

HØRINGSUTTAELSE: NOU 2004:19 Livskraftige distrikter og regioner.

Nordlandsforskning har fulgt Distriktskommisjonens arbeid med interesse, og har tidligere gitt flere innspill til kommisjonens arbeid. Dette har skjedd direkte gjennom notater og foredrag til og på oppdrag fra kommisjonen, indirekte gjennom innspill til enkeltmedlemmer av kommisjonen, samt gjennom innlegg og artikler ellers. Denne høringsuttalelsen kommer i tillegg til disse innspillene, og vil bare i begrenset grad gjenta poenger vi tidligere har framført.

Uttalelsen retter seg mot de temåene som har høringsfrist 14. januar. Temaer med høringsfrist 14. oktober kommenteres altså ikke på nåværende tidspunkt. Følgende temaer vil bli berørt:

- Generelt om innretningen av distriktpolitikken
- Entreprenørskap, innovasjon – verdiskapning
- Bruk av næringsrettede virkemidler
- Fokus på enkelt næringer
- Avklaring av rollen som regional utvikler
- Regionale forskningsinstitutters rolle

GENERELT OM INNRETNINGEN AV DISTRIKTSPOLITIKKEN

Distriktskommisjonen viser til Effektutvalgets påpeking av at distrikts- og regionalpolitiske hensyn er blitt tillagt stadig mindre vekt i sektorpolitikken de senere årene. Effektutvalget gjennomgikk hele 19 sektorer av betydning for den regionale utvikling, og påviste at den politikk som staten har ført innenfor disse sektorene jevnt over har bidratt til den geografiske sentralisering som har funnet sted. Distriktskommisjonen understreker at det vil være av grunnleggende betydning hvordan staten prioriterer og innretter politikken på nasjonalt nivå, og at staten må legge sterke føringer på sektorpolitikken. Et premiss som er lagt til grunn for målsettingsdiskusjonen er at målsettingene skal være *ærlige*. Det sprik mellom mål og midler som her kommer til syne, utgjør et *demokratisk problem* som det er all grunn til å synliggjøre ytterligere.

Desentralisering

Kommisjonen framholder *desentralisering* av makt til folkevalgte organer på lokalt og regionalt nivå som en hovedstrategi for å nå de målene som er foreslått for distrikts- og regionalpolitikken. Dette anses nødvendig for å utløse mer av det samlede verdiskapingspotensialet i landet, og sette lokalsamfunn og regioner i stand til å ta større ansvar for egen utvikling. Det er imidlertid grunn til å påpeke at en slik desentralisering ikke løser det grunnleggende problem som består i at statlig politikk spriker, at de ulike sektorpolitikkenes ikke blir samordnet, med den følge at den geografiske sentralisering fortsetter. Kommisjonen sier riktignok at en desentralisering av makt og myndighet ikke innebærer at staten skal fraskrive seg ansvar, og at staten fortsatt vil ha det overordnede ansvaret for sektorpolitikken og for å trekke opp nasjonale mål for distrikts- og regionalpolitikken som fortsatt må iverksettes gjennom den politikk som føres innenfor de ulike sektorene. Det er en fare for at debatten om større og sterkere regioner som Kommisjonen her bidrar til, vil ta oppmerksomhet bort fra det overordnede spørsmål om statens ansvar, og ytterligere bidra til den ansvarsfraskrivelse som preger dagens situasjon.

Gjennom den omfattende "fristilling" som har skjedd de senere årene, der tidligere forvaltningsorgan og forvaltningsbedrifter er blitt omgjort til selvstendige selskaper, har staten ytterligere gitt fra seg muligheter til politisk styring. Man savner en klarere påpeking av statens ansvar og behovet for en klarere statlig politikk i Distriktskommisjonens innstilling. I denne sammenheng framstår Kommisjonens vektlegging av desentralisering og sterkere regioner som et sidespor.

Behov for nasjonale standarder

Et synspunkt som burde ha kommet klarere fram, gjelder behovet for å definere og fastsette nasjonale standarder innenfor tjenester som det offentlige har ansvaret for her i landet. Det vil være et statlig ansvar å sikre at nasjonale minstestandarder gjelder for alle uansett bosted. Dette vil i neste omgang ha konsekvenser for de statlige tilskuddene som skal sette alle kommuner i stand til å iverksette slike standarder. Den uklarhet som hersker på dette området, og den omfordeling fra perifere distriktskommuner til mer sentrale kommuner som for tiden finner sted, undergraver i dag disse kommunenes evne til å forsvare slike standarder.

Tilflytting

Vi vil fremheve betydningen av å legge til rette for at folk skal kunne gis muligheter til å skape en fremtid i distriktene, særlig gjennom å stimulere til tilflytting slik som distriktskommisjonen tar opp. På grunn av den demografiske utviklingen og mobilitet i den unge generasjonen blant annet knyttet til utdanning, blir det stadig viktigere å rette søkelyset mot tilflytting til distriktene for å bremse demografiske prosessene som mange steder fører til folketallsnedgang. Rekruttering av unge til distriktene må ses i et helhetlig perspektiv der forhold knyttet til både bostedskvaliteter, inkludert kulturliv og tjenester og arbeidsliv for begge i et parforhold ses i sammenheng. Tilrettelegging for etablering og utvikling av arbeidsplasser i distriktene vil i økende grad bli relatert til utvikling av arenaer og nettverk for informasjon, økonomiske og kompetansemessige ressurser som kobler lokale, regionale og nasjonale nivåer. Ulike typer koblinger mellom utdanningsinstitusjoner, næringsliv, kommunal forvaltning og unge potensielle tilflyttere vil derfor være interessante å utvikle og hente erfaringer fra. Dette innebærer nye utfordringer for kommunalt og regionalt næringsarbeid og utviklingsarbeid generelt. Virkemiddelbruken på ulike nivå bør ta hensyn til dette.

Kjønnsdimensjonen

For å nå visjonen om å videreutvikle attraktive og livskraftige lokalsamfunn med sikte på å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, er en viktig utfordring å gjøre distriktene attraktive for både kvinner og menn. Det må skapes gode lokalsamfunn som er attraktive for kvinner og menn i ulike aldre, og det må utformes en regional- og distriktpolitikk som gir "armslag for begge kjønn". Dette krever at en både i målsettinger, strategier og konkrete tiltak har et eksplisitt fokus på kjønn. Vi ser det som positivt at distriktskommisjonen i sin utredning tydeliggjør betydningen av kjønn på et overordnet nivå, dvs. i målsettinger og strategier. Vi etterlyser imidlertid en tydeliggjøring også i kommisjonens konkrete anbefalinger.

Vi vil særlig rette oppmerksomheten mot betydningen av å utvikle de naturressursbaserte næringene, landbruk, havbruk og fiske ut fra en målsetting om å skape gode og framtidsrettede arbeidsplasser for begge kjønn. Naturressursbaserte næringer spiller fremdeles en svært viktig rolle i mange distriktssamfunn, men i disse næringene er kvinner i mindretall. Dessuten har antallet kvinner blitt redusert det siste tiåret innen både fiskeri- og oppdrettsnæringen. Det er derfor viktig å arbeide for å gjøre naturressursbaserte næringer mer

attraktive for kvinner. Dette krever et fokus på likestilling og kjønn i politikk og virkemidler rettet mot disse næringene. Det er her viktig å bygge på den erfaring en har fra likestillingsarbeid innenfor næringene. Viktige tiltak for å øke antallet kvinner i disse næringene er å sette tema på dagsorden og få økt fokus på kvinner i næringene. Det må blant annet arbeides med holdningsendringer, rekrutteringstiltak, nettverksbygging og kompetanseheving for at disse næringene kan bli attraktive og framtidsrettede arbeidsplasser også for kvinner.

Miljødimensjonen

Regional- og distriktpolitikken har også konsekvenser for miljøpolitikken, men miljødimensjonen er i liten grad tatt opp i kommisjonen. Dette kommer blant annet til uttrykk i kommisjonens anbefalninger knyttet mål for regionalpolitikken. Et av målene er å *"skape vekst og utvikling i alle deler av landet, for på den måten å øke den nasjonale verdiskapningen"*. En slik målsetning er ikke nødvendigvis i samsvar med økt velferd for samfunnet som helhet. Det kan tenkes at den økte verdiskapningen har så store negative miljømessige konsekvenser at den faktisk fører til redusert velferdsnivå. Det bør derfor understrekes at veksten og utviklingen må skje innenfor rammene av en bærekraftig utvikling. Dette innebærer at en må ha et mer utvidet perspektiv på sammenhengen mellom vekst, verdiskapning og velferd. Blant annet blir det vesentlig å diskutere vekstens innhold, det vil si hvilken vekst og utvikling som kan skje med utgangspunkt i en bærekraftig utvikling.

ENTREPRENØRSKAP, INNOVASJON - VERDISKAPNING

Distriktskommisjonen peker på entreprenørskap og innovasjon som viktig i forhold til å lykkes med utviklingen av regioner og distrikter. Tiltak kommisjonen peker på er: behovet for sterkere oppfølging av etablererne fra virkemiddelapparatets side, entreprenørskap i skolen, intraprenørskap i offentlig sektor og at det skapes en ja-kultur i offentlig forvaltning slik at personer med ideer og pågangsmot løftes frem. Vi er enige i kommisjonens anbefalinger hva gjelder disse områdene og mener de er sentrale elementer i en politikk for økt innovasjon og verdiskapning. Vi savner imidlertid en noe grundigere analyse og mer spesifikke tiltak som vi mener kan øke potensialet og mulighetene for vekst og nye arbeidsplasser ytterligere.

Som kjent viser GEM-studien (Global entrepreneurship monitor) at det er en relativt stor nyetableringsaktivitet i Norge, og at mange norske nyetableringer er relativt nyskapende. Norske nyetableringer er imidlertid generelt små og har også lave forventninger om vekst. Vi har derfor en utfordring ikke bare i forhold til å skape flere nyetableringer, men også å skape nyetableringer med potensial for vekst, innovasjon og verdiskapning. Flere tiltak kan være aktuelle for å lykkes med dette.

- Finne fram til og satse på porteføljegründere (flergangsetablereren)
- Aktivisere kvinnelige entreprenører
- Utvikle entreprenørskap og innovasjon i eksisterende bedrifter
- Vurdere potensialet for entreprenørskap i forskjellige bransjer
- Identifisere nye forretningsmuligheter
- Videreutvikle entreprenørskap i skolen
- Finne fram til samfunnsentreprenører – utnytte kollektive ressurser
- Muligheter og utfordringer for entreprenørskap og innovasjon i offentlig sektor

De overnevnte tiltaksområdene blir gjennomgått i det videre.

Finne fram til og satse på portefølje gründere

Gjentagende entreprenørskap er et utbredt fenomen. En betydelig andel nye bedrifter etableres av gründere med tidligere erfaring fra bedriftsetableringer, og mange av dem bygger opp en portefølje av bedrifter, såkalte portefølje gründere. Eksisterende eiere/drivere av bedrifter er mer tilbøyelige til å gå i gang med nye etableringsprosjekter enn andre, og disse har også bedre muligheter til å lykkes med sine etableringsforsøk. Det finnes også indikasjoner på at disse gjerne etablerer bedrifter med større verdiskapnings- og innovasjonspotensial. Særlig i forbindelse med jobbskaping og utvikling av et variert næringsliv i distriktene vil det å kunne identifisere disse være sentralt. For å gjøre dette, trengs studier av erfarne entreprenører, deres kompetanse, ferdigheter og atferd; og hvordan de går fram ved bedriftsetableringer. Det er også behov for mer kunnskap om hva som bidrar til porteføljeetableringer, suksessfaktorer for slike prosesser, og hvilke resultater denne typen gründere oppnår i forhold til andre uerfarne gründere. Dette gir mulighet til å lære av erfaring og "best practice", samt om hvordan politikk og virkemidler kan tilpasses for å ivareta denne typen gründere. Hovedspørsmålet blir: Hvordan kan disse motiveres til å fortsette sin gründerkarriere gjennom stadig skaping av nye virksomheter?

Aktivisere kvinnelige entreprenører

Kvinner er i langt sjeldnere grad enn menn aktive i forhold til bedriftsetableringer. I forbindelse med jobbskaping og utvikling av et variert næringsliv i distriktene blir dette en ekstra utfordring om et variert nærings- og arbeidsliv skal kunne utvikles. Dette handler om å aktivisere kvinners potensial innen næringsutvikling og bedriftsetableringer. Det har vært pekt på at kvinner mangler kompetanse og tro på egne evner når det gjelder bedriftsetablering, men studier har vist at kvinner som først starter en etableringsprosess lykkes i like stor grad som menn. Imidlertid foretrekker kvinner oftere enn menn en tilværelse som ansatt foran å være selvstendig næringsdrivende. Samtidig er det slik at blant personer som har lyst til å starte for seg selv, er det flere menn enn kvinner. Et nokså kjønnsdelt utdannings- og arbeidsmarked spiller en rolle i denne sammenheng. Kvinner har oftere utdanning og erfaring fra yrker som sjeldnere er utgangspunkt for oppstart av ny virksomhet. Privatisering av offentlige tjenester, som sysselsetter mange kvinner, kan således bidra til økte muligheter for kvinner til å etablere egen virksomhet. Imidlertid viser erfaringer fra Sverige at det hovedsakelig er menn som starter også disse private tjenestebedriftene. Vi trenger således mer kunnskap om de faktorene som hindrer kvinners bedriftsetableringer og om hvilke faktorer som kan fremme slik aktivitet. Vi trenger også sterkere føringer og incitamenter for å bringe fram kvinners entreprenørskap. Mindretallsanbefalingen i distriktskomisjonens om å stille resultatkrav for å sikre at kvinner og andre viktige målgruppes nås gjennom det offentlige virkemiddelapparatet, kan være viktig i forhold til å nå målsettingene på dette området.

Utvikle entreprenørskap og innovasjon i eksisterende bedrifter

Innen entreprenørskapsforskningen er det en økende oppmerksomhet om entreprenørielle aktiviteter i eksisterende organisasjoner, såkalt bedriftsinternt entreprenørskap (corporate entrepreneurship). Ved å ta utgangspunkt i bedriftens strategi og ressurser kan vi få innsikt i spørsmål om bedriftens utvikling, fornyelse og innovasjon - og resultatene av disse aktivitetene. Bedriftsinterne entreprenørskapsaktiviteter kan hjelpe bedriften til å bli dyktigere på sine områder, til å gå inn på nye områder og derigjennom til å øke bedriftens verdiskaping. Slike aktiviteter kan også føre til etablering av nye forretningsområder og nye bedrifter (knoppskyting), til å skape nye inntektsstrømmer og til forbedret lønnsomhet og vekst. Det er

entreprenørielle muligheter som er grunnlaget for innovasjon, og som bidrar til verdiskaping og lønnsomhet.

Utfordringen vi står overfor, blant annet i forbindelse med distriktskommisjonens fokus på innovasjon og verdiskaping, er å kunne identifisere slike bedrifter med potensial for utvikling og vekst. Det vil her være behov for økt kunnskap om bedriftsinternt entreprenørskap, blant annet i forhold til vekst i entreprenørielle bedrifter og i forhold til hvordan offentlig politikk og virkemidler kan tilrettelegges for å fremme slik entreprenøriell aktivitet. Spørsmål som må avklares i denne forbindelse er: Hvilke forhold er det som kan hemme eller fremme bedriftsinternt entreprenørskap? Hvilken betydning har bedriftsinterne ressurser og strategier for utviklingen av bedriften? Hvilken betydning har bedriftens entreprenørielle orientering og entreprenørielle handlinger for bedriftens resultater?

Vurdere potensialet for entreprenørskap i forskjellige bransjer

En politikk for økt entreprenørskap bør ta i betraktning at ulike bransjer innebærer ulike utfordringer. Slike forskjeller er blant annet knyttet til strukturelle forhold som markedsstruktur og konkurranseintensitet, samt til bransjevise forskjeller i teknologiintensitet og i forholdet mellom materielle og immaterielle ressurser. Dette er også noe distriktskommisjonen er opptatt av. I den forbindelse vil vi peke på følgende forhold som må erkjennes; at mens en nyetablering i tjenestesektoren krever små investeringer i fysiske ressurser, innebærer en etablering av industriproduksjon ofte store investeringskostnader. Til gjengjeld vil mange tjenestebedriftsetableringer ha behov for investeringer i immaterielle ressurser (f.eks. kompetanse), og dessuten i mange tilfeller ha behov for ansatte fra dag én, siden tjenestetilbudene ofte er arbeidskraftsintensive. Disse forskjellene fører til at det er behov for til dels ulike løsninger for nyetableringer i de ulike bransjene, særlig knyttet til finansieringsløsninger og kompetanse, men også i forhold til aktuelle organisasjonsmodeller, utvikling av næringsmiljøer og nettverkskoblinger, m.m. Vi står med andre ord overfor et stort mangfold av ressursbehov som i stor grad er bransje- eller næringsspesifikke. En helhetlig innovasjons- og distriktpolitikk for blant annet å få fram nye bedrifter og skape et mer variert næringsliv og varierte arbeidsplass typer, må ta hensyn til dette i utformingen av virkemidler. Dette medfører økt behov for kunnskap om bransjespesifikke utfordringer knyttet til entreprenørskap.

Identifisere nye forretningsmuligheter

Forretningsmuligheten er startpunktet for entreprenørskapsprosessen. Det er en voksende trend innenfor forskningen å se forretningsmuligheter som et helt fundamentalt aspekt ved entreprenørskap som fenomen. Studier viser at svært mange av de som har *intensjoner* om å etablere nye bedrifter ofte ikke kommer så langt at de faktisk gjør noe med denne intensjonen. Mangel på gode forretningsmuligheter kan være en viktig årsak i denne sammenheng. Vi mangler fortsatt mye kunnskap om hvor og hvordan gode forretningsmuligheter identifiseres, og hva som er suksessfaktorene i denne delen av entreprenørskapsprosessen. Tema har også i liten grad vært fokus for offentlig politikk og virkemiddelapparat, der man i stor grad har konsentrert seg om å bringe allerede identifiserte forretningsmuligheter over til nye bedrifter eller forretningsområder. Vi mener imidlertid at det i større grad også bør fokuseres på hvordan forretningsmuligheter blir til. Dersom en kan stimulere denne prosessen, vil det være et viktig bidrag til økt nyskappingsaktivitet.

Tiltak rettet mot identifisering og spredning av gode forretningsideer kan bidra til at flere starter nyetableringsprosesser. Det kan også være behov for hjelp til å sette sammen etableringsteam – personer som sammen kan utvikle forretningsmulighetene fram mot gode

etableringer. Personer som ønsker å starte bedrifter, har ikke alltid gode forretningsideer å starte på bakgrunn av. Samtidig kan det eksistere personer med gode forretningsideer, men som ikke ønsker å gå inn i en karriere som bedriftsetablerer. Et aktuelt utviklingstiltak vil derfor være å skape arenaer der personer med ideer og personer som ønsker å etablere bedrifter kan møtes.

Videreutvikle entreprenørskap i skolen

Distriktskommisjonen peker på entreprenørskap i skolen som en strategi i forhold til å skape en entreprenørskapskultur, noe som er i samråd med blant annet regjeringens strategi for innovasjonspolitikken. Om tiltaket har en slik effekt, er det hittil vanskelig å si noe om, særlig da entreprenørskap først ble introdusert som nytt nasjonalt læringsmål midt på 1990-tallet, og er dermed en relativt ny målsetting i skolesammenheng. Her er det behov for forskningsmessige studier. Kunnskapsgenerering på dette området har imidlertid store metodiske utfordringer i og med at det er snakk om å skape endringer over et relativt langt tidsperspektiv, og siden kunnskapen må baseres på kunnskap både om entreprenørskap som fenomen og prosess, og på kunnskap om prosesser knyttet til skolehverdagen, pedagogikk og holdningsskaping.

Siden utvikling av kompetanse og holdninger er sentrale elementer i forhold til entreprenørskapsprosjekter i skolen, er problemstillinger knyttet til kjønn særlig interessante her. Dette siden den lave andelen kvinnelige bedriftsetablerere blant annet synes å henge sammen med holdninger til og kompetanse om entreprenørskap som karrierevei. Den kan derfor være særlig aktuelt å undersøke hvordan tiltak knyttet til entreprenørskap i skolen virker i forhold til jenter og gutter.

Finne fram til samfunnsentreprenører – utnytte kollektive ressurser

Distriktskommisjonen er opptatt av lokalsamfunn der en er avhengig av at finnes personer med ideer og pågangsmot, og at det er avgjørende at slike nøkkelpersoner ikke nøytraliseres. Ideer og muligheter i lokalsamfunnet kan ofte oppstå som en følge av kollektive handlinger, det vil si innenfor rammen av sosiale grupper som for eksempel husholdninger/storfamilier, yrkesfelleskap e.l. Å gjøre en innsats for lokalsamfunnet gjennom engasjement i samarbeidsforum der innsatsen kommer fellesskapet til gode, er et prioritert mål for mange. Dette kan være faglige organisasjoner, interesseorganisasjoner eller former for nærings samarbeid. Når forholdet mellom innsats og incentiver skal vurderes i en slik sammenheng, må andre former for belønning enn de rent økonomiske inkluderes. Belønning i form av anerkjennelse og økt sosial kapital er viktig i denne sammenhengen. Et eksempel er etableringen av landbrukssamvirket. Dette var en innovativ organisasjonsløsning som i stor grad kom andre enn gründerne til gode, men bidro til å legge grunnlag for næringsvirksomhet og verdiskaping i lokalsamfunnet. Lignende entreprenøriell aktivitet på et lokalsamfunnsnivå bidrar til å skape et helhetlig utviklingsfundament i lokalsamfunnet. Skal samfunnsentreprenørskap kunne forstås og utnyttes som en drivkraft i lokalsamfunnsutviklingen må det økonomiske perspektivet med mål som verdiskaping og vekst, balanseres med en sosial og kulturell utviklingsdimensjon.

Vi mangler i dag kunnskap om betydningen av kollektive prosesser og hvordan kollektive ressurser kan mobiliseres for å utnytte potensialet for nyskaping og bedriftsutvikling. Siktemålet må være å få frem kunnskap om kobling av kommersielle og sosiale prosesser som fremmer nyskappingsaktivitet. Å forstå dette samspillet mellom samfunnsentreprenøren som utviklingsaktør på et lokalsamfunnsplan, lokale uformelle institusjoner som en dynamisk

rammebetingelse for entreprenørskap, og resultatet i form av egen bedriftsetablering og utvikling, kan gi muligheter for tilrettelegging og tilpasning av virkemidler.

Muligheter og utfordringer for entreprenørskap og innovasjon i offentlig sektor

Distriktskommisjonen snakker både om en ja-kultur og intraprenørskap i offentlig sektor. Slik vi ser det handler dette om to forskjellige ting, hvorav det første handler om å skape en serviceorientert offentlig forvaltning, mens det sistnevnte handler om å videreutvikle offentlig organer og etater som organisasjoner. Det er det sistnevnte som vil bli kommentert her selv om disse tingene ofte kan henge sammen; en velfungerende og utviklingsorientert organisasjon vil som oftest også være serviceorientert osv. Med andre ord lykkes en med det ene (organisasjonsutviklingen) gir dette overføringsverdi også til andre områder.

Samfunnet blir mer og mer komplekst og en moderne offentlig sektor står overfor en rekke store utfordringer i årene som kommer blant annet med økte krav fra samfunnet og brukerne til tjenester, service og effektivitet. Dette gjelder ikke minst for kommuner, fylkeskommuner og helseforetak, men også for statlige organ som departementer og direktorater synes kravene økende (jfr. flomkatastrofen i Asia). Å få til innovative prosesser og entreprenøriell utvikling vil derfor både være ønskelig og helt nødvendig også innenfor offentlig sektor. I en utredning om hvordan Sverige kan bli mer innovativt¹ etterlyses det for eksempel et mer innovativt lederskap i kommuner og landsting for å frigjøre personalets kreativitet for å kunne møte de mer turbulente omgivelsene. Entreprenørskap antas å være en effektiv strategisk måte å møte turbulente omgivelser på og internasjonalt har begrepet "public sector entrepreneurship" blitt introdusert. Det er med andre ord erkjent at det er et potensial for å benytte entreprenørskap i forbindelse med ledelse av offentlige organisasjoner. Her vet vi imidlertid svært lite. Hva innebærer entreprenørskap og innovasjon i offentlig sektor? Hvordan foregår entreprenørskap og innovasjon i kommuner/ fylkeskommuner og offentlige virksomheter? Hvilke resultater gir det? For å kunne generere kunnskap om mangfoldet innen offentlig sektor trengs det studier av ulike sektorer og virksomheter, og sammenligning mellom disse.

BRUK AV NÆRINGSRETTEDE VIRKEMIDLER

Utnytte handlingsrommet for næringsrettede virkemidler

Et område der det er en åpenbar avstand mellom mål og midler, gjelder bruken av næringsrettede virkemidler for å fremme innovasjon og for å kompensere for geografisk betingede konkurransemessige ulemper på grunn av avstandsforhold og spredt bebyggelse. Som påpekt av Effektutvalget og Handlingsromutvalget utnytter Norge på langt nær de muligheter EØS-avtalen gir for å sette inn slike virkemidler, som har vist seg effektive for å fremme innovasjon og vekst. Dette viser at det for tiden ikke finnes politisk vilje til å sette inn effektive virkemidler innenfor den smale distriktpolitikken. Dette kunne ha vært påpekt kraftigere i Kommisjonens innstilling.

Målrrette næringsrettede virkemidler

Offentlige innsats og virkemidler benyttes ofte for å få til innovativ og nyskapende aktiviteter i bedrifter og blant gründere. For at bedriftene/gründerne skal kunne lykkes med entreprenørskap, vil kunnskap om nødvendige bedriftsressurser og bedriftsprosesser, og bruken av virkemidler som øker sannsynligheten for en ønsket utvikling være viktig.

¹ SOU 2003:90

Forskningen har imidlertid i liten grad vært opptatt av virkningene av slik støtte, og det hevdes også at det er mangel på systematisk forskning vedrørende offentlige støtteordningers innvirkning på bedriftens interne prosesser. Blant annet har man i liten grad kunnskap om hvordan virkemidler bidrar til at bedrifter og gründere endrer atferd i ønsket retning, f.eks. i forhold til innovasjon eller vekst. Vi har lite kunnskap om hvilke effekter virkemidlene har over tid og hvilke kombinasjoner av virkemidler som fungerer best. På disse områdene trengs det økt forskningsinnsats.

Det er behov for kunnskap om hvordan det offentlige virkemiddelapparatet kan påvirke de mest sentrale dimensjonene, knyttet til innovasjonsprosesser og prosjektutvikling, for å tilføre prosjektene ekstra verdi, og derigjennom bidra til å øke bedriftenes totale verdiskapning. Det er behov for kunnskap om hvordan offentlige virkemidler kan øke gründeres vilje og evne til ekspansjon.

Rådgivning og veiledning av førstegangsetablerere

Det anbefales fra kommisjonen at "Virkemiddelapparatet bør i sterkere grad gi en aktiv oppfølging og bidra til rådgivning og finansiering slik at entreprenørens gjennomføringsevne øker". I en nylig gjennomført evaluering av etablererstipendordningen i Nordland (2005) er det funnet at de mest motiverte etablererne og de som har størst vekstambisjoner for sin bedrift, er de som i størst grad etterspør ekstern kompetanse. På den andre siden kunne rådgivning bidra til at flere oppdaget mulighetene for egen bedrift og fikk økte ambisjoner. Uten et formelt tilbud knyttet til etablererstipendordningen vil disse ikke bli nådd. Det er derfor konkludert med at et individuelt rådgivningstilbud til etablere bør etableres og kan bidra på flere måter. (1) Etablererne kan få veiledning som gjør at viktige elementer i etableringsprosessen gjennomføres. Dette kan bidra til at flere bedrifter blir etablert. (2) Rådgivning kan stimulere etablererne til å fokusere på entreprenørielle muligheter slik at markedsmulighetene utnyttes bedre og at bedriftens konkurranseevne blir bedre. Dette kan bidra til større overlevelse av nystartede bedrifter og til at det etableres større bedrifter som skaper flere arbeidsplasser. (3) Et rådgivningstilbud kan bidra til å utdanne dyktige etablerere/entreprenører. Dette kan gi en langsiktig effekt av virkemidlet gjennom at disse lærer å se ny muligheter og utnytter disse i fremtiden gjennom nye etableringer uten offentlig støtte. Forskning peker på betydningen av at et slikt rådgivningstilbud utvikles etter bestemte kriterier. Særlig viktig er det at rådgivningen er profesjonell, individuelt tilpasset og timet etter etablererens behov, og at rådgiver fungerer som en mentor som stimulerer læringsprosessen hos den enkelte etablerer. En mentorordning hvor førstegangsetablerere knyttes opp mot en mer erfaren gründer kan også være et godt tiltak i denne sammenheng. Gjennom en slik relasjon får etablererne en høyst kompetent diskusjonspartner som kan bidra med lærdom fra egne erfaringer, og som også kan knytte nyetablereren til relevante nettverk.

Innføring av et slike rådgivnings-/veiledningstilbud som nevnt over bør følges av videre forskning som kan avdekke hvordan rådgivningen fungerer for ulike grupper av etablerere og hvilken effekt dette har for økt verdiskaping og sysselsetting.

Såkorfond

Kommisjonen anbefaler at det bør etableres såkorfond på nasjonalt og regionalt nivå. Tilgang på risikovillig kapital er viktig for å lykkes med nyskappingsprosjekter, og tilgangen på privat risikokapital er forholdsvis lav i Norge og særlig i distriktene. Offentlig innsats for å øke kapitaltilgangen i nyskappingsprosjekter er derfor velkommen. Men det er i denne

sammenheng viktig å være oppmerksom på at såkornfond er et virkemiddel som ikke får distriktsprofil uten at man aktivt styrer fondet i den retning. En studie av Skåcorn Invest-fondene (Wassum consulting) viste at særlig såkornfond plassert i de store byene (Oslo, Trondheim og Stavanger) sjelden investerte i prosjekter utenfor den sentrale bykjernen hvor de har sine kontorer. Bare få av prosjektene de investerer i finnes mer enn 5 mil fra såkornfondets administrasjonskontor. Samtidig mener forvaltningen at hvor såkornfondene er lokalisert har stor betydning for evnen til å tiltrekke lokale prosjekter. Skal en opprette nye såkornfond ut fra formålet å skaffe kapital til næringsutvikling i distriktene blir det således svært viktig hvor disse såkornfondene lokaliseres. I tillegg bør såkornfondene profileres slik at de i større grad enn eksisterende fond rettes mot distriktpolitiske målsettinger. Dette kan gjøres ved føringer i forhold til investeringer, slik som stilles f.eks. i forhold til Innovasjon Norge. En kan opprette flere lokale såkornfond, eller lokale avdelinger av såkornfond, f.eks. knyttet til næringshagene. Videre kan kombinasjoner med andre tiltak føre til økt rekruttering av prosjekter fra mindre sentrale strøk, så som nært samarbeid med kommunale og regionale næringssetater/næringselskaper og næringshager. Et nyttig tiltak kan være "idéagenter" som oppsøker næringsmiljø for å lete fram ideer som bedriftene selv ikke vil eller kan utnytte.

Fokus på franchiseetableringer

Franchising er en voksende form for nyetableringer som hittil har oppnådd lite fokus i norsk næringspolitikk. Franchiseavaler innebærer en mer strukturert veg til bedriftsetableringer, noe som på visse områder gjør etableringsprosessen enklere men på andre siden reduserer frihetsgradene og dermed utviklingsmulighetene til gründeren. Fra franchisegiverens side innebærer dette en mulighet til ekspansjon av gode forretningskonsepter, og formen velges gjerne av svært ekspansive tjenesteforetak. Det finnes indikasjoner på at franchise er en nyetableringsform som lokker flere kvinner til entreprenørskap, og er derfor særlig interessant i forhold til målet om å øke kvinners etableringstilbøyelighet. Et utviklingsprosjekt med fokus på franchise kan bidra til flere og bedre franchiseetableringer. Et slikt prosjekt kan omfatte møteplasser der potensielle franchisetakere og -givere kan møtes, kompetanseoverføring både til personer som ønsker å bli franchisetaker og til virksomheter som vurderer franchising som middel for ekspansjon, samt tilpassede finansieringsløsninger for denne typen virksomhet.

FOKUS PÅ ENKELTE NÆRINGER

Landbruk

Innen landbruk foreslår kommisjonen en forenkling av lover og regler for å få til en større grad av foredling og omsetning av lokale råvarer. Dette er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning. En trenger mellom annet også et kunnskapsløft i virksomhetene. Dette gjelder spesielt på områder som markedsføring av produktene, økonomistyring, organisasjon og distribusjon. Uten kunnskaper på disse feltene vil det være vanskelig å nå fram med produktene og å lykkes over tid. Det er behov for en diskusjon om hvordan det offentlige på sentralt og regionalt nivå kan bidra til kunnskapsutvikling i bedriftene samt hvordan et slikt tilbud bør organiseres.

For å få innpass hos de store matvarekjedene med lokalt foredlede produkter, er det ikke nok å ha gode produkter. Kjedene forventer stabile leveranser, begrenset antall kontaktpunkt og et administrativt apparat som passer inn i deres bestillingsrutiner. Fra kjedenes side er det ønskelig at det bygges opp paraplyorganisasjoner som kan være overbygninger for produsenter som opererer i ulike kommuner og regioner. Skal en få dette til i praksis, kreves det mer kunnskap om hvordan slike organisasjoner kan bygges opp.

Bygdeutvikling med gårdsbruket som utgangspunkt

I distriktskommisjonens utredning foreslås det at landbrukspolitikken i større grad bør bli en politikk for bygdeutvikling. En konsekvens av dette er at overføringene til landbruket vris i retning av landbruksbasert bygdeutvikling eller helt næringsnøytral støtte til bygdeutvikling. Noe av bakgrunnen for et slikt forslag er prinsippet om at politiske virkemidler bør være så nært knyttet opp til de politiske målene som mulig. Hvis målet er å oppnå levedyktige bygdesamfunn gjennom økt lokal verdiskaping, bør derfor virkemidlene rettes mot å utløse verdiskapingspotensialet uavhengig av i hvilken næring dette skjer. Betydningen av jordbrusavtalemidlene for lønnsomheten i landbruksproduksjonen viser hvilken stor utfordring dette representerer for landbruket. Landbruket har imidlertid også store muligheter til å bli en viktig faktor i utviklingen av bygdesamfunnene.

Gårdsbruket er allerede i dag utgangspunkt for en svært allsidig næringsvirksomhet. En undersøkelse som Nordlandsforskning har gjort viser at det på 30 prosent av alle driftsenheter i landbruket også drives annen næringsvirksomhet enn tradisjonell landbruksproduksjon. Denne allsidigheten kommer særlig til syne om en tar utgangspunkt i gårdshusholdningen. Undersøkelse viser også at den samlede inntekten i husholdningen øker når inntekten er spredt på flere aktiviteter. Når husholdningen i tillegg til inntekt fra gårdsdriften også har inntekt fra lønnsarbeid eller annen næringsvirksomhet som ikke er relatert til landbruk er den samlede inntekten størst.

Når vi gjennom denne forskningen ser at gårdsbruket i så stor grad kan være utgangspunkt for allsidig næringsvirksomhet, viser det at gårdbrukere fortsatt bør være en viktig målgruppe for næringsutvikling i bygdene. Det som skiller denne gruppen nyskapere fra andre er at virksomheten er lokalisert til et gårdsbruk eller bygdesamfunn der eieren bor på gården. Gården gir også ofte et ressursgrunnlag for ny næringsvirksomhet. I tillegg drives det i større eller mindre grad landbruksproduksjon slik at jorda og kulturlandskapet holdes i hevd. Særlig med tanke på koblingen mellom reiseliv og kulturlandskap har det betydning at landbruksnæringen trekkes aktivt inn i den lokale næringsutviklingen. Ved å stimulere gårdbrukere til ny og allsidig næringsutvikling oppnås det også en kontinuitet i bygdeutviklingen gjennom at gården og kulturlandskapet som tidligere har vært det viktigste næringsgrunnlag også i framtida utnyttes som ressurs.

Dette betyr selvsagt ikke at gårdbrukere skal ha enerett på midler til næringsutvikling i bygde-Norge. I lys av distriktskommisjonens forslag er imidlertid poenget i denne sammenhengen at gårdsbruket fortsatt bør være et viktig utgangspunkt for næringsutvikling. Allsidigheten i form av annen næringsvirksomhet enn tradisjonell landbruksproduksjon bør utvikles ytterligere, og det bør stimuleres til et større strukturelt mangfold også innenfor de tradisjonelle landbruksproduksjonene.

Havbruk og fiskerirelatert virksomhet

Kommisjonen anbefaler innenfor fiskerirelatert næring en økt vektlegging av bærekraftig utvikling og markedsorientering. Økt markedsorientering vil være en særlig utfordring for de fleste naturressursbaserte næringene og vi støtter en økt offentlig støtte til satsing på markedsrettet kompetanseheving som kan komplettere det omfattende kunnskapsgrunnlaget man har innen primærproduksjon. Dette vil sammen med økt vekt på internasjonalisering både av næringsvirksomhet og FoU være nødvendige bidrag til å styrke disse næringenes internasjonale konkurransekraft og verdiskapingsmuligheter.

I forhold til de områder for styrking av forskningen som nevnes eksplisitt vil vi også understreke betydningen av økte og næringsrettet satsing innenfor økonomisk-administrative og samfunnsfaglige felter som nødvendig for å utvikle et bredere og mer regionalt tilpasset kunnskapsgrunnlag for framtidig næringsutvikling. Dette er også nødvendig for å adressere de strategiske utfordringer som naturressursbaserte næringer og regioner står overfor i forbindelse med å opprettholde og utvikle disse næringer innenfor en stadig mer internasjonal arbeidsdeling. Vi tror en styrking av kunnskapsgrunnlaget både innenfor næringsliv og FoU vil være viktige bidrag for å videreutvikle Norges ledende posisjon internasjonalt i utviklingen av havbruksnæringen. Det vil også komplettere satsingen som kommisjonen anbefaler i forhold til fortsatt handelsadgang til vårt viktigste markedsområde - EU.

Utover de sektorrettede prioriteringer som fremheves i forbindelse med havbruk og øvrige naturressursbaserte næringer vil vi legge til at vi tror det vil være av stor betydning å legge til rette for forvaltningsutvikling og regional næringsutvikling som i større grad ivaretar regionale fortrinn og samspill mellom eksisterende viktige næringssektorer for utvikling av økt konkurransedyktighet og framtidig verdiskaping. Når det gjelder de forvaltningsmessige problemstillingene knyttet til muligheter og konsekvenser av økt regionalisering av fiskeriforvaltning og deltakerordninger (innenfor rammen av en nasjonal fiskeripolitikk), mener vi at det vil være nødvendig å analysere og utrede disse forhold og grunnrenteproblematikken innenfor en bredere regional kontekst for næringsutvikling og samfunnsutvikling i kystsonen som indikert ovenfor.

Distriktskommisjonens foreslår at dagens konsesjonsavgifter for havbruksanlegg erstattes med en arealavgift som tilfaller kommunene. Dette forslaget er i tråd med utviklingen i næringen og i forvaltningssystemet, der man ser en tendens til økende mobilitet i konsesjonenes lokalisering. Særlig etter liberaliseringen av flytte/klareringsforskriften i februar 2004 har det blitt åpnet for større mobilitet, foreløpig riktignok bare innenfor fiskeriforvaltningsregionene. Vi vil imidlertid påpeke at spørsmålet om arealavgift foreløpig er svært dårlig utredet og at det vil kreve en betydelig forskningsinnsats før en levedyktig ordning vil foreligge. Generelt bør det satses sterkere også på forskning knyttet til arealbruk og arealspørsmål.

Tjenesteyting

Distriktskommisjonen angir at det bør være målsettinger for distriktpolitikken at folk gis muligheter til skape en framtid i distriktene og å stimulere tilflytting til distriktene. Dette handler blant annet om å skape lokalsamfunn som er attraktive bo- og lokaliseringssteder hvor (1) nødvendige tjenester er tilgjengelig, og hvor det (2) utvikles nye kompetansebaserte tjenester.

(1) Et av flere viktige faktorer for bosetting i distriktene er tilgjengelighet av tjenester. I tillegg til nødvendige offentlig tjenestetilbud, spiller også tjenester tilbudt av private aktører en viktig rolle. Det blir da viktig å legge til rette for at slike tjenestetilbud kan være tilgjengelige også i mindre sentrale områder. I spredt befolkede områder, der markedsgrunnlaget er mindre, vil dette fordre nyskaping i form av:

- ny organisering av tjenester slik at tilbudet kan tilpasses små markeder, f.eks. gjennom kombinasjoner av ulike tilbud
- nye former for distribusjon av tjenester slik at en kan benytte seg av tjenester fra virksomheter lokalisert andre steder

Dette setter fokus på økt behov for innovasjon i tjenestesektoren med særlig vekt på organisatoriske og teknologiske innovasjoner.

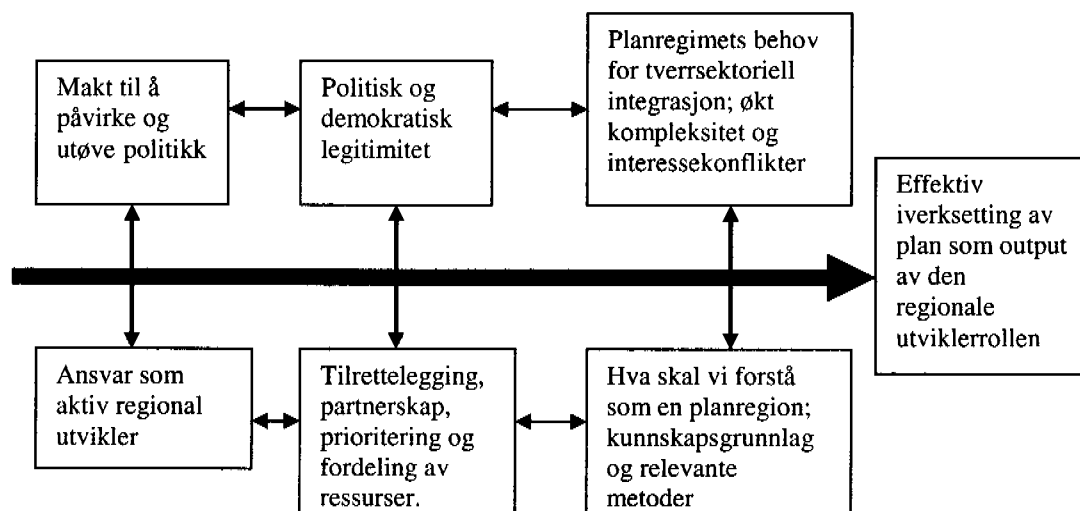
(2) Distriktskommisjonens påpekning av behovet for å utvikle kompetansekrevende tjenesteytende næringer i distriktene er viktig. Også tjenestesektoren bør være fokus når det satses på økt innovasjon og nyskapning i distriktene. Innovasjon i tjenestesektoren har flere fellestrekk med innovasjon i vareproduserende næringer, men det er også viktige forskjeller. Vi har i dag manglende kunnskap om hvordan innovasjoner arter seg i denne sektoren, samt hvordan en kan stimulere til økt innovativ aktivitet her. Selv om kunnskap og modeller knyttet til innovasjon i industrisektoren kan overføres og brukes i forhold til tjenestesektoren, tar disse modellene i liten grad høyde for viktige aspekter ved tjenesters logikk, så som det at tjenester er immaterielle, kundenes heterogenitet, kundene som medprodusenter av tjenestene, samt at tjenester vanskelig kan lagres. Det at kundene er aktivt handlende aktører i verdiskapningsprosesser er et sentralt aspekt ved den "nye økonomien". I den "nye økonomien" utfordres også tjenesteforetakene til kontinuerlig utvikling av eksisterende og nye tjenester.

Distriktskommisjonen peker på at næringsrettede virkemidler bør tilrettelegges slik at de favner tjenestesektorens behov. Sektoren er karakterisert av stor grad av immaterielle investeringer i kompetanse, utvikling av konseptet, nettverk, image/merkenavn, etc. Eksisterende virkemiddelstruktur er i begrenset grad tilpasset denne typen investeringer, og finansiering fra private aktører er også vanskeligere siden sikkerheten for kreditter blir svakere. Det er således behov for å utvikle nye virkemidler som er spesielt egnet for innovativ aktivitet i tjenesteytende næringer. Kommisjonen anbefaler økt bruk av investeringstilskudd og etablering av regionale såkornfond. Dette er begge gode tiltak, men begrenset blant annet i forhold til finansieringsbehovet knyttet til innovasjon i tjenestesektoren. Her er tilskudd til fysiske investeringer lite aktuelt, mens det er et stort kapitalbehov knyttet til immaterielle investeringer. Det bør i tillegg utvikles virkemidler som kan rettes mot dette behovet.

AVKLARING AV ROLLEN SOM REGIONAL UTVIKLER

Distriktskommisjonen diskuterer spørsmålet om regionnivået, dets betydning og innretning. Det fremmes argumenter for og imot ulike modeller. Dokumentet livskraftig distrikter og regioner sier dog ikke så mye om innholdet for den regionale utviklerrolle som det regionale nivå er tiltenkt. Betrakningene nedenfor forsøker å diskutere dette med utgangspunkt i følgende modell:

Modell for regional utvikling



Modellen beskriver en prosessforståelse av den regionale utviklerrollen i et planperspektiv. Den gir selvsagt intet fullstendig bilde, men kan bidra til å synliggjøre både viktige problemstillinger og forutsetninger for utviklerrollen, samtidig som den også viser til noen av de kryssende konflikter som denne rollen befinner seg i. Nedenfor vil vi ta for oss en rekke av forutsetningene for utviklerrollen.

Utøvelsen av utviklerrollen i et maktpolitisk perspektiv

Den regionale utviklerrollen krever ressurser, tilpassede virkemidler og en viss autonomi for å kunne utøve denne rollen. Ideen bak regionaliseringen er nettopp at den enkelte region skal kunne utvikle seg på egne premisser og betingelser. Derfor er det også viktig i utøvelsen av den regionale utviklerrollen å kunne påvirke politikkutforming på rammebetingelser og virkemiddelbruk. Det å kunne gjøre bruk av nasjonale virkemidler målrettet, er fortsatt viktig for å kunne utvikle robuste regioner. Dette beskriver også distriktskommisjonen i form av behovet for å flytte mer makt ned til regionsnivået. Men i denne forbindelse er det neppe tilstrekkelig bare innflytelse på den smale regionalpolitikken, like viktig for å kunne utøve en regional utvikler rolle er det å kunne øve innflytelse på sentrale sektorpolitiske områder av stor betydning for en gitt region.

Den regionale utviklerrollen og demokrati

Innføringen av partnerskapsprinsippet i utøvelsen av den regionale utviklerrollen har hatt stor betydning for hvordan denne rollen hittil har utviklet seg. I forbindelse med de regionale planprosesser har innføringen av partnerskapsmodellen således gitt opphav til et nytt styringsregime, kalt "Multigovernance". En viktig problemstilling som reiser seg er imidlertid hvordan man som offentlig myndighet skal utøve sin planrolle innen et slikt styringsregime. Utfordringen dreier seg bl.a. om det å koordinere og avveie mellom ulike interesser i et fylke og dermed hvilke aktører som skal få innflytelse gjennom partnerskapsprosessene. I den utstrekning som det regionale systemet befinner seg innen for en demokratisk referanseramme blir dette også et spørsmål om den demokratiske legitimiteten til partnerskapet. Gjennom deltakelsen i partnerskapet settes det nemlig opp forutsetninger for og fordeles det ressurser.

Partnerskapet får dermed en sterk innflytelse på den autoritative fordeling av verdier innen for et samfunn. I en norsk demokratisk tradisjon har dette tradisjonelt vært et ansvar for det partipolitiske systemet. Selv om distriktskommisjonen diskuterer spørsmålet demokratisk underskudd så blir denne problemstillingen ikke diskutert i forhold til bruken av den nye praksisen som partnerskapsregimet representerer.

Innføringen av partnerskapsprinsippet i planarbeidet får også konsekvenser for hvordan planer kan iverksettes og for effektiviteten av en iverksetting. For selv om det å etablere et partnerskap som sådan er viktig, er det også viktig hvordan man håndterer prosessen fra uforpliktende "viljeserklæringer" til et mer konkretisert samarbeid. I dette ligger to forhold. På den ene side ønsker vi å få fram hva som skal til for å gjøre slike prosesser forpliktende for de deltakende aktører. På den andre siden er det også viktig at utkommet av prosessen har bruksverdi for den/de regioner planen gjelder. Planer som ikke iverksettes etter en planprosess har begrenset verdi. Derfor må planer også være konkrete.

Hva er en region for utviklerrollen?

Dette reiser spørsmålet om hvor stort område en planprosess kan ha gyldighet for og hvor mange aktører en prosess kan involvere. En annen måte å formulere dette spørsmålet på er å spørre hva som konstituerer og definerer den geografiske rammen for planutvikling. Et paradoks som vi konfronteres med er at samtidig som utviklingen går mot større regioner, så må planproduksjon rette seg inn mot mindre og klarere definerte områder for å bli effektive redskaper. Dette åpner for den diskusjon av hva som definerer en relevant planregion.

Når vi taler om vekstregioner anvendes ofte funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner som et inndelingskriterium. Dog er det også mulig å tenke seg andre inndelingskriterier. Dette aktualiseres i særlig grad av det andre grunnleggende trekket ved det nye planleggingsregime, nemlig at det har en tverrsektoriell innretning. Er forutsetningen for en planprosess at den skal integrere ulike sektorperspektiv, som for eksempel kulturvern og næringsutvikling, følger dette ikke nødvendigvis grensene til bo og arbeidsmarkedsregioner. Dette er heller ikke nødvendigvis tilfellet der hvor oppgaven er å regulere arealanvendelsen ved utnyttelsen av naturressurser. Her defineres området av de kommuner som grenser opp til en gitt naturressurs. Denne forståelsen av at utøvelsen av den regionale utviklerrollen krever en differensiert forståelse av region synes å være fraværende i distriktskommisjonens sin betenkning.

Sektorinteresser og utviklerrollen

Når planperspektivet skal være tverrsektorielt skapes det imidlertid også andre utfordringer for planprosesser. Det at planarbeid tradisjonelt sett har vært innrettet mot enkeltsektorer har resultert i at hver sektor har bygd opp egne redskaper og egne praksiser. Å koordinere på tvers av sektorgrenser betyr derfor også et brudd med disse praksiser. At dette nødvendigvis ikke er så enkelt illustreres av at ulike planområder reguleres etter ulike retningslinjer og av ulike lovverk. Således reguleres for eksempel arealplanlegging etter plan og byggingsloven og følger arealpolitiske retningslinjer. Arealplanlegging har derfor også sjeldent forholdt seg til strategisk planlegging, og har følgelig også hatt problemer med å integrere det strategiske perspektivet. På denne måten har ulike plantradisjoner fulgt søylene i den segmenterte stat. En viktig oppgave for et tverrsektorielt planperspektiv er med andre ord å integrere arealplanlegging og strategisk planlegging. Men her er utfordringen i dag at det kommunale planarbeid kanskje mest innen for strategisk planlegging ikke ivaretas i tilstrekkelig grad slik at fundamentet for en overordnet regional planlegging og utvikling gradvis undergraves.

REGIONALE INSTITUTTERS ROLLE

FOKUS er en sammenslutning av 12 nasjonale institutter med regional forankring. De fleste instituttene er organisert som stiftelser med en grunnbevilgning fra Norges forskningsråd (NFR) som utgjør omkring 8 – 10 % av årlig omsetning. Det resterende må skaffes gjennom prosjekter i et åpent marked.

En viktig oppgave for FOKUS-instituttene er å ivareta *regionale* FoU-behov for både næringsliv og offentlig sektor, samtidig som de er en del av det *nasjonale* og *internasjonale* forskningssystemet. Det legges etter hvert økt vekt på partnerbasert forsknings- og utviklingsaktiviteter i regionenes arbeids- og næringsliv. Instituttene bidrar til generering av ny kunnskap og videreutvikling av eksisterende kunnskap om næringsmessige, økonomiske, politiske, sosiale og kulturelle forhold. Denne kunnskapen formidles til regionale, nasjonale og internasjonale aktører og er en forutsetning for utvikling av strategier og tiltak som har til hensikt å fremme regional og nasjonal utvikling.

FOKUS-instituttenes samarbeid med andre FoU-institusjoner (regionalt, nasjonalt og internasjonalt) er viktig for utvikling og formidling av kunnskap som er nyttig for både regionale og nasjonale aktører. Kunnskap generert av nasjonale og internasjonale FoU-institusjoner tas i bruk, videreutvikles og/eller formidles til regionale aktører, mens kunnskap om regionale forhold formidles til og videreutvikles av nasjonale og internasjonale aktører. FOKUS-instituttene fungerer således som bindeledd mellom det nasjonale og de regionale innovasjonssystemene. I så måte kan de spille en sentral rolle i forhold til kunnskapsutvikling og -spredning, men denne rollen bør videreutvikles. Dette er en oppgave som FOKUS-instituttene er svært opptatt av. Den burde også være i overensstemmelse med intensjonene bak Regjeringens handlingsplan for en helhetlig innovasjonspolitik. I tillegg til å bidra til økt flyt av kunnskap og forskningsresultater mellom nasjonale og regionale aktører, kan instituttene utnytte sin posisjon til å videreutvikle og utvide samarbeidet og kontaktflatene mellom forskning og næringsliv i regionene. Dette er noe FOKUS-instituttene jobber kontinuerlig med.

Som for statlige og andre institutter er et betydelig omfang av nasjonale og internasjonale prosjekter avgjørende for instituttene økonomi, og av stor betydning for kompetanseutviklingen. Det er ikke mulig å opprettholde en tilstrekkelig faglig tyngde og størrelse på instituttene gjennom regional finansiering alene, og derfor jobber de fleste regionale instituttene i hovedsak for nasjonale oppdragsgivere, men også internasjonale oppdragsgivere har økende betydning.

I denne sammenheng gir vi vår fulle tilslutning til følgende av kommisjonens forslag, da dette vil være viktige tiltak for å videreutvikle forskningsaktiviteten regionalt og derigjennom å styrke den regional utviklingen:

- Det bør arbeides systematisk for å bygge kvalitativt gode forskningsmiljø også utenfor de største byene. I denne sammenhengen vil det være naturlig å bygge på de regionale forskningsinstituttene
- De regionale forskningsinstitusjonene styrkes gjennom økning av grunnbevilgningen tilsvarende de statlige instituttene
- Det må i større grad legges til rette for at små forskningsmiljøer kan delta i store offentlig finansierte forskningsprogrammer
- Det iverksettes forsøk med regionale forskningsfond med friske midler