekter av statlig politikk overfor kommunesektoren

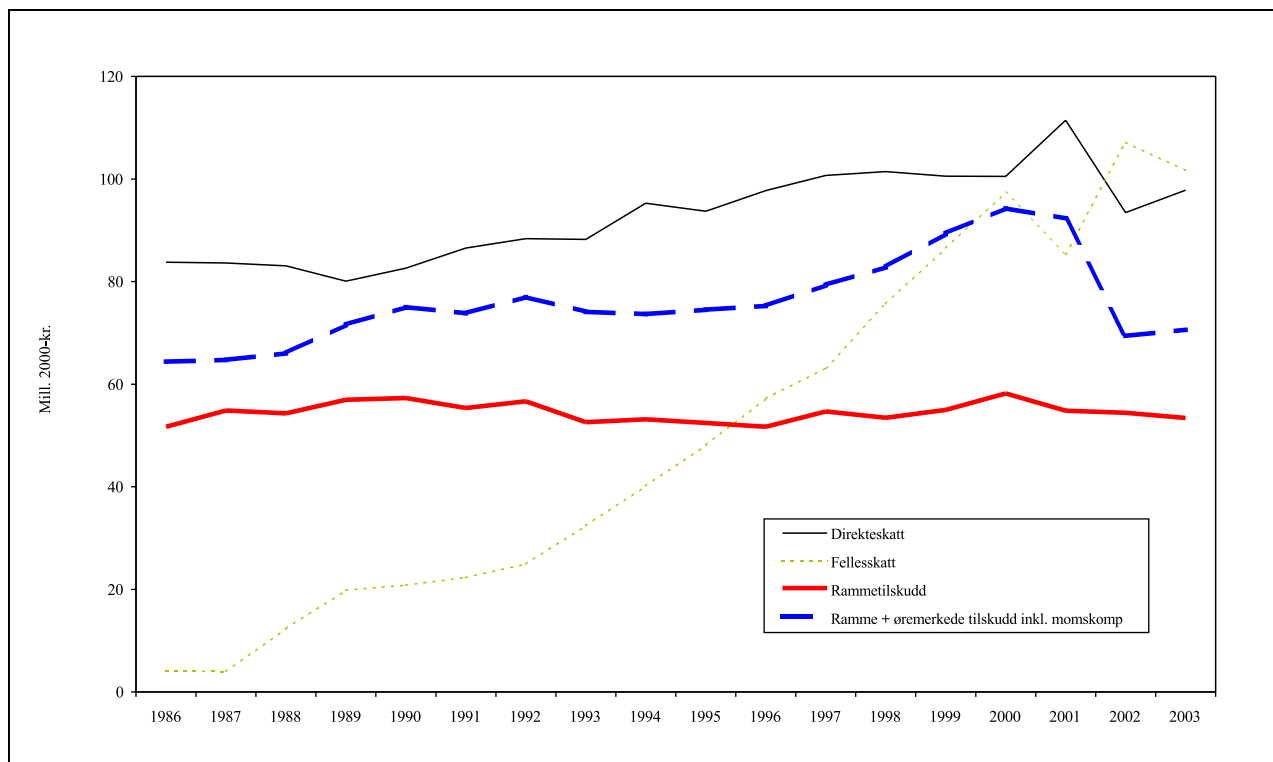
Generelt har kommunene fått mye av ansvaret for å gjennomføre velferdsreformene i Norge i etterkrigstida. Valget om å gjennomføre reformene på et lavt regionalt nivå har vært gjort for å sikre nærhet mellom brukere og tjenesteprodusent, og for å sikre demokratisk styring med prioriteringene.

Storhetstiden for velferdsreformer i Norge startet på 1960-tallet. Særlig gjennom 1970-tallet ekspanderte aktiviteten i kommunesektoren kraftig. Dette skjedde samtidig med en internasjonal lavkonjunktur, som også rammet norsk industri.

Gjennom blant annet den kommunale ekspansjonen, men også gjennom andre motkonjunkturtiltak (investeringer i oljesektoren, støtte til industrien mv), ble aldri arbeidsledigheten så høy i Norge som i OECD-området ellers. I kommunene åpnet det seg dessuten et arbeidsmarked for kvinner over hele landet, og det var stor mulighet for deltidsarbeid i kommunesektoren.

Det var fortsatt vekst i kommunal sysselsetting på 1980-tallet, men veksten i kommunal virksomhet har avtatt etter hvert. Dette har sammenheng med relativt stor politisk enighet om at velferdsstaten nå er bygget ut. Innføringen av inntektssystemet for kommunene i 1986 representerte i den forstand en ytterligere ansvarliggjøring av den enkelte kommune, og et insentiv for kommunene til å satse på effektivisering av kommunal tjenesteproduksjon. I tillegg til fordelingspolitikken knyttet til inntektsutjevningen i inntektssystemet, innebar de utgiftsutjevneende tilskuddene at det var «beregnet utgiftsbehov» snarere enn reelle utgifter som skulle ligge til grunn for de statlige bevilgningene. For å kunne gi innbyggerne et bredest mulig tjenestetilbud innenfor gitte rammer, innebar dette at fokus i mange kommuner gradvis ble rettet mot hva og hvor mye de kunne produsere. Sann sett innebar dette også økt fokus på effektivisering, produktivitetsvekst og ressursparing innenfor produksjonen av den enkelte tjeneste. Utover på 1990-tallet har mange kommuner konkurranseutsatt en del av sin tjenesteproduksjon, og antall private tilbydere av tidligere kommunale tjenester har vokst. Innbyggerne i kommunene har i økende grad blitt sett på som kunder, som kan handle sine tjenester på et marked. Kvalitet og kundefokus i velferdsproduksjonen er blitt stadig viktigere for kommunene, i motsetning til tidligere da arbeidsplasser og sysselsettingseffekter av kommunal tjenesteproduksjon var mer i fokus.

En annen grunn til å innføre et inntektssystem for kommunene basert på rammetilskudd, var statens behov for å kunne gjennomføre den makroøkonomisk politikken og bedre styre bevilgningene til kommunesektoren. Gjennom de ekspansive syttiårene var kommuneøkonomien vanskelig styrbar, blant annet som følge av at reformivrige sektormyndigheter bevilget øremerkede penger til kommunene over sine budsjetter. Ved å samle en rekke øremerkede tilskudd innenfor et rammeoverføringssystem, fikk sentrale myndigheter større muligheter til å styre kommunesektoren, blant annet i forbindelse med motkonjunkturpolitikken.



Figur 6.4 Skatter og statlige tilskudd, kommunesektoren*. Mrd. 2000-kroner

* Kommunal og fylkeskommunal sektor

Kilde: Hentet fra Berg (2003), basert på data fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal økonomi

Figur 6.4 viser hvordan skatter og statlige tilskudd har utviklet seg fra innføringen av inntektssystemet i år 1986 og fram til år 2003¹⁴. Vi ser at rammetilskuddene ikke har vokst i denne perioden. De øremerkede tilskuddene (differansen mellom kurven for rammetilskudd og rammetilskudd pluss øremerkede tilskudd) har derimot blitt omtrent tredoblet, fra ca. 10 mrd. 2000-kroner i 1986 til ca. 30 mrd. 2000-kroner i 2001, men viste en sterk tilbakegang fra år 2002¹⁵. Det har vært en viss økning i kommunale skatter (kurven for direkte skatt), spesielt på 1990-tallet til 1997, men også denne har blitt redusert fra 2001. Samtidig har fellesskatten (den delen av skatten som går direkte til staten) vokst fra et par mrd. til omtrent 100 mrd. 2000-kroner. Den ekspansjonen som har vært i kommunale utgifter i perioden fram til år 2000, har altså i stor grad vært finansiert med øremerkede tilskudd, dvs. gjennom direkte statlig styring av kommunal aktivitet.

¹⁴ SSBs prisindeks for kommunale utgifter er benyttet til å justere alle tall til 2000-priser.

¹⁵ Dette skyldes bl.a. at spesialisthelsetjenesten var fylkeskommunal tom. 2001, og den var i stor grad finansiert gjennom øremerkede tilskudd. Fra 2002 går disse tilskuddene til de regionale helseforetakene.

Kommunenes frie inntekter har med andre ord vokst lite fra inntektssystemet ble innført, mens statlig initierte velferdsreformer har vært finansiert enten over eksisterende kommunale inntekter eller gjennom øremerkede tilskudd. Samtidig har en viktig forutsetning for rammetilskuddsmodellen vært å ansvarliggjøre kommunene for sin egen økonomi. Den svake inntektsutviklingen har bidratt til at mange kommuner har fått en svært stram økonomi, og noen har fått økonomiske problemer, de seinere år. Spørsmålet for disse er ikke lenger kun hvordan man skal bidra til at innbyggerne får et best mulig tjenestetilbud mest mulig effektivt. I stedet er det snakk om å redusere kostnader gjennom å redusere omfanget i tjenestetilbudet og gjennom å fjerne ikke-lovpålagte aktiviteter fra de kommunale budsjettene. Det kan virke som om kommunenes rolle i økende grad blir å administrere statlig pålagte tjenester, og at handlingsrommet for egne, kommunale prioriteringer gradvis forsvinner.

Antall kommuner og de store variasjonene i kommunestørrelse i Norge er av stor betydning for den kommunale økonomien. Per i dag har vi 434 kommuner og 19 fylkeskommuner (Oslo er både kommune og fylkeskommune). Kommunene varierer i størrelse fra bare et par hundre til over

en halv million innbyggere. Det sier seg selv at forutsetningene for å produsere kommunale tjenester varierer betydelig ut fra kommunistørrelse. I tillegg er de økonomiske forutsetningene svært forskjellige, selv om de statlige overføringene til kommunene bidrar til å jevne ut en del av disse forskjellene.

Det pågår for tiden en debatt om kommunestrukturen i Norge. Flere mener at det er behov for å redusere antallet kommuner. De viktigste argumentene er knyttet til kommuneøkonomien og rekruttering av nøkkelpersonell. Kommunesammenslutninger kan utløse stordriftsfordeler innenfor kommunal administrasjon og infrastruktur. Større kommuner vil også kunne bidra til å gjøre det lettere å møte framtidige utfordringer knyttet til rekruttering av spisskompetanse, siden større kommuner lettere kan unngå for små fagmiljøer og dermed lettere kan møte framtidige utfordringer innenfor faglig utvikling. Når det gjelder tjenesteproduksjonen, er effektene av kommunesammenslåinger mht. samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster mer usikre. De avhenger blant annet av i hvilken grad kostnadene ved økt avstand mellom innbyggere og tjenesteproducent er inkludert i regnestykket. Motstanderne av kommunesammenslåinger har som hovedargument at det er en stor grad av nærhet mellom kommune og innbyggere i små kommuner, og at denne nærheten forsvinner når kommunene er større. Undersøkelser fra SSB tyder på at besparelsene ved kommunesammenslåinger kan ligge i størrelsesorden 3-5 mrd. kr (Langørgen mfl. 2002), som tilsvarer 5-10 prosent av samlede rammetilskudd eller et par prosent av totale inntekter i kommunene. Besparelsene kan i den forstand tolkes som små. Ulike samarbeidstiltak mellom kommunene kan realisere en del av gevinsten uten å endre dagens kommunegrenser, men det kan samtidig bære med seg utfordringer relatert til lokaldemokratisk kontroll og styring.

6.6.4 Regionale og distriktpolitiske effekter av statlig politikk overfor kommunesektoren

Kommunesektoren er av vesentlig betydning for regional utvikling og distriktpolitiske mål i Norge. Ifølge Berg (2003) er den statlige politikken overfor kommunene den *egentlige* distriktpolitikken i Norge. Dette henger sammen med kommunenes tosidige funksjon i lokalsamfunnet. På den ene siden produserer kommunene en rekke, viktige tjenester rettet mot innbyggerne, mens de på den annen side er en vesentlig arbeidsplass, lokal inntekts-

skaper og lokal innkjøper. Den kommunale aktiviteten har derfor også betydelige ringvirkninger i lokalsamfunnet. Ringvirkningene kommer via selve aktiviteten; at innbyggerne har tilgang på kommunale tjenester, og at kommunen bidrar til økt inntekt lokalt. De sysselsettingsmessige ringvirkningene er ikke bare kvantitative, men kan også knyttes til at kommunene etterspør arbeidskraft med ulike typer kompetanse, også med høyere utdanning, og dermed kan bidra til å gjøre sammensetningen av arbeidsmarkedet bredere. Slik sett kan sysselsetting innenfor kommunal tjenesteproduksjon og administrasjon i distriktskommuner bidra til å redusere sentraliseringen i samfunnet.

Kommunenes rolle i lokalsamfunnet har blitt styrket kraftig siden 1950-tallet, både som velferdsprodusent og som en sentral og ofte stor aktør (ofte den største arbeidsplassen, sett i forhold til andre lokale næringsaktiviteter). Dette har skjedd ved at kommunene har fått hovedansvaret for å gjennomføre en rekke reformer knyttet til utviklingen av den norske velferdsstaten. Den norske geografien, så vel som kommunestrukturen, førte til en desentralisert vekst da velferdsstaten ble utbygget. Gjennom 1970-tallet var dette spesielt tydelig. Et stort sysselsettingsbehov i omsorgssektoren på lokalt nivå bidro til å øke sysselsettingen også i distriktene. Økt etterspørsel etter arbeidskraft innenfor omsorgsykker falt sammen i tid med at kvinnes yrkesaktivitet økte. Uten denne arbeidskraftreserven ville det nok vært vanskeligere med en slik vekst innenfor produksjon av undervisnings- og omsorgstjenester. Samtidig var det lavkonjunktur og tid for omstrukturering også innenfor vareproduserende næringsliv (primær- og sekundærnæringer). Alt i alt regnes disse forholdene, og da kanskje spesielt ekspansjonen i kommunal virksomhet, som helt vesentlige for den reduserte sentraliseringen vi hadde i landet dette tiåret.

Kommunene fokuserer i økende grad på hvordan tjenestene de har ansvaret for skal kunne produseres til lavest mulig kostnad. Sett i et ressursutnyttingsperspektiv er dette i seg selv positivt, idet strammere økonomistyring kan føre til at ressurser frigis til annen bruk. Nedenfor diskuterer vi regionale og distriktpolitiske effekter av noen endringer i den statlige politikken overfor kommunesektoren.

Reformer i inntektssystemet

Innføringen av et rammefinansieringssystem for kommunene i 1986 skulle bidra til å gi kommunene større ansvar for egen økonomi og tjenestepro-

duksjon, samtidig som det også skulle gi staten en sterkere kontroll med kommuneøkonomien gjennom samordning av tidligere øremerkede tilskudd. Tanken var at en vesentlig del av den statlige finansieringen av kommunesektoren skulle skje gjennom rammetilskudd, og at omfanget av de øremerkede tilskuddene skulle minimeres. Figur 6.4 viser at utviklingen nærmest har vært motsatt.

Det *inntektsutjevnen*de tilskuddet innenfor inntektssystemet skal bidra til å jevne ut skatteinntektene mellom kommunene. Her fordeles penger mellom de «rike» og de «fattige» kommunene. Mange av de små kommunene er perifere og skattesvake, mens mange av de større kommunene er mer sentrale og skatterike kommunene. Det inntektsutjevnen de tilskuddet bidrar sånn sett til å oppfylle distriktpolitiske målsettinger. Graden av inntektsutjevning kan selvsagt diskuteres. Mønnesland (2003) peker for eksempel på at inntektsutjevningen i det norske inntektssystemet ikke er spesielt sterk, sammenliknet med de andre nordiske land.

Ideen bak det *utgiftsutjevnen*de tilskuddet er at en beregner et utgiftsbehov for produksjonen av og etterspørselen etter ulike tjenester, og at tilskuddet skal bidra til å utjevne forskjeller i utgiftsbehovet. Det overordnede formålet er å sikre utjevning av de økonomiske forutsetningene, slik at alle kommuner og fylkeskommuner gis muligheten til å kunne tilby sine innbyggere et likeverdig tjenestetilbud.

Utgiftsbehovet beregnes med utgangspunkt i faktorer som påvirker kommunenes utgifter, men som de selv ikke kan påvirke. For eksempel vil det være slik at jo høyere andel unge innbyggere, desto mer må kommunen yte av tjenester innen undervisning, og jo høyere andel eldre innbyggere, desto mer vil kommunen måtte yte av tjenester innen eldreomsorg og helse. I tillegg er det slik at avstander og befolkningstetthet har betydning for kostnaden ved å produsere en tjeneste, ved at det normalt sett er dyrere å produsere tjenesten jo lenger avstander og jo lavere befolkningstetthet. Det er også kostnader knyttet til konsentrasjon, for eksempel ved at leie av lokaler normalt er dyrere i sentrum enn i perifere strøk. Konsentrerte bosettinger vil også ofte ha større behov for sosialtjenester etc.

ter etc. enn mindre konsentrerte bosettinger. Alt i alt er det altså usikkert hvor utgiftsbehovet er størst; i sentrum eller i distriktene. I Norge i dag er vektene i utgiftsfordelingen slik at demografiske forhold gis høyest vekt (omtrent 75 prosent), mens sosiale forhold er viktigst for de resterende 25 prosent. Kriterier som premierer spredtbygghet og avstand har en vekt på 1,1 prosent (Mønnesland 2003).¹⁶

Inntektssystemet virker *utjevnen*de mellom kommuner. Det til enhver tid eksisterende system er under kontinuerlig evaluering, og den vekt regional utvikling og distriktpolitikk gis fra sentrale myndigheters side, kommer til uttrykk blant annet gjennom de fordelingskriterier¹⁷ som vedtas. Endringer i omfanget av, og kriteriene for, rammetilskuddet, får naturligvis (og uavhengig av fortegnet på endringene) større effekter i kommuner der rammetilskuddet utgjør en høy andel av totale inntekter, enn i kommuner der skatteinntektene betyr relativt sett mer. Det vil si at endringene betyr mer i små distriktskommuner enn i store, sentralt beliggende kommuner.

Økt skattefinansiering av kommunesektoren

Kommunenes «frie inntekter» består av skatt og rammetilskudd. I forbindelse med stortingsbehandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 ble det bestemt at skattenes andel av kommunesektorens samlede inntekter gradvis skal økes fra 46 til 50 prosent i løpet av en femårsperiode, tilsvarende nesten 7 mrd. kroner etter gjennomføring (Stolp 2003). Dette skal finansieres med en tilsvarende reduksjon i rammetilskuddene (innbyggertilskuddet, som er flatt per innbygger). I hovedsak vil kommuner i Akershus og Rogaland, samt Oslo kommune, tjene på denne omleggingen, mens kommuner med en høy andel rammeoverføringer i dag, taper. Denne omleggingen gir altså en fordel til de skattesterke kommunene, mens kommunene som har en høy andel rammetilskudd i dag, taper. De tapende kommunene befinner seg i stor grad i distriktene (Berg 2003, Stolp 2003).

Økt vekt på øremerkede tilskudd

I avsnitt 6.6.3 har vi pekt på at verken rammetilskudd eller kommuneskatt (de «frie» inntektene) har økt siden inntektssystemet for kommunene ble innført. Samtidig har øremerkede tilskudd økt, og utvikling har altså gått i motsatt retning av de ambisjoner man hadde i 1986. Dette er et uttrykk for statens detaljstyringsambisjoner når det gjelder velferdspolitikken. Ovenfor har vi brukt barne-

¹⁶ Kriteriene i inntektssystemet blir oppgradert fra 2004. Det innebærer bl.a. at det innføres et landbrukskriterium i inntektssystemet, i tillegg til endringer i nøklene.

¹⁷ Det såkalte *skjønnstilskuddet* er også en del av inntektssystemet, og det tildeles, som navnet tilsier, etter skjønn. Det er en tendens til at små distriktskommuner tildeles mer i skjønn enn store kommuner.

hagevedtaket som eksempel, men den statlige styringen av kommunesektoren er sterk også på andre områder.

En mulig konsekvens av sterk statlig øremerking, er at dette fører til endret ressursbruk i kommunene sammenliknet med de prioriteringer kommunene selv ville gjort. Økte øremerkede tilskudd fører i seg selv til at kommunene får mer penger fra staten. I den forstand har dette en ren ekspansiv effekt. Det normale er likevel at økt øremerking skjer innenfor en samlet økonomisk ramme for kommunesektoren. Da vil økt øremerking også føre til reduksjon i kommunenes frie inntekter. Samtidig forutsetter øremerkede tilskudd ofte at kommunene selv bidrar med en egenfinansieringsandel. Dette favoriserer kommuner som har mye penger i utgangspunktet og dermed kan betale sin andel av kostnadene ved å produsere den aktuelle tjenesten.

Ikke alle øremerkede tilskudd er utformet som barnehagevedtaket, dvs. gir kommunene et pålegg om å bruke penger på en viss tjeneste. Noen tilskudd er utformet som insentiver, dvs. at kommunene mottar pengene dersom de produserer de aktuelle tjenestene, ellers ikke. Dette kan bidra til at kommunene vrir sin ressursbruk i retning av de tjenestene som er finansiert gjennom øremerking og nedprioriterer de tjenestene som finansieres gjennom de frie inntektene.

Momsreform i kommunesektoren

I dag må kommuner og fylker som kjøper tjenester i det private marked betale moms på 24 prosent. Dette gjør det ofte billigere å utføre tjenestene i egen regi, siden dette ikke momsbelegges. I statsbudsjettet for 2004 er dette foreslått endret. Den momsen som kommuner og fylker betaler, skal de nå få tilbake som momskompensasjon. Det samlede beløpet som staten betaler i momskompensasjon første året, skal trekkes fra rammetilskuddene, slik at kommunesektoren selv betaler kompensasjonsordningen ved innføringen. Ved en eventuell reell vekst i momskompensasjon vil kommunesektoren selv beholde gevinsten. For staten har denne gevinsten for kommunesektoren (økte utgifter for staten) sin motpost i økte momsinntekter.

For 2004 skal trekket i rammetilskudd fordeles på kommuner og fylker i forhold til den faktiske momskompensasjonen. Som førsteårseffekt vil kommuner med høye momsregninger dermed få høy momskompensasjon og tilsvarende trekk i rammetilskuddet, mens kommuner som kjøper lite varer og tjenester av andre vil betale lite moms,

få lite kompensasjon og slippe større trekk i sitt rammetilskudd. På lengre sikt vil man imidlertid gå over til et system hvor fratrekket i rammetilskuddet blir proporsjonalt med dette tilskuddet, og ikke med momsregningen. Fordelingseffektene av dette er at det etter hvert blir de kommuner og fylker som ikke har konkurranseutsatt sin virksomhet, som må betale regningen for at de konkurranseutsatte kommunene skal få kompensert sin moms.

Effektivisering, privatisering og New Public Management (NPM)

Kommuneøkonomien er under press i mange kommuner, slik det framgår av diskusjonen ovenfor. Dette gjelder spesielt de kommunene som har en stor andel av sine inntekter fra rammetilskudd og en mindre andel fra skatteinntekter. De fleste kommuner søker å løse dette problemet gjennom effektivisering. Kommunal tjenesteproduksjon er gjennomgående svært arbeidsintensive aktiviteter. Effektiviseringspotensialet er derfor knyttet til å få mer tjenesteproduksjon igjen per årsverk, dvs. å øke arbeidskraftproduktiviteten. En annen mulighet er å redusere kvaliteten på tjenestene som produseres.

En måte å spare penger på for kommunen, er selvsagt å redusere bevilgningene tjenesteproduzenten får fra kommunebudsjettet, for på den måten å presse tjenesteproduzenten til å spare penger. Dette kan gjøres på forskjellige måter, for eksempel rett og slett redusere tilskuddene til aktiviteten, eller ved å innføre produksjonsavhengige tilskudd eller innsatsstyrt finansiering. Ulike former for markedssimuleringer (kommuneintern prising av tjenesteproduksjonen) og andre simuleringer av hvordan privat sektor fungerer (for eksempel simulering av bedriftsstyrer) innebærer at ansvaret for produksjonen av tjenesten innenfor de rammer kommunen setter, flyttes fra de kommunale myndigheter til de kommunale tjenesteproducenter. Konsekvensen kan være mer effektiv og målrettet produksjon, og mer igjen for de kommunale pengene. Dette vil være i overensstemmelse med forutsetningene for å gjennomføre slike prosesser. Man kan også tenke seg at reduserte eller mer målrettede bevilgninger fører til en kvalitetsforringelse ved at man kutter i tjenesteproduksjonen.

Ved å *konkurranseutsette* kommunal tjenesteproduksjon vil prisen på tjenesten bestemmes i et marked. Det er mulig å konkurranseutsette virksomhet selv om det offentlige betaler for den. I så fall vil lokale myndigheter legge tjenesten ut på

anbud, og flere tjenesteytere (private og offentlige) kan konkurrere om å produsere tjenesten. Anbudsinnsbydelsen må inneholde en nærmere beskrivelse av hva tjenesten innebærer. Lokale myndigheter står da fritt til å velge tilbyder og kan basere sin avgjørelse på en kombinasjon av ulike kriterier (for eksempel en vektning av kvalitet, pris, kompetanse og leveringssikkerhet). Dette forutsetter selvsagt at myndighetsrollen (rollen som *tjenestekjøper*) skilles fra tilbyderrollen (rollen som *tjenesteprodusent*). Det forventede resultatet er vanligvis at kommunen bruker mindre penger på produksjon av vedkommende tjeneste gjennom konkurranseutsettingen, og at dermed mer av kommunens inntekter kan nyttes til andre formål. Hvorvidt forventningene oppfylles i praksis, er et annet spørsmål. Empirien viser vel at konkurranseutsetting kan slå begge veier. I noen tilfeller kan prisen på tjenesten presses nedover, slik at kommunen sparer penger. Da oppfylles forventningene. I andre tilfeller kan man risikere at ulike tilbydere underbyr hverandre, og i ytterste konsekvens kan dette føre til konkurser hos tjenesteprodusenter. Dette kan bety at kommunen blir sittende med en ekstrakostnad, ved at den uansett må tilby innbyggerne gjeldende tjeneste.

I sentrale og store kommuner er det som regel bedre tilgang på private tilbydere av personrettede tjenester enn i perifere og små kommuner. Dette henger sammen med at markedet for slike tjenester er større jo flere folk som bor der. I sentrale strøk vil derfor muligheten for å konkurranseutsette kommunale tjenester være større enn i distriktene. Samtidig vil det være slik at mange privatproduserte tjenester allerede i dag tilbys i sentrale strøk, slik at innbyggerne der har et alternativ til kommunale tjenester. Det er med andre ord slik at valgfriheten, så vel som muligheten til konkurranseutsetting, er større i sentrum enn i periferien. Mangelen på private tilbydere og lite volum på produksjonen er argumenter for at sentrale myndigheter ønsker at kommunene i distriktene, gjennom Nord-Norge- og regionaltilskuddene i inntektssystemet, skal gis økonomiske muligheter til å opprettholde et bedre tjenestetilbud enn ellers i landet.¹⁸ Utvalget har ikke gjennomført egne empiriske analyser av hvilke effekter disse tilskuddene har for kommunal tjenesteproduksjon. Et nytt utvalg, ledet av professor Lars Erik Borge ved NTNU, skal gjennomgå kriteriene i inntektssystemet for kommunene, og Effektutvalget regner med at Nord-Norge- og regionaltilskuddene blir tema for dette utvalget.

Den stramme kommuneøkonomien kan bidra til at kommunene gradvis reduserer omfanget av og/eller kvaliteten på de tjenester som tilbys, og at de tilslutt begrenses til de rent lovpålagte tjenestene. Implisitt innebærer dette at tjenester som tidligere ble sett på som et kollektivt ansvar, gjennom kommunene, etter hvert må skaffes av hver enkelt på det private tjenestemarkedet. En slik utvikling begrenser selvsagt offentlige utgifter, og utviklingen bidrar også til at produksjonen av og prisen på de ikke-lovpålagte tjenestene fastlegges i et marked. Slik sett kan dette bidra til en økonomisk effektiviseringsgevinst. Samtidig betyr det en generell begrensning av det offentlige ansvar, og at det legges mindre vekt på fordelingspolitikken. Dette kan være en bevisst og ønsket politisk sideeffekt av å redusere den kommunale handlefriheten, eller det kan være uønsket.

Konsekvensene for regional utvikling og distriktspolitiske mål av svekket kommuneøkonomi, avhenger av hva vi ser på. Forutsatt at markedsrettingen fører til mer effektiv ressursbruk, vil ressurser på denne måten frigjøres til å kunne brukes til andre ting. I pressområder kan dette føre til økt vekst og dermed ha en gunstig effekt på regional utvikling. Når det gjelder distriktsområder, kan mangelen på private markeder for denne typen tjenester bety at tjenestetilbudet forringes, og dermed til at målsettingen om at statlig politikk overfor kommunesektoren skal bidra et likeverdig tjenestetilbud over hele landet ikke nås.

6.6.5 Utvalgets vurderinger

Den norske kommunestrukturen er relativt desentralisert bygget opp. Statlig politikk overfor kommunesektoren er i utgangspunktet knyttet til at kommunene er overlatt en god del av ansvaret for å produsere personrettede tjenester, og til utviklingen av velferdssamfunnet. Staten regulerer kommunenes aktiviteter dels gjennom et detaljert regelverk, dels gjennom fastlegging av inntektsrammer. Kommunene har i liten grad mulighet til å påvirke sine egne inntekter. Alt i alt innebærer dette at statlig politikk overfor kommunene har svært stor betydning for kommunal tjenesteproduksjon og sysselsetting.

Kommunenes regionale og distriktspolitiske betydning er knyttet til at kommunene er lokale myndigheter, lokale tjenesteprodusenter og lokale arbeidsplasser. De har stor betydning både når det gjelder sysselsetting og tilgang på tjenester lokalt. I tillegg har dette ringvirkninger, i form av at kommunene etterspør varer og tjenester fra privat næringsliv, i form av at den inntekten de kom-

¹⁸ Se avsnitt 6.6.2, St.prp. nr. 55 (1995-96) eller Borge (2003).

muneansatte tjener i stor grad brukes til innkjøp av varer og tjenester lokalt, og i form av at de tjenester og sysselsettingsmuligheter den kommunale aktiviteten medfører, bidrar til en stabilisering av bosettingsmønsteret. Endringer i regelverk, kriterier i inntektssystemet, skattøre og øremerkede tilskudd har stor betydning for kommunenes muligheter for å tilby tjenester til innbyggerne og dermed også for sysselsettingsmulighetene i kommunene.

Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner, uavhengig av folketall og beliggenhet, i utgangspunktet har ansvaret for det samme brede spekter av oppgaver. Kommunal tjenesteproduksjon er arbeidsintensiv, noe som innebærer at det er relativt stor sysselsetting i kommunesektoren, spesielt i distriktene. I mange områder med svakt utbygget privat næringsliv vil derfor kommunesektoren bety mer for sysselsettingen enn der det øvrige arbeidsmarkedet er bredere. Utvalget mener derfor at kommunesektoren er en svært viktig faktor når det gjelder regional utvikling, og kanskje spesielt når det gjelder å bidra til å oppfylle distriktspolitiske mål.

Den statlige politikken kommer til uttrykk gjennom regelverk og økonomiske rammebetingelser. Disse er selvsagt styrbare fra sentralt hold, og endringer i statlige prioriteringer kan derfor tilkjennegis gjennom endret regelverk eller endrede økonomiske rammebetingelser. Utvalget vurderer det slik at de virkemidlene staten rår over når det gjelder kommunesektoren, er kraftige, og at kommunene er styrbare gjennom en rekke kanaler. I tillegg til at kommunesektoren er spredd over hele landet og har stor regional og distriktspolitisk betydning i seg selv, kan staten velge å legge regional- eller distriktspolitiske prioriteringer eksplisitt eller implisitt inn i politikken overfor kommunesektoren, gjennom fordelingen av økonomiske ressurser. Politikken overfor kommunesektoren kan, med andre ord, styres i ønsket retning når det gjelder regional utvikling og distriktspolitiske mål.

6.7 Statlig arbeidsmarkedspolitik

6.7.1 Virkemidler og målsettinger i arbeidsmarkedspolitikken

Hovedmålet med arbeidsmarkedspolitikken er å legge forholdene til rette for et godt fungerende arbeidsmarked hvor de som søker beskjeftigelse raskt kommer i arbeid tilpasset sine interesser og kompetanse, samtidig som arbeidsgiverne får tak i

arbeidskraft med rett kompetanse. Det er en utfordring i forhold til utformingen av politikken både å sikre aktive jobbsøkere, og samtidig sørge for et dagpengesystem som kompenserer for tap av inntekt under arbeidsledighet.

Mye av ansvaret for å utføre tiltak relatert til arbeidsmarkedspolitikken ligger hos Aetat. Etaten har som hovedoppgave å bistå arbeidssøkende med jobbsøking, personlig oppfølging, veiledning og kvalifiserende arbeid. Den utbetaler dagpenger, ventelønn og attføringsytelser. De tre viktigste brukergruppene for Aetat er de langtidsledige, de yrkeshemmende og de unge. Etaten kan deles inn i tre forvaltningsnivå: Aetat Arbeidsdirektoratet har det overordnede ansvaret med å styre Aetats virksomhet, og skal gi informasjon og råd til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Tilknyttede seksjoner innen Aetat er administrative støttefunksjoner til etatens drift på ulike nivåer. Aetats regionkontorer i hvert fylke har administrasjonsansvaret for lokalkontorene underlagt disse, og skal samtidig følge utviklingen på arbeidsmarkedet i denne regionen. Den lokale førstelinjetjenesten rettet mot de arbeidssøkende og arbeidsgivere består av 153 lokalkontorer og i tillegg 30 kontorer med mer begrenset åpningstid. Tilknyttede tjenester gir service til arbeids- og utdanningsøkende og arbeidsgivere per telefon. De registrerer ledige stillinger og sørger for brukerstøtte i forhold til de ulike enhetene. Byene Oslo, Bergen, Trondheim og Kristiansand har også kontorer som jobber spesielt i forhold til innvandringsgrupper, behandler klagesaker og bistår med lokal kompetanse i forhold til arbeidssøkende som har spesielle vanskeligheter på arbeidsmarkedet. I 2002 disponerte Aetat 3023 årsverk (Arbeidsdirektoratet 2002) og forvaltet om lag 21,5 mrd. kroner fordelt på:

- 3,9 mrd. kroner til arbeidsmarkedstiltak
- 7,6 mrd. kroner til yrkeshemmede
- 8,3 mrd. kroner til dagpenger
- 1,7 mrd. kroner til Aetats administrasjon

Aetat er ikke preget av samme grad av regelstyring som for eksempel Trygdeetaten, noe som både har sammenheng med arbeidets karakter, men også at det ikke er noen egen utdanning rettet mot arbeidet i Aetat slik det er i forhold til trygde- og sosialetatens virksomhet. Studier viser (bl.a. Rusten og Hansen 2002) at det er betydelig rom for lokale variasjoner i måten virksomheten blir drevet på.

6.7.2 Effekter av arbeidsmarkedspolitikken for regional utvikling og distriktpolitiske mål

Et mer velfungerende arbeidsmarked målt på nasjonalt nivå tilsier økt mobilitet blant arbeidssøkere, slik at ledige jobber fylles opp. Samtidig ser vi klart det dilemma som er knyttet til ønsket om økt mobilitet, sett i forhold til ønsket om å ta vare på den lokale kompetansen. Spesielt vil en kunne støtte på slike dilemmaer i lokalsamfunn med arbeidsplasser med betydelig bemanningsmessige svingninger, noe som for eksempel gjelder verfts- og næringsmiddelindustrien.

De som ikke får arbeid skal tilbys utdanning eller annen form for kvalifiserende tiltak. En analyse av registertall for 1989-2002 indikerer at arbeidsmarkedstiltak har liten effekt mht hvor lenge individer totalt sett går ledige, selv om de som går på arbeidsmarkedstiltak (f.eks. følger et kurs) lettere får jobb enn andre ledige etter at tiltaket er avsluttet (Røed og Raaum 2003).

Arbidsmarkedstiltak kan i prinsippet både ha positiv og negativ effekt i forhold til regional ledighet. De regionale forskjellene med hensyn til arbeidsledighet har vært nokså konstant gjennom de siste tiårene. Nord-Norge og særlig Finnmark hadde høy ledighet i 1960 og har det fremdeles, mens Akershus og Sogn og Fjordane gjennomgående har hatt relativ lav ledighet. Mønsteret, med relativt konstante regionale forskjeller i arbeidsmarkedet, deler Norge med de fleste andre europeiske land. Arbeidsmarkedstiltakene synes heller ikke i særlig grad å påvirke tilpasningen mellom norske regioner med hensyn til å utjevne ledighetsratene (Salvenes 2003). Tiltakene bidrar likevel at den totale ledigheten blir på et lavere nivå enn om denne type innsats ikke hadde vært tilstede. Det synes heller ikke å være særlige effekter på lønningene av at det er regionale forskjeller i ledighetsratene (Johansen 1995, Dyrstad og Johansen 2002). Dermed er heller ikke regionale lønnsforskjeller en vesentlig årsak til at folk flytter.

Regionalpolitisk blir det oppfattet som viktig at ubesatte stillinger dekkes ved tilflytting når arbeidskraften ikke tilbys lokalt. Det er dessuten rimelig å anta at det både for enkeltindivider og samfunnet vil være en fordel at en flytter framfor å gå ledig over lengre tid. Samtidig vil mobilitet av ledig arbeidskraft bidra til å minske andelen ubesatte stillinger. Geografisk og annen form for arbeidsmarkedsmobilitet (for eksempel skifte av yrke) vil kunne hindre at grupper av arbeidsløse blir marginalisert.

Manglende mobilitet blant de arbeidsledige

har sammensatte årsaker. Det er dels et resultat av store flytte- og reisekostnader, og dels har det sammenheng med regionale forskjeller i levekostnader. For eksempel ville mindre forskjeller i boligprisene mellom Oslo og andre deler av landet, ikke minst distriktene, sannsynligvis ført til at flere hadde flyttet og tatt seg arbeid i hovedstaden. Kapitaltapet ved å flytte fra distriktene, hvor boligprisene er langt lavere, kan forsvares hvis en oppnår høyere lønn på det nye stedet. Denne type kostnadsforskjeller demper mobiliteten, og bidrar til å hindre et enda mer sentralisert bosettingsmønster.

I de større byene har en spesielt vært opptatt av problemer og utfordringer med høy ledighet blant innvandrergupper. På mindre steder har man hatt fokus på andre sosialt svakerestilte grupper på arbeidsmarkedet. Aetats kontorer står overfor betydelige utfordringer lokalt knyttet til bedriftsnedleggelse og nedbemanning.

Geografiske problemområder i forhold til arbeidsmarkedet kjennetegnes ofte av høy lokal ledighet fordi tilbudet av arbeidskraft er større eller annerledes enn etterspørselen. Det blir også problemer når ledige stillinger blir stående ubesatte over lengre tid. En del utkantkommuner har strukturproblemer som innebærer at de både har ledige jobber og arbeidsledighet. Andre steder preges mest av ledighetsproblemer, mens atter andre har et relativt stramt arbeidsmarked. Lokale strukturelle problemer forsterkes i de tilfellene hvor stedene har en isolert beliggenhet. I oppgangstider på 1990-tallet var andelen yrkesaktive i Norge svært høy, noe som innebar at også de med lavere utdanning ble beskjeftiget. Disse ble imidlertid de første som gikk ut i ledighet når ledigheten igjen økte. Ledighetsnivået slår tilsvarende ut forskjellig rent geografisk avhengig av konjunktorene. I følge Stambøl (2001) vil oppgangstider innebære økt innflytting til de større byene, hvor det er høyest økonomisk aktivitet, men samtidig vil dette også innebære økt beskjeftigelse av den lokale arbeidskraften. I nedgangstider har imidlertid flyttestrømmene en tendens til å avta, og nettotilflyttingen til sentrale områder reduseres.

For enkeltindividet spiller det ikke så stor rolle om et arbeidsmarked er stort eller lite, så lenge jobbønsket oppfylles. For et hushold kan det være snakk om at to ulike jobbønsker skal realiseres. Dette bidrar til å redusere arbeidskraftmobiliteten.

6.7.3 Utvalgets vurderinger

I tiden framover ser vi særlig to utfordringer for arbeidsmarkedspolitikken. Den første er håndte-

ringen av den økte arbeidsledigheten som vi kan forvente de nærmeste årene, noe som sannsynligvis krever en kapasitetsøkning for å kunne prioritere formidlingsarbeidet på en måte som fanger opp lokale forutsetninger og stimulerer den regionale utviklingen.

Den andre utfordringen gjelder sammenslåingen av arbeidskontorene, trygdekontorene og sosialkontorene (SATS-prosjektet), der det blir viktig å finne en god balanse mellom den delen av virksomheten som skal betale ut stønader og derfor må være regelstyrt på den ene siden, og den delen som skal arbeide ut fra lokale forhold på den andre.

Arbeidsmarkedspolitikken er imidlertid også eksempel på et politikkområde som kan stå i motsetning til regionalpolitikken. Arbeidsmarkedspolitikken skal stimulere til økt mobilitet i et nasjonalt arbeidsmarked, noe som ofte betyr at arbeidsløse personer skal oppmuntres til å flytte til regioner hvor det er et større behov for arbeidskraft. På den andre siden vil regionalpolitikken ha et langsiktig fokus der arbeidskraftens kompetanse skal sees i sammenheng med behovene i et regionalt sysselsettingssystem. Utvalget mener at Aetats arbeid vil kunne ha store positive regionale effekter, særlig hvis regionalpolitiske hensyn tillates.

6.8 Nærings- og FoU-politikken

6.8.1 Mål og virkemidler i næringspolitikken

Næringspolitikk kan defineres som den politikken som har som formål å legge til rette for størst mulig verdiskaping i norsk økonomi. Næringspolitikken er fra begynnelsen av 90-tallet blitt dreiet i retning av en tro på at markedet selv vil kunne gjenspeile viktige forutsetninger og barrierer for økonomisk vekst og strukturell endring. Det har også vært en dreining fra direkte til indirekte virkemidler og mot næringsnøytralitet. Næringspolitikken er også utvidet til å være et overgripende politikkområde på tvers av departementsstrukturen. Siden 1995 er det kommet to stortingsmeldinger og flere utvalgsrapporter som tar opp næringspolitiske spørsmål. Kronologisk dreier det seg om Henriksen-utvalget (NOU 1996:23), St.meld. nr. 41 (1997-98), Holden-utvalget (NOU 2000:21), Hervik-utvalget (NOU 2000:7), Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22) og St.prp. nr. 51 (2002-2003). Det legges i alle rapportene vekt på å utvikle helhetlige og sektorovergripende strategier i næringspolitiske spørsmål. Det fokuseres i stor grad på betydningen av innovasjon og kompetanse.

Tabell 6.7 Utvalgte næringspolitiske virkemidler i Nærings- og handelsdepartementet. 1000 kr

Virkemiddelaktører / Virkemidler / Programmer		Saldert budsjett 2003
NFR:		844 535
1.	Næringsrettet brukerstyrt forskning	
2.	Innovasjonstiltak	
3.	Næringsrettet strategisk forskning	
4.	Infrastrukturtiltak (Instituttsektoren)	
SND:		455 700*
1.	Landsdekkende risikolån og garantier	
2.	Tilskuddsordninger:	
	Offentlige forsknings- og utviklingskontrakter (OFU) og Industrielle forsknings- og utviklingskontrakter (IFU)	
	Landsdekkende innovasjonsordninger / Programmer FORNY, FRAM, BIT	
SIVA:		100 000
REISELIVSTILTAK:		109 300

* Tilskuddsbevilgninger for SND dekker flere aktiviteter enn dem som er nevnt i tabellen (tilskudd, administrasjon).

Kilde: Aslesen og Fraas (2003)

Omorganiseringen av Norges forskningsråd og den nylig vedtatte sammenslåingen av en rekke institusjoner som forvaltet de direkte næringsrettede virkemidlene i det nye Innovasjon Norge (jfr. St.prp. nr. 51 (2002-2003) Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv), må forstås i denne sammenhengen. I oktober 2003 la også regjeringen frem sin plan for en helhetlig innovasjonspolitik (HIP) «Fra idé til verdi». Målet med planen er å legge til rette for økt verdiskaping over hele landet gjennom en innovasjonspolitik som inkluderer rammebetingelser for innovasjon gitt gjennom lover, regler, skattepolitikk, konkurransepolitikk, arbeidsmarkedspolitik, regionalpolitikk og utdannings- og forskningspolitikk. Det er altså en rekke tiltak innenfor ulike politikkområder som skal bidra til å realisere målene i planen.

For å få en oversikt over virkemidlene i næringspolitikken, har vi tatt utgangspunkt i statsbudsjettet for 2003 for Nærings- og handelsdepartementet (NHD) (St.prp. nr. 1 2002-2003). Gjennomgang av kapitlene i statsbudsjettet for «Forskning, nyskaping og internasjonalisering» gir de tiltak som er mest relevant å vurdere i forhold til næringspolitikken. Virkemidlene vist i tabell 6.7 er et *utdrag* av NHDs virkemidler i næringspolitikken, og beløpene viser til postene i NHDs salderede budsjett for 2003.

6.8.2 Regionale og distriktpolitiske effekter av næringspolitikken

De ulike næringspolitiske virkemidlene har ulike nedslagsfelt, de treffer derfor ulike regioner forskjellig. Nedenfor vil vi kort oppsummere regionale effekter av det utvalg av næringspolitiske virkemidler vist i tabell 6.7.

NHDs finansiering av aktiviteter i NFR/SND

Norges forskningsråd har det overordnede ansvaret for den nasjonale forskningsstrategien i Norge, og forvalter nærmere en tredjedel av offentlig forskningsfinansierende midler. NFR er administrativt underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet. En av de største bevilgningen til Forskningsrådet gis over Nærings- og handelsdepartementets budsjett, og det overordnede målet med denne finansieringen er å bidra til økt verdiskaping i næringslivet og til å utvikle et konkurransedyktig næringsliv i hele landet. NHDs bevilgninger til Forskningsrådet er i 2004 på 850 mill. kr.

Det overordnede målet for næringsrettet brukerstyrt forskning er å stimulere til økt verdiskaping og oppmuntre bedrifter til å bygge opp nød-

vendig FoU-kompetanse. Bevilgningene til brukerstyrt forskning genererer midler fra andre departementer via Forskningsrådet, samt midler fra næringslivet i form av egeninnsats og/eller kjøp av FoU tjenester fra FoU-institutter og universiteter og høyskoler. Evalueringen av den næringsrettede brukerstyrte forskningen i NFR (som er den største programkategorien finansiert av NHD i NFR) i 2001 viste at bedrifter som mottar støtte er geografisk konsentrert til Oslo-, Bergens- og Trondheimsregionen, og i liten grad i det distriktpolitiske virkemiddelområdet. Mange av bedriftene er store industribedrifter. Nedslagsfeltet for denne satsingen er i stor grad sammenfallende med lokaliseringen av industriell FoU generelt i Norge.

Strategisk forskning skal bidra til oppbygning av langsiktig, grunnleggende forskning av mer tverrfaglig karakter. Strategisk forskning er organisert som nettverksprogram eller som strategiske universitetsprogram (SUP), strategiske instituttprogram (SIP) og grunnbevilgninger. Grunnbevilgningene er et virkemiddel som skal gi forskningsinstituttene mulighet til å opprettholde og utvikle sin kompetanse på fagområder som blir ansett som strategisk viktige for næringslivets, forvaltningens og samfunnets behov. De regionale forskningsinstituttene basisbevilgninger kommer også inn i under denne budsjettposten.

Norsik institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU) (2003) presenterer i en rapport hva som karakteriserer FoU-tjenester som omsettes. Instituttene lokalisering spiller mindre rolle for næringslivet. Brukerne er nasjonale forskningstunge aktører som leter etter relevant FoU der det er tilgjengelig. Instituttbrukerne er store foretak konsentrert i et fåtall av landets fylker, primært langs Oslofjorden. Instituttsektoren er viktig som sysselsetter av høyt utdannede, men studier viser at de bidrar i varierende grad til kunnskapsspredning i den regionen de er lokalisert.

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) er en sentral institusjon for offentlig finansiering av nærings- og distriktsutvikling. Stortinget har gitt sin tilslutning til NHDs forslag, slik det var fremmet i St.prp. nr. 51 (2002-2003) om å opprette et nytt innovasjons- og internasjonaliseringselskap fra 2004 (Ot.prp. nr. 14 (2003-2004)). Selskapet får navnet Innovasjon Norge, og overtar ansvaret for forvaltningen av de næringsrettede virkemidlene som i dag ligger under Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO), Norges Turistråd og Norges Eksportråd.

Ett hovedmål i næringspolitikken er å øke Norges verdiskapingsevne ved å legge til rette for

konkurransedyktige og lønnsomme bedrifter. SND er underlagt NHD, men midler til ulike ordninger og oppgaver bevilges over fire ulike departement. De aktiviteter i SND som NHD finansierer er:

1. Landsdekkende risikolån og garantier
2. Tilskuddsordninger
 - i) Forsknings- og utviklingskontakter
 - ii) Landsdekkende innovasjonsordninger

Kun 8,6 % av de landsdekkende virkemidlene i SND tilfalt bedrifter i det distriktpolitiske virkemiddelområdet, og andelen er redusert siden 1996. Ordningen med offentlige forsknings- og utviklingskontrakter (OFU) og industrielle forsknings- og utviklingskontrakter (IFU) har sin styrke i nyskapning og produktutvikling gjennom nettverksbygging mellom leverandører og kundebedrifter. OFU-/IFU-kontraktene som ble inngått i perioden fra 1993-99 viser et tyngdepunkt i det sentrale østlandsområdet, men denne konsentrasjonen er redusert over tid.

SND har også landsdekkende innovasjonsprogrammer, som FORNY, FRAM og BIT, som er finansiert mellom NHO og KR.D. FORNY-programmet dekker både infrastrukturtiltak og etablering av virksomheter med utgangspunkt i universiteter og høyskoler. FRAM-programmet har norske småbedrifter som målgruppe. Dette programmet har en klar distriktsprofil på grunn av medfinansiering fra KR.D. Hele 47 prosent av deltakerbedriftene ligger innenfor det distriktpolitiske virkemiddelområdet. SND tilbyr også et program for forretningsutvikling på bransjenivå, «Bransjeorienterte IT-prosjekter» (BIT). Dette programmet har som overordnet mål å utvikle og implementere nye programvareløsninger for ulike bransjer for å øke små og mellomstore bedrifters konkurransekraft og lønnsomhet. En lang rekke bransjer er representert, også bransjer som har en klar forankring i distriktene.

«Distriktsmilliarden»

Som et resultat av Stortingets behandling av St.prp. nr. 51 (2002-2003) Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv, ble det gjort et anmodningsvedtak som skulle sikre en økning i distriktsrettede ordninger under SND. Midlene skulle innrettes mot bedrifter lokalisert i de mest næringssvake områdene som er truet med avfolkning. I statsbudsjettet for 2003 ble det bevilget 500 mill. kr i lånemidler og 75 mill. kr til tapsfond. Som del av behandlingen av revidert nasjonalbudsjett for 2003 ble det gjort vedtak om å stille ytterligere

400 mill. kr til disposisjon til en såkornordning, med tilhørende tapsfond på 100 mill. kr. I budsjettet for 2004 er det et forslag om å forsterke såkornarbeidet med 400 mill. kr, med tilhørende tapsfond på 100 mill. kr.

Selskapet for industrivekst (SIVA)

Målet for SIVA er å utvikle sterke, lokale næringsmiljøer ved å tilby investeringskapital, kompetanse og nettverk for små og mellomstore bedrifter. SIVA har siden selskapet ble etablert i 1968 og frem til 2001 vært underlagt Kommunal- og regionaldepartementet (KR.D) og vært et distriktpolitisk virkemiddel med fokus på næringsutvikling. Med virkning fra 01.01.2002 ble ansvaret for forvaltningen av statens eierskap til SIVA overført fra KR.D til NHD. Bakgrunnen for dette var et ønske om å skape et bedre skille mellom eierrollen og statens rolle som myndighetsutøver.

Flyttingen av SIVA fra KR.D til NHD har ikke endret SIVAs distriktpolitiske profil. Usikkerheten ligger i om distriktsmålsetningen vil være førende for NHDs eierskap av SIVA i tiden som kommer. For at SIVA fremdeles skal være et distriktpolitisk virkemiddel blir det viktig at NHD legger krav til avkastning som er forenlig med SIVA som distriktpolitisk virkemiddel, og at det legges inn midler som muliggjør at SIVA fremdeles kan være en kreativ virkemiddelaktør.

Reiselivstiltak

Nærings- og handelsdepartementet er fagdepartementet for reiseliv og har ansvaret for å bidra til en helhetlig og målrettet offentlig innsats overfor reiselivet. NHDs reiselivstiltak er knyttet til virksomheten til Norges Turistråd som har som mål å fremme den samlede reiselivsnæringens konkurranseevne. Dette gjøres gjennom å profilere og markedsføre Norge som reisemål, stimulere norske reiselivsprodusenter til samarbeid om internasjonale markedsføringstiltak, samt å bistå norske reiselivsaktører med informasjon om markeder og internasjonale utviklingstrender. Rådet har 10 utenlandskontorer. Fra og med 2004 vil Turistråds virksomhet bli en del av Innovasjon Norge.

Aktiviteten i reiselivsnæringene kan tolkes som eksport, siden turistene kommer utenfra. De viktigste reiselivsnæringene er overnatting, servering, transport, formidlingsvirksomhet og opplevelses- og aktivitetstilbud. Reiselivet i distriktene har slitt tungt siden midten av nittitallet, mens reiselivet i byene har hatt en vekst på om lag 50 % siden 1992. Nord-Norge ligger på landsgjennom-

snittet i turistkonsum per innbygger. Nesten 12 % av verdiskapningen i Nord-Norge skjer i reiselivs-næringene (St.prp. nr. 1 2002-2003, NHD). Fylker som Sogn og Fjordane og Oppland har landets største turistkonsum per innbygger (hvis man ser bort fra Akershus, der aktiviteten på Oslo Lufthavn er registrert). Statlig politikk innrettet mot opple-velses- og aktivitetssegmentet vil derfor kunne ha store ringvirkninger, spesielt i distriktene.

6.8.3 Mål og virkemidler i forskningspolitikken

Forskning foregår i universiteter, høyskoler, insti-tutter og næringslivet. Mye av forskningen er grunnleggende og uten direkte krav til anvendel-se. Deler av forskningen, særlig innen humanistis-ke fag, er en del av samfunnets kulturelle infra-struktur. En vesentlig del av forskningen har som formål å bidra til verdiskapningen i landet, og det er denne vi skal se på her.

St.meld. nr. 39 (1998–1999) Forskning ved et tidsskille diskuterte hele det norske kunnskapssy-stemet, fra systemet innenfor høyere utdanning til de industrielle forskningsaktivitetene. I meldingen anbefalte Regjeringen at den totale norske forsk-ningen måtte opp på OECD-gjennomsnittet, målt som andel av BNP. Videre ble det foreslått å etable-re et forsknings- og nyskappingsfond, som skal bi-dra til å styrke den langsiktige forskningen. De foreslåtte satsningsområdene var den marine forskningen, informasjons- og kommunikasjons-teknologien, medisinsk og helsefaglig forskning og forskning i skjæringsfeltet mellom miljø og en-ergi.

Hervik-utvalget (NOU 2000:7) ble oppnevnt for å vurdere hvordan en i større grad kunne utforme en politikk som kunne bidra til økte private inves-teringer i forskning og utvikling. Utvalget foreslo blant annet at bedrifter kunne få dekket opptil 25 prosent av utgiftene til bestemte typer FoU-pro-sjekter av staten. Regjeringen fulgte opp dette med en opptrappingsplan for den nasjonale forsknings-innsatsen (St.prp. nr. 84 (2000-2001)), og den gjen-tok blant annet målet om å komme opp på OECDs gjennomsnitt for forskning som andel av bruttona-sjonalprodukt i løpet av 2005. Etter forslag fra Her-vik-utvalget ble det i 2001 innført en tilskuddsord-ning (FUNN) for bedrifters FoU. FUNN var virk-som i mindre enn ett år, og er blitt videreført som

en skattefradragsordning (SkatteFUNN) for inn-tektsåret 2002.

I følge Norsk institutt for studier av forskning og utdannings (NIFUs)¹⁹ statsbudsjettanalyse for 2004, synes regjeringen å ha resignert i forhold til å nå målet om å bringe samlet norsk innsats til FoU opp på gjennomsnittet for OECD-landene in-nen 2005. Forskning i privat regi er stort sett lavere i Norge enn i andre land. Det blir ofte forklart med at vi har en næringsstruktur preget av råvarebasert produksjon og et stort innslag av mindre bedrifter. Den offentlige andelen av FoU er blant de høyeste i OECD. Dersom økningen i de direkte forsknings-bevilgningene i 2004 blir på 1,1 mrd. kr, som fo-reslått i Statsbudsjettet, må bevilgningen i 2005 økes med ytterligere 3,3 mrd. kr for at opptrap-pingsplanens forutsetninger skal kunne innfris.

I NIFUs analyse av budsjettforslaget for 2004 gis forskning og utvikling en samlet bevilgning på nær 13,8 mrd. kr, som er en vekst på 8,7 prosent i forhold til saldert budsjett for 2003. Dette gir en realvekst på 6 prosent. Som tidligere år er det den langsiktige grunnleggende forskningen som er forskningsbudsjettets klare vinner, både gjennom de direkte bevilgningene til institusjonene i univer-sitets- og høyskolesektoren (se avsnitt 6.9) og gjennom Norges forskningsråd. Andre prioriterte områder er tematiske forskningsområder (marin forskning, medisinsk og helsefaglig forskning, in-formasjons og kommunikasjonsteknologi, og forskning i skjæringsfeltet mellom miljø og ener-gi), petroleumsforskning, internasjonalt forsk-ningssamarbeid, genomforskning og kommersiali-sering av forskning.

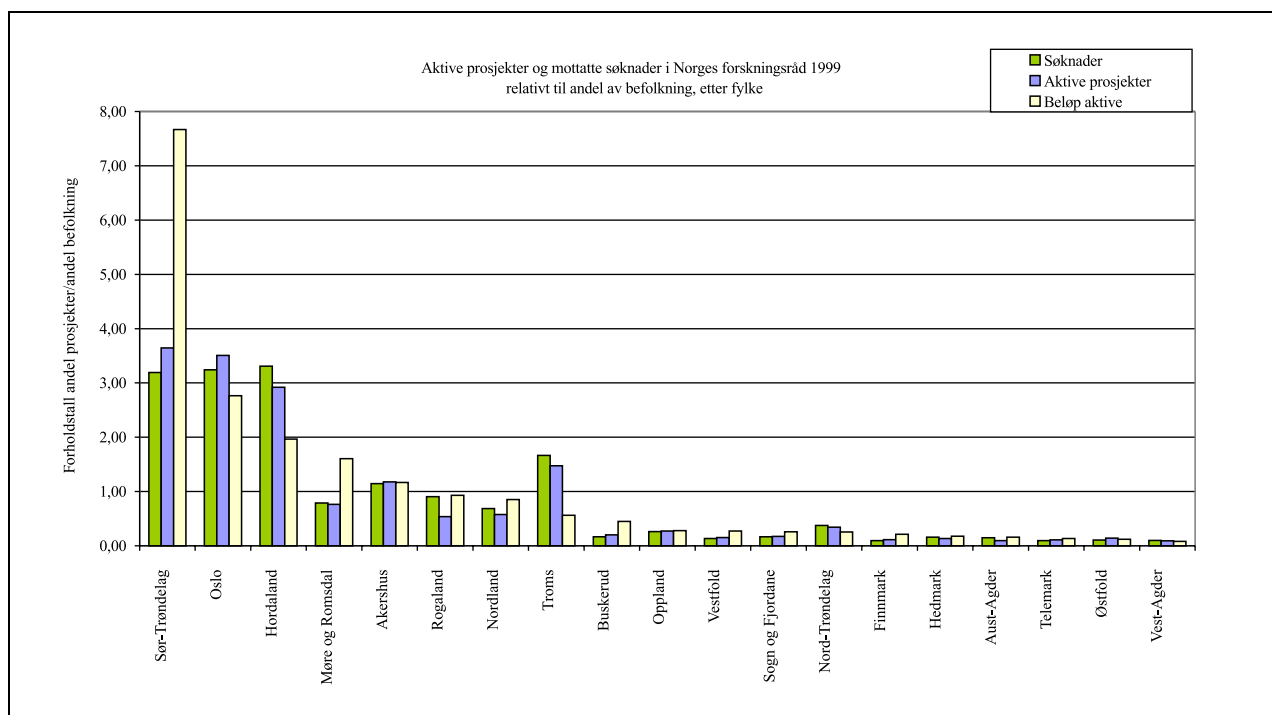
6.8.4 Regionale og distriktpolitiske effekter av den næringsrettede FoU-politikken

Norges Forskningsråd

Norges Forskningsråd (NFR) er regjeringens sen-trale forskningspolitiske organ. Forskningsrådet mottar bevilgninger fra flere departement, og be-vilgningene omfatter både generelle faglige bevilg-ninger, instituttbevilgninger og midler øremerket til spesielle program eller prosjekt. Forskningsrå-det er et viktig redskap for å gjennomføre forsk-ningspolitikken, og i 2003 ble om lag 33 prosent av de statlige midlene til forskning kanalisert gjen-nom rådet. I Statsbudsjettet for 2004 er det fo-reslått bevilgninger til Forskningsrådet fra depar-tementene på i alt 3 586 mill kr, som er en økning på vel 11 prosent fra saldert budsjett i 2003.

Forskningsrådet er en viktig institusjon i for-

¹⁹ Offentlig finansiering av norsk forskning bygger på sektor-prinsippet som innebærer at hvert departementet er ansvarlig for forskning på sin sektor. Hvert år utarbeider NIFU en statsbudsjettanalyse som gjør det mulig å regne ut et overslag av de samlede FoU-utgiftene på statsbudsjettet.



Figur 6.5 Støtte fra Norges Forskningsråd 1999. Antall aktive prosjekter, bevilget beløp for aktive prosjekter og antall søknader relativt til andel av befolkningen etter fylke.

hold til å sikre at vi har en godt fungerende nasjonal kunnskapsinfrastruktur med høy kvalitet. NFR finansierer forskning ved universitetene og høyskolene i tillegg til de direkte bevilgningene institusjonene får. Rådet har også et nasjonalt ansvar for instituttpolitikken, gjennom sitt strategiske ansvar for forskningsinstituttene.

Støtten fra NFR²⁰ kan fordeles på direkte støtte i form av tilskudd og ulike former for lån, og den inkluderer både næringsrettede prosjekter (som omtalt tidligere under næringspolitikken) og støtte til forskning ved institutter, universiteter og høyskoler. For å vurdere i hvilken grad de enkelte fylker er over- eller underrepresentert i NFRs prosjektportefølje, har STEP-gruppen relatert andelen av samlet støtte til det enkelte fylke til andelen av samlet befolkning i Norge. Vi får da en indeks som har verdien 1 dersom støtteandelen er lik befolkningsandelen, større enn 1 hvis støtten er større enn befolkningsandelen skulle tilsi, og mindre enn 1 hvis støtten er lavere enn befolkningsandelen. I figur 6.5 ser vi at alle universitetsfylkene scorer over 1. Det er store regionale forskjeller i nedslagsfeltet til NFRs aktiviteter. Antall søkte og aktive

prosjekter ligger på omlag samme nivå for Oslo, Bergen og Trondheim, men betydelig lavere for Tromsø. Når det gjelder størrelsen på aktive prosjekter (her benyttes utbetalinger i 1999), ligger Trondheim betydelig over de øvrige. Dette kan reflektere høye kostnader til utstyr og instrumentering innen teknologisk forskning. Fylker som faller inn under de distriktpolitiske virkemiddelområdene scorer alle lavt.

SkatteFUNN

Det ble i 2002 vedtatt å etablere en ordning for bedrifters rett til fradrag i likningen for utgifter til FoU (SkatteFUNN). Fra 2003 ble ordningen utvidet til å gjelde alle foretak uten begrensning på størrelse. Ordningen brukes mer aktivt enn opprinnelig antatt, og det årlige provenytapet (tap av skatteinntekter) av ordningen er beregnet til om lag 1,5 mrd. kr, som er 600 mill. kr høyere enn tidligere anslag (NIFUs Statsbudsjettsanalyse 2004). Dette representerer en støtte til næringsrettet forskning som ikke kommer til syne i statsbudsjettets direkte forskningsbevilgninger.

Tall fra SkatteFUNN-sekretariatet indikerer at rekrutteringsmønsteret av bedrifter ikke skiller seg stort fra hva vi generelt vet om FoU-aktørene i næringslivet; de er i liten grad lokalisert i det distriktpolitiske virkemiddelområdet. Ordningen kan bidra til økt oppmerksomhet om FoU i bedrif-

²⁰ Tallene som presenteres her gjelder kontraktspartner. I mange tilfeller vil imidlertid selve forskningen utføres av tredjepart/underleverandør, gjerne et forskningsinstitutt som er lokalisert et annet sted enn bedriften. Vi har dessverre ikke god nok informasjon fra registeret om hvor forskningen faktisk utføres.

tene og derfor også bidra til økte private investeringer i FoU, også i regioner som har hatt lav privat FoU-aktivitet.

Senter for fremragende forskning (SFF)

Senter for fremragende forskning ble etablert i 2001, med utgangspunkt i St.meld. nr. 39 (1998-1999) Forskning ved et tidsskille. Forskningsrådet fikk i oppdrag av daværende Kirke- og undervisningsdepartementet – nåværende Utdannings- og forskningsdepartementet – å utrede og foreslå en norsk ordning med sentre for fremragende forskning. Når det gjelder distriktsmessige konsekvenser av de institusjonene som har fått status som vertssenter så kan ikke de sies å ha noen direkte regionale konsekvenser utover det at en del av disse sentrene ligger utenfor Oslo. I den grad de bidrar til utviklingen av næringer med sterk distriktsmessig forankring vil de imidlertid kunne påvirke næringsutviklingen i distriktene på en indirekte måte. Dette kan for eksempel komme til å gjelde forskningen på områder som geologi, geoteknologi, havbruk og skipsbygging. Virkemiddelets effekt bør dessuten måles opp mot hovedmålsettingen for ordningen, som er å få til mer langsiktig, grunnleggende forskning av høy kvalitet, ikke distriktpolitiske målsettinger.

Fondet for forskning og nyskaping

Fondet for forskning og nyskaping ble opprettet 1. juli 1999, for å sikre langsiktig forskning ved å skjerme midler fra den vanlige budsjettbehandlingen. Fondskapitalen var i juli 2003 på 31,8 mrd. kr. Avkastningen av den ordinære del av Forskningsfondets kapital, 1035 mill. kr, er i statsbudsjettet for 2004 foreslått fordelt med 606 mill. kr til Forskningsrådet og 428 mill. kr direkte til universitetene.

Fondet er ment å være en supplerende mekanisme som skal tjene formål som ikke i tilstrekkelig grad blir ivare tatt gjennom de ordinære bevilgningene over statsbudsjettet. Fondsmidlene skal brukes slik at særlig den langsiktige, grunnleggende forskningen blir styrket i kunnskapsallmenningen og innenfor de fire tematiske områdene som er foreslått i Forskningsmeldingen (marin forskning, IKT, medisin og helse og forskning i skjæringsfeltet mellom energi og miljø). Utover dette blir kvalitet i bredde og dybde sterkt vektlagt. Fondet skal på denne måten bidra til å styrke nyskaping gjennom langsiktig og sektorovergripende forskning. Fondet har ikke noen spesiell distriktpolitisk profil, men midler kanalisert til

høgskolesektoren og satsning på langsiktig grunnforskning (og spesielt forskning innen marine næringer) har direkte positive konsekvenser for forskningsaktiviteten i distriktene som også vil kunne gi indirekte positive konsekvenser for næringslivet i distriktene.

6.8.5 Utvalgets vurderinger

Få av de eksisterende virkemidlene i næringspolitikken er næringsnøytrale – heller ikke FoU-rette tiltak. Mange av de næringspolitiske virkemidlene som skal stimulere til forsknings- og utviklingsaktivitet vil uvegerlig være av størst nytte for bedrifter som selv kan utføre FoU eller som har anledning til å investere i FoU. Bedrifter lokalisert i distriktene investerer i mindre grad i FoU, delvis fordi de er for små, delvis fordi de tilhører næringer som investerer forholdsvis lite i FoU og delvis fordi de ligger lenger unna forskningstunge bedrifter og FoU-institusjoner. De empiriske studiene som er lagt frem viser at en FoU-orientert næringspolitikk i liten grad treffer distriktsbedriftene.

Næringspolitikken dekker også andre deler av innovasjonsprosessen enn forskning og utvikling (spesielt NHDs satsing gjennom SND). Relativt sett utgjør imidlertid disse virkemidlene en liten del av næringspolitikken, kuttene i SNDs budsjetter den siste perioden har dessuten ført til en svekkelse. Det provenytapet som følger med etableringen av SkatteFUNN kan føre til en ytterligere svekkelse av andre typer virkemidler.

Forskningspolitikken har sitt nedslagsfelt rundt Oslofjorden, ned langs kysten til Arendal, på Sør-Vestlandet og i Sør-Trøndelag. Generelt kommer innlandet i Sør-Norge og hele Nord-Norge dårlig ut når det gjelder satsing på FoU, noe som legger føringer på hvor forskningspolitikken «treffer». Forskningspolitikken kan imidlertid ha betydning for regional utvikling selv om forskerne ikke befinner seg i distriktene. Distriktsbedriftene er ikke isolerte, de er deler av større innovasjons- og kunnskapssystemer der helheten er avgjørende for enkeltbedriftenes evne til nyskaping. Slik er det ikke nødvendigvis noen absolutt motsetning mellom tiltak som favoriserer FoU-tunge bedrifter og forskningsinstitutter i storbyene og distriktsbedriftenes kunnskapsbehov, så lenge det blir etablert et samvirke mellom bedriftene og disse tyngre «kunnskapsnodene». Det forutsetter imidlertid at det finnes et virkemiddelapparat som kan være med på å hjelpe distriktsbedriftene til å etablere slike relasjoner. Hensynet til distriktsbedriftene tilsier derfor at man bør styrke den delen av virkemiddelporteføljen som skal styrke bedriftenes læringsprosesser – det

vil si deres evne til å finne, forstå og gjøre bruk av ny kunnskap og ny teknologi – og deres evne til å bygge opp nettverk med andre bedrifter og relevante offentlige institusjoner.

6.9 Politikk for høyere utdanning

6.9.1 Utdanningspolitikken historie

Fram til 1970 besto høyere utdanning formelt bare av universitetene og de vitenskapelige høyskolenes. Regjeringen oppnevnte i 1965 en komité til å utrede spørsmål om videreutdanning for artianere og andre med tilsvarende grunnutdanning (Ottosen-komiteen). Komiteen avga fem delinnstillinger, og den foreslo bl.a. å bygge opp et nytt system av distriktshøyskoler. Det ble foreslått å dele landet i 12 utdanningsregioner, hvorav fire med både universitet og høyskoler. I hver region skulle all postgymnasial utdanning (utenom den som ble gitt av universitetene og de vitenskapelige høyskolenes) samles i regionale studiesentra med en kapasitet på 1500 – 4000 studenter hver. I dette nye høyskolesystemet skulle de postgymnasiale skoler inngå, og en rekke nye høyskoleutdanninger skulle utvikles som et alternativ til de eksisterende utdanningstilbudene. I tillegg ble det foreslått at distriktshøyskolene skulle kunne tilby et visst innslag av universitetsundervisning.

Etter 1970 ble det regionale høyskolesystemet etablert på bakgrunn av Ottosen-komiteens innstillinger. I samsvar med St.meld. nr. 17 (1974-75) Om den videre utbygging og organisering av høyere utdanning ble det etablert høyskolestyrer i 16 regioner. Disse styrene hadde ansvar for planlegging og samordning av all høyere utdanning i sin region. Utover på 1980-tallet ble det fra politisk hold etter hvert en reaksjon på de mange små enhetene innenfor høyere utdanning. Etter en engasjert debatt våren 1987 om middelmådighet i norsk høyere utdanning og forskning ble Universitets- og høyskoleutvalget (Hernes-utvalget) oppnevnt i et forsøk på å igjen legge an et mer helhetlig perspektiv på all norsk høyere utdanning, og – ikke minst – å søke å få til en mer hensiktsmessig arbeidsdeling innenfor sektoren. Hernes-utvalget (NOU 1988:28) gikk inn for en fornyet satsning på høyere utdanning og forskning, og mente det var behov for reformer på alle nivåer innenfor alle institusjoner. Utvalget pekte spesielt på at utviklingen innen den regionale høyskolesektoren hadde tatt en annen retning enn det Ottosen-komiteen forutsatte, nemlig mange små enheter i stedet for konsentrasjon i regionale sentra. Med dette som

utgangspunkt utviklet Hernes-utvalget visjonen om at alle institusjonene innenfor høyere utdanning og forskning skulle utgjøre et integrert system basert på samarbeid og arbeidsdeling – Norgesnett. I St.meld. nr. 40 (1990-91) Fra visjon til virke fulgte regjeringen opp utvalgsinnstillingen, og som ledd i denne ble de 98 regionale høyskolene omorganisert til 26 nye statlige høyskoler. Den nye ordningen trådte i kraft fra 1. august 1994, med fastsettelse av avdelingsinndelinger og administrasjonsordning ved hver av skolene. De regionale høyskolestyrene ble formelt nedlagt, og nye institusjonsstyrer var på plass fra samme tidspunkt.

Samtidig med omorganiseringen av den regionale høyskolesektoren ble det også arbeidet med en ny felles lov for universiteter og høyskoler. Med ny institusjonsstruktur og ny styringsordning i det regionale systemet lå det til rette for en felles lovgivning for høyere utdanningsinstitusjoner. Loven trådte i kraft fra 1. januar 1996. Med denne loven har universitetene, de vitenskapelige høyskolene og de 26 statlige høyskolene for første gang fått et felles lovfundament. Loven la stor myndighet til styrene ved de enkelte lærestedene og fastla et styringssystem med skille mellom valgt og administrativ ledelse på alle styringsnivåer etter modell fra universitetene.

I mai 2000 kom Mjøs-utvalgets innstilling (NOU 2000:14). Kommisjonen hadde et bredt mandat med utgangspunkt i å gi en samlet framstilling og vurdering av universitet og høyskoler som utdannings- og forskningsinstitusjoner. Rapporten inneholdt flere radikale forslag. Utvalget ville gi de statlige universitetene og høyskolene mer uavhengighet og ansvar ved å organisere institusjonene som uavhengige juridiske enheter, men eiet av staten. Mjøs-utvalget gikk også inn for mer konkurranse mellom lærestedene. Lærestedene skulle få betalt etter hvor mange studenter de fikk igjennom et studieløp og hvor mange vektall de produserte.

Kvalitetsreformen ble vedtatt i Stortinget i juni 2001. Grunnlaget for reformen ble lagt av Mjøs-utvalget og i St.meld. nr. 27 (2000-2001) Gjør din plikt – Krev din rett. Reformen kan oppsummeres i tre punkter: Kvaliteten på utdanning og forskning skal bli bedre, intensiteten på utdanningen skal økes og internasjonaliseringen skal økes.

Utdanningsinstitusjonene har fra høsten 2003 fått på plass de faglige, økonomiske og organisatoriske hovedelementene i reformen. Kvalitetsreformen innebærer blant annet ett nytt gradssystem som består av en treårig bachelorgrad og en toårig mastergrad. Studietiden vil bli kortere, men mer

intens. Fra og med budsjettåret 2002 er det innført et nytt finansieringssystem for statlige universiteter og høyskoler (kunsthøgskolene unntatt), hvor det blant annet blir lagt mer vekt på resultatbasert finansiering. Modellen skiller mellom basisfinansiering, undervisningsfinansiering og forskningsfinansiering. Den resultatbaserte undervisningsfinansieringen beregnes på grunnlag av antallet såkalte 60-poengsenheter (fullførte treårsstudier) og antallet utvekslingsstudenter. Forskningsbevilgningene vil også i større grad bli resultatbaserte, blant annet på grunnlag av indikatorer som publisering. Institusjonene får fullmakter til å opprette og legge ned fag, emner og emnegrupper på lavere grads nivå. På områder der institusjonene har rett til å tildele doktorgrad, får de full frihet til å opprette og legge ned studietilbud på alle nivå.

Gjennom reformen er også høyskoler gitt muligheten til å tilby master- og forskerutdanning. Har høyskolene tilbud av fem godkjente masterutdanninger og fire forskerutdanninger kan de få universitetsstatus. Det har også vært et mål at man ved hjelp av kvalitetsreformen skal bidra til å styrke samspillet med næringslivet ved å utvikle kurs og utdanninger for å dekke næringslivets behov for kompetanse, samt å utvikle etter- og videreutdanningstilbud. Institusjonene er blitt pålagt å innføre nye systemer for kvalitetssikring. 1. januar 2003 ble det etablert et eget organ for akkreditering og evaluering kalt Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT).

Når det gjelder kommersialisering av forskningsresultater er regelverket for patenter ved universitet og høyskolene endret. Inntektene fra utnyttelse av patentet skal deles likt mellom universitet, institutt og forsker. Dette legger til rette for kommersialisering.

I september 2003 kom Ryssdalutvalget med sin innstilling «Ny lov om universitet og høyskoler», NOU 2003:25. Ryssdalutvalget mente at det er overordnet viktig at institusjonene, så vel statlige som private, er uavhengig av staten i utførelsen av sine faglige oppgaver. Oppfølgingen av denne innstillingen er det enda for tidlig å si noe om.

6.9.2 Bevilgninger til høyere utdanning

Studentmassen innen universitets- og høyskolesektoren har hatt en sterk vekst de siste 20 årene. I 2001 var det totalt 198.000 studenter innen universitets- og høyskolesektoren.

I NIFUs Statsbudsjettanalyse for 2004 trekkes det frem at de høyere utdanningsinstitusjonene er de klare vinnerne i budsjettforslaget for 2004, ved at de både får fullfinansiert kvalitetsreformen og

får økte forskningsbevilgninger. Det er fullfinansiering av kvalitetsreformen som har hatt høyest prioritet, og gis en bevilgning på 1144 mill. kr, 517 mill. kr mer enn i 2003. Midlene skal brukes til å innføre mer studentaktiv undervisning, nye vurderingsformer, nye og mer faste studieløp, ny gradsstruktur og en generell heving av kvaliteten på studietilbudene.

Det er også en vekst på 300 mill. kr i de forskningsbevilgninger som går direkte til institusjonene som blant annet skal bidra til at det opprettes 200 nye rekrutteringsstillinger. Regjeringen har fortsatt et mål om å øke kvinneandelen i undervisning og forskning, men tar til etterretning EFTA-dommen om at øremerkede stillinger for kvinner strider med EØS-avtalen.

6.9.3 Regionale konsekvenser av politikk for høyere utdanning

I perioden 1980-2000 var det en stor vekst i universitet og høyskoler lokalisert i de fire universitetsbyene. Veksten i høyskolesektoren har også vært høy, og dette er trolig den statlige sektoren som har hatt størst vekst i løpet av de siste 20 år (Lie 2002). Utdanningsstatistikk fra SSB viser at studenttallene fortsetter å stige ved de aller fleste universitet og høyskoler, og at kvinner er i flertall ved de aller fleste lærestedene. Tallene viser også at det ikke er store geografiske forskjeller mht oppgangen i registrerte studenter i perioden 1997-2001.

Den betydelige geografiske spredningen av utdanningstilbudene på høyere nivå har hatt til hensikt å jevne ut de geografiske forskjellene i rekrutteringen til høyere utdanning, samt å bidra til å skaffe kompetent arbeidskraft til regionene. Det er liten tvil om at dette har vært vellykket. Rekrutteringen til høyere utdanning avhenger av avstanden til studiestedet, og det viktigste tiltaket i så måte har vært utbyggingen av distriktshøyskoler på 1970- og 1980-tallet. Sammen med tidligere etablerte lærerskoler og sykepleieskoler fikk man spredt et stort antall statlige høyskoler utover landet.

I følge Opheim (2003), som har studert betydningen av bosted for valg av utdanning og lærested, har den geografiske fordelingen av studieplasser stor betydning for søkeres valg av utdanning og lærested. Det at mange utdanninger og et høyt antall studieplasser er lokalisert til universitetene gjør at universitetsfylkene har en netto tilstrømming av studenter. Et bredere spekter av studietilbud gjør at studenter i disse fylkene har mindre behov for å søke om studieplass i andre fylker og

dermed er mindre mobile enn søkere bosatt utenfor universitetsfylkene. Det er en stigende tendens til å søke opptak lokalt med økende alder og da spesielt for kvinner. Om lag 30 prosent av søkerne søker kun opptak i hjemfylket, hhv 48 prosent for søkere bosatt i universitetsfylkene og 18 prosent for søkere bosatt i andre fylker. Opheim mener at en mulig forklaring i forskjellene kan være de mer generelle urbaniseringstendenser vi ser i samfunnet i dag.

Sæther (2000) konkluderer at den relativt sterke og langvarige satsningen på et regionalisert tilbud innen høyere utdanning har hatt en stabiliserende effekt på fordelingen av personer med høyere utdanning. Høgskolene har en stabiliserende virkning på bosettingsmønstrene ved at disse institusjonene bidrar til en regional konsentrasjon i mellomsentrale byområder. Disse områdene får en stadig større andel av yngre mennesker som søker høyere utdanning (Sæther 2000, s. 24). Trenden går likevel i retning av at en økende andel av de med høyere utdanning bosetter seg i sentrale strøk av landet. Det konkluderes derfor med at en videre desentralisering av høgskolene neppe er veien å gå, i og med at det er de regionene som har et differensiert høgskoletilbud og samtidig et differensiert arbeidsmarked som klarer seg best.

6.9.4 Utvalgets vurderinger

Satsningen på regionaliserte tilbud innen høyere utdanning har bidratt til at en større andel av befolkningen nå tar universitets- og høgskoleutdanning. Utdanningsnivået har økt i alle deler av landet, noe som har vært av avgjørende betydning for utviklingen i næringslivet så vel som i offentlig forvaltning. Politikken for høyere utdanning har, gjennom veksten i de statlige høgskolene, hatt stor regionalpolitisk effekt.

Universitetsfylkene har en nettotilstrømming av studenter, og vi ser at en stor andel av de med høyere utdanning bosetter seg i sentrale strøk. Dermed kan utdanningsveksten også bidra til sentraliseringen, noe som særlig rammer distrikter som verken har noen utdanningsinstitusjoner eller noe stort antall arbeidsplasser som krever høyere utdanning.

Gjennom kvalitetsreformen har høgskolene fått større frihet til å opprette og legge ned studie-tilbud. De får dermed økte muligheter for å tilpasse seg krav og behov i egen region. Dette kan være med på å styrke deres stilling i regionene, og dermed gjøre dem mer nyttige for det regionale arbeidsmarkedet og næringslivet.

Kvalitetsreformen vil i økende grad gjøre finan-

sieringen av universiteter og høgskoler avhengig av produksjonen av vektall, kandidater og forskning. Her ser utvalget en potensiell fare, ved at det kan bli vanskelig å opprettholde utdanningstilbud som er marginale for høgskolene, men som likevel kan være viktige for næringslivet i distriktene. Det kan være regionspesifikke kjennetegn som gjør at en høgskole bør ha kompetanse og fagmiljø selv om det innimellom er lav studiesøkning.

Ved at høgskolene har fått større frihet er utdanningspolitikken blitt mer styrbar på et regionalt nivå. Dette er positivt for mulighetene til å nå distriktspolitiske mål.

6.10 Energipolitikk

6.10.1 En kort omtale av politikkområdet

Stabil og sikker tilgang til elektrisk kraft er en forutsetning for nesten alt vi foretar oss i et moderne samfunn. Derfor er regulering og tilrettelegging av rammevilkårene for denne sektoren en svært viktig samfunnsoppgave. Norden utgjør i dag et felles kraftmarked. Det er ingen særskilte tariffer for handel mellom landene.

Den norske energiproduksjonen er dominert av vannkraft. Av en brutto kraftproduksjon på 122,4 TWh i 1999, sto vannkraft for 99,5 prosent (NOS Energistatistikk 2000). Den resterende knappe halve prosenten fordelte seg mellom varmekraft og vindkraft. Totalt sto elektrisk energi for 45,7 prosent av samlet energiforbruk i Norge i 1999 mot et gjennomsnittet for OECD-Europa på 19,9 prosent. Av det stasjonære kraftforbruket i private husholdninger dekker elektrisitet nesten 80 prosent, mot 20-30 prosent for hovedtyngden av de vesteuropeiske landene (NOS Enerigstatistikk). Sårbarheten for svingninger i værforholdene er en høyst aktuell bekymring til tross for de betydelige utjevningmulighetene som følger av at stor magasinkapasitet og utenrikskablene, spesielt mot Danmark og Sverige. Samtidig råder det en viss usikkerhet om hvilken normalproduksjon som kan forventes fra det eksisterende systemet. De omfattende vannkraftprosjektenes æra er stort sett forbi.

Konsentrasjonen på vannkraft har lagt føringer på utviklingen både av sektoren selv og av samfunnet for øvrig. Mye av kraften blir produsert i områder som ligger langt unna de store befolkningskonsentrasjonene. I en tidlig fase, da overførings-systemet fortsatt var lite utviklet, ga dette støtet til en rekke kraftintensive industrietableringer i fossefallenes umiddelbare nærhet. Store summer er investert i regulerings- og produksjonsanlegg og i

overføringslinjer. En del er bygget av industriforetak med særskilte kraftbehov, spesielt i tiden før andre verdenskrig. Det aller meste er imidlertid realisert i offentlig regi, av kommuner, fylkeskommuner og staten.

Et alternativ til vannkraft som har skapt miljødebatt de senere årene er gasskraft. De mest fremskredne planene har de to selskapene Naturkraft og Industrikraft Midt-Norge (IMN) stått for. Naturkraft søkte i 1996 og har fått både anleggs- og utslippskonsesjon for bygging av to mellomstore gasskraftverk, på henholdsvis Kårstø utenfor Hugesund og Kollsnes ved Bergen. IMN ble i 2001 gitt tilsvarende konsesjoner for et større varmekraftverk ved Skogn i Nord-Trøndelag. Dette verket er imidlertid avhengig av at det samtidig fremføres gassrørledning fra Tjeldbergodden. Tilhengerne av utbygging har brukt argumenter knyttet til så vel forsyningssituasjonen, som det å kunne utvikle ny industri og arbeidsplasser. Prisforholdene i kraftmarkedet og usikkerheten om fremtidige kostnader knyttet til verkenes utslipp av drivhusgassen CO₂, har hittil avholdt eierne fra å gi klarsignal for byggestart. Norges problemer med å oppfylle sine konvensjonsforpliktelser vedrørende utslipp av klimagasser gjør det usikkert om gasskraft vil bli utbygd. Det er svært usikkert om og når kommersielt realistisk teknologi blir tilgjengelig.

Utenom gasskraft er det i noen grad biobasert varmekraft, men spesielt vindkraft som per i dag fremstår som det mest aktuelle supplementet til vannkraft på forsyningssiden. Med utgangspunkt i nivået på norske kraftpriser det siste 10-året, er utbygging av vindkraft fortsatt betinget av massiv offentlig støtte. I tillegg skrinlegges en del vindkraftprosjekter på grunn av konflikter, dels på bakgrunn av landskapsestetiske konsekvenser, men også ut fra hensynet til fuglelivet. I noen tilfeller har dessuten forsvaret hatt innvendinger mot disse anleggene. Per i dag finnes vindkraftverk i kommunene Vågsøy (SF), Nærøy (NT), Sandøy (MR), Smøla (MR) og Lindesnes (VA), og ytterligere konsesjoner er gitt eller er under behandling. Rammebetingelsene for omsetning av grønne sertifikater vil gjøre vindparketableringer mer lønnsomt.

Andre energiproduksjonssystemer som har fått større aktualitet i de senere år, er de små vannkraftverkene med installert effekt på inntil 10.000 KW. En rekke anlegg er blitt utbygget de siste par årene. Utbyggere av småkraftverk møter betydelige juridiske og politiske beskrankninger. Regelverket har vært komplisert og saksbehandlingstiden lang for å få innvilget en søknad. Regjeringen har imidlertid signalisert at bedre rammebetingelser

vil komme. I den totale energiproduksjonen betyr disse småkraftverkene relativt lite, men har en betydelig lønnsomhet ikke minst i et marked med varig høye kraftpriser. NVE har i foreløpige beregninger stipulert utbyggingspotensialet til å utgjøre en produksjon på 2-3 TWh (Norges totale kraftproduksjon var 130,6 TWh i 2002). Prosjektene er svært interessante som del av en yrkeskombinasjon, f.eks. for bønder.

Det synes åpenbart at en kraftpolitikk som skal ta hensyn til klimaforpliktelsene, må fokusere på tiltak som reduserer behovet for utbygging av fossilbasert kraft i Norge. Når tilgangen til ny «ren» kraft er begrenset, innebærer dette at det må legges bånd på forbruksutviklingen. For å få mest mulig nytte av den svingende krafttilgangen, er det samtidig viktig å bidra til fleksibilitet i kraftuttaket. Dette kan dels oppnås ved å styrke overføringsmulighetene til utlandet, men også ved å investere i energifleksibilitet innenlands. Fjernvarmesystemer er et alternativ siden disse lett kan utrustes for å skifte mellom kraft og andre energibærere avhengig av prisforholdene. Utfordringen for myndighetene blir imidlertid å utvikle egnede investeringsinsentiver. Fjernes elektrisitetsavgiften, blir det for eksempel vanskelig å oppnå lønnsomhet for fjernvarmeprosjektene. Av effektivitetshensyn er det en fordel om virkemidlene er forutsigbare og generelle, og at de er nøytrale i den forstand at de ikke forskjellsbehandler alternative bidrag til den ønskede utviklingen.

EFTAs overvåkingsorgan ESA har varslet at industriens fritak for el-avgift vil kunne bli ansett som ulovlig statsstøtte. For å unngå eventuelle tilbakebetalingskrav fra ESA, foreslår regjeringen å avvikle el-avgiften for all næringsvirksomhet fra 1. januar 2004, og tar sikte på å innføre et nytt avgiftssystem fra 1. juli 2004. Avviklingen ved årsskiftet vil også bli gjennomført for offentlig sektor. Samtidig satses det mer på å dempe el-forbruket og legge om energibruk og energiproduksjon gjennom Energifondet og Enova SF. Energifondets inntektsgrunnlag øker med 130 millioner kroner i 2004-budsjettet. Det er krevende å utarbeide et system som ikke medfører store avgiftstekniske problemer eller samfunnsøkonomisk tap, og som samtidig kan godtas av ESA. Målet for det nye systemet er å dempe økningen i el-forbruket og fortsatt stimulere til overgang til alternative energikilder og fjernvarme.

6.10.2 Virkemidler, målsettinger og generelle effekter

De siste 10-15 årene av 1900-tallet ble rammevil-

kårene for kraftsektoren i Norge vesentlig endret. Inntil dette hadde utviklingen av vannressursene primært vært håndtert som et offentlig forvaltningsanliggende. Utenom egenforsyningen til en del større kraftintensive industriforetak, ble så godt som alle større utbygginger utført i offentlig regi, enten av staten selv eller av kommunene og fylkeskommunene. Kraft til alminnelig forsyning ble omsatt til regulerte priser og kundene var bundet til å kjøpe fra produksjonsselskapet i sitt distrikt. Større industribedrifter hadde en noe friere stilling og kunne inngå bilaterale kontrakter med produsentene eller alternativt handle kraft på en egen børs for tilfeldig kraft. For en betydelig del av industrikontraktene var prisene regulert ved særskilte avtaler fastsatt av myndighetene.

Opptakten til endringene i kraftpolitikken kom i 1986, med utskillelsen av Statskraftverkene fra Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen²¹ (NVE). Formålet med denne endringen var i første rekke å trekke et klarere skille mellom staten som stor aktør i kraftnæringen og statens kontroll- og overvåkingsoppgaver. I 1992 ble også ansvaret for det aktive arbeidet med energiøkonomisering og ny miljøvennlig energi – inkludert administrasjonen av diverse tilskuddsordninger – skilt ut fra NVE. Disse oppgavene ble overført til nystiftede *Enova SF* med hovedkontor i Trondheim. Endringene har bidratt til å rendyrke NVEs oppgave som sentral faginstans i forvaltningen av vannressursene. Direktoratet har tilsynsansvaret både i forhold til kraftproduksjon og linjenett, forsyningssituasjonen og flomforebygging. Videre er direktoratet behandlingsinstans og skal påse at lovverket følges ved søknad om nye kraftanlegg. I slike saker vil NVE vanligvis skrive innstilling til Olje- og Energidepartementet (OED). Departementet kan selv fatte vedtak i byggesaker av begrenset omfang, mens større kraftutbygginger blir forelagt Stortinget til godkjenning. Som statlig fagmyndighet skal NVE vurdere de kommuneplaner og reguleringsplaner som berører fagområdene og kan eventuelt fremme innsigelse i henhold til Plan- og bygningsloven (PBL). Forvaltningen av ressursene er dermed i siste instans et ansvar tillagt de sentrale myndigheter.

I tilknytting til innføringen av den nye Energiloven fra 1991, ble Statskraftverkene i 1992 oppdelt i et eget produksjonsselskap (*Statkraft SF*) og et nettselskap (*Statnett SF*). Omorganiseringen skjedde parallelt med at markedsbasert kraftomsetning ble introdusert for å stimulere til en mer

effektiv utnyttelse av kraftressursene. Konkurransetsetting av den statlige produksjonsvirksomheten kom som en naturlig del av denne omstillingen. Men samtidig var et velfungerende marked betinget av at alle aktørene fikk lik tilgang til overføringssystemet. Det var for å imøtekomme dette kravet man valgte å legge den statlige nettvirksomheten til et eget selskap. Tilsvarende ble det også stilt krav til de øvrige kraftselskapene om å trekke klare skiller mellom konkurransevirksomhetene – produksjon og salg – og egen nettvirksomhet.

Ved opprettelsen av Statnett SF ble samtlige av Statens eierinteresser i kraftnettet lagt inn i selskapet, inkludert eierandelene i overføringslinjene til utlandet. Selskapet fikk samtidig ansvar for å sikre effektiv drift og utvikling av det landsdekkende sentralnettet for overføring av kraft, samt ansvar for den overordnede koordineringen av det norske kraftsystemet. Statnett har derfor både helt kort-siktige oppgaver knyttet til den løpende balanseringen av produksjon og forbruk, og et langsiktig ansvar for at samfunnsøkonomiske hensyn blir ivarettatt i forhold til vedlikehold og videre utbygging av overføringssystemet. Driften av sentralnettet forvalter Statnett gjennom *Sentralnettsordningen*, som er en landsdekkende oppgjørsordning for den delen av overføringssystemet som transporterer elkraft mellom landsdeler og større regioner. Ordningen er basert på innleie av relevante ledninger, transformatorer og koblingsanlegg. Eierne²² får oppgjør etter bestemte regler om kostnadsdekning som myndighetene regulerer. Leiekostnaden inndeckes med de tariffene brukerne må betale for å transportere kraft i nettet. Disse tariffinntektene skal ideelt sett nøyaktig balansere drifts- og leiekostnadene. Eventuelle avvik avregnes i etterhånd. Ordningen innebærer et felles prissystem for overføringstjenestene og sikrer alle aktørene lik adgang til nettet. Utenfor sentralnettet kontrolleres det videre fordelingssystemet i stor grad av lokale energiselskaper, som via konsesjoner har enerett til kraftdistribusjon i sine områder. Energiverkene kan heller ikke kreve høyere pris for overføringen av kraft enn det som over tid er nødvendig for å dekke kostnadene ved drift og avskrivning av nettet, samt en rimelig avkastning på investert kapital ved effektiv drift.

Energiloven i 1991 la sterke føringer for liberalisering og konkurranseeksponering av kraftomsetningen i Norge. Lovgivningen på kraftområdet tar utgangspunkt i at vannkraft er en nasjonal ressurs men med lokal forankring. NVE skal vurdere kommuneplaner og reguleringsplaner på kraftområdet, og kan eventuelt fremme innsigelser i henhold til Plan- og bygningsloven. Store kraftprosjek-

²¹ Heter nå Norges vassdrags- og elektrisitetsdirektorat

²² Statnett eier selv ca. 84 prosent av sentralnettsanleggene.

ter blir forelagt Stortinget til godkjenning. Siden innføringen av Energiloven i 1992, har det skjedd en del endringer i det kommunale eierengasjementet i kraftsektoren. En tendens har vært at selskap innen geografisk avgrensede markedsområder har smeltet sammen i større regionale interkommunale foretak. Dette har dels skjedd ved fusjoner av relativt likeverdige parter, og dels ved at mindre selskap er kjøpt opp av de dominerende aktørene i sin region.

Med bakgrunn i Industrikonsesjonsloven fra 1917 har stat og kommuner fått en svært sentral rolle i utviklingen av kraftressursene. Spesielt viktig i denne sammenheng er en tidsbasert hjemfallsordning som innebærer at rettigheter og anleggsutrustning tilfaller Staten vederlagsfritt etter 60 år. Derfor er også innslaget av offentlig eierskap i sektoren meget høyt. Om vi ser bort fra industrikraft til eget forbruk, var hele 62,2 prosent av bokført totalkapital i kraftforetak på kommunale og fylkeskommunale hender i 2000. Resten fordelte seg mellom staten (28,6 prosent) og private eiere (9,2 prosent).

Opprettelsen av Statnett marked AS i 1993 var en oppfølging av omleggingen i reguleringsregime. Fra en forsiktig start, begrenset til omsetning av standardiserte kontrakter en dag i uken, er virksomheten senere sterkt utvidet både i tilbud og volumer. Parallelt med dette har det skjedd en utvikling fra en utelukkende norsk til en nordisk børs. Den første geografiske utvidelsen kom i 1996, med etableringen av et felles marked for kraft i Norge og Sverige. Den svenske systemoperatøren, *Svenska Kraftnät*, kom da inn som 50 prosent medeier i kraftbørsen, som samtidig skiftet navn til Nord Pool ASA. I 1999 ble også Finland og deler av Danmark integrert og fra 2000 har vi hatt et fullt integrert nordisk kraftmarked.

Industribedrifter har gjennom statskraftavtalene hatt tilgang til rimelig kraft. Betydelige deler av kraftbehovet til den kraftkrevende industri er dekket av langsiktige kraftavtaler med Statkraft SF på vilkår fastsatt av Stortinget. Disse avtalene utløper i perioden fra 2004 til 2011. I tillegg har deler av industrien inngått nye avtaler med Statkraft på vilkår fastsatt av Stortinget. Disse kontraktene varer til 2020-2030. Industriens kraftforbruk dekkes for øvrig i stor grad av produksjon i egne kraftverk, i tillegg til kontrakter med andre kraftleverandører og kjøp av kraft i markedet. Alt i alt går vilkårene i retning av kraftavtaler mer basert på markedsvilkår.

En rekke skatter og avgifter er knyttet til produksjonsanlegget, og tilfaller dermed kommuner og fylkeskommuner. Eksempler er konsesjonsav-

gifter og konsesjonskraft. Videre får kommuner og fylkeskommuner inntekter i form av naturressursskatt og har dessuten anledning til å kreve inn eiendomsavgift. Kommuner i Nord-Troms og Finnmark er fritatt for forbrukeravgift sammen med industrien og drivhusnæringen. I tillegg er husholdninger og landbruk i de tre nordligste fylkene fritatt for merverdiavgift på kraft.

I sum har statens politikk på dette området hatt betydelige regionale effekter. Slik skattesystemet for kraftsektoren er utformet, kanaliserer det inntekter både til staten og til kommunene. Til staten skal det betales fellesskatt (formues- og inntektskatt), og for kraftproduksjonen i tillegg en grunnrenteskatt. For fellesskatten gjelder i prinsippet de samme reglene som for annen næringsvirksomhet, mens grunnrenteskatten er sektorspesifikk og begrunnet i de særskilte avkastningsmulighetene som knytter seg til utnyttelsen av naturressursen vannkraft. Til kommunene og fylkeskommunene skal kraftforetakene svare naturressursskatt med henholdsvis 1,1 øre og 0,2 øre per kWh. I tillegg har kommunene anledning til å innkreve eiendomsskatt. I 2001 ble det til staten totalt innbetalt 4 279 mill. kr i kraftskatt, hvorav skatt på grunnrenteinntekt utgjorde 887 mill. kr. Naturressursskatten til kommuner og fylkeskommuner beløp seg til 1.577 mill. kr, mens eiendomsskatten for sektoren utgjorde anslagsvis 925 mill. kr.

Ved siden av de ordinære skattene, får både kommunene og staten inntekt fra konsesjonsavgifter av kraftproduksjon. For kommunenes vedkommende er det en forutsetning at disse midlene avsettes i næringsfond og benyttes til utvikling av lokal næringsvirksomhet. Videre har kommunene anledning til å disponere inntil 10 prosent av den lokale produksjonen til en særskilt fastsatt pris, såkalt konsesjonskraft. Uttaket av kraft får ikke overskride forbruket i den aktuelle kommunen. Kommunen står likevel fritt i disponeringen av kraften og kan velge enten å begunstige egne innbyggere med rimelig kraft eller å ta ut gevinsten ved å selge kraften i det åpne markedet.

Forkjøpsrett er et verktøy som myndighetene kan benytte i forhold til landets vassdragsressurser ut fra en målsetting om å ivareta samfunnsmessige hensyn. Dette innebærer imidlertid at det offentlige skiller mellom sin rolle som forvalter, og sin rolle som eier og markedsaktør. *Forvalteren* kan bruke sin lovbestemte forkjøpsrett ut fra en samfunnsmessig vurdering, for eksempel med sikte på å unngå utbygging, eller med sikte på nedlegging. Staten kan imidlertid ikke benytte forkjøpsretten til å skaffe sin egen markedsaktør fordeler fremfor de andre aktørene i markedet.

Eierskapsnøytrale konsesjonsregler skaper større mulighet for utenlandske selskaper til å kjøpe seg opp i norsk kraftnæring. Grunnen er at en endring i hjemfallsinstituttet vil skape et marked for fallrettigheter, og dermed et marked for kjøp av salg av selskapene som eier fallrettighetene og benytter vannressursene til kraftproduksjon. Et marked for selskapskontroll vil ha effekt både på de oppkjøpte selskapene og på kraftselskaper som ikke blir kjøpt opp. Vi ser allerede en utvikling mot store internasjonale selskaper innen kraftsalg, og vil sannsynligvis oppleve det samme også innen kraftproduksjon. Uansett om det er en utenlandsk aktør eller Statkraft som gjennom oppkjøp blir stor i markedet, skal myndighetene ut fra konkurransehensyn legge begrensninger på den store aktørens oppkjøp.

6.10.3 Regional- og distriktpolitiske effekter av energipolitikken

Kraftstasjoner og regulerte arealer berører et stort antall kommuner i distrikts-Norge, mens de fleste forbrukere finnes i de større befolkningskonsentrasjonene. Inntektene genereres fra sentrale strøk gjennom en lang rekke skatter og avgifter og tilfaller i betydelig grad fylkeskommuner og distriktskommuner. Sluttbrukerne har siden 1998 kunnet bytte leverandør, og det har gjort tilbuds- og etterpørselssiden til noe mer enn et lokalt anliggende. I praksis er det likevel mange som beholder sin geografisk nærmeste leverandør. Det er også dette selskapet som har ansvaret for å sørge for den faktiske distribusjonen. Ved omlegging av skatteregimet har myndighetene tilstrebet å sikre kommunenes forutsigbarhet ved å utforme reglene slik at de utjevner virkninger av prisvariasjoner på skatteinngangen. Staten har også gjort tilpasninger og gitt kompensasjon for å begrense de umiddelbare utslagene av skatteomlegginger på enkeltkommuners økonomi.

Ved siden av den sterke eierkontrollen har myndighetene brukt kraftsektoren aktivt i den øvrige nærings- og regionalpolitikken. Virkemidlene inkluderer blant annet krav til hvor kraftressursene anvendes, konsesjonskraft til kommunene, statlige industrikraftavtaler og avgiftsbegunstigelse av kraft til industriformål. ESA er kritisk til flere av disse ordningene, ut fra faren for forskjellsbehandling av markedsaktører og statssubsidier i strid med konkurransereglene. I framtiden vil vi derfor kunne oppleve at myndighetenes muligheter for å anvende kraftsektoren som et aktivt nærings- og regionalpolitisk virkemiddel blir svekket.

Liberaliseringen av kraftmarkedet har medført

betydelige holdningsendringer i næringen. Dette har skjerpet kravene til kostnadsstyring og avkastning på investeringer, og det gjenspeiler seg i verdsettingen av eksisterende selskap og eiendeler. Mange kommunale eiere har fått øynene opp for hvilke verdier som ligger i kraftforetakene. Sammen har disse faktorene bidratt til betydelige omstruktureringer, dels ved at kommunalt eide foretak er kjøpt opp eller fusjonert sammen til større regionale enheter, og dels ved at Statkraft har kjøpt seg inn i eller overtatt flere av de regionale hovedaktørene. Slik har det skjedd en ikke ubetydelig eierforskyvning fra kommunene til staten.

Den videre eierutviklingen i kraftnæringen er nå under debatt. Mange er skeptiske til at spesielt produksjonsvirksomhet skal overføres til utenlandske eiere. Samtidig er det mange kommuner som har dårlig økonomi og som kan tenkes å selge egen kraftvirksomhet til høystbydende for å bøte på situasjonen. Statkraft har allerede foretatt omfattende oppkjøp i store deler av landet, og mye tyder på at selskapet er i ferd med å nå et tak for hva konkurransemyndighetene vil tillate av videre vekst innenlands. Når det samtidig ikke foreligger gode norske alternativ vil eventuelle selgere fristes til å vende seg mot utlandet. Ønsker om å stanse slike salg kan lett støte mot EØS-avtalens bestemmelser. I et lokalt og regionalt perspektiv vil kraftanleggene uansett være eksternt eide, det lokale eierskapet gikk tapt allerede da de lokale kraftverkene ble teknologisk og eiermessig samordnet og slått sammen til større regionale enheter. Mye av inntektsgrunnlaget er imidlertid tillagt lokalt nivå i og med at disse følger produksjonsanleggene.

Diskusjonen om eierskapets betydning for kraftnæringen avhenger av hvilke enheter i næringen vi snakker om. Tradisjonelt måtte kraftkrevende industri ligge i nærheten av kraftressursene. Forbedret overføringsteknologi gjorde det mulig for den kraftkrevende industri å velge andre lokaliseringsløsninger. Den teknologiske utviklingen bidrar således til å svekke grunnlaget for felles kompetanseenheter mellom lokale produksjonsanlegg og den kraftkrevende industri. Innen kraftnæringen skjer det to former for fjernstyring parallelt. Fusjoner og oppkjøp medfører produksjonsanleggene fjernstyres fra hovedkontorer lokalisert et annet sted. Samtidig er bransjen preget av en utstrakt teknisk fjernstyring. For eksempel har Norsk Hydro etablert en koordinert styringssentral for sine kraftanlegg på Rjukan, mens kraftdivisjons toppledelse er lagt til konsernhovedkontoret i Oslo. Et vedlikeholdsteam reiser rundt og tar seg av de store overhalingsprosjektene. Lignende or-

ganisasjonsmodeller vil en også finne blant andre aktører som finnes i det norske markedet (Sunnvåg et al 2002).

Et interessant spørsmål er om innføring av eierskapsnøytrale konsesjonsregler vil gjøre norske fallrettigheter mer interessante for utenlandsk kapital? I så fall: Hva slags regionale og organisatoriske implikasjoner vil slike oppkjøp ha for de datterselskapene som berøres? Hjemfallsregimet vil antakelig ha begrenset betydning for distriktene. Det er mer åpent hvordan et reguleringsregime som innbyr til utenlandsk eierskap påvirker miljøene på *sentrale* steder. Vår antagelse er at heller ikke for disse miljøene blir konsekvensene videre dramatiske, da kompetansen disse besitter er verdifull og ikke så lett lar seg flytte. Deregulering av kraftsektoren, sammen med økt teknologiintensitet, har gjort at kraftnæringen utenom produksjonsanleggene blir liggende utenfor distriktene. Arbeidsmarkedsstatistikk for 2000 viser 16 106 sysselsatte i næringen, noe som er en nedgang på 21 prosent siden 1995. Nedgangen har vært like stor for storbyområder, andre byområder og distriktene. De fortsatte strukturendringene vil sannsynligvis mest ramme nettvirksomheten i byområdene utenom storbyene, mens kraftproduksjonen har en mer stabil utvikling og de tyngre kompetansemiljøene vil vokse. Fortsetter denne utviklingen, får storbyene etter hvert styrket sin rolle innen kraftnæringen. Utviklingen videre skjer med andre ord som følge av sammenslåinger av selskaper, men er uavhengig av hva slags hjemfallsregime vi har.

6.10.4 Utvalgets vurderinger

Kraftproduksjon har tradisjonelt spilt en nøkkelrolle for industriutviklingen i Norge, både med hensyn til lokalisering og virksomhetstype. Tidligere hadde konsesjonslovgivningen et lokalt innhold som i praksis innebar favorisering av lokale leveranser og arbeidskraft. Samtidig var det også heftet en rekke infrastrukturbetingelser både til utbygging og selve driftsfasen (ansvar for skole, butikker, veianlegg, laksetrapp osv). Denne type effekter har nå langt mindre omfang, noe som dels har sammenheng med konkurransereguleringen men også at beliggenheten til en del nyere prosjekter er en helt annen. Nyere vannkraftprosjekter er stort sett relativt avsidesliggende anlegg eller oppgradering av allerede eksisterende anlegg. I den grad lokalisering av kraftanlegg fremdeles er et relativt styrbart regionalt virkemiddel, vil dette omfatte spørsmål om lokaliseringen av framtidige gasskraftanlegg. Om slike anlegg realiseres vil de klart være relativt godt styrbare regionalt tiltak.

Fortsatt er mange smelteverksbedrifter bærebjelker i en rekke ensidige industristeder. Samtidig ser vi at industrielle omlegginger og globalisering truer eksistensen av den kraftkrevende industrien på flere av disse stedene. Endringer i markedsbetingelser initiert av norske myndigheter og tilsvarende omlegginger i utlandet, sammen med teknologiske endringer som innebærer utstrakt fjernstyring og automatisering av anleggene, gjør sitt til å endre eierforhold, lokaliseringsmønster for administrasjon, driftsenhetene og salgsleddene i kraftnæringen. Dermed har energisektoren, som næring og arbeidsplass betraktet, en langt mer beskjeden rolle en tidligere.

Selve produksjonen står imidlertid «fjellfast». En markedsbasert kraftomsetning sammen med teknologiske endringer har riktignok redusert en del av fordelene med kraft til lavere pris som nærheten til kraftressursene tidligere innebar. Fremdeles nyter imidlertid mange kraftkrevende kommuner gode inntekter av kraftressursene. Om selve konsesjonskraften tilgodesees innbyggerne direkte eller omsettes i kraftmarkedet for å gi inntekter til kommunekassen, varierer.

Skatte- og avgiftssystemet relatert til kraftsektoren har betydelige positive regionale effekter i og med at mye av skatteinntektene tilfaller de kommunene hvor produksjonsanleggene befinner seg. Mange av de kommunene som nyter godt av dette har også en relativ sårbar struktur og avsides beliggenhet som gjør dem svært avhengig av disse inntektene. Utvalget oppfatter det derfor som svært viktig for disse lokalsamfunnene at slike ordninger opprettholdes.

Verneinteresser forvaltet gjennom sentrale myndigheter som har satt stopper for lokale utbyggingsinitiativ i forhold til vannkraftanlegg, kan i forhold til et lokalt inntektsgrunnlag betraktes som effekter med negativt fortegn når disse næringsinteressene vurderes isolert. Denne type begrensninger målt opp mot landskapsvern, friluftsliv etc. kan imidlertid også oppfattes som en positiv lokal/regional effekt.

6.11 Petroleumpolitikk

Med statlig petroleumpolitikk mener vi i denne sammenhengen reguleringen av petroleumssektoren. De inntektene fra aktiviteten i sektoren staten, gjennom oljefondet, disponerer, gir myndighetene økt handlefrihet. Den *handlingsregelen* myndighetene har valgt for bruk av disse midlene, er diskutert i kapittel 5. Nedenfor fokuserer vi på selve

reguleringsregimet *overfor oljesektoren*. Diskusjonen er delvis basert på Vatne (2003).

6.11.1 Statlig politikk overfor petroleumssektoren

På 1960-tallet sikret Norge seg suverenitet over den norske kontinentalsokkelen. Dette er et viktig fundament for den statlige petroleumspolitikken. Omtrent samtidig ble de første tillatelsene til å utforske den norske sokkelen gitt, gjennom en kartlegging av geologien (1963) og utlysning av den første konsesjonsrunden for undersøkelse, boring og utvinning av olje (1965). Bakgrunnen for at det kunne være kommersielt interessant å foreta slike undersøkelser, var et gassfunn på nederlandsk sokkel på slutten av 1950-tallet. Boring startet på norsk sokkel i 1966, og det første funnet kom i 1968. I 1970 ble de første funnene erklært kommersielt drivverdige, og produksjonen av olje fra Ekofisk-feltet startet i 1971. Norsk petroleumspanning har en drøyt 30 års historie.

Relativt tidlig innså man at sektoren hadde potensial til å bli en viktig næringsgren, og ikke bare på utvinningssiden. De første konsesjonene ble tildelt under den betingelse at leteoperasjonene til havs skulle ha sin basis i Norge. Det var ikke stilt like sterke krav til lokalisering og rekruttering av ansatte. Stavanger ble valgt som base av de første operative utenlandske olje- og entreprenørselskapene.

Samtidig var den tidligste perioden preget av en rekke andre forhold. Ny teknologi, knyttet til dypvannsboring etter og ilandføring av olje, måtte utvikles. Det var altså et behov for forskning og utvikling om ny teknologi basert på erfaringer fra maritim virksomhet og koplet med erfaringer fra landbasert oljeboring. Med høy maritim kompetanse ble mange arbeidsoppgaver om bord i bore-rigger og forsyningsskip bemannet av norske sjøfolk, og driftskontorer og forsyningsbaser på land kjøpte varer og tjenester fra lokale leverandører. Norske rederier og verksteder utviklet utstyr tilpasset de nye aktivitetene til havs. Selv uten spesiell statlig intervensjon ble altså deler av aktivitetene i Nordsjøen fornorsket allerede i starten. Helikoptertransport til og fra plattformene ble derimot tidlig konsesjonsbelagt og gitt til norske selskaper, men disse ble bygget opp ved hjelp av internasjonal ekspertise.

I den tidligste fasen hadde likevel ikke petroleumspolitikken en sentral plass i den norske politiske debatten, da risiko ved leting etter olje i stor grad ble tatt av de utenlandske operatørene og effektene i Norge var moderate. Etter 1970, da

drivverdige forekomster av olje og gass var påvist, skjøt den norske debatten skikkelig fart og premisene for en nasjonal petroleumspolitik ble lagt. St.meld. nr. 76 (1970-1971) Undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkel m.m. og den påfølgende politiske behandlingen av meldinga resulterte i de ti bud for en norsk petroleumspolitik:

1. Nasjonal styring og kontroll med all virksomhet på norsk kontinentalsokkel.
2. Funnene må utnyttes slik at Norge gjøres uavhengig av andre når det gjelder råolje.
3. Med basis i petroleumsvirksomheten må det utvikles ny næringsvirksomhet.
4. Utviklingen av oljevirksomheten må skje under hensyntagen til annen næringsvirksomhet, og til natur- og miljøvern.
5. Brenning av gass som kan utnyttes, aksepteres ikke unntatt i korte prøveperioder.
6. Petroleum fra norsk kontinentalsokkel skal som hovedregel ilandføres til Norge, med mindre nasjonale interesser taler for en annen løsning.
7. Staten engasjeres på alle hensiktsmessige plan og medvirker til samordning av norske interesser, og til oppbygging av et integrert norsk oljemiljø med nasjonal og internasjonalt siktemål.
8. Det opprettes et statlig oljeselskap som kan ivareta statens forretningsmessige interesser, og som kan samarbeide med innenlandske og utenlandske oljeinteresser.
9. Nord for 62. breddegrad må det velges et aktivitetsmønster som tilfredsstiller de særlige samfunnspolitiske forhold som knytter seg til landsdelen.
10. Norske funn vil stille norsk utenrikspolitik overfor nye oppgaver.

Lista viser at myndighetene hadde store styringsambisjoner for den nye næringa, og at det var mange og til dels motstridende ønsker om hva samfunnet kunne og skulle oppnå gjennom petroleumssektoren.

Oljedirektoratet ble etablert for å ivareta sikkerhets- og kontrollfunksjoner samt styre og forvalte blant annet geologisk informasjon om norsk sokkel. *Statoil AS* ble etablert for å ta vare på statlig direkte forretningsmessig deltakelse i aktivitetene på sokkelen. Begge disse statlige institusjonene ble etablert i Stavanger, og de fikk således, sammen med de første basene for offshorevirksomheten, en viktig regionalpolitisk funksjon i Rogaland. Dette bidro samlet til at Stavanger ble Norges oljehovedstad, selv om andre aktører (Norsk Hydro,

Saga, Aker, Kværner, Norwegian Contractors) var lokaliserte til Oslo. Seinere ble den såkalte Etableringsloven (1976) nyttet for å forsøke å begrense en ytterligere sentralisering av petroleumsvirksomheten til Stavanger og Oslo.

Leverandørindustri

Investeringer i oljevirkksomhet offshore krever blant annet store plattformanlegg. Den etablerte skipsbyggingsvirksomheten i Norge ble snart viktig innenfor oppbyggingen av leverandørindustrien, en næring som vokste samtidig som det internasjonale skipsfartsmarkedet var i krise (på 1970-tallet). Spesielt de store verftene var svært viktige for oppbyggingen av en norsk kapasitet for utvikling og bygging av store produksjonsplattformer. Flere var lokalisert til Vestlandet, noe som var viktig for å kunne sette plattformene sammen nærmest mulig oljefeltene. Det var altså kompetanse (gjennom skipsverftskompetansen) og foretaksøkonomi for leveransene som avgjorde valgene av de vestlandske verftene som viktige leverandører offshore.

Utlysing av blokker

Norske myndigheter har brukt ulysing av blokker som et aktivt styringsverktøy innenfor regionalpolitikken. Rekkefølgen var, i utgangspunktet, slik at man først skulle bygge ut i Nordsjøen, dernest utenfor Nord-Norge (unntatt i fredede områder) og til sist utenfor Midt-Norge. 62. breddegrad var i utgangspunktet grensen. Det viser seg at drivverdigheten varierer betydelig mellom blokkene, og at det for eksempel har vært vanskelig å finne drivverdige petroleumsforekomster nordpå. Til dags dato har utbyggingen derfor kommet kortest i Nord-Norge. Aktiviteten i Nordland er til dels integrert med den i Midt-Norge. Utbyggingen av Snøhvit-feltet (gass) er under oppstart.

Utvinnings tempo og statlig intervensjon i industriutviklingen

I begynnelsen hadde man et politisk vedtak om moderat utbyggingstempo i oljevirkksomheten. Årsaken var ønsket om at den norske økonomien gradvis skulle venne seg til den nye næringen, både til inntektsstrømmene fra den og til å skaffe arbeidskraft og produksjonskapasitet uten å utsette andre næringer for altfor stort press. Samtidig var tanken at hele landet, også de deler som ikke direkte nød godt av oljerelaterte aktiviteter, skulle sikres underleveranser og arbeidsmuligheter.

Konsesjonspolitikken

Staten kunne bestemme hvilket selskap som skulle få oppgavene som partner og operatør av nye oljefelt, gjennom sin eiendomsrett til ressursene. I Norge har man i mindre grad vektlagt pris (salg til høystbydende) enn andre kriterier ved tildeling. Erfaring, soliditet, vilje til rekruttering av norsk arbeidskraft og til overføring av kompetanse til norsk industri er eksempler på kriterier som ble vektlagt. Store, velrenommerte utenlandske selskaper dominerte utvinningen på norsk sokkel sammen med norske nykommere. Etter hvert benyttet staten konsesjonssystemet til å tildele Statoil, Hydro og Saga operatørstatus. Myndighetene ventet seg gjennom dette at andelen norske leveranser til sektoren skulle øke, noe som stemte.

Lokalisering av driftsorganisasjoner og ilandføringsanlegg

Prinsippet om at hele landet skulle ha en andel av petroleumsvirksomheten, innebar at det ble stilt krav til lokalisering av driftsorganisasjoner på land. Politisk har det vært et ønske om at feltutbygging offshore skulle nedfelles i landaktiviteter lokalisert til det aktuelle fylket. Tildeling av utvinningsblokker til oljeselskaper har forutsatt at selskapene har måttet lage utbyggingsplaner og konsekvensanalyser, blant annet over lokale ringvirkninger, tiltak for å styrke lokalt næringsliv og infrastruktur, bruk av lokal arbeidskraft osv. Dette har ført til lokaliseringsstrid ved tildeling av blokker.

En slik modell er selvsagt kostnadsdrivende for selskapene, som må dublere en rekke funksjoner dersom de allerede har en organisasjon på plass. Til slutt har et slags kompromiss nedfelt seg, der driftsorganisasjonene lokalt har blitt opprettet som mindre avdelinger som kjøper tjenester fra hovedkontoret på en rekke områder.

Ilandføringsanlegg for petroleum har også vært nyttet som regionalpolitisk virkemiddel. Det er færre av disse. Eiendomsskatt fra disse anleggene har bidratt til at kommunene der de er lokalisert, har fått betydelig inntektsøkning. Den sterke reguleringen av sektoren har bidratt til at kommunene har hatt en sterk forhandlingsposisjon overfor selskapene når de har foretatt sine lokaliseringsbeslutninger.

Petroleumspolitikken fra midten av 1980-tallet

Ambisjonene for petroleumspolitikken avtok fra midten av 1980-tallet. Et sterkt *prisfall* på olje (fra 30-40 til 10-15 US\$ per fat) førte til at det ble et

sterkt behov for økt kostnadseffektivitet for at norske feltutbygginger ikke skulle bli ulønnsomme. Også skattleggingen ble redusert i kjølvannet av dette. Samtidig har mange felt nådd sin toppproduksjon, og det er lagt betydelige ressurser i tiltak, både på kostnads- og teknologisiden, som kan bidra til at det enkelte felt kan drives lengst mulig.

Regimeskiftet i internasjonal handel, blant annet gjennom EØS- og WTO-avtalene, innebærer nedbygging av handelsbarrierer og fjerning av preferanser for nasjonale foretak. Proteksjonistisk politikk, som vi fant innenfor norsk petroleumspolitik, og innenfor en rekke andre politikkområder i Norge, har derfor blitt mer problematisk og til dels ulovlig. Norske selskaper i oljesektoren har etter hvert oppnådd en *kapasitet og kompetanse* som har gjort det mulig å internasjonalisere aktivitetene, og fall i produksjonen i Norge har også bidratt til at nye markeder har blitt mer aktuelle for norske selskaper.

6.11.2 Mål og virkemidler i petroleumspolitikken

Målsettingene i petroleumspolitikken var tidlig knyttet til at en ønsket samfunnsmessig kontroll over utviklingen i sektoren og tilgrensende virksomhet. Gjennom sterk styring ønsket man å oppnå kompetanseutvikling, næringsutvikling, sysselsetting, økt inntekt og regional utvikling gjennom utnytting av oljeforekomstene og gjennom tilgrensende virksomhet.

Det viktigste virkemiddelet var det statlige eierskapet til ressursene og de muligheter dette ga for å konsesjonsbelegge utvinning av olje, med tilhørende konsesjonskrav. Man ga konsesjonene etter andre kriterier enn betalingsvillighet. Samtidig har staten hatt direkte interesser i utvinning av olje, først og fremst gjennom Statoil. Dette har skapt inntekter til staten direkte.

Staten har flere virkemidler for å trekke inn inntekter fra petroleumsvirksomheten. De viktigste virkemidlene er skatt (ordinær skatt og særskatt, inklusive grunnrentebeskatning) og statens direkte økonomiske engasjement (SDØE). Staten får også inntekter fra petroleumsvirksomheten gjennom produksjonsavgift, CO₂-avgift, arealavgift og utbytte fra Statoil. Statens samlede inntekter fra petroleumsvirksomheten kalles ofte statens netto kontantstrøm fra virksomheten.

Det framgår av diskusjonen ovenfor at norske myndigheter har vært aktive pådrivere når det gjaldt å utnytte de muligheter den nye næringa har gitt for utvikling på en rekke områder, også utenfor den direkte utvinningen av petroleum. Sty-

ringsambisjonene var sterke, og man lyktes i stor grad med å kople mangslungen aktivitet på land sammen med de store investeringene i oljesektoren. Ringvirkningene må sies å ha vært betydelig i det norske samfunn, selv om vi ikke ser på bruk av statens inntekter fra petroleumsvirksomheten. Dette lyktes gjennom en kombinasjon av det en kan kalle for *markedsrettet og intervenserende* politikk. Man utnyttet de mest effektive operatørene for å sikre en rimelig utvinning av oljeforekomstene (marked), samtidig som industripolitiske (og andre politiske) mål ble nådd gjennom en sterk styring av markedet. Slik sett var oljesektorens inntreden i norsk økonomi (og politikk) styrt og vellykket. Man fikk etablert en norsk oljesektor, som etter hvert ble konkurransedyktig internasjonalt. Samtidig bidro den sterke styringen til at deler av den potensielle økonomiske gevinsten av oljeutvinning ble nyttet til å bygge opp store, byråkratiske organisasjoner og til en kostnadstung produksjonsstruktur i norsk petroleumsvirksomhet.

Seinere har ambisjonene for oljepolitikken, som på andre områder, avtatt. Nå er det i større grad snakk om utvikling på næringens betingelser, men fortsatt betingelser knyttet til virksomheten. Betingelsene er i mindre grad knyttet så sterkt til at selskapene skal bidra til næringsutvikling enn tidligere, men det er fortsatt en grunnrentebeskatning som kommer hele landet til gode, med inntekter for staten som nyttes innenfor den økonomiske politikken mer eller mindre slik handlingsregelen tilsier. I kapittel 5 peker vi på at oljesektoren har en sterk plass i norsk økonomi, at ringvirkningene av sektoren er store, og at den forventede reduksjonen i investeringene i tiden framover vil få sterke konsekvenser for produksjonen i mange sektorer. Dette sier noe om at norsk økonomi, selv om vi ser bort fra oljeformuens effekter og handlingsregelen for finanspolitikken, fortsatt er svært avhengig av oljesektoren.

6.11.3 Regionale og distriktpolitiske effekter

Den sterke styringen av petroleumspolitikken har først og fremst vært motivert med nasjonale hensyn. Utbyggingen av petroleumssektoren kom samtidig med at regional- og distriktpolitiske målsettinger sto sterkt innenfor norsk politikk. Derfor ble disse målsettingene eksplisitt og implisitt viktige også for petroleumspolitikken.

De største effektene er kommet på Vestlandet. Her har utviklingen av Stavanger til oljehovedstad hatt stor betydning. Mange oljeselskaper er lokalisert hit, og staten lokaliserte både Oljedirektoratet

og hovedkontoret for Statoil til byen. I Stavanger finnes fortsatt et oljemiljø med landaktiviteter, myndigheter, konsulenter og forsknings- og utviklingsvirksomhet. Dette miljøet regnes for å ha topp internasjonal kompetanse på offshorevirksomhet (Vatne 2003).

Samtidig har den sterke styringen av underleveranser fra norske bedrifter til sektoren bidratt til å opprettholde aktiviteten i verftssektoren utenom Stavanger. Mange oljeplattformer, andre installasjoner og forsyningsskip har blitt levert av norske leverandører på Vestlandet og i andre deler av landet. Også innenfor andre bransjer, blant annet når det gjelder produksjon av tjenester, har leveranser til oljesektoren vært betydningsfull for utvikling og lokalisering. Her har bedrifter i Oslo, Trondheim, Bergen og andre områder også vært konkurranse-dyktige.

Lokalisering av basetjenester og ilandføringsanlegg har vært knyttet til aktiviteten offshore, og i stor grad vært bestemt politisk. En rekke anlegg er lokalisert langs kysten.

Sysselsettingsmessig har offshoreaktivitetens betydning vært mindre enn bidraget til BNP. Likevel har antall sysselsatte direkte innenfor leting, boring og produksjon ligget på mot 20.000 fra midten av 1990-tallet. De sysselsatte har vært hentet fra hele landet. En viktig faktor bak dette er at oljeselskapene har vært pålagt å betale for de ansattes transport fra hjemstedet til plattformen, slik at kostnadene ikke har vært båret av den ansatte selv. Totalt ligger antall sysselsatte i sektoren på omtrent 80.000 når vi inkluderer baser, catering, transport, administrasjon, bygg og vedlikehold av landanlegg, samt bygg og vedlikehold av plattformer og skip.

Generelt har oljesektoren hatt stor betydning for aktiviteten i norsk økonomi, både direkte og indirekte, og den har det fortsatt. Størst betydning har sektoren hatt der den har vært lokalisert på land, men ringvirkningene har spredt seg til store deler av landet.

6.11.4 Effekttutvalgets vurderinger

Utvinning av petroleum har hatt stor betydning for den regionale utviklingen. Historien har vist at det har vært mulig å styre utviklingen politisk, og på mange områder. De seinere år har viljen til slik styring avtatt. Med nye handelspolitiske regimer og større krav til bedriftsøkonomisk lønnsomhet vil foretaksøkonomiske hensyn sannsynligvis bety mer i tiden framover. Styrbarheten har derfor avtatt, men aktiviteten i oljesektoren betyr fortsatt mye for utviklingen i norsk økonomi.

Det er ikke gitt at regional- og distriktpolitiske mål nås best gjennom næringspolitikk knyttet opp mot oljesektoren. Alternativt kan myndighetene satse på en aktiv bruk av statens inntekter fra sektoren, rettet direkte mot disse målene. Bruk av oljeinntektene i regional- og distriktpolitikken må i så fall konkurrere med andre politiske mål, og det blir dermed en politisk prioritering av ulike mål opp mot hverandre.

6.12 Statlig miljøvernpolitikk

Miljøvernpolitikk består av tiltak for å hindre rovdrift på ressurser, forurensninger og tekniske inn-grep som kan medføre langsiktige skadevirkninger på natur og produksjonsgrunnlag. Hovedfokus for politikken er å avveie mulige konflikter mellom vern av naturmiljøet og bruk av naturen. Begrepet *bærekraftig utvikling* er utviklet for å ta opp i seg naturrettede, økologiske og menneskerettede perspektiver.

6.12.1 En kort omtale av politikkområdet

Statlig miljø- eller miljøvernpolitikk er et omfattende politikkområde. I likhet med for eksempel regional- og distriktpolitikken er dette området *sektorovergripende*, i den forstand at i prinsippet all statlig sektorpolitikk skal ta hensyn til miljøpolitiske mål (knyttet til bærekraftig utvikling), og at miljømessige konsekvenser av politikkendringer skal utredes som en del av beslutningsgrunnlaget for Stortinget. Ansvaret for miljøvernpolitikken ligger hos Miljøverndepartementet.

Statens forurensningstilsyn arbeidet fra begynnelsen av 1970-tallet med å redusere industriforurensningene og rydde opp i eldre industri. På mange måter ble også utslippsmålene for kadmium, sink, bly og dioksiner nådd. Det ble en overgang til mer svovelfattig fyringsolje, mange renseanlegg ble bygd og en del svært forurensende industrianlegg ble i denne perioden nedlagt. Blant annet var vedtaket om å nedlegge gruveanlegget i Sulitjelma i Nordland i 1987 et betydelig innslag i å redusere utslippet av svoveldioksid. Mye av miljøgevinstene på land ble derimot «spist» opp av betydelige utslippsøkninger som følge av økt oljeaktivitet i Nordsjøen. Dette var ikke så mye som følge av ukontrollerte utslipp som i form av avfall knyttet til den daglige produksjonen ved anleggene (Aschehoug 1998).

Det kan hevdes at miljøpolitikken over tid har blitt mer menneskerett, ved at man har gått fra en ren vernepolitikk, via en mer miljøorientert poli-

tikk, til en politikk basert på et ønske om bærekraftig utvikling. Samtidig tar den nyere miljøpolitikken høyde for at også kultiverte landskap har stor grad av biodiversitet, og i mange tilfeller større enn rene naturlandskap.

6.12.2 Mål og virkemidler i miljøpolitikken

Staten skal bidra til at internasjonale avtaler og konvensjoner på miljøfeltet oppfylles, samtidig som forholdene skal legges til rette for at den lokale miljøforvaltningen skal kunne bidra til å løse de lokale miljøproblemene. Virkemidlene i den statlige miljøpolitikken spenner derfor over et vidt spekter. Dersom en skal grovkategorisere dem, kan de deles i direkte reguleringer (planer, lover, pålegg med mer) og ulike former for insentivsystemer (miljøavgifter og – subsidier).

Mye av den norske miljøpolitikken er basert på internasjonale avtaler og andre internasjonale forpliktelser. Som medlem av internasjonale organer, forplikter Norge seg til å lage egne lover og forskrifter som er i tråd med det rammeverket som er fastlagt internasjonalt. Politikken implementeres altså gjennom den norske stat, som pålegger (eller oppfordrer) ulike aktører å tilpasse seg denne politikken. Ansvar for å gjennomføre den, overlates ofte til et lavere forvaltningsnivå (kommune eller fylke). Slik sett blir den globale miljøpolitikken iverksatt lokalt, delegert fra staten. Mye av de internasjonale konvensjonene Norge har tiltrådt, har dreiet seg om *vernepolitikken*. Eksempler er knyttet til vern av barskog, våtmark, edelløvskog, rovdyr, kystlandskap, vassdrag, marine forhold og vill-laks. Avtalene båndlegger områder på land og til havs, og det samlede verneresultat kan være omfattende.

Kommuner og fylker har også ansvaret for den lokale og regionale miljøpolitikken. Her dreier det seg om ulike typer miljøvern. *Teknisk og hygiene-motivert* miljøvern, knyttet til vann, avløp, renovasjon, opprensning og helserettet miljøvernarbeid, regnes blant kommunenes primæroppgaver, men er regulert gjennom statlige pålegg. *Klassisk naturvern* er knyttet til verneplanprosesser, forvaltning av biodiversitet, verneområder og håndtering av ulike former for inngrep i forhold til naturverdier. Her er statlig miljøpolitikk viktig, samtidig som lokale og regionale interesser ofte kan komme i konflikt med statlige strategier på området. *Kultur-motivert miljøvern* er den mest menneskefokuserende delen av statlig miljøpolitikk. Det tar utgangspunkt i kulturminnevernet og nærmiljøtiltak fra begynnelsen av 1980-tallet.

Ulike miljømål søkes også nådd gjennom bruk

av økonomiske insentiver. Staten kan altså premiere det den mener er miljøvennlig, eller straffe det den mener er miljøfiendtlig, gjennom bruk av subsidier og avgifter. Eksempler på miljøavgifter er bensinavgift, avgifter på utslipp av CO₂ fra industrien etc. Eksempler på miljøsubsidier kan være støtte til å skifte til miljøvennlig teknologi, avgiftsfritak for elbiler etc. Staten ønsker altså, gjennom insentivsystemene, å påvirke sammensetningen av konsum, energibruk, materialbruk, produksjon og investeringer i samfunnet i en mer miljøvennlig retning.

6.12.3 Effekter av statlig miljøpolitikk for målsettingene

Hensikten med økonomiske miljøinsentiver i sektorpolitikken er å påvirke aktørenes tilpasning ved at de sparer kostnader eller gis premier for å oppføre mer miljøvennlig. Imidlertid kan en miljøvennlig strategi i sektorpolitikken resultere i at det blir mer kostbart for staten å oppnå sektorpolitiske mål. Det må selvsagt også stilles effektivitetskrav til miljøpolitikken i sektorpolitikken. Gitt at staten klarer å dosere virkemiddelbruken riktig, vil ressursbruken bli mer samfunnsøkonomisk effektiv med miljøpolitiske insentiver i sektorpolitikken.

En mer effektiv ressursbruk innebærer imidlertid en annen ressursbruk enn man ville hatt uten miljøpolitikken. Det betyr at konsum, produksjon, investeringer og ressursbruk påvirkes av miljøpolitikken, og at vi får en annen struktur enn uten en slik politikk. Dermed vil også den regionale fordelingen av økonomisk aktivitet påvirkes. Et eksempel kan belyse de dilemma en kan stå overfor. I «Grønn skattekommisjon» (jf. NOU 1996:9) sier kommisjonens flertall i tilknytning til forslaget om CO₂-avgifter «Omstillingsproblemer vil kunne oppstå. (. . .) Eventuelle omstillinger på ensidige industrier kan gi negative sysselsettingseffekter på kort sikt. Disse effektene vil motvirkes av reduksjoner i arbeidsgiveravgiften. Kommisjonens flertall vil videre påpeke på at det kan være behov for særskilte tiltak for å avhjelpe spesielle problemer i enkelte områder.» (s. 79-80). Hensynet som flertallet her pekte på, ble i praksis ganske førende for utformingen av politikken. Til en viss grad kan en derfor si at regionale effekter av statlig miljøpolitikk ble tillagt slik vekt (sammen med næringsmessige hensyn) at en effektiv miljøpolitikk ikke ble iverksatt.

Tilgangen på natur har vært et fortrinn for norsk næringsutvikling, som en rimelig innsatsfaktor i produksjonen. Vern og båndlegging av arealer innebærer at disse ikke kan brukes til alle typer

næringsvirksomhet, og dermed at tilgangen på rimelig natur i produksjonen begrenses. Samtidig åpner naturvern for nye næringsveier, blant annet innenfor turisme. Det blir dermed en annen strukturell utvikling enn det ville vært uten disse reguleringsene. Omfanget på konflikten mellom vekst og vern er derfor usikker, men det er grunn til å tro at naturvern fører til begrensninger i næringsutviklingen i de vernede områdene. I motsatt fall ville naturvern være overflødig.

Et område der det er grunn til å tro at miljøreguleringer betyr mye, er innenfor transportsektoren. Målsettingen med samferdselspolitikken er knyttet til effektiv transport. I et langstrakt land som Norge betyr et vel fungerende transportnett mye. Det er helt avgjørende for arbeidsdelingen i samfunnet, handel og utnyttelse av komparative fortrinn. Samtidig er det viktig når det gjelder transport av personer, både når det gjelder arbeid og fritidsaktiviteter. Miljøreguleringer innenfor transport er i stor grad knyttet til utslipp og energibruk, i tillegg til de arealmessige båndlegginger som følger av at infrastruktur tar plass. Økte transportkostnader (som følge av bl.a. bensinavgifter) vil føre til mindre handel og mindre interaksjon mellom folk. Forutsatt at miljøavgiftene reflekterer miljøskadene, vil miljøgevinsten ved avgiften være høyere enn kostnadene, slik at man oppnår en samfunnsøkonomisk gevinst.

6.12.4 Regionale og distriktpolitiske effekter av miljøpolitikk

I utgangspunktet tas det ikke spesielle regionale eller distriktpolitiske hensyn når målsettingene i og virkemidlene for miljøpolitikken fastlegges. Samtidig har ulike miljøreguleringer også ulike regionale nedslagsfelt, og slik sett påvirkes regional utvikling og distriktpolitiske mål av de miljøtiltak som gjøres. Effektene kan oppsummeres i noen punkter.

Som vi har vært inne på ovenfor, forvaltes deler av den statlige miljøpolitikken av regionale og lokale myndigheter. Dette har også ført til stridigheter mellom forvaltningsnivåene. Stridighetene har i sterkest grad kommet til uttrykk gjennom konflikter mellom staten på den ene side, og primærnæringsavhengige kommuner på den annen side. Lokale myndigheter har oppfattet den statlige vernepolitikken som autoritær, ved at statlige verneønsker har vært i konflikt med lokale ønsker om næringsutvikling. Dette kommer til uttrykk bla ved at kommunale utarbeidelser av verneplaner (for eksempel kystsoneplaner) ofte møtes med statlige innsigelser, noe som oppleves negativt fra

kommunens side og bidrar til at lokale myndigheters insentiver for å planlegge for en bærekraftig utvikling svekkes.

De regionale og distriktpolitiske effektene av statlig miljøpolitikk er avhengig av hvordan politikken påvirker regionale strukturer. *Direkte reguleringer* av sjø- eller landarealer påvirker hva disse arealene kan brukes til, og legger igjen føringer for næringsutviklingen i området det er snakk om (først og fremst lokale eller lokaliserte effekter). Likevel kan en se noen regionale mønstre når det gjelder hvor verneområder er lokalisert (Sandberg 2003). Det finnes flere naturvernområder i distriktene enn i sentrale strøk. I distriktene kan næringsutvikling i naturvernområder være vanskelig, fordi bruken er båndlagt. På den annen side kan ny næringsutvikling, spesielt knyttet til turisme, være aktuelt. God tilgang på rekreasjonsområder i sentrale strøk er ofte allerede regulert, og næringsutvikling i slike områder kan kreve kostbar omregulering og er mindre aktuelt.

Miljøpolitiske insentiver påvirker konsumenter og/eller produsenter. Insentiver som påvirker produsenter (utslippsavgifter eller reguleringer) øker bedrifters kostnader og kan føre til omstrukturering eller nedleggelse av virksomhet. Dersom det er snakk om store industribedrifter lokalisert i distriktene (ensidige industristeder), kan konsekvensene lokalt være store (direkte i form av færre arbeidsplasser, indirekte i form av lavere inntekt lokalt). På den annen side kan støtte til miljømessig gunstige investeringer bidra til at slike bedrifter «får nytt liv», spesielt dersom kostnadene for bedriftene er lave. Drivstoffavgifter er motivert først og fremst med at bruk av fossilt brensel skaper utslipp til luft. Dette er igjen, delvis, motivert med globale klimaproblemer og internasjonale forpliktelser. Et annet viktig motiv er de lokale utslippene som bidrar til dårligere luft. Dette problemet er større i sentrale strøk, med mye trafikk, enn i distriktene der konsentrasjonen av slike stoffer er mindre. Blyavgiften på bensin skal f.eks. bedre lokale miljøforhold.

6.12.5 Utvalgets konklusjoner

Den statlige miljøpolitikken påvirker regional utvikling og distriktpolitiske mål, slik vi har antydnet ovenfor. Likevel mener utvalget dette politikkområdet ikke er spesielt viktig for disse målsettingene. Ved hjelp av kompenserende tiltak i de områder som rammes av miljøpolitiske tiltak, kan sentrale myndigheter i stor grad oppnå en miljøvennlig utvikling uten at det går på bekostning av de regional- og distriktpolitiske målsettingene. Na-

sjonale vernehensyn kan imidlertid i visse tilfelle legge så sterke begrensninger på eksisterende og potensiell næringsvirksomhet at regionale interesser blir skadelidende, særlig når kompenserende tiltak uteblir.

6.13 Statlig jordbrukspolitikk

Jordbrukets betydning i økonomien generelt, og for bosetting og sysselsetting i distriktene spesielt, har avtatt gjennom hele etterkrigsperioden. På landsbasis representerer jordbruket omtrent 1,5 prosent av total sysselsetting. Sektoren betyr likevel relativt mye for sysselsettingen i distriktene. Hegrenes et al (2002) kaller jordbruket for en *typisk bygdenæring* og viser til at sysselsettingen i jordbruket overstiger 30 prosent i 8 kommuner, og at andelen er høyere enn 10 prosent i omtrent 150 kommuner. Utviklingen i jordbruket vil derfor ha vesentlig betydning for utviklingen i mange norske bygder, og dermed også for distriktpolitiske mål.

Samtidig er jordbruket, i motsetning til de fleste andre næringer, sterkt regulert. Dermed er det ikke urimelig å anta at jordbrukspolitikken, både det eksisterende regimet og eventuelle politikken-dringer, har vesentlig direkte betydning for utviklingen i jordbruket, det vil si for sektorens produksjon, sysselsetting og bruk av underleveranser.

6.13.1 En kort omtale av jordbrukspolitikken

Jordbruket er sterkt regulert og verdiskapningen er lav. Støtten per årsverk er beregnet til 250.000 kroner, inkludert verdien av importregulering for jordbruksprodukter («skjermingsstøtte»), se Vårdal (2003).

Dette støttenivået har utviklet seg gjennom mange år, og både argumentasjon og virkemidler har endret seg gjennom historien (Hegrenes et al 2002). I den tidlige etterkrigstida fokuserte den økonomiske politikken på vekst, og Norge var på vei til å industrialiseres. Jordbrukspolitikken var i stor grad fokusert på produksjonsmål og sjølberging, og rasjonalisering var sett på som nødvendig for inntektsutviklingen i sektoren og for å frigjøre ressurser til bruk i annen virksomhet. Produksjonsmål og effektivitetsmål dominerte. Produktiviteten i jordbruket økte, sysselsettingen og antall bruk ble redusert, ressurser ble frigjort og veksten holdt fram i andre næringer. Til tross for den såkalte *kanaliseringspolitikken* ble antall bruk og syssel-

settingen i jordbruket spesielt kraftig redusert i distriktene i denne perioden.

Neste store omlegging av jordbrukspolitikken kom på midten av 1970-tallet. Effektivitetsmålet ble nedtonet. Den kraftige reduksjonen i aktiviteten i jordbruket i mange utkantområder etter krigen medførte at sentrale myndigheter nå ønsket en stabilisering av jordbruksaktiviteten her, og man innså at dette ville medføre økte kostnader i jordbruksproduksjonen. Man ønsket å øke samlet landbruksareal med 1 million dekar, hovedsakelig i distriktene, og inntekts- og sysselsettingseffekten av jordbruksaktiviteten ble vektlagt. Ved siden av å vektlegge distriktsjordbruket, innebar omleggingen også innføringen av det såkalte *inntektsopp-trappingsvedtaket*, som sa at bøndernes inntekter skulle opp på gjennomsnittlig industriarbeidernivå. Inntektsmålet stod dermed sterkt i jordbrukspolitikken inn på 1980-tallet.

På begynnelsen av 1990-tallet kom målsettinger knyttet til et mer robust jordbruk, med stor konkurransekraft og redusert kostnadsnivå, i fokus for jordbrukspolitikken. Politikken skulle være næringsrettet og virkemiddelbruken målrettet. Samtidig med at dette var en politikkomlegging mer i effektiviseringsretning igjen, ble både distrikts- og kulturlandskapshensyn vektlagt. Jordbruket skulle bidra innenfor en *helhetlig bygdepolitikk*, der en både skulle støtte jordbruksproduksjon og bidra til å utvikle et bredere næringsgrunnlag. Tanken var at jordbruket fortsatt skulle være sterkt regulert i næringssvake områder, mens sektoren skulle være mer markedsbasert i områder der grunnlaget for næringsutvikling og bosetting var bedre, noe som innebar en noe sterkere geografisk differensiering av (de distriktpolitiske) virkemidlene innenfor landbrukspolitikken. Internasjonale forhold, blant annet GATT (seinere WTO) og det mulige EU-medlemskapet, ble vektlagt ved denne reformen av jordbrukspolitikken, men hadde vært lite i fokus tidligere. Spesielt fokuserte man på forskjeller i produksjonskostnader og matvarepriser mellom Norge og EU.

Norge ble ikke EU-medlem, men en WTO-avtale kom på plass. Samtidig gjennomgikk samfunnet en generell liberalisering fra 1980-tallet av, der det i økende grad var ønskelig at ressursallokeringen i samfunnet skulle skje gjennom markedet. Dette gjaldt også innenfor jordbruket. Spørsmålet var i hvilken grad jordbruket produserer goder som *ikke* godtgjøres gjennom markedet (offentlige goder og indirekte effekter). Mot slutten av 1990-tallet ble derfor begrepet *landbrukets multifunksjonalitet* innført, og målsettingene med landbrukspolitikken ble formulert i ni punkter, der blant an-

net konsumentleddet ble fokusert i større grad enn tidligere (se avsnitt 6.13.2).

Gjennomgangen viser at målene for jordbrukspolitikken har variert noe etter krigen. Direkte reguleringer har vært prioritert, selv om en i visse perioder ser tendenser til at politikken blir mer markedsrettet. De viktigste virkemidlene har vært et importvern (skjermingsstøtte), samt ulike former for produksjonsavhengige og produksjonsuavhengige tilskudd. Den volummessige betydningen av de ulike virkemidlene har variert over tid, blant annet avhengig av hvilke målsettinger som har vært knyttet til politikkområdet.

6.13.2 Målsettinger og virkemidler i jordbrukspolitikken

I dag er fokus i jordbrukspolitikken flyttet over til det en kan kalle for det *multifunksjonelle jordbruket*. Dette betyr at jordbruket har flere funksjoner enn produksjon av mat. Flere av disse får ikke næringsutøverne betalt for gjennom markedet for jordbruksprodukter. Hegrenes et al (2002) lister opp følgende målsettinger for dagens jordbrukspolitikk (ikke-prioritert rekkefølge):

1. Forbrukerperspektiv i hele matvarekjeden
2. Foredling og omsetning
3. Nye jordbruksforhandlinger i WTO
4. Matvaresikkerhet og langsiktig matvareforsyning
5. Landbrukets bidrag i distriktspolitikken
6. Rekruttering og likestilling
7. Økonomiske og sosiale forhold
8. Miljøvernpolitikk
9. Økologisk landbruk

Vi ser at målsettingene dekker hele matvarekjeden, «fra jord til bord», og at det er knyttet en rekke målsettinger til politikken som ikke er direkte jordbruksrelevante. Et *forbrukerperspektiv* kan for eksempel dreie seg om at en produserer den maten folk vil ha, til den prisen de vil betale. Dersom pris er i fokus i dette perspektivet, kan importert mat strengt tatt dekke forbrukernes behov til en lavere pris enn man må betale for norsk mat. Likeledes kan man diskutere hvorvidt distriktspolitiske, likestillingsmessige og sosiale forhold best nås gjennom jordbrukspolitikken, eller gjennom bruk av andre (og kanskje mer målrettede) virkemidler. Når det gjelder det multifunksjonelle jordbruket, kan det nevnes at dette henger nøye sammen med ikke-avsluttede jordbruksforhandlinger i WTO, der målet er en friere verdenshandel med jordbruksprodukter. En friere verdenshandel innebærer blant annet en deregulering av jordbruket,

dvs. en fjerning av handelshindrende politikk. Selv med et deregulert marked for jordbruksprodukter kan det argumenteres for at goder jordbruket produserer, men som markedet ikke godtgjør for, bør betales for gjennom en målrettet politikk. De viktigste slike goder sektoren produserer er matvaresikkerhet, distriktspolitik og kulturlandskap (Vårdal 2003). Det kan også diskuteres om miljøvern og økologi kan inkluderes blant de multifunksjonelle egenskapene til jordbruket.

Samfunnsøkonomiske argumenter for å støtte jordbruket

Offentlige inngrep i økonomien kan, i følge økonomisk teori, forsvares dersom man ønsker å forandre inntektsfordelingen (fordelingsargumentet) eller dersom det eksisterer markedssvikt (effektivitetsargument). Disse to hensynene kan ivaretas separat, ved at fordelingspolitikken overlates til skattepolitikken, mens offentlig ressursbruk (inkludert næringspolitikken) brukes til å fremme effektiv ressursutnyttelse.

Det finnes en rekke former for markedssvikt, dvs. situasjoner der klarering gjennom markedet ikke gir en samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse. Eksempler på markedssvikt er eksterne virkninger og fellesgoder. Innenfor jordbruket er parallellen til markedssvikt jordbrukets multifunksjonalitet, og her trekker Vårdal (2003) særlig fram matvaresikkerhet, kulturlandskap og distriktspolitikken. *Matvaresikkerhet* er en slags forsikring mot framtidige kriser, og et eksempel på et fellesgode. Dersom vi trenger et nasjonalt jordbruk for å kunne ha en slik forsyningssikkerhet, fortjener jordbruket støtte. *Kulturlandskap* betyr et vakkert og velpleiet landskap med en rekreasjonsverdi, som er et eksempel på en positiv ekstern virkning både for bosatt befolkning og turister. I den grad jordbruket bidrar til å skape og vedlikeholde et slikt landskap, fortjener sektoren spesiell støtte. Med *distriktspolitik* kan man for eksempel mene det verdifulle knyttet til å bevare spredt bosetting og bosetting i utkantstrøk. Jordbruket bidrar til dette først og fremst ved å gi sysselsettingsmuligheter i disse områdene. Det er stor politisk enighet i Norge om at å bevare bosettingsmønsteret er et fellesgode. Likevel kan det diskuteres om det er samfunnsøkonomisk effektivt at en politikk rettet mot å bevare bosettingsmønsteret tar utgangspunkt i støtte rettet mot en enkelt næringsgren.

Andre argumenter for jordbruksstøtte

Lista ovenfor viser at det er flere andre mål for

landbrukspolitikken enn dem som kan knyttes til markedssvikt eller multifunksjonalitet. Noen dreier seg eksplisitt om fordelingspolitiske spørsmål, mens andre målsettinger kan hevdes å være av næringsmessig karakter (knyttet til viktigheten av at det eksisterer et jordbruk i Norge, at det er et visst antall bønder, at det eksisterer et foredlingsledd for landbruksprodukter etc). Slike målsettinger kan godt innebære at den økonomiske effektiviteten i landbruket svekkes, sammenliknet med en politikk som kun korrigerer for markedssvikt. Det betyr *ikke* at målsettingene er illegitime. I et effektivitetsperspektiv, derimot, kan det bety at målsettingene kan oppnås mer effektivt gjennom andre politikkområder.

Kort om virkemidler i jordbrukspolitikken

Det er svært mange, og detaljerte, virkemidler i jordbrukspolitikken, slik at det vil føre altfor langt å drøfte alle her. Hegrenes et al (2002) har en gjennomgang av en rekke av virkemidlene, og de peker blant annet på arbeid som pågår med å *forenkle* og *målrette* virkemiddelstrukturen. Det innebærer blant annet å gå fra en gruppering av virkemidler etter *type* (direkte tilskudd, pristilskudd, fondsavsetninger, velferdsordninger, markedsregulering og utviklingstiltak) til en gruppering etter *virkeområder* (miljø, bosetting og distrikter, utviklingstiltak, velferdsordninger og marked).

Dagens virkemidler kan deles inn i skjermingsstøtte, produksjonsavhengige tilskudd, produksjonsuavhengige tilskudd og lover og regler. *Skjermingsstøtten* er ment å skulle skjerme norsk produksjon mot utenlandsk konkurranse. Dette skjer gjennom ulike former for importregulering (toll, kvoter), og det bidrar blant annet til at norske produsenter kan holde en høyere pris enn de kunne gjort om det var fri import. Verdien av skjermingsstøtten kan beregnes til ca 8 mrd. kroner. *Produksjonsavhengige tilskudd* er støtte bonden mottar for å bruke innsatsfaktorer (areal, fôr) eller for å selge produkter (prisstøtte). Mange av de produksjonsavhengige tilskuddene avtar med kvantum, slik at små bruk mottar høyere støtte per enhet enn større bruk. Denne formen for tilskudd bidrar til å vri produksjonen i retning av de mest støtteintensive produksjonene, samtidig som den bidrar til høyere produksjon enn uten slik støtte. *Produksjonsuavhengige tilskudd* er støtte bonden mottar uavhengig av produsert kvantum, for eksempel bunnfradrag i skatten. Denne formen for

støtte har mindre vridningseffekter enn de produksjonsavhengige tilskuddene. De seinere årene, og i tråd med at produksjonsmålsettingene i jordbruksproduksjonen er nedtonet, har de produksjonsuavhengige tilskuddenes andel av totale tilskudd økt, på bekostning av de produksjonsavhengige. Verdien av disse to tilskuddstypene, som bevilges over statsbudsjettet (budsjettstøtte), er drøyt 12 mrd. kroner. Samlet utgjør altså verdien av skjermingsstøtte og budsjettstøtte mer enn 20 mrd. kroner per år, noe som innebærer en sterk offentlig regulering av sektoren.

Lover og regler er ulike former for reguleringer av arealbruk, miljø, kvalitetssikring, eiendoms-overdragelse, odel etc. Reglene påvirker produksjon og sysselsetting, og dermed priser, samtidig som de påvirker verdien av jordbrukseieendommer gjennom restriksjoner på bruk, avhending og overdragelse.

6.13.3 Effekter av virkemidlene for målsettingene i jordbrukspolitikken

Basert på Vårdal (2003) har Effekttutvalget sett på hvilke betydninger virkemidlene i jordbrukspolitikken har for jordbruksproduksjonen. Dette er gjort ved å «ta bort» alle former for økonomiske virkemidler, inkludert skjermingsstøtten, for deretter å simulere²³ effektene av dette for jordbruksproduksjonen og -sysselsettingen. Resultatet av et slikt scenario er at jordbruksproduksjonen faller mot null. Dette skyldes at kostnadene for å produsere norske jordbruksprodukter blir for høye, og at norsk mat erstattes med import. Jordbruksstøtten er altså *helt avgjørende* for at vi har et landbruk i Norge.

Nå kan man selvsagt diskutere i hvilken grad simuleringene er realistiske, i den forstand at de tar full høyde for de tilpasninger bøndene ville komme til å gjøre i en ekstremsituasjon uten noen former for støtte. Modellen tar utgangspunkt i dagens struktur i jordbruket. Strukturen vi ser i jordbruket i dag er naturligvis regulert dit den er av myndighetene, mer eller mindre bevisst, og den er i liten grad markedsstyrt. De insentiver bøndene har stått overfor i mange år, har vært viktige når det gjelder å påvirke bøndenes tilpasning «bort» fra en markedsløsning. Helt nye rammebetingelser i form av fri konkurranse innenfor jordbruksproduksjon vil ikke være tilpasset denne strukturen, og det er dessuten urealistisk å tro at fri konkurranse vil bli innført over natten. Framvekst av nisjeprodukter, betydelig omstrukturering og konsentrasjon av aktiviteten i jordbruket i noen få og kostnadmessig konkurransedyktige bruk etc er

²³ Effektene er simulert ved hjelp av modellen Jordmod (se Vårdal 2003).

eksempler på forhold som ikke modellen tar høyde for. Det er likevel liten tvil om at jordbrukspolitikken er av vesentlig betydning for utviklingen i jordbruket, og at uten denne støtten ville jordbruket ha en helt annen struktur enn i dag.

Samtidig er det klart at en frikonkurransmodell ikke vil være samfunnsøkonomisk effektivt, dersom vi tar utgangspunkt i at jordbruket produserer en del goder det ikke er ordinære markeder for (distriktpolitikk, kulturlandskap og matvaresikkerhet). Vårdal (2003) har derfor sett nærmere på effektene av en politikk der det betales for disse godene over offentlige budsjetter. Sammenlikningsgrunnlaget er en politikk helt uten reguleringer. Effektene av de tre målsettingene er beregnet hver for seg. Siden simuleringene er gjennomført ved hjelp av en økonomisk modell, må samfunnets betalingsvillighet for de ulike godene anslås før en kan beregne effektene av en «effektiv» politikk. Det understrekes at skjermingsstøtten er fjernet i alle alternativer.

Distriktpolitikken i jordbrukspolitikken

Utgangspunktet er at jordbruket er distriktpolitisk viktig først og fremst fordi sektoren genererer sysselsetting i distriktene. Dersom det er en desentralisert sysselsetting vi er interessert i, er det egentlig irrelevant om sysselsettingen skjer i jordbruket eller i andre næringer. Samfunnets beta-

lingsvillighet for den distriktpolitiske komponenten av jordbruksstøtten kan derfor sies å tilsvare betalingsvilligheten for sysselsettingen i andre næringer. Dette er beregnet ved å innføre et subsidium per årsverk i distriktene tilsvarende verdien av den differensierte arbeidsgiveravgiften.

Modellsimuleringene viser at uten andre jordbrukspolitiske tiltak, er dette ikke nok til å generere produksjon i jordbruket, verken i distriktene eller i sentrale strøk. Uten vesentlig høyere betalingsvilje per årsverk vil altså ikke hensynet til bosettingsmønsteret være tilstrekkelig til å forsvare jordbruksproduksjon i Norge. Først når bosettingsmønsteret sees i sammenheng med andre fellesgoder, vil det ha noen virkning.

Kulturlandskap, matvaresikkerhet (og distriktpolitikk)

Om man skal ha noe jordbruk i Norge, basert på sektorens produksjon av fellesgoder, avhenger altså *ikke* av de distriktpolitiske målsettingene, dersom en skal legge våre effektivitetskrav til grunn. Tabell 6.8 viser hvordan betalingsvilligheten for kulturlandskap og matvaresikkerhet hver for seg, samt for begge samlet, slår ut for noen hovedtall i jordbruket. Her er også effektene av i tillegg å inkludere betalingsvilligheten for distriktpolitikk inkludert i parentes. Den første kolonnen i tabellen illustrerer situasjonen i basisåret for modellen,

Tabell 6.8 Jordbruket i Norge. Noen hovedtall basert på modellsimuleringer ved hjelp av Jordmod. Basisløsning kalibrert for 1990

	Basisløsning	Kulturlandskap (distrikt)	Matvaresikkerhet (distrikt)	Samlet (distrikt)
<i>Total sysselsetting i årsverk</i>	<i>71700</i>	<i>10700</i>	<i>33000</i>	<i>33000</i>
		(11300)	(33000)	(33000)
Distrikter	51900	7000	12000	17000
		(8900)	(12000)	(21100)
Sentrale strøk	19800	3700	21000	16000
		(2400)	(21000)	(11900)
<i>Total støtte (mrd. kr)</i>	<i>19,1</i>	<i>3,0</i>	<i>6,8</i>	<i>7,7</i>
		(3,2)	(6,9)	(7,9)
Skjermingsstøtte	7,5	-	-	-
Statsstøtte	11,6	3,0	6,8	7,7
		(3,2)	(6,9)	(7,9)
<i>Støtte %-vis fordelt på</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Arealstøtte	10	100	31	42
Årsverkstøtte	40		50	42
Produksjonsstøtte	50		19	16

Kilde: Basert på Vårdal (2003)

som er brukt som utgangspunkt for sammenlikningene (1990).

Betalingsvilligheten for kulturlandskap er her fastlagt med utgangspunkt i en betalingsviljefunksjon der jordbruksarealet tillegges forskjellig vekt alt etter hva det skal brukes til. Vi ser av tabellen at betalingsviljen for kulturlandskap er beregnet til 3 mrd kroner (3,2 mrd kroner om vi inkluderer betalingsviljen for distriktpolitikken, som definert ovenfor). Betalingsviljen for matvaresikkerhet er fastlagt med utgangspunkt i at det nasjonale jordbruket skal ha tilstrekkelige ressurser tilgjengelige slik at det, etter en viss omstillingsperiode, kan produsere en krisemeny som gir tilstrekkelig og forsvarlig matvareforsyning til befolkningen. Vi ser av tabellen at verdien av en slik forsikringsordning er beregnet til 6,8 mrd. kroner (6,9 mrd. kroner om vi inkluderer betalingsviljen for distriktpolitikken). Den siste kolonnen i tabellen viser situasjonen dersom vi både tar hensyn til matvaresikkerhet og kulturlandskap (og bosetting). Vi ser av tabellen at det samlede støttebeløp da øker til 7,7 mrd. kroner (7,9 mrd. kroner dersom vi også inkluderer betalingsviljen for distriktpolitikken). Tabellen viser at samlet statstøtte i dette tilfellet blir mindre enn om fellesgodene finansieres hver for seg. Dette henger sammen med et visst overlapp i målsettingene. Det vises til Vårdal (2003) for en nærmere gjennomgang av beregningene.

Dersom all jordbruksstøtte knyttes til betalingsviljen for kulturlandskap, vil det bli en drastisk reduksjon av aktiviteten i sektoren. Det innenlandske konsumet av jordbruksprodukter må i stor grad dekkes gjennom import. Arealbruken holdes oppe, men vris mer i retning av eng og beite enn det som er tilfellet i dag. Med dette anslaget for betalingsvilje for kulturlandskap, vil med andre ord verken jordbruksproduksjon eller jordbruksstøtte på dagens nivå kunne forsvares. Tallene i parentes viser at ved både å inkludere betalingsviljen for distriktpolitikk og kulturlandskap, vil sysselsettingen totalt bli noe høyere, og den vris mer i retning av distriktene.

Dersom en bare ser på betalingsviljen for matvaresikkerhet, viser tabellen at arealbruken reduseres med 46 prosent, mens den relative fordelingen på åker og eng blir endret i retning av mer eng. Det siste reflekterer at en større andel av arealet brukes til beiting, noe som henger sammen med at produksjonen av storfekjøtt holdes forholdsvis godt oppe. Produksjonen av alle andre jordbruksprodukter (enn poteter) blir mer enn halvert (Vårdal 2003), og jordbrukssysselsettingen halveres. All aktivitetsreduksjon skjer i distriktene, mens sysselsettingen faktisk øker marginalt i sen-

trale områder. Dette henger sammen med at matvaresikkerhet oppnås billigst ved å opprettholde produksjonskapasiteten der forholdene ligger best til rette for jordbruksproduksjon. Rent beredskapsmessig er det også en fordel at dette er flatbygdene nær de største befolkningsskonsentrasjonene. Tallene i parentes viser at det er svært små forskjeller dersom en også inkluderer betalingsviljen for distriktpolitikken i tallene. Det fører for eksempel ikke til noen regional forskyvning av sysselsettingen – kun en mindre vridning i arealbruken.

Den siste kolonnen i tabellen inkluderer betalingsviljen både for matvaresikkerhet og kulturlandskap. Vi ser at dette fører til en økning i statsstøtten med omtrent 1 mrd. kroner, sammenliknet med situasjonen der en bare betaler for matvaresikkerhet. Dette har relativt små effekter for produksjon og sysselsetting. Arealbruken øker derimot med 42 prosent. Dette skyldes at det blir en mer ekstensiv storfeproduksjon, i form av ammekyr (Vårdal 2003). Tallene i parentes viser at statsstøtten vil ligge et par hundre millioner kroner høyere dersom en også inkluderer betalingsviljen for distriktpolitikken. Dette vil føre til mindre endringer i jordbruksproduksjon og -sysselsetting, noe større arealbruk, men en kraftig vridning av sysselsettingen i sektoren til fordel for distriktene.

Internasjonalisering av jordbruket

Vi har tatt utgangspunkt i at skjermingsstøtten fjernes i simuleringene ovenfor. Dette henger sammen med at vi har søkt å finne ut mer om hva som kan være den samfunnsøkonomisk mest effektive jordbruksstøtten i en liten, åpen økonomi. Prisen på jordbruksprodukter er til dels betydelig lavere på verdensmarkedet enn i Norge. Dette henger delvis sammen med at norsk jordbruksproduksjon ikke er spesielt kostnadseffektiv, men også sammen med skjermingen av norske jordbruksprodukter. Derfor blir norsk jordbruksproduksjon lett utkonkurrert av produkter som omsettes til verdensmarkedspriser. Nå er verdensmarkedsprisene på slike produkter antakelig for lave, siden mange land subsidierer sin jordbruksproduksjon og dumper overskuddet på verdensmarkedet. En samtidig deregulering av jordbruket i hele verden og en friere verdenshandel med jordbruksprodukter, kan derfor tenkes å ville føre til høyere priser på mat. Med en høyere verdensmarkedspris blir norsk jordbruk mindre følsomt for endringer i jordbrukspolitikken enn simuleringene tyder på.

Hva som vil skje med verdensmarkedet for jordbruksprodukter er usikkert. Man jobber i WTO (Verdens handelsorganisasjon) med å få til

en friere handel, blant annet med jordbruksprodukter. Ulike land har svært ulik posisjon, og det synes vanskelig å få til løsninger. Innenfor handelsblokken EU har man også en felles jordbrukspolitikk (CAP). Vårdal (2003) har simulert effektene av Uruguay-runden i WTO og av det resultatet Norge fikk for jordbrukspolitikken i forbindelse med EU-forhandlingene i 1994 ved hjelp av samme modell som ovenfor. Ingen av disse løsningene fører til på langt nær så dramatiske endringer i jordbruket som de eksemplene vi har sett på ovenfor, selv om begge fører til en nedskalering av aktiviteten – kraftigere i EU-alternativet enn i WTO-alternativet. Det henger i stor grad sammen med at det i begge alternativer forutsettes at Norge kan beholde en viss skjermingsstøtte mot utlandet.

6.13.4 Regionale og distriktpolitiske effekter av jordbrukspolitikken

Jordbruket er en typisk bygdenæring, som er sterkt overrepresentert sysselsettingsmessig i distriktkommunene. Jordbrukspolitikken har vesentlig betydning for produksjon og sysselsetting i jordbruket generelt, og for distriktsjordbruket spesielt. En effektivisering av jordbruksproduksjonen, som kan oppnås gjennom endringer i jordbrukspolitikken, vil kunne føre til en sterkere konsentrasjon av produksjonen til områder der det er mest lønnsomt, det vil si på flatbygdene i nærheten av de store byene.

Dersom produksjon og sysselsetting i jordbruket reduseres generelt, eventuelt produktiviteten øker, vil det frigjøres ressurser som kan nyttes i annen og mer produktiv virksomhet. Dette er hele ideen med å diskutere jordbruksstøtten – at den samlede ressursutnyttelsen i samfunnet, og dermed den økonomiske veksten, kan bli høyere. De regionale effektene av en slik politikk vil variere. Næringssvake områder, som distriktene, mister i så fall ett av fundamentene for regional utvikling og sysselsetting. Dette kan lett føre til fraflytting fra distriktene, spesielt fra de områder der jordbruket betyr mye for sysselsettingen. I mange områder kan dette ha store ringvirkninger, både for etterspørselen etter privat tjenesteyting og for kommunenes skattegrunnlag. Dette er spesielt betydningsfullt i områder der redusert aktivitet fører til at man kommer under et minstenivå (terskel) for at tjenesteproduksjonen kan fortsette lønnsomt.

Samtidig er jordbruksstøtten betydelig i volum (omtrent 20 mrd kroner per år inkludert skjermingsstøtten), spesielt sammenliknet med andre former for næringsstøtte. Den smale distriktpoli-

tikken ligger i volum omtrent på 1,4 mrd kroner per år. Det distriktpolitiske argumentet for å beholde jordbruksstøtten må derfor vurderes opp mot effekten av alternativ bruk av pengene. Deresom midlene koples fri fra jordbruket, kan man bruke dem til en rekke tiltak som kan ha stor regional og distriktpolitisk effekt. De frigjorte midlene kan for eksempel overlates til det regionale nivået (mellomnivået, i dag fylkeskommunen), som kan bruke dem der de mener man får mest igjen.

Problemet er at mange jordbruksregioner i distriktene domineres kraftig av jordbruket, og at det ofte er få alternative sysselsettingsmuligheter. Sentralisering er derfor et helt naturlig resultat av reduserte overføringer til jordbruket. Poenget er at jordbruket finnes over nesten hele landet, at jordbrukspolitikken er helt avgjørende for dagens struktur i sektoren og at jordbrukspolitikken derfor er av stor betydning for regional utvikling i distriktene, samtidig som alternativene er der er få og usikre.

6.13.5 Utvalgets vurderinger

Effektutvalget mener at jordbrukspolitikken er av stor betydning for jordbrukets struktur og volum. Samtidig har den sterke reguleringen av næringen ført til en lite effektiv ressursbruk og lav verdiskapning i sektoren. Jordbruket er en viktig bygdenæring. Det finnes få alternativer til jordbrukssysselsetting i mange norske distrikter og kommuner. Redusert aktivitet i sektoren vil derfor lett kunne føre til sentralisering. Dette kan i og for seg være ønskelig for å bedre ressursutnyttelsen og redusere overføringsnivået i samfunnet, og i så fall må den økte inntekten ved bedret ressursutnyttelse sees på som den pris som nå betales for landbrukspolitikken distriktpolitiske effekter. Alternativt kan man tenke seg at den eksisterende jordbruksstøtten gjøres mer næringsnøytral, og at den for eksempel tilføres regionene som regionale utviklingsmidler. Dette kan bidra til at man kan erstatte arbeidsplasser i jordbruket med arbeidsplasser i andre næringer.

Siden jordbruket i stor grad er lokalisert i distriktene, vil også jordbrukspolitikken ha effekter i distriktene. Dagens overføringssystem er omfattende og lite oversiktlig og i en del tilfeller er det et uklart forhold mellom det enkelte virkemiddel og de mål som skal oppnås. Likevel må jordbrukspolitikken sies å være styrbar. Det pågår et arbeid for å forenkle mål- og virkemiddelstrukturen. Her kan man legge inn en spesiell distriktsprofil, slik at jordbrukspolitikken målrettes ytterligere mot di-

striktspolitiske mål. Problemet med en slik strategi kan være at man risikerer at det mindre effektive distriktsjordbruket konkurrerer ut det mer rasjonaliserte jordbruket på flatbygdene.

6.14 Statlig fiskeri- og havbrukspolitikk

Fisket har tradisjonelt vært av stor betydning for regional utvikling i Norge, særlig langs kysten av Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge. I tillegg til sysselsetting og inntekt generert gjennom det tradisjonelle fisket, har fiskemottak og foredlingsbedrifter vært lokalisert på land og generert ytterligere aktivitet. De seinere årene har fiskeoppdrett utviklet seg til en viktig kystnæring. Fiskeriene, forstått som fangst, mottak, foredling og etter hvert oppdrett, har vært en viktig basisnæring i årtier.

Mye av kystområdene er «distrikt», og det betyr at statens reguleringer av fiskerisektoren også er distriktpolitikk. Spørsmålet er i hvilken grad statlig fiskeripolitikk er i overensstemmelse med, eller i konflikt med, distriktpolitiske målsetninger. Her har det gjennom hele etterkrigstida vært en konflikt mellom sektorhensyn (flåten, bedriftene, eksport og lønnsomhet) og videre samfunns-hensyn, som sysselsetting og bosetting (Hersoug 2000). Dette kan illustreres med to hovedretnin-

ger, hvor den ene er en «bygdenæringsmodell» som legger til grunn en desentralisert struktur med små enheter, både i forhold til fartøy og produksjonseenheter, gjerne med fiskerkontroll. Den andre er en «industrimodell» hvor det satses på større trålere, store (ofte sentraliserte) anlegg, gjerne med tilhørende trålere og vertikal integrasjon. Hittil er fiskeripolitikken utviklet langs en kompromisslinje hvor begge tilpasningene tas hensyn til (Hersoug 2000). Spenningen fra denne tenkningen gir seg også i dag utslag for eksempel i fordelingen av kvoter mellom kystflåte og havgående flåte.

Sysselsettingen i fiskeriene er redusert. Fangst er naturbasert, preget av usikkert og gir en særegen yrkestilpasning. Antall *fiskere* med fiske som hovedyrke er redusert med 40 prosent og antallet med fiske som tilleggssyrke er redusert med 30 prosent de siste 20 årene. *Fiskeindustrien* har i etterkrigstiden hatt store endringer i sysselsettingen, preget av store svingninger. Antall konvensjonelle anlegg er kraftig redusert, mens antall arbeidsintensive anlegg økte fram til midt på 1970-tallet. Fra 1983 til 1992 falt sysselsettingen med rundt 30 prosent. Deretter ble det en kraftig aktivitetssøkning, og behovet for arbeidskraft økte fram til 1997. Etter 1999 har sysselsettingen igjen falt kraftig (Bendiksen og Dreyer 2003). Fiskeindustrien har vært preget av sesongarbeid og har vært

Tabell 6.9 Antall helårsdrevne fiskefartøy fordelt på registreringsregion og lengde 1990-2001. Prosentandel og prosentvis endring i antall fartøyer i Sør- og Nord-Norge.

	1990				2001				Endring 1990-2001		
	Under 21 m	21 m- 30,9 m	31 m og mer	Tot	Under 21 m	21 m- 30,9 m	31 m og mer	Tot	Under 21 m	21 m- 30,9 m	31 m og mer
Skagerrak/ andre	305	19	2	326	178	15	3	196	-127	-4	1
Rogaland	146	23	27	196	85	14	22	121	-61	-9	-5
Hordaland	146	10	38	194	51	5	48	104	-95	-5	10
Sogn og Fjordane	146	7	28	181	58	18	24	100	-88	11	-4
Møre og Romsdal	324	41	129	494	197	23	110	330	-127	-28	-19
Trøndelag	249	7	7	263	122	7	6	135	-127	0	-1
Nordland	840	45	18	903	583	62	32	677	-257	17	14
Troms	370	37	37	444	242	27	27	296	-128	-10	-10
Finnmark	325	16	21	362	203	17	20	240	-122	1	-1
I alt	2851	205	307	3363	1719	188	292	2199	-1132	-17	-15
% Sør-Norge	46,2	52,2	75,2	49,2	40,2	43,6	72,9	44,8	-47,5	-23,4	-7,8
% Nord-Norge	53,8	47,8	24,8	50,8	59,8	56,4	27,1	55,2	-33,0	8,7	3,9

Kilde: Jacobsen og Lindkvist (2003), tabell 6

viktig for kvinnelig sysselsetting i kystområdene. Sysselsettingsreduksjonen i fiskeindustrien har rammet Nord-Norge vesentlig hardere enn resten av landet. Det skyldes i hovedsak at oppdrett har overtatt større andel av produksjonen på Vestlandet og i Trøndelag, mens torsk framdeles er viktig i nord. Oppbyggingen av *havbruksnæringen* har vært viktig sysselsettingsmessig i mange kystområder, og ble et supplement i en periode sysselsettingen i det ordinære fisket ble redusert. Også oppdrettsnæringen er mannsdominert, både på eiersiden og blant de sysselsatte. Trenden når det gjelder kvinners deltakelse innen havbruk har vært nedadgående på 1990-tallet, dette gjelder både på eiersiden og blant de sysselsatte (Alsos og Pettersen 2001).

Det har vært en nedgang i *antall* helårsdrevne *fartøy* på ca 35 prosent fra 1990 til 2001. Nordland er størst i antall båter og Møre og Romsdal nest størst (tabell 6.9). Nedgangen har vært særlig stor blant de små kystfiskefartøylene. Blant alle fartøystørrelser har det vært reduksjon i Sør-Norge. Fangstkapasiteten er imidlertid langt på vei opprettholdt og i noen tilfeller økt. Havfiskeflåten sto i 2000 for 63 prosent av den totale fangsten, målt i verdi. Havfiskeflåten økte sin andel fra 1980 til midt på 1990-tallet. Deretter har trenden snudd og kystfiskeflåtens andel har vært svakt økende. På 1980 tallet økte Møre og Romsdal sin andel, mens Finnmark ble tilsvarende svekket. På 1990-tallet var det motsatt, da fikk Møre og Romsdal redusert sin fangstandel mens den økte for Finnmark. Hvis vi ser på *fangstverdi* er Møre og Romsdal det største fiskerifylket, med 29 prosent av total verdi (1999) og Nordland den nest største med 20 prosent av total fangstverdi (1999). Samlet økte fiskeflåten i Sør-Norge betydelig på 1980-tallet, mens det ble færre båter i Nord-Norge. På 1990-tallet ble fordelingen mellom landsdelene i hovedsak opprettholdt (Jakobsen og Lindkvist 2003).

6.14.1 Virkemidler innen fangst og fiskeindustri

Virkemidlene innen fiskeripolitikken har endret seg over tid, og det har skjedd regimeskifter i norsk fiskeripolitikk. Staten har gått fra å være «hovedaktør» til å bli «tilrettelegger» (Hersoug 2000).

Fangst

Hovedavtalen (etablert i 1964) mellom staten og fiskerinæringen (Norges Fiskarlag) var i flere tiår et viktig virkemiddel i fiskeripolitikken. Gjennom

1980-tallets liberalisering ble innretningen av avtalen endret, med mindre vekt på inntektsstøtte og mer fokus på effektivisering (Hersoug 2000). Nedbyggingen av hovedavtalen fortsatte. Viktige argument for å fjerne hovedavtalen, var å unngå subsidier som bidro til overkapasitet som igjen bidro til overbeskatning og svekket lønnsomhet. Et annet forhold var sårbarheten for antidumpingtiltak (Bendiksen og Dreyer 2003). EØS-avtalen krevde endringer og fra 1.1.1995 var Hovedavtalen redusert til stort sett å omfatte sosiale ordninger for fiskere. Kampen om fiskeressursene tiltok. *Fiskerigrensene* mellom landene ble utvidet, først til 12 mil, deretter erklærte en rekke sjøstater 200 milesone (i 1977). Havområdene for norske fiskere ble kraftig utvidet, og det ble etablert avtaler med Sovjet og EU (Hersoug 2000).

Det har vært ressurskriser både i sildefisket og i torskefisket. Den generelle *adgangen til fisket ble begrenset*. Havfiskeflåten fikk konsesjonsordninger allerede i 1973, men også tidligere hadde det vært begrensninger i adgangen til trålfisket (Hersoug 2003). Overfisket fra kystflåten (mot slutten av 1980-tallet) førte til et midlertidig individuelt fartøykvotesystem fra 1990. I starten var det mye protester mot dette systemet, men allerede i 1995 ønsket Fiskarlaget å gjøre systemet permanent. Dette har satt stopp for den frie etableringsretten. Fangstkvotene tildeles vederlagsfritt fra samfunnets side. Reguleringen var fartøybasert, og delt i grupper etter historisk fangst. På samme måte som da konsesjonene ble innført i havfiskeflåten er det oppstått et marked for fiskerettigheter, som i praksis omsettes sammen med båten (Hersoug 2000). Dette er lukrative rettigheter som kan gi høy pris.

Flåtepolitikken endret seg gjennom en rekke tiltak. *Deltakerloven* (av 1972) hadde bestemmelser om eiendomsrett til fiskefartøy og hvem som hadde rett til næringsfiske, og gir mulighet til å regulere enten etter fiskeslag eller redskapstyper. Flere tiltak for å *finansiere fartøy* ble tatt i bruk. Bl.a. ble utlånsrammene i Statens Fiskarbank hevet og trålere prioritert, driftskreditt gitt gjennom i Norges Bank. Etter hvert ble det gitt økonomisk støtte gjennom SND. En *kondemneringsordning* for eldre trebåter mellom 40-80 fot (Hersoug 2000) skulle påvirke strukturen i flåten. *Frysekonsesjonsloven* ble opphevet (1984), og det åpnet for *ombordproduksjon* av fisk. Manglende flåtefornyelse var et gjennomgangstema, der staten satt med nøkkelen gjennom finansieringsordninger og løyveordninger. Liberaliseringen fortsatte på 1990-tallet. Konjunkturreguleringsfondet opphørte, råfiskloven ble revidert og kjøpergodkjenning lagt til

Fiskeridepartementet. Tilvirkerloven ble opphevet. Koplingen mellom flåte og industri er blitt betydelig svekket.

Fiskerinæringen er i løpet av 1990-tallet blitt subsidiefri, og staten yter ikke på samme måte støtte ved dårlig fiske eller svake markeder. Fiskerinæringen er blitt mer lik andre næringer ved at eventuell støtte tildeles gjennom SND og andre generelle tiltak, slik som differensiert arbeidsgiveravgift.

Industri

Fiskemottak og fiskeindustri har gitt viktige arbeidsplasser på land, og i en ellers sterkt mannsdominert næring har fiskeindustrien gitt mange kvinner arbeid. Det har vært en betydelig strukturendring i fiskeindustrien der industrien med lite kapitalbehov (salting) er blitt bygd ned, mens den mer kapitalintensive delen med filetering og frysing ekspanderte. Mange mindre foredlingsbedrifter er lagt ned og det har vært en sentralisering av anlegg. Strukturendringen var statsstøttet gjennom *eksportsubsidier*, *rimelige lån* og *kapitalavsetning* gjennom distriktsskatteloven. Samtidig skjedde det stor grad av vertikal integrasjon. Det ble bygd ut for stor kapasitet, og det skapte i neste runde problemer med lønnsomheten. Det var bruk av *subsidi* i foredlingsindustrien, og sektoren var *skjermet mot markedet* i en årrekke. Dette skapte krav om subsidier og støtte, samt krav om refinansiering. Staten gikk også direkte inn i fiskeindustrien i Nord-Troms og Finnmark, sju av tolv vedtatte *statlige fiskeindustriplaner* ble realisert (gjennom FINOTRO). I disse statlige anleggene ble det stilt privatøkonomiske lønnsomhetskrav og staten trakk seg etter hvert ut, men drev enkelte helt fram til 1986 (Hersoug 2000).

Etter hvert ble det tydelig at ressursgrunnlaget ikke var ubegrenset. Markedsutsiktene var dårligere og Norge var blitt et høykostland. Flåten skulle reduseres og effektiviseres og dette måtte industrien tilpasse seg. Den *statlige fiskeindustrien* ble *avviklet* og det ble iverksatt *kondemneringsstøtte for fiskebruk*. På slutten av 1980-tallet var det flere år med lite fisk og små kvoter. Dette gav fiskeindustrien store problemer med tilgangen til råstoff. En viktig endring var *speilvendning av Sjøgrenseloven* (1992). Ny hovedregel ble at utenlandsk flåte kunne lande fisk i Norge. Dette var særlig viktig for import av råstoff, i første rekke torsk fra russisk flåte og makrell fra britisk flåte. Det ble foreslått *revidert eksportlov* og regelverket ble liberalisert. Det åpnet for at enkelt aktører kunne eksportere og bli mer markedsrettet. Det ble en kraftig aktivi-

tetsøkning i fiskeindustrien i perioden 1992-1997 (Hersoug 2000). Etter 2000 har det igjen vært problem i deler av fiskeindustrien, men da har problemene vært knyttet til lønnsomhet og ikke til ressursmangel.

6.14.2 Distriktpolitiske effekter av politikken for fangst og fiskeindustri

Et viktig prinsipp har vært at fiskeriressursene er nasjonale og ikke forbeholdt geografiske områder. Historisk har ulike deler av landet hatt ulike måter å fiske på, både i forhold til arter, flåtetype, brukstype og hvor de fisker. Kystflåten har tradisjonelt fisket i hjemlige farvann, mens trålere har hatt større aksjonsradius. Ulike fartøystyper har ulik geografisk utstrekning. Derfor vil samme regelverk gi ulike geografiske og distriktsmessige utslag. Ovenfor er det vist hvordan statens rolle i fiskerinæringen har forandret seg. Den historiske fiskeripolitikk og regelverk, har påvirket aktørers tilpasning og bidrar som forklaringsfaktor for dagens situasjon, for eksempel i forhold til strukturen i flåte og industri.

Utformingen av *hovedavtalens* pristilskudd og kostnadsreducerende tiltak førte til at de som fisket mest også fikk mest i støtte. Støtten var ulik mellom fartøysgruppene hvor trålerflåten mottok mer i støtte enn kystflåten. Støtten hadde både en kapasitetsdrivende og en strukturvridende effekt. Dette påvirket fordelingen mellom den havgående flåten og kystflåten og mellom flåten i Nord-Norge og Sør-Norge. Disse forskjellene ble jevnet mer ut mot slutten av 1980-tallet (Jakobsen og Lindkvist 2003). Gjennom hovedavtalen ble næringen subsidiert, og staten gikk direkte inn og påvirket kapasiteten og strukturen i fiskerinæringen. Dette hadde helt klart distrikts- og regionalpolitiske effekter.

I utredningen forut for *deltakerloven* framkommer det at konsesjonsordningen bør være et ledd i distriktpolitikken. I praksis har det vist seg vanskelig å prioritere visse regioner i utformingen av politikken (Hersoug 2000). *Konsesjons- og kvotepolitikken* vil påvirke utviklingen i *fiskeflåten*, og dette vil ha regionale og distriktsmessige effekter. Kystfisket etter torsk er konsentrert til Nord-Norge. I følge Jakobsen og Lindkvist (2003) har regelverket for adgang til torskefisket og restriksjonene på mulighetene for å overføre fartøy med fiskerettigheter til kjøper i annet fylke, bidratt til at den geografiske fordelingen av fangstrettighetene har holdt seg relativt stabil på 1990-tallet. Imidlertid har det vært eksempler på at regelverket har blitt utnyttet til det ytterste, og det har vært diskusjoner om sanksjonsmulighetene ved overtramp.

Hersoug (2003) argumenterer for at de nye strukturtiltakene i kystflåten (St.meld. nr. 20 (2002-03)) Srukturtiltak i kystflåten vil kunne ha negative effekter for distriktsområdene, for eksempel gjennom nedbygging av fiskerimiljøet og forverret råvaretilgang til lokal fiskeindustri. Han peker også på at aldersfordelingen i kystflåten er slik at mange trolig vil benytte seg av et frivillig tilbud om å sanere fartøyet, og det vil kunne gi negative ringvirkninger for mannskap og lokalsamfunn. Hersougs hypotese er at de sterke fartøymiljøene vil klare seg mens de mer marginale stedene vil tape. Et annet reguleringstiltak er «trålstigen», hvis formål er å stabiliserte kvotefordelingen i torskefisket mellom kystfiskeflåten og havfiskeflåten. Modellen er sett på som fordelaktig for kystfiskeflåten fordi den slår fast at kystfiskeflåten skal ha en relativt større andel når kvotene er lave. Jakobsen og Lindkvist (2003) mener dette er noe av bakgrunnen for relativt små endringer i fordelingen av fangstverdi mellom landsdelene det siste tiåret. Kvotepolitikken vil være vesentlig for utviklingen av distrikt og regioner. Viljen til statlig styring for å sikre fiskerettigheter til distrikt, ofte med svært få alternative næringsveier vil være avgjørende for det enkelte samfunns framtid.

Det finnes enkelte eksempler på at *reguleringsregimer* har vært distriktspolitisk motivert, slik som distriktskvoter og regionale bindinger av trålekonseksjoner (leveringsforpliktelser). Dette er svært begrensede virkemidler som i liten grad er tatt i bruk (Hersoug 2000), og det har vist seg vanskelig å sanksjonere brudd. Et nyere eksempel er reguleringene av fangst av kongekrabbe hvor det i norsk sammenheng legges et nytt forvaltningsprinsipp til grunn. Kvote til kongekrabbefangst tildeles fiskere

som kan dokumentere fangst av andre arter (i hovedsak torsk) innenfor et avgrenset område (i Øst-Finnmark). Kongekrabbekvote tildeles med utgangspunkt i nærhet, og blir nærmest en kompensasjon for skader og tap pådratt i annet fiske. Denne regelutformingen viser at det er tatt regionale hensyn.

Av offentlige *finansierings- og tilskuddsordninger* overfor fiskeflåten er støtte fra Statens Fiskarbank og verftsstøtten viktigst. Det er også tatt i bruk ulike *kondemneringsordninger* for flåten for å få redusert fangstkapasiteten innenfor visse fartøygrupper. Det er lagt opp til videreutvikling av kondemneringsordningene (St.meld. nr. 20 (2002-2003)). Disse ordningene har regionale effekter, særlig i den grad visse fartøygrupper prioriteres.

Den statlige eierinnsatsen i fiskeindustrien har vært betydelig, særlig i Nord-Norge. Her var dette en viktig del av gjenreisningen etter krigen, og en del av industrialiseringen av landsdelen (Jakobsen og Lindkvist 2003). Ulike *finansielle støtteordninger* har vært utformet slik at det har påvirket strukturen i fiskeindustrien. Det gjelder både økonomisk støtte for å stimulere til etablering av store fryserianlegg som kunne gi helårsarbeidsplasser og kondemneringsstøtte for å sanere visse typer bedrifter. Strukturen i fiskeindustrien er påvirket av *finansieringspolitikken* gjennom SND, dette har også skjedd utover 1990-tallet. Der har det vært gjort strategiske satsinger i forhold til *hvilke typer* fiskeindustri som ble prioritert («lokomotivsatsing») og vurdering av *hvor* slike tiltak skulle støttes. Selv om staten har gått ut fra den direkte deltakelsen i fiskeindustrien har statlig politikk vært viktig for strukturen i fiskeindustrien som også hatt en klart regional- og distriktspolitisk effekt.

Tabell 6.10 Den regionale fordelingen av produsert (slaktet) kvantum laks og ørret 1980-2001 målt i prosent av total

	1981	1985	1990	1995	2000	2001
Skagerrak/andre	0,9	0,6	1,3	1,4	1,4	1,3
Rogaland	7,9	5,3	7,7	5,6	5,5	6,3
Hordaland	26,1	25,8	20,3	23,9	20,9	19,7
Sogn og Fjordane	8,9	12,1	11,4	10,7	10,5	10,9
Møre og Romsdal	23,2	17,5	16,2	16,9	14,0	14,3
Trøndelag	19,5	16,6	14,4	16,3	17,8	16,8
Nordland	11,8	17,1	19,3	16,8	17,4	18,0
Troms	1,6)	4,2	6,3	6,5	8,1	6,7
Finnmark	*	0,8	3,1	1,8	4,3	6,0
Sum (tonn)	13 042	34 615	149 785	276 226	488 840	509 465

* Eventuell produksjon i Finnmark er for 1981 inkludert i tallene for Troms.
Kilde: Jakobsen mfl. (2003)

6.14.3 Virkemidler innen havbruk

Framveksten av oppdrettsnæringen skjedde fra 1950-tallet. Gjennombruddet for oppdrett kom etter skiftet av *art* (fra ørret til laks), *lokalisering* (fra land til sjø) og *teknologi* (fra dammer og avstengninger til flytemerder) (Hersoug 2000). Veksten tiltok på 1980-tallet. Etter en liten stagnasjon på 1990-tallet bl.a. som følge av et urolig marked og sykdomsproblem, har den sterke veksten fortsatt. Fra starten av har fiskeoppdrettsnæringen hatt sine kjerneområder på Vestlandet, i Trøndelag og etter hvert i Nordland. Opprinnelig antok man at klimaet i de nordligste fylkene var til hinder for effektiv vekst, og først på slutten av 1980-tallet fikk oppdrettsnæringen i Troms og Finnmark et visst omfang. Framdeles i 2003 er utbyggingen av oppdrett i Øst-Finnmark begrenset (tabell 6.10).

Det er i første rekke laks som har gitt de store produksjonsvolumene i oppdrett, men også ørret er i enkelte områder en viktig art. Det er gitt en rekke konsesjoner for andre marine arter, og produksjon er kommet i gang av bl.a. torsk, kveite, skjell og steinbit. Disse artene er i liten grad utviklet kommersielt, selv om det er gjort betydelig forsøksvirksomhet. Mange av disse konsesjonene er lokalisert til de klassiske kjerneregionene for lakseoppdrett. Kapital fra laksenæringen har vært sentral for utviklingen av andre marine arter.

Oppdrettsnæringen har vært underlagt *konsesjonsreguleringer* for å begrense produksjonen. Det er blitt benyttet regler for *antallet* konsesjoner, *størrelsen* på konsesjonene og *fisketetthet* (Jakobsen et al 2003). Konsesjoner brukes også i forhold til nye marine arter (torsk, kveite, steinbit, skjell, kråkebolle). Første lovregulering kom i 1973 som en midlertidig oppdrettslov. Omtrent alle fikk innvilget konsesjon fram til det ble satt konsesjonsstopp i 1977 (Hersoug 2000). Konsesjonsstoppen varte fram til ny oppdrettslov i 1981. I denne loven var det lagt inn distriktspolitiske hensyn. Fra 1985 skjedde det liberalisering med fristilling for settefisk for laks, men fortsatt var det en sterk regulering av produksjonen av matfisk. *Fiskeoppdretternes Salgslag* (FOS), opprettet i 1978 utviklet seg som en effektiv førstehåndsomsetter med betydelige investeringer i markedsbearbeiding. Fall i lakseprisene førte til at en *innfrysningsordning* av laks ble etablert, i påvente av bedre priser. Frossen fisk hopet seg opp, og FOS gikk konkurs høsten 1991. Dette førte til en rekke konkurser i oppdrettsnæringa, særlig i nord fordi de hadde mest utestående hos FOS på det tidspunktet.

Konkursene resulterte i strukturendringer i oppdrettsnæringa, og det ble flere sammenslåin-

ger og salg til større grupperinger. Dette hindret likevel ikke at en betydelig del av de mindre oppdretterne fortsatte. Strukturendingen resulterte i en større regional konsentrasjon hvor de regionale eierinteressene fortsatt dominerte. I 1990 sto de 10 største selskapene i Norge for 8 prosent av den samlede produksjonen og i 2001 var tilsvarende andel 46 prosent. Det ble benyttet regelverk som skulle sikre *lokal kontroll* med oppdrettsnæringen, og *begrenset eierkonsentrasjon*. Disse reglene ble gradvis liberalisert. Mye av eierkonsentrasjonen i næringen skjedde innenfra, i den forstand at det var eksisterende aktører som ekspanderte. Det har ført til at også enkelte større selskap har en klar regional forankring og delvis regionalt eierskap. Norske selskaper har også i økende grad investert i utlandet, og kan være aktive og førende i en internasjonalisering av næringen (Jakobsen et al. 2003). Etter klager fra skotske og irske oppdrettere, som mente at norske oppdrettere drev dumpingsalg, ble *forkvoter* på laks innført i 1996, disse er vedtatt avskaffet fra 2005, ørret ikke ble underlagt forkvoter. I september 2003 påla EU straffetoll på ørret.

Satsing på FoU har vært et viktig virkemiddel for utviklingen av havbruksnæringen, særlig i forhold til sykdomsbekjempelse, avl og for. I forhold til nye arter er FoU også viktig. Staten har bidratt med å finansiere denne forskningen.

6.14.4 Distriktspolitiske effekter av politikken for havbruk

I mange kystområdet har oppdrettsnæringen vært en av de få vekstnæringer de siste 20 årene. Konsesjonsreglene har påvirket lokaliseringen av oppdrettsanlegg og har dermed regionale effekter. Omtrent alle fikk innvilget konsesjon fram til konsesjonsstoppen. Det førte til at eksisterende anlegg fikk konsolidert seg, mens nye anlegg i liten grad ble utviklet. Ettersom oppdrettere i Sør-Norge var først ute med etablering og dermed var kommet lengst i utviklingen av næringen, slo konsesjonsstoppen særlig uheldig ut for Nord-Norge (Hersoug 2000). Da oppdrettsloven ble vedtatt (1981) var det lagt vekt på distriktshensyn. Det sto sentralt at konsesjoner skulle tildeles mindre anlegg lokalisert til steder med sysselsettings- og bosettingsproblem. Nord-Norge har vært prioritert ved tildelingen av nye konsesjoner etter 1982. Den ekstra konsesjonsrunden i 1989 prioriterte Nord-Troms og Finnmark. Tidspunktet for utlysningen var ugunstig og ingen av disse konsesjonene ble realisert. Den samme regionen fikk retildelt konsesjonene i 1999 (Jakobsen et al. 2003). Kon-

kursen i FOS rammet i særlig grad oppdrettsnæringen i nord og hadde dermed ulike effekter i ulike deler av området.

Det er også tatt distriktspolitiske hensyn ved tildelingsrunden som var i 2002. Regelverket ble justert etter innklaging for ESA. I dagens regelverk²⁴ vektlegges det at tildelingen skal styrke etablert eller planlagt virksomhet som vil gi positive ringvirkninger i regionen. Det er nå satt en pris på nye oppdrettskonsesjoner på 4 mill kr i Nord-Troms og Finnmark, mens det øvrige landet må betale 5 mill kr. Til tross for den lavere konsesjonsavgiften i nord, er det dem som hevder at avgiften innebærer negativ geografisk forskjellsbehandling, ettersom oppdrettsnæringen ellers i landet har fått etablert seg opp i en periode da konsesjonene var gratis.

6.14.5 Utvalgets vurdering

Sysselsettingsmessig og inntektsmessig har fiskerinæringene samlet, dvs. fangst, mottak, industri og havbruk, stor regional og distriktsmessig betydning. 63 kommuner betegnes som «fiskerikommuner», i den forstand at 10 prosent eller mer av arbeidsplassene er innen fiskeriene. Halvparten av disse kommunene har mer enn 20 prosent av arbeidsplassene i fiskerinæringene. Fiske, fiskeindustri og oppdrett har noe ulike geografiske tyngdepunkt. Reguleringer vil derfor ha ulike geografiske effekter.

Fiskerinæringen har gått fra å være en åpen bygdenæring til lukket, rasjonell og konkurranseutsatt næring. Lovverket, som støttet opp under en bygdenæringsmodell, er bygd ned, mens industrimodellen er på frammarsj både i fangstleddet, foredlingsindustrien og oppdrett. Hensynet til arbeidsplasser og bosettingsmønster er i politikktutforming blitt mindre vektlagt i takt med økende liberalisering. Det er likevel flere eksempler på at det argumenteres for distriktshensyn, slik som ved krav om leveringsplikt for trålere, tildeling av oppdrettskonsesjoner, begrensninger i salg av fartøy med fiskerettigheter, osv. Manglende sanksjoner ved brudd på regelverket har svekket fiskerinæringen som en distriktsnæring. Strukturendringene som har funnet sted med konsernisering, innebærer at beslutninger i større grad sentraliseres, og med det følger mange av de mest interessante arbeidsoppgavene. Det er ikke entydig at de samles i de største byene, flere har en regional tilknytning. I internasjonale markeder med stor konkur-

ranse, blir lønnsomhet stadig vanskeligere å oppnå. Strukturendringer med større og færre anlegg kan dermed bli resultatene og det kan få store konsekvenser for lokalsamfunn som opplever omstruktureringer og nedleggelse av bedriftene.

Fiskerinæringene har også hatt nytte av en aktiv distriktspolitikk. Spredt bosetting, eksisterende infrastruktur og mange med fiskerikunnskap, har vært viktig for utviklingen av fiskerinæringene til en konkurransedyktig internasjonal næring. Dette har gitt norsk oppdrettsnæring fordeler andre land ikke har hatt, for eksempel Skottland, Canada og Chile.

Fiskerinæringene, kanskje særlig fangst og fiskeindustri, har dels slitt med rekrutteringen. Dette bildet er i endring. I hovedsak har fiskerinæringene vært svært mannsdominert, bortsett fra fiskeindustrien som har hatt en stor andel kvinner sysselsatt. Mekaniseringen og ny teknologi har gjort arbeidet fysisk lettere. For framtidsrettede distriktsnæringer er det vesentlig å være attraktive, både for kvinner og menn.

Fiskerinæringene er globale næringer og avhengig av verdensmarkedspriser og andre faktorer utenfor landets grenser. Regler om frihandel begrenser myndighetenes muligheter til å næringsstøtte. Internasjonale avtaler regulerer ressursuttak. Disse faktorene har svekket den nasjonale styrbarheten, men norske aktører nyter også godt av felles internasjonalt regelverk og velfungerende internasjonale markeder.

Bestanden av villfisk er sårbar for naturens svingninger fordi biologiske og miljømessige forhold lar seg vanskelig styre politisk. Samtidig fastsettes totalkvoter for uttak av ulike fiskeslag og fordelingen mellom land politisk gjennom internasjonale avtaler. I første rekke vil den nasjonale styrbarheten svekkes gjennom slike avtaler, men så lenge det er ressurser flere land har tilgang til kan avtaler på sikt regulere ressurstilgangen, og dermed øke styrbarheten. Nasjonal fiskerinæring vil styrkes hvis fangstuttakene bedre tilpasses den langsiktige ressursituasjonen. Fordelingen av kvotene nasjonalt er mulig å styre, for eksempel i forhold til fordelingen mellom ulike fartøygrupper (kystfiskeflåten og havfiskeflåten) og geografi, regulering av omsettelighet m.m. Styrbarheten internasjonalt er begrenset mens den nasjonalt er stor.

Kvotepolitikken i oppdrettsnæringen er i stor grad nasjonalt styrbar, f.eks. i forhold til geografisk fordeling, eierskapsbegrensning og lokal tilknytning. Det er likevel innenfor visse grenser og Norge har benyttet politikktiltak (f.eks. forkvoter) for å forebygge internasjonale sanksjoner.

Mulighetene til å bruke offentlig kapital i næ-

²⁴ FOR 2002-06-21 nr 686: «Forskrift om tildeling av konsesjoner for matfiskeoppdrett av laks og ørret i sjøvann»

ringene er begrenset, og kan skje gjennom de ordinære næringsrettede virkemidlene (SND, differensiert arbeidsgiveravgift m.m.). Satsing på FoU er styrbar. Offentlig medfinansiering i FoU har vært brukt, og vil kunne være avgjørende for utviklingen videre i forhold til oppdrett av nye arter.

6.15 Forsvarspolitikken

Formålet med forsvarspolitikken er å sikre norsk suverenitet ved å ha et forsvar som er tilpasset det til enhver tid eksisterende trusselsbildet. I løpet av den kalde krigen var den antatte hovedfienden Sovjetunionen. Store deler av det norske forsvaret var derfor lokalisert i Nord-Norge. Dette bildet har endret seg radikalt. Det norske forsvaret er nå i mindre grad et invasjonforsvar, og mer vekt er blitt lagt på andre trusselbilder. Disse store endringene i forsvarspolitikken har ført til strukturendringer i forsvaret, noe som har hatt og vil få vesentlige regionale og distriktspolitiske konsekvenser.

6.15.1 Tradisjonell forsvarspolitik

Forsvarspolitikken har hatt stor distriktspolitisk betydning, først og fremst gjennom lokaliseringen av forsvaret. Militær virksomhet har i betydelig utstrekning vært lokalisert til utpregede utkantdistrikter, særlig i Nord-Norge. I 1992 var f.eks. 6,6 prosent av sysselsatte personer i de tre nordligste fylkene ansatt i forsvaret, mens tallet på landsbasis var 2,5 prosent. Med det tidligere trusselbildet har det derfor vært godt samsvar mellom forsvarsstrategiske og distriktspolitiske mål. Vi har dermed fått kommuner og regioner som har vært ensidig avhengig av forsvaret, og der forsvaret har vært en basisnæring. De aktuelle regionene har med andre ord eksportert forsvarstjenester til resten av landet. Samtidig har det blitt hentet arbeidskraft fra hele landet til avdelingene i distriktene, i form av yrkesmilitære, vernepliktige og sivilt ansatte. Aktiviteten har generert lokale personinntekter for dem som har vært sysselsatt i de ulike avdelingene. Det har også vært omfattende lokale innkjøp, spesielt for den typen produkter som har lokal karakter. En god del har imidlertid vært importert fra andre regioner og utlandet, spesielt når det gjelder materiell.

Lokal inntektsopptjening og lokale innkjøp har generert aktivitet innenfor sivil virksomhet, i form av underleveranser til avdelingene og i form av salg av konsumvarer til dem som har vært sysselsatt på avdelingene. I den grad disse har hatt bopel lokalt, har de også bidratt med skatteinntekter til

kommunene lokalt. Det har også vært omfattende militært-sivilt samarbeid, både i forhold til offentlig og privat virksomhet lokalt. Dette samarbeidet har omfattet både investeringer i ulike former for infrastruktur, samt produksjon av tjenester som både militære og sivile har hatt nytte av.

6.15.2 Ny forsvarspolitik

Oppløsningen av Sovjetunionen har medført et redusert behov for stående avdelinger i tilknytning til grensen i nordøst. Dette har ført til en gradvis endring i lokaliseringsmønsteret for det norske forsvaret. I tillegg har de samlede forsvarsutgiftene sunket som andel av den samlede aktiviteten i norsk økonomi. Fra 1992 til 1999 sank f.eks. andelen sysselsatte i forsvaret på landsbasis fra 2,5 prosent til 1,8 prosent. I de tre nordligste fylkene sank sysselsettingsandelen i forsvaret i samme periode fra 6,6 prosent til 4,6 prosent, en klart større nedgang enn for landet som helhet.

Omfanget av forsvarsaktiviteter, sett i forhold til øvrig produksjonsaktivitet, innebærer at mange forsvarskommuner kan sammenliknes med ensidige industristeder. Når forsvarsaktiviteten reduseres som følge av omlegginger av forsvaret, vil dette få store konsekvenser for de lokalsamfunn der forsvaret betyr mye. Redusert militært nærvær betyr redusert sysselsetting både militært og sivilt, også gjennom forsvarets lokale etterspørsel etter varer og tjenester. Dette fører til generelt lavere aktivitetsnivå og dermed lavere produksjon både av offentlige og private tjenester. I verste fall kan den lokale produksjonen av en rekke tjenester (og en del varer) forsvinne helt når den lokale etterspørselen reduseres kraftig. Slike terskelverdier kan påvirke lokalsamfunnets eksistens i ytterste konsekvens.

I tillegg til endringer i trusselbildet påvirker også endringer i militærteknologi, lokalisering av forsvarsaktiviteter. Moderne våpen og utstyr har redusert behovet for stående avdelinger og bidratt til å redusere behovet for mannskaper i forsvaret. Vi er med andre ord inne i en utvikling der kapital og kunnskap gradvis erstatter mannskap. Alt i alt har vi altså en strukturell og lokaliseringmessig utvikling som gjør at forsvaret blir svært forskjellig fra gårsdagens forsvar. Dette får konsekvenser for aktiviteten i forsvaret i de tradisjonelle forsvarsområdene, noe som igjen har ringvirkninger der forsvaret har hatt stående avdelinger.

Myndighetene har derfor bevilget begrensede omstillingsmidler til tradisjonelle forsvarskommuner. Størrelsen på omstillingsbevilgningen varierer med omstillingsbehovet i hver enkelt kommu-

ne, men representerer i sum betydelig mindre ressurser for kommunen enn det forsvaret representerer i form av aktivitet og etterspørsel. Disse bevilgningene minner om de omstillingsmidler, som tidligere har blitt brukt ved omstillinger i ensidige industristeder. Disse er ment å skulle bidra når kommunen skal gå fra å være en forsvarskommune til å bli en mer «vanlig» kommune.

6.15.3 Investeringspolitikk i forsvaret

En viktig del av forsvarspolitikken er knyttet til de investeringer forsvaret gjør. Dette gjelder både investeringer i våpen og utstyr (materiellinvesteringer) og investeringer i forsvarsanlegg.

Investeringer i forsvarsanlegg omfatter investeringer i bygg, flyplasser, havner, treningsanlegg med mer. Disse investeringene følger forsvarets prioriteringer for lokalisering. Gjennomføringen av investeringen gir sysselsetting på linje med andre anlegg. De sysselsatte på anlegget kan være lokalt bosatt, eller de kan hentes inn fra andre regioner eller utlandet. Uansett vil erfaringsmessig en del innkjøp til anlegget skje lokalt, slik at investeringer i forsvarsanlegg har tilsvarende effekter som investeringer i sivile anlegg på kort sikt. På lengre sikt, når anlegget tas i bruk, genereres lokale og regionale virkninger som diskutert ovenfor.

I dagens situasjon kan det være like aktuelt å diskutere nedleggelse av forsvarsanlegg, som nye investeringer. Forsvarets anlegg har en alternativ anvendelse. Lokale forhold vil avgjøre hvorvidt alternativ bruk av anleggene vil innebære næringsutvikling eller ikke. Det finnes eksempler på at anleggene er blitt brukt til næringsutvikling eller fritidsformål, men også at de har blitt liggende brakk. Generelt kan en anta at anlegg som ligger i svært perifere områder i mindre grad vil bli nytt til næringsformål enn anlegg som ligger mer sentralt. Dette henger sammen med at private alternativer til forsvaret er færre og mindre i periferien enn i sentrale strøk.

Materiellinvesteringer omfatter investeringer i våpen, kjøretøy, båter, fly, personlig utstyr, felles utstyr med mer. Militære anskaffelser er ikke underlagt EUs regelverk, slik handelen med andre varer er. Forsvarspolitiske hensyn kan med andre ord brukes som argument for å skjerme norsk forsvarsproduksjon. I stor utstrekning skjer dette gjennom såkalte gjenkjøpavtaler. Ved materiellanskaffelser fra utlandet over en viss størrelse, stilles det fra norsk side et krav om at det inngås gjenkjøpavtaler, som sikrer norsk forsvarsindustri kontrakter av tilsvarende størrelse. De fleste land

praktiserer slike, eller liknende, avtaler for å beskytte egen forsvarsindustri.

6.15.4 Utvalgets vurderinger

Norske militæranlegg har av forsvarspolitiske grunner, tradisjonelt vært lokalisert utenfor de mest sentrale delene av landet, og har vært av stor betydning for den lokale økonomien i de regionene de har vært lokalisert. I økonomisk forstand har disse regionene eksportert forsvarstjenester til resten av landet, og staten har betalt for disse tjenestene. Forsvaret har med andre ord vært en viktig basisnæring i deler av landet, og distrikts- og forsvarspolitiske mål har vært komplementære.

Endringer i trusselbildet har ført til endringer i forsvarspolitikken. Norge legger ikke lenger så stor vekt på et invasjonforsvar, og det anses ikke lenger like viktig med sterk forsvarsmessig tilstedeværelse nær grensa til Russland. Dette har ført til nedleggelse av en del baser i hele landet, men særlig sterk har nedgangen vært i de nordligste fylkene. Samtidig har man substituert mannskaper med annet, mer teknisk utstyr, slik at det har vært (og vil bli) en reduksjon i antall militært og sivilt ansatte så vel som i antall vernepliktige. Distriktsmessige hensyn har likevel vært tatt, og vil bli tatt, i forbindelse med omstruktureringen av forsvaret. Dette skjer ved kompenserende tiltak, i form av øremerkede statlige omstillingstilskudd, rettet direkte inn mot de mest forsvarsavhengige delene av landet. Omfanget av disse midlene er betydelig mindre enn den reduserte etterspørselen fra forsvaret i mange lokalsamfunn, som dermed står overfor store omstillingsutfordringer.

Forsvaret har fortsatt stor distriktsmessig effekt, selv om denne effekten var større tidligere. Utvalget mener at forsvaret først og fremst bør ta sektorhensyn når det vurderer sin framtidige lokaliseringsstruktur. Samtidig ser vi ikke spesielt mange grunner til at forsvarets administrasjon og de baser som blir igjen, lokaliseres til sentrale deler av landet. Utvalget mener derfor at lokaliseringen av forsvaret i noen grad fortsatt vil kunne bidra i distriktpolitikken.

6.16 Boligpolitikk

Boligmarkedet skiller seg ikke prinsipielt fra andre markeder. Etterspørsel etter, og tilbud av, boliger danner til sammen en boligpris. Markedet for boliger er heterogent, både når det gjelder boligtype og regionale variasjoner. Selv om boligmarkedet ikke er prinsipielt forskjellig fra andre mar-

keder, har det noen kjennetegn som gjør det svært viktig:

- Boligen er et «nødvendighetsgode», i den forstand at alle må ha et sted å bo.
- Mange nordmenn *eier* sin bolig, i motsetning til i utlandet, der *leie* av boliger er mer vanlig (i Norge eies omtrent 80 prosent av boligene). Dette gjør boligen til den normalt sett største enkeltinvesteringen et norsk hushold gjør i løpet av livet.
- Innbyggerne har normalt en *boligkarriere*, og de skifter bolig avhengig av alder, arbeidssituasjon, familiesituasjon og eventuell migrasjon.
- Boligprisene varierer kraftig regionalt. I *pressområder* er boligprisen høy, som følge av høye tomtepriser, begrenset tilbud av og høy etterspørsel etter boliger. Det motsatte er tilfelle i *fraflyttingsområder*, der etterspørselen og dermed prisene er lave. For husholdninger som flytter fra fraflyttingsområder til pressområder blir således *boligprisen* (eller prisdifferansen) en avgjørende faktor, og de kan for eksempel ikke regne med samme boligstandard i pressområdet som de hadde tidligere.
- De høye tomteprisene i pressområder, sammen med byggekostnadene, gjør nybygging av boliger kostbart.

I etterkrigstiden har deler av boligmarkedet vært regulert. For en del av boligene har det vært prisregulert omsetning. De regulerte boligprisene har ligget betydelig under det en kan kalle «markedspris» for boliger i pressområder. Rasjoneringsmekanismen har vært regelstyrt, blant annet gjennom forkjøpsrett via medlemskap i boligbyggelag (ansiennitet), og gjennom det som kalles «familie i rett opp- og nedadgående linje». Myndighetene har søkt å påvirke tilbudet av boliger gjennom ulike tiltak, blant annet Husbanken. I tillegg har vi hatt kredittregulering og manglende tak for skattefradrag for gjeldsrenter

På 1980-tallet skjedde det en gradvis, men rask, liberalisering av boligmarkedet. Til å begynne med ble reguleringen av omsetning av leiligheter i frittstående borettslag gjort friere. Seinere skjedde dette også i boligbyggelag. Selv om prisene til å begynne med fortsatt var regulert, ble takstene kraftig oppjustert og gjort mer i overensstemmelse med det markedet skulle tilsi, og etter hvert ble prisreguleringen helt opphevet også for boligbyggelag. Dette resulterte i noe mer homogene priser, i den forstand at prisene på boliger med borettslag og selveierboliger nærmet seg hverandre. Det er fortsatt forkjøpsrett i borettslag og boligbyggelag, noe som innebærer at medlemmer kan kjøpe de bolig-

ene som er på markedet for det høyeste budet som er lagt inn. Omsetningen er altså tilnærmet fri.

Samtidig har kredittrasjoneringen opphørt, og det har vært en sterkt økonomisk vekst i Norge siden tidlig på 1980-tallet. Selv om muligheten til skattefritak for gjeldsrenter er betydelig mindre etter skattereformen i 1992, og rentenivået har variert kraftig, har boligprisene steget kraftig de siste 10 årene. Den kraftige prisstigningen i pressområder kan, ved siden av endringene i reguleringsregimet som er beskrevet ovenfor, delvis forklares med begrenset tilgang på boliger. Samtidig som etterspørselen etter boliger i disse områdene har økt kraftig, har boligbyggingen vært begrenset.

Husbanken administrerer en del av statens boligpolitiske virkemidler. Tidligere har denne statsbanken hatt en lavere pris på å låne ut penger enn private banker, blant annet gjennom rentesubsidier. I dag følger rentenivået i Husbanken markedsrentene.

En betydelig del av ansvaret for planlegging og utbygging av boliger er delegert til kommunene, som dermed er sentrale aktører når det gjelder boligpolitikken. Kommunene har også ansvaret for en del av de statlige virkemidlene innenfor boligpolitikken, blant annet noen av dem som administreres av Husbanken. Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder boligpolitisk aktivitet. Noen kommuner bygger og eier boliger selv, noen kommuner legger til rette for utbygging av boligområder (kommunal infrastruktur), mens noen kommuner i stor grad begrenser seg til behandling av byggeløyver. Både ressursbruk og oppmerksomhet knyttet til boligpolitikken varierer kraftig mellom kommunene.

6.16.1 Målsettinger og virkemidler i den statlige boligpolitikken

Med fri prisdannelse på boligmarkedet har det tidligere målet om at alle skal kunne disponere «en bolig innenfor en utgiftsramme som står rimelig i forhold til inntektene» eller «en rimelig bolig» (NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken), endret seg. Betalingsevne og betalingsvillighet er i et fritt marked husstandenes konkurranseforutsetninger i etterspørselen av en god bolig. Dette har betydd at boligpolitikken har blitt stilt overfor særskilte krav. For det første er det et politisk ansvar å sørge for at de som av ulike grunner ikke greier seg på boligmarkedet får nødvendig bistand til å oppnå og opprettholde en god bolig. For det andre er det et boligpolitisk ansvar å sikre en rimelig balanse mellom tilbud og etterspørsel på boligmarkedet, blant annet for å bidra til at boligprisene

ikke blir høyere enn at den enkelte ved hjelp av egne inntekter kan skaffe seg en bolig. For det tredje er det et boligpolitisk ansvar å sørge for miljø- og kvalitetsaspekter som markedet ikke ivaretar. Det overordnede målet for boligpolitikken er således at *alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø* (Boligutvalget NOU 2002:2). Dette er konkretisert nærmere til fem boligpolitiske hovedmålsettinger:

- God boligdekning og godt fungerende boligmarked
- God boligfordeling
- Gode boliger og godt bomiljø
- Botrygghet
- En funksjonell og rettferdig organisering av eie- og leieforhold

Boligutvalget understreker at målsettingene ikke må oppfattes som resultatmål, og at departementet bør arbeide videre med sikte på å formulere operasjonaliserbare målsettinger som er mer hensiktsmessige med sikte på en målstyring av boligpolitikken. En stortingsmelding om boligpolitikken, basert blant annet på Boligutvalget, er for tiden under arbeid.

Boligpolitikken grenser mot en rekke andre politikkområder. Blant de viktigste tilgrensende felter er skattepolitikken, plan- og bygningsloven, sosialpolitikken og kommunepolitikken. Tiltak på disse områdene kan ha like store effekter for boligpolitiske mål som den spesifikke boligpolitikken. Nedenfor drøfter vi kort de økonomiske tiltakene som, ifølge NOU 2002:2, er de viktigste innenfor boligpolitikken. De kan deles i tre hovedgrupper, skattesubsidier, boligsubsidier og andre økonomiske virkemidler.

Skattesubsidier

For boliger er inntektsbeskatningen av avkastningen på egen bolig betydelig lavere enn for avkastningen av andre kapitalplasseringer. Dette henger sammen med følgende forhold:

- *Likningsverdien* av boliger (som er beregningsgrunnlaget for skatt) er normalt betydelig lavere enn *markedsverdien*, og i gjennomsnitt er den anslått til ca. 25 prosent av markedsverdien. Region, boligens alder og boligtype påvirker forholdet mellom liknings- og markedsverdi. Gjennomgående er det slik at forskjellen mellom liknings- og markedsverdi er større for dyre enn for billigere boliger, at likningsverdien i prosent av markedsverdi er høyere i spredt- enn i tettbygd strøk, og at forskjellen

mellom liknings- og markedsverdi er større for eldre enn for nyere boliger.

- *Inntekten* av å bo i egen bolig er administrativt fastsatt til 2,5 prosent av boligens likningsverdi. I den grad denne inntekten er lavere enn inntekt man får ved alternativ plassering av penge, blir også skatten lavere.
- I tillegg gis et *bunnfradrag* for verdien av boligen før inntekten beregnes. Bunnfradraget er fra år 2002 satt til 80.000 kr.
- Inntekten av egen bolig skattlegges for øvrig som annen kapitalinntekt. Marginalskatten på kapitalinntekter har siden skattereformen i 1992 vært flat og fastlagt til 28 prosent.
- Boliger *gevinstbeskattes* ikke som andre kapitalobjekter. Dersom man har eid boligen i minst ett år og brukt den som egen bolig i minst ett av de to siste årene, betales ikke gevinstbeskatning av eventuell prisstigning ved salg. Dersom disse betingelsene ikke er oppfylt, skal boligen gevinstbeskattes (eventuelt vil negativ gevinst gi skattefradrag). Det innebærer at staten tar en del av risikoen for prisfall på boligeiendommer, ved at eier kan velge å bo utenfor boligen i en periode før den selges.

Det er altså betydelige skattefordeler knyttet til å plassere kapital i egen bolig, framfor andre pengeplasseringer. I følge NOU 2002:2 er den gunstige beskatningen av egen bolig hovedgrunnen til at de fleste i Norge eier boligen sin framfor å leie. Det er også gunstige skatteregler for utleie av deler av egen bolig, noe som har bidratt til utviklingen av et leiemarked for små leiligheter i villaer. De som leier bolig, må derimot skatte av de pengene som betales i leie. Den skattemessige fordelene med å eie styrkes ytterligere med dette.

De skattemessige fordelene knyttet til å eie bolig innebærer at husholdninger med høy formue tjener på å plassere denne i bolig framfor i andre formuesobjekter. Samtidig er skattefordelen så høy at også husholdninger med lav egenkapital oppmuntres til å kjøpe eierboliger, noe som dermed innebærer at disse foretar lånefinansiert investering i bolig. Dette medfører at husholdninger med lav inntekt utsetter seg for en betydelig risiko ved endringer i rentenivå og/eller tap av inntekt. For disse kunne leie vært mer rasjonelt, og skattesystemet medvirker med andre ord til en lite heldig fordeling av risiko.

Boligsubsidiering

Boligsubsidiene formidles gjennom Husbanken og omfatter bostøtte, tilskudd, rentestøtte og tap på

utlån. I 1996 ble rentepolitikken i Husbanken endret, og rentestøtten betydning som boligpolitisk virkemiddel ble betydelig redusert, da de subsidierte rentene opphørte. Rentestøtten sank dermed fra 2,5 mrd. kr i 1996 til omtrent 450 mill. kr i 2000. Tap på utlån utgjorde 90 mill. kr i år 2000.

I år 2000 utgjorde de øvrige boligsubsidiene omtrent 4,2 mrd. kr. Av dette gikk 50 prosent til bostøtte og boligtilskudd, mens 48 prosent gikk til handlingsplan for eldreomsorgen. De resterende to prosentene gikk til forbedret boligkvalitet og byfornyelse.

Mer om boligøkonomiske virkemidler, støtte og lån

De boligøkonomiske virkemidlene omfatter, i tillegg til boligsubsidiering, også låneordninger som i hovedsak formidles gjennom Husbanken. En skiller gjerne mellom generelle og selektive boligøkonomiske virkemidler.

De generelle virkemidlene er ment å skulle bidra til høy og stabil boligproduksjon, kostnadsdemping og kvalitet på boliger og bomiljø, og de er ikke behovprøvd ut fra husholdningenes inntekt og formue. Virkemidlene kan inndeles i oppføringslån til nye boliger, utbedringslån til eksisterende boliger og tilskudd for å fremme kvalitet og ny og eksisterende bebyggelse.

Oppføringslån er lån til nye boliger og skal medvirke til høy og stabil boligproduksjon av nye, gode og rimelige boliger. Gjennom kontroll av prosjektkostnadene skal tomte- og byggekostnadene dempes. Lånet kan også brukes til oppføring av barnehager og lokaler for skolereformen for 6-åringer og skolefritidsordningen (SFO). Dette er Husbankens største låneordning, og det ble gitt lån for 6,3 mrd. kr i år 2000 (tilsvarer 57 prosent av bankens utlånsramme dette året). I overkant av 98 prosent av søknadene om oppføringslån ble innvilget. Det stilles krav til boligens størrelse (boligareal mellom ca. 50 og 120 kvm), standard og kostnader (blant annet maksimal kostnad for tomten). Spesielle kvaliteter, som for eksempel tilrettelegging for bevegelseshemmede, premieres gjennom lånetillegg og kvalitetstilskudd. Det er innført spesielle regler for Oslo og omegn, bla i forhold til boligstørrelse og tomtekostnad.

Som nevnt ovenfor har rentestøttens betydning avtatt etter 1996, men den finnes fortsatt og anvendes spesielt for vanskeligstilte, som ikke oppnår de gunstigste rentevilkårene i private banker. Husbanken representerer også til en viss grad større forutsigbarhet og trygghet for låntaker, med omsyn til låneutmåling og renteutvikling. I tillegg på-

virker Husbankens regelverk kvaliteten i boligprosjektene, gjennom det regelverk som ligger til grunn for å bevilge husbanklån. Lånet kan også hevdes å ha en viss positiv effekt på boligfordelingen, gjennom at det bidrar til at det blir bygget flere nøkterne boliger til en billigere pris enn det ellers ville vært bygd. Gjennom å bidra til å øke omfanget av nye boliger, kan det også hevdes at oppføringslånet har bidratt til å redusere prisen på boliger.

Husbanken foretar ingen vurdering av pantesikkerheten ved tildeling av lån. Det innebærer som hovedregel at lån ikke blir avslått som følge av lav pantesikkerhet. Boliger som oppføres i tynt befolkede deler av landet hvor etterspørselen etter boliger er liten, har lav pantesikkerhet. Det kan derfor hevdes at husbanklånene bidrar til å opprettholde bosettingen i distriktene. Husbankens identitet som distriktsbank har vært sterk helt siden gjenreisningen av Nord-Norge etter krigen.

Lokale private banker vurderer sterkere enn Husbanken, lånesøkers tilbakebetalingsevne. Dette skjer også ved husbankfinansiering, når småbankene vurderer byggelån og toppfinansiering. Lokale banker ønsker ofte en risikospredning av sin utlånsportefølje, og de ser derfor samfinansiering med Husbanken som tjenlig. Helst ønsket de at det offentlige tok en større risiko, og de har foreslått et rolleskifte der Husbanken gir toppfinansiering, mens de lokale bankene tar grunnfinansieringen til førsteprioritet.

Utbedringslån skal bidra til gode boliger og godt bomiljø i den eksisterende boligmassen, og det gis hovedsakelig til større utbedringsprosjekter og byfornyelse, enøk-tiltak, til boliger med antikvarisk verdi og som selektive lån til enkeltpersoner. I år 2000 ble det gitt utbedringslån for i alt 1,7 mrd. kr, hovedsakelig til bomiljøtiltak i borettslag.

Husbanken gir også visse tilskudd for å fremme bolig- og bomiljøkvalitet, i år 2000 ca 117 mill. kr. Dette inkluderer byfornyelsestiltak.

De selektive ordningene er behovsprøvd, og de skal i hovedsak bidra til god boligfordeling, gjennom at eldre, uføre og barnefamilier med svak økonomi skal kunne anskaffe, eller bli boende i, en god og hensiktsmessig bolig, og til å utjevne inntektsforskjeller mellom pensjonistgrupper som følge av forskjeller i boutgiftene. Virkemidlene kan deles i bostøtte, boligtilskott og startlån. Startlån ble innført fra 2003 og erstatter den tidligere ordningen med etablerings- og kjøpslån.

Bostøtten er behovsprøvd ut fra forholdet mellom boutgifter og inntekter. Ordningen skal bidra til at eldre, uføre og barnefamilier med svak økonomi skal kunne anskaffe, eller bli boende i, en god

og hensiktsmessig bolig. Ordningen skal også bidra til å utjevne inntektsforskjeller mellom pensjonistgrupper som følge av forskjeller i boutgifter. Bostøtten utgjør 70 prosent av forskjellen mellom godkjente boutgifter og rimelig boutgift. I år 2000 ble det utbetalt vel 1,6 mrd. kr i bostøtte til 110.000 husstander. Av totalt utbetalt støtte gikk 48 prosent til eldre (over 64 år), 30 prosent til uføre, 15 prosent til enslige forsørgere, 5 prosent til andre barnefamilier og 3 prosent til andre støtteberettigede. Gjennomsnittlig utbetalt støtte var 16.800 kr, men støttebeløpet varierer betydelig mellom målgruppene. Husstander med barn mottok mest (22.000 kr i gjennomsnitt).

Brukerundersøkelser (referert i NOU 2002:2) viser blant annet at det er enkelte forskjeller mellom kommuner av ulike størrelse når det gjelder bruken av bostøtte. Disse faller i stor grad sammen med ulike sammensetning av husstandstyper. Andelen *eldre støttemottakere* er størst i småkommuner, mens andelen *barnefamilier* som mottar støtte er høyest i byene. Andelen som mener bostøtten er helt avgjørende eller viktig for at de kan bli boende synker noe med kommunestørrelse. Den største forskjellen i botrygghet er mellom Oslo og øvrige kommuner, idet langt flere støttemottakere i Oslo enn i andre kommuner ønsker å flytte fra nåværende bolig. Blant støttemottakere er det også flere trangbodde i Oslo enn i andre kommuner.

Boligtilskudd utgjøres av to hovedtiltak, etablering og tilpasning av bolig. Tilskudd til etablering skal medvirke til at husstander med vedvarende svak økonomi skal kunne disponere egen bolig. Det gis til enkeltpersoner for etablering i egen bolig, eller til kommuner og stiftelser for finansiering av utleieboliger. Tilskudd til tilpasning skal bidra til utbedring og tilpasning av boliger, slik at økonomisk vanskeligstilte, eldre og funksjonshemmede skal kunne disponere en godt egnet bolig. Saksbehandlingen for disse tilskuddene skjer enten av Husbanken eller av kommunene selv (250 kommuner behandlet søknadene selv). I år 2000 ble det disponert 490 mill. kr til boligtilskudd, hvorav 230 ble overført kommunene for videretildeling. 350 mill. kr ble tildelt til 2.300 husstander som etableringstilskudd og 71 mill. kr til 5.400 husstander som tilpasningstilskudd.

Startlån ble innført fra år 2003, til erstatning for de tidligere ordningene etableringslån og kjøpslån. Husbanken finansierer ordningen, som formidles gjennom kommunene. Lånet er behovsprøvd, og ordningen skal bidra til å øke forbruket av lån til vanskeligstilte. Målgruppene for lånet er økonomisk vanskeligstilte, som unge i etableringsfasen, enslige forsørgere, barnefamilier, funksjons-

hemmede, flyktninger og andre økonomisk vanskeligstilte. Søkerne må kunne betjene boutgiftene over tid. Vilkårene for lånene følger de generelle vilkårene i Husbanken. Lån kan gis til kjøp av bolig, utbedring av eksisterende bolig eller til å bygge bolig (som toppfinansiering).

Husbanken fikk, i forbindelse med Handlingsplan for eldreomsorgen (St.meld. nr. 50 (1996-1997)), oppgaven med å finansiere sykehjemsplasser, omsorgsboliger, bokollektiver og bofelleskap, samt boenheter som inngår i opptrappingsplanen for psykisk helse, for kommunene. Boenheterne tilskuddfinansieres med oppstartings- og kompensasjonstilskudd, der oppstartingstilskuddet utbetales når boenheterne er ferdigstilte, mens kompensasjonstilskuddet utbetales årlig til dekning av renter og avdrag. Investeringene blir altså tilnærmet kostnadsfrie for kommunene. Boenheterne *lånefinansieres* ikke av Husbanken.

I tillegg står *kommunene* ansvarlig for å yte økonomisk sosialhjelp til de mest vanskeligstilte innbyggerne. Dette er i utgangspunktet ikke en del av den statlige boligpolitikken, men det er en kommunal oppgave å bidra til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, og kommunen er forpliktet til å finne midlertidig husvære til dem som ikke klarer det selv (sosialtjenesteloven §§ 3 og 4). Slik sett er økonomisk sosialhjelp en del av boligpolitikken. Anslagsvis 58 prosent av utbetalingene til sosialhjelp, tilsvarende 2,4 mrd. kr i år 2000, går til dekning av boutgifter.

6.16.2 Regionale og distriktpolitiske effekter av statlig boligpolitikk

Boligpolitikken i Norge er i hovedsak organisert gjennom kommunene, spesielt når det gjelder tomtepolitikk, kommunal infrastruktur og oppføring av kommunale boliger. I tillegg formidler kommunene en god del av den statlige boligpolitikken som Husbanken står ansvarlig for. Forskjellige kommuner prioriterer ulikt, noe som betyr at boligpolitikken kan variere betydelig mellom kommuner.

Den statlige boligpolitikken, med skatte- og boligsubsidier, er en del av velferdspolitikken. Boligpolitikken er ikke regionalt differensiert, og ingen deler av landet er favorisert gjennom tiltakene. Likevel kan politikken ha forskjellige konsekvenser i ulike deler av landet, og effektene er avhengige av inntektsnivå, boligstandard mv.

Boligprisene i Norge varierer mellom ulike deler av landet. I pressområder, og da spesielt i Osloområdet, er prisene høye, mens de i distriktene er

betydelig lavere. Byggekostnadene er omtrent de samme over hele landet, mens det er tomteprisene som varierer. Konsekvensen er at boligstandarden er høyere i distriktene, når vi ser på samme pris-klassen. Dette er i utgangspunktet ikke noe problem, men ved høy sentralisering, og dermed migrasjon fra distriktene til pressområder, vil de som flytter måtte bruke betydelig mer penger på bolig enn tidligere, eller gå ned i boligstandard. De store prisforskjellene kan derfor bidra til å forhindre migrasjon, eller til å motvirke sentralisering.

En annen side av dette er at forskjellen mellom liknings- og markedsverdi for boliger er større i pressområder enn i distriktene. Dette henger sammen med at markedsprisene på boliger har steget raskere i pressområder, slik at likningsverdien ikke har klart å holde tritt med markedsverdien. Dermed betaler personer som er bosatt i pressområder relativt sett en lavere skatt på sine boliger enn personer bosatt i distriktene.

Inntekten ved å leie ut mindre enn 50 prosent av boligen sin er skattefri. Utleieprisen er høyere i pressområder enn i distriktene, og leiemarkedet er større. Dette innebærer en ytterligere skattefordel for boligeiere i sentrale strøk.

Husbanklån er en gunstig finansieringsordning i distriktene, selv om rentefordelen i stor grad er fjernet. Dette skyldes først og fremst at Husbanken ikke foretar en vurdering av pantesikkerheten når lån tildeles, noe som er av særlig stor betydning der prisen på nye boliger ligger over markedsprisen for brukte boliger..

6.16.3 Utvalgets vurderinger

De seinere årene har det vært ført en statlig boligpolitikk som innebærer fri prisdannelse på boliger, og man kan hevde at dette innebærer at boligmarkedet fungerer mer effektivt i samfunnsøkonomisk forstand. Selv om prisdannelsen er fri, har statlige reguleringer virkninger for effektiviteten i markedet, spesielt på to områder:

- Staten påvirker boligtilbudet gjennom Husbanken, som ikke vurderer pantesikkerheten på samme måte som private banker. Dette medfører sannsynligvis at det blir bygget flere boliger i distriktene enn ellers
- Skattepolitikken medfører en lav beskatning av boliger i forhold til deres markedsverdi. Beparelse er størst når forskjellen mellom likningsverdi og markedsverdi er stor, det vil si i sentrale strøk.

Fri prisdannelse på boliger har fordelingsmessige konsekvenser langs flere dimensjoner. Boligbesit-

tere tjener på dette framfor boligkjøpere, eldre tjener framfor unge (generasjonseffekt), og boligeiere i sentrale strøk tjener framfor boligeiere i distriktene. Disse effektene tilsvarer fordelingseffekter i mange andre markeder, men det kan hevdes at de er mer betydningsfulle i boligmarkedet siden boligkostnader utgjør en større andel av inntekten til de fleste, og siden bolig regnes som et «nødvendighetsgode».

Den statlige boligpolitikken er innrettet mot å legge til rette for fri prisdannelse. Boligpolitikken er styrbar. Prisen på boliger kan påvirkes gjennom for eksempel boligbygging (spesielt i sentrale strøk). Dette krever i så fall at staten endrer målsettingene for sin boligpolitikk. I den grad boligpolitikken har uønskede fordelingsmessige effekter, bør staten ty til virkemidler som er rettet direkte inn mot inntektsfordeling (regionalt eller mellom ulike grupper), siden dette er mer effektivt.

6.17 Statlig helsepolitikk

Helsesektoren omfatter både spesialisthelsetjenester og primære helsetjenester. Spesialisthelsetjenestene utføres i hovedsak ved somatiske sykehus og ulike psykiatriske behandlingstilbud, og i mindre omfang av privatpraktiserende spesialister. Mens spesialisthelsetjenestene nå er statens ansvar, er kommunene ansvarlige for å organisere primære helsetjenester. De kommunale oppgavene omfatter særlig allmennlegetjenester og pleie- og omsorgstilbud for eldre og funksjonshemmede. I tillegg til disse statlige og kommunale oppgavene er deler av privat helsesektor, som apotek og medisinsalg, i høy grad underlagt statlige reguleringer.

6.17.1 Målsettinger og reformer i statlig helsepolitikk

Den statlige helsepolitikken er en viktig del av den norske velferdsstaten. En sentral målsetting i utformingen av den statlige helsepolitikken er å sikre hele befolkningen, uavhengig av bosted, tilgang på helsetjenester av god kvalitet. En bedre realisering av denne målsettingen har i løpet av de siste 10-15 årene motivert flere viktige helsepolitiske reformer (Kristiansen og Sunnevåg 2003). Faktorer som økende ventelister for behandling, svak økonomistyring og store underskudd var blant de utløsende faktorene bak reformene.

Den siste og mest omfattende reformen var at myndighetene skilte sykehusene ut fra den offentlige forvaltning, overførte eierskap fra fylkeskom-

munene til staten, og etablerte såkalte helseforetak. En sentral målsetting med eierskapsreformen var å bidra til bedre funksjonsfordeling mellom institusjoner innenfor regionene. En annen viktig reform på 90-tallet var innføringen av fritt sykehusvalg. Målsettingen med dette er å styrke pasientrettigheter, bedre utnyttelse av den samlede kapasiteten på tvers av administrativ geografisk inndeling, samt å bruke fritt sykehusvalg til å skape en viss konkurranse mellom sykehus. En tredje reform er innføringen av innsatsstyrt finansiering (ISF), som bygger på antakelsen om at sykehuse- ne vil reagere på økonomiske insentiver ved å øke aktivitetsnivået. Andre viktige reformer i denne perioden er styrket pasientrettighetslovgivning, fastlegeordningen og ny apoteklov.

Reformene har det fellestrekk at de eksplisitt søker å påvirke institusjoners insentiver på en måte som kan gi endringer i kostnader, aktivitetsnivå, kvalitet og tilgjengelighet. Fastlegenes insentiver endres også med omsyn til valget mellom tjenesteintensiteten som tilbys den enkelte pasient og antall innbyggere på listene. Pasientenes insentiver endres ved at man i større grad kan velge både fastlege og institusjon som skal behandle en. For spesialisthelsetjenestenes vedkommende, åpner valgfrihet prinsipielt sett opp for at pasienten kan heve seg over den geografiske plasseringen av sykehus: Man kan velge å bli behandlet der man ønsker.

Den måten reformene gjennomføres på, innebærer egentlig at man søker å nytte markedsmekanismer, gjennom insentiver, når det gjelder helse- tjenester. Dette gjelder både produksjon av og etterspørsel etter tjenestene. Reformene er med andre ord i tråd med de generelle reformene som foregår i offentlig sektor (se kapittel 3).

Det pågår for tiden et omfattende arbeid med evaluering av i hvilken grad målsettingene har blitt realisert, særlig med utgangspunkt i de helseøkonomiske forskningsmiljøene i Oslo og Bergen. For noen av reformene begynner effekter å avtegne seg, for andre er det for tidlig å trekke konklusjoner. Kristiansen og Sunnevåg (2003) viser at:

- Det er tydelige forskjeller i ressursinnsats og forbruk av helsetjenester mellom helseregioner.
- Det er også store forskjeller i forbruk av helse- tjenester mellom kommuner, etter sentralitet.
- Forbruk av somatiske sykehustjenester er høyest per innbygger i distriktskommuner. Disse forskjellene finnes også innenfor helse- regionene.
- Liggetid i somatiske sykehus for innbyggere bosatt i distriktskommuner er kortere. Dette

samsvarer ikke med registrert likhet i behand- lingstygde på tvers av bosattes kommune- type, men kan kanskje forklares med lokalsy- kehusenes bedre samarbeid med kommune- nes pleie- og omsorgstjenester.

- Privatpraktiserende spesialister med offentlig driftsavtale er konsentrert til sentrale deler av landet, særlig Oslo.
- Det er i gjennomsnitt høyere allmennlegedek- ning per innbygger i distriktskommuner, men også flere tilfeller av legemangel. Nasjonalt er legedekningen høy og fortsatt stigende.
- Pleie- og omsorgstilbudet har en ulik sammen- setning i byområder vs. distriktskommuner. I byområder er dekningsgrad ved hjemmesyke- pleie høyest, i distriktskommuner er deknings- grad ved sykehjems plasser høyest.
- Med etablering av nye apotek, øker sentralise- ringen til storbyområdene.

6.17.2 Faktiske og mulige effekter av helse reformer

En viktig målsetting med eierskapsreformen var å styrke koordinering og ressursutnyttelse regionalt og nasjonalt. Videre var det en viktig målsetting å gi de regionale helseforetakene ansvar for å sørge for et tilfredsstillende helsetilbud i regionen, og den nødvendige frihet og mulighet til å organisere tjenestene på en slik måte at denne målsettingen ble realisert på en pasientorientert og kostnadsef- fektiv måte. Dette inkluderte muligheten til å inn- gå kontrakter med private aktører i helsemarke- det. Noen effekter med regionalt tilsnitt er (Kristi- ansen og Sunnevåg 2003):

- Aksentuering av konflikt mellom bedriftsøko- nomisk og samfunnsøkonomisk vurderings- grunnlag.
- Fra ex ante politisk avklaring til styring på be- driftsøkonomisk grunnlag og ex post ad hoc politikk.
- Tendens til en regional konsentrasjon av spe- sialistfunksjoner, ikke bare innenfor det regio- nale helseforetakets ansvarsområde, men også mellom regionene.
- Et press mot en revurdering av arbeidsdelin- gen mellom offentlige og private tilbydere av helsetjenester. Økende grad av konkurranseut- setting, og et større innslag av private aktører. Effekten kan være vanskelig å anslå men:
- Avtalene som de regionale helseforetakene har inngått med private sykehus omfatter sykehus som i all hovedsak ligger i Oslo-området.
- For laboratoriefunksjoner og standardiserte inngrep og operasjoner kan man tenke seg at

det eksisterer stordriftsfordeler som gjør at man kan se for seg en utvikling mot noen få større aktører som ligger geografisk og sentralt konsentrert.

- Et større innslag av utenlandske aktører i markedet for helsetjenester..

I pasientrettighetsloven rettes en sterkere fokus på pasienter for å styrke pasientenes rettsstilling. Loven gir blant annet pasientene rett til helsehjelp, vurdering, fornyet vurdering, valg av sykehus, medvirkning og informasjon, samtykke til helsehjelp, og innsyn i journal. En åpenbar effekt er:

- Økt pasientflyt mellom regionene. En pasientstrømsanalyse indikerer at fritt sykehusvalg særlig har gitt økning i behandlinger i sentralt lokaliserte, private sykehus, for bosatte i storbyområder. Det er likevel indikasjoner på at lokalsykehus har evnet å øke andelen med pasienter fra andre helseregioner.

En sentral målsetting med fastlegereformen var bedret kvalitet i allmennlegetjenesten, gjennom bedre tilgjengelighet til og kontinuitet i tjenesten. I tillegg ønsket man gjennom reformen å bedre utnyttelsen av landets samlede legeressurser. Det foreligger foreløpig få resultater fra den forskningsbaserte evalueringen av reformen. En mindre studie tyder på at reformen har ført til bedre serviceinnstilling hos allmennlegene, og at legedekningen i kommunehelsetjenesten har blitt bedret fra 2001 til 2003. Vi ser blant annet at:

- Antall ledige lister synes å ha vært stabilt det siste året. Det er de samme geografiske områdene som sliter (Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Nordland).
- Det er flest ubesatte legestillinger i distriktkommunene.
- På den annen side har antall ubesatte legestillinger falt de siste årene, både for storbyområder, andre urbane områder og distriktkommuner.
- Det er derfor grunn til å tro at det snart blir konkurranse om ledige legestillinger, også i distriktene.

En større undersøkelse (Grytten mfl. 2003) antyder at det samlet sett er nok fastleger i Norge, og at en omfordeling av legene vil kunne bidra til at arbeidsmarkedet kommer bedre i balanse. Undersøkelsen viser også at omtrent 60 prosent av fastlegene er fornøyde med lengden på pasientlistene, mens 20 prosent av dem synes lista er for kort og 20 prosent synes den er for lang.

Fra 1997 ble det innført et finansieringssystem for sykehusene basert på stykkprisfinansiering, såkalt innsatsstyrt finansiering (ISF). Reformen innebar at sykehusene fikk refundert deler av utgiftene til behandling av innlagte pasienter basert på systemet med diagnoserelaterte grupper (DRG). Målsettingen med innføringen av ISF var primært å få til en økning i behandlingsaktiviteten.

- Ulike studier synes å bekrefte at denne målsettingen har blitt realisert. Både sykehusenes produksjon målt i antall sykehusopphold, antall pasienter behandlet og DRG-poeng har økt.

En ny apoteklov trådte i fra 2001. Den nye apotekloven markerte slutten på det gamle bevilningssystemet, der myndighetene bestemte hvem som skulle få eie det enkelte apotek, hvor mange apotek det skulle være og hvor nye apotek skulle lokaliseres. Videre innebar lovendringen at det var mulig for andre enn farmasøyter å eie apotek. En rekke virkemidler benyttes for å sikre mot uheldige distriktmessige konsekvenser av endringene i lovgivningen, Kristiansen og Sunnevåg (2003) har pekt på flere effekter med en regional dimensjon:

- Antall private apotek har økt betydelig. De nye apotekene er ikke bare kommet i Oslo-området, men etablering har likevel i hovedsak skjedd i sentrale strøk.
- Apotekdekning i form av lavere antall innbyggere per apotek har blitt bedre i alle landets fylker.
- Endringer i fraktfusjonsordningen vil i særlig grad ramme de som er bosatt i griskrendte strøk.
- Sterkere konkurranse og knappere marginer i sentrale strøk innebærer at vi kan forvente større grad av regionalt differensierte priser på ikke reseptbelagte legemidler.

Sykehusfinansieringsutvalget (NOU 2003:1) kommer med en del forslag som berører dagens finansiering av spesialisthelsetjenester, og som sikter mot å støtte opp under den strukturen som har blitt etablert gjennom de helsepolitiske reformer som har blitt gjennomført. Her vil vi først og fremst peke på følgende mulig effekt, om utvalgets forslag blir fulgt opp:

- Dersom finansieringsansvaret for all syketransport overføres til regionale helseforetak vil dette kunne føre til en større grad av utvikling eller bevaring av et desentralisert behandlingstilbud for enkelte av de tjenestene som hører inn under av spesialisthelsetjenesten.
- De regionale helseforetak vil kunne variere prisene i forhold til ulike pasientgrupper og insti-

tusjoner avhengig av lokale etterspørselsforhold og ønskede prioriteringer.

- Dagens finansieringssystem kan i noen grad bidra til å hindre rasjonelle behandlingsløsninger, for eksempel ved at pasienter skyves frem og tilbake mellom primær- og spesialisthelsetjenesten. Det understrekes at finansieringssystemet bør understøtte god samhandling mellom de ulike delene av den offentlige helsetjenesten. Særlig interessant er det at sykehusfinansieringsutvalget er opptatt av at finansieringssystemet ikke straffer forsøk på å desentralisere spesialisthelsetjenester: «Alle tjenester som med god kvalitet og god kostnadseffektivitet kan desentraliseres, bør flyttes nær pasienten».

6.17.3 Utvalgets vurderinger

Produksjon av helsetjenester er en grunnpilar i den norske velferdsstaten. De seinere årene har det vært gjennomført en rekke reformer innenfor helsesektoren. Felles for reformene er at en ønsker å få mer igjen for de ressursene som settes inn i sektoren, og at det skal oppnås ved å markedsrette aktivitetene. Pasientene skal i større grad sees på som kunder, med større valgfrihet enn tidligere. Produsentene skal forholde seg til et statlig styrt insentivsystem, og insentivsystemet skal bidra til å effektivisere ressursbruken i sektoren. Tanken er altså at en skal få mer igjen for de pengene som brukes på helsetjenester, i form av bedre og mer produksjon, og i form av mer tilfredse pasienter. Reformene er i tråd med andre reformer i offentlig sektor (NPM). Effekttutvalget mener at det, i et regionalt og distriktpolitisk perspektiv, er viktig at befolkningen har tilgang på helsetjenester over hele landet. Noen tjenester (primærhelsetjenester, medisiner) bør være tilgjengelige nær der folk bor. Det er i seg selv ikke avgjørende for pasientene at den medisinen de trenger er tilgjengelig gjennom apotek, dersom man kan få tilgang på dem på andre måter.

Andre tjenester (sykehus) benytter de fleste ikke så ofte, og litt lenger avstand til dem vil derfor ikke være av like avgjørende betydning i regional og distriktpolitisk forstand. Utvalget mener at det må være en viss regional fordeling av sykehus tjenester, men at kostnader og tilgang på fagekspertise innenfor ulike diagnoser bør veies opp mot etterspørselen når man vurderer den regionale profilen av disse.

Sykehusreformen innebærer at styringen i stor grad er overlatt til de regionale helseforetakene, basert på et insentivsystem (blant annet ISF og DRG). Effekttutvalget ser en fare i at dette kan føre

til at sykehusforetakene forsøker å tilpasse porteføljen av pasienter og diagnoser til insentivsystemet. Dette kan resultere i en annen portefølje av helsetjenester enn det som er politisk ønskelig, for eksempel at man får en skjev regional fordeling av helsetjenestene. Det er derfor viktig å understreke at det, også med insentivstyring, er et politisk ansvar å påse at produksjonen blir som man ønsker og har vedtatt.

6.18 Statlig kulturpolitikk

For drygt 20 år siden (1980) utgjorde «kultursektoren» (vidt definert som kunstnerisk aktivitet og bibliotek, medier, sport og underholdning) bare 11.000 sysselsatte, eller 0,6 prosent av den totale sysselsettingen. Ved århundreskiftet var denne gruppen vokst til nærmere det tredobbelte. Det er mediene, sport og underholdningen som har vokst sterkest disse tjue årene. I år 2000 sysselsatte sektoren nærmere 30.000 personer, eller 1,4 prosent av yrkesbefolkningen. Ved siden av den kompetanseintensive forretningsmessige tjenesteytingen, er det ingen sektorer som vokser så sterkt i sysselsetting som kultursektoren.

Sektoren har naturligvis betydning langt ut over det rent sysselsettingsmessige ved at praktisk talt alle innbyggere opplever kunst-, kultur- eller underholdningsprodukter daglig. Man lytter til musikk, direkte og gjennom medier, leser bøker, egeninnkjøpte eller lånte, ser på billedkunst, privat og i gallerier. Svært mange er også utøvende som amatører, enten vi snakker om kultur snevert, underholdning i videre forstand eller sport. Kaller vi alt dette kultursektoren er dette en av de viktigste *velferdsproduserende* sektorene i vår tid. Etter hvert som basale tjenestebehov dekkes, kanaliseres mer av interesse og etterspørsel mot produkter og tjenester som gir kunnskap og opplevelse.

6.18.1 Kort omtale av kulturpolitikken

Kultursektoren er stimulert av offentlig politikk, statlig, kommunalt og lokalt. Kulturpolitikken har tradisjonelt hatt en sterk nasjonal føring, nedfelt i stortingsmeldinger. Det er hevdet at det fins to hovedlinjer i norsk kulturpolitikk i etterkrigstida (Mangset 1992:123). Den ene prioriterer *høykulturen*, mens den andre sterkere markerer det *sosio-kulturelle*, det vil si de sosiale, miljømessige og lokale sidene ved kulturpolitikken. Den første har ledet til sterk kontakt med fylke og kommune, mens den andre prioriterer den profesjonelle kunsten og kunstinstitusjonene.

Fra syttitallet fikk vi, som i andre europeiske land, en sterkere vektlegging av det sosiokulturelle aspektet. Kulturbegrepet ble utvidet til også å omfatte idrett, ungdomsarbeid og andre fritidsaktiviteter. Men samtidig ble den lokale- og hverdagslivsorienterte politikken supplert med en offensiv *kunstnerpolitikk*. Den kulturpolitisk myndigheten ble delvis desentralisert til kommuner og fylkeskommuner.

Vilkåret for å nyte godt av støtteordningene var at de kommunale forvaltningsnivåene innførte egne kulturstyrer. Denne desentraliseringen skjedde parallelt med oppbyggingen av distriktskontorer i NRK, opprettelsen av fem nye *regionteater* samt regionale *kunstnersentra*. Halvoffentlige *museum* kunne heretter få støtte, likeledes kommunale fritidsklubber.

Den nye kulturpolitikken falt i tid sammen med den store *fylkeskommunereformen* i 1976. På kort tid ble det etablert fylkeskulturstyrer og kulturetater i fylkeskommunene, som ble medspillere for staten i arbeidet med utbygging av regionale kulturinstitusjoner (teater, kunstnersentra, museum, musikerordninger). Dessuten fikk fylkeskommunene ansvaret for kulturminnevernet og fordeling av midler til kulturbygg («tippemidler»). På åttitallet ble dermed flere fylkeskommuner mer enn redskaper for statlig kulturpolitikk; de ble selvstendige aktører for en regionalisert, nasjonal kulturpolitikk.

På midten av åttitallet (1986) fikk kommunesektoren et friere inntektsystem, som førte til at det ble opp til fylkene og kommunene selv å definere innsatsen på kultursektoren. Det har skjedd en viss nedbygging og omorganisering av kommunal og fylkeskommunal kulturforvaltning. I Kulturdepartementet ble politikken mer vendt mot mediene, og mot det høykulturelle feltet. Vi har fått en sterkere Oslo-dominans innenfor kulturlivet generelt og i kulturpolitikken spesielt (Arnestad 2003), noe som også kan skyldes at markedsaktører er blitt viktigere på feltet.

6.18.2 Målsettinger og virkemidler i kulturpolitikken

Den siste stortingsmeldingen på feltet (St.meld. nr. 48, (2002-2003) Kulturpolitikk fram mot 2014) har relativt få målformuleringer, men trekker opp «dei kulturpolitiske prioriteringene det komande tiåret». Disse utvikles rundt overskriftene scenekunst, musikk, billedkunst, film og kino, litteratur, arkiv/bibliotek/museum. Hovedperspektivet er rettet mot institusjonene og profesjonell kunstutøvelse, men frivillig innsats er også tatt med. Priori-

terte kulturbygg dreier seg dels om nasjonale kulturbygg, men også om støtteordninger for lokale og regionale bygg.

I stortingsmeldingen og i budsjettproposisjonene fra Kultur- og kirkedepartementet er det vanskelig å finne målformuleringer om regional og lokal utvikling og om viktigheten av å sikre et variert kulturtilbud i ulike deler av landet. Den tette kontakten mellom stat og fylke/kommune er på mange måter brutt. Den sterkeste sentrale føringen i dag er at alle kommuner og fylkeskommuner skal ha et folkebibliotek med fagutdannet biblioteksjef, og at opplæringslova fra 1998 fastsetter at «alle kommunar skal aleine eller i samarbeid med andre kommunar ha eit musikk- og kulturskoletilbod til barn og unge, organisert i tilknytning til skoleverket og kulturlivet elles.» For øvrig er relasjonen mellom stat og kommuner/fylker relativt svak. Den sterkeste virkemiddelinstansen i norsk kulturliv er ikke lenger kommunesektoren, men Norsk kulturråd og Kulturfondet.

Virkemidlene i kulturpolitikken er først og fremst de offentlige bevilgningene for å støtte kulturformål. Staten tar hånd om de nasjonale institusjonene og finansierer Norsk kulturråd og Kulturfondet. Noen av disse midlene kommer også til kommunesektoren. I 1993 var de samlede kulturutgiftene på 6,3 mrd. kroner, i 2001 var de på 9,1 mrd. kroner. Statens andel var da på henholdsvis 39 prosent og 43 prosent.

Fylkeskommunene brukte i år 2000 snaut 700 mill. kr til kulturformål, kommunene nesten 7 mrd. kroner. Selv om kommunesektoren bare på få områder er pålagt å drive kulturtiltak, er aktivitetsomfanget fortsatt betydelig.

6.18.3 Effekter av virkemidlene for målsettingene i kulturpolitikken

Den statlige kulturpolitikken bidrar i første omgang til at vi har et system av nasjonale institusjoner innenfor teater, opera, musikk, kunstgallerier, arkiver, bibliotek og museer, og en grunnstamme profesjonelle kunstnere som lever av stipend eller kunstnerlønn. I alt har 645 kunstnere fått stipend eller garantiinntekter for i år (2003). Staten bidrar altså til en kjerneaktiviteter, og er ellers tilrettelegger gjennom støtte til privat eller frivillig aktivitet.

For øvrig gjør ikke staten forsøk på å styre aktiviteten i en bestemt retning, ja, fra forskerhold hevdes det at det i det hele tatt er vanskelig å nå kulturpolitiske mål gjennom systematisk kulturpolitikk og kulturplanlegging, «..blant annet fordi kultur har en grunnleggende kreativ kjerne som knapt lar seg innordne i politikken og forvaltning

Tabell 6.11 Andel som brukte ulike kulturtilbud de siste 12 måneder 1991-2000, og andel profesjonelle arrangement blant de som har brukt kulturtilbud 2000.

	1991	2000	Fordelt 2000		Andel prof. 2000	
	Sum	Sum	Tettbygd	Spredtbygd	Tettbygd	Spredt-bygd
Kino	58	65	76	52		
Idrettsarrangement	57	57	54	53		
Folkebibliotek	49	52	52	48		
Museum	41	45	52	38		
Teater/musikal/revy	44	50	55	44	83	51
Kunstutstilling	41	44	52	38	90	65
Konsert m/populærmusikk	32	39	43	37	76	51
Konsert m/klassisk musikk	27	37	39	38	71	40
Ballett-/danseforestilling	8	11	14	9	62	41
Opera/operette	5	6	10	4	92	80

Kilde: Odd Frank Vaage: Norsk kulturbarometer 2000, Statistisk sentralbyrå 2001

gens instrumentelle tenkemåte» (Mangset 1992:265). Kulturpolitikken påvirker rammebetingelsene for kulturytringene, men det er grunnlag for tvil om «norsk kulturpolitikk gjennom de siste 20 åra virkelig har forandret kulturlivet i noen særlig grad». Det hevdes at det ikke er noen påtagelig økning i befolkningens kulturaktiviteter, og at den sosiale ulikheten i befolkningens kulturaktiviteter har holdt seg nokså stabil – trass i klare demokratiseringsmål gjennom mer enn 40 år.

Det private kulturforbruket («utgifter til enkelte fritids- og kulturgoder») utgjør rundt 9 prosent av husholdsutgiftene, en andel som har vært stabil de siste 25 åra. Den største utgiftsgruppa i dag (1998-2000) er «hjemmedatamaskin, leketøy og hobbyartikler» (1,5 prosent), mens utgifter til kino, teater, konserter, museum og andre utstillinger utgjorde bare 0,6 prosent av forbruksutgiftene (Kulturstatistikk 2001). Folks kulturbruk er godt dokumentert gjennom SSBs kultur- og mediebruksundersøkelser gjennom hele 1990-talet. Det er en viss økning i de fleste kulturaktivitetene, men den er ikke stor (tabell 6.11).

6.18.4 Regionale og distriktpolitiske effekter av kulturpolitikken

Det er et visst belegg for å hevde at kulturkonsumet er lavere i spredtbygde områder enn i tettbygde. Dette forholdet henger naturligvis sammen med tilbudet. Når vi snakker om *profesjonelle* kunstneriske arrangement, er forbruket vesentlig lavere i spredtbygde områder. Deltakelse på idrettsarrangement og bruk av bibliotek er derimot noenlunde lik mellom by og land, likeledes konserter. Men den profesjonelle tilbudet er mar-

kant bedre i tettbygde strøk, naturlig nok, og følgelig også konsumet.

Det profesjonelle tilbudet er ikke bare konsentrert til byer, men også til de *større* byene, og særlig til hovedstaden. Her fins de tunge institusjonene, følgelig også de ansatte eller engasjerte kunstnerne. Det samme mønsteret gjenfinner vi når det gjelder stipend og lønn til kunstnere. Av de 645 stipendiene (inkl. nye garantiinntekter) ble 402 tildelt kunstnere som bor i Oslo og de nærmeste kommunene, i alt 62 prosent. Selv om tallet på kunstnere og stipend har økt sterkt siden 1980, har fordelingen mellom Oslo-distriktet og resten av landet holdt seg forholdsvis stabilt. Vi finner også en svak tendens til at kunstnere fra Oslo-området får mer ut av stipendordningene enn søkere fra resten av landet. I 2001 utgjorde kunstnere bosatt i Oslo og Akershus 58 prosent av stipendsøkerne (i alt ca 4.100 søkere), men de fikk tildelt 62 prosent av stipendiene og 63 prosent av stipendmidlene. En lignende tendens gjør seg gjeldende når det gjelder fordeling av midler fra Fond for lyd og bilde (tidligere Kassettagiftsfondet), se Møller (2002).

Den norske kunstnerbefolkningen bor langt mer sentralt enn resten av befolkningen. Rundt 50 prosent bor i Oslo og omegnskommunene, mens Oslo og Akershus til sammen ikke har mer enn 22 prosent av befolkningen (jf. Møller 2002). Mellom 75 og 80 prosent av kunstnerbefolkningen bor i eller innenfor rimelig reiseavstand til byer med mer enn 50.000 innbyggere (Mangset 1998). Kulturpolitisk desentralisering og kulturell demokratisering var hovedmålene bak den «nye» kulturpolitikken på syttitallet, og de distriktpolitiske målsettingene var tydelige fram til åttitallet. Sosiale, økonomiske og kunstfaglige krefter har virket sentraliserende.

Man skulle kanskje tro at tendensen til markedsdannelser innen kulturlivet trekker i samme retning, men det er ikke åpenbart. Tall for 1980 og 2000 kan tvert om indikere en viss spredning av kultursektorene. «Medier» er klart overrepresentert i Oslo/Akershus, men kostnadsandelen sank fra 63 prosent i 1980 til 54 prosent i 2000. Innen bibliotek og kulturarbeid er tallet sunket fra 32 prosent til 26 prosent. Innen sport og underholdning har det også skjedd en relativ styrking utenfor Stor-Oslo.

6.18.5 Utvalgets vurderinger

Når kulturbegrepet utvides til å omfatte kommersielle medier, sport og underholdning, er tendensen til sentralisering fortsatt til stede, men den blir mindre enn den man finner innen profesjonelle institusjoner og blant frie kunstnere. Nøyaktig hva dette skyldes kan vi ikke si, men utviklingen av sterkere markedsorientering ser ut til å virke dekonsentrerende. Vi skal imidlertid være klar over at en stor del av veksten som ikke faller på hovedstaden, kommer i de andre landsdelssentrene.

Når det gjelder det tunge institusjonene må det aksepteres en viss konsentrasjon til hovedstaden. Det bør være rom for institusjoner og ensembler også i landsdelssentrene og de mellomstore byene, der det i noen tilfeller har utviklet betydelige sentra for medier, sport og underholdning.

Norge har dessuten en unik flora av sterke regionale og lokale aviser, som er supplert med NRK-kontorer for radio og TV og private elektroniske medier. Disse mediene bidrar til å opprettholde en regional offentlighet av betydning for identitet og politikk. Det er viktig at denne finmaskede mediestrukturen opprettholdes. Avisstøtten har slik sett en viktig regional funksjon, det samme har NRKs kontorer (som heter «distriktkontorer» mer er regionkontorer).

I tråd med de siste tiårs markedsorientering har det også vært økt fokus på kulturfeltet som næringsområde. Medier, sport og underholdning er klare eksempler på forretningsmessige kulturtilbud. Nyetableringer og innovasjoner innenfor dette feltet bør kunne være støtteverdig innenfor den bedriftsrettede regionalpolitikken. Også i distriktene bør det være plass for kulturbaserte etableringer, gjerne i tilknytning til eksisterende næringer. Primærnæringene er i stor grad forvaltere av tradisjonell kultur, nedfelt i kulturlandskapet og i lokale produksjonsmåter. Slike tradisjoner kan gi grunnlag for nye produkter, gjerne i relasjon til reiseliv. Også innen for industri og håndverk vil det være grunnlag for nye etableringer basert på

kulturell kapabilitet. Etableringer og innovasjoner i denne retningen er naturligvis støtteverdig. I tillegg bør det kunne etableres bredere programmer for å vinne erfaringer og skape synergieffekter når det gjelder kulturelt entreprenørskap.

6.19 Statlig samepolitikk

6.19.1 Kort omtale av samepolitikken

Et utgangspunkt for statens samepolitikk er at Norge har særskilte forpliktelser i forhold til same- ne som urfolk. Samene er anerkjent som urfolk fordi de bebodde landet da nåværende statsgrenser ble fastlagt. De fleste samene bor i Norge, og derfor har vi et særskilt ansvar for å ivareta samisk kultur. Formålet med samepolitikken er ikke å gi samene en særstilling, men å rette opp de negative virkninger av tidligere fornorskningsspolitikk, oppnå reell likebehandling og motvirke diskriminering (St.meld. nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken og nr. 33 (2001-2002) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 55 (2000-2001), Innst. S. nr. 110 (2002-03)).

Hva som regnes som samepolitikk har endret seg over tid, og politikkområdet kan avgrenses derfor på ulike måter. En bred tilnærming, eller den «store samepolitikken», er all politikk med relevans for den samiske befolkningen, samiske næringer, samiske bosettingsområder eller bruksområder. Dette vil omfatte statens utdanningspolitikk, slik som utdanning av samisktalende fagfolk og utvikling av studier som ivaretar samisk kultur og næring, helsepolitikk, kulturpolitikk, likestillingspolitikk, reindriftspolitik, fiskeripolitikk, landbrukspolitikk, politikk for mineralutvinning, andre inngrep i natur (f.eks begrunnet ut fra forsvarsvirksomhet, nasjonalparker, motorferdsel) osv. En slik liste kan gjøres svært lang. «Den lille samepolitikken» er det som i statsbudsjettet omtales under programkategorien «samiske formål» (kapittel 13.40), og som i budsjettet for 2004 er foreslått til 146 mill. kr. Den er delt i tre kapitler: Sametinget (140 mill. kr), tilskudd til samiske formål (3,7 mill. kr) og kompetansesenteret for urfolks rettigheter (2 mill. kr). Ofte vil det i tillegg være naturlig å ta med tiltak som iverksettes fra andre departement enn KRD, det er for eksempel politikk i forhold til samiske barnehager (Barne- og familiedepartementet), de samiske videregående skolene, samisk høgskole, utgifter ved tospråklig grunnskole (Utdannings- og forskningsdepartementet), handlingsplanen for helse og sosialtjenester (Sosialdepartementet), reindriftsavtalen (Landbruksdepar-

tementet), samisk kulturminnevern (Miljøverndepartementet), rethjelpskontoret for Indre Finnmark (Justisdepartementet) m.m. Dette kan kalles en «utvidet liten samepolitikk». Dels overføres det midler fra fagdepartement til Sametinget for at de skal stå for gjennomføringen, dels gjennomføres tiltakene direkte fra det enkelte fagdepartement. Utviklingen har vært at Sametinget har fått utvidet sine ansvarsområder, ofte ved at tilskuddsordninger som tidligere ble tildelt fra departement er overført til Sametinget.

Stortingsmeldingene om samepolitikk (St.meld. nr. 55 (2000-2001) og nr. 33 (2001-2002)) har lagt vekt på politikk overfor Sametinget samt omtale av tiltak særlig rettet mot samer, samiske næringer eller samiske områder innenfor de ulike sektorpolitikkområdene, dvs. en «utvidet liten samepolitikk». Mange politikkområder med stor relevans for samer og/eller samiske forhold, slik som reindriftspolitik, mineralutvinning og høyere samiske utdanninger, blir der drøftet generelt, mens den konkrete politikktutforming blir fremmet som egne saker.

Sametinget ble åpnet i 1989 og er inne i sin fjerde periode. Valgperiodene i Sametinget er de samme som for Stortinget. Sametingets arbeidssområder er alle saker de selv mener særlig berører den samiske folkegruppen. De kan avggi uttalelser og reise alle saker innenfor sitt arbeidsområde og avgjør hvilke saker de vil engasjere seg i. Sametinget er tildelt ansvar og dels forvalter en rekke tilskuddsordninger innenfor enkelte saksområder, det gjelder bl.a. språk, kultur, næring, barnehager og utdanning. Mange av disse ordninger ble tidligere forvaltet av statlige myndigheter. Sametinget er et politisk organ, samtidig utfører de forvaltningsoppgaver. Sametingets politikk kan skille seg fra norske myndigheters politikk. Sametinget er ikke underlagt regjeringen, og regjeringen har som utgangspunkt ikke noe konstitusjonelt ansvar for Sametingets avgjørelser eller virksomhet. Årlig legges Sametingets årsmelding fram for Stortinget i form av en stortingsmelding.

De *rettslige* sidene av samepolitikken har vært sentrale. Dette gjelder både nasjonalt regelverk og internasjonal rett som har innvirkning på norsk

rettsoppfatning og rettspraksis. Nasjonalt lovverk og folkeretten forplikter myndighetene til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen skal kunne sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Viktige rettsgrunnlag for samepolitikken er: Grunnloven §110 a, Sameloven, ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stamfolk i selvstendige stater, art. 1, FN-konvensjonen Om sivile og politiske rettigheter, artikkel 27. Det er også en rekke andre internasjonale avtaler som omfatter forhold hvor urfolk er særskilt nevnt, for eksempel Agenda 21, kapittel 26, Sluttdokumentet fra Johannesburgkonferansen 2002 m.m.

En annen utfordring i forhold til samepolitikken er å vite hvor og hvem den skal omfatte. Det hersker ulike oppfatninger av hva som går under betegnelsen «samiske områder». Å legge *bosetting* til grunn kan bli for snevert, *bruk* av områder er i mange sammenhenger like relevant, spesielt i forhold til den ekstensive reindriftsnæringen og innenfor fiskerinæringen.

I en del sammenhenger gjøres det geografiske avgrensninger i forhold til samepolitikken. Nedenfor er noen eksempler på inndelinger som brukes. Seks kommuner (Karasjok, Kautokeino, Nesseby, Tana, Porsanger og Kåfjord) utgjør «*forvaltningsområdet for samiske språklov*». Disse kommunene har størst andel samisk befolkning, og ofte blir det betegnet som samisk kjerneområde²⁵. En annen inndeling er Sametingets virkeområde for næringstilskudd, dette er geografiske områder basert på samisk bosetting og næringstradisjon og forutsetter at kommunene ønsker innlemming, og at de godkjennes av Sametinget. Til sammen kommer hele eller deler av 21 kommuner i Finnmark, Troms og Nordland inn under denne ordningen²⁶. I tillegg kommer samer i sørsamiske områder med under virkeområdet for næringstilskudd. En tredje inndeling er *valgkretsene for sametingsvalget*, der landet er delt inn i 13 valgkretser, seks kretser i Finnmark, tre i Troms, to i Nordland, en for Sørsameområdet (kommunene i Nordland fra og med Rana og Rødøy og sørover, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Engerdal kommune i Hedmark) og en krets for det øvrige Sør-Norge.

Det er ingen etnisk «registrering» av samer i Norge, og identitetsforståelsen har vært drøftet i mange sammenhenger (bl.a. Aubert 1978, Bjørklund 1985, Bergland 1998, Hovland 1999, Pain 2003). I Norge opereres det med tall over antall samer som varierer mellom 30.000 og 100.000 (Bjerkli og Selle 2003) mens det er om lag 10.000 personer registrert i samemantallet (www.same-diggi.no). Det er også et mangfold av samiske grupper som dels har egne språk, ofte deles det i

²⁵ Disse kommunene er tospråklige i den forstand at henvendelser skal besvares på det språket som brukes. Samisk læreplan for grunnskolen, L-97 Samisk, gjelder i disse kommunene

²⁶ I Finnmark er det hele eller deler av kommunene Kautokeino, Karasjok, Tana, Nesseby, Porsanger, Kvalsund, Gamvik, Lebesby, Alta, Måsøy, i Troms omfattes hele eller deler av kommunene Kåfjord, Lavangen, Skånland, Kvænangen, Storfjord, Tromsø, Gratangen, Lenvik og i Nordland gjelder det for deler av kommunene Tysfjord, Evenes og Narvik. Utover dette omfattes samer i sørsamiske områder.

de fire gruppene: nordsamer, sørsamer, østsamer/skoltesamer og lulesamer. Nordsamene er den klart største gruppen i Norge. En annen inndeling er innlandssamer, sjøsamere og markasamer.

6.19.2 Mål, virkemidler og måloppnåelse

Samepolitikken bærer med seg en historie om hvordan samene har vært behandlet, bl.a. gjennom en sterk fornorskningsspolitikk som ble opphevet først midt på 1950-tallet (Minde 2003). I dag ligger det til grunn en tenkning om at det ikke er tilstrekkelig å erklære en politikk preget av diskriminering og assimilering som avsluttet. Ettervirkningene i form av nedvurderende holdninger kan sitte i lenge. Det er derfor nødvendig med positive tiltak for å bote på langtidsvirkningene. Aktiv handling fra statens side vil i mange tilfeller være påkrevet for å reparere noen av de skader kultur og språk er påført, og å legge grunnlaget for en språklig og kulturell revitalisering. Det var innenfor språk og kultur at nasjonale myndigheter tidligst erkjente nødvendigheten av å føre en særskilt samepolitikk.

Norsk samepolitikk utvikles gjennom et samarbeid mellom Sametinget og norske myndigheter. Når årsmeldingene fra Sametinget legges fram for Stortinget er det vanlig at Regjeringen omtaler saker Sametinget tar opp. I forkant av statsbudsjettet fremmer Sametinget sine prioriteringer, og dette inngår i regjeringens arbeid med budsjettet. Det er også kontaktmøter på politisk nivå mellom Sametinget og Regjeringen. Det siste året har Sametinget utarbeidet fastere samarbeid med flere fylkeskommuner. Klarest formalisert er det med Troms og Finnmark hvor det er egne partnerskapsavtaler. Ved hjelp av slike arbeidsmetoder kan Sametinget oppnå økt innflytelse på nye områder uten å formelt bli tildelt økt myndighet fra den norske stat. Samarbeid av denne typen kan også styrke fylkeskommunene som regionale aktører i forhold til den samiske befolkningen (Angell og Eythórsson 2002).

Reindrift

Tamreindrift er en samisk næring som drives på om lag 40 prosent av Norges areal, fra Finnmark til Sør-Trøndelag/Hedmark. I nasjonal målestokk er den liten, men er viktig økonomisk og sysselsettingsmessig både i samisk og lokal sammenheng. Anslagsvis utføres det årlig omtrent 1.000 årsverk, fordelt på 2.700 personer. Reindrift regnes for å være fundamental for det materielle grunnlaget for samisk kultur, og er en viktig kultur- og språkbærer. Reindriftspolitikken bygger på to selvsten-

dige verdigrunnlag, en næringspolitisk produktionsverdi, og en samepolitisk kulturverdi (St.prp. nr. 1 (2003-04)). De to målsettingene kan være motstridende, særlig i forhold til hvor mange personer det skal være plass til i reindriften, den første målsettingen tilsier effektivisering av driften, mens den andre kan indikere at det vil være en styrke for samisk kultur at flest mulig personer er involvert i reindriften. De reindriftspolitiske målene er konkretisert i begrepet bærekraftig reindrift, og dette omfatter økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft (St.meld. nr. 28 (1991-92) Om bærekraftig reindrift).

Reindriftsloven og reindriftsavtalen er de to viktigste virkemidlene. For 2004 er det i Statsbudsjettet satt av 148 mill. kr til reindrift, fordelt på 53 mill. kr til reindriftsforvaltningen og 95 mill. kr til gjennomføring av reindriftsavtalen (St.prp. nr. 1 (2003-04)). Det er også igangsatt et eget verdiskapningsprogram for reindrifta. I reindriftsavtalen 2003/04 ble tilskuddssystemet lagt vesentlig om, fra ordninger som i stor grad var basert på faste beløp per driftsenhet til ordninger som premierer produksjon og verdiskapning (St.prp. nr. 63 (2002-2003) Om reindriftsavtalen 2003/2004). Reindriftsloven er under revisjon (NOU 2001:35).

Noen av de felles utfordringene reindriftnæringen står overfor er arealinngrep og store rovdyrtap. Utfordringene er videre preget av regionale forskjeller. Finnmark er det største reindriftsfylket med om lag 70 prosent av tamreinen, og gjennom 1990-tallet var det der store problem knyttet til beitegrunnlaget i forhold til antall dyr. Selv om reintallet gikk ned på 1990-tallet, har det de siste årene økt, og det er i dag ikke samsvar mellom beitegrunnlag og antall dyr. Økonomien er svak. Reindriften i Finnmark står overfor store utfordringer hvor betydelige endringer av rammevilkårene ikke er avklart, slik som distrikts- og siidainndeling, beitetider og øvre reintall.

Samepolitikk i Indre Finnmark

I flere sammenhenger er det dokumentert at levekårene i de samiske kjerneområdene har vært dårlige og det har vært iverksatt ulike tiltak for å bote på det, for eksempel boligprogram på 1970-tallet. I forbindelse med Stortingets behandling av St.meld. nr. 50 (1998-99), Utjevningsmeldingen, ble det lagt fram statistikk over sentrale levekårsindikatorer for Indre Finnmark som viste tilsvarende levekårsproblemer som i indre Oslo øst. Indre Finnmark kommer fortsatt dårlig ut på de fleste levekårsindikatorer (St.meld. nr. 33 (2001-2002)).

På 1990 tallet pågikk et stort omstillingsprogram²⁷ i Indre Finnmark som omfattet de fire kommunene Deatnu-Tana, Porsángu-Porsanger, Kárášjohka-Karasjok og Guovdageaidnu-Kautokeino. Bakgrunnen for programmet var krisen i reindrifta med lav lønnsomhet og mange dyr i forhold til beitegrunnlaget. Programmet hadde en tredelt satsing med i) bred og generell satsing på næringsutvikling ii) tiltak for å sikre levekårene for de personene som frivillig gikk ut av reindriften (omstillingslønn i inntil fem år) og iii) bedre utdanningsmulighetene og kompetanseheving. Fylkeskommunen hadde ansvaret for å lede omstillingsprogrammet, og de var lagt vekt på at tiltakene skulle legges til det ordinære virkemiddelapparatet. Kommunene var sentrale aktører i programmet, både gjennom å delta i styret for programmet og gjennom å forvalte over halvparten av midlene som ble disponert til næringsområdet.

Evalueringen av «*Omstillingsprogrammet for Indre Finnmark*» (Angell, Karlstad og Nygaard 2003), viser at 60 prosent av driftsenhetene som gikk ut i omstilling er tatt opp igjen etter at omstillingsperiode var over. Den direkte reduksjonen i reintallet av omstillingsprogrammet var 15.000 dyr, eller om lag halvparten av det som var antydte behov på forhånd. Mange av de som har tatt driftsenheten tilbake har i praksis ikke startet opp med aktiv drift ennå, og dette øker usikkerheten i forhold til de langsiktige effektene på reintallet. Kautokeino hadde allerede tidlig på 1990-tallet en meget høy arbeidsledighet. Særlig der har det vært vanskelig å inkludere de tidligere «omstillerne» i arbeidslivet, og over halvparten er utenfor arbeidsmarkedet. Omstillerne som har lyktes best er yngre som har tatt utdanning, særlig kvinner. De som har hatt det vanskeligst er voksne menn med begrensete erfaringer fra annet arbeid enn reindriften.

Over halvparten av næringsutviklingsmidlene gikk til kommunene (hovedsakelig til kommunale næringsfond). Dette viser en profil der de minste prosjektene hadde høyest prioritet. Servicenæringer og håndverk²⁸ mottok 2/3 av den bedriftsstøtten. I hovedsak er dette bedrifter basert på nærmarkedet. Kommunene rapporterte om 470 nye arbeidsplasser i perioden 1994-2001 på bakgrunn i støtte fra næringsfondene. Måten ordnin-

gen var utformet på gir grunn til å tro at lokale personer med etablererideer fikk prøvd disse ut slik at det lokale potensialet for nye virksomheter i alle fall på kort sikt er tatt ut. Videre næringssatsing bør ha annen innretning. De øvrige midlene til næringsutvikling ble forvaltet av fylkeskommunen/SND og Sametinget. Næringslivet i Indre Finnmark er svakt, lite differensiert og robust og er i stor grad basert på lokale markeder. En strategi der en i så stor grad baserte seg på utvikling av lokalbasert kompetanse og ressurser vil dermed være sårbar.

Samefolkets fond

Det ble i 2000 bevilget 75 mill. kroner til et «Samefolkets fond», og opprettelsen av fondet er ment som en kollektiv erstatning for de skadene og den uretten fornukskningspolitikken har påført det samiske folk.

Statlige overføringer til forvaltningsområdet

Med bakgrunn i Ørbeck (2002) sine data har Eikeland (2003) analysert hvordan ulike poster på statsbudsjettet for år 2000 fordeler seg geografisk i Finnmark og Nord-Troms. Han viser at også de norske overføringene treffer de seks kommunene i det samiske forvaltningsområdet. Overføringene til husholdningene i de samiske kommunene ligger på gjennomsnittet i tiltakssonen. Når en korrigerer for forsvarets virksomhet i Porsanger ligger også posten «statslønn» på gjennomsnittet for denne regionen. Kommunene ligger noe over, mens overføringene til fylkeskommunen er lavere enn gjennomsnittet. Eikeland viser hvor pengene til distriktpolitikk tar veien, og når det gjelder den distriktpolitikken som er forankret i bedriftene kommer de samiske kommunene dårligere ut enn gjennomsnittet for Finnmark og Nord-Troms, det gjelder særlig den selektive bedriftsstøtten. Eikeland har kommunefordelt deler av bevilgningen til samiske formål hvor han har tatt med midler til tospråkklighet, særskilt støtte til samiske barnehager, støtte til næringsformål fra Samisk utviklingsfond og til utøvere av næringskombinasjoner og reindriftsavtalen. Hovedfunnet etter at også disse midlene er fordelt er at støtten til bedriftene når gjennomsnittet for regionen. Hovedforklaringen er at reindriftsavtalen inngår i dette, samt at driftsstøtten til næringskombinasjoner i større grad når fram til disse kommunene. Eikeland (2003) argumenterer for at begge disse støtteformene har ei sterkere forankring i husholdet enn i bedrifter. I samiske områder har husholdet fortsatt en nøkkel-

²⁷ I løpet av de åtte årene (1993-2000) omstillingsprogrammet pågikk, ble det samlet brukt 330 mill kroner, eller 41 mill kroner per år, til ekstra omstillingsarbeid. Dette fordelte seg med 185 mill kroner til næringsutvikling, 100 mill kroner til omstillingslønn, 24 mill kroner til kompetanseheving og knappe 20 mill kroner til administrasjon av programmet.

²⁸ Duidji, samisk husflid, utgjorde en stor del av dette.

rolle i den økonomiske utviklingen (Eikeland og Gaski 2001). Tallene for budsjettet i 2000 viser at de bedriftsrettede ordningene innenfor distriktspolitikken ikke helt treffer bedrifter innenfor det samiske forvaltningsområdet. Støtten via samepolitikken kompenserer noe, men medfører ikke at bedriftene innen forvaltningsområdet i samme grad som de øvrige bedriftene i Nord-Troms og Finnmark oppnår selektiv bedriftsstøtte. Imidlertid mottar disse bedriftene mer enn gjennomsnittet for hele regionen i generell støtte.

Finnmarksloven

I april 2003 la Regjeringen fram Finnmarksloven (Ot.prp. nr. 53 (2002-2003)), etter mer enn 20 års utredningsarbeid. Loven regulerer rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark. Bakgrunnen for loven var at samene som urfolk skulle få økt innflytelse slik at folkerettslige forpliktelser skulle følges opp. Forslaget møtte motstand fra Sametinget på flere punkt, bla om de folkerettslige sidene er ivarettatt, rettigheter til fiske og bruk av kystnære farvann, innflytelse ved inngrep og endret bruk av areal m.m. FNs rasediskrimineringskomité har uttrykt bekymring for om lovforslaget vil innskrenke det samiske folks kontroll og myndighet over land og vann og har bedt Norge om å komme fram til enighet med det samiske folk om rettighetene. Fylkesutvalget i Finnmark støttet i hovedsak regjeringens forslag til Finnmarkslov, men hadde noen forslag til endringer. Uavhengige juridiske eksperter har vurdert det framlagte forslaget til Finnmarksloven og er kommet fram til at det ikke er i tråd med de folkerettslige forpliktelsene Norge har tatt på seg (Graver og Ulfstein 2003). Stortinget skal behandle lovforslaget videre.

Institusjonsbygging

Sametingsbygget, hvor halvparten av Sametingets administrasjonen er og hvor Sametinget har sine plenumssamlinger, ligger i Karasjok. Den øvrige administrasjonen er desentralisert til Kautokeino, Nesseby og Drag (Tysfjord). I tillegg er det et distriktskontor for sørsamisk område i Snåsa samt et distriktskontor for Troms i Tromsø. Andre viktige samiske institusjoner er Árran lulesamiske senter på Drag, Saemien Sijte, et sørsamisk museum og kulturhus på Snåsa, Sijti Jarnge, samisk kultursenter i Hattfjelldal, Ája Samisk Senter i Kåfjord og Østsamisk museum i Neiden er under planlegging. I tillegg til disse institusjonene er det andre sentrale samiske institusjoner bl.a. Samisk høg-

skole, Nordisk samisk institutt og Beaivvás Sámi Teáhter i Kautokeino, NrK Sámeradioen med hovedkontor i Karasjok, samisk museum i Nesseby m.fl. En effekt av denne samiske institusjonsbyggingen er at arbeidsmarkedet er betydelig utvidet. Dette kommer særlig personer med høyere utdanning til gode. For eksempel er dette tydelig i Indre Finnmark, mange av disse institusjonene gir nye karriereveier særlig for kvinner med høyere utdanning (Angell og Lie 2002). Trolig vil de samiske sentrene som er etablert i andre områder (Kåfjord, Drag, Hattfjelldal, Snåsa) ha tilsvarende virkning.

6.19.3 Utvalgets vurderinger

Samepolitikken har ingen distriktpolitisk begrunnelse, men er begrunnet ut fra at sektorpolitikken ikke i stor nok grad når fram til samer og/eller samiske områder, nasjonalstatens særskilte forpliktelser overfor samene som urfolk og politikk som skal kompensere for historiske feilgrep. De geografiske inndelingene som brukes for å nå den samiske befolkningen viser at dette i stor grad er periferiområder. Gjennom samepolitikken kanaliseres betydelige midler til disse områdene, med klare distriktpolitiske effekter.

Samtidig vil distriktpolitikken ha betydning for de rammebetingelser samepolitikken skal virke i. Den samiske institusjonsbyggingen har gitt nye karriereveier i områder som er norsk periferi, men som er samisk «hovedstadsområde». Gjennom (partnerskaps-)avtaler med fylkeskommuner kan Sametinget få innflytelse i regionalpolitikken disse fører.

Styrket fokus på samepolitikk kan ha ulike geografiske virkninger, med både hemmende og fremmende vekstfaktorer. Det ene ytterpunktet er at personer og bedrifter vil være tilbakeholdende med å bosette seg eller etablere virksomhet fordi de ikke ønsker å knytte seg for sterkt opp mot det samiske. Det andre ytterpunktet er at fokus på samepolitikk virker tiltrekkende for aktivitet, bedrifter og personer. Dette kan gjelde samer fra området som i større grad blir boende, slik som i Indre Finnmark, tilflytting av samer fra andre områder eller andre personer og bedrifter som er opptatt av urfolk, deres levevei og næringsutøvelse.

Nasjonale myndigheter har store muligheter til å styre samepolitikken. Oppbyggingen av Sametinget har vært sentralt. Urfolkspolitikken reguleres av internasjonale regelverk som norske myndigheter avgjør om de vil ratifisere eller ikke. I forbindelse med diskusjonene om «samisk selvbestemmelse» ønsker samene at norske myndigheter i større

grad skal overlate beslutninger til samiske organ. En slik utvikling vil styrke Sametingets styringsmuligheter, men vil svekke styrbarhet fra norske sentrale myndigheters side selv. Økt delegering

kan vitalisere samepolitikken ytterligere. Ettersom samepolitikken i så stor grad kommer distriktsområder til gode, kan det bidra til viktige løft for disse områdene, og gi god distriktpolitisk effekt.

Kapittel 7

Områdestudier

Norge er et regionalt mangfoldig land og virkningene av statlig politikk er ikke lik i alle regioner. Sammensetningen av og mengden av sektorpolitikk som «treffer» den enkelte region vil variere, dessuten varierer virkemiddelbruken over tid. Analyser av den regionale utviklingen i konkrete regioner kan derfor gi en pekepinn på hvordan politikkområdene virker sammen, både de politikkområdene som eksplisitt har til hensikt å gjøre en gunstig regional utvikling og de som har ikke-intenderte, negative og positive, regionale virkninger.

Som en del av utredningsarbeidet har utvalget fått forskermiljøer til å lage kortfattede analyser av helheten i den regionale utviklingen og se på i hvilken grad denne utviklingen er påvirket av regional politikk, både intendert og ikke-intendert. Områdene er valgt ut fordi det her har vært utført regionale studier. Fem av de sju områdene inngår i analyser som utføres i regi av Norges forskningsråds forskningsprogram for regional utvikling (REGUT). Vi har også gitt forskerne «det kontrafaktiske problem» som utfordring: Hvordan ville utviklingen vært uten statlige politikker?

Følgende regioner er analysert i disse områdestudiene:

- Nord-Troms og Finnmark
- Namdalen
- Nord-Vestlandet
- Odda
- Indre Agder
- Østerdalene
- Østfold

7.1 Nord-Troms og Finnmark

Nord-Troms og Finnmark er «erkedistriktet» i Norge. Dette er naturmessig en ekstrem region og samtidig den siste «frontier-region». Andre verdenskrig bød på en total rasering, og gjenoppbygging og seinere distriktsutbygging har gjort dette til det området som har mottatt mest regionalstøtte i Norge per innbygger. Regionen ble imidlertid bare svakt industrialisert i etterkrigstida, og fiskekriser og restrukturering har revet grunnen vekk

under mye av fiskeforedlingen. De ekspansive områdene i dag er byene Alta og Hammerfest, mens Kirkenes har vært i kontinuerlig omstilling etter gruvenedleggelsen.

Områdets historie siste 50-årene kan ikke beskrives uten at man tar det utgangspunktet at all bebyggelse var brent eller bombet i 1945, og at de fleste av innbyggerne var evakuert. Den første politiske institusjon var således knyttet til statens gjenoppbygging og forsøk på modernisering av regionen. Nå skjedde ikke den sentraliseringen av bosettingen som myndighetene tenkte seg. Husene ble bygd opp der de stod før brenningen, og næringslivet ble ikke modernisert (les: industrialisert) i så stor grad myndighetene ønsket. Finnmark og Nord-Troms hadde likevel en sterkere befolkningsvekst enn landsgjennomsnittet fram til 1970. Trolig sluttet imidlertid regionens funksjon som «frontier», dvs. et område som trekker til seg innflyttere det ikke er plass til i sentrale deler av landet, under 2. verdenskrig. Den relative veksten kom således pga. høge fødselstall. Innen regionen var det fiskeværene og industriedet Kirkenes som var vekstmotorer, mens typiske fjordområder hadde tilbakegang.

Fra slutten av 1970-tallet skifter mønsteret. Nå ble veksten konsentrert til Alta og indre Finnmark. Endringene kan oppfattes som en refleks av offentlig politikk og av næringsøkonomiske endringer. Effektivisering og privatisering av offentlig tjenesteyting har endret den desentraliserte strukturen til denne sektoren og ført veksten til de folkerike områder, som bare er Alta i denne regionen. I et politisk institusjonelt lys er det interessant hvordan de tre sentrale distriktpolitiske institusjoner, dvs. statlig eierskap, det selektive virkemiddelapparatet og de generelle ordningene i tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark, har innvirket på det regionale mønsteret. Veksten fram til 1960–1970-tallet fulgte statens satsinger på kysten og i Sør-Vangar, og etter nedbyggingen overtok de statlige vekstsentrene Alta og Nordreisa og andre utpekte byer i Finnmark.

De samme byer og kystsamfunn som staten satset på etter krigen, blant annet av forsvarsstrategiske grunner, opplever i dag den mest dramatiske

nedgangen. Dermed er vi ved regionens største utfordringer i dag: De mange små samfunn som kan bli avfolket hvis hjørnesteinsbedriften ikke kommer på fote igjen, og befolkningsnedgangen i de tidligere så viktige byene.

Et særmerke ved den offentlige innsatsen i regionen er det betydelige innslaget av distriktspolitisk motiverte ressurser av ulik type. I Nord-Troms og Finnmark utgjør slike hele 28 prosent av de samlede overføringene. De største overføringene går til hushold (personer) og kommuner. Disse overføringene har en innretning mot utkantene, samt i noen grad mot de samiske kommunene. De norske utkantkommunene har hatt en svak utvikling, mens de samiske fortsatt vokser mye pga. høye fødselstall. Oppbyggingen av samiske institusjoner og en samisk administrasjon i de fleste samiske kommunene har også stor betydning. Overføringene til bedrifter, fylkeskommunen og til statens egen virksomhet gjør at statens pengebruk totalt sett er relativt jevnt fordelt mellom kommunetypen i området. Det er de krisepregede byene som er overføringsvinnerne. Dette er byer som vinner i dag fordi sykehus, videregående skoler og sentrale fylkes- og statsinstitusjoner er lokalisert der.

Regionen har hatt en konjunkturutvikling som i flere tiår har skilt seg noe fra landet for øvrig. Lavkonjunkturen fra midten av 1980-tallet snudde tidligere (1991-1992) i dette området enn i landet ellers (1992-1993). Videre stagnerte regionen midt på 1990-tallet og opplevde ikke den veksten som landet som helhet hadde. Årsakene til det siste er trolig følgende tre: (i) En stor offentlig sektor som har gått tilbake fordi veksten i denne skjer i folkerike områder; (ii) en privat sektor rettet mot befolkningen i nærområdet (lite rettet mot bedrifter), og når folketallet går ned, så reduseres aktiviteten i denne sektoren også og; (iii) en stor fiskerisektor hvor aktiviteten bestemmes av størrelsen på kvotene (som har vært lave fra slutten av 1990-tallet), og som er svært avhengig av den norske posisjonen på eksportmarkedene. Det kan ikke spores noen endringer her, og når vi i dag også er vitne til at oppdrettsnæringen sliter, blant annet på grunn av svak effektivitet, er ikke utsiktene framover lyse.

Hvordan ville utviklingen gått uten statlige tiltak? Man kunne ikke bygd ha opp regionen på den måten man gjorde etter krigen uten statlig innsats. Den offentlige utbyggingen av velferdskommunene på 1970-tallet hadde mye av den samme funksjonen. Den sikret gode levekår i en region hvor tilstanden ellers hadde vært dårlig. Uten det statlige eierskapet i industrien og uten bedriftsrettet støtte, ville Finnmarkskysten sett annerledes ut, og trolig

hatt lavere aktivitet. Bosettingen på den værharde kysten har vært svært avhengig av de store bedriftene som ble bygd opp.

I store deler av regionen har staten vært relativt lite inne til nå. Dette gjelder særlig i fjordområdene, som har hatt tilbakegang i befolkningen siden 1930-tallet, og hvor staten kun moderniserte gjennom det fornorskede skoleverket. I dag er disse områdene sentrum for utviklingen ved at arealene er utgangspunkt for de nye marine næringene. Staten har fått en ny rolle: Den regulerer bruken av arealene, blant annet gjennom konsesjonsavgifter. Dette får konsekvenser for hvem som kan sikre slike arealer, og dermed delta i moderniseringen.

Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms ble innført i 1990, som et svar på den negative befolknings- og næringsutvikling i regionen på 1980-tallet. Varige ulemper knyttet til avstand, klima, lavt folketall og små næringsmiljø var begrunnelsen for å innføre permanente tiltak, spesielt knyttet til lettelsener via skattesystemet. Provenyeffekten av tiltakene var i 2001 2,1 mrd. kr årlig gjennom fritak for arbeidsgiveravgift (1,2 mrd. kr), lavere personskatt (0,6 mrd. kr), fritak fra el-avgift (0,1 mrd. kr), nedskrivning av studielån (0,1 mrd. kr) og ekstra barnetrygd (0,1 mrd. kr). Dersom man regnet om støtten per innbygger til en tilsvarende nasjonal skattelette, ville denne være på rundt 100 mrd. kr.

Virkemiddelbruken i tiltakssonen har vært gjenstand for omfattende evalueringer og utredninger, (Hervik m.fl., 2002). Evalueringene tyder på at regionens utvikling uten virkemidlene ville vært atskillig mer negativ, og at virkemidlene i tiltakssonen synes å ha fungert i forhold til målsettingen. Selv om vi har sett netto utflytting og befolkningsnedgang i sonen i siste halvdel av analyseperioden 1990-2001, er denne mindre nå enn på 1980-tallet og relativt sett forbedret sammenliknet med resten av Nord-Norge. Man har også lyktes bedre med å holde på ungdommen etter 1990, sammenliknet med resten av Nord-Norge. Den typen arbeidsplasser som har vokst frem som følge av virkemidlene, er først og fremst i kommunal tjenesteyting og i små private lokalbaserte tjenesteytende bedrifter.

Virkemidlene i tiltakssonen er i hovedsak en kombinasjon av skatte- og avgiftslettelsener som ikke krever årlige bevilgninger. Utviklingen av virkemidlene i sonen er det beste eksemplet på å sette sammen ulike tiltak for å forsøke å skape synergieffekter: Redusert ev. fritak for arbeidsgiveravgift har som siktemål å skape flere arbeidsplasser. Personrette tiltak, slik som redusert personskatt, er innrettet mot å forhindre fraflytting. Raskere nedskrivning av studielån skal bidra til å bedre rekrutte-

ringen av personer med høyere kompetanse. Ordningene i tiltakssonen er økonomisk omfattende og overgår klart andre distriktspolitiske virkemidler, målt som innsats per sysselsatt eller per innbygger.

7.2 Namdalen

Namdalen er den nordligste delen av Nord-Trøndelag. Det er en tredelt region, der bygdebyen Namsos ligger i midten, Vikna er senter i Rørvik-regionen ved kysten og Grong er senter i en regiondannelse i indre Namdalen. Det er en svært sammensatt region, som på mange måter representerer et tverrsnitt av det norske: Vi finner fjellregioner med gruvedrift; skogregioner med skogbruk og trelast; kystregioner med skipsfart, fiske og havbruk; og en liten sentrert region med industritradisjoner, men hvor tjenesteytende næringer i dag dominerer fullstendig.

Regionen har lenge hatt en nedgang i befolkningen, særlig de 20 siste årene. Samtidig har det skjedd en sentralisering i regionen, først og fremst til Namsos, men også til andre og mindre tettsteder i regionen. Det er flyttestrømmene som gjør at folketallet synker i alle regionene, bortsett fra i Namsos. Med unntak av Namsos, Rørvik/Kolve Reid og Grong, er regionen spredtbygd. Noen mindre tettsteder er etablert på grunnlag av virksomheten i en hjørnesteinsbedrift eller -aktivitet (Rørvik, Salsbruket, Abelvær), hvor aktiviteten de to siste tiårene er prega av nedtrapping eller avvikling.

Utviklingen har vært forskjellig i de tre regionene i Namdalen, med entydig befolkningsnedgang i Grong-regionen. På grunn av utviklingen innen havbruk og relaterte næringer, synes utviklingen i Rørvik å snu nå på slutten av 20-årsperioden. Grong-regionen preges også av kvinneunderskudd og skjev aldersfordeling, med en høyere andel eldre personer og en lavere andel av barn og ungdom og personer i yrkesaktiv alder.

Nærings- og arbeidsliv er preget av utnytting av naturressursene (landbruk, skogbruk, bergverk, fiske, havbruk, energiproduksjon) og sysselsetting i offentlig sektor. I 1980 utgjorde sysselsettingen i primærnæringene 22 prosent av de yrkesaktive. I 2000 var andelen nede i 12 prosent, samtidig som andelen sysselsatt i offentlig og privat service i samme perioden hadde økt fra 40 prosent til 59 prosent. I forhold til den gjennomsnittlige nasjonale utviklingen i perioden 1980–2000, skulle det vært skapt vel 2.500 arbeidsplasser i Namdalen, men regionen fikk isteden en nedgang på om-

lag 400 arbeidsplasser. Primærnæringene og ressursbasert industri er viktige næringer i Namdalen. Dette er næringer som generelt har tilbakegang, og dermed må en si at Namdalen har en negativ næringsstruktur. Likevel skyldes nedgangen ikke bare strukturen, men også dårlig konkurranseevne. Byregionen Namsos har strukturen med seg, men taper likevel i konkurransen, og regionen taper der den er sterkest spesialisert: i trelast, jordbruk og helsetjenester. Innlandsregionen Grong har strukturen imot seg og taper ytterligere i konkurransen, men mindre enn forventet i jordbruket. Kystregionen Rørvik har også strukturen mot seg, men taper langt fra så mye som de andre regionene i konkurransen. Tilbakegangen i primærnæringene, både innen fiske og jordbruk, er mindre enn forventet.

Utover 1990-tallet har samarbeidet mellom kommunene og mellom kommunene og regionale aktører utviklet seg positivt. Fra primært å ha en politisk påvirkningsoppgave i forhold til eksterne aktører, er en nå i økende grad opptatt av utvikling av interkommunalt samarbeid for på den måten å styrke tjenesteytingen i regionen og redusere kostnader. I den politiske historien skiller Namdalen seg også ut, både gjennom siden 1960-tallet å ha vært en del av Nord-Norge-planen, men også gjennom å ha spilt en viktig rolle i fylkesting og andre regionale politiske organ.

De største effektene av statlig politikk i Namdalen finner vi i den «store» distriktspolitikken, særlig innen samferdsel, landbruk og offentlig forvaltning. Den «lille» distriktspolitikken har hatt begrensede effekter som inngrep i sentraliseringsprosessene, men har åpenbart hatt virkninger som støtte til mer avgrensede krisetiltak.

En viktig statlig/offentlig innsats for regionen har vært innen samferdselssektoren. Investeringene i veier, to flyplasser og fylkeskommunale bidrag til å opprettholde båt-, ferje- og busstrafikk har vært av avgjørende betydning for den nærings- og samfunnsmessige funksjonalitet regionen og småsamfunnene i regionen har i dag. Uten omfattende veiutbygging ville store deler av ytre og indre områder i regionen ha vært «atskilt» fra omverdenen. Ikke minst ser en viktigheten av dette i dag, med de store varetransportbehov som regionen har.

Primærnæringene er klart overrepresentert i Namdalen. Dersom en forutsetter at ett årsverk i primærlandbruket skaper ett årsverk utenfor landbruket, vil det si at nesten halvparten av Grong-regionens yrkesaktive befolkning er direkte eller indirekte knyttet til landbruket. Mye statlige midler har blitt kanalisert til utvikling av landbruket og tilleggsnæringer de 20–30 siste årene. Dette har

bidratt til at landbruket i denne regionen har hatt mindre tilbakegang enn forventet.

De siste 10–15 årene har utviklingen i landbruket i Namdalen også blitt sterkt påvirket av statens rovdyrpolitikk. Mens en særlig på 1980-tallet brukte midler til å bygge ut saueholdet i Lierne og andre steder i Indre Namdal, har en i de siste 5 årene måttet bygge ned husdyrhold basert på utmarksbeite i området på grunn av konflikter med en voksende bjørnestamme. Omfattende frednings- og vernetiltak (nasjonalpark i innlandet og verneplan for sjøfugl langs kysten) er også statlige tiltak som har møtt konflikt med næringsinteresser. Disse konfliktene blir spesielt synlige og alvorlige i regioner som Grong, hvor naturressursene kan være ett av få konkurransemessige fortrinn. Konfliktene har en viktig regionalpolitisk dimensjon, som i liten grad blir tatt i betraktning av statlige miljøvernmyndigheter i prosesser som dreier seg om bruk og vern av utmarksområder. Det skaper ofte unødige konflikter, i tillegg til de verdi- og interessekonfliktene som nødvendigvis er til stede.

Kommunal forvaltning og tjenesteyting er et bærende element i regionens næringsliv og som velferdsprodusent. Det er få store aktører i næringslivet. Kommunenes aktivitet blir derfor av avgjørende betydning, ikke bare som arbeidsplass, men også som initiativtaker til nye tiltak.

Statens direkte næringspolitiske innsats har dels vært virkemidler som er blitt satt inn for å dempe negative virkninger av omstillinger i hjørnesteinsbedrifter og -aktiviteter, og dels mer generelle ordninger på region- og kommunenivå for å støtte eksisterende arbeidsplasser og nyetableringer. Førstnevnte tiltak ser ut til å ha gitt effekter, men innsatsen for «å snu flyttestrømmene» med mer generelle næringspolitiske innsatser ser i liten grad ut til å ha påvirket flyttemønsteret.

Regionen sett under ett har hatt en svak utvikling i sysselsetting og bosetting særlig de 10–15 siste årene, når en ser det i forhold til den generelle oppgang på 1990-tallet. Distrikts- og regionalpolitikken har i liten grad grepet inn i og påvirket de tunge trendene. Av de tre regionene i Namdalen er det Grong-regionen som har hatt den svakeste utviklingen og som har de største utfordringene. Den har både ugunstig næringsstruktur og svak konkurranseevne, i tillegg til at også befolknings sammensetningen er mindre gunstig. Det er primærnæringene og offentlig administrasjon og tjenesteyting som utgjør fundamentet for sysselsettingen i denne regionen. Dermed blir landbrukspolitikken og kommunepolitikken svært viktig for utviklingen i området. Vi har sett at utviklingen i

kommunale tjenester det siste tiåret har bidratt til ny sysselsetting i disse kommunene, men strammere kommuneøkonomi har gjort at en nå heller reduserer bemanningen og forsøker å rasjonalisere tjenesteytingen gjennom samarbeid med andre kommuner. Landbruket gjennomgår en kontinuerlig strukturrasjonalisering og avgangen i sysselsetting vil fortsette. Veksten i sysselsetting nasjonalt på 1990-tallet kom særlig innen forretningsmessig og personbasert tjenesteyting og i stor grad i de større byene. Namdalsområdet har ikke hatt befolknings- og etterspørselsgrunnlag for å bli med på denne veksten. Selv ikke med et fullt utbygd sykehus i regionen har en fått en økning i helsetjenester på linje med landets generelle utvikling. Utviklingen i «nye næringer» (havbruk, IKT-næringer, KIFT) har vært positiv, særlig i Rørvik og i Namsos. Fortsatt positiv utvikling i disse næringene kan gi vekstimpulser også til annen virksomhet. Det er en viktig forutsetning at kommunikasjonene i regionen opprettholdes og forbedres.

Det er naturligvis ikke lett å gi noe eksakt svar på det kontrafaktiske spørsmålet. Namdalen er klart preget av statlig/offentlig innsats etter 2. verdenskrig. Det er opplagt at både samferdsels-, landbruks- og kommunalpolitikken har hatt betydning for utviklingen og opprettholdelse av en forholdsvis spredt struktur. Uten innsatsen og prioriteringene på disse politikkområdene hadde bosettingsmønsteret vært mer konsentrert. Utviklingen innen samferdselssektoren, der en de siste 10–12 årene har investert i riks- og fylkesveier for mellom 1 og 1,5 mrd. kroner, har vært av stor betydning for samfunns- og næringsutvikling i en så spredt-bygd region som Namdalen. Uten disse investeringene, og uten etableringen av de to flyplassene i regionen, kunne en vanskelig ha tenkt seg oppbygging av en havbruksnæring som i dag produserer mer fisk enn landbrukets kjøttproduksjon i fylket. Båtforbindelsene i Ytre Namdal, veiforbindelsene til kommunene i Indre Namdal og særlig flyplassen i Namsos er også avgjørende forutsetninger for næringsaktivitet og livskraftige samfunn. Investeringer i landbruket og en desentralisert offentlig forvaltningsstruktur gir også grunnlag for en bosettingsstruktur som ikke hadde vært mulig uten denne innsatsen.

Statlig og annen offentlig innsats for å skape grunnlag for sysselsetting og bosetting på steder der hjørnesteinsbedrifter er blitt lagt ned, har også vært avgjørende for opprettholdelse av virksomhet på disse stedene. Utover dette er det vanskelig å se at den statlige, direkte næringspolitiske innsatsen i Namdalen har gitt vesenlige effekter. Denne politikken har hatt mindre betydning for flyttestrøm-

mene totalt sett. Det er de store, tunge politikkområdene som har vært de viktige.

7.3 Nord-Vestlandet

Nord-Vestlandet er her forstått som fylket Møre og Romsdal, som historisk kan deles i de tre fogderiene Nordmøre, Romsdal og Sunnmøre. Disse har hver sin småby som senter: Kristiansund, Molde og Ålesund. På grunn av mange fjorder og relativt dårlige veier, strekker ikke arbeidsmarkedene til disse småbyene seg dypt inn i landet. Ofte er det vanlig å dele disse tre fogderiene inn i indre og ytre områder. Volda-Ørsta er et viktig sentrumsområde på indre Sunnmøre, Åndalsnes i indre Romsdal og Sunndalsøra på indre Nordmøre. Disse regionene innerst i fjordene har sterke industritradisjoner: Selvgrodd industrialisering innen konfeksjon og møbelindustri på indre Sunnmøre og i indre Romsdal og statlig metallurgisk industri på indre Nordmøre.

Siden andre verdenskrig har det vært en folkevekst i Møre og Romsdal på 33 prosent, mot 44 prosent i landet som helhet. Veksttakten de siste 20 årene er markant lavere enn de første 35 årene etter krigen. Det også snakk om en intern sentralisering i området, i den forstand at de to største byenes andel av befolkningen i fylket har økt markant. I det tredje befolkningssentrumet, Kristiansund, har imidlertid folketallet gått ned etter 1975. Møre og Romsdal har en vesentlig større andel av sin befolkning bosatt i spredtbygde strøk enn landet ellers.

Næringsmessig skiller Nord-Vestlandet seg ut på to områder: For det første har Møre og Romsdal i etterkrigstiden styrket sine posisjoner innen fiskerinæringen, først og fremst gjennom sin dominerende andel av den nasjonale havfiskeriflåten. Fylket har også i etterkrigstiden bygd opp en betydelig industriproduksjon, som har vist seg langt mer levedyktig enn i mange andre deler av landet. Industrisyssetningen på Nord-Vestlandet er følgende høyere enn i landet for øvrig. Industrien er i vesentlig grad lokalisert i bygdsamfunn, spesielt på Sunnmøre (Løseth 1996). Industrien er videre relativt sterkt eksportorientert.

Statlig politikk preger mange sektorer, men i en industriregion som Nord-Vestlandet er det naturlig å trekke fram betydningen av ulike statlige grep som virker inn på industriens konkurransevilkår. Den relative styrkingen av industrien gjennom mesteparten av 1990-tallet bør relateres bl.a. til det statlige bidraget til en solidarisk lønnspolitikk. Det er også klare indikasjoner på at DU/SNDs virk-

somhet har hatt en positiv innvirkning på næringsutviklingen i regionen. Det samme gjelder den differensierte arbeidsgiveravgiften og samferdselspolitikken. Vi er langt mer usikre når det gjelder effekter av den statlige FoU-politikken.

Det er i forlengelsen av dette grunn til å peke på at elementer i den makroøkonomiske utviklingen har virket negativt på industriutviklingen i regionen, spesielt de senere årene. Rentepolitikken har ført til en svært høy kronekurs, noe som har svekket industriens konkurranseevne. Negativ effekt har også frafallet av verftsstøtte fra 2001 hatt. Industrimiljøet i regionen savner en dedikert industri-/næringspolitikk. Klare næringspolitiske signaler savnes også i arbeidsmarkedsetaten i fylket. Her går det på manglende fundament for å etablere adekvate arbeidsmarkedstiltak i forhold til en forventet framtidig utvikling.

Den statlige politikken har ikke vært tilstrekkelig til å opprettholde områdets andel av landets befolkning. Denne andelen gikk ned gjennom 1990-tallet. Det er få indikasjoner på at denne trenden vil snu.

Syssetningsutviklingen har vært positiv i perioden. Den generelle konjunkturutviklingen forklarer imidlertid mye av dette. Området er strukturelt preget av tilbakegangsbransjer. Shift-share-analyser viser imidlertid at næringslivet i regionen er konkurransekraftig. Området har også holdt på en sterk posisjon innenfor de norske fiskeriene.

Siste års utvikling viser en tiltakende arbeidsledighet, spesielt koblet til industrisektoren og den industrirettede forretningsmessige tjenesteytingen. Turismen er i en nedgangskonjunktur. Forholdsvise mange kommuner i området har alvorlige økonomiske problemer, og er i ferd med, eller har planer om, å nedbemanne. Samlet sett er det følgende å lypunkter og potensielle lokomotiv i området.

I likhet med andre utkantområder er Nord-Vestlandet karakterisert av nedlegging og strukturrasjonalisering innen jordbruket. Det er også usikkerhet innen fiskeriene, ikke minst på bakgrunn av bestandsutviklingen, men også på grunn av effektene av de nye forvaltningsreglene som blir gjort gjeldene for kystfiskeflåten.

Avvikling av differensiert arbeidsavgift vil ha relativt omfattende konsekvenser for mange distrikt i området. Det vil være avgjørende hvilke kompensatoriske grep staten foretar i forhold til denne avviklingen.

Utviklingen i statlig sektor i området er også preget av strukturrasjonalisering. Dette har ikke bare økonomiske konsekvenser, men har potensielt også effekter på regionens muligheter for å

ivareta sine spesielle behov gjennom virksomheten til regionale statlige etater, for eksempel gjennom samordning mellom statsetater og organ på lavere forvaltningsnivå.

Spørsmålene om hva som hadde skjedd med området uten statlig innsats i området, eller hva som ville skjedd om den norske statlige (store) regionalpolitikken var blitt ført på andre måter og etter andre «modeller», er svært hypotetiske. Historisk er det en kjensgjerning at periferien har stått sterkt i norsk politikk. Uten denne relativt sterke posisjonen, er det god grunn til å anta at bosetningsmønsteret ville vært vesentlig mer urbanisert. Et sentralt spørsmål er følgelig hvordan, i hvor stor grad og på hvilken måte dette styrkeforholdet mellom sentrum og periferi endrer seg.

Regionen nøt lenge godt av et statlig veiledningsapparat: Statens teknologiske institutt (STI, opprettet 1917) og Norsk produktivitetsinstitutt (NPI, opprettet 1954). Disse instituttene – ofte i samarbeid – hadde en klart positiv effekt på industriutviklingen i området, i form av kunnskapsutvikling, kunnskapsspredning, nettverk, logistikk, produktivitet etc (Bjarnar mfl 2001, Bjarnar 2001). De var nettverksaktører som bidro til å utvikle «innovasjonssystem» lenge før begrepet var kjent. Det som karakteriserte disse organisasjonene var regional tilstedeværelse, kontinuitet og langsiktighet. I 1985 ble NPI avviklet. STI ble til Teknologisk institutt i 1989 og fikk med det også en annen form og funksjonsmåte. Tilsvarende arbeid drives nå i vesentlig sterkere grad gjennom kortsiktige prosjekt (også innenfor permanente organisasjoner som SND og Norges forskningsråd), med krav til kortsiktig dokumentasjon av effekter og resultater.

Det er liten tvil om at uten den statlige fiskeripolitikken, hadde eierskap og kontroll med fiskeriressursene i mindre grad vært på lokale hender (jf. Storbritannia og etter hvert Island som eksempler på det motsatte). For Nord-Vestlandet hadde en annen og mer liberal regulering imidlertid muligens ført til at en enda større del av den norske flåten hadde vært konsentrert i området. Det er også meget sannsynlig at eierskapsstrukturen i regionens fiskeoppdrett hadde vært en annen uten statlig regulering, med mindre lokal eierkontroll og muligens også en mindre konkurransedyktig oppdrettsnæring (Berge 2002). Fravær av statlig regulering kunne ha ført til større kapitalkonsentrasjon i næringen, men også muligens, under spesifikke betingelser, til større bearbeidingsgrad og større grad av videreforedling.

Det er også all grunn til å anta at uten profilen på de statlige overføringene til kommunene, hadde distriktskommunenes evne til å yte velferdstjenester

og evne til å utvikle distriktssamfunnene vært vesentlig mindre. Det er også all grunn til å anta at uten statlige fond av typen DU og SND, hadde den private sysselsettingen, og dermed bosetting i området, vært mindre. Det samme gjelder den differensierte arbeidsgiveravgiften og statlig samferdselspolitikk.

7.4 Odda

Odda er et ensidig industristed, beliggende i kommunen med samme navn. Dette er senter i en noe større region rundt industristedet, som også er sentralsted for omlandet (Ullensvang, Eidfjord og Jondal). Som industristed har ikke Odda blitt oppfattet som noen problemregion før nedleggelser og omstillinger på 1980- og 90-tallet ledet til en markant sysselsettingsnedgang.

Etter en utvikling som i stor grad var preget av vekst fram til slutten av 1960-tallet, har Odda, i likhet med andre ensidige industrikommuner, vært karakterisert av nedgang i antall arbeidsplasser og innbyggere. I perioden 1990-2001 er antall arbeidsplasser i Odda redusert med ca. 10 prosent, mens folketallet har gått ned med 8 prosent. Også de øvrige kommunene i indre Hardanger preges av nedgang i folketallet og i antall arbeidsplasser. Dette er kommuner hvor industrien har en relativt beskjeden posisjon, men hvor landbruket er mer framtrædende.

Den negative sysselsettings- og befolkningsutviklingen i Odda har sammenheng med utviklingen ved hjørnesteinsbedriftene i kommunen. Odda har tre virksomheter innenfor kraftkrevende industri. På 1990-tallet har disse vært utsatt for en økende konkurranse fra lavkostnadsland. Dette har tvunget fram investeringer i ny og arbeidsbesparende teknologi. Produksjonen ved disse fabrikkene er blitt effektivisert, produksjonskapasiteten er blitt opprettholdt eller økt, men det er blitt færre arbeidsplasser. Fra 1994 til 2001 ble antall arbeidsplasser ved de tre hjørnesteinsbedriftene i kommunen redusert fra 1010 til 786. Som en følge av den økende konkurransen internasjonalt ble driften ved Odda Smelteverk avviklet i løpet av 2002/2003. Dermed gikk ytterligere 217 arbeidsplasser tapt, og kommunen står igjen med ca. 560 arbeidsplasser innenfor kraftkrevende industri.

Utviklingen ved de to øvrige hjørnesteinsbedriftene har imidlertid vært positiv de siste årene. Outokumpu beslutter i januar 2003 å investere 700 mill. kroner for å modernisere anlegget i Odda. En eventuell fase to vil innebære en ytterligere investering på rundt 1,5 mrd. kroner. Mens den første

investeringsfasen i hovedsak dreier seg om en oppgradering og modernisering av eksisterende anlegg, som vil gi en betydelig kvalitetsforbedring, men bare en moderat produktivitetsforbedring, vil gjennomføring av trinn to bidra til at produksjonskapasiteten for anlegget i Odda dobles. Investeringene vil bare gi en marginal økning i antall arbeidsplasser ved verket, men vil bidra til en sikring av de eksisterende arbeidsplassene. Byggeperioden vil også generere en betydelig etterspørsel etter varer og tjenester. Den tredje hjørnesteinsbedriften, Tinfos Titan & Iron i Tyssedal, kan vise til svært gode resultater de siste årene. Selskapet har også gjennomført en del mindre oppgraderinger av produksjonsutstyret i Tyssedal, med god produktivitetstevning.

Også den statlige innsatsen i Odda påvirker utviklingen i kommunen. Vi kan her skille mellom personrettede overføringer, overføringer til kommunene, statens egen aktivitet i området, infrastrukturtiltak og næringsrettede overføringer. De personrettede overføringene er i liten grad geografisk betinget, og det er demografiske forhold og inntekt som vil være bakgrunn for variasjoner mellom områder. Derimot har de statlige overføringene til kommunene en distriktsprofil. Det er små variasjoner mellom Odda og de andre kommunene i Hardanger, men overføringsnivået er noe lavere enn gjennomsnittet for kommuner innenfor det distriktspolitiske virkeområdet.

Fra 1994 til 2000 ble antall årsverk innenfor statlig kjernevirksomhet i Odda redusert fra 100 til 50. Mindre regionale sentre som Odda rammes når statlig sektor skal effektiviseres og organiseres i større geografiske enheter. Når det gjelder statlige tiltak på infrastrukturens side, så har særlig åpningen av Folgefonntunnelen vært viktig. Denne knytter Odda «nærmere» Sunnhordland.

Næringslivet i Odda mottok totalt ca. 59 mill. kr i statlige næringsoverføringer i 2000. Verdien av redusert arbeidsgiveravgift utgjør ca. halvparten. Andre viktige næringsoverføringer er tilskudd til bedriftene i kommunene via SND (ca. 6 mill. kr i 2000), og tilskudd til et ekstraordinært omstillingsprogram for perioden 1998-2003 (tilskuddet var på 4 mill. kr i 2000). Ellers inkluderer næringsoverføringene blant annet arbeidsmarkedstiltak (ca. 8 mill. kr i 2000) og jordbruksoverføringer (ca. 9 mill. kr i 2000). Til tross for de problemene som Odda har slitt med de siste tiårene, er samlede næringsrettede overføringer til Odda betydelig mindre per innbygger enn til de øvrige delene av Hardanger. Støtten per innbygger i øvrige deler av ytre Hardanger, dvs. Ulvik, Granvin og Kvam, er eksempelvis nesten 70 prosent høyere enn i Odda

(ca. 12.850 pr innbygger mot ca. 7.750 per innbygger i Odda). Det er i første rekke jordbruksoverføringene som trekker opp overføringene til øvrige deler av Hardanger og til distriktskommunene forøvrig. Likevel mottar også andre industrikommuner i rurale områder gjennomgående betydelig mer i næringsrettede overføringer per innbygger enn det Odda gjør. I snitt mottar industrikommuner i distrikts-Norge ca. 12.100 kr per innbygger. Det som i første rekke trekker opp snittet for disse kommunene, er skipsbyggingsstøtten.

Det lokalt initierte omstillingsprogrammet, hvor staten dekker 50 prosent av kostnadene, mens det øvrige finansieres av lokale myndigheter, har vært et svært viktig virkemiddel for å dempe de negative effektene av sysselsettingsreduksjoner ved hjørnesteinsbedriftene. I perioden 1998-2003 har det årlig vært brukt ca. 8 mill. kroner til omstillingsarbeid i kommunen. Omstillingsprogrammet har styrket utviklingskompetansen i det lokale tiltaksapparatet og i det lokale næringslivet.

7.5 Indre Agder

Indre Agder er 14 kommuner i Agder som har til felles at de ikke tilhører den mer dynamiske kyststripen. Dette er en forholdsvis homogen primærnæringsregion, med svak industrialisering – i hovedsak basert på råvarer fra landbruket. Skogbruket har tidligere vært hovedråvaren fra Indre Agder, men i dag er energiproduksjonen relativt sett viktigere.

Siste halvdel av 1900-tallet ble en periode der utviklingen i Indre Agder tok nye retninger. Mens bygdelivet fram til andre verdenskrig i stor grad var knyttet til utnytting av naturressursene, ble bygdene etter andre verdenskrig i stadig større grad løsrevet fra naturen. Bygdene forandret identitet. Samtidig som jordbruket og skogbruket mistet sin betydning, ble flesteparten av innbyggerne sysselsatt i offentlig og privat tjenesteyting. Kommunene ble de største arbeidsgiverne, og bygdefolket byttet motorsag med kontordag. Fra 1970 til århundreskiftet er primærnæringssysselsettingen redusert med om lag 2/3, mens tertiærnæringssysselsettingen er mer enn fordoblet. Totalsysselsettingen har også økt betydelig, og det samme har arbeidspendlingen til kystbyene. Historisk sett har skogbruket vært den viktigste inntektskilden for Indre Agder. Det kan knyttes til utvikling av skipsindustri, jernutvinning og til den betydning kystbyene har hatt som eksportthavner for tømmer ut til Europa. Mekanisering i skogbruket og nedlegging

av småsagene har redusert skogbrukets sysselsetningsmessige betydning.

Energi er den andre store eksportartikkelen fra Indre Agder. Det har vært store utbyggingsprosjekter ulike steder i området gjennom hele 1900-tallet. Den store utbyggingsperioden kom i 1960- og 1970-årene, da blant annet Sira-Kvina-utbyggingen kom i gang. Bygging av kraftanleggene ga i perioder arbeidsplasser både for fastboende og pendlere. Anleggsmaskiner og skuddsalver har etterlatt enorme damanlegg og heiveier. Kraftinntektene (eiendomsskatt og bedriftsskatt) er blitt blant de viktigste inntektskildene i enkelte kommuner.

Ved århundreskiftet var folketallet i de 14 kommunene i Indre Agder like under 28.000, tilsvarende 12 prosent av agderfylkenes befolkning. Samlet folketall har vært stabilt de siste 20 år, mens det de siste 50 år har vært en nedgang på omlag 1.500 (5 prosent). Utviklingen av bosettingsmønsteret er preget av sentralisering, men fortsatt bor kun 1/4 av innbyggerne i tettbygd strøk og hele 5 av 14 kommuner har ikke noe tettbygd strøk.

Politikker med særlig stor betydning for Indre Agder har vært:

- Kommunalpolitikken, og i særlig grad det relativt sett høye nivået på rammeoverføringene, har vært av avgjørende betydning for å kunne opprettholde velferdstilbudet og dagens kommunestruktur.
- Landbrukspolitikken og nivået på jordbruks-overføringene har hatt stor betydning for opprettholdelse av bosettingsmønsteret.
- Konesjonspolitikken, med skattleggingsmuligheter av kraftverk, har gitt og gir enkelte av kommunene i Indre Agder finansielle «musklar».
- Forsvarspolitikken har ført til nedlegging av virksomhet i Setesdalen. Dette har hatt negativ betydning for sysselsetting og bosetting.

Andre politikker med betydning for Indre Agder er næringspolitikk i regi av SND og fylkesmannens landbruksavdeling, og ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Moderniseringen av statsetatene bidrar på den ene siden til et bedre og mer effektivt tjenestetilbud for innbyggerne, samtidig som strukturrasjonaliseringen medfører noe sentralisering av arbeidsplasser og at bygdene blir mer avhengig av tjenestetilbudet i kystbyene lenger ned i dalen. Det er imidlertid ikke slik at omorganisering av statlige etater generelt sett har medført at andre private servicetilbud er sentralisert til kystbyene.

Med unntak av forsvarspolitikken og til dels den statlige strukturrasjonaliseringen, virker de

andre politikkene i hovedsak i samme retning for Indre Agders vedkommende – dvs. som stimulans for næringsutvikling og velferds- og servicetjenester og dermed for å opprettholde befolknings- og bosettingsmønsteret.

Befolkningsmessig og sysselsettingsmessig har Indre Agder på mange måter stått stille de siste 50 år. Indre Agder har imidlertid klart å holde stand til tross for strukturrasjonaliseringen innen primærnæringene, veksten innen tjenesteytende næringer i byene og økende grad av sentralisering.

Indre Agder har klart å tilpasse seg situasjonen gjennom å endre på bytteforholdet til byene ved kysten. Mens Indre Agder før eksporterte tømmer og energi, satses det nå på å tilby gode bo- og oppvekstområder og å satse på arbeidspendling og videre transformasjon av kraftinntekter til turisme. Å holde stand i den sterke sentraliseringsperioden en har vært gjennom er ikke dårlig for et distrikt med 3/4 av befolkningen bosatt utenfor tettbygd strøk. Romlig sett er det gunstig at kommunene lengst borte fra kysten har kunnet satse på turisme (kraftinntekter), mens de sørligste kommunene i Indre Agder har kunnet satse på en pendlingstilpasning. Enkelte av kommunene i mellomlandet opplever imidlertid en vanskelig situasjon økonomisk og strukturelt (alderssammensetning), og de har verken gode pendlingsmuligheter eller muligheter til offensiv kommunal satsing.

Utviklingen i Indre Agder viser seg således å henge nøye sammen med utviklingen i byene langs kysten. Størrelsen på kommuneoverføringene og landbruksoverføringer er andre faktorer som vil kunne ha betydning for sentraliseringstakt og endring i befolkningsstruktur.

Utviklingen uten statlig innsats er naturligvis vanskelig å bedømme, men noen punkter skal nevnes: Uten konsesjonsordningen og kraftinntektene til kommunene ville turistsatsingen og velferdsnivået til flere av kommunene i øvre deler av Indre Agder vært betydelig svekket, med fraflytting som sannsynlig resultat.

Uten landbruksoverføringene ville grunnlaget for bosettingsmønsteret i svært mange av kommunene vært betydelig svekket. Selv om en god del av skogbruket i hovedsak ville blitt drevet som før, ville muligheten for kombinasjon av jordbruk på sommeren og skogbruk på vinteren blitt svekket.

En reduksjon i kommuneoverføringene ville svekket kommunene sysselsettingsmessig og velferdsmessig. Et sannsynlig resultat hadde vært kommunesammenslåinger og befolkningsnedgang i mellomlandet og øvre del av Indre Agder.

7.6 Østerdalene

Østerdalene er regionene langs Glomma med sidedaler, fram til Akershus. Østerdalene kan deles i tre underregioner, som hver danner sin arbeidsmarkedsregion: Nord-Østerdalen rundt den lille bygdebyen Tynset, Sør-Østerdalen rundt den noe større bygdebyen Elverum, og Solør-Vinger rundt industristedet og bygdesenteret Kongsvinger. Østerdalene er et utpreget primærnæringsområde, med kombinasjon av jordbruk, skogbruk og utmarksnæringer. Området er sterkere industrialisert jo lenger sør vi kommer. Langs Solør står sagbrukene tett, grodd fram etter at privilegiene falt i 1860. Kongsvinger ble en viktig industriby hundre år seinere, i stor grad som et resultat av distriktpolitikk.

Befolkningsveksten i Østerdalene har siden krigen vært betydelig svakere enn landsgjennomsnittet, også sammenliknet med de andre regionene i områdestudiene. I første halvdel av perioden skyldes svak vekst i hovedsak negativ flyttebalanse, mens mot slutten av perioden var det aldrende befolkning og medfølgende fødselsunderskudd som dempet veksten. Som en parentes bemerket medførte 1970-tallet relativt kraftig befolkningsvekst i området. Dette var knyttet til satsning i landbruket, utlokaliserte produksjonsfilialer fra Oslo-foretak og sterk vekst i offentlig tjenesteyting, samtidig som effektene av fødselsunderskuddet ennå ikke hadde gjort seg gjeldene.

Befolkningsmessig har området blitt betydelig sentralisert, men det er fortsatt det mest spredt-bodde i landet. Regionsentrene har i svært liten grad demmet opp for flyttingen til Oslo-området, men regionsentrene har virket som magneter på innflyttere utenfra. Det er med andre ord innflytterne utenfra som sterkest har bidratt til sentraliseringen.

Næringslivet i Østerdalene har vært preget av jord- og skogbruk, og sett i forhold til andre deler av landet står disse næringene sterkt. I de nordlige deler av fylket dominerer husdyrproduksjon, mens poteter og korn dominerer i de sørlige deler. De østlige, skogrike delene av fylket hadde tidligere stor sysselsetting i skogbruket, men arbeidsplassene knyttet til avvirkning er nå nesten borte. Området har imidlertid fortsatt mange bedrifter som baseres på lokale skogressurser. Viktigst er den tremekaniske industrien, men det er også mange sysselsatte innen annen trebasert virksomhet (laging, snekkerverksteder m.m.). Indre Østlandet har ikke lenger noen treforedlingsindustri.

På 1960-tallet ble mange industribedrifter eta-

blert i Østerdalene gjennom utlokalisering av produksjonsfilialer fra Oslo-baserte foretak. Dette kom dels som en følge av SIVAs satsing i Kongsvinger, og dels gjennom andre distriktpolitiske tiltak. Mange av disse bedriftene har seinere vært gjennom økonomiske kriser, og noen av bedriftene er i dag nedlagt eller flyttet til utlandet.

Som ellers i landet har det vokst fram en stor offentlig sektor i Indre Østlandet gjennom de siste tiårene. Elverum og Kongsvinger (og Hamar, som er utenfor området) har hatt sterk vekst i statlig sysselsetting. I resten av området er det kommunene som har stått for den offentlige sysselsettingsveksten. Den private tjenestesektoren har vokst sterkt også i Indre Østlandet, men sett i forhold til resten av landet ligger alle våre tre regioner 10-15 prosentpoeng under landsgjennomsnittet når det gjelder sektorens andel av den totale sysselsettingen.

Den statlige innsatsen i Østerdalene er betydelig. Innbyggere, næringsliv og kommuner i området mottar 13 prosent mer i statlige overføringer per innbygger enn landsgjennomsnittet. Det største avviket står kommuneoverføringene for, noe som i hovedsak kommer av at området har en stor andel eldre. Overføringene bidrar til et personrettet tjenestetilbud på linje med resten av landet, og til sysselsetting og dermed inntekter. Kommunal tjenesteyting sysselsetter mange kvinner, og veksten i sektoren har redusert «kvinneflukten» fra området. De personrettede overføringene til området ligger også betydelig over landsgjennomsnittet. Igjen er overføringene knyttet et stort innslag av eldre. Den distriktpolitiske betydningen av dette ligger i bidraget til lokal kjøpekraft. Østerdalene har også noe større jordbruksoverføringer per innbygger enn gjennomsnittet, særlig i de nordligste delene av området, der næringen betyr mest som sysselsetter. For enkeltkommuner i Nord-Østerdalen er distriktpolitiske overføringer også viktige.

Østerdalene er meget sårbar overfor endringer i demografi, der de nordlige kommunene Foll dal, Stor-Elvdal og Rendalen trekkes fram fordi de sterkest ligger an til reduksjon i de aldersgruppene som genererer størst inntekter i overførings-systemet. På grunn av jordbrukets relativt store betydning er området også sårbart overfor omlegging av jordbrukspolitikken. Overføringene, skjermingen og kanaliseringspolitikken er særlig viktig i de nordligste områdene, som har få naturgitte produksjonsfordeler og stor markedsavstand.

Statlige reguleringer kan på den annen side bidra negativt når det gjelder å utvikle alternative inntektskilder i Østerdalene. Vi tenker her spesielt på mulighetene for å utnytte utmarksressurser

mer kommersielt. Regulering av arealbruk og eiendomsmarked virker hindrende for utvikling av reiselivet. Videre er nevnt rovdyrpolitikken som reduserer mulighetene for jaktinntekter, og som på lang sikt reduserer mulighetene for utmarksbasert småfehold. Dersom de høye kraftprisene vedvarer, er det muligheter for utbygging av småkraftverk, men konsesjonsregler setter grenser for dette.

Konjunkturoppgangen kom 2-3 år seinere i Østerdalene enn i resten av landet. Derfor hadde området svak vekst i første halvdel av 1990-tallet. Siste halvdel av 1990-tallet var veksten sterkere, men var regionalt konsentrert til Hamarregionen og Sør-Østerdalen (der Åmot er vertskap for relokalisering av arbeidsplasser i forsvaret). Nord-Østerdalen og Glåmdalsregionen tapte arbeidsplasser. Mens Nord-Østerdalen i stor grad «regulerer» tap av arbeidsplasser gjennom flytting, reguleres tapet i større grad gjennom pendling i Glåmdalsregionen.

Uten statlig innsats ville levekårene vært betydelig annerledes. Inntektene i området måtte vært basert på regionens naturgitte fordeler, skog, jakt og rekreasjon, eller på pendling på private veger og bredbånd. Dette ville ført til betydelig netto fraflytting gjennom tidene, spesielt av kvinner. Dette ville trolig gitt betydelig sosiale forskjeller mellom de med f.eks. store næringseiendommer og de uten. Området ville hatt lavere folketall. Det er ikke grunn til å tro at regionsentrene hadde klart å tiltrekke seg ny befolkning uten det betydelige antall statlige arbeidsplasser disse har i dag. Grunnlaget for personrettede tjenester ville vært betydelige lavere, men kanskje hadde en større storbybefolkning etterspurt flere «eksotiske» utmarksbaserte reiselivstjenester.

7.7 Østfold

Østfold er et tidlig industrialisert og urbanisert område. Fylket består i dag av fem relativt velavgrensede regioner rundt hver sin by: Askim, Moss, Fredrikstad, Sarpsborg og Halden. Det er klare tendenser til sammenvoksing av Fredrikstad-Sarpsborg til en sammenhengende «storby». Alle disse regionene har en utpreget industriell historie som strekker seg gjennom flere historiske faser. Østfold og dets regioner har derfor ikke blitt oppfattet som noe stort regionalt problem, tvert om var dette et viktig innflyttingsområde i den perioden da distriktspolitikken ble dannet. Men i den siste fasen, som til en viss grad er preget av «avindustriali-

sering», har også østfoldbyene blitt omstillingsområder.

Østfolds demografiske historie viser at fylkets andel av landets innbyggere har vært bemerkelsesverdig stabil gjennom de siste 200 årene. I nyere tid har andelen av landets folketall vært noe nedadgående i lavkonjunkturer, men økende i høykonjunkturer. Flyttebalansen forklarer mesteparten av folketallsutviklingen i Østfold.

Østfolds næringshistorie har vært preget av en tidlig og omfattende industrialisering. Naturgitte fortrinn, gunstig beliggenhet og samfunnsforhold var viktige betingelser for en tidlig og bred framvekst av ulike ressursbaserte industrier (treforedling, vannkraft, næringsmiddel) og relaterte teknologiindustrier (verksted, skipsbygging). Påfølgende urbanisering og byvekst stimulerte en allsidiggjøring av næringslivet, med framvekst av flere forbruksvareindustrier og husholdstjenester, selv om enkelte lokalsamfunn lenge ble dominert av en eller to store industriforetak.

I nyere tid har Østfold vært preget av store industriomstillinger og sterk servicevekst, og er i dag et blandet industri- og servicefylke. En sterk reduksjon i industriusselsetting (særlig i perioden 1970-90, da bare Oslo hadde større relativ nedgang) skyldes utradering av store bransjer (skipsbygging, teko), og kraftig rasjonalisering innenfor andre gamle kjerneindustrier som har konsolidert seg (treforedling, verksted, næringsmiddel). I Østfold finnes i dag en rekke internasjonalt konkurransedyktige og spesialiserte industribedrifter med historiske røtter i de gamle industribransjene. En sterk vekst i offentlig og privat tjenesteyting kompenserte for mer enn sysselsettingsreduksjonen i industrien, men sysselsatte i stor grad nye grupper. Næringsomstillingene har skapt et regionalt arbeidsmarked preget av betydelige utstøtings- og «mismatch»-problemer.

Sysselsettingsveksten i fylket har i hovedsak kommet i tjenesteyting med om lag 15.000 årsverk (1992-2001), og da særlig i privat service (+9.411 årsverk) men også offentlig service (+5.352 årsverk). De viktigste politikkområdene som har stimulert denne veksten er nasjonal finans- og velferdspolitik og andre offentlige sektorpolitikker.

Generelle endringer av sektorpolitikker, økt markedsliberalisering, konkurranse og utskilling fra etablert vare- og tjenesteproduksjon, forbedret informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) samt nye eie- og organisasjonsformer har medvirket til en generell vekst i forretningsmessig tjenesteyting. Liberaliseringen og dereguleringen innenfor telekommunikasjons-, medie- og energisektorene, innebar at det ble åpnet for nye private

aktører i Norge på 1990-tallet. Her kunne veletablerte høyteknologimiljøer i Østfold (Fredrikstad/Halden) tidlig utnytte nye markedsmuligheter. Samtidig fikk Østfold flere investeringer av utenlandske foretak, som så dette som et egnet brohode for ekspansjon inn på det norske markedet. De utenlandske foretakene kunne utnytte lokal spisskompetanse, høyskolemiljøer og stabil arbeidskraft i Østfold. Nærheten til Oslo-regionen har også hatt en viss betydning for noe av veksten. Østfold-bedrifter har hatt fordel av å være lokalisert utenfor pressområdet, men samtidig nært det største nasjonale næringsmarkedet for denne typen tjenester i Oslo-regionen og ellers på Østlandet.

Det har vært en betydelig absolutt og relativ vekst i offentlig tjenesteyting i Østfold, som prosentuell også har ligget over gjennomsnittet for landet. I Østfold skyldes dette en sterk vekst innenfor kommunal tjenesteyting.

De statlige overføringene til Østfold er lavere per innbygger enn gjennomsnittet for landet. Årsakene til dette er lavere overføringer både til bedrifter/næringer, primærkommuner og statlige virksomheter i Østfold. Til gjengjeld er det et høyere nivå på statlige overføringer til personrettede tiltak. Dette skyldes en kombinasjon av demografiske strukturer (høy andel eldre medfører mye til alders- og uførepensjoner) og arbeidsmarkedsforhold (høy andel uføretrygdde, på sykelønn, ledighetstrygd og på tiltak). Dette er automatisk virkende ordninger knyttet til nasjonal makro- og velferdspolitikk.

Nasjonal finans- og pengepolitikk, omsorgs- og samferdselsektoren, er de politikkområdene som har hatt størst betydning for sysselsettings- og befolkningsveksten i Østfold de siste 10 årene. Disse politikkområdene har hatt stor betydning for den sterke nasjonale veksten i privat og offentlig tjenesteyting, samt bygg og anlegg, som har vært særlig sterk på Østlandet (Østfold inkludert). Spesifikke statlige innsatser i Østfold i perioden knyttet til eksplisitt regional- og distriktspolitikk (som eksempelvis de regionale omstillings- og utviklingsprogrammene), har i denne sammenheng hatt marginal effekt for sysselsettingen på kort sikt, og derfor bare bidratt en liten andel av den totale veksten i privat service og industri under høykonjunkturen.

Hvordan ville utviklingen vært uten statlig innsats i Østfold? I et langsiktig perspektiv er det opplagt at østfoldsamfunnene ville sett annerledes ut med betydelig mindre statlige overføringer og utbygginger innenfor offentlig sektor, og da i første rekke kommunale omsorgstjenester og personrettede overføringer. På disse to områdene ville

fraværet av (eller vesentlig lavere nivå på) statlige overføringer gitt et lavere sysselsettings- og levekårsnivå i fylket enn i dag, selv om bosettingen ikke ville være truet.

Høgskolen i Østfold og forskningsinstituttet IFE drives for en stor del med statlige midler. Disse FoU-institusjonene har i sin tur hatt betydning for utviklingen av Østfolds høyteknologimiljøer.

Bedrifter i Østfold har i liten grad vært omfattet av virkemidler under den smale distrikts- og regionalpolitikken. Statlige omstillingsmidler har fungert som utløsere for en rekke lokale og regionale utviklingstiltak, og en flerdobbelt finansiering med andre lokale offentlig og private midler. Uten statlige midler ville mange av disse utviklings- og omstillingstiltakene ikke blitt realisert.

7.8 Oppsummering

Distriktspolitikken vokste fram som en del av industripolitikken i etterkrigstiden. Det vi i dag kaller «den lille» distriktspolitikken var altså en del av en «stor» politikk, først og fremst næringspolitikk. For etterkrigstidens nasjonale strateger var industrialisering også knyttet til andre hovedsektorer, som energiutbygging og veiutbygging – i det hele tatt var *utbygging* et viktig begrep i alle sektorer. Slik sett kan vi nok framstille historien som en bevegelse fra en bred regionalpolitikk som stimulerte flere sektorer i distriktene, til en mye smalere regionalpolitikk etter at Distriktenes Utbyggingsfond ble etablert.

Den «lille» distriktspolitikken var forholdsvis ensidig innrettet mot næringsutvikling, nærmere bestemt industriutvikling gjennom kapitalsubsidi-er. Denne politikken supplerte slik sett de statlige industrietableringene i den nære etterkrigstid, som vi finner spor av i nesten alle de undersøkte regionene. I Finnmark skjedde det statlig industrireisning i Kirkenes (statlig overtakelse og gjenoppbygging) og i byene langs kysten (Finnro); i Namdalen i gruvedrift i Grong; på Nord-Vestlandet på Sunndalsøra; i etablering av erstatningsindustri til verket i Tyssedal (Odda); og i det flersidige industristedet Kongsvinger, som var et utstillingsvindu for vekstsenterpolitikken, og som også omfattet lokalisering av statlige virksomheter som Statistisk sentralbyrå (SSB). Distriktenes utbyggingsfond (DU) ga fra sekstitallet stimuleringsmidler til industrireising, og kom i stedet for direkte statsinvesteringer.

Denne politikken var altså relativt selektiv både næringsmessig og geografisk: Den støttet fram industri i «tilbakebyggende» primærnæringsregio-

ner. I disse områdene er det liten tvil om at denne politikken har hatt store effekter. Der de store statsverkene fortsatt er oppegående, taler de sitt eget språk, og selv om industristrukturen i bygdene er relativt tynn, har også de mange større og mindre foretak stor betydning i den lokale sysselsettingen. Men det vi også skal merke oss er at denne politikken «gullalder», femti- og sekstitallet, var med på å skape de problemene som oppsto i mange regioner på åtti- og nittitallet. I denne perioden måtte det innføres virkemidler (omstillingsprogrammet) for å løse mange av de problemene som den gamle industri- og distriktpolitikken hadde skapt. Gårdsdagens løsning ble med andre ord til dagens problem. Samtidig beholder fortsatt den kraftkrevende industrien spesielle fordeler ved kjøp av billig elektrisk kraft.

Da den generelle industrikrisen kom på åttitallet, ble det tydelig at det fantes andre regionproblemer enn tilbakeliggende primærnæringsregioner. Det regionale støtteapparatet fanget ikke opp disse problemene før de var akutte, og siden har mange av de regionene vi har omtalt her fått støtte fra omstillingsprogrammet. Fra Halden i sør, som var den første østfoldbyen som fikk smake industrikrise alt på sekstitallet, til Kirkenes i nord. Andre steder som har fått omstillingstøtte er Kongsvinger-Solør, Rena i Sør-Østerdalen, Odda og bergverksamfunnene i Namdalen. Vi kan fastslå at mange regioner i krise slett ikke er tilbakeliggende, men tvert om preget av at de har vært avantgarderegioner i én epoke, for deretter å oppleve at utviklingen gikk dem forbi i neste fase.

Det ser ut til at regionene ikke har manglet virkemidler rettet mot investeringer, moderniseringer og utvidelser, men det har vært mindre virkemidler til fornyelser og innovasjon. På Nord-Vestlandet mener man at tilbudet på kompetansesiden var bedre tidligere enn det er etter nedleggelsen av STI og NPI. Også i Østfold savnes det et slikt dynamisk element i næringspolitikken. Kapitalsubsidier kan tross alt ikke utrette stort i en ny industriell epoke, der hovedvekten legges på kompetanse og fornyelse. Generelt kan det hevdes at de mange regionene med industriomstilling kunne trenge mer fornyende virkemidler. Resultatet av omstillingsprosesser er klart størst der de kriseutsatte industriene har hatt viktige kompetanseresurser (for eksempel Kongsberg), men det er ingen slike eksempler i våre områdestudier.

For øvrig er det ikke bare industrien som leder regionene ut i omstillingsprogram. En annen gjenganger er regioner med tunge forsvarsanlegg, som ble «fredsutsatte» etter den kalde krigens slutt i 1989. Både Nord-Troms og Finnmark, og Indre

Agder har opplevd kraftige reduksjoner i forsvarsanlegg. På den andre siden ble Rena i Sør-Østerdalen en vinner, ettersom omlokaliseringen av forsvarsleirer ble brukt som et virkemiddel i løsningsen av Renas omstillingsproblem.

For de store primærnæringsregionene er det landbruksoverføringene som er den dominerende støtteformen, og disse spiller en viktig rolle i Østfold, Østerdalene, Indre Agder og Namdalen. Vi kan for så vidt merke oss at disse selektive virkemidlene i forhold til næring (landbruk) virker forholdsvis likt i sentrum og periferi. Landbruksstøtten er produksjonsorientert og gir betydelig støtte både til Østfold og Namdalen. På den andre siden innebærer kanaliseringspolitikken at distriktsregionene i Agder, Nord-Vestlandet og Namdalen begunstiges på bekostning av områder som Østfold.

Bortfall eller reduksjon av landbruksstøtten vil utvilsomt merkes sterkest i distriktene, hvor landbruket betyr relativt mye i den totale sysselsettingen og hvor de naturlige vilkårene for konkurranseeksponert landbruk er dårligere enn i sentrumsområdene. Et hardere konkurranseklima merkes allerede, og det er på denne bakgrunnen vi må forstå den harde motstanden mot rovdyrpolitikken i Namdalen, Østerdalene og i Østfold.

Gjennomgangen av statsoverføringene viser at en fullverdig kommunesektor spiller en stor rolle for sysselsettingen i bygdene. Mens landbruk og fiske har gått tilbake som basissektorer, har overføringene til kommunene og fylkene hatt en konsoliderende virkning på distriktsbosettingen. Overføringene legger grunnlag for et moderne tjenestetilbud selv i små kommuner, et tilbud som til dels er bedre enn det man finner i byene. Dette skaper ikke bare gode tjenester, men også mye sysselsetting – særlig for kvinner. I alle våre områdestudier framheves dette som en viktig faktor i regionenes relative suksess. Uten disse moderne kommuneinstitusjonene hadde distriktene vært dårligere utstyrt med kompetanseinnslag i arbeidslivet.

Etter kommunesektoren er det nærliggende å nevne samferdselen og infrastrukturen, der Norge har gjennomgått en liten revolusjon siden 2. verdenskrig. Veilengden har økt dramatisk og fått høyere kvalitet, flyplassene gjør at selv svært perifere samfunn har et minestetilbud for hurtige kommunikasjoner med sentrum og utlandet. I mange tilfeller er dette en viktig grunn til at næringslivet kan fungere på et nasjonalt og internasjonalt marked. Fra distriktspregede regioner i vårt utvalg skal det bl.a. fraktes laks og tørrfisk, klippfisk og møbler, trelast og trevarer, kraftkabler og aluminium, zink og ilmenitt. Selv om mye går sjøveien,

særlig inntransport av råvarer, er veiene også av kritisk betydning. Flyrutene er viktige for bedriftsledelsenes personkontakt med omverdenen, og i indre Østlandet spiller jernbanen en tilsvarende rolle. Ofte er det helt spesielle næringsmessige og trafikale kombinasjoner som skaper vekst i regioner. Sykehuset i Namsos har for eksempel spesialisert seg på øyeoperasjoner, og flyplassen er viktig for transport av pasienter. Men forbedrede infrastrukturer virker to veier. Ofte regner man ikke med det som egentlig er nokså selvsagt, at når relativ avstand minker, møter distriktsnæringer sterkere konkurranse fra bynæringer.

Bedre kommunikasjoner påvirker naturligvis mobiliteten i befolkningen generelt. Når veiene blir bedre, kan bosatte i stagnerende regioner pendle innenfor geografisk større rom. Dermed reduseres utflyttingen, men samtidig blir også flere avhengig av ganske lange, daglige pendlingsreiser. Dette gjelder åpenbart de sørlige delene av Glåmdalen, der folk ikke bare pendler til Oslo, men også til Gardermoen. I Indre Agder er det bare pendling som er igjen som mulighet, etter hvert som landbruket presses tilbake, sagbrukene legges ned og forsvaret trekker seg ut. Tilpendlingsområdet er her kystbyene. I Odda åpner også den nye tunnelen til Kvinnherad for dannelsen av større arbeidsmarked. I Østfold er bedre infrastrukturer blitt en regional hovedstrategi. Tospors jernbane og firefelts motorvei vil integrere østfold-regionene med stor-Oslo. Selv om Odda og Askim er svært ulike, er dette begge eksempler på *regionforstørring* som strategi. I storbynære regioner kan den brukes med stort hell, men da må infrastruktur- og samferdselspolitikken spille på lag med den smalere regionpolitikken.

I slike områder kan befolkningen lett betjenes med kultur- og servicetilbudet fra storbyene. Studenter kan også nå utdanningsinstitusjonene innen daglig pendlingsavstand. En voksende del av Norges befolkning bor i slike storbyomland. Men ikke alle byene har fått ta del i denne veksten i kultur- og utdanningsinstitusjoner, tvert om er tendensen at stadig mer konsentreres til stor-Oslo. Blant de større byregionene er det spesielt de som vokste seg store på basis av industri som ikke har nytt godt av tjeneste- og kulturutviklingen. Fredrikstad-Sarpsborg er et opplagt eksempel på en industriell «storby» som får atskillig mindre oppmerksomhet enn andre tilsvarende store byer (Kristiansand, Tromsø). Det er få av områdestudiene som rapporterer om kulturpolitikken som en drivende sektor, men ved ettertanke har den nok en viss betydning – og den kunne også avgjort vært større. På den andre siden er det åpenbart

hva utvikling av distriktshøgskoler og andre statlige høyskoler har betydd for Alta, Namsos, Rena, Elverum, Fredrikstad og Halden. De er ikke bare store sysselsettere av høykompetent personell, men er også spirene til næringsmessig fornyelse på lengre sikt.

Områdestudiene viser at distriktenes utvikling var best på 1970-tallet. Da hadde avindustrialiseringen ennå ikke satt inn, og da den kom ble den motvirket av keynesiansk motkonjunkturpolitikk. Virkemiddelbruken i DU-apparatet ble utvidet (blant annet investeringstilskudd og gradert arbeidsgiveravgift), støtteordningene i landbruket var på sitt beste, og fiskeriene ble godt beskyttet mot rovdrift og konkurranse fra utlandet. På toppen av det hele fikk vi en eksplosjon i kommunal og statlig virksomhet som skapte mange sysselsetningsmuligheter for kvinner. Dette siste var neppe en intendert regionalpolitisk virkning, men ikke desto mindre var effekten sterkt konsoliderende. Den dag i dag flyter distriktene på denne opptrapningen. Nå peker mange kurver nedover. Støtten til primærnæringene faller, staten rasjonaliserer og fristiller, kommunene tvinges til sterk effektivisering og strukturendringer, og industripolitikken handler nå primært om å sikre kostnadmessig konkurranseevne generelt, gjennom lønnsoppgjørene, renteutvikling og støtte til FoU og innovasjon.

Bred regionalpolitikk er bedre enn bare smal regionalpolitikk. Det kontrafaktiske spørsmålet er vanskelig, men alle de studiene vi her referer indikerer at situasjonen i regionene ville vært vanskeligere uten de mange statlige innsatsene. Det er ikke den bedriftsrettede støttepolitikken alene som virker, men kombinasjonen med andre politikkområder, særlig kommunalpolitikk og samferdselspolitikk, som har opprettholdt bosettingen i mange distrikter. Personrettede overføringer er naturligvis også viktig for å opprettholde kjøpekraft i distriktene. I de nære etterkrigsårene var en bevisst koordinering av ressursene selvsagt, det vil si en bred satsing på distriktene. I dag er denne koordineringen åpenbart vanskeligere.

Områdestudiene viser også at det regionale utbyggingsapparatet har hatt betydning, særlig i Finnmark og Troms, Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal og Hedmark. Vi merker oss også at Østfold gjennom nittitallet har bygd opp et sterkt engasjement for regionutvikling ved hjelp av omstillingsmidler. Fylkeskommunene har, gjennom ansvarsreformen, fått ansvaret for distriktsstøtten til SND, som i 2004 går inn i Innovasjon Norge. Dette reiser spørsmålet om hvilken rolle regionnivået kan ha i utviklingspolitikken.

Kapittel 8

Regionale effekter av statlig politikk

Statlig politikk har stor betydning i alle typer regioner. Den geografiske dimensjonen er forskjellig fra sektor til sektor, men samlet sett er effektene til gunst for den regionale balansen i Norge og for bosettingen i distriktene. Det er store distriktpolitiske innsatser i flere sektorer, og kostnadene er i enkelte tilfeller relativt høye. Hvor kostnadseffektivt det er å ivareta distriktshensynene gjennom sektorene heller enn gjennom distriktpolitikken selv, er et tema for videre diskusjon.

Hittil har vi sett på effekter av statlig politikk henholdsvis fra et *makroperspektiv*, et *sektorperspektiv* og et *regionalt perspektiv*. Vi har kommentert *kjønnsperspektivene* der det har vært mulig, men det er dessverre bare et lite antall sektorer der dette er et tema.

I dette kapitlet vil vi peke på de viktigste resultatene fra gjennomgangen av de ulike politikkområdene. De fleste sektorpolitikkenes har betydning både for velferds- og tjenesteproduksjon og for næringsutvikling. For å forenkle diskusjonen har vi likevel delt politikkområdene i fem kategorier:

- Befolkningsrettet politikk og velferdsproduksjon
- Næringsrettet politikk, inkludert distriktpolitikken
- Utbygging, drift og bruk av infrastruktur
- Lokalisering av statlige virksomheter
- Den makroøkonomiske politikken

Innenfor hvert av disse områdene vil vi fremheve de sektorer vi mener har størst betydning for regional utvikling, samt diskutere om det er mulig å styre sektorpolitikken slik at deres bidrag til oppnåelsen av distrikts- og regionalpolitiske mål blir større.

Effektene av statlig innsats er størst når regionalpolitikken er koordinert på tvers av politikkområder. En gjennomgående observasjon i sektor gjennomgangen i kapittel 6, er at de politiske styringsmulighetene generelt er redusert over tid, og fremfor alt at mulighetene for koordinering på tvers av politikkområder er mindre nå enn før. Om det skal være mulig å legge et regionalt helhetssyn til grunn for sektorvedtak, kreves tverrsektoriell samordning. Et spørsmål er da på hvilket geogra-

fisk nivå det er mest effektivt å ivareta dette helhetssynet.

8.1 Personrettet politikk

8.1.1 Virkemidler rettet mot innbyggerne

Utvalgets mandat fokuserer på effekter av statlig politikk for tilgangen på velferds- og samfunnstjenester i ulike deler av landet. Arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor er forskjellig i sentrale strøk og distriktene. Hvor grensen går mellom hva som i all hovedsak drives i offentlig regi og hva som i all hovedsak drives i privat regi, er derfor ikke den samme overalt. Statens politikk overfor kommunesektoren står som garantist for en rekke velferdstjenester gjennom regelverk og gjennom styring av økonomien. Staten driver selv en vesentlig del av spesialisthelseinstitusjonene. Dette innebærer at staten, direkte og indirekte, står ansvarlig for en rekke personrettede tjenester.

Inntektsgrunnlaget for innbyggerne er viktig for etterspørselen etter ulike varer og tjenester. Her har *trygdesystemet* en funksjon, som et personrettet tiltak som bidrar til at de som ikke arbeider kan opprettholde et visst inntektsnivå. Den statlige *arbeidsmarkedspolitikken* påvirker de arbeidslediges inntektsgrunnlag og deres vei tilbake til arbeid. *Utdanningspolitikken* er viktig for samfunnets kompetansegrunnlag så vel som for den enkeltes yrkesvalg. Statens *kulturpolitikk* har betydning for de kulturtjenester som produseres og konsumeres, og den statlige *boligpolitikken* har direkte effekter for boligproduksjonen spesielt i distriktene. Dette er de sektorene vi har diskutert i denne utredningen. Det er i tillegg en rekke andre deler av statens politikk som har direkte betydning for de tjenestene befolkningen har adgang til, men som vi har valgt å ikke drøfte nærmere fordi de regionale dimensjonene i disse er mindre tydelige.

8.1.2 Politikkområder med store regionale effekter

Direkte utbetalinger til personer

De personrettede tiltakene omfatter store beløp, særlig gjennom folketrygden, gjennom helsepolitikken og til kommunene. Også arbeidsmarkedspolitikken er et stort politikkområde rent penge-messig.

Statlige direkte utbetalinger til personer¹, utenom statslønn, utgjorde i år 2000 hele 174 mrd. kroner (se kapittel 4.2). Overføringene er rettighetsbaserte og går til de personer som innfrir kriteriene, uansett hvor de bor. Effekten av dem vil derfor være sterkest der mottakerne er bosatt. De rettighetsbaserte overføringene går i noe større grad til personer bosatt i distriktene enn til personer bosatt i sentrale strøk. Dette skyldes i hovedsak strukturelle forhold knyttet til ulik aldersfordeling, forskjeller i arbeidsledighet, forskjeller i antall uføretrygdete osv. Alt i alt mottar innbyggere i kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet i gjennomsnitt 8 prosent høyere utbetalinger i denne kategorien enn innbyggere i sentrale kommuner.

De eneste geografisk differensierte personrettede ordningene er personskattelette, forhøyd barnetrygd og nedskriving av studielån i tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms. Hervik m.fl. (2002) viser at de personrettede tiltakene i tiltakssonen har hatt gunstige effekter i forhold til befolkningens bostedsvalg. Eksemplet tiltakssonen viser det er mulig å benytte geografisk differensiering av personrettede overføringer som virkemiddel i en distriktpolitisk strategi (se kapittel 6.2).

Statens styring av kommunesektoren

Overføringer til kommunesektoren (kommunene og fylkeskommunene) utgjorde totalt 91 mrd. kroner i år 2000. Dette omfatter rammetilskudd fra KRD og øremerkede tilskudd fra ulike departementer. Kommuneoverføringene skal kompensere både for høyere kostnader og for lavere skatteinntekter, og har derfor en klar distriktsprofil: Overføringene per innbygger er 50 prosent høyere i distriktskommuner enn i sentrale kommuner. I tillegg omfatter statlig politikk overfor kommunesektoren fastlegging av skattøre og til dels detaljerte lover og regler for produksjon av kommunale tjenester.

Statens politikk overfor kommunesektoren er blant de statlige politikkområdene som har størst betydning i forhold til regional- og distriktpolitiske mål. Kommunene er viktige både for produksjonen av tjenester og som landets største sysselsettingssektor, og de betyr spesielt mye i distriktene. Dette henger blant annet sammen med den desentraliserte kommunestrukturen, som innebærer at kommunale tjenester produseres over hele landet og i nærheten av der folk bor. Staten kan direkte påvirke aktivitetsnivået i kommunene gjennom overføringene. Det er også mulig å anvende kommunesektoren som en buffer i den makroøkonomiske stabiliseringspolitikken. Kriteriene for tildeling av inntekts- og utgiftsutjevnerende tilskudd kan også endres.

Endringer i volum eller fordeling av statlige rammetilskudd vil selvsagt ha konsekvenser for det kommunale tjenestetilbudet innenfor grunnskole, primærhelsetjenesten, tekniske tjenester osv. Ved en generell *innstramning* vet vi dels at kommunene fokuserer på produksjon av lovpålagte tjenester, dels at de overføringsavhengige kommunene rammes hardere enn de kommunene som får en større andel av sine frie inntekter gjennom skatt. Slik sett vil også en politikk der en beholder de frie inntektene på et gitt nivå, men endrer fordelingen mellom skatt og rammetilskudd, innebære endret fordeling mellom overføringsavhengige og skattesterke kommuner. Dette vil ha klare regional- og distriktpolitiske effekter.

Staten kan også påvirke kommunenes prioriteringer mellom ulike tjenester, gjennom pålegg, lover og regler og gjennom tildeling av øremerkede tilskudd. Siden innføringen av inntektssystemet for kommunene har de øremerkede tilskuddenes andel av kommunesektorens inntekter økt betydelig, mens andelen rammetilskudd er redusert. Økt vekt på øremerkede tilskudd betyr at statlige prioriteringer får økt betydning, delvis på bekostning av kommunenes egne prioriteringer. Slike tilskudd brukes gjerne i forbindelse med nasjonale prioriteringer av velferdstjenester. Samtidig kan økt bruk av øremerking innebære at lokale hensyn gis mindre betydning, og at lokaldemokratiet og lokale prioriteringer taper på bekostning av nasjonale mål.

De viktigste virkemidlene for styring av kommunesektoren er de utgiftsutjevnerende tilskuddene, de øremerkede tilskuddene og skattereglene. Det er tre tilskuddsordninger som er spesifikt regionalt motivert: De delene av skjønnstilskuddet som inneholder kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift i distriktene, Nord-Norge-tilskuddet og regionaltilskuddet. Utvalget har ikke studert effek-

¹ Utgiftsgruppen omfatter trygder og stønader fra Rikstrygdeverket, stipender, rentestøtte og avskrivninger gjennom Statens lånekasse for utdanning, bostøtte mv.

tene av å føre regionalpolitikk gjennom kommunesektoren på denne måten, sammenliknet med å la disse midlene gå til andre regional- og distriktpolitiske formål, men vil peke på at dette er en interessant problemstilling. Et mulig alternativ er at disse tre tilskuddsordningene trekkes ut fra den kommunale fordelingsmodellen og knyttes mer direkte opp mot distriktpolitiske mål.

Statens ansvar for produksjon av helsetjenester

Produksjonen av helsetjenester har de siste årene gjennomgått flere endringer, der sykehusreformen har størst regional betydning. Staten overtok fra 2002 ansvaret fra fylkeskommunene for å drive sykehus. Driften er nå organisert i regionale helseforetak, som finansieres dels gjennom et rammetilskudd, dels gjennom såkalt innsatsstyrt finansiering. Totalt sett arbeider det nesten 100.000 personer i de statlige helseforetakene.

Sykehusreformen ble gjennomført for å få en mer effektiv drift av sykehusene. Mer eller mindre eksplisitt ble fylkeskommunene beskyldt for å ta for store regionalpolitiske hensyn, og den politiske ledelsen av dem ble antatt å gjøre det vanskeligere å foreta de ønskede strukturendringer. Det er grunn til å vente en utvikling framover der sykehusene spesialiseres og de minste legges ned.

Gjennom fritt sykehusvalg er det dessuten gjennomført et slags marked for sykehustjenester, der pasientene selv velger hvor de vil bli behandlet. Dette kan på sikt gi store omlokaliseringseffekter.

Staten har et stort og økende direkte ansvar for produksjonen av spesialisthelsetjenester. Sykehusreformens betydning for servicenivået til befolkningen i byene så vel som i periferien, er foreløpig vanskelig å fastslå. I regionalpolitisk sammenheng er én potensiell effekt at det skjer en geografisk konsentrasjon av sykehusstilbudet, samtidig som mulighetene for å samordne det som skjer i helsesektoren med andre sektorer av betydning for regional utvikling, blir svekket.

Arbeidsmarkedspolitikken

Arbeidsmarkedspolitikken skal legge forholdene til rette for et godt fungerende arbeidsmarked, gjennom å bidra til at arbeidssøkere med en viss kompetanse raskt kommer i kontakt med arbeidsgivere som etterspør denne kompetansen. Aetat har ansvaret for å gjennomføre arbeidsmarkedspolitikken. Etaten bistår arbeidsledige med jobbsøking, personlig oppfølging, veiledning og kvalifiserende arbeid. De utbetaler dagpenger, ventelønn

og attføringsytelser. I år 2002 forvaltet Aetat om lag 21,5 mrd kroner (omtrent 20 mrd av dette går til arbeidsmarkedstiltak, yrkeshemmede og dagpenger og er inkludert i omtalen av direkte utbetalinger til personer ovenfor).

Arbeidsmarkedspolitikken har stor effekt for utviklingen i lokalsamfunn og regioner, spesielt der ekstrainnsats er nødvendig på grunn av sysselsettingsmessige kriser. Aetat har fylkeskontorer og om lag 180 lokalkontorer. Denne desentraliserte strukturen gir lokalkunnskap og nærhet, både til arbeidsgivere og arbeidssøkende, noe som ofte er avgjørende for at arbeidsmarkedspolitikken skal kunne gi best mulig effekt i forhold til lokale og regionale utfordringer.

Arbeidsmarkedspolitikken er samtidig eksempel på et politikkområde som kan stå i motsetning til regionalpolitikken. Arbeidsmarkedspolitikken skal stimulere til økt mobilitet i et nasjonalt arbeidsmarked, noe som innebærer at arbeidsløse personer skal oppmuntres til å flytte til regioner der det er et større behov for arbeidskraft. På den andre siden vil regionalpolitikken ha et langsiktig fokus, der arbeidskrafttilgang og kompetanse skal ses i sammenheng med behovene i regionale produksjonssystemer. Dette er åpenbare målkonflikter, der det å ta regionale hensyn innebærer økte kostnader for Aetat, i det minste på kort sikt. Utvalget vil understreke at det er av avgjørende betydning at Aetats region- og lokalkontorer gis mulighet til å se sin virkemiddelbruk i en regional sammenheng.

Politikk for høyere utdanning

Statens politikk for høyere utdanning skal både gi befolkningen mulighet til å realisere sine utdanningsønsker, og sørge for at næringsliv og offentlig sektor får den kompetansen samfunnet har behov for. Om lag 200.000 personer studerte ved universiteter og høyskoler i 2001. Utbyggingen av høyskolene har, sammen med etableringen av Universitetet i Tromsø, hatt stor regional betydning. En større del av ungdomskullene har tatt høyere utdanning og dermed kvalifisert seg for det nasjonale arbeidsmarkedet. Dessuten er det blitt lettere å rekruttere kvalifisert arbeidskraft i alle deler av landet.

Hvilken effekt kunnskapsinfrastrukturen har på det lokale næringslivet, er avhengig av en rekke forhold, både ved regionen og ved de ulike læresetedene. I enkelte områder utdannes personer tilpasset behovet til det lokale næringsliv og offentlig sektor, og man kan hevde at både utdanningsinstitusjonen og næringslivet lokalt nyter godt av dette.

Andre steder er det færre koplinger mellom utdanningsinstitusjonene og næringslivet regionalt og det legges større vekt på å utdanne studentene til det nasjonale arbeidsmarkedet. Ønsket om en regionalt desentralisert utdanningssektor kan komme i konflikt med et ønske om å samle kompetansen innenfor et område for å bli faglig sterkest mulig.

Universiteter og høyskoler er dessuten store arbeidsplasser, og de har vokst vesentlig de siste 20 årene. Høyere utdanning er i hovedsak lokalisert i de største byene.

Den såkalte kvalitetsreformen gir universiteter og høyskoler en friere stilling. Dersom bindingen til sentraladministrasjonen svekkes, kan det bli enklere for institusjonene å arbeide sammen med andre aktører i samme region. Utvalget vil peke på at dette også åpner for at de kan bli bedre partnere i arbeidet for regional utvikling.

Boligpolitikken

Statens direkte boligsubsidier formidles gjennom Husbanken og omfatter bostøtte, tilskudd, rentestøtte og tap på utlån. Rentestøtten utgjorde i år 2000 omtrent 450 mill. kroner, mens tap på utlån utgjorde omtrent 90 mill. kroner. Andre boligsubsidier tilsvarte omtrent 4,2 mrd. kroner i år 2000. Av dette gikk 50 prosent til bostøtte og boligtilskudd, mens 48 prosent gikk til handlingsplan for eldreomsorgen. Resterende to prosent gikk til forbedret boligkvalitet og byfornyelse. En stor del av boligsubsidiene går til de største byene. På den andre siden har tildelingen av Husbanklån uten vurdering av pantesikkerheten vært avgjørende for husbyggingen i distrikter, der markedet for salg av boliger er begrenset.

Boligformuen er lavt verdsatt i skattemessig forstand, noe som gjør plassering av penger i egen bolig mer lønnsomt enn mange andre plasseringsformer. Den lave boligskatten er et av de viktigste boligpolitiske virkemidlene, og har klare fordelingsmessige konsekvenser i et regionalt perspektiv. Likningsverdien av to helt like boliger i forskjellige deler av landet kan være den samme, selv om markedsverdien er forskjellig. Konsekvensen er at det, relativt sett, er mye mer å spare skattemessig på sentrumsboligen i forhold til boligen i periferien. Den relativt sett lave beskatningen av boliger, og da spesielt større og eldre boliger i sentrale strøk, gir tydelige omfordelingseffekter regionalt.

Kulturpolitikken

Virkemidlene i den statlige kulturpolitikken er først og fremst de offentlige bevilgningene til de nasjonale kulturinstitusjonene, Norsk kulturråd og Kulturfondet. I 2001 var de samlede, statlige kulturutgiftene på 9,1 mrd. kroner. Det aller meste av dette gikk til riksinstitusjonene, som i hovedsak er lokalisert i de større byene og særlig i Oslo. Av de 645 personene med statlig kunstnerlønn er hele 62 prosent bosatt i Osloregionen.

Det profesjonelle kulturtilbudet, og dermed også kulturkonsumet, finner sted i de større byene, og da særlig i hovedstaden. Fram til 1980-tallet var det distriktspolitiske målsettinger i kulturpolitikken, men senere er den statlige kulturpolitikken blitt mer elitepreget. Dette har hatt klare regionale effekter. Den kommersialiseringen som siden da har skjedd, med økt fokus på kultur og sport som næringsliv har, sammen med fremveksten av nye media, virket konsentrerende. Statens styring av radio og TV skjer gjennom konsesjoner. Sammen med virkningen av pressestøtten har vi et relativt finmasket mediestruktur. Dette har en positiv regional effekt, fordi det bidrar til å skape en regional offentlighet av vesentlig betydning for oppmerksomheten omkring utviklingen regionalt og for mulighetene til å mobilisere offentlige og private aktører til felles innsats.

8.1.3 Muligheter for å styre politikken

Personrettet statlig politikk er svært viktig for befolkningen i alle deler av landet. Mange av tiltakene er rettighetsbaserte og fordeles til alle som har krav på dem, uavhengig av hvor de er bosatt. Det er altså i hovedsak *personlige* egenskaper som avgjør hvem som nyter godt av de rettighetsbaserte tiltakene.

Kommunesektoren har en nøkkelrolle i den regionale utviklingen, både når det gjelder å tilfredsstille befolkningens behov for tjenester og som landets største sysselsetter. Vi har en relativt desentralisert kommunestruktur, der mange kommuner har få innbyggere. Enhetskommuneprinsippet innebærer at alle kommuner i utgangspunktet skal levere de samme tjenestene, eller tjenester som tilfredsstiller visse basiskrav. Det sier seg selv at det er forskjeller på store og små kommuners muligheter til å produsere likeverdige tjenester. Det er derfor viktig med en viss kommunal handlefrihet. Det private tjenestetilbudet er ofte mer begrenset i kommuner i periferien enn i sentralt beliggende kommuner, slik at det kommunale tjenestetilbudet bør være mer omfattende i peri-

ferien. Dette er nødvendig dersom en skal nå målet om et likeverdig tjenestetilbud over hele landet.

Det er en klar distriktsdimensjon i statens politikk ovenfor kommunene, selv om kostnadsnøklerne i inntektssystemet de siste årene har vært endret til fordel for befolkningsrike kommuner. Det er nå satt ned et eget utvalg som skal vurdere en ytterligere omlegging. Staten styrer utviklingen i kommunesektoren som helhet og fordelingen av penger mellom kommunene. Den har derfor styringsmuligheter, også i forhold til de regional- og distriktpolitiske aspektene.

Deler av de personrettede sektorpolitikken kommer sentrum til gode mer enn periferien, mens for andre sektorer er det motsatt. I hovedsak er alle de sektorene vi har identifisert som viktige for den regionale utviklingen direkte styrt gjennom statsbudsjettet og de regelverk som ligger til grunn for trygdeutbetalinger og bruken av budsjettmidlene. Det er altså fullt mulig å tillegge de romlige aspektene økt vekt.

8.2 Næringsrettet politikk

8.2.1 Virkemidler i næringspolitikken

Bruken av næringspolitiske virkemidler er begrenset av internasjonale avtaler, og da spesielt av reglene i EØS-avtalen. Hovedregelen er at virkemiddelbruken ikke skal være konkurransevridende. Statsstøtte til private virksomheter er som hovedregel ikke tillatt. Nasjonale skatteregler o.l. er i prinsippet ikke underlagt internasjonale reguleringer, men konkurransereglene setter i praksis klare grenser for bruken av geografisk differensierte virkemidler på alle områder av nærings- og regionalpolitikken. Landbruket og fiskeriene er ikke en del av EØS-avtalen. Over tid kan vi vente at andre og mer globale internasjonale avtaler vil få økt betydning for statens politikk ovenfor disse næringene, og da spesielt ovenfor landbruket.

Det finnes imidlertid noen unntak, deriblant et regionalpolitisk motivert unntak fra forbudet mot statsstøtte til bedrifter i EØS-området. Dette åpner for støtte til virksomheter som er lokalisert i næringssvake regioner. Til sammen 25 prosent av Norges befolkning bor i områder der slik regionalpolitisk begrunnet støtte kan gis. Maksimalsatsene for investeringsstøtte er høyest for små og mellomstore bedrifter og stiger etter hvert som vi kommer lengre nord i landet. I tillegg åpner dagens regelverk for transportstøtte til vareproduserende industri i tynt befolkede regioner, herunder også deler av Norge. Dagens regelverk gjelder

til utgangen av 2006. På grunn av utvidelsen av EØS-området med 10 nye medlemsland i 2004 er det grunn til å vente at den europeiske regionalpolitikken oppmerksomhet flyttes østover. Det kan medvirke til at prosentandelene for tillatt investeringsstøtte blir lavere og det norske geografiske støtteområdet redusert fra 2007.

Såkalt *bagatellmessig støtte* (definert som 100.000 euro til sammen for tre år per foretak, dvs. omlag 270.000 kr per år) kan tildeles alle foretak, siden det anses for å være så lite penger at det ikke virker konkurransevridende i europeisk sammenheng.

Ved siden av de økonomiske virkemidlene er lover, regler og konsesjoner sentrale næringspolitiske virkemidler. Ulike *direkte reguleringer* er tillatt dersom de ikke er konkurransevridende i strid med intensjonene i EØS-avtalen. EØS-avtalen regulerer også forholdet mellom offentlig og privat drift som en del av konkurransepolitikken. På flere områder der det tidligere var offentlige monopoler er det nå liberalisering, konkurranse og markedsretting som gjelder. På disse områdene har konkurransepolitikken i EØS fortrinn foran nasjonale, politiske prioriteringer.

I avsnittene nedenfor kommenterer vi nærmere de politikkområdene vi mener har en mest direkte regional betydning. Statlig politikk ovenfor enkelt næringer diskuteres først, og deretter tar vi opp de næringsnøytrale virkemidlene.

8.2.2 Politikkområder med store regionale effekter

Statens landbrukspolitikk

Landbruket er den næringen staten regulerer mest direkte. Til sammen mottar jordbruket omtrent 12 mrd kr per år over statsbudsjettet. I tillegg er mange jordbruksprodukter beskyttet mot internasjonal konkurranse gjennom tollbarrierer og andre reguleringer. Verdien av denne skjermingsstøtten tilsvarer omlag 8 mrd kr per år. Dette påvirker også foredlingsindustrien, som gjennom skjerming mot import av råvarer fra utlandet betaler en «for høy» pris for sine innsatsfaktorer fra jordbruket, men på den andre siden får en høyere pris i ferdigvaremarkedet på grunn av skjermingen.

Samlet sett tilsvarer landbruksstøtten omtrent 300.000 kroner per årsverk, mest i sentrale strøk (Hegrenes et al 2002). Politikken har bidratt til å opprettholde en norsk matvareproduksjon og til å kanalisere deler av denne til distriktene. Samtidig er produksjonskostnadene i norsk jordbruk høyere enn i andre deler av Europa. Det innebærer at

norsk jordbruk vil være lite konkurransedyktig om handelen med jordbruksprodukter liberaliseres. Konsekvensene av å fjerne støtten over natten vil være en nesten total nedleggelse av jordbruket i Norge. Det er nå en utvikling i hele Europa mot at landbrukernes inntekter i mindre grad er betaling for den maten de produserer, og mer en betaling for andre tjenester, dvs. landbrukets såkalte «multifunksjonelle rolle» knyttet til landskapsvern, matvaresikkerhet og distriktspolitiske hensyn. Dette vil bidra til å dempe virkningene av en gradvis liberalisering av handelen med jordbruksprodukter.

Landbruket er sysselsettingsmessig overrepresentert utenfor sentrale strøk. På mange måter kan man hevde at dette er den mest typiske distriktsnæringen i Norge. Støtte til jordbruket bidrar til å opprettholde aktivitet i distriktene. Myndighetene kan velge å prioritere støtte til jordbruket i de deler av landet en ønsker jordbruksproduksjon. En politikk som medfører ytterligere effektivisering av jordbruksproduksjonen, vil medføre redusert sysselsetting i jordbruket, spesielt i distriktene.

Landbruksstøtten er relativt kostbar. I et distriktspolitisk perspektiv er spørsmålet om de pengene en ville spare ved å redusere støtten til jordbruket, kan brukes til andre formål som gir bedre distriktspolitisk effekt. I mange deler av landet er jordbruket den eneste basisnæringen av en viss størrelse. Å bruke pengene fra jordbruksstøtten til andre distriktspolitiske formål kan derfor vise seg å være vanskelig, dersom vi ønsker å treffe de samme områdene. Ulike sysselsettings- eller produksjonskombinasjoner kan være en mulig vei å gå dersom en ønsker god distriktspolitisk effekt. I noen tilfeller kan den supplerende aktiviteten erstatte jordbruket som viktigste næringsvei. Bygdeutviklingsmidlene, som er drøftet i avsnitt 6.1, er direkte innrettet mot å finne supplementert til jordbruksproduksjon i distriktene.

Energikrevende industri

En del andre næringer mottar også driftsstøtte, men på andre måter. Energikrevende industriproduksjon betaler en avtalebestemt og offentlig styrt pris på elektrisk kraft. Denne prisen er lavere enn markedspris, og den er kjent for en lang periode framover.

Hegrenes et al (2002) har beregnet verdien av de lavere kraftprisene til omlag 230.000 kr per årsverk for produksjonen av metaller og 114.000 kr per årsverk for produksjon av kjemiske råvarer. Billig kraft har vært og er et konkurransefortrinn for industrien, og var et viktig virkemiddel i indu-

strialiseringen av landet. Flere ensidige industristeder ble etablert med bakgrunn i kraftressursene, på den tiden da det var kostbart å transportere elektrisk kraft. Siden andre produksjonsfaktorer koster mer i Norge enn i andre land, er kraftprisene fortsatt et konkurransefortrinn. Ensidede industristeder er svært avhengige av eksistensen av hjørnestensbedriften. Om industribedrifter legges ned, får dette store ringvirkninger i mange lokalsamfunn. Energipolitikken er derfor avgjørende for utviklingen i mange regioner.

Skipsbygging og sjøfart

Deler av *skipsbyggingsindustrien* var subsidiert fram til 1999, noe som særlig har kommet Vestlandet til gode. Denne industrien har siden vært uten direkte subsidier. Fra 1996 har *rederiene* hatt gunstige skatteregler for å forhindre utflagging. Rederiene kan også få tilbakeført personskatten for de sjøfolkene de har ansatt. Dette skatteregimet er nå innført for ferjerederier som går mellom norske og utenlandske havner, og for offshoreflåten. Offshoreflåten i NOR-registeret består av om lag 30 rederier med til sammen 3.700 norske sjøfolk. Dersom vi regner hele skatteeffekten som avviker fra ordinær bedrifts- og personbeskatning som støtte, har tilskuddet en verdi på nærmere 250.000 kr per årsverk. En stor del av arbeidsplassene befinner seg i distriktene, dels fordi mange offshoreredrier er lokalisert her, dels fordi sjøfolkene er rekruttert herfra. Dersom det blir åpne anbudskonkurranser for drift av ferjer og for hurtigruta, vil rederier med utenlandske flagg kunne delta på lik linje med norske aktører, noe som fører til at flere rederier får insentiv til å flagge ut til land med nettolønnsordning. Dette vil i så fall kunne angå ytterligere 5.000 sjøfolk. I neste omgang kan dette få smitteeffekter til den konkurranseutsatte delen av nærskipsfarten og utenriksflåten, samt fiskeriene, som konkurrerer om denne typen sjøfolk. Vi har da 30.000-40.000 arbeidsplasser som kan bli berørt av debatten om nettolønn eller fullt skattefritak. Dette er altså en type internasjonal skattekonkurranse med vesentlig regional betydning.

Bruk av konsesjoner, kvoter og adgangsregulering

En del næringsaktivitet, for eksempel petroleumsvirksomhet, kraftproduksjon, havbruk, post og tele, er *konsesjonsbelagt*. En konsesjon knytter visse betingelser til tillatelsen for drift av den aktuelle næringsaktiviteten. Disse betingelsene er gjerne knyttet til samfunnspolitiske målsettinger, som å sikre en viss kvalitet på de varer eller tjenester som

produseres, å sikre en viss pris for kundene, å sikre at aktiviteten gjennomføres over hele landet, eller å sikre en viss samfunnsmessig kontroll. Kvoter blir i flere næringer brukt for å regulere adgang og produksjon. Eksempler på dette er fiskekvoter, melkekvoter og utslippskvoter. I andre tilfeller kan konsesjonen innebære en adgangsregulering og være motivert med at en ønsker å sikre næringsgrunnlaget for konsesjonsinnehaver, noe vi finner eksempler på i bruken av løyver for persontransport.

Konsesjoner bidrar til å sikre samfunnsmessig kontroll over de næringene som er konsesjonsbelagt. Det er ulike målsettinger, og dermed ulike konsesjonsbetingelser, for ulike næringer.

- Innenfor *jordbruket* er det boplikt og spesielle regler for verdivurdering ved eierskifte.
- I *fiskeriene* er det adgangsregulering gjennom tildeling av kvoter.
- *Havbruk* er konsesjonsbelagt, med reguleringer av anleggenes lokalisering og størrelse.
- Det kreves konsesjon for utbygging og produksjon av *elektrisk kraft*. I tillegg har staten hjemfallsrett og overtar produksjonsanlegget etter et visst antall år.
- Konsesjon for utvinning av *olje* gis til oljeselskaper, med betingelser for lokalisering av anleggene, bruk av nasjonale underleverandører, kompetanseutvikling, naturressursskatt osv.
- *Teletjenester* er konsesjonsbelagt med betingelser knyttet til dekningsgrad og tempoet for utbygging.
- Konsesjonsbetingelsene for drift av *radio og TV* inneholder bestemmelser om dekningsgrad.
- Produksjon av *posttjenester* er konsesjonsbelagt, og det stilles betingelser for kvalitet og nasjonale enhetspriser for en del tjenester. Her styrer staten i tillegg gjennom kjøp av tjenester.
- *Samferdselssektoren* er regulert for å redusere konkurransen mellom aktørene. Også her er staten inne med konsesjoner (løyver) for persontrafikk og med kjøp av tjenester.

Konsesjonsbetingelsene er ofte kostnadsdrivende for produsenten. Det må da være attraktivt å produsere likevel, det vil si at inntektene knyttet til produksjonen er høyere enn kostnadene, selv med konsesjon. Inntektene kan økes gjennom at de aktuelle bedriftene gis markedsmakt eller grunnrenteavkastning som en del av konsesjonen, eller ved at staten subsidierer en del av de økte kostnadene konsesjonen bidrar til.

Staten kan altså spesifisere distriktpolitiske krav i konsesjoner og reguleringer. Her har man altså et virkemiddel som kan nyttes for å sikre hele

landet tilgang på det som produseres, eller som kan sikre en distriktpolitisk gunstig lokalisering av virksomheten. Hvor effektive reguleringene er, avhenger i stor grad av de sanksjonsmuligheter myndighetene har overfor en konsesjonsinnehaver eller en kvoteinnehaver som ikke innfrir betingelsene. Eksempler på ulike sanksjonsmåter er bøter, eller i verste fall inndragelse av rettighetene. Effektiviteten av sanksjonene avhenger naturlig nok av i hvilken grad rettighetsinnehaver opplever at trusselen er reell, noe som blant annet er avhengig av om det finnes alternative leverandører. Det kan også være et problem at konsekvensene for rettighetssinnehaver og brukere vil være uforholdsmessig store ved inndragelse av rettighetene, særlig i forhold til mindre grove overtredelser av betingelsene, slik at sanksjonsmulighetene av den grunn vil være begrenset.

Staten har kontroll over rettighets- og konsesjonsbetingelser, og kan dermed til en viss grad styre næringenes regionale profil. For flere av de berørte næringene har distriktsmessige hensyn vært viktige i tildelingen, og dette har hatt stor betydning for regional- og distriktpolitiske mål. Samferdselssektoren, fiskeriene og havbruksnæringen er de næringer der dette har hatt størst distriktsmessig effekt.

Det er imidlertid en utvikling på enkelte områder som gjør bruken av slike reguleringer vanskeligere. For eksempel begrenser konkurransereglene i EØS muligheten for å sikre visse leverandører et monopol innen sitt område, noe som vil gjøre krysssubsidiering vanskeligere og kreve at staten i større utstrekning kjøper tjenester. ESA har også reist spørsmål om ikke statens hjemfallsrett til kraftanlegg, fordi det ikke er eierskapsnøytralt, er i strid med konkurransereglene i EØS-området.

Den landsdekkende og den distriktsrettede næringspolitikken

Mye av næringspolitikken er i prinsippet tilnærmet næringsnøytral, dvs. at den skal treffe bedrifter i alle næringer. Virkemidlene treffer likevel ulike deler av landet på forskjellig måte. Vi har spesielt vurdert følgende politikkområder:

- *Den landsdekkende næringspolitikken* er virkemidler som fordeles fra Nærings- og handelsdepartementets (NHDs) budsjett. Næringsrettet brukerstyrt forskning, innovasjonstiltak, næringsrettet strategisk forskning og instituttprogrammer forvaltes av Norges forskningsråd. SkatteFUNN er en ordning som gir bedrifter skatterabatt for utgifter til forskning. Sta-

tens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) forvalter landsdekkende risikoordninger og forskjellige tilskuddsordninger. SND går fra 2004 inn i det nye Innovasjon Norge. Selskapet for industrivekst (SIVA) skal bidra til å utvikle sterke lokalmiljøer ved å tilby investeringskapital, kompetanse og nettverk for små og mellomstore bedrifter.

- *Den smale distriktpolitikken* består av en rekke næringsrettede virkemidler utformet som kapitalsubsidier, garantier og risikolån, og beløper seg til cirka 1,4 mrd kroner i 2004. Tiltakene fordeles til nyinvesteringer, kompetanseheving, nettverksstøtte, investeringer i nye bedrifter etc. Forvaltningen av hoveddelen av virkemidlene er etter ansvarsreformen delegert til fylkeskommunene, som i sin tur fordeler midler til SND (fra 2004: Innovasjon Norge), kommunale næringsfond osv. En mindre del går til spesielle næringsrettede programmer i regi av SND, SIVA og Forskningsrådet og til nasjonale pilotsatsinger.

De tiltakene som er nevnt ovenfor består av ulike former for investerings- og utviklingsstøtte og av tiltak innrettet mot innovasjon, nettverksskapning, forskning og utvikling. Tiltakene er i all hovedsak utformet som insentivsystemer, der poenget er å påvirke bedriftene og arbeidskraften i ønsket retning.

Vi skiller gjerne mellom selektive og generelle virkemidler. Generelle virkemidler retter seg inn mot alle som tilfredsstiller bestemte kriterier. De er enkle å forvalte og enkle for brukerne å tilpasse seg (lite byråkrati), men kan være kostbare (alle mottar dem, uavhengig av behov for støtte) og kanskje mindre treffsikre. Selektive virkemidler tildeles etter spesielle kriterier, og etter søknad. De er dyre å forvalte (byråkratiske), men ofte mer treffsikre. Begge virkemiddeltypene har altså fortrinn og ulemper knyttet til seg.

Investeringsstøtte i form av tilskudd, lån og garantier tildeles eksisterende eller nye virksomheter både over NHDs (landsomfattende næringspolitikk) og KRDs (regional- og distriktpolitikk) budsjetter. Hensikten er å bidra til investeringer som ellers ikke ville blitt gjennomført. Støtten skal i utgangspunktet gis i tilfeller der privat investeringskapital ikke vil bidra på grunn av risikovurderinger eller andre imperfeksjoner i kapitalmarkedet. Investeringer har lavere alternativverdi, og gir dermed dårligere pantesikkerhet i distriktene sammenliknet med i byområdene.

Investeringsstøtten er et selektivt virkemiddel, som tildeles etter søknad. Det finnes en risiko for

at virkemidlene tildeles bedrifter som ville gjennomført investeringen også uten støtte. I så fall har virkemiddelet lav addisjonalitet. Det er også en risiko for at virkemiddelet tildeles bedrifter som ikke har livets rett, selv med støtte. Derfor er det en utfordring for dem som administrerer dette virkemiddelet å være treffsikre.

De næringsrettede programmene som administreres av SND og Forskningsrådet, så vel som de øvrige landsomfattende næringspolitiske virkemidlene, blir i liten grad anvendt i distriktene. Det er i hovedsak de distriktsrettede virkemidlene som har effekter i det distriktpolitiske virkeområdet. De evalueringer som er gjennomført har gitt relativt positive vurderinger av kostnadseffektiviteten ved flere av de distriktpolitiske ordningene, med tilskudd per ny arbeidsplass i størrelsesorden 100-150.000 kroner. Sammenliknet med den årlige driftsstøtten til arbeidsplasser i offshorerederiene, landbruket og den kraftkrevende industrien, eller med kostnadene ved differensiert arbeidsgiveravgift eller tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark, er dette relativt rimelig.

Med dagens praksis utnyttes ikke de maksimalrammene for regionalpolitisk begrunnet investeringsstøtte som EØS-reglene gir muligheter til. Utvalget vil peke på at det her ligger en mulighet for å øke innsatsen på et virkemiddel som har gode effekter og er relativt kostnadseffektivt.

Den differensierte arbeidsgiveravgiften

Driftsstøtte til bedrifter er konkurransevridende og dermed i utgangspunktet ikke tillatt etter EØS-avtalen. *Den differensierte arbeidsgiveravgiften* regnes som støtte til bruken av arbeidskraft, noe som altså bryter med de eksisterende konkurransereglerne i EØS. Systemet for differensiert arbeidsgiveravgift må derfor endres fra 2004. Den differensierte arbeidsgiveravgiften er vårt viktigste distriktpolitiske virkemiddel. Regjeringen har uttalt at et beløp tilsvarende provenyeffekten av økte arbeidsgiveravgifter i distriktene skal anvendes til andre distriktpolitiske formål. Høsten 2003 godtok ESA EFTA-landenes beslutning om at avgiftslettelsen videreføres i tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms. ESA godtok også en treårig overgangsordning i sone 3 og 4. I tillegg forventes det at ESA godkjenner en ordning med direkte transportstøtte. Enkelte næringer er unntatt fra EØS-avtalen og berøres ikke av endringene. Dessuten vil små virksomheter få avgiftslette innen rammene for bagatellmessig støtte, og kommunene blir kompensert fullt ut gjennom inntektssystemet. De negative ef-

fektene av omleggingen forventes å bli størst i Nordland, spesielt etter overgangsperioden.

Utvalget vil vise til de beregningene vi la frem i vår underveisrapport, og som viser at differensiert arbeidsgiveravgift er et meget dyrt virkemiddel, men at det har de tilsiktede effekter (Effektutvalget 2002). Dette er etter vår vurdering det virkemiddelet som har hatt størst effekt for de distriktspolitiske målene. Det er derfor lite tilfredsstillende at Norge nå er pålagt å endre denne ordningen.

8.2.3 Muligheter for å styre politikken

Tradisjonelt har staten vært en aktiv aktør i næringsutviklingen. Siden slutten av 1970-tallet er omfanget av direkte inngrep overfor ulike næringer blitt vesentlig redusert. Markedet har i økende grad overtatt som allokeringsmekanisme, selv om noen tradisjonelle virkemidler fortsatt er i bruk. Fra en relativt sterk og direkte statlig styring av næringslivet, har man i økende grad tatt i bruk insentivsystemer. Inngrep i markedet motiveres nå først og fremst av markedssvikt. De internasjonale avtalene som Norge har inngått, setter også grenser for den direkte styringen. Samfunnspolitiske målsettinger ved næringsutviklingen, blant annet i forhold til regional utvikling og distriktspolitiske mål, er skjøvet mer i bakgrunnen.

Både styringsønskene og -mulighetene er altså redusert over tid. For noen typer virksomhet, blant annet knyttet til utnyttelse av naturressurser og visse infrastrukturtiltak, kan konsesjonsvilkårene utformes slik at det tas hensyn til regional utvikling og distriktspolitiske mål. Det vil også være mulig å øke virkemiddelinnnsatsen i distriktspolitikken innen de rammer som er gitt av konkurransereglene i EØS-avtalen. Virkemidler for nyskaping, forskning, innovasjon, læringsprosesser og nettverksbygging kan gis en bedre regional tilpassning. Det er altså fortsatt mulig å gi regional utvikling og distriktspolitiske hensyn større gjennomslag innen næringspolitikken, dersom man ønsker å gjøre det.

8.3 Utbygging, drift og bruk av infrastruktur

8.3.1 Infrastrukturen er en viktig innsatsfaktor

Infrastruktur kan defineres som det nett av faste anlegg som er grunnlaget for en virksomhet, f.eks. veier, havner, flyplasser, jernbanelinjer, energinett, telefonnett, datanett o.l. I tillegg finnes det en

kan kalle «myk» infrastruktur, blant annet knyttet til kunnskap, kompetanse og utdanning, som vi har diskutert tidligere.

Infrastruktur tjenester inngår som innsatsfaktor i alle typer virksomheter, og er helt avgjørende for varetransport, persontransport og informasjonsutveksling. Infrastruktur tjenester er også viktige for personers fritid.

Det er store investeringskostnader ved utbygging av infrastruktur, samtidig som marginalkostnaden knyttet til bruk av eksisterende anlegg som regel er forholdsvis liten. Dersom det finnes potensielle brukere av infrastrukturen, vil det kunne være samfunnsøkonomisk lønnsomt å investere i den, selv om store investeringskostnader innebærer at privat utbygging og drift ikke er lønnsomt. Markedsmessig vil det ofte være optimalt med et begrenset antall tilbydere. Utbygging av infrastruktur er derfor underlagt offentlig regulering, enten ved at det offentlige bygger og driver infrastrukturen, eller ved at utbyggingstillatelser gis til private aktører.

De senere årene har tidligere offentlige infrastrukturelskap, som Televerket (nå Telenor) og NSB (nå NSB og Jernbaneverket), Statens vegvesen (nå Mesta og Vegvesenet), blitt (del-)privatiserte og splittet i hhv. driftsselskap og selskap som har ansvar for infrastrukturen. På driftssiden tilbyr selskapene tjenester som bruker infrastrukturen, ofte i konkurranse med private tilbydere. Det offentlige investerer i ny og vedlikeholder eksisterende infrastruktur, enten selv eller gjennom tilskudd til offentlige, halvoffentlige eller private selskaper. Driftsselskapene kjøper tjenester fra infrastrukturelskapene gjennom å leie infrastrukturen. Driftsselskapenes inntekter kommer enten fra deres kunder i markedet (telefon, post, flytransport) eller fra det offentlige (tog, vei).

En viktig del av det offentliges rolle når det gjelder *bruk av infrastruktur* er knyttet til subsidiering eller kjøp av transporttjenester. I byområdene er hensikten å påvirke prisene, og dermed valget av transportformer. I distriktene er målet å sikre tilgang på transporttjenester der markedet er for lite til å sikre et tilbud. Offentlige kjøp av transporttjenester bidrar til å sikre at infrastrukturen utnyttes i distriktene og til at næringsliv og befolkning i alle deler av landet knyttes sammen.

Den statlige infrastrukturpolitikken er forskjellig utformet for ulike transportmåter. Mens driften av flyplasser i stor grad er selvfinansierende gjennom avgifter på trafikken, er det meste av vei- og jernbaneinfrastrukturen skattefinansiert. Innenriksflyene er i hovedsak periferiens transportmiddel, og her betales det meste av både infrastrukturu-

ren og driftskostnadene av passasjerene. Hovedtyngden av togtrafikken finner vi rundt de store byene, men passasjerene her bærer en betydelig mindre del av både infrastruktur- og driftskostnadene ved sin trafikk. Her ser vi altså tydelige geografiske forskjeller i effektene av transportpolitikken.

Investeringer i kommunikasjonsinfrastruktur er mye diskutert som regionalpolitisk virkemiddel. God infrastruktur bidrar til god tilgjengelighet internt i en region og mot andre deler av landet og verden. Infrastrukturen har også stor betydning for transportkostnadene, både for varer, tjenester og personer. Hvorvidt infrastrukturen bidrar til regionaløkonomisk vekst ut over dette, avhenger av nærings- og befolkningsstrukturen i de områdene som er knyttet sammen. Det betyr også at avkastningen på investeringer i ny infrastruktur, i form av økt tilgjengelighet og økt økonomisk vekst, avhenger av den situasjonen en region er i. Flaskehalser og omveier bidrar til lav tilgjengelighet og høye transportkostnader. Utbedring av slike forhold kan forbedre mulighetene for en gunstig utvikling. Eksempelet fra Odda (avsnitt 7.6) illustrerer den regionale betydningen av en veginvestering. Her er den negative utviklingen i industribedriftene i kommunen dempet ved forbedret tilgjengelighet til Sunnhordland gjennom Følgefonntunnelen.

Vi kan ikke si generelt at investeringer i infrastruktur fører til økt økonomisk vekst i et område, selv om målrettede infrastrukturinvesteringer bidrar til bedret tilgjengelighet og lavere transportkostnader. Innenfor regionalpolitikken er det likevel sterk tro på at god infrastruktur er nødvendig for å opprettholde bosetting og næringsliv og å skape vekst. Investeringer i transportinfrastruktur har vært sterkt prioritert, og det har vært gjennomført mange prosjekter som har vært samfunnsøkonomisk kostbare. Utbygging av transportinfrastruktur bør styres mot å fjerne flaskehalser, da dette vil gi de beste regionalpolitiske effektene.

Det er store utfordringer knyttet til en landsdekkende utbygging av infrastruktur for elektronisk kommunikasjon (bredbånd, mobile telefonnett, digitale tv-signaler osv.). Spesielt i distriktene, hvor markedet for utbygging av slik infrastruktur i privat regi er begrenset, mener utvalget at en aktiv statlig politikk vil kunne ha stor distriktsmessig effekt. De som tildeles konsesjon kan for eksempel pålegges å bygge ut i hele landet som en del av vilkårene for konsesjonen. Staten kan kjøpe utbygging i spredtbygde strøk, eller bygge i egen regi. Bedrifter og innbyggere i distriktene vil ha en konkurranseulempe dersom tilgangen på elektroniske kommunikasjonstjenester er betydelig dårlig-

gere enn i resten av landet, og dette kan igjen bidra til lavere økonomisk vekst og svakere sysselsetningsutvikling enn i sentrale strøk. I et distriktspolitisk perspektiv vil det også være en fordel dersom det ble etablert nasjonale normer, i form av minstepstandarder, for slik infrastruktur.

8.3.2 Muligheter for å styre politikken

Det er svært viktig for tilgjengeligheten at flyene går, at det er ferjer der de trengs, og at vi har buss og jernbane der det er aktuelt. Dette gjelder også i de delene av landet hvor etterspørselen fra brukerne er for lav til å sikre stabil, rutegående trafikk etter markedsmessige prinsipper. Bedrifter og personer i distriktene har i utgangspunktet en konkurranseulempe ved at avstanden til markeder og arbeidsplasser er stor, og denne ulempen blir forverret dersom transportmulighetene er dårlige. Det vil derfor fortsatt være nødvendig med en statlig politikk på dette området, for eksempel gjennom kjøp av transporttjenester. Slike tjenestekjøp er fullt mulige å styre.

Også infrastrukturinvesteringer er fullt styrbare. Siden det har vært gjennomført relativt få større utbyggingsprosjekter i distriktene de siste årene, er det grunn til å tro at en rekke samferdselsprosjekter nå vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme. De største utfordringene framover er likevel knyttet til en videre utbygging av en landsdekkende elektronisk kommunikasjonsinfrastruktur. Investeringer i teleinfrastruktur, som 3G, bredbånd osv., skjer i dag i regi av private utbyggere, og det er knyttet konsesjoner til utbyggingen. Det offentlige kan her ta et større ansvar for å sikre at ulike typer elektroniske nettverk bygges ut til en felles, nasjonal minstepstandard over hele landet, da dette vil ha en vesentlig effekt for de regional- og distriktspolitiske målene.

Utbygging av infrastruktur er et konkurranse- nøytralt virkemiddel som ikke faller inn under konkurransereglene i EØS-avtalen. Her er altså staten ikke underlagt de begrensninger som gjelder for mange andre deler av statlig politikk for regional utvikling.

8.4 Lokalisering av statlige virksomheter

8.4.1 Statlig virksomhet som basisnæring

Sysselsettingen i statlige virksomheter utgjør 12-13 prosent av det antall årsverk som utføres i Norge, jfr. kapittel 4. Lokaliseringen av disse ca.

270.000 arbeidsplassene har vesentlig regional betydning.

Statlige virksomheter har sysselsettingseffekter lokalt, selv om tjenesten utføres for et større geografisk område. Vi kan da si at disse, i regionaløkonomisk forstand, eksporterer den tjenesten de produserer til resten av landet. Den statlige virksomheten fungerer som en basisnæring, på samme måte som en bedrift som selger varer eller tjenester utenfor sin egen region. Disse «eksportinntektene» kommer til området gjennom den lønn som de statsansatte mottar, inntekter som i sin tur delvis anvendes til kjøp av varer og tjenester innen regionen og dermed gir grunnlag for positive ringvirkninger. Lønnsinntektene er også viktige for kommunenes skatteinntekter. De statsansatte bidrar dessuten til kompetansebasen i arbeidsmarkedet der aktiviteten er lokalisert.

Effektene av lokalisering av statlig aktivitet varierer fra sted til sted. I små arbeidsmarkeder i distriktene kan den statlige aktiviteten være en hjørnesteinbedrift i lokalsamfunnet. Direkte vil den kunne være en viktig sysselsetter. Mer indirekte vil den kunne bidra til at det er et markedsmessig grunnlag også for å tilby personrettede tjenester i området. Slik sett kan enkelte lokalsamfunn, som har en stor statlig virksomhet lokalisert dit, minne om ensidige industristeder. Lokaliseringen av for eksempel avdelinger i forsvaret viser at statlig virksomhet kan være helt avgjørende for eksistensen av enkelte lokalsamfunn. I noen tilfeller er statlige virksomheter besluttet lokalisert til bestemte steder for å gjøre det lokale arbeidsmarkedet mer allsidig (for eksempel Brønnøysund) eller som ledd i en omstillingsplan (for eksempel Kirkenes og Mo i Rana).

Osloregionen har alene om lag 45 prosent av antall årsverk i den statlige kjernevirksomheten, mot om lag 22 prosent av befolkningen, og på 1990-tallet er det spesielt her at antall statsansatte har vokst, mens sysselsettingen er redusert i de mest perifere kommunene. Selv om staten har størst relativ betydning i enkelte mindre lokale arbeidsmarkeder, er det i de største byene - spesielt i hovedstadsområdet - at statens virksomhet er en basisnæring.

8.4.2 Økt sektorpolitisk effektivitet og reduserte styringsambisjoner

De generelle kravene til økt sektorpolitisk effektivitet har ført til at sektorpolitiske hensyn har fått større plass når det gjelder lokalisering av statlige aktiviteter, mens distrikts- og regionalpolitiske hensyn er prioritert ned.

Vi har, i praktisk talt alle sektoravsnittene i kapittel 6, beskrevet omorganiseringer som har som formål å få en mer effektiv tjenesteproduksjon. I enkelte sektorer går man fra faste budsjetter til at pengene følger brukerne, i andre tilfeller er tidligere offentlige virksomheter blitt deregulert og iblant også helt eller delvis privatisert. Staten selger eller kjøper nå tjenester som tidligere ble betraktet som offentlig infrastruktur. Beskrivelsene viser flere eksempler på at man har oppnådd den ønskede effektiviseringen, men også at mulighetene for direkte statlig styring er redusert. Mange sektorer og virksomheter har de siste årene forandret sin lokale eller regionale organisasjon. Posten, forsvaret og sykehusene er eksempler på dette. Vi finner fortsatt eksempler på direkte politisk inngrep i sektorenes disposisjoner, men det generelle bildet er likevel at territoriell samordning av statens sektorpolitikk er betydelig vanskeligere nå enn før. Sammenlagt har dette bidratt til sentraliseringen av statlig virksomhet på 1990-tallet.

På den ene siden har staten et ansvar for at sektorpolitikken drives mest mulig effektivt. På den andre siden har staten også et ansvar for sektorovergripende politikkområder, som regional- og distriktspolitikken. Ved å desentralisere ansvaret for gjennomføringen av sektorpolitikken til den utøvende enheten, reduseres muligheten for å oppnå flere mål samtidig.

Vi har tidligere sett en rekke eksempler på at statlig virksomhet er omlokalisert eller etablert utenfor Oslo, og med godt resultat. Blant flere kan nevnes Statistisk sentralbyrås avdeling i Kongsvinger, Norges geografiske oppmåling i Hønefoss, Statens brann- og eksplosjonsvern i Tønsberg og Oljedirektoratet i Stavanger. I St.meld. nr. 17 (2002-2003), Om statlige tilsyn, foreslo regjeringen å flytte ut åtte statlige tilsyn fra Oslo til andre deler av landet, og da hovedsakelig til andre større byer. Argumentene var i hovedsak ønsket om å øke avstanden mellom tilsynene og de virksomheter de skal føre tilsyn med, dvs. et argument som passer godt inn i den New Public Management-trenden som utviklingen av statsforvaltningen preges av. I vårt perspektiv er det likevel interessante regionalpolitiske dimensjoner i lokaliseringen av disse kompetansetunge arbeidsplassene. Det er et begrenset antall statlige arbeidsplasser det er snakk om, om lag 900 til sammen, men de vil ha positive effekter i de byene de kommer til. Stortinget har sluttet seg til forslaget fra regjeringen. Saken viser at lokaliseringen av statlig aktivitet er styrbar.

8.4.3 Muligheter for å styre politikken

Lokaliseringen av statlige aktiviteter og arbeidsplasser påvirker først og fremst utviklingen der de er lokalisert, altså mer punktvis enn romlig. Dette gjelder direkte, gjennom selve lokaliseringen, og indirekte, gjennom den betydningen aktiviteten har for lokalsamfunnet der den er lokalisert.

I prinsippet er lokaliseringen av statlige arbeidsplasser fullt politisk styrbar. Vi har stort sett positive erfaringer fra tidligere omlokaliseringer og etableringer av nye statlige virksomheter utenfor Oslo, både når det gjelder kostnader og tilgangen på kompetent og stabil arbeidskraft. Mulighetene burde være enda bedre nå, med dagens kommunikasjonsteknologi. Likevel kan det tenkes at graden av sektorpolitisk måloppnåelse reduseres med uhensiktsmessig lokaliseringspolitikk. Dette henger sammen med markedsmessige forhold, som at det er langt til den virksomheten skal betjene. Det henger også sammen med kostnadsmessige forhold, som at man dublerer ulike oppgaver i flere deler av landet. Dessuten må andre sektorpolitiske vurderinger tas med, som at vi ikke lenger har behov for et like sterkt forsvar i Nord-Norge som tidligere.

Når staten velger å delegere gjennomføringen av sektorpolitikken til virksomhetene selv, reduseres mulighetene til å drive lokaliseringspolitikk. Selv om sektorpolitikken på denne måten blir mer kostnadseffektiv, kan de tverrsektorielle målene bli lidende. Alt i alt kan det derfor være mer kostbart å se de ulike politikkområdene hver for seg enn å samordne dem. Det blir altså et prioriteringsspørsmål om det er delegering og potensiell sektorpolitisk effektivitet, eller koordinering og kanskje bedre tverrsektoriell måloppnåelse, som skal komme først.

I mange tilfeller er det overensstemmelse mellom sektorpolitiske og regionalpolitiske hensyn, men det er nok vanligere at det er visse målkonflikter mellom sektorene. Da må det en avveining til, der det bestemmes om de sektorpolitiske hensyn skal vike for regionale hensyn. Det er fortsatt mulig å overstyre etater som ønsker sentral lokalisering. En jevnere regional fordeling av lokaliseringen av statlig aktivitet er et spørsmål om politisk vilje og ønske.

8.5 Den makroøkonomiske politikken

8.5.1 Regionale effekter av makroøkonomiske tiltak

Den makroøkonomiske politikken ble lagt om i 2001. Pengepolitikken skal nå fokusere på å holde inflasjonen nede, mens finanspolitikken reguleres av den såkalte «handlingsregelen». Omleggingen av politikken var forventet å skulle bidra til et vedvarende press i økonomien. Dette ville ha forverret rammebetingelsene for den konkurranseutsatte industriproduksjonen, som vi i hovedsak finner langs vestlandskysten. Dette skjedde ikke, i og med at vi samtidig gikk inn i en lavkonjunktur. I tiden framover står norsk økonomi overfor nye betydelige omstillingsutfordringer, fordi investeringene i petroleumssektoren vil avta og oljeproduksjonen har passert toppen.

For å kunne illustrere de regionale utslagene av ulike makroøkonomiske tiltak, har utvalget fått utført noen modellberegninger (jf. kapittel 5). I *referansealternativet* vil utviklingen i oljesektoren ha negative konsekvenser på mellomlang sikt, med redusert sysselsetting som resultat. På lang sikt fører imidlertid den demografiske utviklingen til lav vekst i arbeidsstyrken, noe som fører til at ledigheten synker. Den framtidige sysselsettingsutviklingen regionalt vil avvike noe fra utviklingen de foregående år. Nedgangen i petroleumssektoren vil merkes best på Vestlandet, og da spesielt i Rogaland. For øvrig vil det være sterkest sysselsettingsvekst i de fylkene som har store byer, fordi de voksende servicenæringene er størst der. Den regionale sysselsettingsutviklingen vil være skjevst på mellomlang sikt. På noe lengre sikt viser framskrivningene at det blir en jevnere sysselsettingsutvikling regionalt, men fortsatt med noe sterkere vekst i sentrale fylker enn i fylker uten store byer.

Selv om handlingsregelen og pengepolitikken ligger fast, har myndighetene fortsatt handlefrihet innenfor rammene av en *balansert budsjettendring*. Ved å øke eller redusere skatter og offentlige utgifter like mye, kan den makroøkonomiske balansen opprettholdes. Skattelette fører til mer privat forbruk og mindre offentlig forbruk, mens en skatteøkning virker motsatt. Ved skatteøkning og økte kommuneoverføringer er de positive sysselsettingseffektene av økt kommunalt konsum sterkere for landet som helhet enn de negative sysselsettingseffektene av økt skatt. Dette vil distriktene tjene på, av to grunner: For det første er sysselsettingen i kommunal sektor relativt sett større i distriktene enn i sentrale områder, og for det andre virker skatteendringer først og fremst inn på den

regionale sysselsettingen indirekte gjennom endret konsumetterspørsel. En skatteøkning fører, på grunn av næringsstrukturen, til en sterkere sysselsettingsreduksjon i sentrale strøk enn i distriktene, samtidig som reduksjonen er svakere enn sysselsettingsøkningen i kommunene, som følge av en økning i kommunal aktivitet av tilsvarende omfang. Generelt sett er det altså slik at økt forbruk i kommunal sektor er en fordel for den regionale balansen i Norge, mens skattelette gir vekstimpulser først og fremst til sentrale strøk.

Vi har også sett på effektene av endringer i pengepolitikken, ved at vi har analysert virkningene av en *renteendring*. En rentenedsettelse har omtrent de samme regionale virkningene som lettelse i personskatten. Utslagene er sterkere i sentrale strøk enn i distriktene, på grunn av næringsstrukturelle forskjeller. Det betyr at en ekspansiv pengepolitikk, gjennom redusert rentenivå slik vi fikk i løpet av 2003, vil føre til sterkere sysselsettingsøkning i sentrale strøk enn i distriktene. En kontraktiv økonomisk politikk vil ha om lag de samme effekter, men med omvendte fortegn på de regionale sysselsettingseffektene.

8.5.2 Muligheter for å styre politikken

Den makroøkonomiske politikken har stor betydning for konkurranseevnen i hele landet. Kostnadsmessig konkurranseevne er spesielt viktig i distriktene, der man har tilleggsulemper knyttet til lokalisering og transportkostnader.

Makroøkonomiske rammebetingelser kan også ha betydning for den regionale balansen. Redusert rentenivå eller redusert skatt gir sterkere vekstimpulser i sentrale strøk enn i distriktene. På den andre siden gir økt kommunal aktivitet sterkere positive sysselsettingseffekter i distriktene enn i sentrale strøk. Dette viser at finanspolitikken har en tydelig geografisk dimensjon, noe som ofte blir oversett.

Utvalget mener at det innenfor de rammer for den makroøkonomiske politikken myndighetene har bestemt å følge, dvs. handlingsregelen for finanspolitikken og inflasjonsstyring av pengepolitikken, fortsatt er rom for politiske prioriteringer. Dersom rammene gjøres mindre stramme, øker handlingsrommet. Dette kan synes selvsagt, men det er viktig når det gjelder prioritering av regional utvikling og distriktpolitiske mål.

8.6 En bredere regionalpolitikk

Statens aktivitet er omfattende over hele landet. Det er bare et mindre antall sektorpolitikker som har eksplisitte regionalpolitiske formål, men i tillegg er det et stort antall politikkområder som har et tydelig regionalt eller distriktsmessig mønster i sine aktiviteter. Det er summen av alt dette som er statens regionale politikk, dvs. det som ofte er kalt *den brede regionalpolitikken*. Utvalget har i denne utredningen beskrevet de sektorpolitikkenes vi mener har størst regional- og distriktpolitisk betydning. I dette avsnittet vil vi oppsummere drøftingen ved å peke på noen faktorer som er avgjørende for den måten sektorpolitikkenes virker på i en regional sammenheng.

Effektene av statens politikk er størst når regionalpolitikken er koordinert på tvers av politikkområder. En form for territoriell samordning, der de ulike politikkområdene sees i sammenheng i en regional kontekst, er derfor nødvendig. Spørsmålet er på hvilke områder et nasjonalt helhetssyn er nødvendig, og på hvilke områder dette best kan oppnås på regionalt nivå.

8.6.1 Intenderte og ikke-intenderte regionale effekter

Det meste av de ressurser som omfordeles gjennom offentlig sektor er regionalt nøytrale i den forstand at omfordelingen er basert på egenskaper ved mottakerne og dem som yter, enten det er personer, kommuner eller næringer. Men siden befolknings- og næringsstrukturen er ulik fra region til region, vil omfordelingsordningene ha regionale dimensjoner.

Trygdesystemet og de personrettede overføringerne har stor betydning i alle regioner i landet. Betydningen vil dessuten øke i årene fremover, i takt med at befolkningen blir eldre. Relativt sett er det flere pensjonister i distriktene enn i byene, slik at trygdeutbetalingene betyr mer der.

De makroøkonomiske beregningene viser at en stor grad av omfordeling gjennom offentlig sektor gir en jevnere regional fordeling. En finanspolitikk som stimulerer det private forbruket, og dermed etterspørselen etter tjenester, vil være til fordel for byene generelt og hovedstadsregionen spesielt.

Mens den makroøkonomiske politikken er «romblind» og ser landet under ett, er statens politikk ovenfor kommunesektoren regionspesifikk. Det er i tillegg flere andre sektorpolitikker som

har eksplisitte målformuleringer knyttet til den regionale utviklingen:

- Den smale distriktspolitikken har positive regionale og distriktpolitiske effekter. Distriktpolitikken har imidlertid, i påfallende grad, tapt terreng de siste årene. Når nå ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift legges om fra 2004, er det fare for at distriktspolitikken svekkes ytterligere, særlig i de delene av distrikts-Norge som ikke omfattes av tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark.
- Hard og myk infrastruktur har stor betydning for utviklingen i alle deler av landet. Transporter og kommunikasjoner er nødvendig for å binde regionene sammen, og blir tillagt stor betydning i den regionalpolitiske diskusjonen. Dette gjelder også kunnskapsinfrastrukturen. Felles for disse politikkområdene er dels at de har stor velferdsmessig betydning, dels at den økonomiske avkastningen av investeringene er størst der det er størst etterspørsel etter tjenestene. Kommunikasjons- og kunnskapsinfrastruktur er nødvendig for regional utvikling, men ny infrastruktur kan bare i begrenset grad i seg selv skape utvikling. Effektene er ofte lokalisert til bestemte steder, mer enn de er generelt distriktsrettede. Det foregår derfor en kontinuerlig drakamp mellom alle regioner om infrastrukturinvesteringene, der regionaløkonomiske argumenter blir flittig brukt. Fremover tror utvalget at staten bør ha et særlig fokus på infrastrukturen for dataoverføring, slik at ingen regioner blir påført et ekstra handikap.
- Enkelte næringer har et klart geografisk element som sektorpolitikken tar hensyn til. Dette gjelder for eksempel petroleumpolitikken, fiskeri- og havbrukspolitikken og landbrukspolitikken. Olje- og gassvirksomhetens lokalisering var fra starten av politisk styrt, havbruksnæringens ekspansjon langs hele kysten er delvis et resultat av reguleringsregimet, og fiskekvotene er til dels geografisk låst til fartøyenes hjemsted. Alt dette har store konsekvenser for utviklingen i bestemte kommuner og regioner. Jordbrukspolitikken har flere og til dels motstridende mål, men den distriktsmessige betydningen av landbruket er likevel meget stor. Jordbrukspolitikken er derfor også et av de områdene som har spesielt stor betydning for den regionale utviklingen.

Det er videre en rekke sektorpolitikker som har regionale effekter, positive eller (oftere) negative, uten at det er noe bevisst mål. Noen av disse har

stor betydning for mange regioner og lokalsamfunn:

- Forsvarets omorganisering medfører nedleggelse og omlokalisering av en rekke anlegg over hele landet. Dette vil relativt sett ha størst negativ betydning for lokalsamfunn som er deler av små arbeidsmarkeder, dvs. der alternative sysselsettingsmuligheter lokalt er begrenset.
- Miljøvernpolitikken har en lokal side, ved at visse naturressurser og arter blir vernet og dermed begrenser hva som kan utnyttes kommersielt.
- Omorganiseringen av sykehusdriften kan også få regionale konsekvenser - positive for noen regioner, negative for andre.
- En forutsetning for omleggingen av energipolitikken til markedsbaserte priser på elektrisk kraft, var at transportkostnadene i stamnettet ble fordelt på alle brukere. Dermed er avstandsprisingen redusert, og et av de kraftproduserende distriktenes lokaliseringsfortrinn er borte.
- Samepolitikken, som er rettet mot en befolkningsgruppe og deres geografiske kjerneområder.
- Det finnes også politikkområder som tilstreber økonomisk vekst i hele landet, og som i gitte tilfeller kan ha et geografisk mønster som ikke er i samsvar med distriktpolitiske mål. Eksempler på dette kan være arbeidsmarkedspolitikken, som skal stimulere til økt mobilitet på arbeidsmarkedet, og forskningspolitikken, som stiller midler til rådighet som distriktsbedrifter og regionale høyskoler har relativt dårligere forutsetninger for å få tilgang til.

8.6.2 Begrensninger av den politiske handlefriheten

For praktisk talt alle de sektorpolitikker vi har gjennomgått, ser vi at det er blitt *mindre* regional- og distriktpolitikk over tid. Utvalget vil understreke at det fortsatt er mulig å styre statens virksomhet, men det er likevel klart at mulighetene for direkte politisk styring av sektorenes geografiske nedslagsfelt er vesentlig mindre enn før.

Et viktig utviklingstrekk er den økende vekt som legges på sektorvis effektivitet. Vi ser dette i praktisk talt alle tjenesteytende sektorer:

- Staten kjøper nå kommunikasjonstjenester heller enn å produsere dem selv. Omorganiseringene av luftfartsverket og posten er et eksempel på dette.
- Synet på infrastruktur er også forandret, kanskje tydeligst illustrert i energipolitikken, der

elektrisk kraft har gått fra å være en del av infrastrukturen til å bli en vare som selges på markedet, og i telesektoren, der også utbyggingen av hard infrastruktur nå skjer i privat regi.

- Omorganiseringen av sykehusene og endringene i finansieringen av dem har som mål å gjøre helsevesenet mer effektivt, mens regionale hensyn skyves i bakgrunnen.

Norge har også inngått en rekke internasjonale avtaler som begrenser den politiske handlefriheten. Det er en rekke eksempler på dette:

- Samenes stilling som urbefolkning gir dem visse rettigheter som er hjemlet i internasjonale konvensjoner.
- Næringspolitiske og distriktspolitiske virkemidler reguleres av konkurransereglene i EØS-avtalen. De enkelte virkemidlene må nå underlegges internasjonal godkjenning før de kan implementeres. Saken med arbeidsgiveravgiften har vist at geografisk differensiering defineres som ulovlig statsstøtte. Både støtte-satser og definisjonen av det distriktspolitiske virkeområdet må være innen rammen av EØS-avtalen og konkurransereglene til EU/ESA.
- Miljøkonvensjoner setter grenser for nasjonal politikk. Avtaler om utslipp til luft og vann pålegger Norge tiltak som kan gi forskjellige utslag fra sted til sted.
- Fremover ventes nye handelsavtaler å få konsekvenser for mulighetene til å videreføre dagens landbrukspolitikk, noe som sannsynligvis får merkbare konsekvenser for landbrukets og landbruksindustriens utvikling.

De internasjonale reguleringene blir i noen sammenhenger brukt som forklaringer på at distriktspolitiske ønsker og mål ikke kan oppfylles. Det er imidlertid grunn til å minne om at reguleringene i hovedsak er i tråd med utviklingen av de statlige politikkområdene som ikke er underlagt internasjonale regler, samt at Norge har inngått disse avtalene frivillig.

8.6.3 Samordning av sektorpolitikker på nasjonalt og regionalt nivå

Politikkområder kan ha stor betydning for den regionale utviklingen og de distriktspolitiske målene, enten fordi de er kvantitativt omfattende eller fordi de har stor betydning på marginalen. Kommuneøkonomien, landbrukspolitikken og den differensierte arbeidsgiveravgiften er store områder med klare distriktspolitiske effekter. Utvalget mener også at distriktspolitikken, i kraft av å være den

eneste politikken der distriktspolitiske målsettinger faktisk er de viktigste, har en vesentlig betydning for næringsutviklingen i distriktene, til tross for den meget begrensede (1,4 mrd. kroner i 2004) og stadig fallende økonomiske innsatsen. I en tid da utviklingen i statlig forvaltning har gått i retning av en-oppgave-organisasjoner, er det et paradoks at den smale distriktspolitikken er så sterkt svekket og at stadig mer av distriktspolitikken føres gjennom andre sektorer.

Ønsket om mest mulig effektiv måloppnåelse tilsier at sektorer og virksomheter gis mulighet til å kunne drive sin virksomhet som de ønsker selv. Tverrgående politiske mål krever på den andre siden samordning. De siste årenes delegering av detaljstyringen i sektorpolitikken går til en viss grad på bekostning av ønsket om å nytte sektorpolitikken til å oppnå tverrgående mål. Det er dermed blitt vanskeligere å føre en bred regionalpolitikk. Utredningen har imidlertid vist at det fortsatt finnes styringsinstrumenter, dersom det er politisk vilje til å bruke dem.

Samordning av ulike typer statlig innsats kan bidra til at regionalpolitiske mål nås på en mer effektiv måte. Dette betyr å se transport- og infrastrukturtiltak, personrettede og næringsrettede virkemidler, overføringer til kommunesektoren og statlig lokaliseringpolitikk mer i sammenheng. På noen områder må samordningen skje nasjonalt. På andre områder vil det være mer effektivt å la den tverrsektorielle samordningen skje på regionalt nivå.

Utvalget vil peke på at det går et viktig skille mellom distriktspolitikk og regionalpolitikk. Distriktspolitikken handler primært om periferien og de svakeste delene av landet, mens en regionalpolitikk handler om å se landsdeler og områder i sammenheng, dvs. både by og land. I for eksempel Finland er bypolitikken en del av den regionale politikken, og man er opptatt av byenes funksjon nasjonalt så vel som for sitt omland.

I motsetning til utviklingen i de fleste andre land i Europa, er det regionale nivået de siste årene svekket i Norge. Fylkeskommunen har nylig, gjennom *ansvarsreformen*, fått utvidede oppgaver innen den *smale* distriktspolitikken, som er rettet mot bedriftene og verdiskapingen. Spørsmålet er hva som skjer når den *smale* distriktspolitikken nå skal bli del av en *helhetlig innovasjonspolitikk*, med det nye Innovasjon Norge som statens operative organ. Den helhetlige innovasjonspolitikken er kunnskapsorientert og vektlegger forsknings- og utviklingstiltak. Dette sprenger uvegerlig den distriktspolitiske rammen og innfører et regionalt perspektiv der by-land-dimensjonen blir viktigere

Tabell 8.1 Skjematisk kategorisering av næringspolitikkområder

	Velferd
Distriktsdimensjonen	Personoverføringer Kommunepolitikk Utdanningspolitikk
Regiondimensjonen	Universiteter Samferdsel og kommunikasjon Helseforetakene

enn sentrum-periferi-dimensjonen. Å ta vare på distriktsdimensjonene blir en særlig utfordring i innovasjonspolitikken.

Primærnæringspolitikk rettet mot jordbruk og fiske har hittil hatt et klart distriktsperspektiv, og vil fortsatt ha det. Men også her er det grunn til å anlegge et mer innovasjonspolitisk perspektiv. Til en viss grad kan nedgangen i primærnæringene motvirkes gjennom innovasjon i produksjon, foredling eller distribusjon, gjerne i samspill med andre næringer som kultur, reiseliv, logistikk og detaljhandel. Havbruksnæringen er eksempel på en distriktsnæring som har vokst fram på basis av innovasjoner og teknologisk utvikling.

Også når det gjelder velferdsproduserende sektorer, vil skillet mellom et rent distriktsperspektiv og et regionalt perspektiv gjøre seg gjeldende. Personoverføringer til trygd og pensjon virker konsoliderende på distriktene, det samme gjør aktiviteten i kommunesektoren generelt. De videregående skolene hadde i sin tid en nøkkelrolle i distriktsutbyggingen. I dag er det høyskoleutdanningene som utgjør fronten i det regionale utdanningssystemet, og her er regiondimensjonen påtakelig. Det samme gjelder spesialisthelsetjenesten og utbyggingen av den fysiske infrastrukturen, samferdsel og kommunikasjon. Perspektivet her handler om integrasjon innen regionene og om å utvikle velferdstjenester til nytte for hele regionen. Vi kan illustrere dette skjematisk som i tabell 8.1.

Regionale og distriktsmessige effekter av statlig politikk er ikke nødvendigvis samme sak. En rekke politikkområder har i første rekke distriktsmessige dimensjoner, både blant de som har et verdiskapingsperspektiv og de som har et velferdsperspektiv. Det er også en rekke politikkområder som mer har regional betydning, dvs. for byen med dens omland og for integrasjonen i regionen. Nasjonalt sett er det viktig at *alle* regioner, både de sentralt og de mer perifert lokaliserte, bidrar til den økonomiske utviklingen.

Fortsatt vil det være slik at staten står sentralt når det gjelder å ta vare på distriktsdimensjonene i offentlig politikk. For en rekke politikkområder er det imidlertid sannsynlig at en samordning på regionalt nivå *både* vil kunne gi bedre sektorpolitisk og regionalpolitisk måloppnåelse – dvs. å gjøre den brede statlige regionalpolitikken bredere gjennom bedre samordning regionalt. Dette forutsetter etter utvalgets mening at regionene blir større enn nå. Regionnivået er bl. a. diskutert både av Christiansenutvalget og Wilhelmsen-utvalget. Begge utvalgene peker på at mellomnivået blir bedre rustet til å påta seg større oppgaver hvis enhetene blir større enn dagens fylker. Om dagens fylker erstattes med større regioner vil disse kunne gis større ansvar for samordningen mellom sektorpolitikkene og for balansen mellom regionale og distriktsmessige problemstillinger.

Praktisk talt alle de vesteuropeiske landene har tre eller flere forvaltningsnivåer, altså minst ett regionalt nivå. Utvalget mener også at det må skje en samordning av statlig politikk på mellomnivået og at denne med fordel kan bruke *romlige planprinsipper* som integrerer utbyggingsmønster med regionaløkonomisk vekst, og verdiskaping med bærekraft. Planlovforslaget peker i denne retningen, og realisering av forslagene kan føre til at den fysiske plantradisjonen igjen integreres med regionale utviklingstiltak. Romlig planlegging kan da utvikles til et instrument for regional koordinering i samspill mellom regionale og nasjonale myndigheter.

Utvalget mener at det vil kunne være mye å oppnå ved å gjøre regionalpolitikken bredere og ved å desentralisere flere oppgaver til regionnivået, hvilket også innebærer ansvaret for en del av de virkemidler som i dag forvaltes av staten på sentralt nivå. Et bredere regionbegrep bør også legges til grunn, slik at alle regiontyper kan bidra sterkere til jobbskaping i nye næringer.

Litteratur

- Allen, J. and C. Hamnett (1995): *A shrinking world?* Oxford University Press, Oxford
- Alsos, G. og L. T. Pettersen (2001): *Ei flott næring for tøffe kvinnfolk! En utredning om kvinners rolle i oppdrettsnæringen*. Rapport nr 1/2001, Nordlandsforskning, Bodø
- Angell, E. og E. Eythórsson (2002): *En samisk Agenda 21*. I Regionale Trender nr 2/2002, NIBR.
- Angell, E. og I. Lie (2002): *Arbeidsmarkedet i tre Finnmarksregioner*. NIBR-rapport 2002:2. Oslo, Alta
- Angell, E., S. Karlstad og V. Nygaard (2003): *Samiske samfunn i omstilling. Sluttevaluering av Omstillingsprogrammet for Indre Finnmark*. Norut NIBR Finnmark rapport 2003:5.
- AAD (2000): *Utredningsinstruksen*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Arbeidsdirektoratet (2003): *Årsmelding 2002*, Oslo
- Arnestad, G. (2003): *Regionale og distriktpolitiske konsekvensar av Statleg kulturpolitikk*. Høgskolen i Sogn og Fjordane. Finnes på www.effektutvalget.dep.no
- Aschehoug (1988): *Norgeshistorie 1988. Overtro og fremtidsfrykt 1970–*. Aschehoug, Oslo.
- Aubert, V. (1978): *Den samiske befolkning i Nord-Norge*. Oslo. Statistisk Sentralbyrå.
- Bendiksen, B. I. og B. Dreyer (2003): *Marin sektor – muligheter og trusler for kyst-Norge*. Fiskeriforskning, Tromsø. Internt arbeidsnotat. Finnes på www.distriktskommisjonen.dep.no
- Benito, G. R. G. (1996): *Utenlandsk eierskap i norsk næringsliv*. I Reve, T. (red): *Eierskap og kapital som konkurransefaktorer*, s 103-122, Fagbokforlaget, Bergen.
- Bergland E. (1998): *Reindrift, omstilling og identitet*. Pedagogisk forskningsinstitutt. Det utdanningsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Oslo
- Berg, P. O. (2002): *Restructuring of Activities of the State in Norway*. In Lähteenmäki-Smith and Persson (2002).
- Berg, P. O., red. (2003): *Regionale og distriktpolitiske effekter av statlige tiltak overfor kommunesektoren. Oppsummering av et dags-seminar på Gardermoen 14/1 2003*. Rapport til Effektutvalget. Finnes på www.effektutvalget.dep.no
- Berg, P. O. (2003): *De statlige tilskudd til kommunene som distriktpolitikk*. I Berg, red. (2003).
- Bjarnar, O., R. P. Amdam og H. Gammelsæter (2001): *Management Qualification and Dissemination of Knowledge*, in «Regional Innovation Systems». The Case of Norway. I Journal of Industrial History 4: ss. 75-93
- Bjerkli, B. og P. Selle (2003): *Samisk offentlighet og makt*. I boka Samer, makt og demokrati. Sameetinget og den nye samiske offentligheten. Makt- og demokratiutredningen, Gyldendal, Oslo.
- Bjørklund, I. (1985): *Fjordfolket i Kvæangen. Fra samisk samfunn til norsk utkant 1550-1980*. Tromsø, Oslo, Bergen, Stavanger: Universitetsforlaget.
- Bolkesjø, T (2003). *Entreprenørskap i Østfold*. Rapport nr 202 fra Telemarksforskning.
- Bolkesjø, T. og B. Guvåg (2002): *Østfold Byoffensiv. Evaluering av et utradisjonelt omstillingsprogram*. Rapport nr. 198 fra Telemarksforskning.
- Borge, L-E (2003): *Kommunefinansieringens rolle i regionalpolitikken*. I Berg, red. (2003)
- Boug, P., Y. Dyvi, P.R Johansen og B.E. Naug: *MODAG – En makroøkonomisk modell for norsk økonomi*. Sosiale og økonomiske studier 108, Statistisk sentralbyrå 2002.
- Broch, M., J. Hauknes og K. Smith (2000): *SND og bedriftsutvikling – rolle, virkemidler og effekter*. STEP – Rapport 04/2000, Oslo.
- Brofoss K.E. og L. Nerdrum (2002): *Forskningsinstituttene og næringslivet. Delrapport 3: Bedriftenes kjøp av FoU fra instituttene*. NIFU rapport 23/2002.
- Bræin, L. og A. Hervik (2000): *Kundeundersøkelser for SND 1994-2000*. Møreforskningsrapport nr. 0003, Molde.

- Bræin, L., A. Hervik, og B. B. Bergem (2002): *Kundeundersøkelse av SNDs virkemidler. Etterundersøkelse 2002*. Møreforskning Molde. Arbeidsrapport M 0209
- Bråthen, S., K. S. Eriksen, H. Minken, F. Ohr og I. Thorsen (2003): *Virkninger av tiltak innen transportsektoren. En kunnskapsoversikt*. Rapport til Effektutvalget. Finnes på www.effektutvalget.dep.no
- Cappelen, Å. og L. Stambøl (2003a): *Virkninger av å fjerne regionale forskjeller i arbeidsgiveravgiften og noen mulige mottiltak*. Notater 2003/31 fra Statistisk sentralbyrå, Oslo – Kongsvinger. Finnes på www.effektutvalget.dep.no
- Cappelen, Å. og L. Stambøl (2003b): *Regionale virkninger av makroøkonomiske utviklingstrekk og politikk*. Finnes på www.effektutvalget.dep.no
- CEC (2001): *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second report on Economic and Social Cohesion*. European Commission, Luxembourg.
- Christensen, T. (2003): *Regionale og distriktpolitiske effekter av New Public Management*. Rapport til Effektutvalget. Finnes på www.effektutvalget.dep.no
- Christensen, T. og P. Lægrend (2003): *Governmental autonomization and control – the Norwegian way*. Paper presented at the 7th International Research Symposium on Public Management, Hong Kong 2-4 October 2003.
- Cooke, P. (2002): *Knowledge Economies. Clusters, learning and cooperative advantage*. Routledge, London og New York.
- Cowling, K. (1990): *A new industrial strategy. Preparing Europe for the turn of the century*. International Journal of Industrial Organization, 8, 165-183.
- Dicken, P. (1992): *Global shift. Industrial Change in a turbulent world*. Harper & Row, London.
- Dyrstad, J. M. og K. Johansen (2000): *Regional wage responses to unemployment and Profitability: Empirical evidence from Norwegian manufacturing industries*. Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 62 (1), 101-117.
- Eikeland, S. (2003): *Statlege overføringar i ein regional kontekst Nord-Troms og Finnmark*. Norut NIBR Finnmark rapport 2003:1. Finnes på www.effektutvalget.dep.no
- Eikeland, S. og M. Gaski (2001): *Næringskombinasjoner 1997-2000. Evaluering av driftsstøtten i samiske områder*. NIBR prosjektrapport 2001:14, Alta, Oslo.
- Eikeland, S. og S. Johansen (2000): *Oppsummering av klassiske analyser*. NIBR-prosjektrapport 2000:15.
- European Commission (2002): *Regional clusters in Europe. Observatory of European SMEs 2002, No. 3. Enterprise Publications*. <http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprisepolicy/analysis/observatory.htm>
- Farsund, A. og S. Johansen (1997): *Distriktsmessige konsekvensutredninger*. Samarbeidsrapport NIBR – Rogalandsforskning.
- Fjell, K., A. Bjorvatn, K. P. Hagen og G. Rusten (2000): *Samfunnsøkonomiske virkninger av den statlige virkemiddelbruken på postområdet*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, rapport 6/00, Bergen.
- Foss, O. (2003): *Demografisk utvikling i Østfold*. Kap. 5. i Onsager, Amundsen mfl (2003).
- Foss, O. og T. Selstad (1997). *Regional arbeidsdeling*. Tano Aschehoug.
- Fredriksen, S. (2001): *Distriktskvinnescenarier 2010. Å tyde distriktsveier mot kvinneframtid*. Samarbeidsrapport NIBR/HIF 2001.
- Gilleberg, M. (2003): *Framtidas kommune – lokal omsorg og statlig styring*. I Berg, red. (2003).
- Graver, H. P. og G. Ulfstein (2003): *Folkerettslig vurdering av forslaget til ny Finnmarkslov*. <http://odin.dep.no/jd/norsk/publ/rapporter/012101-220018/index-dok000-b-n-a.html>
- Green, M. B. og R. B. McNaughton (1997): *The location of Foreign Direct Investment*. Avebur, Aldershot, UK.
- Gregory, B. (2002). *All the King's Horses and All the King's Men. Putting the New Zealand Public Sector Together Again*. Paper presented at the SOG conference «Knowledge, Networks and Joined-up Government», Melbourne 3-5 June 2002.
- Grytten, J., I. Skau, R. Sørensen og O. G. Aasland: *Fastlegereformen. En analyse av fastlegenes arbeidsbelastning og tjenestetilbud*, Handelshøyskolen BI, rapport nr. 11 2003.
- Gundersen, F. (2002): *FoU og innovasjon i norske regioner*. SSB-rapport 2002/26.
- Hanell, T., H. Aalbu and J. Neubauer (2002): *Regional Development in the Nordic Countries 2002*. Nordregio, Stockholm.
- Hansen, H-T og G. Rusten (2003): *Arbeidskontorenes forhold til arbeids- og næringslivet*. Samfunns- og næringslivsforskning. Notat.
- Hauknes, J., O. Wicken, P. Koch og S. Aanstad (2003): *Trends in Norwegian Innovation Policy*. STEP-notat (ikke utgitt).
- Heckman, J., H. Ichimura, J. Smith and P. Todd (1998): *Characterizing selection bias using experimental data*. Econometrica 66, 1017-1098.

- Hegrenes, A., S. S. Gezelius, F. Kann og K. Mitzenzwei (2002): *Landbruk og distriktpolitikk. En analyse av den norske landbruksstøtta*. NILF-rapport 2002-10, Oslo.
- Hervik, A., S. Eikeland, T. Selstad, M. Rye, J. E. Nilsson og N. M. Stølen (2001): *Differensiert arbeidsgiveravgift: kunnskapsstatus*. Møreforsking Molde. Rapport R 0105 (2001).
- Hervik, A. mfl (2002): *Bedre klima for tiltakssonen. En strategisk analyse*. Rapport nr. 0201 Møreforskning Molde 2002.
- Hersoug, B. (2000): *Er fiskeripolitikk distriktpolitikk?* i Teigen (2000).
- Hersoug, B. (2003): *Distriktpolitiske utfordringer i flåteleddet*. Notat til Distriktskommisjonens møte i Hammerfest, juni 2003. Universitetet i Tromsø.
- Heum, P. og K. H. Midelfart (2002): *Norske multinasjonale foretak: Betydning for norsk næringsutvikling og økonomi*. I Hope, E. (red): *Næringspolitikk for en ny økonomi*, s 131-154. Fagbokforlaget, Bergen.
- Hill, S. og M. Monday (1995): *Foreign manufacturing investment in France and the UK: A regional analysis of locational determinants*. Tijdschrift voor Economi, che en Sociale Geografie 1995. Vol, 86, No. 4, 311-327.
- Hirst, P. Thompson, G. (2000): *Globalization in question*, 2nd Edition, London: Polity.
- Hood, C. (1991): *A Public Management for All Seasons?* I Public Administration, 69 (Spring), pp 3-19.
- Hovland, A. (1999): *Moderne urfolk – lokal og etnisk tilhørighet blant samisk ungdom*. NOVA Rapport 1/99.
- Innst S nr 110 (2002-03): *Innstilling til Stortinget fra kommunalkomiteen om samepolitikken*.
- Invest in Sweden Agency (1998): *Spelar det någon roll? Om ökat utenlandsägande i svenskt näringsliv*. Rapport från ISAs Ekonomiska Råd, Stockholm.
- Isaksen, A. (2003): «*Lock-in*» of Regional Clusters: The Case of Offshore Engineering in the Oslo region». I Fornahl, D. og T. Brenner (eds): *Cooperation, Networks and Institutions in Regional Innovation Systems*. Edward Elgar, 2003 (247-273).
- Isaksen, A. og O. Spilling (1996): *Småbedrifter og regional næringsutvikling*. Høgskoleforlaget.
- Jakobsen, S-E., D.M. Berge og B. Aarset (2003): *Regionale og distriktpolitiske effekter av statlig havbrukspolitikk*. SNF-arbeidsnotat nr 16/03, Bergen. Finnes på www.effektutvalget.dep.no
- Jakobsen, S-E. og K.B. Lindkvist (2003): *Offentlig politikk og regional næringsutvikling i fiskerier næringen*. SNF-arbeidsnotat nr 16/03, Bergen. Finnes på www.effektutvalget.dep.no
- Jakobsen, S-E. and G. Rusten (2002): *The autonomy of foreign subsidiaries. An analysis of head-quarter-subsidiary relations*. Norsk Geografisk Tidsskrift Vol. 57, 1-11.
- Johansen, K. (1995): *Norwegian Wage Curves*. Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 57, (2), 229-247.
- Johansen, L. (1965): *Offentlig Økonomikk*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Johansen, S. (2000): *Sektorpolitikk som regionalpolitikk. Oppsummering av noen utredninger*. NIBR-notat 2000:125, Oslo – Alta.
- Johansen, S., G.I. Orderud and A. Hegrenes (2001): *The Multifunctionality of Agriculture. The Regional Dimensions*. In Vårdal (2001).
- Josefsen E. (2001): *Toppen av et isfjell? Om oppmerksomhet mot samiske spørsmål i to departementer*. Hovedoppgave i Statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Kann, F. (1999): *Statsbudsjettets regionale fordeling. Tverrsnittsanalyse av budsjettåret 1995*. NIBR-prosjektrapport 1999:12, Oslo – Alta.
- Karlsen, A. og B. Lindeløv (1998): *Omstilling i næringsliv og regioner – eksemplene Østfold Industrioersiv og Vekst i Grenland*. Rapport nr. 19:2000 fra Nordlandsforskning.
- Kristiansen, F. og K. Sunnevåg (2003): *Statlig politikk overfor helsesektoren – regionale virkninger*. SNF-rapport nr 39/03, Bergen. Finnes på www.effektutvalget.dep.no
- Kvinge, T. (2001): *Internasjonalt eierskap i norske regioner. Omfang og utvikling*. Fafo-rapport-347.
- Langørgen, A., R. Aaberge og R. Åserud (2002): *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*. Rapporter 2002/15, Statistisk sentralbyrå, Oslo – Kongsvinger.
- Lie, I. (2003): *Regionale endringer i statleg sektor. Sysselsettingsendringar i staten 1980-2000 fordelt på regionar langs ein sentrum-periferi-dimensjon*. NORUT-NIBR Finnmark. Finnes på www.effektutvalget.dep.no
- Lähteenmäki-Smith, K. and L. O. Persson, eds (2002): *Restructuring the State. Regional Impacts*. Nordregio-rapport 2002:9, Stockholm.
- Løseth, Arnljot (1996): *Likskap og lagdeling. Fylkeshistorie for Møre og Romsdal III, 1920-1972*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Mangset, P. (1992): *Kulturliv og forvaltning. Innføring i kulturpolitikk*. Universitetsforlaget, Oslo.

- Meacci, M. og D. Turner: *Modelling import responsiveness for OECD manufactures trade*. Economic department working paper no. 311, OECD 2001.
- Minde H. (2003): *Urfolksoffensiv, folkerettsfokus og styringskrise: Kampen for en ny samepolitikk 1960-1990*. I boka Samer, makt og demokrati. Sametinget og den nye samiske offentligheten. Makt- og demokratiutredningen, Gyldendal, Oslo.
- Morris, J.L. (1988): *New technologies, flexible work practices and regional sociospatial differentiation: some observations from the United Kingdom*. Environment and Planning D: Society and Space 6, 301-319.
- Myrvold, T. (2003): *Små kommuner – store oppgaver. Løsningsstrategier for å sikre et tjenestetilbud*. I Berg, red. (2003).
- Mønnesland, J., A. Hervik og K. Dahle (1993): *Bedriftsrettet distriktsstøtte. Evaluering av Distriktenes Utbyggingsfonds virkemidler*. Fellesrapport fra NIBR, Møreforskning og SNF.
- Mønnesland, J., T. Markussen og T.E. Skyberg (1999): *Distriktpolitiske tiltak. Kriterier for avgrensning*. Samarbeidsrapport NIBR/TØI, Oslo.
- Mønnesland, J. (2003): *Valg av vekstsystem i utgiftsfordelingen – direkte og indirekte regionalpolitiske aspekter*. I Berg, red. (2003).
- Nordisk Ministerråd (2001): *Liberalisering af postmarkedet. Risici og muligheder for forbrugerne*. TemaNord 2001:556., Nordisk Ministerråd, København.
- NIFU (2002): *Statsbudsjettet 2003*, <http://www.nifu.no/publikasjoner/rapporter/statsbudsjett2003.pdf>. NIFU, Oslo 2002.
- NIFU (2003): *Statsbudsjettet 2004. Forskning og høyere utdanning i budsjettproposisjonen for 2004*. NIFU, Oslo 2003.
- NMR (2002): *Nöjda så in i Norden? Motiv och konsekvenser för dem som flyttat och stannat i de nordiska länderna*. Nord 2002:6, Nordiska ministerrådet, København.
- NOU 1988: 28: *Med viten og vilje* (Hernes-utvalget). Kultur- og vitenskapsdepartementet
- NOU 1996:1: *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner* (Rattsøutvalget). Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 1996: 23: *Konkurranse, kompetanse og miljø*. Næringspolitiske hovedstrategier. (Henriksen-utvalget), Nærings- og handelsdepartementet.
- NOU 1997: 27: *Nytte-kostnadsanalyser*. Finans- og tolldepartementet
- NOU 2000: 21: *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*. (Holden-utvalget), Finans- og tolldepartementet.
- NOU 2000: 22: *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. (Oppgavefordelingsutvalget), Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2000: 7: *Ny giv for nyskaping. Vurdering av tiltak for økt FoU i næringslivet*. (Hervik-utvalget), Nærings- og handelsdepartementet.
- NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning*. Miljøverndepartementet.
- NOU 2001:35: *Forslag til endringer av reindriftsloven*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2002:2: *Boligmarkedene og boligpolitikken*. (Boligutvalget), Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2002:25: *Ny lov om universitet og høyskoler*. Utdannings- og forskningsdepartementet
- Onsager, K., A. B. Amundsen, T. Bolkesjø og O. Foss (2003): *Østfoldsamfunn i utvikling og omstilling - mellom egenbasert og Osلودominert fornyelse. Hovedrapporten*. NIBR-rapport nr. 2003: 7.
- Onsager, K., T. Bolkesjø og B. Moen (2003). *Regionalpolitikk og utviklingssamarbeid i Østfold*. NIBR-rapport 2003:3.
- Onsager, K. og B. Sæther (2003): *Kunnskapsøkonomi og industrisamfunn. Om framveksten av en kunnskapsintensiv klynge i Halden*. NIBR-rapport nr. 2003:4.
- Opheim, V. (2003): *Borte bra, hjemme best. Om geografisk søkermobilitet, valg av utdanning og lærersted blant søkere til høyere utdanning i år 2000*. NIFU skriftserie nr. 2/2003, Oslo.
- Ot.prp. nr. 14 (2003-2004): *Om lov om Innovasjon Norge*. Nærings- og handelsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 53 (2002-2003): *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)*. Justisdepartementet.
- Paine, Robert (2003): *Identitetsfloke: Same-Same. Om komplekse identitetsprosesser i samiske samfunn*. I boka Samer, makt og demokrati. Sametinget og den nye samiske offentligheten. Makt- og demokratiutredningen, Gyldendal, Oslo.
- Plan nr 4/96: Artikler om nytt inntektssystem for kommunene.
- Posten (2002). *Posten Norge. Kvartalsrapport, 2 kvartal 2002*. Oslo.
- Post og teletilsynet (2002): *Rapport over utviklingen av servicenivå for Postens leveringspliktige tjenester for 2001*. Oslo.

- Regionale trender nr. 1/96: Artikler om nytt inntektssystem for kommunene. NIBR, Oslo – Alta.
- Ressursregnskap for reindriftsnæringen 2001/2002. Reindriftsforvaltningen, januar 2003.
- Reve, T. og E. W. Jakobsen (2001): *Et verdiskapende Norge*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Rosenfeld, S. A. (1997): *Bringing Business Clusters into the Mainstream of Economic Development*. European Planning Studies 5, 1: 3-23.
- Rusten, G. (1997): *The role of geographic concentration in promoting competitive advantage. The Norwegian furniture industry*. Norwegian Journal of Geography, Vol 51, 173-185.
- Rusten, G. (2000): *Geography of outsourcing: business service provisions among firms in Norway*. Tijdschrift voor economische en sociale geografie, Volume 91, nr. 2, 122-134.
- Rusten, G. (2003a): *Regionale og distriktpolitiske effekter av statlig politikk på postområdet*. Samfunns- og næringslivsforskning AS, Arbeidsnotat 7/03, Bergen. Finnes på www.effektutvalget.dep.no
- Rusten, G. (2003b): *IKT og regional utvikling*. Samfunns- og næringslivsforskning AS, Arbeidsnotat 40/03, Bergen. Finnes på www.effektutvalget.dep.no
- Rusten, G. (2003c): *Internasjonalisering, globalisering og regional utvikling*. Diskusjonsnotat. Finnes på www.effektutvalget.dep.no
- Rusten, G. (2003d): *Norske bedrifters etableringer i utlandet og det offentliges rolle i forhold til disse investeringene*. Samfunns- og næringslivsforskning Arbeidsnotat 06/03, Bergen.
- Rusten, G. og T. Eldegard (2003): *Regionale effekter av statlig politikk i kraftsektoren*. Samfunns- og næringslivsforskning AS, Arbeidsnotat 21/03, Bergen.
- Rusten, G. og H-T Hansen (2003): *Langtidsledighet i et bruker- og etatsperspektiv*. Samfunns- og næringslivsforskning, rapport 54/02, Bergen.
- Rusten, G. og E. Kjerstad (1999): *Kvaliteten på landsdekkende posttjenester*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, rapport 3/99, Bergen.
- Rusten, G., T. Kvinge og S-E Jakobsen (1999): *Internasjonalt eierskap i norsk næringsliv - Omfang og effekter nasjonalt og regionalt*. Samfunns- og næringslivsforskning, rapport 24/99, Bergen.
- Ryen, K. (2001): *Distribuert genereing. Fremtidens muligheter og utfordringer*. IEEE Seminar, Gardermoen 17.10.2001.
- Røed, K, H. Torp og T. E. Aabø (1999): *A rbeidsledighet, arbeidsmarkedspolitikk og jobbsøking i Norge*. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning. Rapport 1/1999, Oslo.
- Røed, K. og O. Raaum (2003): *The Effects of Programme Participation on the Transition Rate from Unemployment to Employment*. Departments of Economics, University of Oslo, nr. 13/2003.
- Salvanes, K. (2003): *Regionalpolitiske effekter av arbeidsmarkedstiltak*. Finnes på www.effektutvalget.dep.no
- Sandberg, A. (2003): *Statlig miljøpolitikks regionale og distriktpolitiske effekter. Intenderte og ikke-intenderte virkninger*. Bodø, januar 2003. Finnes på www.effektutvalget.dep.no
- Spiekermann, K. and J. Neubauer (2002): *European Accessibility and Peripherality: Concepts, Models and Indicators*. Nordregio, Stockholm.
- Stambøl, L. S. (2001): *Qualification and mobility in and between Norwegian regions*. I. Persson, L.O, (red): *Local labour market performance in Nordic countries*. Nordregio R2001:9.
- Statistisk sentralbyrå (2000): *NOS Energistatistikk*. Oslo-Kongsvinger.
- Statskonsult (1998): *Fakta, former og fristilling. Statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer*. Rapport 1998:18.
- Stephens, R. (2000). *The Social Impact of Reform: Poverty in Aotearoa/New Zealand*. In «Social Policy and Administration», vol.34 (1).
- Stolp, B. (2003): *Inntektssystemets fordelingsvirkninger – med spesiell vekt på de omlegginger som skjer i perioden 2002-2006*. I Berg, red. (2003).
- St.meld. nr. 3 (2000-2001): *Statsrekneskapen medrekne folketrygda for år 2000*. Finans- og tolldepartementet.
- St.meld. nr. 17 (1974-1975): *Om den videre utbygging og organisering av høyre utdanning*. Kirke- og utdanningsdepartementet.
- St.meld. nr. 17 (2002-2003): *Om statlige tilsyn*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St.meld. nr. 20 (2002-2003): *Strukturtiltak i kystfiskeflåten*. Fiskeridepartementet.
- St.meld. nr. 24 (2000-2001): *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 24 (2002-2003): *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet*. Barne- og familiedepartementet.
- St.meld. nr. 27 (2000-2001): *Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*. Forsknings- og utdanningsdepartementet.

- St.meld. nr. 28 (1991-1992): *Om bærekraftig rein-drift*. Landbruksdepartementet.
- St.meld. nr. 29 (2000-2001): *Retningslinjer for den økonomiske politikken*. Finans- og tolldepartementet.
- St.meld. nr. 30 (2000-2001): *Langtidsprogrammet*. Finans- og tolldepartementet.
- St.meld. nr. 33 (1992-1993): *By og land – hand i hand*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 33 (2001-2002): *Tilleggsmelding til St. meld nr 55 (2000-2001) Om samepolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 34 (2000-2001): *Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 38 (2001-2002): *Om olje- og gassvirksomheten*. Olje- og energidepartementet.
- St.meld. nr. 39 (1998-1999): *Forskning ved et tidskille*. Forsknings- og utdanningsdepartementet.
- St.meld. nr. 40 (1990-1991): *Fra visjon til virke*.
- St.meld. nr. 41 (1997-1998): *Næringspolitikk inn i det 21. århundret*. Nærings- og handelsdepartementet.
- St.meld. nr. 48 (2002-2003): *Kulturpolitikk fram mot 2014*. Kultur- og kirkedepartementet.
- St.meld. nr. 50 (1996-1997): *Handlingsplan for eldreomsorgen*. Sosial- og helsedepartementet.
- St.meld. nr. 50 (1998-1999): *Utjamningsmeldinga*. Sosial- og helsedepartementet.
- St.meld. nr. 55 (2000-2001): *Om samepolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 64 (1981-1982): *Om petroleumsvirksomheten i Nord-Norge*.
- St.meld. nr. 76 (1970-1971): *Undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkelet mm.*
- St.meld. nr. 91 (1975-1976): *Petroleumsundersøkelser nord for 62 gr nord*. Olje- og energidepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2001-2002): *Statsbudsjettet 2002*. Kommunal- og regionaldepartementet. Vedlegg 1.
- St.prp. nr. 1 (2002-2003): *Statsbudsjettet 2003*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2002-2004): *Statsbudsjettet 2004*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2003-2004): *Statsbudsjettet 2004*. Landbruksdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2002-2003): *Statsbudsjettet 2003*. Nærings- og handelsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2002-2003): *Statsbudsjettet 2003*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (flere årganger): *Statsbudsjettet for flere år og departementer*.
- St.prp. nr. 51 (2002-2003): *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv*. Nærings- og handelsdepartementet.
- St.prp. nr. 55 (1995-1996): *Om kommuneøkonomien 1997 mv.* Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.prp. nr. 63 (2002-2003): *Om reindriftsavtalen 2003/2004*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.prp. nr. 84 (2000-2001): *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2001*. Finansdepartementet.
- Sunnevåg, K. J., G. Rusten og L. Sörgard (2002): *Harmonisering av hjemfallsvilkår og konsesjonslengde: Skattemessige og næringspolitiske aspekter*. Samfunns- og næringslivsforskning, rapport 20/02, Bergen.
- Sæther, B. (2000): *Klassiske analyser – Kompetanse og regional utvikling*. NIBR-notat 2000:124, Oslo.
- Sæther, B. J. Mønnesland, K. Onsager, K. Sørli og P. Arbo (2000): *Høgskolenes regionale betydning*. NIBR-rapport 2000:9, Oslo.
- Sørli, K (2000): *Klassiske analyser: Flytting og utdanning belyst i livsløps- og kohortperspektiv*. NIBR-notat 2000:121, Oslo.
- Teigen, H., red.(2000): *Bygdeutvikling: Historiske spor og framtidige veival*. Tapir, Trondheim.
- Teigen, H. (2003): *Effekter av den smale distriktspolitikken*. Sluttrapport til Effektutvalget april 2003. Finnes på www.effektutvalget.dep.no
- UNCTAD (1998): *World Investment Report: Trends and Determinants*. United Nations Conference on Trade and Development, New York and Geneva: United Nations.
- Vanberg, V. (2003): *Detaljhandelen i Østfold*. NIBR upublisert rapport.
- Vatne, E. (2003): *Regionale og distriktspolitiske virkninger av statlig petroleumspolitikk*. SNF, Bergen, 27/3-03. Finnes på www.effektutvalget.dep.no
- Vårdal, E., ed. (2001): *Multifunctionality of Agriculture – Seminar Proceedings*. Department of Economics, University of Bergen.
- Vårdal, E. (2003): *Støtten til distriktsjordbruket sett i et samfunnsøkonomisk perspektiv*. SNF-arbeidsnotat nr 13/03, Bergen. Finnes på www.effektutvalget.dep.no
- Ørbeck, M. (2002) : *Statlig budsjettpolitikk og regional utvikling. En kvantitativ analyse for «Effektutvalget»*. Rapport nr. 14/2002, Østlandsforskning. Finnes på www.effektutvalget.dep.no

- Ørbeck, M. (2003): *Regional Impacts of Fiscal Policy in Norway (Finanspolitikk og regional utvikling i Norge)*. Paper presented at the seminar on Nordic Regional Development, Trondheim 5–8 november 2003.
- Ørbeck, M og K. Lein (2000): *Statlige overføringer og lokale økonomier. Et forprosjekt til KRDs «Effektutredning»*. ØF-rapport nr 11/2000, Østlandsforskning.
- Østfold Industriooffensiv (1999): Sluttrapport.
- Aalbu, H. (2003): *Om opplegget for våre betraktninger om relativt viktighet*. Upublisert notat til Effektutvalget.
- Aanesland, N. og I.-L. Labukt (2000): *Bygdeutvikling – til nytte for hvem?* Landbruksforlaget.
- Aasbrenn, K. (1995): *Regionaløkonomiske effekter av befolkningsnedgang: Undergang eller overgang for uttynningskommunene?* Samfunnsspeilet 4e/95, Statistisk sentralbyrå.
-