



Vestlandsforskning

Boks 163, 6851 Sogndal

Tlf. 57 67 61 50

Internett: www.vestforsk.no

VF notat/14/2004

Distriktpolitikk og utvikling i Sogn og Fjordane

To innleiingar, ti tesar og ein epilog
om utvikling og framtid
i eit distriktsfylke

Karl Georg Høyer, Forskingsleiar
Vestlandsforskning

Føreord

Dette er eit notat om distriktpolitikk og utvikling i eit distriktsfylke, - Sogn og Fjordane. Det er Fylkeskommunen som er oppdragsgjevar. Men graden av fridom til å forme det frå eigen ståstad som forskar har sjeldan vore større. Det tener Fylkeskommunen til ære. Eg har samstundes hatt stor glede og nytte av synspunkt og samtalar med Roar Nettet og Magne Skaar, begge tilsette i regionalavdelinga og begge med lang røynsle frå fylket.

Eg har hatt eit litt tosidig forhold til arbeidet. På den eine sida er det ikkje særleg lystelege utviklingstrekk eg skriv om. Det vart ikkje betre av å måtte grave djupt i materien. Men på den andre sida har eg sjeldan hatt ei så stor glede av å skrive. Det har sjølv sagt samanheng med den store fridomen til å utvikle resonnement, og til å kombinere mange ulike former for kunnskap. Men det har ikkje minst samanheng med at eg har fått høve til å skrive ganske grunleggjande om eit fylke eg set så stor pris på. Sjølv om notatet er blitt omfattande er det vonleg ein heilskap som på denne måten trer fram.

Eg har hatt mykje hjelp frå forskar Thor André Fløtre ved Vestlandsforskning. Utan han hadde eg ikkje klart å fullføre. Særleg har han gjort ein stor innsats når det gjeld å skaffe fram statistisk materiale. Også min gode kollega Carlo Aall har kome med mange kritiske innspel og synspunkt.

Karl G. Høyér
Februar 2004

Innhald

Side

Første Innleiing	Nord for Sinsen-krysset?	4
Andre Innleiing	Surprise?	7
	Innleiande Ekskurs – NPM-regimet	8
Dei store endringane – den store distriktpolitikken		12
	Tesen om sambandet mellom endringar i statleg sektor og den aukande sentraliseringa....	12
	Ekskurs I – Endringar i statleg sektor	13
	Tesen om endringar i statleg sektor: Frå territoriell til funksjonell kompetanse	17
	Ekskurs II – Det territoriale lappeteppet	19
	Filialfylket – eller tesen om den aukande filialiseringa i privat verksemd	20
	Ekskurs III – Filialfylket Sogn og Fjordane	21
	Tesen om endringar i kommunane – Frå samfunnsutvikling til statlege minimumskommunar	22
	Ekskurs IV – Den svinnande distriktsprofilen i det kommunale inntektssystemet.....	24
Dei særskilde samfunnsformene i Sogn og Fjordane		27
	Tesen om mangesysleri-samfunna og deira betydning for utviklinga i fylket.....	27
	Ekskurs V - Mangesyslerifylket	29
	Tesen om småkommunane og deira betydning for mangesysleri-samfunna	33
	Ekskurs VI – Små kommunar og store problem	35
	Tesen om dei mellomstore samfunnsbedriftene og deira betydning for småsamfunna	40
	Ekskurs VII – Samfunnsbedrifta	41
	Tesen om dei todelte ungdomsmiljøa og vilkåra for mangesysleri og varig busetnad	43
	Ekskurs VIII – Bygdeungdom – dei lokale og dei globale	44
Endringane i den lille distriktpolitikken.....		46
	Nyregionalismen og avviklinga av distriktpolitikken.....	46
	Ekskurs IX – Frå distriktpolitikk for distrikta til regionalpolitikk for alle	48
	Innovasjonspolitik som sentraliseringspolitikk – og litt om merder og nerdar.....	51
	Ekskurs X – Innovasjon og sosial kapital	53
	Epilog – Sør for Sinsen-krysset?	55
Notar		57

Første Innleiing Nord for Sinsen-krysset?

”Det er livsfarlig å investere i noe nord for Sinsen-krysset”.

(Høyr av journalist Stein Aabø frå ei samtale på trikken ein dag han hadde forvilla seg på Holmenkoll-banen, referert i Dagbladet 30.01.04)

Forfattaren av dette notatet er oppvaksen sør for Sinsen-krysset. Han gjekk på ”gymnaset” der, saman med dei som framleis tek Holmenkoll-banen. Eller ”trikken” som dei gjerne seier. ”Bane” eller T-bane er eigentleg noko nyare, noko som er knytt til drabantbyane på austkanten i Oslo. Forfattaren har no budd i Sogn og Fjordane i 25 år. Det er lengre enn det livet han levde sør for Sinsen-krysset. Han har tenkt å halde fram med å klore seg fast her, saman med mange andre. Som alle veit har det sær mange gode sider å bu i Sogn og Fjordane. Fylket skårer høgt på alle statistikkar for fysisk helse og livskvalitet. Og det kjem sers godt ut i dei berekraftrekneskapa som er utarbeidd. Det burde vere interessant å spørje kvifor det er slik. Når det er så systematisk, har det sjølvstøtt med grunnleggjande strukturelle tilhøve å gjere. Det har jo ikkje med individa sin biologi, men med samfunn å gjere. Men det er likevel eit spørsmål som det i dag ikkje er særleg interesse for å stille, korkje i forskinga eller politikken. Faktisk mindre no enn dei siste ti-åra, jamvel så stor merksemd som det for tida er retta mot spørsmål kring individuell helse.

Forfattaren har aldri vore så ottefull for utviklinga i Sogn og Fjordane som no. Det går rett og slett den gale vegen på litt for mange område på same tid. Notatet prøver å setje ord på denne otta. Kva er det for noko? Kva er det som skjer? Dei fleste klorer seg jo framleis fast så godt dei kan. Men det glipp både her og der. Det er otte for at det etter kvart vil bli mange det glipp for. Sjølvstøtt har det med nokre grunnleggjande strukturelle utviklingstrekk å gjere. Vi får ikkje innsikt i slike spørsmål dersom vi trur at det stort sett har med individuelt handlande aktørar å gjere, for å knyte oss til det klassiske skilet mellom *struktur* og *aktør* i samfunnsvitskapen. Sjølvstøtt gjeld dette heilt andre typar spørsmål enn bygde-cappucino og opphaldsstader for homsar og lesber. Det er sikkert vel og bra, men har lite å gjere med at folk flest må ha noko å leve av for å halde fram med å bu her. Optimist-konferansar er sikkert også – ja, nett fulle av optimisme i to dagar – men det er vanskeleg å sjå at det er noko svar på utfordringar som er av ein heilt annan karakter enn spørsmål om ein vil vere pesimist eller optimist.

Her er det naudsynt med ei orsaking, vonleg ikkje alt for stor. Når ein veks opp sør for Sinsen-krysset, blir ikkje nynorsken alltid som han burde vere. Men språkforma har noko med respekt å gjere; respekt for det distriktet ein har budd i gjennom 25 år. Så forfattaren prøver så godt han kan. Dessutan er det ei anna side. Dei samanhengar som pregar Sogn og Fjordane så djupt – dei strukturelle – har også samband med språket. Det har med omgrepet *diskurs* å gjere. Og det er samanhengar som best vert uttrykte gjennom det språket som høyrer samfunna til, det skriftlege språket som kjem nærast dialektene.

Forfattaren si otte knyt seg både til *diskurs* og *substans*, for å bruke forskarspråket. Samtala på Holmenkoll-banen var del av ein diskurs. Det er ei litt moderne nemning for kva og korleis vi diskuterer, og kva for omgrep vi nyttar og korleis vi nyttar dei. Forskarar snakkar om diskurs-analyse, korleis ein kan analysere dei ulike diskursane og kva ein får ut av det. No vert det litt tunn forskning dersom ein berre driv med det. Men diskursane er likevel viktige. Det er rett og slett viktig kva vi diskuterer, og korleis vi diskuterer det. I neste omgang kan det påverke *substansen*, innhaldet, dei fysiske og samfunnsmessige realitetar i

kva vi faktisk gjer. Altså: Kva for politikk – og kva for medfølgande strukturelle endringar – som etter kvart blir ålment aksepterte.

Statsråd Erna Solberg seier¹:

”Byen utgjør kraftsenteret i større sammenhengende arbeids-, bo- og serviceområder. Tett samspill med omlandet, både når det gjelder næringsrelasjoner og innpendling, forsterker byenes vekstkraft. Dette samspillet vil regjeringen støtte opp under. Vi vil understøtte byenes sentrale rolle som motor i regional utvikling”.

Det er som vanleg klar tale. Men kva er talen om? Først og fremst er det uttrykk for ein hegemonisk diskurs; framtida ligg i byane, særleg storbyen. Det er byane som skal drive landet framover. Nett som det var sagt på Holmenkoll-banen. I denne diskursen ligg framtida ikkje i *distrikta*. Det er eit omgrep som vert skuva i bakgrunnen. Saman med omgrepet *distriktpolitikk* forsvinn det litt etter litt ut av diskursen. No heiter det *region*. Og alt er jo *region*. På denne måten blir ikkje minst *storby-regionane* eit viktig felt for det som vert kalla *regionalpolitikk*. Og då har diskursen forflytta seg til substansen, til å bli politikk som har alvorlege konsekvensar for dei som bur i distrikta.

Notatet sitt kjerneomgrep er *distriktpolitikk*. I seinare tid – mellom anna i innstillinga frå det statlege ”Effektutvalet” – er fleire byrja å skilje mellom omgrepa den *breide* og den *smale* distriktpolitikken. Vi held oss til det vel-etablerte skiljet mellom den *store* og den *lille*. Det er i same betydning, men vi ser ikkje behovet for å skifte omgrep. Slike omgrepsskifte som ikkje er naudsynte får lett karakter av det sein-moderne næringslivet sine stadige *logoskifte*. Det blir fokus på symbol og ikkje substans, og det er det ingen grunn til at forskinga skal bidra til. Den *store distriktpolitikken* omfattar dei politikfeltene som har dei største konsekvensane for distrikta. Det gjeld m.a. landbrukspolitikken, overføringspolitikken til kommunane og den statlege lokaliseringspolitikken. Den *lille distriktpolitikken* omfattar den politikken som har eksplisitte distriktpolitiske føremål. Her er det snakk om medvetne mål, føremål og virkemidlar til distrikta sitt beste. Men den er liten – i pengar og verknader – i høve til kva den store politikken ber med seg.

Som mange andre akademikarar opp i åra er også forfattaren etter kvart blitt professor. Opphavelg var det ein tittel som var knytt til det å tenkje annleis, ikkje som det jamnleg er i dag: å kunne mykje. I notatet prøver forfattaren å vere tru mot den opphavlege meininga. Det blir lagt mindre vekt på det som er ålment kjend og akseptert i breie krinsar. Meir vekt blir det lagt på det som utgjer alternative perspektiv og forståingsmåtar, dvs alternativ til den hegemoniske diskursen. For forskarar – og professorar – kan det ikkje vere noka meining i berre å stadfeste hegemoniske oppfatningar; dei meiningane som dominerer i departementa. Til det har ein konsulentar av ymse slag, ikkje minst Oslo-selskapet *Econ*. *Dei veit alt om kroner og øre, men ingen ting om folk og stader*. I dette notatet er det mykje om folk og stader, og lite om kroner og øre. På forskarspråk kallar vi det *territoriell kunnskap* og kompetanse. Opphavelg ei form for kunnskap som ligg til grunn for sjølve omgrepa distrikt og distriktpolitikk, men som det ikkje er like viktig når det skal vere lik regionalpolitikk for alle.

Notatet knyt saman kunnskap frå fleire vitenskapsdisiplinar. Det er *tverrfagleg*. Kunnskapen kjem både frå statsvitenskap og sosiologi. Men i tilhøvet til folk og stader kan desse disiplinane ofte vere like blinde som økonomifaget. I forskingsdiskursen snakkar vi gjerne om samfunnsvitenskapen sin *romblindheit*. Det er difor naudsynt å supplere med kunnskap frå planleggingsfag. Eit fag som i særleg grad er tufta på den territorielle kunnskapen. Notatet

byggjer på både empiriske og teoretiske forskingsarbeid. Det er likevel ikkje snakk om djupdykk i empirien, meir som nokre sidespor når det trengst. I samankoplinga av teori og empiri er notatet i første rekkje resonnerande, ja, kritisk resonnerande. Det er dei samanhengande resonnementa som blir vektlagt, meir enn dei systematiske empiriske grunngevingane. I så måte følgjer notatet ein tradisjon innanfor sosiologien. Det har då også henta mykje inspirasjon frå ein av vår tids mest framstående teoretiske sosiologar, den polsk-engelske professoren *Zygmunt Bauman*. I ein alder av mest 80 år skriv han framleis om lag to bøker i året. Både sett utifrå hans eigen helse og perspektiv på livet skulle ein tru han hadde vakse opp i Sogn og Fjordane.

Framstillinga er forankra i ei rekkje *tesar*. Det er mange av dei, *ti i alt*. Og det er jo eit tal fullt av historisk symbolikk. Men dei er ikkje lutheranske tesar. Det er heller snakk om noko som har ein litt førebels karakter, noko som framstår som viktig og som det er ønskjeleg å arbeide vidare med, og å skaffe meir grunngeving for. Rett nok har nokre av dei eit sikrare grunnlag enn andre. Såleis har dei også litt ulik karakter. I tilknytting til den tekstlege framstillinga av kvar tese følgjer det noko vi kallar ein *ekskurs*. Det er opphavleg latin, men vi har det norske ordet ekskursjon. Og det er slik det er meint. Dei er avstikkarar, men kan vere ganske ulike. Nokre gonger er det ei reise – eller avstikkar - inn i teorien. Andre gonger er det empirien vi tek føre oss. Begge delar er like viktig.

Tesane er inndelte i *tre hovedgrupper*. Den *første gruppa* – dei fire første – omfattar korleis viktige delar av den store distriktpolitikken påvirkar utviklinga i distrikta generelt og Sogn og Fjordane spesielt. I den *andre gruppa* er det fire tesar om nokre samfunnsformer som er ganske særskilde for fylket og som synest å ha stor betydning for den framtidige utviklinga. Det gjev grunnlag for å stille spørsmåla; korleis påvirkar den store distriktpolitikken utviklinga i desse samfunnsformene? Og: svarar den lille distriktpolitikken på dei utfordringane samfunna står andsynes? Det gjev ein overgang til dei *to siste tesane* som nett dreier seg om den lille distriktpolitikken. Og aller sist er det *ein epilog* – ein ekstra tese - om kvifor det er så risikabelt å investere *sør* for Sinsen-kryssset. Det er eit spørsmål forfattaren – med sin bakgrunn – meiner han kan ein del om.

Og heilt til slutt: Det er mange viktige område for utviklinga i Sogn og Fjordane som ikkje vert tekne opp i notatet. Ikkje minst gjeld det framtida til våre ein-sidede industristader. Men her strekte ikkje forfattaren sin kompetanse til. Vonleg kan det vere eit område det blir høve til å arbeide med seinare. Også for å sjå på det med litt andre briller enn det nasjonal-hegemoniske brillesettet. Det er i alle høve forfattaren sitt ønskje.

Andre Innleiing Surprise?

”Skjerpede konkurranseregler fra EUs side fører til at den norske regional- og distriktspolitikken rakner for alvor ca rundt 2005-2007. Det begynner i jordbruket som har vært bærebjelken; som følge av liberaliseringen av verdenshandelen blir inntektene i jordbruket så lave, pessimismen så tung, forholdene så håpløse, at rekrutteringen stanser helt opp. Produksjon og sysselsetting faller til lavere nivå enn i Sverige og Finland fordi omstillingene kommer for sent i gang på norsk side. Det norske jordbruket måtte også tilpasse seg mye tøffere rammevilkår fordi også EUs jordbrukspolitikk ble lagt om som følge av de nye store landbrukslandenes (Polen og Ungarns) inntreden. Samtidig rammes det øvrige næringsliv i distriktene av avviklingen av arbeidsgiveravgiften som også ble tvunget gjennom av EU fram mot 2010. Distriktene blir offer for en avlegs nyklassisk næringspolitikk hvor subsidiering av arbeidskraftskostnadene (differensiering av arbeidsgiveravgiften) har gitt en ”lock in” – situasjon i en foreldet næringsstruktur, der myndighetene har hatt som strategi å forsøke å gjøre distrikts-Norge mer konkurransedyktig internt i Norge ved å gjøre arbeidskraften her billigere relativt sett. Dette gav noe effekt på 1970-tallet, men problemet er at i en globalisert verden hjelper det ikke at arbeidskraften i Vardø er 14.1 % billigere enn i Oslo når arbeidskraften i Kina koster en tiendedel av det den gjør i Vardø.

Konsekvensen av dette er at fiskeforedlingsindustrien legges ned, råvarene fraktes på kjøll rett til det europeiske markedet til konsum – eller til Kina for videreforedling. Både jordbruk og industri utenfor de større byene opplever dermed en tilnærmet kollaps – og sentraliseringsskred; ungdommen flytter som aldri før inn til byene (og spesielt Oslo). De eldre arbeidsledige jordbruks- og industriarbeiderne blir boende på bygda i sine nedbetalte og etter hvert nedslitte hus, og skifter status til sosialklientell/uførepensjonister og etter hvert pensjonister.”

(Frå : *SURPRISE*. Forprosjektrapport, september 2003, s. 57-58).

Ovanstående er sitert frå ein forprosjektrapport utarbeidd til det nasjonale forskingsprogrammet ”Forskning for Innovasjon og Fornyelse av Offentlig Sektor (FIFOS)”, eit program i regi av Norges forskningsråd. Det er forarbeidet til eit sokalla Scenario-prosjekt. Akronymet ”Surprise” kjem frå:

ScenarioUseandResearchforPlanningRegionalInnovationSystEms. Eit langt ord, og eit kort akronym. Det er viktig i den forma for vitskap som legg særleg vekt på betydninga av teikn og symbol². Ei form for vitskap som har sin parallell i dei delane av det private næringslivet som har si hovedmerksemd mot betydninga av logoar og merkevarebygging, og ikkje mot grunnleggjande vareproduksjon. Det som måtte vere *overraskande* i dette er at ovanstående sitat inngår som *felles føresetnader* for alle dei fire scenariene som skal utviklast i forskingsprosjektet. Det er ei utvikling forskarane i liten grad stiller spørjeteikn ved eller gjer til gjenstand for eit kritisk-analytisk perspektiv. Men mindre overraskande er det kan hende når prosjektet dreier seg om å skissere fire scenarier for den framtidige utviklinga av *Oslo-regionen*.

”I tillegg kommer noen generelle utviklingstrekk for hvordan offentlig virksomhet organiseres her i landet, og stikkordene her har i lang tid vært **New Public Management, kvalitet** i offentlig sektor, **konkurransesetting**, og etter hvert – **innovasjon** i offentlig sektor. Helt sentralt er selvfølgelig det nasjonale arbeidet flere regjeringer har satt i gang med å fornye (jfr. Kosmos fornyelsesprogram) og modernisere (jfr. Normanns moderniseringsprogram) offentlig sektor. For innovasjonspolitikken betyr dette at de offentlige aktørene i større grad vil rendyrke sine roller som **bestillere** av tjenester, mens det åpnes opp for en flora av offentlige, halvoffentlige og private aktører som finner sin rolle som **tilbydere** av innovasjonstjenester. På tilbydersiden ser en organisasjoner som de regionale høyskolene, de anvendte forskningsinstituttene, kommunale og interkommunale næringssselskaper og konsulentfirmaer. I tillegg vokser det fram stiftelser som Connect som baserer seg på en mellomting av offentlige oppdrag og medlemskontingenter og sponsormidler. Særlig denne siste gruppen av aktører kommer i medvind – fordi næringslivet og FOU-institusjonene er med på eiersiden, noe som gir bedre forankring – og lavere transaksjonskostnader.”

(Frå : *SURPRISE*. Forprosjektrapport, september 2003, s. 58).

Dette inngår òg som *felles føresetnader* for dei fire scenarie-skissene, og inneheld ei forståing – og omgrep – som er like konsekvensrike for distrikta og distriktpolitikken som det første sitatet ovanfor. Det er omgrep vi vil kome attende til fleire stader i vårt notat. Ein første – meir grunnleggjande - introduksjon blir gitt i *ekskursen* nedanfor. Men ei understreking først; ingen av dei to sitata ovanfor beskriver på nokon måte verdifrie eller ”objektive” samfunnsendringar og omgrep. Det har lite med den tyske filosofen *Jürgen Habermas* si form for kommunikativ rasjonalitet og hans ideal om *herredømme-fri* dialog. Tvert om, det ligg mykje herredømme – og makt – i dei endringsprosessane som blir skildra og i dei omgrepa som blir brukte. Det ligg altså ikkje berre makt i prosessane, men òg i omgrepa. Vi snakkar i forskinga om *omgrepsmakt*³. I vårt perspektiv er det distrikta og distriktpolitikken som er utsette for dette herredømmet – eit ganske klassisk *urbant herredømme* – og som får merke dei negative konsekvensane av makta både i prosessane og omgrepa.

Innleiande Ekskurs – NPM-regimet

New Public Management (NPM) er ein del av nyliberalistiske strømnigar og ideologi. Det er den særlege delen av nyliberalismen som gjeld endringar i offentleg forvaltning. I sine hovudtrekk er det ein relativt einskapleg politisk ideologi. Kjerna er overføring av organiserings- og styringsformer frå privat næringsliv til offentleg forvaltning. Det er tale om ein rein einvegs-prosess, der grunntanken er at offentleg forvaltning skal bli meir effektiv ved å bli meir lik private verksemder og det private næringslivet sine organiserings- og funksjonsmåtar. Med dette følgjer det ei rekkje nye omgrep. Nokre av dei er knytt til nyliberalismen meir ålment, og ikkje eksplisitt til NPM. Det er likevel neppe grunnlag for å setje noko klart skilje. I vår samanheng blir dei meir forstått som eit sams sett av omgrep. Nedanfor er vist nokre hovudelement i NPM-regimet.

Tabell A

Sju hovudelement i NPM

Doktrine	Betydning
1. ”Hands-on” profesjonell styring	Delegering av styringsfullmakter til synlige og sterke ledere av virksomheter
2. Eksplisitte standarder og mål på ytelse	Definisjon av mål, indikatorer på suksess, helst kvalifiserte sådanne
3. Større vektlegging av resultatmål	Kobling av ressursallokering og belønninger knyttet til måloppnåelse, oppstyking av sentralisert personalpolitikk
4. Endring mot disaggregering av enheter i offentlig sektor	Oppsplitting av tidlige ”monolittiske” enheter, konsernmodeller, introduksjon av strukturelle elementer som gir avstand mellom enheter
5. Økt konkurranse i offentlig sektor	Bruk av kontrakter og anbud
6. Bruk av styringspraksis fra privat sektor	Større fleksibilitet vedrørende ansettelsar og insentivstrukturar, bruk av PR
7. Vektlegging av sterkere budsjett disiplin og påholdenhet mht ressursbruk	Kostnadskutt, økt arbeidsdisiplin, motsette seg krav fra fagforeningar

Frå: Johnstad, Klausen og Mønnesland (2003)⁴

Både innanfor statsforvaltninga og kommunesektoren har ikkje minst *mål- og resultatstyring* og *strukturell fristilling* vore viktige omgrep og prosessar. Dei er knytt til punkta tre og fire ovanfor. *Oppsplitting av einingar* er eit element vi skal gå nærare inn på seinare i notatet. Det er knytt til innføringa av konkurranse – eller rivalisering – som resultatfremjande

virkemiddel, både internt i offentlig sektor og mellom offentlig sektor og privat verksemd. Tanken er at dette – rivalisering på baa arenaer - vil gjere offentlig sektor meir effektiv. Frå å vere integrerte delar av eit sameina offentlig styringssystem skal dei nye oppsplitta einingane søkje å overgå einannan. I kommunesektoren har dette nedfelt seg i opprettinga av sokalla *resultateiningar*, der leiinga for den einskilde eining har monalege fullmakter når det gjeld drifta av verksemda, og der styringa skjer etter fastsette resultatkrav utan innblanding frå politikarar.

NPM er eit globalisert fenomen og har vore gjenstand for si særeigne form for globalisering. Dei same omgrepa blir brukte og dei same prosessane iverksette over store delar av den vestlege verden. I land som New Zealand og Australia er det iverksett dei same endringane som i Norge, Sverige og Danmark. Det understrekar nett at det er tale om ein politisk ideologi. Endringane blir ikkje iverksette utifrå særeigne nasjonale tilhøve eller eksplisitte behov i det einskilde land. Og medan omgrep og endringsformer blir spreidd og importert på ein global marknad, gjeld det *ikkje* for læringa kring effektane. *Lærande organisasjonar* er eit av omgrepa som blir brukt i ideologien. Det er ein sær langtt unna i dette høve. Endringane i New Zealand har ført med seg ei rekkje alvorleg negative verknader. Det har ein ikkje lært av i dei nordiske landa. Heller ikkje i Norge.

Kunnskapsmiljøa har hatt heilt sentrale roller i importeringa og spreininga av omgrepa. Det gjeld både globalt og nasjonalt, og omfattar så vel forskarar som konsulentar. I vår del av verden har ikkje minst EU-byråkratiet spelt ei viktig rolle, i samspel med dei kunnskapsmiljøa – og dei nasjonale byråkratane – som lever i symbiose med dette byråkratiet. Brussel har i denne samanhengen ikkje berre vore eit viktig knutepunkt for import av nye omgrep, men òg for konstruksjon av ”nyord”.

I Norge har eit stort tal ulike organisasjonskonsulentar vore i arbeid innanfor dei fleste statsetatar og i dei fleste kommunane med heilt sameinte sett av omgrep og organisatoriske løysingar. Også i Sogn og Fjordane. Med organisasjonskonsulentane kom det grunnleggjande omgrepet *kunde* inn i offentlig forvaltning, saman med den skarpe todelinga i *tilbydarar* og *bestillarar* som er uttrykt i sitatet frå ”Surprise” ovanfor. Sjølv i den minste periferikommune byrja ein å omtale innbyggjarar som kundar. Det er eit sjølv sagt, og ganske så grunnleggjande skilje mellom omgrepa *kunde* og *borgar*. Kommunale servicesentra for innbyggjarane blir jamvel kalt *kundetorg*. I neste ledd blir skulane sjølv i den minste kommune organisert etter *konsern-modellen*. Mellom tilbydarar og bestillarar er det varer som vert formidla. I det norske språk heiter det no i stadig fleire samanhengar å *levere varene*, eller berre kortversjonen *å levere*. Både for forskarar og idrettfolk er det snakk om dei kan levere, altså varene.

Endringane – om dei no er knytt til nyliberalisme meir ålment eller det særskilde NPM-regimet – stiller sjølv sagt samfunna andsynes nye utfordringar. Floraen av ”nyord”, omgrep og endringsprosessar har ikkje vore mindre på denne andre sida, dvs som forsøk på å svare på dei nye utfordringane. Noko paradoksalt er det dei same kunnskapsmiljøa som er aktive også her, ikkje minst er det rikeleg med nykonstruksjonar med utgangspunkt i Brussel. Og formidlingsprosessane er like globale i dette høve. *Governance* er eit av dei nye kjerneomgrepa. Det har ei tyding i retning av horisontal, interaktiv styring. Men det er i første rekkje lansert som eit kontrast-omgrep. Kontrasten – ”Governing” og i særleg grad ”Government”, dvs klassisk offentlig styring – blir betrakta som avlegs.

Med "governance" som kjerne er det utvikla ei rekkje andre omgrep. Det gjeld m.a. "stakeholder", eller individ og grupper som har sine særskilde, partikulære interesser å ta vare på. Parallellen skal vere "shareholder", eller privat aksjeeigar. Somme snakkar om å utvikle eit "stakeholder"-demokrati. På det same grunnlaget har vi fått omgrepet *partnarskap*, også med inngåing av *partnarskaps-avtalar* som ei slik form for "stakeholder"-demokrati. Det blir brukt i ei rekkje ulike samanhengar, frå partnarskap for fred i Palestina til partnarskap for regional planlegging i Sogn og Fjordane. *Nettverk* er eit anna omgrep med omfattande bruk, også i teoriar om innovasjon. Somme snakkar om *nettverks-samfunnet* og den nye *nettverks-økonomien*. Det er eit omgrep som har eit klårare grunnlag i samfunnslæra og i samfunnsvitskapen. Sosiale nettverk er viktige for individa sin tryggleik og utvikling. Men vi snakkar då gjerne om stabile nettverk. Det sein-moderne omgrepet om nettverk er derimot knytt til ustabilitet. Dei er ikkje-institusjonaliserte, lause strukturar, som gjev fleksibilitet og som lett kan skiftast ut. Det er som i skilnaden mellom *ekteskap* og *partnarskap*. Det første er meint å vere noko varig; det er ein institusjon i samfunnet. Partnarskap er derimot noko mellombels, noko som ein like lett kan inngå som ein kan oppløyse det. Mulegheitene for rask retrett skal heile tida vere der. Eit siste omgrep i floraen er "roadmap", eller altså *vegkart*. Det heiter no ikkje lenger partnarskap for fred, men *vegkart for fred* (stendig i Palestina). I Brüssel heiter det no "roadmap" for innføring av nye teknologiar. Det er nær sagt berre Statens Vegvesen som ikkje lenger teiknar vegkart, i alle høve i distrikta.

Frå vegkart er det - kort veg - til omgrepet om *planlegging*. Det er eit omgrep som i heile etterkrigstida har vore nært knytt til offentleg styring, ei kopling som er blitt sterkt utfordra det siste ti-året. Med påverknad frå Jürgen Habermas sin teori om kommunikativ rasjonalitet er det lagt vekt på utvikling av kommunikativ planlegging. I dei meir ytterleggående variantane er det blitt til *kollaborativ planlegging* og *planlegging gjennom konsensus*. Det er fremja som eit alternativ til styring gjennom det representative demokratiet, og ikkje som eit supplement. Idealet er ikkje berre medverknad frå ulike interessegrupper, men avgjerdsler gjennom konsensus med dei ulike interessegruppene for å sikre kvar og ein sine partikulære interesser, altså "stakeholder"-demokrati. I dette ordskiftet er det då også fremja – nær sagt som ein logisk konsekvens - at ein lyt skifte ut sjølve omgrepet planlegging med det meir tidsrette "management"⁵. Planlegging – opphavleg – dreier seg jo i første rekkje om offentleg intervensjon for å ta vare på kollektive verdiar og interesser, i tillegg til at det er ein lang norsk tradisjon for planlegging som eit instrument for å ta vare på veike grupper sine interesser. Folk og busetnad i distrikta har vore mellom slike veike grupper.

Knytt til dei ulike omgrepa og endringsprosessane grip NPM inn i det vi har kalt offentleg sektor. Men det offentlege består av mange element, og kan i grove trekk delast inn i *stat* og *sivilsamfunn* på det nasjonale nivå, kommune og sivilsamfunn på det lokale. *Statleg styring* er ikkje alltid det same som *offentleg styring*. Når staten sjølv blir marknadsaktør – privatisert – blir det gjerne mindre offentleg styring. Men det treng ikkje bli mindre statleg styring. Det kan like gjerne vere tvert om. Ein deregulert stat kan også vere ein sterk stat; nett etter modell frå private verksemdar og konsern som har ansvaret for få oppgåver og få å ta omsyn til, men som er effektive i å styre det dei driv med. Tilsvarande er det på det lokale nivået. Ein deregulert kommune gjev mindre offentleg styring, men meir effektiv og sterkare kommunal styring. Vi ser det ikkje minst i endringa i styringsinstrumenta og -teknikkane som følgjer med NPM-regimet; instrument som: evaluering, rapportering, indikatorar, resultatmåling og revisjon. Det er sterke, kontrollerande styringsinstrument, henta frå det private, og særst langt frå Habermas sitt ideal om utvungen, herredømme-fri dialog. Dei nye *statlege tilsyna* inngår her som sentrale element. Det blir mindre offentleg styring gjennom den privatiseringa og oppsplittinga dei er eit resultat av, men dei utøver likevel sterkare statleg styring. NPM treng

såleis ikkje gje mindre byråkrati. Det kan tvert om bli ein meir byråkratisk – og sentralistisk – stat; og ein meir byråkratisk og sentralistisk kommune. Vi skal kome attende til dette i drøftinga av verknadene på distrikta og distriktpolitikken.

Polsk-engelske *Zygmunt Bauman* er ein av dei mest framstående teoretiske sosiologane i vår tid. Han er ein særleg skarp analytikar av globalisering og utviklinga i sein-moderne samfunn, eller den *flytande moderniteten* som han kallar det⁶. Bauman viser til den tidlegare kritiske teorien i samfunnsvitskapen og dens fokus på behovet for å skjerme det private – individa og deira liv – mot ei tiltakande kolonisering av det offentlege uttrykt gjennom staten. No meiner han at privatiseringa – og individualiseringa – har gått altfor langt. Ein kritisk teori for vår tid står andsynes den heilt motsette utfordringa. *Det er trong for å skjerme det offentlege mot den tiltakande privatiseringa og individualiseringa*. Han set eit skilje mellom politikk på ulike nivå. Til nyliberalismen høyrer *politikk med liten p*; ein sokalla *livspolitik* som søker å sikre dei individuelle rettane og dei næraste vilkåra rundt individa så langt det går, men som likevel ikkje unngår at individa og samfunna dei lever i blir sær sårbare for dei store strukturelle endringane. Dei blir meir utsette for lagnaden, noko dei ikkje kan kontrollere, heller ikkje gjennom deltaking i det som er att av dei kollektive institusjonane. Bauman meiner det no er trong for *politikk med stor P*; ein sterkare offentleg styringspolitikk som nett kan få grep og styring over dei store endringane.

Dei store endringane – den store distriktspolitikken

Første tese

Tesen om sambandet mellom endringar i statleg sektor og den aukande sentraliseringa

Nasjonale analysar viser at det har vore ei monaleg sentralisering i statleg sektor dei siste tjuge åra. Sentraliseringa har vore særleg sterk det siste ti-året, sidan tidleg på 90-talet⁷. Ei rekkje endringar iverksett med grunnlag i det dominerande *NPM-regimet* (New Public Management) har i denne perioden hatt sentraliserande verknader. Det gjeld t.d. fristillinga av statlege tenesteområde som Posten og Telenor, eller Postverket og Televerket som dei ein gong heitte.

Sentraliseringa har gått føre på to nivå. For det første har det vore ei intern sentralisering innan fylka, frå spreidd statleg verksemd i alle kommunar til konsentrert verksemd i nokre få kommunar eller bygdebyar og byar. Slike statlege vekst-kommunar, som Sogndal i vårt eige fylke, har i særleg grad vore knytt til utbygginga av det regionale høgskulesystemet. Det er likevel ein vekst som først og fremst skjedde fram til sist på 90-talet, og som seinare har stagnert. Men det gjennomgåande trekket er at dei fleste kommunane – og i særleg grad dei perifere kommunane – har hatt store reduksjonar i talet på statlege arbeidsplassar.

I tillegg har det vore ei nasjonal sentralisering, med stor vekst i talet på statlege arbeidsplassar i Osloregionen, og i sjølve Oslo i første rekkje. Denne sentraliseringa har vore særleg sterk på 90-talet. Når vi ser på tala for utviklinga i *kjerneverksemda av statleg sektor*, så har Osloregionen i det siste ti-året hatt dobbelt så stor vekst i talet på årsverk som i det føregåande ti-året. Det gjeld sjølv om veksten i talet på årsverk har vore om lag stabil i dei to periodane. I 1980 hadde Osloregionen 42,7 % av årsverka innanfor all statleg kjerneverksemd. I 2000 var dette auka til 45,2 %. På det lågaste sentralitetsnivået – i bygde- og bygdebyregionar – skjedde det i løpet av dei tjuge åra ein reduksjon frå 8,2 % til 6,7 % av dei samla årsverka. Heile Sogn og Fjordane er knytt til dette sentralitetsnivået. Det må understreka at analysane her og definisjonen av statleg kjerneverksemd ikkje omfattar Forsvaret.

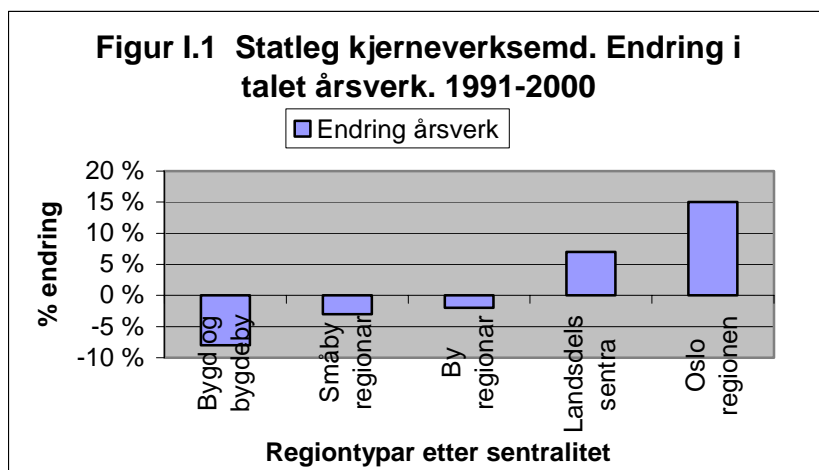
I diskusjonen om den vidare utviklinga er det viktig å sjå to utviklingstrekk i samanheng. Dei mest omfattande endringane – både nedgang og sentralisering – skjer innanfor *samferdslesektoren*, - veg, bane, luft, post og tele. Det er også dei områda der den geografiske spreinga tradisjonelt har vore størst, ikkje minst med monalege tal arbeidsplassar også i bygdekommunar og ikkje berre i bygdebyane. Som vekstområde i distrikta har særleg dei regionale høgskulane vore viktig. Men det er ein vekst som berre har skjedd i nokre bygdebyar når vi ser på utviklinga på det lågaste sentralitetsnivået. Det er òg ein sektor – *høgare utdanning* – som er sterkt sentralistisk på det nasjonale nivået. Dei siste åra har synt ei rekkje negative utviklingstrekk nett for dei regionale høgskulane som er lokaliserte til bygdebyane.

Men ikkje minst er sjølve reduksjonen i talet på statlege arbeidsplassar viktig. Som det vert understreka i hovedrapporten frå det statlege "Effektutvalet" (NOU 2004:2) er statleg verksemd i distrikta eit slag *basisnæring*. Men den er – framleis - sterkare politisk styrbar enn andre basisnæringar, dersom den politiske vilja er tilstades. Det er òg ein annan skilnad som er viktig. Statleg sektor gjev i større grad enn andre basisnæringar i distrikta arbeidsplassar der det er trong for høgare utdanning. Og i tillegg gjev han i større grad arbeidsplassar for

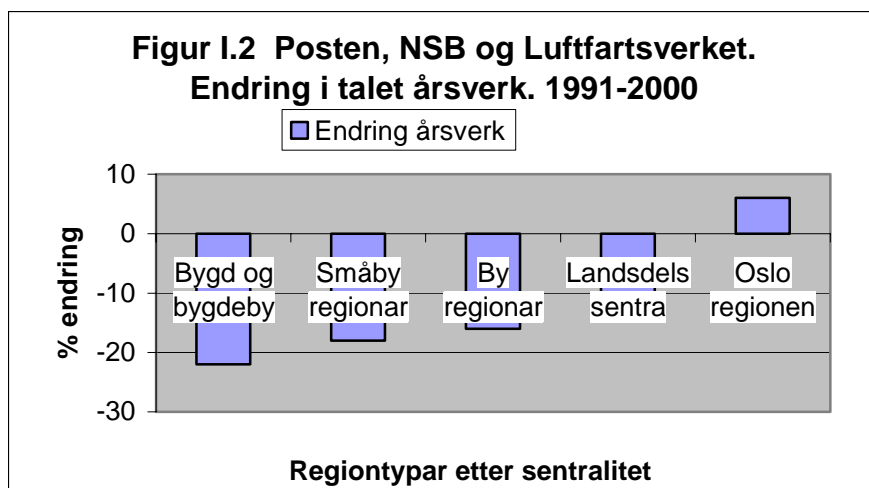
kvinner. Langs både dimensjonar har den tidlegare desentraliserte vekstperioden i statleg sektor hatt ei sers viktig rolle for å oppretthalde busettinga i distrikta. Det gjeld ikkje minst som grunnlag for *tilbakeflytting* av personar med høgare utdanning. Og ikkje minst gjeld det i eit fylke som Sogn og Fjordane der det er mindre grunnlag for såkalla kompetansebaserte arbeidsplassar enn i distrikt med fleire større sentra og byar.

Ekskurs I – Endringar i statleg sektor

For det statlege "Effektutvalet" har forskar Ivar Lie (2003) analysert sysselsettingsendringar i staten fordelt på regionar langs ein sentrum-periferi dimensjon⁸. Analysane er gjort for perioden 1980-2000. Nedanfor er det gitt ei samanstilling av hovudresultata for det siste tiåret, perioden 1991-2000. Alle tal er gitt som prosentvise endringar i talet på årsverk. Den første figuren (*Figur I.1*) viser dei samla endringane for summen av all *statleg kjerneverksemd*. Det omfattar: Trygdeetaten, nasjonale helseinstitusjonar, universitet og vitenskaplege høgskular, regionale høgskular, Statens vegvesen, Postverket/Posten, NSB/Jernbaneverket, og Luftfartsverket (no Avinor). Det syner den monalege sentraliseringa som har skjedd, og den relativt store nedgangen i bygde- og bygdeby-regionane spesielt.



Den andre figuren (*Figur I.2*) viser resultata for tre av dei viktige områda der det i perioden har skjedd ein monaleg reduksjon i det samla talet på årsverk. Det gjeld Postverket/Posten, NSB/Jernbaneverket og Luftfartsverket. Det har vore ein sterk nedgang i alle regiontypane utanom Oslo regionen. Sjølv om det har vore ein samla nedgang i årsverka på – 7 %, ser vi at Oslo regionen har hatt ein om lag tilsvarande prosentvis vekst (6 %). Det må understreka at tala for *Telenor* ikkje er inkludert. Ifølgje Lie (2003) var det lita endring i Televerket/Telenor på 80-talet, medan det skjedde ei ganske stor sentralisering etter fristillinga på 90-talet.



Tala for *Statens Vegvesen* er heller ikkje inkludert i figuren (*Figur I.2*) ovanfor. Dei syner ei tilsvarande utvikling. Det var ein stor reduksjon både på 80- og 90-talet, og den har råka bygde- og bygdeby-regionane meir enn dei meir sentrale regionane. I tabellen nedanfor (*Tabell I.1*) er det ei samanstilling av utviklinga innanfor *Statens Vegvesen* spesielt. Utviklinga i Sogn og Fjordane er samanlikna med Oslo, og med landet som heilskap. Den syner ein monaleg nedgang i talet årsverk for landet som heilskap, minus 24 % i heile perioden 1980-2000. I Sogn og Fjordane har likevel nedgangen vore større, på -36 %. Og fylket har fått redusert sin andel av årsverka frå 6,1 % i 1980 til 5,1 % i 2000. Trass i den nasjonale nedgangen har utviklinga i Oslo vore motsett. Oslo har auka talet årsverk med 45 % i heile perioden. Veksten har vore særleg sterk det siste ti-året, - + 31 %. I 1980 var faktisk det samla talet årsverk i Sogn og Fjordane noko større enn i Oslo. I 2000 er talet årsverk i Oslo meir enn dobbelt så stort som i Sogn og Fjordane. Oslo sin andel av dei totale årsverka er auka frå 5,7 % til 10,9 %.

Tabell I.1

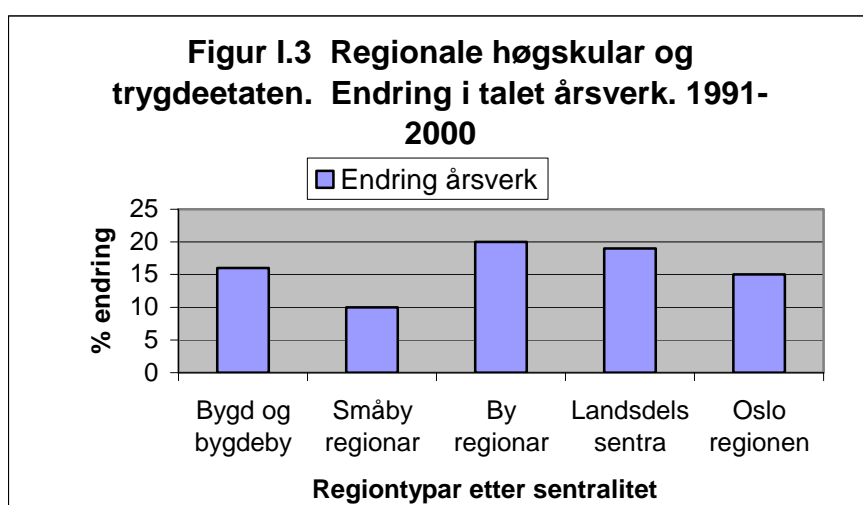
Utviklinga i talet årsverk i Statens Vegvesen. Sogn og Fjordane, Oslo og Norge. 1980-2000

Fylke	Tal Årsverk 1980	Tal Årsverk 2000	Andel Årsverk 1980	Andel Årsverk 2000	Endring Årsverk 1980-91	Endring Årsverk 1991-2000	Endring Årsverk 1980-2000
Sogn og Fjordane	759	489	6,1%	5,1%	-22%	-17%	-36%
Oslo	713	1032	5,7%	10,9%	+11%	+31%	+45%
Landet	12 497	9 496	100%	100%	-13%	-13%	-24%

Den siste figuren (*Figur I.3*) syner utviklinga på to område av kjerneverksemda der det har vore vekst i alle regiontypane. Det gjeld regionale høgskular og trygdeetaten. Trygdeetaten hadde nedgang på 80-talet, men vekst på 90-talet. Delar av veksten er knytt til overføring av oppgåver frå lågare forvaltningsnivå. Det er også ei utvikling som har medført ei viss sentralisering av etaten. Utbygginga av dei regionale høgskulane har vore sers viktig, men gjeld i motsetnad til trygdeetaten sjølvsagt berre for nokre bygdebyar når vi ser på det lågaste sentralitetsnivået. Det er òg viktig å vere klar over at ein del av veksten på 90-talet er knytt til at nokre tidlegare fylkeskommunale skular – landbruks- og skogskular - er blitt innlemma i den statlege høgskulesektoren. Det same skjedde på slutten av 80-talet då sjukepleiehøgskulane vart ein del av dei regionale høgskulane. I denne samanhengen er det

viktig å understreke at det på dette området er ein del usikkerheiter i talgrunnlaget, og at dei byggjer på estimat for 1980 såvel som for 1991.

Lie (2003) syner i sine analysar til at det har vore ein sterk vekst i sektoren i heile perioden, og at denne veksten har vore sterk også i bygdeby-regionane. På siste del av 90-talet veit vi likevel at det har vore ein relativ stagnasjon i særleg grad mellom dei minste høgskulane i bygdebyane. Desse høgskulane er også utsette for ei rekkje negative utviklingstrekk no på 2000-talet. I Sogn og Fjordane gjeld det Høgskulen i Sogn og Fjordane med avdelingar i bygdebyane Sogndal, Førde og Sandane. Av figuren går det dessutan fram at Oslo regionen har hatt om lag den same samla veksten som bygdebyane. Det understrekar at omgrepet “regionale” høgskular ikkje er det same som “distrikts”-høgskular. Nokre av dei største regionale høgskulane ligg i Oslo, Akershus, Bergen og Trondheim.



I den siste tabellen nedanfor (*Tabell I.2*) har vi samanstilt hovudetala for utviklinga i statleg sektor i Sogn og Fjordane. Samla for dei sektorane som inngår her ser vi at det har vore vekst i fylket fram til 1994. I ti-året 1991-2000 har det vore ein samla reduksjon på -3 %. Dette kan samanliknast med den sterke veksten som har vore i Oslo i same periode. Dersom det ikkje hadde vore for veksten i Høgskulen i Sogn og Fjordane, hadde utviklinga i fylket vore sers negativ. Det må igjen understrekast at det er stor usikkerheit i tala over tid nett for denne sektoren.

Tabell I.2

*Utviklinga i statleg sektor i Sogn og Fjordane. Talet årsverk i hovudsektorar i staten. 1980 – 2000**

Statlege sektorar	1980	1991	1994	2000	Endring 1980-91	Endring 1991-2000
Kjerneverksemda	511	627	610	652	23 %	4 %
Statens Vegvesen	759	589	570	489	-22 %	-17 %
Postverket/Posten Norge	383	561	583	473	46 %	-16 %
NSB/NSB BA/Jernbaneverket	74	71	57	45	-4 %	-37 %
Luffartsverket	19	33	36	46	74 %	40 %
Regionale høgskular	80	180	216	260	125 %	45 %
Trygdeetaten	163	159	181	183	-2 %	15 %
Sum	1989	2220	2253	2149	12 %	-3 %

* Kjelde: Utkøyringar på kommunenivå frå Statens Sentrale Tenestemannsregister (SST). Utkøyringar gjort av Ivar Lie for Vestlandsforsking. Tala for Postverket 1980-91, Luftfartsverket 1980-97, Regionale høgskular 1980-91, og Trygdeetaten 1980-91 er estimerte av Ivar Lie (pers. medd.).

Andre tese

Tesen om endringar i statleg sektor: Frå territoriell til funksjonell kompetanse

Frammafor har vi skildra sentraliseringseffektane av dei store organisatoriske endringane som har skjedd i statleg sektor på 90-talet. Det er endringar som består i økonomisk og politisk fristilling, oppsplitting i fleire sjølvstendige einingar, og funksjonsspesialisering. Konsekvensane er ikkje berre redusert offentleg styring, men òg redusert sektorsamordning⁹. Når staten i større grad vel å delegere gjennomføringa av sektorpolitikken til dei ulike verksemdene sjølve, blir det ikkje berre reduserte mulegheiter til å drive offentleg styrt lokaliseringsspolitikk, men òg reduserte mulegheiter til å drive tverrsektoriell politikk, dvs å sameine staten sin politikk, ikkje minst i distrikta og i distriktspolitikken.

Spørsmåla kring lokaliseringa av dei nye statlege tilsyna kan tene som døme. Regjeringa gjennomfører ein politikk for utlokalisering av ei rekkje av tilsyna – åtte i alt - frå Oslo til nokre større og mellomstore byar. Det er ein politikk som har fått oppslutnad frå fleirtalet i Stortinget, ikkje minst av di det vert fremja som ei form for distriktspolitikk. Men det er ei anna grunngeving som har vore mindre framme i ordsiftet. Utlokaliseringa er òg grunngeve med at den funksjonelle oppsplittinga vil vere tent med å skape geografisk avstand mellom dei nye einingane som tidlegare var integrerte delar av ein sektor¹⁰. Delvis er dette formelt grunngeve; den geografiske oppsplittinga står opp under at tilsyna kan få den naudsynte ubundne rolla i høve til dei einingane dei er sett til å kontrollere. Men det har òg ei viktig politisk side – og grunngeving; dei nye tilsyna skal liggje mest muleg utanfor rekkevidde for politisk påverknad og styring. Konsekvensen er redusert sektorsamordning og redusert offentleg styring.

Langs dei litt lengre historiske liner er det ei paradoksal utvikling. Vi har i 2003 fått framlagt hovedrapporten frå den siste makt- og demokratiutgreiinga. Den førre maktutgreiinga – leia av professorane Gudmund Hernes og Johan P. Olsen – ligg om lag tjuge år tilbake i tid¹¹. Ein av hovedkonklusjonane var dei problema den *segmenterte staten* utgjorde for makt og demokrati. I heile denne perioden har det vore eit gjennomgåande perspektiv i den evalueringsretta planleggingsforskninga at *manglande statleg sektorsamordning* utgjør ein av dei største hindringane for gjennomføringa av ulike former for oversiktsplanlegging, om det no er fylkesplanlegging eller eit særleg felt som samordna areal- og transportplanlegging. Når vi no skriv 2004 er *redusert sektorsamordning* eit av dei mest framtrekande trekka i nyorganseringa av statleg sektor, sjølv om det ikkje er like klart at vi også kan snakke om auka segmentering.

Vi har òg framheva den aukande *funksjonsspesialiseringa*. Sjølv i sektorar som førebels ikkje er utsette for oppsplitting i fleire sjølvstendige einingar, vert ulike regionale avdelingar i større grad utvikla med spesialiserte funksjonar som del av ei nasjonal arbeidsdeling. Ein regional breidde-kompetanse vert gradvis skifta ut med ein spesialisert nasjonal kompetanse, sjølv om avdelingane framleis er lokaliserte på dei same plassane. Dei nye spesialiserte avdelingane skal på sine særskilde felt yte tenester til alle delar av landet; det er berre sjølve lokaliseringa som gjev tilknyttinga til vertsregionen. Samstundes skjer det ei anna utvikling; statlege sektorar organiserer seg i større grad utifrå eigne føresetnader og eigne effektivitetsomsyn. Dei vel organisasjonsmønstre som i mindre grad er samordna med kva dei andre sektorane gjer. Det gjeld både for dei fristilte og ikkje-fristilte delane av statleg verksemd. Eit av områda dei frigjer seg frå – Kommunal- og regionaldepartementet sitt

ansvarsområde - er den etablerte territorielle struktur, dvs den etablerte struktur av kommunar og fylkeskommunar med sine fastsette grenser. Det er ei utvikling som gjev *eit territorielt lappeteppe* i statleg sektor. I vår *ekskurs* nedanfor tek vi nærare føre oss desse utviklingstrekk.

I vår tidlegare gjennomgang av sentraliseringa og nedgangen i statlege arbeidsplassar i distrikta framheva vi dei negative konsekvensane for tilbakeflytting, kompetanse- og kvinnearbeidsplassar, - alt viktige grunnlag for å oppretthalde busetnaden i distrikta. I denne samanhengen er det nokre andre sider vi skal trekke fram. Det er for det første endringane i vilkåra for sektorsamordning. Det undergrev vilkåra for å utvikle fylkesplanlegginga og fylkeskommunale utviklingsprogram som dei sentrale, sameinande utviklingsinstrumenta dei er meint å vere. Nye omgrep som *governance* og *regionale partnerskap* kan høyrast flotte ut. Men det hjelper ikkje mykje når det samstundes forsvinn viktige grunnlag for at dei skal gje meining.

Eit av desse avgjerande grunnlaga er det *territorielle fellesskap*. Det blir det mindre av med utviklinga av det *territorielle lappeteppet*. I overskrifta har vi skild mellom *territoriell og funksjonell kompetanse*¹². Det er eit vel etablert omgrepsskilje i planleggingslitteraturen. Vi kan gje eit døme. Vi kan på den eine sida ha eit Fylkesskattekontor – slik det framleis er – som har sin kompetanse knytt til Sogn og Fjordane. Det er ein kompetanse som føreset kunnskap om verksemder og nettverk av personar og verksemder i fylket, og særtrekk i lokalsamfunn og mellom ulike delar av fylket. Denne kompetansen er *territoriell*. Han er knytt til eit avgrensa territorium, og er eksplisitt for dette territoriet – altså Sogn og Fjordane. På den andre sida kan vi ha eit Fylkesskattekontor som innanfor eit nasjonalt system har kompetanse på nokre avgrensa område, t.d. verksemder i reiselivet og i oppdrettsnæringa. Det er felles funksjonsområde for heile landet, og denne typen Fylkesskattekontor har då også oppgåver over heile landet. Det er *funksjonell* kompetanse og krev kunnskap om nett desse verksemdstypane ubunde av kor dei ligg og territorielle skilnader og tilhøve. Eit slikt Fylkesskattekontor kan – i motsetnad til det første - sjølvsagt liggje kor som helst, og slik sett like gjerne i Oslo.

Den territorielle kompetansen – eller rasjonaliteten – er sjølve grunnlaget for oversiktsplanlegging, om det no er i form av kommuneplanlegging eller fylkesplanlegging. Det er òg rasjonaliteten bak EU sitt omgrep *ESDP* – European Spatial Development Perspectives (og Planning). Ja, jamvel distriktpolitikken har det same grunnlaget, saman med den lange historiske lina som ligg i dei utøvande institusjonane DUF, SND og no Innovasjon Norge. Og ikkje minst er den territorielle kompetansen eit viktig grunnlag for det som no vert kalla innovasjon. Det skal vi kome attende til.

Den territorielle kompetansen har også ei anna betydning. Det ligg sers store verdiar i infrastruktur og bygningar. I distrikta som i byane. Dei er etablert og utvikla over lang tid med basis i territoriell kompetanse. Vedlikehaldet av desse strukturane er avhengig av at ein slik kompetanse er tilstades. Med større klimautfordringar – og større klimaendringar – kan det jamvel bli eit meir påtrengjande behov enn før.

Den aukande funksjonsspesialiseringa i statleg sektor fører med seg reduksjonar i den territorielle kompetansen. Det kan ha *alvorlege negative konsekvensar, særleg i eit fylke som Sogn og Fjordane*. Personane – og institusjonane – som byggjer på den territorielle kompetansen er viktige aktørar i den regionale utviklinga. Når dei har det same territoriet å agere i forhold til – og ikkje eit territorielt lappeteppe – inngår dei i viktige strategiske

alliansar med den sentrale territoriale institusjonen, - fylkeskommunen. Sogn og Fjordane har lite av slike kompetansemiljø i samanlikning med meir urbaniserte område. Når fleire delar av statleg sektor forsvinn ut i den nasjonale funksjonsspesialiseringa, er det magert med andre kompetansemiljø å inkludere i dei strategiske alliansane.

Ekskurs II – Det territoriale lappeteppe

Det er dei seinare åra – på 2000-talet – gjennomført ei rekkje endringar i organiseringa av statleg sektor her i fylket. Tempoet i endringane representerer i seg sjølv eit problem. Men i denne samanhengen skal vi i første rekkje gje nokre døme på korleis det vert utvikla eit territorielt lappeteppe.

Statens Kartverk sitt kontor i Sogn og Fjordane – det som ein gong heitte Fylkeskartkontoret - er nedlagt med verknad frå 2004. Det inngår i ei omfattande nyorganisering av verksemda. Sogn og Fjordane er no ein del av ein *Region Vest*. Kontoret i Sogn og Fjordane er slått saman med regionkontoret i Bergen, medan kontoret i Stavanger framleis har funksjon som Fylkeskartkontor. Vi innleiar med dette av di det jo neppe finst noko meir grunnleggjande *territoriell kompetanse* enn den som er knytt til kart og kartproduksjon. Ikkje minst er det ei viktig form for kunnskap i kommunane.

Omorganiseringa av *Statens Vegvesen* er vel kjend. Også her er det ein ny *Region Vest*, omfattande Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland. Hovedkontoret ligg i Leikanger. Samstundes skjer det omfattande prosessar innanfor etaten i retning av funksjonell spesialisering. Gjennom utskillinga av produksjonen i verksemda Mesta er det òg gjennomført ei monaleg privatisering. Mesta vil etter kvart leve sitt eige organisatoriske liv. Statens Vegvesen si verksemd i fylket er inndelt i to distrikt, Fjordane og Sogn. I Sogn er Gulen overført til Bergen distrikt. Fjordane distrikt har kontor i Førde og strekk seg heilt ned til Solund ytst i Sogn.

Etter omorganiseringa av sjukehusa er *Helse Vest* er knytt til den same *Region Vest*, Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland. Regionadministrasjonen ligg i Bergen og inngår i eit eige statsforetak. Helse Førde er den organisatoriske eininga for heile Sogn og Fjordane, men er altså underlagt Helse Vest i Bergen.

Det nye *Mattilsynet* representerer ei samanslåing av Dyrehelsetilsyn, Næringsmiddeltilsyn, Landbrukstilsyn og dei tidlegare kommunale næringsmiddeltilsyna. Det er åtte regionalkontor. Sogn og Fjordane utgjer ein region saman med Hordaland. Regionkontoret er i Bergen. Det er tre distrikt – med tre distriktskontor – i fylket. Dei tre distrikta er: Nordfjord (Måløy), Ytre Sogn/Sunnfjord (Førde) og Indre Sogn (Sogndal).

Laboratieverksemda er privatisert. *Mattilsynet* skal sjølv ikkje eige laboratoriar. Dei set berre slike tenester ut som anbod på den private marknaden.

I organiseringa av *Domstolane* – innanfor Gulating – høyrer Gulen kommune til Hordaland. I organiseringa av *Politidistrikta* er både Gulen og delar av Solund ført sørover. I organiseringa av *Arbeidstilsynet* gjeld det også Gulen, i tillegg til Aurland denne gongen.

Tredje tese

Filialfylket – eller tesen om den aukande filialiseringa i privat verksemd

Den utviklinga vi har skildra innanfor statleg sektor kan forståast som ei form for filialisering. Funksjonelt spesialiserte avdelingskontor er i større grad filialar av hovedkontora i Oslo enn regionale einingar som byggjer på territoriell kompetanse og har eit territorielt ansvar. Den same utviklinga går føre seg innanfor privat verksemd. Det skal vi sjå på i det vidare. Med det sams grunnlaget i nyliberalistiske strømingar og idéar er det naturleg at det er snakk om dei same hovudtrekka i utviklinga. Slik vi har gjort greie for tidlegare dreier jo det rådande NPM-regimet seg om å overføre organiserings- og styringsformer frå privat næringsliv til offentleg forvaltning.

I vår *ekskurs* nedanfor summerer vi opp nokre viktige sider ved filialiseringa innanfor privat verksemd i fylket. Det er snakk om fleire trekk. For det første er det spørsmål om verksemdene si eigarform. Innanfor *industrien* i fylket er det i dag om lag 65 % av verksemdene som er organisert som konsern eller som er tilknytt kjeder. Konserna og kjedene sine hovedkontor ligg i dominerande grad utanfor fylket. Dei resterande 35 % er sjølvstendige verksemdar som anten er aksjeselskap utan tilknytting til konsern/kjede eller så vert dei drivne av sjølvstendige næringsdrivande.

Men heller ikkje ”sjølvstendig” verksemd er noko eintydig omgrep i denne samanhengen. Det er òg eit spørsmål om kor eigarkapitalen kjem frå, og kven som er eigarar og kven som sit i styra. Når vi ser på all privat verksemd i fylket – altså ikkje berre industrien – er det i dag 44 % av eigarane som er busette utanfor fylket. Dei resterande 56 % av eigarane er busette i fylket. Det inneber at mest halvparten av alle private verksemdar i fylket er styrt av personar som bur utanfor fylket. Tilhøvet er særleg skeivt innanfor industrien. Når vi ser på fordelinga av industrieeigarane – dvs aksje- og andelseigarar - etter bustad eller kontorstad er det 73 % som held til utanfor fylket, medan berre 27 % bur eller har kontorstad her. Det er likevel særleg i dei store industriverksemdene at aksjeeigarane sit i andre delar av landet eller i utlandet.

Fordelinga er likevel noko jamnare når det gjeld samansettinga av styra. For industriverksemdene samla er det om lag 50/50 fordeling mellom styremedlemmar busette i respektive busette *utanfor* fylket. Det er grunn til å tru at denne skilnaden frå fordelinga av eigarskapet er uttrykk for at også aksjeeigarar utanfor fylket i nokon grad legg vekt på den *territorielle kompetansen* i valet av styremedlemmar. Det er snakk om kunnskap – eller kompetanse – om sjølve verksemda, om dei lokale produksjonstilhøva, og om dei lokale og regionale nettverka verksemdene alltid vil vere delar av.

Filialiseringa har ei rekkje *negative konsekvensar* for utviklinga av fylket. Det mest grunnleggjande er sjølvsagt at verdiar som er skapt i fylket vert disponerte og brukte andre stader. Ein stor del av verdiskapinga går til personar som er busette utanfor fylket. I særleg grad gjeld det industrien der om lag ein fjerdedel av overskotet går som konsernbidrag og dimed stort sett ut av fylket. Av det resterande overskotet går om lag tre fjerdedelar til personar utanfor fylket, utifrå fordelinga av eigardelane i industrien. Gjennom den eksterne og delvis framandgjorte eigarstrukturen er det aukande tendensar til at det vert sett urealistiske og unødvendig høge krav til overskot og forrentning av kapitalen. Dette bidreg til større

omsiftingar, fleire nedleggingar og konkursar enn det som ville vore tilfelle ved ein meir territorielt forankra eigarstruktur.

Der styringa med selskapa sit, byggjer ein også opp leiarmiljøet, og der blir den strategisk viktige kompetansen samla. Innanfor konserna og kjedene ser ein dei same tendensane til oppsplitting og funksjonsspesialisering som i statleg sektor. Medan dei lokale verksemdene tidlegare hadde breidde-kompetanse, blir dei no i større grad smale og spesialiserte produksjonsverksemdar. Kompetansebaserte nøkkelfunksjonar blir trekte ut av dei lokale verksemdene og anten knytt opp til hovedkontora eller til nye spesialiserte einingar lokaliserte til andre delar av landet. På denne måten skjer det eit vesentleg tap av kompetansebaserte arbeidsplassar også i privat sektor, utan at verksemdene sjølve blir nedlagde.

Dette understrekar *betydninga av virkemiddel og tiltak for å styrke det lokale/regionale eigarskapet* og den territorielt forankra styringa av verksemdene. For det første vil det vere eit avgjerande grunnlag for at større delar av dei verdiane som blir skapt her blir tilbakeført til utvikling i fylket. For det andre vil det vere viktig for å unngå unødvendige nedleggingar, samanslåingar og konkursar. Og ikkje minst vil det vere viktig for å halde på viktige kompetansebaserte arbeidsplassar også i privat verksemd. Eit slikt rikare innslag av kompetansebaserte arbeidsplassar er i tillegg eit viktig grunnlag for det som no vert kalla *regional innovasjon*, både knytt til eksisterande og til etableringa av nye verksemdar.

Ekskurs III – Filialfylket Sogn og Fjordane

Tabellen nedanfor gjev ei samanstilling av viktige nøkkelindikatorer for filialiseringa i Sogn og Fjordane. Det er tala her som er brukt i den tekstlege drøftinga ovanfor.

Tabell III.1

*Nøkkelindikatorar for privat sektor i Sogn og Fjordane. Dimensjonen Lokal-Sentral. Alle tal i prosent. Tal for 2000/2001**

Sektorar	Eigarskap		Styresamansetjing		Bedriftsstruktur		Finansiering	
	Lokalt	Sentralt	Lokalt	Sentralt	Sjølvs- stendig	Konsern/ Kjede	Lokalt	Sentralt
Industri	27	73	51	49	35	65	66	34
Energi	52	48	45	55	71	29	12	88
Fiskeri	62	38	59	41	53	47	53	47
Varehandel og Hotell	89	11	88	12	15	85	88	12
Privat tenesteyting	73	27	78	22	83	17	91	9
Sum privat sektor	56	44	65	35	52	48	69	31

* Kjelde: Analysar gjort av Vestlandsforsking – forskar Torbjørn Åretun – til Fylkesbarometeret i Sogn og Fjordane 2002 (Sparebanken Sogn og Fjordane/SND).

Fjerde tese

Tesen om endringar i kommunane – Frå samfunnsutvikling til statlege minimumskommunar

I meir enn tredve år har det vore ein samanhengande vekst i talet på arbeidsplassar i kommunesektoren, også her i fylket. Veksten var særleg sterk på 70- og 80-talet, men har òg halde fram gjennom store delar a 90-talet. Det er grunn til å anta at dette er ein av dei viktigaste årsakene til at ein i rimeleg grad har evna å halde opp det spreidde busetnadsmønstrer, unngå ein reduksjon i det samla folketalet i fylket, og slik sett bidra til å oppfylle det nasjonale busetnadsmålet i distriktpolitikken. Særleg sidan 1996 har det derimot vore fleire vesentlege endringar i inntektssystemet for kommunesektoren. Det er endringar som systematisk har vore til relativ føremon for urbane område og som har bidrege til å forverre vilkåra for distriktskommunane. Nye endringar er på gang som vil gje ytterlegare forverring. Ei rekkje av kommunane våre er allereie i ein sær sars vanskeleg økonomisk situasjon, sjølv om det er unntak mellom kommunane med store inntekter frå kraftsektoren. Sogn og Fjordane er det fylket i landet med relativt flest kommunar innmeldt i det sokalla *ROBEK-registret*, og som då er underlagt statleg tilsyn og kontroll. I alt gjeld det 15 av dei 26 kommunane i fylket. Reduksjonar i tal tilsette er gjennomført i fleire, og nye reduksjonar vil kome dersom det ikkje vert gjennomført ein ny politikk for å betre kommunane sin økonomi.

Når vi ser på dei lange historiske liner gjennom store delar av 1900-talet, kan vi snakke om ei utvikling av velferdsstaten i fire trinn. Frå *sosialstaten*, til *intervensjonsstaten* med Keyniansk politikk og økonomisk langtidsplanlegging, til *velferdsstaten*, og til sist med ei utviding mot *omsorgsstaten*. Det siste trinnet vart aldri realisert i Norge. Tidleg på 80-talet var det ei utvikling som effektivt vart imøtegått av høgre-orientert byråkrati-kritikk og ein nyliberalisme på frammarsj. Samstundes er det eit viktig prinsipielt grunnlag for denne kritikken. Planane om omsorgsstaten gjekk for langt. Det er grenser for kor omfattande statleg ansvar og styring ein kan ha i eit samfunn. På same måte som det er grenser for kor langt marknadsstyringa kan gå¹³. Altså: *som det er grenser for stat er det også grenser for marknad*. No på 2000-talet er det den siste typen grenser som det er viktigast å rette merksemda mot, slik vi tidlegare har gjort greie for.

Vi kan knyte dei same nemningane til utviklinga innanfor kommunesektoren; *sosialkommune*, *intervensjonskommune* og *velferdskommune*. Døme på instrument nytta av intervensjonskommunen er kommunalt tiltaksarbeid og samordna kommuneplanlegging, dvs sokalla fysisk-økonomisk-sosial planlegging. Samstundes har det over fleire ti-år vore ei sterk utbygging av velferdskommunen. Kommunesektoren – både primærkommune og fylkeskommune – fekk stadig større ansvar for viktige *kollektive teneste- og velferdstilbod*. Det gjeld innanfor teknisk sektor (veg, vatn, avlaup og boss), innanfor skule og barnehage, innanfor helsesektoren med sjukehus og primærhelseteneste, innanfor omsorgssektoren med eldreomsorg, sosial omsorg og psykiatri, og seinare innanfor eit felt som miljøvern. Det er staten som har gitt kommunesektoren ansvaret for desse oppgåvene. Og i byrjinga følgde det statlege pengar med det auka ansvaret og utbygginga av velferdskommunen. I *ekskursen* nedanfor ser vi nærare på den vidare historiske utviklinga.

Det er grunn til å trekke fram tre forhold frå denne utviklinga. For det første har det gjennom dei femten åra 1986-2000 i røynda ikkje vore noka auke i dei statlege overføringane til kommunesektoren, vel og merke når vi ser på utviklinga i faste kroner. Samstundes har

kommunesektoren stadig fått seg pålagt ansvaret for nye velferdsoppgåver frå staten. For det andre – som allereie understreka – har det vore gradvise endringar i det kommunale inntektssystemet som systematisk har vore til føremon for urbane område og som like systematisk har forverra vilkåra for dei mindre distriktskommunane. I særleg grad har det sett *dei mindre distriktskommunane i ei dobbeltklemme*. I tillegg er det lagt opp til ytterlegare forverring av vilkåra for desse kommunane med gradvis auke i tilstrammingane fram til 2007. Når vi ser på samansetjinga av det nye *inntektssystem-utvalet* som regjeringa har nedsett, er det ikkje grunn til å ha store forhåpningar om endring. I den utstrekning vi kan snakke om territoriell kunnskap mellom medlemmane av utvalet, er den mest heilt einssidig knytt til områda sør for Sinsen-krysset. Ti av dei tretten medlemmane kjem herifrå. Ein kjem frå Notodden. Leiaren er professor frå NTNU i Trondheim. Og så er det sjølvsaugt med ei kvinne frå Nord-Norge, Tromsø. Det understrekar at den vanskelege økonomiske stoda for kommunane i fylket kjem som eit resultat av politiske prioriteringar og avgjerdsler på nasjonalt nivå. Det har lite eller ingen ting å gjere med at dei einskilde kommunane har teke seg vatn over hovudet med for store investeringar og dyre kommunehus.

Gjennom den lange historiske utviklinga er kommunane blitt våre viktigaste institusjonar for å ivareta grunnleggjande *kollektive tenester og velferd*. Samstundes har det – på nasjonalt nivå – vore ei sterk utbygging av *individretta velferd*. Folketrygda er den viktigaste. Her har det ikkje vore status quo som i tilfelle overføringane til den kollektive velferda. Langt derifrå. Det statlege tilskotet til Folketrygda auka frå om lag 23 milliardar kroner i 1991 til om lag 64 milliardar i 2003. Særleg dei siste åra har det vore ein sterk auke, med om lag 15 milliardar berre frå 2000 til 2003¹⁴. Folketrygda er *rettighetsbasert velferd*. Den byggjer på prinsippet om at individa – kvar for seg – har lovfesta rett til bestemte og vel definerte typar og kvalitetar på velferdstenester. Eit prinsipp – og ein politikk – som i aukande grad òg har nedfelt seg som grunnleggjande element i kommunesektoren sine opphavlege kollektive velferdstenester. I hovedrapporten frå den siste *makt- og demokratiutgreiinga* vert nett dette – overføring av makt frå kollektive organ til rettighetslovgjeving – framheva som ei av dei store endringane som har forverra vilkåra for demokratiet¹⁵.

Prinsipielt er det to ulike typar samfunn som konfronterast. Det er stor skilnad på eit *rettvist samfunn*, og eit samfunn som byggjer på ein *sum av individuelle rettar*. Inspirert av Jean Paul Sartre skil sosiologen *Dag Østerberg* mellom *gruppe* og *serie* som to ulike hovedyptypar av sosiale fellesskap¹⁶. I begge tilfelle er det mange tilstades. Sett utanifrå kan dei begge sjå ut som kollektive fenomen. Men innanifrå er det tale om heilt ulike former for sosiale fellesskap. I gruppa er det kollektivet som heilskap som tek avgjerdsleane og som forflyttar seg. I serien kjempar kvart individ for ein best muleg plass i køen, om lag som i ein drosjekø i Oslo sentrum, og dei forflyttar seg kvar for seg. Serie-fellesskapet er prega av at alle skulle ønskje at dei andre ikkje var der. Østerberg framhevar Børsen – ”ryktebørsen” – som eit typisk serielt fellesskap som dei siste tjuge åra er blitt tillagt stor makt og betyding.

Det bringer oss tilbake til utviklinga i kommunane og tesen om endringar frå samfunnsutvikling til statlege minimumskommunar. Distriktskommunane er komne i to alvorlege klemmer. For det første *klemma mellom dei to samfunnsordningane*; den opphavleg kollektive, rettvise samfunnsordninga som i aukande grad blir utsett for ordningar som byggjer på summen av lovfesta individuelle rettar. For det andre det vi ovanfor har omtalt som den *økonomiske dobbeltklemma*. Den siste fører til at det er naudsynt for kommunane å prioritere å syte for dei lovfesta individuelle rettane. Stort meir har dei etterkvart ikkje pengar til. Det er ei utvikling mot den *statlege minimumskommunen*. Konsekvensen er at det blir lite att til utvikling av den kollektive, rettvise kommunen. Det er kommunen som kan prioritere

langiktig kommuneplanleggig og lokalt tiltaksarbeid, og ikkje minst bidra til lokal innovasjon. Det er denne *samfunnsutviklande kommunen som er taparen*. Ein naudsynt konsekvens av dei to klemmene er at det blir mindre interesse for å delta i kommunepolitikken, både som borgar og politikar. Når politikken i stor grad vert redusert til å administrere lovfesta individuelle rettar til grunnleggjande velferdstenester, kvifor skal ein då delta, og kvifor skal ein røyste?

Ekskurs IV – Den svinnande distriktsprofilen i det kommunale inntektssystemet

Framstillinga nedanfor byggjer i stor grad på arbeid gjort av Høgskuledosent *Paul Olav Berg* ved Handelshøgskulen i Bodø¹⁷.

Dei første ti-åra vart dei statlege pengane til kommunesektoren fordelte mellom kommunane gjennom ei ordning med skatteutjamning og øyremerka tilskot eller direkte refusjonsordningar. Fram til midt på 80-talet var det ein ganske eintydig *distriktsprofil* i det statlege overføringssystemet; føremålet var å sikre likeverdige tilbod ifølgje nasjonale standarder over heile landet. Men systemet fungerte ikkje godt nok. Ikkje minst var det ikkje treffsikkert nok når det gjaldt å dekke kommunanes faktiske utgiftsbehov. Eit *første viktig skifte* skjedde i 1986 med innføringa av eit nytt inntektssystem for kommunane. Ordninga med skatteutjamning vart avløyst av eit *inntektsutjamnande* tilskot. Og om lag femti av dei tidlegare øyremerka tilskota vart slått saman i eit *utgiftsutjamnande* tilskot.

Gjennom det inntektsutjamnande tilskotet vart kommunane sikra ei viss minste skatteinntekt per innbyggjar utifrå landsgjennomsnittet. Det utgiftsutjamnande tilskotet - hoveddelen i det nye opplegget med *rammetilskot* – skulle kompensere for variasjonar i den einkilde kommunen sitt utgiftsbehov som var knytt til strukturelle tilhøve som kommunen sjølv ikkje kunne påvirke (aldersstruktur med meir). Fordelingsmekanismen vart utforma som ein *kostnadsnøkkel* med relativ vektning av ulike kriteriar. Den første kostnadsnøkkelen i 1986 vart tilpassa slik at ein i stor grad heldt på den distriktpolitiske profilen, dvs det som var innebygd i dei tidlegare statlege overføringane til kommunane. Samstundes vart det gitt ein *inntektsgaranti*, dvs ein garanti for at ingen kommune skulle kome dårlegare ut enn før når det gjaldt dei ordinære tilskota.

Det var ein inntektsgaranti som i røynda ikkje levde lenge. I løpet av det neste ti-året vart det gjennomført gradvise endringar i kostnadsnøkkelen sin distriktsprofil, endringar der distriktskommunane kom ut som taparar. Desse endringane var likevel små i forhold til det som låg i den nye kostnadsnøkkelen som vart vedteken av Stortinget i 1996, bygd på framlegg frå det sokalla *Rattsø-utvalet*. Kostnadsnøkkelen vart då supplert med fleire nye kriteriar knytt til sosiale tilhøve som skilsmissefrekvens, registrert arbeidsløyse, talet innvandrarar, døydelegheit, og omsorgsbehovet til einslege eldre. Slike kriteriar gjenspeglar i første rekkje sosiale tilhøve ein finn i større og meir urbaniserte kommunar, ikkje minst i storbyane. Dei vart då òg vekta opp. Samstundes vart det gjort ei nedvektning og delvis fjerning av kriteriar som skal kompensere for ekstra utgifter knytt til geografiske tilhøve, som avstandsulemper, smådriftsulemper og spreiddbygdheit¹⁸.

Som *Paul Olav Berg* skriv synte det seg å bli eit vel drastisk vedtak som Stortinget gjorde. Småkommunane – med mindre enn 3000 innbyggjarar – som ville tape mest på omlegginga fekk ein eigen kompensasjon gjennom innføringa av eit nytt *regionaltilskot*. Det synte seg

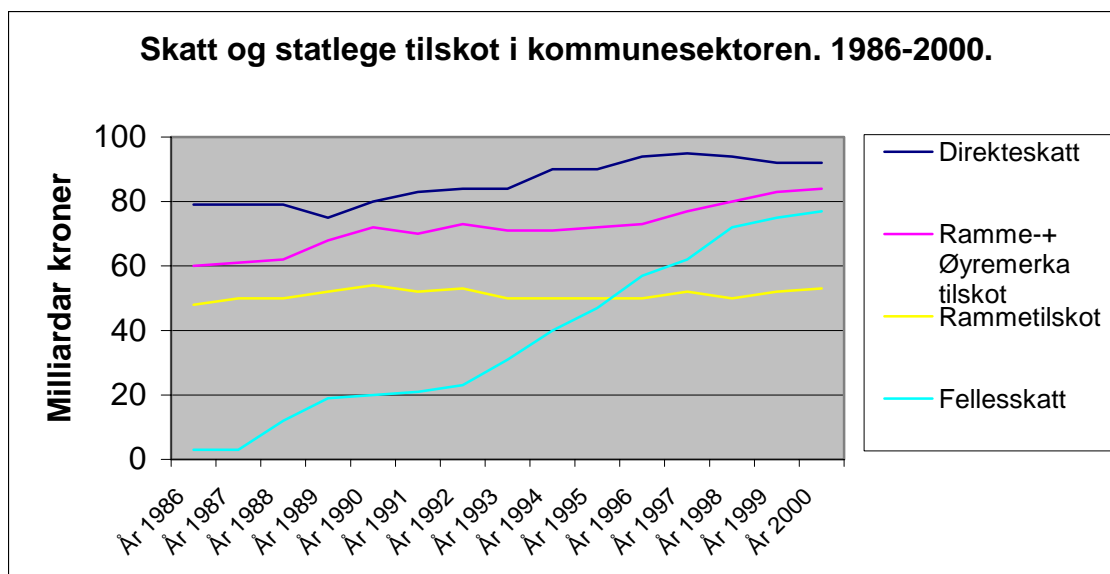
snart heller ikkje å vere tilstrekkeleg. Det vart då – framleis i 1996 – vedteke å innføre ein ytterlegare tapskompensasjon i form av eit meir omfattande *ekstraordinært skjønnstilskot*. Det vart gitt til alle kommunar som ville kome ut i minus i forhold til tidlegare fordeling. Tilskotet skulle trappast opp over 5 år frå 1997, i takt med reduksjonen av rammetilskotet forårsaka av den nye kostnadsnøkkelen. På denne måten skudde ein gjennomføringa av det mest drastiske omfordelingsvedtaket føre seg.

I 2000 vart det då vedteke at den nye kostnadsnøkkelen gradvis skulle bli gjort effektiv i løpet av dei fem åra 2002-2007. Tapskompensasjon gjennom det ekstraordinære skjønnstilskotet vil då gradvis falle vekk. Sjølv om ein held på regionaltilskotet, inneber det ifølgje *Paul Olav Berg* ein merkbar reduksjon i rammetilskotet til kommunar som tapar på omlegginga, mellom dei mindre distriktskommunar. I 2001 var det ekstraordinære skjønnstilskotet samla på 1472 millionar kroner, medan regionaltilskotet berre var på 527 millionar.

Fleire andre endringar forsterkar utviklinga i retning av meir til dei større, urbane kommunane og mindre til distriktskommunane. I 2000 vart det vedteke å gjennomføre ei gradvis auke i *skattøret*, slik at dei kommunale skatteinntektene sin del av dei frie inntektene over ein kortare periode skal stige frå 45% til 50% på landsbasis. Dei *frie inntektene* i denne samanhengen er summen av rammetilskot og kommunen sine egne skatteinntekter. Men samstundes som egne skatteinntekter veks, vert rammetilskota reduserte med ein tilsvarande sum på landsbasis, for at dei samla frie inntektene ikkje skal auke. Dette vil slå positivt ut for *skattesterke kommunar*, dvs kommunar der egne skatteinntekter utgjer ein stor del av dei frie inntektene. *Skattesvake kommunar*, som får opp til 80% av sine frie inntekter frå rammetilskotet, vil samstundes kome dårlegare ut. Dei mindre distriktskommunane er mellom slike skattesvake kommunar. Som følgje av omleggingar i landbruksstøtta vil i tillegg *landbrukskommunar* miste meir av skatteinntektene. Det er snakk om ymse tilskot som tidlegare vart gitt direkte til gardbrukarane, som no vert gjevne i form av auka minstefrådrag ved skattelikninga. Slike kommunar sine skatteinntekter og skattegrunnlag vert tilsvarande reduserte.

Paul Olav Berg peikar på at det synest å vere ei utbreidd oppfatning at dei statlege tilskota til kommunesektoren har auka jamnt og trutt over tid, som dei fleste andre utgiftspostar på statsbudsjettet. Det er ei oppfatning som i så fall må korrigerast. Han syner her til ei analyse gjort av forskar *Jan Mønnesland* ved NIBR i Oslo, slik det er framstilt i figuren nedanfor (*Figur IV.1*)¹⁹. Figuren syner korleis dei kommunale skatteinntektene og dei statlege overføringane til kommunesektoren har endra seg gjennom ein femten års periode. Mønnesland si analyse knyt seg til utviklinga etter det regimeskiftet som skjedde i 1986. Tala er ajourførte fram til 2000, og inflasjonsjusterte i samsvar med SSB sin indeks for kommunale utgifter.

Figur IV.1



Kjelde: Mønnesland, J. (1996): "Ingen kommer unna politikken". *Plan* 4/96. Tala er ajourført av Mønnesland fram til 2000 (etter: Berg, P.O. (2003)).

Av figuren går det fram at *rammetilskotet* (i faste kroner) i røynda ikkje har auka i det heile teke gjennom perioden etter 1986. *Paul Olav Berg* understrekar at det nye inntektssystemet som vart innført då, gjorde det muleg for dei sentrale styresmaktene å leggje eit "lokk" på kommuneøkonomien. Den øvste kurva i figuren syner at det har vore ei viss auke i kommunane sine *skatteinntekter*, særleg frå sist på 1980-talet og fram til 1997. Men som den bratt stigande kurva syner, så er det den delen av *fellesskatten* som tilfell staten etter at kommunesektoren har fått sitt, som verkeleg har auka. Denne statlege delen av fellesskatten finansierer no langt på veg dei samla statlege tilskota til kommunesektoren gjennom rammetilskot og øyremerka tilskot. Det framgår av kurva for summen av rammetilskot og øyremerka tilskot. Den syner at tilskota til kommunesektoren i 2000 mest var nådd igjen av staten sine inntekter frå fellesskatten.

Samstundes må det understrekast at det gjennom det meste av perioden har vore ein monaleg vokster i talet på tilsette i kommunesektoren, ein vokster som òg haldt fram gjennom 90-talet. Det gjeld nasjonalt så vel som i Sogn og Fjordane. Men i stor mon er det rimeleg å sjå dette i samanheng med at kommunane har fått seg pålagt stadig fleire oppgåver frå sentrale styresmakter. Såleis har det vore eit bidrag til å forverre dei einskilde kommunane sin økonomi.

Dei særskilde samfunnsformene i Sogn og Fjordane

Femte tese

Tesen om mangesysleri-samfunna og deira betydning for utviklinga i fylket

Vi nyttar omgrepet *mangesysleri* ei rekkje stader i dette notatet. Det understrekar den betydninga det vert tillagt, ikkje berre historisk, men òg for den vidare utviklinga av fylket. Omgrepet mangesysleri inneber at folk har inntekter frå fleire typar arbeid og arbeidstilhøve. For det første er det rett og slett knytt til at ein type arbeid åleine ikkje gjev store nok inntekter. Men det er òg knytt til ei form for fleksibilitet; når det er nedgangstider eller problem på eit område kan den samla inntekta sikrast ved å auke arbeidsinnsatsen på andre område. Det er grunn til å tru at denne fleksibiliteten er ein viktig forklaringsfaktor for kvifor Sogn og Fjordane historisk alltid har kome ut med relativt låge arbeidsløysetal i dei periodane det har vore høg arbeidsløysen nasjonalt. I samfunn prega av mangesysleri vil dette vere meir naturlege tilpassingar enn å melde seg arbeidsløys og gå på trygd. Det har samanheng med at *mangesysleriet er institusjonalisert*.

Mangesysleri kan analyserast og skildrast på tre ulike nivå. Det er på eit *individuellt nivå*, som eit spørsmål om tilpassingar den einskilde gjer. På *hushaldsnivå* er det snakk om tilpassingar som skjer innanfor hushalda, ikkje berre i tilhøvet mellom mann og kone, men òg i mellom fleire hushaldsmedlemmar, t.d. i høve ungdommen som bur heime. Dessutan kan vi snakke om *mangesysleri-samfunn*. Det er samfunn som er sterkt prega av mangesysleri både som individuelle tilpassingar og som tilpassingar i hushalda. I tillegg byr dei lokale samfunna i slike høve gjerne på viktige eigne føresetnader for mangesysleriet. Det er ikkje berre snakk om ekstra inntekter som vert henta utanfrå, slik det i stor grad var i samfunnsvitaren Ottar Brox sine klassiske skildringar av *fiskarbonden* og fiskarbone-hushalda²⁰. Eller som det i vårt eige fylke i stor mon har vore sidan sist på 1940-talet med dei omreisande *anleggsbøndene*, først knytt til den store perioden for vasskraftutbygging og seinare ved oljeutbygginga i Nordsjøen.

Mangesysleri kan knyttast til ein skilnad vi gjer mellom *dei lokale* og *dei globale*. Vi syner her til ein nærare gjennomgang av denne skilnaden under tesen om dei todelte ungdomsmiljøa. Dei lokale er innstilte på å bli verande og klare seg fast så godt dei kan, og innrettar sine lokalt tilknytte utdannings- og arbeidsvegar – og sine liv - i samsvar med det. Slik sett er dei det faste – eller trufaste – grunnlaget for å oppretthalde busetnaden. Ottar Brox gjev uttrykk for at det i røynda er dei fleste som er lokale²¹:

Selv om noen av oss ferdes som fisken i vannet i og mellom alle slags samfunn, lever de aller fleste mennesker sitt liv lokalt, og mange av dem har begrenset kapasitet for å tilpasse seg til nye, kulturelt komplekse situasjoner.

Brox understrekar at det at nokre – dei globale – ferdast som fisken i vatnet ikkje kan legitimere nedbrytninga av dei levedyktige og relativt homogene lokale samfunna.

Dei lokale er gjerne *praktisk flinke*, og då flinke på fleire område. Denne *multifunksjonaliteten* på individuell nivå er eit avgjerande grunnlag for mangesysleriet; dei har mange ulike former for kunnskap som kjem til nytte innanfor høgst ulike arbeidstilhøve. Men den er òg viktig på samfunnsnivået, for mangesysleri-samfunna. Multifunksjonelle individ kan alle bidra med sitt for å vedlikehalde naudsynte fellesstrukturar, med lågare kostnader enn ei elles ville hatt. Dessutan kan dei bytte tenester med einannan, slik at t.d.

bukostnadene blir monaleg lågare for kvar og ein. Slik allereie Ottar Brox skildra det frå Nord-Norge er låge bukostnader eit viktig grunnlag for at folk – dei lokale - vel å klore seg fast så godt dei kan²². Dei kan leve rimeleg gode liv sjølv utan eitt fast arbeidstilhøve, og det er slett ikkje sikkert at deira totale økonomi blir betre om dei flyttar til byen. Med dei seinmoderne utviklingstrekka vi har hatt etter at Brox gjorde sine analysar for vel tredve år sidan, er det dessutan blitt slik at også byen i større grad byr på mellombelse arbeidstilhøve og deltidsarbeid. Det er den ny-urbane forma for fleksibilitet, som ikkje minst dei nye, kunnskapsintensive og globalt orienterte bedriftene er prega av. Den reduserte tryggleiken som byane byr på, gjer at dei kan framstå som endå mindre attraktive å flytte til. Det kan vere større tryggleik i mangesysleri-samfunna si form for fleksibilitet, enn i byane sitt deltidsarbeid og mellombelse arbeidstilhøve.

Vår tese er at mangesysleriet har stor betydning for utviklinga i fylket, større her enn i andre delar av landet. Det gjeld både som tilpassingar for individ og hushald, men òg som heile samfunn, - mangesysleri-samfunna. På alle tre nivå synest mangesysleriet å vere eit særleg viktig grunnlag både for folketal og busetnadsmønster i fylket. Likevel er det eit område med lite systemisert kunnskap. Dei fleste norske analysane som er gjort ligg tjuge til tredve år tilbake i tid, og omfattar andre typar samfunn enn vi har her fylket. Det understrekar eit *behov for forskning på feltet*, både knytt til framskaffing og analysar av statistiske data og i form av meir grunnleggjande samfunnsanalysar og djupne-studiar. I *ekskursen* nedanfor syner vi til nokre typar data som det er viktig å sjå nærare på.

Mangesysleriet er utsett for fleire trugsmål. Det er grunn til å tru at dei to viktigaste er: *endringar i landbrukspolitikken og endringar i statlege overføringar til småkommunane i distrikta*. Viktige endringar i landbrukspolitikken er både reduserte overføringar og forverra vilkår for å kunne drive som deltidsbonde. Landbruket er ei kjerne for mangesysleriet. På fleire måtar. Inntekter frå produksjonen er i seg sjølv viktig, men landbrukseigedomane gir i tillegg grunnlag for anna arbeid og andre inntektskjelder. Det kan vere knytt til alt frå hyttebygging og –utleige til vedhogst og –sal. Også landbruksmaskinene – i første rekkje traktorane – tener som inntektskjelder for anna arbeid, t.d. i samband med snømåking i kommunale bustadområde. Samstundes byr gardstuna på gratis hustomter for ungdom og slektningar, og grunnlag for låge bustadkostnader gjennom felles innsats. Ulike former for landbrukstenande service- og industriverksemnd med tilknytte arbeidsplassar er direkte avhengig av talet gardsbruk og storleiken på produksjonen, og er dessutan sjølv viktige delar av mangesysleriet.

I andre delar av notatet tek vi føre oss *endringane i småkommunane*. Det er igjen snakk om reduserte statlege overføringar, og endringar som relativt kjem dei folkerike, urbane kommunane til gode. Etter fleire ti-år med samanhengande vekst i talet på arbeidsplassar i småkommunane står ein no andsynes den motsette situasjonen; det er i ferd med å skje reduksjonar og oppseiingar. Så langt har veksten i småkommunane vore eit viktig grunnlag for mangesysleriet. Deltidsarbeid i kommunen har gitt grunnlag for viktige inntektskombinasjonar både på individuelt nivå og i hushalda.

I Sogn og Fjordane er det eit klassisk, historisk samband mellom *reiselivet og mangesysleriet*. Ovanfor peika vi på hyttebygging og hytteutleige som ei slik kopling, men det gjeld sjølvsagt òg campingplassar. Sjølv i bygdebyane i fylket veit vi at hotella er heilt avhengig av fungerande mangesysleri-strukturar. Og historisk er det vel kjend at det var bøndene sjølv som på 60-talet oppdaga dei nye inntektsmulegheitene som opna seg med den aukande biltrafikken langs vegane, etter opphevinga av restriksjonane på bilimporten i 1960. Men det

er eit mykje eldre samband enn som så. Allereie på 1800-talet hadde bøndene viktige bi-inntekter frå hesteskyss av turistar til og frå hotella. Og knytt til hotelldrifta var det ikkje minst ulike former for deltidsarbeid for kvinnene på gardane. Mykje tyder på at dette *symbiotiske tilhøvet* mellom *reiseliv, landbruk og mangesysleri* er like viktig i dag, og at det er eit avgjerande vilkår for den vidare utviklinga av reiselivet i fylket. Det er berre blitt meir påtrengande gjennom den attgroinga av kulturlandskapa som følgjer med endringane i landbrukspolitikken.

I den *store* distriktspolitikken kan særlege virkemidlar retta mot å utvikle det *multifunksjonelle landbruket* bidra til å styrke grunnlaget for mangesysleri-samfunna. I den *lille* distriktspolitikken vil virkemidlar direkte retta mot utviklinga av *reiselivet* vere viktige. Dessutan gjeld det *bygdeutviklingsmidlar*. Det er då trong for ei monaleg styrking av desse midlane over statsbudsjettet, og ei klårare prioritering av bruken til det distriktspolitiske virkeområdet. Dei samla nasjonale BU-midlane har blitt *halvert* det siste ti-året, frå 320 millionar kr. i 1994 til 143 millionar i 2003. Det er i denne perioden midlane formelt har vore ein del av den næringsretta distriktspolitikken. Om lag 30 % av midlane er gått til kommunar utanfor det distriktspolitiske virkeområdet²³.

Ekskurs V - Mangesyslerifylket

I to figurar nedanfor syner vi nokre data som er relevante i høve spørsmålet om meir omfattande empiriske analysar av betydninga av mangesysleri i Sogn og Fjordane. Vi har fått dataene overført frå Statistisk Sentralbyrå. Den første figuren (*Figur V.1*) syner forholdet mellom talet på registrerte arbeidstilhøve og talet på personar med registrert lønsinntekt. Forholdstalet – eit for 1997 og eit for 2002 – er vist for kvar kommune i fylket. Det framgår at det gjennomsnittleg er om lag *1,6 arbeidstilhøve* per person med lønsinntekt, ein indikator på mangesysleri. Skilnadene mellom kommunane er ganske store. Naturleg nok er det særleg låge tal i dei einsidige industrikommunane Årdal og Høyanger. Gjennomsnittstalet er noko lågare i 2002 enn i 1997. Nokre kommunar peikar seg ut med relativt store reduksjonar i perioden. Det er i første rekkje kommunane Hyllestad, Balestrand, Gaular og Stryn. Hornindal er den einaste kommunen med ei markert auke.

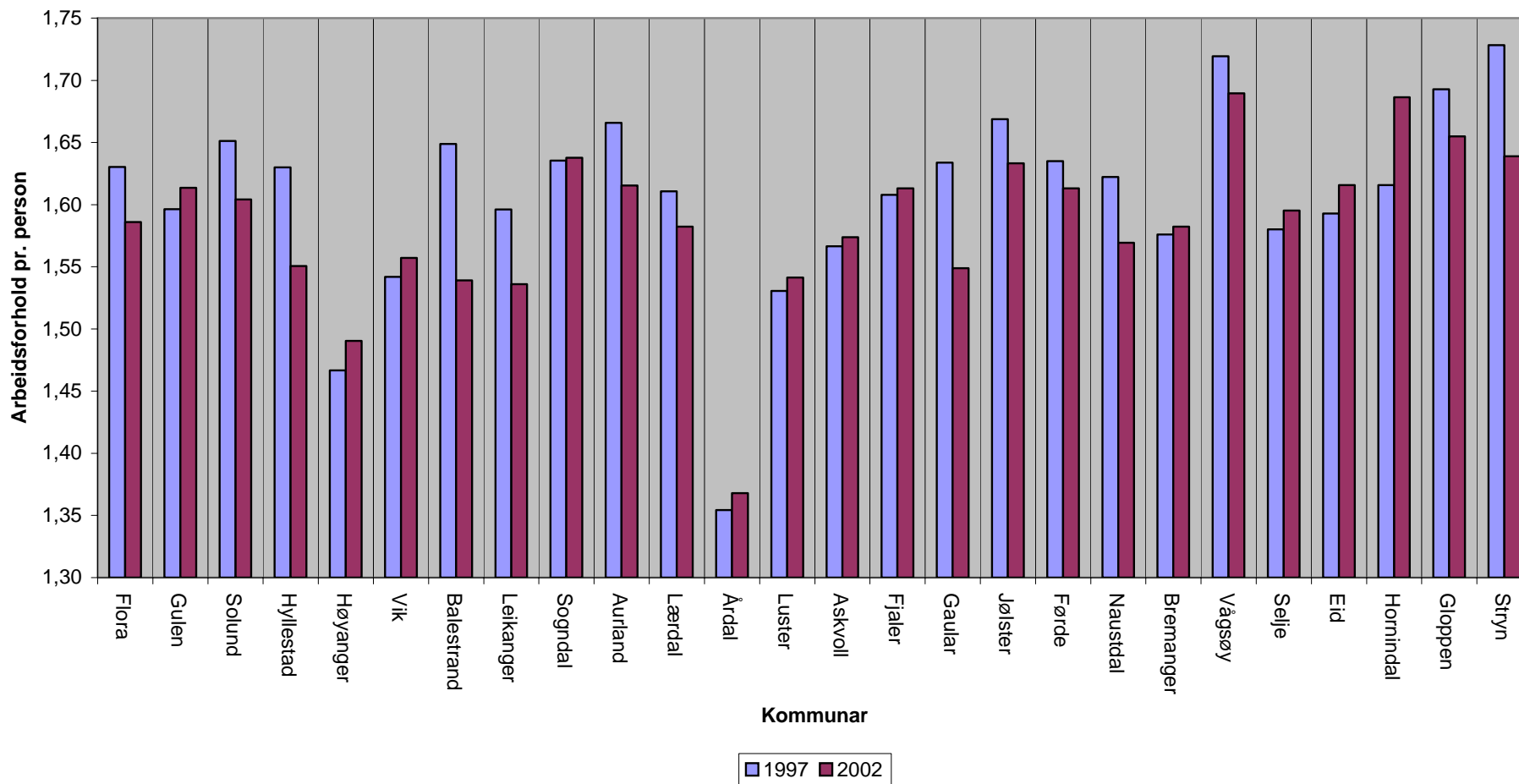
Den andre figuren (*Figur V.2*) syner dei tilsvarande forholdstala for alle fylka. Sogn og Fjordane ligg relativt høgt saman med andre utprega distriktsfylke som Nord-Trøndelag og dei tre nordlege fylka. Eit utprega industrifylke som Østfold ligg tilsvarande lågt. På den motsette aksen syner same figuren forholdstalet mellom enkeltmannsføretak med 0 til 4 sysselsette over talet personar i arbeidsstyrken. Det er valt å avgrense storleiken på enkeltmannsføretaka til 4 sysselsette for å framheve ein type føretak som ofte er kombinert med anna arbeid. Dette vil særskilt vere gjeldande innan primærnæringane, men og i andre næringar er det mange som driv små føretak i kombinasjon med anna arbeid. Tala er frå år 2000.

Gjennomsnittet for talet enkeltmannsføretak per person i arbeidsstyrken er vist i figuren for kvart fylke. Eit enkeltmannsføretak har i det grunnleggjande dataregistret 0-4 tilsette. Her er tala for år 2000. Det er relativt store skilnader mellom fylka. Vi ser at Sogn og Fjordane peikar seg ut med eit høgt tal for deltidsarbeid – forholdstalet vårt – og eit stort tal enkeltmannsføretak per person i arbeidsstyrken. I fylket er det om lag 0,13 enkeltmannsføretak per person, medan det tilsvarande talet er mindre enn halvparten i Oslo. Det understrekar at deltidsarbeidet – som indikator for mangesysleri – har ein heilt ulik

struktur i dei to fylka. I Sogn og Fjordane er det grunn til å tru at det i større grad er arbeidstilhøve som blir inngått under kontroll av den einkilde og hans nære omgjevnader. Det er stor prinsipiell skilnad på ein fleksibilitet som er knytt til at ein stadig må skifte arbeidsplass, og ein fleksibilitet som er knytt til at ein kan utnytte fleire former for deltidsarbeid som er stabilt tilgjengelege over tid.

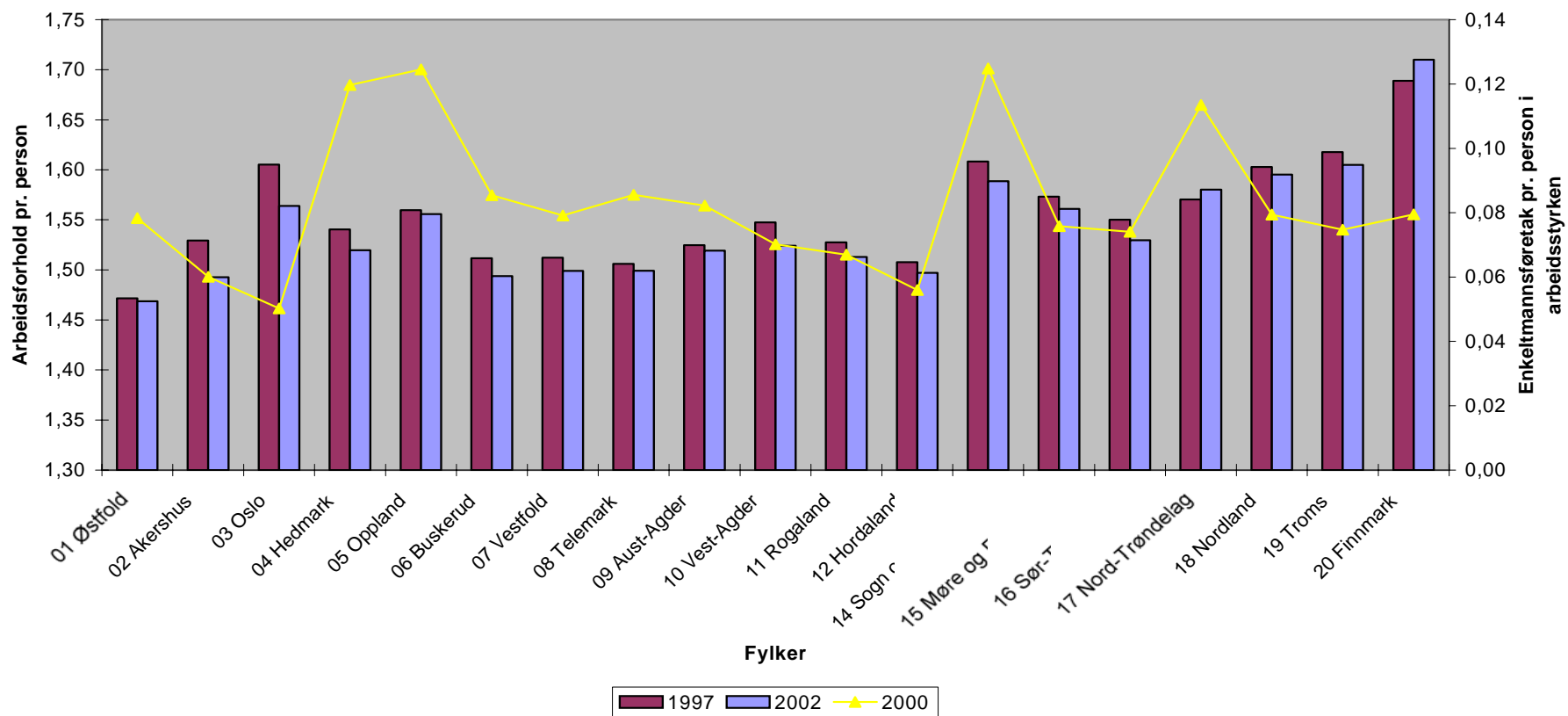
Figur V.1

Talet arbeidsforhold (person x org.nr) etter likningskommune over talet personar med lønn (kode 111A i LOT-registeret) etter likningskommune



Figur V.2

Talet arbeidsforhold (pers x org.nr) etter likningskommune over talet personar med løn (kode 111A i LOT registeret) etter likningskommune, fordelt på fylke. Samanlikna med talet enkeltmannsføretak med 0-4 sysselsatte, per person i arbeidsstyrken



Sjette tese

Tesen om småkommunane og deira betydning for mangesysleri-samfunna

Ifølgje dei offisielle definisjonane har ein *småkommune* i dag mindre enn 3200 innbyggjarar. Vi nyttar omgrepet i ei vidare tyding. Det gjeld i første rekkje dei kommunane i fylket som korkje har byar/bygdebyar eller omfattande statleg eller fylkeskommunal verksemd. Sjølv om Leikanger har om lag 2200 innbyggjarar inngår den såleis ikkje i vårt omgrep. På den andre sida inkluderer vi Bremanger med om lag 4000 innbyggjarar, og Luster med mest 5000 innbyggjarar. Vi reknar ikkje kommunesentra Svelgen og Gaupne som bygdebyar i same grad som dei andre. Dei kommunane det gjeld er gjennomgåande prega av mykje spreidd busetnad og fleire mindre tettstader med store avstandar imellom. I *ekskursen* nedanfor gjer vi ein grundigare gjennomgang av nokre viktige sider ved utviklinga i denne særlege gruppa av kommunar i fylket.

I dei fleste av våre småkommunar er det meir enn 25 % av dei sysselsette som er tilsette i kommunal forvaltning. I to av kommunane innanfor gruppa – Aurland og Balestrand – er denne andelen jamvel nærmare 35 %. Dei andre kommunane – dei med byar/bygdebyar og/eller meir omfattande statleg eller fylkeskommunal verksemd – har gjerne tilsvarende andelar ned mot 15 % av dei sysselsette. Det understrekar den store betydninga tilsetting i kommunal sektor har for småkommunane.

Vi snakkar om fleire former for betydning. For det første er det sjølve talet på arbeidsplassar. For det andre at ei rekkje av desse arbeidsplassane krev høgere utdanning. I desse kommunane representerer kommunal forvaltning i røynda det einaste – eller det heilt avgjerande grunnlaget – for slike kompetansebaserte arbeidsplassar og for tilbakeflytting av personar som har fått seg slik utdanning. I tillegg har kommunal sektor ei sentral betydning som grunnlag for arbeidsplassar for kvinner, om det no er med eller utan høgere utdanning. Når det gjeld kvinner med høgere utdanning, vil kommunal forvaltning oftast vere det einaste alternativet for tilsetting. Det finst – korkje empirisk eller teoretisk – noko grunnlag for å hevde at kunnskapsintensive etableringar innanfor privat verksemd representerer noko alternativ for småkommunane. Tvert om; dersom slike etableringar skulle bli aktuelle i noko mon vil det føresetje at det er tilstades ein solid basis i kommunal sektor, om det no er som grunnlag for innkjøp av tenester, deltidsarbeid eller som fast arbeidsplass for den eine parten i eit parforhold.

Det understrekar at ein stor kommunal sektor også er av stor betydning når det gjeld kjøp av ulike former for tenester lokalt. Det gjeld både som kjelde for mellombelse leveransar og som grunnlag for fastare deltidsarbeid. I alle samanhengane er småkommunen integrert i ein mangesysleri-struktur, både som tilpassingar på individnivå og innanfor hushalda, og som grunnlag for heile mangesysleri-samfunn. Det er ikkje minst knytt til at det er ein desentralisert struktur på viktige kommunale tenester. Institusjonar som skule, barnehage, og delvis innanfor omsorg og helse, er framleis geografisk spreidde og lokaliserte til dei ulike tettstadene. Saman med innkjøp av tenester gjev institusjonane grunnlag for lokalt deltidsarbeid og lokale deltidsstillingar. Vi har tidlegare framheva det symbiotiske tilhøvet mellom landbruk, reiseliv og mangesysleri. Det er ikkje mindre viktig å understreke *symbiosen mellom småkommunane og mangesysleriet*.

Under drøftinga av *den fjerde tesen* viser vi til at det i meir enn tredve år har vore ein samanhengande vekst i talet på arbeidsplassar i kommunesektoren, også her i fylket. Veksten var særleg sterk på 70- og 80-talet, men har òg halde fram på 90-talet. Som vi har framheva er det grunn til å anta at dette er ein av dei viktigaste årsakene til at ein i rimeleg grad har evna å halde opp det spreidde busetnadsmønstrer, unngå ein reduksjon i det samla folketalet i fylket, og slik sett bidra til å oppfylle det nasjonale busetnads målet i distriktspolitikken. Særleg sidan 1996 har det derimot vore fleire vesentlege endringar i inntektssystemet for kommunesektoren. Vi har tidlegare gjort greie for at det er endringar som systematisk har vore til relativ føremon for urbane område og som har bidratt til å forverre vilkåra for distriktskommunane. Nye endringar er på gang som vil gje ytterlegare forverring. Ei rekkje av småkommunane våre er allereie i ein sær sars vanskeleg økonomisk situasjon, sjølv om det er unntak mellom kommunane med store inntekter frå kraftsektoren. Reduksjonar i tal tilsette er gjennomført i fleire kommunar, og nye reduksjonar vil kome dersom det ikkje vert gjennomført ein ny politikk for å betre småkommunane sin økonomi. Som vi har gjort greie for er konsekvensane ikkje berre lågare kvalitet på kommunale velferdstenester, men òg at *ein misser sentrale delar av grunnlaget for mangesysleriet*. Eit mangesysleri som har avgjerande betydning for busetnadsstrukturen i fylket.

Samanslåing av kommunar representerer ikkje noka løysing på småkommunane sine problem. Ei sentral grunngeving for regjeringa sin politikk for samanslåing er økonomisk effektivisering. Med tilknytting til nokre av vore kommunar har Statsråd Erna Solberg sagt det på denne måten²⁴:

”En rapport utført av Statistisk sentralbyrå på vegne av Kommunal- og regionaldepartementet viser da også at mange steder vil det være store summer å spare ved å slå sammen kommuner. For eksempel viser rapporten at kommunene Naustdal, Gaular, Jølster og Førde i Sogn og Fjordane ville spart ca 40 millioner kroner årlig på å slå seg sammen. De økonomiske gevinstene er helt klart viktige – men gevinsten ligger først og fremst i å bedre kunne bruke de ansatte og deres ressurser – og for mange kommuner – rett og slett sikre at man har mulighet til å rekruttere kvalifisert personell.”

Slike utsegner er det *ikkje grunnlag for*. For det første er det urealistisk at det kan sparast så mykje midlar, noko som ikkje minst er stadfesta av dei konkrete analysane som er gjennomført av kommunane sjølve. For det andre er det ikkje muleg å godtgjere at gevinstante ”først og fremst” ligg i å betre kunne utnytte dei tilsette og deira ressursar. Ovanståande byggjer på modellutrekningar på Statistisk sentralbyrå sin sokalla KOMMODE-modell. Det vert her rekna ut at ein kan spare 3-4 milliardar ved omfattande kommunesamanslåing over heile landet. I det mest radikale tilfelle – 4 milliardar spart – med ein reduksjon frå noverande 434 til berre 90 kommunar. Det er ikkje realistisk grunnlag for slike tal, slik det er dokumentert gjennom fleire forskingsbidrag til eit større analyseprosjekt for Kommunenes Sentralforbund. Vestlandsforskning – med forfattaren som ansvarleg - er mellom dei institusjonane som har delteke i prosjektet²⁵. Det er nok muleg at utrekningane til SSB-forskarane er nøyaktige; regresjonslikningane er jo retteleg imponerande i alle sine detaljar. Men dei slit med eit klassisk problem i slik modell-forskning; problemet med å ta nøyaktig galt. Når utrekningane og tala vert lagt til grunn for utforming av politikk – samanslåing av kommunar – er det sjølvsagt langt *viktigare å ha omtrentleg rett enn å ta nøyaktig galt*. Å ha omtrentleg rett føreset kunnskap om folk og stader, og ikkje berre om kroner og øre.

I denne samanhengen siterer vi frå konklusjonen i Vestlandsforskning sitt bidrag²⁶:

”Analysane viser at i ein skilde høve kan auken i transportkostnadene bli så store at dei kjem på nivå med innsparingane ved effektivisering innanfor dei ulike sektorane. Vi viser døme der det gjeld både for primærhelsetenesta og skulesektoren. Delvis er dette direkte kostnader som må dekkjast av innbyggjarane sjølve. Men delvis må dei dekkjast over andre offentlege budsjett, slik det er tilfelle for skuletransporten og delar av transportane til primærhelsetenesta. Eller dei må dekkjast av samfunnet som heilskap når dei er i form av

indirekte miljø- og samfunnskostnader knytt til den auka transporten. Det er naturleg nok serleg i område med spreidd busetnad og store interne avstandar ein kan få transportkostnader som representerer monalege minuspostar i rekneskapen.

I slike område viser vi òg at det kan bli store sosiale kostnader. Ved samanslåing av legesentra i ein kommune vil dei innbyggjarane som blir hardest råka, få ein auke i reiseavstand på 170 km for kvar reise til legen. På Austlandet kan ein med den same avstanden reise gjennom fem fylke. Innbyggjarane i den aktuelle kommunen (Bremanger) må gjennomsnittleg bruke meir enn to timar for kvar reise til legen. Som vi har vist i det siste caset, vil skulesentralisering i to andre kommunar medføre at sume elevar må reise nærare 50 km kvar dag med skulebuss. Dei får ei dagleg reisetid på meir enn ein time med bussen. Det vil råke skuleborn ned til 6–7-årsalderen. Reiseavstand og reisetid blir tilsvarande gjennomsnittet for heile den vaksne befolkninga i Noreg, vel å merke når det vert summert for alle former for reiser. Konsekvensane kan bli auka marginalisering ikkje berre av store grupper av innbyggjarar, men òg av heile lokalsamfunn.”

Større økonomiske innsparingar ved samanslåing av våre småkommunar kan berre realiserast dersom det vert føresettt omfattande endringar i busetnadsmønstret, dvs at folk flyttar på seg og at lokalsamfunn vert nedlagde. *I så måte kan tvangssamanslåing av småkommunar i fylket til store einingar i røynda medføre tvangsflytting av folk og tvangsnedlegging av lokalsamfunn.* Då må vi vel førti år attende i tid for å finne ein parallell i det distriktpolitiske ordskiftet.

Samstundes er det snakk om innsparingar gjennom å redusere talet på tilsette ikkje berre i den einskilde kommune, men òg totalt i den ”nye” storkommunen. Såleis er det både intern sentralisering og total reduksjon. Vi har understreka at vilkåra for småkommunane og deira mangesysleri-strukturar er det heilt motsette; det er trong for å vedlikehalde og heller auke talet arbeidsplassar i kommunal sektor. Det er neppe grunnlag for å hevde at ein kommunal sektor med totalt færre arbeidsplassar, ikkje minst færre kompetansebaserte arbeidsplassar, vil utgjere eit betre grunnlag for å rekruttere til område der det vert stilt særlege kompetansekrav, berre av di fagmiljøa er meir samla. Det er påstandar som vantar kunnskap om det hushaldstilknytte mangesysleriet si betydning i slike samanhengar, dvs den betydninga det har at bae personane i eit parforhold kan få noko å gjere. Føresetnadene for slike tilpassingar innanfor hushalda – og dimed grunnlaget for tilbakeflytting av par med høgare utdanning - blir sjølvsagt dårlegare når det totale talet på aktuelle stillingar blir redusert.

Ekskurs VI – Små kommunar og store problem

Nedanfor summerer vi nokre data for våre utvalde småkommunar. *Tabellen (Tabell VI.1)* syner kva kommunar det er snakk om. Av fylket sine 26 kommunar har vi vald ut dei 15 småkommunane som synt. Det framgår at alle dei 15 har hatt netto utflytting det siste ti-året. Mest alle saman har òg hatt nedgang i det totale folketalet i den same perioden. Mellom fleire av kommunane finn vi nokre av dei lågaste andelane av dei sysselsette med høgare utdanning. Det er tre kommunar i fylket som har ein lågare andel enn 20 %. Alle desse høyrer til vår gruppe av småkommunar. Her må det understrekast at gjennomsnittet for landet ligg på om lag 27 %, medan det er 23 % i Sogn og Fjordane. Det er åtte kommunar som ligg under dette gjennomsnittet for fylket. Seks av dei er i vår gruppe av småkommunar, medan dei to andre er industrikommunane Høyanger og Årdal.

Med unntak for nokre som har større kraftinntekter, framgår det av tabellen at kommunane gjennomgåande har ein særst vanskeleg økonomi. Sogn og Fjordane er det fylket i landet med relativt flest kommunar innmeldt i det sokalla ROBEK-registret, og som då er underlagt statleg tilsyn og kontroll. I alt gjeld det 15 av dei 26 kommunane i fylket, og er den dominerande situasjonen innanfor vår gruppe av småkommunar. Dei kommunane som har

dei aller største økonomiske problema – to av dei har fått tildelt ekstra skjønnsmidlar hjå Fylkesmannen – høyrer til denne gruppa.

Den første *figuren* (*Figur VI.1*) syner andelen av dei som er sysselsette i kommunal forvaltning i høve alle sysselsette (16 – 74 år). Det er gitt tal for alle kommunane i fylket. Gjennomgåande er det vår gruppe av småkommunar som ligg høgst, nokre med andelar på 30-35 %. By- og bygdebykommunane har langt lågare andelar, 15-20 %. Førde ligg jamvel under 15 %. Figuren understrekar den store betydninga arbeidsplassar i kommunal sektor har i småkommunane.

Den andre *figuren* (*Figur VI.2*) viser andelane i all offentleg forvaltning i høve alle sysselsette (16 – 74 år). Det gjeld tilsette i kommunal, fylkeskommunal og statleg forvaltning. Tilsette i statlege foretak (som sjukehusa) er inkludert i sumtala for ”anna”. Med di vi ikkje har med sjukehus-kommunane i dette oversynet – og heller ikkje statskommunen Leikanger – representerer dette berre små tal i våre kommunar. Vi syner såleis her berre tal for den utvalde gruppa av småkommunar, men inkludert ei samanlikning med bygdebyen Sogndal, som har ein høg andel tilsette i statleg sektor. Når vi summerer andelane for sysselsette i all tre kategoriar offentleg forvaltning, ser vi at det er relativt små variasjonar mellom kommunane. Vi får eit gjennomgåande bilete av ein sysselsettingsandel i offentleg sektor på 35-40 %. Det tilseier at det bør kunne vere ein sysselsettingsandel på 30-35 % i kommunal forvaltning i småkommunane for å oppretthalde ein rimeleg stabilitet, ikkje minst som grunnlag for å rekruttere tilbakeflyttarar med høgare utdanning. Samstundes understrekar desse tala alvoret i situasjonen, når småkommunane er utsette for reduksjonar både i kommunal og statleg sektor.

Tabell VI.1

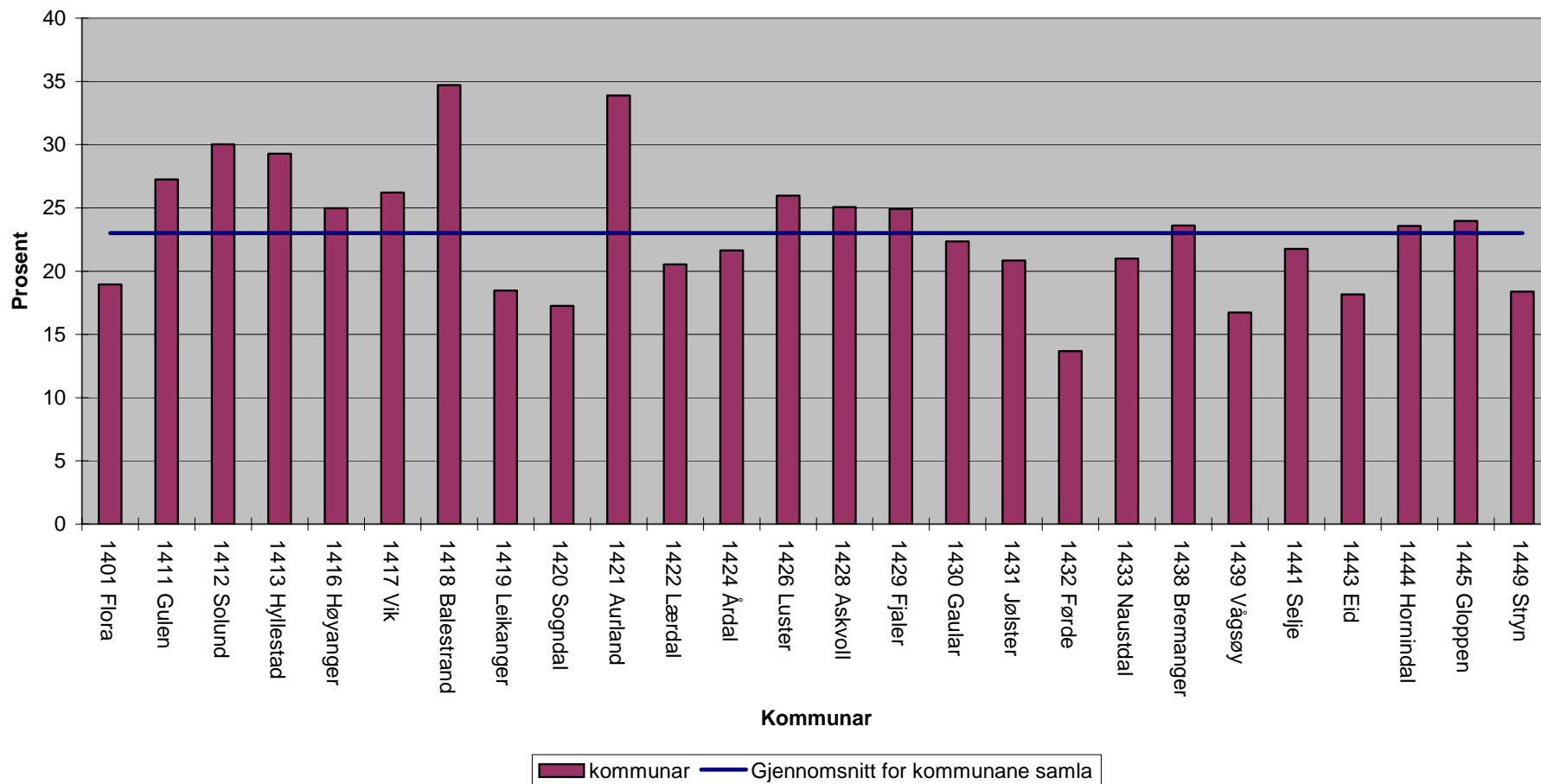
Dei utvalde småkommunane i Sogn og Fjordane. Nokre data

Kommune	Folketal 1993	Folketal 2003	Netto- flytting. Tal personar 1993-2003	Netto Drifts- resultat. * % 2002	Akkumulert Resultat. ** % 2002	Andel sysselsette m/høgre utd. % 2002
Gulen	2527	2450	-85	-7,0	-13,5	22,5
Solund	1124	904	-100	+0,2	0,0	23,7
Hyllestad	1717	1537	-116	-4,7	-4,6	19,2
Vik	3094	2901	-136	-2,5	-8,8	23,8
Balestrand	1870	1505	-80	-7,7	-13,4	30,4
Aurland	1892	1781	-67	+0,9	-6,9	24,7
Luster	5166	4926	-219	+2,0	+2,2	27,2
Askvoll	3485	3314	-216	-1,1	-4,6	22,8
Fjaler	2883	2927	-146	-5,1	-5,5	24,9
Gaular	2985	2797	-138	-9,1	-5,6	25,2
Jølster	3007	2974	-109	-7,1	-4,5	26,4
Naustdal	2708	2731	-84	-11,3	-8,5	24,8
Bremanger	4402	4077	-284	+2,3	0,0	19,5
Selje	3244	3046	-239	-1,4	-1,0	16,4
Hornindal	1231	1195	-69	+2,8	+2,2	24,1

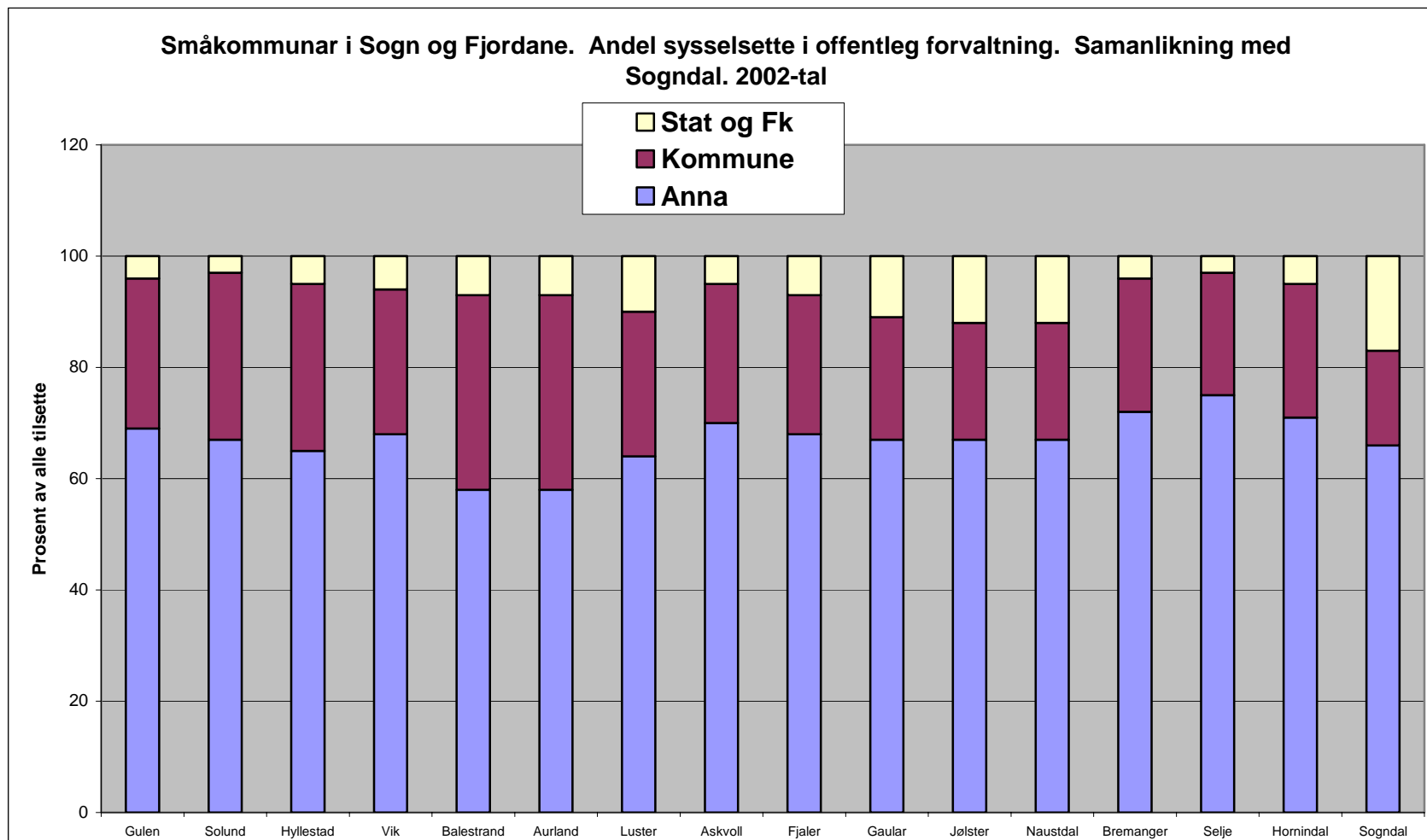
- * *Tala viser netto driftsresultat i % av driftsinntekter. Det gjev eit uttrykk for kommunane sitt handlingsrom. Kjelde: Fylkesmannen i Sogn og Fjordane*
- ** *Tala viser akkumulert rekneskapsresultat i prosent av driftsinntekter. Store negative tal inneber store akkmulerte underskot. Kommunelova krev at underskot skal dekkast inn over maksimalt fire år. Fleire av kommunane har problem med å tilfredsstillе dette kravet. Kjelde: som ovanfor*

Figur VI.1

Personar mellom 16 og 74 år sysselsatt i kommunal forvaltning etter bustadskommune
(i prosent av alle sysselsatte, 2002)



Figur VI.2



Sjuande tese

Tesen om dei mellomstore samfunnsbedriftene og deira betydning for småsamfunna

I Sogn og Fjordane har vi ei rekkje mindre tettstader der ei mellomstor bedrift utgjer eit avgjerande grunnlag for samfunnet. Det er stort sett industribedrifter, men dei finst også i reiselivsnæringa. Samfunna er gjerne tettstader – eller småsamfunn – med nokre hundre innbyggjarar. Dei finst over heile fylket, og er *ei viktig samfunnsform* med mange særtrekk. Bedriftene det gjeld er store i forhold til samfunna sin storleik, og dei har ei lang utviklingshistorie som integrerte delar av desse samfunna. Nemninga *ryggradsbedrift* er meir dekkande enn hjørnesteinsbedrift; dei er sjølve ryggraden i dei aktuelle samfunna, og noko langt meir gjennomgripande enn ein hjørnestein.

Vår framstilling byggjer på samtalar med nokre personar som har vakse opp i slike samfunn i tillegg til samtalar med nokre nøkkelinformantar i Fylkeskommunen. For å unngå at nokon skal føle seg karikerte og at merksemda vert retta mot bestemte bedrifter og småsamfunn, er ingen av samfunna namngjevne. Men det må understrekast at det er mange slike samfunn i Sogn og Fjordane. Forskingsmessig inneber nedanståande å bruke *idealtypisk kategorisering* som hjelpemiddel. Idealtypen vil aldri stemme heilt i dei einskilde tilfella, men er likevel eigna til å få fram nokre samlande hovudtrekk. Den vil alltid vere generalisert, og fåren er at generaliseringa vert trekt for langt. Men samstundes kan ein på denne måten seie mykje rett om livet utan at det nødvendigvis er rett i alt. I *ekskursen* nedanfor søkjer vi å knyte bedriftstypen opp til meir grunnleggjande sosiologisk teori. Likevel er det altså eit usikkert grunnlag for å generalisere så vidt breitt som vi gjer, men det tener her altså først og fremst som grunnlag for ein tese som det er ønskjeleg å arbeide vidare med. Det understrekar eit *forskningsbehov* i fylket; *det er viktig å få fram meir empirisk kunnskap om dei småsamfunna og bedriftene det gjeld*. I tillegg til å få fram breidde-data, er det ønskjeleg at det vert gjort djupnestudier i eit utval av samfunna og bedriftene.

Det er mest alltid berre snakk om relasjonen mellom samfunnet og *ei* bedrift. Ein ser ikkje spor av noko sein-moderne form for *cluster*, eller klyngedanning av bedrifter. I den grad vi kan nærme oss bruken av eit omgrep som cluster, så må det vere å finne nett i dei mangfoldige og tette relasjonane til samfunna dei inngår i. Det er då snakk om eit cluster mellom bedrift og samfunn. Sers ofte er det sjølvstendige bedrifter, ikkje delar av konsern eller kjeder. Og dei er sjeldan deltakarar i noko meir omfattande nettverk med andre bedrifter, om det no er horisontale eller vertikale nettverksrelasjonar. Dei er såleis ikkje integrerte i ein sokalla nettverksøkonomi. For å forklare bedriftene si utvikling kan nok eit omgrep som *nettverk* gje meining, men då først og fremst i si opphavsmeining i samfunnsvitenskapen: som integrerte delar av samfunna sine *sosiale nettverk*.

Stabilitet – ikkje endring - er eit avgjerande trekk ved relasjonane mellom bedrift og samfunn. Bedrifta sysselset dei same arbeidstakarane over lang tid. Arbeidstakarane – og deira hushald - kan på det grunnlaget gjere val og disposisjonar som er langsiktige; dei kan planleggje for framtida. Ved det er dei òg stabilt tilgjengelege for bedrifta. Men det er samstundes *fleksibilitet*. Lokal ungdom blir tidleg sosialisert inn i bedrifta gjennom mellombels arbeid. Det er i stor grad den delen av ungdomsgruppa som vi seinare vil omtale som *dei lokale*; dei som tek sikte på å bli verande. Bedrifta gjev òg arbeid til deltidsstilsette og mellombels tilsette når det er produksjonstoppar som må takast. Det inkluderer arbeid til grupper av veike

arbeidstakarar, personar som under andre tilhøve ikkje hadde nådd fram på arbeidsmarknaden. På desse måtane er bedrifta ein viktig del av ein *mangesysleri-struktur* som framleis pregar samfunnet. Stabiliteten ligg her i at det er tilstades eit grunnlag for mangesysleri, ein stabilitet som bedrifta sin fleksibilitet byggjer opp under. Integrasjonen i samfunnet vert ytterlegare understreka ved at dugnadsarbeid på bedrifta er ei avgjerande inntektskjelde for lokale lag og organisasjonar, ikkje minst idrettslag. Bedrifta har då ein viktig funksjon i å vedlikehalde samfunnet sin *sosiale kapital*, ein kapital som bedrifta sjølv er avhengig av.

Dei er *samfunnsbedrifter*, og vår tese er at det er denne eigenskapen som i første rekkje kan forklare deira utvikling – og suksess. Det er snakk om suksess i den forstand at bedriftene over lang tid har synt evne til å oppretthalde ein produksjon utan større ”nedbemanningar” og ”omstruktureringar”. Sjølv sagt har det vore vanskelege periodar med permitteringar. Sjølv sagt har bedriftene nokre gonger vore nær konkurs. Men det har då vore lett å starte opp att med di dei same arbeidarane er stabilt tilgjengelege i det nære samfunnet rundt. Bedriftene har synt evne til endring når det har vore naudsynt; dei har slik sett vore innovative. Tesen vår omfattar også at det er funksjonen som samfunnsbedrifter som gjev dette grunnlaget for innovasjon. Det går vi nærare inn på i ekskursen nedanfor.

Dei står i skarp kontrast til dei sein-moderne, kunnskapsintensive og globalt orienterte bedriftene som den nasjonale innovasjonspolitikken tek sikte på å fremje; og står i stor grad utanfor den globale nettverksøkonomien. Fleksibilitet er eit grunnleggjande trekk ved dei nye, globale bedriftene. Her er det ingen ”langtidskontraktar”, korkje frå bedrift til dei tilsette eller frå dei tilsette til bedrift. Våre samfunnsbedrifter er òg fleksible. Men det er ein *fleksibilitet som føreset stabilitet*; arbeidstakarane kan rekne med at bedriftene er der også i framtida, og bedriftene kan tilsvarende rekne med at dei tilsette dei til ein kvar tid treng er der. Det er ikkje grunnlag for å hevde at det har gjort bedriftene mindre innovative.

For framtida til samfunnsbedriftene og deira småsamfunn er det avgjerande å sikre lokalt/regionalt eigarskap. Når det er trong for det, må offentlege fondsmidlar kunne nyttast til føremålet. Det er grunn til å anta at den differensierte arbeidsgjevaravgifta har vore viktig for fleire av bedriftene, og at det blir eit veikare grunnlag når denne relative føremonen no fell vekk. Gjennom sine perifere lokaliseringar er bedriftene utsette for distriktspolitikken sitt mest klassiske problemfelt: generelle avstandsproblem og store transportkostnader knytt til både inn- og utstraumar. For å styrke bedriftene krev det bruk av nokre av distriktspolitikken sine klassiske virkemidlar: transportstøtte, marknadsføringsstøtte, og investeringsstøtte.

Ekskurs VII – Samfunnsbedrifta

Med tilvising til ein studie gjort av *Alain Peyrefitte* understrekar *Zygmunt Bauman* at sjølve det konstituerande trekket ved det *tidleg-moderne* utviklingssamfunnet var *tillit*²⁷. Det var *tillit til ein sjølv*, *tillit til dei andre*, og *tillit til institusjonane*. Alle tre formene var viktige; dei betinga og haldt einannan oppe. Ein kan skildre denne tidleg-moderne utviklinga som ein løpande prosess for å skape og vedlikehalde eit institusjonelt grunnlag for tilliten, eller å byggje opp ei stabil ramme for investering i tillit.

Peyrefitte framhevar *bedrifta med arbeidarar* som den beste grobotn for å så og dyrke tillit. I denne samanhengen må ein ikkje bli villeia av at desse bedriftene også gav grunnlag for konfliktar og konfrontasjonar; det finst ingen slik kamp utan tillit. Når dei tilsette kjempa for sine rettar, var det av di dei hadde tillit til ”berekrafta” til den ramma deira rettar var

innskrivne i; dei stolte på bedrifta som den rette staden å bere oppe deira rettar. Tilliten bygde på at det var rimeleg stabile og forutsjåande rammer. Tilbake gav dei tilsette sin stabilitet; ein arbeidskraft som hadde ein "livstidskontrakt" med bedrifta, og som var stabilt tilgjengeleg i bedrifta sitt nærrområde.

I dei sein-moderne, globalt tilpassa og orienterte bedriftene – dei som den nasjonale innovasjonspolitikken i første rekkje skal bidra til å utvikle – er raske omskiftingar – instabilitet – eit avgjerande trekk. Det gjev *ikkje grunnlag for tillit*; ikkje tillit til ein sjølv, ikkje tillit til dei andre, og ikkje tillit til institusjonane. Zygmunt Bauman refererer til *Nigel Thrift*²⁸ sine ord: *Det er sers vanskeleg å byggje opp tillit til organisasjonar som samstundes blir "nedjusterte", "nedbemanna" og "omlagt"*. Det kan vere viktige ord også i høve NPM-regimet og dei stadige omorganiseringane i offentleg sektor som vi har omtalt tidlegare. Slike omorganiseringar fell jo også innanfor det moderne omgrepet om innovasjon, sjølv om det er dei same endringane som vert gjennomførte i alle sektorar – eller verksemdar – og i røynda berre er snakk om å kopiere endringar som vert gjort i andre land.

Bauman har i denne samanhengen ein interessant referanse til ei bok av den franske sosiologen *Pierre Bourdieu*, ein av dei fremste analytikarane – og kritikarane – av nyliberalistiske utviklingstrekk²⁹. Bourdieu peikar i boka på sambandet mellom samanbrot i tillit og sviktande vilje til politisk engasjement og kollektiv handling. Han hevdar at evna til å lage projeksjonar for framtida er ein heilt grunnleggjande føresetnad for all "transformerande" tenking og for all innsats for å granske og forandre dei noverande tilhøva; men at det er lite sannsynleg at menneskje som vantar det å kunne halde grepet om notida, maktar å planleggje for framtida.

Det bringer oss attende til spørsmålet om *innovasjon*, eit omgrep som mest grunnleggjande dreier seg om *endring for framtida*. Men det føreset altså tillit, noko som igjen føreset rimeleg stabilitet. I denne langsiktige og meir strategiske forstand kan innovasjon vere best tent med stabilitet; og tilsvarande verte undergravid av instabilitet i form av stadige omorganiseringar og omstruktureringar. Når vi ser på dei litt lengre historiske liner – og ikkje berre ser på endring frå eit år til det neste – har såleis dei relativt stabile *samfunnsbedriftene* vi rettar merksemda mot her evna å vere høveleg innovative. Det er innovasjon for å tene stabiliteten, ikkje for å byggje opp under instabiliteten.

Åttande tese

Tesen om dei todelte ungdomsmiljøa og vilkåra for mangesysleri og varig busetnad

Amanuensis/Forskar *Gunnar Jørgensen* ved Høgskulen i Sogndal – tidlegare

Vestlandsforsking – har gjennom meir enn ti år gjennomført djupnestudier av ungdomsmiljø i bygdebyane. Det er studiar som byggjer på individuelle intervju med ungdommar. Dei første studiane vart gjort i Sogndal, men er seinare utvida med tilsvarande data frå bygdebyar i andre delar av landet, m.a. på Nord-Vestlandet. I *ekskursen* nedanfor er det ein gjennomgang av ein del av forskinga på feltet.

Med grunnlag i intervju i Sogndal vert det framheva ei sterk todeling av ungdomsmiljøa. I sin karakteristikkk av dei to gruppene nyttar Jørgensen typologien ”*Geniane*” og ”*Slaurane*”, i første rekkje som uttrykk for korleis dei ser på kvarandre. Ved seinare høve har han nytta typologien ”*Dei teoretisk flinke*” og ”*Dei praktisk flinke*”, som uttrykk for at dei representerer to ulike former for kunnskap.

Med inspirasjon frå sosiologen *Zygmunt Bauman* knyttar vi dette saman med typologien ”*Dei globale*” og ”*Dei lokale*”, som uttrykk for korleis dei to ungdomsgruppene skil seg i innrettinga mot sine framtidige liv³⁰. Det er rimeleg å tolke Bauman slik at han har mest tiltru til *dei lokale*; det er dei ein i første rekkje kan byggje og vedlikehalde samfunn kring, noko som nett krev den stabiliteten berre dei lokale kan gje. Bauman ser òg ut til å meine at dei lokale vil ha betre føresetnader for å greie seg over tid. Dei er innstilte på å bli verande og kløre seg fast så godt dei kan, og innrettar sine lokalt tilknytte utdannings- og arbeidsvegar – og sine liv - i samsvar med det.

På den andre sida er *dei globale* i stor grad innstilte på å flytte, og innrettar sine nasjonalt/globalt tilknytte utdannings- og arbeidsvegar i samsvar med det. Dei er innstilte på fleire og meir vidtrekkande forflyttingar i dei store geografiske romma. Historisk har denne ungdomsgruppa aldri vore så global som no. Sjølv ikkje mellomstore norske byar er utan vidare attraktive nok som stader å flytte attende til. Det minner forfattaren om ei samtale han hadde med ein svensk – kvinneleg – forskarkollega, – ein av dei globale, og mykje yngre enn denne forfattaren. Ho ville flytte vidare i verda, og i alle høve til noko meir globalt enn det ho omtalte som *småbyen Göteborg*. Som vi veit er Göteborg mest så stor som Oslo. Mykje tyder på at dei globale i forhold til tidlegare er mindre å lite på som potensielle tilbakeflyttarar. Dei vil nok framleis vere der, men altså mindre å lite på.

Det understrekar at det i entreprenørskapspolitikken her i fylket kan vere grunn til å rette meir merksemd enn før mot det som kan utviklast med grunnlag i *dei lokale*. Dei er i første rekkje *praktisk flinke*, noko som neppe gjev det beste grunnlaget for kunnskapsintensiv verksemd. Men dei er ofte praktisk flinke på fleire område, dei kan rett og slett mange ting. Nokre få kombinerer det med å ta kortare studiar ved den regionale høgskulen. For gutane er det økonomi-administrasjon og IT-fag, og for jentene kan profesjonsstudiar som sjukepleiar, sosionom og vernepleiar fyller same funksjonen. Det er i seg sjølv ei grunngeving for å halde ein stor breidd av slike studiar ved dei regionale høgskulane, og kunne sjå dette som eit viktig element i distriktpolitikken. Dei lokale har såleis gjerne fleire bein å stå på, og dei inngår i stor grad i kollektive strukturar prega av mangesysleri. Slik sett står dei på mange vis tryggare enn dei globale. Utviklingsgrunnlaget for nye verksemdar ligg i første rekkje i desse

kollektive strukturane, og i mindre grad med utgangspunkt i dei eineståande etablerarane. Investeringsstøtte til fellestiltak mellom grupper av ungdom er ein måte å tenkje på.

I denne samanhengen er det viktig å vere klår over at dei lokale er prega av eit negativt forhold til skulen. Det kan vere eit forhold som er viktig m.a. når det gjeld satsinga på det sokalla ”entreprenørskap i skulen”. Medan dei *globale* har sin tryggleik – og tillit - i skulen og i det organiserte fritidslivet, som t.d. fotball, er det ikkje tilfelle for dei lokale. Deira tryggleik er knytt til eigen-organiserte aktivitetar og veksemd, og til deira deltaking i det kollektive mangesysleriet.

Den todelte typologien – dei globale og dei lokale – eignar seg til å få fram nokre viktige hovudtrekk i utviklinga. Men det er mange nyansar som då forsvinn. Det er sjølvsagt fleire som er i mellomgrupper. Viktig er ei gruppe lokalt orienterte med høgre utdanning. Dei er sikrere som potensielle tilbakeflyttarar. Men det er grunn til å tru at det viktigaste grunnlaget her ligg i tilbodet av arbeidsplassar i offentleg sektor, statleg og kommunal. Andre stader i notatet er det såleis understreka kor viktige slike arbeidsplassar er for utviklinga i eit distriktsfylke som Sogn og Fjordane.

Ekskurs VIII – Bygdeungdom – dei lokale og dei globale

I innleiinga til boka *Ungdom – I spenninga mellom det lokale og det globale* skriv redaktørane at ei framstilling av motsetnader mellom ulike miljø er felles for ei rekkje studiar av ungdomskulturar i mindre lokalsamfunn³¹. Dei viser til Gunnar Jørgensen som skildrar konfliktane mellom *slaur* og *geni* i Sogndal. Med grunnlag i ein annan studie i Brumundal er det brukt eit skilje mellom *bøger* og *soss*. Frå Rena skildrar ein tredje forskar spenninga mellom *skatarar* og *skinstryta* (ein motorisert ungdomsgjeng). I tilsvarende studiar frå Sverige er det brukt eit skilje mellom *byfräsare* og *lantlollar*. Det er ikkje omgrep som forskarane har funne på, men karakteristikkar som dei todelte ungdomsmiljøa nyttar på kvarandre. Motsetnadene ser ut til å følgje sosiale skiljeliner. Det er to ytterpunkt. På den eine sida ei innflytta middelklasse og på den andre grupper med meir tradisjonelle bygdeverdiar knytte til lokalt forankra industri og primærnæring. Samstundes understrekar redaktørane at det alltid vil vere store lokale variasjonar og grupper som er i mellomposisjonar. Mellom anna vil det fleire stader vere ei større middelklasse med røter i bygdesamfunnet.

Både *geni*, *sossar* og *skatarar* er i stor grad ungdom som førebur seg til eit vaksenliv utanfor heimstaden. Utdanning – skulen – har sær stor betydning i deira førebuing til det livet dei er innstilte på å leve andre stader. *Slaurar*, *bøger* og *skinstryta* er derimot gjerne innstilte på å busette seg på heimstaden. Dei førebur seg til ei heilt anna form for vaksenliv. Utdanning – og skule – har lita betydning, og dei legg i særleg grad lite vekt på å skaffe seg høgre utdanning. Redaktørane peikar på at slike ungdomsgrupper med sterk lokal forankring ikkje treng vere marginaliserte eller lite tilpassa. Dei kan tvert om vere særleg godt førebudde til eit vaksen liv i deira egne lokalsamfunn.

Med grunnlag i sine intervju og studiar frå Sogndal understrekar *Gunnar Jørgensen* at ein mellom *Slaurane* finn lokalpatriotane som aldri kan tenkje seg å flytte frå bygdebyen³². Dei tek avstand frå den moderne urbane ungdomskulturen slik han kjem til uttrykk mellom studentane og tilreisande byungdom. Dei er kritiske til byen – det urbane - som vert karakterisert som fårleg, støyande, forureina og full av merkelege folk som pønkarar og

skinheads. *Geniane* er derimot sterkt kritiske til bygdebyen som ramme for sine livsprosjekt. Dei "tronge" kulturelle rammene som Slaurane bidreg til å skape vert oppfatta som einsretta. Deira deltaking i organiserte aktivitetar, middelklassa sine ferievaner og slekts- og venskapssamband med urbane miljø, fører med seg ei monaleg reiseverksemd. *Geniane* er stendig i kontakt med ungdom andre stader i landet, og dei er førtrulege med ein organisasjonskultur som er nasjonal og internasjonal snarare enn lokal.

Interessant i Jørgensen sine studiar er ikkje berre den klåre skilnaden ein finn mellom dei to gruppene i tilhøvet til utdanning og skule meir ålment, men òg i tilhøvet til det *organiserte fritidslivet* for ungdommen. Det organiserte fritidslivet – det som dominerer det "positive" samfunnsbiletet - høyrer til *Geniane*. Samstundes er dette aktivitetar som slaurane tek avstand frå. Det gjeld også idrett, og jamvel fotballen. Fotballfolket høyrer i følgje Slaurane til dei andre, til *Geniane*. Dette vert stadfesta i ein seinare studie som Jørgensen har gjennomført i ein bygdeby på Nord-Vestlandet³³. Denne bygdebyen – "Vågen" – har eit fotball-lag i første divisjon. Det er ei sterk markering av ungdommen i to grupper; *Sportsfolk* og *Gildere* på den eine sida og *Rampen* på den andre. *Sportsfolka* er i stor grad knytt til fotballen. *Gildere* er *Rampen* sitt omgrep for dei som deltek i det lokale Ten-Sing koret, ein viktig organisert fritidsaktivitet i denne bygdebyen. Sams for *Sportsfolk* og *Gildere* er at dei identifiserer seg med skule og utdanning; dei er skuleflinke. *Rampen* på den andre sida markerer sterk avstand både til skulen og til vidare utdanning.

Endringane i den lille distriktspolitikken

Niande tese

Nyregionalismen og avviklinga av distriktspolitikken

Nyregionalisme er ein politisk ideologi. Men det er ein samansett ideologi som ikkje utan vidare let seg framstille i nokre eintydige hovudtrekk. Vi skal likevel gjere eit forsøk her. Først er det naudsynt å skilje mellom det *deskriptive* og *normative*. Innanfor EU skjer det *regionalisering*; makt og mynde vert overført frå nasjonalstatane til regionale nivå, prosessar som også berører Norge på ulike måtar. Det er noko ein kan beskrive, og underleggje eit kritisk-analytisk perspektiv. Eit framifrå norsk arbeid i ein god forskningstradisjon er her ein rapport til makt- og demokratiutgreiinga om ”*Globalisering, regionalisering og distriktspolitikk*”³⁴. Men det finst òg ei rekkje meir *normative* arbeid. Då er regionalisering – og nyregionalisme – noko ein meiner er bra og som arbeida er sikta inn på å fremje. Det kan vere like gode faglege arbeid, men det er eit heilt anna perspektiv som ligg til grunn. Slike meir framståande normative bidrag er i norsk samanheng gitt av *Noralv Veggeland* og *Sverre Jervel*³⁵.

Nyregionalismen i Norge er sterkt inspirert av prosessane i EU, både ideologisk og faktisk. Hovedgrunnlaget ligg i idéane om *regionanes Europa*. Men *det* er snakk om to prosessar som er knytt saman, ein oppover og ein nedover. På den eine sida er det altså overføring av makt og mynde nedover frå nasjonalstat til region, men på den andre sida er det òg tilsvarande overføringar frå nasjonalstat oppover til sentralt EU-nivå. Ideologisk blir nasjonalstaten vurdert å vere både for stor og for liten på same tid. Dei sterkaste ideologiske interessene ser jamvel føre seg oppløysing av nasjonalstatane. Samstundes føreset EU sine regionalpolitiske virkemidlar at det skjer ei regionalisering som skissert. Den opphavleg monolitiske nasjonalstaten Irland har m.a. blitt nødt til å utvikle eit nytt system av regionar.

Nyregionalismen inneheld òg klare trekk i retning av å slippe regionane meir laus, la dei både styre meir sjølv og utvikle seg meir utifrå eigne føresetnader. Det er i ein god nyliberalistisk ånd der regionane kan utvikle seg også ved å tevla med einannan innanfor ramma av ein friare marknad. Samstundes vil det då naturleg skje ei regionalisering av sjølve *politikkfeltet regionalpolitikk*, frå å vere ein nasjonalt definert fordelingspolitikk til at kvar region driv med sine eigne utviklingsoppgåver. Det grip inn i sjølve fundamentet for norsk distriktspolitikk.

På fleire måtar kjem det til uttrykk samband mellom nyregionalisme og *nyurbanisme*. Ein sterk eksponent – rett nok ganske ekstrem - for denne samankoplinga er den norske forfattaren Erling Fossen i boka *Antinatur*³⁶ (s. 148):

”*Nasjonen utgjør i dag ingen politisk kraft, men har kun symbolmakt. Nasjonen er i ferd med å bli like viktig som det fylkesnivået er. Det er kun i spennet mellom byene og overnasjonale politiske strukturer at politikken kan fornyes. I byene lever folk sine hverdagsliv og i de overnasjonale strukturene koordineres og harmoniseres de ulike bysamfunn slik at man reelt beveger seg mot det grenseløse samfunn, og ikke mot en forsterkning av en eurosentrisk politikk. Framover vil de ulike nasjonene i Europa ytterligere desentralisere mer politisk makt ned til et regionalt nivå samtidig som EU vil styrke overnasjonaliteten. Nasjonene vil bli regionstater der de største byene får stor reell autonomi og samspillet mellom byene og EU styrkes ytterligere*”.

I boka tek *Fossen* dessutan til orde for aktivt å avfolke dei norske distrikta og å konsentrere busettinga i store byregionar³⁷ (s. 85):

”Ved å minimere bosetting i distriktene, kan man også samtidig fjerne sporene av Opseths penetrering og la svære arealer igjen bli villmark”.

Dette fokuset på byane bringer oss fleire ti-år tilbake i tid, til den framstående amerikanske byplanteoretikaren *Jane Jacobs* sine arbeid. Med grunnlag i eksemplariske case-studiar frå New York har ho gjort eit arbeid som er blitt ståande som eit hovedverk i byplanteorien³⁸. Men samstundes har ho skrive fleire arbeid som sterkt understrekar at reell økonomisk utvikling og framgang berre kan skje med grunnlag i storbyregionar³⁹.

Det er synspunkt vi finn att i nyregionalismen, m.a gjennom vektlegging av byane som motorar i regional utvikling og gjennom å fremje nettverk av byar – eller multinodale nettverk som det heiter - som sentrale drivkrefter i utviklinga av regionane. Som vi tidlegare har sitert seier statsråd *Erna Solberg* det på denne måten i si distrikts- og regionalpolitiske utgreiing for Stortinget⁴⁰:

”Byen utgjør kraftsenteret i større sammenhengende arbeids-, bo- og serviceområder. Tett samspill med omlandet, både når det gjelder næringsrelasjoner og innpendling, forsterker byenes vekstkraft. Dette samspillet vil Regjeringen støtte opp under. Vi vil understøtte byenes sentrale rolle som motor i regional utvikling”.

På tilsvarende måte er det rimeleg å sjå dei meir vidtrekkande tankane om utvikling av ”Vestlandsregionen” i samband med underliggjande tankar om *Bergen som motor*. Og uansett er det tankar som har ei ganske klår forankring i nyregionalismen. Når regionane skal styre seg sjølve, og i større grad byggje utviklinga på eigne føresetnader, blir det òg *storleiken det kjem an på*. I dette biletet – som regionalstatar – framtrer det som viktig å utvikle større, slagkraftige regionar.

Som ideologi ber nyregionalismen med seg omgrep og tankar frå nyliberalismen generelt og frå New Public Management – *NPM-regimet* – spesielt. I det minste er det forståinga av at regionane skal utvikle seg meir på eigne vilkår og tevla seg imellom innanfor ramma av ein liberalisert økonomi. Det gjeld ubunde av om det er ei forståing av at det er nasjonalstaten som brukar regionane som sine sentrale reidskapar for utvikling, eller forståinga er at nasjonalstaten dreg seg attende og overlet ansvaret til regionane. Dessutan finn ein det omgrepsapparatet vi har teke føre oss i den innleiande ekskursen att innanfor begge forståingsmåtar. Ikkje minst gjeld det omgrep og prosessar som ”governance”, ”stakeholder”-demokrati, ”planlegging gjennom konsensus”, ”partnarskap”, og ”lærande organisasjonar” eller snarare ”lærande regionar”.

EU sine *Interreg-program* – som Sogn og Fjordane Fylkeskommune deltek i - er eit av nyregionalismen sine ektefødde born. Her finn ein ikkje berre alle desse omgrepa sentralt plasserte, men òg delprogram med tankar om byar som motorar og utvikling av multi-nodale nettverk. Men ikkje minst er det viktig å understreke at Interreg dreier seg om *program som regionalpolitisk virkemiddel*. Program er alltid mellombelse. Dei skal berre vare nokre år, før ein går over på neste program innanfor eit anna område. Vonleg har ein lært noko på desse åra. Vonleg inngår det i den ”lærande regionen”, eller i alle høve den ”lærande fylkeskommunen”. Men hovedpoenget er nett at det ikkje skal vere noko permanent. Som ein går frå det eine programmet til det neste, skiftar ein heile tida frå eit ”partnarskap” til eit anna. Slike stadige skifte i partnarskap er dårlege substituttar sjølv for skrantande ekteskap. Og det er noko heilt anna enn det varige ekteskapet, det permanent institusjonelle.

Gjennom program som virkemiddel skal det nett ikkje vere varig kompensasjon for dei ulempene distrikta har i form av små stader, spreidd busetnad og lange avstandar. I dette ligg

den avgjerande skilnaden frå den opphavlege distriktpolitikken, som m.a. den differensierte arbeidsgjevaravgifta har vore eit uttrykk for. Distrikta – Sogn og Fjordane – sine ulemper er grunnleggjande strukturelle, dei er permanent tilstades. Desse problema let seg ikkje varig løyse uansett kor mykje ein lærar av dei mellombelse programma.

I *ekskursen* nedanfor tek vi nærare føre oss nokre viktige sider ved utviklinga av den norske distriktpolitikken, - knytt til ein tese om: frå distriktpolitikk for distrikta til regionalpolitikk for alle, eller distriktpolitikken si avvikling. Det er snakk om ein samansett prosess. For det første skjer det ein langsiktig, men gradvis reduksjon av storleiken på dei samla regionalpolitiske virkemidlane. For det andre er det sannsynleg at relativt større andelar av dei samla midlane etter kvart vil bli brukt i folkerike område. For det tredje – og knytt til dette - at historisk betinga distriktpolitiske fordelingskriteriar gradvis vil bli skifta ut med meir standardiserte kriteriar som folkemengde, når dei samla nasjonale midlane skal fordelast mellom ulike fylke. Vi siterer frå *Jan Mønnesland*⁴¹:

”Det er derfor god grunn til å tro at regionaliseringen av regionalpolitikken i praksis betyr at den norske distriktpolitikken avvikes. Regionalpolitikk vil i framtida kunne bli identisk med regionenes egen utviklingspolitikk, hvor ressursene fordeles etter befolkningsgrunnlag mer enn etter nasjonale regionalpolitiske prioriteringer”.

Ekskurs IX – Frå distriktpolitikk for distrikta til regionalpolitikk for alle

Nedanstående byggjer i stor grad på forskar *Jan Mønnesland* sitt bidrag i *”Globalisering, regionalisering og distriktpolitikk”*, ein rapport til makt- og demokratiutgreiinga⁴².

Gjennom 1980-talet vart fylkeskommunane trekt aktivt inn i forvaltninga av dei nasjonale ordningane med distriktsstøtte. Næringsavdelingane fungerte då som einingar på vegne av DUF – Distriktenes Utbyggingsfond. Det vart utvikla ei god kopling mellom staten sine distriktpolitiske prioriteringar på den eine sida og ei regionalisert forvaltning av virkemidlane på den andre. Staten sette rammene for virkemiddelbruken, og avgjorde fordelinga av midlane mellom fylka i høve distriktpolitiske prioriteringar. Det var ein statleg distriktsretta *fordelingspolitikk* kombinert med ein regional gjennomføringspolitikk.

I store trekk var det eit system som varte fram til 1997, også etter at SND vart etablert. I 1997 kom *programomgrepet* inn for fullt. I tillegg til fylkesplanane skulle fylkeskommunane gjennom eigne *regionale utviklingsprogram* gjere greie for korleis dei ville bruke dei ulike virkemidlane som staten kom med. Det inkluderte ei tenking om *”partnarskap”*. I utviklingsarbeidet skulle fylkeskommunene trekke inn både regionale statsetatar og ulike private interesser. På denne måten ville ein stimulere fylka si rolle som regionale utviklingsaktørar.

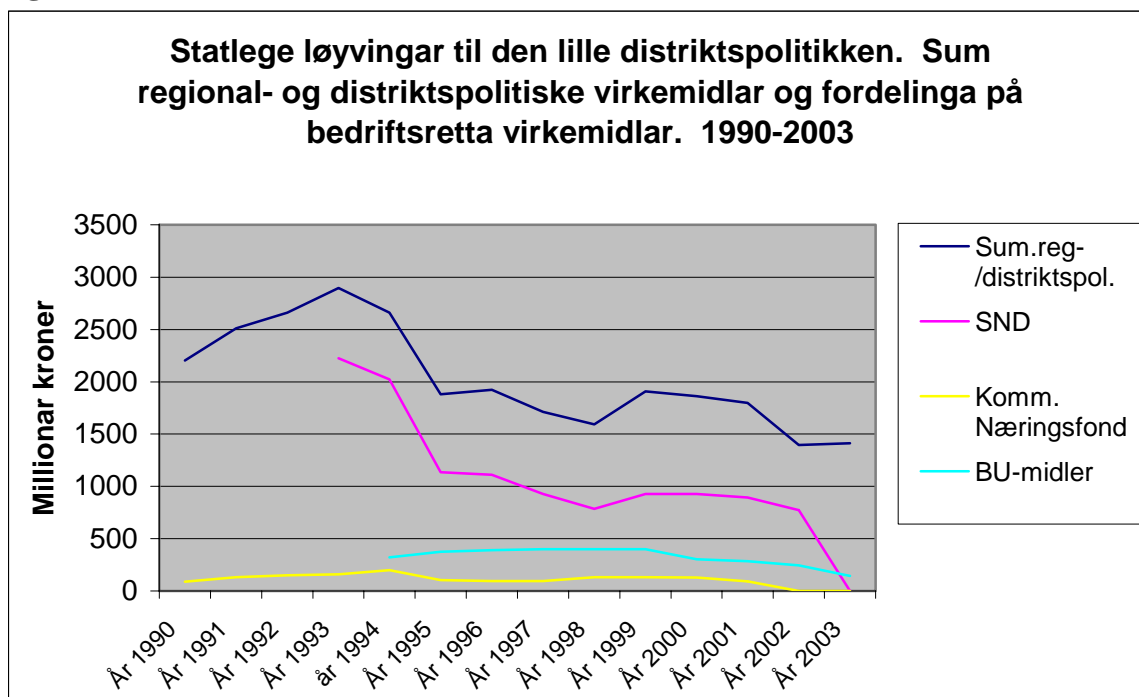
Det var eit opplegg som skulle gå gjennom fleire skifte dei næraste åra. Vi skal ikkje ta føre oss alle skifta her, men kome fram til det opplegget som vart etablert gjennom statsbudsjettet for 2003. Det vart då gjennomført ei omfattande delegering av dei regionalpolitiske virkemidlane frå stat til fylkeskommune. Gjennom ein felles post på statsbudsjettet – tilskot til fylkeskommunar for regional utvikling – er det samla ei rekkje tidlegare budsjettpostar. Det gjeld m.a.: kommunale næringsfond, kompensasjon for auka arbeidsgjevaravgift, etablerarstipend, tilskot til Interreg IIIa, regionale samordningstiltak, midlar til omstilling og nyskaping og bedriftsretta distriktsstøtte. I første rekkje er det såleis til fylkeskommunen dei

eiskilde kommunane så vel som SND – no *Innovasjon Norge* – må vende seg for å få tildelt midlar til regionalpolitisk aktivitet. I 2003 sat staten att med om lag 20% av det samla budsjettet til regional- og distriktspolitikken, medan fylka hadde om lag 80%. Midlar til Interreg IIIb og c og nasjonale programmidlar til SND sentralt – *Innovasjon Norge* – var noko av det staten sat att med.

Jan Mønnesland omtalar dette som ei dramatisk omlegging av regionalpolitikken i regionalisert retning, og at det store spørsmålet er kva for effekt det har på distriktspolitikken sin fordelingsprofil. Den nye samleposten består av ei rekkje bruksområde som har tilknytting til regionalpolitikk i breid forstand, men den spesifikke distriktspolitikken er berre ein del av dette. Staten vil etterkvart gå over til meir standardiserte tildelingskriteriar. Det er folketalet i fylket, men òg den andel av folketalet ein har innanfor dei einiskilde sonene av det distriktspolitiske virkeområdet. Alle fylka vil få eit minimumsbeløp. Det vil vere til føremon for dei minste fylka, medan folketakriteriet vil favorisere dei største og folkerike. Mønnesland understrekar at dette gjer det sannsynleg at stadig meir av dei samla midlane i regionalpolitikken vil bli brukt i sentrale område. Han knyt det til at dei sentrale, folkerike fylka vil få relativt meir etter kvart som dei historisk betinga distriktspolitiske forpliktelsane fell ut som grunnlag for fordeling, og ein i større grad legg vekt på standardiserte kriteriar. Dessutan meiner han at fylka lettare vil kunne prioritere sine eigne befolkningstunge område, med di alt jo er regionalpolitikk.

Figuren nedanfor (*Figur IX.1*) syner utviklinga av dei regional- og distriktspolitiske virkemidlane frå 1990-2003. Det byggjer på ei analyse gjort av *Håvard Teigen* ved Høgskulen i Lillehammer for det statlege effektutvalet. Vi ser at det har skjedd *ein monaleg reduksjon* både av summen av virkemidlane og for dei einiskilde formene for bedriftsretta virkemidlar.

Figur IX.1



Kjelde: Teigen, H. (2003): *Effektar av Den Smale Distriktspolitikken*. Rapport til Effektutvalet. April 2003. www. effektutvalget.dep.no

Det framgår at sum-midlane er redusert med om lag 40% frå 1990, medan reduksjonen det siste ti-året har vore på meir enn 50%, dvs ei halvering. Vel og merke gjeld dette i løpande prisar, slik at den eigentlege reduksjonen er endå større. Dei nye bygdeutviklingsmidlane – BU-midlane - kom inn i 1994, og er ikkje inkludert i sum-tala. Vi ser at dei er små samanlikning, i tillegg til at dei òg er blitt redusert kraftig dei seinare åra. Dei kommunale næringsfonda forsvann ut i 2002, sjølv om det heiter seg at dei var ein del av dei samla løyvingane til fylkeskommunane frå 2003. Løyvingane til SND – Innovasjon Norge – har blitt kraftig redusert gjennom heile perioden. I løpet av den skisserte ti-års perioden er det snakk om ein reduksjon på om lag 70%. Løyvingane til SND i 2003 er i figuren sett til null på grunn av overføringa til rammeløyvinga til fylkeskommunen som skjedde det året.

Tiande tese

Innovasjonspolitik som sentraliseringspolitikk – og litt om merder og nerdar

Innovasjon skal setjast i høgsetet. Det er det som skal bringe landet framover. Regjeringa har i løpet av det siste året lagt fram to planar om innovasjonspolitikken. Først så kom det ein stortingsproposisjon kring virkemidlar for eit innovativt og nyskapande næringsliv⁴³. Etter handsaminga av den er SND blitt omdøpt til Innovasjon Norge. Seinare er det blitt lagt fram ein nasjonal plan for ein heilskapleg innovasjonspolitik, med tittelen: *Fra idé til verdi*⁴⁴. Det ser ut til å vere ei ganske eintydig oppfatning at innovasjonspolitikken vil virke sentraliserande. Som i den nye regionalpolitikken er det i byane framtida ligg; det er byane som skal vere motorar også i innovasjons-Norge. Og meir offentlege midlar til innovasjon vil då gje relativt mindre regionalpolitiske midlar til distrikta.

Men treng det vere slik? Det er nok eit heilt anna spørsmål. Og langt meir samansett. Det kan nok vere slik at sentralisering er ein verknad av den innovasjonspolitikken som blir ført. Men det er ikkje det same som at sentralisering er ein naudsynt føresetnad for å drive innovasjonspolitik. Konsekvens og føresetnad er jo to heilt ulike forhold. Vi skal – endå ein gong - ta utgangspunkt i eit sitat frå statsråd *Erna Solberg* si 2002-utgreiing for Stortinget om regional- og distriktspolitikken⁴⁵:

”Ved overgangen til kunnskapssamfunnet har mennesker og bedrifter en tendens til å samle seg i byer, selv om teknologisk utvikling i seg selv legger til rette for at mennesker i større grad enn tidligere kan bosette seg der de ønsker. Byenes nærhet og mangfold ser ut til å gi de beste rammene for samspill og dynamikk”.

Det er ingen naudsynleg samanheng mellom den første setninga og den andre. Ja, det går rett og slett ikkje an å slutte det som står sist frå den – heilt rette – skildringa i første delen. Det har nok grunnlag i *einskilde* teoriar, men det er sers lite belegg å finne i empirien. Det er rett at nærleik og mangfald ser ut til å gje dei beste rammene for samspel og dynamikk, men det er ikkje grunnlag for å hevde at byane gjev dei beste *føresetnadene* for nærleik og mangfald. Eit forhold er at det er mange tilstades i byen – difor også mange med høgare utdanning og mange ulike menneskje – men det er ikkje det same som at ein får *substansiell* nærleik og mangfald. Frå sers mykje byforskning og bysosiologiske studiar veit vi at det like gjerne kan vere motsett⁴⁶. Vi kjem attende til det i epilogen.

Verksemder innanfor personleg og forretningsmessig tenesteyting etablerer seg i første rekkje i byane. Det har med marknad å gjere. Heimemarknaden lyt rett og slett vere størst og breidast muleg. Det gjev større sikkerheit. Slike verksemder er viktige som grunnlag for tilsetjing av personar med høgare utdanning. Dei har langt dårlegare føresetnader i distrikta. Dersom det i første rekkje er slike verksemder ein skal satse på i innovasjonspolitikken vil det virke sentraliserande.

Samstundes ligg dei største og breidaste nasjonale kompetanseinstitusjonane i byane, det er universiteta og dei store forskingsinstitutta. Men at dei stadig veks er like mykje resultat av ein statleg politikk. Innanfor dette feltet har det vore sterk sentralisering dei siste åra. Dei små regionale høgskulane i distrikta – og dei regionale forskingsinstitutta – har fått forverra vilkår, og har i dag føre seg ei framtid som heller peikar mot nedbygging. Det har i første rekkje med statlege prioriteringar å gjere. Tilsvarande er det for dei endringane i statleg

sektor vi tidlegare har skildra. Som resultat av statleg politikk er det skjedd ein stor vekst i byane – i første rekkje Oslo – og nedgang i distrikta. Det fører til færre kompetansebaserte arbeidsplassar i distrikta, ein konsekvens som også vil følgje av den statlege politikken andsynes distriktskommunane, slik vi har gjort greie for. Dersom staten vel å vidareføre denne politikken blir det sjølvstøtt færre personar med høgre utdanning som vil etablere seg i distrikta. Og det blir sjølvstøtt dårlegare vilkår for innovasjon – i alle høve dei formene for innovasjon som byggjer på og føreset deltaking frå personar med høgre utdanning. Men det er då som konsekvens av ein politikk, og ikkje som føresetnad.

Det er naturleg at personar med høgre utdanning i stor grad søker seg til byane. Det har med marknaden å gjere. Dei er teoretisk flinke, og kan mykje på avgrensa felt. I byane er det mange verksemdar som krev same type kompetanse. Det gjev såleis større sikkerheit for den einskilde å flytte til byen. Missar ein arbeidsplassen ein stad, er det andre alternativ å ty til. Slik sikkerheit blir endå større når det er snakk om par der bådø har høgre utdanning. Men når det samstundes skjer ei systematisk nedlegging av kompetansebaserte arbeidsplassar i distrikta, blir alternativet å flytte dit – mulegvis attende til heimfylket - stadig mindre attraktivt, for dei einslege så vel som dei toslege.

Innovasjon dreier seg om endring; om målretta, systematisk endring. Det er noko anna enn berre å ha evne til å tilpasse seg til raskt skiftande vilkår. Her er det eit viktig forhold mellom *stabilitet* og *endring*. Stabilitet kan gje dei beste vilkåra for å gjennomføre slike former for endring. Og det er vilkår for ei anna form for innovasjon enn det som består i å importere og kopiere dei eindringane som skjer på same måten over store delar av den vestlege verda, slik det er tilfelle for det som vert kalla ”modernisering av offentleg sektor”. Stabilitet heng saman med omfanget av den *sosiale kapitalen* i eit samfunn. Det er eit omgrep vi skal sjå nærare på i *ekskursen* nedanfor. I mykje av den teoretiske og empiriske forskinga om vilkåra for å utvikle *regionale innovasjonssystem* vert sosial kapital tillagt stor vekt⁴⁷. Det er ei form for kapital som vert bygd opp over tid, som byggjer på *tillit* i mange typar relasjonar mellom aktørane, og som føreset relativ stabilitet. For å vende tilbake til Jean Paul Sartre – og Dag Østerberg - sin terminologi, så føreset det *sosiale fellesskap som gruppefenomen* og ikkje som serielle fenomen.

Med det er vi attende til omgrepa nærleik og mangfald. Det at det er mange som møtest i byen, er altså ikkje det same som at ein får nærleik og mangfald, eller høg sosial kapital. Mangfald er eit organisk omgrep; det føreset noko som er utvikla over tid, og er noko heilt anna enn at det er mange ting – mange menneskje – tilstades. Det er over tredve år sidan ein i norsk økofilosofi – og i bysosiologi – skilde mellom mangfald som *kompleksitet* og som *komplikasjon*. Kompleksiteten er organisk; ting og tilhøve heng saman. Når det er komplikasjon, er det kompliserte – ikkje komplekse - relasjonar mellom ting og menneskje. Det er ofte komplikasjon som pregar den sein-moderne byen sitt mangfald.

Det er *ikkje storleiken det kjem an på*. I regjeringa sine dokument vert *tverrfaglegheit* og *kreativitet* trekt fram som viktige vilkår for innovasjon. Det er rett. Men ikkje minst frå vitskapshistoria og vitskapsosologien veit vi at det ikkje er *store* strukturar som gjev dei beste føresetnadene for at tverrfaglegheit og kreativitet skal utvikle seg. Tvert om. Det er betydninga av dei småe strukturane – *smågruppene* – som vert trekt fram. Igjen er det snakk om litt for raske sprang i resonneringa frå regjeringa si side. Det at det er mange tilstades – og difor også mange som representerer ulike fag – er ikkje det same som at det vert vilkår for tverrfaglegheit. I det norske utdannings- og forskingssystemet er det ingen som har hatt så

store problem med å utvikle dette som dei store universiteta, og heller ingen som har etablert så mange ideologiske og organisatoriske sperrer mot å utvikle det.

Det har med respekt for og vektlegging av ulike former for kunnskap å gjere. Vitskapen har sitt grunnlag i det vi gjerne kallar *kodifisert kunnskap*. Men i den andre enden har vi den praksisrelaterte, den *tause kunnskapen*. Det er den som berre kan formidlast – og utviklast – gjennom praksis og i møte mellom menneskje. I forskingsmiljø finst den der mindre grupper av forskarar møtest ofte, - i korridorar, i gruppemøte og i gruppearbeid. Den tause kunnskapen er ein vesentleg føresetnad for tverrfaglegheit og kreativitet, sjølv i forskingsmiljø som arbeider med dei mest kodifiserte formene for kunnskap, t.d. informasjonsteknologi. Og det er smågruppene som gjev dei beste føresetnadene for at den skal kunne utfalde seg. Di større strukturane er, di meir vil dei vere bundne til den kodifiserte kunnskapen.

Då kjem vi over til *merdene* og *nerdane*. Merd-teknologien representerer det heilt avgjerande grunnlaget for utviklinga av oppalsnæringa⁴⁸. Den grunnleggjande teknologiutviklinga skjedde på 1960-talet. Ikkje i Oslo, ikkje i Norsk Hydro, men på Hitra. Ein lensmannsbetjent utarbeidde dei første skissene. Men den relasjonen til praksiskunnskap i fiskerinæringa ein kunne få på Hitra var ikkje minst viktig. Frå røymsler med notsteng av sild og brisling visste fiskerisamfunna mykje om korleis dei kunne halde levande fisk innestengd på ein enkel måte. Vitskapssamfunnet – forskarar – sat på sidelina og såg på. På sentrale punkt skjedde teknologiutviklinga jamvel på tvers av råda frå dei forskingsbaserte kunnskapsmiljøa. Kva så med *nerdane*, - datanerdane? Her er det tale om ein grunnleggjande teknologi som i ekstrem grad har sitt fundament i den vitskapsbaserte, strengt kodifiserte kunnskapen. Likevel har dei store utviklingsspranga – dei som har ført til omfattande næringsinnovasjon – blitt gjennomført av datanerdar. Bill Gates er sjølv ein slik nerd. Det er i første rekkje smågruppestrukturane og utvikling av den praksisrelaterte kunnskapen som har ført næringa vidare.

Ekskurs X – Innovasjon og sosial kapital

Den franske sosiologen *Pierre Bourdieu* sitt omgrep *sosial kapital* har fått mykje merksemd i samfunnsvitskapen det siste ti-året, også innanfor innovasjonsteori⁴⁹. Han knyt sitt omgrep om kapital ikkje berre til materielle interesser og investeringar. *Økonomisk kapital* er såleis berre ei av mange former. Dei to andre viktigaste formene han trekk fram er *kulturell kapital* og *sosial kapital*. Den siste forma – den sosiale kapitalen – er heilskapen av sosiale nettverk, kontaktar og bekjente. Det vil som regel vere føremålstenleg å vere i eit miljø med mykje akkumulert sosial kapital, dersom individ – og samfunn – skal betre sine livssjansar. I følge Bourdieu kan det skje konverteringar mellom dei ulike formene for sosial kapital. Det gjev eit samband til innovasjon; høg sosial kapital er ein viktig føresetnad for konvertering og utvikling av den økonomiske kapitalen.

Jørgen Amdam ved Høgskulen i Volda understrekar slike samanhengar på denne måten⁵⁰:

”Internasjonal forskning viser at dei mest markerte forskjellane mellom samfunn og regionar som greier seg godt i den internasjonale konkurransen og dei som fungerer dårleg, er at dei siste manglar utvikla samfunnsinstitusjonar og –organisasjonar (...). Dei godt fungerande regionane har eit rikt organisasjonsliv, innbyggjarane teke ansvar, det er god og open kommunikasjon mellom sentrale samfunnsaktørar, dei politiske organisasjonane og institusjonane ha god oppslutning og dei arbeider for regionen sin lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt og i forhold til sektorar og organisasjonar (...).

Regionar som fungerer dårleg er prega av "hierarki" og "maktsentralisering", dvs at det er danna elitar og arbeidsmåtar sommeir er prega av å kontrollere og dempe initiativ, særleg om det er andre enn dei "utvalgte" som tek det. Den "tredje sektor" (det sivile samfunn) er svakt utvikla og det er dårleg kommunikasjon og samarbeid mellom politiske organ, maknadsinstitusjonar og den "tredje sektor" (..)."

Epilog – Sør for Sinsen-krysset?

Forfattaren er altså oppvaksen sør for Sinsen-krysset, men har budd i Sogn og Fjordane i 25 år. Han skal ikkje seie at han trivst som fisken i vatnet sør for Sinsen, men han symjer i alle høve framleis like godt i begge miljø. Det blir mange reiser og mange møte, både i Oslo og Brussel, og like mange reiser attende til Sogn og Fjordane. På den siste konferansen i Torino tok han med seg *gamalost* frå Vik på talarstolen, og det vekte merksemd nær sagt over heile Italia. Han greier seg såleis rimeleg godt både som global og lokal.

Det er mange som har det slik på *Vestlandsforskning*. Medan Ottar Brox sine skildringar av *fiskarbonden* sitt mangesysleri er blitt til historie, er det ei rekkje *forskarbønder* hjå oss. Ja, dei kombinerer jamvel det å vere bonde med det mest kunnskapsintensive, å vere forskar i informasjonsteknologi. Og det er jo nett dette – dei kunnskapsintensive næringane – som skal vere sjølve fundamentet i den nasjonale innovasjonspolitikken. Vel og merk i storbyane. For i følgje regjeringa er det berre der det går an. Men i forfattaren sitt tilfelle er det eit høve til å seie noko om *kvifor det ofte går så gale* når ein skal investere i noko *retteleg stort* sør for Sinsen-krysset. Og kan hende også kvifor det alltid skal vere så stort.

Det er alltid godt med empiri i forskinga. Ein må lære av det som skjer, og ein må lære av det som har skjedd. Det er ikkje alltid like greit. I regjeringa sine planar for innovasjonspolitikken er det ikkje så mykje av det. Jamvel om noko av det meir grunnleggjande som blir presentert er behovet for lærande organisasjonar og lærande bedrifter. Kva er det så vi burde lære av? Jo; kvifor er det slik at dei store *børs-boblene* som sprekk alltid oppstår i storbyane? Dei verkeleg store innovasjonane; Medie-bobla på 80-talet? Dot.com – bobla på 90-talet? Og nokre hundre millionar av statlege pengar til IT-Fornebu, som mest ingen flyttar inn i, og som det i hvert fall ikkje blir noko innovasjon av? Kor mange milliardar er ikkje gått tapt? Det kan då ikkje vere meininga med risikokapital at han systematisk skal søkje dit risikoen for å tape alt er størst?

Inspirasjon til forklaringar finn vi ikkje så mange av i vitskapen sine innovasjonsteoriar, heller i skjønnlitteraturen. Det er ikkje, og bør ikkje vere vasstette skott mellom skjønnlitteratur og forskning. Grenseflatene er større enn mange likar å tru. Dei hentar inspirasjon frå einannan. På denne måten blir det betre skjønnlitteratur, og betre forskning. Av god forskning får ein *kunnskap*. God skjønnlitteratur er ei viktig kjelde til *klokskap*. Og mest verre enn ingenting, det er kunnskap utan klokskap. Historia er full av dei mest gruvekkande døme på korleis det har ført til misbruk av kunnskap. Ord som kan vere verdt å minnast når det er tale om *kunnskapsintensiv* industri som sjølve kjerna i innovasjonspolitikken.

Den norske forfattaren *Henrik Langeland* har skrive boka *Wonderboy*⁵¹. Det er ei skildring av eit innovasjonsmiljø i Oslo. Eller som forlaget så presist seier i persentasjonen: ”Wonderboy tar steget inn i et næringsliv i Den nye økonomiens tegn”. Langeland har bakgrunn frå innsida, to år som management trainee i mediekonsernet Schipsted. Wonderboy heiter i boka Christian von der Hall. Hans store prosjekt er raidet mot Sehested, å fusjonere Aschehoug og Gyldendal. Wonderboy har lært det meste han treng i den norske avdelinga av det amerikanske – eller skal vi seie globale - konsulentselskapet McKinsey. Det er ei verd av milliardar kroner, og like mange symbol og teikn. Wonderboy bur i Oslo, og ferdast som fisken i vatnet mellom verdas største byar. Alle stader bur det mange menneskje. Alle stader er det difor også mange med høg utdanning, høg kompetanse som det heiter. Han treff på mange menneskje. Men Wonderboy sitt nettverk er likevel ikkje så stort. Og det er ganske lukka. Dei tenkjer og handlar stort sett på same måten. Så sjølv om det er i storbyen, er det altså innelukka – ”lock-in” som det heiter på fagspråket i innovasjonsteorien.

Frå idé til verdi er tittelen regjeringa har gitt på sin plan for ein heilskapleg innovasjonspolitik. På den innleiande sida i boka om Wonderboy står det følgjande sitat frå ein av McKinsey sine konsulentar som har klatra høgt i næringslivet: "It is the supremacy of the idea that is important". Raidet mot Sehested var ein idé. Men det var ingen god idé. Og så var den ikkje særleg original. Eigentleg berre ein kopi av det andre McKinsey-konsulentar driv med over heile jorda. I statistikken blir det nok registrert som innovasjon. Men: blir det då ikkje *mykje innovasjon* i Wonderboy-miljøa rett og slett av di det er så *mange som gjer det same*?

Ein annan forfattar – *Naomi Klein* – har skrive boka *No Logo*⁵². Ho kom på norsk i 2001. Her vert det skildra sentrale utviklingstrekk mellom fortroppen av dei globale, sein-moderne bedriftene. I denne fortroppen er det den nasjonale innovasjonspolitikken har tenkt å plassere seg. Det er tale om bedrifter som i stadig større grad lausriver seg frå grunnleggjande vareproduksjon. Varene dei sel er noko dei kan kjøpe inn frå ulike kontraktørar – spreidde over heile jorda – og som er noko dei vil ha minst muleg ansvar for og ofte heller ikkje vil vedkjenne seg. Verdiane ligg i utvikling av teikn og symbol, i logoar. Det heiter visst merkevarebygging på norsk. Det er også her innovasjonen ligg, - i stadige skifte i symbol. Det har fått sin parallell i vitskapen, - i den postmoderne vitskapen. Ein vitskap som ikkje finn sanning i grunnleggjande kunnskapsproduksjon, berre i logoar. Då blir det også eit mål på innovativ forskning heile tida å produsere nye teikn og symbol.

Begge delar – *logo-bedriftene og symbol-forskinga* – trivst særleg godt i dei største byane. Det har med den sein-moderne byen å gjere, som jo er full av stadige skifte av flimrande teikn. Men produksjonen er langt vekke, både fysisk og åndeleg; den tener ikkje lenger som forankring. Territoriell kunnskap trengst ikkje. Men det er dette – fråver frå grunnlag i produksjon og territorialitet – som gjer at *Wonderboy* kan utfalde seg. I ei verd dominert av teikn og symbol er det ikkje lenger naudsynte korrektiv tilstades. Då blir det òg mange milliardar som går tapt i sokalla innovasjon.

Takk og pris at vi har Sogn og Fjordane, så lenge det varer.

Notar

¹ Statsråd Erna Solberg (2002) i: *Vekst i hele landet* - Redegjørelse for Stortinget om distrikts- og regionalpolitikken. Stortinget 30.04.2002.

² Prosjektet "Surprise" har ei rekkje slike symbol og "nyord". I forprosjektrapporten står det at prosjektet m.a. skal drive med "Strategisk coaching", "Scenario- og foresightlæring" og "Teknologisk Foresight", og sjølvsagt "Dialogkonferanser", "Søkekonferanser", "Kartleggingskonferanser" og "Nettverkssamlinger". Det vantar berre "Optimist-konferanser", så ville lista vore komplett. Det blir i alle høve mange møte og mykje som kan hende kan kallast "kommunikativ rasjonalitet", men neppe sikkert at det blir like mykje kunnskapsproduksjon.

I denne samanhengen kan det vere verd å minne om nokre ord frå den dansk-bergske forfattaren *Ludvig Holberg*. Det er i år 250 år sidan han døydde. Han var ikkje berre forfattar, men òg professor i retorikk. Likevel var han sterkt kritisk til bruk av talekunst utan vett. Retorikk kunne slik samanliknast med sminke: den forfører og skjuler. Gjennom Erasmus Montanus – og "Mor Nille er en sten" – uttrykte Holberg sin forakt for delar av academia og dei som pyntar seg med ord. For Holberg var det like ille å pynte seg med ord som med fjør. Han understreka at ein kunne studere seg tåpeleg; ein overstadig lærd mann vart samanlikna med ein overstadig rusa mann. Apropos konferansane – ikkje minst *optimist-konferansane* – er det grunn til å minne om at Holberg sterkt understreka at ein må *lære seg å tvile før ein kan lære seg å tru*.

(Ovanstående om Holberg er inspirert av, også i stor grad henta frå ein artikkel av Hege Duckert i Dagbladet 27.01.04. Artikkelen er skriven i samband med markeringa av at det er 250 år sidan Holberg døydde, som omtalt ovanfor).

³ Ein av forskarane i Surprise-prosjektet – Iver B. Neuman – har jamvel skrive ei heil bok om *omgrepsmakt*.

⁴ Tabellen er altså henta frå Johnstad, T., J.E. Klausen og J. Mønnesland (2003): *Globalisering, regionalisering og distriktpolitikk*. Makt- og demokratiutredningen, Rapportserien no. 76, august 2003. Dei har igjen henta oversynet frå Hood, C. (1991): "A public management for all seasons?", *Public Administration* vol. 69, pp 3-19.

⁵ Å skifte ut "planlegging" med "management" vart fremja av ein norsk professor i urbanisme på ein konferanse for norske planleggingsforskarar, der forfattaren var tilstades. For ein kritisk gjennomgang av denne diskursen i planleggingsteorien sjå: Aall, Høyer og Lafferty (red. 2002): *Frå Miljøvern til Bærekraftig Utvikling i Kommunene*, Gyldendal Akademisk (s. 225).

⁶ Fleire av dei nyare bøkene til Zygmunt Bauman er i denne samanhengen viktig lesnad. Det gjeld særleg Bauman (1998): *Globalization. The Human Consequences*. Cambridge: Polity Press; Bauman (2000): *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press; Bauman (2001): *Wasted Lives. Modernity and its Outcasts*. Cambridge: Polity Press. Dei to første er omsett til norsk og utgjevne på Vidarforlaget A/S, Oslo i deira Erasmus-serie.

⁷ Dette er gjeve ein omfattande dokumentasjon i Ivar Lie (2003): *Regionale endringar i statleg sektor*.

Syssettingsendringar i staten 1980-2000 fordelt på regionar langs ein sentrum-perifer- dimensjon.

Samarbeidsrapport, NIBR og Norut NIBR Finnmark. Sjå også: Stig Karlstad (2003): Sentrum og periferi, hvem er "motor" for hvem? – Om Finnmark og statlig sektors lokalisering. *Regionale trender* no 2/2003, NIBR.

⁸ "Effektutvalet" vart nedsett av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) gjennom Kongeleg resolusjon for å vurdere samla regionale effektar av statleg politikk. Det er gjennomført ei rekkje ulike typar analysar, sjå: www.effektutvalget.dep.no. Hovedrapporten ligg føre i form av NOU 2004: 2.

⁹ Endringane i statleg sektor og konsekvensane i form av redusert sektorsamordning er omfattande – og vel dokumentert – i hovedrapporten frå "Effektutvalet" (NOU 2004: 2, kap. 4 og kap. 8).

¹⁰ Omkring desse ulike sidene ved organiseringa av dei statlege tilsyna sjå Tom Christensen (2003): *Regionale og distriktpolitiske effekter av New Public Management*, eit notat til "Effektutvalet"; www.effektutvalget.dep.no

¹¹ Maktutredningen. Sluttrapport (NOU 1982:3).

¹² For drøftinga av skilnaden mellom territoriell og funksjonell kompetanse – eller rasjonalitet – er følgjande eit viktig referanseverk i planleggingsteorien: Friedman, J. and C. Weaver (1979): *Territory and Function. The Evolution of Regional Planning*. London: Arnold.

¹³ Det er ei framifrå prinsipiell drøfting av tilhøvet mellom grensene for statleg styring og marknadsstyring i boka av Nilsen, H. og D. Østerberg (1998): *Statskvinnen – Gro Harlem Brundtland og nyliberalismen*. Oslo: Forum Aschehoug. Frå Nilsen og Østerberg har vi òg lånt omgrepa sosialstat, intervensjonsstat, velferdsstat og omsorgsstat.

¹⁴ For ein gjennomgang av denne samanlikninga mellom overføringar til kommunesektoren og Folketrygda sjå: Berg, P.O. (2003a): *Staten som distriktpolitisk aktør – nasjonale påvirkningsmuligheter i den "store" distriktpolitikken*. Working Paper no. 8/2003. Bodø: Handelshøgskulen i Bodø.

¹⁵ Sjå: NOU 2003:9 Makt og demokrati. Sluttrapport frå makt- og demokratiutgreiinga. Det kan stillast spørsmål ved om utgreiinga ikkje her i for stor grad sler opp opne dører. Utviklinga av rettighetslovgevinga – og konsekvensane for demokratiet – har vore mykje analysert og omtalt i samfunnsforskninga dei siste ti til femten åra. Det gjeld både her i landet og internasjonalt. Det er lenge sidan *Jürgen Habermas* retta merksemda mot ei aukande *Verechtlchung*, eller rettsleggjering,- juristeri, som eit trugsmål mot demokratiet. Det vi kan

omtale som *jussifisering av politikken* har òg lenge vore eit sentralt tema i analysar og kritikk av utviklinga innanfor EU.

¹⁶ Om gruppe- og serie-fenomen sjå m.a.: Nilsen, H. og D. Østerberg (1998): *Statskvinnen – Gro Harlem Brundtland og nyliberalismen*. Oslo: Forum Aschehoug.

¹⁷ Sjå særleg følgjande arbeid av Paul Olav Berg (2003a): *Staten som distriktpolitisk aktør – nasjonale påvirkningsmuligheter i den “store” distriktpolitikken*. Working Paper no. 8/2003. Bodø: Handelshøgskulen i Bodø. Men òg: Berg, P.O. (2003b): *Sentralisering og makt – et apropos til Makt- og demokratiutredningen*. Working Paper no. 21/2003. Bodø: Handelshøgskulen i Bodø.

¹⁸ For denne gjennomgangen av ulike sider ved Rattsø-utvalet sine tilrådingar sjå også ein analyse som vart gjort av Vestlandsforskning; Bukve, O. og M. Simonsen (1996): *Inntektsystemutvalet for kommunesektoren – kritikk og konsekvensar*. VF-rapport 3/96. Sogndal: Vestlandsforskning.

¹⁹ Sjå Mønnesland, J. (1996): Ingen kommer unna politikken. *Plan* 4/96. Oslo: Universitetsforlaget.

²⁰ For gjennomgang av Ottar Brox sine analysar sjå: Brox, O. (1966): *Hva skjer i Nord-Norge?* Oslo: Pax; Brox, O. (1984): *Nord-Norge. Fra Allmenning til Koloni*. Oslo: Universitetsforlaget; Nilsen, R., J.E. Reiersen og N. Aarsæther (red. 1982): *Folkemakt og regional utvikling*. Oslo: Pax. Håvard Teigen ved Høgskulen i Lillehammer har òg gjort framifrå analysar av mangesysleri, i første rekkje knytt opp til landbruket. Sjå Teigen, H. (1984): *Vil Bygde-Norge overleve – Med Storbukkar på bygdebeite?* Ringsaker: Fagbokforlaget. Teigen, H. (1984): Utvikling og overføringer i 20 enkeltkommuner. Vedlegg 9 i *NOU 1984: 21B*, Vedlegg til utredning om statlig næringsstøtte i distriktene (Bygdeutvalet).

²¹ Ottar Brox i kommentar i Dagbladet 06.02.99.

²² Sjå referansane i noten om Ottar Brox sine analysar ovanfor.

²³ Om BU-midlane sjå hovedrapporten frå Effektutvalet (*NOU 2004:2*, kap. 6). Sjå også Håvard Teigen (2003) sin rapport til Effektutvalet: *Effektar av den smale distriktpolitikken*. www.oeffektutvalget.dep.no

²⁴ Dette er sitert frå eit foredrag holdt av Erna Solberg: *Privat rikdom/offentlig fattigdom – Utfordringer i kommunal sektor*. Innlegg på Norsk Kommuneforbund sitt 22. ordinære landsmøte 14. oktober 2002.

²⁵ Dei viktigaste resultatane frå KS-prosjektet om kommunesamanslåing er publisert i: Kommunenes Sentralforbund (red. 2003): *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen*. Oslo: Kommuneforlaget. Vestlandsforskning har utarbeidd eit av kapitla i boka.

²⁶ Sitert frå KS-boka referert til i noten ovanfor (s. 166).

²⁷ Framstillinga her av vårt omgrep *samfunnsbedrift* byggjer på Zygmunt Bauman (2001) sin bok: *Flytende Modernitet*. Oslo: Vidarforlaget (s. 188 – 191). Den studien av Alain Peyrefitte (1998) som det vert vist til er: *La Société de confiance: Essai sur les origines du développement*. Paris: Odile Jacob.

²⁸ Nigel Thrift har skriva fleire bidrag til analysane av den sein-moderne, flytande kapitalismen. Sjå m.a. Thrift, N. (1997): "The rise of soft capitalism", *Cultural Values*, 1/1, april 1997, s. 29-57. Bauman byggjer her mykje på Thrift sine arbeid.

²⁹ Bourdieu, P. (1998): *Contre-feux: Propos pour servir à la résistance contre l'invasion néo-liberale* (Paris: Liber).

³⁰ Vi viser til dei tre bøkene av Bauman som er referert i ein note ovanfor. Men det er her òg gjort viktige arbeid av den engelske sosiologen John Urry. Sjå særleg Urry, J. (2000): *Sociology Beyond Societies. Mobilities for the twenty-first century*. London: Routledge.

³¹ Sjå innleiinga til Heggen, K., J.O. Myklebust og T. Øia (red. 2001): *Ungdom – I spenninga mellom det lokale og det globale*. Oslo: Samlaget (s. 14 – 15).

³² Sjå Jørgensen, G. (1994): *To Ungdomskulturer. Om vedlikehold av sosiale og kulturelle ulikheter i Bygdeby*. VF-rapport 1/94. Sogndal: Vestlandsforskning.

³³ Sjå Gunnar Jørgensen sine bidrag i: Heggen, K., G. Jørgensen og G. Paulgård (2003): *De Andre. Ungdom, risikosoner og marginalisering*. Oslo: Fagbokforlaget (kap. 8, kap. 10 og kap. 4). Dessutan han sine bidrag i: Heggen, K., A.R. Djupvik og G. Jørgensen (2003): *Velferdsstatens ungdomsroller. Statleg definerte – lokalt konstruerte*. Forskningsrapport nr. 53. Volda: Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda.

³⁴ Sjå: Johnstad, T., J.E. Klausen og J. Mønnesland (2003): *Globalisering, regionalisering og distriktpolitikk*. Rapportserien no. 76 – august 2003. Oslo: Makt- og demokratiutredningen.

³⁵ Sjå: Veggeland, N. (2000): *Den nye regionalismen*. Bergen: Fagbokforlaget. Og: Jervel, S. (1998): *Norge foran oppbrudd*. Oslo: Europa-programmet.

³⁶ Sjå Fossen, E. (2000): *Antinatur. Natur som ideologi*. Oslo: Pax (sitat frå s. 148).

³⁷ Det er verdt å understreke at Erling Fossen gjennom fleire år har hatt nært samarbeid med forskingsmiljø i Oslo, m.a. med fleire av forskarane som deltek i forskingsprosjektet *Surprise* som vi har omtala innleiingsvis. To av dei blir takka i føreordet til boka *Antinatur*.

³⁸ Jacobs, J. (1961): *The Death and Life of Great American Cities. The Failure of Town Planning*. UK: Penguin Books.

-
- ³⁹ Jacobs, J. (1969): *The Economy of Cities*. UK: Penguin Books; Jacobs, J. (1984): *Cities and the Wealth of Nations. Principles of Economic Life*. New York: Vintage Books.
- ⁴⁰ Statsråd Erna Solberg (2002): *Vekst i hele landet - Redegjørelse av kommunal- og regionalministeren om distrikts- og regionalpolitikken*. Stortinget 30.04.2002.
- ⁴¹ Sitat (s. 135) frå: Johnstad, T., J.E. Klausen og J. Mønnesland (2003): *Globalisering, regionalisering og distriktspolitikk*. Rapportserien no. 76 – august 2003. Oslo: Makt- og demokratiutredningen.
- ⁴² Sjå i første rekkje kap. 5 i rapporten: Johnstad, T., J.E. Klausen og J. Mønnesland (2003): *Globalisering, regionalisering og distriktspolitikk*. Rapportserien no. 76 – august 2003. Oslo: Makt- og demokratiutredningen.
- ⁴³ *St.prp.nr. 51 (2002-2003): Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv*. Oslo: Nærings- og Handelsdepartementet.
- ⁴⁴ *Fra idé til verdi. Regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitik*. Oslo: Nærings- og Handelsdepartementet, 2003.
- ⁴⁵ *Vekst – i hele landet*. Kommunal- og regionalminister Erna Solbergs redegjørelse i Stortinget, tirsdag 30. april 2002.
- ⁴⁶ Det ligg m.a. i *Ferdinand Tönnies* sitt skilje mellom Gesellschaft ("selskap") og Gemeinschaft ("fellesskap"), der han knytte det første til bylivet. Vi finn noko av det same i *Ralph Dahrendorf* sitt omgrep om livssjansje og skilje mellom forankring på den eine sida og store valmulegheiter og handlingsrom på den andre. Dahrendorf meiner at mykje valmulegheiter og handlingsrom – som i dei moderne byane – undergrev forankringa, som er ein heilt naudsynt føresetnad for velferd. Vi har dessutan tidlegare framheva *Jean Paul Sartre* – og *Dag Østerberg* – sitt skilje mellom to ulike typar sosiale fellesskap, gruppa og serien. Østerberg sine sosio-materielle analysar og skildringar av Oslo er òg av betydning i denne samanhengen.
- ⁴⁷ Sjå m.a. fleire bidrag i: Gammelsæter, H. (red. 2000): *Innovasjonspolitik, kunnskapsflyt og regional utvikling*. Oslo/Trondheim, Norges forskingsråd: Tapir Forlag.
- ⁴⁸ For ei framstilling av utviklinga av merd-teknologien i oppalsnæringsa sjå særleg: Berge, D.M. sitt bidrag i: Gammelsæter, H. (red. 2000): *Innovasjonspolitik, kunnskapsflyt og regional utvikling*. Oslo/Trondheim, Norges forskingsråd: Tapir Forlag.
- ⁴⁹ Om Pierre Bourdieu sine teoriar på dette feltet sjå særleg: Danielsen, A. og M. Nordli Hansen (1999): *Makt i Pierre Bordieus Sosiologi*, i: Engelstad, F. (red.): *Om makt – Teori og kritikk*. Makt- og demokratiutredningen. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- ⁵⁰ Sjå Jørgen Amdam (sitat frå s. 213) sitt bidrag i: Gammelsæter, H. (red. 2000): *Innovasjonspolitik, kunnskapsflyt og regional utvikling*. Oslo/Trondheim, Norges forskingsråd: Tapir Forlag
- ⁵¹ Langeland, H. (2003): *Wonderboy*. Roman. Oslo: Gyldendal.
- ⁵² Klein, N. (2001): *No Logo*. Oslo: Forlaget Oktober.