

04 / 2771-87

DISTRIKTSKOMMISJONEN - HØRINGSUTTALELSE

Saksbehandler: Jan Einar Reiersen
Arkivsaksnr.: 04/06625

Arkiv:

Saksnr.: Utvalg
0031/04 Plan- og næringskomiteén
0002/05 Formannskapet
/ Kommunestyret

Møtedato
14.12.2004
11.01.2005

Rådmannens innstilling til vedtak:

- 1. Kommunestyret mener at Distriktskommisjonens (DK) utredning er et godt grunnlag for utformingen av den kommende regionalpolitikken og endringer i styringsstrukturen.*
- 2. Den nye forståelsen som preger DKs sitt syn på utviklingen i distriktene, med vekt på lokal vekstkraft og desentralisering av makt, bør være rettesnor for all regional utviklingspolitikk. Sammen med et godt tjeneste- og velferdstilbud vil dette være grunnlaget for å utvikle levedyktige lokalsamfunn i hele landet.*
- 3. Kommunestyret mener det er nødvendig med et sterkt folkevalgt organ på regionalt nivå. Mange sentrale utfordringer framover er av regional karakter og krever derfor en aktiv regional aktør som kan fungere som allianse- og samarbeidspartner for kommunene.*
- 4. Spørsmålene knyttet til grensene for de nye regionale enhetene og oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune må drøftes inngående. Tromsø kommune vil gjerne delta i denne debatten. Storbyenes rolle hører klart hjemme i dette bilde.*
- 5. Kommunestyret slutter seg til Rådmannens vurderinger når det gjelder DKs anbefalinger på virkemiddelområdet.*

Stein Rudaa
Rådmannen

Jan Einar Reiersen
Plan- og næringsjef

Plan- og næringskomiteen behandlet saken i møte 14.12.05 hvor det er protokollert slik:

Jens Ingvald Olsen RV, foreslo:

”Alternativ pkt 2.

Målsettingen om å bevare bosettingsmønsteret, ha en god fordelingspolitikk samt vektlegge lokal vekstkraft og desentralisering av makt, bør være rettesnor for all regional utviklingspolitikk. Sammen med et godt tjeneste- og velferdspolitik. Sammen med et godt tjeneste- og velferdstilbud vil dette være grunnlaget for et for levedyktige lokalsamfunn i hele landet.”

” Tillegg

Punkt 6. En sentral forutsetning for utvikling av en livskraftig distriks- og regionalpolitikk er at Norge ikke er, og heller ikke blir medlem i EU.”

Jens Revold, SV, foreslo:

”Endret forslag til vedtak:

Pkt 3, 1 setning

”..regionalt nivå, og støtter derfor ideen om en trenivåmodell.”

Punkt 4,

”/utgangspunktet ser Tromsø kommune en regioninndeling i nord som følger dagens oppfatning av Nord-Norge (Nordland, troms og Finnmark), som riktig. Andre inndelinger kan vurderes i en overgangsfase.”

Nytt punkt 6:

Kommunestyre i Tromsø ser det som særlig viktig at en ny regionalpolitikk innpasses en ”samlet balansert finanspolitikk.” Dette innebærer et sett med tiltak på plasseringer som dekker inn med:

- friere bruk av sektormidlene i sektordepartementene
- frigjøring av landbruksmidler som følge av WTO-avtalen
- provenyet knyttet til differensiert arbeidsgiveravgift
- generelle omdisponeringer på statsbudsjettet.

Øyvind Hilmarsen, H, foreslo:

”6. Kommunestyret mener det bør opprettes såkornfond i tilknytting til Universitet i Tromsø på lik linje med de andre universitetsbyene.”

Jens Revold, SV, foreslo:

”Saken tas til orientering, innkomne forslag oversendes Formannskapet.”

Votering:

Revolds forslag vedtatt med 6 (Revold, Ringstad, SV, Røymo, Da Silva, AP, Hilmarsen, H, Olsen, RV) mot 1 (Sandnes, Frp) stemme.

Vedtak:

Saken tatt til orientering (+ oversendelsesforslagene)

Saksutredning:

Innledning

Utredningen fra Distriktskommisjonen (DK) ble overlevert Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) 12. oktober 2004 i form av *NOU 2004: 19 Livskraftige distrikter og regioner* (vedlegg). DK er et bredt sammensatt utvalg både politisk, faglig og geografisk. Kommisjonen besto av 15 medlemmer og ble ledet av Johan Petter Barlindhaug. Seks av medlemmene kom fra Nord-Norge.

KRD har i sitt høringsbrev satt opp to frister. De temaene som knyttes til den kommende stortingsmeldingen om regionalpolitikken, som skal legges fram våren 2005, er satt til 14. jan. 2005. Høringsfristen som angår temaet om framtidig fylkes- og kommunestruktur, maktfordeling/regionalisering er satt 14. oktober 2005. Rådmannen mener at de spørsmålene som tas i DK er så viktige at de også bør behandles i kommunestyre, selv om det innebærer at høringsuttalelsen fra Tromsø kommune vil foreligge etter den første fristen. Vedtaket fra Plan-

og næringskomiteen og Formannskapet vil bli sendt KRD innen fristen, hvor det varsles om at det endelige vedtaket i kommunestyret vil bli ettersendt.

Høringsperspektiv

DK legger vekt på å se virkemidler og styringsstruktur i sammenheng. " *Skal det legges grunnlag for en helhetlig, målrettet og effektiv distrikts- og regionalpolitikk vil det, etter kommisjonens mening, også kreves mer grunnleggende endringer i politikk og styringsstruktur*" (s. 112).

Rådmannen er enig med DK sitt perspektiv og vil derfor i den grad det er naturlig også drøfte sentrale aspekter som angår styringsstrukturen. I den sammenheng er det også relevant å trekke inn andre aktuelle utredninger. Det siktes her til *NOU 2004: 2 Effekter og effektivitet* (Effektutvalget), *KOU 2004: 1 Sterke regioner* (Selstad-rapporten) og "*Hvem skal styre i nord?*" (Regionaliseringsutvalget i Troms). Sistnevnte rapport har vært behandlet i plan- og næringskomiteen (Sak 22/04).

Det må likevel presiseres at denne høringsuttalelsen ikke tar sikte på å drøfte alle de temaene som KRD ønsker at høringsinstansene skal komme med synspunkter på innen 14. okt. 2005. Det gjelder blant annet spørsmålet om kommunestruktur.

Hovedsynspunkt i DK

Utgangspunktet for DK er at norsk regional- og distriktpolitikk så langt har vært for fokusert på fordelingsproblemer og målsettingen om å bevare det nåværende bosettingsmønsteret. DK skulle "snu alle steiner" og komme fram med et forslag til en "ærlig" politikk som i mindre grad skal være opptatt med symboler og honnørord.

For å utvikle attraktive og livskraftige lokalsamfunn legger DK vekt på at det må utvikles et aktivt og konkurransedyktig næringsliv. Sammen med likeverdig tjenestetilbud skal dette være grunnlaget for å opprettholde bosettingen i landet. De nye grepene er først og fremst knyttet til at fokus er satt på verdiskaping og krefter som utløser vekst. Det vil si at vekstkraften, og ikke bare ressurspotensialet, blir vektlagt. Kompetansens betydning for den økonomiske utviklingen understrekes. I lys av dette skal steder bli attraktive tilflyttingssteder. Målet om å hindre fraflytting bør ikke styre regionalpolitikken.

Målsettingene slik de står formulert står mer i detalj skrevet på s. 12 og kapittel 3 i *NOU 2004: 19*.

Strategier

Av DK er det mulig å lese ut følgende hovedstrategier:

- Kompetansedrevet verdiskaping – satsing på regionale og nærings- og kompetansemiljø
- Regional spesialisering som nasjonal strategi
- Fokusering på lokal vekstkraft
- Styrket samspill mellom sentrum og distrikt
- Samordning av statlig sektorpolitikk

Disse strategiene legger vekt på å få til lokal vekst. Desentralisering av makt til folkevalgte organ, samt koordinering av den politikken og det arbeidet som skjer i de ulike departementene, er nødvendig for en helhetlig utvikling mot livskraftige lokalsamfunn i alle deler av landet.

Det er viktig å presisere at DK legger vekt på den brede regionalpolitikken, som ser på regionale virkninger av det som skjer i alle sektorer, og ikke bare den smale distrikts- og regionalpolitikken som omhandler KRD sine spesifikke virkemidler. DK bygger her sitt resonnement på dokumentasjonen og vurderingene som kommer fram i effektutvalget sin utredning.

Når det gjelder behovet for samordning av den statlige sektorpolitikken i lys av regionale effekter og utviklingsoppgaver, er dette tema som har vært nevnt i mange sammenhenger. Tromsø kommune påpekte dette også i sitt innspill til Storbymeldingen. Selv om koordinering det har vært påpekt i mange tidligere stortingsmeldinger om regionalpolitikk og planlegging, kan vi vanskelig se at denne strategien er realisert.

De nevnte målene og strategiene i DK gjenspeiler seg også i de forslagene til ny regionalpolitikk og virkemidler som forslås av kommisjonen. Dette skal vi komme inn på etter hvert.

Virkemidler

DK forsøker å se virkemidlene i regionalpolitikken i lys av sitt overordnede syn. Kommisjonen går likevel ikke særlig grundig inn på sentrale virkemidler i de ulike sektorsdepartementenes sitt ansvarsområde. Her forholder de seg til effektutvalget sine analyser. Under de konkrete anbefalingene kommer DK likevel inn på politikk for noen sentrale sektorer.

Det er likevel viktig at DK trekker fram den betydningen Husbanken har hatt for utviklingen av gode boliger i distriktene. Boligpolitikk er et viktig distriktspolitisk virkemiddel, selv om betydning av støtte til sosial boligbygging i byene også er nødvendig å ta i betraktning i det helhetsperspektivet kommisjonen fremmer.

Anbefalinger

Et helt kapittel (kap.7) er avsatt til konklusjoner og anbefalinger. Utenom de generelle premissene og målene for regionalpolitikken, var det ikke full enighet om noen av de konkrete anbefalingene. I de fleste spørsmålene er det likevel en klar flertallsinnstilling.

De viktigste anbefalingene er referert i de kommende avsnittene, med Rådmannens vurderinger til de aktuelle spørsmålene.

Styringsstruktur

Prinsippet om desentralisering av makt er DK enig om, på samme måte som fylkets regionaliseringsutvalg og KS-rapporten om sterke regioner. Det er viktig å være klar over at DK og de to andre rapportene alle mener at dagens fylkeskommune på sikt må erstattes med et nytt folkevalgt regionalt organ eller avvikles helt. Uenigheten dreier altså som om det er ønskelig med å etablere et sterkt folkevalgt organ på regionalt nivå eller om en tonivåmodell (stat og kommune) er å foretrekke.

Et klart flertall på 12 av 15 i DK går for en trenivåmodell, hvor det er viktig at betydelig makt fra staten tilføres et folkevalgt organ på regionalt nivå. Dette er i samsvar med det enstemmige

synet som forfektes i regionaliseringsutvalget i Troms. I behandlingen av sistnevnte rapport i plan- og næringskomiteen sluttet et klart flertall seg til samme syn (sak 22/04).

Et mindretall på tre i DK vil ha større kommuner og på sikt omorganisere fylkesmannsembete mot en ny regional struktur som ledes av politisk oppnevnte representanter ("guvernører") for den sittende regjering med ansvar for territoriell samordning av sektorpolitikken.

Rådmannens vurdering

Rådmannen mener det er viktig at vi har et strekt regionalt nivå basert på folkevalgt styring. Mange utviklingsspørsmål er av regional karakter og lar seg ikke løse på lokalt nivå. Et aktivt regionalt nivå kan bli en viktig alliansepartner for kommunene i forhold til staten og andre nasjonale og internasjonale aktører i arbeidet med å sikre vekst og utvikling i regionene. I EU arbeides det aktivt for å styrke det regionale nivået i maktfordelingen.

Når det derimot gjelder hvor type funksjoner og lokalisering av disse innad i regionen, samt spørsmål og om "regionhovedstad" og grenser for de nye regionene, har de nevnte utredningene "løst" dette på ulik måte. DK og regionaliseringsutvalget kommer inn på funksjoner som bør kunne desentraliseres til et regionalt nivå. De er derimot nokså uklare om hvilke funksjoner som eventuelt kan spres innad i de nye regionale enhetene. Her gjenstår et faglig og politisk avklaringsarbeid. DK sier ikke noe om de geografiske grensene for de nye større regionale enhetene. Regionaliseringsutvalget for Troms antyder enten hele Nord-Norge eller Saltfjellet som sørlig grense. Selstad-rapporten i KS-regi, som hadde til oppgave å komme en ny regioninndeling av Norge, foreslår at Nord-Norge blir en av sju regioner. I et alternativ forslag med ni regioner, foreslås at Finnmark og Troms nord for Harstad/Bjarkøy (Troms sine grenser av 1866) blir en region og Nordland utgjør resten av Nord-Norge.

Selv om regioninndeling og en eventuell desentralisering av "regionsfunksjoner" ikke er avklart, mener Rådmannen at man ikke kommer utenom en diskusjon av disse spørsmålene. Sett fra Tromsø sitt ståsted er det viktig at de funksjonene som er viktig for å videreutvikle byens sin vekstkraft som det ledende kompetanse- og servicesenteret for nordområdene blir lokalisert til kommunen.

Distriktsnæringer

DK går inn på en vurdering av ulike vareproduserende og tjenesteytende næringer. Rådmannen velger å fokusere på noen sentrale anbefalinger fra dette omfattende området.

Når det gjelder landbruk, legger et flertall på 10 vekt på at *"det er grunn til å forvente at det over tid vil frigjøres så store midler fra utsatte støtteordninger at det vil være vanskelig og heller ikke tjenelig å kanalisere alt over til "grønn støtte" eller bygdeutviklingsprogram knyttet til landbruket"* (s. 118). Mindretallet vil derimot at "frigjorte" midler pga internasjonale avtaler overføres til annen bruk og bygdeutvikling.

Når det gjelder fiskeriene, går uenigheten i DK først og fremst på spørsmålet om hvor stort det regionale ansvaret bør være. At fisk er en nasjonal ressurs, er alle innforstått med. Flertallet mener at spørsmålet om regionalt forvaltningsansvar bør utredes videre. Under vurderingen av havbrukssektoren anbefaler DK at *"dagens konsesjonsavgifter for nye havbruskanlegg avvikles og erstattes av en arealavgift som tilfaller kommunene"* (s. 119).

Petroleumsnæringen, som trolig vil bli en sentral vekstnæring i nord, også i Tromsø, omtales i generelle vendinger i DK (s. 20).

Spørsmålet om lokalisering av offentlig virksomhet, tas også opp av DK. Et flertall på 14 av 15, mener at *"lokalisering av statlige, regionale og kommunale arbeidsplasser bør brukes aktivt for å tilføre lokalsamfunn og regioner nye utviklingsressurser i form av arbeidsplasser, kompetanse og større fagmiljø"* (s. 120).

Rådmannens vurdering

Sett i et Tromsø-perspektiv mener Rådmannen at det viktig at "frigjorte" landbruksmidler blir brukt til bydeutvikling for å få levedyktige lokalsamfunn i distriktene. I Tromsø er det mange mindre lokalsamfunn i distriktsdelen av kommunen som har behov for stimuleringsmidler. Dette er også i overensstemmelse med kommuneplanen for Tromsø, næringsplanen for distriktene og landbruksplanen, som alle er vedtatt i kommunestyret.

Rådmannen ser DK forslag for å styrke havbruksnæringen i kystkommunene i Nord-Norge som meget fornuftig både i et styrings- og økonomisk perspektiv.

I lys av spørsmålet om petroleumsvirksomheten savner Rådmannen en mer inngående drøfting av nordområdeperspektivet og virkemidler som skal kunne utløse vekstkraft og regionale ringvirkninger. Petroleumsutvalget for Tromsø-regionen vil uansett ta fatt i disse spørsmål. Tromsø sin rolle i olje- og gassvirksomheten vil derfor bli et viktig tema framover.

Rådmannen er enig med DK i prinsippet i spørsmålet om lokalisering av offentlig virksomhet. Dette berører også spørsmålet om lokalisering av kommunale virksomheter innad i storkommunen. Slike spørsmål bør vurderes i Tromsø når aktuelle funksjoner drøftes.

Innovasjon og nyskaping

Når DK legger så stor vekt på verdiskaping, er det naturlig at dette gjenspeiler seg i de konkrete anbefalingene. Formuleringene og forslagene (kap. 7.4.4) blir vel runde og burde vært mer konkrete. De gir likevel en retning som er viktig. Det legges vekt på å utvikle *"sterke og dynamiske regioner og miljøer"*, og sier at *"bedriftsforankring av innovasjonsrettede programmer og tiltak bør styrkes"* (s. 21).

DK anbefaler videre etablering av "Center of Expertise" for å fremme internasjonale vestbedrifter og næringsmiljø.

Videre understreker DK betydningen av å utvikle sterkere virkemidler knyttet til entreprenørskap. Når det gjelder universitetene og de regionale høgskolene går flertallet inn for at disse *"bør søke å prioritere og forstreke de regionale fortrinnene"* og at finansieringssystemet følger opp dette (s. 122).

På kapitalområdet nevner DK at nye såkornfond bør etableres på nasjonalt og regionalt nivå.

Rådmannens vurdering

I lys av spørsmålet om innovasjon kan det opplyses at Tromsø kommune har sagt seg interessert i å lede Tromsø-delen av i Regjeringens Storbyprosjekt: Innovasjon 2010.

Styringsgruppen er på plass i løpet av desember og kommunen tar sikte på å få en prosjektleder i virksomhet i januar 2005. Det bør likevel bemerkes at KRD ikke har avsatt økonomiske midler til disse innovasjonsprosjektene, noe som er nødvendig for å kunne utføre aktivt innovasjonsarbeid. DK påpeking bør være et nytt argument for det fra sentralt hold blir bevilget midler til slike tiltak. (Etter søknad har Troms fylkeskommune bevilget kr. 225 000,- til oppstart av prosjektet Innovasjon 2010.)

Tromsø sin rolle "nasjonalt senter for nordområdene", slik det står formulert i Storbymeldingen, er et godt grunnlag for å sette nordområdesatsingen ut i livet. Ved å knytte universitetet, annen FoU-virksomhet, næringsliv og forvaltning nærmere sammen omkring de utfordringene som finnes, bør mulighetene være store for å få til et løft som kan få betydning for hele landsdelen. Framover er det derfor viktig å foreta de rette grepene, også fra nasjonalt hold. Tromsø kommune har utviklet en god strategisk plattform i rapporten "det meste er nord" fra 2001. Denne er fortsatt like aktuell.

I lys av dette og andre regionale utviklingsspørsmål, savner Rådmannen en klare forståelse i DK av storbyene og de regionale kompetansesentrenes rolle og betydning. Senteromlandsperspektivet tilsier også at byene og deres kompetanse- og serviceinstitusjoner er viktig også for næringslivet og samfunnsutviklingen i distriktene.

Ellers nevnes at tiltaket med industriinkubator bør videreutvikles. I den sammenheng kan nevnes at Tromsø kommune i tre år har støttet driften av inkubatoren i Forskningsparken med kr. 100 000,-.

Når det gjelder betydningen av entreprenørskap, er det positive signaler i DK sett fra Tromsø sin side. I samarbeid med Næringsforeningen i Tromsø og Sparebanken 1) har Tromsø kommune etablert en møteplass for små og mellomstore bedrifter, hvor entreprenørskap er et sentralt tema.

I årets statsbudsjett ble det ikke gitt såkornfond til Universitetet i Tromsø. De skulle få midler fra det såkalte "Ryanfondet", som foreløpig ikke er på plass. Betingelsen for dette fondet vil ikke bli så gode som for såkornfondene. Rådmannen mener det bør være lik politikk for alle universitetene i hele landet når det gjelder såkornfond, i tråd med anbefalingene i DK.

Attraktive og livskraftige samfunn

I dette kapitlet (7.4.5) omtales kommunal økonomi og velferd. Kommunens sentrale rolle som velferdsprodusent og dermed betydning for livskraftige lokalsamfunn framheves. DK understreker at "staten bør sørge at er samsvar mellom de oppgaver kommunene pålegges og de økonomiske ressurser som gjøres tilgjengelig" (s. 123). Dette hovedsynet understrekes videre av DKs flertall på 11. "Kommunesektoren bør sikres forhandlingsrett med staten om utvikling og iverksetting av nye oppgaver som pålegges kommune" (s. 123).

Når det gjelder inntektssystemet, går et flertall på 14 inn for at dette fortsatt må ta "utgangspunkt i at distriktskommuner har andre forutsetninger enn større og mer sentralt beliggende kommuner".

Rådmannens vurdering

Rådmannen mener at forhandlingsretten er viktig å få til for å kunne planlegge et godt velferdstilbud framover.

Rådmannen vil også minne om at de spesielle storbyproblemene, ikke minst på det sosialpolitiske område, også bør inngå i beregningsgrunlaget for inntektssystemet. Videre må ikke inntektssystemet fungere slik at det hindrer kommunesammenslåing hvor forholdene ellers ligger til rette for det.

Geografisk differensierte virkemidler

I tilknytning til dette kapittelet (7.4.7) vil det bli tatt opp fire forhold.

For det første gjelder det den betydningen Husbanken har. Et overveldende flertall ønsker å videreutvikle banken som et strategisk virkemiddel *"for å sikre gode og nøkterne boliger i hele landet"* (s. 124).

For det andre så vil et flertall på 10 opprettholde pendlerfradraget slik at avstandulempen ikke blir for stor.

Når det gjelder den differensierte arbeidsgiveravgiften, vil et flertall på ni at den opprettholdes og gjeninnføres om mulig for de områder hvor denne falt vekk. Det gjelder blant annet Tromsø og Nord-Norge, utenom Finnmark og Nord-Troms.

For det fjerde så behandles det samiske områder særskilt. Et flertall på 14 i DK anbefaler at *"for å sikre positiv utvikling i samiske områder bør det her settes inn streke distriktpolitiske virkemidler"* (s. 125).

Rådmannens vurdering

Husbanken betydning for sosial boligbygging i storbyene bør absolutt også inngå i denne strategien, selv om DK ikke nevner det eksplisitt.

Når det gjelder pendlerfradraget, vil Rådmannen minne om at det er ganske mange i utkantene av Tromsø kommune og nabokommunene som pendler til byen. For disse er det viktig av dette virkemidlet opprettholdes.

Rådmannen er av den klare oppfatning av at den differensierte arbeidsgiveravgiften har vært av de beste om minst byråkratiske virkemidlene. Dersom EU følger opp signalene om å lage en sone for arktisk og tynt befolkede områder som får egne virkemidler, bør denne omfatte Nord-Norge. Differensiert arbeidsgiveravgift er et godt virkemiddel for en slik arktisk sone.

Rådmannen vil minne om at Ullsfjordsområdet er et sjøsamisk område i Tromsø kommune og at Sametinget, Troms fylkeskommune og Tromsø kommune sammen finansierer det Samiske språksenteret i Lakselvbukt. Dette senteret skal også jobbe regionalt i forhold til nabokommunene Balsfjord og Karlsøy. Sterke virkemidler er viktig i dette utviklingsarbeidet.

Økonomiske og administrative spørsmål

Hovedkonklusjonen i DK er at *"de finansielle rammene for distriktpolitikken bør innpasses i en samlet balansert finanspolitikk"* (s. 126). Uenigheten går på spørsmålet om den totale rammen. Et flertall på 13 mener at de påplussingene som foreslås bør kunne dekkes inn ved friere bruk av sektorvirkemidlene i sektordepartementene, frigjøring av landbruksmidler som

følge av WTO-avtaler, provenyet knyttet til differensiert arbeidsgiver avgift og omdisponeringer på statsbudsjettet.

Mindretallet på fem støtter seg til effektutvalget, som viser at innsatsen på de fleste distriktpolitiske områdene er redusert, og ønsker at *"rammene den smale distriktpolitikken bør økes og distikts- og regionalpolitiske mål må gis økonomisk oppfølging i sektorpolitikken"* (s. 126).

Rådmannens vurdering

Rådmannen betrakter spørsmålet om den økonomiske rammen som et rent politisk spørsmål.

En god samordning av all politikk som berører regionale utviklingsspørsmål, må likevel understrekes. Skal kommunene være sentrale aktører i utvikling av livskraftige distrikter og regioner, er koordinering av sektorpolitikken et nødvendig grep fra sentralt hold. Tromsø kommune ønsker å videreutvikle sin rolle som aktiv tjenesteprodusent og pådriver for regional verdiskaping og levedyktige lokalsamfunn i nord.