

”DISTRIKTENES UTBYGGINGSFOND”

Anmeldelse af: Boe, Erik "Distriktenes Utbyggingsfond"
Tanum, Norli. Oslo 1979. 592 s.

Kari Mette Aaseth

I sin avhandling om Distriktenes Utbyggingsfond 1) fører Erik Boe oss tematisk inn i grenselandet mellom juss og politikk.

Avhandlingen er foruten innledning og avslutning redigert i tre deler: I. Målsettinger ved distriktpolitikken og DUF's plass i distriktsutbygginga. II: Kapitalressurser og beslutningssystem. Og del III som tar opp forvaltningskjønnnet og utgjør et tyngdepunkt i framstillinga.

Dette utgjør tilsammen første del av Boes arbeid om DUF. Han karakteriserer dette som den generelle delen av arbeidet, og planlegger å komme tilbake med en spesiell del.

Del to vil etter planen inneholde en drøfting av hvilke næringer, bransjer, bedrifts- og sysselsettingsformer DUF kan, skal eller bør støtte, og faktisk støtter. Videre tenker han seg en konsekvensanalyse av virksomheten: Hva fondet selv antar om virkningene og hvordan fondsvedtakene slår ut i noen bydgesamfunn.

Jeg vil i det videre gå litt nærmere inn på den delen som nå ligger på bordet.

Boe gjennomfører, – som han sjøl uttrykker det – en ”kvalitetssensur” av fondets virksomhet. En utredning av forholdet mellom uttrykte målsettinger i distriktpolitikken, og fondets faktiske, begrunnede vedtak i et utvalg av saker i Troms fylke utgjør det empiriske grunnlaget for ”sensuren”. Disse delene av avhandlingen tar for seg et klart statsvitenskapelig tema:

Hvordan forvaltningen av et separat virkemiddel bidrar til å realisere målsettingene innenfor et område av offentlig politikk.

Det andre temaet Boe tar opp er spørsmål som knytter seg til hvordan regelverket skal utformes når det skal gjennomføres reformer ved at forvaltningen i stor grad blir pålagt å utøve skjønnsmessige betraktninger.

Boe understreker at DUF's regelverk er klart *nytteorientert*, – DUF's organer skal realisere de politiske intensjonene som Stortinget har lagt til

grunn for formålsparagrafen. Fondet har til oppgave å medvirke til at det skapes varige og lønnsomme arbeidsplasser i distrikter med svakt utbygd næringsgrunnlag.

Boe tar opp en drøfting av skjønnsutøvelse i forhold til juridiske problemstillinger som rettferdighet, likebehandling og domstolskontroll. Han viser også til at det nettopp er store og sentrale klienter som i størst grad har fordel av at forvaltningen har skjønnsregler å gå etter. I denne analysen støtter han seg på samfunnsvitenskapelige teori: det er de store og ressurssterke som har inntak til forvaltningen.

Ut fra et samfunnsvitenskapelig synspunkt er det en interessant diskusjon Boe inviterer til, – hvor går grensen mellom det å delegere politisk myndighet til ”ytre” etater (DUF’s styre og råd) og regionale forvaltningsorgan/politisk valgte forum (– Arbeids- og tiltaksnemnda i fylkene består delvis av tjenestemenn knyttet til den lokale statsforvaltning og delvis av politisk valgte representanter) – og klientens krav på rettsikkerhet?

Rettsikkerhet forutsetter en forvaltning som har en stor grad av predikerbarhet, dette vil i så fall føre til at beslutningene måtte bli mer regelorientert. Boes analyse fører dessverre ikke fram til prinsipielle avklaringer, og konklusjonene blir dermed lite konkrete:

”Min vurdering er at lovvalget ikke trenger å stå mellom en rendyrket effektivitetsmodell og en uttalt rettssikkerhetsmodell. Oppgaven er å finne den rette *balansen* mellom rettssikkerhet på den ene siden, effektivitet og politisk styring på den annen. Jeg aksepterer at på et rettsområde som distriktutbygging kan man neppe greie seg uten elastiske og utviklingsdyktige regler (rettslige standarder). Det må også aksepteres at standardene får et politisk meningsinnhold, som det blir mye opp til de øverste statsorganene å presisere og utfylle til enhver tid. Men det er utilfredsstillende at verken standarder eller utfyllende normmateriale klargjør hvilke grunnleggende distriktpolitiske verdier som skal telle mest – rettferd eller effektivitet, sysselsetting eller bedriftsøkonomi, lokal eller nasjonal økonomi”. (s. 411)

Jeg vil i det videre knytte noen kommentarer til Boe’s drøfting av i hvilken grad DUF’s forvaltning er i tråd med fondets formålsparagraf, og på hvilken måte DUF bidrar til å realisere de målsettingen Boe tolker inn i distriktpolitikken.

Boe gjør det i utgangspunktet klart at hans analyse er bygd på en klar politisk stillingtagen, og at han vurderer distriktpolitiske regler og praksis ut fra to grunnverdier, – en sosialpolitisk og en miljøpolitisk. Hvor langt statsstøtten etter reglene kan og skal brukes, – og faktisk blir brukt – til å styre næringslivets investeringsmønster i retning av sosiale og økologiske mål, er utslagsgivende for hans vurdering av regler og rettshåndhevelse i distriktutbyggingen.

Oppsummeringen av den empiriske undersøkelsen er da også i stor grad relatert til forfatterens idealer:

”I mitt saksmateriale fra Troms spilte sysselsettingshensyn en påfallende beskjeden rolle, lovens ordlyd og bakgrunn tatt i betraktning.

Andre samfunnshensyn som pendling, arbeidsmuligheter for kvinner, rettferd, økologi og sosiale hensyn – spilte en marginal rolle for bedømmelsen.” (s. 404)

Boe konkluderer med at DUF er nytteorientert i forhold til makroøkonomiske målsettinger, og at DUF fungerer vel så mye som et strukturpolitisk organ som et lokaliseringspolitisk. Den realitet at DUF’s praksis ikke er i tråd med Boe’s tolkninger av idealene bak distriktspolitikken er klart dokumentert.

Spørsmålet er om en noe videre innfallsvinkel kunne gitt utgangspunkt for et mer nyansert hypotese grunnlag. Jeg tenker her spesielt på den analytiske tilnærmingen til distriktsutbygging som sektor av offentlig politikk. Dersom denne analysen hadde hatt et mindre normativt utgangspunkt og i større grad forsøkt å plassere distriktsutbyggingen som en – i historisk perspektiv – fase av regionalpolitikken, ville en i større grad kunne se sammenhengen mellom distriktspolitikken, hovedlinjer i annen sektorpolitikk og den generelle økonomiske politikken. Slik ville DUF framstått som en ad-hoc-løsning på problemer som det å produsere politiske symboler knyttet til idealer om desentralisering og distriktsutbygging, og til å finne en praktisk løsning på at Regjering og Storting ønsket at Staten skulle subsidiere og kanalisere kapital til ”næringssvake områder”.

DUF kunne ikke bli noen tradisjonell statsbank, – ulike statsbanker dekket allerede de vesentlige sektorene som regionalpolitikken skal samordne: industri, fiske, jordbruk, offentlige investeringer og boligbygging.

Staten ønsket å subsidiere kapitalen og distriktsutbyggingen kunne derfor ikke overlates til det private kredittmarkedet.

DUF kan derfor ikke bare betraktes som en offentlig forvaltningsorgan, men også som en hierarkisk oppbygd bank, hvor offentlige organer og politisk utpekte representanter på ulike nivå har fått i oppdrag å ”dele ut kaka”.

I et slikt perspektiv vil det være interessant å stille spørsmål om på hvilken måte formelle regelverk og prosedyrer fører til at DUF, – slik Boe har dokumentert, – kan vedlikeholde sin dobbelte funksjon: – Nemlig å bidra til geografisk og bransjemessig strukturendring i tråd med hovedkursen i den økonomiske politikken, og samtidig produsere politiske symboler knyttet til ønsket om å beholde et desentralisert bosettingsmønster.

Det empiriske materialet er begrenset til å gjelde ett fylke, – Troms.

Selv om en god del av disse sakene har vandret oppover til de sentrale beslutningsorganene, kan en stille spørsmål om materiale fra ett fylke kan gi dekning for en generell kvalitetssensur av DUF. En vesentlig ting som *variasjon* mellom fylker og nivå ikke kan etterprøves slik undersøkelsen er lagt opp. Et annet metodisk spørsmål jeg sitter igjen med knytter seg til drøftingen av skjønnsregler. Kanskje et komparativt materiale, – dvs. en sammenlikning mellom to eller flere institusjoner som er pålagt å utøve skjønn kunne vist varierende praksis og dermed gitt et bredere grunnlag for en prinsipiell drøfting?

Boka er ellers omfangsrik – 592 sider, og for en leser kan det til tider være vanskelig å beholde oversikten.

Note 1)

Distriktenes Utbyggingsfond (DUF) ble etablert ved lov av 16. desember 1960. Gjennom lån, lånegarantier m.v. er det DUF's oppgave å stimulere til næringsvirksomhet innenfor hele distrikts-Norge. DUF spiller en betydelig rolle i distriktspolitikken, først og fremst når det gjelder lokaliseringspolitikken.