

Arbeidsnotat nr. 22/03

**Internasjonale endringer og lokal respons:
En analyse av omstillingsarbeidet i Odde**

av

Stig-Erik Jakobsen

SNF-prosjekt nr. 4294
Områdestudie av Odde

Prosjektet er finansiert av
Kommunal- og regionaldepartementet (Effektutvalget)

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, juni 2003
ISSN 0803-4028

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale
med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo.
Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale
og i strid med åndsverkloven er straffbart
og kan medføre erstatningsansvar.

Forord

Dette notatet er skrevet på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementets ”Effektutvalg” som ble nedsatt av Regjeringen høsten 2001. Utvalget jobber med kartlegging av effekter av statlig innsats på ulike områder. I dette notatet rettes søkelyset mot industrikommunen Odda. Notatet drøfter hvordan statlig politikk og endringer i internasjonale rammebetingelser påvirker utviklingen i et lokalsamfunn som Odda. Notatet tar for seg internasjonale endringsprosesser og hvilke effekter disse har for hjørnesteinsbedriftene i kommunen, hvilke deler av den statlig politikken som er viktig for Odda, og hvilke lokale responser som genereres av disse utviklingsprosessene på et overlokalt nivå. Her legges det særlig vekt på det lokalt drevne omstillingsprogrammet.

Sammendrag

Etter en utvikling som i stor grad var preget av vekst fram til slutten av 1960-tallet, har Odda, i likhet med andre ensidige industrikommuner, vært karakterisert av nedgang i antall arbeidsplasser og i folketallet de siste tiårene. I perioden 1990-2001 er antall arbeidsplasser i Odda redusert med ca.10%, mens folketallet har gått ned med 8%. Også de øvrige kommunene i indre Hardanger (Ullensvang, Eidfjord og Jondal) preges av nedgang i folketallet og i antall arbeidsplasser. Dette er kommuner hvor industrien har en relativt beskjeden posisjon, men hvor landbruket er mer framtreddende.

Den negative sysselsettings- og befolkningsutviklingen i Odda har sammenheng med utviklingen ved hjørnesteinsbedriftene i kommunen. Odda har tre virksomheter innenfor kraftkrevende industri. På 1990-tallet har disse vært utsatt for en økende konkurranse fra lavkostnadsland, noe som har tvunget fram investeringer i ny arbeidsbesparende teknologi. Produksjonen ved disse fabrikkene er blitt effektivisert, produksjonskapasiteten er blitt opprettholdt eller økt, men det er blitt færre arbeidsplasser. Fra 1994 til 2001 ble antall arbeidsplasser ved de tre hjørnesteinsbedriftene i kommunen redusert fra 1010 til 786. Som en følge av den økende konkurransen internasjonalt ble driften ved Odda Smelteverk avvirket i løpet av 2002/2003. Dermed gikk ytterligere 217 arbeidsplasser tapt, og kommunen står igjen med ca 560 arbeidsplasser innenfor kraftkrevende industri.

Utviklingen ved de to øvrige hjørnesteinsbedriftene har imidlertid vært positiv de siste årene. Outokumpu beslutter i januar 2003 å investere 700 millioner for å modernisere anlegget i Odda. En eventuell fase to vil innebære en ytterligere investering på rundt 1.5 milliarder kroner. Mens den første investeringsfasen i hovedsak dreier seg om en oppgradering og modernisering av eksisterende anlegg, som vil gi en betydelig kvalitetsforbedring men bare en moderat produktivitetsforbedring, vil gjennomføring av trinn to bidra til at produksjonskapasiteten for anlegget i Odda dobles. Investeringene vil bare gi en marginal økning i antall arbeidsplasser ved verket, men vil bidra til en sikring av de eksisterende arbeidsplassene. Byggeperioden vil også generere en betydelig etterspørsel etter varer og tjenester. Den tredje hjørnesteinsbedriften, Tinfos Titan & Iron i Tyssedal, kan vise til svært gode resultater de siste årene. Selskapet har også gjennomført en del mindre oppgraderinger av produksjonsutstyret i Tyssedal med god produktivitetsgevinst.

Også den statlige innsatsen i Odda påvirker utviklingen i kommunen. Vi kan her skille mellom personrettede overføringer, overføringer til kommunene, statens egen aktivitet i området, infrastrukturtiltak og næringsrettede overføringer. De personrettede overføringene er i liten grad geografisk betinget og det er demografiske forhold og inntekt som vil være

bakgrunn for variasjoner mellom områder. Derimot har de statlige overføringene til kommunene en distriktsprofil. Det er små variasjoner mellom Odda og de andre kommunene i Hardanger når det gjelder slike overføringer til kommunene, men overføringsnivået er noe lavere enn gjennomsnittet for kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområde.

Statens egen aktivitet i området er knyttet til statlige arbeidsplasser. Fra 1994 til 2000 ble antall årsverk innenfor statlig kjernevirksomhet i Odda redusert fra 100 til 50. Mindre regionale sentre som Odda rammes når statlig sektor skal effektiviseres og organiseres i større geografiske enheter. Når det gjelder statlige tiltak på infrastrukturens side, så har særlig åpningen av Folgefonn-tunnelen vært viktig. Denne knytter Odda ”nærmere” Sunnhordaland.

Ser vi på de næringsrettede overføringene så mottok Odda totalt ca. 59 millioner kroner i statlige næringsoverføringer i 2000. Verdien av redusert arbeidsgiveravgift er den største statlige overføringen til Odda, og utgjør ca. halvparten av de samlede næringsoverføringene. Andre viktige næringsoverføringer til Odda er tilskudd til bedriftene i kommunene via SND-systemet (ca. 6 millioner i 2000), og tilskudd til et ekstraordinært omstillingsprogram for perioden 1998-2003 (tilskuddet var på 4 millioner i 2000). Ellers inkluderer næringsoverføringer blant annet arbeidsmarkedstiltak (ca. 8 millioner i 2000) og jordbruksoverføringer (ca. 9 millioner i 2000). Til tross for de problemene som Odda har slitt med de siste ti-årene, er den samlede næringsrettede overføringen til Odda betydelig mindre pr. innbygger enn i de øvrige delene av Hardanger. Støtten pr. innbygger i øvrige deler av ytre Hardanger, dvs. Ulvik, Granvin og Kvam, er eksempelvis nesten 70% høyere enn i Odda (ca. 12 850 pr innbygger mot ca 7 750 pr innbygger i Odda). Sammenligner man med gjennomsnittet for kommunene innenfor det distriktpolitiske virkeområde er forskjellen enda større i Oddas ”disfavør” (ca. 13 200 pr innbygger mot ca 7 500). Det er i første rekke jordbruksoverføringene, som trekker opp overføringene til øvrige deler av Hardanger og til distriktskommunene. Også andre ”industrikommuner” i rurale områder mottar gjennomgående betydelig mer i næringsrettede overføringer pr innbygger enn hva som er tilfelle for Odda. I snitt mottar industrikommuner i Distrikts-Norge ca 12 100 kr. pr. innbygger. Det som i første rekke trekker opp snittet for disse kommunene er ”skipsbyggingsstøtten”.

De næringsrettede overføringene vil bli betydelig redusert i årene som kommer og dette rammer kommuner som Odda. Blant annet er det lite sannsynlig med en videreføring av den differensierte arbeidsgiveravgiften. En vridning av den offentlige politikken mot mer næringsnøytrale og generelle virkemidler vil også bidra til reduserte overføringer via SND-systemet. I tillegg er 2003 det siste året hvor Odda mottar tilskudd til et ekstraordinært omstillingsprogram. Det at overføringene til jordbruket reduseres vil i begrenset grad påvirke

Odda direkte, men vil få en indirekte negativ effekt, ved at kommunens ”omland”, dvs. øvrige deler av indre Hardanger, får reduserte overføringer.

Det lokalt initierte omstillingsprogrammet, hvor staten dekker 50% av kostnadene mens det øvrige finansieres av lokale myndigheter, har vært et svært viktig virkemiddel for å dempe de negative effektene av sysselsettingsreduksjoner ved hjørnesteinsbedriftene. I perioden 1998-2003 har det årlig vært brukt ca. 8 millioner kroner til omstillingsarbeid i kommunen. Omstillingsprogrammet har styrket utviklingskompetansen i det lokale tiltaksapparatet og i det lokale næringslivet. Fram til februar 2003 var det iverksatt 236 prosjekter av varierende størrelse. Gjennomføringsevnene har vært god i de fleste av disse prosjektene. Videre har omstillingsprogrammet vært involvert i planleggingen og iverksettelse av en rekke kompetansegivende kurs og vekttallkurs. Så langt har 1350 personer deltatt på slike kurs. Å måle resultater av omstillingsprogrammet er vanskelig. I egen resultat rapportering hevder omstillingsenheten at de i løpet av perioden 1998-2002 har bidratt til 208 nye arbeidsplasser. Her inkluderes både økning i eksisterende virksomheter og opprettelsen av nye selskaper. Hvor viktig tilskuddet fra omstillingsprogrammet var for gjennomføringen av tiltaket som resulterte i nye arbeidsplasser (addisjonalitet) spesifiseres imidlertid ikke. På den annen side er det også noe statisk å forestille seg at suksess for omstillingsarbeidet i Odda skal avhenge av at det skapes et gitt antall nye arbeidsplasser innen en avgrenset tidsperiode.

Det må likevel understrekes at omstillingsprogrammet har vært et meget viktig tiltak i en periode hvor lokalsamfunnet har vært preget av at arbeidsplasser har forsvunnet og at de statlige overføringene har blitt redusert. Kompetansenivået lokalt er styrket og det er satt i gang en rekke lokale utviklingsprosesser som på sikt kan gi positive resultater. Uten omstillings-programmet må en anta at mulighetene for å utvikle et mer differensiert næringsliv i kommunen i betydelig grad ville vært svekket. Derfor er det viktig at det nå bygges videre på det grunnlaget som allerede er lagt. Det vil imidlertid være usikkerheten i årene som kommer knyttet til mulighetene for å oppnå tilstrekkelig offentlig finansiering til å drive slikt lokalt utviklingsarbeid.

1. Innledning

Odda er en industrikommune på Vestlandet, plassert innerst i Sør fjorden som er en sidearm til Hardangerfjorden. Fra kommunen er det relativt lang avstand til et større regionsenter. Reisetiden vestover mot Bergen er ca. tre timer, mens den er ca. to timer sørover til Haugesund. Av SSB klassifiseres kommunen også som "mindre sentral" (1 B-kommune). Tilgang på store mengder kraft var bakgrunnen for den omfattende etablering av industri i området på begynnelsen av 1900-tallet. Fossefallene ble regulert og det ble startet opp tre kraftkrevende industrivirksomheter i kommunen, hovedsakelig med utenlandsk kapital. Etter en utvikling som i stor grad var preget av vekst fram til slutten av 1960-tallet, har Odda, i likhet med andre ensidige industrikommuner, vært karakterisert av nedgang i antall arbeidsplasser og i folketallet de siste tiårene.

Nærings- og befolkningsutviklingen i et område som Odda påvirkes av flere forhold. For det første, endringsprosesser i den internasjonale økonomien. Odda har vært dominert av internasjonale eksportorienterte virksomheter som i betydelig grad eksponeres for den utviklingen som finner sted i den internasjonale økonomien. Viktige forhold her er både økende konkurranse fra lavkostnadsland, mer teknologi-intensiv produksjon, hvor ny teknologi erstatter arbeidskraft, og konjunktursvingninger, blant annet knyttet til etterspørselsforhold, valuta kurs og rentenivå. For det andre påvirkes utviklingen i Odda av den statlige politikken. For Odda vil den statlige politikken både være relatert til statlige næringsoverføringer (eksempelvis SND-støtte, jordbruksoverføringer, omstillingstilskudd og differensiert arbeidsgiveravgift), samferdselstiltak, overføringer til kommunen og statens aktivitet på stedet (eksempelvis sykehus, politi og næringsmiddeltilsyn). For det tredje påvirkes utviklingen av den lokale responsen, eller det vi også kan omtale som lokale mestringsstrategier. Her dreier det seg både om utviklingen i det øvrige næringslivet på stedet, lokale initiativ for styrke stedets attraktivitet og ulike tiltak for å redusere negative effekter av eksternt initierte endringsprosesser.

I dette notatet drøftes forholdet mellom internasjonale utviklingstrekk, statlig politikk og lokal respons. *Hvilke effekter har statlig politikk og endringer i internasjonale rammebetingelser på utviklingen i Odda og hvilke lokale responser genereres?* I første del av notatet skisseres nærings- og befolkningsutviklingen i Odda (2). Deretter diskuteres utviklingen i hjørnesteinsbedriftene (3), før vi tar for oss hvilke deler av den statlige politikken som er viktig for Odda (4). I det påfølgende avsnittet drøftes lokale responser, med særlig vekt på det lokalt drevne omstillingsprogrammet (5). Avslutningsvis gjøres det noen samlede betraktninger om sumvirkninger av utviklingen i Odda (6).

2. Nærings- og befolkningsutviklingen

Odda har vært preget av en negativ befolkningsutvikling de siste tiårene. Siden 1980 er folketallet redusert med ca. 17% (tab.1). Odda er den største kommunen i det som gjerne omtales som indre Hardanger. I tillegg til Odda inkluderer dette området Ullensvang, Eidfjord og Jondal, dvs. kommunene på sørsiden av Hardangerfjorden (se kart). Også disse kommunene kjennetegnes av en betydelig befolkningsnedgang. Vi registrerer imidlertid at nedgangen i befolkningstallet i Ullensvang og Jondal, i første rekke er kommet på 1990-tallet. Dette er kommuner hvor jordbruksnæringen står sterkt. I de ytre delene av Hardanger (Kvam, Granvin og Ulvik) har folketallet vært relativt stabilt, særlig i Kvam og Granvin, mens det har vært en betydelig befolkningsnedgang i Ulvik. I fylket totalt sett, har det vært en befolkningsøkning de siste tiårene. Det er i første rekke Bergen og kommunene rundt regionshovedstaden som har opplevd vekst.

Tabell 1. Folketallsutviklingen i Odda og i regionen 1980-2001 (alle tall er pr.1.1)

	1980	1990	1995	2000	2001 *	Endring 80-90 (%)	Endring 90-01 (%)	Endring hele perioden (%)
Odda	9183	8300	8077	7727	7633	-9,6	-8,0	-16,9
Ullensvang	4041	3991	3800	3562	3608	-1,2	-9,6	-10,7
Eidfjord	1208	1060	1077	1037	1001	-12,2	-5,7	-17,1
Jondal	1273	1267	1209	1151	1141	-0,5	-9,9	-10,4
Indre Hardanger **	15705	14618	14163	13477	13383	-6,9	-8,4	-14,8
Ytre Hardang. ***	11091	11049	10899	10858	10846	-0,4	-1,8	-2,2
Hardanger totalt	26796	25667	25062	24335	24229	-4,2	-5,6	-9,6
Hordaland (totalt)	387553	406058	419330	431932	434999	4,8	7,1	12,2

Noter: * For å oppnå sammenlignbarhet med andre tidsserie data i analysen har vi ikke tatt med befolkningstall for 2002 i tabellen. I Odda var det pr.1.1 2002 registrert 7576 innbyggere.

** Indre Hardanger inkluderer kommunene Odda, Ullensvang, Eidfjord og Jondal

*** Ytre Hardanger er kommunene Kvam (8514 innbyggere i 2002), Granvin (1059 innbyggere i 2002) og Ulvik (1201 innbyggere i 2002).

Kilde: SSB Befolkningsstatistikk

Det er naturligvis en sammenheng mellom nedgang i folketallet og nedgang i sysselsettingen. I perioden 1990-2001 er antall arbeidsplasser i Odda redusert med ca.10% (tab.2), mens folketallet gitt ned med 8,0% (jmf.tab.1). Med unntak av Jondal, har det også i de øvrige delene av indre Hardanger vært en nedgang i antall arbeidsplasser. I ytre Hardanger har det vært en liten oppgang i antall arbeidsplasser på 1990-tallet.

Tabell 2. Antall arbeidsplasser i kommunen/regionen 1990-2001 (sysselsatte registrert etter arbeidssted)

	1990	1995	1998	2000	2001	Endring 90-01 (%)
Odda	3778	3702	3575	3553 *	3405	-9,9
Ullensvang	1252	1383	1294	1274	1222	-2,4
Eidfjord	433	415	427	367	379	-12,5
Jondal	381	406	433	462	414	8,7
Indre Hardanger	5844	5906	5729	5856	5420	-7,2
Ytre Hardanger	4357	4569	4604	4552	4542	4,2
Hardanger totalt	10201	10475	10333	10408	9962	-2,3
Hordaland (totalt)	173158	184608	196211	199112	199282	15,1
Industrikommuner **	58032	59812	60867	59966	58656	1,1
Sentrale strøk ***	1301802	1368192	1497758	1522532	1518115	16,6

Noter: * Foreløpige tall

** Inkluderer 32 kommuner innenfor det distriktspolitiske virkeområde hvor den prosentvise sysselsettingen i industri sektoren er minst dobbel så høy som landsgjennomsnittet. Beregningen baserer seg på sysselsettingstall for 2001 hvor sysselsettingen i industri sektoren på landsbasis var på 14,2%.

*** Inkluderer kommuner utenfor det distriktspolitiske virkeområdet

Kilde: Effektutvalget (Ørbeck 2002)

Vi kan også sammenligne utviklingen i Odda med ”sammenlignbare kommuner”, dvs. andre industrikommuner i Distrikts-Norge. En kommune kan betraktes som en industrikommune når den prosentvise andelen sysselsetting i industrien er dobbel så høy som landsgjennomsnittet, mens Distrikts-Norge er synonymt med kommuner innenfor det distriktspolitiske virkeområde. Samlet er det 32 kommuner som kommer i kategorien industrikommuner i Distrikts-Norge, Odda inkludert (se vedlegg 1 for oversikt over industrikommuner i Distrikts-Norge). Samlet har det var en liten økning i antall arbeidsplasser i disse kommunene på 1990-tallet. De siste årene har imidlertid trenden vært negativ.

Tabell 3. Antall yrkesaktive i kommunen/regionen 1990-2001 (sysselsatte registrert etter bosted)

	1990	1995	1998	2000	2001	Endring 90-01 (%)	Antall arbeidsplasser pr. yrkesaktiv 2001
Odda	3573	3613	3458	3355	3306	-7,4	1,03
Ullensvang	1621	1707	1711	1687	1638	1,0	0,75
Eidfjord	476	448	469	456	444	-6,7	0,85
Jondal	458	489	518	497	480	4,8	0,86
Indre Hardanger	6128	6257	6156	5995	5868	-4,2	0,92
Ytre Hardanger	4653	4812	5021	5043	4963	6,7	0,92
Hardanger totalt	10781	11069	11177	11038	10831	0,5	0,92
Hordaland (totalt)	179297	190117	201508	203450	203844	13,7	0,98
Industrikommuner *	60433	61712	64204	63315	62554	3,5	0,94

Note: * Se note * tabell 2.

Kilde: Effektutvalget (Ørbeck 2002)

Vi kan også se på hvor mange yrkesaktive personer som er bosatt i kommunen/regionen (tab.3). Tallene viser da at det på hele 90-tallet har vært færre yrkesaktive enn arbeidsplasser i Odda. I de øvrige kommunene i indre Hardanger er forholdet det motsatte, dvs. at det her er flere yrkesaktive enn arbeidsplasser. Også for industrikommuner i utkanten totalt sett, er det færre arbeidsplasser enn yrkesaktive. Tallene for Odda indikerer at pendling til arbeidsplasser i Odda er større enn pendling ut fra kommunen til arbeidsplasser i andre kommuner.

Tabell 4 bekrefter at Odda har netto innpendling. De siste årene har den årlige netto innpendlingen vært på rundt 100 personer.

Tabell 4. Nettopendling i indre Hardanger 1990-2001 (utpendling fra kommunen minus innpendling)

	1990	1995	1998	2000	2001
Odda	-205	-89	-117	*	-99
Ullensvang	369	324	417	413	416
Eidfjord	43	33	42	89	65
Jondal	77	83	85	35	66

Note: * Mangler tall

Kilde: Effektutvalget (Ørbeck 2002)

Ser vi nærmere på hvor personene som reiser til Odda for å jobbe kommer fra, foregår det ikke uventet en pendling fra nabokommunene i ytre Hardanger og da særlig fra Ullensvang (tab.5). Likevel er hovedbilde at både innpendlingen og utpendlingen har et relativt begrenset omfang, mye på grunn av vanskelig kommunikasjonsforhold og lange avstander til større arbeidsmarkedsregioner. Eksempelvis viser tall fra 1999 at 88% av de yrkesaktive personene i Odda også jobbet i kommunen, mens tilsvarende tall fra andre industrikommuner med omstillingsstatus som Vaksdal og Bremanger var henholdsvis 70% og 80% (Jakobsen m.fl. 2001).

Tabell 5 Hvem arbeider i Odda? (1999)

INNPENDLING	Abs	%
Antall arbeidsplasser i kommunen	3 387	
Rekruttert fra Odda	2 851	84
Rekruttert fra Indre Hardanger*	373	11
Rekruttert fra Bergen	82	3
Rekruttert fra andre steder	81	2

Note: * Indre Hardanger inkludere i denne oversikten også Ulvik.

Kilde: SSB Arbeidsmarkedsstatistikk

Tar vi for oss demografiske trekk ved befolkningen i Odda, så er kommunens andel av innbyggere i yrkesaktive alder, særlig i gruppen 20-39 år, lavere enn landsgjennomsnittet (tab.6). Kommunen har også et stort innslag av eldre innbyggere. I Odda er nesten 20% av innbyggerne over 66 år, mens gjennomsnittet på fylkesnivå er rundt 13%. Tilsvarende

mønster finner en også i de øvrige kommunene i indre Hardanger. Et underskudd på innbyggere i yrkesaktive alder er et karakteristisk trekk ved kommuner som preges av nedgang i folketallet, siden det i første rekke er de yngre innbyggerne som flytter. Et annet trekk ved slike kommuner er kvinneunderskudd. Også Odda har en noe lavere kvinneandel i aldersgruppen 20-39 år enn fylkesgjennomsnittet, men uten at tallene er dramatiske. Kvinneunderskuddet i Ullensvang er betydelig større. Også andre ensidige industrikommuner preges av et større kvinneunderskudd enn det man finner i Odda (Fosso og Alvheim 2002).

Tabell 6. Folketallet etter alder 2002 (%) og andel kvinner pr 100 menn

	Under 20 år	20-39 år	40-66 år	Over 66 år	Kvinner pr.100 menn i aldersg.20-39 år *
Odda	24,1	24,7	32,1	19,2	91
Ullensvang	25,2	23,9	33,4	17,6	84
Eidfjord	26,2	25,3	31,4	17,1	98
Jondal	25,6	21,3	33,5	19,7	103
Hordaland (totalt)	27,2	28,5	31,0	13,1	95
Landet	26,0	28,3	32,3	13,5	96

Note: * Tallene gjelder for 2001

Kilde: SSB Befolkningsstatistikk

Som vi har vært inne på tidligere har Odda historisk sett vært dominert av industrivirksomhet og fortsatt har kommunen en betydelig sysselsetting i industrisektoren. I 2001 var nesten 32% av arbeidsplassene i Odda innenfor denne sektoren, noe som er mer enn dobbelt så mye som andelen på landsbasis (tab.7). Videre kjennetegnes Odda av en svært lav andel sysselsetting innenfor finansiell og forretningsmessig tjenesteyting (i underkant av 6%). Dette er også vesentlig lavere enn hva man finner i andre distriktskommuner, og kan muligens forklares med hjørnesteinsbedriftenes dominerende posisjon i Odda. Slike virksomheter vil sannsynligvis ha en større tilbøyelighet til å internalisere tjenester som i andre områder utføres av frittstående leverandører.

I de øvrige delene av indre Hardanger har industrien en betydelig mer beskjeden posisjon. Derimot er landbruket mer framtreddende. Vi registrerer også at indre Hardanger totalt sett kjennetegnes av stor andel sysselsetting innenfor offentlig sektor. Særlig har den kommunale tjenesteytingen er framtreddende posisjon. 28,9% av arbeidsplassene i indre Hardanger er innenfor kommunal tjenesteyting (dvs. helse, skole, lokal forvaltning mm).

Tabell 7. Antall arbeidsplasser fordelt på næringssektorer 2001 (fjerde kvartal), prosentvis fordeling (absolutte tall i parentes)

Næringssektorer *	Odda	Øvrige indre Hardanger	Indre Hardanger totalt	Hordaland	Industrikommuner **	DPV ***	Landet
Jordbruk, skogbruk og fiske	1,3 (44)	12,0 (242)	5,3 (286)	2,6	6,4	8,5	3,5
Industri m. oljeutvinning og bergverksdrift	31,8 (1083)	7,9 (159)	22,9 (1242)	16,7	37,7	15,4	14,2
Bygg og anlegg og kraftforsyning	9,8 (333)	10,3 (208)	10,0 (541)	8,0	7,1	9,0	7,9
Varehandel, hotell og restaurantvirksomhet	12,6 (430)	16,7 (336)	14,1 (766)	16,5	10,5	15,0	18,2
Transport og Kommunikasjon	4,6 (156)	6,0 (121)	5,1 (277)	7,8	5,0	7,1	7,5
Finansiell og foretningmessig tjenesteyting	5,8 (198)	10,4 (209)	7,5 (407)	19,6	7,2	11,2	19,5
Offentlig forvaltning og tjenesteyting	34,1 (1161)	36,7 (740)	35,1 (1901)	28,9	26,1	33,6	29,1
I alt i næringene	100 (3405)	100 (2015)	100 (5420)	100,1	100	99,8	99,9
Uoppgitt næring	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0	0	0,1	0,1
Sum	100 (3405)	100 (2015)	100 (5420)	100,1	100	99,9	100

Noter: * De ulike næringssektorene referer til følgende NACE-koder (jf. SSBs Standard for næringsgruppering): Jordbruk, skogbruk og fiske: 1-5, Industri m. oljeutvinning og bergverksdrift: 10-37, Bygg og anlegg og kraftforsyning: 40-45, Varehandel, hotell og restaurantvirksomhet: 50-55, Transport og kommunikasjon 60-64, Finansiell og foretningmessig tjenesteyting 65-74, Offentlig forvaltning og annen tjenesteyting 75-99.

** Se note * tabell 2

*** Alle kommuner som inngår i det distriktpolitiske virkeområdet (N=

Kilde: Effektutvalget (Ørbeck 2002)

Sammenligner vi næringsstrukturen i Odda med andre industrikommuner i Distrikts-Norge, har faktisk Odda en noe lavere sysselsetting i industrien enn hva som er gjennomsnittet for de 32 kommunene som inngår i denne gruppen. I Odda har det også vært en vesentlig nedgang i antall industriarbeidsplasser de siste tiårene. I 1980 var det mer enn 1800 industriarbeidsplasser i kommunen, mens det i 2001 altså er i underkant av 1100 (tab.8). Mye av nedgangen skyldes rasjonalisering ved de tre hjørnesteinsbedriftene. Dette skal vi komme nærmere inn på i neste avsnitt.

Tabell 8. Antall arbeidsplasser i industrisektoren i Odda kommune 1980-2001

År	Antall
1980	1864
1990	1527
1995	1289
1999	1141
2001	1083

Kilde: Haugaard 2001, SSB

3. Utviklingen ved hjørnesteinsbedriftene

I motsetning til mange andre industrikommuner i utkantområder er Odda i en gunstig posisjon ved at de ikke bare har en, men tre hjørnesteinsbedrifter. Følgelig er ikke de lokale konsekvensene av at en hjørnesteinsbedrift kommer i vansker like omfattende som på steder hvor man kun har en dominerende bedrift.

Etableringen av kraftkrevende industri i Odda begynte med Odda Smelteverk som i 1908 startet opp med produksjon av kalsiumkarbid. Smelteverket var lokalisert sentralt i Odda og kommunesenteret vokste opp rundt smelteverket. I 1916 ble det startet opp med aluminium produksjon i Tyssedal (ca.10 km fra Odda sentrum), mens det på Eitrheimsneset (ca.3 km fra Odda sentrum) har vært produsert sink siden 1924. Gjennom historien har disse virksomhetene hatt ulike eiere, både norske og utenlandske, og lokalsamfunnet har erfaring i å forholde seg til skiftende eiere og varierende betingelser. Odda Smelteverk har siden 1998 vært eid av amerikanske Phillipp Brothers Chemicals, og selskapet hadde 217 ansatte i oktober 2001. Norzink på Eitrheimsneset ble i 2001 overtatt av finske Outokumpu, og sysselsetter i underkant av 370 personer. Aluminiumsverket i Tyssedal ble overtatt av staten i 1976, men nedlagt i 1982. Som erstatning, og blant annet med statlig kapital, ble det bygget et ilmenittsmelteverk, som ble satt i drift i 1986. Dette selskapet ble overtatt av den norske Tinfosgruppen i 1988, og har nå rundt 200 ansatte. Kraften har det tre selskapene hentet fra Tyssefaldene, som er et felleseid kraftselskap. I 2001 valgte imidlertid Odda Smelteverk å selge sin eierandel til Statskraft, men inngikk en langsiktig leveringsavtale.

Den eksportorienterte industrien i Odda påvirkes av en rekke internasjonale endringsprosesser. Av grunnleggende og strukturell art, er den økende internasjonaliseringen og globaliseringen som bidrar til en sterkere konkurranse i den internasjonale økonomien. Særlig opplever industrivirksomhet i Norge en økende konkurranse fra lavkostnadsland. Samtidig har store multinasjonale selskaper, som har fått en mer dominerende posisjon, et økende fokus mot en geografisk oppsplitting av produksjonsprosessen. Ulike steders komparative fortrinn, eksempelvis tilgang til naturressurser, arbeidsmarkedsforhold, infrastruktur eller institusjonelle rammebetingelser i form av lovverk og støtteordninger, utnyttes i stadig større grad for å oppnå en optimal arbeidsdeling i virksomheten. Samlet bidrar disse forholdene til et økende ”press” mot etablerte lokaliseringssløsninger og deres eventuelle manglende lønnsomhet. For det andre kjennetegnes utviklingen i den internasjonale økonomien av en mer teknologiintensiv produksjon. Stadig mer avanserte produksjonsutstyr bidrar til at inputen av arbeidskraft i produksjonsprosessen reduseres. Investering i ny teknologi resulterer i at produksjonskapasiteten opprettholdes eller økes, mens det blir færre arbeidsplasser. Særlig i

høykostnadsland som Norge er det et sterkt press mot introduksjon av ny arbeidsbesparende teknologi. I tillegg til disse strukturelle endringene påvirkes også aktiviteten ved hjørnesteinsbedriftene av endringer av mer konjunkturmessig art, blant annet variasjoner i etterspørselen internasjonalt, sterk kronekurs og høyt norsk rentenivå.

I Odda kan hjørnesteinsbedriftene behov for å produsere stadig mer effektivt leses av på sysselsettingstallene. Antall sysselsatte har blitt redusert samtidig som produksjonskapasiteten har blitt opprettholdt eller økt. Fra 1994 til desember 2001 var det en nedgang i den samlede sysselsettingen ved de tre hjørnesteinsbedriftene på i overkant av 20% (tab.9). Noe av reduksjonen skyldes imidlertid at Kværner i 1997 overtok Norzinks (senere Outokumpu) vedlikeholdsavdeling. Dette dreide seg om i underkant av 60 ansatte, og ved det som nå er AkerKværners avdeling i Odda var det i oktober 2002 rundt 90 ansatte.

Tabell 9. Sysselsettingsutviklingen ved hjørnesteinsbedriftene

År	Totalt	Norzink/ Outokumpu	Tinfos	Odda Smelteverk
1994	1010	518	207	285
1998	833	375	203	255
Des 2001	786	367	202	217
Okt 2002	634	365	199	70

Kilde: Hardanger Vekst 2003

I løpet av 2002/2003 har det i Odda vært to dramatiske hendelser som begge er av stor betydning for den framtidige nærings- og befolkningsutviklingen i kommunen. For det første fikk Odda Smelteverk store problemer og måtte til slutt avvikle driften. For det andre, og betydelig mer positivt, har finske Outokumpu signalisert at de vil gjennomføre en omfattende opprustning og modernisering av anlegget i Odda. Begge disse hendelsene krever en nærmere redegjørelse.

Avviklingen av Odda Smelteverk har foregått i etapper. Selskapet har slitt med dårlige resultater siden slutten av 1990-tallet, og sommeren 2002 besluttet de amerikanske eierne å legge ned karbid- og cynamidproduksjonen. Dette innebar en nedbemanning fra i overkant av 200 til 70 personer. Den videre aktiviteten skulle i hovedsak være konsentrert mot produksjon av Dicy og Cy-50, som i utgangspunktet var mer lønnsomme produkt. Produksjonen av Cy-50 fant også sted i et produksjonsanlegg som ble bygget så sent som i 1998. Produksjonen av Dicy og Cy-50 er kjemiske prosesser sammenlignet med smelteprosessene som gir karbid- og cynamid. Samtidig jobbet ledelsen ved Odda Smelteverk og kommunen for å finansiere byggingen av en ny fabrikk for produksjon av PCC. Dette ville være en ytterligere utvikling mot en ren kjemisk fabrikk uten CO² utslipp. Prosjektet var kostnadsberegnet til 150 millioner kroner. Som en kompensasjon for den betydelige reduksjonen i CO² utslipp som stans i

produksjonen av karbid og cynamid ga, håpet lokale interesser at staten ville bidra økonomisk i prosjektet gjennom kvotesalg av CO². Myndighetene avsto imidlertid deltakelse, og dette sammen med at eierne ikke vil gå inn med mer kapital resulterte i at planene om en PCC-fabrikk ble skrinlagt. I juli 2002 ble Cy-50 produksjonen stanset, i november ble også Dicy produksjonen stanset, og de fleste av de resterende arbeidstakerne permittert. De amerikanske eierne var ikke villig til å satse videre på produksjon av verken Cy-50 eller Dicy og valgte istedenfor å selge produksjonsutstyret i den nye Cy-50 fabrikk til en tysk konkurrent. De påfølgende månedene jobbet den lokale ledelsen, sammen med lokale myndigheter, for å finne alternative produksjonsmuligheter for Odda Smelteverk. Dette lot seg ikke gjøre, og 27.2 2003 ble Odda Smelteverk begjært konkurs.

Situasjonen ved Outokumpu står i sterk kontrast til utviklingen ved Odda Smelteverk. Selskapet har gode resultater å vise til i Odda de siste årene, og for å videreutvikle driften vedtok de finske eierne i januar 2003 å investere ca. 700 millioner i en modernisering av anlegget. Det finske morselskapet er et internasjonalt metall- og teknologiselskap med rundt 19000 ansatte på verdensbasis. Selskapet har også et tilsvarende sinksekskap i Finland. Samlet har de to verkene rundt 15% av det europeiske markedet for sinkmetall. Investeringen i Odda er første trinn av to i en moderniserings- og utvidelsesprosess. Beslutningen om et eventuelt trinn to tas i 2005, og vil ha en kostnadsramme på rundt 1,5 milliarder. Mens den første investeringsfasen i hovedsak dreier seg om en oppgradering og modernisering av eksisterende anlegg, som vil gi en betydelig kvalitetsforbedring men bare en moderat produktivitetsforbedring, vil gjennomføring av trinn to bidra til at produksjonskapasiteten for anlegget i Odda doubles. Dette vil bare gi en marginal økning i antall arbeidsplasser ved verket, men den sterke veksten i produksjonskapasitet og produktivitet vil naturligvis bidra til en sikring av de eksisterende arbeidsplassene. I tillegg vil byggeperiodene ved Outokumpu generere en betydelig etterspørsel i bygg- og anleggsbransjen. Byggeperioden for trinn en er beregnet til 20 måneder og fra Outokumpu uttales det at det behøves inntil 200 håndverkere i denne perioden, blant annet snekkere, elektrikere og rørleggere. Flere lokale entreprenørbedrifter leverer allerede tjenester til Outokumpu og disse vil ha et visst fortrinn når det skal konkurreres om nye kontrakter. Men også bedrifter i andre deler av region, og på Vestlandet for øvrig, vil være med i konkurransen om oppdragene. Det er også helt nødvendig at eksterne aktører kommer inn for å dekke opp den etterspørselen som skapes.

Når det gjelder den tredje hjørnesteinsbedriften, Tinfos Titan & Iron i Tyssedal, så kan denne vise til svært gode resultater de siste årene. I Tinfos konsernet inngår også et smelteverk i Kvinesdal, og konsernet hadde i 2001 et driftsresultat etter skatt på 160 millioner. For 2002 er det forventede resultatet etter skatt 290 millioner kroner med betydelige bidrag fra

titanoksydproduksjonen i Tyssedal. Selskapet har også de siste årene gjennomført en del mindre oppgraderinger av produksjonsutstyret i Tyssedal med god produktivetsgevinst.

Samlet er det altså et variert bilde som kan tegnes av hjørnesteinsbedriftene i Odda. Mens Odda Smelteverk har gått over ende har de to øvrige selskapene en relativ solid posisjon. De omfattende investeringene som nå gjennomføres i Outokumpu på Eitheimneset viser også at de finske eierne har et langsiktig perspektiv på engasjementet i Odda.

4. Statlig aktivitet i Odda

Staten er tilstede i Odda på en rekke forskjellige måter, og i likhet med utviklingen ved hjørnesteinsbedriftene, har også den statlige politikken en vesentlig betydning for nærings- og befolkningsutviklingen i kommunen. I gjennomgangen av statens rolle i Odda skiller vi mellom a) personrettede overføringer og overføringer av statlige midler til kommunen, b) statens egen aktivitet i området, c) næringsoverføringer, d) infrastrukturtiltak og e) ulike lover og reguleringer.

Tabell 10a. Overføring av statlige midler i 2000 til kommuner i indre Hardanger, kroner/pr innbygger. Totale tall i millioner kroner er oppgitt i parentes

	Odda	Ullensvang	Jondal	Eidfjord
Overføringer totalt	76 412 (583,0)	71 957 (260,5)	89 334 (101,9)	75 584 (75,4)
Personrettede overføringer	40 964 (312,5)	34 939 (126,2)	38 230 (43,8)	35 974 (35,9)
Overføringer til kommunene	23 477 (179,2)	22 758 (82,9)	31 446 (35,9)	21 239 (21,3)
Statslønn	4 217 (32,2)	4 773 (17,2)	7 102 (8,1)	6 662 (6,7)
Arbeidsmarkeds-tiltak	1 096 (8,4)	220 (0,8)	253 (0,3)	440 (0,4)
Jordbruks overføringer	1 184 (8,8)	4 454 (16,0)	8 484 (9,5)	4 146 (4,0)
Andre nærings-overføringer *	1 611 (12,4)	1 577 (5,7)	500 (0,5)	3 916 (3,9)
Arbeidsgiver avgift	3 862 (29,5)	3 237 (11,7)	3 313 (3,8)	3 207 (3,2)
<i>Næringsrettede overføringer totalt**</i>	<i>7 753</i>	<i>9 488</i>	<i>12 550</i>	<i>11 709</i>

Noter: * Inkluderer også midler fra Norges Forskningsråd

** Inkluderer arbeidsmarkeds-tiltak, jordbruksoverføringer, andre næringsoverføringer og arbeidsgiveravgift.

Kilde: Effekuttvalget (Ørbeck 2002)

Tabell 10b. Overføring av statlige midler i 2000 til Odda og andre områder, kroner/pr. innbygger

	Odda	Indre Hardanger	Ytre Hardanger	Hordaland	Industrikommuner *	DPV **	Landet
Overf.pr. innb.totalt	76 412	76 250	77 887	70 661	74 256	88 051	74 702
Personrettede Overf.	40 964	38 733	37 857	36 718	39 636	40 523	38 559
Overf. til kommunene	23 477	23 795	23 072	20 404	19 061	26 421	20 135
Statslønn	4 217	4 796	4 105	9 392	3 476	7 889	9 635
Arbeidsmarkeds-tiltak	1 096	739	1 058	720	741	981	813
Jordbruks overf.	1 184	2 910	5 301	1 511	3 431	5 220	2 297
Andre *** nærings. over.	1 611	1 680	3 114	1 432	4 760	2 134	1 763
Arbeidsgiver Avgift	3 862	3 598	3 382	485	3 150	4 883	1 499
<i>Næringsret. Overf.tot. ****</i>	<i>7 753</i>	<i>8 927</i>	<i>12 855</i>	<i>4 148</i>	<i>12 082</i>	<i>13 218</i>	<i>6 372</i>

Noter: * Se note * tabell 2.

** DVP er kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

*** Inkluderer også midler fra Norges Forskningsråd

**** Inkluderer arbeidsmarkeds-tiltak, jordbruksoverføringer, andre næringsoverføringer og arbeidsgiveravgift.

Kilde: Effekuttvalget (Ørbeck 2002)

Personrettede overføringer og overføringer av statlige midler til kommunene

I de personrettede overføringene inngår ulike typer trygder og stønader. Det er i liten grad geografisk betingede ordninger innenfor denne utgiftskategorien, og det vil i hovedsak være demografiske forhold og inntektsforhold (dvs. innbyggernes pensjonsgrunnlag) som vil være bakgrunn for variasjoner mellom områder. Når det gjelder de statlige overføringene til kommunene så har disse en distriktsprofil. Blant annet finner det sted en omfordeling av skatteinntekter fra skattesvake til skattesterke kommuner. I tillegg får kommuner som er dyre i drift, eksempelvis pga at de har befolkningen spredt over et stort geografisk område, et større tilskudd og det samme gjør de aller minste kommunene (Ørbeck 2002).

Det er små variasjoner i overføringsnivået mellom Odda og de andre kommunene i Hardanger, med unntak av Jondal som kommer noe bedre ut enn de øvrige (se tab.10a-b). Vi registrerer også at kommunene i Hardanger, ikke overraskende, har noe høyere overføringer pr. innbygger enn snittet for Hordaland, men at dette er lavere enn gjennomsnittet for kommunene innenfor det distriktpolitiske virkeområde. Det siste skyldes sannsynligvis at kommunene i Nord-Norge, som har spesielt store overføringer pr. innbygger, drar opp gjennomsnittet for det distriktpolitiske virkeområde.

Statens egen aktivitet i området

Kategorien "statslønn" i tabell 9a-b indikerer tilstedeværelsen av statlig virksomhet i Odda. Dette kan også uttrykkes i antall årsverk innenfor statlig sektor. I Odda var det i 2000 registrert 92 årsverk innenfor den statlige sektoren (tab.11). Særlig viktig for Odda er arbeidsplasser innen politietaten, skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeidsmarkedsetaten, dvs. den "statlige kjernevirksomheten". I forhold til de øvrige kommunene i Hardanger er Odda den kommunen som har flest årsverk innenfor statlig kjernevirksomhet, noe som illustrerer kommunens tradisjonelle rolle som et regionsenter i Hardanger. I Odda finner man også det eneste sykehuset i regionen. Ved overføringen av sykehusene til statlig sektor i 2002 ble Fylkessykehuset i Odda en del av Helseregion Vest. Denne helseregionen er igjen delt inn i 5 geografiske områder. Odda er her en del av Helse Fonna, som dekker Haugesund, Sunnhordland og Hardanger. Hovedsete for Helse Fonna er i Haugesund. Ved Fylkessykehuset i Odda ble det i 2001 utført 155 årsverk. Samlet var det altså rundt 250 årsverk knyttet til statlig sektor i Odda.

Tabell 11. Årsverk i statlig sektor 2000

	Totalt	Statlig kjernevirksomhet *	Andre statlige arb.plasser **
Odda	92	50	42
Indre Hardanger for øvrig	85	29	56
Indre Hardanger totalt	177	79	98
Ytre Hardanger	92	34	58
Hardanger totalt	269	113	156

Noter: * Inkluderer politietaten, skatteetaten, toll- og avgiftsetaten, arbeidsmarkedsetaten, fengselsvesenet, presteskaper, departementer og direktorater

** Inkluderer forsvaret, statens vegvesen, posten, NSB, trygdeetaten, regionale høyskoler mm

Kilde: Effekuttvalget (Ørbeck 2002).

Når det gjelder utviklingen i antall årsverk innenfor statlig sektor, så er det kun for ”statlig kjernevirksomhet” at det er mulig å se på utviklingen over tid. For de øvrige kategoriene innebærer endrede definisjoner at det ikke er hensiktsmessig å sammenlikne ulike tidspunkt. Ser vi på utviklingen fra 1994 til 2000 er antall årsverk innenfor statlig kjernevirksomhet i Odda halvert (tab.12). De øvrige delene av Hardanger har langt på vei opprettholdt antall statlig arbeidsplassene i denne perioden. Også i Hordaland har antall årsverk i statlig kjernevirksomhet vært stabilt, mens det på landsbasis viser en økende tendens.

Tabell 12. Utviklingen i antall årsverk innenfor kjernevirksomheten i statlig sektor 1994-2000

	1994	1997	2000	Endring 1994-2000 Abs.	Endring 1994-2000 %
Odda	100	63	50	-50	-50%
Indre Hardanger for øvrig	30	30	29	-1	-3%
Indre Hardanger totalt	130	93	79	-51	-39%
Ytre Hardanger	35	43	34	-1	-3%
Hardanger totalt	165	136	113	-52	-32%
Hordaland (totalt)	3235	3263	3295	60	1,9%
Landet	43272	45695	46611	3339	7,7%

Kilde: Effekuttvalget (Ørbeck 2002)

De siste årene har denne negative sysselsettingsutviklingen fortsatt i Odda. Politiet gjennomgår en omfattende omorganisering der antall politidistrikt reduseres. Odda var tidligere hovedsete for Hardanger politidistrikt, som inkluderte alle de syv Hardanger kommunene. Fra 2002 opphørte dette politidistriktet og Politi og lensmannen i Odda er nå underlagt Hordaland politidistrikt. For politistasjonen i Odda innebar denne endringen at antall politistillinger ble redusert fra 20 til 15. Videre er Odda Tollsted truet av nedleggelse, her dreier det seg om to arbeidsplasser. Det jobbes også for en samordning av ligningskontorene i Odda og Kvinnherad, noe som vil medføre færre arbeidsplasser i Odda. I tillegg er det blitt gjennomført en omorganisering av Statens Vegvesen som innebærer at Voss er blir

hovedsete for Voss og Hardanger distrikt. Det foregår også en samordning av Statens Landbruksstilsyn, Statens Dyretilsyn og Statens Næringsmiddelstilsyn til en nytt Mattilsyn. Odda og Voss kjemper her om at få status som lokalkontor for regionen Hardanger/Voss. Tas det utgangspunkt i tettstedenes størrelse vil Voss kunne bli foretrukket. Selv om det altså totalt ikke dreier seg om særlig mange arbeidsplasser, har utviklingen hittil vært relativ entydig: antall statlige arbeidsplasser reduseres og Oddas posisjon som regionscenter svekkes.

Ved sykehuset i Odda har antall årsverk vært stabilt siden midten av 1990-tallet. Nå er imidlertid også deres posisjon kommet under press. Helseregion Vest gjennomfører en betydelig omorganisering av sykehusdriften i regionen, blant annet for å oppnå en mer kostnadseffektiv drift. Ett av alternativene som er skissert innebærer at Odda mister akuttberedskapen. Dermed vil sykehuset i Odda bli omgjort til et ”distriktsmedisinsk senter”. I tillegg til den direkte konsekvensen av at samfunnet mister arbeidsplasser av en slik omlegging vil det også være en ulempe for innbyggerne at de må fraktes enten til Bergen eller til Haugesund i akutte sykdomstilfeller.

Samlet er det altså et ganske negativt bilde som kan tegnes når det gjelder statens rolle som arbeidsgiver i Odda. Det kan se ut som om det i særlig grad er mindre regionale sentre som Odda som rammes når statlig sektor skal effektiviseres og organiseres i større geografiske enheter. Nedbyggingen av statlige arbeidsplasser svekker også Odda posisjon som et senter for indre Hardanger, og det kan til en viss grad forringe kvaliteten ved Odda som bosted. Det at de statlige funksjoner samordnes i større geografiske enheter kan naturligvis bidra til økt effektivitet og styrke den faglige kvaliteten, men samtidig er det et negativt for innbyggerne at avstanden til disse tjenestene øker.

Næringsoverføringer

I en relativ bred definisjon av statlige næringsoverføringer inngår jordbruksoverføringer, andre næringsoverføringer, arbeidsmarkedstiltak og verdien av redusert arbeidsgiveravgift. For Odda ser vi at det er verdien av redusert arbeidsgiveravgift, beregnet til nesten 30 millioner kroner i 2000, som er den største statlige ”støtteordningen” (jmf. tab.10a-b). I likhet med de øvrige kommunene i Hardanger er Odda i avgiftssone 2, dvs. at bedriftene har en arbeidsgiveravgift på 10,6%. Høyeste sats og det som er utgangspunktet for beregningen av distriktskommunenes fordeler, er 14,1%. Denne satsen gjelder i de sentrale delene av landet.

”Andre næringsoverføringer” til Odda, som blant annet inkluderer SND-tilskudd, BU-midler og omstillingsmidler, var på i overkant av 12 millioner i 2000. I underkant av 6 millioner av dette var midler som ble overført via SND-systemet. Kommunen er, i likhet med de andre

Hardanger kommunene, innenfor SNDs distriktpolitiske virkeområde, og aktører i området mottok blant annet investeringstilskudd, etablererstipend og andre overføringer. De betydelig nedskjæringene som har vært gjennomført i SNDs rammer de siste årene innebærer at dette beløpet vil bli mindre de kommende årene. I tillegg mottar også Odda i perioden 1998-2003 en ekstraordinær omstillingsbevilgning. Det statlige bidraget i 2000 var på 4 millioner. Dette er en støtte som skal brukes for å utvikle et mer variert næringsliv, og anvendelsen av disse midlene kommer vi tilbake til i neste avsnitt. Videre anvendes det også et betydelige beløp i Odda på arbeidsmarkedstiltak (ca.8 millioner i 2000), blant annet for å omskolere arbeidere og for å styrke kompetansen til de lokale arbeidstakerne.

Det er interessant å registrere at den samlede næringsrettede overføringen til Odda var betydelig mindre pr. innbygger enn i de øvrige delene av Hardanger. Eksempelvis er støtten pr. innbygger i øvrige deler av ytre Hardanger, dvs. Ulvik, Granvin og Kvam, nesten 70% høyere enn i Odda (ca.12 850 pr innbygger mot ca 7 750 pr innbygger i Odda) (jmf.tab.10a-b). Sammenligner man med gjennomsnittet for kommunene innenfor det distriktpolitiske virkeområde er forskjellen enda større i Oddas ”disfavør” (ca.13 200 pr innbygger mot ca 7 500). Det er i første rekke jordbruksoverføringene, som også på landsbasis er den største av næringsoverføringene, som trekker opp overføringene til de øvrige Hardanger kommunene. Det kan imidlertid sees på som et lite paradoks at den kommunen i Hardanger, som sammen med Eidfjord, har størst nedgang i folketallet og i antall arbeidsplasser er den som får minst ”hjelp” av staten i form av næringsrettede overføringer. Dermed ikke sagt at ”løsningen” for Odda nødvendigvis er større offentlige overføringer. Mye tyder også på at jordbruks-overføringene blir redusert i årene som kommer, blant annet pga WTO-forhandlingene.

Også andre industrikommuner i rurale områder mottar gjennomgående betydelig mer i næringsrettede overføringer pr innbygger enn hva som er tilfelle for Odda. I snitt mottar industrikommuner i Distrikts-Norge ca 12 100 kr. pr. innbygger. Det som i første rekke trekker opp snittet for disse kommunene er ”skipsbyggingsstøtten”. Denne utgjorde nesten 70% av kategorien ”andre næringsoverføringer” (jmf.tab.10b).

I forbindelse med den omtalte konkursen ved Odda Smelteverk ble det også gjort et forsøk fra lokale interesser på å få staten indirekte med som investor via kvotesalg av CO². Bakgrunnen for et slikt forsalg var den betydelige reduksjonen i CO² utslipp som stans av karbid og cynamid produksjonen ga. En slik løsning lot seg ikke gjennomføre. Som tidligere nevnt hadde staten en aktiv rolle i byggingen av ny ilmenittfabrikk i Tyssedal på 1980-tallet (Jakobsen m.fl.2000). Staten gikk inn med betydelig kapital og var største eier i det nye selskapet som startet opp produksjon i 1986. Dette viste seg imidlertid å være et tapsprosjekt og staten måtte avskrive store investeringer da selskapet ble solgt til Tinfoss-gruppen i 1988.

Den gjeldene næringspolitikken åpner imidlertid i liten grad for slike selektive engasjement. Istedenfor fokuseres det på generelle og næringsnøytrale virkemidler, og det er også et fokus mot å redusere statens rolle som investor i næringslivet.

Infrastrukturiltak

Det er i første rekke staten som finansierer oppgraderingen av det nasjonale veinettet. En styrking av infrastrukturen gjennom investeringer i veier, broer og tunneler er naturligvis noe som etterlyses fra de fleste distriktskommuner. Redusert reisetid åpner for økt pendling og utvikling av mer velfungerende arbeidsmarkeder, det utvider regionsentrenes omland, det aktualisere nye interkommunale samarbeidsmuligheter og det gjør transportsituasjonen enklere for bedriftene. Av infrastrukturiltak i Odda de siste årene er det i første rekke åpningen av Folgefonntunnelen som har vært viktig. Tunnelen reduserer reiseavstanden til Kvinnherad og Sunnhordland og styrker pendlingsmulighetene i begge retninger. Den gjør det også mer aktuelt for Odda med et interkommunalt samarbeid med Kvinnherad og andre Sunnhordlandskommuner. Den samlede kostnaden for tunnelprosjektet var 391 millioner kroner. Hovedparten av denne investeringen dekkes via bompenger. Tunnelen har ikke bidratt til kortere reiseavstand mellom Odda og Bergen.

Ellers er planarbeidet i gang for Jondalstunnelen. Det er bevilget midler over statsbudsjettet til planprosessen, og intensjonen er at arbeidet med tunnelen skal startet opp i 2005. En tunnel til Jondal vil både bedre den interne kommunikasjonen i indre Hardanger og redusere reisetiden til Bergen. Her sliter imidlertid initiativtakerne med usikre finansieringsløsninger og vage signaler om statens rolle i prosjektet. Det jobbes også med å få finansiert en bro over Hardangerfjorden. Felles både for Jondalstunnelen og broprosjektet er et betydelig kommunalt og privat engasjement for å få på plass finansieringen av tiltakene.

Odda har egen videregående skule. Det nærmeste høyskoletilbudet finner en på Stord (Høgskolen Stord/Haugesund), ellers må innbyggerne til Bergen for å ta høyere utdanning. Bedret infrastruktur kan gjøre det mer aktuelt for enkelte å uke pendle til disse utdanningsinstitusjonene. I tillegg vil det i tiden som kommer også bli mer bruk av internettbasert undervisning kombinert med et begrenset antall samlinger, noe som også øker mulighetene for å ta høyskoleutdanning samtidig som man blir boende på hjemstedet.

Lover og reguleringer

Det er naturligvis en rekke statlige reguleringer og konsesjoner som legger føringer på næringsaktiviteten. Det blir for omfattende å gjøre en uttømmende gjennomgang av hvilke av

disse reguleringene som er viktige. Istedenfor rettes søkelyset mot reguleringen av kraftproduksjon, som er av særlig betydning for en kraftkommune som Odda.

Konsesjonsreglene for kraftproduksjon finner man i Industrikonsesjonsloven og i Vassdragsreguleringsloven. Her er det særlig bestemmelsene om hjemfall som er viktige. Mens offentlig eide kraftverk gis konsesjon uten tidsbegrensninger får private anlegg, som Tyssefaldene i Odda, bare konsesjon for et begrenset tidsrom. Etter dette vil kraftanlegget hjemfalle til staten, dvs. at staten kan overta anlegget (Sunnevåg m.fl. 2002). De private kraftanleggene i Tyssefaldene har konsesjonsrettigheter som utløpet i 2006, og det har over lengre tid vært forhandlinger mellom eierne og staten om den statlige overtakelsen av anleggene. Det er nå inngått en avtale hvor staten overtar anleggene når konsesjonen utløper mot at eierne er sikret leveranse av kraft i 30 til en pris som er relativt gunstig sett i forhold til markedsprisen. Selv om denne prisen ligger noe over den prisen som eierbedriftene pr i dag betaler for kraften opprettholdes langt på vei en viktig betingelsen for fortsatt aktivitet ved de gjenværende hjørnesteinsbedriftene i kommunen. Hjemfallsbestemmelsene har skapt en del uro i Odda og har forsterket den usikkerheten som har preget samfunnet siden slutten av 1990-tallet. Således er det svært fordelaktivt at det nå er inngått en langsiktig leveringsavtale.

Hjemfallsbestemmelsene påvirker ikke kommunens skatteinntekter fra den lokale kraftproduksjonen. Fortsatt vil Odda kommune ha såkalte konsesjonskraftinntekter, naturressurskatt og eiendomsskatt fra anlegget. Kommunen har imidlertid aldri hatt eierskap i Tyssefaldene. Kommuneinntekter relatert til kraftressurser behandles mer utførlig i Rusten og Eldegard (2003).

Foreløpig oppsummering

Den statlige tilstedeværelsen i Odda og den offentlige politikken har hatt ulike konsekvenser for Odda. Det er gjort viktige investeringer på infrastrukturensiden, det er satt i gang et ekstraordinært omstillingsprogram og uklarheter omkring framtidig kraftleveranser er langt på vei avklart. Samtidig rammes Odda av kuttene som er gjennomført i SNDs rammer. I tillegg har effektiviseringen og sentralisering av statens egne aktiviteter negative effekter for mindre regionssentre som Odda. Statens tilstedeværelse i Odda oppsummeres i tabell 13.

Tabell 13. Statlig tilstedeværelse i Odda

Type	Status
Statlig overføring til kommunen	-Overføringen er på nivå med andre Hardanger-kommuner, men noe lavere enn gjennomsnittet for kommuner innenfor det distriktspolitiske virkeområde
Statens egen aktivitet	-Odda har flere arbeidsplasser innenfor statlig kjernevirksomhet og har et sykehus. -Det har vært en betydelig reduksjon i antall statlige arbeidsplasser de siste årene, og den negative utviklingen ser ut til å fortsette -Mindre regionale sentre som Odda rammes når statlig sektor effektiviseres
Næringsoverføringer	-Odda får i perioden 1998-2003 tilskudd til et ekstraordinært omstillingsprogram for å utvikle et mer differensiert næringsliv. -Bedriftene i kommunen får en del støtte gjennom SND systemet (i underkant av 6 millioner i 2000). Beløpet vil bli mindre de kommende årene pga reduserte rammer for SNDs drift -Verdien av redusert arbeidsgiveravgift er den største statlige "overføringen". -Samlet får imidlertid Odda betydelig mindre i næringsoverføringer, målt pr innbygger, enn andre Hardanger kommuner. Også gjennomsnittet for kommuner innenfor det distriktspolitiske virkeområde er vesentlig høyere enn i Odda.
Infrastruktur	-Åpningen av Folgefonntunnelen knyttet Odda "nærmere" Sunnhordland -Den planlagte Jondalstunnelen vil bedre den intern kommunikasjon i indre Hardanger og redusere reisetiden til Bergen
Lover og reguleringer	-Industrikonsesjonsloven og Vassdragsreguleringsloven hjemler hjemfall av private kraftanlegg -Tyssefaldene har inngått en langsiktig leveringsavtale som sikrer eierbedriftene tilgang på kraft etter at anleggene overtas av staten

5. Lokal respons

Endringer ved hjørnesteinsbedriftene og i den statlige politikken genererer en lokal respons hvor private og offentlige aktører etablerer ulike mestringsstrategier for å takle utfordringene. Odda samfunnet med sterke fagforeningstradisjoner og nære bånd mellom næringslivet og lokale myndigheter har lange tradisjoner for organisering og felles løft. Vedtak som fattes i utenlandske morselskaper eller hos sentrale myndigheter frambringer motsvar og lokale initiativ for å endre beslutningene eller for å begrense eventuelle negative effekter.

Eksempelvis deltok lokale myndigheter både med engasjement og med kapital i forsøkene på å starte opp ny virksomhet ved Odda Smelteverk. Videre har de kommunale myndighetene i Odda, sammen med representanter for de øvrige kommunene i indre Hardanger, nylig opprettet en egen aksjonsgruppe for å opprettholde tilbudet ved sykehuset i Odda. I denne aksjonsgruppen sitter ordførerne for de fire kommunene, sammen med lokale representanter fra LO og NHO. I tillegg har Odda kommune, til tross for en stram kommuneøkonomi, vedtatt en betydelig satsing på kultursektoren for å utvikle Odda som bosted. Dette har blant annet resultert i at Odda er Hordalands kandidat som Norges kulturkommune i 2003. Gjennom en sterkere satsing på kultur ønsker de lokale aktørene å dreie Oddas profil vekk fra "røyken", som utenforstående tradisjonelt har forbundet med stedet, og over til Odda som et senter for

kulturell aktivitet. Nedleggelsen av Odda Smelteverk, som innebærer at all kraftkrevende industri nå vil foregå utenfor Odda sentrum, kan vise seg å være fordelaktig for en slik profil eller image endring.

En spesielt viktig lokal respons på den negative befolknings- og næringsutviklingen i Odda er det lokalt initierte omstillingsprogrammet som ble iverksatt på slutten av 1990-tallet. Vi skal se nærmere på denne satsingen i den resterende delen av avsnittet.

Kommunens administrasjon og politiske ledelse var svært aktive for å få i gang et omstillingsprogram i Odda, og særlig var ordfører og rådmann sentrale pådrivere. Kommunen søkte Kommunal og regionaldepartementet om å få status som omstillingskommune og fikk dette i 1996. Den statlige omstillingsbevilgningen brukes på steder som står ovenfor særskilte omstillingsoppgaver. Målsetningen for virkemidlet er å fremme etablering av varige, lønnsomme arbeidsplasser, og å øke lokal/regional innsats og kompetanse innenfor omstilling og næringsutvikling (KRD 1999). I 2000 ble det over statsbudsjettet bevilget 88 millioner kroner til slikt omstillingsarbeid, og det var 15 kommuner og regioner som fikk tilskudd til operativ omstillingsarbeid.

For å sikre omstillingsarbeidets lokale forankring forutsetter bevilgningen fra staten at lokale/regionale aktører bidrar med et tilsvarende beløp. I en del tilfeller deltar fylkeskommunen i den lokale/regionale medfinansieringen, men i Odda er det kommunen som har dekket inn hele den lokale delen. 1998 var det første ordinære driftsåret for omstillingsprogrammet i Odda. Omstillingsperioden er seksårig og løper fram til 2003. Årlig har det vært bevilget rundt 4 millioner fra staten til det lokale omstillingsarbeidet, de siste årene noe i underkant. Den samlede statlige bevilgningen for hele perioden vil være på rundt 24 millioner kroner. I tillegg finansieres omstillingsarbeidet av en tilsvarende lokal medfinansiering (tab.14).

Tabell 14. Innvilgede og forventede bevilgninger til omstillingsarbeidet i Odda i 1 000 kr

	Statlige bevilgninger	Lokal medfinansiering	Totalbeløp
1996*	500	500	1 000
1997	500	500	1 000
1998	4 000	4 000	8 000
1999	4 000	4 000	8 000
2000	4 000	4 000	8 000
2001	4 000	4 000	8 000
2002**	3 600	3 600	7 200
2003**	3 300	3 300	6 600
Sum	23 900	23 900	47 800

Note: * Tilskuddene for 1996 og 1997 ble brukt til analyse og planarbeid

** For 2002 og 2003 er de statlige bevilgningene kanalisert via fylkeskommunen.

I Odda er omstillingsarbeidet organisert gjennom Hardanger Vekst, som er et kommersielt utviklingsselskap hvor kommunen (40% eierandel) sammen med en rekke private aktører er aksjonærer. Odda kommune hadde også omstillingsstatus i årene 1982 til 1987, parallelt med den restruktureringen som fant sted i Tyssedal. Den statlige satsingen var den gang på 8 –10 millioner kroner. I følge rapporter fra dette omstillingsarbeidet var den lokale læringen og effekten av tiltaket begrenset. Det hevdes at lokalsamfunnet i liten grad ble engasjert i omstillingsprosjektet og overambisiøse målsettinger bidro til å skape mistro til prosjektet. Lokalt betraktes dette omstillingsarbeidet som lite vellykket (Hatling m.fl. 2000). Erfaringene fra omstillingsarbeidet på 1980-tallet har også resultert i at man i det pågående omstillingsprogrammet har forsøkt, og langt på vei lykkes, med å skape et bredt engasjement om omstillingsarbeidet (Jakobsen m.fl. 2001).

Omstillingsarbeidet i Odda baserer seg på to hovedstrategier: 1) Industriell knoppskyting og nyskapende næringsutvikling, og 2) Utvikle en sterkere reiselivsnæring. Videre skisseres tre virkemidler som skal bygge oppunder disse to strategiene: ”Satsing på kompetansebygging og styrket utdanningstilbud”, ”Sterkere profilering, informasjon og kommunikasjon” og ”Forsterke infrastrukturen – sentrum og stedsutvikling”. I den avsluttende fasen for omstillingsarbeidet er det også skissert et nytt satsingsområde nemlig ”Rekruttering av nye bedrifter”. Økt fokus mot akkvisisjon er en direkte konsekvens av de mulighetene som nedleggelsen av Odda Smelteverk gir. Det frigjøres da et næringsområde på 130 mål som kan fylles med alternativ virksomhet. Målsetningen for omstillingsarbeidet har lagt fast i hele perioden; etablering av 200 nye arbeidsplasser.

Et sentralt spørsmål er naturligvis hvilke resultater omstillingsarbeidet kan vise til så langt. På et prinsipielt grunnlag kan det understrekes at det er problematisk å måle effekter av et virkemiddel. Måleobjektet inngår i en sosiale setting og påvirkes av en rekke faktorer. Det kan således være vanskelig å avgjøre i hvilken grad observert endring kan tilbakeføres til det aktuelle virkemiddelet. Eller sagt på en annen måte, økning i antall arbeidsplasser i en bedrift som har deltatt i et prosjekt i omstillingsprogrammet kan også skyldes at markedssituasjonen for bedriften er blitt bedre. Videre er også timing av målingen viktig. For det første er omstillingsperioden i Odda enda ikke avsluttet, og vi vet at effekter kan dukke opp en tid etter at virkemiddelet har vært brukt. Timingen av effektmåling er således viktig, og det er ingen grunn til å anta at effekter oppstår når en ønsker å observere dem.

Ser vi imidlertid på aktivitetene i omstillingsprogrammet i Odda, så er det satt i gang en rekke prosjekter med betydelig bredde og med involvering fra enkeltpersoner, bedrifter og organisasjoner i området. Fram til februar 2003 var det totalt igangsatt 236 prosjekter av varierende størrelse. Dette fordelte seg med 106 forstudier, 104 forprosjekt og 26 hoved-

prosjekter. Inntrykket er også at gjennomføringsevnen har vært rimelig god (Jakobsen m.fl. 2001). Videre er det iverksatt en rekke kurs i regi eller med medvirkning fra omstillingsprogrammet for å heve det lokale kompetansenivået. Omstillingsprogrammet har også jobbet med å tilrettelegge for kurs og utdanning på høyskolenivå samtidig som man bli boende på hjemstedet. Vekttallskurs og andre kompetansegivende kurs hvor omstillingsprogrammet har vært involvert i planleggingen og iverksettelsen har til sammen hatt 1350 deltakere.

For å konkretisere arbeidet i omstillingsprogrammet i Odda kan det være nyttig å se nærmere på noen prosjekter og satsinger. I hele perioden har det blant annet vært kjørt en rekke prosjekter mot SMB-bedriftene i kommunen, blant annet for å styrke kompetansen, markedsføringsarbeidet og samarbeidet. Rundt 20 virksomheter er med i en SMB-gruppe som følges aktivt opp av Hardanger Vekst. Flere av disse bedriftene melder om økning i antall ansatte i løpet av omstillingsperioden. Særlig BioPlan Hardanger har hatt en positiv utvikling. Selskapet startet opp med en mann i 1995, og har nå 14 ansatte i Odda og 50 ansatte totalt. Selskapet utvikler, monterer og drifter avfallsanlegg både i Norge og i utlandet. Utviklingsavdelingen er lokalisert i Odda.

En annen viktig satsing har vært "Gründerprosjektet", hvor det er etablert et system for å fange opp og følge opp personer som ønsker å etablere sin egen virksomhet. Prosjektet har vært såpass vellykket at det er blitt lansert som "Oddamodellen", og på oppdrag av SND og Hordaland fylkeskommune bistår nå Hardanger Vekst iverksettelsen av slike gründerprosjekter i andre kommuner.

Hardanger Vekst har også, blant annet sammen med SIVA og fylkeskommunen, vært drivkraften i etableringen av Næringshagen i Odda. Pr. dato er det 17 bedrifter i næringshagen og planen er å utvide næringshagen areal i løpet av 2003, slik at man kan ta inn flere bedrifter. Næringshagen består hovedsakelig av 1 og 2 mannsbedrifter, og de får støtte blant annet til strategiutvikling og markedsføring. Formålet med Næringshagen er å styrke nyetablerte og små kompetanseintensive bedrifters overlevelsese- og vekstmuligheter.

Reiselivssatsningen i omstillingsprogrammet har i første rekke vært det såkalte "Seljestadsprosjektet", hvor formålet er å styrke Seljestad/Røldal som turistmål. I dette området finnes det allerede en del hytter og overnattingsmuligheter, og det brukes blant annet av besøkende fra Haugesund/Stavanger-området. Planen er å bidra til at det bygges et betydelig antall nye hytter for salg og utleie, og at det utvikles en bedre infrastruktur for rekreasjon og turisme i disse fjellområdene. Det har vært krevende å få med grunneierne på prosjektet, og selve planarbeidet har tatt tid. Hardanger Vekst håper imidlertid at bygging av hytter kan starte opp

i løpet av våren 2003. En slik satsing vil både kunne skape arbeidsplasser innenfor den lokale reiselivsnæringen og generere lokal etterspørsel i anleggsperioden.

Den siste tiden har Hardanger Vekst også jobbet for en alternativ utnyttelse av arealet til Odda Smelteverk. Tidligere har det vært mangel på ledig næringsareal i kommunen, og frigjøringen av areal bidrar til at man aktivt kan markedsføre Odda som lokalitet for eksterne bedrifter og investorer. Slik sett kan konkursen i Odda Smelteverk gjøre arbeidet med å utvikle alternative arbeidsplasser lettere. Oddas konkurransefortrinn vil særlig være billig næringsareal, kompetent arbeidskraft, et internasjonalt næringsmiljø, og, enn så lenge, lavere arbeidsgiveravgift enn i sentrale strøk. På den annen side vil det alltid være en visse risiko knyttet til en slik akkvisisjonspolitikk. Bedrifter uten historiske bindinger til stedet kan ha lavere terskel for omlokalisering eller nedgradering av virksomheten i perioder med sviktende inntjening.

Erfaringene fra Odda, og andre omstillingskommuner, viser at det er krevende å etablere nye varige arbeidsplasser. Satsingen på ny aktivitet tar ofte lengre tid enn først antatt, noe blant annet Seljestad-prosjektet illustrerer. Man vil naturligvis også mislykkes med noen satsinger. Blant annet har omstillingsprogrammet i Odda jobbet aktivt for opprettelsen av en bedrift som skulle drive med videreforedling av sinkstøv. Som en følge av hard konkurranse fra andre industristeder med nedlagte industrianlegg og tilgjengelig konsesjons- eller konsern eid kraft ser det nå ut som om denne bedriften havner i Høyanger.

Samlet kan en imidlertid anta at omstillingsprogrammet har styrket den lokale utviklingskompetansen. Personer som er engasjert i administrasjonen for omstillingsenheten og de aktørene som har deltatt i styrearbeid har tilegnet seg betydelig kompetanse i å arbeide med nærings- og samfunnsutvikling. Operativ drift har bidratt til en profesjonalisering av det lokale tiltaksarbeidet. Også de fleste bedriftene som har vært involvert i programmet har til en viss grad fått styrket sin utviklingskompetanse, særlig gjelder dette blant små og mellomstore og nyetablerte virksomheter (Jakobsen m.fl.2001). Det blir også ofte fremhevet at et tradisjonelt industristed som Odda preges av en kultur som gir lite rom for initiativ til å skape ny virksomhet. Gitt at et slikt inntrykk er riktig, gjør Hardanger Vekst en betydelig innsats for å informere om hvordan en faktisk kommer i gang med virksomhet, hva som kreves for å lykkes og hvilke problemer en kan regne med å møte. Omstillingsarbeidet har, i og med sin brede mobilisering lokalt, utvilsomt bidratt til å senke tersklene for egne initiativ. Det nære samarbeidet med kommunen har gitt retningen på arbeidet et demokratisk grunnlag som kan virke positivt og motvirke lite etablerervennlige holdninger. Aktivitetsnivået i Hardanger Vekst vitner også om stort engasjement for oppgaven og god organisering.

I hvilken grad omstillingsprogrammet har nådd sitt operative mål om 200 nye arbeidsplasser i løpet av omstillingsperioden er mer problematisk å vurdere. I egen resultat rapportering hevder Hardanger Vekst at de i løpet av perioden 1998-2002 har bidratt til 208 nye arbeidsplasser (Hardanger Vekst 2003). Her inkluderes både økning i antall arbeidsplasser i eksisterende virksomheter og opprettelsen av nye selskaper. Grad av addisjonalitet spesifiseres imidlertid ikke. Det gjøres altså ikke en vurdering av hvor viktig tilskuddet fra omstillingsprogrammet var for gjennomføringen av tiltaket som resulterte i nye arbeidsplasser. Det vurderes heller ikke hvor viktig tiltaket som omstillingsprogrammet støttet var for den positive utviklingen i virksomheten sammenlignes med andre forhold som påvirker sysselsettingen, eksempelvis markedsutviklingen, intern kompetanse og tilgangen på innsatsfaktorer. I tillegg bør det også understrekes at etablering av et gitt antall arbeidsplasser ikke automatisk innebærer at et samfunn er mer omstilt og robust. Nye arbeidsplasser kan naturligvis forsvinne og undersøkelser viser at bare halvparten av alle nyetablerte selskaper overlever de fem første årene (Spilling 2000). På den annen siden kan de nye arbeidsplassene også legge grunnlaget for etablering av ytterligere arbeidsplasser, og det kan eksistere en rekke positive effekter knyttet til et omstillingsprogram som en ikke evner å registre enten fordi de ikke er kjente eller fordi registreringsmetodene ikke er gode nok. Det er derfor noe statistisk å forestille seg at suksess for omstillingsarbeidet i Odda skal avhenge av at det skapes et gitt antall nye arbeidsplasser innen en avgrenset tidsperiode.

6. Sumvirkninger

Utviklingen ved hjørnesteinsbedriftene og endringer i statlig politikk har betydelige konsekvenser for nærings- og befolkningsutviklingen i Odda. Flere av de utviklingstrekkene som vi har drøftet har i utgangspunktet et negativt fortegn:

- Delvis som følge av økt konkurranse fra lavkostnadsland innstilles driften ved Odda Smelteverk og over 217 arbeidsplasser går tapt. I tillegg kommer eventuelle negative ringvirkninger blant leverandørbedriftene som følge av mindre etterspørsel.
- Statlig sektor effektiviseres og organiseres i større geografiske enheter. Mindre regionale sentre som Odda rammes, og det blir færre statlige arbeidsplasser i Odda.
- En vridning av den offentlige politikken mot mer næringsnøytrale og generelle virkemidler bidrar til at næringsoverføringene reduseres. Næringslivet i Odda mottok i underkant av 6 millioner via SND-systemet i 2000. Disse overføringene vil bli mindre i årene som kommer

- Den statlige politikken må innrettes etter EØS-avtalen. Denne avtalen gjør det lite sannsynlig med en videreføring av den differensierte arbeidsgiveravgiften. Verdien av redusert arbeidsgiveravgift er den største ”overføringen” til næringslivet i Odda
- Andre internasjonale handelsavtaler (eksempelvis WTO) innebærer at også overføringene til jordbruket reduseres. Dette rammer i liten grad Odda direkte, men kommunens ”omland”, dvs. øvrige deler av indre Hardanger, vil merke reduksjonen.

Men vi kan også observere utviklingstrekk som er av mer positiv karakter:

- Outokumpu investerer 700 millioner for å modernisere anlegget i Odda. En eventuell fase to innebære en ytterligere investering på rundt 1.5 milliarder kroner. Arbeidsplassene ved anlegget sikres og byggeperioden genererer en betydelig etterspørsel etter varer og tjenester.
- Omstillingsprogrammet har styrket utviklingskompetansen i det lokale tiltaksapparatet og i det lokale næringslivet, og har stimulert til iverksettelsen av positive lokale utviklingsprosesser.
- Infrastrukturen bedres med åpningen av Folgefonntunnelen, som knytter Odda ”nærmere” Sunnhordland. En realisering av den planlagte Jondalstunnelen vil bedre den intern kommunikasjon i indre Hardanger og redusere reisetiden til Bergen. Bedret infrastruktur åpner opp for økt pendling, gjør bedriftenes transportsituasjon lettere og muliggjør rekruttering av arbeidskraft fra et større omland

Likevel impliserer sumvirkningene av endringene at Odda samfunnet står ovenfor betydelige utfordringer. Kommunen har mistet arbeidsplasser i privat sektor, kommunen har fått svekket sin posisjon som regionscenter, delvis som følge av en reduksjon av de statlige arbeidsplassene i kommunen, og de statlige overføringene til næringslivet reduseres. Dermed blir det viktigere enn noen gang å utvikle Odda som bosted og å etablere er mer differensiert næringsliv i kommunen. I 2003 avsluttes imidlertid omstillingsperioden, noe som innebærer at de ekstraordinære statlige midlene for å drive med lokal næringsutviklingsarbeid fjernes. I tillegg bidrar en svakere kommune økonomi til å vanskeliggjøre den videre satsingen på slikt utviklingsarbeid med bare kommunal finansiering. Utviklingen av et mer variert næringsliv krever at de lokale aktørene får handlingsrom og handlingsmuligheter og at det bygges videre på det grunnlaget som allerede er lagt. Det kan imidlertid vise seg vanskelig å oppnå en tilstrekkelig offentlig finansiering til å drive slikt utviklingsarbeid i årene som kommer.

Litteratur

Fosso, E.J. og Alvheim, S. (2001): Unge voksnes flyttevalg. SNF-arbeidsnotat 28/01

Hardanger Vekst (2003): Resultatrapport 2002 (upublisert)

Hatling, L., Herstad, S. og Isaksen, A. (2000): SND og distriktsutvikling – rolle, virkemidler og resultater. Delrapport 2 i evalueringen av SND. STEP-rapport 2000:05.

Haugaard, T. (2001): Utenlandsk eierskap i Distrikts-Norge. Motiver bak og effekter av utenlandske investeringer i odda på 1990-tallet. Hovedfagsoppgave i geografi. Universitet i Bergen.

Jakobsen, S-E., Alvheim, S., Kvitastein, O. og Hansen, J.C. (2001): Næringsutvikling, stedsutvikling og omstilling. Underveisevaluering av den statlig støttede omstillingsinnsatsen i Vaksdal, Bremanger, Odda, Dalane (med Sokndal) og Glåmdal. SNF-rapport 40/01

Jakobsen, S-E., Rusten, G., Haugaard, T., Fløysand, A. og Kvinge, T. (2000): Foreign firm location and local multiplier effects. The case of Norwegian industrial towns. SNF-arbeidsnotat 79/00

KRD (1999): Utvikling gjennom samhandling. Ledelsesutfordringer i omstillingsområder. Kommunal og regionaldepartementet.

Rusten, G. og Eldegard, T. (2003): Regionale effekter av statlig politikk i kraftsektoren. Samfunns- og næringslivsforskning SNF-arbeidsnotat 21/03.

Spilling, O.R. (red) (2000): SMB 2000 - fakta om små og mellomstore bedrifter i Norge. Fagbokforlaget

Sunnevåg, K.J., Rusten G. og Sjørgard, L. (2002): Harmonisering av hjemfallsvilkår og konsesjonslengde: Skattemessige og næringspolitiske aspekter. SNF-rapport 20/02

Ørbeck, M (2002): Statlig budsjettpolitikk og regional utvikling. En kvantitativ analyse for "Effektutvalget". Østlandsforskning, rapport 14/02.

I tillegg er det hentet informasjon gjennom samtaler med aktører i området, fra diverse materiale stilt til rådighet av Hardanger vekst, og fra artikler i Hardanger Folkeblad, Bergens Tidende og Dagens Næringsliv.

Vedlegg 1: Industrikommuner i Distrikts-Norge

Industrikommuner er kommuner hvor den prosentvise andelen sysselsetting i industrien er dobbel så høy som landsgjennomsnittet, mens Distrikts-Norge er synonymt med "Det distriktpolitiske virkeområde". Beregningen baserer seg på sysselsettingstall for 2001 hvor sysselsettingen i industrisektoren på landsbasis utgjorde 14,2%. For å bli betraktet som en industrikommune må altså sysselsettingen i industrisektoren være på minst 28,4% av den samlede sysselsettingen i kommunen. Også når det gjelder hvilke kommuner som inkluderes i det distriktpolitiske virkeområde tar vi utgangspunkt i status for 2001. Samlet hadde de 32 kommunene 141 376 innbyggere i 2001. Det var 58656 arbeidsplasser i disse kommunene og av dette var 37,7% innenfor industrisektoren.

Følgende 32 kommuner inngår i kategorien "Industrikommuner i Distrikts-Norge":

- 1) Marker, 2) Våler, 3) Gjerstad, 4) Farsund, 5) Audnedal, 6) Lindesnes, 7) Sokndal ,
- 8) Lund, 9) Sauda,10) Odda, 11) Fusa,12) Vaksdal, 13) Hyllestad, 14) Høyanger, 15) Årdal,
- 16) Bremanger,17) Vågsøy, 18) Ulstein, 19) Hareid, 20) Stranda, 21) Stordal, 22) Sykkylven,
- 23) Haram, 24) Aukra, 25) Sunndal, 26) Frøya, 27) Leksvik, 28) Meløy, 29) Sørfold,
- 30) Tysfjord, 31) Berg, 32) Båtsfjord