

ØF-notat nr. 06/2007

Innlandet 2030:

En konkurransedyktig region?

av

Tor Selstad

Notat 1

til

Innlandet 2030

Østlandsforskning

Østlandsforskning er et forskningsinstitutt som ble etablert i 1984 med fylkeskommunene og høgskolestyrene/de regionale høgskolesentra i fylkene Oppland, Hedmark og Buskerud som stiftere i samarbeid med Kommunaldepartementet.

Østlandsforskning er lokalisert i høgskolemiljøet på Lillehammer og har i tillegg kontorer i Hamar. Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling.

Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

- Næringsliv og regional utvikling
- Velferd, organisasjon og kommunikasjon

Østlandsforskning's viktigste oppdragsgivere er departement, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

Østlandsforskning har samarbeidsavtaler med Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen i Hedmark og Norsk institutt for naturforskning. Denne kunnskapsressursen utnyttes til beste for alle parter.

ØF-notat nr. 06/2007

Innlandet 2030:

En konkurransedyktig region?

av

Tor Selstad



Tittel: Innlandet 2030: En konkurransedyktig region?

Forfatter: Tor Selstad

ØF-notat nr.: 06/2007

ISSN nr.: 0808-4653

Prosjektnummer: 10130

Prosjektnavn: Innlandet 2030

Oppdragsgiver: NHO Innlandet

Prosjektleder: Tor Selstad

Referat: Rapporten handler om Innlandet, regionenes status og utviklingsmuligheter, og spesielt i hvilken grad regionen kan være tilrettelegger for næringsutvikling. Siden vi står midt oppe i en regional reform, drøftes hvilke nye oppgaver regionen kan få og i hvilken grad disse vil styrke den næringsutviklende rollen. Til sist skisseres et trendbasert scenario, som beskriver regionens tilstand slik vi kan tenke oss den i 2030.

Emneord: Innlandet, næringsutvikling, distriktpolitikk, regionalpolitikk.

Dato: April 2007

Antall sider: 42

Pris: Kr 80,-

Utgiver: Østlandsforskning
Serviceboks
2626 Lillehammer

Telefon 61 26 57 00
Telefax 61 25 41 65
e-mail: post@ostforsk.no
<http://www.ostforsk.no>

Dette eksemplar er fremstilt etter KOPINOR, Stenergate 1 0050 Oslo 1. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

Forord

Dette er første notat til prosjektet Innlandet 2030, som Østlandsforskning gjennomfører på oppdrag for NHO Innlandet. Hensikten med prosjektet er å diskutere sammenhengen mellom ulike sektorer og hvordan de kan påvirke Innlandets langsiktige utvikling. Dette første notatet omhandler selve regionen, ofte kalt Innlandet. I hvilken grad vil dette være én region i 2030? Og hvordan kan denne regionen tenkes å påvirke sin utvikling i årene som kommer?

Det neste notatet vil omhandle det som antakelig er regionenes viktigste ressurs, nemlig befolkningen selv (notat 2). Befolkningsutviklingen er også i høyeste grad en ressurs for næringsutviklingen (notat 3). Dernest drøftes utviklingen av de fysiske infrastrukturene (notat 4) og det vi kaller de immaterielle infrastrukturene – forskning, høyere utdanning med videre (notat 5).

Dette notatet handler altså om Innlandet, regionenes status og utviklingsmuligheter, og spesielt i hvilken grad regionen kan være tilrettelegger for næringsutvikling. Siden vi står midt oppe i en regional reform, drøftes hvilke nye oppgaver regionen kan få og i hvilken grad disse vil styrke den næringsutviklende rollen. Til siste skisseres et trendbasert scenario, som beskriver regionens tilstand slik vi kan tenke oss den i 2030.

Notatet er av Tor Selstad, som også er leder for prosjektet som helhet.

Lillehammer, april 2007

Ståle Størdal
forskningsleder

Tor Selstad
prosjektleder

Innhold

1	Innledning og problemstillinger	7
1.1	Nasjonen og næringslivet.....	7
1.2	Fra nasjon til region	9
2	Trender og trendbrudd, 1970-2006.....	13
2.1	En skisse av regionalpolitikken.....	13
2.2	To ulike perioder: 1970-85 og 1985-2006	16
2.3	Fra distriktpolitikk til regionalpolitikk?	18
2.4	Forvaltningspolitikken regioner	21
2.5	Innlandet – distrikt eller region?	23
3	Viktige politikkfelt for regional vekst	27
4	Innlandets strategivalg	29
4.1	En konkret utfordring: Forvaltningsreformen	29
4.2	Store eller små enheter?	32
4.3	Bred eller smal regionpolitikk, distrikt eller region?	33
4.4	Strategiske utfordringer for Innlandet.....	34
5	Et trendbasert scenario for Innlandet 2030	37
	Referanser:	39

”Det skal være tre folkevalgte forvaltningsnivåer i Norge. Et fornyet og styrket regionalt forvaltningsnivå skal etableres. Regionnivået skal være den sentrale aktør for regional utvikling” Soria Moria erklæringen.¹

”Regjeringen mener at det er behov for å styrke det regionale folkevalgte nivået slik at utviklingspotensialet kan utnyttes til beste for en helhetlig og villet utvikling i den enkelte region. Regionene må gis virkemidler og beslutningsmyndighet slik at de kan spille en sentral utviklingsrolle.”²

¹ (2005): Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09 ("Soria Moria erklæringen").

² St.meld.nr.12(2006-2007) "Regionale fortrinn - regional framtid." s 5.

1 Innledning og problemstillinger

1.1 Nasjonen og næringslivet

Forholdet mellom nasjonen og næringslivet har vært svingende. Det har skiftet mellom perioder med sterk næringspolitikk, der en aktiv stat har intervenert tungt i markedene, og perioder med svak næringspolitikk, der staten har avholdt seg fra å gripe inn i næringslivet. Næringslivets forhold til staten har også skiftet tilsvarende. En grunnleggende holdning har vært at ethvert inngrep i markedsmekanismene har vært uheldig, men i perioder med svak næringsdynamikk har heller ikke næringslivet avstått fra krav om statlig assistanse.

En annen grunnholdning er at en tung offentlig sektor er en byrde for næringslivet. Den beste staten er derfor minimumsstaten som drives effektivt og overlater mest mulig til markedene. De nordiske statene har i særlig grad vært en skyteskive for den liberalistiske tenkningen. Den nordiske modellen preges av gode forsikringsordninger, velutbygd sosial omsorg, rettigheter til skolegang opp til universitetsnivå, arbeidsløshetsordninger, gode pensjonsordninger, eldreomsorg osv. I sum er dette dyre ordninger, og næringslivets synspunkt har som oftest vært å holde de offentlige budsjettene nede.

Det har imidlertid framstått som et stort paradoks at de landene som har de tyngste offentlige ytelsene, likevel har skåret godt på de fleste globale sammenligninger av verdiskaping. Bedriftene er stort sett produktive og jobbskapende – og de skaper sysselsetting til relativt flere personer enn i mange andre land, spesielt til kvinner. Næringslivet viser seg også å være relativt nyskapende. Dette har fått mange til å refortolke forholdet mellom stat og næringsliv. Det er ikke nødvendigvis slik at minst mulig stat er det beste for næringslivet. Et såkalt institusjonelt perspektiv er at offentlige institusjoner utgjør et rammeverk for verdiskapingen som kan virke mer eller mindre gunstig. I Norden har det virket gunstig fordi velferdsordningene har skapt sosial ro, skoleverket har skaffet dyktige fagarbeidere, universitetene har skaffet forskere og høykompetent personell osv. For land i utvikling framstår derfor Norden som en mer attraktiv modell enn den renliberalistiske.

Den nordiske modellen har vært en blandingsmodell, en blandingsøkonomi, men selve blandingsforholdet har skiftet. I den nære etterkrigstiden grep staten direkte inn i markedet, for eksempel med bedriftsetableringer eller subsidier. Graden av inngrep avtok på sekstitallet, men likevel må vi karakterisere staten som aktiv langt inn på syttitallet. De fleste land i vesten var i denne perioden sterkt influert av en keynesiansk³ tankegang, nemlig at staten skulle være den store konjunkturregulatoren.

³ Etter den britiske økonomen John Maynard Keynes som foreslo at staten skulle stimulere investeringer og etterspørsel i nedgangstider, og inndra kjøpekraft og svekke investeringslysten i oppgangstider.

Åttitallet og tiårene etterpå har i større grad vært preget av en liberal tankegang der næringspolitikken er skåret ned til et minimum.

En vesentlig grunn er globaliseringen, som egentlig er framveksten av frihandelsordninger på tvers av landegrensene. Viktige globale institusjoner er WTO, Verdensbanken og IMF – det internasjonale pengefondet. I tillegg skjer det omfattende integrasjon av næringsvirksomhet i flere land, spesielt gjennom flernasjonale foretak. Men selv mindre bedrifter orienterer seg i dag ut av landet når de skal selge sine produkter eller skaffe seg konkurransedyktige underleverandører. Produksjonsnettverkene er blitt globale. I en slik situasjon er det ikke lett å drive næringspolitikk. Hensikten med næringspolitikken er jo å stimulere den hjemlige industrien, men når bedriftene er organisert som flernasjonale foretak eller nettverk er det ikke like enkelt. Støtte til en bedrift kan lett vise seg å bli støtte til konkurrenter ute. Dessuten gir ikke de nye frihandelsregimene oss lov til å subsidiere egne bedrifter hvis det virker konkurransevridende.

Slik sett kan vi snakke om en viss næringspolitisk avnasjonalisering – ja, mange statsvitere snakker om en generell forvitring av nasjonalstaten. I alle fall er det blitt færre redskaper i verktøykassa, som det metaforisk er sagt av en tidligere næringsminister, ja, han mente sågar at verktøykassa nå var helt tom. Det er nok en overdrivelse. La oss likevel danne oss et bilde av hva man fortsatt regner som legitime virkemidler for en statlig næringspolitikk. Victor Norman gir tre normative grunner,⁴ og den første er *markedssvikt*. Markedssvikt kan inntreffe når det dreier seg om produksjon av felles goder, og et eksempel er kunnskap. Grunnleggende kunnskap kommer alle til gode og kan derfor ikke produseres av bedrifter for kunder. Markedssvikt kan også oppstå gjennom eksterne virkninger, negative og positive. De er negative når bedriftene påfører sine omgivelser forurensninger, mens positive virkninger kan være at bedrifter lærer av hverandre.

Endelig er *mangel på informasjon* en kilde til markedssvikt. Den grunnleggende tanken er jo at markedet klareres gjennom tilbud og etterspørsel, men det forutsetter i prinsippet at forbrukeren har mer informasjon enn hun ofte har (eller bedriftene mangler informasjon om sine kunder). Markedssvikt kan kompenseres ved at offentlig virksomhet tar over, slik det i stor grad skjer gjennom kunnskapsproduksjon. Negative eksternaliteter kan motvirkes ved at forurenseren må betale. Positive eksternaliteter kan være at bedriftene oppretter en felles møteplass for erfaringsutveksling, og det er gode grunner til at offentlige vil forsterke slike arenaer. Manglende informasjon kan motvirkes ved forbrukerinformasjon.

Den andre grunnen til næringspolitikk er *konkurransesvikt*. Konkurransesvikt får vi når et fåtall produsenter – et oligopol – eller kanskje en eneste produsent – et monopol – står for produksjonen. Dette er det klassiske problem i den komplette frihandelsøkonomi, som må motvirkes gjennom regulering. Det er konkurransemyndighetenes oppgave å kontrollere at markedet ikke undergraves, og i globaliseringens tidsalder er vi også underlagt overordnede konkurransetilsyn.

Den tredje grunnen er ganske enkelt *nasjonale interesser*. Enhver nasjon kan prøve å gjøre seg ”konkurransedyktig”, et begrep vi helst bruker om den enkelte bedrift. Men nasjonen kan styrke spesielle produksjonsmiljøer – ofte kalt klynger – for eksempel ved å frambringe kunnskap som er

⁴ Norman, V. (1996): *Næringspolitikk og økonomisk utvikling — Norge fra gjenreisning til gjenreisning*. Oslo: Universitetsforlaget.

nyttig for nettopp denne klyngen, eller ved å legge til rette for arenaer som gjør at bedriftene i klyngen utveksler informasjon mer intenst.

Selv om det fins grunner til politiske inngrep, betyr ikke det at ethvert offentlig inngrep er legitimt, for det fins også grunner til styringssvikt. Myndigheten har heller ikke full informasjon, og kan lett komme i skade for å iverksette tiltak som gjør mer skade enn gagn. Et spesielt tilfelle er når inntressegrupper – bønder, redere, kraftkrevende industri – presser igjennom tiltak som favoriserer egne interesser. Victor Norman argumenterer følgelig for at næringspolitikken må være langsiktig, for eksempel ha strategiske oppfatninger om den langsiktige næringssammensetningen og beholde et helhetsperspektiv som trekker inn flere politikkområder enn den snevre næringspolitikken.

1.2 Fra nasjon til region

Det er nasjonen som har vært det sentrale målområdet for næringspolitikken, og det avspeiles også i det Norman kaller ivaretagelse av nasjonale hensyn. Likevel ligger det her en betydelig overgang fra sosialdemokratiets ”planstat” i etterkrigstiden, til den nyliberale ”konkurransestaten” i våre dager. De to begrepene viser også til to former for regionalisering. Planstaten etablerte distriktspolitikk for at også utkantene skulle få glede av den nasjonale framgangen. Under globaliseringens skjerpede konkurranse snakker vi heller om regionalisering.

Alt som er sagt om nasjonale hensyn kan i prinsippet sies om regionale hensyn. Regionmyndigheter vil, analogt til staten, arbeide for at regionen blir konkurransedyktig – ”competitive regions”. Teorigrunnlaget er også i stor grad det samme. Produksjonssystemer i kunnskapsøkonomien fremmes gjennom kunnskap og kompetanse fra forsknings- og utdanningsinstitusjoner (faktisk er *competitive* og *competence* avledet av samme ord). Kunnskap gir grunnlag for innovasjon som frambringes i innovasjonssystemer. I litteraturen omtales de som *nasjonale* eller *regionale*, alt etter sitt nedslagsfelt. Det er nærliggende å se dette som grunnlag for en arbeidsdeling mellom nasjon og region. Klynger er også et tvetydig begrep som opphavsmannen Michael Porter⁵ bruker om nasjonale så vel som regionale produksjonssystemer. Med regionale klynger vil vi altså forstå mer eller mindre samlokaliserte produksjonssystemer som kjennetegnes av at de tilhører samme bransje (eller komplementære bransjer, som skogbruk og trelastindustri). Vi har skrevet mer om klynger i notat 3.

Det skrives og snakkes for tiden mye om regionalisering. Hva er hensiktsmessige regioner for tjenester av ulike slag, og hva er passende enheter for å drive planlegging og næringsutvikling? Det er fylkeskommunene som har utgjort det norske regionnivået, og de har også fungert som fordelingsorgan for regionalpolitikken. Men fylkeskommunene har vært et omstridt nivå i den norske forvaltningsstrukturen, og de er markant svekket etter århundreskiftet. Vi er imidlertid inne i en reformprosess som kan komme til å endre de oppgavene fylkeskommunene er satt til å løse i den offentlige forvaltningen, og det kan også medføre endringer i den regionale strukturen. Det er i reformen lagt opp til en prosess som gir store muligheter til påvirkning, både regionalt og sentralt. Det

⁵ Porter, M. (1990): "The competitive advantage of nations." *Harvard Business Review*, Mars-April 1990, 73-93, Porter, M. (1998): "Clusters and the new economics of competition". *Harvard Business Review*., 77-90.

er derfor viktig å gjøre seg opp en mening om hva Hedmark og Oppland er tjent med. Er det Hedmark og Oppland som hver for seg er forvaltningsenhetene i Innlandet, eller er dette en samlet region?

Denne rapporten handler om sammenhengen mellom regioner og næringsutvikling, og i litt videre forstand den generelle samfunnsutviklingen. Mål-middelstrukturen i regionalpolitikken er slik at målet er samfunnsmessig, å opprettholde bosettingsmønsteret, mens næringsvekst er midlet.

Regionalpolitikken virkemidler er derfor primært næringsintensiver.

Det er åpenbart at denne enkle sammenhengen er diskutabel. Det kan for eksempel argumenteres for at regioner som er attraktive i seg selv vil trekke til seg folk, og at befolkningstilveksten derfor stimulerer næringsutvikling og jobbskaping. Noen hevder sågar at befolkningen er den primære drivkraften i den regionale utviklingen, og at næringsutviklingen er sekundær. Dit det kommer folk, kommer det også foretak.⁶ Vi velger å se dette som en symmetrisk sammenheng – en gjensidig påvirkning mellom befolkning og næringsliv. For regioner er det viktig å ha attraktive bomiljøer, gode tjenestetilbud, gode kommunikasjoner, utdanningsmuligheter helt til topps, ja, folk og foretak har på mange måter felles interesser når det gjelder slike kvaliteter. Gode byer og tettsteder er et vilkår for både å trekke til seg bedrifter og befolkning. Det går en klar urban strømning gjennom landet, som det ofte gjør i oppgangskonjunkturer. Vi har nå bak oss en nesten 15-årig opptur, som har styrket byenes posisjon betraktelig. Det er ikke bare folk som trekkes til storbyene i dag, også næringslivet er inne i en konsentrasjonsprosess. Ut fra disse betraktningene kan vi foreta en presisering av regionalpolitikken:

For det første kan vi snakke om den lille regionalpolitikken (noen sier den smale regionalpolitikken). Den lille regionalpolitikken har et eksklusivt fokus på næringsutvikling. Virkemidlene er her bedriftsrettet støtte til oppstart og utvikling av virksomheter for å skape sysselsetting. I dag sier vi også at virkemidlene skal virke fornyende, altså bidra til innovasjon. Virkemiddelapparatet for denne lille regionalpolitikken rettet mot den enkelte bedrift er primært Innovasjon Norge. SIVA virker i større grad på et systemnivå som omfatter grupper av bedrifter. Norges forskningsråd (NFR) gir støtte til forskning, og har virkemidler for regionale klynger og innovasjonssystemer.

Den store regionalpolitikken (også kalt den brede) omfatter i prinsippet alle offentlige sektorer som bidrar til samfunns- og næringsutvikling i regionene. Skolene frambringer kompetent arbeidskraft, barnehagene gjør det mulig for foreldrene å arbeide, veiene og jernbanene befordrer gods og pendlere, den offentlige velferdsproduksjonen skaper trygghet og sosial ro, osv. Det er hevdet, blant annet fra det såkalte "Effektutvalget", at summen av statlig politikk er langt viktigere for styrkingen av regionene enn den lille regionpolitikken.⁷ Det legger vi også til grunn her. Vi merker oss for øvrig at skillet mellom liten og stor regionalpolitikk på mange måter svarer til skillet mellom det Norman snevert definerer som næringspolitikk og det som er et mer helhetlig perspektiv for næringsutvikling.

Vi skal i dette notatet se framover til 2030 – 23 år fram i tiden – men en god tommelfingerregel for framtidsscenarier er at de må baseres på et minst like langt perspektiv bakover. Overskriftene er (1) Trender og trendbrud, der vi går tilbake til syttitallet for å danne oss et bilde av endringstakten gjennom den siste generasjonen (1970-2006). Men det hadde ikke vært noe i veien for å velge et mye

⁶ En som har hevdet dette sterkt er geografen Richard Florida. Florida, R. (2002): *The rise of the creative class : and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York : Basic Books.

⁷ NOU2004:2 "Effekter og effektivitet ("Effektutredningen")". Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.

lengre forløp, for vår regionale innsikt øker med den historiske dybden. Deretter (2) ser vi på Viktige politikkfelt for temaet, så vel innenfor den lille som den store regionalpolitikken. Her blir det viktig å se distriktpolitikken, regionalpolitikken og den regionale forvaltningspolitikken i sammenheng. Dette summerer seg til en rekke strategivalg som må fattes, herunder (3) også Innlandets strategivalg. Når vi til sist (4) skisserer Et trendbasert scenario 2007-2030 er det for å anskueliggjøre en utvikling som går sin gang, ”business as usual”, uten at regionen tar store strategiske grep.

2 Trender og trendbrudd, 1970-2006

2.1 En skisse av regionalpolitikken

Regionalpolitikken i Norge begynte som distriktspolitikk. I den sosialdemokratiske epoken sto staten for en rekke industriinvesteringer som var distriktspolitisk motivert: Årdal, Sunndalsøra, Mo i Rana, Sydvaranger. I tillegg ble det fra 1952 igangsatt et utbyggingsprogram for Nord-Norge. Nord-Norge ble etter dette et synonym for distrikt i norsk distriktspolitikk. Men til tross for den rause støtten til vår mest perifere landsdel fortsatte fraflyttingen, slik det ble demonstrert i en slagkraftig kartografisk retorikk fra tidlig syttital. ⁸ Kartet viste i all enkelhet at det gikk en stri flyttestrøm ikke bare fra Nord-Norge til Oslo/Akershus, men også sterke strømmer fra Trøndelag, Vestlandet og Sørlandet til det sentrale hovedstadsområdet.

⁸ St.meld.nr.27(1971-72) "Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen". Miljøverndepartementet.

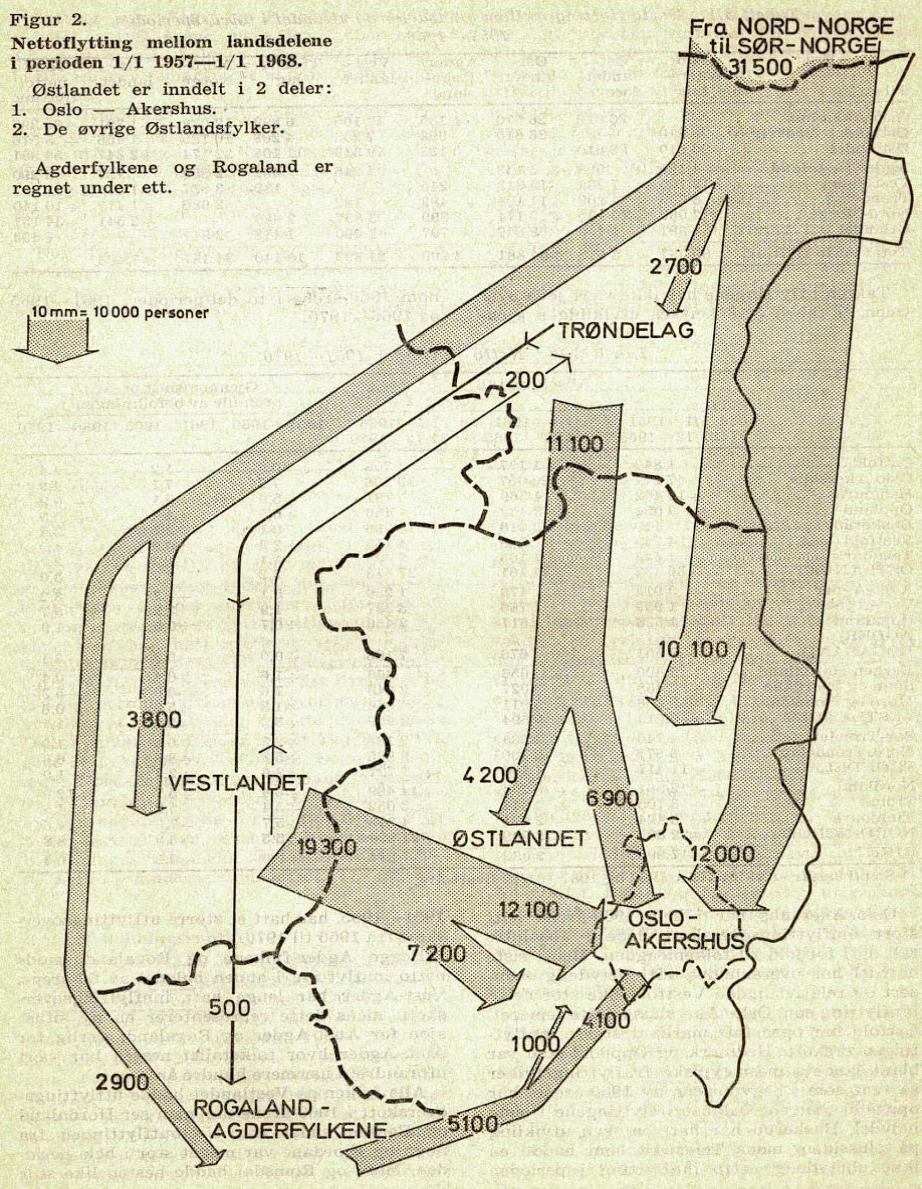
Figur 2.

Nettoflytting mellom landsdelene
i perioden 1/1 1957—1/1 1968.

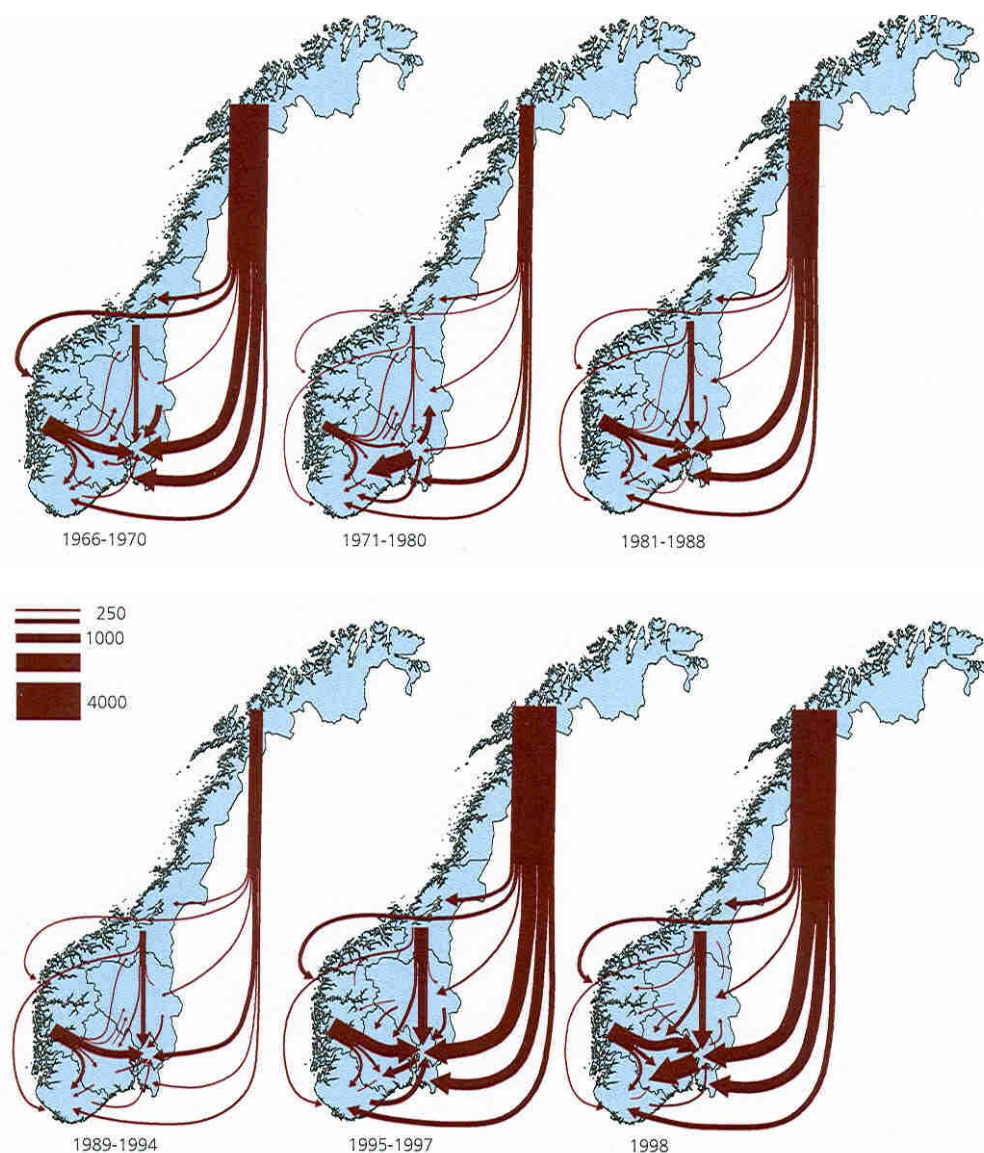
Østlandet er inndelt i 2 deler:

1. Oslo — Akershus.
2. De øvrige Østlandsfylker.

Agderfylkene og Rogaland er
regnet under ett.



Figur 2: Urbaniseringsprosessen på sekstitallet



Figur 3: Netto flyttestrømmer mellom landsdeler, 1966-1998.⁹

Nettoflyttingen er utvilsomt en helt sentral regionalpolitisk indikator, så det er med god grunn Statistisk sentralbyrå har fulgt opp denne sjangeren. I tråd med nyere offisielle inndelinger er også Hedmark og Oppland regnet som en egen landsdel. Figuren ovenfor viser seks slike kartogram. I den første perioden, 1966-1970, ser vi det velkjente mønsteret for flukten fra landsbygda, omtrent slik det sto i den første stortingsmeldinga. Det ga en tung begrunnelse for distriktpolitikk.

Men brått endret mønsteret seg. I årene 1971-1980 er strømmen fra nord, vest og sør betraktelig mindre, og forbløffende nok går det store piler *fra* Oslo/Akershus *til* Agder/Rogaland, Sør-Østlandet og Hedmark/Oppland. I det tredje kartogrammet, for årene 1981-1988, ser vi riktignok at det konsentrerende mønsteret er tilbake, men fortsatt med en strøm *fra* Oslo/Akershus *til* Sør-Østlandet og Hedmark/Oppland. Fra ca 1985 gjenvant byene sin vekstkraft, men flyttestrømmene mot hovedstaden var fortsatt relativt små sammenlignet med sekstitallet. I krisa mellom åtti- og nittitallet, som vises for

⁹ SSB (2000): Sosialt utsyn 2000. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

årene 1989-1994, konsolideres igjen distriktsbosettingen til en viss grad. Fra 1995 tar veksten seg opp igjen og vi er tilbake til flyttestrømmene fra sekstitallet.

Trekker vi ut Hedmark og Opplands rolle ser vi at denne landsdelen avga mange innbyggere på slutten av sekstitallet, men strømmen gikk den andre veien på syttitallet og store deler av åttitallet. Men på nittitallet skapte høykonjunkturen en sentralisering av flyttemønsteret som er sterkere enn på sekstitallet, og senere varianter av kartet fra Statistisk sentralbyrå viser at konsentrasjonen mot Stor-Oslo nå er større enn noensinne.¹⁰

Men så må vi i tillegg til denne *flyttemobiliteten* trekke inn den *daglige* mobiliteten på arbeidsmarkedene. En stor del av Innlandets yrkesaktive pendler, og det gjelder særlig Hadeland, Odalen, Kongsvinger og Solør. I 2005 hadde Innlandet en yrkesbefolkning på ca.180.000 personer, men bare 164.000 av disse arbeidet i regionen. Det gir en *netto* utpendling på om lag 16.000 personer.

En stor andel av disse ca 16.000 pendlerne har retning Oslo, Romerike eller Asker-Bærum – de er mao. hovedstadstilknyttet. Andre mindre viktige pendlingsmål er Røros og Ringerike. Utpendlingsmulighetene har mao. bidratt til å stabilisere befolkningen i Innlandet. Om vi tenker oss at regionen ikke hadde hatt disse mulighetene, og at innledningene måtte klare seg med det jobbtilbudet vi finner i Innlandet, villre det omtrent svare til den sysselsettingen vi finner i Elverum-regionen, der det bor vel 38.000 mennesker. Innlandet ville altså ha vært om lag 10 prosent mindre målt etter befolkning.

2.2 To ulike perioder: 1970-85 og 1985-2006

I den epoken vi har bak oss kan vi se konturene av to perioder, og mellom dem et ganske markant trendbrudd. I perioden fra 1970 og fram til ca 1985 vokste byene sakte og bosettingen i distriktsområdene ble til en viss grad ”konsolidert”. Det vil si at områder rundt småbyer, bygdebyer, men også perifere områder uten sentra, klarte å holde befolkningen noenlunde stabil. Trendbruddet kom om lag på midten av åttitallet, da byveksten igjen tok seg opp. Perioden etter 1985 er altså nokså entydig preget av den prosessen vi omtaler som urbanisering. Vi har i et tidligere forskningsprosjekt sett nærmere på jobbskapingen på sytti- og åttitallet, for dermed å bestemme hva som var det materielle grunnlaget bak den relative konsolideringen.¹¹

Én hypotese kan være at den lille distriktpolitikken har virket og skapt vekst i privat næringsliv i distriktene. En annen hypotese er at det er den store distriktpolitikken som har virket, nemlig vekst i alle former for offentlig tjenesteyting og administrasjon. Urbanisering er en prosess som omfatter både bygdebyer og storbyer, men ofte står utkantene i et avhengighetsforhold til de store sentrene. I tabell 1 har vi nettopp tatt hensyn til hva slags senterstruktur landsdelene har inngått i, hvilke større sentra regionene er avhengige av.

¹⁰ SSB (2007): "<http://www.ssb.no/emner/02/befolkning/>".

¹¹ Onsager, K. og T. Selstad (2004): *Regioner i utakt*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

Tabell 1: Prosent endring i antallet yrkesaktive personer etter bosted 1970-1990.

Landsdel:	Kommunegrupper etter sentralitet	Prosentvis vekst i antall sysselsatte 1970-1990		
		Totalt	Offentlig sektor	Privat sektor
OSLO & AKERSHUS	Hovedstadstilknyttet	20,9	16,8	4,1
SØR-ØSTLANDET	Hovedstadstilknyttet	32,8	22,0	10,8
	Bytilknyttet ellers	23,0	20,5	2,5
	Større bygdebytilknyttet	3,1	20,8	-17,7
	Mindre bygdebytilknyttet	29,8	21,5	8,3
	Landsbygd	16,5	22,9	-6,4
	IALT	26,6	21,2	5,4
HEDMARK & OPPLAND	Hovedstadstilknyttet	40,1	24,5	15,6
	Bytilknyttet ellers	25,9	24,0	1,9
	Større bygdebytilknyttet	19,6	23,1	-3,5
	Mindre bygdebytilknyttet	20,1	20,3	-0,2
	Landsbygd	7,3	17,6	-10,3
	IALT	23,7	22,8	0,9
AGDER & ROGALAND	Landsdelssentertilknyttet	51,4	25,1	26,3
	Bytilknyttet ellers	37,6	24,9	12,7
	Større bygdebytilknyttet	31,8	21,7	10,1
	Mindre bygdebytilknyttet	29,4	17,4	12,0
	Landsbygd	17,0	25,1	-8,1
	IALT	44,7	24,6	20,1
VESTLANDET	Landsdelssentertilknyttet	29,0	23,3	5,7
	Bytilknyttet ellers	32,6	23,1	9,5
	Større bygdebytilknyttet	42,2	28,9	13,3
	Mindre bygdebytilknyttet	26,5	20,2	6,4
	Landsbygd	14,1	22,2	-8,0
	IALT	28,8	23,2	5,6
TRØNDELAG	Landsdelssenertilknyttet	32,1	24,8	7,3
	Større bygdebytilknyttet	31,2	24,0	7,2
	Mindre bygdebytilknyttet	26,0	20,9	5,1
	Landsbygd	8,5	20,7	-12,1
	IALT	27,8	23,8	4,1
NORD-NORGE	Landsdelssentertilknyttet	61,3	38,5	22,8
	Bytilknyttet ellers	31,2	23,3	7,9
	Større bygdebytilknyttet	35,6	27,3	8,3
	Mindre bygdebytilknyttet	20,0	24,8	-4,8
	Landsbygd	-0,5	21,2	-21,7
	IALT	25,1	25,4	-0,3

Kilde: Bukve, et al. 2004.

Oslo/Akershus utgjør til sammen hovedstadens arbeidsmarked – og er altså pr. definisjon ”hovedstadstilknyttet”. Det har hatt en vekst i sysselsettingen på ca 21 prosent gjennom disse tjue årene. Om lag 17 prosent av denne jobbveksten har funnet sted i offentlig sektor, snaut fire prosentpoeng i privat sektor. Sammenligner vi dette med Sør-Østlandet (Buskerud, Telemark, Vestfold og Østfold) viser totaltallene at om lag hver femte arbeidsplass kommer i privat sektor. Men den desidert sterkeste veksten finner vi i det hovedstadstilknyttede området, som er Ringerike, Drammen, Sande-Svelvik, Follo og Indre Østfold. Her er den totale veksten i arbeidsplasser ca 33 prosent, og om lag 11 prosentpoeng kommer fra privat sektor. Hver tredje arbeidsplass kommer altså i det vi mer snevert kan kalle næringslivet.

Hva så med Innlandet? Jobbveksten er totalt sett ikke dårlig i denne konsoliderigsepoken, den er nærmere 24 prosent. Men praktisk talt hele sysselsettingsveksten kommer i offentlig sektor, og under ett prosentpoeng i privat sektor. Den sysselsettingen som er hovedstadstilknyttet vokser definitivt sterkest, i alt med mer enn 40 prosent. Av dette er 24 prosent i offentlig sektor, og snaut 16 prosent i privat sektor. "Bytilknyttet" er de arbeidsplassene som fins i mjøsbyene og deres omland, og der er det en vekst på 36 prosent, men her er bare to prosentpoeng av veksten i privat sektor. Kommer vi ut i det mindre urbane rommet i Innlandet finner vi sterk tilbakegang i privat sysselsetting på den rene landsbygda som knapt har sentra, men om lag balanse i regioner med småsentra. Til og med regioner med større bygdebyer har nedgang i sysselsettingen i privat sektor.

Sagt enkelt: Det er bare i byene og deres omland vi har nettovekst i privat sektor, i resten av innlandet går sysselsettingen i privat sektor tilbake. En annen måte å si dette på er at Innlandet har vært – og er – *svært avhengig av offentlig sektor*. Den delen av Innlandets sysselsetting som vokser aller sterkest i årene mellom 1970 og 1990 er den som er influert av Oslo/Akershus. En annen måte å si det på er at Innlandet er blitt relativt *hovedstadsavhengig*.

Landsdelen Innlandet (Hedmark og Oppland) og Sør-Østlandet deler den skjebnen det er å være sterkt avhengig av hovedstadsregionen, og samtidig mangle et stort og samlende landsdelssenter innen egen landsdel. På Sørvestlandet (Agder og Rogaland), Vestlandet, i Trøndelag og Nord-Norge ser vi hvor mye landsdelssenterne betyr. I Tromsø-regionen vokser sysselsettingen med 61 prosent, på Sørvestlandet med 51 prosent, i Trøndelag med 32 prosent og på Vestlandet med 29 prosent.

Noen vil hevde at den perioden da distriktene ble delvis konsolidert var et historisk blaff som aldri kommer igjen. Periodens gode resultater i distriktene skyldes en radikal distriktspolitikk, som siden er svekket. Men den lille distriktspolitikken, den næringsrettede, kan neppe ha hatt stor effekt når den private jobbveksten ikke er større enn den er i perioden 1970-1990. Nå vet vi ikke hvor mye verre det ville blitt uten den distriktspolitiske støtten, så noen definitiv konklusjon kan vi ikke trekke. Dette er det evige *kontrafaktiske* spørsmålet i all evaluering av regionalpolitikk. Men sikkert er det i hvert fall at veksten i offentlig sektor er mye sterkere enn veksten i næringslivet. I mange områder er sysselsettingen i privat sektor fallende. Den alternative fortolkningen er derfor nærliggende: Konsolideringen av bosettingen i distriktene på syttitallet, herunder også i Innlandet, skyldes primært den generelle veksten i offentlig sysselsetting. Den var sterk og jevn gjennom begge tiårene, og kom i bygder så vel som byer. For en tid forskjøv veksten seg fra by til bygd, og det var først på andre halvdel av 1980-tallet at byveksten tok seg opp igjen. Det er i så fall ikke *den lille* distriktspolitikken som har hovedæren for den gunstige utviklingen gjennom disse tiårene, det har *den store* regionalpolitikken.

2.3 Fra distriktspolitikk til regionalpolitikk?

Til tross for at den lille distriktspolitikken neppe kunne gis æren for den gunstige bosettingsutviklingen sett i et distriktsperspektiv, ble den likevel stadig utvidet. *Distriktenes utbyggingsfond* ble etablert alt i 1961, og det nye var at også distrikter i Sør-Norge kunne få billige lån. Virkemidlene ble på syttitallet utvidet slik at tiltak ikke bare kunne få billige lån, men også investeringstilskudd. Fellespreget ved distriktene var at det dreide seg om rurale områder dominert av

fiske, jordbruk og skogbruk med lav industrialiseringsgrad. Hovedvirkemidlet i distriktspolitikken har vært kapitalsubsidier for å fremme industrialisering. Mange kommuner hadde utstyrt seg med industriområder som de ventet snart skulle bli tatt i bruk til industri. Men det skjedde som oftest ikke, tvert om så industriveksten så ut til å kulminere på midten av syttitallet. Siden industrien var selve målsektoren for virkemidlene ble dette en omstillingstid for distriktspolitikken. Det store vendepunktet ble slutten på ”motkonjunkturpolitikken”.

Avindustrialiseringen skapte store problemer i distriktene, og det ble satt i gang en omfattende støttepolitikk rettet mot visse næringer: Det ble bl.a. gitt timestøtte til bekledningsindustrien, verftene fikk store overføringer, likeledes bergindustrien. Tanken bak denne selektive støttepolitikken var at avindustrialiseringen bare var et konjunkturtilbakeslag som det gjaldt å berge industrien igjennom. Det skulle vise seg at dette ble en svært dyr politikk, og på lengre sikt var effektene små.

Motkonjunkturpolitikken rettet mot industrien kom i miskreditt, ja, ”keynesianske” tiltak i det hele tatt. I overgangen til åttitallet kom det flere utredninger som pekte på behovet for alternativer til den gamle konjunkturregulerende politikken.¹² Tiåret ble innledet med sysselsettingskrise og arbeidsløshet, og man måtte se i øynene at det ikke var industrien som ble den største jobbskaperen framover.¹³ Et eget utvalg formulerte behovet for en nyskapingpolitikk med regionale kompetansesentra.¹⁴

Verst var situasjonen på de såkalt ensidige industristeder. På åttitallet var vi altså kommet i en situasjon der det ikke bare var rurale områder som trengte støtte, men også industristeder. Industrien var gårdsdagens løsning på distriktenes krise, nå var de selv blitt en krisesektor av rang. Ved siden av de distriktpolitiske støttemidlene ble det nå ytt store overføringer over et eget omstillingsprogram.¹⁵ Samtidig som krisen i distriktene ble dypere, meldte også byene seg på som interesserte deltakere i en samlet *regionalpolitikk*. I ei stortingsmelding ble de distrikts- og regionalpolitiske hensynene forsøkt forent i ett grep.¹⁶ Meldingen tok opp igjen det gamle slagordet *By og land, hand i hand*, og foreslo nye riksdekkende virkemidler, men heller ikke nå ble midler bevilget i noe stort omfang. Regionalpolitikk ble fortsatt assosiert med distriktspolitik, og aldri før hadde distriktspolitikken hatt større kvantitativt omfang. Nær 2,9 milliarder kroner ble bevilget årlig ved inngangen til nittitallet. Under regjeringen Bondevik kom bypolitikken for fullt. En stortingsmelding utpekte *landsdelssentrene* som regionale motorer,¹⁷ og bosettingsmålet ble refortolket slik at det handlet om å opprettholde bosetting og vekstkraft i *landsdeler*.¹⁸

Det er en klar spenning mellom distriktsperspektivet og det vi kan kalle det regionale perspektivet. Det er mange uttrykk for at skiftende regjeringer har hatt ambisjoner om å utvide politikkfeltet fra snever distriktspolitik til også å omfatte byene, altså i sum regionalpolitikk. Men i praksis ble ikke utvidelsen av regionalpolitikken understøttet av bevilgninger, og dermed ble ikke dette noe reelt

¹² NOU 1979:35 ”Strukturproblemer og vekstmuligheter i norsk industri” (”Lied-utvalget”).

¹³ NOU 1980:33 ”Sysselsetting og arbeidsmiljø i 80-årene”.

¹⁴ NOU 1981:30A ”Forskning, teknisk utvikling og industriell innovasjon” (”Thulin-utvalget”).

¹⁵ NOU1983:10 ”Ensidige industristeder (»Buvik-utvalget«)”. Industridepartementet.

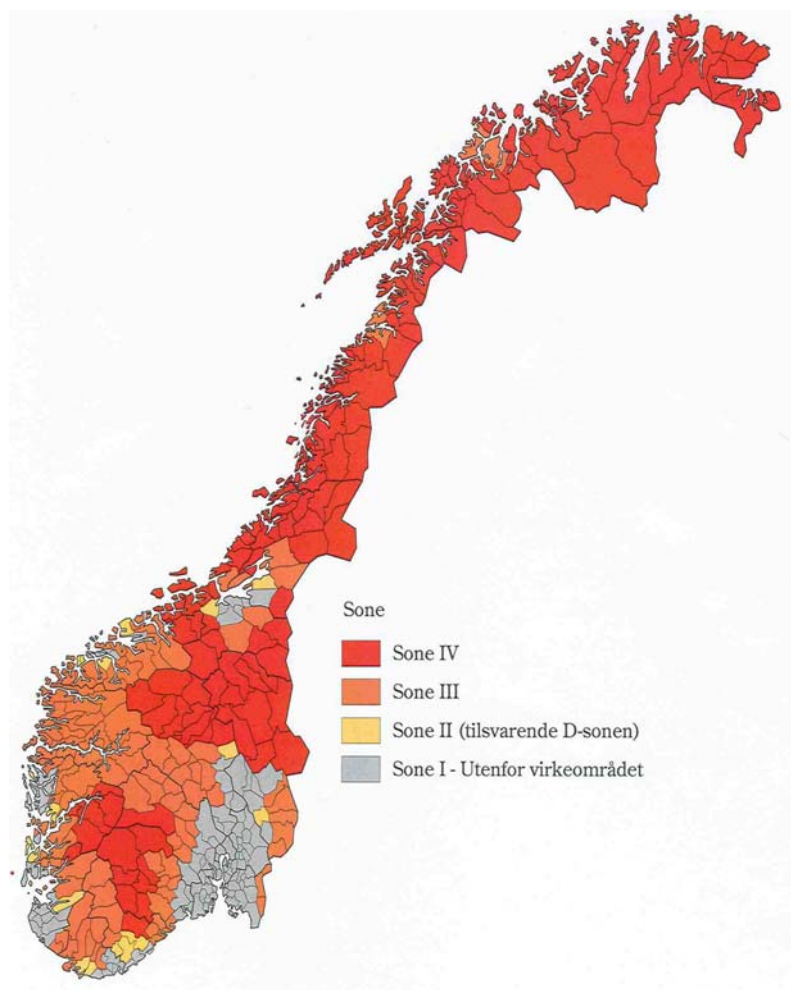
¹⁶ St.meld.nr.33(1992-93) ”By og land hand i hand. Om regional utvikling”. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

¹⁷ St.meld.nr.31.(2002-2003) ”Storbymeldingen. Om utviklingen av en bypolitikk”. Kommunal- og regionaldepartementet.

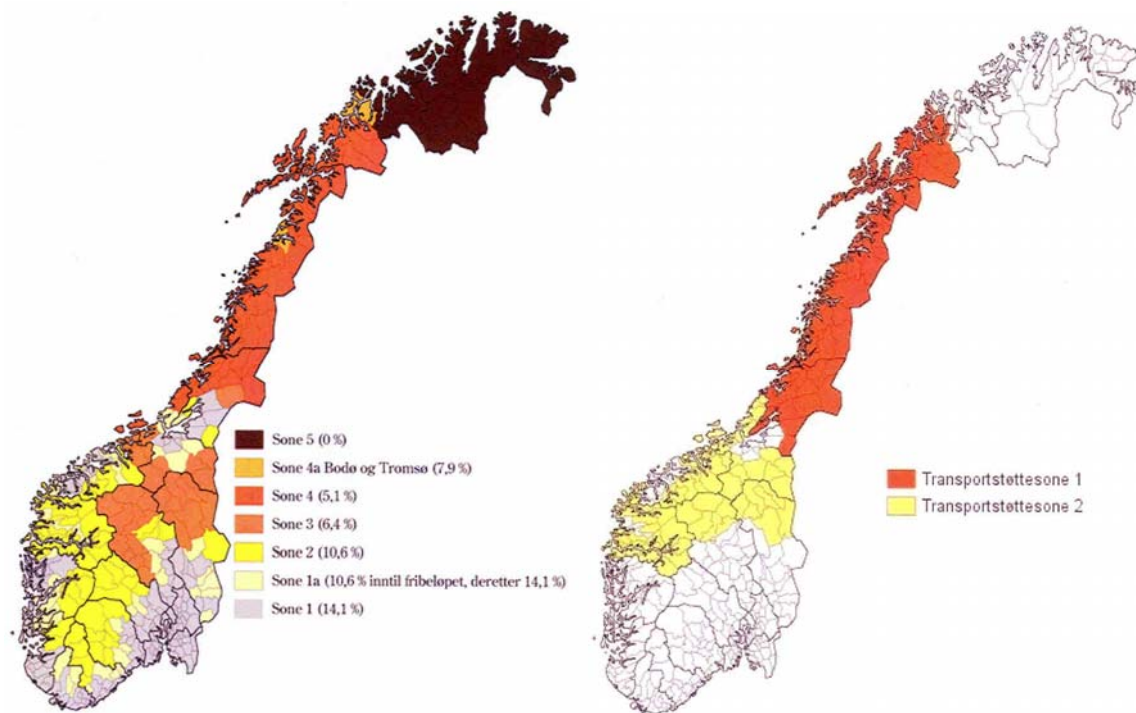
¹⁸ KRD (2002): ”Vekst — i hele landet. Kommunal- og regionalminister Erna Solbergs redgjørelse i Stortinget, tirsdag 30. april 2002”.

trendbrudd. Samtidig begynte nedprioriteringen av distriktpolitikken. Da ansvaret for de regionalpolitiske virkemidlene ble overført til fylkeskommunene i 2003 utgjorde de bare 1,4 milliarder, altså halvparten av beløpet ti år tidligere. Av dette ble om lag 1,1 milliarder disponert av fylkeskommunene.

Distriktsorienteringen ga politikkfeltet sin særegne geografi. Etter etableringen av DU ble det jevnlig produsert kart som viste ”DU-området” – områder der distriktsordningene kunne benyttes (figur 3). Det er ajourført helt opp til våre dager, senest med ordninger for transportstøtte og kompensasjon for bortfall av gradert arbeidsgiveravgift (figur 4).



Figur 3: Distriktpolitiske støttesoner



Figur 4: Kompensasjon for bortfall av gradert arbeidsgiveravgift samt transportstøttesoner.

2.4 Forvaltningspolitikken regioner

I tiden før 1837 var det bare byene som hadde lokale selvstyreorgan. Med formannskapslovene ble det også dannet tilsvarende selvstyreorganer i herredene, altså landkommunene. Landkommunene dannet også til sammen et regionalt forvaltningsnivå, fylkeskommunen, der herredskommunene hadde indirekte representasjon i fylkestinget. Byene deltok altså ikke i de regionale organene. Fylkeskommunen ble finansiert med repartisjonsskatt, det vil si etterskuddsvis innbetaling fra kommunene for de tiltakene fylkeskommunen hadde gjennomført. Fylkeskommunen ble administrativt styrt av fylkesmannen, altså et statsembete.

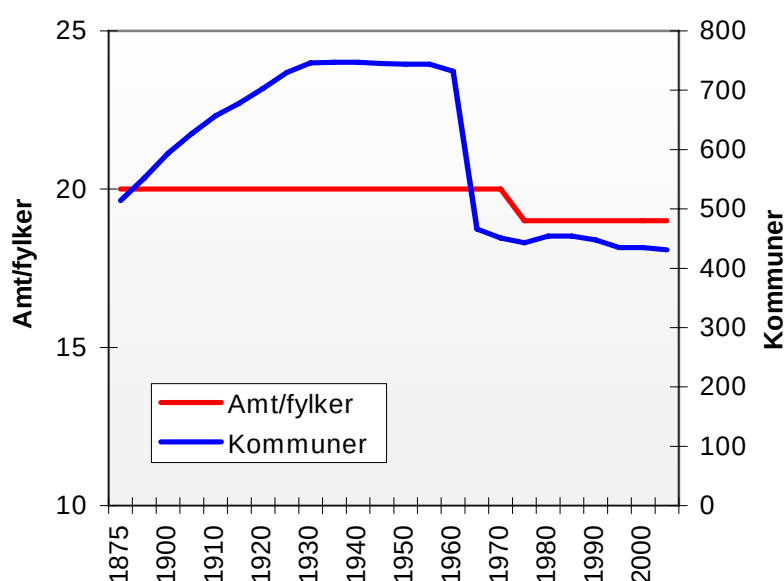
Det regionale forvaltningsnivået ble fundamentalt endret på syttitallet. Den gamle fylkeskommunen ble oppfattet som en avleggs ordning. Først ble byene innlemmet i fylkeskommunene fra 1966, slik at de kunne påta seg nye store oppgaver. På syttitallet gikk vindene i retning av demokratisering og desentralisering, og den nye fylkeskommunen fikk bredt ansvar for tjenesteyting (sykehus, videregående skoler, samferdsel) og utviklingsoppgaver (fylkesplanlegging, næringsstøtte). Fylkestinget skulle være direktevalgt, ha egne skatteinntekter og egen administrasjon. Reformen trådte i kraft i 1976. En komité som utredet kommune- og regionstrukturen foreslo større kommuner og fylker, og hadde henholdsvis 5000 og 250.000 som minstestørrelser for befolkningsunderlaget.¹⁹ Forslaget²⁰ kom først til behandling etter folkeavstemmingen om EU i 1994. Stortinget avviste da

¹⁹ NOU 1992:15 "Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring". ("Christiansen-utvalget").

²⁰ St.meld.nr.32 (1994-95) "Kommune- og fylkesinndelingen".

forslaget, og innførte i stedet et *frivillighetsprinsipp*. Kommuner eller fylkeskommuner kunne bare fusjoneres om folket gjennom folkeavstemninger eller meningsmålinger hadde gitt sin tilslutning.

Stortinget vedtok også at man skulle gjennomgå oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune på nytt. Et nytt utvalg,²¹ og foreslo at fylkene burde beholde tunge oppgaver innen både tjenesteyting – herunder sykehusdrift og regional planlegging og næringsutvikling. For å styrke utviklingsrollen skulle landbruksforvaltningen og miljøforvaltningen hos fylkesmannen flyttes til fylkeskommunene. Utvalget foreslo også at de minste fylkene skulle fusjoneres inn i større enheter, slik at vi fikk 10-15 fylker. Stoltenberg I valgte imidlertid å flytte sykehusene fra fylkeskommune til statseide regionale helseforetak. Samtidig vedtok Arbeiderpartiet at stat og kommune skulle være hovedforvaltningsnivåene for tjenesteyting. Stoltenberg I rakk ikke mer enn å vedta endringene,²² men beslutningen ble reversert av Bondevik II.²³ En liten kompensasjon var at fylkeskommunene fikk overført midlene til næringsrettet utvikling.



Figur 5: Kommuner, bykommuner og fylkeskommuner – 1875-2006.

La oss her kort oppsummere de trender og trendbrudd som her lar seg registrere. Mens syttitallet ble preget av en desentraliserings og demokratiseringstrend, ble åttitallet preget av en mer forsiktig utvikling av offentlig sektor. Den nye fylkeskommunen ble stanset i veksten, og på nittitallet i sterkere grad styrt av statlige reformer og nye pålegg.

Fylkesenhetene bygde videre på den gamle amtsinndelingen, som har vært stabil de siste hundre årene (figur 5).²⁴ Til tross for tre forsøk på å innføre større regioner er altså fylkesenhetene i dag om lag den samme som den har vært siden fylkeskommunen ble skapt i 1837. Men mange fylker er mye eldre. Hedmark og Oppland ble til gjennom to delinger. Først ble *Opplandene amt* skilt ut fra Kristiania amt i

²¹ NOU 2000:22 "Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune."

²² St.meld.nr.31 (2000-2001) "Kommune, fylke, stat — en bedre oppgavefordeling".

²³ St.meld.nr.19 (2001-2002). "Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå."

²⁴ Siste forandring er at Bergen i 1972 gikk inn i Hordaland

1757. Dernest ble dette amtet delt i *Kristians amt* og *Hedmarks amt* i 1781 (Kristians amt skiftet navn til Oppland fylke i 1919).

Det er nærliggende å se den regionale inndelingen i sammenheng med den kommunale, som også er vist i figur 5. De nye herredskommunene fra 1837 brukte prestegjeldene som geografisk mal, men i løpet av de neste hundre årene delte mange kommuner seg i mindre enheter. På det meste hadde vi om lag 750 kommunale enheter – da iberegnet bykommunene. Så kom den store fusjonsbølgen etter Schei-komiteen på sekstitallet, og antallet kommuner sank til rundt 445. Antallet lokale enheter har holdt seg relativt stabilt i perioden etter 1970, selv om det også her har vært reformframstøt. KS og regjeringen Bondevik II argumenterte intenst for frivillige kommunefusjoner, men tallet har bare sunket til 431 kommuner (2007), altså ingen storstilt fusjonsbølge.

2.5 Innlandet – distrikt eller region?

I forhold til den tradisjonelle nord- og vestorienteringen av distriktpolitikken, var Innlandet relativt usynlig. På Vestlandet og i Nord-Norge var det alltid vanskelig å bli trodd på at distrikter på Østlandet kunne ha utviklingsproblemer. Likevel, de kommunene som opplevde krise og stagnasjon ble ofte imøtekommet med en oppgradering til mer gunstig støttesone. Da cellulose- og papirindustrien i Gjøvik og Lillehammer ble nedlagt, fikk selv disse byene midlertidig status som støtteberettigede. Etter at omstillingsprogrammet kom har også flere kommuner i innlandet fått støtte til omstillingstiltak.

Men noen status som *region* oppnådde ikke innlandet. Det var knyttet store forventninger til ”Innlandsutvalget”, ledet av Odvar Nordli, som framla sin utredning om næringslivets utviklingsmuligheter i 1983.²⁵ Odvar Nordli nøt stor respekt etter sin periode som statsminister og i noen grad fikk nok innlandsperspektivet større gjennomslag enn tidligere. I etterkant av utredningen var det ventet at innlandsfylkene ville bli fulgt opp med et særskilt program, men slik gikk det ikke. Riktignok ble det gitt tilskudd til et fond som skulle gjøre det mulig å opprette en forskningsstiftelse i innlandet, og etableringen av Østlandsforskning er derfor det mest håndfaste resultatet etter utredningen.

Det ”innlandet” utredningen handlet om besto av fire fylker. I tillegg til de genuine innlandsfylkene, Hedmark og Oppland, begge uten kyst, var kystfylkene Buskerud og Telemark også med. Da Østlandsforskning ble dannet omfattet stiftelsen i utgangspunktet Hedmark, Oppland og Buskerud, mens Telemark valgte en egen modell. Buskerud gikk senere ut av Østlandsforskning, slik at stiftelsen i dag dekker Hedmark og Oppland. Gjøvik ble først valgt som hovedsete for Østlandsforskning, med kontorer i Lillehammer og Hamar. Men etter som prosjektene som kom inn mer og mer dreide seg om økonomi og samfunnsfag, ble Lillehammer den dominerende avdelingen og hovedkontoret ble flyttet dit.

²⁵ NOU 1983:21 ”Næringslivets utviklingsmuligheter i innlandet”. (”Nordliutvalget”)

I tiden som fulgte ble kommunene i innlandet stadig oppgradert som mer støtteberettiget, senest i forbindelse med den regionalpolitiske meldinga fra 2006.²⁶ I denne versjonen er hele Nord-Gudbrandsdalen og Nord-Østerdalen kommet i den maksimale støttesonen (IV), sammen med Nord-Norge. Konkret innebærer det at små, mellomstore og store bedrifter kan få henholdsvis 35, 25 eller 15 prosent støtte. Valdres og Kongsvinger-regionen kommer i den nest høyeste gruppen (III), med henholdsvis 30, 20 og 10 prosent støtte (se figur 2).

I den lavere sonen (II) gis det støtte til fysisk tilrettelegging, og i innlandsfylkene gjelder dette Nord-Odal og Øyer. Det sentrale byområdet – også kalt Mjøsbyen – ligger imidlertid helt utenfor støttesonen (I), likeledes Hadeland og Sør-Odal. Fylkeskommunene kan imidlertid bruke tilretteleggende virkemidler også her, men generelt savnes det også i innlandet en bypolitikk som gjør regionalpolitikken mer helhetlig. I byene er man her henvist til å bruke de såkalt riksdekkende virkemidler om en vil stimulere bestemte tiltak, men midlene er som nevnt ikke særlige store. Regjeringen sier riktignok at den ser behov for en ”noko sterkere regionalpolitisk innsats for å fremme nyskaping, innovasjon og utnytting av potensiala i næringsmiljø i regionar også utanfor det distriktpolitiske virkeområdet”.²⁷

Hedmark og Oppland har utvilsomt fått gehør for kravet om å bli forstått som distrikt, senest ble dette bekreftet gjennom kompensasjon for bortfall av gradert arbeidsgiveravgift, samt transportstøtte (figur 4). Det er i dag ikke vanskelig å argumentere for at deler av innlandsfylkene er distrikt. Men det man har oppnådd er å få en mer framtrædende plass i et system med relativt sett mindre betydning enn tidligere.

Skal vi oppsummere denne lange utviklingen må vi forsøke å tolke samspillet mellom en *distriktpolitikk*, som er rettet mot svake områder, og en *regional politikk* for innlandsrommet, som i prinsippet er heldekkende. Gjennomslaget har utvilsomt vært sterkest for innlandet som distrikt.

Vi merker oss at Nordli-utvalget i 1983 skrev innlandet med liten *i*, mens fylkene i dag omtaler det som Innlandet med stor *I*. Det som har skjedd gjennom de siste ti-tjue årene er at regionen har vært igjennom de første trinnene i en institusjonaliseringsprosess. På nittitallet var det flere regioner som begynte å samarbeide på landsdelsplan, og Innlandet deltok i denne bølgen gjennom Østlandssamarbeidet. Ved inngangen til nittitallet ble innlandsregionen gjerne omtalt som ”Indre Østlandet” eller ”Innlands-Norge”,²⁸ men med fylkenes felles samarbeidsprosjekt og vedtak om fusjon ble regionbyggingsprosjektet stadig oftere hetende Innlandet. Det stedlige helseforetaket tok navnet *Sykehuset Innlandet* og det felles høyskoleprosjektet for å oppnå universitetsstatus ble kalt *Innlandsuniversitetet*. Det er liten tvil om at slike institusjoner er regionbyggende.²⁹

Fram til nå har regionaliseringsprosessen gått i retning av reform, men det er uklart hva som vil skje framover. Om Innlandet ikke blir etablert som forvaltningsregion nå, kan den utmerket godt utvikle seg videre gjennom en prosess som i dobbelt forstand kan kalles *konstruktivistisk*. På den ene siden

²⁶ St.meld.nr.21(2005-2006) ”Hjarte for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken.”.

²⁷ Ibid., side 71.

²⁸ Selstad, T. (1989): *Scenarier for Innlands-Norge. Kunnskaps- eller biosamfunn?* Oslo: Universitetsforlaget.

²⁹ Selstad, T. (2006a): Innlandsuniversitet som regionbygger. I: T. O. Engen, K. L.A og Syversen E.M. (red.): *Mononkultur og multikultur. Nasjonsbyggende diskurser 1905-2005*. Vallset: Oplandske Bokforlag.

kan vi si at dette er en region ”in construction”, altså at institusjoner som Sykehuset Innlandet og Innlandsuniversitetet bidrar til regionbygging, forvaltningsreform eller ikke. Da er vi mer inne i en prosess som en samfunnsviter vill kalle en sosial eller kulturell konstruksjon av regionen, hvilket innebærer en gradvis akseptering blant innbyggerne – og omgivelsene – om at Innlandet *er* en region.³⁰

Så hvordan virker det distriktsrettede og det regionale perspektivet sammen? La oss prøve å karakterisere situasjonen ved inngangen til 2007.

Selv etter regionaliseringen av distriktspolitikken (overføring av ansvaret til fylkene) navigerer statlige institusjoner som Innovasjon Norge etter distriktskartet. Hedmark og Oppland har i stor grad argumentert med sin tilbakeliggighet, særlig i periferien, for å oppnå kompensasjonstiltak fra staten. Innlandet har ikke framstått tydelig som en kulturelt sterk region med egen identitet og konkurransekraft.

Det må heller ikke underslås at det i enhver region er en strukturell motsetning mellom regionens sentrum og dens periferi: Utkantene frykter rett og slett at en helhetlig politikk vil begunstige sentrum på bekostning av periferien. Men så lenge virkemidlene er bundet til anvendelse i distriktssonene er ikke denne faren overhengende. En parallell satsing på regiondekkende institusjoner i sentrum er ingen direkte trussel mot utkantene. Tvert om vil de gagne både by og distrikt. Men en slik fellesforståelse innebærer at både sentrum og omland trekkes inn i regionbyggingen.

Odbjørn Bukve og Roar Amdam har argumentert for at vi har gjennomført et regionalpolitisk regimeskifte fra en tradisjonell støttepolitikk til nyskappingspolitikk.³¹ Det har de utvilsomt rett i. Fylkeskommunene har plassert seg forskjellig i forhold til dette regimeskiftet. Tradisjonelle utkantfylker i nord og vest har i stor grad blitt ”motstandsregionalister”, som vil bruke fylkeskommunene til fortsatt distriktsutbygging. De er derfor ikke tilhengere av fusjon med fylkeskommuner som har store byer som sentra. I disse byene rår i større grad en ”moderniseringsregionalisme”, som har gjennomført det regionalpolitiske regimeskiftet til innovasjonspolitik. Hedmark og Oppland kommer et sted midt mellom de to polene. De har tatt et steg mot en moderniseringsregionalisme, ikke minst vises dette gjennom prosjekt Innlandsuniversitet, men de henger også igjen i sin tradisjonelle distriktsorientering.

³⁰ Selstad, T. (2006b): Kultur og regionalitet. I: T. O. Engen, K. L.A og Syversen E.M. (red.): *Mononkultur og multikultur. Nasjonsbyggende diskurser 1905-2005*. Vallset: Oplandske Bokforlag.

³¹ Amdam, R. og O. Bukve (2004): Regionalpolitisk regimeendring og regional utvikling. I: R. Amdam og O. Bukve (red.): *Det regionalpolitiske regimeskiftet - tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

3 Viktige politikkfelt for regional vekst

Et velutviklet samfunn har en velfungerende offentlig sektor. Den er effektiv, men dekker likevel innbyggernes behov for helsetjenester, sosialhjelp, omsorg osv. I den nordiske modellen er det ikke noe motsetningsforhold mellom jobbskaping og omsorg. Velferdsordningene gir trygghet og skaper også stabile vilkår for næringsutvikling. Vanligvis assosieres denne velferdsmodellen med staten, men det er et påtakelig trekk ved den nordiske modellen at det meste av velferdstilbudet ytes gjennom en sterk forvaltning på lokalt og regionalt nivå.

Vi skal i dette kapitlet rette oppmerksomheten på de offentlige sektorene som kan bidra til Innlandets utvikling, altså den store regionpolitikken. Det betyr ikke at vi frakjenner den lille regionalpolitikken, det vil egentlig si distriktspolitikken, noen verdi. Tvert om. Det er hevet over enhver tvil at den næringsrettede støtten har effekter, og det kan argumenteres for at den bør økes til sitt tidligere nivå. Likevel må vi holde fast ved at det er på en rekke andre områder staten yter sine vesentligste bidrag til den regionale fordeling i landet. I "Effektutvalget" ble dette demonstrert gjennom fordelingen av statlig sysselsetting på nittitallet. Staten vokste med om lag 62.000 arbeidsplasser i disse ti årene, men andelen gikk ned i småbyer og distriktsregioner. Landsdelssentrene statlige sysselsetting vokste derimot med 7 prosent, og Osloregionens med hele 15 prosent. Regjeringen gjorde et stort poeng ut av flytting av 900 arbeidsplasser i statlige tilsyn. Det er i seg selv positivt, men i forhold til den løpende sentralisering betyr denne utflyttingen lite.

Hvilke statlige politikkområder er det så som betyr noe for regionene? Vi velger her ut seks sektorer (av de 21 som effektutvalget trakk fram):

Først vil vi påpeke kommunalsektorens betydning, altså at vi har ett nettverk av fylkeskommuner og kommuner. Disse garanterer et minstilbud av tjenester, også i distriktene, og betyr antakelig mer for bosettingen enn den lille distriktspolitikken.

For det andre må vi peke på behovet for gode fysiske infrastrukturer. Det er ikke mulig å påpeke en enkel sammenheng mellom infrastrukturinvesteringer og regional utvikling, men det er innlysende at regioner som blir liggende etter i veistandard og framkommelighet har en ulempe. For Innlandet vil vi spesielt peke på behovet for oppgradering av vei og jernbane. Det er også innlysende at Innlandet nyter godt av de vekstimpulser nærheten til hovedflyplassen gir. I et regionaliseringsperspektiv kunne regionene fått større innflytelse over veiene og kjøp av transporttjenester. Det innebære også desentralisering av statlig sysselsetting i sektoren. Dette er tema for notat 4.

For det tredje er utdanningspolitikken viktig, og opp til videregående nivå tilbys dette regionalt og lokalt. I dag er det høyere utdanning som er fronten i sektoren, der veksten skjer. Kvalitetsreformen

åpner for større tilpasning til regionale behov, både når det gjelder forskning og utdanning. Det er også mulig å tilby forskerutdanning og oppnå universitetsstatus. I det nye utviklingsparadigmet er det en selvsagt ting at en konkurransedyktig region har eget universitet. Innlandsfylkene har påbegynt dette arbeidet, og det bør uansett fullføres. Dette vil skape økende sysselsetting i sektoren,³² men først og fremst kan et tilpasset tilbud gi dynamiske effekter i andre sektorer. Notat 5 drøfter denne sektoren nærmere.

For det fjerde er helsepolitikken viktig, først og fremst for å ha et eget tilbud som er så dekkende som mulig, dernest også fordi dette er en stor sysselsetter, også i Innlandet.³³ Det er også åpenbart at helsesektoren er dynamisk. Sammen med den medisinske industrien er dette en svært innovativ sektor. Vi må også forvente at den lange eldrebølgen som nå reiser seg som en tsunami vil måtte frambringe mange nye innovasjoner, om enn mindre spektakulære enn helseindustriens landevinninger. I Innlandet har statliggjøringen initiert en høyst nødvendig strukturdebatt. Status er nå at Sykehuset Innlandet vil videreføre gamle sykehusenheter (sentralsykehus og lokalsykehus), men det utelukker ikke at det senere kan bli aktuelt med en mer samlet hovedenhet. Den regionale betydningen kan bli svekket ved at universitetssykehusene i Oslo og Akershus får en mer framtrædende rolle.

For det femte vil landbruks- og matpolitikken utvilsomt være viktig for Innlandet, der både jordbruk og skogbruk står sterkt.

For det sjette bør kultursektoren kunne gjennomgå en like omfattende desentralisering som den som er antydnet for veiene. Kulturnæringene kan også vise seg å bli en viktig vekstsektor i framtida.

³² Køhn, E. (2003): *Universitetet i Innlandet - en drivkraft for regional utvikling?* Lillehammer: Østlandsforskning.

³³ Selstad, T., R. Grefsrud og S. E. Hagen (2005): *Sykehuset og samfunnet. Regionale virkninger av omstrukturering i Sykehuset Innlandet HF*. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.

4 Innlandets strategivalg

4.1 En konkret utfordring: Forvaltningsreformen

Gjennom forvaltningsreformen møter næringslivet Innlandet en høyst konkret utfordring. Da sykehusene ble overført til staten var det mye som tydet på at fylkeskommunene ville visne bort og kanskje bli nedlagt for godt. Men så kom den rød-grønne regjeringen, som allerede på Soria Moria slo fast at regionene skulle reformeres. "En regionreform forutsetter at det først avklares hvilke oppgaver, myndighet og ansvar fra staten som overføres til regionene, og at regionene sikres en finansiering som svarer til oppgavene. Regjeringen vil gjennomføre en utredning av hvilke oppgaver som skal desentraliseres og hvordan en samtidig omorganisering av fylkesmannsembetene kan gjennomføres".³⁴ Denne utredningen foreligger nå i en stortingsmelding.³⁵

Meldingen fulgte prinsippene Stoltenberg I, nemlig at tjenesteyting i hovedsak skal ligge hos stat og kommune, mens utviklingsoppgavene i stor grad skulle beholdes de nye regionene. Det regionene ble tilbudt i tillegg til regional planlegging og utvikling var dette:

- Ansvar for flere riksveier (men ikke stamveiene)
- Ansvar for fagskoler
- Ansvar for landbruk (men ikke kontroll- og tilsynsoppgavene)
- Ansvar for miljø (men ikke kontroll- og tilsynsoppgavene)
- Ansvar for oppdrettskonsesjoner
- Noe ansvar for kulturmidler

Etter den opprinnelige framdriftsplanen skal meldingen om regionstrukturen legges fram i 2007. Meldingen fra 2006 skisserer imidlertid to hovedalternativer: Enten videreføres dagens fylkeskommuner i all hovedsak, det som kalles "forsterkede fylkeskommuner". Eller så blir det vesentlig færre "regioner", tolket som 5-9, men da kan også oppgavene til regionene bli større. Ved

³⁴ (2005): Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09 ("Soria Moria erklæringen"). Side i S. kontor (red.): Oslo: .

³⁵ St.meld.nr.12(2006-2007) "Regionale fortrinn - regional framtid." Kommunal- og regionaldepartementet..

tilstrekkelig få regioner lover regjeringen at praktisk talt hele veisektoren (Statens vegvesen) kan overføres til regionene (ikke Vegdirektoratet). Tilsvarende kan praktisk talt hele kultursektoren overføres. Fylkeskommunene skal i løpet av sommeren 2007 uttale seg om i hvilken modell de går for.

Hvordan skal man stille seg til de forslagene som er framkommet sett fra næringslivets synspunkt? Det første vi merker oss er at de nye regionene skal få et tungt ansvar for samfunnsutvikling, herunder også næringsutvikling. Men selv om regionene får dette som et eget ansvarsområde, får de ikke nye virkemidler til disposisjon. De viktige virkemiddelaktørene skal fortsatt være statlige. Dermed er ikke målsettingen om regionen som næringsutvikler særlig reell. Å utvikle næringslivet uten virkemidler er som å ro uten årer.

Det forslås riktignok noen tiltak som kan ha en viss betydning. Det statlige selskapet *Innovasjon Norge* (IN) er pr. i dag den største virkemiddelaktøren, og her foreslås det at eierskapet skal deles mellom stat og regioner, men da slik at regionene utgjør en minoritet. Gjennom denne ordningen skal regionene bli i stand til å utøve aktivt eierskap i *Innovasjon Norge*, hevdes det. SIVA blir oppfordret til sammen med regionene å danne ”regionale innovasjonsselskaper”, men det følger ikke friske midler med denne henstillingen. Endelig vil det bli opprettet regionale forskningsfond som fordeles på regionene fra Norges forskningsråd (NFR), som regionene skal viderefordre til regionale institutter og stiftelser, fortrinnsvis for å knytte kontakt mellom næringsliv og forskningsmiljø. Det sies ingen ting om hvor store fondene skal bli. Øvrige deler av instituttene grunnbevilgninger skal være et nasjonalt virkemiddel sammen med det som kalles VRI – virkemidler for regional FoU og innovasjon. Det statlige NFR gir altså fra seg *litt* til regionene, men beholder den tunge og framtidsrettede delen selv.

Det er lite trolig at disse tiltakene vil innebære noe løft for den regionale næringsutviklingen. Det er stor avstand mellom intensjonen om å gjøre regionen til det viktigste organet for næringsutviklingen og de tiltakene og virkemidlene regionene tilbys gjennom reformen. Her må det skje en mer grunnleggende overføring av ressurser, administrativt og økonomisk, som setter regionene i stand til å fylle sin hovedoppgave. Stortingets behandling har så langt ikke bidratt til en slik overføring. Da er vi altså tilbake til det gamle mønsteret der statsorganene i Oslo vet hvordan regionene skal styres. Regionene er ikke selv i stand til å finne sine fortrinn, og er derfor ute av stand til å styre seg selv – også regionalpolitisk.

Siden regionene skal ha et hovedansvar for den regionale utviklingen – og spesielt næringsutviklingen – må vi mene at hovedprinsippet burde vært det stikk motsatte av det som åpenbart er fulgt. I utgangspunktet må alle virkemidler som brukes til regional utvikling oppfattes som overført til regionene. Det er altså staten som etter dette tankegangen må begrunne hvorfor deler av apparatet må nasjonaliseres og sentraliseres. I vårt forslag foreslås ganske enkelt at IN, SIVA og regionale deler av NFR (VRI) slås sammen til x antall regionale innovasjonsselskaper som eies av regionmyndighetene. Antallet må svare til antallet folkestyrte regioner.

- *Siden basisen er regionale innovasjonsselskaper i SIVAs regi. Skal regionene være sikret opprettelsen av slike selskaper må det utvilsomt legges mer ressurser enn det SIVA har i dag. Det må også være adgang for bedrifter, nærings- og arbeidstakerorganisasjoner i regionen til å kjøpe seg inn i innovasjonsselskapene. Når det regionale apparatet er etablert, vil det sikkert fortsatt*

være behov for et nasjonalt kompetansesenter – kanskje så stort som dagens SIVA i Trondheim. Naturligvis vil også de regionale selskapene samarbeide med hverandre for å løse oppgaver som har felles interesse.

- Hele IN overføres til regionene, med like mange enheter som det blir regioner. Det er innlysende at dagens regionkontorer i IN overføres til det nye mellomnivået. Ansvar for hele den distriktsrettede og landsdekkende næringsstøtten må med fordel kunne overlates til regionene, som har stor nærhet til kundene. Men også nasjonale programmer kan bli en del av regionenes ansvar, med en fordeling som svarer til regionenes næringsmessige fortrinn. Ansvar for programmer rettet mot fiske bør selvfølgelig ligge i Nord-Norge, for kompetanseintensive bedriftstjenester i Oslo, for treteknikk og bioenergi i Innlandet, osv. De regionale kontorene må også være i stand til å kjøpe tjenester hos hverandre. I utgangspunktet må også regionene overta INs internasjonale kontorer, koordinert med sitt eget apparat ute. En slik koordinering vil faktisk styrke den internasjonale representasjonen. Reiselivsmarkedsføring og internasjonalisering kan også med fordel skje med utgangspunkt i regionale fortrinn. Om noen nasjonale hensyn skulle falle utenom i en slik modell, må staten dekke det inn ved egne aktiviteter i tillegg: Et nasjonalt kompetansesenter, evt. med egne representanter ved de ulike utenlandskontorene.*

Endelig må VRI regionaliseres. I de regionale "triple helix" er det de regionale aktørene som må dyktiggjøre seg, og så mye som mulig må derfor skje i regionene. At samspillet mellom forskning, næringsliv og regionmyndigheter skal gå via det sentrale kontor er ikke bare en upraktisk omvei, det er i strid med teorien om tette regionale bånd (klynger og innovasjonssystemer). NFR vil fortsatt ha hele sin hovedaktivitet innen ulike sektorielle eller nasjonale produksjonssystemer intakt, og den smule regionalisering som her er antydning kan knapt true de nasjonale hensyn innen forskningen.

Hvilke andre oppgaver bør regionene ha? Av de oppgavene som er nevnt av regjeringen i sitt forslag til reform står *veiene* i en særstilling. Her antydes en full overføring av ansvaret for Statens vegvesen, forutsatt at regionene blir tilstrekkelig store. Region Innlandet ville være stor nok i utstrekning til å kunne bli en slik veiregion.

Regionen ville også være kompetent til å fordele sine egne midler til *kultur*. Også her måtte det skje en deling mellom nasjonale oppgaver og regionale, men når denne delingen er foretatt burde regionen stå fritt til å forme sin egen kulturpolitikk. Gjennom samordning med det regionale innovasjonsselskapet kunne også mange kulturinitiativ videreutvikles til næringsdrift.

Som foran antydning kan også landbruk vise seg å bli en viktig sektor for næringsutvikling (mens oppdrett og fiske har begrenset interesse i innlandsfylkene). Her må det imidlertid gås opp en mer nøyaktig grensedragnings mellom kontroll- og tilsynsoppgavene og utviklingsoppgavene. De siste bør ligge hos staten.

4.2 Store eller små enheter?

Kommunalsektoren er en av de viktigste politikkområdene for Innlandet. Kommuner og fylkeskommuner sysselsetter mange og bidrar til å stabilisere sysselsetting og bosetting. Hvis målsettingen er å maksimere offentlig sysselsetting er antakelig det beste å gå inn for mange kommuner og regioner. Det vil gi en finmasket offentlig struktur som sikrer aktivitet i mange små samfunn. På den andre siden er dette en kommune- og regionstruktur med mange små enheter som har skalaulemper. I mange tilfeller sliter også små enheter med å ha tilstrekkelig kompetanse til å dekke et svært bredt ansvarsområde.

Tabell 2: Ulike kombinasjoner av kommunale og regionale enheter.

		Kommunale enheter	
		Uendret	Større
Regionale enheter	Uendret	1. <i>Frivillighetsprinsippet</i> rår fortsatt, få endringer i strukturen både på regionalt og lokalt nivå	2. Videreføring av <i>fylkeskommuner</i> skaper svakere regioner og gir rom for større kommuner
	Større	3. Fylkene utvikler seg til større <i>regioner</i> som i mindre grad krever større kommuner	4. Frivilligheten oppheves, <i>koordinert reform</i> mot større regioner og kommuner.

Det er også en åpenbar sammenheng mellom det regionale og det kommunale strukturspørsmålet. Den pågående forvaltningsreformen har imidlertid satt all fokus på regionnivået, og forutsetter at det ikke skjer noe på kommunalt nivå i første omgang. Ovenfor har vi skissert en firefeltstabell som gir de viktigste alternativene framover.

- (1) Den viktigste garantisten for at vi fortsatt skal ha mange kommunale og regionale enheter er det såkalte *frivillighetsprinsippet* som ble innført for tolv år siden. Regjeringen forutsetter at dannelsen av større regioner skal skje som frivillige fusjoner av fylkeskommuner. Det er da stor grunn til at det går med regionene som det har gått med fylkeskommunene, nemlig at vi får en tilnærmet uendret struktur.

Et annet tilfelle har vi om regjeringen velger å videreføre dagens enheter som de foreslår i alternativet med "forsterkede fylkeskommuner". Dette blir langt på vei oppfattet som et lite overlevelsedyktig mellomnivå, og det kommer til å skape ny bevegelse i kommunesektoren. Flere kommuner vil finne det interessant å danne "regionkommuner". Disse består vanligvis av en bykommune eller en kommune med relativt stort senter, og 2-4 kommuner i omlandet. Etter en tid vil slike regionkommuner kunne gjøre fylkeskommunene overflødige.

Hvis mellomnivået skal tildeles større oppgaver må regionene bli vesentlig større for å være reelle ”regioner”. Dette er et alternativ som ikke forutsetter store endringer på kommunenivået. Regionen vil da til en viss grad avlaste kommunene, som kanskje ser seg mer tjent med interkommunalt samarbeide enn fusjoner.

(2) Mange har kritisert forvaltningsreformen fordi den ikke ser kommune og region i sammenheng.

Dette er alternativet med *koordinert reform*, som i Danmark. Skal en slik reform gjennomføres i Norge innebærer det nødvendigvis frivillighetsprinsippets opphevelse. Reformen må styres fra staten, men slik at kommuner og regioner gis visse påvirkningsmuligheter.

Hva passer best for næringslivet? Store regioner gir mulighet for tunge prosjekter, for eksempel innovasjonsselskaper av den typen vi diskutert foran, hvori også inngår et universitet. Regiontilnærmingen vil også bidra til sterk vekst i regionsenteret, enten det er Gjøvik, Lillehammer eller Hamar. Men store regioner skaper også avstand mellom forvaltningen og foretakene. I mange tilfeller er det i byregioner som Gjøvik-regionen, Hamar-regionen og Lillehammer-regionen vi finner regional spesialisering på basis av næringstradisjoner, og næringsutviklingen kan komme bedre i inngrep med slike tendenser om regionene er mindre. Det vil da også være mulig å skille ut rene distriktsregioner som slipper å konkurrere med byregionene om knappe midler.

4.3 Bred eller smal regionpolitikk, distrikt eller region?

Det synes ganske avgjørende at regionene – enten vi snakker om store forvaltningsregioner eller mindre byregioner som har dannet regionkommuner – blir i stand til å utdype det regionalpolitiske perspektivet. Konkret innebærer dette å bevege seg vekk fra den lille distriktspolitikken, og over mot en stor regionalpolitikk med et visst sektoransvar. På den andre siden er utfordringen å bevege seg fra det rene distriktsperspektivet til et regionperspektiv.

Tabell 3: Ulike kombinasjoner av regionalpolitikk

		Regionalpolitikk	
		Liten	Stor
Regional innretning	Distrikt	1. "Distriktspolitisk innelåsning" • Kun bedriftsstøtte til distriktene • Få regionale midler	2. "Regionalt sektoransvar": • Kommunesektoren • Vei og fysisk infrastruktur • Landbruk og mat
	Region	3. "Helhetlig innovasjonspolitik" • Innov.selskap • Universitet • Regionale sentra	4. "Generell regionalisering" • Utdanningssektoren • Helse • Miljø • Kultur m.m.

Leser vi tabellen nedover er dette de fire alternativene:

En ensidig videreføring av den tradisjonelle distriktsrettede bedriftsstøtten innebærer at de midlene regionen har, må brukes innenfor det distriktspolitiske virkemiddelområdet. Det kan gi en innelåsingseffekt, der regionen har mindre evne til å satse på tiltak i byregionene.

Den store regionalpolitikken innebærer at regionene har et visst ansvar innenfor noen sektorer som betyr mye for den regionale utviklingen. I tabellen har vi nevnt tre slike politikkefelt.

Kommunalpolitikken er viktig, fordi kommunene er regionens viktigste partnere. Regionens kommunalpolitikk handler ikke om å være overkommuner, men om å trekke kommunene med i den utviklingspolitikken regionene har ansvaret for. Vei og samferdsel er utvilsomt viktig for en region med mye utkanter. Landbruksektoren er også viktig for å opprettholde bosettingen i distriktene.

En mer helhetlig regionalpolitikk omfatter både distrikt og sentrum. Hvis regionene skal utvikle sine innovasjonspotensialer, for eksempel gjennom et innovasjonsselskap og et nytt universitet, da innebærer det underforstått å utvikle regionale sentra. Dette er et brudd med den tradisjonelle distriktstenkingen.

Herfra kan vi ta steget videre og forene den regionale tilnærmingen med en stor regionalpolitikk, som i praksis innebærer at vi overfører enda flere ansvarsområder til regionene. I tabellen er utdanning, helse, miljø og kultur eksemplene, det vil si sektorer som allerede har vært inne i diskusjonen om regionreformen.

4.4 Strategiske utfordringer for Innlandet

I diskusjonen om forvaltningsreformen får man ofte et inntrykk av at det handler om å få tilført oppgaver for å fylle opp den administrative tyngden, mens hva man vil bruke de ulike sektorene til er nokså uklart. Men skal man legitimere en tung oppgaveportefølje, må man også gjøre seg opp en mening om hva man vil med de ulike sektorene. Vi går tilbake til de seks sektorene som passer godt i innlandsperspektivet, samt den grunnleggende sektoren: *Næringsutviklingen*.

Kommunalsektoren. Innlandet har mange kommuner som vil utfordre regionene, og mange mener regionene er overflødige siden de har så lett portefølje. Regionen vil innlede samarbeid med

kommunene, gjennom interkommunale sammenslutninger. Slike planregioner er allerede etablert i hele Innlandet.

Fysiske infrastrukturer. Dette er en sektor som binder regionen sammen. På kort sikt vil regionen følge opp prioriteringer i Nasjonal transportplan om firefelts motorvei nord-sør, i første omgang til Lillehammer, og dobbeltsporet jernbane til Hamar. Derne vil regionen prioritere de tversgående prosjektene, som binder regionen sammen øst-vest. Regionenes flyplass er Gardermoen, men miljøkrisa aksentuerer behovet for en miljøvennlig høyhastighets jernbane langs stamveiene.

Utdanning. Regionen satser på fagutdanning i videregående skoler, for å dekke etterspørselen etter arbeidskraft med fagbrev. Regionen gjennomfører også sitt forsett om å utvikle nok master- og forskerutdanninger til å få universitetsstatus. I valget mellom en konsentrert struktur med en campus og en videreføring av en flerkjernestruktur, velges det siste alternativet. Det mest forskningsintensive stedet får hovedadministrasjonen. Alle avdelingene blir pålagt oppgaver i innovasjonssystemet, der Innovasjon Innlandet er krumtappen.

Helsepolitikken. Her fins et analogt veivalg til det vi omtalte for Universitetet i Innlandet. Enten sykehuset Innlandet er et helseforetak eller en oppgave for regionen, må den ta strukturspørsmålet opp til vurdering. Utfallet av den første strukturdebatten var å videreføre status quo med fire sentralsykehus, hvorav ett nybygd i Hamar-regionen, to lokalsykehus og distriktsmedisinske sentra. Men antallet sykehus vil føre til at ingen blir komplette, og til at pasienter for sikkerhets skyld sendes til Oslo-regionenes universitetsklinikker. Motstrategien er å utvikle ett av sykehusene til sentralsykehus for hele regionen. Øvrige sykehus blir da lokalsykehus for løpende eldreomsorg.

Landbruks- og matpolitikken. Dette er utvilsomt viktig for "biofylkene" i Innlandet. Internasjonal konkurranseeksponering kan her slå sterkere ut enn mange andre steder, og desto viktigere er det å forsere innovasjon og omstilling i bygdenæringene. Bygdenæringene smelter sammen med kultur og opplevelsesnæringene.

Kultursektoren. På den ene siden bruker regionen sine midler til å støtte opp under amatører i ulike sjangere, på den andre siden utvikles kulturinstitusjoner innen musikk og teater. Regionaliseringen av museene fortsetter. Kultursektoren oppretter også tett kontakt med støtteapparatet for innovasjon og næringsutvikling.

Næringsutvikling. Dette er den sektoren vi så å si la i bunnen, for den bør også være styrende for de oppgavene regionen ellers har. Siden regionen skal ha et hovedansvar for næringsutviklingen må den gis ressurser og virkemidler til å virkeliggjøre målsettingene. I vår tid innebærer det å etablere et regionalisert apparat for innovasjon og entreprenørskap som er tilpasset den regionen det skal fungere i. For Innlandet betyr det å etablere et innovasjonsselskap, der relevante ressurser fra SIVA, Innovasjon Norge og Norges forskningsråd overføres til det regionale selskapet. Der det ikke er ressurser å overføre fra disse statlige selskapene, må det finnes friske ressurser som gir regionen styringsevne. Om staten ikke er villig til å gi regionen disse ressursene, kan den heller ikke pålegge dem et hovedansvar for næringsutviklingen.

5 Et trendbasert scenario for Innlandet 2030

I dette avsluttende avsnittet skal vi prøve å trekke sammen momenter fra de foregående avsnittene i et framtidsbilde – et scenario for innlandet i 2030. Vi har foran sett hvor mye som kan skje i løpet av en mannsalder. I en tid da mye tilsynelatende forandrer seg raskere enn tidligere er det ikke lett å si noe sikkert om hvordan Innlandet vil være i 2030, en snau mannsalder fra nå. Spesielt er det vanskelig å skille mellom *trender* – som kan forlenges inn i framtiden, og *trendbrudd* som kan peke i helt andre retninger. Her kommer en scenarioskisse i 12 punkter:

Forvaltningsreformen innfridde aldri. Det var ikke vilje til å slå sammen fylker til større regioner, og dermed gikk de også glipp av tunge oppgaver som kunne være interessante for den regionale utviklingen. Men reformen ble formelt gjennomført i 2010, som den rødgrønne regjeringen hadde bestemt på Soria Moria, og fylkene ble omdøpt til regioner.

Nå, 20 år senere, ser vi at regionene endte som såkalt ”forsterkede fylkeskommuner”, det vil si omtrent den samme fylkeskommunen vi hadde i 2007. Det var ikke politisk vilje til å gi den reelle oppgaver. Men det var heller ikke politisk mulig å legge den ned, for et regionnivå måtte man ha. Hedmark og Oppland er fortsatt to fylker, men de samarbeider i Arena Innlandet. På flere områder ser vi også at *Innlandet* er blitt den regionale plattformen for næringsliv og organisasjoner. Ikke alle likte navnet, men det var for sent å snu.

Da det ble klart at regionreformen ikke innfridde, begynte kommunene å røre på seg. Siden fylkeskommunene aldri ble større regioner, fikk kommunene appetitt på de regionale oppgavene. Regionene la selv til rette for kommunalisering gjennom partnerskap i ”planregioner” som besto av flere kommuner. Begrepet ”region” fikk derfor en flertydig mening: Dels forvaltningsregion, synonymt med fylke; dels samfunnsregioner definert av kultur, av byer, av næringsliv. En aktuell regiontype er såkalte ”økonomiske regioner”, som består av 4-5 kommuner i snitt.

Men mange kommuner har samarbeidet seg til fusjon, og derfor er kommunestrukturen i Innlandet pr 2030 preget av langt færre enheter, faktisk bare ti kommuner – eller ”regionkommuner” som de gjerne kalles. Disse får nå anledning til å overta regionale oppgaver når de er store nok, og særlig er VGS og kollektiv samferdsel på vei over til kommunesektoren. Disse regionkommunene utfordrer de større forvaltningsregionene.

Vei og fysiske infrastrukturer kunne blitt et viktig regionalt ansvarsområde, men siden ingen turde satse på fusjon med naboen(e) forble det et statlig ansvarsområde. Gjennom Arena Innlandet forsøker Hedmark og Oppland å fremme omforente syn på vei og jernbaneutbyggingen. Når det gjelder stamveiene rivaliserer de åpent. Forbedringen av stamveiene bidrar først og fremst til tettere kontakt

nord-sør i den enkelte region. Utbygging av en tverrgående motorvei fra Hadeland til Østerdalen – med bro over Mjøsa – har vært et mye diskutert fellestiltak fordi det kunne styrke samhandlingen på tvers av fylkene. Det kunne styrke både markedsbaserte foretak og offentlige institusjoner. Men i stedet har altså fylkene prioritert nord-sør stamveiene.

Universitetet i Innlandet er en realitet i 2030 (selv om det tok lengre tid å komme dit enn først antatt). Gjøvik er lokaliseringsstedet for Innlandsuniversitetets administrasjon. Gjøvik har også trukket til seg de teknologiske fagene, som har vært i vekst, og Kallerud har i årene fram til 2030 vært den mest dynamiske campusen i Universitetet i Innlandet.

Satsing på fagutdanning skjer på et lavere nivå, først og fremst i tilknytning til videregående skoler i regionkommunene. Hver av disse regionkommunene er et tilnærmet geografisk arbeidsmarked med en særegen næringsstruktur. Fagutdanningen er i hovedsak innrettet mot de fagene som har størst betydning på det regionale arbeidsmarkedet, her forstått som økonomiske regioner.

Om Kallerud ble Innlandets hovedcampus for høyere utdanning, fikk Sanderud en tilsvarende betydning for sykehusene i innlandet. Ingen sykehus i Innlandet er langt ned, som den rød-grønne regjeringen lovte i 2005. Ingen senere regjering har heller våget å legge ned sykehus. Men det har ikke forhindret en kontinuerlig uthuling av det enkelte sykehus med mange nedlagte avdelinger. For å motvirke denne degraderingen ble Innlandet sentralsykehus langsomt bygd opp som allsidig sykehus med alle fag – den eneste reelle oppdemningen mot sykehusene i Oslo/Akershus.

Hedmark og Oppland har utviklet en felles landbruks- og matpolitikk. ”Biofylkene” – som de ynder å omtale seg som – har utviklet to greiner som kan gi tilleggsnæringer til jordbruket, som er i sterk kontraksjon. Bioenergi basert på energiskog og sekundærvirke, bioteknologi utviklet fra jordbruksnæringene. Begge deler preger hele Innlandet. Bionergisektoren står sterkest i Oppland, mens bioteknologien har sitt tyngdepunkt i Hedmark.

Kultursektoren blomstrer, dels ved at profesjonelle utøvere stimulerer amatører innen billedkunst, musikk og teater. Museene er viktige identitetsymboler for regionkommunene. En liten kjerne av forfattere, skuespillere, malere og komponister utgjør grunnstammen i regionens kulturnæringer, den såkalte kreative klassen. Stadig flere kulturinstitusjoner har ambisjoner om å ha hele Innlandet som markedsgrunnlag, og de har satt Innlandet inn i navnet sitt.

Hva så med øvrige næringer? I periferien preges næringslivet på den ene siden av lokale næringer for de bofaste, stort sett i servicesektoren; på den andre siden av kultur- og opplevelsesnæringer rettet mot reiselivet – inklusive de mange hyttebyenes mange innbyggere. Innlandet har to typer bosetninger: Byer og bygder for den faste befolkningen; og fjellandsbyer av ”second homes” for den tilreisende befolkningen. Hyttebefolkningen styrker det lokale servicetilbudet.

I sentrum finnes de nye industrinæringene, og den produsentrettede tjenesteytingen – ikke minst den kompetansebaserte. De er om lag jamnstore. Men likevel måles ikke denne industrielle basissektoren etter sin sysselsetting, men etter sin kompetanse og verdiskaping. Sysselsettingen finner innbyggerne stort sett i den fortsatt voksende servicesektoren. Kan vi leve av å barbere hverandre, spør man seg med større grunn i 2030. Ja, det ser nesten slik ut.

Referanser:

- (2005): Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet
- 2005-09 ("Soria Moria erklæringen"). Side i S. kontor (red.): Oslo:
- Amdam, R. og O. Bukve (2004): Regionalpolitisk regimeendring og regional utvikling. Side i R. Amdam og O. Bukve (red.): *Det regionalpolitiske regimeskiftet - tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Bukve, O., O. Foss, K. Onsager, T. Selstad og M. Ørbeck (2004): Historiske og nyere trekk ved regionalutviklingen og politikk i Norge. Side i K. Onsager og T. Selstad (red.): *Regioner i utakt*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Florida, R. (2002): *The rise of the creative class : and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York :: Basic Books.
- KRD (2002): "Vekst — i hele landet. Kommunal- og regionalminister Erna Solbergs redgjørelse i Stortinget, tirsdag 30. april 2002".
- Køhn, E. (2003): *Universitetet i Innlandet - en drivkraft for regional utvikling?* Lillehammer: Østlandsforskning.
- Norman, V. (1996): *Næringspolitikk og økonomisk utvikling — Norge fra gjenreisning til gjenreisning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 1979:35 "Strukturproblemer og vekstmuligheter i norsk industri (Lied-utvalget)".
- NOU 1980:33 "Sysselsetting og arbeidsmiljø i 80-årene".
- NOU 1981:30A "Forskning, teknisk utvikling og industriell innovasjon" ("Thulin-utvalget").
- NOU 1983:10 "Ensidige industristeder («Buvik-utvalget»)"..
- NOU 1983:21 "Næringslivets utviklingsmuligheter i innlandet". ("Nordliutvalget").
- NOU 1992:15 "Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring" ("Christiansen-utvalget").
- NOU 2000:22 "Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune."
- NOU 2004:2 "Effekter og effektivitet ("Effektutredningen")".
- Onsager, K. og T. Selstad (2004): *Regioner i utakt*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Porter, M. (1990): "The competitive advantage of nations." *Harvard Business Review*, Mars-April 1990, 73-93.
- Porter, M. (1998): "Clusters and the new economics of competition". *Harvard Business Review*, 77-90.
- Selstad, T. (1989): *Scenarier for Innlands-Norge. Kunnskaps- eller biosamfunn?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Selstad, T. (2006a): Innlandsuniversitet som regionbygger. I: T. O. Engen, K. L.A og Syversen E.M. (red.): *Monokultur og multikultur. Nasjonsbyggende diskurser 1905-2005*. Vallset: Oplandske Bokforlag.

- Selstad, T. (2006b): Kultur og regionalitet. I: T. O. Engen, K. L.A og Syversen, E.M. (red.): *Monokultur og multikultur. Nasjonsbyggende diskurser 1905-2005*. Vallset: Oplandske Bokforlag.
- Selstad, T., R. Grefsrud og S. E. Hagen (2005): *Sykehuset og samfunnet. Regionale virkninger av omstrukturering i Sykehuset Innlandet HF*. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.
- SSB (2000): Sosialt utsyn 2000. Side i (red.): Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- SSB (2007): "<http://www.ssb.no/emner/02/befolkning/>".
- St.meld.nr.12(2006-2007) "Regionale fortrinn - regional framtid." Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld.nr.19(2001-2002). "Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå." Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld.nr.21(2005-2006) "Hjarte for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken". Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld.nr.27(1971-72) "Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen". Miljøverndepartementet.
- St.meld.nr.31(2000-2001) "Kommune, fylke, stat — en bedre oppgavefordeling". Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld.nr.31.(2002-2003) "Storbymeldingen. Om utviklingen av en bypolitikk". Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld.nr.32 (1994-95) "Kommune- og fylkesinndelingen". Kommunal og arbeidsdepartementet.
- St.meld.nr.33 (1992-93) "By og land hand i hand. Om regional utvikling". Kommunal- og arbeidsdepartementet.

**Innlandet 2030:
En konkurransedyktig region?**

Rapporten handler om Innlandet, regionenes status og utviklingsmuligheter, og spesielt i hvilken grad regionen kan være tilrettelegger for næringsutvikling. Siden vi står midt oppe i en regional reform, drøftes hvilke nye oppgaver regionen kan få og i hvilken grad disse vil styrke den næringsutviklende rollen. Til sist skisseres et trendbasert scenario, som beskriver regionens tilstand slik vi kan tenke oss den i 2030.

Notat nr.: 06/2007
ISSN nr: 0808-4653