

Periferiens politiske økonomi i sentrum – nokre refleksjonar

Jostein Vik^{a,b}, Reidar Almås^b, Bjørn Egil Flø^c og Eirik Magnus Fuglestad^b

^a NTNU - Norges teknisk naturvitenskapelige universitet, Institutt for sosiologi og statsvitenskap.

^b Ruralis – Institutt for rural og regionalforskning

^c NIBIO - Norsk institutt for bioøkonomi.

Ordskifte dei siste åra etterlet lite tvil. Det er distriktsopprør på gang i Noreg. Vi kan sjå det i ordskifta om ulven, om ferjeprisane, om nedleggingar av skular, sjukehus, slakteri og ambulansetjenester, om kvoteordningar i fiskeria, om endringane i jordbruket, om sentralisering og om nedbygging av offentlege tenester osb. I skrivande stund kan det sjå ut som om også krisetiltaka som er blitt sett i verk for å takle koronapandemien har ein sentrum-periferidimensjon.

I denne boka har ei rekkje forfattarar sett søkelys på ulike sider ved forholdet mellom sentrum og periferi i det norske politiske landskapet. Sjølv om vi, som denne boka tydeleg viser, kan sjå at det er ei rekkje nye distriktsopprør på gang i norsk politikk, er ikkje det motsetjingsfylte forholdet mellom by og land eit nytt fenomen. Snarare tvert om. Samfunnsforskarar som til dømes Stein Rokkan har vist at konflikta mellom sentrum og ulike delar av periferien er grunnleggjande i utviklinga av dei europeiske nasjonalstatane – ikkje minst den norske. Men korleis skal vi forstå motsetjingane i dag? Dessutan har det også vore tradisjon for at det har vorte bygd bruer mellom motsetjingane i norsk politikk. Det har vore fleire døme på at politiske løysingar på motsetjingane kjem frå ein koalisjon mellom by og bygd, som alliansen mellom bønder og radikale byfolk på slutten av 1800-talet og kriseforliket mellom Arbeidarpartiet og Bondepartiet i 1930-åra. Er det mogleg å tenkja seg dette også denne gongen?

I dette kapitlet søkjer vi å forstå dei nye distriktsopprøra, vi søkjer å gje dei meining samstundes som vi går eitt steg vidare og retter søkjelyset mot kva som kan gjerast politisk. Vi vil til slutt difor også drista oss til å seie noko om kva vi meiner den politiske verktøykassa kan og bør fyllast med.

Dei einskilde analysane i denne boka står på eigne bein. Men når vi ser dei samla er det nokre tema som går igjen. For det første er det trekk knytt til utviklinga av den særne norske politiske økonomien som ser ut til å generere nye motsetjingar, noko som gjev næring til distriktpolitisk misnøye. Stikkord her er ressurskontroll, ny teknologi og konsentrasjon av kapital. For det andre kan vi identifisera ei rekkje element av distriktsopprøret som er knytt til endringsprosessar i det offentlege Noreg. Stikkord her er sentralisering og effektivisering, og statens tilbaketrekking frå distrikta. For det tredje, og dette kan vi sjå som resultat av dei to første poenga, ser vi at den politiske debatten og den

politiske deltakinga tek nye former. Dette kan skuldast at veljarar reagerer på politikk som går på tvers av deira egne interesser og meiningar, og det kan skyldast ei gryande kjensle av ikkje å bli høyrd, ikkje teke på alvor, eller, med Flø (2020) sine ord, «ei kjensla av ran».

Vi byggjar difor resten av dette kapitlet opp i fem bolkar. Først tek vi opp endringane i den norske ressursbaserte politiske økonomien, deretter adresserer vi korleis staten trekkjer seg attende frå si rolle som aktiv distriktpolitisk aktør. Den tredje bolken tek opp korleis den politiske stemninga og deltakinga blir påverka av endringane vi har skildra. Den fjerde bolken er ei drøfting av korleis vi kan tolke dei ulike utviklingstrekk samla, før vi i den femte bolken drøftar vår rolle som forskarar. Korleis kan vi fylle den politiske verktøykassa slik at ho også i fortsetjinga kan være tenleg til å byggja ein velferdsstat som er meir kjenneteikna av alliansane mellom by og land enn av skiljelinene mellom dei.

Ein ressursbasert politisk økonomi

Den særegne norske kapitalismen spring ut frå den naturbaserte ressursituasjonen (Thue 2008). Noreg har ein ressursbasert økonomi, og naturressursane er i stor grad lokalisert i distrikta. Difor er det inga tilfeldigheit at distriktpolitikken er så sentral i Noreg. Eit heilt grunnleggjande trekk ved den norske geografien er mykje fjell og lite jordbruksareal. Berre omlag tre prosent av det norske landarealet er dyrka jord. Og det vesle som er av jordbruksareal, utanom det sentrale Austlandet, er oppstykk. Det ligg langs kysten, det er spreidd i til dels bratt lende med eit lite gjestmildt klima. Ein konsekvens av dette er at Noreg historisk sett ikkje utvikla eit sterkt landeigande aristokrati med eit føydalsystem. Det vesle som var av dansk-norsk adel vart avskaffa i 1814. I så måte har historikar Francis Sejersted (2002) definert ein særskilt norsk «demokratisk kapitalisme», medan historikar Øystein Sørensen (2001) har snakka om ein «Norsk Sonderweg» – ei særnorsk historisk utvikling der demokratiske kompromiss, tufta på ein stor sjøveigande norsk bondestand, har vore viktig. Bøndene har i politisk forstand både vore statsbyggjande og stått i eit motsetjingsforhold til sentrale styresmakter (Lunden 2002, Gjerdåker 2002, Koht, 1926). Eit anna grunnleggjande geografisk trekk ved Noreg er den lange kysten og dei store havområda. Med grunnlag i ein havbasert økonomi har det utvikla seg ein stor fiskeriøkonomi og eit handelsbasert borgarskap med sin eigen underklasse langs kysten. Som ein kan lesa ut av Rokkans sentrum-periferimodell, har bae desse to samfunnsklassane i periferien ein inngrodd skepsis til elitar i sentrum (Rokkan 1987).

Når distriktpolitikken har ein så sentral del i norsk medvit og i det norsk politiske landskapet, heng det altså i stor grad saman med at Noregs velstand er tufta på ressursane i distrikta. Ikkje noko ved den norske distriktsøkonomien er likevel lausriven frå politikken. Sjølve skiljet mellom økonomi og politikk er illusorisk i distriktpolitisk samanheng. Historikaren Lars Thue beskriv, i boka si om det norske vasskraftregimet, korleis «eigarskap og fordelingsprinsipp er sosiale ordningar som også er ‘sosialt konstruerte’» (Thue 2003, s. 23), og politisk omstridde. Grunneigarrettane, retten til

vassdraga, vasskrafta og fallrettane, retten til oljen, til fisken, algane i havet, til ein plass langs kysten, og no òg vinden, er ikkje naturlege rettar. Dette er rettar og økonomiske ressursar som det har stått, og framleis står, politisk kamp om. Det går ei lang line frå Johan Sverdrups argumentasjon for privat eigedomsrett til vassdraga på slutten av 1800-talet, via Johan Castbergs agitasjon for grunnrenteskattlegging i dei første tiåra av 1900-talet (Thue 2003), til etableringa av den norske petroleumsforsvaltinga på 1970-talet (Lie 2012, Lie 2013, Moses og Letnes 2017), til kampen om areala langs kysten (Johnsen og Hersoug 2012), og utgreiing av grunnrenteskattlegging av havbruksnæringa (NOU 2019: 18). Gong etter gong ser ein at det står strid om eigarskap, om retten til utnytting, og moglegheita for å legge skatt på ressursane i distrikta. Den politiske økonomien i distrikta er difor langt på veg eit resultat av ein stadig tilbakevendande politisk kamp om kontrollen med ressursane og kven som skal ha avkastninga av desse. Vidare, har sjølve kampen og motsetjingane, men også løysingane, vore konstituerande for den norske politiske økonomien, og det som er kalla den norske modellen.

Når ein no i seinare år har sett nye konflikhtar og mobilisering rundt tema knytt til den politiske økonomien i distrikta, er årsakene mykje å finna i den teknologiske utviklinga. Den britiske økonomen og statsvitaren Susan Strange, som var sentral i utviklinga av fagfeltet internasjonal politisk økonomi, hevda at teknologien sin innverknad på endringar i forholdet mellom økonomi og politikk i altfor stor grad har vorte oversett (Strange 1996). Etterkvart har det likevel komme fleire studiar knytt til dei enkelte distriktsnæringane som legg vekt på forholdet mellom nettopp teknologisk utvikling og politisk organisering. Ei overordna tolking av fleire av dei sentrale politiske stridsspørsmåla vi observerer i denne boka, er at den politiske økonomien i distrikta i dag blir rekonstruert som følgje av teknologiske endringar. Innanfor fiskerisektoren har den teknologiske utviklinga openbert påverka både reguleringa og den politiske kampen mellom grupper av fiskarar (Johnsen 2005, Vik m.fl. 2011, Johnsen og Vik 2013). I skogbruket har overgangen frå ei langsam ressurs- og arbeidskraftbasert næring til ei høgteknologisk og kapitalkrevjande næring, snudd opp ned på så vel økonomiske forhold som fordeling av makt og innverknad (Follo 2008, Vik 2009). I jordbruket set teknologiske endringar som til dømes mjølkeroboten både eigarskapformer og fordelingar av produksjonsrettar i spel (Vik m.fl. 2019).

I fleire av distriktsnæringane har ein det som kan synast som paradoksale situasjonar. Det har dei siste åra vore gode vekstvilkår på grunn av den teknologiske utviklinga, men det har ført til ei strukturell utvikling som skaper både nye vinnarar og taparar. Mange aktørar både i jordbruk, fiskeri, oppdrett og matindustri, har vakse og hatt god lønnsemd. I jordbruket utgjer heimemarknaden ei øvre grense for produksjonsvolumet, medan fiskeria er avgrensa av ressurstilgangen. Når nokre veks, er det difor nokre som må gje seg. Samstundes er det inga sterk geografisk sentralisering innan fiskeri og jordbruk, men vi kan sjå ein sterk konsentrasjon. Det same ser vi i oppdrettsnæringa, om enn av andre grunnar. Færre aktørar står for meir av produksjonen, og det er i stor grad difor dei tener betre enn før.

Så sjølv om det går godt i distriktsnæringane som en følge av strukturendringane, pressar dei same strukturendringane også folk ut av næringa. Stadig fleire får stadig mindre å seie over ressursane i distrikta, og vi ser at dei næringane som før var sentrale for måla i den breie distriktspolitikken, ikkje lenger kan bidra som før til busetting, sysselsetting, skattegrunnlag og levande lokalsamfunn. Dei som overlever strukturutviklinga i distriktsnæringane driv med sitt, medan dei andre som bur i bygdene utan innverknad på utviklinga i bioøkonomiane står attende på brygga og ser på turistar og trålarar som drar ut for å fiske. Difor held kritikken mot fiskeripolitikk og landbrukspolitik seg sjølv om optimismen og investeringslysta hjå dei som er att i næringa er høg.

I Nord-Noreg har no reiselivet passert primærnæringane i del av sysselsettinga (Førde, 2020), og det er i stor grad fellesgodane som trekk turistane. Det er naturen, nordlyset, havet, fisken og kulturlandskapet. Som Førde seier det her i denne boka «Turisme handlar på mange måtar om å konsumere stad» (Førde, 2020, s. XX). Turismen ber difor med seg nye spenningar. For det første er det nye spenningar mellom bygdefolk på den eine sida og turistar og hyttefolk på den andre. For det andre ser vi at i delar av det naturbaserte reiselivet vert pengane lagt att i byane, då det er der turistane gjerne overnattar, medan konsumet av naturen og bygda skjer i dei omliggande bygdene. For det tredje får ein nye spenningar mellom dei som lever *av* og *i* turistnæringa i bygdene, og dei som berre lever *med* at turistane konsumerer og omformar bygda deira. Når nokre tener på konsum av bygda som stad, og andre ikkje, ser vi at den naturbaserte turismen er nok eit døme på at verdiskapinga privatiserast, medan kostnadene kollektiviserast.

Eit anna trekk ved distrikts nye politiske økonomi er at den lange utviklingslina med ein politikk for stadig meir økonomisk likskap kan sjå ut til å være broten. Sjølv om måling av ulikskap i inntekt og formue er komplisert, er det store bildet at den økonomiske ulikskapen i Noreg har auka dei siste åra. Dette gjeld enten ein ser på inntekt (Geier og Grini, 2018) eller på formue (Omholt, 2018). SSB forskar Rolf Aaberge, seier i eit intervju med Forsking.no at ulikskap i formue er den viktigaste årsaka til økonomisk ulikskap i Noreg i dag. Om ein berre ser på ulikskap i formue: «vil vi ikke kunne forsvare påstanden om at Norge er et likhetssamfunn. Da måtte vi tvert imot ha slått fast at den økonomiske ulikheten er veldig stor» (Amundsen, 2019). Aasjord (2020) tar opp dette i sitt kapittel og visar at ulikskap i formue varierer mykje mellom sentrum og periferi. Ingen merkar dette betre enn dei som har den dårlegaste utviklinga, og mange av dei bur i bygdene.

Ein stor stat som trekker seg attende

Det er ikkje berre den politiske økonomien som er i endring. Også det offentlege Noreg er i endring. Lokalvalet i 2019 var ein varsla katastrofe for så vel regjeringspartia som for Arbeiderpartiet, medan Senterpartiet fekk sjå det dei hadde håpa på då dei fossa fram på målingane. I kapitla til Todal Jensen (2020) og Mahlum Melås & Blekesaune (2020) kan vi sjå at resultatet dels kan tolkast som ein reaksjon mot ein offentleg sektor som endrar seg frå ein stor, men raus og inkluderande velferdsstat,

til ein stat som i aukande grad trekkjer seg attende og reduserer sitt engasjement i distrikta. Vi ser noko vi kan skildre som framvoksteren av ein grådigare stat – ein offentleg sektor som trekker seg attende, utan å bli mindre – ein stat som veks, utan å yte meir. Det er altså ikkje ein vidareutvikla velferdsstat i bildet til venstresida vi ser. Det ville vore ein rausare stat, ein stat som utvida tenestetilbodet sitt, også i distrikta. Det er heller ikkje ein stat i bildet til den gamle høgresida. Det ville vore ein stat som trekkjer seg attende for å bruka mindre av skattepengane, ein nattvektarstat. Nei, det vi ser er ein ny form for veksande stat, ein kombinasjon av dei dårlegaste sidene av staten til både høgre- og venstresida. Ein stor, men i distriktpolitisk forstand, meir passiv stat.

På grunn av ein aktiv forvaltning av oljerikdomane i havet utanfor kysten vår har vi her i landet stor fridom i kor mykje pengar det offentlege kan bruka. Det har lenge vore konsensus i Noreg, at i økonomisk forstand bruker vi det vi kan – avgrensa av handlingsregelen. Det har altså ikkje stått nokon stor strid om kor stor staten (les offentleg sektor) skal vera dei siste åra, men heller om kvar og korleis staten skal bruka pengane best. Denne politiske balansegangen har ikkje kome distrikta til gode dei siste 10-åra. Teigen (2020) viser i sitt kapittel korleis ressursane til den smale distriktpolitikken gradvis har vorte redusert. Ei rekkje andre utviklingstrekk har råka ulike delar av den breie distriktpolitikken. Nærpolitireforma har ført til nedlegging av lensmannskontor, ambulansetenesta har vorte sentralisert, helseføretaka vurderer nedlegging av fødetilbod og sjukehus i distrikta, skular blir lagt ned, høgskuletilbod blir sentralisert, flybasar blir flytta, kommunar og fylke blir slått saman, ferjeprisane blir auka, flyruter blir lagt ned, osv. Alt dette er døme på saker som handlar om ein offentleg sektor som trekker seg attende frå periferien og som overlèt meir til marknaden. Staten sin eigen dokumentasjonsteneste Difi viser utviklinga godt:

«(...) det skjer en sentralisering samlet sett av offentlig sysselsetting. Veksten er særlig sterk på nivå 2, dvs. i tettstedsområder rundt mellomstore byer som Trondheim, Bergen, mv. I statlig sektor, inkludert helseforetakene, øker sysselsettingen jevnt i de mest sentraliserte områdene (nivå 1 og 2), mens den synker i de minst sentraliserte områdene (nivå 5 og 6) i 2016 og 2017. Det samme bildet gjør seg gjeldende i kommunesektoren. Også her er veksten i sysselsetting sterkest i de mest sentrale områdene» (Difi, 2019, s.7-8).

Det er mange grunner til at offentlege arbeidsplassar blir flytta ut av distrikta, men ser ein desse utviklingstrekk med distriktpolitiske briller, hjelper det lite at endringane er underbygd med argument om digitalisering, ny teknologi, rasjonalisering og effektivisering. Snarare tvert om: sjølve rasjonaliseringsidealet kan sjåast som ein illustrasjon på eit distriktsfiendtleg politisk rasjonale. Digitaliseringsdirektoratet (Difi) beskriv i sin rapport om utvikling i lokalisering av statlege arbeidsplassar det dei kallar «desentral konsentrasjon». Omgrepet visar til ei utvikling der statlege arbeidsplassar blir samla på færre stader, men ikkje nødvendigvis i Oslo. Ei rekkje verksemder kor det tradisjonelt har vorte sett som naturleg med sterk lokal representasjon, kan tene som eksempel på

utviklinga: Statens vegvesen har foreslått å leggje ned ei rekkje trafikkstasjonar som ei følge av digitalisering og nye tenester. Mattilsynet, som hadde så mykje som 70 lokale kontor rundt om i landet, legg ned fleire av dei minste kontora. Fiskeridirektoratet har dei siste åra lagt ned fleire lokalkontor, og kystverket, som har ein matriseorganisering med kontor mange stadar rundt om i landet, diskuterer no nedleggingar av nokre av sine lokalkontor. Om Kystverket seiest det i rapporten: «Kystverket er oppmerksomme på at en slik geografisk spredning har en kostnad, og virksomheten merker ABE-reformen» (Difi, 2019, s. 23).

Den såkalla avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reforma) er ei relativt lite omtalt, men ein svært sentral reform for utviklinga i offentleg sektor. Den vart innført av Regjeringa Solberg frå og med budsjettåret 2015. Den inneber eit pålegg om 0.5 prosent kutt pr år i driftsutgiftene til alle statlege verksemder, og kan difor skildrast som ei institusjonalisering av ostehøvelprinsippet. Dei innsparte midlane skal gå til andre politisk prioriterte område. ABE-reforma førte i første omgang ikkje til stor politisk ståhei. Det kan synast som om 0.5 prosent ikkje er så mykje, men når det er eit årleg fenomen, får det etter kvart store verknader. Ein fersk Fafo-rapport viser mellom anna at det vanlege er at innsparingane kjem i stand ved at ledige stillingar ikkje blir utlyste, og ved ulike typar omstilling og omorganisering (Oppegaard m.fl. 2019). Begge delar legg eit press på allereie små og utsette offentlege einingar i distrikta.

Den offentlege sentraliseringa – eller den desentrale konsentrasjonen som Difi kallar det – inneber stadig mindre offentleg sysselsetting på dei minst sentrale stadene. Det betyr òg større avstand til tenestene og til dei folka som kan trenge personleg hjelp, sjølv om tenestene er digitaliserte. Kanskje inneber den grådigare stat òg at offentleg sektor som arena for profesjonsutøving endrar karakter i retning av meir effektivitet, men mindre nærleik? Vi må likevel ikkje gløyma at den norske velferdsstaten på dei fleste områda fungerer godt. Spørsmålet er i kva retning utviklinga går. Folk i Noreg betaler gladeleg skatt. Det er ein sosial kontrakt. Men då må ikkje staten trekka seg bort. Han trengs, velferdsstaten. Distrikta treng ein aktiv stat. Då kan han ikkje lura seg unna. Det liker ikkje veljarane.

Ein som har merka veljarane sin misnøye er Jonas Gahr Støre, leiaren i Arbeiderpartiet. Han har i etterkant av valet hausten 2019 gjort seg nokre tankar. I ein kronikk i NRK Ytring skreiv han:

«Historiene jeg møter mange steder i Distrikts-Norge, sist i Troms og Finnmark i januar, handler om frykten for at det som var levende lokalsamfunn, skal bli til prikker på et kart. Uten arbeidsplasser, uten samlingsplasser, uten fellesskap. Folk protesterer med rette mot en politikk som sentraliserer, kutter i kommuneøkonomien og overser distriktenes behov. Fortsatt har vi ikke gule vester i gatene, men det er likevel noen viktige fellesnevnerne mellom protestene fra «de gule vestene» i Frankrike og uroen i norske distrikter. Det handler om tillit som svikter og mismot som vokser når velferdsstaten ikke er der når du trenger den».¹

Støre viser her til franske forskarar som har undersøkt årsakene til framveksten av protestane til dei gule vestane i Frankrike. Desse studiane har konkludert med at sjølv om det heile starta med protestar imot høgare bensinprisar i 2018, var dette berre dropen som fekk begeret til å renne over. Forskarane ved Sorbonne og Sciences Po har funne ut det er avviklinga av offentlege og private velferdstilbod som er kjernen i det franske opprøret. Dei har tatt for seg mobiliseringa av «gule vestar», kommune for kommune og funne fem kjelder til misnøye: Mangel på arbeid, avvikling av offentlege og private velferdstilbod, auke i lokale skattar og avgifter, prisfall på bustadmarknaden og nedgang i talet på lag og foreiningar. Dei som er med blant dei «gule vestane» opplever at noko blir tatt frå dei, at arenaer for samvær og fellesskap sviktar, at limet i samfunnet går i oppløysing og at deira livsvilkår blir stadig verre (Algan et al 2020; Guilluy, 2019).

Ein periferi som mobiliserer

I bygdene sit grendefolket att med ei kjensle av at eigne lokalsamfunn blir svekka, eller at dei mistar kontrollen over utviklinga. Dei ser at avkastinga av ressursuttaket ikkje lenger gjev like mykje attende til lokalsamfunnet som det ein gong gjorde. Dei ser fisk, kraft, tømmer og kjøt bli eksportert ut av bygda til jamt meir framande selskap. Dei opplever at politikarane har abdisert, at dei har gitt slepp på verktøya dei ein gong hadde eller at dei ikkje ønskjer bruke dei verktøya dei har. Det ideologiske grunnlaget som den norske distriktpolitikken var tufta på, svekkast til fordel for privatisering, avregulering, rasjonalisering og nedtrapping av offentleg verksemd. Og i byane sit «kommentariatet», den høgt utdanna middelklassen, politikarane, forskarane og alle dei som dominerer det offentlege ordskiftet og definerer sanninga om distrikta. Dei er tilsynelatande samde om at bygdene treng å omstille seg – og at ressursane skal nyttast betre. For no skal det grøne skiftet innførast. Vindressursar så vel som tare- og granskogar skal bli innsatsfaktorar i den løfterike bioøkonomien. Men bygdefolket har begynt å tvile. Dei tviler på kunnskapen så vel som på kunnskapsprodusentane. Sjølv om bioressursane ligg rett utom stovedøra deira, opplever dei ikkje at bio-økonomien er nemneverdig løfterik for dei. Ikkje til å undrast over at dette gjer seg utslag når dei går til val.

Valresultatet etter lokalvalet i 2019 viste det mange hadde spådd på førehand. Regjeringspartia Høgre, Frp, KrF og Venstre gjekk alle på ein kraftig smell. Det same gjorde Arbeidarpartiet. Vinnarane var Senterpartiet, MDG, SV og Raudt. Ved kommune og fylkesvalet i 2019 mobiliserte ulike periferiar. Som Todal Jensen og Mahlum Melås & Blekesaune viser i sine kapittel, er det like fullt ikkje enkelt å peike på berre ein faktor. Mange forklaringar må til for å forklare dei nye distriktsopprøra. Det er likevel klart at distriktpolitiske tema mobiliserte mange veljarar. Mange såg Senterpartiet som det mest truverdige talerøyet for deira interesser, men også SV og Raudt vann mange røyster i distrikta. Som vist ovanfor, gjev denne stemmegivinga meining. Det er samsvar mellom utviklinga i distrikta og mobiliseringa av periferien.

Eit forsøk på tolking

Eitt er å observere at det skjer ting i distrikta som folk mobiliserer og stemmer utifrå. Ein annan ting er å gje endringane meining, å forstå kvifor dei skjer. Ein kan til dømes operere med tre ulike, men likefullt samankopla tolkingsrammer: Interessebaserte, ideologiske, og institusjonelle. Den første tolkingsramma inneber at ein tolkar endringane og mobiliseringa på bakgrunn av dei konsekvensane dei økonomiske og strukturelle endringane får for folks grunnleggjande interesser. Den nye politiske økonomien, forma av teknologisk endring og globalisering, skaper vinnarar og taparar, og desse agerer for å forvare sine interesser. Utviklinga gjev nye vinnarar og taparar i primærnæringane og i den perifere industrien som er basert på naturressursar. Jordbruket taper arbeidsplassar, mest i distrikta, på grunn av den teknologiske utviklinga. Norske matprodusentar taper marknadsandelar i volumproduksjonane på grunn av auka internasjonal konkurranse og reduksjon i vernetoll. Noe, men langt frå alt kan kompensereast av at det veks fram nye produsentar av lokalmat og liknande. Primærskogbruket taper arbeidsplassar på grunn av mekaniseringa, medan mykje av råstoffet frå skogen blir eksportert til nabolanda våre på grunn av globalisering og manglande investeringar i ny treindustri innanlands. Den råvarebaserte industrien i sjømat- og oljenæringane tener godt på globaliseringa, medan fleire fastlandsindustriar slit på eksportmarknaden på grunn av eit relativt høgt kostnadsnivå i Noreg. Den landbaserte matindustrien greier seg toleleg godt takka vera tollvern og andre støtteordningar for norskproduserte råvarer, medan den konkurranseutsette maritime industrien er meir utsett for konjunkturane. Dei som i aukande grad fell utanfor eller blir meir utsette, mobiliserer politisk imot utviklinga. Vi har sett at denne mobiliseringa langt på veg følger den klassiske skiljelinja mellom sentrum og periferi.

Den andre fortolkingsramma inneber at ein tolkar endringane på bakgrunn av politiske val som er fundert i ideologi. I etterkrigstidas Noreg var ideen om ein sterk og aktiv stat – både i distriktpolitikken og i generell økonomisk politikk – heilt sentral (sjå til dømes Lie, 2012, Teigen, 2019). Dette har endra seg etter kvart. På mange vis kan ein seie at den norske politiske økonomien generelt, og distriktas politiske økonomi spesielt, har vore prega av det som går under namnet nyliberalisme, i alle fall sidan midten på 1980-talet. Konkret kan ein tidfeste starten av den nyliberale epoken til 1980-talet. Nyliberalismen som ide kan likevel daterast lenger attende, til mellomkrigstida. Liberalistiske tenkarar som Ludwig von Mises, Ortega Y Gasset, Walter Lippman og Friedrich Hayek la da det teoretiske grunnlaget for ein «fri» og mindre regulert kapitalisme (Stalsberg 2019, Harvey, 2005). Her heime vart 1980-talet av Berge Furre (1991) kalla «marknadens år» i norsk politikk. Politisk frislepp av marknadskreftene betyr gjerne større og raskare konsentrasjon av kapital og sentralisering av produksjon og distribusjon. Særleg gjeld dette for næringar der innsatsmidlane er lite mobile – slik i dei naturressursbaserte næringane (sjå til dømes Olsen, 2015). For bygdene fører dette til nedlegging og konsentrasjon av arbeidsplassar og folkeflytting dit det er arbeid å få. Og igjen, endring mobiliserer politisk langs velkjente skiljelinjer

Den tredje fortolkingsramma kan kallast den institusjonelle. Kvifor, kan ein undre seg, har norske politikarar tatt politiske val som inneber at næringslivet i distrikta taper terreng og dei offentlege tenestene svekkast? Ein bør jo gå ut ifrå at dei både er kunnskapsrike og opptatte av at ting skal gå godt i landet. Det er kanskje sjølvst, men må likevel seiast. Økonomisk og teknologisk utvikling, like så vel som politiske val, førar mest alltid til at nokre vinn og at andre taper. Tiltak som gjev effektiv ressursbruk i ei næring, kan føre til utfordringar for ei anna. Teknologisk fornying er bra for produktiviteten, men fører til færre arbeidsplassar. Innsparingar i budsjetta gjev moglegheit til å bruke pengar på andre område. Globalisering gjev billigare varer, men mindre lønnsemd i konkurranseutsett industri, osb. Det er difor viktig at ein ikkje forvekslar avvegingar med konspirasjon. Av og til er dei politiske vala ein har av ein art der dei ikkje enkelt lete seg løysa. Vi kan stå framfor «vondarta problem», der ei løysing skapar ein kaskade av nye problem (sjå til dømes Rittel og Webber 1973; Vik, 2020). Om det er slik, og det gjeld kanskje mange av dei tema som heng saman med konfliktane mellom sentrum og perifer i norsk politikk, er det vesentlege at ein søkjer etter ordningar som sikrar at ein tar vare på interesser og grupper som kjem svekka ut av dei utviklingstrekk og dei politiske vala som blir gjort. Skulle ein kanskje hatt ein «motkonjunkturpolitikk» for å kompensere for arbeidsplassar og tenester som har gått tapt i distrikta? Kanskje er det der det politiske Noreg har feila dei siste 10-åra. Ein har vorte van med at det går godt for dei fleste og at folk held seg i ro. Mange som historisk sett har vore opptatt av distrikta, har gløymt å halde blikket på utviklinga, medan dei som tradisjonelt ikkje har brydd seg så hardt, har slept unna presset om å gjera noko. Det har endra seg no.

[Kva så? Om forskaranes rolle og den politiske verktøykassa](#)

Som tidlegare nemnt er det ein historisk tradisjon i Noreg for at politiske løysingar kjem frå ein koalisjon av by og land, mellom anna frå alliansen mellom bønder og radikale byfolk på slutten av 1800-talet og kriseforliket mellom Arbeidarpartiet og Bondepartiet i 1930-åra. Dette innebar gjerne at ein del av den privilegerte eliten, gjerne kalla dei «byradikale», har tatt parti med grupper av bønder, fiskarar og arbeidarar. Kanskje er det med inspirasjon frå desse alliansane ein kan utvikle kulturelle institusjonar og økonomiske reformer som kan bygge bru over den nye kulturkløfta mellom dei med røter og dei med føter, eller «somewheres» og «anywheres». for å bruke omgrepa til den britiske kommentatoren og journalisten David Goodhart (2017). Kanskje kan forskarar og andre som engasjerer seg for utviklinga i bygdene tene som moderatorar eller bindeledd mellom by og land?

Det er ulike meiningar om kva slags rolle forskarar skal spele i politiske samanhengar. Enkelte meiner at forskarar skal være uhilda premissleverandørar for dei som sit med makt og mynde til å ta avgjerder i samfunnet. Vi står i ein kritisk tradisjon der det er sjølvst at vi skal bidra med kunnskap, analysar og forskingsbaserte forslag om kva som kan og bør gjerast for å utvikle det feltet vi jobbar innanfor til det betre (sjå til dømes Gramsci 1988, Strange 1996; O'Neill og Wayne, 2018; Chomsky 1967). Sidan 1970-talet har omgrepet motekspertise vorte nytta om kunnskapsproduksjonen hos forskarar og

forfattarar i denne tradisjonen her heime. Fleire av bidragsytarane til denne boka høyrer heime i denne tradisjonen. Det er difor på sin plass å koma med nokre betraktningar til kva som kan gjerast for å fornye så vel den smale som den breie norske distriktpolitikken

Etter at Thomas Piketty lanserte boka *Kapitalen i det 21 århundret* i 2013, har økonomisk ulikskap kome høgt på dagsorden att (Piketty 2014). Professor i økonomisk geografi Simona Iammarino ved London School of Economics har saman med kollegaer studert regional økonomisk utvikling i Europa og har konkludert med at regional økonomisk ulikskap har vorte ein trussel mot økonomisk framgang, sosial samhörighet og politisk stabilitet (Iammarino et al 2019). Marknadsprosessar og dagens økonomiske politikk, som er meint å spreie velstand og utvikling, er ikkje lenger tilstrekkeleg effektive. Både «mainstream» og heterodokse økonomiske teoriar har vanskar med å forklare dei svært forskjellige regionale utviklingsbanane og mangelen på konvergens regionane imellom. Difor hevdar Iammarino med kollegaer at det er nødvendig med ei ny tilnærming som kan fremme den økonomiske utviklinga i dei mindre utvikla regionane. Denne nye tilnærminga kallar desse forskarane "stadssensitiv differensiert utviklingspolitikk", som i vår språkbruk må bli det same som distrikts- og regionalpolitikk. Spørsmålet ein må stille seg er korleis ein slik utviklingspolitikk skal sjå ut.

Vi vil nedanfor skissere fire forslag som bør vurderast:

Rural konsekvensutgreiing. Storbritannia har lenge hatt eit system for å vurdere den regionale verknaden av politiske reformer, såkalla «rural proofing», eller rural konsekvensutgreiing. Dette vart introdusert i England i år 2000 under Tony Blairs Labour-regjering i ei såkalla «Kvitbok» om distriktpolitikk. Der forpliktar den britiske regjeringa seg til å gjennomføre systematiske prosedyrar for å vurdere korleis den regionale balansen blir påverka av politiske vedtak, reformer og politiske retningslinjer og program. Dei som tar avgjerdene skal vurdere om politikken deira vil ha ulik innverknad på landsbygda og i byane; og gitt desse verknadene, vurdere kva politiske løysingar og justeringar som er nødvendig for å imøtekomme rurale og regionale behov. Også Finland har innført eit system for rural konsekvensutgreiing. Styresmaktene der såg at dei trong politiske verktøy der landlege omsyn kan integrerast meir systematisk i førebuing og gjennomføring av reformer og politiske beslutningsprosessar. Rurale konsekvensanalysar vart inkludert i det nasjonale programmet for landsdelspolitikk (2009-2013) (Kuhmonen 2017). Noko liknande vart også foreslått av ein parlamentariske landsbygdskomiteén i Sverige i 2016. Korleis rural konsekvensutgreiing fungerer i praksis kan sjølv sagt diskuteras, og det blir gjort (sjå til dømes Shortall & Alston, 2016). Vi meiner likevel at dette er eit fruktbart grep for å sørge for vedvarande merksemd på tilsikta og utilsikta effektar ulike politiske val kan ha på balansen mellom sentrum og periferi. I forlenginga av slike konsekvensutgreiingar kunne ein kanskje òg vurdere om det finns område der ei form for *kommunal vetorett* kunne gje distrikta ei sterkare stemme og ein betre sjanse til å forhandle fram sine politiske krav.

Reformulering av ABE-reforma. Det er ikkje vanskeleg å forstå at ei rekkje offentlege etatar kan effektivisere og forbetre verksemdene sine med hjelp av digitalisering og nye måtar å levere tenester på. Det er likevel liten tvil om at eit generelt pålegg om budsjettkutt i alle delar av offentlig sektor, utan ei grundig vurdering av etatane sin funksjon og konsekvensane av kutta, vil bli ei stor utfordring for ei mengd små, offentlege etatar i distrikta. Det er også ein reform som ser ut til å byggja på ein utdatert forståing av offentlig verksemd som *a priori* ineffektiv. Både generelt og i distriktpolitisk samanheng spesielt bør ein vurdere verksemdenes rolle, funksjon og fornyingspotensiale konkret.

Distriktsorientert ressurskattlegging. Som nemnt er avkastinga av naturressursane langt på veg grunnlaget for den norske velferdsstaten. Ordningar som sikrar at fellesskapet får del av verdiane som kjem frå utnytting av desse rettane er heilt avgjerande. Ikkje minst ettersom det no er aukande merksemd på den såkalla bioøkonomien. Grunnrenteskattlegginga i vasskraftsektoren og ordningane rundt skattlegging av olje og gassrikdommane er eksempel på norsk forvaltningssuksess. Når ein skal ta i bruk naturressursar, er det avgjerande at ein ikkje privatiserer inntektene, medan kostanden ligg att hos fellesskapet. Det er alt utgreidd korleis samfunnet kan skattlegge havbruksnæringa (NOU 2019:18). Bygd på same prinsipp som skattlegging av grunnrenta i petroleums- og kraftsektoren, har utvalet rekna ut at grunnrenta til havbruksselskapa, det vil seie avkasting ut over vederlag til arbeid og kapital, var anslagsvis 25 mrd. kroner i 2016. Det kan diskuteras korleis grunnrenta skal fordelast mellom dei private aktørane, kommunane og staten, men det sentrale er at fellesskapet får del i verdiane som skapast med grunnlag i felles ressursar. Dette gjeld også andre ressursbaserte distriktsnæringar, som til dømes vindkraft, bergverk og utnytting av nye biologiske ressursar i havet.

Distriktpolitisk grunnrentefond til fordeling. For å sikre ei god forvaltning og fordeling av dei statlege inntektene av naturressursar i distrikta, bør ein etablera eit distriktpolitisk fond til fordeling mellom kommunar og fylkeskommunar. Som Teigen (2020) har vist i kapittel 6, har dei statlege løyvingane til distriktpolitikken gått monaleg attende dei siste åra. For å snu denne utviklinga, og for å bidra til utjamning mellom regionar og distrikt, bør det etablerast eit distriktpolitisk grunnrentefond til fordeling, som kunne koma alle kommunar og fylke til gode, også dei som ikkje har store naturressursar av den typen som er nemnt ovanfor. Eit slikt distriktpolitisk grunnrentefond, der avkastinga kunne delast mellom fylke og kommunar i dei årlege budsjetta, kunne så øyremerkast til utviklings- og utbyggingstiltak, i tillegg til det noverande virkemiddelapparatet gjennom Innovasjon Noreg og andre statlege og fylkeskommunale utviklingstiltak.

Dei nye distriktpolitiske opprøra har allereie hatt effekt. Leiinga i Arbeiderpartiet fokuserer på nytt på distriktpolitiske utfordringar. Vi ser også at Regjeringa Solberg har oppnemnt to utval: Distriktsnæringsutvalet og Demografiutvalet, som begge skal levere kvar sin NOU. Regjeringa har i tillegg oppretta eit rådgjevande «Ungdommens distriktspanel» før regjeringsskiftet og den nye trepartiregjeringa har i tillegg peika ut ein Distrikts- og digitaliseringsminister i Kommunal og

Moderniseringsdepartementet. Det står att å sjå kva konkret som kjem ut av desse politiske grepa, men dei viser i alle fall at ingen politiske parti lenger kan oversjå distriktsopprøra. Distriktspolitikken er i spel og periferien har flytta inn i sentrum for den politiske merksemda.

Etter fredag 13. mars 2020 har det vore midlertidig politisk unntakstilstand i landet på grunn av korona-pandemien. Ingen veit i skrivande stund korleis pandemien slår ut i alle delane av landet, om og korleis den blir slått ned, eller kor lenge dei økonomiske skadeverknadene vil vare. Her i denne samanhengen er det interessant å legge merke til at pandemien ikkje fører til at sentrum-periferidimensjonen forsvinn frå den politiske dagsorden, men kanskje snarare blir forsterka. Det kan være fleire årsaker til det. For det første er Noreg eit langstrakt land med svært forskjellig næringsliv og livsvilkår, kor tiltaka slår ulikt ut. For det andre har det kommunale sjølvstyre stått sterkt her i landet heilt sida før innføringa av formannsskapslovene i 1837. Difor er det unikt, men heller ikkje tilfeldig at Smittevernlova gjev kommunale styresmakter, etter råd frå kommunelegen, mynde i Smittevernlova (§ 7.1. og §7.2.) til å innføre egne, kommunale smittevernreglar,² som å stenge skular for nasjonale styresmakter gjer det (Bergen), eller å innføre ulike kommunale karantenerreglar og innreiseforbod («søringkarantene»)³. Reiseliv og hytteturisme er viktige næringar i distrikta og hytteforbodet som kom for å unngå å overbelaste lokalt helsevesen har satt sinna i kok. Dette betyr at sentrum-periferidimensjonen får stor betydning for dei politiske løysingane som blir valt, både for å flate ut epidemien og for å få økonomien i gang att. Sist, men ikkje minst, peikar pandemien på behovet for ein offentleg sektor som er aktiv, førebudd og til stades i heile landet.

Referansar

Algan, Y.A., Clément M. and C. Senik (2020) Territories, Well-being and Public Policy.

Les notes du conseil d'analyse économique. Paris, a Sciences Po; b Institut des politiques publiques (IPP) and Paris School of Economics (PSE); c Sorbonne-University and Paris School of Economics (PSE). <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note055-en.pdf>

Amundsen, B. (2019). Økonomisk ulikhet. Tre årsaker til at ulikheten vokser. Forskning.no.

Henta den 20.02.2020, frå <https://forskning.no/penger-ulikhet/okonomisk-ulikhet-tre-arsaker-til-at-ulikheten-vokser/1300204>

Chomsky, N. 1967. "The Responsibility of Intellectuals". The New York Review of Books - A Special Supplement, February 23, 1967.

- Difi (2019). Digitalisering, kompetansebehov og effektivisering gir desentral konsentrasjon. Om utvikling i lokaliseringen av statlige arbeidsplasser. Difi-rapport 2019, Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Fuglestad, E. (2018). Private property and the origins of Nationalism in the US and Norway: the making of propertied communities. Cham, Palgrave
- Furre, B. (1991). *Vårt hundreår. Norsk historie 1905-1990*. Oslo, Det Norske Samlaget.
- Flø, B:E: (2020) Kjensla av ran. Her
- Follo, G. (2008). Det norske familieskogbruket, dets kvinnelige og mannlige skogeiere, forvaltningsaktivitet - og metaforiske forbindelser. Trondheim, Noregs teknisk-naturvitenskapelige universitet, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Sosialantropologisk institutt. 2008:173.
- Førde, J. (2020) her
- Geier, P. og Grini, K. H. (2018). Brattere trapp til lønnstoppen. SB analyse 2018/20: Månedslønn og ulikhet gjennom 20 år. SSB. Henta den 20.02.2020, frå <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/brattere-trapp-til-lonnstoppen>
- [Gjerdåker, B. \(2002\). Kontinuitet og modernitet. Noregs landbrukshistorie III. Oslo, Det Norske Samlaget.](#)
- Goodheart, D. (2017). The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics. London, UK: C. Hurst & Co Ltd.
- Gramsci, A. (1988). *A Gramsci Reader*. Forgacs, David (red.) London, Lawrence and Wishart.
- Guilluy, C. (2019). Twilight of the elites: Prosperity the periphery and the future of France, Newhaven and London, Yale University Press
- Harvey, D. (2005). *A brief history of Neoliberalism*. Oxford, Oxford University Press.
- Iammarino, S. A. Rodriguez-Pose og M. Storper. “Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications”. Journal of Economic Geography, Volume 19, Issue 2, March 2019, Pages 273–298, <https://doi.org/10.1093/jeg/lby021>

- Johnsen, J. and J. Vik (2013). "Pushed or pulled? Understanding fishery exit in a welfare society context." MAST **12**(4): 1 - 20.
- Johnsen, J. P. (2005). "The evolution of the "harvest machinery": why capture capacity has continued to expand in Norwegian fisheries." Marine Policy **29**(6): 481-493.
- Johnsen, J. P. og B. Hersoug (2012). Kampen om plass på kysten : interesser og utviklingstrekk i kystsoneplanleggingen. Oslo, Universitetsforlaget.
- Koht, H. (1926) Norsk Bondereising: fyrebuing til bondepolitikken, Oslo, Achehough
- Kuhmonen, H.M. (2017) Rural proofing in Finland: Origin, methodology, experience and prospect. Rural Policy Council, Brussels 4 May 2017.
<https://www.euromontana.org/wp-content/uploads/2017/06/Presentation-by-Hanna-Mari-Kuhmonen.pdf>
- Lie, E. (2012). Norsk økonomisk politikk etter 1905. Oslo, Universitetsforlaget.
- Lie, E. (2013). "Bukken og pengesekken – Om folketrygdfondet og oljefondets tilblivelse." Nytt Norsk Tidsskrift **30**(4): 323-335
- Lunden, K. (2002). Frå Svartedauden til 17. mai. Noregs landbrukshistorie II. Oslo, Det norske Samlaget.
- Mahlum Melås, A. & Blekesaune, A. (2020) her
- Moses, J. W., og Letnes, B.,(2017). *Managing Resource Abundance and Wealth the Norwegian Experience*. Oxford: Oxford UP
- NOU 2019: 18 (2019). Skattlegging av havbruksvirksomhet : utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 7.september 2018. Avgitt til Finansdepartementet 4. november 2019.
- Olsen, P.I. (2015). Kjøpermakt i verdikjeden for mat. I Almås, Bjørkhaug og Vik, *Norsk matmakt i endring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Omholt, E.L. (2018). Sterk formuesøkning, større ulikhet. SSB. Henta den 20.2.2020, frå <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/sterk-formuesokning-storre-ulikhet>
- O'Neill, D. and M. Wayne (red.) (2018). *Considering Class, Theory, Culture and the Media in the 21st Century*. Leiden/Boston, Brill.

- Oppegaard, S., Seip, Å.A & J. Svalund (2019). ABE-reformen i staten. Avbyråkratisering og effektivisering gjennom budsjettkutt. Fafo-rapport 2019:36, Oslo: Fafo.
- Piketty, T. (2014) *Capital in the twenty-first century*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Rokkan, S. (1987). Stat, nasjon, klasse: essays i politisk sosiologi. Oslo, Universitetsforlaget.
- Sejersted, F (2002). *Demokratisk kapitalisme*. Oslo, Pax Forlag
- Shortall, S. & Alston, M. (2016). To rural proof or not rural proof: A contemporary analysis. *Politics and Policy*, 44, 35-55.
- Stalsberg, L. (2019). *Det er nok nå. Hvordan nyliberalismen ødelegger mennesker og natur*. Oslo, Forlaget Manifest.
- Strange, S. (1996). The retreat of the state: the diffusion of power in the world economy. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sørensen, Ø. (2001). *Jakten på det Norske: perspektiver på utviklingen av en Norsk nasjonal identitet på 1800 talet*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag.
- Teigen, H. (2019). *Distriktpolitikkens historie i Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Teigen (2020). Distriktpolitikkens historie: Frå nasjonsbygging til distriktsopprør. Her
- Thue, L. (2003). For egen kraft: kraftkommunene og det norske kraftregimet 1887-2003. Oslo, Abstrakt forl.
- Thue, L. (2008). Norway : a resource-based and democratic capitalism. Creating Nordic Capitalism. The Business History of a Competitive Periphery. S. Fellman, M. J. Iversen, H. Sjøgren and L. Thue. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008: 394-493.
- Vik, J. (2020). Her
- Vik, J. (2009). Samhandling i endring. Om makt og marked i skognæringa. Trondheim, Norsk senter for bygdeforskning
- Vik, J., Johnsen, J.P., og Sønvisen S.A. (2011). Kysten i endring: Om fiskeripolitikken som distrikts- og lokalsamfunnspolitikk. Rurale brytninger, Trondheim: Tapir Akademisk Forlag..

Vik, J., et al. (2019). "The political robot – The structural consequences of automated milking systems (AMS) in Norway." NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences.

Aasjord, B. (2020) Elefanten i periferien. Her.

¹ NRK Ytring 03.02. 2020. https://www.nrk.no/ytring/nar-samfunnet-gar-opp-i-limingen-1.14884462?fbclid=IwAR1x7HJoiwMt19_K_B6bw8AcxsOzN7LEveqOYCd9f5SKMaYGLdJfapcHB7I

² Lov av 1994 om vern mot smittsomme sykdommer [smittevernlova]
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1994-08-05-55>

³ 56 600 Google-treff på «Søringkarantene» 02.04.2020.