

Hvem skal styre i nord?

REGIONALISERINGSUTVALGETS RAPPORT TIL FYLKESRÅDET I TROMS

19. JUNI 2004



Til Fylkesrådet i Troms

Regionaliseringsutvalget som ble oppnevnt av fylkesrådet i Troms 28. november 2003 legger med dette frem sin innstilling. Utvalgets anbefalinger er enstemmige.

Tromsø, 15. juni 2004

Arne Eidsmo
leder

Erling Bangsund

Anne Marit Bjørnflaten

Oddvar Bjørnsen

Jan Elvheim

Anna Amdal Fyhn

Lene Hansen

Irene Lange Nordahl

Sven-Roald Nystø

Widar Skogan

Lillian Mathisen Sund

Inge Takøy

Kristina Torbergsen

Gunnar Wilhelmsen

Sekretariat:

Stein Ovesen
Bjørn H. Kavli
Hauk-Are Kristiansen
Raimo Valle

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	6
1.1	MANDAT OG SAMMENSETNING	6
1.2	SEKRETARIAT	7
1.3	TOLKING OG AVGRENSING AV MANDAT	7
1.4	FØRHOLEDET TIL ANDRE UTREDNINGER	8
1.5	UTVALGSMØTER	9
2	UTVALGETS HOVEDKONKLUSJONER	11
3	REGIONALISERING	13
3.1	REGIONTYPER	13
3.2	BEGREPSAVKLARINGER	13
3.3	REGIONALISERING I EUROPA	13
3.4	REGIONALISERINGSPLANER I NORGE.....	14
3.5	SAMARBEIDSFORMER I NORD	15
4	STERKE OG SVAKE SIDER VED DAGENS FYLKESKOMMUNE	16
4.1	BETRAKTNINGER OM LEGITIMITET.....	17
4.2	STATLIG SEKTORLOGIKK	17
4.3	FYLKESKOMMUNEN SOM OVERKOMMUNE	18
5	GRUNNSYN PÅ OPPGAVEFORDELINGA	19
6	NORDOMRÅDENE I ET INTERNASJONALT PERSPEKTIV	21
6.1	UTVALGETS KONKLUSJONER	21
6.2	INNLEDNING	21
6.3	NÆRINGS- OG MILJØUTFORDRINGER I NORDOMRÅDENE.....	21
6.4	INTERNASJONALISERING	22
6.5	UTVALGETS VURDERINGER.....	23
7	URFOLKSDIMENSJONEN	26
7.1	UTVALGETS KONKLUSJONER	26
7.2	INNLEDNING	26
7.3	DAGENS OPPGAVEFORDELING.....	27
7.4	SAMEPOLITISKE OPPGAVER FOR DET NYE REGIONALE FOLKEVALGTE NIVÅ	27
7.5	URFOLKSSONE	28
7.6	SELVBESTEMMELSE, FORHANDLINGER OG KONSULTASJONSPLIKT	29
7.7	FØRHOLEDET MELLOM SAMETINGET OG DET NYE REGIONALE FOLKEVALGTE ORGAN.....	29
7.8	SAMISK REPRESENTASJON I DET NYE REGIONALE FOLKEVALGTE ORGAN.....	30
8	NÆRINGSUTVIKLING OG RESSURSFORVALTNING	31
8.1	UTVALGETS KONKLUSJONER	31
8.2	UTVALGTE TREKK VED DEN NORDNORSKE ØKONOMI.....	31
8.3	UTVALGETS VURDERINGER.....	32
9	FISKERINÆRINGEN I ET REGIONALPOLITISK PERSPEKTIV	34
9.1	UTVALGETS KONKLUSJONER	34
9.2	FISKERINÆRINGENS BETYDNING	34
9.3	DAGENS ORGANISERING OG FORVALTING AV FISKERINÆRINGEN.....	35
9.3.1	<i>Utfordringer</i>	35
9.3.2	<i>Mulighet for regional styring av utviklingen</i>	36
9.4	UTVALGETS VURDERING.....	36
10	HAVBRUKSNÆRINGEN I ET REGIONALPOLITISK PERSPEKTIV	38
10.1	UTVALGETS KONKLUSJON	38
10.2	DAGENS FORVALTNING AV HAVBRUKSNÆRINGEN	38
10.3	UTVALGETS VURDERINGER.....	39

11	LANDBRUK	42
11.1	UTVALGETS KONKLUSJON	42
11.2	UTVALGETS VURDERING.....	42
12	KOMPETANSE, UTDANNING, FOU	43
12.1	UTVALGETS KONKLUSJONER	43
12.2	UTVALGETS VURDERINGER.....	43
12.2.1	<i>Videregående opplæring.....</i>	<i>44</i>
12.2.2	<i>Aetat</i>	<i>44</i>
12.2.3	<i>Høyere utdanning</i>	<i>45</i>
12.2.4	<i>FoU.....</i>	<i>46</i>
12.2.5	<i>Geografi.....</i>	<i>47</i>
13	SAMFERDSEL OG REGIONAL UTVIKLING	48
13.1	UTVALGETS KONKLUSJONER	48
13.2	DAGENS ORGANISERING	48
13.3	UTVALGETS VURDERINGER.....	49
13.3.1	<i>Beslutningsstrukturen</i>	<i>49</i>
13.4	UTVIKLING AV BESTILLER - UTFØRERROLLEN.....	50
13.5	VIRKEMIDLER	51
13.6	GEOGRAFISKE BETRAKTNINGER FOR SAMFERDSELSSEKTOREN	51
14	HELSE.....	53
14.1	UTVALGETS KONKLUSJONER	53
14.2	UTVALGETS VURDERINGER.....	53
15	KULTUROMRÅDET	54
15.1	UTVALGETS KONKLUSJONER	54
15.2	OPPGAVER SOM ET REGIONALT FOLKEVALGT NIVÅ BØR HA INNEN KULTUROMRÅDET.....	55
15.2.1	<i>Regionale kulturinstitusjoner – et regionalt ansvar</i>	<i>55</i>
15.2.2	<i>Kulturformidling til barn og unge – et regionalt og lokalt ansvar</i>	<i>55</i>
15.2.3	<i>ABM-området (arkiv, bibliotek og museum) – et nasjonalt, regionalt og lokalt ansvar.....</i>	<i>56</i>
15.2.4	<i>Idrett og friluftsliv – et regionalt og lokalt ansvar</i>	<i>56</i>
15.3	UTVALGETS BEGRUNNELSE FOR ANBEFALINGENE INNEN KULTUROMRÅDET	56
16	REGIONAL STATSFORVALTNING / FYLKESMANNEN	58
16.1	UTVALGETS KONKLUSJONER	58
16.2	UTVALGETS VURDERINGER.....	58
17	DET REGIONALE FOLKEVALGTE NIVÅS STRUKTUR	61
17.1	UTVALGETS KONKLUSJONER	61
17.2	POLITISK/ADMINISTRATIV STRUKTUR.....	61
17.3	GEOGRAFISK STRUKTUR	61
17.4	ØKONOMISK STRUKTUR/FINANSIERING.....	62
17.5	UTVIKLING AV BESTILLER - UTFØRER ROLLEN.....	62
	REFERANSER.....	64

Forord

En vellykket regionalpolitikk må ta utgangspunkt i næringsutvikling. Med bakgrunn i mandatet har Regionaliseringsutvalget drøftet en rekke problemstillinger knyttet til denne utfordring. En fremtidsrettet regionalpolitikk må ta utgangspunkt i de naturgitte, kompetansemessige og komparative fortrinn en region har, og utvikle disse som basis for verdiskaping og velfungerende lokalsamfunn.

Det er å håpe at innstillingen vil skape en positiv debatt. Hittil har debatten vært preget av forsvar av særinteresser og revirtenking. Landsdelen har gjennom gode kretsmesterskap revet bort muligheten for fremragende landsdelsmesterskap, noe som igjen har ødelagt muligheten for å nå opp i riksmesterskapet.

Når så i tillegg den sentrale forvaltning foreslår forskjellige geografiske regioner i forvaltningen for vegvesen, tollvesen, helsevesen for å nevne noen, fratras landsdelen muligheten til å tenke helhetlig regional utvikling. Regional uenighet fremmer splitt og hersk med sterk sentral styring som konsekvens.

Kjernen i problemstillingen er hvilken makt som skal tilbakeføres, med dertil hørende penger. Det handler om hvor mange forvaltningsnivåer som skal forestå beslutningsutøvelsen, og om et regionalt folkevalgt organ vil være i stand til en fornuftig forvaltning. Den geografiske inndeling vil utvilsomt bli omfattet med stor debattiver, forhåpentlig ut fra ønsket om rasjonell utøvelse av makt.

Vi har i dag sentral, regional, kommunal og til dels interkommunal forvaltning. I tillegg har fylkesmannen skjønnsmessige forvaltningsoppgaver, hvor politiske vedtak overprøves av byråkratiet. Samt enn videre forvaltningsvedtak gjennom EØS-avtalen. Er dette et system som i dagens behov for raske beslutninger gir nødvendig grunnlag for vekst?

I dagens grenseløse og globaliserte verden vil vårt sterkeste kort for økt verdiskaping og velfungerende lokalsamfunn være å følge opp den regionaliseringstrend som gjør seg gjeldende i Europa. Dersom det skal være mulig å utøve regional forvaltning uavhengig av sentral styring krever det større regioner. Det har utvalget foreslått. Hvor forvaltningsenhetene skal plasseres geografisk ligger ikke innenfor utvalgets mandat å foreslå.

Regionens innovasjonskapasitet utgjør potensialet for vekst og utvikling, og de enkelte regioner spiller derfor en sentral rolle for produksjon og formidling av viten. For å sikre at regionen kan opptre ansvarlig for den regionale utvikling må den ha ansvaret for en rekke sammenhengende oppgaver, som har naturlig tilknytning til et regionalt geografisk område. Det er innenfor det foreslåtte geografiske område at det folkevalgte organ i regionen gis muligheten til å beskrive visjonen for den regionale utvikling og dermed styrke verdiskapingen.

Arne Eidsmo
utvalgsleder

1 INNLEDNING

Fylkesrådet i Troms satte i sin tiltredelseserklæring et sterkt fokus på behovet for å føre makt og myndighet tilbake til landsdelen. Målet er å få mer regionalt demokrati, noe som skal gi mulighet til å styre egen framtid.

Fylkesrådet vedtok 27. oktober 2003¹ å iverksette et arbeid om fylkeskommunens framtid. Fylkesrådet har gitt arbeidet med regionalisering høyeste prioritet og besluttet å oppnevne et utvalg med representanter fra politikk, forvaltning og næringsliv.

1.1 Mandat og sammensetning

Fylkesrådet vedtok 28. november 2003² mandat og sammensetning av "Regionaliseringsutvalget". Fylkesrådet ga utvalget følgende mandat:

Utvalget skal utrede hovedinnretningen for det framtidige folkevalgte regionale nivå. En gitt forutsetning er at det framtidige regionale nivå skal være direkte folkevalgt på linje med Stortinget og ha legitimitet i befolkningen, i kommunene og hos nasjonale myndigheter. Utvalget bør legge vekt på forholdene i den nordlige landsdel og i nødvendig utstrekning ta hensyn til at utvalgets anbefalinger skal kunne anvendes i hele landet.

Utvalget skal som bakgrunn for sine anbefalinger gi en kortfattet vurdering av sterke og svake sider ved dagens fylkeskommune, og skal blant annet bygge på foreliggende utredninger, herunder Oppgavefordelingsutvalget og Planlovutvalget³.

Utvalget bør som grunnlag for sine anbefalinger gi en vurdering av hvilke hovedoppgaver som i framtiden bør løses på henholdsvis nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Utvalget skal også se på løsninger i andre europeiske regioner.

Utvalget bes legge frem en innstilling med anbefalinger om hvilke oppgaver det er hensiktsmessig å løse innenfor rammen av et framtidig folkevalgt regionalt nivå, herunder vurdering av bestiller-/utførerfunksjon. Utvalget skal legge vekt på forholdene i nord. Utvalget står fritt til å drøfte hvilke funksjoner som er aktuelle, men bes særlig vurdere næringsutvikling og ressursforvaltning, FoU, utdanning/ kompetanse, samferdsel, helse, miljø, kultur, urfolk og internasjonalisering.

På bakgrunn av utvalgets anbefalinger ad oppgaver bør utvalget vurdere det folkevalgte regionale nivåets struktur, og i siste fase også vurdere den geografiske inndeling av det framtidige folkevalgte regionale nivå.

Utvalget skal avgi sin innstilling innen 15. juni 2004.

¹ Fylkesrådssak 02/03

² Fylkesrådssak 23/03

³ NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune og NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

1. Arne Eidsmo, regiondirektør, NHO Troms, Tromsø, leder
2. Tone Jensen, informasjonssjef, Sparebank1 Nord-Norge, Tromsø, nestleder
3. Erling Bangsund, direktør Barlinghaug Norfico AS, Tromsø
4. Anne Marit Bjørnflaten, heltidspolitiker, Tromsø
5. Oddvar Bjørnsen, ordfører, Bardu
6. Jan Elvheim, LO-distriktssekretær, Harstad
7. Anna Amdal Fyhn, sykepleier, Tromsø
8. Lene Hansen, festivalsjef, Gáivuotna/Kåfjord
9. Irene Lange Nordahl, nærings- og utviklingssjef, Sørreisa
10. Sven-Roald Nystø⁴, sametingspresident, Tysfjord
11. Widar Skogan, bonde, Balsfjord
12. Lillian Mathisen Sund, adm.sjef, ISS Norge, Harstad
13. Inge Takøy, lærer, Lenvik/Tromsø
14. Kristina Torbergsen, elev, Skjervøy
15. Gunnar Wilhelmsen, Tromsø

Tone Jensen trakk seg fra utvalget 30. mars 2004 på grunn av jobbskifte.

1.2 Sekretariat

Troms fylkeskommune har hatt sekretariatsfunksjon under ledelse av regional utviklingssjef Stein Ovesen. For øvrig har sekretariatet bestått av Raimo Valle (samekonsulent), Hauk-Are Kristiansen (rådgiver) og Bjørn H. Kavli (rådgiver) i regional utviklingsetat. Vibeke Skinstad (avdelingsleder, kulturetaten) har i en periode vært tilknyttet sekretariatet.

1.3 Tolking og avgrensing av mandat

Utvalgets mandat er omfattende og det har vært nødvendig å foreta visse avgrensinger. De tema som berøres er komplekse og forutsetter kjennskap til det regionale nivå generelt og de enkelte omtalte sektorer spesielt. Utvalget har imidlertid tatt det som gitt premiss at disse forhold er kjent av oppdragsgiver, fylkesrådet i Troms. Utvalget har vektlagt at rapporten ikke blir for omfattende i størrelse. Samtidig skal rapporten også kunne leses med utbytte uten omfattende forkunnskaper.

Utvalget har tatt utgangspunkt i mandatets forutsetning om at det framtidige regionale nivå skal være direkte folkevalgt. Utvalget har funnet det riktig å konsentrere innsatsen om hvilke hovedoppgaver som i fremtiden bør løses på regionalt nivå, jf de sektorer/områder i mandatet utvalget særlig er bedt om å vurdere. Utvalget har ikke i særlig grad vurdert det regionale nivå's politiske og administrative struktur. Dette anses som et anliggende for oppdragsgiver i den videre oppfølging, hvor det søkes en nærmere dialog med Finnmark og Nordland fylkeskommuner⁵.

Utvalget har i liten grad sett på hvilke oppgaver som bør løses på nasjonalt og lokalt nivå. Dette er på en omfattende måte beskrevet i Oppgavefordelingsutvalget med tilhørende stortingsmeldinger. Utvalget konstaterer at rent ideologiske og politiske hensyn synes å få

⁴ Tiltrådte utvalget 12. januar 2004.

⁵ Det vises her til fellesmøte med sentrale politikere fra de tre nordligste fylkeskommunene 24.-25. mai i Tromsø, hvor det gjennom en egen erklæring ble lagt en plattform for videre samarbeid.

forrang foran faglige vurderinger i de politiske behandlinger på sentralt nivå. Utvalget har derfor ansett det som en oppgave for oppdragsgiver å eventuelt gå videre på disse spørsmål.

Utvalget har likevel hatt møter med alle regionrådene i Troms. På den måten har utvalget som grunnlag for vurderinger av løsninger på regionalt nivå fått verdifulle synspunkter i forhold til kommunale oppgaver, kommunestruktur, interkommunalt samarbeid m.v. Utvalget finner det rimelig at endringer på det regionale nivå også vil få konsekvenser for det lokale nivå, uten at utvalget går nærmere inn på dette.

Utvalget er bedt om å se på løsninger i andre europeiske regioner. Dette har utvalget gjort, bl.a. gjennom en studietur til Brussel, hvor utvalget fikk et generelt innblikk i situasjonen i EU hva gjelder regionenes rolle og EU's regional- og fiskeripolitikk, samtidig som det ble sett mer spesifikt på bl.a. Danmark, England og Spania hva gjelder det regionale nivå. Utvalget har i andre sammenhenger fått orienteringer om for eksempel fiskeriregimet på New Zealand. Dette har vært svært nyttig for utvalgets arbeid og vurderinger. Det er likevel ikke brukt plass i rapporten på beskrivelser av forhold i andre land.

Utvalget konstaterer også at de foreliggende utredninger om oppgavefordeling m.v. i stor grad ikke tar høyde for spesifikke geografiske forhold. Utvalget har lagt stor vekt på spesielle forhold i nord gjennom kapitlene om nordområdepolitikk og urfolksdimensjonen, da dette etter utvalgets mening vil være områder som kan gi grunnlag for andre løsninger enn i andre deler av landet.

1.4 Forholdet til andre utredninger

Regionaliseringsutvalget har i sitt arbeid fått presentert og sett nærmere på en rekke utredninger som kan knyttes opp mot den pågående regionaliseringsdebatten. Utvalget har i stor grad basert sitt arbeid på disse. Det blir for omfattende å gå nærmere inn på alle, men noen utredninger har stått spesielt sentralt i utvalgets arbeid.

Rapportene ”Sterkere regioner? En kunnskapsoversikt” og ”Sterke regioner – oppgaver, styringsmodeller og konsekvenser for inndeling” utarbeidet av ECON-analyse for Kommunenes Sentralforbund, samt notat⁶ fra ECON-analyse til fylkesrådmannskollegiet vedrørende innspill til Distriktskommisjonen har vært svært klargjørende med hensyn til presentasjon av tidligere arbeider og i forhold til mulige løsninger for regionalisering.

Det samme gjelder for Oppgavefordelingsutvalget⁷ og Stortingsmeldingene som oppfølging av denne, først fra Regjeringen Stoltenberg⁸ og deretter fra Regjeringen Bondevik II⁹.

Effektutvalget¹⁰ la fram sin utredning i januar 2004. Utvalget påviser en omfattende sentralisering på ulike sektorer og tar til orde for en bredere regionalpolitikk, styrking av regionnivået og en ny inndeling.

⁶ Notat datert 01.04.2004.

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

⁸ St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling.*

⁹ St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå.*

¹⁰ NOU 2004:2 *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål.*

Distriktskommisjonens utredning (NOU) skal være klar til avlevering i oktober 2004. Kommisjonens arbeid skal bygge videre på Effektutvalgets arbeid. Signalene fra kommisjonens arbeid så langt er at de er på linje med Effektutvalgets arbeid.

Av andre utredninger og meldinger kan nevnes Maktutredningen, Planlovutvalget, Europarådets rapport om Norge (2004) med en tilråding om det regionale folkestyret i Norge som tar utgangspunkt i det europeiske charteret om lokalt selvstyre, Storbymeldingen og Christiansenutvalget.

Ved siden av nevnte arbeider har utvalget basert seg på bidrag i form av arbeidsnotater fra sekretariatet og fra regional utviklingsetat, kulturetaten og utdanningsetaten i Troms fylkeskommune. Utvalget har også hatt tilgjengelig en del faglitteratur, plandokumenter m.v.

I tillegg har utvalget fått eksternt produserte analyser om problemstillinger knyttet til fiskeri- og havbruksnæringen av:

- Bjørn Hersoug, Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø,¹¹
- Otto Andreassen, Barlindhaug Norfico AS¹²

Det som står i rapporten er likevel helt og fullt uttrykk for Regionaliseringsutvalgets egne vurderinger og konklusjoner.

1.5 Utvalgsmøter

Regionaliseringsutvalget har hatt i alt 10 møter hvor bl.a. følgende tema har vært drøftet:

18. desember 2003, Harstad. Presentasjon av mandat v/fylkesråd Roger Ingebrigtsen, drøfting av mandat og arbeidsform, utfordringer og muligheter i et regionaliseringsperspektiv sett fra Sør-Troms regionråd.

13.-14. januar 2004, Kristiansand. Videre drøfting av mandat og utvalgets arbeid, struktur for rapporten, deltakelse på konferansen "Utvikling av sterke norske regioner – hvorfor og hvordan?" arrangert av Distriktskommisjonen i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund.

10.-12. februar 2004, Brussel. Gjennomgang av arbeidsnotater for ulike sektorer, drøfting av identitet og regionale fortrinn. Diverse foredrag med drøftinger – regionalisering i Danmark, Sverige, Spania og Storbritannia, EU's regionalpolitikk og fiskeripolitikk mv.

3. mars 2004, Setermoen. Drøfting av regional statsforvaltning, utfordringer og muligheter i et regionaliseringsperspektiv sett fra Midt-Troms regionråd og Indre Sør-Troms regionråd.

16.-17. mars 2004, Kárášjohka/Karasjok. Gjennomgang av arbeidsnotater for ulike sektorer, drøfting av urfolksdimensjonen, møter med Sametinget og Finnmark fylkeskommune.

24. mars 2004, Tromsø. Deltakelse på konferansen "Regionalisering og næringsutvikling" i regi av Næringslivsdagene 2004.

¹¹ B. Hersoug "Er det behov for regionalt (folkevalgt) nivå fiskeriforvaltningen?", Notat til Regionaliseringsutvalget, Troms fylkeskommune, 26.04.2004.

¹² O. Andreassen, "Vurdering av behovet for økt regional innflytelse på havbruksforvaltningen", Notat til Troms fylkeskommune, Regionaliseringsutvalget, 24.02.2004.

26.-27. april 2004, Tromsø. Gjennomgang av arbeidsnotater for ulike sektorer, utfordringer og muligheter i et regionaliseringsperspektiv sett fra Nord-Troms regionråd.

12.-13. mai 2004, Finnsnes. Gjennomgang av utkast til sluttrapport, utfordringer og muligheter i et regionaliseringsperspektiv sett fra regionrådet for Balsfjord, Karlsøy og Tromsø.

3.-4. juni 2004, Tromsø, gjennomgang av sluttrapport.

15. juni 2004, Tromsø. Framleggelse av sluttrapport.

2 UTVALGETS HOVEDKONKLUSJONER

Kjernen i den nye regional- og distriktspolitikken må være regionens egen utviklingspolitikk. Det er ved å foredle særegne regionale forutsetninger og egenskaper at den enkelte region kan framstå med attraktivitet og konkurransekraft, som igjen gir grunnlag for økonomisk vekst og velferdsutvikling og for at folk skal ønske å bo og leve i hele landsdelen. Et moderne, kunnskapsbasert næringsliv trenger å samhandle bredt med et offentlig organ med legitimitet og autoritet, det vil si som har nødvendig politisk og faglig kompetanse og økonomisk makt. Utvalget ønsker utvikling av sterke regionale, folkevalgte forvaltningsorganer.

Et sterkt regionalt direktevalgt folkestyre tilfører regionen en helhetlig regional politikk, skapt i regionen og for regionen. Det er ulikhetene mellom regionene – de muligheter og styrker den enkelte region har når det gjelder ressurstilgang, kompetanse med videre – som gjør det ønskelig at politikere i regionen, som kjenner regionen, har ansvaret for utviklingspolitikken. Statlige, regionaliserte organ kan drive effektiv forvaltning innenfor en avgrenset sektor, på sektorens egne premisser. Samordning og kopling mellom sektorer for å oppnå de beste helhetsløsninger og god samlet ressursutnytting, er oppgaver for politiske organer. Gode lokale og regionale løsninger krever helhetsgrep og samspill mellom kommunale og regionale politikere.

Effektutvalget konkluderer med at Norge trenger sterke folkevalgte regioner for å ivareta en bred, samordnet og utviklingsorientert regionalpolitikk. Utvalget tilslutter seg disse konklusjoner og mener at formålet med direkte folkevalgte regioner bør være å:

- Bidra til å utvikle et sterkt demokrati på regionalt nivå, gjennom å overføre makt fra staten sentralt og regionalt til sterke og myndige og direkte folkevalgte regionale organer.
- Gi et effektivt bidrag til den regionale og nasjonale verdiskapningen, næringsutviklingen og sysselsettingen.
- Sikre effektiv fordeling - og regional tilpasning - av viktige offentlige tjenester som krever et større befolkningsgrunnlag enn dagens og framtidens kommuner vil ha.

Utvalget legger følgende forståelse til grunn for konkretisering av oppgavefordelingen:

- Offentlig innsats på regionalt nivå for å tilrettelegge for verdiskapning og næringsutvikling, og offentlig innsats for å tilby viktige samfunnstjenester til befolkningen, er i betydelig grad to sider av samme sak.
- De regionale utviklingsoppgavene er gjensidig avhengig av hverandre. Tilrettelegging for næringsutvikling er blant annet avhengig av samferdselstiltak, utdanning og forskning, arealforvaltning og miljøtiltak og den regionale kulturen. På samme måte må utbygging og drift innenfor samferdselssektoren ses i sammenheng med blant annet næringsutvikling, endringer i bosettingsmønster samt miljøkrav og arealforvaltning.
- Urfolksdimensjonen nødvendig og kan gi legitimitet til løsninger for den nordlige landsdel som kanskje ikke lar seg gjennomføre på samme måte i andre deler av landet.
- Nordområdene med sterke stormaktsinteresser og internasjonalt samkvem utgjør et framtidig viktig strategisk område for Norge. Dette sett både i et regionalpolitisk grenseoverskridende perspektiv og i et nasjonalt perspektiv.

- Det bør legges til grunn et finansieringssystem basert på todelt rammetilskudd kombinert med bedre koordinerte og mer langsiktige plan- og budsjettprosesser både på nasjonalt og regionalt nivå.

Ut fra et verdiskapnings- og næringsutviklingsperspektiv vil det være viktige at regionen får ansvar for følgende politikkområder:

- Regionalisert næringsstøtte: Dagens RUP-midler (Regionalt utviklingsprogram), Innovasjon Norge, SIVA (Selskapet for Industrivekst), kompensasjonsordningen til regional næringsutvikling som følge av bortfall av gradert arbeidsgiveravgift.
- Regionalisert ressursforvaltning som basis for ressursbasert næringsutvikling: Landbruk, fiskeri/havbruk, kraft-/petroleumsbasert industri og reiseliv.
- Regionalisert kunnskapsbasert infrastruktur: Videregående/høgere utdanning, FoU-institusjoner, Norges Forskningsråds innovasjonsmidler, kvalifiserende arbeidsmarkedstiltak.
- Regionalisert fysisk infrastruktur: Vei, bane, havn, telekom/bredbånd.

Ut fra et tjenestefordelingsperspektiv vil det være viktig at regionene får ansvar for følgende politikkområder:

- Utdannings-/opplæringstilbud på videregående nivå og høyskole-/universitetsnivå.
- Regionaliserte samferdselstilbud: Kollektivtransport; vei, båt, bane, fly og IKT/tele.
- Regionaliserte kulturtilbud: Kunst- og kulturformidling, idrettspolitikk og forvaltning av spillemidler, kulturminnevern og internasjonalt kultursamarbeid.
- Regionaliserte helsetjenester: Spesialisthelsetjenester, barne- og familievern og rusomsorg.

Gitt disse forutsetningene mener utvalget at det bør jobbes med en løsning hvor grensen for den nye nordlige region bør bestå av Finnmark, Troms og hele eller deler av Nordland. En naturlig sørgrense kan være over Saltfjellet i Nordland.

For å sikre bedre koordinering på nasjonalt nivå mellom departementene i deres politikk overfor regionene, ønsker utvalget at det settes i gang en utredning om hvordan Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) kan styrkes som koordineringsdepartement. Utvalget ønsker at Fylkesrådet i Troms tar initiativ til en slik utredning.

3 REGIONALISERING

3.1 Regiontyper

Regionbegrepet brukes i ulike sammenhenger for å betegne et geografisk område. Det kan være en benevnelse for et større område som strekker seg utover landegrensene, som for eksempel Barentsregionen, men i de fleste tilfeller menes det et område som ligger mellom stat og kommunenivået. Vi kan skille mellom følgende regiontyper med relevans for utvalgets arbeid:

- Politisk/administrative regioner - med direkte valg av politiske beslutningstakere, for eksempel dagens fylkeskommuner.
- Politiske regioner - med indirekte valg av politiske beslutningstakere, for eksempel landsdelssamarbeid eller regionråd.
- Administrative regioner - som ivaretar statens forvaltningsansvar innenfor en sektor, for eksempel helseregioner eller Statens vegvesens regioner.
- Identitetsregioner - baseres på kulturell likhet innenfor et område.
- Funksjonelle regioner – er basert på interaksjonsmønstre knyttet til bestemte funksjoner, eksempelvis arbeidspendling¹³ eller varehandel.

Det finnes også en rekke andre regionbegreper som betegner typer av administrative eller funksjonelle regioner. Regionbegrepet og ulike regiontyper er utførlig drøftet i blant annet Selstad (2003), Klausen, Mønnesland og Johnstad (2003) og ECON-analyse (2004).

3.2 Begrepsavklaringer

Det er vanlig å skille mellom begrepene *regionalisering* og *regionalisme*. Det er det førstnevnte som har vært satt i fokus gjennom utvalgets arbeid.

Klausen, Mønnesland og Johnstad¹⁴ definerer *regionalisering* som ”prosesser som bidrar til økt makt og ansvar til regionalt nivå”. ECON-analyse¹⁵ sier regionalisering ”handler om å desentralisere ansvar og ressurser til folkevalgte regioner innenfor enhetsstatens rammer”.

Regionalisme går mye lenger i retning av regionalt selvstyre; i følge ECON-analyse betegner regionalisme ”en utvikling av autonome regioner med egen lovgivningsmyndighet innenfor føderale nasjonalstater eller nasjonalstater med sterke føderale trekk”.

3.3 Regionalisering i Europa

De tendenser til regionalisering vi ser i Norge henter mye av sin argumentasjon fra den regionalisering vi ser i EU. Hovedtrekkene i denne prosessen kan settes opp som følger:

¹³ *BA-regioner* (Bo- og arbeidsmarkedsregioner) er eksempel på en slik type region. I de tilfeller der det også er sammenfall med servicedekningen betegnes dette av begrepet *BAS-regioner* (Bo- arbeidsmarkeds og serviceregioner). Jf Juvkam (2002) NIBR Rapport 2002:20

¹⁴ *Globalisering, regionalisering og distriktpolitikk*, Makt- og demokratiutredningen rapport nr 76, Oslo, august 2003.

¹⁵ *Sterkere regioner? En kunnskapsoversikt*, rapport 2004-016

- EU forutsetter at medlemslandene har et politisk styrt mellomnivå. Der dette ikke finnes, bidrar EU til at det opprettes. Der det er svakt, bidrar EU til å styrke nivået. EU legger ikke direkte føringer for landenes konkrete utforming av dette nivået.
- Regionaliseringen i EU har gått parallelt med EU-integrasjonen.
- Den regionale dimensjonen er styrket gjennom ulike traktatendringer i EU, samtidig som mer penger brukes til regional utvikling.
- Det regionale nivået i EU-landene har styrket seg, noen land har gått i føderal retning.
- Det er utviklet et grenseoverskridende samarbeid mellom regioner – uavhengig av staten.
- Europeiske interesseorganisasjoner for regioner er etablert i EU.

Ulike EU land har valgt ulike løsninger på forholdet mellom region og stat¹⁶. Vi vil her trekke fram følgende eksempler:

Spania - regionene blir tildelt autonomi i varierende grad, slik at de potensielt separatistiske regionene (Baskerland og Katalonia) får høyeste grad av selvstyre. Andre regioner får beslutningsmyndighet svarende til den normale graden av desentralisering i nasjonalstaten.

Frankrike - mest kjent for sin sentralstyring, men etter hvert har Frankrike utviklet en fleksibel planlegging i forhold til næringslivet. Modellen blir gjerne betegnet som kontraktsbasert regionalisme, basert på såkalte plankontrakter. Utviklings-/utbyggingsprogrammer blir gjennomført som partnerskap mellom stat og region.

Tyskland - har etablert en form som betegnes som konsultativ regionalisme. Delstatene har rett til å kunne påvirke føderale saker som angår dem, arenaen for dette er Forbundsrådet, der delstaten velger representanter.

Storbritannia - foreslo Tony Blair i 2002 at det skulle opprettes folkevalgte organer på regionnivå i England tilsvarende de som er innført i Skottland og Nord-Irland.

Norden - eksperimenter i forvaltningen er det typiske. Gjennom forsøk utprøves nye samhandlingsformer.

Norge - er blant de mest sentralstyrte land i Europa. Trenden er at staten sentraliserer makt fra folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner til statlige myndigheter. Forsøksordninger med hensyn til regionalisering gjennomføres i begrenset skala uten nødvendige forutsetninger for å lykkes, dvs uten en oppgaveportefølje i tråd med utvalgets hovedkonklusjoner i kap 2.

I forhold til den norske debatten¹⁷ blir det påpekt at det aller største paradokset er at mens de moderate og liberale kreftene i EU forsvare regionene som kanskje det mest sentrale leddet i forvaltningen, så vil søsterpartiene i Norge fjerne det.

3.4 Regionaliseringsplaner i Norge

I kjølvannet av ulike meldinger og føringer fra statlig hold er det de siste årene satt i gang en rekke regionaliseringsprosesser rundt omkring i landet. Disse prosessene har gitt seg utslag i ulike regionsamarbeid mellom ulike fylkeskommuner.

¹⁶ Tor Selstad: "Det nye fylket og regionaliseringen", Fagbokforlaget 2003

¹⁷ Tor Selstad, op-cit.

Sør i landet har de to Agder-fylkene planer om et nærmere samarbeid og en styringsgruppe bestående av fylkeskommunene, fylkesmenn og kommuner arbeider mot en mulig sammenslutning fra 2008. Når det gjelder Østlandet har det vært snakk om ulike konstellasjoner, blant annet har Østfold, Oppland, Hedmark og Akershus, det såkalte Østre Østlandet, hatt samtaler om et nærmere samarbeid uten at det har resultert i et mer formalisert samarbeid. Av de samarbeid som har kommet lengst og som er mest formalisert, er Regionsamarbeidet Buskerud – Telemark – Vestfold og Vestlandsrådet bestående av fylkeskommunene Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Av de mest interessante er forsøket Fritt Fram i Oppland fylkeskommune. Fylket har her fått delegert en bredere virkemiddelportefølje, med utstrakt delegert beslutningsfullmakt.

3.5 Samarbeidsformer i Nord

I nord er Landsdelsutvalget (LU) et regionalpolitisk organ for de fire nordligste fylkeskommuner¹⁸. LUs overordnede mål er å identifisere, samordne og løse oppgaver av felles interesse i nord. Utvalget har registrert at det er ulike syn på hvordan LU har fungert. I tillegg eksisterer det ulike samarbeidsorgan- og arenaer i Nord-Norge med ulik grad av formalisering.

¹⁸ Sametinget har observatørstatus i LU.

4 STERKE OG SVAKE SIDER VED DAGENS FYLKESKOMMUNE

Det har vært en kontinuerlig debatt om fylkeskommunen og dens rolle i den norske forvaltningen gjennom de siste tiårene, delvis med utgangspunkt i norske forhold og behov for oppgaveløsning, men også forsterket gjennom den regionaliseringsdebatten som foregår i EU og i de enkelte europeiske land. Debatten er tilspisset gjennom ulike utredninger og stortingsmeldinger opp gjennom 90-tallet og fram til i dag, og er i dag ytterligere aktualisert i ulike fora og utredningsarbeid. Dette har bl.a. sammenheng med at Regjeringen i Stortingsmelding nr 19 (2001-2002)¹⁹ varslet en evaluering av fylkeskommunen i to faser, i inneværende og kommende stortingsperiode.

I debatten om fylkeskommunen har det vært anført en rekke argumenter både for og imot fylkeskommunens evne til å svare til forventningene. Utvalget vil her særlig trekke fram følgende punkter 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 har bidratt til å delegitimere fylkeskommunen.
- Store deler av befolkningen har et distansert forhold til fylkeskommunen og den oppleves i liten grad å ha innvirkning på egen hverdag, jf Oppgavefordelingsutvalget.
- Det naturlige geografiske perspektivet for oppgaveløsning er på en del sektorer en annen enn det dagens fylkesgrenser innebærer, for eksempel innen samferdsel, kultur og næringsutvikling.
- Samarbeidet på tvers av fylkesgrensene har på mange områder 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.

På den annen side er det blitt vist til at:

- Fylkeskommunen har løst sine tjenesteoppgaver på en god måte, jf Oppgavefordelingsutvalget.
- Fylkeskommunen er mer demokratisk enn 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.

¹⁹ *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*

4.1 Betraktninger om legitimitet

Et gjentakende argument mot dagens fylkeskommuner har vært at de mangler legitimitet, blant annet på bakgrunn av manglende oppslutning om fylkestingsvalget. Oppgavefordelingsutvalget understreket at det fylkeskommunale demokratiet var under press, med en lav valgdeltakelse.

Samtidig har fylkeskommunene i følge Oppgavefordelingsutvalget i hovedsak vist seg å være et egnet instrument til å gjennomføre store reformer både på utdannings – og helseområdet. I følge Oppgavefordelingsutvalget var det som regional utviklingsaktør at fylkeskommunene i minst grad lyktes å leve opp til forventningene. Hovedforklaringen på dette grunnet seg i to forhold. For det første evnet ikke fylkeskommunene å utnytte det handlingsrommet som ble gitt. For det andre manglet fylkeskommunene virkemidler. I tillegg var rollefordeling mot regional statsforvaltning uryddig. Som svar på dette mente Oppgavefordelingsutvalget som kjent at fylkeskommunens ansvar for regional utvikling burde styrkes, og at den statlige detaljstyringen av kommunesektoren burde reduseres.

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

- Demokratiet, folkestyret er i tilbakegang: stemmeseddelsens 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 fylkeskommunens svekkede legitimitet ikke er særskilt for fylkeskommunen, men et uttrykk for mer almene utviklingstrekk og en utfordring for det norske representative demokrati.

4.2 Statlig sektorlogikk

Fra statlig hold blir det i alt overveiende grad bedt om instrumentelle svar på hvordan oppgaveløsningen kan bli bedre på utpekte områder. Fokus er på kostnadseffektivitet. Det kan virke som desentraliseringsverdien vektlegges i liten grad. Utvalget vil understreke at det er en overordnet grunnleggende verdi at beslutninger fattes av lokaldemokratiske organer og av mennesker som bor og lever i de områder som omfattes av beslutningene. Dette prinsippet – *nærhetsprinsippet* – er et av de viktigste argumenter for endringer i oppgavefordelingen og overføring av makt til regioner og kommuner.

Effektivitetsverdien ved det lokale selvstyre bygger på den vurderingen at kommuneinstitusjonene er særlig egnet til å formidle offentlige goder på en effektiv måte. Vektleggingen av kommuneinstitusjonen som en effektiv formidler av offentlige goder tar utgangspunkt i begrepet *prioriteringseffektivitet* (allokerings effektivitet).

Prioriteringseffektivitet betyr å sikre best mulig samsvar mellom det offentlige tilbud og befolkningens behov og ønsker. Det er grunn til å anta at befolkningens behov og ønsker varierer fra sted til sted, og da er det nødvendig med lokale og regionale organer som kan fange opp denne variasjonen. En annen side ved effektivitetsbegrepet som vil ivaretas gjennom lokalt selvstyre er at løsninger blir skreddersydd til den lokale virkelighet. Beslutningstakere lokalt og regionalt vil ha den nødvendige nærhet til de aktuelle problemer som sikrer at offentlige oppgaver løses med innsikt og kunnskap om lokale og regionale forutsetninger.

Staten på sin side har som regel utformet sine administrative inndelinger etter sektorenes egne behov. Fra forskningshold²⁰ påpekes det at statlige aktører tegner om norgeskartet uten at det ligger innbakt i regionalt forankret planverk. Forsvaret bygges om, veikontorene er reorganisert, antall politidistrikter skal ned, lignings og arbeidskontorene reduseres og sykehusene foretaksorganiseres innenfor nye helseregioner. Alle disse reformene har betydelige regionale konsekvenser, men ingen av dem er koordinert ut fra noe regionalt betraktningssett. De statlige reform- og effektivitetsbestrebelsene følger sektorene og synes bare tuftet i sektorovergripende betraktningmåter når disse berører en ikke-romlig effektiviseringslogikk.

Ut fra disse betraktningene ser utvalget et klart behov for sterkere samordning mellom departementene for å kunne utvikle en politikk tilpasset regionale variasjoner. KRD har i dag en slik koordineringsfunksjon. Det er ønskelig at KRD får styrket sin rolle som koordineringsdepartement.

4.3 Fylkeskommunen som overkommune

Utvalget har registrert at fylkeskommunene har ulike roller i ulike deler av landet. I distriktsfylkene er avstanden til sentrale styringsorganer lengre og utviklingsoppgaver mer i fokus enn i sentrale områder. Hvordan fylkeskommunene har blitt oppfattet av publikum og samarbeidspartnere vil derfor være noe ulikt. Eksempelvis mener utvalget i sine møter med representanter for kommunenes regionråd ikke å ha registrert den motstanden som blir hevdet å være 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. På denne bakgrunn kan det således 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.

²⁰ J.P.Knudsen i plan 3-4/2001

5 GRUNNSYN PÅ OPPGAVEFORDELINGA

Norge trenger sterke folkevalgte regioner for å ivareta en bred, samordnet og utviklingsorientert regionalpolitikk.

Det er et kjernepoeng at det må tas hensyn til ulikheter i geografi, næringsliv, utviklingsmuligheter og behov for hvordan innsatsen i forhold til blant annet utviklingsarbeid bør skje. Utvalget vil understreke verdien eller synergien ved at oppgaver og politikkområder ses i en territoriell sammenheng. Ikke alle ønsker og behov som måtte finnes i et lokalsamfunn eller i en region kan oppfylles til enhver tid. Hvilke behov som skal imøtekommes må bli gjenstand for avveininger og prioriteringer som vanskelig kan tenkes gjennomført uten demokratisk forankring i den berørte befolkning.

Utførelsen av en oppgave kan løses like godt enten utfører er tilknyttet stat, kommune, fylkeskommune eller private aktører. Det overordnede argument for å legge oppgaver til folkevalgte organ er knyttet til å definere mål for oppgaver, se disse i sammenheng og prioritere mellom disse. Politikere med mandat og legitimitet vil ha lettere for å ta samordnede beslutninger enn statlige tjenestemenn. Lokalpolitiske og regionalpolitiske institusjoner kan finne arenaer og kople saker til hverandre. Oppgaveløsning og prioritering på regionalt eller lokalt nivå kan gi en politisk merverdi.

Det regionale folkevalgte organ må gis vedtaksmakt innen sentrale politikkområder. Regional fortolkning, tilpasning og samordning av nasjonal politikk må legges til det regionale folkevalgte organ. Sektorpolitikken må regionaliseres og sees i en bredere regionalpolitisk sammenheng.

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 fra 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.

Regionplanleggingen må være det sentrale politiske styringsverktøyet for regionen. Planprosessene er viktig også som dialoginstrument i forhold til kommuner og regionale aktører og i dialog med nasjonalt nivå, herunder også Sametinget. Arealplanleggingen må være styrende på kommuneoverskridende områder.

Om ikke oppgavene er nasjonale og/eller sterkt rettighetsorienterte, bør målene for oppgavene settes av representanter for innbyggerne som berøres av oppgaveløsningen og partnerskap der også næringslivet inngår. Oppgaver som krever tilpasning, prioritering og koordinering overfor brukerne bør legges til samme organ. Utvalget vil her vise til Effektutvalget (NOU 2004:2), som konkluderer slik:

”På en rekke sektorpolitiske områder, spesielt de som har en regional betydning mer enn en distriktspolitisk, vil en bedre samordning på regionalt nivå både kunne gi bedre sektorpolitisk og regionalpolitisk måloppnåelse. Dette betyr å se transport- og infrastrukturiltak, personrettede og næringsrettede virkemidler, overføring 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.”

6 NORDOMRÅDENE I ET INTERNASJONALT PERSPEKTIV

6.1 Utvalgets konklusjoner

For å møte utfordringene i nordområdene foreslår utvalget følgende:

- Regional folkevalgt medvirkning i nasjonal politikkutforming for nordområdene.
- Delegering av makt og myndighet til det regionale folkevalgte nivå innenfor alle områder unntatt spørsmål knyttet til jurisdiksjon og sikkerhet.
- Delegering av ressurser og virkemidler til det regionale folkevalgte nivå i henhold til ovenstående.
- Oppbygging av administrativ kapasitet og kompetanse, egen regionalråd med samordnings- og koordineringsansvar i det regionale folkevalgte organ i nord.
- Det utnevnes en egen Nordområdeminister eller en egen statssekretær for nordområdene.

6.2 Innledning

Det meste av norsk økonomisk sone til havs ligger nord for polarsirkelen. Det samme gjelder for en tredjedel av fastlandets kystlinje. I nordområdene ligger enorme energiressurser, herunder gass og olje, i både det norske og russiske Barentsområdet, som også aktualiserer ny politikk hva gjelder utvinning og transport. Bevaring, høsting og videreføring innen primærnæringene og særlig av de marine ressursene er av vital betydning for landsdelen, og fordrer også sterkere samarbeid med Russland. De militærstrategiske forhold må ikke undervurderes, selv om oppløsningen av Sovjetunionen har medført en endret geopolitisk situasjon i nordområdene²¹. Energidialogen mellom Russland og USA/EU er et faktum og Norge bør bli en del av denne. Dersom Norge, og spesielt Nord-Norge, marginaliseres i forhold til de russiske miljøene i Nordvest-Russland, vil andre aktører høste gevinstene.

6.3 Nærings- og miljøutfordringer i Nordområdene

I Europa ser vi framveksten av en ny økonomisk utviklingsmodell hvor regionene får en sentral plass. Den økonomiske utviklingsmodellen er basert på en erkjennelse av at vi er inne i en overgang til et kunnskaps- og informasjonssamfunn. Dette blir pekt på som en grunnleggende endring av de som jobber innenfor feltet, det være seg forskere, byråkrater eller politikere. Dette betyr ikke at alle skal jobbe med høyteknologi og data, men at den viktigste kilden til økonomisk overskudd ikke lenger ligger i bruken av naturressurser, energi og arbeidskraft i seg selv, men i den kunnskapen og informasjonen en er i stand til å bygge inn i de varene og tjenestene en produserer.²²

For å øke den regionale verdiskapingen blir det derfor viktig at vi har miljøer, systemer og aktører som frambringer kunnskapen, som har evne til å dra nytte av den, som kan bearbeide informasjonen og koble dette til produksjon.

²¹ Jf. drøftelsen i Nordområdeutvalgets innstilling, NOU 2003:32 Mot nord!, punkt 3.2 s. 26-34 og Landsdelsutvalgets rapport "Sjøsikkerhet. Beredskap og sikkerhet langs kysten" kap. 9.

²² O. Bukve i Plan2/2004

Dette kan belyses gjennom den nordnorske utfordringen innenfor petroleum, hvor den utfordringen består i å:

- Utvikle kompetansen på de områder som er spesielle i nord og gjøre denne relevant for olje- og gassindustrien og leverandørbedriftene.
- Sørge for at vår erfaringsbaserte kaldklima-kompetanse blir synliggjort som produktkompetanse.
- Ta en ledende posisjon i arbeidet med å få frem teknologi og driftskonsepter som ivaretar de strenge miljøkravene i nord.
- Kvalifisere seg for de krav som stilles for å kunne konkurrere om kontrakter innen olje- og gassektoren.
- Drive industriell tilrettelegging for å tiltrekke seg de leverandørbedrifter som vil følge med markedet etter hvert som det beveger seg nordover.

Med dette som basis vil en i Nord-Norge kunne etablere et stort antall bedrifter som i antall sysselsatte langt vil overskride de lokalt ansatte i oljeselskapene. Dette er en utvikling som alle byer og industrielle tettsteder fra Helgeland til Sør-Varanger bør ta på alvor og legge til rette for.

For skoleverk, høyskoler og universitet representerer dette store utfordringer. Det må vises vilje til ikke bare å satse nytt, men også til å foreta de prioriteringer som er nødvendig for å framstå som attraktive overfor en elev- og studentmasse som har store valgmuligheter og overfor et næringsliv som vil etterspørre topp kvalitet for selv å være internasjonalt konkurransedyktig.

Når det gjelder utviklingen i nordområdene med særlig henblikk på miljøutfordringene vil utvalget vise til NOU 2003:32, Mot Nord!. I innstillingen heter det blant annet: *”Miljøet er imidlertid under stadig økende press. Eksterne faktorer, som langtransportert forurensning og klimaendringer, så vel som påvirkningsfaktorer i regionen, som fiske og fangst, industri, turisme, bidrar til å øke dette presset. Ny teknologi gjør stadig nye områder og ressurser tilgjengelige, og eksponerer dermed miljøet for ytterligere press.”* og videre *”Fra et norsk ståsted er det naturlig å rette en særlig oppmerksomhet mot naturverdiene i Barentshavet. Dets biologiske produksjon har alltid vært grunnlaget for samfunn og bosettinger i Nord-Norge og Nordvest-Russland, og dette er et område som i dag er under stort press fra mange kanter. Barentshavets unike marine økosystem består av en rekke økologiske prosesser og funksjoner som til sammen opprettholder området biologiske mangfold. For mange representerer dette mangfoldet en viktig verdi i seg selv, uavhengig av nytteverdien. Direkte eller indirekte er menneskeheten uansett avhengig av velfungerende økosystemer for å overleve.”*

6.4 Internasjonalisering

I dag har internasjonale spørsmål betydning for de fleste politikkområder, også på lokalt og regionalt nivå. Politikktutvikling innen rammen av FN-systemet, WTO, ILO, EU/EØS eller andre internasjonale organ berører vår hverdag hurtigere og sterkere enn tidligere. Næringslivet påvirkes meget sterkt av den økende globaliseringen av økonomien. Det internasjonale avhengighetsforholdet er bl.a. svært tydelig innen fiskerinæringen, hvor valutasvingninger, tollbarrierer og markedssvingninger i meget stor grad påvirker næringen.

Internasjonalisering preger alle sektorer og fagfelt med betydning for landsdelen. Graden av dette varier, det samme gjelder i hvilken utstrekning regionalt nivå (fylkeskommunen) i dag er direkte involvert eller blir berørt av det som skjer på internasjonalt plan. De nordligste fylkene har lang erfaring med samarbeid på Nordkalotten, men det er en ny utvikling at fylkene i økende grad involverer seg i internasjonale problemstillinger. Utenrikspolitikk, som tidligere var et anliggende for sentrale statsmyndigheter, er utvidet ved at det regionale nivå i økende grad er en direkte og selvstendig aktør i internasjonale og interregionale sammenhenger. Dette henger sammen med globalisering og ikke minst sammen med utviklingen av ”regionenes Europa” og nye interregionale samarbeidstiltak, i nord også urfolksdimensjonen.

I de nordlige områder har den utenrikspolitiske dimensjon vært sentral i alle fall de siste 30-50 år. Fylkeskommunene deltok tidlig i internasjonale samarbeidsfora gjennom formalisert interregionalt samarbeid. Først gjennom Nordkalottensamarbeidet (Nordkalottrådet), senere gjennom Barentsregionsamarbeidet (Barentsregionrådet) og i det siste også gjennom selvstendig deltakelse i ulike fora i EU hvor regionalpolitikk står i fokus (CPMR²³ og AER²⁴), samt deltakelse i flere EU-initierte Interreg program som bl.a. tar sikte på å styrke det regionale samarbeidet på tvers av landegrensene. Det er også tatt initiativ til etablering av et Brusselkontor, i samarbeid med Finnmark og Nordland fylkeskommuner, hvor også Sametinget og næringslivet er invitert til å delta. Det siste tiåret har fylkeskommunene i nord inngått bilaterale 2-årige samarbeidsavtaler med russiske fylker²⁵.

Parallelt med fylkeskommunenes engasjement, har det lenge vært et samisk samarbeid på tvers av landegrensene, særlig gjennom Samerådet²⁶. Sametingene i Norge, Sverige og Finland har etablert et samarbeidsorgan, Samisk parlamentarisk råd. Samene deltar i Barentsregionsamarbeidet og har observatørstatus i Nordisk råd. Både Sametingene og Samerådet er aktive på den internasjonale arena hva gjelder urfolkspolitikk, både innen FN-systemet og innen EU.

6.5 Utvalgets vurderinger

Utvalget viser til at nordområdene, med sterke stormaktsinteresser og internasjonalt samkvem, utgjør et framtidig viktig strategisk område for Norge. Dette sett både i et regionalpolitisk grenseoverskridende perspektiv og nasjonalt perspektiv. De store havområdene omfatter både fornybare og ikke-fornybare naturressurser, som er viktige i en næringspolitisk sammenheng, samtidig som de også er viktige i et sikkerhetspolitisk, forsvarspolitisk, geopolitisk og miljøpolitisk perspektiv. Utvalget viser til at de arktiske land²⁷, EU og andre interesserte land²⁸, viser betydelig interesse for disse områdene.

Nordområdeutvalgets innstilling konkluderer med at norsk forvaltning med hensyn til nordområdene er fragmentert, og det foreslås derfor styrket koordinering og samordning på dette området²⁹. Det er viktig også i et regionalt perspektiv å understreke mulighetene som

²³ Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe.

²⁴ Assembly of European Regions.

²⁵ Troms fylkeskommune har avtale med oblastene Arkhangelsk, Murmansk og republikken Karelen.

²⁶ Samerådet er en sammenslutning av frivillige samiske organsisasjoner i Norge, Sverige, Finland og Russland, og er til forskjell fra Samisk parlamentarisk råd en NGO (Non Governmental Organization)

²⁷ Canada, Danmark, Finland, Island, Norge, Russland, Sverige og USA.

²⁸ Jf. antall observatørland, NGOer og institusjoner som har observatørstatus i Arktisk råd og Barentsrådet.

²⁹ NOU 2003:32 *Mot Nord!* s. 11, jf kap 5.1.7 s. 95-96.

ligger i nordområdene og viktigheten av å ha nasjonalt fokus og omforente strategier for utviklingen av disse. For å gi disse spørsmål tilstrekkelig nasjonal oppmerksomhet mener utvalget at det må oppnevnes en egen nordområdeminister, eventuelt en egen statssekretær for nordområdene. Videre blir det en utfordring å fremme regionens synspunkter og interesser på viktige områder og understreke det regionale folkevalgte nivåets rolle og betydning i dette arbeidet.

Nærheten til problemstillingene og konsekvensene av handling, eller mangel på handling, vil være avgjørende for utviklingen av landsdelen. Derfor er det nødvendig med et kompetent regionalt folkevalgt nivå også når det gjelder saker av større geopolitisk betydning, herunder miljødimensjonen, i tillegg til nærings samarbeid, utdanning og forskning, urfolksdimensjonen og annet eksisterende samarbeid.

Utvalget registrerer at det internasjonale regionale samarbeidsnivået vokser i omfang og betydning. I EU gis regionene stadig økt internasjonalt handlingsrom for å løse spesifikke regionale utfordringer og skape robuste regioner. Tilsvarende skjer i andre deler av verden.

Utvalget konstaterer at de land som gir sine regioner ressurser og oppgaver som kan gjøre dem skjeftet til å delta i denne utviklingen vil være vinnere i den framtidige regionale virkelighet og samtidig kunne forløse muligheter for hele nasjonen. Det er derfor viktig at vi også i Norge har kompetente regionalt folkevalgte nivåer som kan delta på denne arenaen. Et regionalt folkevalgt nivå med nærhet til og kompetanse om problemstillingene har etter utvalgets mening de beste forutsetninger for å ivareta regionens interesser.

Den utvikling som har vært med at det regionale nivå får tildelt oppgaver og handlingsrom i internasjonal/utenrikspolitisk sammenheng må forseres, slik at det regionale folkevalgte nivå i økende grad kan spille en sterkere selvstendig rolle i det internasjonale arbeidet. For den nordlige region gjelder dette i særlig grad i forhold til nordområdepolitikken.

Det regionale nivå må derfor utvikle en selvstendig strategi for nordområdene, i samarbeid med det sentrale nivå, og samtidig arbeide for strukturer som sikrer regional folkevalgt medvirkning i en ny norsk nordområdepolitikk. Som et eksempel vil utvalget vise til at Sametinget har tatt initiativ til samarbeidsavtaler med de nordlige fylkeskommuner. I avtalene med Troms og Finnmark fylkeskommuner er nordområdedimensjonen gitt en bred forankring, og åpner for en meget interessant regionalpolitisk konstellasjon.

Nordområdene er en viktig arena for praktisk utenrikspolitikk og hverdagslig mellomfolkelig og næringsmessig samarbeid både bilateralt og multilateralt. De erfaringer som er gjort gjennom Barentssamarbeidet, Nordkalottensamarbeidet og urfolkssamarbeidet må danne utgangspunkt for en videreutvikling av en særegen nordnorsk kompetanse på nordområdene.

Når det gjelder tilgangen til økonomiske virkemidler for Barentssamarbeidet over landegrensene er utviklingen betenkelig. Det er sterke innskrenkninger i Utenriksdepartementets bidrag til Barentsprogrammet, samtidig som omfanget av frie disponible midler i fylkeskommunene for eventuell bruk over landegrensene er begrenset. Det politiske nivå i nord har gjennom de siste 10 årene opparbeidet et sterkt nettverk i Nordvest-Russland. Dette svekkes nå som følge av manglende oppfølging og reduserte bevilgninger.

I et slikt perspektiv bør det også skje en delegering av virkemidler rettet mot næringsutvikling til regionalt folkevalgt nivå. Dette kan for eksempel gjelde midler under Russlands- og Øst-

Europa Divisjonen (RØED) i Innovasjon Norge (tidligere Industrifondet for Nordvest-Russland). Midler fra denne kilde er lite anvendt i Barentsregionen. Et regionalt nivå kan aktivisere bruken av slike midler bedre, basert på regionale forutsetninger og behov.

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 ressuser og oppdrett, samt i forhold til andre primærnæringer, kultur, utdanning og forskning.

I forhold til Nordområdeutvalgets innstilling, støtter utvalget mindretallets syn på videreføring av en sterk satsing på Barentssamarbeidet. Når det gjelder den foreslåtte nordområdemilliarden i Nordområdeutvalgets innstilling er utvalget av den oppfatning at denne bør forvaltes av det nye regionale folkevalgte nivå i nord.

7 URFOLKSDIMENSJONEN

7.1 Utvalgets konklusjoner

- Utvalget legger til grunn at et fremtidig regionalt folkevalgt nivå i nord skal ha et grunnleggende avklart forhold til samiske rettigheter som folk og urfolk og holde en høy standard i oppfølging av nasjonal og internasjonal rett som berører samene.
- Utvalgets prinsipielle vurdering er at reelle og effektive trepartsforhandlinger mellom staten, regionen og Sametinget er en vesentlig forutsetning for avstått 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 utvalgets mening skal det være en egen samisk representasjon i det nye regionale folkevalgte organ i nord.
- Etter utvalgets mening må det tas hensyn til tradisjonell og moderne samisk samfunnsgeografi ved oppbyggingen av et nytt regionalt folkevalgt nivå.

7.2 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 Norge³⁰. Det samiske bosettingsområdet, inkludert områder der samene driver reindrift, utgjør 2/3 av Norges fastlandsareal. Andelen samer øker jo lenger nord man kommer i landet, men med unntak av for noen få kommuner lengst nord, er samene i klart mindretall.

Norsk forvaltningsstruktur er i liten grad tilpasset den samiske geografien. Samiske språk- og identitetsregioner strekker seg på tvers av riksgrensene og de fleste forvaltningsgrenser. Dette gjelder både for kommune- og fylkesgrenser og administrative inndelinger for statlige organer. Det finnes enkelte samiske forvaltningsinndelinger i regi av Sametinget og også en særskilt inndeling av reindriftsområder. I Norge strekker det sørsamiske området seg fra Engerdal kommune i Hedmark til Saltfjellet i Nord. I Nordland fylke finnes både sørsamer, pitesamer, lulesamer og nordsamer. Det lulesamiske området finner vi i Nord-Salten og kommunene Tysfjord, Hamarøy og Sørfold. Tysfjord er kjerneområdet. Nordsamisk område er fra Ballangen og nordover. Det nordsamiske området kan ytterligere inndeles på ulike vis. Det østsamiske (skoltesamiske) området er i Sør-Varanger.

Norge har sluttet seg til flere internasjonale konvensjoner som berører urfolks status og rettigheter. Samene regnes som urfolk i Norge jf. ILO-konvensjon 169³¹. Det er anerkjent at urfolk har stor avhengighet til de landområder de bebor og avhengighet av de ressurser som finnes der. Primærnæringene fiske, jordbruk og reindrift er viktige samiske næringer.

³⁰ Det samiske bosettingsområdet omfatter også store områder i Sverige, Finland og Russland.

³¹ ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.

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. 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 fornukspolitikken er et tilbaketrukket stadium, vil de negative effektene av denne gjøre seg gjeldende ennå i lang tid. Hvilke løsninger som velges for design av nye samfunnsstrukturer, som et nytt regionalt folkevalgt nivå (i nord), må ta hensyn til de ovenfor nevnte faktorene.

7.3 Dagens oppgavefordeling

Dagens oppgavefordeling mellom de ulike forvaltningsnivå når det gjelder samiske spørsmål er lite omtalt i tidligere utredninger og stortingsmeldinger om oppgavefordelingen³².

Det er staten som har det overordnede ansvaret for norsk samepolitikk. Utvalget 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. Bare et fåtall kommuner i Troms har 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, i stor grad allerede eksisterende statlige tilskuddsordninger. Denne prosessen pågår fortsatt, men fortsatt ligger mange oppgaver, som for eksempel reindriftsforvaltningen, under direkte statlig forvaltning via departementene. Sametinget har i de senere årene³³ vist tiltakende uvilje mot å overta flere statlige oppgaver inntil en forhandlingsordning er etablert.

7.4 Samepolitiske oppgaver for det nye regionale folkevalgte nivå

Utvalget har ikke registrert at dagens fylkeskommuner har bedt om nye samepolitiske oppgaver. Utvalget 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 fylkeskommunen³⁴, men for tiden er utvidet samarbeid med fylkeskommunene innenfor respektive organs oppgaver og myndighet det dominerende, jf. samarbeidsavtalene med bl.a. Troms og Finnmark fylkeskommuner³⁵.

³² Effektutvalget (NOU 2004:2) har et eget kapittel (6.19) om statlig samepolitikk. Samiske spørsmål omtales gjerne 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.

³³ Se for eksempel plenumssak 46/03.

³⁴ Se for eksempel samarbeidsavtalen med Troms fylkeskommune vedrørende kulturminnevern.

³⁵ Det pågår forhandlinger om tilsvarende avtale mellom Sametinget og de øvrige fylkeskommunene i samiske områder.

Etter utvalgets 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 vil trolig være 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).

Når det gjelder reindriftsforvaltningen har utvalget 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.

Utvalget har tolket mandatet slik at de løsninger som foreslås på ulike områder og sektorer må ivareta urfolksdimensjonen på en grunnleggende og helhetlig måte. Utvalget 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.

7.5 Urfolkssone

Utvalget har merket seg samarbeidet mellom Finnmark fylkeskommune og Sametinget om utvikling av en urfolkssone, jf. forprosjektrapporten³⁶ ”Urfolkssone i Finnmark: Samarbeid og urfolksrettigheter som grunnlag for positiv regional utvikling” (Jaruma AS, april 2004). Etter utvalgets vurdering har dette arbeidet, og rapportens forslag til et eget hovedprosjekt, stor grad av sammenfall med mandatet til Regionaliseringsutvalget.

Urfolkssonen forutsetter betydelig grad av regionalisering av statlig myndighet og sektoroppgaver. Det konkrete innholdet skal klargjøres i hovedprosjektet, som er beregnet til å ta ett år. I forprosjektrapporten³⁷ legges det opp til at urfolkssonen skal omfatte hele Finnmark, med den reservasjon at ILO-konvensjonens artikkel 14 etablerer 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. I rapporten (kap 10) heter det at ”*Dersom urfolkssonen også skal inkludere hele eller deler av Troms fylke forutsettes det at Troms fylkeskommune involveres i prosessen*”.

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*” (kap 9.3). Tankegangen her kan ligne

³⁶ Utgangspunktet for rapporten er samarbeidsavtalen av 2003 mellom Sametinget og Finnmark fylkeskommune.

³⁷ Rapporten er foreløpig ikke behandlet politisk av verken Sametinget eller Fylkestinget i Finnmark.

organetenkningen i forhold til Samerettsutvalgets forslag³⁸ og regjeringens forslag til ”Finnmarkslov”³⁹.

7.6 Selvbestemmelse, forhandlinger og konsultasjonsplikt

Utvalget 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 urfolksrettigheter⁴⁰. Spørsmålet om en samisk rett til selvbestemmelse og øvrige forhold vedrørende norsk samepolitikk er omtalt bl.a. i St. meld. Nr. 33 (2001-2002) Tilleggsmelding til St. meld. Nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken.

Utvalget har også merket seg at Sametinget selv⁴¹ drøfter sin rolle, myndighet og ansvar. 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, saltvannsfiskeloven, ”finnmarksloven”, mineralloven, plan- og bygningsloven, sameloven, opplæringsloven og universitets- og høgskoleloven. Ambisjonene går altså i betydelig grad ut over det som er Sametingets myndighet og oppgaver i dag.

Utvalget har også merket seg⁴² den sterke vekt Sametinget legger på å komme frem til politiske løsninger gjennom *forhandlinger* (konsultasjoner) i tråd med prosedyrekrav i bl.a. ILO-konvensjon 169, jf. også FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og Grunnloven § 110a. Så langt utvalget kan registrere er det en viss dreining i fokus fra krav om bilaterale forhandlinger stat-urfolk, til treparts forhandlinger mellom urfolk, region og stat.

Utvalget er kjent med at Regjeringen og Sametinget har iverksatt et arbeid for en nærmere klarlegging av statens konsultasjonsplikt overfor Sametinget.

7.7 Forholdet mellom Sametinget og det nye regionale folkevalgte organ

Etter utvalgets vurdering har den historiske utviklingen medført at eksisterende modeller for samarbeid mellom Sametinget og fylkeskommunene i liten grad er egnet til å bygge videre på.

Det anses ikke å være en løsning at det kun skal være sak til sak samarbeid, hvor det nye regionale folkevalgte organ legger alle premissene, eller at Sametinget bare er ordinær høringsinstans i forhold til det nye regionale folkevalgte organ. Et eget organ i det nye regionale folkevalgte organ, etter mønster av ”rådgivende utvalg for samiske spørsmål” som Troms fylkeskommune tidligere hadde, vil avhenge av interne behov i det nye regionale

³⁸ Se NOU 1997:4 Naturgrunlaget for samisk kultur.

³⁹ Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven).

⁴⁰ Det pågår også et arbeid for utvikling av en nordisk samekonvensjon.

⁴¹ Sametingets plenum sak 12/04, jf. også sak 35/03.

⁴² Jf. møte med Sametingsrådet 17. mars. Se også innlegg av sametingspresident Sven-Roald Nystø - ”Utvidet samisk selvstyre – sett i et norsk regionaliseringsperspektiv” på Distriktskommisjonens fagkonferanse ”Utvikling av sterke norske regioner – hvorfor og hvordan?” 13. januar 2004 i Kristiansand.

folkevalgte organ, og må ses uavhengig av forholdet til Sametinget. Heller ikke dagens ordning i forhold til Landsdelsutvalget, hvor Sametinget er observatør, kan tjene som modell.

Dagens samarbeidsavtaler mellom Sametingene 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.

Det er staten som har ansvaret for å oppfylle innholdet i internasjonale konvensjoner. Det er utvalgets 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 utvalgets 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 urfolk⁴³.

Utvalget er klar over at det gjenstår avklaringer i forståelse og begrepsbruk rundt selvbestemmelsesretten, forhandlingsplikten og konsultasjonsplikten, og at dette arbeidet vil ta noe tid. Utvalget erkjenner at disse spørsmålene er kompliserte, men at man av den grunn ikke kan la være å forholde seg til disse. Innen rammen av dette utvalgsarbeidet 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. Utvalget har heller ikke funnet det naturlig å gå nærmere inn på spørsmålet om samenes rettigheter til land og vann, som er inne i en lovgivningsprosess (Finnmark) eller under fortsatt utredning (sør for Finnmark).

7.8 Samisk representasjon i det nye regionale folkevalgte organ

Ved siden av 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 slik representasjon må utredes videre.

⁴³ 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.

8 NÆRINGSUTVIKLING OG RESSURSFORVALTNING

8.1 Utvalgets konklusjoner

- Utformingen av en utviklingsorientert politikk bør i hovedsak overlates til regionen selv. Nasjonal politikktutforming er ikke i stand til å ivareta de regionale komparative fortrinn.
- Det framtidige regionale folkevalgte nivå skal ha økt verdiskaping som sin hovedoppgave.
- Det regionale nivå må mobilisere regionen for å skape nasjonalt og internasjonalt ledende miljøer. Partnerskapsmodeller legges til grunn for en slik mobilisering.
- Det må utvikles tette institusjonelle koblinger mellom politisk nivå, næringsliv og FoU-miljø slik at samhandlingen øker og tilliten bygges opp.
- Den regionale utviklingen bør være basert på felles forståelse og identitet, hvor en også erkjenner og inkluderer urfolksdimensjonen.
- Regionen må satse på de fortrinn de har, og de miljøer/klynger som har vist seg konkurransedyktige. Innovasjonskapasiteten regionalt må bygges opp. Universitet/Høgskole FoU-miljø må være integrerte i regionen.
- Et regionalt sektoroverskridende plansystem må videreutvikles og gis politisk og næringsmessig legitimitet.
- Utvidet beslutningsmyndighet innenfor regionalisert næringsstøtte/ innenfor KRDs og Næringsdepartementenes områder.
- Utvidet beslutningsmyndighet innenfor regionalisert ressursforvaltning som basis for ressursbasert næringsutvikling: Landbruk, fiskeri/havbruk, kraft-/petroleumsbasert industri og reiseliv.
- Utvidet beslutningsmyndighet innenfor regionalisert kunnskapsbasert infrastruktur: Videregående/høgere utdanning, FoU-institusjoner, Norges forskningsråds regionaliserte innovasjonsmidler, kvalifiserende arbeidsmarkedstiltak.
- Utvidet beslutningsmyndighet innenfor regionalisert fysisk infrastruktur: Vei, bane, havn, telekom/bredbånd.

8.2 Utvalgte trekk ved den Nordnorske økonomi

En kan betrakte Nord-Norge som et nedslagsfelt for bredere, samfunnsmessige strømninger. Det er flere forhold som gjør at ytre endringer slår inn med ekstra stor kraft i landsdelen.⁴⁴ En grunn er naturforholdene og det sårbare ressursgrunnet. En annen er avhengigheten av internasjonal handel og et fåtall eksportprodukter. En tredje grunn er den etniske situasjonen. En fjerde grunn er Nord-Norges geopolitiske plassering, med grense mot tre nabostater, der særlig forholdet til Russland har gitt regionen en framskutt strategisk posisjon. På den andre siden ligger landsdelen vendt mot store havområder. I tillegg til disse ytre faktorer hvor regionen beskrives som en premissmottaker, blir utviklingen selvfølgelig også preget av selvforståelsen og de initiativ som kommer i regionen.

Den nordnorske økonomien kan, lett forenklet sies å bestå av en naturressursbasert sektor og en offentlig sektor. Innenfor begge disse sektorene skjer det relativt store og raske endringsprosesser.

⁴⁴ Arbo m.fl. i "Nordnorsk utsyn", UiTø 2000.

Konjunkturbarometer for Nord-Norge våren 2004⁴⁵ viser blant annet til følgende særtrekk ved den nordnorske økonomien som gjør den mer sårbar overfor svikt eller endringer i enkeltmarkeder eller enkeltfaktorer. Nord-Norge har relativt mye eksportrettet næringsliv, de eksportrettede næringene er ekstra følsomme for variasjoner i eksterne forhold. Markedsorientering, omstrukturering og nytenking, for å bli mindre sårbar ved konjunktursvingninger, har blitt og vil bli stadig viktigere i nordnorsk næringsliv.

Mye tyder på at veksten i offentlig sektor er over. Sysselsettingen i denne sektoren vil sannsynligvis avta i tiden framover. I første omgang vil dette merkes i distriktskommunene, mens bykommunene fortsatt vil kunne ha en liten vekst. Dette betyr at offentlig sektor på sikt ikke lenger vil virke som en buffer mot nedgangstider og nedbygging av vareproduksjon. Det framheves også at de store framtidige energiressursene i landet ligger i Nord-Norge. For at disse naturressursene skal gi positive ringvirkninger må landsdelen etablere en konkurransedyktig leverandørindustri og innovative teknologimiljøer.

Konjunkturbarometeret peker på noen grunnleggende fellestrekk ved den nordnorske utfordringen, utfordringer som har vært påpekt fra flere hold over en lang tidsperiode.

- Økt press på ressursene.
- Skjerpet internasjonal konkurranse.
- Innstramminger i offentlig sektor.

8.3 Utvalgets vurderinger

Svaret på utfordringene knyttet til utvikling av livskraftige regioner er det rimelig felles enighet om: Verdiskapingen må økes⁴⁶. Dette kan gjøres ved å skape mer dynamiske og allsidige industrielle miljøer. For å få dette til har det vært fokusert på tettere samarbeid mellom kunnskapsmiljø, næringsliv og politisk nivå. Å få utviklet flere institusjonelle arenaer mellom disse aktørgrupperinger har vært framhevet som et av flere viktige punkter innenfor den forskning som foregår om regional utvikling.

I diskusjon om regional utvikling er begrepet region sentralt. Vi vil trekke fram to regionbegreper i denne sammenheng. Det ene er begrepet administrativ region. I Norge utgjør kommuner og fylker kjente administrative regioner. Det andre regionbegrepet, som er spesielt interessant i næringslivssammenheng er begrepet funksjonell region. Den funksjonelle regionen avgrenses i forhold til omgivelsene gjennom reiser, transporter, kontakter og andre avhengighetsforhold som funksjonelt kobler sammen mennesker og virksomheter⁴⁷.

Ut fra en slik definisjon melder spørsmålet seg om Nord-Norge fungerer som en funksjonell enhet. Er landsdelen karakterisert av stor grad av samhandling og tette nettverksrelasjoner innad? Svaret på dette er sannsynligvis nei, i tillegg kommer det faktum at den politisk institusjonelle plattformen som skal til for å styre utviklingen i retning av én funksjonell region ikke er til stede⁴⁸.

⁴⁵ Konjunkturbarometer for Nord-Norge våren 2004, NORUT Samfunnsforskning AS.

⁴⁶ Arbo 1993, "Kunnskaps- og næringsutvikling i Nord-Norge".

⁴⁷ Tørnquist 1998, "Renæssans för regioner"

⁴⁸ S.Høifødt 1993, "Nordnorsk konkurransekraft."

Hvis en tar utgangspunkt i de utfordringer som er skissert ovenfor er det likevel argumenter for at det er fornuftig å tenke i større geografiske enheter enn dagens fylkeskommuner.

- De funksjonelle båndene internt i næringslivet i landsdelen vil sannsynligvis styrkes. Stikkord her kan være markedsorientering, omstrukturering og nytenking.
- Nye politiske signaler i retning av større regioner. Mer helhetstenking, større vektlegging av innovasjonsmiljøer som virkemidler for utvikling.
- Internasjonale utviklingstrekk.

Med utgangspunkt i det ovenstående konstateres det at det er tett kobling mellom næringsutvikling i landsdelen og ressursforvaltning. For å få til økt verdiskaping i landsdelen må utgangspunktet være de utviklingspotensialer i form av naturressurser som landsdelen rår(?) over. For å få til en omlegging fra en i stor grad ensidig råvareorientert økonomi til en mer allsidig og videreforedlende økonomi må det utvikles et politisk regime, en kunnskapspolitikk og en teknologi som muliggjør en bærekraftig høsting av ressursene i landsdelen.

Når det gjelder næringsutvikling for øvrig har utvalget valgt å sette fokus på de ressursbaserte næringene fiskeri, havbruk og landbruk.

9 FISKERINÆRINGEN I ET REGIONALPOLITISK PERSPEKTIV

9.1 Utvalgets konklusjoner

- Det folkevalgte regionale organ må kunne påvirke hvem som kan drive fiske, landingsmønster og leveringsbetingelser.
- Det må etableres et regionalt eid ressurselskap med finansiell styrke for å aktivt skaffe regionen tilgang på fiskerirettigheter. Både gjennom å beholde eksisterende rettigheter, samt gradvis tilbakekjøp av rettigheter som nå er i andre regioner.
- Det regionale nivå må forvalte virkemidler som kan stimulere en dreining fra volumorientert produksjon til mer markedsorientert produksjon innenfor fiskerinæringen.
- Den overordnede fiskeripolitikken skal fortsatt ivaretas på nasjonalt nivå.

9.2 Fiskerinæringens betydning

Fiskeri- og havbruksnæringen spiller en viktig rolle i nordnorsk næringsliv. Utviklingen innenfor disse næringene setter premisser for utviklingen i andre deler av nordnorsk nærings- og samfunnsliv. Dette gjelder i forhold til områder som kompetanseutvikling, infrastruktur, leverandører og andre.

Scenariene for utvikling av næringen har vært preget av store forventinger til næringens fremtidige utvikling. Utviklingen har imidlertid gått i motsatt retning med konkurser, lav lønnsomhet, lave priser etc. Dette skyldes blant annet at de dominerende strategier i industrien har vært kostnadskutt eller økt produksjonsvolum som konkurransestrategi. Som følge av ny teknologi og endringer i det internasjonale handelsregime konkurrerer flere land om å produsere det samme råstoffet. Et eksempel er frossen torsk som foredles i Kina og deretter eksporteres til Europa i konkurranse med norsk produksjon. Spesielle nordnorske løsninger kan vanskelig gjennomføres da teknologien er blitt internasjonal.

Den økte konkurransen medfører at matvareprisene går. Resultatet for den nordnorske fiskerinæringen, spesielt innen foredlingsindustrien, er lav lønnsomhet og problemer med å akkumulere kapital til nyskaping.

Det har vært en utvikling mot større grad av markedstenking ved å utnytte de komparative fortrinn som finnes, som for eksempel stor tilgang på fersk fisk, blant annet ved at filetindustrien i større grad har satset på produksjon av filet som eksporteres fersk. På politisk nivå i regionen er det også stadig understreket og lagt vekt på betydningen av å få til økt videreforedling av råstoffet og utnytting av biproduktene i regionen.

Innen fangstleddet har kapitalkostnadene økt blant annet på grunn av at deltakerbegrensning har ført til at kvotene har fått økt verdi. På nasjonalt nivå gjennomføres nå tiltak som skal forbedre fartøyøkonomien ved innføring av drifts-, struktur- og kondemneringsordninger slik at kvotene gjøres omsettelige og at det enkelte fartøy dermed kan skaffe seg større kvoter. På kort sikt vil det motsatte skje ved at fartøyenes kapitalkostnader øker ved at de må forsvare kostnader knyttet til kvotekjøp. Resultatet kan bli at enkelte steder som er avhengig av fiskerinæringen blir uten lokal flåte som følge av fartøyeiernes vurderinger mens flåten opprettholdes andre steder.

Overkapasitet har vært et viktig argument for innføring av adgangsbegrensning, men samtidig viser undersøkelser at kapasiteten har økt som følge av teknologisk utvikling, selv om antall fartøy er redusert.

9.3 Dagens organisering og forvaltning av fiskerinæringen

Fiskerinæringen er kjennetegnet av en sterkt sentralisert forvaltning med Fiskeridepartementet som det sentrale organ i utformingen av politikken og Fiskeridirektoratet som viktigste utøvende og rådgivende organ. En stor del av virksomheten til Fiskeridirektoratet er knyttet til den ytre etat basert på 7 regionkontorer. Fylkes- og kommunenivået er tilnærmet utradert i forvaltningen. Ansatte på regionkontoret i Tromsø og distriktskontorene på Finnsnes og Skjervøy har ikke noen arbeidsoppgaver tilknyttet politisk folkevalgte organ på kommune- og fylkesnivå.

På tross av at fiskerinæringen er kjent som individualistenes næring, er det samtidig en av de mest gjennomorganiserte næringer i Norge med over 50 organisasjoner for å ta hånd om mindre enn 40.000 utøvere. Dette fordi de fleste stridsspørsmål er institusjonalisert slik at de løses innen fastlagte institusjonelle rammer, enten det gjelder omsetning eller kvotefordeling. Lovverket har utviklet seg over tid og er dermed blitt som et lappeteppe av ordninger, hvor ytre eller indre press fra tid til annen kan medføre endringer. Norges Fiskarlag har en sentral posisjon.

Utviklingen tidlig på 1990-tallet, med bl.a. endringer i politiske rammebetingelser, innføring av individuelle kvoter og fjerning av prissubsidiene, viser at ting kan skje fort i næringen.

9.3.1 Utfordringer

Norsk fiskeripolitikk utfordres i dag på flere fronter, både internt og eksternt. Innen næringa er det i dag en betydelig opposisjon mot den sterke posisjonen Norges Fiskarlag har i samarbeidet med myndighetene. Norges Fiskarlag utfordres både fra havfiskeflåten ved Fiskebåttredernes Forbund og Norges Kystfiskarlag som hovedsaklig består av kystfiskeinteresser som ønsker et helt nytt forvaltningsregime med større vekt på åpen adgang for alle aktive fiskere. Det har også skjedd en viss styrkeforskyvning ved at foredlingsleddet (Fiskeri og Havbruksnæringens Landsforening og NHO) krever innflytelse på fiskeripolitikken, inklusive reguleringspolitikken i fangstleddet. Andre interesser som har fått innflytelse er naturverninteresser. Samiske interesser har i noen grad fått aksept, men har neppe i dag funnet sin endelige avklaring.

Eksternt utfordres norsk fiskeripolitikk både ved at ulike forbrukerorganisasjoner i viktige eksportland krever at det skal tas større hensyn til miljøet og at føre-var prinsippet i større grad må vektlegges. Samtidig er det krav om økt kvalitetssikring på alle nivå i næringen og økt krav om opprinnelsesmerking av varene som selges.

Lokal- og regionalpolitikere som føler at de har for liten innflytelse på fordelings- og regionalpolitikken krever også økt innflytelse. Et konkret resultat er at fylkeskommunene har en representant i den norsk-russiske fiskerikommisjonen. Kommunalt engasjement er basert på erkjennelsen av at råstofftilgang har stor betydning for utvikling i kommunen, men med unntak av noen lokale fjordreguleringer har slike tiltak hatt liten betydning for nasjonal politikk.

9.3.2 Mulighet for regional styring av utviklingen

Ut fra utviklingen i nasjonal politikk med adgangsbegrensning i fisket blir spørsmål om å sikre seg og ha kontroll over fiskerirettigheter sentrale. Det har innen havfiskeflåten skjedd en betydelig flytting av konsesjoner fra nord til sør, spesielt innen ringnot-fisket. I kystflåten har det vært mindre flytting over fylkesgrensene, men betydelig flytting innad i fylkene. De nye drifts- og strukturordningene gjør at råstoffgrunnlaget som har vært basis for lokal industri i praksis er blitt omsettelig og at inngangsbilletten for nye aktører er blitt høyere enn tidligere. Samtidig er flåten mer mobil og lojalitetsbånd som ofte fantes mellom hjemmeflåte og industri er svekket.

Ulike metoder er foreslått for å sikre råstoffandeler til lokalsamfunn eller region. En mulighet er at flåte og industri på egen hånd inngår langsiktige leveringsavtaler. Folkevalgte politiske organer på lokalt og regionalt nivå kan bruke ulike metoder for å sikre råstoffandeler. Et forslag er dannelse av et regionale "råstoffelskaper" hvor fisker og kommune kan intervensere ved eventuelt salg av båter og rettigheter ut av kommunen. I havfiskeflåten har slike selskap eksistert lenge, et eksempel er Hammerfest Industrifiske.

Et annet alternativ er rettighetsselskap som eier fiskerettigheter som så leies ut til lokal flåte, gjerne med krav om levering i kommunen/regionen/fylket. På fylkesplan er Finnmark fylkeskommune⁴⁹ kommet lengst i utviklingen av en slik modell hvor fiskerettighetene overføres til kommunale/regionale ressurselskap⁵⁰ opprettet på samme måte som regionale kraftselskaper. Rettighetene får selskapet fra staten eksempelvis som følge av tilbakefall av kvoter på grunn av sammenslåing eller ved kjøp av rettigheter fra rederi som vil selge fartøy med rettigheter ut av kommunen/regionen. Ressurselskapene leier så ut rettighetene til fartøy for en periode som kan variere fra en sesong til 10-15 år. Fordeling av leierettigheter til kvoter kan skje etter politiske prioriteringer eller ved auksjon med leveringsbetingelser. Hvis ikke fartøyene som leier rettighetene oppfyller leveringsbetingelsene kan de eksempelvis få kutt i kvotene påfølgende år. Slike selskap vil dermed kunne bidra til å styre råstofflandingene slik at sterkt fiskeriavhengige regioner ikke blir stående uten rettigheter og råstoff til industrien som følge av endringer i private tilpassinger i flåteleddet.

9.4 Utvalgets vurdering

Regionaliseringsutvalget legger til grunn at forvaltning av fiskeressursene i all hovedsak vil være et nasjonalt anliggende da de økonomisk viktigste bestandene er delt med andre nasjoner. Samtidig er tilstanden til de fleste bestandene i dag bra. Nasjonale reguleringer av fiskeriene påvirker landingsmønster av fangstene blant gjennom fordeling av totalkvoten mellom kyst og havfiskeflåten. Samtidig er det i dag en oppmykning av det sterke skillet mellom kyst og havfiskeflåten ved at det tillates at torsk kvoter tildelt trålere kan fiskes av kystflåten.

Ut fra dette anser utvalget at kontroll over rettigheter til fiske er viktigste faktor for å sikre utvikling i regionen. Rettighetene må være under regional folkevalgt kontroll og kunne styres slik at de kommer regionen til gode. Det kan gjøres ved opprettelse av et ressurselskap, som beskrevet overfor, hvor regionen eier rettighetene og hvor rettighetene så leies ut eksempelvis til lokale rederi. De som leier rettigheten kan pålegges krav om leveringsplikt til et nærmere

⁴⁹ Finnmark fylkeskommune, Fiskeripolitikk med Finnmarksvri, fylkestingssak 4/04

⁵⁰ T. Trondsen, Regional forvaltning av fiskerirettigheter som skal sikre Finnmark, notat 14.09.2003

avgrenset område. I et slikt system vil det på regionalt folkevalgt nivå være mulig å ta hensyn til regionale fortrinn og fiskerinæringens betydning ved fordeling av kvoter på fartøynivå.

I følge loven finnes ikke omsettelige evigvarende kvoter i Norge og ut fra dette mener utvalget at en mulighet kan være å vedta lovendringer om tilbakefall av rettigheter etter en gitt tidsperiode, eksempelvis 15 år, eller at en gitt andel av kvoten blir inndratt hvert år. Disse kvotene kan så gis til ressurselskapene. Dette kan være et alternativ til innføring av ressursavgift som tilfaller regionen.

Ressurselskapene kan også kjøpe rettigheter på linje med eksisterende fiskere, men dette vil være kostnadsdrivende ved at etterspørselen etter kvoter øker og ved at selskapene kan konkurrere med hverandre. Samtidig er det usikkert om leieinntektene vil kunne dekke kostnadene knyttet til slike kjøp.

Det er viktig at den tradisjonelle volumtenkingen i næringen erstattes av mer markedstenking og at produksjonen i større grad tilpasses markedets etterspørsel. 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. Utvalget mener at det regionale nivå må forvalte virkemidler som kan stimulere en dreining fra volum orientert produksjon til mer markedsorientert produksjon innenfor fiskerinæringen. Dette betyr bl.a. at det regionale nivå må få ansvar for de næringspolitiske virkemidlene til Fiskeridepartementet og Næringsdepartementet og økt myndighet og ansvar for logistikk og infrastrukturutvikling.

For å øke videreføringen i regionen anser utvalget det som viktig at regionalpolitisk folkevalgt nivå prioriterer FoU-tiltak som utnytter regionale fortrinn. Dette gjelder også FoU-tiltak som bidrar til utnytting av nisjemarkeder. Ved kombinasjon av nisjeproduksjon og bulkproduksjon kan verdiskapingen for regionen som helhet økes. Dette kan baseres på modeller fra landbruket.

Utvalget mener videre at det må fokuseres på transportsystemene slik at logistikkjeden blir mer rasjonell og kostnadseffektiv. Dette vil styrke 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 utviklingen av fiskerihavnene som ledd i en effektiv transportkjede.

Organisering av logistikk for transport av fisk til de viktige markedene og internt i regionen er viktig. Det må legges opp til systemer som opprettholder kvaliteten på varene frem til forbruker og som kan bidra til at ressursgrunnlaget i regionen kan utnyttes mer effektivt. Systemene må samtidig være miljømessig og samfunnsøkonomisk gunstig. Eksempel er bruk av feedersystem hvor varene bringes inn til utvalgte steder for omlasting og transport til markedene. Dermed utnyttes transport kapasiteten mer effektivt samt at andre transportbærere enn landveistransport blir mer konkurransedyktig. Dermed kan gods som i dag transporteres på landeveien i større grad transporteres med andre transportmidler. Det må også utvikles feedersystem mellom landingssteder og produksjonssted noe som vil legge til rette for en mer effektiv og rasjonell ferskfiskproduksjon i regionen. Slike feedersystem må tilfredstille næringens krav til transporttid, fleksibilitet og regularitet. Dette forutsetter at regionalt folkevalgt nivå også får større makt angående planlegging og drift av havnene i regionen, jf. kap 13, Samferdsel og kap 10, Havbruk.

10 HAVBRUKSNÆRINGEN I ET REGIONALPOLITISK PERSPEKTIV

10.1 Utvalgets konklusjon

Utvalget mener at forvaltningen av havbruksnæringen er innrettet slik at Nord-Norge ikke gis mulighet til å utnytte sine regionale fortrinn i forhold til havbruk. Utvalget mener videre at når myndighetene legger opp til at næringen selv skal tilpasse produksjonen til etterspørselen i markedet, så vil dette blant annet gi seg utslag i at eventuelle regionale bindinger svekkes og at det regionale politiske folkevalgte organ får mindre innflytelse.

For å styrke den regionale verdiskapingen i havbruksnæringen og styrke innflytelsen til det regionale folkevalgte nivå foreslår utvalget en forsøksordning hvor:

- Regionale statlige sektormyndigheters oppgaver og vedtaksmyndighet overføres til folkevalgte regionalt nivå.
- Fordeling av produksjonsregimer overføres til det regionale folkevalgte organ ved at regionen gis ansvar for et gitt produksjonsvolum bestemt av nasjonale myndigheter.
- Det regionale folkevalgte organ gis det overordnede ansvar for juridisk bindende kystsoneplanlegging på tvers av kommunegrensene.

I tillegg bør det vurderes hvordan urfolksrettigheter knyttet til tildeling av konsesjoner og/eller produksjon kan ivaretas regionalt/lokalt jf Tysfjordmodellen.

Subsidiært anbefaler utvalget at havbruksnæringen også inngår i et forsøk med regionalt ressurselskap, som foreslått i kap 9 om fiskerinæringen.

10.2 Dagens forvaltning av havbruksnæringen

Havbruk, spesielt oppdrett av laks og ørret som tidligere ble fremhevet som en distriktsnæring, er i dag en næring som i all overveiende grad er styrt av markedsbetingelser. De 2-3 siste årene har vært preget av lave laksepriser og store kostnader knyttet til tidligere oppkjøp av produksjonsrettigheter. Resultatet er flere konkurser og nedleggelse, problemer med å finansiere eksisterende drift og nyetableringer, redusert og manglende smoltutsett og liten satsing på oppdrett av nye arter. Eksisterende virksomheter har i dag fokus på å opprettholde og videreutvikle konkurransekraft, noe som innebærer økt industrialisering i form av økt volum og mer rasjonell drift på de enkelte anlegg, samt økt fokus på kostnadskontroll og kostnadseffektivitet i alle ledd. Dette har ført til økt produksjon, slakting og videreforedling på tvers av kommune-, fylkes- og til dels nasjonsgrensene. Det er videre en klar tendens til økt integrering mot markedene.

Nye arter i oppdrett har vært og er et offentlig satsingsområde i Norge. I Nord-Norge har det vært satset mest på torsk, kveite, flekksteinbit, blåskjell og kråkebolle. Det har foregått og foregår arbeid for å utvikle oppdrett av disse artene, men mye utviklingsarbeid gjenstår ennå før oppdrett i industriell skala er lønnsomt.

Fiskeridepartementet og dets utøvende organ Fiskeridirektoratet har ansvar for forvaltning av havbruksnæringa etter oppdretts- og havbeite-loven. I tillegg kommer forskrifter satt ut fra helse- og dyrevern, samt miljøvernmessige forhold. Fiskeridirektoratets ytre etat består av 7 regioner. De tre regionkontorene i Nord-Norge følger fylkesgrensene. Regionene er delegert

nesten alle arbeidsoppgaver knyttet til forvaltning av havbruksnæringa. Arbeidet skjer i tett samarbeid med regionale veterinærmyndigheter, fylkesmannen, kystverket og kommunene som har uttalerett i samband med klarering av lokaliteter.

Regionalt og lokalt folkevalgt nivå har en begrenset rolle i havbruksforvaltningen og eneste formelle mulighet for påvirkning 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 hvilken type oppdrettsaktivitet som tillates i avsatt oppdrettsområde og de har ingen innflytelse på hvilke aktører som slipper til. Samtidig stiller nasjonale myndigheter krav om økt tilrettelegging i kystsonen for å kunne påregne tildeling av produksjonsrettigheter.

Fylkeskommunens mulighet til å påvirke forvaltningen av havbruksnæringa har variert noe over tid, men har i all hovedsak vært begrenset til plan- og bygningslovens bestemmelser.

Muligheten lokalt og regionalt folkevalgt nivå har for å påvirke utviklingen er blitt mindre de seinere årene. Eksempeler på dette er den nye flytteforskriften⁵¹ hvor konsesjonen bindes til Fiskeridirektoratets regioner i motsetning til kommune og fylke tidligere og konsesjonsrunden i 2003. Resultatet kan bli at kommunene nedprioriterer kystsoneplanarbeidet da de må dekke kostnadene, mens gevinsten er begrenset og usikker. Samtidig beslaglegger oppdrettsanleggene areal som kunne blitt brukt til annen virksomhet. Utviklingen mot færre og større aktører, gjerne uten lokal tilhørighet, svekker bindingen mellom konsern og region/kommune.

10.3 Utvalgets vurderinger

Havbruksnæringa forvaltes i dag etter nasjonale retningslinjer som er like for hele landet og som tilgodeser produsenter i områder med kort produksjonssyklus som følge av høy sjøtemperatur og som har få årsklasser i sjøen samtidig. Vi ser altså regionale forskjeller i utfordringene for oppdrettsnæringen. Samtidig bygger de statlige myndighetene ned regionalpolitiske målsettinger for oppdrettsnæringen til fordel for handels- og næringspolitiske hensyn. De statlige næringspolitiske reguleringene bidrar til en betydelig negativ konkurransevridning for oppdretterne i nord. Næringen i nord får ikke mulighet til å utnytte de regionale fortrinnene. Forvaltningsmessig har Fiskeridirektoratet og tilhørende ytre etat nedtonet sitt ansvar for rettledning og tilrettelegging for næringsutvikling. I sum vil dette bety at aktørene lengst nord vil kunne tape i kampen om lønnsomhet, kapital og kompetanse. Ut fra klimatiske forhold har anlegg i Nord-Norge lavere tilvekst og flere årsklasser i sjøen enn lenger sør slik at produksjonskapasiteten er lavere. Begrensning i maksimal tillatt biomasse på konsesjonsnivå vanskeliggjør utnyttning av det komparative fortrinn Nord-Norge har til å produsere stor fisk. Det går i dag et temperaturskille ved Vestfjorden som kan gjøre det naturlig å vurdere ulike forvaltningsregimer nord og sør for Vestfjorden.

Praktisering av regelverk knyttet til helse- og sykdomsmessige årsaker varierer mellom ulike deler av landet. Eksempelvis er krav til avstand mellom anlegg og brakkleggingstid strengere i nord enn lenger sør. Den nye flytteforskriften begrenser samtidig anlegg i nord mer enn anlegg i sør fordi lengre produksjonssyklus i nord medfører behov for flere lokaliteter.

Beskrivelsen over viser at eksisterende nasjonale regelverk ikke tar hensyn til regionale forskjeller innen havbruk. Dermed er det begrenset nytte av å overføre oppgaver

⁵¹ Fiskeridepartementet "Forskrift om klarering av lokaliteter for oppdrett av matfisk og stamfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann" med ikrafttredelse 09-02 2004

Fiskeridirektoratet har i dag til regionalt og kommunalt folkevalgt nivå. Ved overføring av slike oppgaver må regelverket endres slik at de ulike regioner kan forvalte næringen slik at regionale fortinn kan utnyttes, eksempelvis ved å legge forholdene til rette for produksjon av stor fisk i nord.

En måte å gi regionalt folkevalgt nivå større mulighet for å påvirke utviklingen, er endring av plan- og bygningsloven slik at regionalt folkevalgt nivå kan påvirke hvilken type virksomhet som etableres og hvem som kan etablere seg i de ulike områdene. I arbeidet med kystsonerplaner er det avdekket en rekke domene- og kompetansekonflikter mellom statlig sektorforvaltning, spesielt mellom fiskeri- og miljøvernmyndigheter. Den manglende samordningen er både problematisk og ressurs- og tidkrevende for kommuner og fylkeskommuner. For brukerne av kystarealene medfører dette uklarheter og forsinkelser.

For å sikre oppdrettsnæringens behov for areal, samt for å oppnå mer hensiktsmessig bruk av arealene, mener utvalget at regional kystsonerplanlegging bør benyttes i større grad, noe som krever samarbeid over kommunegrensene. Dette i lys av endret driftsstruktur i havbruksnæringen med områdedrift og lokalisering på tvers av kommunegrensene. Slike planer trengs også i samband med areal- og transportplanlegging, vannplanlegging, verneplaner og regionale nærings- og utviklingsplaner. Regionale arealplaner bør bli juridisk bindende. Eksempel på samarbeid på kommunalt nivå er Astafjordsamarbeidet hvor 6 kommuner har samarbeidet om utarbeiding av plandokument for området Astafjorden. Dette er eksempel på samarbeid på kommunalt nivå for effektiv utnyttelse av kystsonen i et naturlig avgrenset område som er håndterbart og planteknisk rasjonelt. Planene må innarbeides i de enkelte kommunenes arealplaner for å bli juridisk bindende. Videre vil problemstillingen bli hvem som skal forvalte området. Dette viser behovet for regional bindende kystsonerplanlegging.

Med bakgrunn i utviklingen i næringen de siste årene hvor mindre regionale selskap og ikke store konsern har hatt best lønnsomhet, mener utvalget at regionalt politisk nivå må tilføres forvaltingsansvar og virkemidler som de ikke har i dag. Dette kan oppnås ved nasjonale begrensninger i total produksjon som fordeles på de ulike regionene. Det er i dag produksjonsbegrensninger på nasjonalt nivå direkte gjennom forkvoter og indirekte gjennom regler for maksimal biomasse per konsesjon og maksimal tillatt biomasse.

Regionale produksjonskvoter legger til rette for at regionale fortrinn kan tas hensyn til i forvaltningen i større grad. 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 mulighet til tilbakeføring av grunnrente i form av konsesjonsvederlag, arealavgifter, utleie av rettigheter etc. Forslaget vil medføre ulike forbedringer og ulemper i forhold til dagens system. I og med at noen aktører vil miste innflytelse, vil innføring av et slikt system medføre motstand.

I en situasjon hvor regjeringen ønsker at næringen selv skal tilpasse produksjonen etter markedsforholdene er det begrenset hvor mye innflytelse regionalpolitisk folkevalgt nivå kan få. Ved videreføring av dagens politikk med enhetlig nasjonal politikk for regulering av havbruksnæringen, kan regionale ressurselskaper lik de som er beskrevet i notatet om fiskeri være et alternativ. Ressurselskapet som er under kontroll av regionalpolitisk nivå, leier så 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.

Næringens binding til regionen blir dermed styrket ved at ressurselskapene kan pålegge driverne krav til lokalisering av anleggene. Den binding som i dag finnes på fylkesnivå blir svekket i tilfelle Fiskeridirektoratets regioner i Nord-Norge slås sammen slik Fiskeridirektøren har foreslått og kommisjonen for tiltak mot utkast av fisk⁵² foreslår. Man ser allerede i dag resultatet av den nye flytteforskriften ved at konsesjoner søkes flyttet innen fylket uten at regionalt eller folkevalgt nivå kan påvirke det. Et eksempel er Nordreisa Laks konsesjonene som søkes flyttet fra Nordreisa til Kvæfjord.

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.

⁵² Kommisjonen for tiltak mot utkast av fisk, Rapport med anbefalinger 28.04.2004, Fiskeridepartementet

11 LANDBRUK

11.1 Utvalgets konklusjon

- Kompetanse, ansvar og virkemidler innenfor landbruk bør overføres fra fylkesmannsembetet og Innovasjon Norge til folkevalgt regionalt nivå for å styrke den territoriale samordningen og muligheten for å se ulike utviklingsoppgaver i sammenheng.

Utvalget mener mange av landbruksoppgavene krever en regional tilpasning. Utvalget ønsker en sterkest mulig lokal og regional selvbestemmelse knyttet til arealer og naturressurser for å styrke forutsetningene for utvikling, og ser derfor behovet for å overføre kompetanse, ansvar og virkemidler til regionalt folkevalgt organ, jf utvalgets konklusjon i kapittel 16 om regional statsforvaltning/fylkesmannsembetet.

11.2 Utvalgets vurdering

I følge NOU 2003:32 "Mot Nord!" kjennetegnes norsk landbrukspolitik av skjerming av det nasjonale markedet gjennom tollsatser og betydelige subsidier over statsbudsjettet. Fra tidlig i 1990-årene ble politikken lagt om med sikte på å redusere kostnadsnivået og øke konkurransekraften. Samtidig skjedde reformer av landbrukspolitikken i EU, USA og andre industriland, inkludert harmonisering gjennom WTO. Betydelige deler av den jordbruksbaserte næringsmiddelindustrien er nå direkte konkurranseutsatt i medhold av avtaler med EU.

Klimaforholdene i nordområdene er i følge Nordområdeutvalget en begrensende faktor for landbruket, men også manglende infrastruktur, lavt befolkningsgrunnlag, avstand til markedet og bruksrettigheter til land gir næringen utfordringer. På grunn av de relativt ekstreme klimaforholdene skjer det mye interessant forskning og produktutvikling tilpasset området i flere av de arktiske randstatene. Sirkumpolart samarbeid kan derfor være interessant.

Slik Effektutvalget beskriver i sin omtale av jordbrukets multifunksjonalitet er det mange hensyn som skal ivaretas i landbrukspolitik og -forvaltning. Landbruket er en viktig del av nærings- og bosettingsgrunnlaget i våre områder, og samtidig en viktig kulturbærer. Regionaliseringsutvalget mener det må satses på et landbruk i nordområdene som utnytter de fortrinn vi har og som gir trygg og ren kvalitetsmat. Landbruket må ha fokus på krav fra markedet, blant annet dokumentert produksjon, sporbarhet, dyrevelferd og etikk. Det kan gå mot en todeling av næringen, hvor noen satser på tradisjonelt jordbruk og andre nisjeproduksjon. 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.

Regionaliseringsutvalget mener en rekke av de hensyn som skal ivaretas i landbruksforvaltningen krever kjennskap til lokale og regionale forhold, samtidig som dette bør ses i sammenheng med andre sektorer som bidrar til regional utvikling. Dette krever politisk avveining og skjønn.

12 KOMPETANSE, UTDANNING, FOU

12.1 Utvalgets konklusjoner

Koblingen mellom utdanning og andre sektorer med relevans for regional utvikling må samles på regionalt nivå. Det folkevalgte regionale organ vil ha en sentral rolle som pådriver og koordinator for kompetanseheving og næringsutvikling.

- De oppgaver som i dag ligger til fylkeskommuner innenfor videregående opplæring må også i framtiden ivaretas av et folkevalgt organ på regionalt nivå.
- Oppgaver og virkemidler Aetat har i forhold til individuell opplæring og opplæring i bedrifter bør overføres til det folkevalgte regionale organ. Aetats kompetanse innen arbeidsmarkedet bør formelt ha en deltakende samarbeidsrolle i regionen for å være en del av regionens strategier.
- Høyere utdanning må forankres i en nasjonal utdanningspolitikk, men det folkevalgte regionale nivå må i sterkere grad bli en medspiller i forhold til hvilke tilbud universiteter og høyskoler skal ha. Dette kan gjøres ved at de eksterne styrerepresentantene til høyskoler og universiteter oppnevnes av det folkevalgte regionale nivå og gjennom partnerskapsavtaler. Der det skal være samiske representanter, oppnevnes disse av Sametinget.
- Regionen må gis økt finansielt handlingsrom for å drive kompetanseutvikling/ innovasjon.
- Forvaltning og bruk av naturressursene i Barentsregionen, og da særlig i de norske og russiske områdene, må være et viktig satsingsområde for norsk utdannings- og forskningssamarbeid i nord.
- 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 ivaretas av folkevalgt regionalt organ i et regionalt partnerskap. Utvalget forslår at det etableres et regionalt forskningsfond.
- Skal kompetansesektoren settes inn i en regional utviklingssammenheng er det hensiktsmessig med en drøfting av større geografiske regioner enn dagens fylkeskommuner.

12.2 Utvalgets vurderinger

Kompetanseoppbygging på ulike nivåer er en sentral, og i dagens økonomi avgjørende, faktor for å lykkes i arbeidet med regional utvikling. Dette gjelder både på individuell basis i skolesystemet eller annen individuell opplæring for deltakelse i arbeidslivet i og utenfor bedrifter, samt forskningsbasert utvikling av kunnskap som legger til rette for verdiskaping og styrker bedrifters konkurransevne.

Det er mange viktige institusjoner og aktører som har en rolle å spille i kompetanseoppbyggingen, og en rekke ulike virkemidler som på forskjellige måter påvirker utviklingen på dette feltet. Noe av dette ligger implisitt i andre delkapitler i rapporten.

Utvalget har som utgangspunkt at offentlig oppgaveløsning og virkemidler må bidra til størst mulig samlet verdiskaping i Norge. Det er gjennom næringsutvikling vi legger grunnlaget for velferd. Dette skjer ved å utnytte det potensialet som ligger i ulike deler av landet, dra nytte av det regionene er sterke på og svare på de særskilte utfordringer regionene har. Det ligger en

sentral utfordring i hvordan det kan skapes et større regionalt handlingsrom som gir økt fleksibilitet og gjør oss i stand til å få til sterkere koblinger mellom næringsliv, forsknings- og opplæringssystem på ulike nivåer. De utfordringer som tidligere er beskrevet i rapporten må få betydning for hvordan offentlig forvaltning og virkemiddelapparat innretter seg, også innenfor kompetansefeltet.

Utdanningspolitikken er en viktig bestanddel i en langsiktig innovasjonspolitik som må være forutsigbar, men samtidig også tilpasningsdyktig. Utvalget mener at statens rolle i stor utstrekning bør være å skissere mål, foreslå satsingsområder og tildele midler. Det regionale folkevalgte nivået må sammen med utdanningsinstitusjonene ha økt beslutningsmyndighet over satsingsområder og prioriteringer. Sametinget må ha en sentral rolle innen utforming av den framtidige samiske utdannings-, forsknings- og utviklingspolitikk. Staten skal legge til rette, regionalt nivå skal gi et vesentlig bidrag i å identifisere muligheter og finne løsninger. Utvalget mener ulike forhold tilsier at arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene vil variere på de ulike utdanningsnivåer.

12.2.1 Videregående opplæring

Beslutninger om hvilket opplæringstilbud det skal være i regionen og hvor opplæringstilbudet skal lokaliseres må fattes av politikere med nærhet og kjennskap til lokale og regionale forhold. Utvalget mener at de oppgaver som i dag ligger til fylkeskommunen også i framtiden må ivaretas av et folkevalgt organ på regionalt nivå.

Utvalget ser ikke at videregående opplæring på en god måte kan ivaretas på kommunalt nivå. I utgangspunktet er det viktig at det i utdanningssektoren må være en viss befolkningsstørrelse til for å få en god ressursutnyttelse. Relativt store utdanningsregioner med et stort elevgrunnlag, mange skoler og bred kompetanse vil bevare en rasjonell, tilgjengelig og likeverdig tilbudsstruktur for videregående opplæring. Selv etter en relativt omfattende kommunesammenslåing er det ikke sannsynlig at kommunestrukturen vil bli av en karakter som gjør det hensiktsmessig å forvalte videregående skoletilbud på dette nivået, da det blir vanskelig å opprettholde et allsidig og kvalitativt godt tilbud som imøtekommer de ønsker og behov som kommunens elever, lærlinger og bedrifter har og samtidig ivareta andre krav, herunder kravene til rasjonell drift. Her må det legges til at det samiske samfunnets krav om opplæring i og på samisk og om samiske forhold må ivaretas.

Fagopplæringen, hvor de dyreste studieretningene koster 3-4 ganger mer enn de billigste, kan illustrere ulemper ved eventuelt å overføre en oppgave til et forvaltningsnivå med mindre befolkningsgrunnlag. Dette vil skape utfordringer i forhold til å få kommuner til å opprette slike tilbud.

12.2.2 Aetat

Effektutvalget slår fast at regionalpolitikken vil ha et langsiktig fokus der arbeidskraftens kompetanse skal sees i sammenheng med behovene i et regionalt sysselsettingssystem, og videre at Aetats arbeid vil kunne ha store positive regionale effekter, særlig hvis regionalpolitiske hensyn tillates. Regionaliseringsutvalget deler denne oppfatningen.

Regionalsieringsutvalget mener det er behov for å se den aktivitet Aetat i dag har i forhold til individuell opplæring og opplæring i bedrifter sterkere i sammenheng med regionalt utviklingsarbeid og utdanning som det folkevalgte regionale nivå skal ha ansvar for. Oppgaver og virkemidler Aetat nå har på disse områdene bør ivaretas av det folkevalgte

regionale organ. Aetat bør også i langt sterkere grad enn i dag samarbeide med Sametinget om utdannings- og utviklingsbehov det samiske samfunnet har.

12.2.3 Høyere utdanning

Tilbudet de høyere utdanningsinstitusjonene gir skal tilfredsstillende behøve både i et lokalt/regionalt, nasjonalt og internasjonalt arbeidsmarked. Det er en rekke hensyn som skal ivaretas. I tråd med kvalitetsreformen skal kvaliteten på utdanning og forskning bli bedre, og graden av intensitet og internasjonalisering i utdanningen økes. Institusjonenes faglige frihet skal ivaretas, blant annet innebærer dette utstrakt frihet til å velge hvilke fag og emner som skal tilbys. Kvalitetsreformen legger også opp til at samspillet med næringslivet skal styrkes ved at det utvikles kurs og utdanninger for å dekke næringslivets behov for kompetanse, samt at det utvikles etter- og videreutdanningstilbud.

Utvalget mener de hensyn som skal ivaretas innenfor høyere utdanning tilsier en balansert utvikling hvor koblingen til det folkevalgte regionale nivå styrkes, samtidig som tiden ikke er moden for at dette nivå skal overta forvaltningsansvaret for universiteter og høyskoler. Regionaliseringsutvalget vil vise til Effektutvalget som peker på at høgskolenes økte frihetsgrad gir rom for at utdanningspolitikken har blitt mer styrbar på et regionalt nivå, men som også ser en potensiell fare ved den nye finansieringsmodellen fordi det kan bli vanskelig å opprettholde utdanningstilbud som er marginale for høgskolene, men som likevel kan være viktige for næringslivet i distriktene.

Institusjonene har forstått og akseptert at de i mye større grad enn tidligere er avhengige av et godt og nært samarbeid i sin region, med det regionale samfunns- og næringsliv inkludert samiske forhold. Regionaliseringsutvalget ser et klart behov for at tilbudene kobles enda sterkere til lokale og regionale utviklingsmuligheter og samfunnsbehov. For å utnytte vårt utviklingspotensiale er det nødvendig at utdanningsinstitusjonene er raskere ute med å etablere utdanninger det i landsdelen er behov for, slik man ser eksempler på med hensyn til fag som er relevante for å ta del i utviklingen innenfor petroleumssektoren i nordområdene.

Høyere utdanning må forankres i en nasjonal utdanningspolitikk, men det folkevalgte regionale nivå må i sterkere grad bli en medspiller i forhold til hvilke tilbud universiteter og høyskoler skal ha. Dette kan gjøres ved å gi det regionale nivå finansiell styrke ved at det blir tildelt midler som gjør dette nivået til en attraktiv samarbeidspartner for næringsliv og utdanningsinstitusjoner. I tillegg bør eksterne styrerepresentanter til høyskoler og universiteter oppnevnes av det folkevalgte regionale nivå. Dette vil styrke forutsetningene for å treffe regionale behov. Det styrker også mulighetene for å se videregående skoletilbud og høyere utdanning i sammenheng.

De høyere utdanningsinstitusjonene har en viktig funksjon i forbindelse med etterutdanning og kompetanseheving av regionalt arbeidsliv. Det tilbudet de skal gi her må i større grad enn for grunnutdanningen være styrt av regionens behov.

Vår region møter spesielle utfordringer knyttet til sin geografiske plassering som får relevans innenfor utdannings- og FoU-sektoren. Regionaliseringsutvalget vil slutte seg til Nordområdeutvalget⁵³ som konkluderer med at utdannings- og forskningssamarbeidet i Barentsregionen og nordområdene for øvrig må styrkes. Regionaliseringsutvalget mener det i Norge bør satses på å bygge opp en helhetlig, tverrfaglig utdanningspolitikk for

⁵³ NOU 2003:32 "Mot Nord!"

Barentsregionen. Barentsregionen, og da særlig de norske og russiske områdene, må være hovedsatsingsområde for norsk utdannings- og forskningssamarbeid i nord. I dette må det folkevalgte regionale nivå ha en sentral rolle. Når det gjelder den samiske utdannings- og forskningspolitikken er det viktig at den allsamiske (Norge, Sverige, Finland og Russland) dimensjonen ivaretas.

Regionaliseringsutvalget mener videre at det er behov for et tettere og mer forpliktende samarbeid mellom alle høyere utdanningsinstitusjoner i regionen. Dette omfatter også de samiske utdanningsinstitusjonene.

12.2.4 FoU

Det er den delen av forskningen som skal bidra til verdiskapingen som er viktigst å drøfte i et regionaliseringsperspektiv. Mye av grunnforskningen som skjer på universiteter og i institutter er avhengige av langsiktige, stabile strukturer, og man bør vise varsomhet med å skape usikkerhet rundt dette.

Evnen til innovasjon er avhengig av at nasjonal forsknings-, nærings- og utdanningspolitikk er i stand til å bygge på regionale fortrinn. Det kreves da en geografisk differensiert tilnærming innenfor disse politikkområdene. Utfordringen er å utvikle en politikk som tar hensyn til at bedriftene og regionene er forskjellige, med stor variasjon i forutsetninger.

Effektutvalget har påpekt at Nord-Norge kommer dårlig ut når det gjelder satsing på FoU, men sier også at forskningspolitikken kan ha betydning for regional utvikling selv om forskerne ikke befinner seg i distriktene. *”Distriktsbedriftene er ikke isolerte, de er deler av større innovasjons- og kunnskapssystemer der helheten er avgjørende for enkeltbedriftenes evne til nyskaping”*. Effektutvalget understreker i den sammenheng behovet for et samspill mellom bedriftene og disse tyngre «kunnskapsnodene», dvs. høyere utdannings- og forskningsinstitusjoner. Dette forutsetter at det finnes et virkemiddelapparat som kan være med på å hjelpe distriktsbedriftene til å etablere slike relasjoner. Hensynet til distriktsbedriftene tilsier i følge Effektutvalget derfor 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”*.

Effektutvalget har her påvist en problematikk som er vesentlig i forhold til det å kunne utnytte det potensialet som ligger i FoU-virksomhetenes bidrag i den totale verdiskapingen i landet og landsdelen. Det er behov for et helhetlig kompetanse- og innovasjonsløft, hvor sentrale aktører i tillegg til bedriftene er FoU-institusjoner, et mangfoldig virkemiddelapparat, og dessuten næringshager, veksthus og næringsforeninger. Dette fordrer et forpliktende og langsiktig samarbeid samt et helhetlig perspektiv på regional utvikling - som samspill på tvers av sted (by og distrikt), nivåer (lokalt, regionalt, statlig) og ulike institusjonelle felt (kompetansmiljøer, næringsliv og offentlig forvaltning).

Det folkevalgte regionale organ er den aktøren som kan og bør ha en sterk rolle som drivende kraft, og som kan ta det helhetlige perspektivet og samordne innsatsen. Dette organet vil også i framtiden måtte være sentralt i partnerskapsarbeid, planlegging og arenabygging, og bidra til å bygge opp bindeledd mellom bedrifter og kunnskapsnoder. Behovet for å bygge ut alternative modeller for å ta i bruk FoU i nærings- og samfunnsutvikling er et klart argument for en sterkere grad av regionalisering av oppgaver og virkemidler. For å få nødvendig legitimitet i arbeidet må det folkevalgte regionale nivå gis et fundament i form av finansiell

styrke, samt en oppgave- og virkemiddelportefølje som gjør at de øvrige aktørene ser at de er tjent med å involvere seg i et partnerskapsarbeid. Det folkevalgte regionale nivås slagkraft bør her forsterkes blant annet ved at det tillegges flere oppgaver og virkemidler på dette feltet.

Regionaliseringsutvalget vil sette fokus på Norges forskningsråds divisjon for innovasjon som ”skal være en viktig partner for næringslivet og offentlig sektor innenfor områdene forskning, utvikling og innovasjon. Innovasjonsdivisjonen skal være en sentral operativ og strategisk aktør på innovasjonsfeltet og ha virkemidler som stimulerer til å utvikle innovasjonskapasitet. Divisjonen skal også bidra til å omsette forskningsresultater til kommersiell forretningsvirksomhet”⁵⁴. Utvalget mener spesielt denne type virkemidler som i dag ligger på nasjonalt nivå vil kunne brukes bedre hvis de settes inn i en regional utviklingssammenheng. Dette vil da gjøre regionene bedre i stand til å gripe utviklingsmuligheter, komme i inngrep med dynamiske prosesser som foregår med utgangspunkt i regionale fortrinn, og dermed styrke forutsetningene for verdiskaping og arbeidet med regional utvikling på bred basis.

Det er behov for en styrking av samisk FoU-innsats og forskning generelt og innenfor høyskoler, universitet og de samiske høyskolene. Regionaliseringsutvalget har merket seg Sametingets og Samisk parlamentarisk råds arbeid med spørsmålet om eget samisk forskningsråd og forskningsfond. Dette arbeidet er ikke fullført i et grenseoverskridende samisk perspektiv. Derfor finner ikke utvalget det riktig å fremme forslag til tiltak på dette området.

12.2.5 Geografi

Regional utvikling avhenger av at det skjer koblinger mellom kompetansetilbydere, virkemiddelapparat, næringsliv og forvaltningsapparat innen og på tvers av dagens fylkesgrenser. Skal man ha en regional utvikling innenfor denne sektoren kreves det en drøfting av større geografiske regioner enn dagens fylkeskommuner.

⁵⁴ Kilde: Norges forskningsråd

13 SAMFERDSEL OG REGIONAL UTVIKLING

Samferdsel utgjør en vesentlig del av den regionale utviklingen. Regioner bindes sammen av transport og samferdsel er viktig for næringsutviklingen. Særlig viktig er transporttilbudet i den nordlige landsdelen på grunn av lange avstander både internt i landsdelen og til markedet i Europa. Dette medfører store transportkostnader.

13.1 Utvalgets konklusjoner

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, gjør det naturlig at en større del av samferdselsmidlene delegeres til det folkevalgte regionale nivå.

- Transportsystemene og logistikkjedene til næringslivet i regionen må utvikles slik at det legger grunnlaget for å utnytte regionens komparative fortrinn bl.a. i forhold til produksjon av fersk fisk, samtidig som transportkostnadene reduseres.
- For å utvikle rollen som regional utviklingsaktør er nødvendig at det regionale politiske nivå gis en klar koordineringsfunksjon overfor de regionale statlige transportetatene i spørsmål som gjelder regional samferdsel.
- Det må etableres en klar bestiller-utfører rolle mellom det regionale folkevalgte nivå og transportetatene.
- Det regionale transportnett bør innbefatte økt regional beslutningsmyndighet innenfor følgende ansvarsområder:
 - Øvrige riksveger og fylkesveger.
 - Lokale havner og feedersystemer på veg, og sjø mot knutepunktshavnene.
 - Kjøp av persontransporttjenester for fly, buss, båt og bane.

13.2 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 riksvegsspørsmål er Statens vegvesen underlagt Samferdselsdepartementet og i fylkesvegsspørsmål 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 luftfartsektoren og beredskap. Drift og investeringer på stamflyplasser skal være bedriftøkonomisk lønnsomme, den regionale lufthavnstrukturen og rutetilbudet på dette er basert på offentlig tjenestekjøp definert av Samferdselsdepartementet og Stortinget. 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, 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, og høringsuttalelser blant annet vedrørende 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 eller annen industrivirksomhet.

13.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget har merket seg at flere av de utvalg som er nedsatt vedrørende oppgavefordelingen peker på at det er en delt og fragmentert beslutningsstruktur innenfor Samferdselssektoren.

13.3.1 Beslutningsstrukturen

Når det gjelder beslutningsstrukturen innenfor samferdselssektoren er det bl.a. trukket fram at

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

Utvalget har merket seg at det er enighet innenfor statlige, fylkeskommunale og lokale myndigheter om at det er behov for større regional og lokal samordning og klarere ansvarsforhold i samferdselssektoren. Utvalget konstaterer også at det er stor uenighet om hvem som bør gis dette samordningsansvaret.

Utvalget peker på at regioner er ulike med hensyn til geografi, transportetterspørsel, bosettings- og næringsstruktur og at dette krever nærhet, lokal kunnskap og regionalt tilpassede transportløsninger. Utvalget viser til at Nord-Norge sliter med andre transportutfordringer enn for eksempel det sentrale østlandsområdet. Mens transportutfordringene i Nord-Norge i større grad er knyttet til utnyttelsen av marine ressurser

og næringslivets avstandsulemper, er kjøproblematikk og kapasitetsproblemer mer fremtredende i det befolkningstette området rundt Oslofjorden.

Når det gjelder organisering og ansvarsforhold på det regionale nivå konstatere utvalget at Statens vegvesen, Region Nord har avstått fra å komme med innspill til utvalgets arbeid. Utvalget konstatere samtidig at Statens vegvesen og Kystverket i innspillet til Nasjonal transportplan 2006-2015 gir klart uttrykk for at de ønsker et sterkere pådriveransvar innenfor henholdsvis vegsektoren og havnesektoren.

Utvalget legger til grunn Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen om oppgavefordeling som innebærer at det regionale folkevalgte nivå skal gis en bedre mulighet til å drive helhetlig regional utviklingspolitikk. For å få dette til bør en utvikle et system der private og andre offentlige aktører har interesse av å konkurrere om de regionale midler regionalt. 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 konkurranse om virkemidler og problemer med å identifisere de rette regionale prosjekter i nasjonale planer bygger opp under dette. Videre understreker utvalget at ulike regionale utfordringer i ulike regioner kan gjøre 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 etter utvalgets vurdering bidra til at det vil bli et sterkere grunnlag for en regional prioritering av ulike prosjekter både mellom transportsektorene, men også av prosjekter innad i de enkelte 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 organ gis full myndighet for bruk og prioritering av midler innenfor det regionale transportnettets.

Dersom en regionalisering av transportnettets skal være hensiktsmessig, må dette følges opp av økonomiske overføringer til det lokale og regionale politiske nivået. 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.

13.4 Utvikling av bestiller - utførerrollen

Mens det i Nasjonal transportplan 2002-2011 ble behovet for en helhetlig samferdselspolitikk understreket, er tendensen i dag at det går mot mer uoversiktlige ansvarsforhold kombinert med større bruk av øremerking av midler fra statens side. Utvalget mener det bør etableres et system som innebærer at de regionale statsetatene (særlig Statens vegvesen og Kystdirektoratet) i større grad orienterer seg mot det regionale nivå som vesentlige aktører for tildeling av økonomiske virkemidler både til planlegging og utbygging av infrastruktur og at det er det regionale folkevalgte nivå som i større grad bør 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 folkevalgte organet mulighet til å gjøre helhetlige vurderinger av tiltak både innad og mellom transportetatene.

Utvalget peker videre på at ulik geografisk organisering av de statlige transportetatene i forhold til fylkeskommunene vanskeliggjør regionale prioriteringer innenfor den enkelte etat som tar hensyn til ulike prioriteringer fra fylkeskommunene.

Utvalgets vurdering er at de statlige transportetatene bør organisere seg på en hensiktsmessig måte i forhold til den geografiske utstrekningen til det regionale folkevalgte nivå: Dette vil gjøre det lettere å utvikle det regionale nivåets bestillerrolle i forhold til transportetatene. Lik geografisk organisering er imidlertid ikke en forutsetning dersom bestillerrollen til det regionale nivå blir klart definert.

13.5 Virkemidler

Det regionale folkevalgte nivået bør tillegges et større formelt ansvar for virkemidlene i det regionale transportnett som i hovedsak bør bestå av:

- Øvrige riksveger og fylkesveger.
- Lokale havner og feedersystemer på veg og sjø inn mot transportknutepunktene .
- Kjøp av persontransporttjenester (fly, buss, båt, bane).

Det regionale folkevalgte nivået 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. 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 riksvegstrekkninger, jernbanenettet, samt stamflyplassene ligger.

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.

Utvalget legger til grunn at 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 skjønnsmessige vurderinger foretas av et folkevalgt nivå som står ansvarlig ovenfor velgerne.

13.6 Geografiske betraktninger for Samferdselsektoren

Utvalget vil peke på at Troms, Finmark og deler av Nordland på svært mange områder står ovenfor like problemstillinger innenfor samferdselsektoren og utvalget mener det kan argumenteres for at dette utgjør en funksjonell region. Utvalget trekker fram følgende forhold som særlig viktig:

- 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.
- Sjøtransport er særdeles viktig.
- Det er den sentrale regionen i forhold til olje- og gassutvinning i Barensthavet.
- 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.

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 endring av dagens fylkesgrenser eller styrke det formelle samarbeidet over grensene.

Regionen vil videre ha en geografisk størrelse som er hensiktsmessig både i forhold til administrativ organisering og den interne organisering av transporter i regionen. For å få en mest mulig effektiv regional organisering både i forhold til funksjon og statsetatenes administrative inndeling, er det utvalgets sin vurdering at den geografiske utbredelsen av en slik funksjonell region på samferdselssiden kan omfatte deler av Nordland, Troms og Finnmark.

14 HELSE

Utvalget har i tråd med mandatet sett på helsesektoren.

14.1 Utvalgets konklusjoner

- Et nytt regionalt folkevalgt nivå med ansvar på alle politikkområder må også ha betydelig ansvar for helsesektoren.
- Gjennom en evaluering av sykehusreformen må en vektlegge regional demokratisk forankring av helsetjenesten.
- Det folkevalgte organ må ha en sentral ombudsrolle i forhold til drift og utforming av spesialisthelsetjenesten. Ved etablering av de nye folkevalgte regioner ser utvalget det som naturlig at disse får ansvaret for spesialisthelsetjenesten, rusmiddelomsorgen og barne- og familievernet.

14.2 Utvalgets vurderinger

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. Det er ikke så lett å øve påvirkning i nord når all makt er konsentrert i sør.

Dagens fylkeskommuner er tilnærmet satt på sidelinjen på denne sektoren. 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, selv om det er tatt initiativ til en samarbeidsavtale mellom de tre nordligste fylkeskommunene og Helse Nord RHF. Veien til innflytelse i forhold til Helse Nord RHF og enhetene innenfor det regionale helseforetaket vil ofte måtte gå via Oslo.

Det er viktig at den samiske kulturelle og språklige dimensjonen ivaretas ved forebyggings-, behandlings- og rehabiliteringsarbeidet ved sykdom og skader.

15 KULTUROMRÅDET

Utvalget anbefaler at det overføres mer makt og ansvar til et regionalt folkevalgt beslutningsnivå. Kulturområdet er godt egnet for slik 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.

15.1 Utvalgets konklusjoner

Utvalget 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. Det er behov for et sterkere fokus på kulturbasert næringsutvikling, kultur i forhold til identitet, og den betydningen kultur har som bostedsfaktor, ikke minst for ungdom og barnefamilier.

Som hovedprinsipp mener utvalget at et folkevalgt regionalt nivå bør forvalte regionale og nasjonale kulturmidler som i dag er øremerkede tilskudd eller tildeles direkte fra statlig nivå. Dette prinsipp vil styrke det regionale og nasjonale kulturliv og det vil bidra til å styrke kompetansen i regionen innenfor ulike typer kulturvirksomhet. Av dette prinsipp følger:

- Eierskap, drift og utvikling av profesjonelle kunst- og kulturinstitusjoner bør være en oppgave for et folkevalgt regionalt nivå.
- 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.
- Et overordnet ansvar for utviklingen innen arkiv, bibliotek og museums (ABM) -området legges til folkevalgt regionalt nivå.
- Regionene må gis mer frihet for hvordan spillemidlene skal anvendes. Dette krever mindre sentral detaljstyring gjennom regelverket.
- Ansvaret for ”Den kulturelle skolesekken”, skolekonserter og lignende bør fortsatt ivaretas av regionalt og kommunalt nivå.
- En del av de oppgaver som ønskes overført fra nasjonalt til regionalt nivå, fordrer større geografiske enheter enn dagens fylkeskommuner.
- Utvalget forutsetter at den regionale kulturpolitikken i Nord-Norge vil bli utformet i et nært, forpliktende samarbeid med Sametinget og med kommunene i regionen.

Utvalget mener at tanken om sentral distribusjon av ”gode kulturtilbud” til hele landet er utdatert, og at styrkede regionale institusjoner gjennom sine nasjonale og internasjonale nettverk kan ivareta oppgavene som de riksdekkende institusjonene har i dag.

Samtidig innser utvalget at det også kan være behov for en nasjonal politikk på enkelte områder. Man bør her søke å finne løsninger blant annet gjennom budsjettdrøftinger mellom nasjonalt og regionalt nivå, der en blir enige om eventuelle satsinger av nasjonal betydning. Utvalget ser også at landet bør ha enkelte nasjonale institusjoner med oppgaver utover det en eventuelt har behov for i de enkelte regioner.

15.2 Oppgaver som et regionalt folkevalgt nivå bør ha innen kulturområdet

15.2.1 Regionale kulturinstitusjoner – et regionalt ansvar

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 utvalgets mening, alt for like.

Utvalget ser at dagens ordning med store nasjonale institusjoner, riksinstitusjoner og fondsforvaltning i hovedstaden fører til at en svært stor prosent av frilanserne bosetter seg i Osloområdet som bier rundt honningkrukken. Utvalget 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.

Utvalget mener at ansvaret for profesjonelle, regionale kunst- og kulturinstitusjoner fordrer større enheter enn dagens fylkeskommune av flere grunner:

- Institusjonene dekker områder utover dagens geografiske grenser.
- Det er vanskelig å se for seg at alle dagens fylker skal ha egne profesjonelle kunst- og kulturinstitusjoner.
- Med færre enheter på regionalt nivå, bør disse kunne ha et profesjonelt tilbud innen alle kunst- og kulturområdene, noe alle fylkene ikke har i dag.
- Større regionale enheter kan ha institusjoner av en viss størrelse og slagkraft, og samtidig ha mindre institusjoner tilpasset regionale og lokale forhold.
- Større regionale enheter kan også ha et så stort tilbud, og så ulike institusjoner at ønsket om et kulturelt mangfold ivaretas.

15.2.2 Kulturformidling til barn og unge – et regionalt og lokalt ansvar

Utvalget mener det er en selvfølge at ansvaret for kulturformidling til barn og unge bør ligge til regionalt og lokalt nivå. Utvalget er av den oppfatning at det bør inngås forpliktende avtaler mellom et folkevalgt regionalt nivå og kommunene om ansvars- og oppgavefordeling innen dette området. De ulike kommunene vil ha ulike behov og ønsker på dette feltet, og det regionale nivået bør derfor ha en koordinerende og kompletterende rolle overfor lokalt nivå som i stor grad bør være premissgiver på dette feltet.

Utvalget mener således at ansvaret for *Den kulturelle skolesekken*, *skolekonserter* og lignende bør ivaretas av regionalt/kommunalt nivå.

15.2.3 ABM-området (arkiv, bibliotek og museum) – et nasjonalt, regionalt og lokalt ansvar

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

Utvalget ser at drift av bibliotek er sentralt 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.

Utvalget mener det er 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 utvalget at det har vært behov for å initiere en konsolideringsprosess. Utvalget er av den oppfatning at prioriteringer og samordning innen museumsfeltet best ivaretas av et regionalt nivå, som kan foreta en rolle- og ansvarsfordeling mellom de enkelte museene.

Utvalget mener at et 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. Utvalget 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.

15.2.4 Idrett og friluftsliv – et regionalt og lokalt ansvar

Utvalget mener at et samlet forvaltingsansvar for spillemidlene til anlegg for idrett og fysisk aktivitet bør ligge i et regionalt folkevalgt organ. 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.

Utvalget mener at 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. Spesielt er det verdt å nevne at utbygging av idrettsanlegg må ses i sammenheng med senterutvikling, og en generell utbygging av en offentlig infrastruktur i kommunene. Dernest må en i større grad fokusere på sammenhengen mellom investeringer og aktivitet innen idrettsfeltet, enn det gjøres i dag.

15.3 Utvalgets begrunnelse for anbefalingene innen kulturområdet

Kulturpolitikken i Norge er preget av en desentralisert virksomhet med sterke nasjonale føringer. I forhold til folketalet, mener utvalget at Norge har en relativt god spredning av

kulturinstitusjoner og kulturvirksomhet, men 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. Utvalget har merket seg at 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 kirke departementet er vanskelig å finne målformuleringer om regional og lokal utvikling og om viktigheten av å sikre et variert kulturtilbud i ulike deler av landet. Tilsvarende gjelder samisk kulturliv. 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.

Utvalget ser at tendensen i europeisk tenkning er at det legges stadig større vekt på kulturelt mangfold, og stadig mindre vekt på ”nasjonal kultur”. Hva er nasjonal kultur, eller regional kultur, annet enn summen av det kulturelle mangfoldet som finnes innen en nasjons eller regions grenser? Utvalget ser også at behovet for å skape og ivareta en nasjonal identitet blir stadig mindre viktig. I europeiske regioner går en så langt i å dyrke mangfoldet framfor nasjonalkulturen at man tar avstand fra å definere begrepet kultur – fordi enhver definisjon vil være begrensende.

Utvalget mener at demokratiaspektet, nærhetsprinsippet og politisk legitimitet må ligge til grunn for en ny oppgavefordeling innen kulturområdet. Utvalget mener derfor at hovedansvaret for en overordnet politikktutforming innen kulturområdet må ligge til et regionalt folkevalgt nivå. Utvalget mener at et slikt regionalt nivå må ha en større utstrekning enn dagens fylkeskommuner for å være et hensiktsmessig organ for politikktutforming på feltet.

16 REGIONAL STATSFORVALTNING / FYLKESMANNEN

Ansvar og oppgavefordeling innenfor andre deler av statsforvaltningen er omtalt i andre kapitler. Utvalget vil her sette fokus på fylkesmannsembetet.

16.1 Utvalgets konklusjoner

Utvalget mener det er behov for et sterkest mulig lokal og regional beslutningsmakt knyttet til arealer og naturressurser for å styrke forutsetningene for utvikling. 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 de ovenfornevnte områdene.
- Plan- og bygningsloven og sektorlovene må endres slik at statlige særlovmyndigheters inngripen i lokal planlegging og forvaltning reduseres.
- Det framtidige folkevalgte regionale nivå bør tillegges alt ansvar for utviklingsoppgaver på regionalt nivå. 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.
- Kompetanse, ansvar og virkemidler innenfor landbruk og miljøvern bør organisatorisk overføres fra fylkesmannens landbruks- og miljøvern avdelinger til folkevalgt regionalt nivå.
- 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.
- En endring av fylkesmannsembetet til et rendyrket kontrollorgan for staten vil reise spørsmålet om det ikke vil være formålstjenlig med større geografiske regioner. Dette vil medføre ressursbesparelser.

16.2 Utvalgets vurderinger

Fylkesmannen har som oppgave at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer følges opp regionalt og lokalt. Fylkesmannen er underlagt instruks fra sentrale statlige forvaltningsorganer, og ivaretar på vegne av flere departementer oppgaver på viktige samfunnsområder. Dette omfatter oppgaver knyttet til blant annet kommuneøkonomi, miljøvern, jord- og skogbruk, samfunnsikkerhet og beredskap, utdanning, helse, sosial og familiesaker, lovlighetskontroll og klagesaksbehandling, hvilket innebærer forvaltningsoppgaver.

Utvalget legger til grunn at oppgaver som krever lokal/regional tilpasning og utøvelse av politisk skjønn bør ivaretas av organer som er underlagt innbyggernes kontroll gjennom direkte valg. Dette gjelder blant annet regionale utviklingsoppgaver. Samtidig konstateres det at denne arbeidsdelingen på langt nær er ivaretatt i dagens system, som på mange områder framstår som rotete, unødvendig komplisert, for lite demokratisk og for uhensiktsmessig med tanke på å få balanserte vurderinger som ivaretar behovet for å tilrettelegge for regional utvikling. For å få til en ønsket utvikling, særlig i områder som ligger langt unna sentrale myndigheter geografisk, er det behov for flere helhetlige løsninger tilpasset lokale og

regionale forutsetninger og færre beslutninger som fattes ut fra en løsrevet sektorrasjonalitet - som for ofte får utilsiktede konsekvenser på andre samfunnsområder.

Utvalget ser derfor behov for en klarere arbeidsdeling mellom direkte folkevalgte forvaltningsorganer som skal ivareta saksområder med relevans for utviklingsarbeid og statens regionale forvaltningsorganer som ivaretaker av kontrolloppgaver i forhold til lovverket. Plan- og bygningsloven og sektorlovene vil måtte endres i tråd med dette, slik at statlige særlovmyndigheters inngripen i lokal planlegging og forvaltning reduseres. Dette relaterer seg blant annet til fylkesmannens myndighet til å gripe inn og overstyre lokale myndigheters vedtak, blant annet gjennom innsigelser.

Utvalget ønsker at kommunene i sterkest mulig grad skal bestemme i eget område innen areal- og ressursfeltet. For de oppgavene som ikke kan legges til kommunalt nivå anbefaler utvalget en mer konsekvent samling av utviklingsoppgaver til det folkevalgte organ på regionalt nivå. Dette vil styrke den territorielle samordningen og styrke muligheten til å se utviklingsoppgaver innenfor ulike sektorer i sammenheng, - noe som vil gi best forutsetninger for å være i takt med endringer som skjer i egne områder og til å gripe utviklingsmulighetene. Utvalget mener 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 nivå. Planlegging bør i all hovedsak skje etter plan- og bygningsloven, og planlegging pålagt gjennom sektorlovverk må begrenses. Det bør utarbeides overordnede arealplaner på regionalt nivå som ivaretar behov for definisjon av bruk og vern av regional og nasjonal betydning.

For noen av fylkesmannens oppgaver er det naturlig at krav til likebehandling og rettssikkerhet veier tyngst. Når slike hensyn skal ivaretas er det ikke rom for å drive politikk på regionalt og lokalt nivå, og denne typen oppgaver kan da gjerne ivaretas av et byråkrati. Utvalget har likevel et klart inntrykk av at fortolkningen av nasjonale styringssignaler ofte medfører en for detaljert overstyring av beslutninger. I møter med kommuner og regionråd i Troms har utvalget registrert at det har vært gitt uttrykk for en betydelig grad av frustrasjon over at fylkesmannen i mange sammenhenger overprøver politisk fattede vedtak i kommunestyrene. Det oppfattes ikke som legitimt at en slik overprøving av vedtak i folkevalgte organer skal skje av folkevalgte organer som ikke er direkte underlagt politisk ledelse. Dette er også tatt opp i kommuners og regionråds innspill til Distriktskommisjonen⁵⁵. I særlig grad påpekes det innen skjønnsutøvelse. Kun legalitetskontroll uten innhold av skjønn bør fortsatt ligge til fylkesmannen.

Utvalget ser at mange problemstillinger innen areal- og ressursfeltet ikke kan avgjøres innenfor dagens kommunegrenser. Problemstillingen handler i slike tilfeller ikke om kommunene skal overstyres eller ikke, men om dette skal gjøres av statlige organer eller av et politisk organ på regionalt nivå som veier ulike hensyn opp mot hverandre tilpasset en lokal og regional virkelighet.

En klarere arbeidsdeling 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. Utvalget mener videre det må vurderes å gi det folkevalgte regionale organ

⁵⁵ Jf bl.a. innspill fra Balsfjord kommune 09.03.2004 og Midt-Troms regionråd 16.04.04.

beslutningsmyndighet innenfor plan- og bygningsloven i konfliktsaker der det er fremmet innsigelse fra statlige organer.

17 DET REGIONALE FOLKEVALGTE NIVÅS STRUKTUR

17.1 Utvalgets konklusjoner

- Den nye nordlige region bør bestå av Finnmark, Troms og hele eller deler av Nordland. En naturlig sørgrense kan være over Saltfjellet i Nordland.
- Utvalget mener det bør legges til grunn et finansieringssystem basert på todelt rammetilskudd kombinert med bedre koordinerte og mer langsiktige statlige og fylkeskommunale plan- og budsjettprosesser.
- Det regionale nivå skal være direkte folkevalgt.
- For å unngå sentralisering innen regionen som følge av sammenslåing bør en vurdere en desentralisering av deler av den regionale forvaltningen.

17.2 Politisk/administrativ struktur

I mandatet for utvalgets arbeid er det framhevet at det framtidige regionale nivå skal være direkte folkevalgt. Utvalget har lagt dette til grunn. Hvilken valgordning som skal være for det framtidige folkevalgte regionale nivå må avgjøres innenfor dagens politiske system. Utvalget mener imidlertid at det må legges til grunn et system som sikrer rimelig geografisk og etnisk representativitet. Organiseringen av det folkevalgte organ og den konkrete administrative struktur må være opp til dette organ selv å bestemme. For å unngå sentralisering innen regionen som følge av sammenslåing, bør en vurdere en desentralisering av deler av den regionale forvaltningen.

17.3 Geografisk struktur

Utvalget har i sine vurderinger lagt til grunn at det innenfor flere av de omtalte sektorer kan være hensiktsmessig å utvide den geografiske administrative regionen utover grensene for dagens fylkeskommuner. Utvalget har også notert seg at flere av de utvalg som er nedsatt har konkludert med et behov for å redusere antallet fylkeskommuner⁵⁶.

Innenfor samferdselsektoren pekes det på et funksjonelt område bestående av Finnmark, Troms og deler av Nordland, innenfor havbruk pekes det på en funksjonell region fra Vestfjorden og nordover, innenfor utdannings-, FoU- og kultursektoren vil større regionale enheter styrke grunnlaget for økt regional beslutningsmakt.

I det internasjonale arbeidet til dagens fylkeskommuner er det trukket fram at Nordland, Troms og Finnmark fungerer som en region på den internasjonale arena, også innenfor begrepsbruk som omfatter den arktiske region. Det kan også trekkes fram at det ut fra næringsmessig struktur, med fiskeri og havbruksnæringen og andre primærnæringer, avhengighet av offentlig sektor og spredt bosettingsmønster, kan være grunnlag for å snakke om funksjonelle regioner som omfatter hele eller deler av Nord-Norge. Utvalget har også notert seg at det i flere sammenhenger legges til grunn en felles nordnorsk identitet og kulturforståelse.

Utvalget har vurdert ulike geografiske strukturer og har havnet på følgende konklusjon: Den nye nordlige region bør bestå av Finnmark, Troms og hele eller deler av Nordland. En naturlig sørgrense kan være over Saltfjellet i Nordland.

⁵⁶ Jf blant annet Oppgavefordelingsutvalget og Effektutvalget.

17.4 Økonomisk struktur/finansiering

ECON Analyse utredet i 2002 nye former for finansiering av fylkeskommunen⁵⁷. I rapporten ble fem alternative former for finansiering av fylkeskommunen som regional utviklingsaktør vurdert:

- samlet rammetilskudd
- todelt rammetilskudd
- regionaliserte sektortilskudd
- friere skatteøre
- selskapsskatt

I tillegg ble en mer langsiktig statlig budsjettering i det regionale utviklingsarbeidet med langsiktige statlige og fylkeskommunale plan- og budsjettprosesser drøftet.

ECON-analysen anbefaler et finansieringssystem for det regionale nivå basert på todelt rammetilskudd kombinert med bedre koordinerte og mer langsiktige statlige og fylkeskommunale plan- og budsjettprosesser. Et todelt rammetilskudd innebærer at en del av rammetilskuddet settes av til regional tjenesteproduksjon som er underlagt sterke nasjonale føringer. Denne delen av rammetilskuddet kan være kriteriebasert etter prinsippene for dagens inntektssystem slik at staten kan legge sine overordnede prioriteringer gjennom lover og regler og nasjonale standarder. Den andre delen av rammetilskuddet skal finansiere regionenes brede ansvar for regional utvikling som blant annet innebærer prioritering av midler innenfor samferdsel og annen infrastruktur, kultur, planlegging og tilrettelegging for næringsutvikling.

I analysen pekes bl.a. på at et slikt finansieringssystem vil forenkle og effektivisere tilskuddsordninger og stimulere prioriteringseffektivitet. Modellen sikrer også makt og innflytelse til det regionale folkevalgte nivå, samtidig ivaretas behovet for at enkelte tjenesteoppgaver må være underlagt nasjonale føringer, standarder, lover og regler. Finansieringsmodellen vil videre sikre at det regionale folkevalgte nivå og det regionale partnerskap får tydelige og frie rammer slik at det kan utformes politikk som er tilpasset lokale og regionale behov.

Utvalget støtter anbefalingen og mener at en slik finansieringsform vil åpne for et mer reelt partnerskap mellom det regionale folkevalgte nivå og statlige aktører og kunne legge til rette for å videreutvikle bestiller/utfører rollen mellom det regionale folkevalgte nivå og statlige aktører på enkelte områder.

Ut fra at utvalget legger til grunn at de geografiske grensene til dagens fylkeskommuner bør utvides, kan det også være hensiktsmessig med en begrenset beskatningsrett for regionene.

17.5 Utvikling av bestiller - utfører rollen

Fylkeskommunen har i dag en bestiller rolle overfor flere offentlige og private organisasjoner. Fylkeskommunen er eier av fylkesvegene og har ansvaret for finansiering og prioriteringer, mens Statens vegvesen har fagansvar, planleggings- og gjennomføringsansvar for fylkesvegene. Fylkeskommunen har også utviklet en klar bestiller rolle i forhold til kjøp av transporttjenester fra kollektivselskapene. En liknende rolle har fylkeskommunen overfor

⁵⁷ ECON rapport 39/02 Ny finansiering av fylkeskommunen.

Innovasjon Norge. Innovasjon Norge er operatør på de bedriftsrettede virkemidlene innenfor Regionalt Utviklingsprogram. Fylkeskommunen og det regionale partnerskap utarbeider strategier og legger føringer for bruken av disse virkemidlene.

Ved en overføring av makt og ressurser til det regionale nivå kan det være naturlig at bestiller rollen utvides i forhold til eksisterende institusjoner og at det samtidig gis en klarere bestiller rolle ved tildeling av nye oppgaver fra staten. Slik kan det regionale organ prioritere og legge føringer for det regionale arbeidet til de statlige institusjonene, samtidig som store deler av den sektorielle fagkompetanse i statlige institusjoner kan opprettholdes. Det er viktig at det regionale nivå innenfor de aktuelle oppgaver og ansvarsområder bygger opp tilstrekkelig fagkompetanse, slik at den overordnede bestillerfunksjonen kan ivaretas på en best mulig måte uten at en i for stor grad blir prisgitt eksterne premissleverandører.

Referanser

- Andreassen, O. (2004): "Vurdering av behovet for økt regional innflytelse på havbruksforvaltningen", notat til Regionaliseringsutvalget, Troms fylkeskommune, 24.02.2004, Barlindhaug Norfico AS.
- Arbo, P. (1993): "Kunnskaps- og næringsutvikling i Nord-Norge". Et konkurransedyktig Nord-Norge, arbeidsnotat nr 2.
- Arbo, Eikeland, Fulås, Holm (2000): *Nordnorsk utsyn – En landsdelsstudie med tre scenarier*, Universitetet i Tromsø.
- Bukve, O.: (2004): "Regionale utviklingsaktører i klemme" i Plan nr 2/2004.
- ECON-analyse (2002): *Ny finansiering av fylkeskommunen*, rapport 2002-039.
- ECON-analyse (2004): *Sterkere regioner? En kunnskapsoversikt*, rapport 2004-016.
- ECON-analyse (2004): *Sterkere regioner- oppgaver, styringsmodeller og konsekvenser for inndeling*, rapport 2004-058.
- Finnmark fylkeskommune, fylkestingssak 4/04 "Fiskeripolitikk med Finnmarksvri".
- FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 1966.
- Hanssen, L. T. og Stenhaus, T (2003): *Sjøsikkerhet - Beredskap og sikkerhet langs kysten*, Landsdelsutvalget.
- Hersoug, B. (2004): "Er det behov for regionalt (folkevalgt) nivå fiskeriforvaltningen?", notat til Regionaliseringsutvalget, Troms fylkeskommune, 26.04.2004.
- Høifødt, S. (1993): "Nordnorsk konkurransekraft". Et konkurransedyktig Nord-Norge, arbeidsnotat nr 4.
- ILO-konvensjonen nr 169 Om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.
- Jaruma AS (2004): *Urfolkssone i Finnmark: Samarbeid og urfolksrettigheter som grunnlag for positiv regional utvikling*.
- Johnstad, Klausen og Mønnesland (2003): *Globalisering, regionalisering og distriktpolitikk*, Makt- og demokratiutredningen, rapport nr 76, Oslo.
- Juvkam, D. (2002): *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*, NIBR-rapport 2002:20.
- Kartlegging av situasjonen for det regionale demokrati i Norge. Europarådets kommunalkongress (CLRAE), oktober 2003.
- Kommisjonen for tiltak mot utkast av fisk, Rapport med anbefalinger, 28.04.2004, Fiskeridepartementet.
- Kompetansesamfunnet Troms – Fylkesplan for 2004-2007.
- Konjunkturbarometer for Nord-Norge våren 2004, NORUT Samfunnsforskning AS.
- Knutsen, J. P. (2001): "Verken fugl eller fisk" i Plan 3-4/2001.
- Nasjonalt Transportplan 2006-2015. utfordringer for Troms. Strategisk analyse.
- NOU 1992:15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*, "Christiansen-utvalget".

- NOU 1997:4: *Naturgrunnlaget for samisk kultur.*
- NOU 2000:22: *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*, ”Oppgavefordelingsutvalget”.
- NOU 2003:14: *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*, ”Planlovutvalget”.
- NOU 2003:19: *Makt og demokrati*, www.maktutredningen.no. Se spesielt ”Makten og demokratiet”, Gyldendal Akademisk.
- 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”.
- Nystø, Sven-Roald: ”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.
- Ot prp nr 53 (2002-2003): *Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven).*
- Selstad, T. (2003): *Det nye fylket og regionaliseringen*, Bergen, Fagbokforlaget.
- St meld nr 31 (2000-2001): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling.*
- St meld nr 46 (1999-2000): *Nasjonal transportplan 2002-2011.*
- St meld nr 19 (2001-2002): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå.*
- St meld nr 31 (2002-2003): *Storbymeldingen – om utviklingen av storbypolitikk.*
- St meld nr 24 (2003-2004) *Nasjonal transportplan 2006-2015.*
- St. meld. Nr. 33 (2001-2002): *Tilleggsmelding til St. meld. Nr. 55 (2000-2001) Om samepolitikken.*
- St prp nr 1 (2003-2004): *For budsjetterminen 2004*, Arbeids- og Administrasjons-departementet (AAD).
- Trondsen, T. (2003): ”Regional forvaltning av fiskerirettigheter som skal sikre Finnmark”, notat, 14.09.2003.
- Tørnquist, G. (1998): *Renássans fór regioner*, SNS Forlag.