

ARILD HERVIK
Professor ved Høgskolen i Molde

JØRN RATTSSØ
Professor ved institutt for samfunnsøkonomi, NTNU



Vil vi ha landsdelsregioner?

NOU 2004:19 livskraftige distrikter og regioner

Alle vet at det er alvor når en kommisjon settes i sving. Det er et regjeringsoppnevnt utvalg med ekstra betydning. Partiene har satt inn sine representanter og man skal utforme nasjonal politikk. I så måte er distriktskommisjonens utredning et interessant dokument. Men det representerer neppe noe nasjonalt kompromiss. Fokuset rettes mot forvaltningsorganisering, og rapporten bygger opp til omfattende endring i det norske styringssystemet med betydelig overføring av makt og oppgaver fra staten til nye landsdelsregioner med folkevalgt ledelse. Når oppgavene til landsdelsregionene avklares i konklusjonskapitlet faller imidlertid begrunnelsen for de nye sterke regioner bort. Det blir «opp som en løve, ned som en skinnfell». Skikkelig gjennomgang av distriktpolitiske virkemidler blir borte i skyggen av det store regionprosjektet. Og lite står igjen etter kommisjonens arbeid.

UNDERLIG VIRKELIGHETSFORSTÅELSE

Distriktskommisjonen tilbyr ikke noen egen virkelighetsforståelse, men har et innledende kapittel om «holdninger til distrikts- og regionalpolitikken». Det er 5 underlige sider. Det handler om at «mange gir uttrykk for», «flere fremholder at», «i distriktene opplever folk», «det reageres på» osv. Tre tema behandles slik: at det er økende sprik mellom mål og virkelighet, at verdiskapingspotensialet ikke utløses, og at sektorpolitikken overskygger den regionale helhet. Vi stiller oss tvilende til mange av påstandene, spesielt bekymringen for at «visse ressurser forvaltes som nasjonal eiendom» og at «sektorpolitikken er i utgangspunktet utformet ut fra andre hensyn enn distrikts- og regionalpolitikken». Forvaltning av ressurser som lokal eiendom kan fryse fast strukturer og gi betydelig økonomisk tap. Sektorpolitikk, som innen helse eller

forskning, bør primært ivareta sektorhensyn, befolkningens helse og forskningens kunnskapsproduksjon, og deretter eventuelt tilpasses distriktpolitiske mål. Det kan bli kostbart for landet å snu om på dette prinsippet. Kommisjonen legger generelt liten vekt på hensynet til effektiv ressursbruk og sektorpolitiske mål.

Kommisjonen bygger på Effektutvalget (NOU 2004:2) som faglig grunnlag for bedømmingen av distriktpolitikken. Vi finner dessverre lite spor av det faglige i utredningen. Kapittel 4 er en gjennomgang av aktuelle spørsmål rundt verdiskapingen, særlig om innovasjon, ressursbaserte næringer, infrastruktur og kommuner. Kommisjonen må berømmes for å gå løs på store spørsmål, og her er mye spennende å lese, men først og fremst på slagordnivå. Også her er det andres meninger som refereres. Et par sita-

ter illustrerer presisjonsnivået: «Mange mener at jordbruket er blitt en gjennomregulert næring» (s. 42). Om kommunikasjoner (s. 60): «På den ene siden finnes de som argumenterer for en langt sterkere satsing på denne typen infrastruktur...På den andre siden finnes de som mener at Norge allerede har en godt utbygd infrastruktur og at det er begrenset hvor mye mer det vil være lønnsomt å bygge ut dersom samfunnsøkonomiske kriterier skal legges til grunn.» Det bør vel være oppgaven til et regjeringsoppnevnt utvalg å søke å avklare slike spørsmål, som sammenhengen mellom infrastruktur og nærings- og befolkningsutvikling.

Kommisjonen siterer hyppig Effektutvalget, men bare når det passer. Den mest problematiske forskjell i forståelse gjelder infrastruktur (s. 61): «Det er i de senere år utviklet et analyseverktøy for såkalte nytte-kostnadsanalyser, som først og fremst er egnet til å rangere prosjekter...Det finnes også mange som er svært skeptiske til bruk av nytte-kostnadsanalyser i prioriteringen av infrastrukturprosjekt. Ifølge disse vektlegger de fleste nytte-kostnadsanalyser i for liten grad de endringer i næringslivets verdiskapingspotensiale som må antas å følge av en investering...For eksempel er det slik at det ved veitutbedringer ikke tas tilstrekkelig hensyn til forskjellen i verdi av tid mellom en matpakkekjører og et vogntog med fisk som skal fra distriktene til markedene i Europa.» Slike forsøk på å lage en slags motmelding mot det beslutningsgrunnlaget som inngår i alle infrastrukturprosjekter i Norge blir useriøst. Kommisjonen snubler videre i avsnittet om transport (s. 61): «Mens luftfart og sjøtransport i hovedsak betales direkte av brukerne, finansieres veier og jernbane i større grad gjennom skatter og avgifter.» Effektutvalget viser at tilskuddene til ulike transportformer i distriktene er betydelige både til kortbanenettet, ferjer og hurtigruta. Og det er rimelig å betrakte bensinavgift og bomfinansiering som brukerbetaling. Det hjelper lite at kommisjonen skylder på andres meninger (s. 61): «Noen mener at det ut fra både et fordelingspolitisk synspunkt og målet om en balansert geografisk utvikling er vanskelig å forstå at driften av blant annet flyplasser og havner skal være fullt ut brukerbetalt, mens jernbanen er tungt subsidiert.»

Utredningen er gjennomgående preget av en naiv tro på at man skal kunne styre næringsutviklingen regionalt ved selektive virkemidler. Man erstatter drøftingen av styringsproblemer med inngrep i markeder med visjonen om å utvikle dynamiske innovative regioner. Diskusjon av

selektive virkemidlers effektivitet og insentivproblemer er fraværende i den entusiastiske omtale av koordinert og innovasjonsrettet virkemiddelbruk. Kun et lite avsnitt hentet fra Handlingsromutvalget (NOU 2004:15) trekker kort fram insentivproblemer (avsnitt 4.9.2 i omtalen av den «smale» distriktspolitikken). Styringsproblemer er dessverre store når man skal lete etter effektive klynger, stimulere til klyngedannelser eller utvikle innovasjonssystem. Den faglige plattformen i utredningen er ganske umoden for virkemiddelutforming. Den foreslåtte strategi for «innovative regionale motorer» med stor vekt på samarbeidsarenaer kan lett ende opp som møteplasser for politikere, offentlige ansatte og næringslivsledere som har forlatt markedskampen.

Beslutningsproblemet i virkemiddelapparatet synliggjøres i diskusjonen om desentralisering av ansvaret for distriktrettet virkemiddelbruk (s. 74): «... er innretningen av midlene endret slik at innovasjon og de tidlige fasene i bedrifters utvikling har fått økt prioritet. Det samme gjelder støtte til mer tilretteleggende tiltak som intenderer å styrke miljø og relasjoner rundt bedriftene. Omstilling og investeringer i etablerte bedrifter gis i mindre grad støtte». I avsnittet som følger viser man til Effektutvalget som tar til orde for å innføre en slags automatisk virkende ordning for investeringstilskudd når differensiert arbeidsgiveravgift trappes ned. En slik ordning kan ha større treffsikkerhet enn en rekke andre virkemidler som vil dukke opp som kompenserende tiltak. Alternative kompenserende selektive ordninger vil lett domineres av den styringsiver som kan leses av etterfølgende avsnitt (s. 74). «Det har lenge vært et mål å få en regional samordning av virkemidler og virkemiddelaktører. Dette kan gjøre det lettere å dyrke frem regionale «motorer» innenfor næringsutvikling, innovasjon og verdiskaping, i form av innovasjons- og næringsklynger eller hjørnesteins- og eksportbedrifter. Slike «motorer» vil kunne dra med seg lokalt og regionalt næringsliv i forhold til både nasjonale og internasjonale markeder.» Den omfattende litteraturen om selektive virkemidler har lært oss om problemene med å plukke vinnerne i turbulente markeder. Det vil spesielt gjelde på regionalt nivå med begrenset informasjon om teknologiutvikling og markedsutvikling.

Kommisjonen kritiserer SkatteFUNN fordi ordningen ikke treffer innovasjonsprosessene i distriktene og omfavner investeringstilskuddet som selektivt virkemiddel til å styrke omstillings- og innovasjonstakten. Det virker lite rime-

lig å betrakte investeringstilskuddet som konkurrerende virkemiddel til SkatteFUNN. I avsnitt 4.10 om behov for økt kapitaltilgang til distriktene drøftes ulike former for markedsimperfeksjoner. Flere punkter er her relevante, men man styrer unna ett hovedproblem ved denne typen risikomarkeder (s. 77): «Mangel på risikokapital i tidlig fase blir normalt sett på som en hindring for etablering... Innovasjonsprosjekter har ofte høyere risiko enn investeringer med lavere nyskappingsinnhold». Dernest følger en drøfting av problemene med å etablere såkornfond i distriktene. Diskusjonen tar ikke opp hvor vanskelig det er å finne private aktører å dele risiko med, samt spillet fra disse aktørene for å få det offentlige til å bære mer risiko. Utøvelsen av denne typen virkemiddel krever tung kompetanse og markedsinnsikt. Det må erkjennes at det er et problem ved desentralisering at det lett blir for få gode prosjekter som gir bredde nok til en portefølje hvor de gode skal kompensere for alle dem man taper på. Et offentlig utvalg ledet av professor Agnar Sandmo¹ har nylig vurdert kapitalmangelen og finner ikke at det er et generelt problem.

Ved framleggelsen av distriktskommisjonen ble det uttrykt bekymring for de store utviklingstrekk og strukturendringer og vist til at de følger av «en politikk som forsterker strukturendringene»². Det ville vært interessant å få belagt denne påstanden. Sett fra utlandet har Norge åpenbart hatt suksess med å konservere bosettingsmønsteret. Hvis man skal identifisere sentraliserende krefter i «den store politikken» vil man kanskje også lære noe om de bakenforliggende politiske konfliktlinjer. Mange partier med stor retorisk vekt på distriktspolitikk har samtidig vært pådrivere for oljepengebruk og press i økonomien som forsterker sentraliseringen. Dette bør være et tankekors for kommisjonens politiske medlemmer.

I en slik utredning forventer man at virkelighetsbeskrivelse, analyse av drivkrefter og evaluering av politikken samles til en bedømming av reformbehovet. Det får vi ikke. Utredningen går raskt over til forvaltningsorganisering som løsning, og dette utgjør hoveddelen av de siste kapitlene 5-7. Her boltrer man seg i modeller og meninger. Hvis man vil ha en seriøs vurdering av forvaltningsmodeller og alternativer bør man gå tilbake til oppgavefordelingsutvalgets utredning (NOU 2000:22), for distriktskommisjonen opererer fortsatt på slagordplanet.

FORVALTNING SOM LØSNING

Når vi nærmer oss konklusjonene, legger distriktskommisjonen vekt på at den brede distrikts- og regionalpolitikken er viktigere enn den smale, at distrikts- og regionalpolitiske hensyn er blitt mindre sentrale i sektorpolitikken, og at handlingsrommet er større enn det man politisk er villig til å ta i bruk. I begrunnelsen av hovedlinjene lener kommisjonen seg på Effektutvalget, bl.a. (s. 110): «En av Effektutvalgets hovedkonklusjoner er at den samlede regionalpolitiske effekten av de ulike sektorpolitikkenes kan økes betydelig dersom de ulike sektorpolitikkenes blir sett i sammenheng, med sikte på å fremme utvikling i den enkelte region. Det må utvikles en helhetlig og regional differensiert politikk, som ikke bare tar utgangspunkt i den enkelte regions forutsetninger, men som også tar sikte på å utnytte og videreutvikle regionens fortrinn.» Ser man nærmere etter i Effektutvalget, som skulle gi det faglige grunnlaget, så finnes det ikke her noen faglige analyser som underbygger region som nivået for effektiv regional- og distriktspolitikk. Kommisjonens sterke fokus på regionnivået er ikke fundert på faglig litteratur, men må betraktes som et politisk prosjekt. Den vanlige tilnærming til spørsmålet om forvaltningsorganisering er å starte med de samfunnsoppgaver som skal løses. Det er problematisk å ha som politisk prosjekt å etablere landsdelsregioner for deretter å samle sammen oppgaver til dette nivået.

Hovedlinjen i distriktskommisjonens utredning er desentralisering av makt. «En samlet kommisjon vil fremholde desentralisering av makt til folkevalgte organer på lokalt og regionalt nivå som en hovedstrategi» (s. 110). Grunnlaget for dette hovedvalg er ønsket om mer folkestyre, men analysen er grunn. Det henvises til Maktutredningen som påpeker at folkestyret er i ferd med å forvitte. Men Maktutredningen har ikke levert noen overbevisende argumentasjon for desentralisering. Og her vil man gjerne ha i pose og sekk: «En desentralisering av makt og myndighet innebærer ikke at staten skal fraskrive seg ansvar». De fleste vil se opprettelse av landsdelsregioner med folkevalgt ledelse som en klar svekkelse av nasjonalstaten. Det gjenstår å vise at det vil styrke folkestyret. Det er heller ikke klart at det vil styrke landets økonomiske utvikling. Og det er en underlig desentralisering av makt hvis staten skal beholde ansvaret.

¹ Kapitaltilgang og økonomisk utvikling. Rapport fra ekspertgruppe. Finansdepartementet

² Overheads ved framleggelsen: <http://odin.dep.no/filarkiv/223569/JPB-presentasjon.ppt#1>

Men motet svikter i gjennomføringen. Når de erfarne politikere i kommisjonen skal vurdere oppgave for oppgave overtar en realistisk bedømmelse av styringsalternativene. Vi berømmer gjerne kommisjonen for å vise edruelighet når ambisjonene om regioner skal fylles med oppgaver. Men samtidig faller da begrunnelsen for sterke landsdelsregioner bort. Forslagene fra distriktskommisjonens flertall om oppgavene til regionnivået avviker betydelig fra det som nylig er lagt fram av Kommunenes Sentralforbund.³ Det er av interesse å sammenligne oppgavefordelingen i de to forslag om landsdelsregioner.

Utdanning og forskning: Kommisjonens flertall foreslår at det regionale nivå bør «forvalte tilstrekkelig midler til at høyskoler og universiteter motiveres til å innrette sin aktivitet i tråd med regionale utviklingsstrategier» (s. 113), men ingen overtakelse av disse institusjoner. De fleste fylkeskommuner disponerer slike midler i dag slik at faglige ressurser i større grad bidrar til å løse regionale kompetansebehov. KS-rapporten foreslår å regionalisere forsknings- og universitetspolitikken til 7 regioner. Argumentasjonen er at man da vil utvikle en mer effektiv innovasjonspolitik. Hver region skal ha sitt eget universitet slik at vi får 8 universiteter (2 på Vestlandet), antagelig av særlig interesse for høyskolen på Lillehammer.

Forskning og undervisning på høyt nivå må nødvendigvis være sterkt internasjonalt rettet. Grunnforskning krever at man vender seg til et internasjonalt forskersamfunn fordi det er en forsvinnende liten del av grunnleggende forskning som skapes i Norge. Det er vanskelig å se faglige argumenter for at høyskoler og universiteter blir bedre under et regionalt styringsnivå.

Det kan fort bli en ulempe for høyskoler og universiteter i distriktene med for sterke regionale insentivmidler til å vende seg lokalt. Det kan gå på bekostning av deltagelse i den internasjonale forskningsverden. Flertallet i distriktskommisjonen synes å ha erkjent denne svakhet, og gir regionene liten rolle overfor universiteter og høyskoler.

Det er også lett å finne motforestillinger mot KS's forslag om å bygge opp et nytt regionalt forskningsbyråkrati for forvaltning av grunnforskningsmidler. Svake forskningsmiljø kan nok ønske seg det regionale nivået for å få øre-

merkede forskningsmidler. Regioner kan lett bli orientert mot tiltak for å redde svake miljøer, mens grunnforskningen i sitt vesen er å utvikle de sterkeste miljøer. Distriktskommisjonen begrenser seg til «langt større regional innflytelse over Forskningsrådets strategier og satsinger» (s. 113), slik at disse medvirker til bygging av regionale spesialiseringsstrategier. I tillegg mener kommisjonen at det regionale forvaltningsnivået bør ha bestilleransvar i forhold til deler av de samlede forskningsmidlene. Vi er overrasket over at man ikke har tatt opp det regionale nivåets rolle overfor forskningsinstituttene. De fleste universiteter og høyskoler har denne typen institusjoner hvor man bygger egne resultatenheter for å kunne ivareta den tredje rollen som er å drive formidling og anvendt prosjektarbeid, gjerne også mot regionale problemområder. Det regionale nivået kunne ha en rolle å spille for å få prioritert regionale oppgaver inn i instituttens programmer og være pådriver for at man får høstet av den kunnskapen høyskolene og universitetene utvikler. Det er mer problematisk å overføre bestilleransvaret for flere forskningsprogram fra Forskningsrådet. Evalueringer av slike program viser at man får frem få kommersielle vinnere og det krever sterke fagmiljøer for å utforme og styre slike brukerstyrte program. Denne kompetansen bør for Norges del bygges opp på ett sted for å få et stort nok miljø på å styre svært kompetansekrevene selektive forskningsprogram med store insentivproblem.

Infrastruktur og samferdsel: Distriktskommisjonens flertall vil at det regionale politiske nivået skal ha ansvaret for riksveiene utenom stamveiene og ha «større ansvar for å samordne utbygging av transportmessig infrastruktur, samferdsel, kollektivtransport og arealbruk» (s. 113). Det er neppe ment at hele eller deler av Avinor, Jernbaneverket og Statens vegvesen skal underlegges det regionale politiske nivået. Vi er også usikre på om forslaget innebærer at regionene skal ha bestillerrolle og overta ansvaret for Nasjonal Transportplan. Man kan tolke flertallets forslag som en moderat utvidelse av ansvaret til dagens fylkeskommuner med frihet til å velge deler av riksvegutbyggingen ut fra gitte statlige rammer og med frihet til å starte opp bompengeprojekt hvis man har finansiell dekning. Det er også åpenbart et ønske om større innflytelse på de prioriteringer som finner sted gjennom Nasjonal Transportplan. Dette ambisjonsnivå kan knapt kalles noen

³ KOU 2004:1 *Sterke regioner - forslag til regioninndeling av Norge*, av Tor Selstad.

betydelig reform, men snarere en forskyvning av noen oppgaver til det regionale nivå.

KS-rapporten representerer et helt annet ambisjonsnivå: «Infrastruktur utgjør systemer som er overlokale, og deres utbygging bør ledes av regionale myndigheter». Det kan tilsi regionalt politisk ansvar for Avinor og flyplassene, regionalisering av Jernbaneverket, og ny regional oppdeling av Statens vegvesen. Det bryter også med dagens løpende planprosesser gjennom Nasjonal Transportplan, som involverer det lokale og regionale nivå sterkt, men hvor de overordnede prioriteringer finner sted i Stortinget. Overordnet samferdselsplanlegging bør være en nasjonal prioritering og vi har i dag operative regionale statlige organer som står for driften. Det er vanskelig å se at man oppnår bedre prioriteringer internt og på tvers av samferdselssektorer ved å dele dette opp i 7 nye regioner. Det vil uansett måtte være en nasjonal overordnet prioritering både for stamveier, stamflyplasser og jernbanen. Den regionale oppdelingen av de statlige utøvende institusjoner vil føre til betydelig mer komplisert planlegging og beslutningsprosess med høyst usikre koordineringsgevinster

Næringspolitikk: Distriktskommisjonen ønsker en desentralisering av ansvaret for SIVA tilsvarende som for Innovasjon Norge. I tillegg ønsker man at regionene skal ha ansvaret for midler som skal kompensere for avviklingen av differensiert arbeidsgiveravgift og for bygdeutviklingsmidlene, som kan forventes å øke fremover når den generelle landbruksstøtten trappes ned. Det kan være fornuftig å gi fylkeskommunene noe større ansvar, men det krever ikke større regioner.

KS-rapporten har også her større ambisjoner og opererer med dristige regnestykker. Bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift vil gi en provenygevinst på opptil 8,5 mrd kr, som man vil tilføre det nye regionnivået. Man glemmer at man allerede har disponert 7 mrd som innlemming i rammetilskuddsordningen til kommunene og videreført pengebruk knyttet til tiltakssone og støtte til næringsmiddelindustrien. Det gjenstår ca. 1,4 mrd kr til fordeling som fortsatt er et stort beløp og større enn dagens omfang på Innovasjon Norge. Dagens delegering av virkemidler med partnerskap i hvert fylke er til evaluering. Det er vanskelig å se at utøvelsen av dagens oppgaver har noe å vinne på større regionale enheter. Den «smale» næringspolitikken, som blant annet omfatter Innovasjon Norge, er allerede regionalisert med det fylkeskommunale nivå i bestillerrol-

len. Vi har ikke kommet over noen analyser som indikerer at man kan anvende disse virkemidler mer effektivt med større regionale enheter.

Næringspolitikken må i all hovedsak være en nasjonal oppgave i en liten åpen oljeøkonomi som den norske. De tunge delene av næringslivets rammebetingelser bestemmes av utforming av skattesystemet og lover/regler/forordninger (inklusive arbeidsmiljøloven), rente og valutapolitikken, rammene for lønnsoppgjørene, og fastsetting av handlingsregelen (hva vi faser inn i økonomien fra oljeformuen). Det er neppe noen som vil regionalisere disse oppgavene. Det er neppe heller bred støtte for regionalisering av petroleumpolitikken, selv om Vestlandet nok kunne tenkt seg dette, og fiskeripolitikken, selv om det er ønske om det i Nord Norge. Distriktskommisjonen har et mindretall som vil delegere deler av kvotepolitikken til det regionale nivå.

Kultur: Distriktskommisjonen foreslår at flere av riksinstitusjonene som i dag skal betjene distriktene nedlegges og at midlene overføres til det regionale nivå (det blir ikke mye penger på hver region). Man vil også utvide ansvaret for idrettspolitikken, museene, større kulturinstitusjoner og internasjonalt kultursamarbeid. Det kan godt være fornuftig å forskyve noen av oppgavene fra statlig til regionalt nivå, men omfanget av disse oppgavene vil uansett ikke tilsi en omfattende regional reform. KS-rapporten legger vekt på at det i den senere tid har vært en sterk satsing på nasjonale institusjoner, det vil si i Oslo. På grunnlag av denne påstanden hevdes det at landet er modent for en sterkere regionalisering. Det er vanskelig å se at man trenger det regionale nivået for å omprioritere fra Oslo til andre regioner.

Helse: Distriktskommisjonen erkjenner at tiden ikke er moden for en ny organisering av sykehusene med regional politisk styring så kort tid etter forrige reform. De begrenser det regionale ansvaret til forebyggende helsearbeid og dialog om strategiske veivalg for sykehusene. KS-rapporten hevder at «Mange holder det åpent om det bør skje en «omkamp» på sykehussektoren, og de regionene som her foreslås skulle være greie nok for en slik tilbakeføring av oppgavene». Vi vil minne litt om forhistorien. Fylkeskommunene som eier av helseforetakene ble kritisert fordi man ikke fikk stoppet strategisk spill om penger, særlig knyttet til ventelistene. Ventelistene ble et lokalt pressmiddel mot nasjonale politikere. Det er vanskelig å se at

problemet med strategisk spill og myke budsjettskranker skal unngås ved at fylkeskommunen erstattes med større regioner. Det er åpenbare styringsproblemer også i det nye system med staten som eier, og valget mellom sentralisering og desentralisering av ansvaret er vanskelig. Det er likevel nå fornuftig å la det nye system få virke i praksis.

OPPRØR MED LITE INNHOLD

Kommisjonen bebuder altså gjennom hele rapporten at det skal finne sted en maktforskyvning fra nasjonalt til regionalt nivå. Når det kommer til avstemmingen av de nye oppgavene som skal forskyves til regionalt nivå konkluderes det med at oppgavene skal bestemme størrelsen på regionene (s. 114): «Dagens fylkeskommuner bør erstattes med sterke folkevalgte regioner, som avgrenses ut fra oppgaver og funksjonalitet. I flertallet er det ulike syn på hvor store regionene bør være for å ivareta de oppgavene de blir satt til å løse. Imidlertid er hele flertallet av den oppfatning at antallet regioner og avgrensningen av disse primært vil være en konsekvens av oppgavene, og at en derfor vil ha fokus på oppgaver fremfor geografi». Konsekvensen av de oppgaver som er skissert er implisitt at forslaget ikke gir rom for noen stor regional reform med oppretting av et helt nytt regionalt nivå som gir radikal maktforskyvning fra stat til regionnivået.

Kommisjonen er også utydelig i forståelse og løsning på det de fleste vil oppfatte som kjernen av distriktsproblemer. Utredningen signaliserer stadig stor vilje til endring, med gjentatte formuleringer om innovasjon, entreprenørskap, endringsevne, dynamiske miljøer mv. Det heter (s. 109): «Politikken må fokusere på å gi best mulige vekstvilkår for de bedrifter, næringer og steder som evner å utnytte mulighetene og tilpasse seg nye rammebetingelser.» Politikk som skaper slik dynamikk skaper også ubalanse; enkelte prosjekter, næringer og områder lykkes, mens andre henger tilbake. Man makter ikke å skape dynamikk overalt samtidig. Samtidig legger rapporten sterk vekt på likhet. Forskjeller skal ikke få utvikle seg, det skal være god utvikling i alle næringer og i alle deler av landet. Vi savner en erkjennelse av konfliktene rundt dynamikken.

Denne konflikten berører særlig den ytterste periferi. Rapporten mangler forståelse for «uttynningssamfunnet», den svake utkant som foreldes og lite fornyes. Det er regionsenter-dynamikk som predikes, og det er nok fornuftig

fra et økonomisk synspunkt. Hvordan skal man da takle utkanten? Det har allerede kommet motforestillinger mot regionmodellen fra utkanten. Det er ikke klart at landsdelsentra vil ivareta utkanten bedre enn dagens nasjonale politikk. Og det er uansett en politisk delikat oppgave å håndtere den gradvise uttynning hvor det økonomiske grunnlaget for privat og offentlig service stadig svekkes.

Det er et mindretall i distriktskommisjonen som ikke følger det store regionprosjektet. Mindretallet baserer sin forvaltningsløsning på en ny kommunestruktur med sterkere region-kommuner. Det antydes anslagsvis 90 regionkommuner, som følger de såkalte BAS-regioner (felles boligmarked, arbeidsmarked og serviceområder). Det må forstås slik at regionkommunene skal bære hoveddelen av dagens oppgaver i kommunene og overta deler av oppgavene fra fylkeskommunene. Fylkesnivået må i en slik modell bli mer av et samarbeidsprosjekt mellom de nye regionkommunene. Vi finner en slik modell mer interessant enn landsdelsregionene, som ser ut som et blindspor. Men utredningen gir oss ikke mye materiale til å vurdere denne alternative løsning.

SLUTTMERKNAD

Vi anbefaler at distriktskommisjonens rapport leses. Først og fremst fordi den avspeiler tenkingen i frustrerte distriktpolitiske miljøer som bør tas alvorlig. Konsentrasjonen av makt og rikdom i Oslo-gryta provoserer mange. Nasjonale politikeres handlingslammelse overfor fylkeskommuner og kommunestruktur etterlater seg avmektige lokalpolitikere utover hele landet. Disse søker etter store grep som sikrer motmakt mot Oslo-dominansen. Det er interessant at distriktsopprøret har fått drive fram en offentlig utredning. Den er skrevet med stor entusiasme. Men de nye store folkevalgte regionene framstår som luftslott på sandgrunn. Og når de er borte står det dessverre lite igjen i denne utredningen.