

Innholdsfortegnelse

1	Bakgrunn	7
2	Hovedbudskap	8
3	Fylkesrådets tilrådninger	10
4	Fylkesrådets vurdering av ulike styringsmodeller	12
4.1	Demokrati-modellen	13
4.2	Regionkommune-modellen	14
4.3	2-nivå-modell – ”Avmakt-modellen”	16
4.4	3-nivå-modell med indirekte representasjon – ”Tilbake-modellen”	16
4.5	Fylkeskommunen	17
4.6	Enhetsfylke-modellen - ”Samrøre-modellen”	18
4.7	Differensiert-modell - ”Full forvirring-modellen”	19
4.8	Modellene i forhold til sentralisering og demokrati	20
5	Geografiske grenser i den nye regionen	21
5.1	Fylkesrådets konklusjoner	21
5.2	Bakgrunn	21
5.3	Geografisk struktur	22
5.4	Oppsummering	25
6	Valgordning, organisering, styringsstruktur	26
6.1	Fylkesrådets konklusjoner	26
6.2	Innledning	26
6.3	Valgordning og styringsform for det nye regionale folkevalgte nivå	27
6.4	Fem prinsipielle problemstillinger ved design av valgsystem	27
6.4.1	Valgkrets og mandatfordeling	28
6.4.2	Utjevningsmandater	28
6.4.3	Fordelingsmetoder	28
6.4.4	Sperregrenser	28
6.4.5	Personvalg	29
6.5	Antall valgkretser og antall representanter	29
6.5.1	Mandatfordeling til Stortingsvalget	30
6.6	Tallenes tale	31
6.7	Muligheter ad valgkretser og antall representanter	35
6.7.1	Vedrørende fordeling av mandater på valgkretser	36
6.7.2	Alternativ A	36
6.7.3	Alternativ B	36
6.7.4	Alternativ C	37
6.7.5	Alternativ D	38
6.7.6	Alternativ E	39
6.8	Regionhovedstad og nærmere inndeling av administrasjon mv.	40
7	Vurdering av finansieringsmodeller	41
7.1	Fylkesrådets konklusjoner	41
7.2	Dagens finansieringsordninger	41

7.3	Regionaliseringsutvalget	42
7.4	Prinsipper for vurdering av finansieringsmodell for et nordnorsk regionalt nivå ...	42
7.4.1	Nærmere om lokal forankring av finansieringsgrunnlaget til en region	42
7.4.2	Vurdering av ulike alternative finansieringsmodeller	43
7.5	Eksempler på ulike finansieringsordninger	44
7.5.1	Rammetilskudd med ulike skattegrunnlag	44
7.5.2	Friere skattøre	44
7.5.3	Selskapsskatt	44
7.5.4	Øremerkede tilskudd	45
7.5.5	Forhandlinger mellom staten og den enkelte region	45
8	Internasjonalisering og nordområdepolitikk	47
8.1	Fylkesrådets konklusjoner	47
8.2	Internasjonalisering – globalisering - regionalisering	47
8.3	Et nytt regionalt folkevalgt nivå som en legitim internasjonal aktør med regional verdiskapning som målsetting	48
8.4	Arenaer for internasjonalisering	49
8.5	Samhandling med nasjonalt nivå	49
8.6	Bygging av strategiske allianser og nettverk	50
8.7	Forvaltning av virkemiddelordninger	50
8.8	Urfolk	51
9	Urfolksdimensjonen	52
9.1	Fylkesrådets konklusjoner	52
9.2	Innledning	52
9.3	Dagens oppgavefordeling	53
9.4	Den store og den lille samepolitikken	54
9.5	Samepolitiske oppgaver for et nytt regionalt folkevalgt nivå	54
9.6	Urfolkssone	55
9.7	Selvbestemmelse, forhandlinger og konsultasjonsplikt	56
9.8	Forholdet mellom Sametinget og det nye regionale folkevalgte organ	57
9.9	Trepartsforhandlinger mellom stat region og urfolk	58
9.10	Samisk representasjon i det nye regionale folkevalgte organ?	59
9.11	Hvem vil tjene/tape på egne urfolksseter i regiontinget?	61
10	Miljø	64
10.1	Fylkesrådets konklusjoner	64
10.2	Status	64
10.3	Fylkesrådets vurderinger	65
10.4	Fordeler med en regionalisert miljøpolitikk	65
10.4.1	Helhetlig politikk	65
10.4.2	Regional miljøpolitikk gir økt aksept	66
10.4.3	Lokal kunnskap må legges til grunn	66
10.4.4	Kommuneoverskridende perspektiver	66
10.5	Regionalisering av bruk og vern	66
10.5.1	Arealforvaltning	67
10.5.2	Verneplanprosesser	67
10.5.3	Biologisk mangfold	67
10.5.4	Friluftsliv	68
10.6	Forurensning	68

11	Ressursforvaltning	69
11.1	Fylkesrådets konklusjoner	69
11.2	Ressursavhengige næringer – regionalt folkevalgt nivå sin mulighet for påvirkning 70	
11.3	Landbruk.....	71
11.3.1	Status i dag.....	72
11.3.2	Svakheter ved dagens situasjon.....	72
11.3.3	Fylkesrådets vurderinger	72
11.4	Fiskeri.....	73
11.4.1	Status i fiskerinæringen i dag.....	73
11.4.2	Utfordringer	73
11.4.3	Fylkesrådets vurdering	75
11.5	Havbruk.....	76
11.5.1	Status - havbruksnæringen.....	76
11.5.2	Utfordringer	77
11.5.3	Fylkesrådets vurdering	77
11.6	Energi	78
11.7	Fylkesrådets vurderinger - Status og utfordringer	79
11.7.1	Vannkraft	79
11.7.2	Alternative energikilder	81
11.7.3	Petroleum.....	81
12	Virkemidler – næringsrettede virkemidler, FoU	83
12.1	Fylkesrådets konklusjoner	83
12.2	Rammebetingelser for nordnorsk næringspolitikk.....	83
12.3	Nasjonal politikk for regional og lokal næringsutvikling	84
12.4	Utviklingen i den smale distriktpolitikken.....	86
12.5	Ansvarsreformen.....	87
12.6	Den differensierte arbeidsgiveravgiften	88
12.7	Behov for satsing på FoU	88
12.8	Sterke sider	89
12.9	Fokus på innovasjon.....	89
12.10	Fylkesrådets vurderinger	90
13	Utdanning	92
13.1	Fylkesrådets konklusjoner	92
13.2	Innledning	92
13.3	Barnehage	93
13.4	Grunnopplæring	94
13.5	Grunnskole.....	94
13.6	Videregående opplæring.....	95
13.7	Høyere utdanning	97
13.8	Kunnskap og kompetanse som betingelse for regional vekst.....	99
13.8.1	Aetat	100
14	Samferdsel	101
14.1	Fylkesrådets konklusjoner	101
14.2	Bakgrunn	101
14.3	Dagens organisering	101

14.4	Beslutningstrukturer innenfor samferdselssektoren.....	102
14.5	Utvikling av Bestiller-Utførerrollen.....	104
14.6	Virkemidler.....	104
14.7	Geografiske betraktninger for Samferdselssektoren.....	105
14.8	Oppsummering.....	105
15	Kultur.....	107
15.1	Fylkesrådets konklusjoner.....	107
15.2	Dagens oppgavefordeling innen kulturområdet.....	107
15.2.1	Regionalt og internasjonalt samarbeid.....	108
15.3	Fylkesrådets vurderinger.....	108
15.3.1	Kultursektoren i en regional kontekst.....	108
15.3.2	Framtidige utfordringer.....	109
15.4	Framtidig styringsstruktur og ansvarsfordeling.....	110
15.4.1	Kulturformidling.....	110
15.4.2	Kulturbygg.....	111
15.4.3	Arkiv, bibliotek og museum (ABM-området).....	111
15.4.4	Idrett og friluftsliv.....	111
15.4.5	Miljø, landbruk, friluftsliv og kulturminneforvaltning.....	112
15.4.6	Folkehelsekoordinering.....	112
15.5	Det er ikke størrelsen som teller?.....	112
16	Regional planlegging.....	114
16.1	Fylkesrådets konklusjoner.....	114
16.2	Status.....	115
16.2.1	Planlegging som redskap i samfunnsutviklingen.....	115
16.2.2	Svakheter ved dagens planleggingssystem.....	115
16.2.3	Europeiske impulser.....	116
16.3	Fylkesrådets vurderinger.....	117
16.3.1	Regional planlegging for regionale problemstillinger.....	117
16.3.2	Den regionale planleggingen må gis autoritet.....	118
17	Helse.....	120
17.1	Fylkesrådets konklusjoner.....	120
17.2	Helsereformen.....	120
17.3	Fylkesrådets vurderinger.....	121
	Litteraturliste.....	123

1 Bakgrunn

Fylkesrådet vil flytte makt og ansvar hjem – tilbake til menneskene som lever i den nordlige region. Fylkesrådet ga arbeidet med regionalisering høyeste prioritet, og oppnevnte ”Regionaliseringsutvalget” i november 2003.

Regionaliseringsutvalget la fram rapporten ”*Hvem skal styre i nord?*” 15. juni 2004. Utvalget konkluderte blant annet med at kjernen i den nye regional- og distriktspolitikken må være regionens egen utviklingspolitikk og at de regionale utviklingsoppgavene er gjensidig avhengig av hverandre. Utvalget ønsket en utvikling av sterke regionale, folkevalgte forvaltningsorganer.

Fylkesrådet har vært engasjert i regionaliseringsdebatten i ulike sammenhenger. I fylkestinget i november 2004 ble det holdt en egen temadag om regionalisering. Videre er det gitt innspill til Distriktskommisjonens arbeid, og 14. januar 2005 var høringsuttalelse til kommisjonens utredning NOU 2004:19 ”*Livskraftige distrikter og regioner*” og til Kommunenes sentralforbunds rapport KOU 2004:1 ”*Sterke regioner*” til behandling i fylkestinget (sak 01/05).

2 Hovedbudskap

Nord-Norge – midt i verden

På en konsertscene i Tromsø – rett under et nordnorsk fjell, med utsikt mot sjøen, fjellene og Hurtigruta – erklærte Nelson Mandela at fra nå av er også dere afrikanere. Der og da satte han ord på visjonene og drømmene som er den fremste pådriver i fylkesrådets arbeid for å samle og styrke Nord-Norge: Nord-Norge er ikke i periferien.

Nord-Norge er midt i verden. Alt handler om hvordan vi selv vil se oss. Denne meldingen – og hele ånden i den – har dette utgangspunkt:

- I Nord-Norge – og fra Nord-Norge – kan vi gjøre verden bedre. Vi kan ta del i kampen mot HIV og fattigdom – og vi kan ta del i kampen for fred og demokrati.
- Nordlendingen kan gjøre det umulige: Vi kan sende et lysglimt til andre siden av jordkloden – og vi kan hjelpe vårt nabofolk i øst – rett overfor grensen mellom Norge og Russland. Den grense i verden med størst levekårsforskjell.
- Og nordlendingen har – fra nå av og inn i evigheten – lagt bort all underdanighet og mindreverdighetsfølelse. Vi er en sterk og viktig region i Norge, Europa og verden – og kan løfte fjell bare vi gjør det sammen og tror sterkt nok på det vi holder på med.
- Men fravær av mindreverdighetsfølelse betyr ikke fravær av ydmykhet. Det nordnorske folk må forvalte landsdelens kultur, natur og ressurser med den største ydmykhet og respekt. Vi er helt avhengig av handel, hjelp og faglig bistand fra andre deler av Norge, andre deler av Europa og andre deler av verden for å lykkes.

Fylkesrådet legger fram denne meldingen - ”Grep om egen utvikling” – i en sterk framtidstro på vegne av hele landsdelen. Vi tror Nord-Norge kan utvikles til en enda bedre landsdel å bo i. Vi tror Nord-Norge kan bidra til å gjøre Norge til et enda bedre land å bo i. Og vi tror Nord-Norge kan bidra til at denne kloden blir et bedre sted å bo.

For å nå våre ambisjoner og mål – må to grunnpilarer på plass: For det første må Nord-Norge tro på seg selv. Og for det andre må nasjonale myndigheter overføre makt til Nord-Norge – slik at våre 470.000 innbyggere får muligheten til å ta mer ”grep om egen utvikling”. En fersk meningsmåling viser for øvrig at mer enn 80 prosent av landsdelens innbyggere mener landsdelen må få en større andel av den politiske verktøykassa hjem til Nord-Norge.

Vi fremmer denne meldingen fordi vi har en sterk og dypt forankret tro på vårt regionaliseringsprosjekt: Norge trenger sterkere regioner for å bidra til økt verdiskapning og for å opprettholde et balansert bosettingsmønster. I dag er verktøykassa plassert i Oslo – i Stortinget, i departementene, i direktoratene, hos fylkesmennene.

En så formidabel sentralisert maktkonsentrasjon – på nivå med sterkt sentralstyrte østeuropeiske stater – gjør Stortinget til en arena for detaljer, i stedet for å være en arena for de store ideer og de virkelig viktige internasjonale og nasjonale utfordringer. Og det lammer det folkevalgte regionale og lokale demokrati.

Fylkesrådet ber Regjeringen forberede en omlegging av det regionale nivå og at arbeidet igangsettes straks, slik at det kan gjennomføres nye regionsvalg i 2009, samtidig med neste stortingsvalg. De nye folkevalgte regionene må få overført makt og oppgaver innen felter som blant annet samferdsel, næring, kultur, miljø, landbruk og utdanning.

Fylkesrådet vil fortsette arbeidet med å få samlet landsdelen inn i ett sterkt folkevalgt regionalt organ. Det innebærer at dagens tre fylkeskommuner slås sammen – samtidig som de tre statlige fylkesmannsembeter legges ned.



Foto: Lars Magne Hovtun

3 Fylkesrådets tilrådnings

Fylkesrådets konklusjoner i de enkelte kapitler i meldingen fremgår av kulepunktene i starten av hvert kapittel.

Valg av modell

Fylkesrådet går inn for større og sterkere folkevalgte regioner; *demokratimodellen*, med betydelig overføring av makt og myndighet fra stat til regioner. På de omtalte sektorer skal det være stor regional frihet, men innenfor nasjonale rammer.

Geografi

Norge trenger ett sterkt Nord-Norge – og Nord-Norge trenger sterkere integrasjon på tvers av dagens fylkesgrenser. Den nordlige region skal primært bestå av Nordland, Troms og Finnmark. Meldingen er skrevet med dette utgangspunkt i enkeltkapitlene, men tar samtidig realpolitisk høyde for andre inndelinger.

Innenfor regionen vil det være en viss spredning av funksjoner, inklusive funksjoner for det nye regionale organet. Dette vil trolig medføre endringer i form av rasjonalisering og spesialisering, men ikke (unødvendig) sentralisering. Tromsø som den største byen vil ha en sentral posisjon, men andre regionale sentra vil være viktige.

Valgordning og styringsstruktur

Fylkesrådet går ikke inn for vesentlige endringer i måten valg skjer på i Norge i dag, selv om forslagene betinger endringer i bl.a. valgloven. Fylkesrådet går inn for at *regiontinget* skal ha parlamentarisk styringsform. Den nærmere inndeling i valgkretser anskueliggjøres med eksempler.

Finansieringsmodeller

Hovedgrepet er forpliktende forhandlinger mellom regionene og staten basert på regionplaner som skal være langt mer bindende enn dagens fylkesplaner og 4-årige rullerende økonomiplaner. Oppgaver mht tjenesteproduksjon skal fortsatt følge objektive kriterier (utjevningsordninger som i dag).

Internasjonalisering og nordområdepolitikk

Sterkere og mer selvstendig rolle enn dagens fylkeskommuner i internasjonale relasjoner. Sterkt fokus på nordområdene og Barentsregionen, men Europa er også viktig. Regionene skal ha virkemidler på området. Fokus rundt ressurser, energi og miljø.

Urfolksdimensjonen

Fylkesrådets hovedgrep er bygd rundt trepartsforhandlinger mellom stat, region og urfolk. Fylkesrådet går ikke inn for egen samisk representasjon i regiontinget.

Helse

Helsereformen viser at staten ikke har bedre styringsevne enn regionsnivået. Meldingen konkluderer likevel med at det ikke nå bør gjøres endringer i eierskapet. Helsereformen må evalueres og det må lages en samarbeidsmodell mellom stat og region som sikrer langt

sterkere regional innflytelse. Etter at det er opprettet sterkere og større folkevalgte regioner bør hele ansvaret overføres til regionene.

Miljø

Regionene overtar fylkesmannens oppgaver.

Samferdsel

Regionene skal ha sterkere helhetlig styring med virkemidler (også prioritering mellom sektorene) og planlegging, utførelsen av oppgaver kan skje av andre.

Utdanning

Regionene beholder videregående opplæring og overtar eierskapet for høyskolene, mens universitetene forblir på statlige hender. Regionene får enkelte kompetanseretta oppgaver fra Aetat. Større fokus på helhet fra barnehage til høyere utdanning.

Ressursforvaltning og næringsrettede virkemidler

Et av hovedkapitlene. Fylkesrådet slår fast at mer av fisken som fiskes må leveres i landsdelen og aller helst bearbeides her. I første fase må det skje gjennom sterkere sentral politisk styring i forhold til landingsplikten. Etter at det er opprettet større og sterkere folkevalgte regioner må det vurderes å gjennomføres en langt sterkere regional kontroll over ressursene.

Fylkesmannsembetene nedlegges

Med større og sterkere folkevalgte regioner – som vil opptre i et partnerskap og i allianse direkte med regjering/storting – er dagens fylkesmannsembete utgått på dato. Fylkesrådet foreslår de 19 fylkesmannsembeter nedlagt – og erstattet av 7-9 statlige bistands- og kontrollkontorer i de nye folkevalgte regionene. Disse kontorene skal dels bistå regioner og kommuner i forhold til lov- og forskriftsfortolkning – og dels utøve lovlighetskontroll.

10 prosent av oljefondet til regional FoU

Fylkesrådet foreslår innenfor samme strenge forvaltning som i dag – at 10 prosent av oljefondet øremerkes forskning og utvikling. Avkastningen forvaltes av det regionale folkevalgte nivå.

4 Fylkesrådets vurdering av ulike styringsmodeller

Fylkesrådet vil i dette kapittelet gjøre en vurdering av positive og negative elementer som knytter seg til ulike styringsmodeller. Det blir lagt mest vekt på å knytte kommentarer til de modellene som framstår som mest aktuelle i den politiske debatten.

I første omgang vil fylkesrådet ta for seg de to modellene som synes som mest aktuelle:

- I: En modell med sterkere og større direkte folkevalgte regioner enn dagens fylkeskommuner. Fylkesrådet benevner denne ”Demokrati-modellen”.
- II: En modell med regionkommuner gjennom indirekte valgte interkommunale samarbeidsløsninger og kommunesammenslutninger. Benevnes ”Regionkommune-modellen”.

Tabellen nedenfor viser hva disse 2 hovedalternativene etter fylkesrådets vurdering vil bety for ulike offentlige aktører.

Tabell 4.1: *Betydningen av valg av styringsmodell for ulike offentlige aktører.*

	I Demokrati-modellen	II Regionkommune-modellen
Kommuner	Fleksibilitet i forhold til kommunestruktur, Har et folkevalgt mellomnivå som medspiller i utviklingsarbeid og politisk arbeid	Innebærer utstrakt kommunesammenslåing, Enkelte oppgaver kan vurderes å flyttes fra fylkeskommuner til regionkommuner
Direkte folkevalgt mellomnivå	Forsterkes	Forsvinner
Fylkesmannen	Færre enheter, Konsentrasjon om lovlighetskontroll, ikke utviklingsoppgaver	Trolig færre enheter, Oppgaver der regionkommunene blir for små kan ikke flyttes nedover, fylkesmannen styrkes ytterligere
Regional stat	Sterkere grad av territoriell samordning, Reduserte oppgaver, en viktig rolle, men som leverandør til folkevalgt mellomnivå	Manglende territoriell samordning, Økt sektorstyring
Sentral stat	Ansvar for utviklingsarbeid og andre oppgaver flyttes nedover, Mindre sektorstyring, Frigjør kapasitet til overordnet styring, Sunn korrigerende til statlig politikk gjennom sterke regionale medspillere, ikke 19 svake	Økt byråkrati og detaljstyring, Økt sektorstyring, Unødvendig ressursbruk på feile spørsmål, Mangler en sterk regional medspiller
Sametinget	Likeverdige samarbeidspartnere, Trepartsløsninger mulig	Statlig dominans, Mangler regional medspiller, må forholde seg til et stort antall kommuner
Internasjonale regionale samarbeidspartnere	Har en sterkere, legitim og relevant samarbeidspartner på regionalt nivå	Mangler en legitim og relevant regional samarbeidspartner, Norge ikke aksess til en del arenaer

4.1 Demokrati-modellen

Fylkestinget har ved behandling av høringsuttalelse til Distriktskommisjonen 14. januar 2005 gått inn for sterkere og større folkevalgte regioner, dvs den modellen som omtales her.

I tabell 4.1 ovenfor er denne modellen sammenlignet med regionkommunemodellen. Modellen er fylkerådets prioriterte modell, og argumenter for denne finnes gjennom hele fylkestingsmeldingen. Det må forutsettes at modellen gis et reelt innhold med betydelig overføring av makt og myndighet. I tillegg til de styrker modellen har i forhold til andre offentlige aktører (jf tabell 4.1) og dessuten også i forhold til næringslivet/private aktører, vil fylkerådet spesielt anføre at modellen har følgende sterke sider:

- Modellen legger grunnlaget for en mer helhetlig og samordnet regionalt basert regionalpolitikk.
- Modellen er i høy grad prioriteringseffektiv der beslutninger ut fra nærhetsprinsippet¹ kan fattes ut fra lokale og regionale behov, ønsker og forutsetninger. Modellen gir bedre samlet ressursutnytting og den er kostnadseffektiv.
- Det nye folkevalgte regionale nivå kan ta lederskapet i det regionale utviklingsarbeidet og samordne partnerskap.
- Større befolkningsgrunnlag og samlede kompetanseressurser.
- Økte muligheter for å tilrettelegge for utvikling av sterke nærings- og kompetansemiljøer.
- En betydelig forsterket mulighet for helhetlige vurderinger og prioriteringer som vil gi positive effekter for både verdiskaping og utviklingsarbeid, men også for tjenesteproduksjon. Styrket mulighet til å unngå utilsiktede konsekvenser av beslutninger fattet ut fra sektorrasjonalitet.
- Modellen skaper grunnlag for territoriell samordning og effektivisering i statlig sektor.
- Modellen er demokratisk, innbyggerne får gjennom direkte valg styrket innflytelse på flere viktige beslutninger, skjønnsmessige beslutninger fattes av folkevalgte.
- Bidrar til bred politisk deltakelse og politisk rekruttering/skolering.
- Det nye folkevalgte regionale organ vil ha en sterk stemme nasjonalt.
- Muligheten for en mer formalisert styringsdialog med statlig sektor styrkes.
- Modellen løser grenseproblematikk knyttet til dagens fylkesgrenser.
- En klarere ansvarsdeling der rollene til folkevalgte organer og statsforvaltning i langt sterkere grad rendyrkes er også ryddigere for brukerne, for næringslivet og for befolkningen.
- Modellen gir et grunnlag for ny tiltaksånd og tro på at man rundt om i landet med egne ressurser kan bidra til å forme egen framtid.

Fylkerådet ser ikke noen avgjørende argumenter med negativt fortegn, men mener følgende områder må vies oppmerksomhet:

- Omstillingskostnader.
- Noen kan oppleve det problematisk at avstandene innad i regionen blir større enn med dagens fylkeskommune.
- Modellen fjerner ikke behovet for å finne sammen der man har ulike syn i ulike deler av en region. Det vil fremdeles finne saker som stiller krav til samarbeidsånd.

¹ Også kalt ”subsidiaritetsprinsippet”: at avgjørelser fattes på lavest mulig nivå, nærmest dem det angår.

- Motstand i sentrale politiske og ikke minst byråkratiske miljøer som forsvarer sektorinteresser innebærer en risiko for fortsatt detaljert overstyring på områder som naturlig hører inn under det regionale folkevalgte nivå's ansvarsområde.
- Økt regionalt handlingsrom gir økt grad av ulikebehandling for å bedre dra nytte av regionale og lokale fortrinn. Særlig når det gjelder krav til bestemte offentlige tjenester må det finnes nasjonale mål, rammer og definerte minimumsnivå/kvalitet, blant annet i forhold til helsetilbud og skoler. En ny styringsmodell fjerner ikke behovet for økonomiske utjevningsordninger i Norge.
- Erfaringsmessig følger sentrale myndigheter gjerne opp desentralisering av oppgaver med å kutte i bevilgningene, jf for eksempel utviklingen av bevilgningene under programkategori 13.50, kap 551 post 60 "Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling" etter ansvarsreformen. Løsninger for finansieringsspørsmålet og forutsigbarhet i rammene er av avgjørende betydning for at modellen skal fungere etter intensjonene.

4.2 Regionkommune-modellen

Fra Høyre-ledelsen har det vært lansert en "Regionkommune-modell" som er bygget opp om regionkommuner gjennom indirekte valgte interkommunale samarbeidsløsninger og kommunesammenslutninger, og der det ellers ikke finnes noe direkte folkevalgt nivå under Stortinget. Basisen for regionkommunene er tenkt å være Bo- og arbeidsmarkedsregioner².

Modellen er sammenlignet med Demokrati-modellen i tabell 4.1. Fylkesrådet ser at følgende kan anses å være positive egenskaper med modellen:

- Hevdes å være en måte å flytte beslutninger nærmere kommunene og myndiggjøre disse. Dersom dette følges opp med at kommunene gis tilstrekkelige økonomiske rammebetingelser til at de får reell handlefrihet, mulighet til å bygge opp utviklingskompetanse mv, kan det på enkelte områder være et aktivum for det lokale demokrati. De rammer kommunene er gitt fra de sentrale myndigheter de senere årene tilsier imidlertid ikke at det foreligger en slik vilje til og tiltro til å bygge på det lokale folkestyre. Eksempelvis er 119 av landets primærkommuner pr 12.05.2005 registrert i ROBEK-registeret, som innebærer at de må ha fylkesmannens godkjenning for låneopptak.
- Det kan hevdes at dersom staten delegerer beslutninger for eksempel innenfor arealområdet til regionkommunene, vil koblingen til primærkommunene gi økt legitimitet til å legge føringer og overprøve beslutninger, dvs at den såkalte "overkommune-problematikken" her kan tones ned. På den annen side vil den indirekte valgordningen gi svakere legitimitet enn det direkte valgte organer har for å fatte beslutninger.

I tillegg til det som er anført i tabell 4.1, har modellen etter fylkesrådets vurdering følgende negative egenskaper:

- Modellen ivaretar ikke behovet for prioriteringer på overordnet regionalt nivå. Økt sektorstyring, manglende helhetssyn og fragmentering av ansvar.

² Jf bl.a. Kommunalminister Erna Solberg som i egenskap av Høyre-leder uttalte seg om dette på Høyres kommunalkonferanse i slutten av august 2004 (referert i Kommunal Rapport 2.9.2004), samt hennes leserinnlegg i Nordlys 3.9.2004.

- Modellen styrker sentrale beslutningstakere på bekostning av folkevalgte i ulike deler av landet, og vil med sannsynlighet medføre mer detaljert overstyring av et statlig voksende byråkratiapparat.
- Statlige direktorater og organer på regionalt nivå må forventes å ivareta en rekke oppgaver som ellers kunne vært lagt til folkevalgt nivå i den regionen oppgavene skal løses og hvis befolkning beslutningene angår.
- Det vil bli problematisk å ivareta dagens fylkeskommunale oppgaver, som videregående skole, samferdsel, regional utvikling og kultur landet rundt. Regionkommuner blir i mange tilfeller for små for slike oppgaver og kan vanskelig få den nødvendige oversikt og kompetanse til å ivareta dette på en hensiktsmessig måte. På disse områdene må det arbeides i større miljøer og ressursene i større regioner må sees i sammenheng. Løsninger må ofte finnes på tvers av sektorer og det må tenkes langsiktig. En for dårlig styringsmodell i forhold til disse momentene vil bidra til økte offentlige utgifter.
- Omstillingskostnader.
- Regionkommunene kan ikke på like god måte som folkevalgte regionale organer ta lederskapet i regionale partnerskap.
- Det vil være vanskelig å få regionkommuner til å ta på seg oppgaver som er nødvendige, men mer kostnadskrevenne enn det andre regionkommuner vil gjøre. Hvordan skal for eksempel spekteret av linjevalg innenfor videregående opplæring ivaretas når noen linjer er betydelig mer kostbare å drive enn andre? Svaret blir fort at staten intervensjoner på problemområdene.
- Regionkommunene må bygge opp parallell kompetanse på en rekke områder.
- Det vil innebære et demokratisk tap ved at styringen med sentrale utviklingsoppgaver flyttes fra politikere til byråkrati, eventuelt også delvis til indirekte valgte organer.
- Indirekte valg innebærer en svekket partimessig representativitet i de organer der beslutninger fattes, og gjenspeiler heller ikke befolkningens kjønns- og alderssammensetning på en like god måte som ved direkte valg. Dette er ikke framtidsrettet, se også kommentarer til 3-nivå-modell uten direkte representasjon.
- Konfliktsaker mellom primærkommuner vil kunne føre til at noen føler seg overkjørt. Dersom det utvikler seg en systematisk geografisk forfordeling, skapes misnøye.
- Hver regionkommune blir for svak til å nå fram til Stortinget, det trengs en mer samlet stemme for å bli hørt.
- Norge vil mangle et regionnivå som kan bidra i grenseoverskridende samarbeid.
- Modellen vil gi et uryddig resultat, med ulike tilpasninger. Vanskelig for staten og andre samfunnsaktører å forholde seg til kommunenivået som en enhet.
- Ulikebehandling av velgerne i forhold til hvilke beslutninger de kan påvirke gjennom direkte valg.
- Svært mange periferikommuner inngår ikke i naturlige Bo- og arbeidsmarkedsregioner og passer således ikke inn i modellen. Selv etter sammenslåing mellom flere småkommuner, vil man i mange tilfeller ventelig stå tilbake med relativt små enheter.

Modellen har vært omtalt som en hybrid-modell, og mange av de egenskaper som er knyttet til en 2-nivå-modell og en 3-nivå-modell med indirekte representasjon (se nedenfor) vil også gjelde for Regionkommune-modellen, men med noen nyanseforskjeller.

Fylkesrådet ser ikke mange gode saklige argumenter for å implementere en slik modell, dersom man er opptatt av demokrati og av å dra veksler på nasjonens samlede ressurser, herunder ikke minst de ulike deler av landets egen kompetanse. Dette er en modell for å

administrere mer enn for å utvikle Norge. En slik modell vil bidra til å umyndiggjøre det regionale Norge ved at det ikke gis mulighet til å ta ansvar for egen utvikling. Det vil medføre store omstillingskostnader uten at det er påvist noen effektiviseringsgevinst. Fragmentering av ansvar, sektorisering og manglende territoriell samordning, sammen med utstrakt detaljstyring og overprøving av beslutninger, er verken prioriteringseffektivt eller kostnadseffektivt.

4.3 2-nivå-modell – ”Avmakt-modellen”

En såkalt 2-nivå-modell vil egentlig ikke kunne eksistere i vårt land. Det vil i alle tilfelle finnes viktige samfunnsoppgaver som løses mest hensiktsmessig på et nivå som ligger mellom kommune og sentral stat ut fra ressursbruk, helhetssyn, kompetansehensyn samt nødvendig avstand for effektive og rettfærdige beslutninger³. Spørsmålet når det gjelder slike oppgaver handler da om disse skal styres av politisk valgte som representerer befolkningen i det området saken gjelder, eller om styringen skal skje via statens direktiver og representanter⁴.

Fylkesrådets vurdering er at en 2-nivå-modell er anti-demokratisk. Den baserer seg på at nødvendig saklig innsikt og skjønnsmessig fornuft er konsentrert på det sentrale østlandsområdet, og det er en svært dårlig modell for å dra nytte av våre samlede ressurser rundt om i landet. Det skapes grunnlag for en klientifisering heller enn en skapertrang basert på tro på egne krefter. Avstanden til sentrale myndigheter fra de ulike landsdeler øker, og det kan oppstå en avmaktsfølelse. Det blir reduserte muligheter for helhetlige vurderinger, utilsiktede konsekvenser av sektorbeslutninger øker, og feilaktige beslutninger skaper nye behov. De økonomiske besparelsene som hevdes å være ved å fjerne det demokratiske elementet vil motvirkes av økende statlig byråkrati og detaljstyring, - gjennom direktorater og statlige regionale organer. Rikspolitikerne vil i økende grad måtte befatte seg med lokale og regionale problemstillinger. Fylkesrådet ser en rekke andre argumenter mot en slik modell, og betrakter ikke denne modellen som et godt alternativ.

4.4 3-nivå-modell med indirekte representasjon – ”Tilbake-modellen”

Den prinsipielle forskjell på denne modellen og dagens fylkeskommune er at ”fylkestinget” settes sammen av ordførere, slik det var før 1964 eller fra kommunestyrene med gradert representasjon fra hver kommune med visse føringer.⁵ Dette var ordningen i perioden 1964-1975.

Fylkesrådets vurdering av denne modellen er at modellen er ikke et svar på de viktige utfordringer som knytter seg det folkevalgte mellomnivået og gir ikke økt kraft i samfunnsutviklingen i det regionale Norge. Tvert i mot bringer det tilbake gamle vanskeligheter knyttet til både partimessig representasjon og det å i sterkest mulig grad få et tverrsnitt av befolkningen representert i det folkevalgte organet. Dårlig representativitet var i

³ Blir kommunene på sin side for store oppstår det i stedet behov for et nytt nivå av bydelsråd, grendelag og lignende, som også tillegges oppgaver.

⁴ I tillegg skapes det trolig nye behov for lite prioriteringseffektive eller kostnadseffektive interkommunale samarbeidskonstellasjoner, men interkommunale organer svarer ikke til behovet, og er dessuten på sett og vis et tredje forvaltningsnivå. Slike organer er i høy grad ofte avhengige av konsensus, og fører erfaringsmessig til beslutningsvegning i konfliktsaker.

⁵ Kommunal og regionaldepartementet 2004: *Alternativer til dagens fylkeskommune*

sin tid blant årsakene til omleggingen til direkte valg i fylkeskommunene, jf KR.D.⁶ Det er fare for forsterket rivalisering kommunene i mellom. Modellen er mindre demokratisk og bidrar ikke godt nok til å mobilisere de stemmer som trengs for å forme framtida, for eksempel blant kvinner og ungdom. Fylkesrådet anbefaler ikke modellen.

4.5 Fylkeskommunen

De norske fylkene er ulike og de norske fylkeskommunene har til en viss grad hatt oppmerksomhet rundt ulike problemstillinger; nærings- og befolkningsutvikling har vært sterkere i fokus i distriktsfylkene enn i fylker preget av befolkningsvekst og pressproblemer. Noen fylker, blant annet de nordnorske, har hatt sterkere virkemidler til å drive utviklingsarbeid enn andre, og dette har preget fylkeskommunenes rolle og funksjon.

I debatten om fylkeskommunen har det vært anført en rekke argumenter både for og imot fylkeskommunens evne til å svare til forventningene. Fylkesrådet vil her trekke fram følgende som fylkeskommunens sterke sider:

- Fylkeskommunen har løst sine tjenesteoppgaver på en god måte, jf oppgavefordelingsutvalget.⁷
- Fylkeskommunen er mer demokratisk enn flere av alternativene (regional statsforvaltning, eventuelt indirekte valgte beslutningsorganer), og har bidratt til en bredere og mer direkte politisk deltakelse.
- Fylkeskommunen har nært kjennskap til lokale og regionale forhold gjennom kontakt med befolkning, næringsliv og kommuner. Fylkeskommunen kan på bakgrunn av dette fange opp viktige utviklingsmuligheter og utfordringer/behov som må ses i en regional sammenheng.
- Fylkeskommunen er et politisk organ som kan arbeide tverrsektorielt ut fra helhetshensyn i sitt geografiske område, samordne og lede partnerskapsarbeid.
- Fylkeskommunen gir en plattform for internasjonalt samarbeid på regionalt nivå.
- Fylkeskommunen har en viktig rolle i å formidle geografiske hensyn til de politiske partiene og til nasjonalt nivå. Et større antall kommuner vil ikke ha de samme forutsetninger i forhold til dette.

På den annen side er det blitt vist til følgende som virker mot at fylkeskommunen skal være i stand til å fylle sin rolle:

- Fylkeskommunen har begrenset finansiell styrke.
- Fylkeskommunen har begrenset beslutningsmakt, oppgave- og virkemiddelportefølje.
- Den politiske debatten og også riksmidias ståsted har bidratt til å delegitimere fylkeskommunen.⁸
- Store deler av befolkningen har et distansert forhold til fylkeskommunen og den oppleves i liten grad å ha innvirkning på egen hverdag, jf oppgavefordelingsutvalget.

⁶ Kommunal- og regionaldepartementet 2004: *Alternativer til dagens fylkeskommune*, side 83.

⁷ NOU 2000:22: *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*

⁸ Jf bl.a Tor Selstad 2003, side 16-17

- Den naturlige geografiske perspektivet for oppgaveløsning er på en del sektorer en annen enn det dagens fylkesgrenser innebærer, f.eks. samferdsel, kultur og næringsutvikling.
- Samarbeidet på tvers av fylkesgrensene har ikke vært godt nok, for eksempel bidrar stadige lokaliseringdebatter til å skade samarbeidsklimaet og svekker utviklingsarbeidet totalt sett.
- Fylkeskommunen har svakere legitimitet overfor storbykommunene enn overfor mindre kommuner.

Fylkesrådets konklusjon er at dagens fylkeskommune framstår som for svak for reell styring av samfunnsutviklingen på regionalt nivå.

Betraktninger om legitimitet

Et gjentakende argument mot dagens fylkeskommuner har vært at fylkeskommunene mangler legitimitet, blant annet på bakgrunn av den manglende oppslutning om fylkestingsvalget. Oppgavefordelingsutvalget understreket at det fylkeskommunale demokratiet var under press, med en lav valgdeltakelse. Ved fylkestingsvalget i 2003 var valgdeltakelsen 55,6%.

Er den svekkede legitimitet for fylkeskommunen noe som er spesielt for dette forvaltningsorganet, eller er dette et utviklingstrekk som gjelder mer allment? Fylkesrådet vil i denne sammenheng peke på følgende hovedkonklusjoner fra Makt og demokratiutredningen:

- Demokratiet, folkestyret er i tilbakegang: Stemmesedelens politiske kjøpekraft er redusert.
- Grunnlaget for omfordeling og nasjonale fellestiltak – folkelig mobilisering - har smuldret opp.
- Medborgerundersøkelsen; 75 % svarer at partiene ikke er interessert i hva folk mener – 80 % svarer at stortingsrepresentantene ikke tar hensyn til hva folk mener. Tallene er et uttrykk for et representativt system i tillitskrise.
- Den norske statskapitalismen; staten, en passiv eier uten målrettet strategi. Den markedsorienterte styringsideologien har gitt en mer fragmentert stat.
- Det kommunale selvstyre; har mistet sitt innhold gjennom rettighetslover, statlige pålegg og budsjettknapphet.
- Rettsorganer har fått økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet.

Ut fra dette er det nærliggende å konkludere med at fylkeskommunen sin svekkede legitimitet ikke er særskilt for fylkeskommunen, men et uttrykk for mer allmene utviklingstrekk og en utfordring for det norske representative demokrati.

4.6 Enhetsfylke-modellen - ”Samrøre-modellen”

I denne modellen er fylkeskommunal administrasjon integrert med fylkesmannens administrasjon, underlagt en felles administrativ ledelse, samtidig som det opprettholdes to ulike styringslinjer, både fylkeskommunal/politisk og statlig. Modellen er primært en administrativ samordning, der målet blant annet er å utnytte felles kompetanse bedre, søke ressursbesparelser og styrke brukervennligheten. Modellen forutsetter at klage og tilsynsoppgaver er tydelig atskilt fra øvrige oppgaver. Møre og Romsdal og Hedmark er i gang med forsøk med enhetsfylke med noe ulik karakter, som begge i første omgang har varighet i 4 år fra 1. januar 2004.

Fylkesrådet ser at det kan skje noe effektivisering i forhold til fylkeskommune-modellen, men den gevinsten er så langt ikke påvist, og er antakeligvis marginal. Eventuelle

kompetansegevinster med faglig integrering⁹ må holdes opp mot behovet for klarhet i rolledelingen og habilitetsproblematikk.¹⁰ Det kan også stilles spørsmålsteget ved hvorvidt brukervennligheten øker når man samtidig får et pedagogisk problem med å forklare at ett organ har ulike roller. Modellen lover med andre ord mer enn den holder.

Fylkesrådets sterkeste ankepunkt mot modellen er likevel at den ikke er i stand til å løse de utfordringer det regionale Norge står overfor. Den gir ikke regionens egne folkevalgte et klart og tydelig ansvar for å ta grep om regionens utvikling, men kludrer i stedet til ansvarforholdene. Den gir et skinn av reform, men gir i seg selv ikke regionen forsterkede redskaper i form av flere oppgaver underlagt politisk styring. Det ligger en klar fare for at det politiske element i stedet for å vinne terreng må vike til fordel for statlig detaljstyring og ensretting, ettersom statens vilje til å gi fra seg oppgaver erfaringsmessig ikke er veldig sterk. Man ser spor til dette i Møre og Romsdal der det ikke lengre er politisk behandling i arealspørsmål, og landbruksoppgaver fremdeles ligger under statlig styring. Modellen medfører altså ingen åpenbar styrking av det regionale utviklingsarbeidet, snarere tvert imot. Fylkesrådet vil ikke anbefale denne modellen.

4.7 Differensiert-modell - ”Full forvirring-modellen”

Dette er en modell der kommuner med ulike forutsetninger kan få ulike oppgaver, og hvor generalistkommune-prinsippet ikke legges til grunn. ”I en differensiert modell vil det regionale nivået framstå som et hjelpeorgan for kommunene, ved at oppgaver som kommunene ikke ønsker eller ikke evner å håndtere legges til det regionale nivået. (...) Differensiert organisering vil kunne innebære at det i deler av landet vil være to forvaltningsnivå og i andre tre, og/eller at det regionale og kommunale nivået har ulike oppgaver i ulike deler av landet.” (KRD¹¹).

Denne modellen har ikke vært veldig mye framme i debatten og fylkesrådet anser ikke modellen for å være særlig aktuell. Avhengig av den konkrete organisering, hvor oppgaver i utgangspunktet plasseres og hvor man er i landet vil dette slå forskjellig ut. Fylkesrådet tror ikke dette er en modell som er egnet for å ta grep om de viktige utviklingsoppgavene. Den vil skape problemer for innbyggere, næringsliv, staten/statlige sektorer og offentligheten generelt med hensyn til å holde oversikt og vite hvem som har ansvar. Modellen medfører en risiko for strategisk atferd og kontinuerlig debatt rundt om for å endre organisering, - alt etter hva man mener å tjene på sammenlignet med andre mht ulike oppgaver, blant annet ulike tjenester. Her vil det også kunne bli vanskeligere å utnytte stordriftsfordeler. Behovet for administrasjon og samordning øker ytterligere. Fylkesrådet tror det er en betydelig risiko for at dette vil bli kostbart, vil skape frustrasjon og bryte ned konstruktivt engasjement og ansvarsfølelse i forhold til egen utvikling i regionene. Fylkesrådet anbefaler ikke denne modellen.

⁹ Det er ingen automatikk i at man her oppnår det man håper på. Jf bl.a. Kommunal rapport nr 18 (25. mai 2005) der det hevdes å ha vært betydelige samarbeidsproblemer mellom fylkesmannen og fylkeskommunen i Hedmark.

¹⁰ Fylkesmann i Møre og Romsdals uttalelser til Kommunal Rapport underbygger dette: ”Vi har ikke lenger noe klart skille mellom driftsoppgaver og tilsynsoppgaver. Dette har brakt enhetsfylket opp i et habilitetsuføre.”(omleggingen).”...har gjort statens funksjon i regionen mer uklar, og det var ikke intensjonen med forsøket.” I samme artikkel stiller Fylkesdirektør Ottar Brage Guttelvik seg avvisende til kritikken fra Fylkesmannen. (Kommunal Rapport 9.12.2004)

¹¹ Kommunal- og regionaldepartementet: *Alternativer til dagens fylkeskommune*, faglig utredning, 2004

4.8 Modellene i forhold til sentralisering og demokrati

Tabell 4.2 Styringsmodeller i forhold til sentralisering og demokrati.

		Demokrati	
		Høy	Lav
Sentralisering	Høy		Regionkommune-modellen Avmakt-modellen Full forvirring-modellen
	Lav	Demokrati-modellen Fylkeskommunen	Tilbake-modellen Samrøre-modellen

Ovenfor vises modellene fylkesrådet har vurdert i dette kapittelet plassert i en 4-felts-tabell. Modellene er vurdert i forhold til i hvilken grad de virker i retning av å flytte makt, aktivitet og befolkning mot sentrale deler av landet eller til fordel for regionene selv. De er videre vurdert i forhold til demokratisk medvirkning og evne til å ivareta befolkningens innflytelse på beslutninger som angår dem selv. Når det gjelder argumentasjonen for dette vises det til gjennomgangen av modellene ovenfor.

5 Geografiske grenser i den nye regionen

5.1 Fylkesrådets konklusjoner

- For å få et sterkt regionalt folkevalgt nivå er det ønskelig med mest mulig samsvar mellom de funksjonelle og politisk-administrative grenser. Det vil være en stor fordel at den nye regionen har en sterk felles identitet.
- Finnmark, Troms og Nordland bør derfor utgjøre det fremtidige regionale folkevalgte nivå.
- Ut fra det politiske mulighetsrom pr i dag kan det være hensiktsmessig med andre inndelinger, for eksempel at Troms og Nordland starter prosessen uten Finnmark.

5.2 Bakgrunn

I Distriktskommisjonens utredning omtales ikke geografispørsmålet i vesentlig grad. Flertallet i kommisjonen går inn for at dagens fylkeskommune bør erstattes med sterke folkevalgte regioner som avgrenses i forhold til oppgaver og funksjonalitet. Videre bør det desentraliseres betydelig makt fra staten til det regionale folkevalgte nivå særlig innenfor de områder som er av stor betydning for regional utvikling.

Dersom en tar utgangspunkt i funksjonelle regioner innenfor de områder som er av stor betydning for regional utvikling, vil dette innenfor mange områder innebære at dagens fylkesgrenser må utvides.

For utdanning, samferdsel, forskning, næringsutvikling, kultur og helse utgjør de funksjonelle og administrative regioner større geografiske områder enn dagens fylkeskommuner. Distriktskommisjonens forslag er lagt til grunn at det nye folkevalgte regionale nivå bør ha en større geografisk utstrekning enn dagens fylkeskommune.

Det finnes knapt noen som argumenterer for at dagens modell, med 19 fylkeskommuner kan videreføres. Fylkesrådet viser også til Tor Selstads KS-rapport (KOU 2004:1) hvor det på bakgrunn av identitet, funksjonalitet og geografisk utstrekning anbefales et fremtidig system bestående av 7 regioner i hovedforslaget og 5 eller 9 regioner som alternative forslag.¹²

Funn fra flere studier av sterke regioner i Europa viser at styrken eller robustheten til en region ofte vil avhenge av i hvor stor grad de politisk-administrative grensene sammenfaller med de funksjonelle eller samfunnsmessige regioner.¹³ I KOU 2004 :1 ”Sterke regioner” argumenteres det med at om en ønsker et sterkt regionalt folkevalgt nivå så bør det være mest mulig samsvar mellom de politisk-administrative og de funksjonelle/samfunnsmessige grenser. Det er imidlertid slik at de ulike funksjonelle regioner vil variere i størrelse og det vil derfor ikke være mulig å konstruere regioner bare ut fra prinsippet om funksjonalitet.

¹² KOU 2004:1: Sterke Regioner, Forslag til ny regioninndeling av Norge.

¹³ I følge Tor Selstad kjennetegnes politisk-administrativ regioner ved at den preges av bredde i tjenesteyting og forvaltning og er designet etter flere kriterium. Jon P. Knudsen (2005): ”Sterke regioner – Forskning og Reform”.

5.3 Geografisk struktur

Dagens geografiske struktur på fylkeskommunen i de tre nordligste fylkene innebærer at det ikke er samsvar mellom de politisk-administrative og funksjonelle regioner. Fylkesrådet ønsker i utgangspunktet et langt sterkere regionalt folkevalgt nivå og dette betyr etter fylkesrådets vurdering at det må være større samsvar mellom de politisk-administrative grenser og de funksjonelle/samfunnsmessige grenser enn hva som er tilfelle ved dagens grenser for fylkeskommunene.

Den endelige gresedragningen ved et nytt folkevalgt regionalt nivå vil til slutt måtte bli en politisk avveining, men fylkesrådet mener at beslutningen bør tas på et grunnlag som gir størst mulig forståelse av hvilke fordeler og ulemper de ulike gresedragningene har.

I uttalelsene som har kommet fra Nordland fylkeskommune og Finnmark fylkeskommune har Finnmark åpnet for å flytte fylkesgrensen sørover for å innlemme hele tiltakssonen i Finnmark fylke. Nordland har ytret ønske om at Harstad/Sør-Troms skal tilfalle det nye Nordland sannsynligvis ut fra et ønske om å inkludere Sør-Troms og nordre Nordland i en felles bo- og arbeidsmarkedsregion.

Fylkesrådet i Troms konstaterer at disse to ønskene ikke lar seg forene, da vil Tromsø og Midt-Troms bli en enklave mellom disse regionene. Fylkesrådet vil også peke på at det er en åpenbar svakhet dersom regioninndelingen i Nord-Norge blir slik at den største byen med de funksjonelle/samfunnsmessige funksjoner som er knyttet til storbyen ikke reflekteres i den geografiske gresedragningen.

Fylkesrådet mener at en region uten en sterk by vil ha vanskelig for å kunne utvikle seg til en sterk region. Et samlet Nord-Norge vil ha flere byer som kan ta ulike oppgaver, herunder landsdelens største by med bl.a. universitet. Inndelinger som ikke inkluderer Tromsø med omland vil svekke landsdelens samlede kraft. Det er viktig å bygge opp sterke sentre i en region for å kunne ha et kompetansemiljø og funksjonalitet som i større grad kan matche de sentrale regioner og da først og fremst Oslo. Tromsø har funksjoner som er viktige og sentrale for både Finnmark og deler av Nordland. En etablering av et nytt og sterkere regionalt nivå må ta utgangspunkt i dette. Når det gjelder hvilke funksjoner som skal legges hvor vil det være naturlig å ha en geografisk spredning av ulike oppgaver.

Tabell 5.1. Grad av samsvar mellom funksjonelle/samfunnsmessige regioner og mulige politisk-administrative grenser (arbeidshypoteser):¹⁴

	Identitet	Etnisitet	Utdanning	Næring	Samferds.	Helse	Kultur
Finnmark	Middels	Middels	Lav	Lav	Lav	Lav	Lav
Finnmark/Nord-Troms	Middels	Middels	Lav	Lav	Lav	Lav	Lav
Finnmark/Tromsø/Midt-Troms	Middels	Middels	Middels	Middels	Lav	Høy	Middels
Finnmark/Troms	Middels	Middels	Middels	Middels	Middels	Høy	Middels
Finnmark/Troms/Tysfjord(Vesterålen)	Middels	Høy	Høy	Høy	Høy	Høy	Middels
Finnmark/Troms/Saltfjellet	Middels	Høy	Høy	Høy	Høy	Høy	Høy
Nordland/Troms	Høy	Høy	Middels	Høy	Høy	Høy	Høy
Nord-Norge	Høy	Høy	Middels	Høy	Høy	Høy	Høy

¹⁴ Klassifiseringen her er dels basert på tidligere utredninger og statistikk, men også på foreløpige antakelser ut fra eksisterende kunnskap. Det kan være grunn til å jobbe mer med å identifisere de samfunnsmessige/funksjonelle regioner.

Eksisterende grenser vil innebære relativt lavt samsvar mellom politisk-administrative regioner og de funksjonelle/samfunnsmessige regioner. Dette gjør det vanskelig å skape en mer robuste funksjonell nordnorsk region basert på eksisterende fylkesgrenser.

En grense ved Nord-Troms vil gi sammenfall mellom et virkemiddel (tiltakssonen) og de politisk-administrative grensene. Funksjonelt sett vil ikke en slik grenseendring bety mye. I forhold til slik todeling av Nord-Norge vil gjenstående deler av Troms og Nordland ha større grad av overensstemmelse mellom de funksjonelle og politisk-administrative grenser og slik sett gi grobunn for en sterkere region i forhold til en region bestående av Finnmark og Nord-Troms.

Finnmark og Troms ble i 1866 splittet i to regioner. Utviklingen har imidlertid funksjonelt og identitetsmessig sett ikke splittet fylkene, men snarere bundet dem mer sammen. Dette gjelder særlig i forhold til næringsstruktur, samferdsel, helse og utdanning og identitet. Det samme kan langt på vei også sies om Nordland. Særlig har det siden 1900-tallet vokst fram en sterk nordnorsk identitet.

Identitet

I forhold til identitet viser Baldersheims undersøkelse fra 1993 at det er en meget sterk regional identitet knyttet til Nord-Norge blant befolkningen i de tre nordligste fylkene. Nord-Norge er den sterkeste identitetsregionen i Norge. Den sterke landsdelsidentiteten i Nord-Norge bekreftes også av en senere undersøkelse av Baldersheim og Knudsen hvor landsdelsidentiteten i Nord-Norge scorer høyest av alle landsdelene i Norge¹⁵.

Polarfakta gjennomførte i mai 2005 en undersøkelse på vegne av fylkesrådet, som viste at de som bor i Nord-Norge fortsatt har en meget sterk tilknytning til begrepet "Nord-Norge". Undersøkelsen viser at 77% av de spurte har en "ekstrem tilknytning" til Nord-Norge som en geografisk region. Målingen viser at denne identitetsfølelsen er sterkere enn til "fylkesbegrepet" og "egen kommune". Dette gir et godt utgangspunkt i befolkningen for en regionstankegang. I meningsmålingen er folk også spurt om hva som best vil ivareta interessene til Nord-Norge som region i fremtiden. Da svarer 55 % en samlet nordnorsk region, mens 35 % svarer dagens tre fylkeskommuner. Dette støtter således at befolkningen i Nord-Norge har en sterk identifikasjon til Nord-Norge som begrep.

Dersom en legger til grunn at identitet er viktig for å skape robuste regioner er det riktig å ta utgangspunkt landsdelen Nord-Norge med de tre nordligste fylkene.

Samferdsel

De store avstandene i en nordnorsk region gjør det ekstra viktig å legge til rette for effektive kommunikasjoner i en slik region.

Ut fra den kjennskap vi har til godstransport på veg utgjør Narvik-Tromsø-Harstad/Vesterålen og Tromsø-Nord-Troms/Vest-Finnmark, en grunnleggende struktur i distribusjonssystemet nord for Tysfjord. Dette er de sterkest trafikkerte vegstrekningene i Nord-Norge når det gjelder gods. Narvik med sin jernbaneforbindelse er knutepunkt for landstransport her. For sjøtransporten er bildet noe annerledes. Tromsø er det største knutepunktet i Nord-Norge i

¹⁵ Tor Selstad "Regioner og Funksjoner" i Jon P. Knudsen (red) (2005) "Sterke regioner – forskning og reform"

forhold til stykkgodshåndtering på sjø og det eksisterer sterke transportrelasjoner for sjøtransport mellom Bodø-Tromsø og Alta/Hammerfest.

For person/arbeidsreiser er det grunn til å tro at transporten mellom byene i regionen (Hammerfest, Alta, Tromsø, Finnsnes, Harstad, Narvik, Sortland, Bodø, Mo i Rana) er relativt stor og at viktige servicefunksjoner lokalisert her kan gjøre det hensiktsmessig å se det offentlige tjenestekjøpet i denne regionen i sammenheng. En ny regionstruktur vil antakeligvis endre behovet for offentlige kommunikasjoner ut i fra lokaliseringen av ulike funksjoner i den nye regionen.

Næring

Statistisk sentralbyrås identifisering av næringsmessig spesialisering peker på at kombinasjonen av fiskeri, oppdrett og foredling er mest typisk for Finnmark, Troms og nordre Nordland. Denne regionen står også overfor relativt like framtid utfordringer i forhold til utvinning av marine ressurser i Barentshavet og utnyttning av økende markedspotensialet som ligger i den økonomiske utviklingen i Russland. De sørlige deler av Nordland har tradisjonelt sett en mer differensiert næringsstruktur enn det øvrige Nord-Norge med et til dels betydelig større industrialisert næringsliv. Innenfor reiselivsnæringen står Nord-Norge overfor relativt like utfordringer og denne næringen har i Nord-Norge mange fellestrekk.

Etnisitet

Det vil være høy grad av samsvar mellom samiske kjerneområder og politisk-administrative grenser i Finnmark, Troms og nordre Nordland er i samme region. Dersom en kan snakke om et samisk kjerneområde i Nord-Norge kan det være naturlig å trekke denne grensen ved Lulesamenes historiske geografi som kan sies å være i området rundt Tysfjord. Sørsamene er lokalisert fra Rana og sørover og disse vil bli splittet uavhengig av geografiske grenser i en ny region. En todeling ved Finnmark eller Nord-Troms vil innebære en deling av de nordsamiske og sjøsamiske kjerneområdene.

Helse

De store helseinstitusjonene i Nord-Norge er lokalisert i Bodø og Tromsø. Nord-Norge er i dag organisert som en helseregion og det øvrige helsetilbudet i landområdene avspeiles av dette. Dersom det fremtidige regionale nivå skal overta/få tilbakeført en del av de oppgaver som tidligere lå hos fylkeskommunen vil det være hensiktsmessig at alle de tre nordligste fylkene inngår i samme region.

Kultur.

Når det gjelder kultursektoren mener fylkesrådet i Troms at en ny region bestående av de tre nordligste fylkene vil gi et langt bedre grunnlag for å desentralisere tjenestetilbudet innen kulturområdet, ved opprettelse av distriktskontorer eller ved en desentralisert avdelingsstruktur. En slik region vil også ha en del store kulturinstitusjoner som vil gi grunnlag for en fremtidig regional vekst og satsing innenfor kultursektoren. Dersom vi får et framtidig regionalt nivå bestående av de tre nordligste fylkene, mener fylkesrådet i Troms at det er grunnlag for at de tre R-ene kan legges ned og at midlene går til å styrke regioninstitusjonenes produksjon og formidling.

Utdanning

For å organisere den videregående utdanning på en mest mulig hensiktsmessig måte vil det være positivt med en større utdanningsregion. Jo større antall elever i den videregående skole, desto større grunnlag er det for et differensiert og regionalt tilpasset skoletilbud. I forhold til

høyere utdanning og kompetanse er det viktig at regionen har sterke institusjoner som kan utvikle den kompetansen som den nye regionen vil være avhengig av for å nå opp i den regionale og globale konkurransen. Det vil være en klar fordel dersom de største byene i Nord-Norge med sine kompetansemiljøer inngår i samme region. Tromsø og Bodø vil være naturlige kompetansemotorer i en fremtidig nordnorsk region og sett fra et utdanningsfunksjonelt ståsted vil det være viktig at disse inngår i samme region. For sørlige deler av Nordland er det grunn til å tro at influensområdet til Trondheim er sterkere enn i de resterende deler av Nord-Norge.

5.4 Oppsummering

En region bestående av hele Nord-Norge vil i utgangspunktet ha en meget sterk identitet, og stor grad av sammenfall av funksjonelle og politisk-administrative grenser. Trondheim og Trøndelags funksjonelle influensområde vil i større grad gjøre seg gjeldende i sørlige deler av Nordland. Imidlertid er identitetsfølelsen så sterkt knyttet til Nord-Norge også i disse områdene at fylkesrådet i Troms vanskelig kan se for seg en ny og sterk region uten at disse områdene inkluderes.

Fylkesrådet vil også peke på at uansett hvor man trekker grensen så vil funksjonelle grenser og politisk-administrative grenser aldri fullt ut vil kunne være overensstemmende.

Fylkesrådet anbefaler at det tas utgangspunkt i funksjonelle regioner når geografien i det nye regionale nivå skal bestemmes. Det politiske mulighetsrommet må selvfølgelig vurderes opp mot dette, men som utgangspunkt for å få sterke regioner er det viktig at funksjonalitet og geografi ses i sammenheng.

En sterk identitetsregion bør vektlegges ut fra demokratiske hensyn og også kunne bidra til å skape en positiv utvikling på andre områder. Å samle Nord-Norge i en felles region vil etter fylkesrådets vurdering være tilfredsstillende i forhold til samsvar mellom de funksjonelle og politisk-administrative grenser og dette vil kunne legge til rette for en sterk fremtidig region.

Det politiske mulighetsrommet taler for at det er naturlig å starte en slik prosess med at Nordland og Troms blir en region, men ut fra hensynet til samsvar mellom funksjonelle/samfunnsmessige grenser og politisk-administrative grenser for å skape grobunn for en så sterk region som mulig, er det ønskelig at også Finmark inkluderes i denne regionen.

6 Valgordning, organisering, styringsstruktur

6.1 Fylkesrådets konklusjoner

- Fylkesrådet går inn for *direkte valg* til regiontinget.
- Fylkesrådet går inn for at den nye nordlige regionen skal ha et *parlamentarisk styringssystem*, hvor *regiontinget* utpeker en *regionregjering*.
- Medlemmene av regionregjeringen skal være heltidspolitikere og behøver ikke ha sete i regionparlamentet.
- Prinsippene i valglovutvalgets forslag hvor det tas hensyn til både folketall og areal bør følges.
- Ved siden av hensynet til geografisk representasjon, vil en inndeling i valgkretser særlig måtte ta hensyn til å sikre en god alders-, kjønns- og partimessig representasjon i regiontinget. I den nordlige landsdel vil også spørsmål om særskilt samisk representasjon være viktig.
- Fylkesrådet ser fordeler ved at regiontingsvalget avholdes samtidig med stortingsvalget og sametingsvalget. Kommunevalget bør likevel avholdes separat som i dag.
- For å sikre en legitim valgordning bør det være størst mulig politisk konsensus rundt design av valgsystem.
- Fylkesrådet finner på nåværende tidspunkt *ikke* grunnlag for noen konklusjoner med hensyn til valg av modell for inndeling i valgkretser og antall seter i regiontinget. Fylkesrådet mener likevel det er nødvendig at landsdelen selv er i forkant og vurderer ulike modeller i stedet for å vente på modeller utviklet på nasjonalt nivå. Det bør gjennomføres en nærmere utredning rundt bl.a. inndeling i valgkretser og antall seter i samarbeid med organer i berørte geografiske områder.
- Fylkesrådet mener inneværende valgperiode bør prolongeres fram til 2009. Da bør det holdes felles stortings- og regionvalg basert på den nye inndelingen av det regionale folkevalgte nivå.

6.2 Innledning

Valg spiller en nøkkelrolle i et representativt demokrati. Det er gjennom valg at politikerne blir stilt til ansvar for sine handlinger, og det er gjennom valg at et nytt politisk styringsflertall gis et mandat av folket. Valginstitusjonen er av vital betydning for ethvert demokratisk styresetts legitimitet.

Dagens valgordning til fylkestinget er basert på prinsippene om direkte valg, ved at innbyggerne stemmer på valglister for hele fylket under ett. Representantplassene fordeles forholdsmessig mellom partiene/gruppene etter stemmetallet som tilfaller den enkelte valgliste, det vil si forholdstallsvalg. Mandatene fordeles mellom de ulike listene ved hjelp av Sainte-Laguës modifiserte metode.¹⁶

¹⁶ For nærmere detaljer vises til NOU 2001:3 Velgere, valgordning, valgte.

En ny modell for organiseringen av det regionale folkevalgte nivået, herunder endring av inndeling i valgkretser med videre, vil det kreve endringer av kommuneloven, valgloven og i flere lover som omhandler fylkeskommunen som administrativ enhet. Det er naturlig at bestemmelser om organiseringen av de nye folkevalgte regionene tas inn i kommuneloven, eventuelt i en helt ny regionlov.

De nye folkevalgte regionpolitikere skal være bindeleddet mellom innbyggerne og regionen. Kvaliteten på demokratiet vil i stor grad være avhengig av hvor godt dette bindeleddet fungerer. Forutsetningene for dette skapes gjennom design av valgordning og styringssystem, som igjen vil virke inn på bl.a. rekruttering av politikere og valgdeltakelse.

6.3 Valgordning og styringsform for det nye regionale folkevalgte nivå

Når det gjelder valgordning står valget mellom indirekte valg og direkte valg. Fylkesrådet går inn for *direkte valg* til regiontinget. Dette er i tråd med fylkestingets høringsuttalelse til distriktskommisjonen og KS-rapporten om regionalisering (sak 01/05). Det er også i tråd med ”Sterke regioner – tid for reform. Strategidokument fra kommunesektoren. KS 2005” og vedtak i KS Landsstyre 03.03.05.¹⁷

I forhold til politisk styringsmodell vil valget stå mellom formannskapsmodell og parlamentarisk modell. Det er naturlig at de enkelte regionting selv avgjør valg av styringsmodell. Fylkesrådet ser det som naturlig at den nye nordlige region skal ha et *parlamentarisk styringssystem*, hvor *regiontinget* utpeker en *regionregjering*. Fylkesrådet viser til at det allerede er innført parlamentarisme i Troms, Nordland og i Sametinget og fylkesrådet forutsetter at problemstillingene rundt dette er godt kjent.

Etter fylkesrådets mening bør det ikke være et krav at medlemmene av regionregjeringen må ha sete i regionparlamentet. Det er i tråd med dagens modell for parlamentarisme i Troms fylkeskommune.

6.4 Fem prinsipielle problemstillinger ved design av valgsystem

Nedenfor gjennomgås kort fem viktige problemstillinger ved design av valgsystem. Fremstillingen er ikke uttømmende. Prinsippene gir i seg selv ikke anvisning på utforming av systemet i konkrete tilfeller. Nord-Norge har generelt stort areal og lite folketall, men dette varierer internt i landsdelen avhengig av inndeling. Dette gir egne utfordringer for design av valgsystem. Design av valgsystem vil gi ulike konsekvenser som aktørene i systemet vil forholde seg strategisk til, uansett hvordan den konkrete design ser ut.

- Valgkrets og mandatfordeling
- Utjevningsmandater
- Fordelingsmetoder
- Sperregrensener
- Personvalg

¹⁷ Se pkt. 7 i vedtaket til KS Landsstyre. Selve strategidokumentet berører også spørsmålet om valgdistrikt (kap. 5.2) og politisk styringsmodell (kap. 5.3). KS har ikke tatt stilling til disse spørsmålene.

6.4.1 Valgkrets og mandatfordeling

Antall valgkretser er viktig, likeså antall mandater som skal fordeles og hvordan (dvs hvor geografisk proporsjonal valgordningen skal være).

Hensynet til geografisk representasjon ivaretas best gjennom inndeling i konkrete valgkretser. I Norge tilgodeses ”distriktene” ved stortingsvalg. Gjennomsnittlig antall innbyggere pr. distriktsmandat (157 stk) ved stortingsvalget i 2001 var for Finnmark 18 515, Troms 25 033 og Nordland 19 879. For Akershus var det 38 380. De 8 utjevningsmandatene ga et noe bedre samsvar mellom folketall og mandattall.¹⁸

Store valgkretser favoriserer små partier, kretser med få mandat favoriserer store partier. Dette ser vi eksempel på i valgsystemet til Sametinget, som i dag har to store partier og mange små med 1-3 representanter. Desto mindre valgkretser jo større fordeler vil store partier ha. Dette kan motvirkes noe ved å øke antallet representanter i hver krets. Gitt dagens partistruktur i Norge antas det at det bør være minst 6 representanter i hver valgkrets for å sikre hensynet til proporsjonalitet.

6.4.2 Utjevningsmandater

Hensikten med utjevningsmandater er å skape bedre samsvar mellom mandatfordelingen og stemmefordelingen, dvs utjevning av mandater mellom de politiske partier/liste. Fordelingsmåte kan ha effekt på geografisk mandatfordeling, særlig hvis utjevningsmandatene ikke er bundet til valgkretsene på forhånd, slik den nye stortingsvalgordningen gjør. Ved stortingsvalget i 2005 er det 19 utjevningsmandater, 1 for hvert fylke.

Inntil valget i 2003 ble en sjettedel av plassene i fylkestinget satt av til utjevningsmandater. Formålet med ordningen var å sikre en bredest mulig geografisk fordeling av plassene, slik at alle kommuner i fylket skulle sikres plass i fylkestinget. Ordningen ble avvirket fordi den hadde flere ulemper ved seg, bl.a. at den legitimerte at medlemmene ble oppfattet som representanter for sine respektive kommuner.

6.4.3 Fordelingsmetoder

Fordelingsmetoder handler om hvordan stemmer omregnes til mandater.¹⁹ I Norge brukes deletallsmetoder (Sainte-Laguës metode, både original og modifisert).²⁰ Alle valgsystem har minimumskrav med hensyn til hvor mange stemmer et parti må ha for å bli representert. Fordelingsmetodene har innebygd uformelle sperregrenser.²¹

6.4.4 Sperregrenser

Formålet med sperregrenser er at partier som ikke får en viss prosentandel av stemmene, enten på distriktsnivå eller nasjonalt, ikke skal oppnå representasjon i parlamentet. Prinsipielt er dette en måte å premiere større partier på bekostning av mindre. Sperregrenser er vanlige internasjonalt og består av to typer. For det første sperregrenser som avgjør om et parti blir

¹⁸ Tallene er fra valglovutvalget, NOU 2001:3 Velgere, valgordning, valgte.

¹⁹ For nærmere detaljer vises til valglovutvalget, NOU 2001:3 Velgere, valgordning, valgte.

²⁰ Den modifiserte metode har delingstall 1,4-3-5-7 osv. For stortingsvalget benyttes fra 2005 den originale (rene) metode, med delingstall 1,3, 5, 7 osv. for den geografiske fordelingen av fylkesmandater og utjevningsmandater (ikke for fordelingen av mandater på partiene).

²¹ 1,4 som første delingstall er i praksis en form for sperregrense, som er fordelaktig for store og mellomstore partier.

representert (i parlamentet), dernest sperregrenser som bestemmer om et parti får delta i kampen om utjevningsmandatene.

Sperregrensen på 4 % ved stortingsvalg innført under den forrige valgloven i Norge omfatter kun fordelingen av utjevningsmandater. Det vil si at et parti som oppnår mindre enn 4 % på landsbasis allikevel beholder eventuelle distriktsmandater vunnet i en eller flere enkeltkretser, mens partiet altså ikke kommer med i "poolen" mht. fordeling av utjevningsmandater.

6.4.5 Personvalg

I forhold til personvalg er spørsmålet hvorvidt velgerne, i tillegg til å stemme på et parti, skal få anledning til å stemme på individuelle kandidater. Internasjonalt skilles mellom systemer der listene er åpne, delvis åpne eller lukkede. Vi finner delvis åpne lister i Norge, hvor velgerne kan uttrykke preferanser for individuelle kandidater, men rangordningen på listene (partienes nominasjoner) bestemmer generelt valget av kandidater.

Reglene for personvalg bør etter fylkesrådets mening være de samme ved regiontingsvalg som ved stortingsvalg.

6.5 Antall valgkretser og antall representanter

Fylkestinget har primært gått inn for en sterk nordnorsk folkevalgt region bestående av de tre nordnorske fylkene, alternativt Nordland og Troms i en region. Fokus i denne meldingen er på hele landsdelen som region. Som region er dette et geografisk omfattende område. Spørsmålet om inndeling i valgkretser er derfor viktig. Det samme gjelder for antallet representanter i det nye regiontinget. Størrelsen på dette organet vil ha følger for mulighet til demokratisk innflytelse.

Hensynet til bred deltakelse i det øverste styringsorganet og hensynet til en representativ sammensetning taler for å sette medlemstallet høyt. Et for høyt medlemstall vil likevel kunne få betydning for styringseffektivitet og handlekraft. Et høyt antall vil også være dyrere i drift. Kostnadene henger forøvrig sammen med organiseringen, for eksempel antall heltidspolitikere, møtefrekvens og nivå på godtgjøring.

Det finnes ikke fasitsvar for antallet representanter. Sannsynligvis vil et minimumsnivå bli regulert ved lov. I kommuneloven er dette for fylkestingene minimum 43 ved folketall over 300 000 innbyggere. Til sammenlikning vil Sametinget etter innføringen av 4 utjevningsmandater ved valget i 2005 ha 43 representanter, mens manntallet inneholder ca. 11 360 personer (pr. mai 2005).

I "*Hvem skal styre i nord?*" berøres kort spørsmålene om politisk/administrativ struktur.²² Regionaliseringsutvalget mener det må legges til grunn et system som sikrer rimelig geografisk og etnisk representasjon, uten å konkretisere dette nærmere. Organiseringen av det folkevalgte organ må etter utvalgets mening være opp til organet selv å bestemme.

Ved siden av hensynet til geografisk representasjon, vil en inndeling i valgkretser etter fylkesrådets mening særlig måtte ta hensyn til å sikre en god alders-, kjønns- og partimessig

²² Se kapittel 17.2 i regionaliseringsutvalgets rapport "*Hvem skal styre i Nord?*".

representasjon i regiontinget. I den nordlige landsdel vil også spørsmål om særskilt samisk representasjon være viktig. Dette er nærmere omtalt i kapittel 9 om urfolksdimensjonen.

Med inndeling i flere valgkretser blir også forholdet mellom innbyggertall og areal av betydning. Ved stortingsvalg er reglene for fordeling av mandater pr. distrikt (valgdistriktets ”størrelse”) som følger: Hver innbygger gis 1 poeng og hver kvadratkilometer gis 1,8 poeng. Dermed kan den relative andelen av de 169 mandatene fordelt på fylker lett beregnes. Ny beregning foretas hvert 8. år. Fylkesrådet legger til grunn at prinsippene i valglovutvalget (NOU 2001:3) bør følges, ved at det tas hensyn til både folketall og areal.

6.5.1 Mandatfordeling til Stortingsvalget

Etter fylkesrådets mening kan dagens fylkeskommuner erstattes med nye direkte folkevalgte regioner uten å nødvendigvis endre valgkretsene til Stortinget. En endring av valgkretsene til stortingsvalget er først og fremst noe som partiene og Stortinget må ta stilling til og kan neppe skje før en reform med nye folkevalgte regioner er gjennomført. Spørsmålet om valgkretser i forhold til stortingsvalget kan likevel illustrere viktige poenger i forhold til et valgsystem til regiontinget, og vies derfor en viss oppmerksomhet.

Manglende endringer av valgkretsene til stortingsvalg vil kunne medføre at partiene organiserer seg rundt de gamle fylkesgrensene, med den konsekvens at eventuell maktkamp som i dag er mellom ulike fylkeskommuner ”følger med” inn i det nye regiontinget eller at representantene vil kunne mangle et nødvendig helhetssyn i forhold til hele regionen. Fylkesrådet frykter ikke for dette så lenge man har et valgsystem basert på politiske partier. Til sammenlikning har direkte valg til fylkestinget bidratt til at fylkespolitikere i stor grad legger et helhetlig regionalt perspektiv til grunn for sitt arbeid og i mindre grad er opptatt av å fremme egen kommunes interesser.²³

Fylkesrådet ser også for seg at regiontingsvalget avholdes samtidig med stortingsvalg og sametingsvalg.²⁴ Det vil være en fordel med et samlet regionalt og nasjonalt fokus. Allerede i dag er det slik at rikspolitiske spørsmål er mer avgjørende for folks stemmegivning ved fylkestingsvalget enn forhold i den enkelte fylkeskommune.

Med én valgkrets i hver region vil hver enkelt region få langt flere stortingsmandater enn dagens fylker enkeltvis, dersom dagens antall representanter opprettholdes.²⁵ For Nord-Norges del vil én slik valgkrets bety at partiene konkurrerer om 22 stortingstaburetter. Dette vil gjøre det enklere for små partier å oppnå representasjon.

Samtidig blir det vanskelig å særbehandle spesielle geografiske områder. Med én valgkrets vil den fremtidige representasjon fra et spesielt område av landsdelen være avhengig av at folk fra angjeldende område når frem i de politiske partienes nominasjonsprosess. Dette kan trolig til en viss grad justeres ved andre grep rundt valgordningen.

En inndeling i flere valgkretser enn dagens fylker kan i større grad sikre geografisk representasjon fra flere områder av regionen. Det er likevel en praktisk grense for hvor mange valgkretser regionen kan deles inn i. Alle kommuner kan ikke sikres representanter verken

²³ Jf. Oppgavefordelingsutvalget, NOU 2002:22, kap. 8.7.

²⁴ Kommunevalget bør likevel avholdes separat som i dag.

²⁵ Dette er ikke automatisk gitt, spesielt ikke hva gjelder antallet utjevningsmandater. Se Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) Om valgloven, kap. 4.1.4.

ved stortingsvalg eller ved valg til regiontinget. Desto mindre valgkretser jo større fordeler vil store partier ha.

6.6 Tallenes tale

For å anskueliggjøre noen momenter av betydning i forhold til design av valgsystem og øvrig styringsstruktur presenteres en del fakta om folketall, areal m.v. Disse kan danne grunnlag for egne beregninger. Det kan også være andre data som er av betydning i denne sammenhengen. Hensikten er ikke her å være uttømmende, men gi et grunnlag for debatt. De ulike tabellene i dette kapitlet er primært tenkt som eksempler.

Tabell 6.1. Antall kommuner, areal, folketall og antall representanter i fylkestingene og til Stortinget og Sametinget fra Nord-Norge.

Fylke	Antall kommuner	Areal ²⁶	Folketall ²⁷	Antall repr. i fylkesting	Antall stortingsrepr. (fra 2005)	Antall sametingsrepr. ²⁸
Finnmark	19	48 637	73 210	35	4 (5)	18
Troms	25	25 848	152 628	37	6 (7)	9
Nordland	45	38 463	237 057	53	12 (10)	6 ²⁹
Sum	89	112 948	462 895	125	22 (22)	33

Tabell 6.2. Antall fylkestingsrepresentanter og innbyggere pr. representant i dag og ved halvering av antallet representanter. Antallet representanter til et regionting satt til 63, med bruk av arealreglene for stortingsvalg.

Fylke	Antall fylkestingsrepr. i dag	Innb. pr. repr.	Halvering av antall fylkestingsrepr.	Innb. pr. repr. med halvering	Ant. repr. som ved stortingsvalg (areal = 1,8)
Finnmark	35	2092	18	4067	15
Troms	37	4125	18	8479	19
Nordland	53	4473	27	8780	29
Sum	125	3703	63	7348	63

²⁶ Fastland og øyer i km². Kilde: www.statkart.no

²⁷ Folketall 01.01.04. Kilde: www.ssb.no

²⁸ Fra og med valget i 2005 er det 4 utjevningsmandater, som vil tilfalle de 4 største valgkretsene.

²⁹ Gjelder valgkretsene Nordre Nordland og Midtre Nordland. I tillegg kommer 3 mandater fra Sørsameområdet, som også kan være fra Nordland.

Tabell 6.3. Antall personer i manntallet og godkjente stemmer ved stortingsvalget 2001 og antall personer i manntallet og godkjente stemmer ved fylkestingsvalget 2003.³⁰

	Manntall stortingsvalget 2001	Godkjente stemmer ved stortingsvalget i 2001 ³¹	Manntall kommune- og fylkestingsvalget 2003	Godkjente stemmer ved Fylkestingsvalget i 2003
Finnmark	53 502	36 857	55 200	27823
Troms	113 043	81 306	116 000	58091
Nordland	178 977	129 080	181 200	88261
Sum	345 522	247 243	352 400	170945

Tabell 6.4. Stemmetall fordelt på fylker og partier i Nord-Norge ved stortingsvalget 2001.³²

Fylke	RV	Kyst	SV	A	V	KrF	SP	H	Frp	Andre	Sum
Fin	302	2357	6806	9877	621	4329	1582	8511	3868	1312	39565
Tro	656	8124	12007	18008	1915	9925	5266	12739	11442	1224	81306
Nor	1098	14042	18188	31283	2822	14316	11363	16862	17104	2002	129080
Sum	2056	24523	37001	59168	5358	28570	18211	38112	32414	4538	249951

Tabell 6.5. Stemmetall fordelt på fylker og partier i Nord-Norge ved fylkestingsvalget 2003.³³

Parti	Finnmark			Troms			Nordland		
	stemmer	%	mandat	stemmer	%	mandat	stemmer	%	mandat
RV	505	1,9	0	1307	2,3	1	1873	2,1	1
PP	0	0,0	0	0	0,0	0	1012	1,2	0
SV	4137	15,5	5	8451	14,9	6	14160	16,2	9
A	11187	41,8	15	15699	27,7	10	27390	31,3	17
V	648	2,4	1	1630	2,9	1	2672	3,1	2
KrF	1030	3,9	1	4509	8,0	3	4060	4,6	2
SP	1321	4,9	2	7174	12,7	5	9650	11,0	6
H	3572	13,4	5	6659	11,8	4	9957	11,4	6
FrP	3049	11,4	4	9390	16,6	6	13821	15,8	8
KYST	-	-	-	1792	3,2	1	2990	3,4	2
SAME	1300	4,9	2	-	-	-	-	-	-
SUM	26749	100,1	35	56611	100,1	37	87585	100,1	53

³⁰ Kilde: www.ssb.no.

³¹ Det var i 2001 15 284 godkjente stemmer pr. representant for landet som helhet (medregnet utjevningsmandatene). For Akershus var det 17997, for Finnmark 9891, for Troms 13 551 og for Nordland 10 757. (Celius avviker fra SSB for Finnmark).

³² Kilde: Celius mandatberegning og valgsimulering, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste.

³³ Kilde: Celius mandatberegning og valgsimulering, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste. prosentfordeling tar ikke hensyn til stemmer på 'andre' lister. Kystpartiet fikk 861 stemmer i Finnmark.

Oppslutningen til de politiske partiene som var registrert ved stortingsvalget i 2001³⁴

Partier med over 5000 stemmer på landsbasis:

Det norske Arbeiderparti, Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Kystpartiet, Rød Valgallianse, Det Politiske Parti, Pensjonistpartiet og Kristent Samlingsparti.

Partier med 500 stemmer i minst ett fylke:

Miljøpartiet De Grønne og Samefolkets Parti.³⁵

Følgende partier fikk ikke over 500 stemmer i noe fylke eller 5000 stemmer i hele landet:

Fedrelandspartiet, Norges Kommunistiske Parti, Norsk Folkeparti (nå nytt navn: Nasjonalalliansen), Tverrpolitisk kyst- og distriktparti (nå nytt navn: Tverrpolitisk Folkevalgte), Sosialdemokratene, Naturlovpatriet, Det Liberale Folkepartiet og Samfunnspatriet

Følgende registrerte partier stilte ikke liste i noe fylke ved stortingsvalget i 2001:

Kristent Konservativt Parti og fylkeslistene for Miljø og Solidaritet.

Oppslutningen til de politiske partiene som var registrert ved fylkestingsvalget i 2003

Partier med over 5000 stemmer i Nord-Norge:

Det norske Arbeiderparti, Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet. (Venstre fikk 4986 og Kystpartiet fikk 4782).

Partier med over 1000 stemmer i minst ett fylke:

Venstre (4986), Kystpartiet (4782), RV (3685), Samefolkets Parti (1300) og Pensjonistpartiet (1041).

Øvrige:

Miljøpartiet De Grønne fikk 724 stemmer og Norges Kommunistiske Parti fikk 363 stemmer. Øvrige lister fikk til sammen 1122 stemmer.

³⁴ Gjelder de politiske partiene som var registrert ved stortingsvalget i 2001. Kilde: www.dep.no/krd/valg/2005.

³⁵ For Samefolkets parti gjelder det Finnmark (1300 stemmer).

Tabell 6.5. Folketall og areal i kommunene i Nord-Norge gruppert etter regioninndeling brukt av de respektive fylkeskommunene i dag.³⁶

Øst-Finnmark			Vest-Finnmark		
Sør-Varanger	9 545	3 967	Alta	17 350	3 845
Vadsø	6 120	1 259	Hammerfest	9 078	848
Vardø	2 494	601	Ioppa	1 329	691
Båtsfjord	2 409	1 434	Hasvik	1 107	559
Berlevåg	1 193	1 120	Kvalsund	1 097	1 844
Gåmvik	1 205	1 414	Måsøy	1 425	1 136
Lebesby	1 500	3 459	Nordkapp	3 501	924
Sum	24 466	13 253	Sum	34 887	9 846
Indre-Finnmark					
Nesseby	931	1 442			
Tana	3 067	4 055			
Porsanger	4 296	4 873			
Karasjok	2 844	5 464			
Kautokeino	3 021	9 704			
Sum	14 159	25 538			
Nord-Troms			Trømsø med omland		
Kvænangen	1 416	2 110	Tromsø	61 177	2 558
Nordreisa	4 726	3 435	Balsfjord	5 644	1 494
Skjervøy	3 015	473	Karlsøy	2 456	1 040
Kåfjord	2 361	997	Sum	69 277	5 091
Storfjord	1 879	1 538			
Lyngen	3 173	810			
Sum	16 570	9 363			
Midt-Troms			Sør-Troms		
Bardu	3 846	2 698	Harstad	23 175	364
Målselv	6 847	3 322	Kvæfjord	3 101	522
Sørreisa	3 314	361	Skånland	3 041	494
Dyrøy	1 317	290	Bjarkøy	533	75
Tranøy	1 704	523	Ibestad	1 687	242
Torsken	1 119	246	Gratangen	1 306	313
Berg	1 042	288	Lavangen	1 069	304
Lenvik	11 046	895	Salangen	2 259	457
Sum	30 235	8 623	Sum	36 171	2 771
Sør-Helgeland			Indre-Helgeland		
Bindal	1 820	1 262	Grane	1 541	2 017
Sømna	2 100	193	Hattfjelldal	1 569	2 683
Brønnøy	7 520	1 040	Nesna	1 834	202
Vega	1 391	159	Hemnes	4 551	1 594
Vevelstad	538	530	Rana	25 298	4 464
Sum	13 369	3 185	Sum	34 793	10 960

³⁶ I praksis er dette inndelingen av kommuner i regionråd i Nord-Norge.

Helgeland

Vefsn	13 461	1 894
Herøy	1 793	62
Alstahaug	7 442	215
Leirfjord	2 214	444
Dønna	1 541	193
Lurøy	2 016	262
Træna	464	15
Rødøy	1 468	706
Sum	30 399	3 791

Salten

Bodø	42 180	921
Meløy	6 847	871
Gildeskål	2 220	664
Beiarn	1 219	1 226
Saltdal	4 828	2 213
Fauske	9 532	1 208
Skjerstad	1 063	465
Sørfold	2 228	1 654
Steigen	2 869	1 013
Hamarøy	1 926	1 038
Sum	74 912	11 273

Ofoten

Narvik	18 463	2 030
Tysfjord	2 241	1 463
Tjeldsund	1 440	317
Evenes	1 494	252
Ballangen	2 680	930
Sum	26 318	4 992

Vesterålen

Lødingen	2 382	531
Hadsel	8 054	566
Bø	3 098	248
Øksnes	4 665	317
Sortland	9 472	713
Andøy	5 482	659
Sum	33 153	3 035

Lofoten

Røst	641	11
Værøy	769	18
Flakstad	1 527	180
Vestvågøy	10 745	422
Vågan	9 036	477
Moskenes	1 248	120
Sum	23 966	1 227

Nord-Norge

Finmark	73 512	48 637
Troms	152 253	25 848
Nordland	236 910	38 463
Sum	462 895	112 948

6.7 Muligheter ad valgkretser og antall representanter

Fylkesrådet vil nedenfor anskueliggjøre ulike alternativer for inndeling i valgkretser og antall representanter til regiontinget.³⁷ Fylkesrådet finner på nåværende tidspunkt *ikke* grunnlag for endelige konklusjoner med hensyn til valg av modell. Dette må utredes grundigere og eventuelt ses i sammenheng med tilsvarende utredninger for andre deler av landet. Fylkesrådet mener likevel det er nødvendig at landsdelen selv er i forkant og vurderer ulike modeller i stedet for å vente på modeller utviklet på nasjonalt nivå.

For å sikre legitimitet rundt en valgordning bør det være størst mulig politisk konsensus rundt design av valgsystem. Fylkesrådet viser til at fylkestinget i sin høringsuttalelse til distriktskommisjonens innstilling (sak 01/05) vektla følgende:

³⁷ Sundsbø-utvalget fremmet i 1998 forslag om ny valgordning med inndeling av fylkene i valgkretser som velger et mindre antall representanter til fylkestinget. Forslaget fikk ikke tilslutning, men debatten kan være av interesse for regionaliseringsspørsmålet. Se for eksempel Sundsbø-utvalget (KOU 1-98 Rydd opp! Styrket folkestyre og administrativ forenkling, kap. 10), Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22, kap. 11), Valglovutvalget (NOU 2001:3, kap. 7.5) og Ot. prp. nr. 45 (2001-2002) Om valgloven, kap. 15.2.2.

”Fylkestinget støtter mindretallet i at endringer av fylkesgrensene med sikte på et styrket regionalt folkevalgt nivå på bekostning av statlig myndighet bør skje etter en grundig debatt i relevante fora.”

Fylkesrådet ser ingen grunn til avvik fra det norske systemet med forholdstallsvalg, som sikrer proporsjonalitet, få ”bortkastede” stemmer og minoritetstilgang. Dette er lagt til grunn i alternativene nedenfor.

6.7.1 Vedrørende fordeling av mandater på valgkretser³⁸

For å fordele mandatene på valgkretsene i forhold til deres forholdsmessige andel av henholdsvis innbyggertall og areal benyttes Sainte-Laguës rene metode, med delingstallene 1,3,5,7 osv. Konkret betyr dette at samtlige representanter (uavhengig av antall representanter) fordeles på valgdistriktene med bakgrunn i distriktenes fordelingstall, det vil si den veide sum av folketall og areal. Ved stortingsvalget benytter man en formel der fordelingstallet (a) skal være lik antall innbyggere i distriktet (b) pluss antall kvadratkilometer (c) multiplisert med 1,8. Formelen vil se slik ut: $a = b + (c \times 1,8)$.

Hvert valgdistrikts fordelingstall skal divideres, først med 1, deretter med 3, 5, 7 osv. For hver ny divisjon forhøyes divisor med 2, slik at en hele tiden dividerer med oddetall. Kvotientene (resultatet av divisjonen) ved hver divisjon nummereres fortløpende. Mandatene fordeles deretter på grunnlag av størrelsen på distriktenes kvotienter. Distriktet med størst kvotient får mandat nr. 1, distriktet med nest størst kvotient får mandat nr. 2 osv. Slik skal en gå frem inntil samtlige mandater er fordelt.

Arealvektingen på 1,8 kan for regiontingsvalg settes lavere eller høyere. Tallet 1,8 er valgt spesielt for stortingsvalg.

6.7.2 Alternativ A

Det regionale folkevalgte nivå i nord skal ha 125 representanter i regiontinget og det skal være én valgkrets for hele landsdelen. Modellen ivaretar meget godt en rettferdig partipolitisk representasjon, men kan gi uheldige utslag med hensyn til geografisk representasjon. Det blir i denne modellen helt opp til partiene gjennom sine nominasjoner å sikre hensynet til for eksempel geografi, kjønn og alder. Antallet representanter tilsvarer dagens antall fylkestingsrepresentanter i de 3 nordligste fylkene.

I modellen kan en velge å ha et lavere antall seter. En halvering til 63 seter vil fortsatt på en god måte ivareta hensynet til partimessig representasjon, mens mulighetene for geografisk representasjon blir dårligere jo lavere antall seter blir. Økonomisk sett er 63 representanter gunstigere enn 125, selv om de økonomiske argumenter ikke må overdrives.

6.7.3 Alternativ B

Det regionale folkevalgte nivå i nord skal ha 63 representanter i regiontinget. Det skal være 3 valgkretser som tilsvarer inndelingen i dagens fylker. Hensynet til balanse mellom fylkene skal ivaretas, ett fylke skal ikke ha flere representanter enn to fylker til sammen. Her tas ikke hensyn til areal slik det gjøres ved utregning av valgkretsenes størrelse ved stortingsvalg.

³⁸ Jf. Ot. prp. nr. 45 (2001-2002), kap. 4.1.4. En takk til Bernt Aardal som har beregnet representantfordeling med arealfaktor 1,8 i tabell 6.2 og kap. 6.7.4-6.7.6.

Det kan i denne modellen også tenkes en ordning med utjevningsmandater for å sikre at den partimessige fordeling i regiontinget blir mest mulig lik stemmefordelingen. En slik ordning vil kunne gjøre det lettere for små partier/lister å bli representert, men det avhenger også av eventuell sperregrense.

Denne modellen medfører trolig færre endringer i valgloven enn de øvrige alternativ. Modellen samsvarer med dagens valgkretser til stortingsvalget.

Valgkrets	Folketall 2004	% av folketall	Areal	% av areal	Antall repr. basert kun på folketall	Antall repr. med tenkt balanse
Finnmark	73 210	15,8	48 637	43,0	10	11
Troms	152 628	33,0	25 848	22,9	21	21
Nordland	237 057	51,2	38 463	34,1	32	31
Sum	462 895	100	112 948	100	63	63

6.7.4 Alternativ C

Det regionale folkevalgte organ i nord skal ha 85 representanter i regiontinget. Det skal være 14 valgkretser basert på dagens regioninndeling i fylkene. Modellen sikrer at alle geografiske områder blir representert i regiontinget.

Poengmessig uttelling for areal må trolig settes lavere enn ved stortingsvalg, hvor areal har en faktor på 1,8. Med arealfaktor 1,8 vil Finnmark få 21 representanter, mens Troms vil få 25 og Nordland 39.³⁹ Med utgangspunkt i folketall alene, og at alle kretser skal ha minst 3 representanter, vil fordelingen ut fra dagens fylker gi Finnmark 13 representanter, mens Troms ville få 28 og Nordland 44.

Antallet seter kan settes lavere selv om kretsinnndelingen beholdes, men dette vil kunne gå ut over hensynet til proporsjonalitet i den enkelte valgkrets. Et stort antall valgkretser kan også gi et (for stort) misforhold mellom partimessig fordeling av representanter i den enkelte valgkrets og oppslutningen samlet for partiene i regionen som helhet.

Også her kan tenkes en ordning med utjevningsmandater og/eller sperregrense. Det kan også tenkes at man her kan åpne for større innflytelse fra velgerne på personvalget, da nærheten mellom velgere og kandidater er større i denne modellen.

Modellen vil kreve betydelige endringer i valgloven. Modellen representerer et stort avvik fra dagens valgsystem i Norge. Det er mange valgkretser, noe som gjør ordningen mer komplisert å administrere.

³⁹ Sør-Helgeland ville bare få 2 representanter.

Valgkrets	Folketall 2003	Areal	Fordelingstall med areal 1,8 (rangering)	Antall repr. med areal 1,8	Antall repr. basert kun på folketall
Øst-Finnmark	24 466	13 253	48321,4 (6)	6	(4,49) 4
Vest-Finnmark	34 887	9 846	52609,8 (5)	7	(6,41) 6
Indre-Finnmark ⁴⁰	14 159	25 538	60127,4 (3)	8	(2,6) 3
Nord-Troms	16 570	9 363	33423,4 (12)	4	(3,04) 3
Tromsø med omland	69 277	5 091	78440,8 (2)	10	(12,7) 13
Midt-Troms	30 253	8 623	45774,4 (7)	6	(5,56) 5
Sør-Troms	36 171	2 771	41158,8 (8)	5	(6,64) 7
Ofoten	26 318	4 992	35303,6 (11)	5	(4,83) 5
Vesterålen	33 153	3 035	38616,0 (9)	5	(6,09) 6
Lofoten	23 996	1 227	26204,6 (13)	3	(4,41) 4
Salten	74 912	11 273	95203,4 (1)	12	(13,76) 14
Helgeland	30 399	3 791	37222,8 (10)	5	(5,58) 6
Indre-Helgeland	34 793	10 960	54521 (4)	7	(6,39) 6
Sør-Helgeland	13 369	3 185	19102 (14)	2	(2,45) 3
Sum	462 892	112 948		85	85

6.7.5 Alternativ D

Det regionale folkevalgte nivå i nord skal ha 75 representanter i regiontinget. Det skal være 5-7 valgkretser som har balanse med hensyn til folketall. Det kan være naturlig med 3 kretser i Nordland, 2 kretser i Troms, mens Finnmark utgjør en valgkrets. Modellen vil sikre rimelig geografisk representasjon, samtidig som hensynet til partimessig oppslutning samlet for hele regionen ivaretas.

Med arealfaktor 1,8 vil Finnmark få 18 representanter, mens Troms vil få 23 og Nordland 34. Med utgangspunkt i folketall alene vil fordelingen ut fra dagens fylker gi Finnmark 12 representanter, mens Troms ville få 25 og Nordland 38. Med en eventuell regel om at ingen av de "gamle" fylkene skulle ha flertall alene ville 1 mandat måtte gå fra en av kretsene i "gamle" Nordland til en av kretsene i "gamle" Troms eller Finnmark.

Geografisk omfang av kretsene kan endres, også på tvers av fylkesgrenser. For eksempel kan det være en egen krets for Hålogaland, som vil gå på tvers av dagens fylkesgrense mellom Troms og Nordland. Det kan også tenkes at områder lengst sør (i Sør-Helgeland) ønsker en tilknytning til region Trøndelag. Regioninndelingene bør bekreftes gjennom lokaldemokratiske prosesser, slik at regionene selv kan få bekrefte sin identitet og tilhørighet. Modellen kan også inneholde en egen samisk valgkrets med områder fra alle 3 fylkene.

⁴⁰ I praksis vil denne kretsen fungere som en egen samisk valgkrets som sikrer samisk representasjon i regiontinget, selv om samer naturligvis kan velges inn fra andre kretser.

Også her kan tenkes en ordning med utjevningsmandater og/eller sperregrense. Modellen vil kreve betydelige endringer i valgloven. Modellen representerer et avvik fra dagens valgsystem i Norge.

Valgkrets	Folketall	Areal	Fordelingstall (rangering)	Antall repr. med areal 1,8	Antall repr basert kun på folketal
Finnmark	73 512	48 637	157458 (1)	18	12
Nord-Troms med Tromsø	85 847	14 454	111864 (2)	13	14
Sør-Troms ⁴¹	66 406	11 394	86915 (5)	10	11
Nordre Nordland	83 437	9 254	83063 (6)	10	13
Salten	74 912	11 273	95203 (4)	11	12
Helgeland	78 561	17 936	110845 (3)	13	13
Sum	462 675	112 948		75	75

6.7.6 Alternativ E

Samme forutsetninger som i alternativ D, men med 5 valgkretser og ikke nødvendigvis balanse i folketal. Fylkesgrenseoverskridende valgkretser gjør det mindre aktuelt å tenke på de ”gamle” fylkene med hensyn til mandatfordeling.

Valgkrets	Folketall	Areal	Fordelingstall (rangering)	Antall repr. med areal 1,8	Antall repr basert kun på folketal
Finnmark	73 512	48 637	161 058,6 (1)	18	12
Tromsø med omland ⁴²	116 082	23 077	157 620,6 (2)	18	19
Hålogaland ⁴³	119 638	12 025	141 283,0 (3)	16	19
Salten	74 912	11 273	95 203,4 (5)	11	12
Helgeland	78 561	17 936	110 845,8 (4)	12	13
Sum	462 675	112 948		75	75

⁴¹ Består av Midt-Troms og Sør-Troms.

⁴² Består av Nord-Troms, Tromsø med omland og Midt-Troms.

⁴³ Består av Sør-Troms, Ofoten, Vesterålen og Lofoten. Her kan tenkes at Lofoten går til Salten?

6.8 Regionhovedstad og nærmere inndeling av administrasjon mv.

I *"Hvem skal styre i nord?"* berøres kort spørsmålene om politisk/administrativ struktur.⁴⁴ Regionaliseringsutvalget mener den konkrete administrative struktur må være opp til organet selv å bestemme.

Flertallet i distriktskommisjonen uttaler at: *"Innenfor de nye regionene bør det legges opp til en hensiktsmessig spredning av regionale funksjoner, kompetansemiljøer og myndigheter, slik at etableringen av de nye regionene ikke fører til en forsterket sentralisering på regionalt nivå."*⁴⁵

Fylkestinget sluttet seg til dette og har i sin høringsuttalelse til distriktskommisjonen også uttalt: *"Det er videre nødvendig med en styrket territoriell samordning av politikken, også innenfor det som i dag er statlige sektorer. Fylkestinget mener dette må ses i sammenheng med utformingen av det nye regionale folkevalgte organ, hvilke oppgaver dette nivået tillegges og hvilket geografisk omfang regionene får."*

Vedrørende lokalisering av offentlig virksomhet sluttet fylkestinget seg til distriktskommisjonen, men påpekte at *"selv om kommisjonen (...) går inn for at lokalisering av regionale og statlige arbeidsplasser også kan skje utenfor regionale sentra, vil slike sentra oftest være de mest naturlige steder for lokalisering av denne type virksomhet."*

Gitt de oppgaver og det geografiske omfang denne meldingen tar til orde for, ser fylkesrådet det som nødvendig å spre offentlige myndighetsfunksjoner og administrative funksjoner. Fylkesrådet ser for seg at Tromsø vil ha en viktig motorfunksjon, men påpeker samtidig at det vil være viktig med spredning av administrative funksjoner til øvrige sentra i landsdelen. Bodø, Vadsø og Alta peker seg særlig ut, men også andre større sentra må få sin del av offentlige funksjoner.

For tjenestetilbud og velferdstilbud vil nærhet til brukerne fortsatt være viktig. For myndighets- og forvaltningsfunksjoner, som langt sjeldnere oppsøkes fysisk av den enkelte borger, vil ikke dette være like viktig. Her vil moderne IKT-løsninger og øvrig samferdselsinfrastruktur kunne bøte på fysiske avstandsulemper. Bredbåndsutbyggingen i Nord-Norge vil gi muligheter som i dag ikke finnes. For utviklingsoppgaver vil det være nødvendig å sikre lokal tilstedeværelse innenfor regionen ut over regionhovedstaden.

Fylkesrådet ser det ikke formålstjenlig å gå videre på disse problemstillingene på nåværende tidspunkt. Hvordan dette konkret løses må avgjøres i et samspill med regionale myndigheter i Finnmark og Nordland, med Sametinget og med staten hva gjelder statlige oppgaver.

⁴⁴ Se *"Hvem skal styre i Nord?"*, kap 17.2.

⁴⁵ NOU 2004:19, kap 7.4.2, s. 119.

7 Vurdering av finansieringsmodeller

7.1 Fylkesrådets konklusjoner

- Det tilrås at finansieringsgrunnlaget til den nye regionen baseres på forpliktende forhandlinger mellom den politiske ledelse i Staten og den politiske ledelse i regionen.
- Utgangspunktet for forhandlingene bør være en overordnet regionalplan som følges av rullerende 4-årige økonomiplaner.
- Det er en forutsetning at staten har tilsvarende økonomisk planperiode.
- De oppgaver som er av typisk tjenesteproduserende karakter bør følge dagens modeller for kostnadsberegninger, det vil si basert på objektive kriterier som ivaretar ulike kostnadsforskjeller mellom regionene (utjevningsordninger).
- Det må arbeides mer med å se på finansieringen av den framtidig nordnorsk region med særlig henblikk på hvordan en kan kompensere for lav skatteinntang.

7.2 Dagens finansieringsordninger

Dagens finansieringssystem er et blandingssystem hvor hensynet til lokal forankring, utjevning av tjenestetilbud og makroøkonomisk styring er søkt forent. Statens behov for å ha styring på inntektsutviklingen, er spesielt begrunnet med at skattegrunnlaget er ulikt fordelt mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Med utgangspunkt i Stortingets målsetning om et likeverdig tjenestetilbud og velferd for alle innbyggere, er det behov for en utjevningsordning både på kostnadssiden og inntektssiden. Dette er ivare tatt spesielt i dagens inntektssystem.

Dagens rammeoverføring er basert på skatt, innbyggertilskudd, utgiftsutjevningstilskudd, inntektsutjevningstilskudd samt Nord-Norge-tilskudd til de nordligste fylkene. Fylkeskommunenes frie inntekter (skatt, rammetilskudd og Nord-Norge-tilskudd) utgjør 90 prosent av totale inntekter på makronivå.

I tillegg kommer Regionalt utviklingsprogram (RUP) midlene som er et øremerket statstilskudd. For Troms utgjorde dette omlag 7 prosent av fylkeskommunes inntektsside for 2004.

Regjeringen oppnevnte høsten 2003 et utvalg som skulle se på finansiering av kommunesektoren (Inntektssystemutvalget). I mandatet ligger det at rammetilskuddet fortsatt skal være hovedfinansieringen av kommunesektoren. Videre ligger det som føring at det skal være både inntektsutjevning og utgiftsutjevning i rammeoverføringene. Det tilligger ikke utvalget å vurdere andre finansieringsmodeller, for eksempel innføring av stykkprisfinansiering, bruk av lokal fastsatt skattøre eller forhandlingsordninger mellom stat og kommune. Begrunnelsen for at man fortsatt ønsker rammefinansiering er at dette er en egnet finansieringsmodell for å imøtekomme målsetningen om lik tjenesteproduksjon i Norge.

I mandatet ligger det også å vurdere treffsikkerheten av de regionalpolitiske tilskuddene som ligger i rammetilskuddet (regionaltilskudd for kommunene og Nord-Norge-tilskudd for både kommuner og fylkeskommuner). Et mulig utfall av utvalgets arbeid kan være å flytte ut disse tilskuddene fra rammetilskuddsordningen. Dette vil eventuelt få klare fordelingsmessige konsekvenser.

7.3 Regionaliseringsutvalget

Regionaliseringsutvalget i Troms gitt en anbefaling i forhold til hvilken finansieringsordning som bør legges til grunn for et framtidig regionale nivå. Jf. Kap 5 og 17.4 i rapporten.

”Planlegging, regionale styringsinstrumenter og økonomiske virkemidler må knyttes sammen på regionalt nivå, slik at regionene har frie midler og ressurser til gjennomføring. Dette innebærer avgivelse av makt på statlig nivå. Det må altså være samsvar mellom den beslutningsmyndighet og det ansvar det regionale folkevalgte nivå har, de oppgaver som skal løses og finansiering. Både økt rammeoverføring og utvidet egen regional beskatningsrett vil være aktuelt. Sterke, myndige regioner må ha et enkelt, samordnet finansieringssystem, basert på reelle forhandlinger mellom nasjonalt og regionalt folkevalgt nivå.”

”Et finansieringssystem for det regionale nivå basert på todelt rammetilskudd kombinert med bedre koordinerte og mer langsiktige statlige og fylkeskommunale plan- og budsjettprosesser.”

Regionaliseringsutvalget ønsker bl.a. utvidet egen beskatningsrett, 2-delt rammetilskudd koordinert med langsiktige statlige og fylkeskommunale plan- og budsjettprosesser og reelle forhandlinger.

7.4 Prinsipper for vurdering av finansieringsmodell for et nordnorsk regionalt nivå

Nærhetsprinsippet og det finansielle ansvarsprinsippet bør ligge til grunn for den fremtidige regionaliseringen. Nærhetsprinsippet innebærer at beslutninger bør tas på det lavest mulige effektive nivå. Det finansielle ansvarsprinsippet innebærer at det må legges til grunn et helhetlig politisk, faglig og finansielt ansvar for å utføre de oppgaver som tillegges det aktuelle administrative nivå.

Sammenlignet med dagens system anses nærhetsprinsippet som ”enkelt” å gjennomføre med regioner; både fordi de utgjør en generell motvekt mot sentralisering i samfunnet og fordi de representerer et beslutningsnivå som ligger nærmere borgerne enn det nasjonale nivå. Nærhetsprinsippet utfordrer behovet for en lokal forankring av inntektsgrunnlaget. Skatteinntektene utgjør en vesentlig del av finansieringsgrunnlaget for fylkeskommuner og kommuner. Regjeringens målsetning om 50 prosent skatteandel er lagt til grunn i statsbudsjettet for 2005. Dette er ment å bidra til å trygge lokal finansiell forankring.

7.4.1 Nærmere om lokal forankring av finansieringsgrunnlaget til en region

Det foreligger tre ulike kriterier som er sentrale ved utforming av skattesystemet for lokalt nivå. Disse er lokal forankring, inntektenes stabilitet og forutsigbarhet samt fordeling.

Desentralisert beslutningsmyndighet oppfattes som viktig for å stimulere til politisk debatt og deltakelse fra innbyggerne i lokale spørsmål. Det lokale selvstyret bør derfor ha en lokal finansiell forankring. Når kommuner og fylkeskommuner har et eget finansieringsgrunnlag gir det økonomisk selvstendighet selv om de ikke kan påvirke skattenivået eller skatteregler.

Hensynet til stabile og forutsigbare inntekter for kommuner og fylkeskommuner tilsier at skatteandelen bør være så lav som mulig. Samtidig kan dette komme i konflikt med ønsket

om sterk lokal forankring av kommunesektorens inntekter. På samme måte vil valg av skattegrunnlag også være en avveining mellom på den ene siden ønsket om lokal forankring, og på den andre siden hensynet til stabilitet og forutsigbarhet.

Skattene i Norge er ulikt fordelt mellom fylkene som følge av ulikt befolkningsgrunnlag og ulik næringsaktivitet. Skattene har gjennom tidene bidratt til svingninger i økonomien. Dette har bidratt til at kommuner og fylkeskommuner har hatt et ustabil inntektsgrunnlag og dermed også skapt uforutsigbarhet. For å sikre både den kommunale forutsigbarheten og statens behov for makroøkonomisk styring er det i inntektssystemets oppbygning lagt inn elementer for inntektsutjevning.

En målsetning om å yte et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet tilsier en høy utjevningsgrad av inntektene på skatt. På den annen side vil en for høy utjevning kunne svekke den lokale forankringen av kommunesektorens inntekter. Fylkeskommunene har i dag skatteinntekter kun fra skatt på inntekt. Inntektsskatten er konjunkturavhengig i den forstand at den følger inntektsutviklingen i samfunnet. Fordelen ved dette er at kommunesektoren får sin del av verdiskapningen i gode tider. Ulempen er at kommunesektoren må ta ansvar for sin del av inntektssvikten ved svake konjunkturer.

Prinsipielt er det viktig med et lokalt forankret finansieringselement. En region i Nord-Norge vil imidlertid være avhengig av at skattegrunnlaget utjevnes mht. forutsigbarhet og ulikheter mellom regionene i skattegrunnlaget.

For et nytt regionalt nivå i Nord-Norge vil både nærhetsprinsippet og det finansielle ansvarsprinsippet være vesentlig. Behovet for et lokalt forankret finansieringselement er viktig, men må sees i lys av svingninger og ulikheter i skattegrunnlaget mellom fylker/regioner. Mest utsatt er Nord-Norge som følge av lav andel av befolkningsgrunnlag og næringsgrunnlag vil ha behov for en inntektsutjevningselement for å ivareta stabilitet og forutsigbarhet. Det bør derfor vurderes nærmere om andre alternativer for finansiering som for eksempel ressursrente kan være en aktuell delfinansiering for en ny nordnorsk region.

Fylkesrådet har tatt initiativ til en utredning som vil vurdere ulike aspekter ved finansiering av en nordnorsk region. Denne vil foreligge høsten 2005.

7.4.2 Vurdering av ulike alternative finansieringsmodeller

Fylkesrådet ønsker at den nye regionen skal ha oppgaver av både tjenesteproduserende karakter og regionpolitisk karakter.

Fylkesrådet mener at ulike finansieringsformer bør vurderes ut fra:

- ønsket om en tilpasset finansieringsramme for en ny nordnorsk region– basert på nye oppgaver av både tjenesteproduserende karakter og regionalpolitisk karakter.
- Stortingets målsetning om et bedre tjenestetilbud i Nord-Norge (st.prp. 1 – KRD)
- ønsket om likhet og forutsigbarhet
- ønsket om prioriteringseffektivitet – lokal handlefrihet
- ønsket om kvalitet
- sannsynligheten for at modellen kan gjennomføres i det norske politiske miljø

Noen av hensynene kan komme i konflikt med hverandre, og vektleggingen vil avhenge av målene for den enkelte sektor eller tjeneste.

Prioriteringseffektivitet betyr at tjenestetilbudet utformes slik at tjenestetilbudet blir best mulig sett i lys av innbyggernes behov. For å oppnå prioriteringseffektivitet kreves en form for desentralisering. Fordi de er mindre geografiske enheter kan en ny region tilpasse tjenestetilbudet til lokalbefolkningens behov og ønsker og lokale kostnadsforhold på en bedre måte enn staten. Det forutsetter at det legges til rette for en viss handlefrihet både økonomisk og juridisk.

7.5 Eksempler på ulike finansieringsordninger

7.5.1 Rammetilskudd med ulike skattegrunnlag

Modellen tar utgangspunkt i dagens inntektssystem, men basert på ulike skattegrunnlag.

I de siste årene har det pågått diskusjoner om endring av skattegrunnlaget i de frie inntekter, blant annet et friere skattøre og tilbakeføring av selskapsskatten.

7.5.2 Friere skattøre

For å styrke nærheten til eget inntektsgrunnlag og dermed spore til forsterket innsats for regional utvikling, kan et friere skattøre vurderes. Et friere skattøre hvor regionene gis friere rammer enn i dag til å fastsette skattøret, kan gi mer lokal beslutningsmyndighet over nivået på tjenestetilbudet og arbeidet for regional infrastruktur og utvikling. En annen fordel kan være at et friere skattøre kan styrke arbeidet for en lokal og regional næringspolitikk, fordi regionene får mer igjen for egen innsats. I tillegg kan et friere skattøre styrke det lokale og regionale demokrati blant annet fordi en kan oppleve reelle debatter om skattenivå kontra behov for regional utvikling.

Argumenter mot friere skattøre kan for det første være at ordningen har fordelingspolitiske virkninger fordi ulike deler av landet har ulikt næringsgrunnlag. For det andre kan et friere skattøre gi større svingninger i inntektene til regionene og gjøre budsjettering og planlegging vanskeligere. For det tredje kan statens makroøkonomiske styring av den økonomiske politikken svekkes. Det kan i tillegg kan det reises spørsmål om ordningen vil øke skattetrykket overfor befolkningen og næringslivet og om det vil svekke kommunesektorens insentiver for å effektivisere virksomheten.

7.5.3 Selskapsskatt

Dette innebærer at den kommunale og fylkeskommunale selskapsskatten gjeninnføres for å styrke incitamentene for lokal og regional næringsutvikling.

Innføring av selskapsskatt kan forsterke det framtidige regionale nivåets næringsinnsats og styrke rollen som regional utviklingsaktør. Kommunene vil kunne forsterke sin innsats for næringsutvikling og i den sammenheng se regionen som en svært interessant alliansepartner for lokal utvikling. Skatteinntektene er frie inntekter hvor bruken kan tilpasses de regionale behov.

Inntektsutjevningen i inntektssystemet reduserer mulige effekter av selskapsskatten fordi store deler av eventuelle skatteinntekter i skattesterke kommuner fordeles til mer skattesvake kommuner. I tillegg kan statens behov for makroøkonomisk styring av kommunesektoren redusere effektene fordi nivået på kommunesektorens inntekter fastsettes sentralt. En sterk økning i skatteinntekter vil dermed kunne medføre kutt i rammeoverføringene til kommunesektoren.

Det er grunn til å påpeke de fordelings- og distriktpolitiske virkninger av dette skatteforslaget.

En ny nordnorsk region vil isolert sett tape både på et fritt skattøre og innlemming av selskapsskatten i skattegrunnlaget på grunn av både lav andel av befolkningen og næringsgrunnlaget i Norge. Som nevnt vil en nordnorsk region være avhengig av utjevningsordninger ved større vektlegging på skatteinntekter i inntektsgrunnlaget. Det kan også tenkes at en form for ressursrente eller former for ressurskatt kan være aktuell. Dette er momenter som vil bli vurdert nærmere. Særlig interessante områder å kartlegge vil være fisk, energi og olje og gass, samt avgifter for bruk av areal/natur.

7.5.4 Øremerkede tilskudd

Det er en overordnet målsetning for Stortinget å få redusert de øremerkede tilskudd til kommunesektoren med hovedbegrunnelse om at dette begrenser den lokale handlefriheten og lokalt selvstyre. Dagens tilskudd til regionalt partnerskapsarbeid til fylkeskommuner (tidligere 551-midler over statsbudsjettet) er definert som øremerkede tilskudd.

I en ny region kan det vurderes en modell som innebærer at staten sentralt overfører virkemidler for regional utvikling direkte til regionene som geografisk område og ikke til egne regionale statsetater slik situasjonen er i dag. Stikkord her er virkemidler knyttet til utviklingen av regional kommunikasjon og infrastruktur, kompetanse, FoU, kultur, samt tilretteleggende virkemidler for næringsutvikling som alle er viktige forutsetninger for vekstkraftige regioner og næringsliv.

Det regionale partnerskapet under ledelse av den nye regionen vil sammen få ansvaret for virkemidler definert som regionale. Modellen kan gi friere virkemidler for regional prioritering. Forslaget innebærer forenklinger i forhold til at statens innsats for regional utvikling i hvert fylke tydeliggjøres. Det kan også lette arbeidet for regional utvikling fordi rammene for ressursbruk er klarere på forhånd og planprosesser kan gi mer konkrete resultater.

7.5.5 Forhandlinger mellom staten og den enkelte region

Etter Rattsøtvalgets andre delutredning startet arbeidet med konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren ved Kommunenes Sentralforbund. Dagsorden består i hovedsak av å bli enig om tolkning og beregninger av nye reformer samt en felles forståelse for de økonomiske utfordringer kommunesektoren står ovenfor, og gir ikke partene noen forpliktelser i etterkant av møtene. KS ønsker en forpliktende konsultasjonsordning. Dette blir imidlertid ikke imøtekommet av staten.

I Danmark, hvor det er et eget KS for amtene, har man hatt lang tradisjon med bruk av forhandlinger som grunnlag for finansiering av amtene. Et vesentlig element i forhandlingene i Danmark er et lokalt fastsatt skattøre.

Å gi regionene forhandlingsrett handler om i hvilken grad staten ser på regionene som et ledd i oppfølgingen av sin politikk og nytteverdien av lokal beslutningsmyndighet (graden av såkalt prioriteringseffektivitet). Med dagens antall kommuner og fylkeskommuner har staten argumentert med at det ikke vil være overkommelig med innføring av forpliktende konsultasjoner, og Kommunenes Sentralforbund har ikke den nødvendige legitimitet blant medlemmene til å føre forhandlingene på vegne av både kommuner og fylkeskommuner.

Innføring av færre regioner i Norge vil kunne imøtekomme statens betenkeligheter om forhandlingsrett. En innføring av forhandlingsrett vil måtte føres av den politiske ledelse i hver region mot den politiske ledelse i staten.

Finansieringsforhandlinger kjennetegnes oftest ved at de har et siktemål å ivareta en lengre tidsperiode enn ett år. Distriktskommisjonen anfører også et behov for langsiktig finansiering av regioner. Dette er i samsvar med konklusjonene fra et statlig oppnevnt utvalg som ønsket et såkalt statlig langtidsbudsjett som vil være ”matchende” til kommunelovens krav til fylkeskommuner om en 4-års økonomiplan. Dette forslaget handler først og fremst om mer langsiktighet og bedre koordinering av tidsløpet for det regionale utviklingsarbeidet og mindre om hvem som skal ha innflytelse over hvilke virkemidler. Lengre og bedre koordinerte planhorisonter kan gjøre regionalt utviklingsarbeid mer smidig med sterkere fokus på mål og prioriteringer.

Frankrike benytter såkalte plankontrakter og er et eksempel fra virkeligheten som bygger på teorien om at regionalplanlegging skal være et viktig styringsredskap for regional utvikling.

Materialet under er hentet fra Statskonsultrapport 2001:04 – ”Regionalisering”.

Frankrike har etablert et system hvor staten og regionene inngår plankontrakter. Kontraktene har samme varighet som EU's strukturfondprogrammer som går over 6 år. Alle de 22 regionene i Frankrike inngår slike plankontrakter med staten. De 2 mellomnivåene i Frankrike (region og departement) har i dag folkevalgt styring gjennom direkte valg og beskatningsrett.

Gjennom plankontraktene får staten og regionene delt ansvar for politikkområder som tidligere var fullt ut statlige. Den regionalpolitiske prioriteringen av den enkelte region avspeiles i statens bidrag til plankontrakten i forhold til det regionale bidraget. I siste generasjon plankontrakter utgjør statens bidrag 39 prosent av totalen i Ile de France, som er den sterkeste regionen finansielt sett og 63,5 prosent i Limousin, som er den svakeste regionen. Denne differensieringen utgjør en svært viktig del av statens utjevningpolitikk i Frankrike. Ser man alle plankontrakter samlet utgjør delingen mellom staten og regionene 50 prosent hver. Regionenes bidrag til plankontrakten skaffes til veie gjennom skatter og avgifter. Gjennom plankontrakter kanaliseres 10 prosent av statens investeringsmidler som brukes i Frankrikes regioner. Plankontraktene har et tyngdepunkt rundt de store investeringsprosjektene i regionene, og har bare to partnere: Staten og regionen. Kontraktene har også betydning for andre tiltak og planer, ikke minst ved at de definerer nasjonal medfinansiering av EU-programmer. Etter at plankontraktene er signert, bidrar departementene og andre offentlige aktører slik som bykommuner med midler/innsats i enkeltinvesteringer fra prosjekt til prosjekt.

Både på regionalt statlig, og på folkevalgt nivå involverer plankontraktene ulike sektorer. Systemet med plankontrakter fører til at sektorer som tidligere ikke har samarbeidet, har fått en grunn til å samarbeide. Utsikten til mange nye midler i systemet er selvsagt viktig, men mange av aktørene er kommet til den erkjennelsen at oppnåelse av konsensus er like viktig, om ikke viktigere. Det hevdes at systemet som nå er etablert gir en viss kontinuitet som oppfattes som viktig for å bevare langsiktigheten i ulike satsinger. Selve planen er rammeverket og gir de overordnede føringene, men de endelige prioriteringene gjøres i budsjettet. Det ligger et viktig forpliktende element i kontrakten når den er undertegnet, og dette binder aktørene, også staten, til å stille opp med de midlene som er avtalt. En slik binding gjelder også over et regjeringsskifte.

8 Internasjonalisering og nordområdepolitikk

8.1 Fylkesrådets konklusjoner

- Fylkesrådet anser internasjonalisering, globalisering og regionalisering som viktige prosesser for regionens fremtid. Behovet for sterke konkurransedyktige regioner vil stille krav til det fremtidige regionale folkevalgte nivås internasjonale kompetanse.
- Fylkesrådet mener et fremtidig nordnorsk regionalt folkevalgt nivå skal være, som fylkeskommunene er i dag, en legitim internasjonal aktør, med målsetting om å utnytte potensialet i internasjonalt samarbeid til regional verdiskapning og kompetanseutvikling.
- Fylkesrådet mener et fremtidig regionalt folkevalgt nivå må få utvidet ansvar for internasjonalt samarbeid med basis i offisiell norsk utenrikspolitikk på områder som er av viktighet for regionen.
- Fylkesrådet anser nordområdet inkludert Barentsregionen som hovedarena for internasjonal politikktøvelse for et nytt regionalt folkevalgt nivå i nord. I tillegg vil økt Europakompetanse ha sentral betydning for utvikling av regionen.
- Det regionale folkevalgte nivået må ha ansvar for å bygge strategiske allianser og nettverk mellom miljøer innenfor kultur, utdanning, forskning, næringsliv og offentlig forvaltning i regionen.
- Fylkesrådet mener et regionalt folkevalgt organ må gis større muligheter til å påvirke nasjonal utenrikspolitikk gjennom tett dialog samt deltakelse på felles internasjonale arenaer (som for eksempel Barentssamarbeidet), innenfor områder av spesiell viktighet for regionens fremtid. Etablering av kontaktforum, jf St meld nr 30 (2004-2005), er i så måte positivt.
- Fylkesrådet mener et fremtidig regionalt folkevalgt nivå må få ansvar for å forvalte virkemiddelordninger tilknyttet internasjonalt samarbeid.
- Fylkesrådet mener urfolksrettigheter bør settes høyere på den utenrikspolitiske dagsorden.⁴⁶ Et nytt regionalt folkevalgt organ bør i nært samarbeid med Sametinget bedre kunne ivareta interessene til urbefolkningene i nordområdene og sikre en helhetlig urfolkspolitikk.

8.2 Internasjonalisering – globalisering - regionalisering

Under den kalde krigen var norsk tenkning og politikk vedrørende nordområdene⁴⁷ preget av sikkerhetspolitikk knyttet opp mot Norge som flankeland i NATO med grense mot Sovjetunionen. I denne perioden spilte fylkene en svært beskjeden internasjonal rolle. En viss rolle spilte de i Nordkalottrådet som ble etablert i 1967. Det var imidlertid først med etableringen av Barentssamarbeidet i 1993 at fylkene i Nord-Norge fikk en internasjonal arena hvor de var forventet å spille en aktiv rolle og som strakte seg utover samarbeidet med Finland og Sverige.

⁴⁶ NOU 2003:32 Mot Nord! kap. 5.1.6, s. 94

⁴⁷ Begrepet nordområdet dekker hele det sirkumpolare Arktisk, inkludert Barentsregionen og Barentshavet.

Barentssamarbeidet ble etablert som et svar på de utfordringene som åpenbarte seg i kjølvannet av Berlinmurens fall og Sovjetunionens disintegrasjon. Samarbeidet ble etablert med utgangspunkt i erfaringene fra Nordkalottensamarbeidet, men i særdeleshet etter forbilder fra det transnasjonale samarbeidet som hadde utviklet seg i Europa og da spesielt innenfor EU. Her hadde man etter hvert begynt å se på regionenes viktige rolle for å oppnå konkrete og bærekraftige resultater i samarbeidet over nasjonale grenser. Regional vekst og nasjonal vekst ble nå knyttet opp til regionenes evne til å bygge ned handelshindringene og skape vekstregioner på tvers av nasjonalgrensene. Begrepet "regionenes Europa" henspiller på den sentrale plassen regionene har fått i Europeisk politikk, både i nasjonalt og transnasjonalt henseende.

Økt regionalisering i internasjonalt samarbeid er også tett knyttet opp til prosessene globalisering og internasjonalisering. Internasjonalisering har ført til at nasjonalstaten har redusert innflytelse som premissleverandør for samfunnsutviklingen. For eksempel legger EØS avtalen med EU klare føringer for regional utvikling i og med at ¾ av EUs lovgivning implementeres på lokalt eller regionalt nivå. I en stadig mer globalisert verden antas det at det er lettere å etablere regioner som kjerner i verdensomspennende nettverk enn tilfellet er med nasjonalstater. Regionene har således fått en sentral plass i den globaliserte verdens organisering.

8.3 Et nytt regionalt folkevalgt nivå som en legitim internasjonal aktør med regional verdiskapning som målsetting

Regionale myndigheter er i dag legitime aktører i internasjonalt samarbeid. Dette bekreftes for eksempel i St.meld. 12 (2000-2001) *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre* der det står: "Som del av et internasjonalt samfunn med et næringsliv som blir mer og mer internasjonalisert, er det behov for at norske kommuner og fylkeskommuner spiller en større rolle også i det internasjonale arbeidet. Dette har hatt og vil ha stor betydning for den økonomiske utviklingen i den enkelte region."

Fylkesrådet ønsker å fokusere på at internasjonalt engasjement for et fremtidig regionalt folkevalgt nivå vil være en av pilarene i forhold til regional utvikling. Nord-Norge med sin nærhet til store naturressurser som fisk og petroleum, men ikke minst med sin nærhet til Russland og det voksende kjøpesterke russiske marked, har et stort uutnyttet potensial som bare kan realiseres gjennom internasjonalt samarbeid og samhandling.

For å utnytte potensialet i internasjonale relasjoner kreves både internasjonal kompetanse og ressurser. Oppfølging, gjennomføring og deltakelse i ulike fora krever politisk oppmerksomhet og administrativ støtte. Kompleksiteten i forhold til internasjonale politikkområder tilsier også at fordypet kompetanse er nødvendig. Sett i dette lys er dagens fylkeskommuner kun i begrenset omfang rustet til å sørge for at regionen får maksimalt utbytte av potensialet i internasjonale relasjoner. En større regional enhet med økte politiske og administrative ressurser, og spesialisert internasjonal kompetanse, ville i større grad kunne utnytte potensialet i internasjonale relasjoner til fordel for regionen.

Koordinert internasjonal satsning vil styrke nordnorske interesser innenfor Nordområdepolitikken generelt og Barentssamarbeidet og EU's grenseoverskridende programmer spesielt.

8.4 Arenaer for internasjonalisering

For Nord-Norges del peker nordområdet og Europa seg ut som de viktigste internasjonaliseringsarenaene.

Nordområdet peker seg spesielt ut med sine enorme uutnyttede naturressurser og i kraft av allerede etablerte grenseoverskridende multinasjonalt samarbeid; Barentssamarbeidet, Nordkalottsamarbeidet og interregordningene. Nordområdespørsmål er aktualisert de senere år, og ikke minst har utviklingen innenfor energisektoren bidratt til dette. Regjeringens nordområdemelding St meld nr 30 (2004-2005) *Muligheter og utfordringer i nord* ble lagt fram 15. april i år. Fylkestinget i Troms vedtok i sak 31/05 en uttalelse til denne meldingen hvor det bl.a. ble sluttet opp om regjeringens ønske om å ”skape en helhetlig og offensiv norsk nordområdepolitikk”. Fylkesrådet har i dette kapitlet hatt uttalelsen til nordområdemeldingen som et viktig utgangspunkt.

Norges tilknytning til Europa påvirker som nevnt rammebetingelsene for den regionale utvikling og er i så måte en viktig politisk arena for Nord-Norge. De nordnorske fylkeskommuner er i dag medlemmer av europeiske regionale samarbeidsorganisasjoner (CPMR og AER) og har dessuten etablert et felles Europakontor Nord-Norge i Brussel.

Fylkesrådet mener et nytt regionalt folkevalgt nivå i nord må få et utvidet ansvar i forhold til internasjonalt samarbeid på områder av betydning for regionen og med basis i offisiell norsk utenrikspolitikk.

8.5 Samhandling med nasjonalt nivå

Regionalt internasjonalt engasjement er i Norge som ellers i Europa forankret i nasjonalstatenes utenrikspolitikk. I så måte er Norges nordområdepolitikk og politikk i forhold til Barentssamarbeidet spesielt viktig for Nord-Norge. De antatte enorme energiressursene på norsk og russisk side i Barentsregionen, problemstillinger tilknyttet utvinning av disse sett i forhold til et sårbart arktisk miljø og bærekraftig forvaltning av fiskeriressursene, utgjør store utfordringer for Norge generelt og Nord-Norge spesielt. Geopolitikken i nordområdene er endret fra fokus på militærstrategisk orientering til å handle om energi. I denne nye situasjonen med sterke aktører (Russland, USA, EU og multinasjonale kommersielle aktører) står Norge i fare for å bli en brikke i et internasjonalt energispill.

Dagens fylkeskommuner har hatt begrensede muligheter til å utøve innflytelse på og forvaltning av norsk nordområdepolitikk. Dette var naturlig i en tid når nordområdepolitikk var synonymt med nasjonal sikkerhetspolitikk. Disse rammene er nå endret⁴⁸ og fylkesrådet i Troms understreker viktigheten av at det i utformingen av en ny nordområdepolitikk etableres en tett dialog mellom regionalt og nasjonalt nivå slik at nordnorsk kompetanse på dette området kommer hele Norge til gode. Fylkesrådet mener det vil være av stor viktighet at det opprettes formelle fora slik at regionalt nivå kan være i kontinuerlig dialog om utvikling og valg av nasjonale strategier i forhold til Nordområdene. Fylkesrådet anser etableringen av

⁴⁸ Det sikkerhetspolitiske aspektet må imidlertid ivaretas også i dag. Fylkestinget sa bl.a. i uttalelsen til St meld nr 30 (2004-2005): ”Fylkestinget vil understreke at forsvarets rolle og tilstedeværelse i nord må være en del av en helhetlig nordområdepolitikk,…” og videre: ”Vår troverdighet i nordområdepolitikken er avhengig av at nasjonale interesser følges opp av militært nærvær.”

kontaktforum for nordområdespørsmål, slik det varsles i St meld nr 30 (2004-2005), som et skritt i riktig retning i så måte.

Barentssamarbeidet er et forum hvor nasjonale og regionale myndigheter møtes og hvor koordinering og samkjøring av nasjonale og regionale prioriteringer er mulig. Fylkesrådet i Troms har vært sterkt uenig i Norges nedprioritering av Barentssamarbeidet gjennom reduserte bevilgninger og har vært bekymret for manglende satsning og initiativ i forbindelse med norsk formannskap i Barentsrådet. En nedbygging av Barentssamarbeidet svekker regionalt nivå's mulighet å samvirke med nasjonale myndigheter og dets legitime styrke i det regionale Barentssamarbeid. Videre hindrer det Norge i å posisjonere seg og bygge opp kunnskap om et raskt voksende russisk marked og reduserer mulighetene til regional utvikling både i Nord-Norge og Nordvest Russland. Fylkesrådet forutsetter derfor nå en økt støtte til Barentssamarbeidet, slik det også framgår av St meld nr 30 (2004-2005). Fylkesrådet registrerer med tilfredshet at nordområdepolitikken nå er en del av norsk utenrikspolitikk. Fylkesrådet forutsetter at det regionale politiske nivå er en viktig aktør og premissleverandør til utformingen av politikken.

8.6 Bygging av strategiske allianser og nettverk

Styrken i det internasjonale arbeidet har klar sammenheng med evnen til å bygge allianser. Dette gjelder både regionalt og internasjonalt. Internasjonal styrke vil videre være avhengig av på hvilken måte en på regional basis kan lykkes å bygge nettverk mellom ulike miljø innenfor kultur, utdanning, forskning og næringsliv. Fylkesrådet er enig med Distriktskommisjonen i at det regionale nivå må delta i slik relasjonsbygging.⁴⁹ Det politiske regionale nivå må ha en aktiv deltakende rolle med ansvar for formidling og initiativ. Partnerskap i egen region øker styrken internasjonalt som bidrag til den regionale utvikling.

Fylkesrådet mener at forholdene ligger godt til rette for økt internasjonalisering i Nord-Norge gjennom partnerskap med offentlige organer, næringsliv og fagmiljøer. Det ligger et betydelig potensial i arbeidet med strategiske regionale partnerskap i målrettet internasjonal sammenheng.

Fylkesrådet registrerer at grunnlaget er lagt i den nordlige landsdel for å utøve en offensiv politisk rolle i det internasjonale arbeidet. Dagens nordnorske fylkeskommuner deltar aktivt i relevante internasjonale fora. Barentssamarbeidet, Nordkalottsamarbeid, Europasamarbeid og INTERREG-programmene er hovedelementene i det internasjonale arbeidet i fylkeskommunene.

Fylkesrådet mener at et nytt regionalt folkevalgt nivå må få ansvar for å drive relasjonsbygging innenfor relevante politikkområder for å oppnå koordinering og effektivisering slik at potensialet for regional utvikling gjennom internasjonalisering oppnås.

8.7 Forvaltning av virkemiddelordninger

Fylkesrådet i Troms argumenterer for at et nytt regionalt folkevalgt nivå i nord må få tillagt et betydelig ansvar for å drive et internasjonalt engasjement spesielt i forhold til nordområdene og herunder inkludert Barentsregionen. For å kunne drive en aktiv politikk på internasjonale

⁴⁹ Jf. NOU 2004:19 ”Livskraftige distrikter og regioner”

arenaer og for å tilrettelegge for regional utvikling som et resultat av internasjonalt engasjement, er det viktig at det regionale nivå også får ansvar for å forvalte tilstrekkelige og relevante virkemiddelordninger. I denne sammenhengen påpeker fylkesrådet viktigheten av at regionalt nivå må få mulighet til å disponere virkemidler knyttet til forskning og næringsutvikling i nordområdet. Fylkesrådet mener et første skritt i denne retningen vil være å regionalisere de lite anvendte virkemidlene Innovasjon Norge administrerer for Nordvest Russland.

8.8 Urfolk

I grenseoverskridende samarbeid i nord står samene i en særstilling ettersom de er et folk som er bosatt i fire nasjonalstater. Kontaktene mellom samene i Norge, Sverige og Finland har hele tiden vært tett, mens samene i Russland i lang tid har vært isolert. Åpningen av grensen til Russland og etableringen av Barentssamarbeidet har medført at de russiske samene har blitt involvert i samarbeid over grensene.

Fylkesrådet mener at et nytt folkevalgt nivå i nord må få et særskilt ansvar i samarbeid med Sametinget for å tilrettelegge for økt samarbeid mellom samene i Barentsregionen. I tillegg bør Barentssamarbeidet og Arktisk råd som plattformer for urfolkssamarbeid i det sirkumpolare nord styrkes.

9 Urfolksdimensjonen

9.1 Fylkesrådets konklusjoner

- Fylkesrådet legger til grunn at et fremtidig regionalt folkevalgt nivå i nord skal ha et grunnleggende avklart forhold til samenes rettigheter som folk og urfolk og holde en høy standard i oppfølging av nasjonal og internasjonal rett som berører samene.
- Fylkesrådets prinsipielle vurdering er at reelle og effektive trepartsforhandlinger mellom staten, regionen og Sametinget er en vesentlig forutsetning for å avstå beslutningskompetanse fra sentralt nivå til det nye regionale folkevalgte nivå. I den grad beslutningsansvar avstås fra sentralt nivå til et nytt regionalt folkevalgt organ i nord, på områder som kommer inn under Norges forpliktelser i forhold til samene etter folkeretten, skal det etableres mekanismer for å sikre at forpliktelsene effektivt kan oppfylles.
- Urfolksdimensjonen nødvendiggjør og kan gi legitimitet til løsninger for den nordlige landsdel, som kanskje ikke vil la seg gjennomføre på samme måte i andre deler av landet.
- Etter fylkesrådets mening vil en egen samisk representasjon i det nye regionale folkevalgte organ i nord svekke Sametingets posisjon og forkludre trepartsmodellen.

9.2 Innledning

Det er en offisiell norsk politikk at staten Norge er bygd på territoriet til to folk, det norske og det samiske. Flertallet av samene bor i Norge, og derfor har Norge et særskilt ansvar for å ivareta samisk kultur i vid forstand.⁵⁰

Det samiske bosettingsområdet, inkludert områder der samene driver reindrift, utgjør 2/3 av Norges fastlandsareal.⁵¹ Andelen samer øker jo lenger nord man kommer i landet, men med unntak av noen få kommuner lengst nord, er samene i klart mindretall.⁵² Dette stiller alle offentlige organer i samiske områder overfor utfordringer som ikke er til stede på samme måte i andre deler av landet.

Norge har sluttet seg til flere internasjonale konvensjoner som berører urfolks status og rettigheter.⁵³ Samene regnes som urfolk i Norge jf. ILO-konvensjon 169. Det er anerkjent at

⁵⁰ Det samiske bosetningsområdet omfatter også store områder i Sverige, Finland og Russland.

⁵¹ Effekttutvalget (NOU 2004:02, Kap 6.19.1) fremhever at "Å legge *bosetting* til grunn kan bli for snevert, *bruk* av områder er i mange sammenhenger like relevant, spesielt i forhold til den ekstensive reindriftsnæringen og innenfor fiskerinæringen."

⁵² I Norge opereres det med tall over antall samer som varierer mellom 30.000 og 100.000 (Bjerkli og Selle 2003). Det må antas at minimum 10 % av befolkningen i Troms er samer, selv om det ved forrige sametingsvalg (2001) var i underkant av 2000 personer i Troms som var innskrevet i samemanntallet. Antallet har senere økt, men ikke dramatisk. Det er manntallsførte i samemanntallet i de fleste kommunene i Troms, men bare to kommuner har over 10 % av manntallsførte i samemanntallet (Kåfjord 18 %, Lavangen 10%). For hele fylket var andelen i 2001 1,6 %.

⁵³ Her kan nevnes ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, FN konvensjon av 1966 om sivile og politiske rettigheter (særlig artikkel 1 og 27), FN konvensjon om barnets rettigheter (kap. 9), Europarådets pakt for regions- eller minoritetsspråk. Et annet dokument som gir uttrykk for det internasjonale samfunnets syn på urfolks rettigheter, er Agenda 21, kapittel 26 om anerkjennelse og styrking av urfolk og deres samfunn i erklæringen fra Verdenskonferansen for miljø og utvikling i 1992 (Rio-erklæringen og Sluttdokumentet fra Johannesburgkonferansen 2002).

urfolk har stor avhengighet til de landområder de bebor og avhengighet av de ressurser som finnes der.⁵⁴ Primærnæringene fiske, jordbruk og reindrift er viktige samiske næringer. Kombinasjonsnæringer anses fortsatt som vesentlig for opprettholdelse av vitale samiske bygdesamfunn, selv om samene i stor grad er integrert i det øvrige yrkes- og næringsliv.

Samene nyter status og vern også gjennom nasjonal lovgivning, herunder Grunnlovens § 110a, sameloven og menneskerettsloven.⁵⁵ For å følge opp nasjonal og internasjonal rett ble Sametinget opprettet i 1989. Sametinget er samens representative folkevalgte organ i Norge. Sametinget har en helt spesiell stilling med hensyn til utvikling og iverksetting av norsk samepolitikk. Sametingets myndighet er fortsatt i stor grad rådgivende.

Selv om fornorskningspolitikken er et tilbakelagt stadium, vil de negative effektene av denne gjøre seg gjeldende i lang tid. Hvilke løsninger som velges for design av nye samfunnsstrukturer, som et nytt regionalt folkevalgt nivå (i nord), må etter fylkesrådets oppfatning ta hensyn til de forhold som berøres i dette kapitlet.

9.3 Dagens oppgavefordeling

Dagens oppgavefordeling mellom de ulike forvaltningsnivåene når det gjelder samiske spørsmål er lite omtalt i tidligere utredninger og stortingsmeldinger om oppgavefordelingen.⁵⁶

Det er staten som har det overordnede ansvaret for norsk samepolitikk. Fylkesrådet konstaterer likevel at alle offentlige organ har et samepolitisk ansvar innenfor sin oppgaveportefølje, men at det samtidig er store frihetsgrader for offentlige organer i forhold til oppfølging av statlig samepolitikk. Problemet i dag er i stor grad manglende oppfølging av statlig samepolitikk, særlig utenfor de samiske kjerneområdene. Eksempelvis har bare et fåtall kommuner i Troms en selvstendig og aktiv samepolitikk. Det er et faktum at statlig samepolitikk i stor grad er avhengig av kommuner og fylkeskommuner for iverksetting. Sentrale myndigheter har likevel vist varsomhet med å utfordre det kommunale selvstyret på dette området, og er svært varsom med pålegg (lover, forskrifter, rundskriv) overfor kommuner og fylkeskommuner om samepolitiske tiltak.

Staten har siden opprettelsen av Sametinget gradvis overført oppgaver og myndighet til Sametinget Dette gjelder i stor grad allerede eksisterende statlige tilskuddsordninger. Denne prosessen pågår fortsatt, men fortsatt ligger mange oppgaver, som for eksempel reindriftsforvaltningen,⁵⁷ under direkte statlig forvaltning via departementene. Sametinget har

⁵⁴ Se Samerettsutvalgets innstillinger (NOU 1984:18, og kapittel 4.3.5 "Naturressurser og samiske rettigheter" i distriktskomisjonens innstilling (NOU 2004:19).

⁵⁵ Andre viktige lover er bl.a. reindriftsloven, opplæringsloven, stedsnavnsloven og navneloven.

⁵⁶ Effektutvalget har et eget kapittel om statlig samepolitikk (NOU 2004:2, kap. 6.19). Distriktskomisjonen berører samiske spørsmål flere steder i innstillingen (NOU 2004:19). Samiske spørsmål omtales i de årlige Stortingsmeldingene om norsk samepolitikk. Hvert 4. år fremmer regjeringen en såkalt "prinsippmelding", som på en mer omfattende måte behandler den samepolitiske utviklingen. Se St. meld. nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken og i St. meld. nr. 33 (2001-2002) Tilleggsmelding til St. meld. nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken.

⁵⁷ Reindriftsforvaltningen er underlagt Landbruksdepartementet. Reindriftsforvaltningen fungerer som sekretariat og utøvende organ for Reindriftsstyret og områdestyrene, og har i tillegg rådgivende funksjon i forhold til næringen.

i de senere årene vist tiltakende uvilje mot å overta flere statlige oppgaver inntil en forhandlingsordning er etablert.⁵⁸

9.4 Den store og den lille samepolitikken⁵⁹

Hva som regnes som samepolitikk har endret seg over tid, og politikkområdet kan avgrenses på ulike måter. En bred tilnærming, eller den «store samepolitikken», er all politikk med relevans for den samiske befolkningen, samiske næringer, samiske bosettingsområder eller bruksområder. Dette vil omfatte statens utdanningspolitikk, slik som utdanning av samisktalende fagfolk og utvikling av studier som ivaretar samisk kultur og næring, helsepolitikk, kulturpolitikk, likestillingspolitikk, reindriftspolitikk, fiskeripolitikk, landbrukspolitikk, politikk for mineralutvinning, andre inngrep i natur (f.eks begrunnet ut fra forsvarsvirksomhet, nasjonalparker, motorferdsel) osv. En slik liste kan gjøres svært lang.

«Den lille samepolitikken» er det som i statsbudsjettet omtales under programkategorien «samiske formål» (kapittel 13.40), og som i budsjettet for 2004 er foreslått til 146 mill. kr. Den er delt i tre kapitler: Sametinget (140 mill. kr), tilskudd til samiske formål (3,7 mill. kr) og kompetansesenteret for urfolks rettigheter (2 mill. kr). Ofte er det i tillegg naturlig å ta med tiltak som iverksettes fra andre departement enn KRD, det er for eksempel politikk i forhold til samiske barnehager (Barne- og familiedepartementet), de samiske videregående skolene, samisk høyskole, utgifter ved tospråklig grunnskole (Utdannings- og forskningsdepartementet), handlingsplanen for helse og sosialtjenester (Sosialdepartementet), reindriftsavtalen (Landbruksdepartementet), samisk kulturminnevern (Miljøverndepartementet), retthjelpskontoret for Indre Finnmark (Justisdepartementet) m.m. Dette kan kalles en «utvidet liten samepolitikk». Dels overføres det midler fra fagdepartement til Sametinget for at de skal stå for gjennomføringen, dels gjennomføres tiltakene direkte fra det enkelte fagdepartement.

Sametinget vil ifølge statsbudsjettforslaget for 2005 forvalte om lag 234 mill. kr til samiske formål i 2005.⁶⁰ Samlet bevilges ca. 588 millioner til samiske formål.

9.5 Samepolitiske oppgaver for et nytt regionalt folkevalgt nivå

Fylkesrådet har ikke registrert at dagens fylkeskommuner har bedt om nye samepolitiske oppgaver. Fylkesrådet har ikke sett det naturlig å se på hvilke eventuelle oppgaver som bør overføres til Sametinget. Sametinget har i noen grad signalisert ønske om å overta oppgaver som i dag ligger inn under fylkeskommunen,⁶¹ men for tiden er utvidet samarbeid med fylkeskommunene innenfor respektive organs oppgaver og myndighet det dominerende, jf. samarbeidsavtalene med bl.a. Troms og Finnmark fylkeskommuner. Det ble i februar 2005 også inngått en avtale for det sør-samiske området.⁶²

⁵⁸ Se for eksempel Sametingets plenumssak 46/03 Fremtidige tilknytningsformer for de statlige samiske videregående skolene.

⁵⁹ Omtalen er hentet fra Effektutvalget (NOU 2004:02, kapittel 6.19.1).

⁶⁰ KRD-Rundskriv H-22/04 Bevilgninger til samiske formål i statsbudsjettet 2005.

⁶¹ Se for eksempel «Avtale om samarbeid mellom Sametinget og Troms fylkeskommune», artikkel 6 vedrørende kulturminneforvaltning. Det vises også til pkt. 9.7 i dette kapitlet og til distriktskommissjonen (NOU 2004:19) kapittel 5.8 Regional forvaltning i samiske områder og kap 7.4.3 (s. 117) Anbefalinger for økt verdiskaping i viktige distriktsnæringer, samt vedlegg nr. 14 Innspill til Distriktskommissjonen fra Sametinget.

⁶² Omfatter Nordland, Trøndelagsfylkene og Hedemark. Se Sametinget plenumssak 30/05.

Etter fylkesrådets mening kan ingen enkelt aktør bli tillagt hovedansvaret for den regionale utviklingen i samiske områder. Utfordringen er å finne modeller som kan være akseptable både for staten, Sametinget og det nye regionale folkevalgte nivå.

Uansett hvilke (nye) oppgaver det er aktuelt å legge innenfor rammene av et nytt folkevalgt regionalt nivå, vil det bli spørsmål om grenseganger i forhold til Sametinget og samenes rett, fortrinnsvis via Sametinget, til selvbestemmelse, medbestemmelse og konsultasjoner.

Problemstillingene har tradisjonelt vært lettere å finne løsninger på i forhold til tjenesteproduksjon, velferdsoppgaver og næringsutvikling, enn i forhold til areal, kulturvern, miljø- og vernespørsmål og ressursforvaltning (innen primærnæringene, mineraler og bergverk, vann- og vindkraft, olje og gass). Den siste tids utvikling, med dommer i høyesterett (bl.a. Svartskogdommen, Rt. 2001 s. 1229), etablering av konsultasjonsprosedyrer mellom statlige myndigheter og Sametinget og nylig vedtatt Finnmarkslov gjør det trolig lettere å finne løsninger også på areal- og ressursområdet.⁶³

Når det gjelder reindriftsforvaltningen har fylkesrådet merket seg at Sametinget har bedt Regjeringen om å iverksette et arbeid for å utrede spørsmål knyttet til samisk selvbestemmelse og forvaltning av reindriften. I denne forbindelse bør det folkevalgte regionale nivå også vurderes.

Etter fylkesrådets mening må de løsninger som foreslås på ulike områder og sektorer ivareta urfolksdimensjonen på en grunnleggende og helhetlig måte. Fylkesrådet er av den mening at nettopp urfolksdimensjonen nødvendiggjør, og kan gi legitimitet til, løsninger for den nordlige landsdel, som kanskje ikke vil la seg gjennomføre på samme måte i andre deler av landet.⁶⁴

9.6 Urfolkssone

Fylkesrådet har merket seg samarbeidet mellom Finnmark fylkeskommune og Sametinget om utvikling av en urfolkssone, jf. forprosjektrapporten "Urfolkssone i Finnmark: Samarbeid og urfolksrettigheter som grunnlag for positiv regional utvikling" (Jaruma AS, april 2004).⁶⁵

Urfolkssonen forutsetter i følge rapporten betydelig grad av regionalisering av statlig myndighet og sektoroppgaver. Det konkrete innholdet skal klargjøres i et hovedprosjekt. I forprosjektrapporten legges det i utgangspunktet opp til at urfolkssonen skal omfatte hele Finnmark.⁶⁶ I forhold til Troms sies følgende: "*Dersom urfolkssonen også skal inkludere hele eller deler av Troms fylke forutsettes det at Troms fylkeskommune involveres i prosessen*".

⁶³ Se "Prosedyrer for konsultasjon mellom statlige myndigheter og Sametinget av 11.05.05" jf. sak 08/05 i Sametingets plenum og Besl.O.nr. 77 (2004-2005) Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven).

⁶⁴ Se også distriktskommisjonen (NOU 2004:19, kap. 7.3.4, s. 112), jf. også Regionaliseringsutvalgets innstilling *Hvem skal styre i nord?*

⁶⁵ Utgangspunktet for rapporten er samarbeidsavtalen av 2003 mellom Sametinget og Finnmark fylkeskommune.

⁶⁶ Det tas i rapporten likevel forbehold om at artikkel 14 i ILO-K169 stiller krav om identifisering av tradisjonelle samiske landområder, og at dette kan medføre at man i forhold til land- og ressurs spørsmål kanskje må avvike fra dette utgangspunktet.

For å forvalte innholdet i urfolkssonen heter det i rapporten at *”Det synes nødvendig (...) å etablere et samarbeidsorgan for urfolkssonen. Et slikt organ kan sammensettes av et visst antall representanter fra fylkesting og sameting”* (kapittel 9.3). Tankegangen her kan ligne organtenkningen i forhold til Samerettsutvalgets forslag,⁶⁷ regjeringens forslag til Finnmarkslov og den nylig vedtatte Finnmarksloven.⁶⁸

Fylkesrådet ser at det i flere henseende er klare sammenfallende trekk mellom fylkesrådets arbeid med regionalisering og tankegangen bak en urfolkssone. Fylkesrådet konstaterer at partene bak arbeidet, Sametinget og Finnmark fylkeskommune, så langt ikke har behandlet rapporten politisk i respektive organ, og følgelig foreligger ingen avklaringer, heller ikke av spørsmålet om å invitere Troms med i dette arbeidet.⁶⁹

Fylkesrådet ser ikke spørsmålet om en urfolkssone som en betingelse for en god og fremtidsrettet ivaretagelse av samiske spørsmål i sitt regionaliseringsarbeid. Etter fylkesrådets mening vil det være uheldig for utviklingen av den nordlige landsdel dersom urfolksdimensjonen, eller de samiske problemstillinger knyttet til regionaliseringen, utsettes og ses løsrevet fra den øvrige regionaliseringsprosess.

9.7 Selvbestemmelse, forhandlinger og konsultasjonsplikt

Fylkesrådet har merket seg at i de senere år er urfolks rett til selvbestemmelse aktualisert ytterligere, også gjennom spørsmål fra FNs menneskerettskomité til bl.a. Norge og gjennom arbeidet med en FN-erklæring om urfolksrettigheter.⁷⁰ ⁷¹ Det pågår også et arbeid med utvikling av en nordisk samekonvensjon.⁷² Spørsmålet om en samisk rett til selvbestemmelse og øvrige forhold vedrørende norsk samepolitikk er omtalt bl.a. i St. meld. nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken og i St. meld. nr. 33 (2001-2002) Tilleggsmelding til St. meld. nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken.

Fylkesrådet har også merket seg at Sametinget selv drøfter sin rolle, myndighet og ansvar.⁷³ Det ser ut som Sametinget fremover vil vektlegge et perspektiv hvor Sametinget opptrer som politikktutvikler og myndighetsutøver, heller enn rådgiver og/eller som iverksettende forvaltningsinstans for statens samepolitikk. I et slikt perspektiv hevdes det at Sametinget som politisk parlament må utvikles og at Sametinget må overføres lovforvaltningsmyndighet (kompetanseoverføring) innenfor sentrale samiske samfunnsområder, herunder reindriftsloven, kulturminneloven, saltvannsfiske_loven, ”finnmarksloven”, mineralloven,

⁶⁷ Se NOU 1997:4 Naturgrunnlaget for samisk kultur.

⁶⁸ Se Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke og Besl.O.nr. 77 (2004-2005) Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke.

⁶⁹ I Plenumssak 03/05 Sametingsrådets redegjørelse for utvalgte politikkområder, uttales at: *”Sametingsrådets visjon for urfolkssonen er at den skal bidra til bedre rammebetingelser, lokale forvaltningsmodeller og lokal råderett over naturressursene og at dette skal gi alle som bor i urfolkssonen gode utviklingsmuligheter”*.

⁷⁰ FNs menneskerettighetskomité som overvåker statenes forhold til konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, har bedt Norge svare på samenes rett til selvbestemmelse i henhold til artikkel 1.

⁷¹ FN-erklæringen var forventet vedtatt ved utløpet av FNs urfolkstiaår i 2004, men det er fortsatt stor uenighet om sentrale punkter. Arbeidet pågår fortsatt.

⁷² En ekspertgruppe vil trolig levere et forslag i løpet av 2005.

⁷³ Sametingets plenum sak 12/04 Sametingets rolle, myndighet og ansvar, jf. også sak 35/03 Sametingets rolle, myndighet og ansvar - drøfting.

plan- og bygningsloven, sameloven, opplæringsloven og universitets- og høyskoleloven. Ambisjonene går altså i betydelig grad ut over det som er Sametingets myndighet og oppgaver i dag.

Fylkesrådet har også merket seg den sterke vekt Sametinget legger på å komme frem til politiske løsninger gjennom *forhandlinger*. I Sametingsplanen 2002-2005 heter det:

”Først må retten til selvbestemmelse for samene formaliseres av den norske stat i lovsform, og når det er gjort kan innholdet utformes gjennom forhandlinger. Innholdet i selvbestemmelse for det samiske folk må bestemmes gjennom likeverdige og reelle forhandlinger mellom to likeverdige parter og dette må ses i et langsiktig perspektiv der nye generasjoner samer også skal ha rett til å delta. Det vil derfor være en sentral oppgave å innføre forhandlingsplikt mellom samene og myndighetene. Plikten må omfatte mer enn konsultasjon og dialog, og må medføre gjensidige forpliktelser. Grensegangen mellom ansvarsområder og innflytelse mellom samiske og norske myndigheter bør løses gjennom reelle forhandlinger og avtaler.”⁷⁴

Så langt fylkesrådet kan registrere er det en viss dreining i fokus fra krav om bilaterale forhandlinger stat-urfolk, til treparts forhandlinger mellom urfolk, region og stat.⁷⁵ Fylkesrådet ser dette som en positiv utvikling.

Fylkesrådet er klar over at regionaliseringsarbeidet i noen grad vil kunne tangere inn på spørsmålet om samenes rettigheter til land og vann, som er under fortsatt utredning (sør for Finnmark) og som nettopp er avklart (med unntak av fiskeri) for Finnmarks vedkommende gjennom Finnmarksloven (Op. Cit). Etter fylkesrådets oppfatning må disse prosessene følge de løp som er lagt, uten dermed å overse mulighetene for at regionaliseringsdebatten vil kunne gi viktige avklaringer også på dette området. Så langt fylkesrådet vurderer det vil ikke Finnmarksloven medføre noen problemer i forhold til regionaliseringsspørsmålet.

9.8 Forholdet mellom Sametinget og det nye regionale folkevalgte organ

Fylkesrådet har som mål å ha en ledende stemme i arbeidet med regionalisering i Norge. Dette gjelder også i forhold til urfolksdimensjonen og samepolitiske problemstillinger. Urfolks- og sameretten definerer ofte minimumsstandarder. I tillegg til det rettslige utgangspunkt som vektlegges i all urfolkspolitikk, vil fylkesrådet understreke at samepolitikken alltid vil ha en politisk og moralsk dimensjon. Troms fylkeskommune har i mange sammenhenger vært nytenkende i arbeidet med sin samepolitikk og fylkesrådet vil vektlegge å fortsette denne utviklingen. Urfolksdimensjonen har et klart internasjonalt aspekt. Etter fylkesrådets oppfatning er det ikke uten betydning at løsninger man kommer frem til i Norge vedrørende forholdet stat – urfolk – region vil kunne bidra til løsninger i andre områder med urfolk, hvor kanskje utgangspunktet er mindre gunstig enn i Norge.

⁷⁴ Kap 3, s. 8. Sametingsplanen ble vedtatt av Sametinget 29. november 2002.

⁷⁵ Se for eksempel innlegg av sametingspresident Sven-Roald Nystø - ”Utvidet samisk selvstyre – sett i et norsk regionaliseringsperspektiv” på Distriktskomisjonens fagkonferanse ”Utvikling av sterke norske regioner – hvorfor og hvordan?” 13. januar 2004 i Kristiansand og ”Sametingsrådets redegjørelse for utvalgte politikkområder”, fremmet for Sametingets plenum 24.11.04, behandlet av plenum 8.-9. februar 2005 som sak 03/05. Se også omtale i fylkestingssak 33/05 Statusrapport pr. 02.05.05 for samarbeidsavtalen mellom Sametinget og Troms fylkeskommune.

Etter fylkesrådets vurdering har den historiske utviklingen medført at eksisterende modeller for samarbeid mellom Sametinget og fylkeskommunene ikke uten videre kan danne mal for framtidige løsninger. Dagens løsninger må videreutvikles og finne former som kan være virksomme og samlende i lang tid fremover.

Fylkesrådet anser det således ikke å være en løsning at det kun skal være sak til sak samarbeid mellom Sametinget og det nye regionale folkevalgte nivå, hvor det nye regionale folkevalgte organ legger alle premissene, eller at Sametinget bare er ordinær høringsinstans. Heller ikke dagens ordning i forhold til Landsdelsutvalget, hvor Sametinget er observatør, kan tjene som modell.

Et eget utvalg i det nye regionale folkevalgte organ, etter mønster av ”rådgivende utvalg for samiske spørsmål” som Troms fylkeskommune tidligere hadde,⁷⁶ vil avhenge av interne behov i det nye regionale folkevalgte organ, og må ses uavhengig av forholdet til Sametinget.

Dagens samarbeidsavtaler mellom Sametinget og fylkeskommunene, som er fremforhandlet av likeverdige parter på selvstendig grunnlag, vil heller ikke fullt ut kunne tjene som modell. Avtalenes materielle innhold avhenger av hvor langt hver av partene ønsker å gå, og må forstås i lys av dagens kontekst og rammer. Avtalene er i seg selv nyskapende, men ingen av partene har avgitt kompetanse eller akseptert formelle skranker i egen virksomhet. Dess flere oppgaver og jo større kompetanse det nye regionale folkevalgte organ får, jo større blir behovet for reell sikring av at kravene i folkeretten og nasjonal rett oppfylles effektivt. Staten, som har hovedansvaret for samepolitikken, også økonomisk, er ikke part i eksisterende avtaler.

9.9 Trepartsforhandlinger mellom stat region og urfolk

Det er staten som har ansvaret for å oppfylle innholdet i internasjonale konvensjoner. Det er fylkesrådets prinsipielle vurdering at i den grad beslutningsansvar avstås fra sentralt nivå til et nytt regionalt folkevalgt organ i nord, på områder som kommer inn under Norges forpliktelser i forhold til samene etter folkeretten, skal det etableres mekanismer for å sikre at forpliktelsene effektivt kan oppfylles.

Etter fylkesrådets prinsipielle vurdering er reelle og effektive trepartsforhandlinger mellom staten, regionen og Sametinget en vesentlig forutsetning for at avstått beslutningsansvar fra sentralt nivå til det nye regionale folkevalgte nivå skal ha den nødvendige legitimitet over tid og for at folkerettslige krav i forhold til effektiv konsultasjonsplikt skal oppfylles i forhold til samene som urfolk.⁷⁷ Trepartsforhandlingene vil kunne variere etter hvor i landet det nye regionale folkevalgte organ har sitt sete, men må i prinsippet gjelde alle nye regionale folkevalgte organ i Norge.

Fylkesrådet er klar over at det gjenstår juridiske og politiske avklaringer i forståelse og begrepsbruk rundt selvbestemmelsesretten og forhandlingsplikten, og at dette arbeidet vil ta

⁷⁶ Utvalget besto i to fylkestingsperider og ble nedlagt i 2003, ved overgangen til parlamentarisk styringsform.

⁷⁷ Se også Distriktskommisjonen (NOU 2004:19), kap 5.8, kap 6.2.6, 7.3.3 (s. 111) og 7.4.2 (s. 113 og 117), jf. også Regionaliseringsutvalgets innstilling (Hvem skal styre i nord?) og ”Sametingsrådets redegjørelse for utvalgte politikkområder”, fremmet for Sametingets plenum 24.11.04, behandlet av plenum 8.-9. februar 2005 som sak 03/05.

noe tid.⁷⁸ Fylkesrådet erkjenner at disse spørsmålene er kompliserte, men at man av den grunn ikke kan la være å forholde seg til disse.

Innen rammen av denne fylkestingsmeldingen har det ikke vært mulig å gå inn på det nærmere innhold i en eventuell trepartsavtale, eller mekanismene for å komme frem til en slik avtale. Fylkesrådet har likevel merket seg sametingspresident Nystøs forslag,⁷⁹ basert på erfaringer fra Canada:⁸⁰

1. Partene erklærer vilje til å forhandle.
2. Klargjøring av i hvilken grad partene er klar til å forhandle.
3. Forhandlinger om en rammeavtale.
4. Forhandlinger om en prinsippavtale.
5. Forhandlinger for en endelig avtale og gjennomføring av prosedyrer for godkjenning av avtalen.
6. Gjennomføring av avtalen (overtakelse av myndighet og ansvar).

9.10 Samisk representasjon i det nye regionale folkevalgte organ?

Ved siden av avklaring av forholdet mellom det nye regionale folkevalgte organ og Sametinget, har fylkesrådet vurdert hvorvidt det bør være egen samisk representasjon i det nye regionale folkevalgte organ i nord, slik det er foreslått i ”Hvem skal styre i nord?”.

Samene har i likhet med øvrige borgere stemmerett, og er valgbare, ved både kommune-, fylkestings- og stortingsvalg. I tillegg har samer registrert i samemanntallet stemmerett, og er valgbare, ved sametingsvalg.

Samenes innflytelse i det norske demokratiske styringssystemet har altså to hovedkanaler, direkte gjennom politiske partier og valg til politiske styringsorgan og indirekte gjennom Sametinget.⁸¹

I tillegg kommer innflytelse gjennom bl.a. organisasjonskanalen (den korporative kanal), aksjonskanalen og deltakelse i offentlig debatt i massemedia. Også nomineringskanalen, at representanter fra urbefolkningen nomineres (utnevnes) til råd og utvalg er viktig, og kan bøte på, men ikke erstatte, manglende representasjon gjennom valg.

Internasjonale studier av urbefolkningsrepresentasjon viser at valgkanalen er den *minst* effektive for urfolk.⁸² Urfolksrepresentasjon reiser således noen fundamentale spørsmål og dilemma angående positiv diskriminering i demokratiske systemer.

⁷⁸ Statens konsultasjonsplikt i forhold til Sametinget synes avklart jf. ”Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget” av 11. mai 2005. Se <http://odin.dep.no/krd/norsk/tema/same/016091-990187/dok-bn.html>.

⁷⁹ Jf. fotnote 75 i kap. 9.8.

⁸⁰ Erfaringer basert på forhandlinger mellom føderasjon, provins og urfolk.

⁸¹ jf. Josefsen, Eva ”Samene og de nasjonale parlamentene – kanaler for politisk innflytelse”. Kompetansesenteret for urfolks rettigheter, mai 2003.

⁸² Muntlig meddelelse av førsteamanuensis Marcus Buck, universitetet i Tromsø, på Troms fylkeskommunes samekonferanse om regionalisering i november 2004.

På grunn av samenes permanente minoritetsposisjon er det et åpent spørsmål hvilket gjennomslag samene kan få (for samiske saker) gjennom valg til norske styringsorgan.⁸³ Enkelte av de norske politiske partiene har i dag særskilt samepolitisk organisering, men utformingen av ordningene varierer. De fleste partiene representert på Stortinget har egne samepolitiske program. Det har vært svært få samer valgt inn på det norske Stortinget. Forsøk på å stille samiske lister til stortingsvalg har forekommet, men uten å få inn representanter.⁸⁴ Det har vært stilt egne samelister til kommune- og fylkestingsvalg, men uten særlig suksess utenfor Finnmark. I Finnmark fylkesting har Samefolkets parti to representanter i inneværende periode. Samefolkets parti ble godkjent som riksdekkende parti i 1999, men har ikke stilt lister utenfor Finnmark.

I fylkestingene i Finnmark og Troms, er det rimelig å anta at det sitter mange samer. Det samme gjelder for kommunestyrene i samiske områder, særlig i kjerneområdene. Det varierer i hvilken grad disse spesifikt tar opp samiske spørsmål, selv om dette har blitt mye mer vanlig de siste 10-20 år.

På Sametinget har tre norske parti hatt representanter (Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Høyre), mens langt flere parti har stilt lister uten å få inn representanter. Tendensen siden 1989 er at flere partier stiller lister i stadig flere valgkretser.

En ordning med egne plasser for samene i nasjonalforsamlingene har sporadisk vært fremmet som forslag, men har så langt ikke blitt tatt opp til nærmere vurdering verken i Finland, Sverige eller Norge. Dette har heller ikke vært et krav som har stått høyt på samiske organisasjoners liste over prioriterte samepolitiske spørsmål.

Det finnes imidlertid eksempler på at urfolk har direkte representasjon i de nasjonale folkevalgte parlamentene. I Danmark har man en bestemmelse i grunnloven som slår fast at Grønland skal ha representasjon i Folketinget (NOU 1984:18). På New Zealand har maoriene hatt faste plasser i nasjonalforsamlingen siden 1867 (McGill 1996-97).⁸⁵

Sametingspresident Sven-Roald Nystø tok i et innlegg på Distriktskommisjonens fagkonferanse "Utvikling av sterke norske regioner – hvorfor og hvordan?" 13.01.04 opp tanken om samisk representasjon i de nye regionene:

"Uten å gå inn i detaljer, så mener jeg at samene må sikres representasjon i regionenes folkevalgte forsamlinger, spesielt nord i landet. Dette må skje ved faste seter, der de samer som står i samemantall kan velge om de stemmer i en egen samekrets, eller i den valgkrets de er folkeregisterført."

Dette er fulgt opp i "Sametingsrådets redegjørelse for utvalgte politikkområder", fremmet for Sametingets plenum 24.11.04, behandlet av plenum 8.-9. februar 2005 som sak 03/05, hvor det heter:

⁸³ Det foreligger ikke systematisk forskning på dette i dag.

⁸⁴ Et mulig unntak kan være for sosialdemokraten Isak Saba, som i 1906 ble valgt inn fra Finnmark på grunnlag av to program, hvorav det ene var samepolitisk.

⁸⁵ Josefsen, Eva "Samene og de nasjonale parlamentene – kanaler for politisk innflytelse". Kompetansesenteret for urfolks rettigheter, mai 2003.

”Det er etter Sametingsrådets oppfatning ikke mulig å utvikle sterkere regioner i Norge uten at samene er med, sett i et nasjonalt perspektiv. Derfor må også modeller for hvordan samene på en best mulig måte skal sikres en egen samisk representasjon i et eventuelt nytt regionalt folkevalgt organ i nord, og eventuelt i andre deler av landet (utvikles).”

I ”Hvem skal styre i nord? Regionaliseringsutvalgets rapport til fylkesrådet i Troms. 15. juni 2004” heter det i kap 7.8 Samisk representasjon i det nye regionale folkevalgte organ:

”Ved siden av en avklaring av forholdet mellom det nye regionale folkevalgte organ og Sametinget, har utvalget vurdert hvorvidt det bør være egen samisk representasjon i det nye regionale folkevalgte organ i nord. Etter utvalgets vurdering skal det være slik representasjon. Omfanget av og innretningen på en slik representasjon må utredes videre.”

I følge Marcus Buck (Op. cit) kan valgsystem designes slik at de fremmer (eller hemmer) kulturelle/etniske minoriteters (og urfolks) representasjon og oppslutning om det politiske systemet. To grunneleggende dimensjoner er:

- grad av proposjonalitet
- grad av territorialitet

Ved proposjonal valglov oppnår små partier lettere representasjon, ”etniske” partier oppnår representasjon og det gir større oppslutning om det politiske systemet blant urbefolkningen. Ingen valgsystem er 100 % proposjonale. Størst matematisk proposjonalitet oppnås gjennom etableringen av store valgkretser (bare én valgkrets for hele regionen), ingen sperregrensener og delingstall 1, 3, 5 osv.⁸⁶

Ved territorialitet vil partier med oppslutning i noen kjerneområder oppnå representasjon, urfolk vil oppnå representasjon fra sine kjerneområder, noe som vil kunne gi større oppslutning om det politiske systemet blant urbefolkningen.

Avvikene fra den totale proporsjonaliteten som inndelingen i flere og mindre valgkretser innebærer kan likevel føre til en styrking og endog overrepresentasjon av urbefolkningens interesser, men disse vil da være sterkt knyttet til visse områder i regionens territorium.

9.11 Hvem vil tjene/tape på egne urfolksseter i regiontinget?

Hvilke samepolitiske aktører/partier vil tjene/tape på egne urfolksseter i regiontinget? Dette vil avhenge av hvordan systemet designes, men det er rimelig å anta at samiske partier som (normalt) ikke deltar i valg til norske styringsorgan vil tjene på dette, mens aktører/partier som normalt deltar i slike valg vil tape på dette. Dette skyldes at disse partiene vil stilles overfor en rekke strategiske og taktiske valg rundt nominasjon mv. Hvilken krets skal for eksempel Arbeiderpartiet nominere sine profilerte samepolitikere på? Samekretsen eller den/de øvrige kretsen(e)?

⁸⁶ Den norske valgloven opererer med 1,4-3-5-7 osv.

I følge Buch kan erfaringer fra Uganda, hvor det er egne kvinneseter til det nasjonale parlamentet, tyde på at det oppstår en problematikk rundt A og B representanter. Kvinner som er valgt på kvinneseter har vanskeligere for å nå opp når posisjoner i parlamentet skal bekles. Det kan også se ut som det er problemer med å nå opp i allmenne kretser når man tidligere har vært profilert på kvinneplass.

I forhold til systemet som helhet kan egne urfolksseter bli ”jokere” i systemet, ved at de kan komme i vippeposisjon. Problemstillingen kan kanskje sammenliknes med spørsmålet om Sametinget skulle gis fast sete i landsdelsutvalget, noe de ikke fikk. Det samme gjelder for så vidt i forhold til samisk representasjon i Nordisk råd.

Denne jokerproblematikken henger sammen med antallet urfolksseter totalt. Det er ikke nevnt noe antall i debatten så langt, men i uformelle sammenhenger har tallet 2 ofte dukket opp. Det er åpenbart at dette antallet er alt for lavt hvis hensynet til representativitet og proporsjonalitet skal ivaretas. Det er grunn til å tro at det måtte være minst 6 seter for at det skulle bli et fornuftig og rettferdig valgsystem for disse setene.

Et argument for egne urfolksseter er at Sametinget (Sametingspresidenten) vil ha dette og at man derigjennom er sikret urfolksrepresentasjon. Egne seter kan ha en viktig signalfunksjon internasjonalt. Et argument mot kan være at det ”fritar” de øvrige representanter (og partier) ansvaret for å holde fokus på urfolksspørsmål.

Et viktig moment som så langt i debatten ikke har vært oppe er hvorvidt Sametinget taper på en ordning med egne urfolksseter i et regionparlament? Fylkesrådet og Sametinget har tatt til orde for trepartsforhandlinger som et hovedgrep i forhold til samiske spørsmål i den nye regionen i nord. Ved egne seter til et regionparlament vil dette gi en ny legitimitetskanal for samene. Det kan hevdes at Sametinget ikke lenger vil råde grunnen autoritativt på vegne av samene (i samiske spørsmål) og noe av grunnlaget for modellen med trepartsforhandlinger kan da falle bort? Dette er en utfordring som først og fremst Sametinget selv må svare på.

Problemstillingene som ovenfor er reist om egne urfolksseter må besvares ut fra minst to forhold:

- I hvilken grad er urbefolkningen i Norge (samene) underrepresentert i politiske institusjoner?
- I hvilken grad skiller urbefolkningens (samenes) politiske deltakelse seg fra resten av befolkningen?

I dag mangler forskning på området. Eventuell underrepresentasjon er uansett ingen naturlov, og design av valgsystem for det nye regionale folkevalgte nivå kan sette nye standarder.

Fylkesrådet har vurdert hvorvidt det bør være egen samisk representasjon i det nye regionale folkevalgte organ i nord og ser i dag ikke behov for slik særskilt samisk representasjon.

Spørsmålet ble grundig belyst på Troms fylkeskommunes samekonferanse høsten 2004. Forslaget fra regionaliseringsutvalget fikk ikke særlig gehør på konferansen og har senere ikke vært særlig fremme i debatten. Etter fylkesrådets mening er andre grep langt viktigere, herunder forslaget om trepartsforhandlinger. Det vil også kunne være muligheter for design av et valgsystem for den nordlige region som på en god måte ivaretar de hensyn som ligger bak forslaget fra regionaliseringsutvalget. Det vises til kapittel 6 i denne meldingen.

Tabell 9.1. Sametingsvalget. Valgkretser med folketall, areal, samemantallet for 1989, 2001 og 2005, samt godkjente stemmer for 2001.⁸⁷ Manttall for stortingsvalget og godkjente stemmer for 2001.

Sametingsvalg valgkretser	Folketall		Manttall			Godkjente stemmer	Manntall stortings- valg	Godkjente stemmer	2001 stortingsvalg
	1.1.03	Areal	1989	2001	2005	2001			
<i>Varanger</i>	21 499	8 703	325	732	888	500	15 570	10 978	
<i>Tana</i>	5 465	6 589	596	899	917	655	4 067	2 821	
<i>Karasjok</i>	2 844	5 464	1 003	1 228	1 270	910	2 022	1 375	
<i>Kautokeino</i>	3 021	9 704	1 152	1 500	1 476	1 066	2 216	1 486	
<i>Posanger</i>	10 722	10 392	310	866	946	499	8 172	5 521	
<i>Alta/Kvalsund</i>	29 961	7 786	287	782	1 128	451	21 455	14 676	
<i>Nord-Troms</i>	16 570	963	442	741	902	491	12 485	8 818	
<i>Midt-Troms</i>	94 881	13 063	242	732	1015	461	69 455	50 429	
<i>Sør-Troms</i>	40 802	3 422	201	360	468	234	31 103	22 059	
<i>Nordre Nordland</i>	78 516	6 862	80	174	257	121	59 554	42 189	
<i>Midtre Nordland</i>	79 833	13 665	150	400	458	289	59 995	43 823	
<i>Sørsameområdet</i>	-	-	397	599	676	375	-	-	
<i>Sør-Norge</i>	-	-	320	908	1 294	508	-	-	
Sum			5 505	9 921	11 695	6 173			

⁸⁷ For inndelingen i valgkretser vises til www.samediggi.no. Tall for samemantallet 2005 er foreløpige tall pr. 02.06.05.

10 Miljø

10.1 Fylkesrådets konklusjoner

- For å styrke forutsetningene for utvikling mener fylkesrådet at det er behov for en sterkest mulig lokal og regional beslutningsmakt knyttet til forvaltning av arealer og naturressurser. Dette gjelder også innenfor områder som landbruk og miljøvern; herunder naturvern, forurensning, vilt og innlandsfiske, motorferdsel og friluftsliv, samt kulturminnevern.
- Kommunene bør i størst mulig utstrekning ha myndighet til å fatte egne beslutninger på disse områdene.
- Plan- og bygningsloven og sektorlovene må endres slik at statlige særlovmyndigheters inngripen i lokal planlegging og forvaltning reduseres.
- Et framtidig folkevalgt regionalt organ bør tillegges alt ansvar for utviklingsoppgaver på regionalt nivå. Kommuneoverskridende problemstillinger innenfor areal- og ressursfeltet som krever skjønnsmessige vurderinger bør som hovedregel ligge til folkevalgt regionalt organ, forutsatt at de ikke berører områder utenfor regionens grenser.
- Kompetanse, ansvar og virkemidler innenfor landbruk og miljøvern bør organisatorisk overføres fra fylkesmannens landbruks- og miljøvernavdelinger til folkevalgt regionalt organ.
- Statsforvaltningens oppgaver avgrenses til å omfatte kontroll og tilsyn, klagebehandling i forhold til lovligheten av fattede vedtak, informasjon om nasjonal politikk og veiledning i forhold til lov- og regelverk. Det vil i så henseende være formålstjenlig om dagens fylkesmannsembeter, som i tråd med fylkesrådets forslag nedlegges og erstattes av statlige veilednings- og kontrollenheter, har like geografiske regioner som det nye folkevalgte regionale organ. En endring av fylkesmannsambetet til et rendyrket kontrollorgan for staten vil dermed kunne medføre ressursbesparelser.

10.2 Status

Miljøpolitikk er et omfattende politikkområde. Den er sektorovergripende, i den forstand at all sektorpolitikk i prinsippet skal ta hensyn til miljøpolitiske mål, og at miljømessige konsekvenser av politikkenringer skal utredes. Siden de største miljøutfordringene er globale, er internasjonalt samarbeid en forutsetning for å finne gode løsninger. Av flere grunner er det nødvendig for Norge å delta i forpliktende internasjonalt miljøsamarbeid:

- For å beskytte vårt eget miljø
- For å løse globale miljøproblemer
- Fordi vi er en del av et felles marked
- Fordi vi ønsker å bidra til utvikling og utveksling av kunnskap
- For å gjøre en innsats i utviklingsland og Øst-Europa.

Forvaltningen av miljøvernet i Norge blir i dag ivaretatt av Miljøverndepartementet med fem underliggende etater og fylkesmannens miljøvernavdelinger.

Fylkesmannen har ansvaret for regionale miljøvernoppgaver og har som hovedoppgave å omsette nasjonale miljømål til regionale mål og tiltak. Fylkesmannen har en sentral rolle i den løpende oppfølging av kommunenes og sektorenes arbeid med miljøvern.

Miljøvernavdelingene ved fylkesmannsembetene er premissgivere og medspillere i kommunenes og sektorenes planlegging etter plan- og bygningsloven og sektorlovverket.

Fylkeskommunen har ansvaret for kulturminneforvaltningen på regionalt nivå⁸⁸, og har ansvaret for deler av friluftslivspolitikken gjennom arbeidet med kultur/idrett og forebyggende helsearbeid. Utover dette er ikke fylkeskommunen gitt konkrete miljøvernoppgaver. Fylkeskommunen har imidlertid et generelt ansvar for fylkesplanlegging og næringsutvikling, hvor også miljøhensyn skal ivaretas, og de fleste miljøhensyn kan hjemles i plan- og bygningsloven.

Regjeringen legger opp til at kommunene i de nærmeste årene skal spille en viktigere miljøpolitisk rolle. Den tar sikte på en gradvis overføring av oppgaver og myndighet til kommunene på miljøvernområdet. Alle oppgaver som krever lokalpolitiske skjønn, skal overføres til kommunene. De gjenværende oppgaver på regionalt nivå vil i følge regjeringen i hovedsak være typiske statlige oppgaver.

10.3 Fylkesrådets vurderinger

Miljøpolitikken bygger på at alle samfunnssektorer og aktører har et selvstendig ansvar for å legge miljøhensyn til grunn for sin virksomhet. De største miljøutfordringene vi står overfor i vår region er innen forvaltning av areal og naturressurser (fornybare og ikke-fornybare), energiforbruk/ tilgang, avfall og forurensning.

For å styrke forutsetningene for utvikling mener fylkesrådet det er behov for en sterkest mulig lokal og regional beslutningsmakt knyttet til forvaltning av arealer og naturressurser. Kompetanse, ansvar og virkemidler innenfor landbruk og miljøvern bør derfor organisatorisk overføres fra fylkesmannens landbruks- og miljøvernavdelinger til folkevalgt regionalt nivå. Dette vil kunne bidra til å legge en demper på de økende restriksjoner på bruk av arealer og utnyttelse av naturressursene. Tilgangen og nærheten til naturressursene, som er vårt konkurransefortrinn i Nord-Norge, vil kunne bli bedre utnyttet. Ved å innordne de mekanismene som regulerer adgangen til å starte og drive virksomhet for eksempel innenfor næringer som fiskeri og havbruk, under et regionalt folkevalgt regime, vil næringssvake distrikter kunne styrke forutsetningene for å etablere viktig verdiskapning.

10.4 Fordeler med en regionalisert miljøpolitikk

10.4.1 Helhetlig politikk

Fylkesrådet ønsker at den framtidige miljødebatten i større grad skal handle om ressursforvaltningens betydning for økosystemet. Det bør settes sterkere fokus på å utvikle en helhetlig politikk for naturressursene enn på enkeltsaker. Dagens miljøutfordringer og målsetting om å fremme en bærekraftig utvikling, viser behov for en sektorovergrepene helhetstenking. Fremtidens miljøpolitikk må derfor i enda større grad integrere miljøhensyn i alle sektorer og på alle forvaltningsnivå. En regionalpolitisk forankring av miljøoppgavene vil bidra til å integrere og tilpasse miljøvernet i forhold til regional utvikling, planlegging og

⁸⁸ Sametinget har ansvaret for samiske kulturminner.

arealforvaltning, og vil kunne styrke arbeidet med en utviklingspolitikk basert på helhetlige vurderinger. Tilrettelegging for næringsutvikling er for eksempel avhengig av samferdselstiltak, langsiktig arealforvaltning og miljøtiltak. En regional folkevalgt styring basert på sterkere lokal medvirkning i planlegging (a la LA 21-tenkningen) vil kunne ivareta hensynet til å integrere helhetstenkningen på tvers av de rene sektorinteressene.

Et mål om bærekraftig utvikling krever at miljøplanleggingen må knyttes til samfunnsplanleggingen. Det folkevalgte regionale nivå kan i følge plan- og bygningsloven ha en sentral rolle og et veiledningsansvar innen miljøvern og ressursforvaltning. En samordning av de regionale oppgaver innen kultur-, miljøvern og arealforvaltning på et regionalt folkevalgt nivå, vil øke mulighetene for å oppnå en helhetlig og bærekraftig utvikling.

10.4.2 Regional miljøpolitikk gir økt aksept

Overføring av miljøoppgaver til regionalt folkevalgt nivå vil i større grad åpne for regionale og lokale tilpasninger til landsdelen/ regionen. Regionale forvaltningsregimer vil for kommunene bli mer gjenkjennelige enn nasjonale regimer som virker likt over hele landet. Regionene må gis rett til å utvikle egne forvaltningsregimer ut fra særegne regionale behov og forutsetninger, men innenfor nasjonale og internasjonale føringer. Dette vil gi større grad av lokal og regional forankring, forståelse og aksept for viktige miljøpolitiske oppgaver i det nye folkevalgte regionale nivå (jf nærhetsprinsippet).

10.4.3 Lokal kunnskap må legges til grunn

Lokal kunnskap må få en viktigere rolle i forvaltningen, og mer forskning må baseres på nordnorske forhold som for eksempel kompetansesenteret for arktisk landbruk og innlandsfiske. Fylkesrådet mener det er viktig for å oppnå en bedre forvaltning av naturressursene, og mener en regionalisert miljøpolitikk i større grad vil utnytte lokale ressurser og kompetanse.

10.4.4 Kommuneoverskridende perspektiver

Kommunene har fått og får gradvis overført oppgaver og myndighet på miljøvernområdet. Alle oppgaver som krever lokalpolitisk skjønn skal i følge regjeringen overføres til kommunene. Kommunene har behov for veiledning og rådgivning i areal- og miljøsaker i mangel på kapasitet og kompetanse for å løse disse oppgavene. Dette behovet kan i stor grad ivaretas regionalt, ved å etablere et samlet miljøvern faglig miljø på regionalt nivå. Samtidig vil det være viktig å sikre at et regionalt politisk organ gis bedre kompetanse til å sette den aktuelle miljøpolitikken inn i et fremtidsrettet regionalt perspektiv.

For kommuneoverskridende perspektiver som for eksempel vern og bruk av kystsonen og regional arealforvaltning er det naturlig med et regionalt ansvar. Utarbeidelse av kystsonenplan er et konkret eksempel på et saksområde hvor Troms fylkeskommune har tatt initiativ for gjennomføring.

10.5 Regionalisering av bruk og vern

Det har i all tid vært kamp om arealene. Landskapet i full bredde kan tilby oss rom for rekreasjon, friluftsliv og opplevelser, og være grunnlag for næringsutvikling og produksjon av varer og tjenester. Kombinasjon av bruk og vern må fokuseres sterkere, og det må utvikles modeller for flerbruk av arealer. Fylkesrådet mener dagens vernepolitikk er stivbeint og begrenser mulighetene for regionale tilpasninger. Det er for eksempel lite rom for tilpasninger i kystforvaltningen selv om presset på kystlandskapet er langt mindre de fleste steder i Nord-

Norge enn i Oslofjordområdet. Et regionalt folkevalgt organ med innflytelse på vernepolitikken vil i større grad kunne gi åpninger for lokal næringsvirksomhet og -utvikling enn dagens forvaltning som virker hemmende for utviklingen.

Fylkesrådet ønsker blant annet en rovdyrpolitikk som ivaretar bygdenes behov for å utnytte lokale utmarksressurser og ser helt klart løsninger ved å overføre myndighet fra staten til et regionalt folkevalgt nivå. Samtidig skal det tas hensyn til nasjonale/internasjonale føringer.

10.5.1 Arealforvaltning

Kommunene har mer enn noen gang behov for å ha et godt styringsverktøy for å kunne legge til rette for næringsutvikling, bosetting og for å sikre bærekraftig utvikling av ressursgrunnlaget. Hovedansvaret for forvaltningen av arealressursene ligger hos den enkelte kommune, og arealforvaltningen skjer gjennom kommuneplanens arealdel, detaljplaner og byggesaker. I Troms er det mange kommuner som ikke har godkjent kommuneplan eller har godkjente planer av eldre dato. Det er mange grunner til at kommunene ikke kommer i mål med kommuneplanarbeidet. Det handler i hovedsak om kompetanse og kapasitet. Det regionale nivået kan spille en rolle og bidra med aktiv veiledning overfor kommunene.

Arealpolitiske retningslinjer uten juridiske bindinger bør ligge til grunn i veiledningsarbeidet, men det bør også åpnes for rettslig bindende regionale-/ fylkesdelplaner for arealbruk, jf også kap 16. Disse må utvikles i samarbeid med kommunene der det er hensiktsmessig å sikre områder for arealformål som går utover kommunegrensene; innen samferdsel og infrastruktur, helhetlig arealforvaltning av sammenhengende naturområder, utnytting av vassdrag, kystsonen m.v. Gjennom direkte kontakt med kommunene blir det regionale nivået i større grad en premissleverandør og ikke et kontrollorgan.

10.5.2 Verneplanprosesser

Opprettelse av verneområder er del av det internasjonale ansvaret for å sikre arter og økosystemer. Naturvernpolitikken må ikke sees isolert fra annen politikk, men i nær sammenheng med landbruks- og fiskeripolitikk, og distrikts- og næringspolitikk mer generelt. Det langsiktige perspektivet, der målet er bærekraftig forvaltning av natur- og kulturressurser, skal ligge i bunn. Opprettelse av verneområder er et skritt i arbeidet med å ta vare på de naturverdiene området representerer. Videre må det utvikles strategier for hvordan befolkningen i disse områder kan benytte og utnytte verneområdet på best mulig måte for alle parter. Et slikt strategiarbeid står overfor mange utfordringer, og da særlig innenfor informasjon og medvirkning. En åpen forvaltningspolitikk med vekt på dialog og samordning av interesser, og lokal aksept for vernet, vil være avgjørende for å lykkes.

Fylkesrådet vil kjempe for at regionale tilpasninger og prioriteringer gjennom geografisk differensiering blir gjort mulig, og at forvaltningsmyndigheten bør legges til underliggende forvaltningsnivå. "Vern gjennom fornuftig bruk" må legges til grunn som forvaltningsprinsipp i verneområder.

10.5.3 Biologisk mangfold

Norge har inngått internasjonale avtaler i arbeidet om bevaring av biologisk mangfold. FN-konvensjonen om biologisk mangfold vedtatt 22. mai 1992 er spesielt viktig, ettersom det er den første konvensjonen som omfatter vern og bærekraftig bruk av alt biologisk mangfold. Norge har landskapsformer og økosystemer som er unike eller sjeldne i verdenssammenheng, og vi har plante- og dyrearter som bare finnes i vårt land.

Det biologiske mangfoldet inneholder verdifulle ressurser for regionen. Det har direkte bruksverdi gjennom bruk av biologiske ressurser (mat, brensel, bygningsmateriale osv.) og ved bruk og opplevelser av naturen (friluftsliv). Det har også potensiell verdi som utnyttede ressurser og verdi som etisk forankring. Forvaltningsansvaret for biologisk mangfold er i stor grad blitt overført til kommunene fra staten. Forvaltning av biologisk mangfold er både kompetansekrevende og tverrsektorielt, og kommunene har for lite ressurser til en slik oppgave. Bærekraftig forvaltning av biologiske ressurser må sees på i en regional og nasjonal målestokk, da landskap og utbredelse av biologiske organismer går over kommune-, fylkes- og landegrensene.

Det folkevalgte regionale organet vil ha en viktig rolle med ansvar for virkemidler, samordning og sikring av en regionalforvaltning av biologisk mangfold. Dette er et ledd i den kommuneoverskridende arealforvaltningen, hvor fylkeskommunen har myndighet i dag.

Fylkesrådet ser for seg følgende regionale utfordringer knyttet opp mot biologisk mangfold:

- Oppdrettsanlegg (rømming, spredning av parasitter).
- Skogbruk (treslagsskifte, skogsveibygging).
- Utbygging i 100 m beltet langs sjø og våtmark (utbygging og landbruksdrift i kantsoner).
- Rovdyrproblematikken.
- Transport av miljøfarlig last langs kysten av Nord-Norge.
- Spredning av fremmede organismer inn i vår fauna (ballastvatn og kongekrabbe).

10.5.4 Friluftsliv

Sikring og samordning av områder for friluftsliv og naturbruk er en regional oppgave der det nye regionale nivå kan bidra med kompetanse og veiledning overfor kommunene. Fylkeskommunen har i mange år fordelt friluftslivsmidler til lokale lag og foreninger. Dette er små, men viktigere midler som kan benyttes i tilrettelegging for friluftslivsaktiviteter. De skaper lokalt engasjement og er gode trivselskapende tiltak.

10.6 Forurensning

Marine ressurser i hav- og kystsonen står overfor flere trusler. Forurensende punktutslipp, ulykker, langtransporterte forurensninger brakt med havstrømmer eller ballastvatn er noen. Petroleumbasert virksomheter i nordområdene gir oss særskilte utfordringer mht matvaresikkerhet knyttet til fisk, skalldyr eller andre marine produkter og mulig forringing av det biologiske produksjonsgrunnlaget i havet for øvrig. Det er viktig å ha et godt system for kystberedskap og overvåking for å beskytte det sårbare miljø langs kysten. Det nye folkevalgte regionale organ vil kunne bidra til en styrking av miljøovervåkingen og oljevernberedskapen.

Landbruk er avhengig av å kunne garantere ren mat, og reiselivet er avhengig av ren natur som kvalitetsprodukt. Matproduksjon, skogbruk og turistnæring må sikres mot langtransportert luftforurensning og lokalt / regionalt produsert forurensning av grunn, vann og vassdrag. Her vil det regionale politiske nivå dels kunne utforme en regionalt basert politikk for de regionale problemstillinger, og søke samarbeid om bærekraftige løsninger på andre problemer.

11 Ressursforvaltning

11.1 Fylkesrådets konklusjoner

Landbruk:

- Det må satses på et landbruk i nordområdene som utnytter eksisterende fortrinn og som gir trygg og ren kvalitetsmat. Landbruket må ha fokus på krav fra markedet, blant annet dokumentert produksjon, sporbarhet, dyrevelferd og etikk.
- Norge trenger en variert bruksstruktur og driftsformer som er tilpasset behov og forutsetninger i ulike deler av landet.
- De delene av fylkesmannens landbruksavdeling som har ansvar for rådgiving og utvikling legges inn under regional folkevalgt nivå for å styrke den territoriale samordningen og muligheten for å se ulike utviklingsoppgaver i sammenheng. Dette for å styrke det tilretteleggende arbeidet for næringsutvikling i distriktene. Retningslinjer som det er blitt enighet om i landbruksforhandlingene for bruk av BU-midlene (Bygdeutviklingsmidlene) skal vektlegges.
- BU-midler legges inn i RUP og operatøransvar avklares i RUP-prosessen.

Fiskeri:

- Fylkesrådet vil arbeide for at utviklingen i fiske og havbruk skal skje i samsvar med mål om bærekraft, desentralisering og åpenhet.
- Den overordnede fiskeripolitikken skal fortsatt ivaretas på nasjonalt nivå.
- Regionalt folkevalgt nivå må ha sterkere innflytelse på hvem som kan drive fiske, landingsmønster og leveringsbetingelser.
- Dersom ressursrente innføres må den tilfalle regionene.
- Det regionale nivå må forvalte virkemidler som kan stimulere en dreining fra volumorientert produksjon til mer markedsorientert produksjon innenfor fiskerinæringen.
- Økt bruk av distriktskvote til å styrke fiskeindustrien i fiskeriavhengige områder.
- Det må utvikles en logistikk kjede som sikrer og opprettholder kvaliteten på varene frem til forbruker.
- Det må utvikles rasjonelle og effektive transportsystem som legger til rette for mer effektiv utnytting av de komparative fortrinn regionen har ved tilgang på ferskt råstoff.
- Regionalt folkevalgt nivå må få større makt i forhold til planlegging og drift av havnene i regionen.

Havbruk:

- Regionale statlige sektormyndigheters oppgaver og vedtaksmyndighet overføres til folkevalgt regionalt nivå.
- Innføring av regionalt produksjonsregime som reflekterer regionenes fortinn og som overføres til det regionale folkevalgte organ innenfor rammen av nasjonal politikk.
- Det regionale folkevalgte organ gis det overordnede ansvar for å vedta juridisk bindende kystsonoplanlegging på tvers av kommunegrensene.
- Konesjonsvederlag / arealavgift som tilfaller regionene.

Energi:

- Fylkesrådet vil understreke fylkestingets høringsuttalelse av 24.01.05 knyttet til hjemfallsutvalgets innstilling der det framgår at vassdragsressursene må undergis sterk offentlig styring og kontroll, og at dette best oppnås ved at hjemfallsinstituttet beholdes i en eller annen form i kombinasjon med sterkt lokalt og regionalt eierskap. Dette vil sikre regional kontroll over kraftressurser, sikker energitilgang og næringsutvikling av norske regioner og lokalsamfunn.
- Fylkesrådet krever en rask avklaring i forholdet til ESA knyttet til hjemfallsordning og andre virkemidler i kraftsektoren, for å sikre langsiktighet og forutsigbare rammevilkår for nærings- og regionalpolitikk. Fylkesrådet forutsetter som fylkestinget at som offentlig eierskap regnes også selskap eid av fylkeskommuner og kommuner.
- Regionalisering av økonomiske virkemidler og økt innflytelse på konsesjonsbehandling knyttet til utbygging av småskala energianlegg er nødvendig for å sikre en regionalt tilpasset forvaltning og miljøvennlig energiproduksjon.
- Fylkesrådet vil arbeide for økt regionalisering av økonomiske virkemidler og veiledningsoppgaver i forbindelse med utbygging av fornybare energikilder i regionen. Dagens organisering av Enova gir ingen regional innflytelse.
- Fylkesrådet krever at regionene får økt kontroll og innflytelse over forskning og utdanning i egen region. Dette vil sikre en bærekraftig og regionalt tilpasset ressursforvaltning og næringsutvikling.
- Regionalt folkevalgt organ må ha innflytelse og myndighet til å stille betingelser overfor oljeselskapene for å sikre regional og lokal næringsutvikling og sysselsetting, samt at lokal og regional kompetanse innen miljø og annen ressursutnyttelse tas i bruk.

11.2 Ressursavhengige næringer – regionalt folkevalgt nivå sin mulighet for påvirkning

Norge har en ressursbasert økonomi og utnyttning av naturgitte ressurser er derfor viktig for landet. I lys av dette har forvaltning av naturressursene vært oppfattet som en nasjonal oppgave, og regionalt og lokalt folkevalgt nivå har liten innflytelse i disse prosessene. Til tross for den store betydningen naturressursene har for regionene, forvaltes de i stor grad etter nasjonale retningslinjer.

Tilgang og nærhet til naturressurser innen fiskeri, havbruk, landbruk og energi har vært et konkurransefortrinn for Norge og spesielt for distriktene. Internasjonalisering, globalisering og endring i rammebetingelsene for internasjonal handel har bidratt til å svekke fortrinnet. Innføring av reguleringer som begrenser adgang til og produksjonsvolum innen disse ressursbaserte næringene, som konsesjoner og kvoter, har redusert muligheten for at regionene kan utnytte de fortrinn de har knyttet til nærhet og tilgjengelighet. Dermed begrenses adgangen til å starte ny virksomhet, samtidig som kostnadene for eksisterende virksomhet økes.

Forskningsmiljø knyttet til ressursforvaltning i Norge er i dag statlige institusjoner eller er sterkt knyttet til statlige forvaltningsnivå, og denne koblingen forsterker sentralstyringen.

I enkeltkommuner i Troms i 2003 var nærmere halvparten av de yrkesaktive sysselsatt innen landbruk/skogbruk, fiskeri og oppdrett.⁸⁹ Ressursbaserte næringer og deres betydning for

⁸⁹ Kilde:Panda

sysselsetting og bosetting i Norge er omtalt i ulike utredninger som Effektutvalget, Distriktskommisjonen,⁹⁰ Nordområdeutvalget og Regionaliseringsutvalget.

Med forvaltning av naturressurser menes den virksomheten som offentlige organer driver, med støtte i lover og regelverk, og bistanden i form av informasjon, råd og økonomisk støtte. Kvoter og konsesjoner er sentrale næringsrettede virkemidler i den nasjonale distrikts- og regionalpolitikken og benyttes aktivt for å påvirke endringsprosessene i fiskeri- og havbrukssektoren og liberalisering i kraftmarkedet.⁹¹ Adgangs- og produksjonsbegrensinger medfører at enkeltaktører får eksklusiv rett til å utnytte samfunnets felles ressurser. For å kunne utnytte ressursen, kan aktøren forplikte seg til å iverksette tiltak eller opprettholde aktiviteter av stor betydning for lokal eller regional utvikling.

Regionaliseringsutvalget konkluderer med at regionene må få ”Utvidet beslutningsmyndighet innenfor regionalisert ressursforvaltning som basis for ressursbasert næringsutvikling: Landbruk, fiskeri/havbruk, kraft-/petroleumbasert industri og reiseliv”.⁹² Etter utvalgets mening må en ny politisk organisering i nord sikre regional innflytelse innenfor de nye vekstområdene – basert på naturressurser som olje, gass og mineraler, miljø, marine ressurser og oppdrett, samt i forhold til andre primærnæringer, kultur, utdanning og forskning. I dette kapitlet settes det lys på rammebetingelsene for disse næringene og mulighetene regionalt folkevalgt nivå har til å påvirke dem. Det foreslås tiltak som vil bidra til at de ressursbaserte næringene også i fremtiden vil være en viktig faktor for bosetting og sysselsetting i regionene.

11.3 Landbruk

Fylkesmannen er Landbruks og Matdepartementets (LMD) viktigste samarbeidspartner for oppfølging av nasjonal landbrukspolitikken regionalt og lokalt.⁹³ Fylkesmannen skal formidle nasjonal landbrukspolitikken og være et kompetansesenter generelt og for kommunene spesielt innen fagområdet. Fylkesmannen har det regionale koordineringsansvar for realisering av Landbruk Pluss – Landbruksrelatert næringsutvikling. Andre arbeidsoppgaver er:

- Ansvar for å samordne og skape samhandlinger overfor kommuner, fylkeskommuner, Innovasjon Norge og andre statlige aktører regionalt.
- Være utviklingsorgan for landbruksnæringen og kommunen og stimulere til mobilisering, samarbeid og fellestiltak, samt innovasjon og verdiskaping.
- Arbeide for å synliggjøre og utvikle miljøverdier og produksjon av miljøgoder med basis i landbrukets kulturlandskap.
- Forvalte virkemidler som Bygdeutviklingsmidlene (BU) til tilretteleggende tiltak avsatt over jordbruksavtalen.⁹⁴ For perioden 2005-2008 har fylkesmannen i samarbeid med faglagene i landbruket, Innovasjon Norge, fylkeskommunen og KS utarbeidet en regional plan for landbruksrelatert næringsutvikling som del av BU-ordningen.⁹⁵

⁹⁰ NOU 2004:19 *Livskraftige distrikter og regioner*.

⁹¹ Jf Distriktskommisjonen.

⁹² ”Hvem skal styre i nord?” side 30.

⁹³ Embetsoppdrag Fylkesmannen – Landbruks- og matdepartementet - 2005

⁹⁴ Forskrift om midler til bygdeutvikling. Fastsatt av Landbruks- og matdepartementet 24.01.2005

⁹⁵ Fylkesmannen i Troms 10.12.2004. Strategier for landbruksrelatert næringsutvikling i Troms 2005-2008.

- Være sekretariat for fylkeslandbruksstyret som bl.a. er klageorgan etter landbrukets særlover.
- Oppgaver knyttet til forvaltning, tilsyn og kontroll av virkemiddelordninger.

Kommunene har fått overført ansvaret for behandling av de fleste saker etter jordloven, konsesjonsloven og odelsloven med fylkesmannen som klageorgan. I tillegg har kommunen fått ansvar for en del av tilskuddsordningene fylkesmannen forvaltet tidligere. Samtidig har fylkesmannen fått ansvar for å utforme og forvalte regionale miljøtilskuddsordninger med bakgrunn i overførte midler fra tidligere nasjonale ordninger.

11.3.1 Status i dag

Siden tidlig på 1990-tallet har landbrukspolitikken vært lagt om med sikte på å redusere kostnadsnivået og øke konkurransekraften. Rammebetingelsene for internasjonal handel er under endring og konturene fra pågående forhandlinger i Verdens handelsorganisasjon (WTO) kan begrense handlingsrommet for norsk landbrukspolitikk. Resultatet er en omfattende omstrukturering og rasjonalisering innen jordbruket.

Regionaliseringsutvalget, Effektutvalget og Distriktskommisjonen fremhever landbrukets multifunksjonalitet da det er mange hensyn som skal ivaretas i landbrukspolitikk og forvaltning. Landbruket er en viktig del av nærings- og bosettingsgrunnlaget i våre områder, samtidig som landbruket er en viktig kulturbærer.

To ulike strategier fremstår for videre utvikling, a) Variert bruksstrategi hvor mål om bosetting, kulturlandskap og matvaresikkerhet vektlegges og b) Strukturrasjonalisering hvor landbruk oppfattes på lik linje med andre næringer og distriktpolitiske føringer i mindre grad pålegges. Det kan gå mot en todeling av næringen, hvor noen satser på tradisjonelt jordbruk og andre på nisjeproduksjon.

Når det gjelder planarbeid og arealvern vises det til kap 10 og 16.

11.3.2 Svakheter ved dagens situasjon

Fylkeskommunen har i dag liten mulighet til å påvirke utviklingen innen landbruket, da landbruket i all hovedsak forvaltes etter nasjonale retningslinjer med fylkesmannen som utøvende myndighet. Fylkeskommunen kan komme med innspill i arbeid med regionale planer fylkesmannen utarbeider.

11.3.3 Fylkesrådets vurderinger

Fylkesrådet mener mulighetene for å drive et aktivt landbruk er tilstede i alle deler av landet, og at det er et viktig offentlig ansvar å medvirke til at landbruksnæringen kan opprettholdes og utvikles. Forholdene må legges til rette for både heltids jordbruk og jordbruk i kombinasjon med annen virksomhet. Skogressursene bør forvaltes og utnyttes slik at det bygges opp en skogressurs som er større og bedre enn den som er i dag. Reindriftsinteresser bør ivaretas blant annet gjennom sikring av areal- og beitegrunnlag.

Fylkesrådet mener en rekke av de hensyn som skal ivaretas i landbruksforvaltningen krever kjennskap til lokale og regionale forhold, samtidig som landbruket bør ses i sammenheng med andre sektorer. I lys av dette må regionalt folkevalgt nivå ha mulighet til å påvirke hvilke tiltak som skal gjennomføres. De midlene fylkesmannen disponerer til regional utvikling må ses i lag med andre virkemidler som disponeres i RUP.

11.4 Fiskeri

11.4.1 Status i fiskerinæringen i dag

Fiskeri- og havbruksnæringen spiller en viktig rolle i nordnorsk næringsliv og utviklingen innenfor disse næringene setter premisser for utviklingen i andre deler av nordnorsk nærings- og samfunnsnivå. Dette gjelder i forhold til områder som kompetanseutvikling, infrastruktur, leverandører og andre. Scenariene for utvikling av næringen har vært preget av store forventninger til fremtidig utvikling, mens utviklingen de senere år har gått i motsatt retning med konkurser, lav lønnsomhet, lave priser etc. Denne trenden ser nå ut til å snu.

På nasjonalt nivå er det gjennomført tiltak som påvirker strukturen i næringen blant annet ved at enkeltfartøy kan ha flere fartøyskvoter med den hensikt å forbedre fartøyenes økonomi. Slike strukturtiltak kan medføre at enkelte steder blir fri for lokal flåte som følge av fartøyeiernes vurderinger, samtidig som flåten andre steder styrkes.

Ny teknologi og endringer i det internasjonale handelsregime gjør at foredlingsindustrien i flere land konkurrerer om å produsere det samme fiskeråstoff som tas utenfor Nord-Norge. Eksempelvis foredles i dag rundfrossen torsk fanget utenfor Nord-Norge i Kina, for deretter å eksporteres til Europa i konkurranse med torsk foredlet i Norge. Resultatet er lavere lønnsomhet og sysselsetting i egen foredlingsindustri. Innen filetindustrien har det derfor vært en omlegging til produksjon av fersk filet. Slike produkter krever effektiv og hurtig logistikkjede til markedet, hvor EU er et viktig marked.

I adgangsbegrensede fiskeri er spørsmål om å sikre seg og ha kontroll over fiskerirettigheter sentrale. Samtidig er flåten mer mobil og lojalitetsbånd som ofte fantes mellom hjemmeflåte og industri er svekket. Inngangsbilletten for nye aktører er blitt høyere enn tidligere ved at kvotene har fått verdi.

Nåværende forvaltningsregime:

Forvaltningen av fiskerinæringen i Norge er kjennetegnet av en sterkt sentralisert forvaltning med Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) som det sentrale organ i utformingen av politikken og Fiskeridirektoratet (FIDIR) som viktigste utøvende og rådgivende organ. Regionkontorene til FIDIR har i liten grad mulighet for å ta regionale hensyn i sitt arbeid. Fylkeskommunens funksjon innen fiskeriforvaltningen er i stor grad å være høringsinstans.

De fleste fiskebestandene av kommersiell betydning for norske fiskere er delt med andre land og forvaltning og fastsetting av årlige kvoter skjer i internasjonale forhandlinger, eksempelvis den norsk-russiske fiskerikommisjon hvor totalkvoten på bl.a. norsk-arktisk torsk fastsettes. Her har fylkeskommunene og Sametinget en representant hver.

FKD og FIDIR fastsetter nasjonalt regelverk for utøving av fiske, inkludert størrelsene på fartøyenes kvoter. Reguleringsrådet, med et flertall av medlemmer fra næringen, tillegges stor vekt ved utforming av regelverk som regulerer fiske. Sametinget og fylkeskommunene har en representant hver.

11.4.2 Utfordringer

Norsk fiskeripolitikk utfordres i dag på flere fronter, både internt og eksternt. Med unntak av noen lokale fjordreguleringer har regionalt nivå liten innflytelse på nasjonal politikk. Statlige myndigheter kan i dag styrke fiskerinæringen i fiskeriavhengige regioner ved bruk av distriktskvote, hvor det er krav om at fisken landes i disse regionene. Denne muligheten har ikke vært benyttet i vesentlig grad de seinere år.

På regionalt og lokalt folkevalgt nivå er det økt krav om innflytelse på fordelings- og regionalpolitikken og ulike metoder er foreslått for å sikre råstoffandeler til regionen. Kommunalt og regionalt engasjement er basert på erkjennelsen av at råstofftilgang har betydning for utvikling i kommunen. I dag finnes eksempel på råstoffelskap i havflåten hvor kommuner kan intervensere ved salg av fartøy eller rettigheter ut av kommunen. Hammerfest Industrifiske AS er et slikt eksempel.

Rettighetsselskap er et annet eksempel hvor fiskerettighetene overføres til kommunale/regionale ressurselskap som så leier dem ut til fartøy med lokal tilhørighet, og gjerne med krav om levering i kommune/region/fylke. Et eksempel er Finnmark fylkeskommune (2004) sin modell,⁹⁶ hvor rettighetene overføres til kommunale/regionale rettighetsselskap oppbygd ala regionale kraftselskap (Trondsen 2003). Selskapene leier så ut rettighetene for kortere eller lengre tid. I slike selskap kan råstofflandingene styres slik at sterkt fiskeriavhengige regioner ikke blir stående uten rettigheter og råstoff til industrien som følge av private tilpassinger i flåteleddet.

En måte ressurselskapene kan skaffe seg kvoter på er ved innføring av hjemfallsrett på kvotene til staten etter en gitt tidsperiode, eksempelvis 15 år, eller at en gitt andel av aktørenes kvoter blir inndratt hvert år. Disse kvotene kan så gis til ressurselskapene. Ressurselskapene kan også kjøpe rettigheter på linje med eksisterende fiskere, men dette er trolig kostnadsdrivende ved at etterspørselen etter kvoter øker. Troms fylkesting ba i 2002 Fiskeridepartementet om en vurdering av kvoteordninger knyttet til regioner/ kommuner,⁹⁷ hvor disse skulle forvaltes i fellesskap mellom regioner/kommuner og fiskeriorganisasjonene.

I desember 2004 vedtok Troms fylkesting å starte et arbeid for å sikre økende lokal kontroll over fiskeressursene, og det ble bedt om at det ble forberedt et arbeid for å etablere et regionalt,⁹⁸ offentlig eid ressurselskap som skulle eie og forvalte fiskekvoter i landsdelens interesse.

Fra næringshold er holdningen til regional fiskeriforvaltning negativ og Norges Fiskarlag har landsmøtevedtak på at fiskeressursen fortsatt skal være underlagt et nasjonalt forvaltningsregime, herunder fordeling av ressursene.⁹⁹

I adgangsbegrensede fiskerier har aktørene eksklusiv tilgang til folkets felles ressurser. Dette åpner opp for at aktørene kan pålegges ressursavgift som kan tilfalle regionene, noe blant annet Distriktskommisjonen anbefaler utredet og Fylkestinget i Troms har anbefalt. En viktig utfordring blir fordeling av eventuell ressursavgift på regioner. Innføring av hjemfallsrett på fiskekvoter kan være et alternativ til ressursrente.

Med økt konkurranse om fiskeråstoffet, spesielt det frosne, er det viktig at fiskeindustrien utnytter det komparative fortrinnet de har med tilgang på fersk fisk, ved å satse på produkt som krever ferskt råstoff. Slike produkter eksporteres gjerne ferske og dette stiller større krav til transportsystem. Gode transportsystem kan bidra til økt videreforedling og satsing på nisjemarkeder. Dette krever et mer rasjonelt og kostnadseffektivt transportsystem internt i

⁹⁶ Finnmark fylkeskommune 2004, fylkestingssak 4/04: "Fiskeripolitikk med Finnmarksvri".

⁹⁷ Troms fylkesting, sak 44/02, Høringsnotat med forslag til spesielle kvoteordninger for fartøy under 28 meter som deltar i fiskeri som er underlagt adgangsbegrensning.

⁹⁸ Troms fylkesting, 8/12-2004, Vedtak etter debatten etter fylkesrådsleders tale

⁹⁹ Norges Fiskarlag landsmøtevedtak 5/03.

regionen og ut av regionen. Utvikling av fiskerihavnene er viktig her. Utvikling av feedersystem hvor varene bringes inn til utvalgte steder for omlasting og eksport kan bidra til et mer rasjonelt transportsystem.

11.4.3 Fylkesrådets vurdering

Fylkesrådet legger til grunn at oppgaver knyttet til kvotefastsetting og regelverk for utøvelse av fiske er et nasjonalt anliggende. Fiskeriressursene må forvaltes med sikte på høyest mulig langsiktig ressursuttak innenfor bærekraftige rammer og et mest stabilt uttak fra år til år. Fiskeressursene må ikke privatiseres. Norsk fiskeripolitikk må i fremtiden være basert på prinsippene i Saltvannsfiskeloven og Deltakerloven/Råfiskloven.

Nasjonale reguleringer av fiskeriene påvirker landingsmønster av fangstene blant gjennom fordeling av totalkvoten mellom kyst og havfiskeflåten. Reguleringsrådet har en sentral posisjon i arbeidet med de nasjonale reguleringene og det er derfor viktig at regionalt folkevalgt nivå utnytter den påvirkningsmulighet fylkeskommunenes representant gir. Forutsigbarhet har vært viktig i arbeidet knyttet til strukturendringer i fiskeflåten de siste årene og det tilsier at fordeling av den norske kvoten på fartøynivå i stor grad ligger fast fremover. Det må ikke bli slik at noen skal kunne eie en fast del av den norske kvoten.

Med dagens teknologiske utvikling må det forventes at de viktigste fiskeriene er adgangsbegrensede både når det gjelder uttak og deltagelse. På lokalt og regionalt nivå blir derfor hvem som kontrollerer fiskerettigheter viktigere enn hvordan fisket reguleres. Regional kontroll kan være at fartøy pålegges forpliktelser med hensyn til hvordan kvotene skal disponeres/ fisken landes. Det forutsettes at disse vilkårene håndheves strengt.

For å styrke spesielt utsatte fiskeriavhengige regioner/samfunn må dagens distriktskvoteordning brukes mer aktivt. Nasjonale myndigheter avsetter inntil 10 % av den nasjonale kvoten til landing og bearbeiding i spesielt utsatte distrikt for å sikre sysselsettingen i industrien i kortere eller lengre perioder ved behov. Regionale myndigheter må få mulighet til å fordele disse landingene.

Fylkesrådet er positiv til innføring av ressursrente som tilfaller regionene. Fylkesrådet er oppmerksom på at deler av ressursrenten innen fiskeri er fordelt til regionene ved lukking av fiskeriene, eksempelvis lukking i kystfiskeriene i 1989/1990.

Fiskeråstoffet skal som hovedregel foredles ved anlegg på land og regelverk for produksjon om bord skal i størst mulig grad være likt regelverket for produksjon på land. Det komparative fortrinn regionen har ved tilgang på fersk fisk må utnyttes bedre ved at det legges til rette for at produksjonen i større grad dreies mot produkter som krever ferskt råstoff. Ved kombinasjon av nisjeproduksjon og volumproduksjon kan verdiskapingen for regionen som helhet økes.

Det er viktig med fokus på transportsystemene slik at logistikkjeden blir mer rasjonell og kostnadseffektiv og dermed styrker regionens muligheter til å utnytte råstoffgrunnlaget på en måte som bidrar til høyere verdiskaping. I dette ligger at regionalt folkevalgt nivå i større grad enn i dag får ansvar for planlegging og drift av havnene i regionen, samt virkemidler for utbygging av maritim infrastruktur. Sentralt i dette ligger utvikling av fiskerihavnene som ledd i en effektiv transportkjede.

Organisering av logistikk for transport av fisk internt i regionen og til de viktige konsumentmarkedene er viktig. Det må derfor legges opp til system som opprettholder kvaliteten på varene frem til forbruker og som kan bidra til at ressursgrunnlaget i regionen kan utnyttes mer effektivt.

Fylkesrådets vurdering er at ansvar for de næringspolitiske virkemidlene til Fiskeridepartementet og Næringsdepartementet må delegeres til regionalt folkevalgt nivå som også får økt myndighet og ansvar for logistikk og infrastrukturutvikling.

11.5 Havbruk

11.5.1 Status - havbruksnæringen

Havbruk, spesielt oppdrett av laks og ørret har tidligere blitt fremhevet som en distriktsnæring og Fiskeoppdrettslovens¹⁰⁰ (§1) formål er ”å bidra til at oppdrettsnæringen kan få en balansert og bærekraftig utvikling og bli en lønnsom og livskraftig distriktsnæring”. Samtidig er næringen i dag i all overveiende grad styrt av markedsbetingelser hvor lave laksepriser og store kostnader knyttet til tidligere oppkjøp av produksjonsrettigheter har preget utviklingen de siste 2-3 årene. Resultatet er sterkt fokus på å opprettholde og videreutvikle konkurransekraft med en utvikling mot færre og større aktører. Det er en utvikling mot økt produksjon, slakting og videreføring på tvers av kommune-, fylkes- og til dels nasjonsgrenser. Videre er det en klar tendens til økt integrering mot markedene.

Denne utviklingen avspeiles i forslag til ny Akvakulturlov¹⁰¹ hvor §1, lovens formål er å ”fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten”.

Problemene innen oppdrett av laks og ørret de senere år har gjort at få næringsaktører har satset på utvikling av nye arter i oppdrett som er et offentlig satsingsområde i Norge. I Nord-Norge er det satset på torsk, kveite, flekksteinbit, blåskjell og kråkebolle. Mye utviklingsarbeid gjenstår ennå for disse artene før oppdrett i industriell skala er lønnsomt. For å utvikle næringen er det behov for kapital til oppbygging av biomasse i anleggene.

Ved tildeling av nye oppdrettskonsesjoner for matfiskproduksjon av laks og ørret i 2002 og 2003 ble det innkrevd konsesjonsvederlag som tilfalt staten. Vederlaget var lavere i Nord-Troms og Finnmark enn i resten av landet.

Nåværende forvaltning:

FKD har ansvar for forvaltning av havbruksnæringen etter oppdretts- og havbeiteloven. I tillegg kommer forskrifter satt ut fra helse, dyrevern, og miljøvernmessige forhold. Næringen forvaltes etter nasjonale retningslinjer som i liten grad tar hensyn til ulike produksjonsvilkår i landet og som tilgodeser produsenter i områder med kort produksjonssyklus som følge av høy sjøtemperatur og som har få årsklasser i sjøen samtidig.

I nytt konsesjonsavgrensningssystem innført 1/1-2005 (maksimalt tillatt biomasse, MTB) er dette tatt hensyn til ved at en konsesjon i Troms og Finnmark har høyere MTB enn resten av landet¹⁰².

¹⁰⁰ Lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. av 21/6-1985

¹⁰¹ Ot.prp. nr 61 (2005-2005) Om lov om akvakultur (akvakulturloven)

¹⁰² Forskrift 22.12.2004 ”om tildeling, endring og bortfall av konsesjoner og lokaliteter for oppdrett av laks, ørret og regnbueørret”.

Lokale folkevalgte sin mulighet for å påvirke utviklingen i havbruksnæringen er gjennom plan- og bygningsloven, hvor kommunene som juridisk enhet er tillagt planansvar for arealbruk som ikke er styrt av særlovgiving. Kommunene kan bare i begrenset omfang avgjøre type oppdrettsaktivitet som tillates i avsatt oppdrettsområde og har ingen innflytelse på hvilke aktører som slipper til. Tidligere ble kommunen som en konsesjonen ble søkt flyttet fra hørt, og ofte ble disse høringsuttalelsene tatt hensyn til i saksbehandlingen i FIDIR, men i den nye Flytteforskriften¹⁰³ av 9/2-2004 ble denne muligheten fjernet.

Nasjonale myndigheter stiller krav om økt tilrettelegging i kystsonen for å kunne påregne tildeling av produksjonsrettigheter, samtidig som kommunene ikke har noe incentiv for å drive slik tilrettelegging da vederlag tilfaller staten. Samtidig har ulike verneprosesser medført reduksjon i områder som kan brukes til havbruksvirksomhet.

Fylkeskommunens påvirkningsmulighet har variert noe over tid, men har i all hovedsak vært begrenset til plan- og bygningslovens bestemmelser. Ved tildeling av konsesjoner til matfiskoppdrett av laks og ørret i 2002 kunne fylkeskommunen påvirke hvilke kommuner konsesjonene skulle tildeles. Dette var ikke tilfelle i tildelingsrunden i 2003 hvor konsesjonene ble knyttet til Fiskeridirektoratets regioner.

11.5.2 Utfordringer

Likebehandling i nasjonalt regelverk medfører at aktørene i liten grad kan utnytte regionale fortrinn samtidig som utviklingen mot færre og større aktører, gjerne uten lokal tilhørighet, svekker bindingen mellom konsern og region/kommune. FIDIRs regioninndeling påvirker lokalisering da konsesjonene er bundet til denne. Eventuell endring i FIDIRs regioninndeling vil påvirke lokalisering av konsesjonene.

Globalt drevet utvikling i havbruksnæringen de senere år, og regionalt og lokalt folkevalgt nivå sin begrensede påvirkningsmulighet, kan medføre at kommunene nedprioriterer kystsonenplanarbeidet da de må dekke kostnadene, mens gevinsten er begrenset og usikker. Samtidig beslaglegger oppdrettsanleggene areal som kunne blitt brukt til annen virksomhet. Dette i lys av at konsesjonsvederlag som ble innkrevd i 2002 og 2003 tilfalt staten. Regionalt folkevalgt nivå kan få større mulighet for å påvirke utviklingen ved endring av plan- og bygningsloven slik at regionalt folkevalgt nivå får mulighet til å påvirke hvilken type virksomhet som etableres og hvem som kan etablere seg i de ulike områdene. FIDIR sine regionkontor har begrenset mulighet til å ta regionale hensyn i sitt arbeid.

11.5.3 Fylkesrådets vurdering

For å utnytte sjøarealene rasjonelt er det i mange tilfeller viktig å planlegge for områder større enn en kommune. Samtidig er det i arbeidet med kystsonenplaner avdekket en rekke domene- og kompetansekonflikter mellom statlig sektorforvaltning, spesielt mellom fiskeri- og miljøvernmyndigheter. Den manglende samordningen mellom statlig og kommunalt nivå er ressurs- og tidkrevende for kommuner og fylkeskommuner og det medfører uklarheter og forsinkelser for brukerne av kystarealene. For å sikre hensiktsmessig bruk av arealene mener fylkesrådet at juridisk bindende regionale kystsonenplaner bør innføres. Slike planer er også viktig i samband med areal- og transportplanlegging, verneplaner og regionale nærings- og utviklingsplaner.

Ulike forvaltningsregimer i ulike deler av landet bør vurderes. Regionaliseringsutvalget peker på at eksisterende temperaturskille ved Vestfjorden kan gjøre det naturlig å vurdere ulike

¹⁰³ Forskrift 9.2.2004 "om klarering av lokaliteter for oppdrett av matfisk og stamfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann".

forvaltningsregimer nord og sør for Vestfjorden. Dette har sammenheng med at anlegg i Nord-Norge har lavere tilvekst og flere årsklasser i sjøen enn lenger sør, slik at produksjonskapasiteten i nord blir lavere. Det vises til gjeldende konsesjonsavgrensingssystem med høyere MTB i Troms og Finnmark.

Fylkesrådet støtter forslaget fra Distriktskommisjonen om at dagens konsesjonsavgifter bør erstattes av arealavgift som tilfaller kommunene/ regionen.

Oppdrett av laks og ørret vil trolig som følge av markedsmessige forhold være underlagt produksjonsbegrensinger på landsbasis fremover, samtidig som sittende regjering¹⁰⁴ ønsker at næringen selv skal tilpasse produksjonen etter markedsf forholdene. Økt regionalt ansvar kan oppnås i tilfelle nasjonale begrensinger i total produksjon fordeles på regioner. Regionaliseringsutvalget mener regionale produksjonskvoter i større grad vil legge til rette for at regionale fortrinn kan tas hensyn til i forvaltningen. Et slikt system vil gi regionalt politisk nivå økt innflytelse over fordeling av produksjonsrettigheter, enhetsbegrensninger og driftsvilkår for næringen, saksbehandling av konsesjonssøknader og sektormyndighetenes inngrep i lokal og regional areal- og samfunnsplanlegging. Dette vil åpne for tilbakeføring av grunnrente i form av konsesjonsvederlag, arealavgifter, utleie av rettigheter etc.

Ved videreføring av dagens politikk med enhetlig nasjonal politikk for regulering av havbruksnæringen, kan regionale ressurselskaper være et alternativ. Ressurselskapet under regionalpolitisk kontroll leier ut rettighetene til oppdretterne med vilkår om hvor og hvordan driften skal organiseres. Selskapene kan ses på som et alternativ til videreføring av ordningen med konsesjonsvederlag eller innføring av arealavgift hvor gevinsten tilfaller kommunene/regionen. Næringens binding til regionen blir dermed styrket ved at ressurselskapene kan pålegge driverne krav til lokalisering av anlegg.

Logistikkutfordringene innenfor havbruksnæringen er stort sett de samme som for fiskerinæringen. Det må derfor etableres transportsystemer som kan bidra til mer effektiv og verdiskapende ressursutnyttelse.

11.6 Energi

I Norge er forvaltningen av energiresurser fordelt på flere myndigheter og flere nivåer. Dagens forvaltning av kraft- og energiresurser styres fra Olje- og energidepartementet (OED). Kraft og petroleumsressurser karakteriseres av sterk lovstyring hvor Stortinget har relativt stor direkte kontroll over forvaltningen. Lokaliseringen av disse ressursene er ofte ikke begrenset av kommune- eller fylkesgrenser, forvaltningen preges av å være sterkt ressurs- og kompetansekrevene og er internasjonalt betinget. Det er derfor nødvendig med en overordnet nasjonal strategi og regulering. Imidlertid er det eksempler på flere områder hvor ressursforvaltningen kan effektiviseres og bedres ved økt regional innflytelse og myndighet. Energiforvaltningen preges av sektorisering. Direktoratene under OED håndhever hver sine lovverk og har konsesjonsmyndighet på sine områder. Miljøverndepartementet med sine direktorat (blant annet Statens forurensningstilsyn - SFT) er også forvaltningsmyndighet knyttet til energiresurser. Det er lite samordning og uoversiktlig for andre aktører.

¹⁰⁴ ”Samarbeidsregjeringen” - Bondevik II

Dagens forvaltning av energiressurser:

Forvaltningen av vassdrag er fordelt på flere myndigheter og flere nivåer. Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet, med underliggende direktorat har hovedansvar. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er direktorat under Olje- og energidepartementet og er sentral faginstans i forvaltningen av landets vann- og energiressurser. NVE har ansvar for: Tilsyn av infrastruktur, behandling ved søknader om kraftanlegg og kontroll knyttet til sentrale lover; Plan- og bygningsloven, vannressursloven og vassdragsloven. Større kraftutbygginger forelegges Stortinget. Statnett SF er systemansvarlig for det nasjonale sentralnettet. NVE som konsesjonsmyndighet gjør overordnede vurderinger av hvordan planlagt vindkraftutbygging og mulige nettløsninger skal ses i sammenheng.

Enova SF er et statsforetak underlagt OED. Enovas målsetting er å styrke arbeidet med en miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon i Norge. Økonomiske virkemidler fra energifondet finansieres gjennom nettarriffen og bevilgninger over statsbudsjettet.

Andre rammer for vannkraft og vannressurser i Norge er eventuell verving av vassdrag. I fremtiden vil EU's rammedirektiv for vann bli avgjørende for forvaltningen av vassdrag og vannressurser i Norge.

Petroleumsressursene styres fra Stortinget gjennom OED. Oljedirektoratet er underordnet direktorat med fagansvar. Statoil AS er ikke forvaltningsmyndighet, men legger mange føringer for petroleumsvirksomhet på norsk kontinentalsokkel og fastland.

Aktuelle lovverk: Plan- og bygningslov, Vannressursloven, Energiloven, Industrikonsesjonsloven, Vassdragsloven, Forurensningsloven, Naturvernloven og Lov om petroleumsvirksomhet.

En langsiktig og fornuftig ressursforvaltning er avhengig av kompetanse- og utdanningsmiljø. Det er viktig at et folkevalgt regionalt organ med forvaltningsmyndighet gis økt kontroll og innflytelse over regionens kompetanse- og utdanningsmiljø, jf kap 12 og 13.

Nedenfor vil de viktigste energiressursene bli nærmere omtalt og det gis forslag til tiltak som kan bidra til økt regional kontroll og innflytelse på energiforvaltningen.

11.7 Fylkesrådets vurderinger - Status og utfordringer

11.7.1 Vannkraft

I Norge kommer over 99% av all elektrisitet vi produserer innenlands fra vannkraft. Det er foreløpig lite elektrisitet fra vindkraft, men omfanget er økende.¹⁰⁵ Prognoser viser stadig økende energiforbruk.¹⁰⁶ Sentrale utfordringer for norsk kraftproduksjon knyttet til økt etterspørsel og forbruk:

- Slutt på utbygging av større kraftanlegg. Politisk enighet om at hensynet til miljø og areal begrenser utbygging av nye store anlegg.
- Energisystemet i Norge er sårbart for svingninger i værforhold. Det er nødvendig å bygge ut alternative energiformer.
- Kapasitet på sentralnettet. Det er nødvendig med betydelige investeringer til opprustning av overføringsnett for å møte en nødvendig økende produksjon for eksport og overføring mellom kraftregioner.
- Energiøkonomisering; mye kapital kan frigjøres ved energisparing i offentlig- og privat virksomhet.

¹⁰⁵ UD 2002: "Nasjonal strategi for bærekraftig utvikling"

¹⁰⁶ NVE rapport 4/2002 "Kraftbalansen i Norge mot 2015"

Vannkraftressursene er uhyre viktige for distrikter og regioner. Kommuner og fylkeskommuner eier til sammen 55 prosent av produksjonskapasiteten i landet. Statkraft og private selskap eier hhv 30 og 15 prosent.¹⁰⁷ Kommunalt og fylkeskommunalt eierskap bidrar til opprettholdelsen av solide regionale og lokale kraftselskap. Et viktig prinsipp er at inntektene tilfaller det område der kraftproduksjonen skjer. Kraftkommuner mottar inntekter fra beskatning, konsesjonsavgifter, konsesjonskraft og gjennom eierskap.

Med energiloven fra 1991 ble det innført konkurranse innen produksjon og omsetning av elektrisk kraft. Målene med energiloven var å utnytte ressursene i energiforsyningen mer effektivt, sørge for en sikker elforsyning og utjevne prisene.¹⁰⁸

Distriktenes utfordringer i forhold til ny energilov:

- Fordelen av å være en kraftkommune er redusert: Utjevning av nettkostnader, Distrikter med kraftproduksjon betaler nettkostnadene for sentrale strøk av landet (NOU 2004:19).
- En felles nordisk markedspris, utjevningsspolitikk og ny teknologi (NOU 2004: 2) gjør at det ikke lenger er attraktivt for kraftkrevende industri å være lokalisert nært der kraften produseres.

Sentrale myndigheter har benyttet kraftsektoren som regulator i forhold til øvrig nærings- og regionalpolitikk (NOU 2004: 2). Eksempler på dette er lokalisering av kraftproduksjon, industrikraftavtaler og konsesjonskraft. Dette er imidlertid EFTAs overvåkningsorgan, ESA negative til. Effekuttvalget konkluderer derfor med at disse nærings- og regionalpolitiske virkemidlene vil svekkes.

Hjemfallsinstituttet er opprettet for å sikre offentlig eierskap og kontroll over viktige ressurser¹⁰⁹. I henhold til Industrikonsesjonsloven, må private eiere overføre kraftanleggene til staten etter 60 år, kommuner, fylkeskommuner og staten er fritatt. Innvendinger fra ESA og et ønske om en annen eierstruktur i kraftproduksjonen førte til at Regjeringen i 2002 satte fram et forslag om at kommunale og fylkeskommunale eide selskap skulle likestilles med private og ha hjemfall til staten etter 75 år. Beregninger gjort av Lands sammenslutningen for kraftkommuner (LVK) viser at kommunale og fylkeskommunale kraftselskap vil ha en verdi på 160-200 milliarder etter 75 år, som da ville bli overført til Staten. Dette kan føre til at kommuner og fylkeskommuner i mye større grad enn nå vil selge unna et av de viktigste grunnlagene for verdiskaping i distriktene. Etter sterke protester ble hjemfallsutvalget satt ned for å utrede ordningen. Konsesjonslovgivning og hjemfallsordningen slik den er i dag gir kontroll av kollektive ressurser, langsiktige inntekter og verdiskaping i kommuner og fylker. I høringsuttalelsen til Hjemfallsutvalgets innstilling, 24.01.05, sa fylkestinget; ”vassdragsressursene må undergis sterk offentlig styring og kontroll og at dette best oppnås med at hjemfallsinstituttet beholdes i en eller annen form i kombinasjon med sterkt lokalt og regionalt eierskap”.

EU's rammedirektiv for vann vil bety mye for framtidens forvaltning av vannressurser. Formålet for implementering av rammedirektivet for vann er en helhetlig og integrert

¹⁰⁷ NOU 1998:11 ”Energi- og kraftbalansen i Norge mot 2020

¹⁰⁸ ECON rapport 2004-058 Sterkere regioner – oppgaver, styringsmodeller og konsekvenser for inndeling

¹⁰⁹ Kommunenes Sentralforbund - høringsvar: Høring om forslag til endring av hjemfallsordning

forvaltning av vassdrag og vannressurser. Direktivet sier klart fra at regionale myndigheter skal spille en viktig rolle i fremtidens vassdragsforvaltning.

11.7.2 Alternative energikilder

Forvaltningen styres også her av OED med sine direktorat og foretak. Utnytting av nye fornybare energikilder i form av vindkraft, tidevann og bølgekraft har stort potensial i Nord-Norge gitt gode rammebetingelser og markedspris. Til sammen er det planlagt 20 vindmølleparker i Troms og Finnmark som til sammen vil kunne produsere 9 TWh (50% mer enn gasskraftverk på Tjeldbergodden). Prisen på elektrisk kraft har økt, og det er politisk vilje til å utvikle og utnytte andre energiressurser enn vannkraft (NORUT 2004). Utnytting av alternative energikilder er nødvendig for oppdekking av framtidens energibehov, det er miljøvennlig og det er også god distriktspolitikk.

En av de største utfordringene er mulighetene for kraftoverføring via sentralnettet som har begrenset kapasitet fra Finnmark og Troms og ut til markedet. Plan- og bygningsloven vil i stor grad regulere utviklingen, gjennom arealdisponering. Kommuner og fylkeskommuner er de nærmeste til en fornuftig og bærekraftig disponering av areal til energiformål. Enovas virksomhet og disponeringer legger også nasjonale føringer på utbyggingen av vindkraft og energiøkonomisering. Store energiprojekter prioriteres. (NORUT 2004)

11.7.3 Petroleum

Petroleumsressursene representerer store nasjonale verdier. Internasjonale forhold og lokalisering på norsk sokkel tilsier en statlig kontroll og regulering. Uhell knyttet til petroleumsvirksomhet har også miljø- og samfunnsmessige konsekvenser som må håndteres nasjonalt.

Leteboring i Barentshavet har avdekket et stort potensial for petroleumsutvinning, særlig naturgass. Petroleumsvirksomhet vil kunne ha store konsekvenser for andre ressursnæringer og miljø i landsdelen. En helhetlig forvaltningsplan for Lofoten - Barentshavet vil bidra til å klarlegge konsekvenser og etablere rammebetingelser som muliggjør en sameksistens med andre næringer. Det vil ikke åpnes for helårig petroleumsvirksomhet før helhetlig forvaltningsplan er ferdig.

Det er åpenbart at petroleumsaktiviteten representerer store muligheter for nordnorsk næringsliv. Selv om aktiviteten trekker nordover, er imidlertid oljeselskap og leverandørindustri etablert sør for Trondheim.¹¹⁰ De fleste selskapene som har kompetanse til å delta i energiutvinningen har hovedkontor utenfor regionen. Dagens teknologi gjør det mulig å drifte petroleumsvirksomhet like effektivt fra Oslo eller Stavanger som fra Nord-Norge. I verste fall kan Nord-Norges utbytte av energiressursene begrenses til anleggsfasen (jf Snøhvit) og til drift av service-anlegg. Det kan bety at Nord-Norge må ta mye av den miljørisiko som er forbundet med olje- og gassvirksomheten, mens de fleste fordelene ved utvikling havner utenfor landsdelen.

Konsesjonspolitikken i forhold til petroleumssektoren har tidligere gitt positive regionale effekter (Vestlandet og Trøndelag).¹¹¹ Dette gjelder underleverandørindustri og landanlegg knyttet til leteboring og utvinning. Det har vært politisk vilje til sterk styring av

¹¹⁰ Petroleumsplan for Troms 2000-2003

¹¹¹ NOU 2004:2 *Effekter og effektivitet*

petroleumsvirksomheten for blant annet å få til økt regional utvikling, kompetanseutvikling og næringsutvikling i tilgrensende virksomhet. I dag går utviklingen mot en mer handels- og selskapsstyrt petroleumpolitikk. Selskapene stilles ikke lenger overfor krav om initiering av regionalt og lokalt næringsliv. I en slik situasjon er det en reell fare for at utviklingen vil skje uten at potensialet for lokal/regional næringsutvikling blir godt ivaretatt. Fylkesrådet mener et regionalt folkevalgt organ må ha innflytelse og myndighet til å stille betingelser overfor oljeselskapene for å sikre regional og lokal næringsutvikling, sysselsetting og at lokal og regional kompetanse innen miljø og annen ressursutnyttelse tas i bruk. Dette kan gjennomføres ved aktiv bruk av konsesjonspolitik, jf også Distriktskommisjonen som angir flere anbefalinger for olje-/gassvirksomhet som ivaretar regionale og lokale hensyn.

Regionalt engasjement er viktig for å skape ringvirkninger av petroleumsvirksomhet.¹¹² For å bedre treffsikkerheten og skape regionale kompetansemiljø og bedrifter, mener fylkesrådet at regionalt folkevalgt nivå må ha en sterk påvirkning på FoU og utdanning i forbindelse med leverandørindustri og relevant spisskompetanse. På denne måten kan forskning og utdanning bli tilpasset behovene i landsdelen.

Fylkesrådet vil peke på nødvendigheten av å se utvinning av petroleumsressursene i perspektiv av bærekraftig utvikling. Samtidig innebærer petroleumsvirksomheten også en mulighet for norske og nordnorske aktører til å benytte og utvikle kompetanse med henblikk på bærekraftig ressursutnyttning, som igjen kan selges på det internasjonale markedet.

Det er fylkesrådets mening at Nord-Norge må artikulere en sterk regional stemme for å utøve innflytelse på rammebetingelsene for petroleumsutvinningen i Barentshavet. Lokaliseringsdebatt og interne uenigheter i Nord-Norge svekker mulighetene for regional innflytelse. Ved etablering av et nytt regionalt folkevalgt organ som dekker hele Nord-Norge vil interne uenigheter løses gjennom demokratiske prosesser innenfor felles institusjonelle rammer, samtidig som Nord-Norge kan fremstå med tyngde i spørsmål som er viktige for regionen.

¹¹² NORUT Rapport 2004-8 "EnergiArena Nord"

12 Virkemidler – næringsrettede virkemidler, FoU

12.1 Fylkesrådets konklusjoner

- Utformingen av en utviklingsorientert næringspolitikk bør i hovedsak overlates til regionen selv. Nasjonal politikktutforming er ikke i stand til å ivareta de regionale komparative fortrinn.
- Regionen må gis økt finansielt handlingsrom for å drive kompetanseutvikling og videreutvikling av innovasjonssystemer og infrastruktur for kompetanseutvikling.
- Virkemidler som forvaltes av Norges forskningsråds divisjon for innovasjon, samt store deler av divisjonens oppgaver, bør inngå i en regionalisert beslutningsstruktur hvor de overføres til regionene selv og ansvaret tillegges regionalt folkevalgt organ. Det må etableres et regionalt forskningsfond.
- Det må etableres regionale såkornfond både for forskningsbasert innovasjon knyttet til regionen, og basert på eksisterende infrastruktur (universitet, forskningspark, forskningsinstitutter) for innovasjon i næringene.
- Utvidet beslutningsmyndighet innenfor regionalisert næringsstøtte og innenfor viktige budsjettområder som har stor betydning for regional utvikling innen KRD, ASD og sektordepartementene LMD, NHD og FKDs områder.
- Det regionale nivået må forvalte virkemidler som kan stimulere en dreining fra volumorientert produksjon til mer markedsorientert produksjon innenfor fiskerinæringen.
- Kompetanse, ansvar og virkemidler innenfor landbruk bør overføres fra fylkesmannsembetet og Innovasjon Norge til regionalt folkevalgt nivå for å styrke den territorielle samordningen og muligheten for å se ulike utviklingsoppgaver i sammenheng.
- Innovasjon Norges regionale apparat må legges under regionalisert folkevalgt styring og kontroll.
- Bygdeutviklingsmidlene må forvaltes på regionalt folkevalgt nivå.
- Oppgaver og virkemidler Aetat har i forhold til kvalifiserende arbeidsmarkedstiltak, individuell opplæring og opplæring i bedrifter, bør overføres til regionalt folkevalgt nivå.
- Fylkesrådet ber regjeringen sette av 10 prosent av oljefondet til FoU-innsats i hele landet. Hver av de nye folkevalgte regionene bør få "sin" prosentandel av dette beløpet. Midlene skal forvaltes etter samme prinsipper som det nasjonale oljefond - mens avkastningen skal gå direkte til FoU-arbeid - det vil si den innsats som skal sikre morgendagens arbeidsplasser, bedrifter og kunnskapsnivå.

12.2 Rammebetingelser for nordnorsk næringspolitikk

Store strukturendringer i de senere år har medført at tradisjonelle nordnorske arbeidsplasser ikke lenger gir landsdelen den nødvendige sysselsettingsmessige basis. Relativt stort innslag av eksportrettet næringsliv, gjør landsdelen følsom for internasjonale konjunkturer og svingninger i valutakurser. Fiskeindustrien er i konkurransen med utlandet i stadig større grad en råvareleverandør til ulike mottakerland i EU og Asia.

EØS-avtalen krever blant annet at Norge tilpasser seg EUs konkurranselovgivning. Etablerte nasjonale næringspolitiske virkemidler for å fremme like rammebetingelser for næringslivet

og for kompensasjon av geografisk bestemte avstandsuremer har vist seg å være i strid med EØS-regelverket. Muligheten for geografisk differensiering av arbeidsgiveravgiften har sammen med muligheten for å sette inn andre bedriftsrettede virkemidler som investeringstilskudd, risikolån og lånegarantier som kompenserer for geografisk bestemte kostnadsulemer, blitt kraftig redusert eller har falt helt bort (Berg, 2003). Dette skaper problemer for næringslivet i Nord-Norge, og fører til sterkere sentralisering.

Det er foretatt en gjennomgang av det samlede virkemiddelapparatet for norsk næringsliv.¹¹³ Denne viser at næringslivet ikke har forutsigbare rammebetingelser og at Norge mangler en langsiktig og målrettet industri- og næringspolitikk.

Utfordringene for norsk næringsliv vil variere i omfang og styrke etter hvor i landet man befinner seg. Dermed vil også generelle virkemidler og rammebetingelser slå ulikt ut. Dette skaper behov for fleksibilitet og differensiering i utforming, bruk og organisering av virkemidlene.

Begrunnelsen for virkemiddelordninger spesielt rettet mot distriktene er:

- Det lokale markedet er mindre.
- Det er større avstand til andre markeder og kunnskapsmiljøer.
- Større risiko ved investering i fast kapital.
- Tilgangen på kapital er knappere.
- Det er vanskelig å få tak i kompetent arbeidskraft.
- Tilgangen på spesialiserte underleverandører og servicebedrifter er svakere.

Det vil være nødvendig for vårt regionale næringsliv at det finnes både bedriftsrettede virkemidler og tilretteleggende virkemidler. I fylkeskommunens arbeid med innspill til Distriktskommisjonen ble det mottatt innspill fra kommuner/regionråd, hvor det blant annet ble pekt på behovet for:

- Økt tilgang til risikokapital.
- Satsing på infrastruktur innenfor IKT (Bredbånd).
- Kommunikasjonsutbygging. Styrket satsing på transportinfrastruktur og tilrettelegging for pendling.
- Satsing på næringsklynger/kompetansenettverk.
- Lavere barrierer for å ta i bruk FoU-midler og ulike typer ”såkornfond”.
- Innsats for at distriktene i større grad kan dra nytte av olje- og gassutvinningen.
- Sterkere satsing på frambringning av nye arter innen oppdrett.
- Individrettede tiltak.

12.3 Nasjonal politikk for regional og lokal næringsutvikling

Stortingsmelding nr 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå* ga uttrykk for at en nasjonal partnerskapspolitikk med et høyt detaljeringsnivå ikke var formålstjenlig. I stedet ble det fokusert på styrket regional utvikling. Man var opptatt av oppgaver og utfordringer som berører både den smale og brede regionalpolitikken, og som skulle føre til økt verdiskaping og velferd.

¹¹³ Effektutvalget (NOU 2004:2), St meld nr 34 (2000–2001) Om distrikts- og regionalpolitikken og NHD (2002) Rapport – Virkemidler for morgendagens næringsliv.

Denne Stortingsmeldingen, som bygde på Sem-erklæringen, la grunnlaget for de rammene som i dag gjelder for fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Stortingsmelding nr 25 (2004-2005) *Om regionalpolitikken* viderefører denne politikken og legger heller ikke opp til noen vesentlige endringer innen virkemiddelområdet.

Den brede distriktpolitikken inkluderer distriktpolitisk begrunnede tiltak innenfor ulike sektorpolitikker som samferdsel, kultur, næring, landbruk, arbeidsmarked, utdanning og miljø. Innenfor den brede regionalpolitikken finnes det et vidt spekter med frie/søkbare virkemidler som brukes til gjennomføring av regional politikk, men hvor beslutninger og styringssignaler i stor grad er bestemt ut fra nasjonale mål og prioriteringer. Mye av næringspolitikken er i prinsippet næringsnøytral, den treffer bedrifter i alle næringer. Virkemidlene treffer likevel ulike deler av landet på forskjellig måte.

”Mange av de distriktpolitisk mest betydningsfulle politikkområdene vil også fortsatt være underlagt direkte statlig styring. På en rekke sektorpolitiske områder, spesielt de som har en regional betydning mer enn en distriktsmessig, vil en bedre samordning på regionalt nivå både kunne gi bedre sektorpolitisk og regionalpolitisk måloppnåelse. Dette betyr å se transport- og infrastrukturtiltak, personrettede og næringsrettede virkemidler, overføringer til kommunesektoren og statlig lokaliseringpolitikk mer i sammenheng. En større del av ansvaret for en samordnet regionalpolitikk kan med fordel ivaretas på regionalt nivå. Dette forutsetter etter utvalgets mening at regionene blir større enn nå.”
(Effektutvalget side 17)

Den smale (distrikts) regionalpolitikken består av virkemidlene som er forvaltet i KRDs budsjett over programkategori 13.50, Regional- og distriktpolitikk. Forvaltningen av hoveddelen av virkemidlene er etter ansvarsreformen delegert til fylkeskommunene som i sin tur fordeler midlene til Innovasjon Norge, kommunale utviklingsfond mv. For Troms utgjør andelen 120,7 millioner kroner i 2005. Midlene over 13.50 fordelt over KRDs budsjett er i 2005 på totalt 2,3 mrd kr. For 2005 er også midler for kompensasjon for bortfallet av den differensierte arbeidsgiveravgiften, midler til næringsrettede utviklingstiltak og transportstøtte kommet inn under programområdet med til sammen 950,5 mill. kr.

Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling

Fylkeskommunen har i dag ansvar for forvaltning av de regionaliserte virkemidlene fra statsbudsjettet, programkategori 13.50 regional- og distriktpolitikk, post 551.60.

Midlene skal bidra til å realisere regional utvikling, særlig innenfor kompetanseheving, omstilling, entreprenørskap, nyetablering, innovasjon og nyskaping i næringslivet, og tilrettelegging for dette.

Midlene skal omfatte støtte til:

- Bedriftsrettede tiltak
- Tilretteleggende tiltak
- Kommunale utviklingsfond
- Omstilling/nyskaping
- Landsdelssamarbeidet
- Interreg IIIA

Midlene forvaltes i forpliktende regionale partnerskap med næringslivet, virkemiddelaktører, private organisasjoner, utdanningsinstitusjoner, kommuner og Sametinget. Partnerskapet utarbeider regionalt utviklingsprogram, en felles handlingsplan som fastlegger programområder og definerer operatører for de regionale utviklingsmidler, samt økonomisk innsats fra samarbeidende virkemiddelaktører. Handlingsplanens program for næringsutvikling m/innsatsområder legges som strategiske føringer på Innovasjon Norge i perioden. Innovasjon Norge er operatør av de bedriftsrettede virkemidlene, mens kommunene er operatør for midlene bevilget til kommunale utviklingsfond. (Regionalt utviklingsprogram for Troms 2004-2007).

12.4 Utviklingen i den smale distriktpolitikken

Reduksjonene i programkategori 13.50 de siste 10–15 årene viser at den smale distriktpolitikken er nedprioritert fra sentralt hold. Reduksjonen er på ca 50 % fra 1993 og fram til 2003.

Tabell 12.1 viser hvordan utviklingen i bevilgningene til den smale distriktpolitikken (post 13.50) har vært i perioden 1991-2003. De samlede bevilgningene til distriktpolitikken er sterkt redusert gjennom 1990-tallet, noe som har medført at bevilgningene i 2003 utgjorde kun 40 % av nivået i 1991¹¹⁴ (Teigen 2003) Fra 1993 og fram til i 2003 ble kapittel 13.50 redusert med over 1.4 milliarder kroner (løpende priser), fra nesten 2,9 milliarder kroner til vel 1.4 milliarder kroner.

Tabell 12.1 Bevilgninger til den smale distrikts- og regionalpolitikken. Hovedposter 1991-2003. Tall i 1000. Løpende priser. Budsjettall for 2003.

	Kommunal/ -lokal nærings- utvikling 550	Regional nærings- utvikling 551	Nasjonale progr. for regional næringsutvikling 552	SND/ Fylkes- kommunen 2425	Distrikts- og regionalpolitikken (den smale) 13.50
1991	407 500	831 700	203 900	0	2 512 900
1993	458 305	0	182 000	2 223 380	2 895 121
2002	20 000	414 000	206 000	773 500	1 413 500
2003	0	1 116 500	297 000		1 413 500

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

Reduksjonen i bedriftsrettet støtte gjennom ved SND (post 2425) og kommunale næringsfond (post 550.61) har samlet vært på 1,6 milliarder kroner (2002). Bevilgningsnivået er redusert til 1/3 av 1993 nivå. Om tallene korrigeres for prisstigningen i perioden, er reduksjonen enda større, og bevilgningene utgjør cirka ¼ av 1993-nivå (Teigen 2003).

Effektutvalget har blant annet uttalt følgende vedrørende investeringsstøtte og bedriftsutviklingstilskudd:

*”Evalueringer tyder på at disse virkemidlene gir gode effekter med lavere kostnader enn mange av de andre politikkområdene som har positive effekter for distriktene(...)Utvalget mener at de gode effektene tilsier at det bør anvendes større ressurser på dette området.”
(NOU 2004:2, s 13)*

Tabell 12.2 under viser reduksjonen i statlige overføringer over programområde 13.50 fra 2001 til 2003 for Troms fylke. For å kunne sammenlikne tallmaterialet fra 2001 til 2003 har det vært nødvendig å inkludere de midlene som ble forvaltet sentralt fram til ansvarsreformen. Reduksjonen fra 2001 til 2003 er på 25 %. I statsbudsjett for 2005 er tilsvarende ramme til Troms på 120,7 mill. kr. Dette er en reduksjon på ytterligere 5,5 % fra 2003. I tillegg til de

¹¹⁴ Tall korrigeret for prisstigningen.

regionale utviklingsmidlene forvalter Troms fylkeskommune også midlertidig kompensasjonsordning for økning i arbeidsgiveravgift fram til 2007.

Tabell 12.2. Statlige overføringer til Troms fylkeskommune over programområde 13.50. Tall i hele 1000.

Kap/post	Betegnelse	2001	2003	2005
551 post 60	Tilskudd til fylkeskommer for regional utvikling		127 790	120 690
551 post 61	Kommunale næringsfond	12 170		
551 post 51	Tilrettelegging næringsutvikling inkl sentrale tilsagn	31 882		
551 post 51	Tilrettelegging næringsutvikling - andel LU	7 200		
551 post 55	Etablererstipend	6 140		
551 post 57	Interreg III A - ramme til TFK	7 000		
552 post 56	Omstilling og nyskaping			
552 post 54	Program for vannforsyning - sentralt tilsagn	9 800		
2425 post 50	Distriktsutvikl. Tilskudd - lokale/sentrale tilsagn	94 734		
Sum totalt		168 926	127 790	120 690

Kilde: Regional utviklingsetat, Troms fylkeskommune.

12.5 Ansvarsreformen

Ansvarsreformen er innført fra 2003 som ledd i moderniseringen av offentlig forvaltning og fornyelse av regional- og distriktpolitikken. Reformen desentraliserte en vesentlig del av de regional- og distriktpolitiske virkemidlene til fylkeskommunene i et felles tilskudd (kap 551 post 60). Samtidig ble fylkeskommunene gitt stor grad av frihet til å forvalte midlene ved at staten samtidig reduserte antall retningslinjer og omfanget av nasjonale føringer betraktelig.

KRD har målsatt at virkemidlene skal :

”Bidra til og tilrettelegge for regional utvikling, tilpasset regionenes forutsetninger. Midlene skal bidra til å realisere fylkeskommunale mål for utvikling, særlig innenfor kompetanseheving, omstilling, nyetablering, innovasjon og nyskaping i næringslivet, og tilrettelegging for dette.”

Innføringen av ansvarsreformen har ført til økt regional styring av de regional- og distriktpolitiske virkemidlene i et regionalt partnerskap. Det har også ført til at fylkeskommunen blir ansett som en mer attraktiv samarbeidspartner. Dermed har fylkeskommunen fått mer legitimitet i sin rolle som regional utviklingsaktør og tilrettelegger for næringsutvikling. Reformen har bidratt til planlegging ut fra en helhetlig regionalpolitisk satsning. Ulike virkemidler kan tilpasses regionale behov og utfordringer. En felles ramme til omstilling og nyskaping som forvaltes av fylkeskommunen og Innovasjon Norge Troms er et eksempel på dette.

Kap 551 post 60 er et virkemiddel for fornyelse og nyskaping i distriktene, men den økonomiske virkemiddelrammen er for liten i forhold til behovet som det regionale partnerskap signaliserer. For at reformen skal kunne nå sine tilsiktede mål, må flere departementer legge relevante virkemidler inn i denne posten, blant annet Landbruks- og matdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet.

Samordning og kobling mellom sektorer er nødvendig for å oppnå de beste helhetsløsningene og en god samlet ressursutnyttelse.

Det som i dag er nasjonale tiltak for regional utvikling (kap 552 post 72), og som i dag forvaltes av Innovasjon Norge, Norges Forskningsråd og SIVA, må ses i sammenheng med regionale behov og på bakgrunn av de regionale fortrinn, og det må ses i sammenheng med annen innsats for regional utvikling innen ulike sektorer. Disse satsingene/programmene må derfor forvaltes av det nye folkevalgte regionale nivå, som vil være den aktøren som kan ta de nødvendige samordningsgrep på regionalt nivå.

Distriktskommisjonen påpeker også dette i sin rapport:

”...virkemidler som i dag ligger på nasjonalt nivå vil kunne gi bedre effekt ved å settes i en regional utviklingssammenheng og samordnes regionalt.”

Det finnes i dag et konglomerat av ulike virkemiddelordninger og aktører. Den samlede innsatsen må gjøres mer effektiv ved at den blir mer samordnet. Dette vil gjøre den mer oversiktlig og transparent for brukerne innen næringsliv, for forskningsmiljøer og for øvrige aktører.

12.6 Den differensierte arbeidsgiveravgiften

Det har vært stor enighet blant næringslivet, offentlige forvaltningsnivå og FoU-miljøene om innsatsområder og prioriteringer ved utarbeidelsen av ”Handlingsplanen for næringsrettede utviklingstiltak i Troms”. Det er oppnevnt et programstyre der næringslivet er i flertall. I tillegg har næringslivet spilt en sentral rolle i prosessen i Troms. Det har vært enighet i programstyret om at Troms fylkeskommune burde ha forvaltningsansvaret for virkemidlene. Partnerskapet har vist seg i stand til å ta hensyn til ulike utfordringer og utviklingspotensial som finnes i de ulike regionene i Troms. Bruk av disse midlene til å sørge for lik tilgang til bredbånd i alle deler av fylket er et godt eksempel på dette.

Gjennom organisering av virkemiddelapparatet har det frem til nå vært et nasjonalt ansvar å utvikle potensielle fremtidige næringer. Det regionale partnerskapet har evnet å finne regionale innsatsområder og løsninger blant annet gjennom ordningen med næringsrettede utviklingstiltak. Samtidig fordrer en slik tenkning at det ikke bare er gode ideer, men også finansieringsmulighet for å videreutvikle disse.

Fylkeskommunens rolle som forvalter av midler til næringsrettede utviklingstiltak som kompensere ordning ved bortfallet av den differensierte arbeidsgiveravgiften vil styrkes ved at disse midlene ses i sammenheng med allerede eksisterende ordninger og satsninger i regionen.

12.7 Behov for satsing på FoU

Omkring halvparten av Norges FoU utføres av næringslivet. Selv om næringslivets andel av samlet FoU har vært stigende gjennom de siste 20 årene, er foretakssektorens FoU fremdeles lav i forhold til gjennomsnittet i andre OECD-land. Det er en politisk målsetning å øke denne ytterligere, jf tiltak som SkatteFUNN, som fungerer ved at bedrifter som investerer i FoU gis skattelette for egne FoU-utgifter. Nordnorsk bedriftsstruktur er kjennetegnet ved mange SMB-bedrifter med begrensede midler til FoU, men også ved at de større selskaper

hovedkontorer i stor grad er lokalisert til det sentrale østlandsområdet. Utført forskning og utvikling kanaliseres til selskapenes registrerte hovedadministrasjon, ut av landsdelen. Til sammen medvirker dette at ordningen har vist seg lite formålstjenlig for Nord-Norge.¹¹⁵

Nord-Norge trenger flere kompetansebaserte arbeidsplasser. Næringsbasert FoU-innsats i Nord-Norge ligger langt under gjennomsnittet for resten av landet. Den opplevde avstanden mellom nordnorske bedrifter og forsknings- og utviklingsinstitusjoner er ofte vel så lang mentalt som fysisk.¹¹⁶

Bedriftsstrukturen, sammen med mangelen på utbygde nettverk mellom bedrifter og mellom bedrifter og kompetanseinstitusjoner, gjør at Nord-Norge i dag ikke får utløst hele sitt verdiskapingspotensial. Dette gjelder særlig på naturressursbaserte næringsområder som marin sektor og olje/gass sektoren. Bare om lag 2% av den FoU-virksomheten som finner sted i norske bedrifter, skjer i Nord-Norge.

Fylkesrådet ber regjeringen sette av 10 prosent av oljefondet til FoU-innsats i hele landet. Hver av de nye folkevalgte regionene bør få "sin" prosentandel av dette beløpet. Midlene skal forvaltes etter samme prinsipper som det nasjonale oljefond - mens avkastningen skal gå direkte til FoU-arbeid - det vil si den innsats som skal sikre morgensdagens arbeidsplasser, bedrifter og kunnskapsnivå.

12.8 Sterke sider

Samtidig er det slik at kunnskapsmiljøene tilknyttet landsdelens største byer gjennom mange års målrettet innsats har bidratt til at utdanningsnivået i landsdelen er likeverdig landet for øvrig. Det forskningsmiljøet som er bygget opp i Tromsø på områder rettet mot polare og arktiske forhold samt Barentsregionen utgjør et nasjonalt tyngdepunkt. Den øvrige forskningsvirksomheten i Troms spenner over mange tematiske fokus; en utredning utført av Landsdelsutvalget peker ut fem sektorer med betydelig næringspotensial:

- Marine arter i oppdrett
- Marin bioteknologi
- Energiteknologi
- Kald klima teknologi
- Rom/jord teknologi

12.9 Fokus på innovasjon

For å styrke nordnorsk næringslivs konkurransesituasjon må en målrette arbeidet med markedsorientering, omstrukturering og nytenkning med et styrket fokus på helhetstenkning og innovasjon. Her vil større vektlegging av næringsklynger og innovasjonsmiljøer med fokus på regionen være sentralt.

¹¹⁵ SkatteFUNN-ordningen, med sitt krav om at bedriftene forskutterer egen FoU, medfører ofte likviditetsproblemer og har i enkelte tilfeller utløst konkurs. ”Vingestekket virkemiddelgigant”, av Mali A. Arnstad, Nordlys.no 07.06.2004.

¹¹⁶ Dette korresponderer med Effektutvalgets innstilling: ”Den FoU-orienterte næringspolitikken treffer i liten grad distriktsbedriftene. En distriktsrettet nærings- og forskningspolitikk stiller derfor krav til nettverk mellom kunnskapsnodene og bedriftene” (NOU 2004:2, s.15).

Forskningsinnsatsen må bli mer næringsrettet, blant annet ved i større grad å vektlegge kommersialisering. Det må også bygges opp et apparat som kan arbeide med å videreutvikle gode ideer, strategier, prosjekter og forskningsresultater som grunnlag for nytt næringsliv. Fremtidig utvikling og verdiskaping fordrer tettere koblinger mellom kunnskapsmiljø, næringsliv og politisk nivå (virkemiddel- og forvaltningsapparat). Det er i krysningpunktet mellom næringslivets behov, ideer, prosjekter og satsinger og landsdelens kompetansemiljø at helhetlige innovasjonsstrategier utvikles.

Dersom innovasjonspolitikken skal være relevant også for distrikts-Norge er det nødvendig å se på hvor tilgjengelig virkemidlene er for distriktsnæringslivet. Da er det særlig viktig å utforme en innovasjonspolitik som er spesielt tilpasset de små næringsmiljøene. I den nye innovasjonspolitikken erkjennes det at innovasjon ikke baseres utelukkende på FoU, fordi innovasjon vel så gjerne oppstår gjennom produksjonspraksis og læring i nettverk. I følge Effektutvalget tilsier hensynet til distriktsbedriftene at ”man bør styrke den delen av virkemiddelporteføljen som skal styrke bedriftenes læringsprosesser - det vil si deres evne til å finne, forstå og gjøre bruk av ny kunnskap og ny teknologi - og deres evne til å bygge opp nettverk med andre bedrifter og relevante offentlige institusjoner”.

Hvis de sentrale støtteorganene skal ta den nye innovasjonsforståelsen på alvor, må konklusjonen bli at en vellykket innovasjonspolitik forutsetter en mer regionalisert tilnærming. Det må utvikles forskningsbaserte nyskappingsprogram som kan knytte sammen forskningsmiljøene og næringslivet, bygge felles møteplasser og utvide den kollektive handlingsevnen. Det handler om å komme i inngrep med de dynamiske prosessene som foregår regionalt, og det handler om å kunne skape og gripe nye muligheter ut fra eksisterende styrke.

Dette vil være å følge opp de internasjonale tankene om regionale partnerskap. Det er den samme ledetråden vi finner i forbindelse med EUs strukturfondsinnsats, Centres of expertise-programmet i Finland¹¹⁷, de regionale tilvekstavtalene og Teknikbro- og teknopoliskonseptene i Sverige.

12.10 Fylkesrådets vurderinger

Nedenfor vises viktige budsjettområder innen ulike fagdepartement som har stor betydning for regional utvikling, og som må vurderes nærmere med hensyn til regionalisering. Oversikten er ikke uttømmende eller eksplisitt. Programkategori 13.50 omtales andre steder i kapitlet og er derfor utelatt her.

Virkemidler over Nærings- og handelsdepartementets (NHDs) budsjett:

- Kap. 920 Norges forskningsråd - post 50.3 innovasjon
- Kap. 2421 Innovasjon Norge – post 50 innovasjon, post 51 tapsfond

Virkemidler over Kommunal og regionaldepartementets (KRDs) budsjett:

- Kap. 552.72 Nasjonalt samarbeid for regional utvikling - Nasjonale tiltak for regional utvikling – finansiering av programmer/programområder i Innovasjon Norge, SIVA og Norges forskningsråd

¹¹⁷ I Stortingsmelding nr 25 (2004-2005) vises det til at regjeringen har startet arbeidet med etablering av ”Centres of Expertise” i Norge. Det vises også til den suksess denne ordningen har hatt i Finland og til at en tilpasning av en slik ordning med ”Norwegian Centres of Expertise” vil representere et ”nytt, helhetlig og sektorovergripende virkemiddel” i den norske innovasjonspolitikken.

Virkemidler over Arbeids- og sosialdepartementets (ASDs) budsjett:

- Kap. 0634 Arbeidsmarkedstiltak – post 21 evalueringer, utviklingstiltak, post 70 ordinære arbeidsmarkedstiltak, post 71 spesielle arbeidsmarkedstiltak

Virkemidler over Landsbruks- og matdepartementets (LMDs) budsjett¹¹⁸:

- Fylkesvise bygdeutviklingsmidler – forvaltet av Innovasjon Norge
- Fylkesvise bygdeutviklingsmidler – forvaltet av FMLB
- Sentrale bygdeutviklingsmidler – forvaltet av Innovasjon Norge

Virkemidler over Fiskeri- og kystdepartementets (FKDs) budsjett:

- Kap 1023 Fiskeri, havbruks og transportrettet FoU – deler av post 50 tilskudd Norges forskningsråd, deler av post 71 tilskudd til utviklingstiltak.

Fylkesrådet mener det regionale utviklingsarbeidet må utvides og fornyes for å øke regionenes bidrag til verdiskaping og velferd. Virkemiddelbruken må være fleksibel og treffsikker i forhold til regionale forutsetninger og utviklingsmuligheter. En regionalisert modell må utformes ved at en rekke av de nasjonale programbevilgningene samles i en felles pott, som siden fordeles regionene. Her må regionene utvikle innovasjons- og utviklingsplaner i samråd med regionale partnerskap. Det inngås så kontrakter med sentrale myndigheter om størrelsen på støtten, hvilke aktivitetsområder som skal prioriteres og hvilke mål som skal innfris innen den rammen som stilles til rådighet. Ellers blir det opp til regionalt nivå og utforme og følge opp virkemiddelbruken.

En ytterligere regionalisering av virkemidler slik fylkesrådet går inn for vil gi store gevinster både fra et regionalt og sentralt perspektiv. Regionalisering virker motiverende. Når regionale aktører får mer ressurser til rådighet for utvikling i egen region, skapes det større engasjement og innsatsvilje. Dette vil stimulere kreativiteten i regionen.

Regionalisering gir økt effektivitet i virkemiddelinnsetningen. Ressursene kan settes inn fleksibelt på de områdene der man regionalt ser de største utviklingspotensialene og forbedringsmuligheter, i stedet for at man til enhver tid må springe etter og tilpasse seg sentrale programsatsninger og støttekriterier.

Regionalisering har en organiserende effekt. Når midlene settes ut og bevilgninger knyttes til regionale utviklingsprogrammer, vil dette være med på å bringe aktører sammen. Det vil styrke den horisontale kommunikasjonen i regionene og gjøre det lettere å se ulike innsatsområder i sammenheng. Dette vil igjen kunne bedre samordningen sentralt, ved at de regionale programmene ikke bare må forhandles fram mellom regionalt og nasjonalt nivå, men også forutsetter en tettere dialog mellom de nasjonale organene.

Regionalisering utløser egenbidrag fra regionene. Med offentlige midler som kan brukes ut fra regionale prioriteringer, blir det enklere å mobilisere kapital fra regionalt næringsliv. Nye samarbeidspartnere utenfra kan også finne det mer interessant å satse.

Samtidig vil økt regionalisering reise nye utfordringer. Ansvarsreformen har slik det framgår av dette kapitlet også har ført til statlig ansvarsfraskrivelse. Regionene blir overlatt til seg selv. Rammen på de næringspolitiske midlene reduseres samtidig som nye oppgaver blir tillagt det regionale nivået.

¹¹⁸ De fleste av landsbrukets virkemidler er kanalisert gjennom jordbruksavtalen.

13 Utdanning

13.1 Fylkesrådets konklusjoner

- Fylkesrådet anser utdanning som et viktig område for en ny folkevalgt region.
- Det må satses på utdanning som bidrar til utvikling av vår nordlige landsdel. Investeringer i undervisning må begrunnes med regionens spesielle behov.
- Fylkesrådet mener at et fremtidig regionalt folkevalgt nivå må ha ansvar for å bygge strategiske allianser og nettverk mellom ulike kompetansetilbydere innenfor utdanning og mellom utdanningsinstitusjoner, offentlig forvaltning og næringslivet i regionen.
- Den overordnede utdanningspolitikken skal fortsatt ivaretas på nasjonalt nivå, men et regionalt folkevalgt organ vil etter fylkesrådets mening gi større muligheter til å påvirke nasjonal utdanningspolitikk.
- Etter fylkesrådets mening bør kommunene fortsatt ha et overordnet ansvar for barnehagesektoren og grunnskolen.
- Fylkesrådet mener at barnehagene må sees på som en likeverdig part i utdanningssystemet og inngå et nært og forpliktende samarbeid med grunnskoler, videregående skoler, høyskoler og universitet.
- Fylkesrådet mener at et fremtidig regionalt nivå må inngå et nært og forpliktende samarbeid med kommunene for å sikre en helhetlig grunnopplæring.
- Et fremtidig regionalt nivå skal ha et helhetlig ansvar for videregående opplæring, slik fylkeskommunen har det i dag.
- Høyere utdanning må fortsatt forankres i en nasjonal utdanningspolitikk, og høyskoler og universitet skal opprettholde en faglig frihet.
- Større regioner kan styre ressursene til høyskolene og samordne tilbudene innenfor regionen, men universitetene i landet bør være statlig finansiert med en sentral fordeling av fagfordypingsområder på et internasjonalt høyt nivå. Et fremtidig regionalt folkevalgt nivå må imidlertid (i samarbeid med næringslivet) tillegges et tydelig bestilleransvar overfor universiteter. Bestilleransvaret knytter seg til bestilling av utdanning og forskning.
- Oppgaver og virkemidler Aetat har i forhold til kvalifiserende arbeidsmarkedstiltak, individuell opplæring og opplæring i bedrifter, bør overføres til regionalt folkevalgt organ.

13.2 Innledning

I et framtidig og mer globalisert næringsliv, vil befolkningens samlede kompetanse være helt avgjørende for om man lykkes eller ikke. Skal Nord-Norge være en region i vekst og en region der folk ønsker å bosette seg, må det satses sterkt på å bygge opp en bred og allsidig kompetanse. Dette kan bare oppnås ved et tett samarbeid mellom politikere, utdanningsinstitusjoner på alle nivå, kulturinstitusjoner og regionalt og lokalt næringsliv. Disse samarbeidende partene må være synlig for hverandre på en helt annen måte enn tidligere og da blant annet for å sikre kompetansen som regionen har behov for.

Kompetanseutvalget i Troms mener det er opp til befolkningen selv å skape det ønskede framtidsbildet for Nord-Norge:

”Nøkkelen til å lykkes, ligger i sterk satsing på de viktigste drivkreftene, omfattende satsing på ungdommen, investering i kompetanseutvikling og utnyttelse av de fortrinn landsdelen har. På denne måten vil vi opparbeide selvtillit og entreprenørskap”.¹¹⁹

Kompetanse blir en stadig viktigere konkurransefaktor i næringslivet. I et samfunn preget av ny teknologi, nye kunnskaper og økt endringstakt har alle mennesker behov for å tilegne seg kompetanse gjennom hele livet. ”Livslang læring” er blitt et viktig aspekt i norsk utdanningspolitikk.¹²⁰ Læring skjer på alle stadier av livet, i ulike former og på ulike arenaer. Kontinuerlig kompetanseheving fordrer at opplæringen er så fleksibel som mulig. I dette ligger det blant annet god mobilitet mellom jobb og skole og gode kombinasjonsløsninger.

I et arbeids- og samfunnsliv hvor kunnskapskapitalen er vår viktigste ressurs må mennesker få bruke og utvikle sin kompetanse fra de er små. Barnehagene må bidra til å utvikle barnas basiskompetanse som gir grunnlag for videre læring. Opplæring i grunnskole og videregående opplæring skal på samme måte gi grunnlag for videre utdanning og for livslang læring.¹²¹ Høgskoler og universitet skal tilby etter- og videreutdanning og sikre kompetansen som næringslivet og samfunnet for øvrig har behov for. Kompetanseutvikling på ulike nivåer og arenaer er avgjørende for å lykkes i arbeidet med regional utvikling.

13.3 Barnehage

Kommunene har et overordnet ansvar for utbygging og drift av barnehager og fører tilsyn med at både private og kommunale barnehager driver i samsvar med barnehageloven og Rammeplanen.

Kommunene har et særlig ansvar for å sikre kvaliteten i barnehagene, slik at barna sikres et godt pedagogisk tilbud og får den omsorg de har behov for. I samarbeid med barnehager, foreldre og andre aktuelle medspillere skal kommunene sørge for en barnehage som er god for brukerne, for barnehagepersonalet, for lokalmiljøet og landsdelen.

Målet for det offentlige må være barnehageplass i nærmiljøet til alle som ønsker det. I barnehagen skal barna utvikle basiskompetanse som er viktig for egen fremtid. De skal få utvikle egne evner og forutsetninger for språklig og sosial kommunikasjon. Barnehagen bidrar til at barna blir bevisst sin identitet. Et eksempel på dette er foreldre som ønsker at barna skal lære å snakke samisk i barnehagen.¹²² Dette må sees på som en del av en ”kulturell samisk oppvåkning”.

På samme måte som det arbeides for å fremme samisk identitet i barnehagene, bør det også arbeides for at barna blir bevisst sin nordnorske identitet. De må få kjennskap til den tradisjonen og den kulturen de er en del av. Samtidig må det sørges for at det kulturelle mangfold settes i fokus.

¹¹⁹ ”Klart æ kan!” Kompetanseutvalgets rapport til fylkesrådet i Troms. Troms fylkeskommune 2005:13.

¹²⁰ Norges strategi for livslang læring har i hovedsak vært knyttet til Kompetansereformen.

¹²¹ Formålet med grunnskoleopplæringen og videregående opplæring er regulert i Opplæringsloven §1-2, med hjemmel for utfyllende forskrifter i §1-3.

¹²² Rammeplanen for barnehagene slår fast at samiske barn skal få et barnehagetilbud som har samisk språk og kultur som grunnlag.

Barnehagene bør sees på som en del av utdanningssystemet. I dette ligger det utvikling av et sterkt og likeverdig partnerskap mellom barnehager og skoler på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.¹²³ Et godt samarbeid mellom skole og barnehage er viktig i arbeidet med å forberede barna på skolegang.¹²⁴ Omsorg, lek og læring bør gå hånd i hånd.

Et regionalt folkevalgt organ vil kunne være pådrivere overfor kommunene i arbeidet med å utvikle kvaliteten i barnehagene. En oppgave for det folkevalgte organet bør være å tilrettelegge for felles utviklingsprosjekter innenfor opplæring mellom de ulike forvaltningsnivåene.

Fylkesrådet ser det som viktig at det etableres et kvalitativt og godt barnehagetilbud i regionen. Et godt barnehagetilbud er, på samme måte som et variert og godt kulturtilbud, viktig for å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft i vår landsdel.

13.4 Grunnopplæring

Gjennom skolereformen ”*Kunnskapsløftet*” skal det beste i norsk skole ivaretas og videreutvikles og elever og lærlinger skal settes bedre i stand til å møte kunnskapssamfunnets utfordringer. Målet er at flest mulig gjennomfører minst 13 års opplæring - og for første gang blir grunnskole og videregående opplæring sett på som et helhetlig løp.

Departementet skisserer en rekke tiltak som skal bedre overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring, blant annet ved å gi elevene større muligheter for fordypning og praktiske aktiviteter.¹²⁵ Elever fra ungdomsskolen skal få mulighet til å få ”smakebiter” fra videregående opplæring, enten ved å velge programfag på ungdomstrinnet eller ved å arbeide med fag fra videregående opplæring. Samarbeid om yrkes- og utdanningsveiledning er et annet område.

For å få en bedre sammenheng i det 13-årige opplæringsløpet må det etableres et samarbeid over virksomhetsgrensene, der alle tar ansvar og føler seg forpliktet til å sikre en god grunnopplæring. Regionale nettverk og partnerskap vil bidra til kunnskapsspredning og kompetanseutvikling mellom grunnskolen, den videregående skolen, opplæringskontorer og lærebedrifter.

13.5 Grunnskole

Alle barn og unge er gitt rett og plikt til 10-årig grunnskole. Opplæringen skal, i likhet med opplæringen i den videregående skolen, legge grunnlaget for videre utdanning og for livslang læring. Videre er det et overordnet mål at alle barn og unge skal få en opplæring som er tilpasset egne evner og forutsetninger.¹²⁶

¹²³ Rapport fra Arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren. ”Klar, ferdig gå! Tyngre satsing på de små!”

¹²⁴ På samme måte som mange førskolelærere har gått over i undervisningsstillinger i skolen, bør det arbeides for at personer med særlig kompetanse fra skolen kommer inn i barnehagene. Dette kan for eksempel være logopeder eller andre spesialpedagoger som kan gjøre noe for å forbygge lese- og skrivevansker (Spildo 2004).

¹²⁵ St. meld.nr.30 (2003-2004) Kultur for læring. Utdannings- og forskningsdepartementet.

¹²⁶ Opplæringsloven §1-2 Formålet med opplæringen.

Fylkesrådet mener kommunene fortsatt bør ha ansvaret for grunnskolen, men at det må legges opp til et nærmere samarbeid mellom de ulike utdanningsnivåene. Dette er viktig dersom man skal nå målsetningen om et 13-årig skoleløp for alle. Undersøkelser har vist at mange elever ikke fullfører videregående opplæring,¹²⁷ enten fordi de er skoleleie, de kommer ikke inn på ønsket kurs, de velger feil eller de ønsker å jobbe. Elever som velger bort videregående opplæring har noen klare fellestrekk: mistro på ungdomsskolen, dårligere karakterer enn gjennomsnittet og stort fravær i 10. klasse.

Fylkesrådet mener et nært og forpliktende samarbeid mellom utdanningsnivåene kan være med på å lette overgangen fra ungdomsskole til videregående skole. Fylkesrådet ser det som avgjørende at elever som er i faresonen fanges opp på et tidlig tidspunkt og får den nødvendige oppfølgingen som må til for at de skal fullføre et helhetlig opplæringsløp.

13.6 Videregående opplæring

I dag er det fylkeskommunen som har ansvar for planlegging, drift, kvalitet og utvikling innen videregående opplæring. Etter grunnskolen har all ungdom rett til tre års heltids videregående opplæring, som fører frem til yrkeskompetanse, studiekompetanse eller kompetanse på et lavere nivå. Fylkeskommunen gir også tilbud om opplæring til søkere uten rett og den har ansvaret for videregående opplæring i fengsel. Voksne har også rett til videregående opplæring. Dette gjelder voksne som er født før 1978 og som ikke har fullført videregående skole tidligere.¹²⁸

For å kunne gi tilbud om en allsidig og god opplæring er fylkeskommunene i dag nødt til å samarbeide. Dette skjer gjennom deltakelse i en av fire opplæringsregioner. De seks nordligste fylkene deltar i Opplæringsregion Nord (ORN), som er et administrativt samarbeid for å gi innbyggerne et bredere og bedre tilbud innenfor videregående opplæring.¹²⁹

Fylkeskommunen skal planlegge og tilby videregående opplæring ut fra søkerens behov, nasjonale hensyn og samfunnets samlede behov for kompetanse. Ungdom som søker videregående opplæring har rett til inntak på ett av tre alternative grunnkurs som de har søkt på, og to års videregående opplæring som bygger på dette grunnkurset. Voksne har rett til en opplæring som er tilpasset og tilrettelagt i forhold til egen livssituasjon.

Den individuelle retten har en sentral plass innenfor videregående opplæring og det er ikke alltid slik at ungdom og voksne utdanner seg innenfor områder som næringslivet og samfunnet for øvrig har behov for. Det kan med andre ord være manglende samsvar mellom samfunnets behov og individuelle ønsker.

Det har i arbeidslivet vært en generell skepsis mot det offentlige utdanningssystemets evne og vilje til å gi det fleksible, brukertilpassede og etterspørselsorienterte tilbudet som næringslivet har behov for. Utdanningsinstitusjonene har på sin side etterlyst bedrifter som

¹²⁷ Markussen, E. og Sandberg, N. 2005: "Stayere, sluttet og returnerte". Skriftserie 6/2005. NIFU STEP Studier av innovasjon, forskning og utdanning.

¹²⁸ Retten til videregående opplæring fremgår av Opplæringslovens § 13-3, § 3-1 og § 4 A-3.

¹²⁹ Nettverkssamarbeidet ledes av et eget styre bestående av fylkesutdanningsjefene i de 6 fylkene. Samarbeidet innenfor ulike områder koordineres av tidsbegrensende utvalg. Dette er oppgaver som ikke så lett lar seg løse innenfor et enkelt fylke, men som krever et samarbeid på tvers av fylkesgrensene.

”vet hva dem vil”, det vil si bedrifter som er klare og entydige på hvilke kompetansebehov de har og som er i stand til å videreformidle dette til utdanningssystemet.

Videregående opplæring er så kompleks, at selv de største nordnorske kommuner ikke kan gi et så bredt og allsidig tilbud som næringslivet etterspør. Selv om det er, og må være, næringslivets ansvar å drive rekruttering til egne bransjer bør det regionale nivået være med å bidra til at det sikres et bredt skole- og fagopplæringstilbud i regionen som svarer på de særskilte utfordringer som landsdelen står overfor. Utfordringen ligger i det å tenke fleksibelt og nytt i forhold til å gi en opplæring i skolen som er relevant for næringslivet.

For å møte disse utfordringene, må vi i fremtiden organisere videregående opplæring med forankring i større regioner. En stor region vil sikre et bredt nok tilbud tilpasset regionens og nasjonens behov, være økonomisk forsvarlig og med et administrativt personale som har den bredde og spisskompetanse som er ønskelig og nødvendig. Et regionalt administrativt apparat, vil også sikre en nærhet til regionens behov, og vil kunne ledes av et politisk regionalt nivå med kunnskapen om regionens mål og utfordringer.

Det eksisterer ingen direkte styringsmidler som gjør det mulig å kanalisere ungdom til bestemte utdanninger og yrker. Istedenfor må styringen skje indirekte. En måte å gjøre dette på er gjennom yrkes- og utdanningsveiledningen (YOU). YOU er et av satsingsområdene innenfor St.meld. nr. 30 *”Kultur for læring”*. Der slås det fast at kompetansen på dette området må bygges opp og at det bør bli utprøving av partnerskapsmodeller mellom delansvarlige i fylkene.¹³⁰ Troms fylkeskommune satser sterkt på å tilrettelegge for at ungdom skal ta bevisste valg i forhold til utdanning og fremtidig arbeid og har en målsetting om at *”alle elever skal få tilbud om en helhetlig yrkes- og utdanningsveiledning som bidrar til bevisste yrkes- og utdanningsvalg”*.¹³¹

Fylkesrådet er enig i at det er behov for kompetanseheving i forhold til yrkes- og utdanningsveiledning, både innen grunnskolen, videregående opplæring, universitets- og høgskolemiljøet. Samtidig er det fylketsrådets klare oppfatning at dette ikke kan være en oppgave som utdanningsinstitusjonene skal håndtere alene. Fylkesrådet mener et regionalt nivå bør ha en sentral rolle i utviklingen av fagfeltet.¹³² En god regional yrkes- og utdanningsveiledning vil kunne være med på å få ungdom til å satse på utdanninger som næringslivet i landsdelen har behov for, samtidig som god veiledning vil kunne bidra til å redusere feilvalg og frafall blant elever og lærlinger. I dag brukes det store ressurser på elever som tar omvalg, eller må bruke flere år på å gjennomføre en videregående opplæring for å få bestått eksamen.

Fylkesrådet er opptatt av at ungdom i Nord-Norge skal få en videregående opplæring med høy kvalitet så nær hjemstedet som mulig. Dette vil kunne bidra til å øke trivselen og redusere frafallet. Et annet tiltak for å redusere frafallet er å tilby elever plass på førsteønsket sitt. Fylkesrådet mener elevene bør ha et bredt spekter av utdanningstilbud å velge mellom og mener et større fremtidig folkevalgt nivå vil kunne føre til et større samarbeid mellom skoler og utdanningsinstitusjoner slik at tilbudet kan utvides.

¹³⁰ St. meld. nr. 30 Kultur for læring (2003-2004). Utdannings- og forskningsdepartementet.

¹³¹ *”Kunnskapsløftet i Troms”*. Strategisk plan for kompetanseheving 2005-2008.

¹³² Kompetanseutvalget foreslår i sin rapport *”Klart æ kan!”* (2005) at Troms fylkeskommune skal ta initiativ til at de nordnorske fylkene går sammen om regionale partnerskap for utdannings- og yrkesveiledning.

De videregående skolene bør i større grad enn hva tilfellet er i dag drive merkevarebygging av egen institusjon. Skolene bør satse på å spisse kompetansen sin og bygge opp spesialiserte tilbud og tilby denne til andre utdanningsinstitusjoner innenfor regionen. Et regionalt folkevalgt nivå bør ha myndighet til å avgjøre hvilke utdanningstilbud som skal opprettholdes og etableres ved de ulike skolene i regionen.

For å sikre en viss bredde i opplæringstilbudet er det nødvendig å bruke IKT i opplæringen. Ved hjelp av IKT er det mulig å skaffe til veie utdanningstilbud for befolkningen i regionen som ellers ikke ville vært mulig.

13.7 Høyere utdanning

I 1968 vedtok Stortinget å etablere et universitet i Tromsø. Etableringen av Universitetet i Tromsø var en del av en nasjonal satsing for å gjøre tilbudet om høyere utdanning for alle til en realitet.¹³³ Etter etableringen av Universitetet i Tromsø er det blitt opprettet en rekke andre høyere utdanningstilbud i Nord-Norge, som har vært med på å heve kompetansenivået i landsdelen.

I dag har nordnorsk ungdom tilgang til et bredt spekter av utdanningstilbud og må sjelden ut av landsdelen for å få ønsket opplæring. Utdanningstilbudene gis blant annet i regi av Høgskolen i Finnmark, Samisk høgskole, Høgskolen i Tromsø, Høgskolen i Harstad, Høgskolen i Narvik, Høgskolen i Bodø, Høgskolen i Nesna og Universitetet i Tromsø.

Det har i løpet av de siste 20 årene vært en stor økning i etterspørselen etter høyere utdanning.¹³⁴ På landsbasis tar 28 % av de mellom 19-24 år høyere utdanning. I aldersgruppen 25-29 år er tilsvarende tall 16%. Jentene er kommet mer på banen og utgjør nå den dominerende gruppen blant de ferdige kandidatene. Tallene viser ingen store geografiske forskjeller mht oppgangen i registrerte studenter i perioden. Andelen av ungdomskullene som tar høyere utdanning er på samme nivå i vår landsdel som i resten av landet.

Etableringen av verdens nordligste universitet og oppbyggingen av flere høgskoletilbud har hatt positive ringvirkninger for rekruttering av fagutdannet personell til landsdelen. Mange ungdommer som tar høyere utdanning i landsdelen blir i nordnorske kommuner etter endt utdanning. I tillegg er det en del personer som rekrutteres til disse utdanningsinstitusjonene fra andre deler av landet og som velger å bli i Nord-Norge når studietiden er over.

Det er imidlertid store utfordringer knyttet til det å skaffe arbeidsplasser til de som tar høyere utdanning. Mange studenter med lang og god utdannelse har problemer med å få innpass i arbeidslivet, og det kan stilles spørsmål om næringslivet er flinke nok til å rekruttere inn kompetanse i egne bedrifter.

I Nord-Norge har vi mest små og noen mellomstore bedrifter, og vi vet fra Norge og andre land at det er disse som oftest har de største problemene med å møte kompetanseutfordringene. Disse bedriftene har tradisjonelt sett liten tradisjon for kompetanseutvikling, og ser vanskelig hvordan de kan nyttiggjøre seg av den kompetansen som høyskoleutdannet ungdom besitter.

¹³³ Fulsås, N. 1993: Universitetet i Tromsø 25 år. Utgitt av Universitetet i Tromsø.

¹³⁴ Tallene er hentet fra Statistisk sentralbyrås oversikt over "Utdanning 2003". (ssb.no)

På den andre siden kan det stilles spørsmål om utdanningen som gis fra våre høyskoler og universitet er nok næringslivstilpasset. Ungdom som tar høyere utdanning må få kunnskap om utfordringer og behovene i regionen og hvordan de kan bidra til entreprenørskap og innovasjon. Fremtidens arbeidstakere må i større grad enn i dag skape sin egen arbeidsplass. Det blir derfor viktig i fremtiden å gi de unge kunnskaper om å etablere en bedrift, og gi grunnlag for å stimulere til kreativ tenkning. Arbeidet med ungdomsbedrifter er kommet godt i gang i videregående opplæring, men det er satset alt for lite innenfor høyere utdanning. Dette ønsker Troms fylkeskommune, NHO, KS og Ungt Entreprenørskap Troms og gjøre noe med og har tatt initiativ til å etablere et eget gründercenter i Tromsø. Gründercenteret skal være et kompetansesenter for entreprenørskapssatsingen og bidra til et større samarbeid mellom alle nivåene innenfor utdanningssektoren og næringslivet.¹³⁵

Når det gjelder kompetanseheving av egne arbeidstakere er det for små bedrifter krevende å fristille ressurser til opplæring. Både hensynet til økonomi og hensynet til daglig drift vil slå sterkt ut for disse. Det vil i utgangspunktet være for dyrt å ha arbeidstakere ute i permisjon. Det er derfor viktig opplæringen er så fleksibel som mulig og at den integreres i det daglige arbeidet. Etter- og videreutdanning bør foregå mest mulig lokalt og bedriften som læringsarena må settes i fokus. I tillegg må både høyskoler og universitet satse mer offensivt på å utvikle fjernundervisningstilbud rettet mot næringslivet.

Kvalitetsreformen har gitt høyskolene større frihet til å opprette og legge ned studietilbud. I dette ligger det muligheter til å gi høyere utdanning og forskning et regionalt fokus. Et tettere samarbeid mellom næringsliv, kompetanseinstitusjoner og offentlige myndigheter på ulike nivå vil være med på å sikre en næringsmessig uttelling av regionens kunnskapsressurser.

Et nært og bredt samarbeid mellom høyskolemiljø, regionalt næringsliv og regionens politikere vil kunne bidra til en mer koordinert satsing på høyere utdanning. Regionale politikere skal være medspillere i forhold til den forskningen og kompetansen som skal utvikles i landsdelen. Et fremtidig regionalt nivå vil kunne være med på å styrke regionens evne til innovasjon og nyskaping ved å bygge strategiske allianser og nettverk mellom høyere utdanningsinstitusjoner og næringslivet i landsdelen.

Når det gjelder finansiering av høyere utdanningsinstitusjoner vil fylkesrådet ta til etterretning fylkestingets uttalelse vedrørende utdanning til Distriktskommisjonen i sak 01/05:

"Fylkestinget støtter kommisjonen og kommisjonens flertall på disse punktene. Men fylkestinget ønsker langt sterkere direkte regional styring også med de høyere utdanningsinstitusjoner i regionen.

Fylkestinget mener at større regioner kan styre ressursene til høyskolene og samordne tilbudene innenfor regionen, men at universitetene i landet bør være statlig finansiert med en sentral fordeling av fagforydypingsområder på et internasjonalt høyt nivå."

Fylkesrådet mener likevel at regionalt folkevalgt nivå (i samarbeid med næringslivet) må tillegges et tydelig bestilleransvar overfor universiteter. Bestilleransvaret knytter seg til bestilling av utdanning og forskning. Fylkesrådet mener regionen, på bakgrunn av behovet for

¹³⁵ Først satses det på å etablere et senter for Troms fylke, men i neste omgang vil man etablere et senter for hele nordkalottområdet.

en helhetlig og samordnet regional utvikling og sin kjennskap til regionale forutsetninger og utfordringer, må ha et betydelig ansvar for fordeling av relevante forskningsmidler, jf kap 12.

13.8 Kunnskap og kompetanse som betingelse for regional vekst

For å skape regional vekst må regionens produktivitet utvikles. Den regionale utviklingen vil blant annet være avhengig av utviklingen av olje- og gassvirksomheten og i regions evne til å skape og utvikle alternative næringsveier. Region må selv skaffe til veie den næringsrettede kompetansen som trengs for å utnytte landsdelens naturressurser; marine ressurser, mineralressurser, energiresurser og de muligheter som ligger innenfor kultur og natur.

Tabell 13.1 viser relativ fordeling av personer med høyere utdanning i arbeidsstokken.

Norge=100 År 1999 Kilde: SSB ¹³⁶	Human- istiske	Lærer- utdanning	Samfunn	Økono- miske	Vitenskap/ teknologi	Helse/ sosial	Primær- næring	Sam- ferdsel/ service
Østlandet	116	94	115	126	111	102	115	111
Sørlandet	78	120	59	69	81	100	81	77
Vestlandet	89	101	93	80	96	97	73	80
Trøndelag	87	104	84	73	107	106	123	90
Nord-Norge	70	114	79	63	59	94	88	119

En bedre utnyttelse av regions naturlige fortrinn, knyttet til ovennevnte naturressurser, krever særlig kompetanse innen teknologiske fag, reiseliv, økonomi og administrasjon. Det vil si kompetanse på fagområder hvor Nord-Norge scorer svært lavt i forhold til resten av landet. Innenfor fagområdet økonomi og administrasjon er det flere personer i Troms med høyere utdanning i arbeidsstokken enn i Finnmark og Nordland, men de tre nordligste fylkene ligger 37% under landsgjennomsnittet. Østlandet ligger 26% over snittet. I forhold til vitenskap/teknologi scorer Nord-Norge også her svært lavt og ligger 41% under snittet. Igjen er det Østlandet som topper listen og har flest personer med høyere utdanning innenfor fagfeltet. Situasjonen er ikke særlig bedre for Nord-Norge innenfor kultursektoren. Tabellen viser at landsdelen ligger 30% under landsgjennomsnittet når det gjelder humanistiske fag.

Nord-Norge har et svakt næringsliv i forhold til resten av landet, noe som har økt landsdelens relative avhengighet av offentlig sektor og statlige overføringer. Utdanningsinstitusjonene har langt på vei dekt kompetansebehovet i det offentlige virksomhetsområdet, men nye utfordringer og muligheter blant annet knyttet til utvinning av olje og gass utenfor Nord-Norge og i Barentshavet og muligheter til økt satsing innenfor reiseliv og kultur krever tilgang på personer med en ny kompetanse, som også kan operere i et internasjonalt marked. Den næringsrettede kompetansen er nødvendig for å utnytte landsdelens naturgitte fortrinn. Kompetansen er nødvendig for å få i gang innovativ virksomhet, som er økonomisk og kommersielt drivverdig. Veksten i en sterk offentlig sektor har stoppet opp og det er grunn til å tro at antall sysselsatte i sektoren vil avta i årene som kommer. Unge akademikere får ikke innpass i offentlig sektor i samme grad som tidligere og går arbeidsløse eller sliter med å få relevant arbeid. Problemet er spesielt stort for akademikere fra de ”myke” fagene innen humaniora og samfunnsvitenskap.

¹³⁶ Tabellen er hentet fra et foredrag av forsker Arne Rydningen, NORUT Samfunn, i forbindelse med UITØs miniseminar om EU på KS's kommuneproposisjonkonferanse 19.5.2005.

Nyskaping, innovasjon og næringsutvikling i regionen er avhengig av et nært og godt samarbeid mellom de nordnorske kompetansemiljøene, næringslivet og det offentlige. Utdanningsinstitusjonene må tilby entreprenørskapsopplæring – de unge må lære hvordan de kan næringsrette kunnskapen og skape næringsutvikling og lønnsom virksomhet. Nord-Norge har unike muligheter dersom vi klarer å skape en bedre kultur for entreprenørskap og innovasjon. De unge må få kunnskap om hvordan de kan bruke landsdelens naturgitte fortrinn, innen fisk, olje, gass og turisme som grunnlag for å skape egne arbeidsplasser.

I arbeidet med å skaffe Nord-Norge den kompetansen som landsdelen trenger må fokuset rettes mot barna. Allerede fra de er små må de få kjennskap til nordnorsk kultur og tradisjon. De må få kunnskap om muligheter for opplæring og fremtidig arbeid og om hvordan de kan skape egne arbeidsplasser. Et fremtidig regionalt folkevalgt nivå vil måtte ha et særlig ansvar for å bygge strategiske allianser og nettverk mellom ulike kompetansetilbydere innenfor utdanning og mellom utdanningsinstitusjoner og næringslivet i regionen – og på denne måten bidra til at de ulike aktørene kan fylle rollen sin som deltakere i det regionale utviklingsarbeidet.

13.8.1 Aetat

Aetat har i dag en viktig funksjon i å få arbeidsledige over i et fast og varig arbeidsforhold. Dette gjøres bl.a. ved å tilby ulike kompetansehevende tiltak i samarbeid med ulike utdanningsinstitusjoner. En overføring av oppgaver fra Aetat til et regionalt folkevalgt nivå og et tettere samarbeid vil kunne effektivisere dette arbeidet. Oppgaver og virkemidler Aetat har i forhold til kvalifiserende arbeidsmarkedstiltak, individuell opplæring og opplæring i bedrifter, bør overføres til regionalt folkevalgt organ.

Aetat har også en viktig oppgave i forbindelse med veiledning i yrkesvalg. Et tett samarbeid med rådgivningsapparatet i videregående og høgere opplæring vil kunne være en stor styrke. Attføring og arbeid for å få flere yrkeshemmede inn i arbeid vil bare bli stadig viktigere i årene som kommer. Den negative trend vi ser med stadig flere unge trygdede, må snus. Dette kan best gjøres ved et tett og forpliktende regionalt samarbeid.

14 Samferdsel

14.1 Fylkesrådets konklusjoner

Fylkesrådet i Troms mener at følgende ansvarsområder innenfor Samferdselsektoren bør legges til et fremtidig regionale nivå:

- Prioritering av investeringer og drift og vedlikehold innenfor øvrige riksveger og fylkesveger.
- Prioritering av investeringer og drift og vedlikehold innenfor lokale havner og feedersystemer på veg og sjø mot de intermodale knutepunktshavnene.
- Strategisk planlegging innenfor regionalt og nasjonalt transportnett.
- Kjøp av persontransporttjenester for fly, buss, båt og bane.

14.2 Bakgrunn

Stortingets vedtok i forbindelse med behandlingen av oppgavefordelingen at fylkeskommunen skulle bli den sentrale regionale utviklingsaktør. Samferdsel utgjør en vesentlig del av regional utvikling. Gode gods, person og elektroniske kommunikasjoner har stor betydning for Norge. Betydningen er særlig stor i den nordlige landsdelen på grunn av at lange avstander internt i landsdelen og til markedene i utlandet påfører næringsliv og personer store og til markedene i utlandet påfører næringsliv og personer store transportkostnader.

En stadig mer global økonomi og en mer spesialisert arbeidsdeling har ført til økte krav til transportsystemet både med henhold til pris, men også i forhold til frekvente og raske leveringer.

På nasjonalt nivå har både faglig og politisk hold trukket frem behovet for å få en helhetlig og mer samordnet tilnærming til de ulike transportsystemer. Dette har bl.a. resultert i en samordnet nasjonal transportplan for sjø, bane og veg. Territoriell samordning innenfor samferdselsektoren på lokalt og regionalt nivå er imidlertid fremdeles et stort problem og det er viktig å få til dette for å se samferdsel i sammenheng med øvrig regional utvikling.

14.3 Dagens organisering

Staten har i dag hovedansvaret for utvikling av infrastruktur på veg, bane, sjø og luft. Transportetatene (Statens Vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Avinor) er gitt planleggings og driftmyndighet i forhold til utvikling og ivaretagelse av infrastrukturen.

Statens vegvesen har ansvaret for planlegging, drift, vedlikehold og investeringer på riks- og fylkesvegnettet. I riksvegspørsmål er Statens vegvesen underlagt Samferdselsdepartementet og i fylkesvegspørsmål er Statens vegvesen underlagt fylkeskommunen. I tillegg er fylkeskommunen gitt avgjørende innflytelse på prioriteringer av bruk av midler innenfor budsjettposten øvrige riksveger, som vil si riksvegnettet i et fylke utenom stamvegnettet. Statens vegvesen er organisert i fem regioner som overstiger fylkesgrensene. Regionene er igjen delt inn i vegdistrikter som er organisert uavhengig av fylkeskommunale grenser.

Jernbaneverket er produsent og leverandør av jernbanetjenester og har bl.a. ansvar for utvikling og drift av jernbanenettet, utvikling av jernbanestasjoner og kollektivterminaler med trafikkinformasjon, utredning og planer innenfor jernbanesektoren. Jernbaneverket er underlagt Samferdselsdepartementet. Jernbaneverket er organisert i regionområder som overskrider dagen fylkesgrenser. I 1996 ble trafikkselskapet NSB BA skilt ut og Statens jernbanetilsyn etablert. Samferdselsdepartementet kjøper rutetjenester av NSB BA.

Kystverket har ansvaret for planlegging, drift og investeringer i farleder og statlige fiskerihavner. Kystverkets hovedformål er å sørge for sikkerhet og effektiv ferdsel langs kysten, tilrettelegge for en videreutvikling av sjøtransporten som en velfungerende og kostnadseffektiv transport for næringslivet, og sikre en god nasjonal beredskap mot akutt forurensing.

Avinor er et statlig akseselskap som eier og har ansvar for å drive og utvikle de statlige lufthavnene. Selskapet har ansvar for flysikringstjenester og lufttrafikkledelse. Selskapet skal også utføre planlegging og utredning innenfor luftfartssektoren og beredskap. Driften og investeringer på stamflyplasser skal være bedriftøkonomisk lønnsomme, den regionale lufthavnstrukturen og rutetilbudet på dette er basert på offentlig tjenestekjøp definert av Samferdselsdepartementet og Storting. Avinor er organisert i geografiske distrikter som overstiger dagens fylkesgrenser.

Fylkeskommunen har i dag ansvaret for samferdselsplanlegging, samordning og organisering av lokal rutedrift, kjøp av rutetjenester og avtaler med buss og båtselskap, takstmyndighet for lokale bil og båtruter, skoleskyss, transport av funksjonshemmede (TT), Transportberedskap, Løyvemyndighet (gods-, drosje og turbil), Utbygging og drift av fylkesveger, avgjørende myndighet på øvrig riksvegnett, høringsuttalelser bl.a. vedr. flyruter og hurtigruten.

Kommunen er den primære arealmyndighet og har ansvar for utarbeidelse av kommunedelplaner og reguleringsplaner i forbindelse med utbygging av samferdselsrelatert infrastruktur. Kommunene har ansvar for planlegging, drift, vedlikehold og investeringer på det kommunale vegnettet. Kommunene eller kommunale havnevesener har ansvar for utvikling og drift av de fleste trafikkhavner. Utvikling og drift av havnene er brukerfinansiert. Det finnes også en rekke private industrihavner tilknyttet fisk, olje og annen industrivirksomhet.

14.4 Beslutningsstrukturer innenfor samferdselssektoren

Når det gjelder beslutningsstrukturen innenfor samferdselssektoren har flertallet av de utvalg som har sett på oppgavefordelingen funnet at en fragmentert og sektororientert beslutningsstruktur gjør det vanskelig med lokal og regional samordning:

- ansvaret for drift og investeringer i kollektivtrafikken er delt
- ansvaret for vegene med tilhørende kollektivinvesteringer er delt
- ansvaret for areal og transportplanlegging er delt
- ingen aktører har et ansvar for en helhetlig transportpolitikk regionalt

Det er behov for større regional og lokal samordning og klarere ansvarsforhold i samferdselssektoren. Fylkesrådet i Troms mener at prioriteringseffektivitet og nærhetsprinsipp taler for at det regionale nivå gis en betydelig sterkere rolle innefor samferdselssektoren enn hva tilfellet er i dag.

I regionaliseringsutvalgte rapport pekes det på at regioner er ulike med hensyn til geografi, transporttettersspørsmål, bosettings- og næringsstruktur og at dette krever nærhet, lokal kunnskap og regionalt tilpassede transportløsninger. Det vises også til at Nord-Norge sliter med andre transportutfordringer enn for eksempel det sentrale østlandsområdet. Transportutfordringene i Nord-Norge knytter seg i større grad til utnyttelsen av marine ressurser og næringslivets avstandssulemper. Kjøproblematikk og kapasitetsproblemer er mer fremtredende i det befolkningstette området rundt Oslofjorden.

Samferdsel utgjør en sentral del av den regionale utviklingen og det er derfor naturlig at større deler av samferdselsmidlene delegeres og fordeles på det regionale nivået. Behovet for økt fleksibilitet, hensynet til en mer effektiv lokal og regional konkurranse om virkemidler og problemer med å identifisere de rette regionale prosjekter i nasjonale planer bygger opp under dette. Ulike regionale utfordringer i regionene gjør det hensiktsmessig med ulike nasjonale føringer på bruken av midler regionalt.

For å styrke rollen som regional utviklingsaktør er det viktig at det regionale folkevalgte nivå gis større reell innflytelse på bruken av samferdselsmidlene. En styrking av det regionale folkevalgte nivå på dette området vil bidra til et sterkere lokalt grunnlag for en regional prioritering av ulike prosjekter både mellom transportsektorene, men også mellom prosjekter innad i de ulike transportsektorene. For å få til dette er det naturlig at transportnettets deles inn i et nasjonalt, et regionalt og et lokalt nivå, hvor det regionale folkevalgte nivå gis full myndighet for bruk og prioritering av midler innenfor det regionale transportnett.

Det er ønskelig at det regionale nivå gis en sterkere rolle i den strategiske planleggingen på det nasjonale transportnettets også. Dette vil innebære at det regionale nivå overtar en del av transportetatens strategiske planleggingskompetanse. Prioriteringer og retningslinjer på det nasjonale transportnett vil fremdeles være på nasjonalt nivå, men transportetatens prosjektarbeid vil i større grad måtte forholde seg til de strategiske føringer som gis av det regionale nivå.

En inndeling i et regionalt transportnett må følges opp av økonomiske overføringer til det lokale og regionale politiske nivået for å unngå at staten ytterligere forsterker sin rolle. Prisen for bedre regional samordning og forpliktende prioriteringer er at det regionale politiske nivå styrkes i forhold til det statlige regionale nivået som i dette tilfellet vil være transportetatene. Delegering av ansvar til et regionalt politisk nivå vil også kunne gi større fleksibilitet i forhold til virkemiddelbruken i de enkelte regioner, selv om dette nivået selvsagt må forholde seg til de enhver tid gjeldende nasjonale politiske føringer.

Ulik geografisk organisering av de statlige transportetatene og fylkeskommunene gjør det vanskelig med territoriell samordning. De regionale statsetater foretar en rekke skjønsmessige vurderinger i forhold til tolkningen av nasjonale retningslinjer og planlegging, men disse er ikke underlagt folkevalgt kontroll.

14.5 Utvikling av Bestiller-Utførerrollen

Mens det i Nasjonal transportplan 2002-2011 ble understreket behovet for en helhetlig samferdselspolitikk, er tendensen i dag at det går mot mer uoversiktlige ansvarsforhold kombinert med større bruk av øremerking av midler fra statens side. Det bør etableres et system som innebærer at de regionale statsetatene i større grad orienterer seg mot det regionale nivå som vesentlige aktører for tildeling av økonomiske virkemidler, både til planlegging og utbygging av infrastruktur. Det regionale folkevalgte nivå bør i tillegg i større grad enn i dag bestemme retningslinjene for bruken av de regionale samferdselsmidlene.

Fordi målsettingene til nasjonal og for den saks skyld regional samferdselspolitikk er så mangfoldig og legger opp til mange ulike hensyn, vil statsetatene i forbindelse med framlegging av forslag til planer og prosjekter nødvendigvis måtte foreta en rekke skjønnsmessige vurderinger. Ved å la det regionale nivået ha en sterkere rolle i forhold til å bestille planer og prosjektvurderinger av statsetatene vil en sikre at det regionale folkevalgte nivået gis en sterkere innflytelse på de skjønnsmessige vurderinger som foretas før forslag på prosjektnivå fremmes fra statsetatene. Samtidig gis det regionale nivået mulighet til å gjøre helhetlige vurderinger av tiltak både innad og mellom transportetatene.

Ulik geografisk organisering av de statlige transportetatene, i forhold til dagens beslutningsansvar i fylkeskommunene, vanskeliggjør regionale prioriteringer innenfor den enkelte etat som tar hensyn til ulike prioriteringer av fra fylkeskommunene.

De statlige transportetatene bør derfor organisere seg på en hensiktsmessig måte i forhold til den geografiske utstrekningen til et fremtidig regionalt folkevalgt nivå og det beslutningsansvar som legges til dette nivået. Lik geografisk organisering er imidlertid ikke en forutsetning dersom bestillerrollen til det regionale nivå blir klart definert og det regionale nivå overtar en del av de strategiske oppgaver som i dag ligger hos transportetatene.

14.6 Virkemidler

Et fremtidig regionalt folkevalgt nivå bør tillegges et større formelt ansvar for virkemidlene i det regionale transportnett som i hovedsak bør bestå av:

- Prioritering av investeringer og drift og vedlikehold innenfor øvrige riksveger og fylkesveger.
- Prioritering av investeringer og drift og vedlikehold innenfor lokale havner og feedersystemer på veg, og sjø mot de intermodale knutepunktshavnene.
- Kjøp av persontransporttjenester for fly, buss og båt.

I tillegg bør et regionalt nivå gis større ansvar for den strategiske planleggingen innenfor det regionale og nasjonale transportnett.

Når det gjelder kollektivtrafikk vil det være hensiktsmessig med en organisering som tar hensyn til de lokale/regionale utfordringer som eksisterer innenfor den aktuelle region.

Den delen av det nasjonale transportnett som har en klar nasjonal funksjon bør overlates til det nasjonale nivå. På dette nivået er det naturlig at bla. ansvaret for nasjonalhavner, stamveger, enkelte riksvegstreknings, jernbanenettet, samt stamflyplassene legges. Det er

imidlertid ønskelig at det regionale nivå overtar en del av de regionale strategiske planfunksjoner som i dag ligger i transportetatene.

Et større regionalt ansvar for samferdselsektoren vil gi mulighet for en mer helhetlig regional virkemiddelbruk når det gjelder andre politikkområder som for eksempel næringsutvikling, distrikts- og miljøpolitikk. Det vil si at virkemiddelbruken i større grad kan tilpasses de regionale utfordringer som er spesifikke for den aktuelle regionen.

En sterkere regional kontroll og innflytelse på samferdselsektoren vil på en klarere måte sikre at skjønsmessige vurderinger foretas av et folkevalgt nivå som står ansvarlig ovenfor velgerne.

14.7 Geografiske betraktninger for Samferdselsektoren

Gjennom reorganiseringen av de statlige transportetatene er det lagt opp til at de regionale statsetatene skal få styrket sin innflytelse og nedslagsfelt. Dette er imidlertid ikke fulgt opp ved å styrke den regionale politiske innflytelsen tilsvarende. I tillegg til å styrke den reelle innflytelsen, er det nødvendig å vurdere tiltak som innebærer endring av dagens fylkesgrenser, eller styrke det formelle samarbeidet over fylkesgrensene, for slik å styrke regionenes rolle som regional utviklingsaktør.

Troms, Finmark og Nordland utgjør en relativ klar funksjonell region innenfor samferdselsektoren. Følgende forhold er særlig relevant:

- Inn og uttransportene på land er Øst-Vest orientert
- Regionen er ikke bundet sammen av et jernbanenett
- Vegtransportene går i stor grad mellom klart definerte knutepunkt
- Det er den sentrale regionen i forhold til olje- og gassutvinning i Barentshavet
- Barentssamarbeidet er svært viktig for regionen
- Fiskeri og havbruksnæringen utgjør den vesentlige eksportnæringen
- Lokal verdiskaping og bosetting i distriktene er nært knyttet til fiskeri og havbruksnæringen

Et styrket samarbeid i en slik region, vil i hovedsak være overensstemmende med Luftfartsverkets, Kystverkets og Statens vegvesens regioninndeling. Regionen vil videre ha en geografisk størrelse som er hensiktsmessig, både i forhold til administrativ organisering og den interne organisering av transporter i regionen.

14.8 Oppsummering

Fylkesrådet mener det er nødvendig at det regionale politiske nivå gis en klar koordineringsfunksjon og styrket beslutningsansvar overfor de statlige transportetatene i spørsmål som gjelder regional samferdsel. Det regionale folkevalgte nivå bør i utgangspunktet stå så fritt som mulig i forhold til å disponere midler mellom de ulike statsetatene (innenfor nasjonale retningslinjer), både når det gjelder investeringer og drift på det regionale transportnett. Det regionale nivå må også gis en sterkere strategisk rolle i planleggingen av det nasjonale transportnett. Dette kan gjøres ved at det etableres en klar bestiller-utfører rolle mellom det regionale folkevalgte nivå og transportetatene.

Følgende ansvarsområder bør legges til et fremtidig regionalt nivå:

- Prioritering av investeringer og drift og vedlikehold innenfor øvrige riksveger og fylkesveger.
- Prioritering av investeringer og drift og vedlikehold innenfor lokale havner og feedersystemer på veg, og sjø mot de intermodale knutepunktshavnene.
- Strategisk planlegging innenfor regionalt og nasjonalt transportnett.
- Kjøp av persontransporttjenester for fly, buss, båt og bane.

For å få en mest mulig effektiv regional organisering både i forhold til funksjon og statsetatenes administrative inndeling på samferdselssektoren er det naturlig å ta utgangspunkt i Finmark, Troms og Nordland. Fylkesrådet vil imidlertid også peke på at man for sjøtransport har funksjonell region som knytter sammen de største havnene i Nordland, Troms og Finmark og at samferdselutfordringene i de tre nordligste fylkene er relativt like.

Samferdsel utgjør en svært sentral del av den regionale utviklingen og det er derfor naturlig at større deler av samferdselsmidlene delegeres til det regionale nivået. Behovet for å se samferdsel i sammenheng med annen regional utvikling, behov for koordinering og fleksibilitet, hensynet til en mer effektiv lokal konkurranse om virkemidler og problemer med å identifisere de rette regionale prosjekter i nasjonale planer bygger opp under dette.

15 Kultur

15.1 Fylkesrådets konklusjoner

- Fylkesrådet mener at demokratiaspektet, nærhetsprinsippet og politisk legitimitet må ligge til grunn for en ny oppgavefordeling innen kulturområdet. Hovedansvaret for en overordnet politikkkutforming innen kulturområdet må derfor ligge til et regionalt folkevalgt nivå.
- Fylkesrådet er av den oppfatning at utviklingen av kulturområdet må sees i sammenheng med utviklingen innen andre politikkområder, og at et regionalt folkevalgt nivå derfor er bedre egnet til å legge premisser for sektoren, enn et nasjonalt nivå.
- Områder som ligger til rette for helhetlig, regional styring er bl.a.: kulturformidling (inkl. oppfølging av kulturinstitusjoner, museer og bibliotek), forvaltning av midler til kulturbygg og idrettsanlegg, idrett, kulturminner, folkehelse, friluftsliv, miljø og landbruk (samlet regional arealforvaltning), samt næringsutvikling på kulturområdet.
- Fylkesrådet anbefaler at ansvaret for skolekonsertene i sin helhet overføres til regionalt folkevalgt nivå, slik at de kan samordnes med den øvrige kulturformidlingen gjennom Den kulturelle skolesekken.
- Fylkesrådet mener at et nasjonalt ansvar for utvikling og formidling av samisk kultur – herunder forvaltning av nasjonale tilskuddsordninger - må ligge til Sametinget. Samisk kultur og kulturformidling vil imidlertid også være et regionalt og lokalt ansvar, siden samisk kultur er en del av vår felles kultur og kulturarv.
- Fylkesrådet mener at det med etableringen av nye folkevalgte regionale organer er mulig å gjøre endringer innenfor en del nasjonale strukturer på kulturområdet. Flere nasjonale institusjoner og regionale institusjoner bør forvaltes helhetlig, politisk og økonomisk, av et nytt regionalt folkevalgt nivå.
- Fylkesrådet vil anbefale at R-ene legges ned, fondsforvaltningen regionaliseres og at midlene går til å styrke regioninstitusjonenes produksjon og formidling.

15.2 Dagens oppgavefordeling innen kulturområdet

Kulturområdet er preget av at det ikke finnes et klart skille mellom forvaltningsnivåene mht ansvar- og oppgavefordeling. Det finnes nasjonale kulturinstitusjoner med 100% statlig tilskudd. Noen av disse har et klart riksdekkende ansvar, andre et regionalt ansvar. De fleste kulturinstitusjonene er imidlertid finansiert gjennom et "spleiselag" mellom staten, fylkeskommunen(e)¹³⁷ og vertskommunen(e). I kulturinstitusjoner med fast statstilskudd, har staten krevd styreflertall til tross for et rent regionalt eierskap. Tilskuddene til kulturinstitusjoner er som regel avtalefestet med en prosentvis fordeling mellom tilskuddspartene. I praksis vil det si at staten gjennom prioriteringer i statsbudsjettet legger føringer for utvikling av de regionale kulturinstitusjonene. En rekke forskningsrapporter har pekt på at staten prioriterer de tradisjonelle "europeiske" kulturinstitusjonene som orkestre, teatre og kunstmuseer, mens når fylkeskommunene har tatt initiativ til etablering av andre typer kulturinstitusjoner som f.eks. teaterverksteder, mindre musikkensembler o.l. oppnås ikke statstilskudd.

¹³⁷ I Nord-Norge eies f.eks. flere kulturinstitusjoner av Nordland, Troms, Finnmark og vertskommunen, mens museene gjerne eies av flere kommuner i en region.

Museene har gjennomgående lokalt/regionalt eierskap. Gjennom en sterk statlig konsolideringsprosess er antallet museer redusert. Tidligere fordelte fylkeskommunene de regionale og statlige tilskuddene til museene. Dette er nå endret, slik at staten tildeler sine tilskudd direkte til enkeltmuseer over statsbudsjettet. I realiteten utformes nå museums-Norge av staten.

Spillemidler fordeles av fylkeskommunen, etter kommunale prioriteringer, basert på et unødvendig detaljert og rigid statlig regelverk.

Biblioteksektoren er lovregulert gjennom Bibliotekloven som sier noe om hvilke tjenester man må ha på området, men ikke noe om omfanget av tjenesten. Folke- og skolebibliotekene er primært et kommunalt ansvar, fjernlånstjenesten, veiledning og litteraturformidling et fylkeskommunalt ansvar, mens staten har ansvar for Nasjonalbiblioteket og bibliotekene ved universitetene og høyskolene.

15.2.1 Regionalt og internasjonalt samarbeid

Nord-Norge har det eldste og mest forpliktende regionale samarbeidet innen kulturområdet, gjennom den nordnorske kulturavtalen¹³⁸ som regulerer felles eierskap og forvaltning av en rekke kulturinstitusjoner. I tillegg arbeides det med å utvikle et regionalt kultursamarbeid på Vestlandet i regi av Vestlandsrådet. De nordnorske fylkeskommunene deltar i internasjonalt samarbeid på kulturområdet bl.a. gjennom deltagelse i Nordkalottens kulturråd og Barents-regionens kulturkomité, i tillegg til bilateralt samarbeid og deltagelse i Interregprosjekter.

15.3 Fylkesrådets vurderinger

15.3.1 Kultursektoren i en regional kontekst

Fylkesrådet mener at kultur må være et offentlig ansvar, og at kulturområdet er en vesentlig del av et regionalt utviklingsområde. I et lite land, med relativt spredt bosetning, vil man ikke kunne opprettholde et variert kulturtilbud dersom det skulle være helt basert på egenbetaling eller sponing av det private næringsliv. Det ses også en tendens i retning av at sponsormidler av noen størrelse gis til store begivenheter og/eller begivenheter med høy kjendisfaktor og til kulturuttrykk som allerede har fått gjennomslag. Det offentlige må derfor sikre at det finnes rom for egenaktivitet der folk bor, at det gis et bredt og variert kulturtilbud av høy kvalitet, og at det gis rom for nyskaping og eksperimentell kulturutøvelse. Det offentlige må også sikre at profesjonelle kunstnere har mulighet for å drive virksomhet – også utenfor de store byene.

Kulturpolitikken i Norge er preget av en desentralisert virksomhet med sterke nasjonale føringer. I forhold til folketallet, mente Regionaliseringsutvalget at Norge har en relativt god spredning av kulturinstitusjoner og kulturvirksomhet, men fylkesrådet konstaterer samtidig at Stortinget og vekslende regjeringer har ført en svært detaljstyrt nasjonal kulturpolitikk.

Den statlige kulturpolitikken har bidratt til at landet har en rekke nasjonale og regionale institusjoner innenfor det profesjonelle kunst- og kulturområdet, og en grunnstamme profesjonelle kunstnere som lever av stipend eller kunstnerlønn. Effektutvalget har påpekt en sterk Oslo-dominans innenfor kulturlivet generelt og i kulturpolitikken spesielt. Effektutvalget påpeker at det i Kulturmeldingen og i budsjettproposisjonene fra Kultur- og kirkedepartementet er vanskelig å finne målformuleringer om regional og lokal utvikling og

¹³⁸ Den nordnorske kulturavtalen mellom Nordland, Troms og Finnmark fylkeskommuner.

om viktigheten av å sikre et variert kulturtilbud i ulike deler av landet. Innen kulturområdet har det pågått en faktisk sentralisering de siste årene, ved at staten i realiteten har overtatt myndighet som tidligere har ligget regionalt/lokalt. Fylkesrådet konstaterer samtidig at staten fører en detaljert styring med miljøvernpolitikken, inklusive kulturvernet.

I europeisk politikk legges stadig større vekt på kulturelt mangfold, og stadig mindre vekt på den ”nasjonale kulturen”. Det er en stadig sterkere internasjonal tendens i retning av nettverksbygging som det sentrale element innen kulturutveksling. Mens man tidligere hadde behov for nasjonale og sentrale institusjoner for å ivareta kulturformidling over landegrensene, dannes det nå nettverk mellom kulturinstitusjoner, utøvere og organisasjoner basert på felles interesser og behov.

15.3.2 Framtidige utfordringer

Kultur er et av flere viktige bosettingskriterier. I en landsdel med en stor geografi og spredt bosetting, er det en utfordring å skape gode kulturelle møteplasser, kvalitativt gode kulturtilbud og muligheter for egenutvikling gjennom aktiv deltagelse i kultur- og idrettsaktiviteter.

I Nord-Norge er det store utfordringer innen kulturområdet – både mht utbygging av en kulturell infrastruktur, og mht utnytting av et stort potensial innen kulturbasert næring. Med fravær av risikovillig kapital, er det nødvendig å ha offentlige tilskuddsordninger som stimulerer til etablering og utvikling. Filmproduksjon er f.eks. et område med et stort potensial, der etableringen av et regionalt filmfond og en regional filmkommisjon kan gi grunnlag for større filmminspillinger i landsdelen.

Fylkesrådet konstaterer at det har vært statlig vilje til å bygge opp en rekke kulturinstitusjoner i Nord-Norge, men ikke tilstrekkelig vilje til å bidra til en god utvikling av de samme institusjonene (med unntak av Hålogaland Teater (HT)). For eksempel gir staten ca 200 millioner kroner mer i tilskudd til de profesjonelle teater- og musikk institusjonene på Vestlandet enn til tilsvarende institusjoner i Nord-Norge. Det samlede statstilskuddet til landsdelmusikerordningen og Tromsø symfoniorkester er på 22 millioner kroner i 2004, mens statstilskuddet til Stavanger Symfoniorkester alene er på 36 millioner kroner.

Fylkesrådet konstaterer at kulturinstitusjoner med hovedsete i hovedstadsområdet mottar en uforholdsmessig stor del av det statlige kulturtilskuddet. Når også Norsk Kulturråd med fondsforvaltningen og NRK befinner seg i samme område, vil også skapende kunstnere og frilansutøvere trekke til dette området. Fylkesrådet mener det bør finnes nasjonale kulturinstitusjoner (som f.eks. Nasjonalbiblioteket og Den norske Opera) og regionale kulturinstitusjoner med nasjonale funksjoner, som f.eks. kunstmuseer, orkesterselskap o.l. Fylkesrådet er skeptisk til de finansieringsnøkklene som benyttes i dag, og som favoriserer Oslo- og Bergensområdene med flere nasjonale kulturinstitusjoner med 100% statlig finansiering (f.eks. Oslofilharmonien, Bergen Filharmoniske Orkester, Nationaltheatret i Oslo og Den Nationale Scene i Bergen), mens staten stiller krav til samfinansiering på regionalt/lokalt nivå for alle tilsvarende institusjoner (f.eks. Stavanger Symfoniorkester, Trondheim Symfoniorkester, Tromsø Symfoniorkester, Rogaland Teater, Trøndelag Teater Hålogaland teater o.l.). Det bør vurderes om ikke flere nasjonale institusjoner og regionale institusjoner kan forvaltes helhetlig, politisk og økonomisk, av et nytt regionalt nivå.

Nord-Norge har regionale kulturinstitusjoner innen de fleste kulturområdene. Allikevel må man konstatere at de fleste fremdeles er under utbygging, og at de er relativt små i nasjonal

målestokk. Det må også konstateres at det er en stor utfordring å beholde skapende kunstnere i landsdelen – også innen kultur er Nord-Norge råvareeksportør i stor grad, ved at dyktige artister og kunstnere flytter nærmere de store produksjonsmiljøene og pengesekkene i hovedstadsregionen. Denne ”kunstige” flyttestrømmen kan kun snus ved at reelle virkemidler desentraliseres og flyttes ut. I dag er det få jobber for frilansere i Troms. Hadde riksinstitusjoner vært erstattet av regionale institusjoner av en viss størrelse (gjerne med nasjonale funksjoner), og fondsforvaltningen vært regionalisert, ville det vært helt andre muligheter utenfor Oslo-området.

15.4 Framtidig styringsstruktur og ansvarsfordeling

Fylkesrådet mener at demokratispektet, nærhetsprinsippet og politisk legitimitet må ligge til grunn for en ny oppgavefordeling innen kulturområdet. Hovedansvaret for en overordnet politikktutforming innen kulturområdet må derfor ligge til et regionalt folkevalgt nivå. Fylkesrådet mener at et slikt regionalt nivå kan ivaretas av dagens fylkeskommune, eller ha en større utstrekning enn dagens fylkeskommuner for å være et hensiktsmessig organ for en bredere politikktutforming på feltet. Uavhengig av geografisk størrelse, er det avgjørende at politikktutforming skjer i et direkte folkevalgt organ.

Fylkesrådet ønsker en klarere ansvars- og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene enn det man har i dag, med et større og mer helhetlig ansvar lagt til et folkevalgt regionalt nivå. Fylkesrådet konstaterer at de ulike organiseringsformene staten har valgt for statlige etater/institusjoner og foretak på regionalt nivå har ført til en fragmentering av ansvar og myndighet, og på denne måten bidratt til en ytterligere sektorisering av samfunnet.

Kulturområdet er godt egnet for regional folkevalgt styring. Et regionalt folkevalgt nivå bør ha som en av sine sentrale oppgaver å utvikle kulturlivet i tråd med regionale forutsetninger og behov – i et nært samarbeid med kommunene, kulturinstitusjonene, organisasjonene og aktuelle aktører i kulturlivet. I nord vil også Sametinget være en sentral aktør.

Fylkesrådet er av den oppfatning at utviklingen av kulturområdet må sees i sammenheng med utviklingen innen andre politikkområder, og at et regionalt folkevalgt nivå derfor er bedre egnet til å legge premisser for sektoren, enn et nasjonalt nivå.

Områder som ligger til rette for helhetlig, regional styring er bl.a.:

15.4.1 Kulturformidling

Eierskap, drift og utvikling av profesjonelle kunst- og kulturinstitusjoner bør være en oppgave for et regionalt folkevalgt nivå. Eierskapet bør ivaretas gjennom et samarbeid mellom regionen og vertskommunen(e). De regionale kunst- og kulturinstitusjonene bør få sine styringssignaler gjennom de årlige tildelingsbrev fra regionalt folkevalgt nivå, etter årlige budsjettmøter der en drøfter kvantitative og kvalitative mål for driften. De regionale kunst- og kulturinstitusjonene bør forvalte turne- og produksjonsmidler utover drift av eget ensemble/ansatte, slik at de kan komplettere tilbudet gjennom innkjøp av/samarbeid med andre kunst- og kulturinstitusjoner, frie grupper og/eller frilansere innen de ulike kunstuttrykkene. Kunst- og kulturinstitusjonene bør inngå i nasjonale og internasjonale nettverk for utveksling av kunstnere og produksjoner samt for utvikling gjennom co-produksjoner av ulik art. De regionale kunst- og kulturinstitusjonene kan være ulike i ulike deler av landet – ulike i størrelse, struktur og innhold. Dagens regionale kulturinstitusjoner er, etter fylkesrådets mening, alt for like.

Fylkesrådet mener at dagens ordning med store nasjonale institusjoner, riksinstitusjoner og fondsforvaltning i hovedstaden fører til at en stor prosent av frilanserne bosetter seg i Oslo-området som ”bier rundt honningkrukken”. Fylkesrådet er viss på at en desentralisering av denne strukturen vil føre til at regionale sentra vil kunne være langt mer attraktive for frie grupper og frilansere – idet det vil skapes et marked for slike tjenester flere steder i landet.

15.4.2 Kulturbygg

Utbygging av kulturbygg må sees i sammenheng med senterutvikling, og en generell utbygging av en offentlig infrastruktur i kommunene. Innen dette området er det ønskelig med en større fokusering på sammenhengen mellom investeringer og innhold/drift av kulturbyggene (kulturformidling og aktiviteter) enn det gjøres i dag.

15.4.3 Arkiv, bibliotek og museum (ABM-området)

Fylkesrådet anbefaler at et overordnet ansvar for utviklingen innen ABM-området legges til regionalt folkevalgt nivå. Samtidig anbefaler fylkesrådet at ordningen med et nasjonalbibliotek, statsarkiv og en del nasjonale museer videreføres.

Bibliotekene er sentrale for opprettholdelse og utvikling av kompetanse i distriktene. Det er derfor vesentlig å samordne innsatsen innen bibliotekfeltet – slik at informasjonskildene blir tilgjengelige for alle. Den flerspråklige utfordringen vi har i nordområdene, og at det i tilknytning til bibliotekområdet også er viktig å se på litteraturformidling generelt, gjør at det er et stort behov for oversetting av fag- og skjønnlitteratur mellom språkene samisk, finsk, russisk og norsk. Det er også behov for utvikling av ulike informasjonsdatabaser over landegrensene i nordområdene.

Det er videre viktig å bygge opp regionale arkivtjenester der det ikke finnes, og at disse kan utvikles i nært samarbeid med kommunene mht ansvars- og oppgavefordeling gjennom inngåelse av forpliktende avtaler.

Innen museumsfeltet ser vi at det har vært behov for å initiere en konsolideringsprosess. Fylkesrådet mener imidlertid at prioriteringer og samordning innen museumsfeltet best ivaretas av et regionalt nivå, som kan foreta en rolle- og ansvarsfordeling mellom de enkelte museene.

Fylkesrådet mener at regional styring med ABM-feltet også kan bidra til en bedre utnytting av ressursene gjennom koordinering og samordning mellom statlige, regionale og lokale institusjoner innen området – som f.eks. mellom universitetsbibliotekene, skolebibliotekene og folkebibliotekene. Fylkesrådet tror et større regionalt ansvar på ABM-området vil gi rom for fleksible, lokalt tilpassete løsninger gjennom et tettere samarbeid mellom kommuner og institusjoner enn det et nasjonalt nivå vil kunne ha kapasitet og lokalkunnskap til.

15.4.4 Idrett og friluftsliv

Fylkesrådet mener at et samlet forvaltingsansvar for spillemidlene til anlegg for idrett og fysisk aktivitet bør ligge til regionalt folkevalgt nivå. Dette er den største tilskuddsordningen på kulturområdet. Slike anlegg er en viktig del av den kulturelle infrastrukturen i kommunene, og bør inngå i de nye partnerskapene mellom regionalt nivå og kommunene.

Dagens ordning med et detaljert regelverk for utdeling av spillemidlene bør erstattes av en mer fleksibel ordning, der regionene får overført midlene i sin helhet, og så foretar en

fordeling mellom anleggene, i et forpliktende samarbeid med kommunene i regionen. Det er viktig å se idrett og det øvrige kulturområdet i sammenheng. Utbygging av idrettsanlegg må sees i sammenheng med senterutvikling, og en generell utbygging av en offentlig infrastruktur i kommunene. Dernest må det i større grad fokuseres på sammenhengen mellom investeringer og aktivitet innen idrettsfeltet, enn det gjøres i dag.

15.4.5 Miljø, landbruk, friluftsliv og kulturminneforvaltning

Kommunene bør gis større ansvar og myndighet innen kulturvern- og miljøforvaltning - noe som forutsetter en mindre detaljert styring fra statens side enn i dag. Det vil likevel være behov for myndighet på regionalt nivå for å ivareta interesser som går ut over kommunens grenser, eller som er av regional eller nasjonal betydning eller interesse. Regional utvikling innen et samlet miljø og arealområde bør fokusere på mer direkte kontakt med kommunene i beslutningsprosessen slik at det regionale nivået i større grad blir premissleverandør, ikke kontrollorgan.

Fylkesrådet mener at områdene miljø, landbruk, friluftsliv og kulturminneforvaltning bør sees i sammenheng, og at et overordnet ansvaret for disse bør ligge til et regionalt folkevalgt nivå, jf også kap. 10 og kap. 16. Forholdet til de samiske interessene, jf kap. 9, må finne sine avklaringer i den videre prosessen.

15.4.6 Folkehelsekoordinering

Fylkesrådet mener et regionalt folkevalgt nivå bør ha en nøkkelrolle i arbeidet med å koordinere innsatsen mellom forvaltningsnivåene og ulike offentlige aktører på dette feltet. Folkehelsearbeidet bør preges av bedre samordning og systematisk innsats av tiltak innen helsefremmende, forebyggende og rehabiliterende virksomhet enn det som gjøres i dag. Koordinering av innsatsen bør primært skje ved inngåelse av forpliktende samarbeidsavtaler på lokalt og regionalt nivå, med et sterkt fokus på også å inkludere samarbeid med frivillige organisasjoner og andre aktuelle aktører. Dette innebærer at det etableres allianser og samarbeidsarenaer for planlegging, forankring og prioritering av innsatser for å fremme folkehelse med basis i regionale og lokale utfordringer, samt at det etableres forpliktende horisontale partnerskap for gjennomføring av prioriterte områder i folkehelsearbeidet.

15.5 Det er ikke størrelsen som teller?

Fylkesrådet mener at flere av dagens fylkeskommuner er store nok til å forvalte et større ansvar for en regional kulturpolitikk. Allikevel vil større regionale enheter (som f.eks. landsdelsregioner) bedre kunne ivareta de felles utfordringene som ligger i utviklingen innen landsdelene.

Dersom man velger å danne større regioner enn dagens fylkeskommuner, vil det være mulig å samtidig desentralisere tjenestetilbudet innen kulturområdet, ved opprettelse av distriktskontorer eller ved en desentralisert avdelingsstruktur.

Fylkesrådet mener at det med etableringen av nye folkevalgte regionale organer er mulig å gjøre endringer innenfor en del nasjonale strukturer på kulturområdet. Fylkesrådet anbefaler at R-ene legges ned og at midlene går til å styrke regioninstitusjonenes produksjon og formidling.

Regionale fond bør overta de midler og myndighet som i dag ligger i nasjonale fond av typen ”Norsk kulturfond”. En del av disse midlene kan forvaltes gjennom et fondssystem, mens en annen del bør forvaltes av et regionalt folkevalgt organ, slik at de kan brukes i tråd med generelle kulturpolitiske prioriteringer på regionalt nivå.

16 Regional planlegging

16.1 Fylkesrådets konklusjoner

- Beslutninger må fattes nærmest mulig de det angår. Innbyggerne må ha sterkest mulig innflytelse på egen hverdag og framtid.
- Planlegging må være behovstyrt og fleksibel. Planlegging må skje i den målestokken, dvs for det geografiske området, som er riktig i forhold til det problemet som skal løses.
- Planlegging skal ivareta og avveie kommunale, regionale og nasjonale hensyn og gi rom for lokale og regionale tilpasninger og prioriteringer. Viktigheten av at dette skjer under folkevalgt kontroll må understrekes.
- Et forvaltningsorgan som har planmyndighet må inngå i nær dialog og forpliktende samarbeid med andre sentrale samfunnsaktører.
- Kommunene bør i størst mulig utstrekning ha myndighet til å fatte beslutninger innenfor eget område. Arealdisponeringsplaner må være et kommunalt ansvar.
- Kommuneoverskridende problemstillinger innenfor areal- og ressursfeltet som krever skjønnsmessige vurderinger bør som hovedregel ligge til det folkevalgte regionale nivå, forutsatt at de ikke berører områder utenfor regionens grenser.
- Regional planlegging er av klart politisk natur og skal være styrt av folkevalgte organer.
- Regional planlegging må gjøres mer forpliktende for andre samfunnsaktører. Det må åpnes for rettslig bindende regionale planer for arealbruk i tråd med Planlovutvalgets forslag. Dette forutsetter sterk grad av medvirkning fra berørte kommuner i planprosessen. I nord forutsetter dette også medvirkning fra Sametinget.
- Kompetanse, ansvar og virkemidler innenfor landbruk og miljøvern bør organisatorisk overføres fra fylkesmannens landbruks- og miljøvern avdelinger til folkevalgt regionalt nivå. Dette vil forsterke det regionale folkevalgte organs kompetanse og myndighet i plansaker.
- En forsterking av det folkevalgte regionale nivå innenfor alle sektorer hvor dette skjer vil bidra til å styrke den territorielle samordningen og knytte virkemidlene tettere til planleggingen.
- Plan- og bygningsloven og sektorlovene må endres slik at statlige særlovmyndigheters inngripen i lokal planlegging og forvaltning reduseres. Utkastet til ny planlov er et godt verktøy for langsiktig, samordnende og politisk styrt samfunnsutvikling. Planlegging etter planloven må være grunnlag for all samfunnsplanlegging.
- Statsforvaltningens oppgaver avgrenses til å omfatte kontroll og tilsyn, klagebehandling i forhold til lovligheten av fattede vedtak, informasjon om nasjonal politikk og veiledning i forhold til lov- og regelverk.

16.2 Status

16.2.1 Planlegging som redskap i samfunnsutviklingen

Planlegging forbindes ofte med tunge, byråkratiske prosesser. Fylkesrådets standpunkt er at planlegging ikke skal være mer omfattende enn nødvendig og skal gjennomføres der det er behov for det. Planlegging er en kunnskapsbasert, framtidsorientert og målrettet aktivitet. Planlegging skal bidra til samordning av aktører og interesser og på mange områder til forenkling av beslutningsprosesser. For at planleggingen skal ha kraft kreves det at planleggingen er gitt myndighet og at de som planlegger har et nært og forpliktende samarbeid med andre samfunnsaktører. Det kreves dessuten at det tas utgangspunkt i virkeligheten i det geografiske området det planlegges for.

Oppsummert er planlegging et verktøy i samfunnsutviklingen, som hvis det gjøres rett og har tilstrekkelig gjennomslagskraft, er både nyttig og nødvendig.

Planleggingsansvar i dagens fylker og kommuner

Fylkeskommunene har med hjemmel i kommuneloven og plan- og bygningsloven et ansvar for fylkesplanleggingen. Fylkesplanleggingen skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunens fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket. Fylkesplanen skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. Gjennom planleggingen kan det også fastlegges retningslinjer for bruken av arealer og naturressurser i fylket når det gjelder spørsmål som får vesentlige virkninger utover grensene for en kommune, eller som den enkelte kommune ikke kan løse innenfor sitt område og som må ses i sammenheng for flere kommuner i fylket. Når det er hensiktsmessig kan det utarbeides fylkesdelplaner; - planer for bestemte virksomhetsområder eller for deler av fylket.

Fylkesplanen har, i motsetning til kommuneplanens arealdel, ikke direkte rettsvirkning. Organer som har oppgaver vedrørende ressursutnyttning, vernetiltak, utbygging eller sosial utvikling innen fylkets område, skal gi nødvendig hjelp i planleggingsarbeidet. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at statlige organer oppfyller sin plikt til å yte bistand. Fylkesplanen skal iht eksisterende lovverk legges fram for sentral godkjenning gjennom Kongelig resolusjon, men Regjeringen har bestemt at det skal legges fram lovforslag om å avvikle den sentrale godkjenningsordningen.

Kommunene har ansvar for kommuneplanlegging og arbeidet med reguleringsplaner i kommunene. Kommuneplanleggingen skal utføres med sikte på å samordne den fysiske, sosiale, estetiske og kulturelle utviklingen innenfor kommunens områder. Fylkeskommunen skal så langt som mulig gi kommunen planfaglig hjelp og veiledning. Har fylkeskommunen, nabokommune eller berørte statlige fagmyndigheter hatt innsigelse til kommuneplanens arealdel, skal denne etter vedtak i kommunestyret – dersom kommunestyret ikke tar hensyn til innsigelsene og mekling i regi av fylkesmannen ikke fører fram - sendes departementet til godkjenning.

16.2.2 Svakheter ved dagens planleggingssystem

Plan- og bygningsloven er en viktig arena for samordning og avveining mellom styringsnivåene og skal sikre en riktig balanse mellom kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre og behovet for overordnet styring. Det er i dag svakheter som gjør at samordningen ikke blir så god som ønskelig, kanskje særlig mellom statlige sektorer og i forhold til kommunale planprosesser og fylkesplanleggingen.

Evalueringer har vist at fylkesplanleggingen bare i begrenset grad har kunnet styre utviklingen i fylkene. En viktig årsak til dette er at mange aktører som er avgjørende for oppfølgingen får styringssignaler fra andre steder enn fylkesplanleggingen. Det er en utfordring å integrere nasjonale, regionale og lokale hensyn i planleggingen, men planene må i sterkere grad enn i dag være forpliktende for de aktører som er nødvendige for iverksetting og gjennomføring.

Viktige premisser for samordning er både at alle interesser er sett i sammenheng ved vedtak av planer, i neste omgang at disse planene legges til grunn når tiltak skal gjennomføres og dessuten at alle interesser legger dette til grunn i sin håndtering etter for eksempel særlov. Til tross for intensjonene om samordning etter plan- og bygningsloven, har en rekke sektormyndigheter etter hvert fått sterke redskaper ved hjelp av forskrifter, retningslinjer og veiledere som har styrket særlovene og særinteressene. Det som erfarer i praksis, kanskje særlig i områder som ikke har et stort utbyggingspress, er at sektorlovgivningen overstyrer planer etter Plan- og bygningsloven. Det er ikke alltid sammenheng mellom sektorlovenes sterke juridiske bestemmelser og interessenes betydning i alle deler av landet. Sektorlovene er landsomfattende og like over hele landet, og forvaltes av statens representanter. Dette gir ofte seg utslag i at balansen mellom interessene blir feil.

Det er her interessant å merke seg at Regionaliseringsutvalget i sine møter med kommuner og regionråd i Troms ikke registrerte en motstand mot fylkeskommunen som overkommune. Tvert imot synes det å være større forståelse for at dersom skjønnsmessige beslutninger fattet i folkevalgte organer skal måtte vurderes på nytt, så må dette skje av andre folkevalgte organer. I følge Regionaliseringsutvalget kan det derfor hevdes at de nordnorske fylkeskommuner sannsynligvis ville ha større legitimitet for å omgjøre skjønnsmessige avgjørelser enn det statlige organer på regionalt nivå har i dag.

16.2.3 Europeiske impulser

Samarbeidet mellom ministrene med ansvar for regional planlegging innen Europarådet (CEMAT) vedtok på møtet i år 2000 *Retningslinjer for bærekraftig romlig utvikling av det europeiske kontinent*. I følge Planlovutvalget harmoniserer prinsippene fra CEMAT godt med deres eget arbeid, der demokrati og bedre samordning vertikalt og horisontalt gjennom plan- og bygningsloven står sentralt. Retningslinjene fra CEMAT tar for seg en rekke områder som også er sentrale utfordringer for planlegging i vårt eget land. Eksempelvis fanger det opp perspektiver fra European Spatial Development Perspective (ESDP) blant annet når det gjelder en balansert by- og tettstedsstruktur.

CEMAT understreker betydningen av et regionalt nivå. De sier klart at nærhetsprinsippet¹³⁹ og gjensidighetsprinsippet¹⁴⁰ innen romlig utviklingspolitikk bare kan fungere dersom det er overført nødvendig myndighet til regionalt nivå.¹⁴¹ De sier det er nødvendig å styrke det regionale nivået i det politiske og administrative systemet,¹⁴² og slår fast at ”regionale og lokale myndigheter bør være i posisjon til aktivt å gjennomføre en romlig utviklingspolitikk. Forutsetningene er at det finnes territoriale myndigheter med demokratisk legitimitet, høy

¹³⁹ Også kalt ”subsidiaritetsprinsippet”: at avgjørelser fattes på lavest mulig nivå, nærmest dem det angår.

¹⁴⁰ Krever en utveksling av synspunkter mellom nivåene, også slik at statlige planer og vedtak må bygge på informasjon og meninger fra lokalt og regionalt nivå.

¹⁴¹ Kap VI-4 nr (79)

¹⁴² Kap VI-4 nr (80)

standard både på administrativ praksis og den politikken som utøves, og styrket deltakelse fra innbyggerne og andre samfunnsgrupper i planleggingen av romlig utvikling.”¹⁴³

Dette er sterke og tydelige signaler som bør tas med i den norske debatten.

16.3 Fylkesrådets vurderinger

16.3.1 Regional planlegging for regionale problemstillinger

Regional planlegging er viktig både for å utvikle regionale utviklingsstrategier og for å utforme arealstrategier. Gjennom dette gjøres veivalg og prioriteringer i det regionale utviklingsarbeidet, i forhold til tjenesteproduksjon, i avveininger bruk/vern, i lokaliseringsspørsmål med videre.

Regionale utviklingsstrategier er nødvendige for å få ulike sektorer og aktører til å virke sammen for å ivareta utviklingen i egen region, ut fra regionens særegne forutsetninger. På den måten legges det beste grunnlaget for verdiskaping og sysselsetting, - som er grunnlaget for all offentlig velferdsproduksjon. Det er med ståsted i regionen at muligheter best oppdages og flaskehalsen blir synlige, og det er herfra at ressursene bør kanaliseres slik at de blir treffsikre i forhold til de reelle utfordringene. Regional planlegging og partnerskapsbygging, der det folkevalgte regionale nivå inngår i forpliktende samarbeid med andre aktører, er viktige verktøy i en framtidrettet utviklingspolitikk der man utnytter regionens samlede utviklingspotensiale.

Regional planlegging er i betydelig grad en politisk oppgave som krever utøvelse av politisk skjønn - som må utøves av folkevalgte beslutningstakere. Den planleggingen som regionnivået må være hovedansvarlig for vil imidlertid ikke kunne lykkes uten et nært og forpliktende samarbeid med andre aktører. Dette krever dialog med og deltakelse i planleggingen fra blant annet andre forvaltningsorganer på ulike nivå; kommuner og statsforvaltning, Sametinget, arbeidslivsorganisasjoner, næringsliv, FoU-miljøer, høyere utdanningsinstitusjoner osv. Dette gir planleggingen det nødvendige kunnskapsgrunnlaget, nødvendig legitimitet og nødvendige virkemidler. Alle berørte interesser og myndigheter, og ikke minst befolkningen selv, må sikres medvirkning og innflytelse i planleggingen.

Arealstrategier på et regionalt nivå vil kunne være formålstjenlige i forhold til senterstruktur, infrastruktur, næringsutvikling, naturvern, kulturvern med videre. Eksempler på dette er blant annet framkommet gjennom utarbeidelse av fylkesdelplaner for kystsonen og kjøpesentra, se også kap 10. Regionen må selv vurdere hvilke saksområder og geografiske områder det er behov for planlegging på. Behovet kan naturligvis veksle slik at det i enkelte tilfeller vil være riktig å planlegge for et større område, mens det i andre tilfeller kan være mest hensiktsmessig å avgrense seg til et mindre område.

Alternativene til regional planlegging; en ren statlig utviklingspolitikk, sektorvis planlegging, at kommunene skulle forestå den regionale planleggingen, eller en mer eller mindre ren markedsliberalisme der det ikke skjer en samlet planlegging, er alle utilstrekkelige. En *statlig* utviklingspolitikk utformes som regel ovenfra og utenfra og vil ikke i tilstrekkelig grad være tilpasset det spesielle i utfordringer og utviklingspotensiale i de ulike deler av landet. Før den møter virkeligheten skal politikken siles mellom forvaltningsnivåer og gjennom dette risikerer

¹⁴³ Kap IV-1 nr (31)

man at den tar form i et altfor detaljert og stivbeint regelverk, som statens egne representanter lojalt skal passe på at etterleves enten resultatet blir fornuft eller ufornuft. De planer som eventuelt skulle utformes i et slikt system vil bli lite fleksible, de er lite demokratiske, de er ikke nok i takt med den regionale virkelighet og ikke kapable til å gripe utviklingsmulighetene som dukker opp mens de enda er der.

Kommunene vil på sin side ha legitimitet til å forestå planlegging innenfor egen kommune, men mange oppgaver krever et større geografisk perspektiv, der man forholder seg til både naturgitte og samfunnsmessige ressurser i en større region. Det ligger i tillegg en betydelig utfordring i å bringe sammen de aktører som er nødvendig for en helhetlig planlegging som vanskelig lar seg gjøre i hver kommune.

Et *interkommunalt plansamarbeid* kan i en del tilfeller være hensiktsmessig, men da som et supplement til regional planlegging. Dette vil kunne fungere best der det er sammenfallende interesser mellom kommunene. Mer problematisk blir det når det viser seg at dette ikke er tilfelle, for eksempel i lokaliseringsspørsmål, prioriteringer av infrastruktur med videre. En del oppgaver krever også et større geografisk perspektiv, eksempelvis vil dette gjelde viktige avveininger knyttet til samferdsel, miljø med videre.

Planlegging innenfor *enkeltsektorer* er i mange tilfeller et nyttig verktøy, men det kan ikke erstatte en samordnende samfunnsplanlegging der det gjøres helhetlige vurderinger og nedfelles politiske veivalg for et geografisk område. Sektorsamordning er nødvendig. Når det bygges en skole bør det også finnes skolebuss. Spørsmålet om fredning av en fjord må blant annet sees i sammenheng med problemstillinger knyttet til oppdrettskonsesjoner. Det er etter at den overordnede, tverrsektorielle planleggingen er gjennomført at planlegging innenfor enkeltsektorer kan ha en hensikt.

Å fjerne en offentlig samfunnsplanlegging der man overlater utviklingen til *markedskreftene* er heller ikke et godt alternativ. I tillegg til behovet for sektorsamordning kan det pekes på at behovet for en næringspolitikk med tilrettelegging og virkemidler ikke minst er avgjørende i våre deler av landet med spredt bosetting, relativt mange små bedrifter og mangel på kapital. Mange muligheter vil gå tapt hvis det mangler aktører som har oversikt og ressurser til å bidra til at disse gripes, og mange problemer vil oppstå som ikke vil finne en god løsning. I slike tilfeller vil regional planlegging være et nyttig instrument for å få gode resultater.

16.3.2 Den regionale planleggingen må gis autoritet

For at de regionale planene skal ha gjennomslagskraft er det nødvendig å gjøre dem mer forpliktende for statlig, kommunal og privat aktivitet i kommuneoverskridende spørsmål. I tråd med Planlovutvalgets innstilling må det åpnes for rettslig bindende regionale planer for arealbruk. Dette skal ikke være en detaljregulering av arealer i fylket, men for eksempel angi områder for tettstedsutvikling og grenser mellom bruk og vern. Dette betyr at det er det folkevalgte regionale nivå som i noen tilfeller vil kunne betraktes som en "overkommune", og ikke som i dagens system at det er statens representanter på ulike nivåer som stadig har avgjørende beslutningsmyndighet. En forutsetning for at de regionale planene skal være rettslig bindende er medvirkning fra andre sentrale aktører, særlig fra kommunene, i planleggingen. En slik løsning vil bety en reell forsterking av demokratiet, der ansvaret flyttes nedover, nærmere folk. I de ulike deler av landet kan befolkningen da gjennom valg få sterkere innflytelse på spørsmål som angår dem selv. Fylkesrådet kan ikke se andre løsninger som vil være mer demokratisk, og mener at eksempelvis regionkommuner uten direkte valg ikke vil kunne ha større legitimitet til å fungere som overkommune.

Fylkesrådet slutter seg til Regionaliseringsutvalgets ønske om at kommunene i sterkest mulig grad skal bestemme i eget område innen areal- og ressursfeltet. Det mest demokratiske er at beslutninger tas på lavest mulig effektive nivå, og dette tilsier at rene arealdisponeringsstrategier for områder innenfor egne kommunegrenser fremdeles bør være et kommunalt ansvar.

For de oppgavene som ikke kan legges til kommunalt nivå bør det skje en mer konsekvent samling av utviklingsoppgaver til det folkevalgte organ på regionalt nivå. Dette innebærer at ansvar for kultur- og miljøvernforvaltning bør ligge i samme organ, og at myndighet som i dag angår arealforvaltning på regionalt nivå bør samles i et regionalt folkevalgt organ. En overføring av miljø- og landbruksavdelingene fra fylkesmannen til det folkevalgte regionale organ vil bidra til å styrke dette organets kompetanse og myndighet i plansaker.

En klarere arbeidsdeling mellom nivåene vil innebære at det må gjøres en grenseoppgang av i hvilke tilfeller det er mulig å gi det folkevalgte regionale organ myndighet til å avgjøre klager i forhold til sektorlover innenfor areal- og ressursfeltet og i hvilke tilfeller dette skal avgjøres på departementshold, jf også kap 10. Fylkesrådet er enig med Regionaliseringsutvalget i at det må vurderes å gi det folkevalgte regionale organ beslutningsmyndighet innenfor plan- og bygningsloven i konfliktsaker der det er fremmet innsigelse fra statlige organer.

Forholdet til de samiske interessene, jf kap 9, må finne sine avklaringer i den videre prosessen.

17 Helse

17.1 Fylkesrådets konklusjoner

- Fylkesrådet mener at spesialisthelsetjenesten er et område som hører naturlig inn under regional folkevalgt styring. Et nytt regionalt folkevalgt nivå, med ansvar på alle politikkområder, må også ha et betydelig ansvar for helsesektoren.
- Det folkevalgte regionale organ må ha en sentral ombudsrolle i forhold til drift og utforming av spesialisthelsetjenesten.
- Helsereformen er imidlertid av relativt ny dato, og fylkesrådet mener at å reversere denne på det nåværende tidspunktet vil kunne bety at det skapes ny usikkerhet. Fylkesrådet går derfor ikke inn for å føre spesialisthelsetjenesten tilbake til regionalt folkevalgt organ i første omgang. Helsesektoren bør vurderes i fase to av maktoverføringen fra stat til det regionale folkevalgte nivå.
- Gjennom en snarlig evaluering av sykehusreformen må regional demokratisk innflytelse over helsetjenesten vektlegges.

17.2 Helsereformen

Gjennom sykehusreformen er en svært viktig samfunnssektor unndratt direkte regional demokratisk innflytelse og styring. Fra 1. januar 2002 overtok staten ansvaret for spesialisthelsetjenesten, inklusive sykehusene. Fra 1. januar 2004 overtok staten også det fylkeskommunale ansvaret for andrelinjetjenesten innen rusomsorg og barne- og familievern. Selv om staten tidligere var en særdeles viktig premissgiver, gjennom lover og forskrifter og ikke minst de økonomiske tildelingene til sektoren, er det hevet over tvil at en vesentlig dimensjon i den regionale utviklingen er løftet ut av fylkespolitikkenes sfære.

Politisk makt som tidligere lå på regionalt nivå er sentralisert til statlig nivå. Samtidig har fristillingen av sektoren gjennom helseforetak redusert muligheten til politisk styring, med unntak av de store linjer. Avstanden mellom borgerne og de styrende er økt.

Dagens fylkeskommuner er tilnærmet satt på sidelinjen i forhold til denne sektoren. Det er etablert årlige kontaktmøter mellom Helse Nord og de 3 nordligste fylkeskommunene. Disse møtene er av mer uformell karakter med gjensidig informasjon og relasjonsbygging.

Vedtak fylkestingene fatter i forhold til sektoren vil lett oppfattes som politiske resolusjoner og symbolmarkeringer, uten bindende virkning. Fylkeskommunene har heller ikke gjenværende økonomiske ressurser til å være en betydelig samarbeidspart for de nye eierne av sykehusene. Veien til innflytelse i forhold til Helse Nord RHF og enhetene innenfor det regionale helseforetaket – som bestemmer dimensjonering og fordeling av spesialisthelsetjenesten i landsdelen - vil ofte måtte gå via Oslo.

17.3 Fylkesrådets vurderinger

Fylkesrådet vil vise til fylkestingets sak 21/05,¹⁴⁴ hvor fylkestinget blant annet uttalte følgende:

”Troms fylkeskommune konstaterer at det er:

- *behov for å bedre tilbudet til de psykiatriske pasientene utover det som følger av den statlige opptrappingsplanen*
- *underkapasitet i tilbudet til eldre og kronikere*
- *behov for økt innsats innen forskning og fagutvikling*
- *behov for å økt innsats for å rekruttere og beholde nøkkelpersonell – først og fremst legespesialister innen psykiatri, barne- og ungdomspsykiatri, fysisk medisin, geriatri og revmatologi.*
- *udekkete behov innenfor rusomsorg og psykisk helsevern*
- *udekkete behov innen behandlingshjelpemidler.*
- *et betydelig etterslep når det gjelder investeringer og vedlikehold*

Distriktsmedisinske tjenester må styrkes.

(...)De nordnorske fylkeskommune bør bli tatt aktivt med i arbeidet med å lage en plan for desentralisering av spesialisthelsetjenester med lokalisering av nye spesialistpoliklinikker, distriktsmedisinske sentre og andre samhandlingsarenaer i skjæringspunktet mellom primær- og spesialisthelsetjenesten.

Troms fylkeskommune understreker at det er viktig å utdanne og rekruttere nok helsepersonell til å dekke landsdelens behov. Det er behov for å styrke legeutdanningen, og spesialistutdanningen innen en rekke områder. Det er videre behov for å prioritere forskningen og forskerutdanning med tilstrekkelige ressurser for å sikre at vi har forskningsmiljøer av høy kvalitet. Troms fylkeskommune vil spesielt peke på Universitetssykehuset Nord-Norges rolle i denne sammenheng, og ber Helse-Nord sikre at UNN gis tilstrekkelig rom til å opprettholde et forsvarlig nivå og volum innen disse områdene.

Troms fylkeskommune vil videre understreke viktigheten av at Helse-Nord har en nødvendig beredskap for øyeblikkelig hjelp. For å sikre at pasientene kommer raskt til behandling, er det vesentlig å fortsette utbyggingen av et godt, desentralisert akuttmedisinsk tilbud. Med de avstandene og skiftende værforhold vi har i Nord-Norge må det være alternative ambulansetjenester tilgjengelig. Dette betyr at det må finnes et tilstrekkelig utbygd ambulansenettverk av ambulanser, ambulansebåter, –helikoptre og –fly i landsdelen.

Videre vil fylkeskommunen sterkt understreke behovet for å opprettholde og styrke det eksisterende fødetilbudet.

(...) Potensialet for positive helseeffekter knyttet til forebygging er stort, men er vanskelig å utløse. Troms er ett av landets fyrtårnsfylker for folkehelse, og ønsker et nærmere samarbeid med Helse-Nord for å utvikle en sterkere satsing på folkehelse som helsefremmende, forebyggende og rehabiliterende virksomhet.”

¹⁴⁴ Sak 21/05: ”Uttalelse om Helse Nord 2005-2007”

Fylkesrådet mener disse utdragene fra fylkestingets uttalelse viser at det er betydelige utfordringer knyttet til helsetjenesten i landsdelen etter helsereformen. Fylkesrådet vil understreke betydningen av at befolkningens egne folkevalgte på en langt sterkere måte enn i dag kommer i inngrep med sektoren. Uttalelsen viser også at helsetjenestene ikke kan sees som en isolert sektorvirksomhet, men at andre sektorer er med på å påvirke totaliteten i tilbudet, blant annet utdanning, FoU og samferdsel. Samtidig har helsesektoren i seg selv betydning for andre sektorer, særlig gjennom lokalisering av sine virksomheter.

Fylkesrådet mener at spesialisthelsetjenesten er et område som naturlig hører inn under regional folkevalgt styring. Fylkesrådet vil her også vise til reformen i Danmark, hvor man har tillagt regionalt folkevalgt nivå denne oppgaven. Et nytt regionalt folkevalgt nivå i Norge med ansvar på alle politikkområder må også ha et betydelig ansvar for helsesektoren.

Fylkesrådet har også merket seg fylkestingets uttalelse til Distriktskommisjonen (sak 01/05), hvor følgende ble uttalt om helse:

”Helsereformen har ikke vært vellykket om man setter befolkningens følelse av innflytelse og demokratisk medvirkning og foranking i fokus. Den må evalueres, og det må iverksettes tiltak for sterkere styring av tilbud mot behov framfor lønnsomhet, og sterkere regional innflytelse på strategiske veivalg. Det folkevalgte organ må i første omgang ha en ombudsrolle i forhold til drift og utforming av spesialisthelsetjenesten. Ved etablering av nye folkevalgte regioner må ansvaret for helsesektoren, inklusive spesialisthelsetjenesten, tilbakeføres til disse.

I fase to av maktoverføringen fra stat til det folkevalgte regionale nivå bør også helsesektoren inngå. Det vil sikre innbyggerne mer nærhet til beslutningstakerne samtidig som større og sterkere regionale enheter vil ha en struktur og funksjonalitet som er godt tilpasset helsesektorens utfordringer.”

Fylkesrådet vil vise til at helsereformen er av relativt ny dato, og mener at om reformen på det nåværende tidspunktet reverseres, vil det kunne bety at det skapes ny usikkerhet. Fylkesrådet går derfor ikke inn for å føre spesialisthelsetjenesten tilbake til regionalt folkevalgt organ i første omgang, men ønsker at det nye regionale folkevalgte organ først skal tilføres utvidete oppgaver på andre områder. Helsesektoren bør inngå i fase to av maktoverføringen fra stat til det regionale folkevalgte nivå.

Kilder

- Arnstad, M. A. 2004: "Vingestekket virkemiddelgigant". Artikkel i Nordlys 7.6.2004.
- Avtale om samarbeid mellom Sametinget og Troms fylkeskommune. 2003.
- Barne- og familiedepartementet. *Den gode barnehagen*. Kvalitetsutvikling 2001-2003.
- Barne- og familiedepartementet. Rammeplan for barnehagen. En kortfattet presentasjon.
- Berg, Paul Olav (2003): "Sentralisering og makt – et apropos til Makt- og demokratiutredningen". Working Paper No. 21/2003.
- Besl. O. nr. 77 (2004-2005) *Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)*.
- Bjerkli, B. og Selle, P. (red.) 2003: *Samer, makt og demokrati. Sametinget og den nye samiske offentligheten*. Makt og demokratiutredningen 1998-2003. Gyldendal Norsk Forlag AS 2003.
- Celius mandatberegning og valgsimulering, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste.
- Den nordnorske kulturavtalen mellom Nordland, Troms og Finnmark fylkeskommuner.
- Dette er Kunnskapsløftet – Kultur for læring. Rundskriv F-13/04.
- EnergiArena Nord – utvikling av fornybare og miljøriktige energiresurser I Troms og Finnmark 2004: NORUT Rapport 2004-8. Norut samfunn og Norut NIBR Finnmark.
- Finnmark fylkeskommune 2004: Fylkestinget, sak 04/04 "Fiskeripolitikk med Finnmarksvri".
- Forskrift 22.12.2004 Om tildeling, endring og bortfall av konsesjoner og lokaliteter for oppdrett av laks, ørret og regnbueørret.
- Forskrift 9.2.2004 Om klarering av lokaliteter for oppdrett av matfisk og stamfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann.
- Fulsås, N. 1993: *Universitetet i Tromsø 25 år*. Universitetet i Tromsø.
- Fylkesmannen i Troms. Strategier for landbruksrelatert næringsutvikling i Troms 2005-2008.
- Hvem skal styre i Nord?* Regionaliseringsutvalgets rapport til fylkestinget i Troms 15. juni 2004.
- ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.
- Johnstad, Klausen og Mønnesland (2003): *Globalisering, regionalisering og distriktspolitikk*, Makt- og demokratiutredningen, rapport nr 76, Oslo.
- Josefsen, E.: *Samene og de nasjonale parlamentene – kanaler for politisk innflytelse*. Kompetansesenteret for urfolks rettigheter, mai 2003.
- Kartlegging av situasjonen for det regionale demokrati i Norge*. Europarådets kommunalkongress (CLRAE), oktober 2003.
- Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små!* Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren. Barne- og familiedepartementet 8. mars 2005.

Knudsen, J.P. (red) 2005: *Sterke regioner – Forskning og Reform*.

Kommunal- og regionaldepartementet: *Alternativer til dagens fylkeskommune*. Faglig utredning, 2004.

Kommunal og regionaldepartementet. LOV 1992-09-25 nr 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Kommunal- og regionaldepartementet 2004: Rundskriv H-22/04. Bevilgninger til samiske forhold i statsbudsjettet 2005.

Kommunal rapport nr 27 (2. september 2004).

Kommunal rapport nr 41 (9. desember 2004).

Kommunal rapport nr 18 (25. mai 2005).

Kommunenes Sentralforbund - høringsvar: Høring om forslag til endring av hjemfallsordning.

Konjunkturbarometer for Nord-Norge våren 2004, NORUT Samfunnsforskning AS.

KOU 1-98: *Rydd opp! Styrket folkestyre og administrativ forenkling* (Sundsbo-utvalget).

KOU 2004:1: *Sterke regioner – Forslag til ny regioninndeling av Norge*. Kommunenes Sentralforbund 2004.

Kraftbalansen i Norge mot 2015. NVE rapport 4/2002:

KS landsstyre, sak 01/05 ”Sterke folkestyrte regioner - Innhold og inndeling”.

Landbruks- og Matdepartementet – Embetsoppdrag til Fylkesmannen for 2004.

Lov om oppdrett av fisk, skalldyr, m.v. av 21/6-1985.

Markussen, E. og Sandberg, N. 2005: *Stayere, sluttere og returnerte*. Skriftserie 6/2005. NIFU STEP Studier av innovasjon, forskning og utdanning.

Miljøverndepartementet 2001: Bærekraftig romlig utvikling – Retningslinjer. Anbefalinger vedtatt av Den europeiske konferansen for ministre med ansvar for regional planlegging (CEMAT) 7.-8. september 2000 i Hannover.

Miljøverndepartementet. LOV 1985-06-14 nr 77: Plan- og bygningslov.

Norges Fiskarlag landsmøtevedtak sak 5/03

NOU 1997:4: *Naturgrunnlaget for samisk kultur*.

NOU 1998:11: *Energi- og kraftbalansen i Norge mot 2020*.

NOU 2000:22: *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. ”Oppgavefordelingsutvalget”

NOU 2001:3: *Velgere, valgordning, valgte*. (Valglovutvalget)

NOU 2003:14: *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II, "Planlovutvalget"*.

NOU 2003:19: *Makt og demokrati*.

NOU 2003:32: *Mot nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene*.

NOU 2004:02: *Effekter og effektivitet – Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål, "Effektutvalget"*.

NOU 2004:19: *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk, "Distriktskommisjonen"*.

NOU 2004:26: *Hjemfall*.

NVE rapport 4/2002 "Kraftbalansen i Norge mot 2015".

Nystø, S-R. (2004): "Utvidet samisk selvstyre – sett i et norsk regionaliseringsperspektiv". Innlegg på Distriktskommisjonens fagkonferanse "Utvikling av sterke norske regioner – hvorfor og hvordan?" 13. januar 2004 i Kristiansand.

Nærings- og handelsdepartementet (2002): *Virkemidler for morgendagens næringsliv*. Rapport.

Ot prp nr 45 (2001-2002): *Om valgloven*.

Ot prp nr 53 (2002-2003): *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke*.

Ot prp nr 61(2005-2005): *Om lov om akvakultur (akvakulturloven)*.

Opplæringslova med forskrifter. Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa. PEDLEX Norsk Skoleinformasjon 2001.

Plan og bygningsloven.

Prosedyrer for konsultasjon mellom statlige myndigheter og Sametinget. Oslo 11. mai 2005.

Rydningen, A., 2004, "Vekst i en naturressursbasert region", i Nilsson, J.-E., og A. Rydningen (red.): *Nord-Norge møter framtiden*. Orkana forlag.

Rydningen, A. og Berg Nilssen, I. 2004:8: *Energiarena Nord- Utvikling av fornybare og miljøriktige energiresurser i Troms og Finnmark*. Norut NIBR Finnmark.

Sametinget plenumssak 46/03. "Fremtidige tilknytningsformer for de statlige samiske videregående skolene".

Sametinget plenumssak 12/04 "Sametingets rolle, myndighet og ansvar".

Sametingsplanen 2002-2005. Sametinget.

Sametinget plenumssak 03/05 "Sametingsrådets redegjørelse for utvalgte politikkområder". Selstad, T. (2003): *Det nye fylket og regionaliseringen*. Bergen, Fagbokforlaget.

Selstad, Tor (2004): *Sterke regioner. Forslag til ny regioninndeling av Norge*. Kortversjon av rapport til Kommunenes Sentralforbund.

Spildo, M.: ”Kvifor så mange førskolelærarar søker seg over i skulen?” Utdanning nr. 2 januar 2004.

Statskonsult. Rapport 2001:04: *Regionalisering*.

Sterke regioner – oppgaver, styringsmodeller og konsekvenser for inndeling 2004: ECON analyse. Rapport 2004-058.

Sterke regioner – tid for reform 2005: Strategidokument fra kommunesektoren. Kommuneforlaget.

St meld nr 58 (1996-97): *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*.

St meld nr 12 (2000-2001): *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*.

St meld nr 19 (2001-2002): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – Regionalt og lokalt nivå*.

St meld nr 31 (2000-2001): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*.

St meld nr 34 (2000-2001): *Om distrikts- og regionalpolitikken*.

St meld nr 55 (2000-2001): *Om samepolitikken*.

St meld nr 12 (2001-2002): *Rent og rikt hav*.

St meld nr 33 (2001-2002): *Tilleggsmelding til St. meld. nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken*.

St meld nr 25 (2002-2003): *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.

St meld nr 48 (2002-2003): *Kulturpolitikk fram mot 2014*.

St meld nr 30 (2003-2004): *Kultur for læring*.

St meld nr 25 (2004-2005): *Om regionalpolitikken*.

St meld nr 30 (2004-2005): *Muligheter og utfordringer i Nord*.

St prp nr 51 (2002 – 2003): *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv*.

St prp nr 1 (2004-2005): *For budsjetterminen 2005*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Teigen, Håvard (2003): *Effektar av den smale distriktpolitikken*. Sluttrapport tilsendt Effektutvalget, april 2003.

Troms fylkeskommune. Bakgrunnsnotat 04/02 til fylkesplan for Troms 2004-2007.

Troms fylkeskommune, Fylkestinget, sak 44/02 ”Høringsnotat med forslag til spesielle kvoteordninger for fartøy under 28 meter som deltar i fiskeri som er underlagt adgangsbegrensing”.

Troms fylkeskommune 2005: Fylkestinget, sak 01/05 ”Høringsuttalelse til distriktskommisjonen og KS-rapporten om regionalisering”.

Troms fylkeskommune 2005: Fylkestinget, sak 21/05 ”Uttalelse om Helse Nord 2005-2007”.

Troms fylkeskommune 2005: Fylkestinget, sak 31/05 ”Uttalelse til nordområdemelding - St. meld. nr. 30 (2004-2005) muligheter og utfordringer i nord”.

Troms fylkeskommune. Fylkestinget, sak 33/05 ”Statusrapport pr. 02.05.05 for samarbeidsavtalen mellom Sametinget og Troms fylkeskommune”.

Troms fylkeskommune 2005: *Klart æ kan!* Kompetanseutvalgets rapport til fylkesrådet i Troms.

Troms fylkeskommune. Kompetansesamfunnet Troms - Fylkesplan for 2004-2007.

Troms fylkeskommune. Kunnskapsløftet i Troms. Strategisk plan for kompetanseheving 2005-2008.

Troms fylkeskommune 2003: Mer regionalt demokrati – tiltredelseserklæring. Fylkesrådet.

Troms fylkeskommune, Petroleumsplan for Troms 2000-2003.

Troms fylkeskommune, Regionalt utviklingsprogram for Troms 2004-2007.

Tromsø kommune 2001: *Det meste er nord. Sårbar rikdom – Tromsø utfordringer.*

Trondsen, T. 2003: ”Regional forvaltning av fiskerirettigheter som skal sikre Finnmark”. Notat.

Utdannings- og forskningsdepartementet *Kompetanse for utvikling*. Strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen 2005-2008.

Utenriksdepartementet 2002. Nasjonal strategi for bærekraftig utvikling.

www.dep.no/krd/valg/2005.

www.samediggi.no

www.ssb.no

www.statkart.no