

Else Ragni Yttredal
Arild Hervik
Lasse Bræin
Jørgen Amdam

Kompensasjonsordninga for bortfall av differensiert arbeidsgjevaravgift

Eit regionalpolitisk eksperiment

Forskringsrapport nr. 63



 **HØGSKULEN I VOLDA**

Rapport 0701




Høgskolen i Molde

2007

Prosjekttittel	Framdrifts- og prosessplan for følgestudie av kap. 551, post 61 "Næringsrettede utviklingstiltak – kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift"
Prosjektansvarlege	Møreforskning Volda og Møreforskning Molde AS
Prosjektleiari	Jørgen Amdam
Finansiering	Kommunal- og regionaldepartementet v/Regionalpolitisk avdeling
Ansvarleg utgjevar	Møreforskning Volda og Møreforskning Molde AS
Møreforskning Volda/ Høgskulen i Volda	Forskningsrapport nr. 63
ISBN	978-82- 7692-264-6 (elektr.utg.) MFV
ISSN	0805-8083
Møreforskning Molde/ Høgskolen i Molde	Rapport 0701
ISBN	978-82-7830-104-3
ISSN	0806-0789
Sats	Jørgen Amdam
Distribusjon	Møreforskning Volda / Høgskulen i Volda http://www.moreforsk.no/volda.htm http://www.hivolda.no/fou

Rapporten er gjennomført som eit samarbeid mellom Møreforskning Volda og Møreforskning Molde AS.

Innhald

FORORD	5
SAMANDRAG	7
<i>Prosess og organisering</i>	8
<i>Profil og effekt</i>	9
SUMMARY	11
1. INNLEIING	13
BAKGRUNN	13
2. OM DATAGRUNNLAGET	16
PROSESS-STUDIEN	16
EFFEKTSTUDIEN - VERKEMIDLANE	16
<i>Registrert bruk av verkemidlene – databasen SPINE</i>	17
<i>Oppsummering av nokre endringer av data i analysene av profil og effekt</i>	20
DEL 1. PROSESSANALYSEN	21
3. STATUS I DEI ULIKE FYLKA	21
PROSESS OG ORGANISERING	21
<i>Troms (2006)</i>	21
<i>Møre og Romsdal (2006)</i>	24
<i>Hedmark (2006)</i>	26
<i>Sogn og Fjordane (2005)</i>	28
<i>Nordland (2005)</i>	31
<i>Hovudprinsipp for organisering - oppsummering</i>	32
REGIONAL UTVIKLING	33
SYNET PÅ UTFORDRINGAR ER AVHENGIG AV KVAR DU STÅR	34
<i>Troms (2006)</i>	36
<i>Møre og Romsdal (2006)</i>	36
<i>Hedmark (2006)</i>	37
<i>Sogn og Fjordane (2005)</i>	37
<i>Nordland (2005)</i>	38
AKTØRAR OG ALLIANSAR - KAPABILITET	38
<i>Troms (2006)</i>	39
<i>Møre og Romsdal (2006)</i>	40
<i>Hedmark (2006)</i>	41
<i>Sogn og Fjordane (2005)</i>	42
<i>Nordland (2005)</i>	43
4. STERKE OG SVAKE SIDER	45
STERKE SIDER	45
SVAKE SIDER	48
5. REFLEKSJONAR RUNDT NOKRE SYSTEMUTFORDRINGAR	50
UTFORDRING 1: FRAGMENTERING	50
UTFORDRING 2. HESTEHANDEL UTAN FORANKRING I STRATEGISK PLANLEGGING	51
UTFORDRING 3. PROFIL	52
UTFORDRING 4. SAMARBEID OG PARTNARSKAP	52
UTFORDRING 5. GJENNOMFØRING – PROAKTIVT OG REAKTIVT	53
UTFORDRING 6. EVALUERING OG LÆRING	53
6. SAMANDRAG AV HOVUDTREKK I SOGN OG FJORDANE, NORDLAND, TROMS, MØRE OG ROMSDAL OG HEDMARK	55
7. NYTT UNDER SOLA. UTDJUPING AV VIKTIGE PUNKT	59
FRÅ PARTNARSKAP VIA OMVENDT PARTNARSKAP TIL PRIVAT FORVALTNING	59

NYE PARTNARSKAP OGSÅ MED NÆRINGSLIVET, VERT DEI VARIGE?	60
KVIFOR DELTEK NÆRINGSLIVET?	62
<i>Eigarskap</i>	63
<i>Beslutningsmakt</i>	64
<i>Something in it for me</i>	64
NÅR DET VERT HØVE TIL LOKAL TILPASSING	64
<i>Særtilfellet konsernbedrift</i>	65
<i>Først til mølla-prinsippet har vore framtrede</i>	66
KOMPENSASJONSORDNINGA I PERSPEKTIV	67
<i>Utviklingsregime ekstrem?</i>	67
<i>Mellom New Public Management og kommunikatv planlegging</i>	69
<i>I eit internasjonalt perspektiv</i>	70
DEL 2. EFFEKTER OG PROFIL	72
8. PROFILANALYSE	72
GENERELT	72
KOMPENSASJONSMIDLER I FYLKENE	72
KOMPENSASJONSMIDLER OG PROSJEKTER	73
KOMPENSASJONSMIDLER OG FORMÅL	74
KOMPENSASJONSMIDLER, FYLKER OG FORMÅL.....	75
9. EFFEKTER	78
RESULTATER AV BEDRIFTSUNDERSØKELSEN	78
KOMPENSASJONSORDNINGEN VERSUS BEDRIFTSRETTEDE VIRKEMIDLER IN	81
UNDERSØKELSE BLANT ØVRIGE RESPONDENTER.....	83
DEL 3. STYRING OVANFRÅ ELLER NEDANFRÅ?	86
10. KVA KAN VI LÆRE AV 61-MIDDELBRUKEN?	86
INSTITUSJONELLE FORHOLD	87
UTVIKLINGS- OG PLANLEGGINGSPROSESSAR	92
<i>Mobiliseringsvariabelen – strategiutvikling - fylkesplanlegging</i>	92
<i>Organisering og gjennomføring</i>	94
<i>Læring</i>	95
TILTAK	96
<i>Korleis organisere ein betre strategisk kommunikatv dialog mellom stat og fylke (region)?</i>	96
<i>Korleis få til betre ansvarsdeling regionalt?</i>	97
<i>Korleis få til betre læring mellom lokale og regionale aktørar?</i>	98
REFERANSELISTE	100
VEDLEGG 1: UTFORDRINGAR VED BRUK AV KOMPENSASJONSMIDLAR FOR ARBEIDSGIVARAVGIFT	102
<i>Innleiing</i>	102
<i>Fragmentering</i>	102
<i>Kortsiktig hestehandel</i>	102
<i>Profil</i>	102
<i>Samarbeid og partnerskap</i>	103
<i>Strategiar – strategiske partnerskap</i>	103
<i>Organisering – organiserande partnerskap</i>	103
<i>Gjennomføring – proaktivt og reaktivt</i>	103
<i>Evaluering og læring</i>	104
VEDLEGG 2. KOMPENSASJONSORDNINGEN FOR ØKT ARBEIDSGIVERAVGIFT	105

Forord

Denne rapporten er skriven etter oppdrag frå Regionalpolitisk avdeling i Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Bakgrunnen var innføringa av kompensasjonstiltak for auka arbeidsgivaravgift innført frå og med 2004 og behovet for ein følgjestudie. I konkurransegrunnlaget for oppdraget heiter det (sitat):

Mandat for følgestudien

KRD ønsker ekstern bistand til å følge arbeidet rundt de næringsrettede utviklingsmidlene. KRD legger vekt på at følgestudien skal bidra til økt læring og erfaringsutveksling.

Følgestudien skal bidra til:

- 1. Være et hjelpemiddel til å videreutvikle de regionale handlingsplanene.*
- 2. Være til hjelp til å utvikle gode modeller for denne type brede prosesser der de økonomiske rammene er definert og formålet er å komme opp med prosjektforslag med størst mulig grad av konsensus og hvor representanter for næringslivet skal sitte i førersetet for prosessene.*
- 3. Være et korrektiv til det arbeidet som pågår.*
- 4. Videreformidling av erfaringer og kunnskap til både de regionale aktørene og KRD der målet er at alle parter skal lære underveis.*
- 5. Bidra til å sikre at bruken av midlene brukes i henhold til de oppsatte målene.*

Etter forhandlingar med KRD fekk Møreforsking med avdelingane Molde og Volda oppdraget med denne arbeidsdelinga:

- Volda: Prosess- og organiseringsanalyse med djupnestudie i fem fylke og etablering av læringsarenaer. Ansvarleg for arbeidet har vore Jørgen Amdam (Prosjektleder), Else Ragni Yttredal og Geir Tangen.
- Molde: Profilanalyse og brukargranskning. Ansvarleg for arbeidet har vore Arild Hervik (delprosjektleder), Lasse Bræin og Mette Rye (sjå del 2).

Kontaktpersonar i KRD har vore (alfabetisk): Ole Magnus Aurdal, Trond Bigseth og Eli Nygaard.

Som grunnlag for arbeidet og etter drøftingar med KRD blei desse måla for granskinga formulert i brev av 10.09.2004 frå Møreforsking til KRD (sitat) og som vi systematisk har forsøkt å følgje:

- *Studien skal vere ei læringsorientert følgeevaluering med stor vekt på å stimulere læring mellom aktørar og mellom nivå, derfor må det også leggest størst vekt på undervegsrapportering og formidling og på etablering av sams rapporterings- og læringsarenaer og prosessar.*
- *Studien må ha ei substansiell og ei prosessuell/kommunikativ side, dvs. samtidig studie av ulike profilar innan virkemiddelbruk (profilanalyse) og brukarane og andre sine erfaringar med slike (brukargranskning) og studie av planleggings- og beslutningsprosessane på ulike nivå; kva aktørar er involvert og korleis, korleis når aktørane fram til konsensus, korleis er makt- og medvirkingsrelasjonane mellom aktørar, får ein til reell fellesstyring (governance, partnerskap), korleis fungerer implementeringa m.m.*

Desse måla har gjort at i tillegg til granskingar i fem utvalde fylke, eigne brukargranskningar og analyse av registerdata m.m. har vi i lag med KRD gjennomført to til tre årlege møte der alle fylka som har vore involvert blei invitert og der vi har lagt fram våre funn til kritisk drøfting. Vi har samstundes gjennomført gruppearbeid på desse møta der vi har lagt vekt på å

få fram sterke og svake sider og innhenta tilrådingar om forbetringstiltak på statsnivå, på fylkesnivå og lokalt. Ein eigen undervegsrapport blei publisert hausten 2005, sjå Rye og Yttredal (2005).

Følgjeevalueringssprosjektet blei finansiert for perioden 2005 og 2006. Då virkemidlet blei introdusert i 2004 var det uklart kor lenge det ville kunne vare og om det i det heile blei mogleg å gjeninnføre differensiert arbeidsgivaravgift. Følgjeevalueringa føresette derfor at det meste av grenskingar blei avslutta til sommaren 2006 og med rapportering og presentasjon på møte hausten 2006. Dette gjer at vi i liten grad har med data om bruk av midlar i 2006. Det meste av arbeidsinnsatsen skulle også brukast til å få fram kunnskap og å rapportere fortløpande for å få til gjensidig læring mellom aktørar og mellom nivå. Dette ber også denne rapporten preg av, den er snarare ei oppsummering av følgjeevalueringssarbeidet og ikkje ein tradisjonell ”sluttevalueringssrapport”.

I tillegg til å gi ei fylkesvis oversikt over korleis arbeidet har vore organisert og pengane fordelt i utvalde fylke, har vi i rapporten prøvd å trekkje fram spesielle tema som vi meiner vil gi nyttige erfaringar for det vidare arbeidet både der kompensasjonsordninga eventuelt vert vidareført og også for andre ordningar med regionalt utviklingsarbeid. Spesiell vekt har vi lagt på interessante erfaringar frå kompensasjonsordninga som kan vidareførast frå dette arbeidet til dei utviklingsmidlane fylka har til disposisjon frå kapittel 551 post 60 på statsbudsjettet, sjå spesielt kapittel 10. Vi har også laga til eit utførleg samandrag.

Volda i desember 2006

Jørgen Amdam
Prosjektleder

Samandrag

Ordninga med differensiert arbeidsgjevaravgift opphøyrde frå og med 1. januar 2004 og vert gjeninnført i store delar av landet frå 1. januar 2007. Grunnen til både bortfallet og gjeninnføringa er knytt til tolking av EØS-avtaleverket og er ikkje tema her. Men denne endringa førte til at ein i tre år gjennomførte eit fullskala regionalpolitisk eksperiment der mellom 2 og 3 milliardar kroner blei nytta til direkte og indirekte støtte til næringsliv og samfunn og i det vesentlege styrt av næringslivet sjølv. KRD har fordelt midlane til fylka med grunnlag i berekna tap. På fylkesnivå har ein hatt stor fridom i både organisering og middelbruk, så sant dette var i samsvar med EØS-regelverket og overordna føringar frå departementet.

Den organisatoriske kreativiteten har vore svært stor, frå sterkt sentraliserte modellar i fylke som Sogn og Fjordane og Troms til regionalisert forvaltning i fylket, som Nordland og Møre og Romsdal. I alle fylke har næringslivrepresentantar hatt fleirtal i vedtaksorgan og fylkeskommunen har normalt hatt ei tilbaketrekt rolle dels som sekretariat, system- og rapporteringsansvarleg m.m. Fylkespolitikarar er normalt lite aktivisert, men over tid har ein sett aukande samarbeid, spesielt knytt til strategiutvikling, mellom dei næringslivprega vedtaksorgana og fylkeskommunen. Samarbeidet med aktørar som Innovasjon Norge (IN) varierer sterkt mellom fylke og regionar, like eins rolla til næringslivorganisasjonar som NHO, LO, bransjeorganisasjonar m.m. Kva aktørar som blei aktivisert i oppstarten synest å prege organisering og arbeidsmåtar. Eit gjennomgåande trekk er at dei mest involverte aktørane er godt fornøgd med organiseringa i sitt fylke, nettverk er skapt eller utvida m.m. Sjølv om ordninga har ført til styringsmodellar der offentlege midlar blir disponert av organ leia av næringslivet sjølv, har vi sett få negative konsekvensar av denne styringa, derimot mange positive som eit mykje høgare engasjement frå næringslivet enn i disponering av andre offentlege midlar til næringsutvikling. På dette tidspunktet har vi lite grunnlag for å vurdere nokon modell som betre enn andre, og det er i seg sjølv interessant at modellvala synest å vere prega av dei regionale utfordringane og tradisjonane i dei ulike fylka.

Den store variasjonen i organisering finn ein igjen også i middelbruk, frå regionar der einskildbedrifter sine tap blir forsøkt kompensert fullt ut, til regionar der alle midlane blir brukte til store fellestiltak som kommunikasjonsprosjekt. I starten kan det synast som at ein del "ventande" prosjekt har blitt finansiert, men etter kvart har graden av "sjølvplanlagde" program og prosjekt auka mykje og med ei klar dreining av middelbruken mot FoU og kompetanse (17% i 2004, mot 33% i 2005). "Taparar" har vore samferdsletiltak (26% i 2004, 17% i 2005) og bedriftsutvikling (28% i 2004, 23% i 2005). I 2004 blei det gitt 232 mill. kr. i tilsegner, i 2005 842 mill. kr. Om ein ser på profilen i 2005 blei 33% av tilsegnene gitt til "fysiske tiltak" som samferdsletiltak (17%), breiband m.m. (8%) og fysisk tilrettelegging (8%), 30% til tradisjonelle bedriftstiltak som bedriftsutvikling (23%) og marknadsføring (7%) og 33% til kunnskapsutvikling som FoU (8%) og kompetanseheving (25%). Den store vektlegginga av kunnskapsutvikling synes å vere knytt til dei store behova for kvalifisert arbeidskraft i mest alle regionar. Desse midlane synes å vere meir fleksible og omstillbare til behov i næringslivet og samfunnet enn tradisjonelle distriktpolitiske virkemiddel.

Samanlikninga av bedriftene si vurdering av prosjekt med støtte frå 61-midlane og frå Innovasjon Norge sine verkemiddel viser relativt små forskjellar i bedriftsgranskinga vi har gjennomført. Rett nok er det fleire av 61-prosjekta som ville blitt gjennomført utan støtte (24% mot 13% for IN), men dette er faktisk mindre enn ein kunne forvente ut frå prinsippet følgt i mange fylke om at bedriftene har "rett på å få kompensert tap" og at ein dermed er

villig til å ha ein liberal praksis innanfor regelverket. Om ein ser kor viktig eller svært viktig føretaka har vurdert støtta frå post 61 samanlikna med IN, er det små forskjellar knytt til å utløyse tilleggsfinansiering (53% mot 45% for IN), konkurransevne (81% mot 77% for IN), lønnsemd (74% mot 78% for IN) og overlevingsevne (50% mot 56% for IN).

Prosess og organisering

Kompensasjonsordninga for arbeidsgjevaravgift er i hovudsak underordna eitt slagord frå KRD: ”*Dette er næringslivet sine pengar!*” Dette har gitt resultat både med omsyn til organisering og arbeidsmåtar i dei ulike fylka.

I prosessanalysen er det sett nærare på fem fylke: Nordland og Sogn og Fjordane i 2005 og Troms, Møre og Romsdal og Hedmark i 2006. Grovt sett har Nordland, Møre og Romsdal og Hedmark valt å organisere ordninga i regionale styringsgrupper medan Sogn og Fjordane og Troms har ei sentral styringsgruppe som gjer prioriteringar for heile fylket. Skilnadane er likevel store innanfor dei to gruppene. I alle fylka er næringslivet dominerande i styringa, men med visse forskjellar der Sogn og Fjordane er mest og Troms er minst dominert av næringslivrepresentantar. Sogn og Fjordane og Troms har ei sentral organisering der fondsstyre eller styringsgruppe har avgjerande makt over fordelinga av midlar og også reell vedtaksmakt i einskildsaker. Nordland, Møre og Romsdal og Hedmark har fylkesvise styringsgrupper/samordningsgrupper som i det vesentlege har planleggings-, rapporterings-, system- og samordningsansvar og som fordeler midlar til regionar som regel med grunnlag i relativ del av tap, dvs. relativt ”mekanisk”.

Kompensasjonsordninga har ført til nye alliansar og partnerskap. Eit trekk ved kompensasjonsordninga som har kome stadig klarare fram er at dei aktørane som har vore først på banen også har vorte retningsgjevande for både organisering og prosess. Dei opne retningslinene for ordninga, utan klare føringar for korleis dette skulle vere organisert, gjorde det mogleg for enkeltaktørar å ta initiativ. Kva aktørar som har vore aktive og kva alliansar som har oppstått avhenger dermed av kven som har teke tak i ordninga frå byrjinga av.

Når informantane sjølv skal vurdere sterke og svake sider ved 61-virkemidlane er bakteppet at dei fleste vil ha gjeninnført differensiert arbeidsgivaravgift, eller helst både 61-ordninga og differensiert arbeidsgivaravgift. I vurderingane er det store forskjellar mellom fylka, men generelt har vi trekt ut desse:

Sterke sider:

- Næringslivet i førarsetet: At næringslivet har fått ein sentral plass i ordninga har ført til stort engasjement frå næringslivet si side. Dette gjeld for å få midlar tilbake til eigen bedrift, men i aukande grad synest det også å vere ei bevisstgjerung hos dei involverte bedriftene rundt samfunnsutvikling og samarbeidstiltak. Næringslivet sitt engasjement har vore etterlyst i andre regionale utviklingstiltak. Dette har i sin tur ført til:
- Oppretting og utvikling av nye nettverk og partnerskap: Både band mellom bedrifter, mellom næringsliv og det offentlege og mellom offentlege instansar vert trekt fram som svært positivt. Kva slags type band som er sterkast utvikla varierar noko mellom dei ulike fylka. Gjennom ordninga er det også oppretta:
- Nye samhandlingsarenaer og møteplassar: Dette gjeld som over både mellom bedrifter og mellom bedrifter og det offentlege.

- Lokal tilpassing: Ei fleksibel ordning har gitt stort høve til lokal tilpassing. Dette vert sett på som svært føremålstenleg sidan utfordringane er svært forskjellige mellom fylka, men også innanfor kvart fylke. Saman med dette heng også:
- Ordninga vert oppfatta som ubyråkratisk: Samanlikna med andre ordningar er det i mange fylke laga enklare og meir fleksible prosedyrar og midlane vert dermed lettare tilgjengelege.
- Nye midlar: I botn for alt dette ligg det faktum at ordninga har tilført regionane store ekstra midlar til nærings- og samfunnsutvikling.

Svake sider:

- Negativt at differensiert arbeidsgjevaravgift forsvinner: Ei ordning som var enkel og billig å administrere er bytta ut med ei ordning som krev mykje arbeid på alle nivå, heilt frå bedrift til departement. Prosjektmakeri er også eit stikkord i denne samanheng. Saman med dette heng også:
- Usikkerheit rundt varigheit av ordninga: Det har i heile perioden vore opning for ei gjeninnføring av differensiert arbeidsgjevaravgift i 2007. Dette har gjort det vanskeleg å planlegge langsiktig.
- Uklare retningslinjer førte til mykje ekstra arbeid i starten: Uklare retningslinjer frå KR D har ført til unødig mykje arbeid for å finne fram til ei god organisering i fylka og har gjort det vanskeleg å informere brukarane så lenge fylket/regionane/styra ikkje har visst kva dei skulle informere om. Denne uklarheita, som vist til over, var nettopp også det som førte til kreativitet og engasjement i fylka.
- Millimeterberekning frå næringslivet: At det vart gått ut frå departementa med at ”dette er næringslivet sine pengar” og at ordninga skulle kompensere ”krone for krone” har drege fokus vekk frå større prosjekt og samarbeidsordningar, spesielt i starten.

Profil og effekt

Kompensasjonsmidlane kan seiast å vere eit nytt verkemiddel for næringsutvikling i distrikta, der det kjem friske pengar som vert styrt av næringslivet. Det er difor interessant å studere korleis pengane vert disponerte;

- Blir midlane disponert krone for krone som kompensasjon til dei som har fått auka avgift, eller vert pengane gitt som indirekte støtte til meir generelle næringsutviklingsprosjekt?
- Kva vert effektane av dei nye støttemidlane, finn vi prosjekt som medverkar til vekst i verdiskaping og sysselsetting?
- Kva vert styringsproblema med desse prosjektretta, selektive støttemidlane? Er det til dømes høg addisjonalitet på støtta?

Berre i avgrensa grad har det vore mogleg å gi svar på kva effekt ein får av støtta sidan ordninga har verka så kort tid, men sjølv innretninga eller profilen på støtta, og kva den er brukt til, er rapportert. Mykje pengar er overførte frå staten til dei regionale einingane som forvaltar midlane, heile 513 mill.kr i 2004, 831 mill.kr i 2005 og om lag 1150 mill.kr i 2006. Sidan ordninga med differensiert arbeidsgjevaravgift vert gjeninnført frå 2007, vil ordninga med kompensasjon då gjelde eit mindre geografisk område, dei samla overføringane vert reduserte, medan nokre område framleis vil få betydelege overføringar.

Den viktigaste informasjonskjelda om ordninga er ein felles database (SPINE) som lagrar dei årlege rapportane frå regionane; om prosjekta, om brukarane og om bruken av midlane. Data frå denne basen gjer oss eit grunnlag for å analysere kva slag profil vi finn for dei ulike

regionanes bruk av pengar til ulike føremål. Samla sett finn vi at over halvparten av midlane kan seiast å vere direkte støtte til bedrifter, medan ein betydeleg del (over 40 %) går til fellesprosjekt som berre vil ha indirekte effektar for bedriftene. Ein stor del av prosjekta (2/3) er små og får små støttebeløp, medan dei store midlane (62 %) går til dei 10 % største prosjekta. Det er stort mangfald i prosjektføremål og det er store skilnader mellom fylka om korleis midlane vert prioriterte.

Det er bedriftene som ber kostnadene for auka arbeidsgjevaravgift. Det er difor interessant å få kunnskap om deira oppfatningar av kompensasjonsordninga sett i relasjon til dei auka kostnadene, og om dei har hatt nytte av ordninga gjennom direkte støtte til prosjekt i eigen bedrift. Det er gjennomført ei undersøking mellom bedrifter som har fått slik direkte støtte til eigne prosjekt frå ordninga via Innovasjon Norge (IN). Undersøkinga gjer, saman med IN sin årlige kundeundersøking, grunnlag for å samanlikne kompensasjonsordninga med IN sine ordinære virkemiddel. Vi finn at ordninga er godt kjent hos bedriftene. Vi finn og at halvparten (53 %) meiner at næringslivet sjølv har hatt størst påverknad på bruken av midlane. 1/5 av bedriftene meiner tiltak som er satt i verk (anten det er direkte støtte eller fellestiltak) veg opp for auka arbeidsgjevaravgift, medan 1/3 meiner den ikkje gjer det. Bedriftene (83 %) ville velja differensiert arbeidsgjevaravgift framfor kompensasjonsordninga. Samanlikna med ordinære virkemiddel i IN, er det noko mindre treffsikkerheit med omsyn til addisjonalitet på kompensasjonsmidlane. Undersøkinga tyder også på at bedriftene har større forventningar til framtidige effektar av ordinære IN-prosjekt, men samstundes meiner dei at kompensasjonsmidlane har vore særst nyttige for utløyising av anna finansieringsbistand.

Det er og gjennomført ei undersøking av prosjekter (39) med andre føremål, og der fleire kan seiast å vere fellesprosjekt. Prosjekteigarane er her både offentlige institusjonar og private verksemder. Desse eigarane kjenner ordninga betre enn bedriftene som er omtala ovanfor, og heile 78 % meiner næringslivet sjølv har styrt bruken av midlane. Nesten like mange (79 %) som i undersøkinga nemnd over, ville velja differensiert arbeidsgjevaravgift framfor kompensasjonsordninga. Det er litt høgare addisjonalitet på midlane i disse prosjekta enn i dei nemnd over.

Det har ikkje vore mogleg i disse undersøkingane etter så kort tid å få fram konkrete effektar om verdiskaping eller sysselsetting av prosjekter støtta med midlar frå kompensasjonsordninga.

Summary

Due to the economic agreement between EU and Norway the system of regionally differentiated social security contributions were abolished for most of Norway in 2004 (and reinstalled from 2007 for most of the territory!). This change led to a full scale regional development experiment involving between 2000 and 3000 million NOK to be used for direct and indirect support for development of industries and societies. An especially interesting point is that since industries “lost” these means, representatives from these losing stakeholders should also govern the use of these means. The Ministry of Local Government and Regional Development calculated the losses of industries in each county, transferred means to the County Council with the instruction that these means was “Owned by industries” and should be governed accordingly, but also according to EU regulations for support to individual companies.

The originality regarding organisation has been tremendous, from centralised models like in Sogn and Fjordane and Troms to decentralised models in Nordland and Møre and Romsdal where means has been allocated to specific “regions” according to “territorial losses” and governed by regional partnerships. Without exceptions representatives from industries have a majority of representatives of governing bodies, and the County Council (who usually govern regional development means at county level) have mainly functioned as a “helper” regarding systems, administration etc. The political influence on the use of means has been low and mostly indirect by the boards building on the same understanding of situation, challenges and strategies. In some counties a cooperative strategic planning was evolving in 2005 and 2006. The cooperation with public regional development agencies varied a lot between regions, best usually in counties with small means for regional development. In counties like Troms and Nordland with huge means both “traditional” and new, there were some conflicts regarding who should have the “formal right” to take decisions regarding direct support to individual companies from these “new means”.

The stakeholders involved from the beginning of the process have had great influence on the organisational models elected; this has led to a difference in formal organisation. Organisations related to different industries, the national organisations of labour and companies etc. has different roles from region to region. But typically important stakeholders in each region are satisfied with their own model and that industries have control. The models used are new constructions where public means are governed in partnerships dominated by major industrial stakeholders and organisations and where public representatives are in minority – private lead governance. In the short period evaluated we have found few negative effects from these radical governance models and a lot of positive like a tremendous increase of involvement from industries compared to “traditional” regional development activities, a lot of new and interesting networks between territorially based industries etc. On this stage we have found no reasons to declare some models as better than the other, the organisational models selected seems well adapted to differences in regional identities, situation, challenges and strategies.

The variation in governance models is also mirrored in the use of means, from regions where individual companies are tried compensated according to losses to regions where almost all means are used for common goods like road building. In the beginning projects seeking means seem to have been given priority, but in 2005 and onward “self planned” programs and projects have increased and with a change of the use of means to higher priority to research, knowledge development and education (from 17% in 2004 to 33% in 2005). This change

seems to be related to the tremendous needs of well skilled labour in all regions. These “new” means seem more flexible and adaptable to new needs than traditional regional development means.

The profile also changed and in 2005 approximately 33% were used for development of “physical structures” (roads, land improvement, broadband etc.), 30% for marketing and development of companies and 33% for research and education. The real “use” of means is of course delayed as well as the outcome and not possible to evaluate in this process evaluation.

We have made a study of how industries evaluate these “new means” (budget 61) compared to “traditional means” (budget 60) from Innovation Norway (IN). The differences are rather small. A higher part of projects given support from budget 61 would have been realised without support (24% compared to 13%), but this is maybe lower than could be expected since some regions have had a practice of compensating individual companies for losses “anyway” inside EU regulations. More in detail 53% found that the support stimulated other actors to give support or loan compared to 45% for budget 60, increased competitiveness (81% compared to 77% for budget 60) and increased survival rate (50% compared to 56% for budget 60).

1. Innleiing

Dette er sluttrapporten frå ein følgjestudie av innføringa av "Næringsretta utviklingstiltak - kompensasjon for auka arbeidsgivaravgift". I 2005 vart det utgitt ein midtvegsrapport frå evalueringa¹. Denne sluttrapporten byggjer vidare på denne både i struktur og innhald. Det betyr delvis at nokre av resultata og framstillinga i denne rapporten er henta frå rapporten i fjor. Delvis betyr det at vi har vidareført delar av strukturen slik at framstillinga av dei nye fylka vi har gått nærare inn på i år kan jamførast med fylka vi følgde opp i fjor.

Differensiert arbeidsgjevaravgift vart gjeninnført i store delar av landet frå 1. januar 2007. Dette har vi latt prege framstillinga og dei prioriteringane vi har gjort. I tillegg til å gi ei fylkesvis oversikt over korleis arbeidet har vore organisert og pengane fordelt i utvalde fylke har vi prøvd å trekkje fram spesielle tema som vi meiner vil gi nyttige erfaringar for det vidare arbeidet både der kompensasjonsordninga eventuelt vert vidareført og også for andre ordningar med regionalt utviklingsarbeid. Spesiell vekt har vi lagt på interessante erfaringar frå kompensasjonsordninga som kan vidareførast frå dette arbeidet til dei utviklingsmidlane fylka har til disposisjon frå kapittel 551, post 60 på statsbudsjettet.

Rapporten er delt inn i tre hovuddelar i tillegg til innleiing og ein kort metodisk gjennomgang: Del 1, prosessanalysen, ser på prosess og organisering i dei ulike fylka. Del 2 "Effektar og profil" ser nærare på profilen ved bruk av verkemidlane i kapittel 8 og effektar, så langt det er mogleg så tidleg i prosessen, i kapittel 9. I del 3 "Styring ovanfrå eller nedanfrå?" vert det diskutert korleis erfaringane kan nyttast vidare i regionalt utviklingsarbeid.

Bakgrunn²

Differensiert arbeidsgjevaravgift vart innført i Norge i 1975. Ordninga skulle bidra til å sikre busetnaden i distrikta gjennom å stimulere til sysselsetjing ved at kostnadene for bruk av arbeidskraft blei lågare der enn i meir sentrale område. Arbeidsgjevaravgifta var gradert i fem soner. Svalbard, Nord-Troms og Finnmark var heilt fritekne frå avgifta (sone 5). Resten av Nord-Norge betalte 5,1 prosent (sone 4). Mindre område i Sør-Norge betalte 6,4 prosent (sone 3), medan større delar betalte 10,6 prosent (sone 2). I sentrale strom og regionsenter (sone 1) var og er framleis satsen 14,1 prosent. Heile eller delar av 14 fylke hadde i perioden fram til 2004 lågare avgift enn andre delar av landet. Den graderte arbeidsgjevaravgifta omfatta rundt 350 000 årsverk, av desse var 220 000 årsverk i privat sektor. Utan omlegginga ville verkemiddelet svare til ein fordel for offentleg og privat sektor på 8,9 milliardar kroner i 2005.

Med EØS-avtalen kom også spørsmålet om den graderte arbeidsgjevaravgifta kunne førast vidare. EFTA sitt overvakingsorgan, ESA, sa tidleg frå om at ordninga vart sett på som statsstøtte. I september 2002 gjorde ESA vedtak om at den graderte arbeidsgjevaravgifta ikkje var i samsvar med EØS-avtalen. Norge måtte dermed leggje om den graderte arbeidsgjevaravgifta frå og med 2004. Berre i Finnmark og Nord-Troms ("Tiltakszona") og for dei næringane som ikkje går inn under EØS-avtalen, det vil seie landbruk og fiske med ein del tilhøyrande industri, vart ordninga halden oppe. Vidare har den graderte

¹ Mette Rye og Else Ragni Yttredal (2005): *Følgjestudie av kap. 551, post 61. "Næringsrettede utviklingstiltak – kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift".* *Prosess- og profilanalyse.* Arbeidsrapport nr. 181. Møreforskning Volda og Molde, Høgskulen i Volda, Høgskolen i Molde.

² Informasjonen til dette avsnittet er i stor grad henta frå: Rye m.fl. (2003) og NOU 2004: 15: Regional statsstøtte og EØS-reglane.

arbeidsgjevaravgifta vore uendra så lenge avgiftsfordelen går inn under reglane om bagatellmessig støtte. Slik støtte er definert som 100 000 euro (om lag 810 000 kroner) over tre år for kvart føretak. Ut over dette gjeld eit sams nivå for arbeidsgjevaravgift på 14,1 prosent. Dei nye satsane har vorte innførte gjennom ei overgangsordning fram til 1. januar 2007. Dei auka satsane utgjer ein kroneverdi på 1,1 milliard kroner i privat sektor i 2005.

Stortinget vedtok at offentleg sektor skulle kompenseras fullt ut for den auka avgifta. Privat sektor skulle kompenseras ved å ta inn igjen verkemiddelet transportstøtte og gjennom næringsretta utviklingstiltak i tillegg til at bagatellstøttereglane skulle nyttast. Etter kvart som overgangsordninga har vorte avvikla, har ramma for dei næringsretta utviklingstiltaka auka tilsvarande. Målet har vore at omlegginga av den graderte arbeidsgjevaravgifta skulle vere provenynøytral. Dei auka avgiftene skulle tilbake der dei kom frå. I dette vert det presisert at dette framleis er næringslivet sine pengar og at auken i avgiftar skal kompenseras ”krone for krone”.

I brev av 10.02.04 frå Kommunal- og regionaldepartementet til fylkeskommunane er det sagt mellom anna at

”målet med midlene er å få til en særskilt næringsrettet innsats i områder som fikk økt arbeidsgiveravgift fra og med 2004. Utgangspunktet er at disse midlene er næringslivets penger. Midlene skal føres tilbake på en slik måte at de treffer næringslivet, og benyttes til tiltak som kan gi varige, positive effekter for næringslivet og regionene.”

Målsetjing for ordninga vart sett å vere:

”.. en særskilt næringsrettet innsats i områder som får økt arbeidsgiveravgift fra og med 2004. Midlene skal gå til tiltak som kan gi varige, positive effekter (ref) for næringslivet og regionene. Det blir lagt til grunn at midlene kan brukes innenfor ulike sektorer og områder, for eksempel samferdsel, digital infrastruktur, FoU og nyskaping, kompetanseheving, samarbeid mellom skole og næringsliv, næringsrettede program i regi av virkemiddelapparatet, eller andre tiltak som kan gjøre næringslivet mer konkurransedyktig og lønnsomt.”

Retningslinene for bruk av midla har vore svært opne og i utgangspunktet berre avgrensa av ESA sitt regelverk, pålegg frå departementet om at næringslivet skal vere i ”førarsetet” og at pengane ikkje skal nyttast til drift i offentlege verksemdar. Føringane er formulert slik i tildelingsbrevet for 2004:

”I behandlingen av handlingsplanene vil departementet særlig vektlegge følgende kriterier:

- *Næringslivet har spilt en sentral rolle i de regionale prosessene.*
- *Bruken av midlene må skje innenfor de rammene som er satt i regelverket om offentlig støtte etter EØS-avtalen.*
- *Midlene kan ikke brukes til ordinær drift av fylkeskommunale eller kommunale tjenester eller kommunal tjenesteproduksjon, med unntak av eventuelle spesielle forsøksordninger.”*

Det er altså næringslivets eigne ønske og prioriteringar som i særlig grad skulle vere førande for dei planane som skulle utarbeidast. Departementet har derfor vore tilbakehaldne med å overprøve regionale prioriteringar så lenge dei oppfyller dei opplista kriteria og det er regional semje.

Den differensierte arbeidsgjevaravgifta vert gjeninnført i store delar av landet frå første januar 2007. Ny ordning vil dekke om lag 90 prosent av avgiftsfordelen i høve til 2003 og 17,7 prosent av befolkninga³. Det siste talet er ned 5,3 prosent i høve til 2003.

204 kommunar (mot 258 i 2003) får gjeninnført differensiert arbeidsgjevaravgift, men i noko endra form. Kommunane som ikkje får gjeninnført ordninga eller som får gjeninnføring, men med høgare satsar enn i 2003, vil framleis få tilført kompensasjonsmidlar. Sidan det som vert rekna som bagatellmessig støtte vil auke frå 100 000 til 200 000 Euro vil storleiken på desse midlane likevel gå ned også for desse kommunane.

³ Tala er henta frå foredrag av avdelingsdirektør Pål Erik Holte på Gardermoen 22. august, 2006.

2. Om datagrunnlaget

Datagrunnlaget for evaluering av kompensasjonsordninga er henta over to år og frå fleire kjelder. Grovt sett kan dei delast inn i ein prosesstudie der det hovudsakleg er nytt kvalitativ metode og ein effektstudie der kvantitative metodar er nytta.

Prosesstudien

Data til prosesstudien er hovudsakleg henta frå fire kjelder i tillegg til ei generell oversikt over ordninga:

1. Studiar av handlingsplanar og andre dokument frå Sogn og Fjordane, Nordland, Møre og Romsdal, Troms og Hedmark.
2. Intervju med sentrale aktørar i dei fem fylka (fordelt over to år).
3. Evalueringsmøte i dei sentrale styringsgruppene i alle dei fem fylka.
4. Evalueringsmøte med fleire fylke representerte samstundes.

Kommentarar til 2 og 3

I dei kvalitative intervjuar har vi berre snakka med personar som på ein eller annan måte har vore sentrale i prosessen med kompensasjonsordninga. Dette vil virke inn på dei svara vi har fått. Informantane i dei ulike fylka har likevel vore svært forskjellige. Dette er resultat av at ordninga er svært ulikt organisert i fylka: I Sogn og Fjordane og Troms har vi intervjuar 7 personar med ulik rolle i arbeidet med kompensasjonsmidlane. Representert er til dømes personar som har fått støtte til prosjekt, personar som representerer næringsorganisasjonar, fylkeskommunen, Innovasjon Norge og sekretær for fondsstyret. I Nordland og i Hedmark har vi primært intervjuar alle leiarane for dei regionale styringsgruppene sidan ordninga i desse fylka er organisert i fleire regionar. Desse leiarane er også næringsaktørar i sitt daglege virke. I tillegg har vi intervjuar nokre andre som har vore sentrale i arbeidet. I Møre og Romsdal har vi delvis intervjuar leiarar for dei regionale/kommunale gruppene, delvis administratorar for dei same ordningane. Vi har likevel ikkje vore innom alle dei ulike kommunane eller regionane i dette fylket.

I møte med dei sentrale styringsgruppene i fylka har vi delteke på den siste runden i arbeidet med handlingsprogrammet for 2005 (Sogn og Fjordane og Nordland) og 2006 (Troms, Hedmark og Møre og Romsdal) og på desse møta også styrt ei eignevaluering av ordninga.

Kommentar til punkt 4

Våren og hausten 2005 vart det gjennomført tre evalueringsrundar der fleire fylke var til stades samstundes. Det vart også gjennomført to slike møte hausten 2006. Tema var både sterke og svake sider ved ordninga og prioritering av nye tiltak. Hausten 2006 var temaet meir spesifikt korleis dei positive sidene ved kompensasjonsordninga kunne vidareførast i regionane der ordninga vert vidareført, men også korleis dei kan førast over til andre regionale utviklingsordningar.

Effektstudien - Verkemidlane

Kompensasjonsmidlane blir overførte til den regionale forvaltninga frå KRD. Overføringa tilsvarer dei beløpa som er knytte til auka kostnader til arbeidsgjevaravgift i dei enkelte regionane. I tabellen under viser vi tentative beløp for årene 2004-06. Som vi ser er sum

midlar til næringsutvikling (NU) mindre enn totalbeløpet fordi det er avsett ei ramme til transportstøtte. Unyttede midlar avsett til transportstøtte er seinare blitt fylkesvis fordelte. I 2004 blei det også avsett midlar til bransjeretta program. Desse blei også fylkesvis fordelte.

Tabell 2.1 Tentativ fordeling av næringsretta utviklingsmidlar for 2004 – 2006. Mill kr.

	2004	2005	2006	% fordeling 2004	% fordeling 2005	% fordeling 2006
Hedmark	26,0	47,7	58,7	6,6 %	6,0 %	5,0 %
Oppland	23,0	55,6	78,5	5,8 %	7,0 %	6,7 %
Buskerud	15,0	21,6	22,2	3,8 %	2,7 %	1,9 %
Telemark	22,0	32,0	34,1	5,6 %	4,0 %	2,9 %
Aust-Agder	8,8	12,8	13,8	2,2 %	1,6 %	1,2 %
Vest-Agder	3,5	5,7	5,8	0,9 %	0,7 %	0,5 %
Rogaland	16,7	22,4	22,5	4,2 %	2,8 %	1,9 %
Hordaland	40,0	67,5	77,4	10,1 %	8,5 %	6,6 %
Sogn og Fjordane	39,0	71,1	94,2	9,9 %	9,0 %	8,1 %
Møre og Romsdal	20,0	54,2	65,0	5,1 %	6,8 %	5,6 %
Sør-Trøndelag	10,0	28,2	60,6	2,5 %	3,6 %	5,2 %
Nord-Trøndelag	8,0	32,1	30,5	2,0 %	4,0 %	2,6 %
Nordland	99,0	200,6	347,9	25,1 %	25,3 %	29,8 %
Troms	64,0	142,5	258,0	16,2 %	17,9 %	22,1 %
Sum NU	395,0	794,0	1169,0	100,0 %	100,0 %	100,0 %
KRD*	5,0	1,0	1,0			
Bransjeretta program	100,0					
Transportstøtte	200,0	300,0	375,0			
Total	700,0	1095,0	1545,0			

* Sett av til gjennomføring av erfaringskonferansar og nødvendig utredningsarbeid m.v.

Kjelde: Tilskot (brev) frå KRD til fylkeskommunane (05.04.2004, 07.02.2005 og 31.01.2006)

Registrert bruk av verkemidlane – databasen SPINE

Den regionale forvaltninga skal årlig gje rapport om verksemda, og denne vert lagra i ein database (SPINE). Opplegget er tilrettelagt av departementet (KRD), og alle forvaltningseiningane skal nytte ordninga. Det ligg føre rapportar for åra 2004 og 2005.

Rapporteringa gjev omfattande informasjon om prosjektet, kostnader og finansiering, formål, bransje, lokalisering m.m.

I tabellen under vises databasens karakterisering av ulike formål, og det er i alt 11 alternativ. Alle prosjekter skal verte plasserte i ein formålskategori.

01. Kompetanse

Tilsagn som har kompetanseheving eller kunnskapsoppbygging som formål. Eks.: Samarbeid skole-næringsliv, bedriftsintern opplæring, utdanning for øvrig, lærlingordninger, traineeordninger, hospitering

02. Forskning og utvikling

FoU, utvikling av nye studier på universitets- og høyskolenivå, stipendordninger, utvikling av nettsteder

03. Bedriftsutvikling/lokal næringsutvikling

Tiltak rettet mot entreprenørskap, som eksempelvis: Investeringsstøtte, Etablererstøtte, Risikokapital, Produktutvikling og -markedsføring/profilering, Kommersialisering, Inkubatorer, Næringshager og næringsbed.

04. Markedsføring /profilering

Av regioner og områder (ikke produkter)

05. Nettverk

Strategiske nettverk, arenaer, kunnskapsmessig nettverk, fora

06. Fysisk tilrettelegging

Stedsutvikling, vannforsyning, tilrettelegging av næringsareal, tilrettelegging for reiseliv, og lignende prosjekter, inkl. forprosjekter og planlegging av slike tiltak. Kommunale veganlegg, andre kommunale investeringer ut ifra definert behov fra næringslivet.

07. Samferdselstiltak/fysisk infrastruktur

Tiltak i forbindelse med riks- og fylkesveier inkludert forprosjekter og planlegging (ikke kommunale veger, se under kode 06). Andre ikke-kommunale samferdselstiltak.

08. Digital infrastruktur Bredbånd

Fysiske investeringer samt forprosjekter og planlegging

09. Alternativ energi

Fysiske investeringer i fellesanlegg som omfatter flere enn en bedrift/virksomhet, forprosjekter, planlegging

10. Administrasjon

- Kostnader i forbindelse med administrering av ordningen, inkludert utredninger foretatt i forbindelse med utarbeiding og gjennomføring av handlingsplan (ikke til adm. av gjennomføring av enkelttiltak).

- Evalueringer

11. Annet

Tilsagn som ikke passer inn under noen av hovedkategoriene ovenfor. Bruk av denne kategorien skal begrenses mest mulig.

I dei neste tabellane blir det gitt ei oversikt over tilsegnbeløp frå staten til dei enkelte fylka for 2005 og 2004 (ramme), kva for tilsegn som er registrerte i databasen kvart år i fylket og kor stor del av ramma som er nytta. Det kjem fram at det er ulikt i kva grad ramma er disponert som tilsegn til prosjekter. Det vert overført midlar frå eitt år til neste slik at det i 2005 er gitt tilsegn om større beløp enn ramma.

Tabell 2.2 2005 - Samanlikning av tilsegnsbeløp og rammebeløp(tilsegn frå staten)

	Ramme 2005	%-fordeling Ramme 2005	Tilsegn pr 31.12.2005	%- fordeling Tilsegn 2005	Del av tilsegn/ramme 2005
Hedmark *	55 410 646	7 %	18 038 957	2 %	33 %
Oppland	60 600 000	7 %	46 066 344	5 %	76 %
Buskerud	21 600 000	3 %	24 290 000	3 %	112 %
Telemark	32 000 000	4 %	32 103 699	4 %	100 %
Aust-Agder	12 800 000	2 %	13 002 000	2 %	102 %
Vest-Agder	5 700 000	1 %	5 700 000	1 %	100 %
Rogaland	22 400 000	3 %	17 330 000	2 %	77 %
Hordaland	67 500 000	8 %	58 372 176	7 %	86 %
Sogn og Fjordane	84 245 031	10 %	88 010 599	10 %	104 %
Møre og Romsdal	54 200 000	7 %	54 535 493	6 %	101 %
Sør-Trøndelag	28 000 000	3 %	23 200 070	3 %	83 %
Nord-Trøndelag	32 350 000	4 %	17 785 000	2 %	55 %
Nordland	200 600 000	24 %	235 006 858	28 %	117 %
Troms	153 619 348	18 %	208 295 123	25 %	136 %
Totalt	831 025 025	100 %	841 736 319	100 %	101 %

Tabell 2.3 2004 - Samanlikning tilsegnsbeløp og rammebeløp(tilsegn frå staten)

	Ramme 2004	Tilsegn 31.12 2004	Andel tilsegn/ramme 2004
Hedmark*	31 740 000	9 064 107	29 %
Oppland	36 000 000	7 171 528	20 %
Buskerud	17 690 000	15 000 000	85 %
Telemark	26 003 000	4 232 835	16 %
Aust-Agder	10 380 000	8 800 000	85 %
Vest-Agder	4 120 000	4 120 000	100 %
Rogaland	19 700 000	10 155 000	52 %
Hordaland	47 760 000	38 305 000	80 %
Sogn og Fjordane	51 810 000	48 136 000	93 %
Møre og Romsdal	35 389 999	28 864 414	82 %
Sør-Trøndelag	14 400 000	3 696 196	26 %
Nord-Trøndelag	16 750 000	16 500 000	99 %
Nordland	123 240 000	15 111 981	12 %
Troms	77 700 000	23 153 118	30 %
Totalt	512 682 999	232 310 179	45 %

Oppsummering av nokre endringar av data i analysane av profil og effekt

I samband med rapportering og analyse av profil og effektar, har vi gjort nokre nødvendige endringar av registrerte data i databasen SPINE. Den originale fila består av 1496 prosjekt med total tilsegsramme på 841,7 mill.kr., men det er openbart ein del feilføringar i basen. Vi har freista å retta opp noko av dette, men vi veit at det dessverre framleis er feil i databasen (særskilt med omsyn til variabelen Kategori og Prosjektkostnad).

- Vi har teke bort 17 prosjekt som har Tilsegsbeløp = 0 og som har Status = Kansellert. Det tyder at vi har 1479 prosjekt som har fått tilsegsbeløp > 0 i 2005. Det er disse 1479 prosjekta som er grunnlaget for statistikkprofilen.
- Det kjem fram at nokre prosjekt er lagt inn med feil kategori. Vi har gått gjennom prosjekt med Tilsegsbeløp > kr 300.000, til saman 536 prosjekt (gjeld 749 mill.kr). Vi har vidare sjekka Prosjektnamn og Mottakar manuelt. Dette gjer naturleg nok avgrensa informasjon om prosjekttype, men vi har funne det forsvarleg å korrigere kategorikode på 53 prosjekt (gjeld 77,2 mill.kr).
- Vi har óg endra kategorikode for om lag 25 prosjekt med Tilsegsbeløp < kr 300.000. Dette var prosjekt kor det var lett å avdekke feil.
- Dette har ført til at særleg kategoriane 4, 5 og 6 er reduserte, mens kategori 7 og 8 har auka.
- 147 prosjekt hadde i den originale databasen Prosjektkostnad = 0 med samla tilsegnbeløp = 119,4 mill.kr. Det var ikkje mogleg å sjekka manuelt alle desse 147 prosjekta, men vi har henta inn ny informasjon for 9 av desse. For dei resterande har vi valt å nytta forholdstalet 2,8 mellom Tilsegsbeløp og Prosjektkostnad.
- Det er retta opp nokre dobbeltføringar av prosjektkostnader.
- 170 prosjekt var i databasen ført opp som fullfinansiert (100 %) med støtte frå Kompensasjonsordninga og med totale tilsegn på 264 mill.kr. Det vil seie at Tilsegsbeløp = Prosjektkostnad. Ut frå informasjon om enkeltprosjekt veit vi at det ligg feilføringar her.

DEL 1. PROSESSANALYSEN

Else Ragni Yttredal

3. Status i dei ulike fylka

Forvaltning assosierer vi med likebehandling, prosedyrar, habilitet, etablerte system og kontroll. Nemner vi tilskot til næringsutvikling i same andedrag, tenkjer vi i tillegg på krav til lønsemd. I kompensasjonsordninga for arbeidsgjevaravgift er næringslivet sett i førarsetet og ordninga har i stor grad vore styrt av eitt slagord:

”Dette er næringslivet sine pengar!”⁴

Dermed har departementet sleppt det ubyråkratiske villdyret laus: Fylka har valt ulike ordningar, organiseringa går utanom etablerte rutinar, næringslivet har teke kontroll og vel eigne kriterium for tildeling av midlar.

Truleg på grunn av noko uklare føringar, er det viktigaste særpreget ved ordninga at ulike arbeidsmetodar er valde i dei ulike fylka. Dette gjeld både prosessen og organisatoriske løysingar. Grovt sett har Nordland, Møre og Romsdal og Hedmark valt å organisere ordninga i regionale styringsgrupper medan Sogn og Fjordane og Troms har ei sentral styringsgruppe som gjer prioriteringar for heile fylket. Skilnadane er likevel store innanfor dei to gruppene.

Denne delen av rapporten er meint som ei vidareføring av midtvegsrapporten frå prosjektet. Vi skal sjå nærare på status for Troms, Møre og Romsdal og Hedmark når det gjeld prosess, organisering, synet på utfordringar og aktørar og alliansar. Målet er å gjere ei framstilling for dei tre fylka som vi har gått spesielt inn på i år på ein slik måte at det kan samanstillast med framstillinga for Nordland og Sogn og Fjordane, slik det vart gjort i fjor. Vi har ikkje gått nærare inn på Sogn og Fjordane og Nordland i år. Det er det ikkje ressursar til i prosjektet. Vi har likevel klipt inn framstillinga av desse fylka frå i fjor, og delvis gitt meir tilfeldige ”oppdaterande kommentarar”. Ei skjematisk samanstilling av alle fylka vert gjort til slutt.

Prosess og organisering

Troms (2006)

Nord-Troms er ikkje omfatta av kompensasjonsordninga. I kommunane Karlsøy, Lyngen, Storfjord, Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa og Kvænangen fungerer framleis ordninga med differensiert arbeidsgjevaravgift.

⁴ I brev av 10.02.04 frå Kommunal- og regionaldepartementet til fylkeskommunane er det sagt mellom anna at ”målet med midlene er å få til en særskilt næringsrettet innsats i områder som fikk økt arbeidsgiveravgift fra og med 2004. Utgangspunktet er at disse midlene er næringslivets penger. Midlene skal føres tilbake på en slik måte at de treffer næringslivet, og benyttes til tiltak som kan gi varige, positive effekter for næringslivet og regionene.” Nettopp omgrepet ”næringslivets penger” har ofte vore sitert i prosessen, i intervju og evalueringsmøte.

Troms fekk i 2004 overført 77.7 millionar kroner til bedriftsretta utviklingstiltak. I 2005 var potten auka til 153.6 millionar kroner og for 2006 er det overført 258 millionar kroner. Med dette er Troms fylke det fylket med nest mest midlar til disposisjon, berre slått av Nordland.

Prosess og legitimering

Ved etablering av ordninga vart det etter diskusjonar i fylkesrådet og deretter kontakt med næringsorganisasjonane i Troms utnemnt ei styringsgruppe for kompensasjonsordninga med mandat til å utarbeide ein heilskapleg handlingsplan for 2004-2007. Gruppa bestod av fire representantar frå ulike bransjeorganisasjonar i tillegg til leiar frå NHO og to representantar for Troms fylkeskommune. Ein representant for Innovasjon Norge var observatør i gruppa.

I følgje handlingsplanen for Troms 2004-2007 vart det ved innføringa av ordninga halde møte med kommunane/regionråda og bransjeorganisasjonane og det var breie diskusjonar om forvaltningsmodellar. I regi av NHO Troms vart det halde fleire møte med næringslivet, og også gjennom regionale arbeidsgrupper har næringslivet vore involvert. Det vart ein omfattande diskusjon om midlane var næringslivet sine pengar eller om det var regionen sine pengar. Regionråda var aktive for å få midlane fordelte på regionale fond. Prosessen enda likevel opp i at det vart oppretta ei sentral styringsgruppe. I tillegg til fylkeskommunen var det bransjeorganisasjonane som var tidleg ute med å mobilisere og fekk også sentrale posisjonar i det vidare arbeidet.

Det er fylkesrådet som også no har mynde til å utnemne medlemmer i den sentrale styringsgruppa, eller "programstyret" som det vert kalla. Bransjeorganisasjonane kjem med innspel. I 2005 bestod programstyret av to representantar for NHO, ein representant frå bransjeorganisasjonane, ein frå KS, ein frå ei bedrift, ein fylkesråd for samferdsel, ein frå administrasjonen i fylkeskommunen og ein representant frå Innovasjon Norge. For 2006 er nokre av representantane bytte ut og den politiske representasjonen er styrka. Tre av åtte representantar i den sentrale styringsgruppa er no fylkespolitikarar.

I Troms skjedde det også ein administrativ prosess. Troms fylkeskommune har bygt opp eit sekretariat for ordninga. Ei heil stilling er i 2006 sett av til arbeidet, medan 6-8 personar arbeider med saksbehandling inn mot relevante saksfelt. Desse sit elles i vanlege stillingar og arbeidet er prosjektorganisert. Arbeidet vert finansiert gjennom kompensasjonsordninga.

I denne prosessen har det også vore ein kompetansestrid mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge⁵ der den først nemnde har bygt opp til dels parallell kompetanse til IN. Forholdet til Innovasjon Norge har vore uklart i heile perioden frå innføring av ordninga fram til no. Seinast på styremøte 9. mars i år vart denne ordlyden vedteke i avtalen mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge om forvaltning av dei bedriftsretta midlane (etter innspel frå hovudstyret i Innovasjon Norge):

"Nytt for behandlingen i 2006 er at Programstyret skal ha den reelle beslutningen, mens IN skal ha den formelle..."

I praksis betyr dette at programstyret gjer vedtak også for bedriftsretta tiltak, så går Innovasjon Norge inn og gjer det formelle vedtaket. Innovasjon Norge står også for saksbehandlinga av dei bedriftsretta midlane.

⁵ Fylkeskommunen understrekar og presiserer at striden har vore om kven som skal sitje med avgjerdskompetanse og notifikering...

Samanlikna med dei andre opplever vi det slik at Troms fylkeskommune har vore det fylket som mest har engasjert seg i ideologiske diskusjonar rundt kompensasjonsordninga. Dette gjeld både spørsmålet om det er rett at næringslivet skal forvalte offentlege midlar⁶ og prinsipp rundt notifisering av Troms fylkeskommune for å kunne ha mynde til å tildele midlar også til bedriftsretta tiltak⁷.

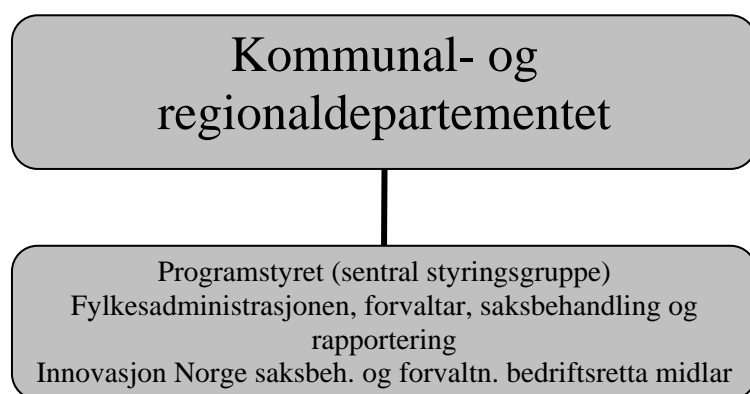
Av dei fylka vi har gått nært inn på er Troms også det fylket der ordninga er sterkast forankra i fylkeskommunen. Dette gjeld både administrativt og politisk.

Organisasjon

I handlingsplanane i Troms vert bruk av midlane delt i to: 1. Bransje- og bedriftsretta tiltak, 2. Regionale tiltak. Det er likevel ikkje forskjell i organisering av forvaltninga mellom desse to satsingsområda. Den sentrale styringsgruppa, ”programstyret”, i Troms har alle fullmaktar til å råde over midlane. Styringsgruppa godkjenner mellom anna handlingsplanar, gjer prioriteringar innanfor planen og står også for vedtak i enkeltsaker. RDA-sekretariatet i Troms fylkeskommune saksbehandlar alle søknader om midlar frå kompensasjonsordninga. Alle saker vert lagt fram for den sentrale styringsgruppa som gjer vedtak i kvar enkelt sak. På styremøte 9. -10. mars 2006 dreidde dette seg om over 50 enkeltsaker i tillegg til meir prinsipielle spørsmål.

Unnateke frå denne organiseringa er bedriftsretta midlar som vert saksbehandla gjennom Innovasjon Norge. Dette er likevel ein mindre del av midlane, for 2005 34 millionar kroner.

Bransjeorganisasjonane har fått tildelt midlar frå kompensasjonsfondet til planlegging tidlegare. I 2006 har dei også etter søknad fått midlar, spesielt til kompetansehevande tiltak. Til saman har bransjane fått tilslag på søknadar på om lag 82 millionar kroner i perioden 2004-2006⁸.



Figur 3.1 Skjematisk oversikt over organisering i **Troms**.

⁶ I behandling av handlingsplanane er eitt av kriteria at næringslivet har spelt ei sentral rolle i prosessen.

⁷ Seinast i tildelingsbrevet frå KRD til Troms fylkeskommune for 2006 (datert 31. januar) vert det peika på dette ”I denne samanheng vil eg understreke at det er knyttet store fordeler ved å bruke allerede eksisterende ordningar i virkemiddelapparatet.... Jeg ser det derfor som uheldig at det blir etablert nye, parallelle virkemiddelaktører eller ”forvaltningsorganer” for bedriftsrettede virkemidler.” (s.4).

⁸ Talinformasjonen knytt til Innovasjon Norge og midlar til bransjane er henta frå Troms fylkeskommune.

Møre og Romsdal (2006)

”Med min bakgrunn, med utgangspunkt i at krone for krone skal tilbake til regionane - ABS-regionane som er ramma.... Eg har hatt stor sans for breidda i engasjementet i Møre og Romsdal.” (Sitat frå intervju i Møre og Romsdal.)

Heller ikkje i Møre og Romsdal er alle område komne inn under kompensasjonsordninga. Dette skuldast at mange av kommunane i ytre strok heller ikkje har hatt differensiert arbeidsgjevaravgift.

Møre og Romsdal fekk for 2004 overført 35,39 millionar kroner som kompensasjon for auka arbeidsgjevaravgift. For 2005 var overføringa på 54,2 millionar kroner og for 2006 65 millionar kroner. Som vi ser er rammene langt lågare enn for Troms.

Prosess og legitimering

Heilt andre grupper vart aktiverte ved innføringa av ordninga i Møre og Romsdal enn i Troms. Allereie tidleg i prosessen var kommunepolitikarane på banen. Ved oppstart hadde fylket⁹ sin representant ein runde rundt i kommunane og regionane for å informere.

”Det var stort sett næringslag og næringsforeiningar i tillegg til kommunane som møtte.”

Det vart tidleg sett ned ei sentral styringsgruppe med mandat å organisere arbeidet med utarbeiding av handlingsplan. Grappa hadde 14 representantar: Ein politikar frå fylket, ein frå NHO Møre og Romsdal, 8 frå bransjeorganisasjonane og ein frå KS, ein representant for kommunane, ein frå LO og ein frå Innovasjon Norge i tillegg til ein representant for Hydro aluminium i Sunndal. Det var tidleg eit krav om at midlane måtte førast tilbake til dei kommunane og regionane der bedriftene hadde tap. Møre og Romsdal har då også stor oppsplitting av midlane. Dei er fordelte på elleve ABS-regionar, til dels regionar som disponerar forholdsvis små midlar.

Gjennom den rolla kommunale politikarar tok tidleg i prosessen fekk kommunane, i forhold til dei andre fylka, forholdsvis stor innverknad på organisering av midlane. Ein ordførar uttalar.

”Det var nokon tidleg som tipsa om desse midlane.”

Styra i det som vert kalla dei regionale ”programutvala” i regionane er likevel i alle regionane valt av næringslivet ofte gjennom næringssselskap eller næringslag, sjølv om kommunane har hatt ei tilretteleggande rolle.

Organisasjon

Møre og Romsdal har organisert forvaltninga av kompensasjonsordninga i elleve regionar basert på bu- og arbeidsmarknadsregionane. Dei elleve regionane er: Halså-Rindal-Surnadal, Tingvoll-Nesset-Sunndal, Smøla, Rauma, Norddal-Stordal-Stranda, Herøy-Sande, Vanylven, Haram-Sandøy, Aukra-Midsund, Eide-Gjemnes, Aure-Tustna. Det finst likevel ei sentral styringsgruppe som koordinerar og vedtek fylkesvise handlingsplanar basert på handlingsplanane i dei ulike regionane. I starten hadde styringsgruppa ingen valt leiar og

⁹ Møre og Romsdal fylkeskommune og fylkesmannen er som ledd i forsøk med oppgåvedifferensiering slått saman til Møre og Romsdal fylke, derfor vert konsekvent fylket nytta som nemning for fylkesadministrasjonen i Møre og Romsdal.

representant for forvaltninga i fylket fungerte som leiar i møta. No er NHO sin representant leiar for styringsgruppa.

Størstedelen av midlane går ut til dei elleve regionane til fordeling der. Ein del av midlane vert likevel fordelte sentralt delvis til bransjeretta tiltak, delvis på andre måtar til område og bransjar som er råka av omlegginga.

Regionale midlar

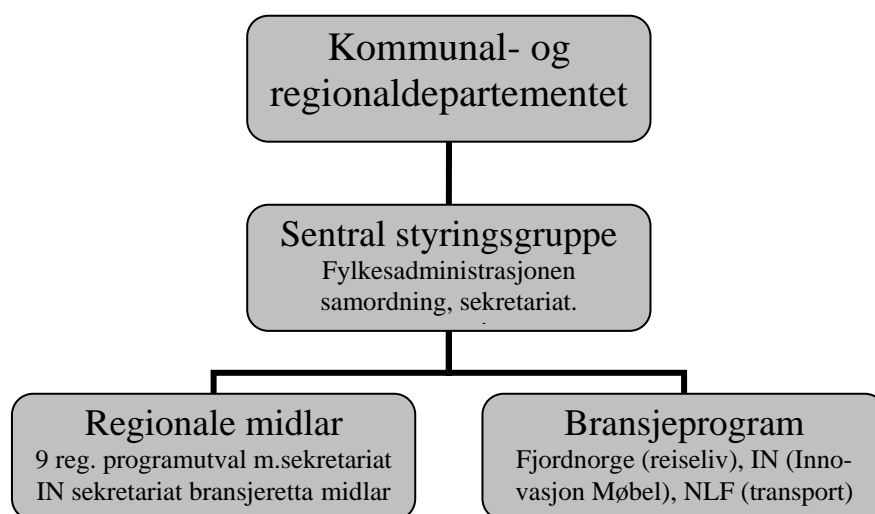
I dei fleste tilfelle har kommunane valt å legge forvaltning av midlane til kommunale eller halvkommunale utviklingsselskap. Alternativet er gjennom næringslag som i Rauma eller gjennom Nordøyvei-prosjektet som i tilfellet Haram og Sandøy der midlane uavkorta går til dette prosjektet.

Innovasjon Norge forvaltar dei bedriftsretta midlane for dei fleste regionane. Desse midlane er små og fleire av kommunane har valt å ikkje ha bedriftsretta midlar i det heile. Innovasjon Norge ønskte tidleg å spele ei meir framtrudande rolle, men fekk ikkje det. I intervjuar har fleire uttrykt frykt for at dersom Innovasjon Norge skulle forvalte midlane, ville dette gå utover tildelingar av "vanlege" midlar til deira kommune eller region. Dette har nok prega den rolla Innovasjon Norge har fått.

Bransjemidlar

Den sentrale styringsgruppa har vedteke å løyve bransjemiddel til marknadsføring for reiselivet gjennom Fjordnorge, "Innovasjon Møbel" eit bransjeprogram drifta av Innovasjon Norge og kompetansetiltak i transportbransjen gjennom Norges Lastebileierforbund. I tillegg er det sett av midlar sentralt til stimuleringstiltak for lærlingar og ein million kroner til bedriftsretta tiltak i Innovasjon Norge. Dette har ført til det fleire opplever som den sterkaste konflikten rundt midlane. Enkelte av kommunane og næringslivet i regionane meiner midlane uavkorta burde vore ført tilbake til regionane.

Styringsgruppa har også ved eit par høve latt vere å vedta regionale handlingsplanar fordi dei som dei uttrykkar det, "ber preg av ikkje å vere næringslivet sine prioriteringar".



Figur 3.2 Skjematisk oversikt over forvaltning av kompensasjonsmidlane i Møre og Romsdal. Styringsgruppa har ei forholdsvis lite aktiv rolle.

Organiseringa av kompensasjonsmidlane i Møre og Romsdal minnar om organiseringa i Nordland. Forskjellen er at regionane er mindre både i tal kommunar i kvar region og i tal kroner dei forvaltar. I Møre og Romsdal har også kommunepolitikarane hatt ein meir framtrekande rolle i tilrettelegging og organisering av ordninga.

Hedmark (2006)

”Det er viktig å dele utover, så det tilfaller de bedriftene som har lidd mest. Synes det er en rettferdig løsning, direkte tilbake til næringslivet med minst mulig administrasjon.” (Sitat frå intervju i Hedmark.)

Hedmark hadde i 2004 31,7 millionar kroner til disposisjon frå næringsretta utviklingsmidlar, i 2005 47,7 millionar og i 2006 59 millionar kroner. Storleiken på midlane er dermed om lag som i Møre og Romsdal.

Hedmark er særprega på den måten at det sør i fylket er svært få bedrifter som har fått auka arbeidsgjevaravgift.

Prosess og legitimering

I Hedmark låg initiativet med kompensasjonsordninga hos administrasjonen i fylkeskommunen. Fylkesrådet vart trekt inn og det vart etablert ei sentral referanse/styringsgruppe med deltaking frå fylkesovergripande næringslivsorganisasjonar som sjølv ønskte å bidra og som tok på seg ansvar som kontaktformidlarar til næringslivet. I samråd med referansegruppa fann fylkeskommunen det riktig å foreslå at det vart utarbeidd regionale handlingsplanar for kvar av regionane som vart råka av ordninga. Fylkeskommunen utfordra regionråda til å ta ansvar dette og at det ble gjennomført prosesser som involverte næringslivet (ref brev av 29.01.04 frå fylkesrådet til regionråda).

I Glåmdalsregionen utfordra regionrådet Gla i Glåmdal til å organisere og gjennomføre prosessen med arbeidet med handlingsplanen. Det vart gjennomført møte for næringslivet og sett ned arbeidsgrupper. I denne prosessen deltok også Operatørnettverket som er oppretta for å samle næringshagene og kunnskapsparken i regionen til felles tenking og samarbeid. I Sør-Østerdal følgde regionrådet oppmodinga frå fylkeskommunen om å ta ansvar for prosessen. Dette skjedde i nært samarbeid med næringslivet. Regionrådet i Glåmdalsregionane ville legge administrasjonen av ordninga til dei kommunale- og halvkommunale utviklingselskapa. Dette var ikkje dei største bedriftene som var råka einige i. Dei meinte dette var deira pengar og ville vere aktive i forvaltninga av midlane. Dragkampen enda med at det vart næringslivet i styringsgruppene, Sør-Østerdalsregionen, Nord-Odal og Glåmdalsregionen med undergrupper i Solør-regionen og Eidskog, som fekk det avgjerande ordet over kven som skulle forvalte midlane. Styringsgruppene vert i alle regionane valt av bedriftene som har provenytap.

Nord i fylket, i Fjellregionen inviterte regionrådet saman med fylkeskommunane både i Hedmark og Sør-Trøndelag næringslivet til eit møte på Tolga midt i februar 2004. Det vart på dette møtet vedteke å sette ned ei arbeidsgruppe av ni representantar for næringslivet og tre frå kommunane som skulle arbeide med ein handlingsplan for Fjellregionen. Fleire andre møte vart også gjennomført før det vart oppretta eit fond med vedtekter og styre valt av næringslivet.

Organisasjon

Styringsgruppa

Som i Møre og Romsdal er Hedmark delt inn i fleire regionar. Det er styringsgruppene i regionane som har direkte kontakt med brukarane av ordninga. Den sentrale gruppa, som vel å kalle seg ei styrings-/referansegruppe var mest aktive i ein startfase. Den har no meir rådgjevande og samordnande funksjonar. Det er fylkeskommunen som gjer vedtak rundt fordeling av midlar til dei ulike regionane og som samanstiller dei ulike handlingsplanane til eitt dokument, samtidig som ein ser til at handlingsplanane i størst mulig grad samanfaller med Regionalt utviklingsprogram. I den sentrale gruppa sit for 2006 representantar for NHO, LO, Bedriftsforbundet, Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon, Innovasjon Norge – Hedmark, Sparebanken Hedmark, Lastebileierforbundet – Hedmark og Fylkesmannens Landbruksavdeling. Fylkesrådet i fylkeskommunen har leia denne gruppa. I tillegg er stort sett leiarar for dei regionale styringsgruppene inviterte til møte.

Frie midlar

Det er oppretta styringsgrupper i Sør-Østerdalsregionen, Glåmdalsregionen med undergrupper i Solør-regionen og Eidskog og Nord-Odal for å styre bruken av midlane frå kompensasjonsordninga sør i fylket. Styringsgruppene består for det aller meste av representantar for dei største bedriftene som er råka av ordninga. I Nord-Odal er berre ei bedrift råka av omlegginga, og administrerande direktør i denne sit saman med ordførar i Nord-Odal og leiar i Odal næringshage i ei styringsgruppe for å fordele midlane. Til sekretariat og saksbehandling er det valt ulike ordningar i ulike regionar.

Innovasjon Norge, Hedmark fungerer som forvaltar av midlane. Dette inneber mellom anna utbetaling, rapportering, rekneskap og kontrollfunksjon i forhold til ESA og KRD. Innovasjon Norge gjer dei formelle vedtaka både i Sør-Østerdal, Glåmdalsregionen og for Treprogrammet

I Fjellregionen (Hedmark og Sør-Trøndelag) er om lag 60 bedrifter råka av ordninga. Det er oppretta eit eige fond for midlane frå kompensasjonsordninga med egne vedtekter. Etter vedtektene skal styret veljast av næringslivet og ha ein representant frå kvar bransje. For Fjellregionen er det Innovasjon Norge, Hedmark på Tynset som tek seg av saksbehandling.

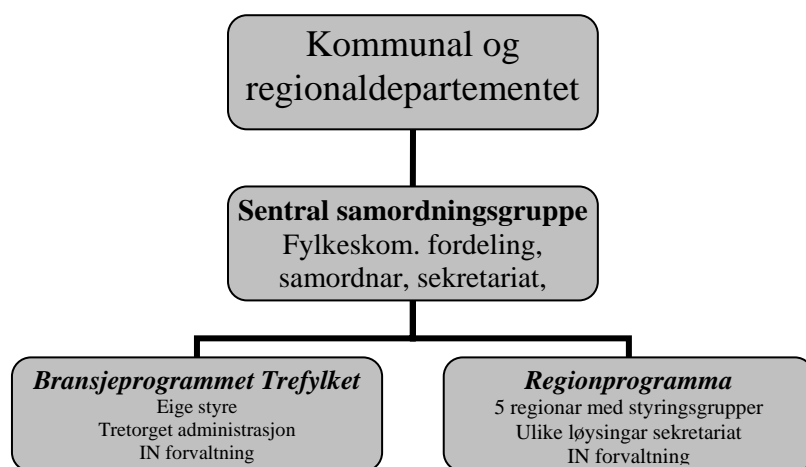
Bransjeprogrammet

Ved første tildeling av midlar gjennom kompensasjonsordninga vart det oppretta eit bransjeprogram: Trefylket. Dette programmet har som formål å fremje felles tiltak for trenæringa, ei viktig næring i fylket. Første året var det frå departementet sett av ein eigen pott av kompensasjonsmidlane til bransjesatsingar. Etter at dette fall vekk, er det likevel tilført midlar til bransjeprogrammet. Dette har ført til sterke protestar frå Fjellregionen som meiner midlane vert dregne vekk frå dit dei eigentleg skal, nemleg tilbake til bedriftene.

Trefylket er administrert gjennom Tretorget AS, som ”er bransjens eget regionale instrument for å initiere utvikling og nyskaping gjennom nettverk og tilrettelegging for entreprenørskap¹⁰.” Tretorget står for sekretariat og saksbehandling. Bedriftsretta midlar går

¹⁰ Henta frå Tretorget sine egne internettsider www.tretorget.as.

via Innovasjon Norge for sikring i høve til regelverk. Ordninga har eit eige styre og styret tek seg av vedtak i enkeltsaker, men Innovasjon Norge står formelt som forvaltar av midlane.



Figur 3.3 Skjematisk oversikt over forvaltning av kompensasjonsmidlane i Hedmark. Styringsgruppa har ei forholdsvis lite aktiv rolle.

Sogn og Fjordane (2005)¹¹

”Fungert bra? Både ja og nei. Denne måten kan sikre tverrfaglig tankegang gjennom hele fylket. Hvis man hadde fordelt det ut på kommunenivå eller regioner, velger vi i alle fall å bevare splittelsen.” (sitat frå intervju i Sogn og Fjordane)

Sogn og Fjordane har for 2004 fått overført 51,810 millionar kroner til bedriftsretta utviklingstiltak. For 2005 vil denne potten auke til 71,1 millionar kroner.

Prosess og legitimering

Etter dialog mellom administrasjonen i fylkeskommunen (godkjent av fylkesordførar) og arbeidslivsorganisasjonane, mellom anna NHO og LO, vart det semje om å arrangere eit allmøte med idédugnad i oppstarten av arbeidet med kompensasjonsordninga.

Alle bedriftene som får auka utgifter som følgje av endringa i arbeidsgjevaravgift vart kontakta og inviterte til eit møte i Fylkeshuset på Leikanger i februar 2004. Av rundt 120 inviterte bedrifter og organisasjonar var rundt 70 personar til stades. Fylkesordføraren poengterte på møtet at dette var næringslivet sine pengar og at dei skulle nyttast på næringslivet sine premisser.

Under møtet vart det delt inn i arbeidsgrupper som diskuterte ulike tema. Ei av gruppene tok føre seg organisering. Ut frå desse diskusjonane vart det under møtet valt representantar til ei sentral styringsgruppe som skulle arbeide vidare med ei ordning for å administrere midlane.

¹¹ Presentasjonen av Sogn og Fjordane og Nordland er henta frå den mellombelse rapporten frå prosjektet (Rye og Yttredal, 2005). Framstillinga er prega av dette og er merka med (2005). Det er ikkje systematisk henta inn supplerande informasjon i 2006. Avsnitta er tekne med for å lage ein heilskap i rapporteringa.

Til gruppa vart 8 sentrale næringslivsaktørar valt i tillegg til representantar for NHO, LO og Fylkeskommunen sitt hovudutval for Plan og Næring. Det vart også lagt vekt på at næringslivsrepresentantane som vart valde skulle representere dei geografiske områda i fylket. Deira basis var altså fullt og heilt i bedriftene som var råka av ordninga, men med eit lite islett av geografi. Styret fekk status som interimstyre. Ei samling av bedriftene som er råka av endringane, vert rekna som årsmøte.

I vedtektene for det som no er ei foreining¹², vert det lagt opp til at samansetjinga av styret følgjer stort sett same mal som det førre styret: seks medlemmar vert valt av årsmøtet (to frå Sogn, to frå Sunnfjord, to frå Nordfjord), ein medlem vert peikt ut av styret i NHO Sogn og Fjordane, ein av LO Sogn og Fjordane. Ein fast medlem vert peikt ut av Sogn og Fjordane fylkeskommune. På årsmøte 8. april i år vart styret for 2005 – 2007 valt. Tre av næringslivet sine representantar i interimstyret arbeider vidare i styringsgruppa. På årsmøtet 8. april 2005 møtte til saman 75 personar. 29 bedrifter var til stades, nokre med fullmakt frå andre.

Organisasjon

”Vi var inne på tanken å dele inn i ulike regionar, men gjekk vekk frå det.” Uttalen kjem frå ein av medlemmene i den sentrale styringsgruppa. Midlane vart delt inn i frie midlar som kunne tildelast etter søknad og, etter påtrykk frå departementet, bransjemidlar til ei satsing på breiband og reiseliv. Denne bransjesatsinga er fjerna som eigen post i handlingsplanen for 2005.

Styret valde ei sentralstyrt ordning med bruk av ulike eksisterande strukturar til administrasjon. Interimstyret med basis i idédugnaden stod for handlingsplanar og overordna fordeling av midlar. Det stod også for retningsliner for tildeling av midlar til konkrete prosjekt og har i siste hand hatt avgjerdsmynde for dei bedriftsretta midla, men Innovasjon Norge har vore saksbehandlar og formelt tildelt midlane.

Frie midlar

Det berande prinsipp for dei bedriftsretta midlane, har vore at søkjarane får pengar i forhold til dei tap dei har hatt. Det har derfor vore det styret sjølv kallar ein ”ja – strategi” i forhold til bedrifter som har tapt pengar.

Dette inneberer også at det er lagt vekt på å ha låge krav til søknadane når det gjeld form. Innovasjon Norge har hatt ein eigen saksbehandlar ansvarleg for saksbehandlinga. Administrasjonen har sett slik ut:

- NHO vart vald som sekretariat. Seinare vart ein person tilsett i NHO spesielt for å arbeide med ordninga.
- Innovasjon Norge står for saksbehandling.

Bransjemidlar

Ein representant i fondsstyret uttalte at dei bransjeretta tiltaka ikkje ville oppstått dersom det ikkje hadde kome innspel frå KRD. Det vart då etter innspel satsa på to område: reiseliv og utbygging av breiband. Ei slik administrativ løysing vart vald:

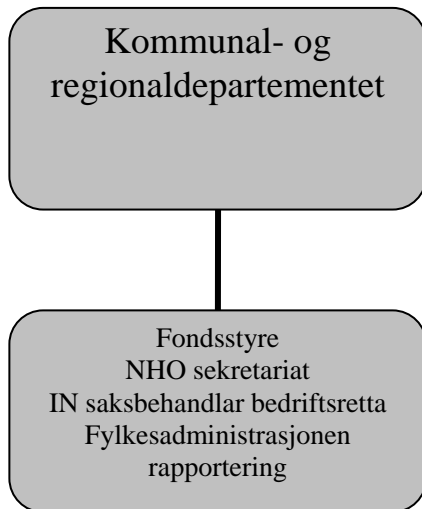
- Reiselivsbedriftenes Landsforening i Sogn og Fjordane fekk i oppgåve å forvalte bransjemidlane til reiseliv.

¹² Styringsgruppa i Sogn og Fjordane kallar seg eit fondsstyre og har eige organisasjonsnummer i Brønnøysund.

- Breibandforum fekk i oppgåve å forvalte og tildele middel til breibandsatsinga. Vestlandsforskning fekk sekretariatsfunksjonen for desse midla.

I det nye handlingsprogrammet er dette endra, og det er ikkje sett av midlar direkte til bransjar. I tillegg til dei bedriftsretta midlane, er det tre spesialpostar: "Nyskapning i samarbeid", "Kompetanse i samarbeid" og "Risikokapital". Det siste vert forvalta gjennom Fjord Invest Såkorn AS.

Alt i alt kan ein seie Sogn og Fjordane har valt ein enkel organisasjonsmodell.



Figur 3.4 Skjematisk oversikt over organisering i Sogn og Fjordane.

Avsluttande kommentarar

Undersøkinga i Sogn og Fjordane er gjort i 2005 og er ikkje oppdaterte for 2006. Erfaringar vi har fått i 2006 synest likevel å vise at aukande vekt på samarbeid som vart registrert i 2005 har vorte forsterka i 2006. Dette gjeld både større vekt på samarbeidsprosjekt mellom bedrifter og samordning av arbeidet med kompensasjonsordninga med arbeidet i fylkeskommunen. Til dømes er fondsstyret i Sogn og Fjordane systematisk representert i fylkesplanarbeidet for å samordne det regionale utviklingsarbeidet. Vi veit ikkje om andre fylke som så bevisst har formalisert denne samordninga.

Nordland (2005)

”Jeg tror at det å velge regionvis kan være fornuftig med basis i at det er en mulighet til å samle flere til å tenke større. For å styrke regionene så tror jeg det er fornuftig å tenke i regioner.”(Sitat frå intervju i Nordland)

Nordland fekk i 2004 overført 123,240 millionar kroner til bedriftsretta utviklingstiltak. For 2005 vil tilsvarande overføringar vere 200,6 millionar kroner.

Prosess og legitimering

I Nordland var det fylkesrådet som hadde første gjennomgang av saka, og som fekk i oppdrag å setje saman ein organisasjon for å forvalte midla. Dei tok kontakt med sentrale næringsorganisasjonar, og det vart sett saman eit styre. Nytt styre vart utnemnt hausten 2004 av fylkeskommunen etter innspel frå bransjar, næringslivet og regionane i tillegg til politikarar frå fylket og kommunane. Næringslivet har fleirtal.

Nordland har, til forskjell frå Sogn og Fjordane, valt ein totrinnsmodell med ei sentral styringsgruppe som fordeler midlar ut til 7 regionar og på bransjetiltak. Dei sju regionane er Sør – Helgeland, Helgeland, Indre Helgeland, Salten, Ofoten, Lofoten og Vesterålen. I desse regionane er det regionråda som formelt har i oppdrag å setje saman ei styringsgruppe.

I Nordland er altså styringa av kompensasjonsmidla sterkare forankra i det etablerte politiske system enn tilfellet er i Sogn og Fjordane, der dette er så godt som fråverande. Styra står ikkje direkte til ansvar overfor dei bedriftene som har direkte tap på grunn av den nye ordninga. Det er også ordførarkollegiet i regionråda som formelt peikar ut dei regionale styra på forslag frå organisasjonar og andre.

Organisasjon

Frie midlar

I alle styringsgruppene i regionane er det eit fleirtal av næringslivsrepresentantar, men politikarane er også representerte. Dei ulike regionane har valt noko ulike løysingar i saksbehandlinga. I nokre regionar er regionrådet sitt sekretariat nytta. I andre er det oppretta egne sekretariat eller det er nytta eksisterande utviklingsselskap.

I Nordland er det dermed dei regionale styringsgruppene som har den direkte kontakten med brukarane. Dei regionale styringsgruppene har også ansvaret for handlingsplanar for eigen region. Desse vert stort sett godteknede av den sentrale styringsgruppa.

Bransjemidlar

Den sentrale styringsgruppa fordelte midlar direkte til 7 bransjar for 2004 og har vidareført dette for 2005. Innovasjon Norge står for forvaltninga av desse midlane og saksbehandlinga følgjer vanlege prosedyrar. Grupper utnemnt av bransjane fungerer som rådgjevande organ.

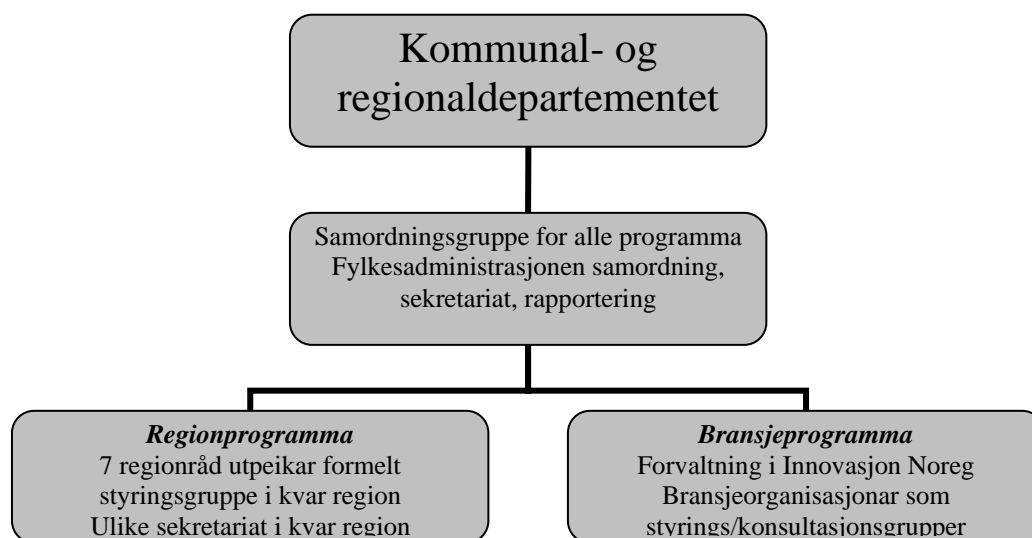
Styringsgruppa

Den sentrale styringsgruppa er i Nordland såleis ikkje direkte involvert i konkrete prioriteringar. I følgje handlingsplanen for 2005 er det gjort avklaringar i forhold til ansvarsområde og styringsgruppa har fått desse oppgåvene:

- Overvaking av vedtekne planar.
- Omdisponering mellom vedtekne delplanar dersom dette er aktuelt.

- Ansvar for prosessen ved seinare rullering av bransjeprogramma og dei regionale planane. Styrings- og samordningsgruppa utarbeider etter innspel frå regionar og bransjar handlingsplanen for Nordland.
- Felles kompetanseutvikling innan mellom anna EØS – regelverk og liknande.
- Ankeinstans for avslag i dei regionale styringsgruppene.

Samordningsgruppa grip normalt ikkje inn i prioriteringar i dei regionale gruppene eller bransjane. Under møtet om handlingsplanen for 2005 – 2007 gjorde likevel styringsgruppa eit grep og sette av midlar til felles tilskot til lærlingordning i heile Nordland. Det vart diskusjon om samordningsgruppa hadde mynde til å gjere dette.



Figur 3.5 Skjematisk oversikt over organisering i Nordland. Arbeidsfordelinga mellom ulike delar av organisasjonen har vore noko uklare.

Hovudprinsipp for organisering - oppsummering

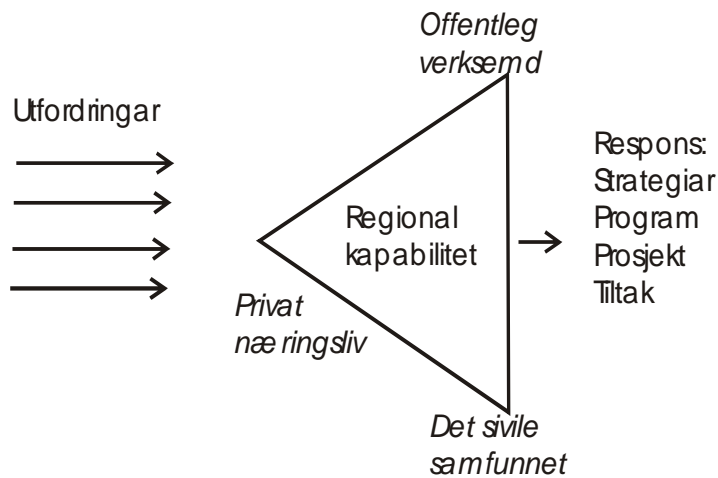
Tabell 3.1 viser hovudprinsipp for organisering i fylka. I alle fylka er næringslivet dominerande i styringa, men med visse forskjellar der Sogn og Fjordane er mest og Troms er minst dominert av næringslivrepresentantar. Sogn og Fjordane og Troms har ei sentral organisering og der fondsstyre eller styringsgruppe har avgjerande makt over fordelinga av midlar og også reell vedtaksmakt i einskildsaker. Nordland, Møre og Romsdal og Hedmark har fylkesvise styringsgrupper/samordningsgrupper som i det vesentlege har planleggings-, rapporterings-, system- og samordningsansvar og som fordeler midlar til regionar som regel med grunnlag i relativ del av tap, dvs. relativt ”mekanisk”. I varierende grad har desse sentrale styringsgruppene fordelt midlar til fellestiltak som lærlingstøtte, bransjeprogram m.m. som femnar heile fylke eller er fylkesovergripande, før ”rettferdig” fordeling til regionane. Dei regionale styringsgruppene har makt til å organisere og finansiere program og prosjekt og til å gjere vedtak i einskildsaker, eventuelt i samarbeid med Innovasjon Norge ved bedriftsretta tiltak.

Tabell 3.1 Overordna organisasjonsprinsipp, makt

Fylke	Hovudprinsipp for organisering	
	Fylkesvis	Regional organisering
Sogn og Fjordane	Fondsstyre	
Nordland	(Fordeling)	7 regionar
Troms	Sentral styringsgruppe	
Møre og Romsdal	(Fordeling)	11 regionar
Hedmark	(Fordeling)	5 (6) regionar

Regional utvikling

Ovanfor har vi sett at dei fem fylka har valt ulike vegar i organisering og gjennomføring av virkemiddelbruken. Fylka har sjølv hatt fridom til å organisere seg, dei er alle vel tilfredse med dei ordningar som er valt, har dei vala som er gjort samanheng med spesielle tilhøve i fylka?



Figur 3.6 Samarbeid om regional utvikling

Figur 3.6 forsøker å illustrere både prosess og samarbeid knytt til regional utvikling. Til dømes regionalforskningsprogrammet (Onsager og Selstad 2004) viser at kvar region har sin spesifikke situasjon og utfordringar og som berre kan møtast av særskilte strategiar og tiltak, i tillegg til dei meir generelle. Evna eller kapabilitet til å møte slike spesielle utfordringar er sjølvsagt avhengig av ressursgrunnlag, men spesielt av det samarbeidet (eller manglande slike) som er mellom aktørar i regionen; innan næringslivet, innan offentlig verksemd, innan det sivile samfunnet og organisasjonslivet og også mellom dei og med omverda (Amdam 2000, 2003).

Ut frå dette perspektivet vil det vere avgjerande korleis situasjonen er mellom anna knytt til:

- Har aktørar dei same oppfatningane om kva regionen/fylket har som **utfordringar**, stort sprik her gir lite grunnlag for utvikling av sams strategiar og tiltak. Spesielt i

fylke med store indre geografiske forskjellar som i Nordland, Hedmark og Møre og Romsdal må ein forvente at det eksisterer oppfatningar om utfordringar på to nivå; kva utfordringar som er sams for heile fylket og som motiverer fellestiltak og kva utfordringar som er regionspesifikke og dermed motiverer særskilt organisering og respons.

- Kva aktørar er aktivisert og korleis fungerer **samarbeidet** innan og mellom viktige regionale aktørgrupper? Manglande samarbeid tyder på liten regional kapabilitet til å møte utfordringar. Som for utfordringar må ein rekne med samarbeid og organisering på to nivå i fylke som er oppdelt i mange bu- og arbeidsmarknadsregionar med særskilte utfordringar.
- Kva **respons** blir utvikla i form av sams planar/strategiar, handlingsprogram, prosjekt m.m. og på kva nivå?

Vi skal sjå nærare på dei to første punkta her, det tredje punktet kjem vi tilbake til i del 2 og 3.

Synet på utfordringar er avhengig av kvar du står

Studiar av regional utvikling og planlegging viser at utvikling av sams oppfatningar av dei utfordringane ein region står overfor vil vere med å påverke korleis regionen klarar å møte dei utfordringane som oppstår.

Intervjua i Nordland og Sogn og Fjordane i 2005 viste at medan sentrale aktørar i Sogn og Fjordane hadde eit forholdsvis likt syn på dei utfordringane fylket står overfor var dette svært forskjellig i Nordland. Vi tolka dette som eit resultat av ulik organisering og dermed val av informantar. Vi stilte likevel spørsmål ved om det er slik at ulike utfordringar i ulike delar av fylket nettopp førte til den regionale organiseringa av midlane?

Erfaringane frå intervjua i Møre og Romsdal, Troms og Hedmark i år gir eit svært broket bilete. I alle fylka er det mellom informantane svært forskjellige oppfatningar om kva som er utfordringane. Dette skuldast delvis at informantane held seg til svært ulike einingar og regionar. I Møre og Romsdal og Hedmark er dei svært opptekne av utfordringar spesielt for sin geografiske region. I bransjeorganisasjonane står bransjen sine utfordringar på dagsorden.

Mange har ikkje i det heile noko forhold til kva som er utfordringa for fylket. Dette er ikkje overraskande. Vi har alle eit utgangspunkt der vi står. Det interessante er konsekvensane av dette: Organisering legg føringar for kva for omsyn som vert ivaretekne av sentrale aktørar. Dersom ein meiner at store fylkesovergripande tiltak er viktige, vil ikkje ei fordeling ut i bransjar og regionar, eller for den saks skuld styring av næringslivsrepresentantar vere rette måten å gå fram på. Men dersom ein vil ha lokale tilpassingar og engasjement i fylke med svært ulike utfordringar avhengig av geografi, kan det vere den rette vegen å gå.

Vi vil gi nokre konkrete eksempel på desse forskjellane:

I Hedmark trekkjer til dømes Innovasjon Norge fram ulike nettverkstiltak, der ein byggjer bruer mellom bedrifter, og ser på det som noko av det viktigaste som er oppnådd. Ein representant for ei trebedrift seier på den andre sida:

”Vi hadde et prosjekt på transport. Så litt over mot Sverige. Ser med en gang hva som er differansen i transport på norsk og svensk side. Satte i gang prosjekt og trainee for å lage smørbrøddliste over hva som er differansen, og få transportorganisasjonen til å bruke

argumentene mot Vegvesenet og besluttede myndigheter. Lengde og vekt på vogntog. Så en del veier og punkter på veier som gjør det komplisert å øke vekt. Broer og flaskehals. I vår bransje kan differansen mot Sverige være helt opp til 25 prosent. Når et sagbruk eller massefabrikk kjører tømmer og råvarer fra skogen, da får de lov å kjøre opp til 22 meter langt. Når råstoffet har kommet inn til industrien og videre, da er det lovlig bare med 18 meter lengde. Forstå det den som kan. I Norge er maksimumsgrensa på 50 tonn. Sverige 60 tonn, vi har ivret for 56 tonn. Tror 56 har med et visst antall veier og broer. Kan ikke nok om det. Ligger så mye bak konkurrentene på svensk side.” (Sitat frå intervju i Hedmark.)

Næringslivsledaren trekkjer altså fram eit svært konkret prosjekt som tek føre seg konkrete problemstillingar og som på sikt kan føre til følbare innsparingar for kvar enkelt bedrift. Dette er noko som er verdt å merke seg. Det er mogleg å utnytte denne forskjellen som ressurs i arbeidet med seinare fylkesplanar. Som ein representant for Hedmark fylkeskommune uttrykkjer det:

”Det som kommer inn i handlingsplanene for DA-midlene er næringslivet sine prioriteringer. Vi bruker dette i fylkesprogrammene for å gjøre de samme prioriteringene. Noen ganger føler vi det matcher godt med det vi har tenkt. Det kan gi oss kurskorreksjoner og også bekreftelse på at vi tenker noe likt, tenker da spesielt på RUP-en. Slik sett i prosessene i RUP-en har vi ikke klart å innlemme næringslivet så godt som ved DA. Samtidig ser vi at det nettverket som bygges nå kan brukes i andre sammenhenger. Vi har personer og organer som tenker næringsutvikling og ressurser til det og som er vant med å tenke utover sin egen bedrift.”

Det er også viktig å merke seg den entusiasmen som ulike grupper legg for dagen for dei moglegheitene kompensasjonsordninga gir for å gjennomføre tiltak dei meiner er viktige for regionen, bransjen, kommunen eller eiga bedrift. Eit sitat frå Nordland illustrerar dette:

”Det har vært et voldsomt engasjement, første gang næringslivet virkelig har satt seg ned sammen. Nedtur når potten blir så redusert. Seriøse næringsaktører har vært aktive, entusiastiske, løftet blikket, hatt visjoner, tenkt samarbeid. Vært i front med å være visjonære.”

Ein annan plass i intervjuet:

”Det ble uttalt veldig negativt fra en ordfører tidlig i prosessen, veldig negativ til at næringslivet skulle ha hånd om midlene. Mange som stusset.”

Etter å ha fortalt om kunstprosjekt og fellestiltak fnyser hun av skepsisen til næringslivsaktører som samfunnsbyggere:

”Det forteller mye om hvordan næringa tenker. Den er samfunnsorientert.”

Eit anna intervju gir noko av det same biletet:

”Felleskapet trenger å få hjelp og bidrag i frå det praktiske livet. Vi er en av bedriftene i denne næringa i vårt område. Det er motivasjonen – gi vår skjerv.” (Sitat frå intervju i Hedmark.)

Ikkje i nokon av fylka er arbeidet bevisst eller konkret knytt til fylkesplanen. Det betyr ikkje at ikkje ein del av tiltaka faller inn under fylkesplanen, men det er ikkje gjort ein bevisst innsats i styra for kompensasjonsordninga (verken regionalt eller sentralt organisert) for å samordne tiltaka med fylkesplanane. Det same gjeld for ein stor del dei kommunale planane. I særskilte tilfelle er det også medvite ikkje å knyte arbeidet til andre planar.

Som nemnt over er biletet av synet på utfordringar broket. Vi skal likevel kort gå inn på nokre særtrekk vi har funne ved dette i Troms, Møre og Romsdal og Hedmark.

Troms (2006)

Gjennom intervju i Troms får vi eit inntrykk av at synet på utfordringar varierar sterkt etter kvar du står. Det verkar ikkje som prosessen har skapt eit felles bilete av utfordringar for fylket. Alt frå skader i transportbransjen, sterk polarisering mellom Tromsø og Harstad og utbetring av infrastruktur til utfordringane for bedriftene i ein meir kunnskapsbasert og internasjonal økonomi vert nemnt. Denne spreinga kan skuldast at informantane i Troms har hatt svært ulikt utgangspunkt. I den sentrale styringsgruppa er det mogleg at ein slik felles oppfatning av utfordringar har oppstått utan at vi har fanga det opp. Dette bildet er interessant i seg sjølv fordi det området som ordninga omfattar (Sør-Troms) er oppdelt i to relativt store (i befolkning – Tromsø og Harstad) og mange små bu- og arbeidsmarknadsregionar.

Berre innanfor bransjeorganisasjonane verkar det som det i stor grad er gjennomført prosessar der det har vore sett på felles utfordringar.

Møre og Romsdal (2006)

Informantane i Møre og Romsdal er for det meste politikarar og representantar for halvkommunale næringselskap. Dette fargar nok noko av innstillinga til utfordringane lokalsamfunna møter. Det same gjer nok det faktum at informantane representerer eit forholdsvis avgrensa geografisk område, anten det er kommunen eller ei lita gruppe med kommunar. Men både desse og representantar for næringslivet er i stor grad opptekne av nedgang i folketal og demografi, arbeidskraft, kommunikasjonar og kompetanse.

På den andre sida trekkjer prosjektkoordinator i fylket fram at den største utfordringa er å få fram store prosjekt. Kanskje er dette eit tankekors, men samstundes kanskje også eit bilde på fragmenteringa i fylket. Ordninga omfattar berre dei mest utkantprega kommunane i fylket, i stor grad utan geografisk nærleik og med store avstandar mellom dei. Medan fellesutfordringar for fylket kan gjelde forhold som utviklinga innan den maritime klyngen, rolla til byane og kompetansemiljø i regional utvikling m.m. så er ikkje dette tema i utkantane. Medan fylket tenkjer i store linjer, strir dei lokale kreftene med sitt og arbeider for å snu ei negativ utvikling. Denne siste observasjonen er basert på eit avgrensa datagrunnlag, men vert styrkt av generelt inntrykk frå andre samanhengar knytt til regionalt utviklingsarbeid. Dersom oppfatninga er så forskjellig korleis skal fylket då byggje alliansar og partnerskap for utvikling i distrikta? I forholdet mellom regionale og fylkesvise utfordringar har dei regionale klart vunne i Møre og Romsdal og med tilhøyrande organisatoriske følgjer.

Hedmark (2006)

Hedmark er eit spesielt fylke, sidan det i fleire regionar er svært få firma som er råka av ordninga. I Fjellregionen er det mange bedrifter som er råka, men berre ein stor aktør. Ettersom midlane er fordelte ut på regionar, gjer dette at synet på utfordringar er svært forskjellig og sterkt knytt til næringsaktørane og deira prioriteringar både i forhold til eigen bedrift og også eigne bransjar.

Det er likevel slik at nokre stikkord går igjen: 1. Både einsidig næringsstruktur (spesielt knytt til treindustrien). 2. Samstundes som eit vidstrakt fylke med forskjellig type næringsliv i ulike regionar fører til at behova i næringslivet er svært forskjellig. 3. Mangel på arbeidskraft. 4. Kompetanse, utvikling av teknologi.

Fylkeskommunen har hatt ein tilbaketrekt rolle i arbeidet og har berre vore ein igangsetjar og sytt for erfaringsutveksling og sentrale møte. Det er ikkje noko som tyder på at tiltaka i regionane bevisst er knytt opp mot fylkesplanen frå styringsgruppene si side. Snarare tvert imot, men som vist til over har fylkeskommunen merkt seg tiltaka i dei regionale handlingsplanane og har tankar om å nytte det arbeidet som er gjort inn mot eige planarbeid. I fylkesadministrasjonen vert det også påpeika at Innovasjon Norge og sekretariata har vore bevisste på å sjekke ut at strategiar og tiltak har vore i "nær samheng med mål, strategier og tiltak i RUP."

Sogn og Fjordane (2005)

Intervjua med aktørar i Sogn og fjordane gir inntrykk av at det er ei forholdsvis lik oppfatning av kva som er dei viktigaste utfordringane for fylket framover. Stikkord som omstilling frå industri- og landbruksbasert næringsstruktur, kompetansearbeidsplassar og tilpassing til ein global økonomi vert nemnt. Som ein del av dette kan ein også rekne utfordringane med å skape attraktive arbeidsplassar for ungdom.

Sogn og Fjordane har eit folketal i overkant av 100.000 og manglar eitt klart senter. Fylket vert liggande mellom Bergen og Ålesund. Likevel og kanskje nettopp derfor peiker fleire av informantane på at fogderistrida i fylket hemmar moglegheitene for å løfte fylket framover. Det vert også peika på meir konkrete utfordringar som mangel på risikokapital og eit lite kunnskapsmiljø.

Sogn og Fjordane har valt å bruke kompensasjonsmidlane for 2004 på bedriftsretta midlar, kompetansebygging, til risikokapital, infrastruktur (breiband) og marknadsføringstiltak for å styrke reiselivet. På den måten synest dei fleste å meine at midlane frå kompensasjonsordninga bidrar til å løyse dei utfordringane fylket har. Ulikt mange av dei andre regionane har dei valt å ikkje nytte midlane til samferdsletiltak.

I Sogn og Fjordane er midlane strengt delt ut etter prinsippet om at bedriftene skal ha igjen i forhold til dei ekstra kostnadene dei har, altså eit slags krone for krone - prinsipp. Det interessante er at i eit fylke med mange og små bu- og arbeidsmarknadsregionar så har likevel "fylkesperspektivet" i utfordringar vunne. Vi veit ikkje kvifor, men det kan vere nærliggande å spekulere på at fylket er relativt homogent og utan byar, utfordringane er stort sett dei same i alle fogderia, ordninga omfattar heile fylket og fylkeskommen sjølv og dens planleggings- og utviklingsarbeid har ein legitimitet som i få andre fylke. Det at næringslivet har vore i førarsetet har truleg også dempa fokuset på forskjellar i regionale utfordringar og i det minste i starten meir fokusert på å få til "rettferdig" kompensasjon til einskildføretak.

Nordland (2005)

I Nordland snakkar informantane i intervjuet ut frå sin eigen region. Dette i seg sjølv vil truleg gjere at synet på utfordringane varierer meir enn i Sogn og Fjordane. Det er likevel eit interessant spørsmål om kva som er grunnen til at valet fall på ei regionvis inndeling i Nordland, medan eit heilt anna val vart gjort i Sogn og Fjordane: Er store forskjellar i utfordringane grunnen til at det vart valt ei regional løysing, eller er det den regionvise løysinga som gjer at fokus vart forskjellig?

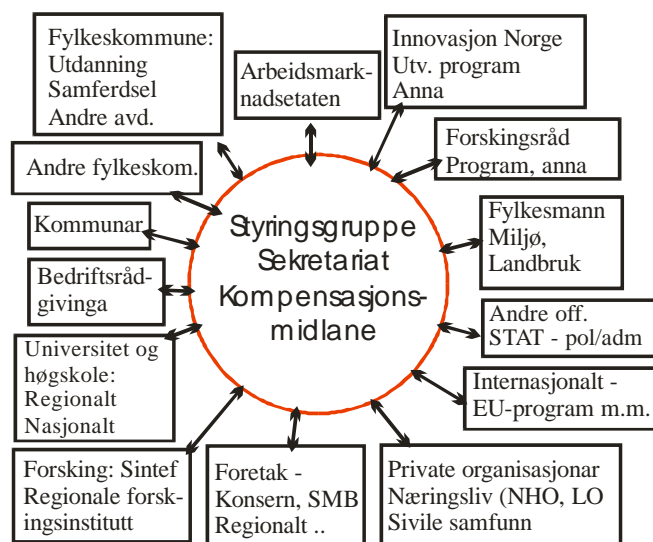
Det som er klart er at mellom leiarane i regionane i Nordland er synet på utfordringane sprikande. Medan leiar i Helgeland fokuserer på samferdsel, er leiar i Salten oppteken av industri og bedriftsretta verkemiddel som gir varige løft. I Lofoten er kompetanseutvikling i bedriftene sett på dagsorden. I Sør – Helgeland er det nettverksbygging og fellesoppgåver som står i fokus.

Varierende fokus kjem også til uttrykk i handlingsplanane for 2005, der dei ulike regionane har svært forskjellige prioriteringar, sjølv om mange av dei same satsingsområda går igjen.

Også i Nordland er det ei tru på at kompensasjonsmidlane kan føre til løysingar på konkrete problem i regionane. Spesielt vart det lagt vekt på at prosessen har ført til at det vart fokusert på sentrale spørsmål og at den har fremja samarbeid mellom bedrifter i næringslivet og mellom næringslivet og andre aktørar i regionen. Det regionale samarbeid synes vere stimulert i vesentleg grad, regionane har fått midlar som dei kan bruke til å realisere planar og program som det til dels har vore arbeidd lenge med. Det høyrer også med at Nordland fylkeskommune i lengre tid har forsøkt å stimulere det regionale samarbeidet og at organiseringa av bruken av 61-midlane synes å vere godt i samsvar med denne strategien og samstundes i samsvar med nasjonale retningslinjer om at næringslivet skal vere i førarsetet.

Aktørar og alliansar - kapabilitet

Eit trekk ved kompensasjonsordninga som har kome stadig klarare fram er at dei aktørane som har vore først på banen også har vorte retningsgjevande for både organisering og prosess. Dei opne retningslinjene for ordninga, utan klare føringar for korleis dette skulle vere organisert, gjorde det mogleg for enkeltaktørar å ta initiativ. Kva aktørar som har vore aktive og kva alliansar som har oppstått avhenger dermed av kven som har teke tak i ordninga frå byrjinga av.



Tabell 3.2 Figuren viser moglege samarbeidspartnarar i arbeidet med kompensasjonsmidla.

Troms (2006)

I Troms har fylkeskommunen vore svært aktiv og teke initiativ frå starten og i heile perioden. Gjennom dette har fylkeskommunen både ved administrasjonen og politikarane fått ein meir framtrekande rolle i kompensasjonsordninga i Troms enn i dei andre fylka vi har gått nærare inn på. I Troms vert det også i størst grad uttrykt prinsipiell motstand mot at næringslivet skal forvalte "offentlege" midlar utanom ein demokratisk kanal. Fylkeskommunen sin aktive rolle kjem mellom anna til uttrykk i:

- At til RDA-sekretariatet i Tromsø er det no (juni 2006) knytt 7-9 personar. Ein person arbeider på heiltid med kompensasjonsordninga medan 6-8 personar arbeider med saker knytt til sitt fagområde. Alle er tilsett i fylkeskommunen. Fylkesadministrasjonen har bygt opp parallell kompetanse til Innovasjon Norge om problemstillingar rundt statsstøttereguleringa.
- Fylkespolitikarane er forholdsvis godt representert i styringsgruppa (3 av 8 representantar i 2006).
- Fylkesrådet utnemner styringsgruppa (riktig nok med forslag frå bransjeorganisasjonane).

Næringslivet er representert i styret gjennom sine bransjeorganisasjonar og NHO. At det først og fremst er næringslivsorganisasjonane som er aktiviserte kjem også fram gjennom intervjuar med næringslivsrepresentantar i regionen. Det kan sjå ut til at det først og fremst er gjennom organisasjonane det er bygt nye nettverk, utarbeidd handlingsplanar og elles vore aktivitet.

Troms er også det einaste fylket der det vert sådd tvil om i kva grad næringslivet er inne og styrer midlane. Dette sitatet er illustrerande:

"Eeh, det er jo næringslivet som har flest medlemmer i styret, men det er litt vanskelig å vite. Det har vært fokus på at de skal ha flest stemmer, men når man jobber med handlingsplanen så er det vanskelig å få næringslivet på banen, dermed er det bransjeorganisasjonene som kommer på banen." (Sitat Troms.)

I diskusjon i styremøte 9. og 10. mars 2006 om kva som skulle støttast av tiltak, vart næringslivet si støtte eller ikkje til prosjekta nytta som grunngeving av synspunkt i enkeltsaker. Saker som ikkje vart støtta av næringslivet fekk ikkje tilsegn om midlar. Det er vanskeleg å seie ut frå dette i kva grad næringslivet som har vore råka av ordninga faktisk har gått inn og støtta tiltaka aktivt eller om "næringslivet sine pengar" vert nytta berre for å legitimere eigne standpunkt. Det som verkar klart er at enkelte av bransjeorganisasjonane ser ut til å ha fått eit løft gjennom kompensasjonsordninga, og også teke dette med vidare ut til sine medlemsbedrifter.

Troms fylkeskommune har hatt ein prinsipiell diskusjon med staten om avgjerdskompetanse og notifikasjon for fylkeskommunen. *Innovasjon Norge* har dermed ikkje vore ein sjølvstendig samarbeidspartnar. Fylket har gjennom RDA sekretariatet også delvis bygt opp parallell kompetanse til Innovasjon Norge undervegs i prosjektet. Denne dragkampen munna, som tidlegare nemnt, i styremøte 9. og 10. mars ut i at programstyret godtok eit vedtak frå Innovasjon Norge sitt hovudstyre om at programstyret skulle gjere den reelle avgjerda, medan Innovasjon Norge skulle ha det formelle beslutningsmynde. Innovasjon Norge har i perioden saksbehandla bedriftssøknader, men ser elles ut til å ha vore svært lite proaktive i ordninga både i organisering og gjennomføring sjølv om IN var del av den innleiande styringsgruppa og no har observatørstatus i styret.

Den geografiske dimensjonen er ikkje fråverande i Troms, sjølv om fordeling av midlar skjer sentralt. Diskusjonar om fordeling mellom regionane kjem fram i styremøte. Kommunepolitikarar synest likevel å ha vore svært perifere i arbeidet. Dette vart manifestert i styremøtet ved at kommunepolitikarar frå fleire kommunar møtte opp med "lua i handa" og bad om meir pengar til eit investeringsfond i sin region, utan å få gjennomslag.

FoU organisasjonar har vorte synlege i Troms gjennom enkeltsøknadar. Forskings- og innovasjonsfondet FIFT har som formål å støtte forskings- og innovasjonsprosjekt og kompetansetiltak med basis i bedriftene sine behov. Fondet gir støtte til tre typar tiltak: 1. Forskings- og innovasjonsprosjekt, 2. Lei ein forskar og 3. "Hospiter i FoU miljø." Som i andre tilfelle kan det sjå ut som dei mest ressurssterke bedriftene i meir sentrale strøk har størst høve til å søkje på midlane fordi dei har prosjektplanar liggjande og også personale til å initiere og gjennomføre prosjekt. Dei mindre kompetansebedriftene både sentralt og spesielt i distrikta står i fare for å verte sette på sidelinja, men vi har ikkje gjort ein systematisk gjennomgang av dette.

Møre og Romsdal (2006)

Møre og Romsdal er delt inn i elleve regionar. Dette har som tidlegare nemnt skjedd med utgangspunkt i initiativ frå kommunepolitikarar. Gjennom dette har *kommunepolitikarane* fått ein meir sentral rolle i Møre og Romsdal enn i dei andre fylka. Forvaltning av midlane er også i dei fleste av kommunane/regionane sett vekk til halvkommunale næringsutviklingselskap, men dei er også enkelte stadar forvalta av næringslag og spesielle styringsgrupper.

Kommunepolitikarane sin sentrale rolle vert manifestert gjennom at:

- Ordførarar i fleire tilfeller er leiarar for styringsgruppene (sjølv om det ved vår kontakt i fleire tilfeller var vanskeleg å definere både styringsgruppe og kven som var leiar).
- At kommunepolitikarar (ordførarar) var proaktive og oppsøkjande både ved innføringa og i gjennomføringa av kompensasjonsordninga.

På den andre sida er både utviklingsselskapa, styringsgruppene og næringslaga dominert av bedrifter og næringsaktørar i styra og dermed også i styra for kompensasjonsordninga. I den sentrale styringsgruppa er også NHO og bransjeorganisasjonane dominerande. På spørsmål om *næringslivet* har "sitte i førarsetet" svarar alle informantane eit heilhjarta ja.

Ein kan likevel seie at i Møre og Romsdal har kommunepolitikarane i større grad enn i dei andre fylka sett premissane for korleis midlane skal nyttast. Den store vekta som vert lagt på bruk av midlar til samferdsel kan vere eit utslag av dette. Erfaringar frå andre fylke, til dømes Sogn og Fjordane og Hedmark, kan indikere at dette ikkje hadde skjedd dersom næringslivet var premissgjevar i utgangspunktet. Det synest likevel ikkje å vere tvil om at næringslivet i mange tilfelle, både i Møre og Romsdal og elles i landet, støtter heilhjarta opp om nokre av samferdsleprosjekta og ser dei som viktige. Dette gjeld til dømes Nordøyvegen og Todalsfjordprosjektet i Møre og Romsdal. Det er likevel grunn til å spørje seg om det først og fremst er dei største bedriftene som er interessert i å nytte midlar til samferdsel. Usemje om samferdsleprosjekt i Hordaland kan tyde på dette.

FoU har vore lite inne i biletet i Møre og Romsdal. Dette skuldast truleg den store oppsplittinga av midlane. Det har ikkje vore mogleg med store FoU-tiltak innafor dei elleve regionane, og ikkje vilje til det på fylkesnivå.

Næringslivsorganisasjonane er representerte i styringsgruppa på fylkesnivå, og har slik sett vore aktive i å etablere ordninga og også i fordeling av årlege løyvingar. I regionane som etter kvart har vore dei aktive i forvaltninga av midlane, ser dei ikkje ut til å ha ei viktig rolle. I den grad næringslivsorganisasjonane har hatt påverknad på prosessen, er det ved å løyve midlar til sentrale overordna tiltak.

Innovasjon Norge har også i Møre og Romsdal hatt ei perifer rolle, og vart møtt med stor skepsis i starten. Dette ser ut til å ha løyst seg og *Innovasjon Norge* har vore saksbehandlar på bedriftsretta prosjekt i dei regionane der det er sett av midlar til slikt. Det ser likevel ut til at det har vore ein utbreidd skepsis til at dersom *Innovasjon Norge* fekk forvalte midlane ville dette gå utover andre løyvingar til næringslivet i kommunen eller regionen. Sjølv om det er løyst opp i dette, er midlar til bedriftsretta tiltak som er sett av i kommunane og regionen mykje mindre i Møre og Romsdal enn i andre fylke.

Fylket har i Møre og Romsdal hatt ein svært tilbaketrekt rolle. Dette gjeld både administrasjonen og politikarar. Administrasjonen har hatt ei rolle som koordinator og samordnar, men var elles berre proaktiv ved innføring av ordninga.

Hedmark (2006)

I Hedmark er det heilt klart *næringslivet* gjennom enkeltbedrifter som har vore hovudaktørar. Dette på tross av at fylkeskommunen gjekk gjennom regionråda for å etablere ordninga. Kampen mot å nytte halvoffentlege næringssselskap som sekretariat og til forvaltning av ordninga sør i fylket enda med at bedriftene fekk direkte kontroll med egne midlar.

Sjølv om prosessen var noko annleis i Fjellregionen, har det same skjedd der. Det er bedriftene som sjølve velgjer styre. Krone for krone – prinsippet synest i Fjellregionen å vere meir framtrudande enn dei fleste andre stadar, Sogn og Fjordane inkludert.

Enkeltbedriftene si sentrale rolle kjem til syne gjennom:

- Klar dominans i alle dei regionale styringsgruppene og tilsvarande liten representasjon av alle andre grupper.
- Stor fokus på midlar tilbake til bedriftene (sjølv om dette varierar frå region til region).
- Styra vert valde av bedrifter som er råka av ordninga.

Berre i svært liten grad er *kommunepolitikarar* inkluderte. I dei fleste styra er likevel kommunepolitikarar anten fullverdige medlemmar eller observatørar. Det vert likevel uttrykt at politikarane har vore vanskelege å få på banen.

Innovasjon Norge har fått ein svært aktiv rolle som medspelar i regionane sør i fylket. Dette kjem truleg av at dei tok ein svært aktiv rolle i byrjinga av prosessen og bygde vidare på alliansar med dei større bedriftene. Denne tilliten ser ut til å ha vakse seg sterkare gjennom prosessen. I Fjellregionen har *Innovasjon Norge* både sekretariat og forvaltningsansvaret.

Næringslivsorganisasjonane vart innkalla til møte i oppstarten av arbeidet med kompensasjonsordninga. Dei er også representerte i den sentrale koordineringsgruppa og har gjennom dette høve til å påverke fordeling av midlane. Etter den første oppstartfasen, ser det likevel ut til at desse organisasjonane har fått ein avgrensa rolle.

Organisasjonar innan *forskning og utredning* har generelt ikkje spelt nokon stor rolle i arbeidet i Hedmark. Eit viktig unntak er likevel samarbeidet mellom Rescon Mapei, ei kompetansebedrift og NTNU/Sintef om oppretting av eit forskingssenter for utvikling av produkt til bygg og anlegg.

Ein allianse har også oppstått i regionane sør i Hedmark der ein viktig utfordring i regionen er å rekruttere nok og kompetent arbeidskraft til treindustrien. Bedrifter i Solør-regionen har derfor inngått samarbeid med *vidaregåande skule* om utvikling av nye og tilpassa studietilbod.

Som allereie nemnt tidlegare har *fylkeskommunen* ein avgrensa rolle i arbeidet.

Sogn og Fjordane (2005)

Det er først og fremst *næringslivet* som har blitt aktivisert i Sogn og Fjordane. Dette kjem til syne i fleire ledd:

- Eit årsmøte av representantar for bedrifter som er påverka av auken i arbeidsgjevaravgift vel styre.
- Styret har no representantar frå ulike bedrifter frå dei tre fogderia, ein representant frå LO, ein frå NHO og ein frå fylkeskommunen.
- Sekretariatet er lagt til NHO.
- Det vert arbeidd aktivt for å aktivisere og informere – først og fremst direkte mot bedrifter som er råka av avgiftsauken.
- Bransjemidlane har gått gjennom Reiselivsbedriftenes Landsforening og Breibandforum med sekretariat i Vestlandsforskning. (Desse er fjerna i det nye handlingsprogrammet.)
- Bedriftene er også sett på som primærstøttestøtjarar til midlane.

Det er relevant her å påpeike at bedriftene har vore med å påverke utarbeidinga av handlingsprogrammet gjennom ein idédugnad i 2004. Utover dette har dei generelt ikkje vore direkte involvert i det overordna arbeidet, berre i søknader til fondsstyret.

Kommunane har vore aktive som søkjarar til breibandsutvikling, men har i det overordna arbeidet stort sett vorte sitjande på sidelinja. Dette gjeld både administrasjonen og politikarane.

Administrasjonen i fylkeskommunen hadde i startfasen ein igangsetjande rolle og fungerte også som sekretariat for ordninga inntil ein eigen person vart tilsett i NHO. Fylkeskommunen har no berre ein administrativ rolle og står for rapportering til KRD. Ein representant for fylkeskommunen har også fast plass i styret. Handlingsplanane har berre vore behandla politisk som referatsak og politikarane i fylket har dermed ikkje stor innverknad på arbeidet eller prioriteringane.

Det er no sett i verk uformelle tiltak for å samordne tiltaksarbeidet med fylkeskommunen. Representantar frå fondsstyret er også med i arbeidsgrupper ved utarbeiding av ny næringsplan for fylket.

FOU – miljøet har ”tilfeldigvis”¹³ vorte aktiv i initieringsfasen for ei fellessatsing mellom næringsliv og kompetansmiljø gjennom bedriftsnettverk og satsing på høgskulen. I tillegg vart Vestlandsforskning nytta som sekretariat i breibandsatsinga.

Styret har nytta *Innovasjon Norge* sin kompetanse og deira rutinar i saksbehandling av dei bedriftsretta midla. Behandlinga har skjedd ut frå retningslinjer sett av styret. Innovasjon Norge har elles ikkje hatt råderett over midla. Andre offentlege instansar er ikkje nytta eller involvert.

Andre organisasjonar (utover NHO sitt engasjement og LO sin representasjon i fondsstyret) er ikkje mobilisert i stor grad i det sentrale arbeidet. Eit atterhald må vi ta om at vi ikkje har full oversikt over søkjarmassen.

Det kan synest som om andre aktørar er meir perifere i forhold til prosessen som har gått til no.

Nordland (2005)

Vi har allereie sett at *politikarane* er sterkare representert i Nordland enn i Sogn og Fjordane. Dette viser seg på fleire måtar:

- Det var fylkesrådet som stod for initiering av prosessen og inviterte andre aktørar til å vere med i det sentrale fondsstyret.
- Regionråda (kollegium av ordførarar), fekk i oppdrag å utnemne regionale styringsgrupper.
- Politikarar er representerte også i dei regionale styringsgruppene sjølv om dei er i mindretal.
- Sekretariatet for dei regionale styringsgruppene er i fleire tilfeller lagt til regionråda.

¹³ Prosessen fram til initiativet verkar som den er meir tilfeldig enn resultat av eit målretta arbeid i denne prosessen for å kople kunnskapsmiljø og næringsliv.

- I den sentrale styringsgruppa sit to fylkespolitikarar og to kommunepolitikarar av totalt 13 representantar.

Politikarane har i Nordland hatt ei hand på rattet i heile prosessen og også i det konkrete arbeidet med fordeling av midlane.

At det politiske miljøet har hatt større grad av styring har delvis ført til ein sterkare maktkamp mellom politikarar og dei regionale styringsgruppene. I Sogn og Fjordane er dette berre nemnt som ein potensiell konflikt, og ein konflikt som har gått føre seg berre på det munnlege plan.

Næringslivet i Nordland føler dei har styring med verkemiddelbruken. Det er likevel også på dette området ein forskjell mellom Sogn og Fjordane og fylket lenger nord. I Nordland har næringslivet sin representasjon i større grad gått gjennom dei *etablerte organisasjonane* som til dømes bransjeorganisasjonane i NHO og LO. Dette gjeld både i prosessen, som representantar i styra og i administrasjon av ordningane.

Også i Nordland er *FOU – miljø* involvert i konkrete prosjekt. Til dømes har Salten på handlingsplanane som gjeld frå 2004 – 2006 sett av totalt 18 millionar kroner til å realisere Universitetet i Nordland.

Andre organisasjonar som næringshagar, bedriftsrådgjevingstenester og andre etablerte miljø ser ut til å vere dregne sterkare inn i prosessen i Nordland enn i Sogn og Fjordane.

Det kan også sjå ut til at, iallfall i enkelte regionar, større delar av det *sivile samfunnet* elles er dregne inn i arbeidet. Dette er eit resultat av at regionane har hatt egne prosessar der dei har forsøkt å nå ut til flest mogleg i lokalsamfunna.

4. Sterke og svake sider

I spørsmålet om sterke og svake sider ved arbeidet med kompensasjonsordninga har vi nedanfor både nytta det som kom fram i undersøkingane i 2005 og ved evalueringsmøta med fylka i 2006.

Sidan kvart fylke har eit klart særpreg, har det kome fram særskilte moment for fylka. Ein god del av informantane, spesielt der ordninga er svært oppdelt, har problem med å relatere seg til fylket som heilskap og held seg derfor berre til sine konkrete område. Dette vert derfor markert i lista under.

Dei positive sidene peiker alle mot prosessen som er sett i gang ved dei nye midla som er komne til. Gjennomgåande er det likevel teke to atterhald:

1. Differensiert arbeidsgjevaravgift er det beste distriktpolitiske verkemiddelet. Dei sterke sidene ved ordninga må sjåast i lys av dette.
2. Det er vanskeleg å seie noko om korleis dette slår ut før vi veit kva som kjem ut av konkrete tiltak og vekst i andre enden.

Med desse atterhalda er det også verdt å merke seg at alle fylka vi har vore i kontakt med er svært nøgde med eigne val av organisering, uavhengig av kva type organisering som er valt. Truleg er dette eit utslag av at vi har hatt kontakt med sentrale beslutningstakarar. Vi skal likevel ikkje underslå at involvering i ein prosess gjer at sentrale aktørar får eit eigarskap til resultatet.

I tillegg har vi i år gjennom intervjuja gått inn for å utdjupe enkelte sider ved kompensasjonsordninga. Med utgangspunkt i det som kan sjå ut til å vere særpreg ved ordninga og gått noko nærmare inn på dei. Dette kjem klarare til uttrykk i neste kapittel.

Det er verdt å understreke at det i det følgjande ikkje er forfatternen sitt syn på sterke og svake sider som kjem fram, men kva vi ut frå datainnsamlingsarbeidet oppfattar som dei rådande syna i intervju og evalueringsmøte. Det er likevel ikkje snakk om representativitet i statistisk forstand.

Sterke sider

Generelt

Vektlegging av ulike sterke sider har vore noko forskjellig i 2005 og 2006. Dette har truleg med at aktørane etter kvart vert "vande" med ordninga, og ser nye sider ved den. Det er likevel nokre sider ved ordninga på tvers av fylka som klart har peika seg ut som svært positive, og som det vert uttrykt ønske om å få vidareført inn i arbeidet frå 2007 og også inn i andre regionale utviklingstiltak. Desse er:

- Næringslivet i førarsetet: At næringslivet har fått ein sentral plass i ordninga har ført til stort engasjement frå næringslivet si side. Dette gjeld for å få midlar tilbake til eigen bedrift, men i aukande grad synest det også å vere ei bevisstgjerung hos dei involverte bedriftene rundt samfunnsutvikling og samarbeidstiltak. Næringslivet sitt engasjement har vore etterlyst i andre regionale utviklingstiltak. Dette har i sin tur ført til:

- Oppretting og utvikling av nye nettverk og partnerskap: Både band mellom bedrifter, mellom næringsliv og det offentlege og mellom offentlege instansar vert trekt fram som svært positivt. Kva slags type band som er sterkast utvikla varierar noko mellom dei ulike fylka. Gjennom ordninga er det også oppretta:
- Nye samhandlingsarenaer og møteplassar: Dette gjeld som over både mellom bedrifter og mellom bedrifter og det offentlege.
- Lokal tilpassing: Ei fleksibel ordning har gitt stort høve til lokal tilpassing. Dette vert sett på som svært føremålstenleg sidan utfordringane er svært forskjellige mellom fylka, men også innanfor kvart fylke. Saman med dette heng også:
- Ordninga vert oppfatta som ubyråkratisk: Samanlikna med andre ordningar er det i mange fylke laga enklare og meir fleksible prosedyrar og midlane vert dermed lettare tilgjengelege.
- Nye midlar: I botn for alt dette ligg det faktum at ordninga har tilført regionane store ekstra midlar til nærings- og samfunnsutvikling.

Troms (2006)

- Større makt til næringslivet: Ordninga har gitt næringslivet musklar til å gjennomføre prosjekt og også større makt til næringslivet i forhold til det offentlege.
- Koordinering i og mellom bransjar: I næringslivet er det særleg gjennom bransjeorganisasjonane det har skjedd ei mobilisering og aktivisering, men kontaktar på tvers av bransjane og kontaktar mellom det offentlege og næringane vert også trekt fram. Det same gjeld ein breiare kontakt mellom FoU og næringslivet.
- Kompetanseutvikling: Midlane har gitt musklar til å løfte fram større kompetanseprosjekt.
- Meir strategisk tenking etter kvart: I byrjinga meir kortsiktige tiltak, så vert det meir strategisk og langsiktig.

Møre og Romsdal (2006)

- Vitalisering av det lokale næringslivet: Gjennom ein regional organisering har det vore mogleg for det lokale næringslivet å gjennomføre prosjekt som dei ikkje har hatt musklar til tidlegare. Generelt har midlane gitt finansielle moglegheiter til å ta eit løft ute i kommunane og ABS-regionane.
- Næringslivet bestemmer: Næringslivet har hatt kontroll over midlane, og det har vore stor fokus på næringsutvikling.
- Dialog og samarbeid: Det er skapt ein arena for samarbeid særleg mellom bedrifter i regionane, men også mellom næringslivet og kommunane.
- Ubyråkratisk ordning: Samanlikna med andre offentlege tilskotsordningar har organiseringa i Møre og Romsdal vore ubyråkratisk.

Hedmark (2006)

- Ubyråkratisk ordning: Saksbehandlinga er enklare for denne ordninga enn for andre støtteordningar.
- God lokal tilpassing: Hedmark har store forskjellar i næringsstruktur mellom ulike delar av fylket. Dei same tiltaka vil ikkje ha same verknad overalt. Ein annan side ved dette er at dei større konsernbedriftene er opptekne av at kompensasjonsordninga går til regionane, ikkje til konsernet.
- Kompetansebygging: Mange av dei store bedriftene i Hedmark er lite kompetanseintensive, på sikt vil det krevjast meir kompetansekreivjande prosessar.

Samstundes er det behov for oppbygging av lokal kompetanse tilpassa lokale behov for å rekruttere nye arbeidstakarar. Kompensasjonsordninga har gjort det mogleg å arbeide med desse problemstillingane.

- Nettverksbygging spesielt mellom bedrifter: Mange nemner felles arenaer, nettverksbygging og tillitsskaping mellom bedrifter som ein viktig positiv effekt av kompensasjonsordninga. Det er også bygt nettverk og samarbeid mellom bedriftene og det offentlege. Dette gjeld både kommunar, fylkeskommunen og Innovasjon Norge, sjølv om det har vore uttrykt ønske om å få kommunane meir på banen i enkelte delar av fylket.
- Næringslivet sine pengar: I Hedmark har næringslivet hatt styring med midlane og dette vert sett på som positivt, slik det også vert sett positivt i andre fylke.
- Frå bedriftsretta tiltak til opne tiltak i regionen: I enkelte av regionane (men ikkje alle) har det skjedd ei endring av prioriteringar frå tiltak retta mot enkeltbedrifter til fellestiltak i bransjar eller regionar. Det vert også uttrykt: ”Pengane fekk oss på banen, dette vart så utvikla vidare.”

Sogn og Fjordane (2005)

- Næringslivet styrer: Slik intensjonane er, har næringslivet sterk styring over midlane. I Sogn og Fjordane er det bedriftene som har tapt på endringane som har den formelle styringa. Dette vert sett på som positivt og har ført til engasjement i bedriftene.
- Fremjar samarbeid: Ordninga har fremja samarbeid mellom bedrifter og mellom bedrifter og offentlege institusjonar.
- Fleksibel organisasjon: Sogn og Fjordane ser ut til å ha etablert ein liten, fleksibel og handlekraftig organisasjon. Sjølv om denne ligg på sida av dei etablerte forvaltningsordningane, vert desse nytta der dette er naturleg. (For eksempel Innovasjon Norge.) Vi må her ta atterhald om at det enno ikkje er sett på kostnader ved organiseringa.
- Bygg på tvers av dei gamle fogderigrensene: Ei sentralisert ordning kan bidra til å bygge bruer mellom dei ulike regionane.
- Nøgde med organiseringa: Generelt ser det ut til at aktørar i fylket er nøgde med organiseringa som er valt.

Nordland (2005)

- Næringslivet styrer: Næringslivet føler dei har kontroll med midlane slik intensjonen var. Ein forskjell er det likevel frå Sogn og Fjordane. I Nordland er næringsorganisasjonane i staden for bedriftene sterkt inne. Det er også ein annan forskjell: Politikarane har ei meir framtrødande rolle.
- Sterkt næringslivsengasjement: Næringslivet har i fleire regionar vore sterkt engasjerte i arbeidet, men det ser ut til å vere variasjonar mellom regionane.
- Samordning politikk/næring: Ved at både næringslivet og representantar frå det politiske miljøet er representert i styra, fører dette til samarbeid mellom dei to miljøa og dette vert sett på som positivt.
- Svar på utfordringar: Sjølv om det er for tidleg i prosessen, ser dei involverte kompensasjonsordninga som eit høve til å gi svar på dei utfordringane som regionen eller fylket står overfor.
- Nøgde med organiseringa: Generelt ser det ut til at aktørar i fylket er nøgde med organiseringa som er valt.

Svake sider

Generelt

I botn for arbeidet med kompensasjonsordninga ligg at langt dei fleste, både bedrifter og andre, ser det som negativt at den differensierte arbeidsgjevaravgifta har forsvunne. Generelt kan ein også seie at fleire av dei sidene som er trekt fram som viktige positive sider ved ordninga også dannar grobotn for det som vert trekt fram som negativt. Dei viktigaste svake sidene kan oppsummerast slik:

- Negativt at differensiert arbeidsgjevaravgift forsvinner: Ei ordning som var enkel og billig å administrere er bytta ut med ei ordning som krev mykje arbeid på alle nivå, heilt frå bedrift til departement. Prosjektmakeri er også eit stikkord i denne samanheng. Saman med dette heng også:
- Usikkerheit rundt varigheit av ordninga: Det har i heile perioden vore opning for ei gjeninnføring av differensiert arbeidsgjevaravgift i 2007. Dette har gjort det vanskeleg å planlegge langsiktig.
- Uklare retningslinjer førte til mykje ekstra arbeid i starten: Uklare retningslinjer frå KRD har ført til unødig mykje arbeid for å finne fram til ei god organisering i fylka og har gjort det vanskeleg å informere brukarane så lenge fylket/regionane/styra ikkje har visst kva dei skulle informere om. Denne uklarheita, som vist til over, var nettopp også det som førte til kreativitet og engasjement i fylka.
- Millimeterberekning frå næringslivet: At det vart gått ut frå departementet med at "dette er næringslivet sine pengar" og at ordninga skulle kompensereast "krone for krone" har drege fokus vekk frå større prosjekt og samarbeidsordningar, spesielt i starten.

Troms (2006)

- Byråkrati: Ei byråkratisk ordning i forhold til differensiert arbeidsgjevaravgift.
- For stort innslag av offentlege midlar: Det vert peika på at for mange offentlege bedrifter eller tiltak får støtte
- Dårlig samordning: Dette gjeld forholdet mellom bedriftsretta utviklingsmidlar og IN sine planar og regionale utviklingsplanar.
- Kort tidshorisont: Det har heile tida vore uvisse om kor lenge ordninga ville vare.
- "Krone for krone" - prinsippet: Dei politiske føringane tidleg i prosessen skapte vanskar.
- Problem med ulik organisering i fylka: Forskjellig organisering mellom Troms og Nordland vert spesielt trekt fram. Det gjer det vanskelegare å få til fylkesoverskridande tiltak.

Møre og Romsdal (2006)

- Oppdeling i regionar: Ei oppsplitting i regionar har ført til mindre høve til å gjennomføre større prosjekt i kvar enkelt region.
- Ekstra administrasjon: Det er både utfordrande og ressurskrevjande å forvalte så store midlar.
- Kortsiktig tenking: Det har ikkje vore høve til overordna diskusjonar.
- Tap for bedriftene: Dette rammar bedriftene hardt.

Hedmark (2006)

- Tidsklemma: Det er stor tidforskjell mellom når bedriftene får meirkostnadane og når kompensasjonen kjem. Innunder dette kjem også at det kan oppstå likviditetsproblem.
- Rask innfasing: Ordninga skulle på plass svært raskt. I byrjinga var det også vanskeleg å skape forståing for at dette ikkje er pengar som kan gå rett til enkeltbedrifter. Kaoset som skapte engasjement i byrjinga kan også vere negativt på sikt. Det trengst stabilitet i rammevilkåra.
- Forskjellar mellom bransjar: Nokre bransjar hadde ved innføringa større kapasitet enn andre til å ta tak i utfordringa (for eksempel trebransjen kontra reiseliv).
- For lite involvering frå kommunane: I enkelte regionar har det vore vanskeleg å få til involvering frå kommunane.
- For mange system: Det er bygt opp nye system, det er for mange. (Sjølv om dei nye saksbehandlingssystema er sagt å vere enkle.)

Sogn og Fjordane (2005)

- Passivisering? Det kan vere fare for at organiseringa er for bedriftsorientert, slik at andre aktørar ikkje vert aktiviserte. Dette gjeld til dømes det politiske miljøet og fylkesadministrasjonen. Ein går på denne måten glipp av sjansen til samordning mellom ulike miljø¹⁴.
- Dominans av store aktørar? Det er fare for at den sentraliserte ordninga i Sogn og Fjordane kan føre til at større aktørar vert for dominerande. Det verkar ikkje som om Sogn og Fjordane har eit like breitt spekter av aktive næringslivsaktørar som i Nordland.
- Kompensasjonssyndromet: Tanken om at bedriftene skulle kompensereast krone for krone er flagga spesielt høgt i Sogn og Fjordane. Dette har ført til urealistiske forventningar og ei dreining mot ei slik tenking i styret. Denne tenkinga er framleis til stades, men det er no større vilje til å sjå på dei større linjene.
- Lite samordning: Det er mykje å hente i samordning mellom kompensasjonsmidla og andre typar planar og stimuleringstiltak.

Nordland (2005)

- Maktkampen mellom det politiske miljøet og næringslivet har ført til ekstra arbeid enkelte stader.
- For omfattande organisasjon: Fleire av dei spurde kunne ønskje seg færre nivå i arbeidet, anten dei vil gå utanom Kommunal og Regionaldepartementet, vurdere fylkeskommunen, regionråda eller den sentrale styringsgruppa si rolle.
- Lite samordning: Det er mykje å hente i samordning mellom kompensasjonsmidla og andre typar planar og stimuleringstiltak.
- Lite vekt på oppfølging: Det er framleis uklart korleis konkrete prosjekt skal følgjast opp.

¹⁴ Som nemnt tidlegare verkar det som samordninga mellom fylket og fondsstyret for kompensasjonsordninga har kome svært mykje lenger sidan 2005.

5. Refleksjonar rundt nokre systemutfordringar

Denne delen av rapporten peiker tilbake på eit notat av Jørgen Amdam (datert 9. januar, 2005). Dette notatet peikte på moglege utfordringar i det vidare arbeidet ved bruk av kompensasjonsmidlane (for nærare introduksjon til problemstillingane, sjå vedlegg 1).

Utfordring 1: Fragmentering

Vi vil her sjå nærare på kva val fylka har gjort når det gjeld oppsplitting av midlane frå kompensasjonsordninga på geografiske område og på bedrifter.

Troms, Hedmark, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Nordland har gjort svært ulike forvaltningsmessige val. Medan Troms og Sogn og Fjordane har halde midlane sentralt i ein pott har Hedmark, Møre og Romsdal og Nordland delt potten ut til regionane. Forvaltninga av midlane i fylka ser dermed slik ut:

- Troms: 258 millionar kroner sentralt fordelt i 2006.
- Møre og Romsdal: For 2006 65 millionar kroner. Ein del av midlane går til satsingar sentralt, resten er fordelt mellom elleve regionar med svært ulike summar til disposisjon (for 2006 mellom 1,5 og 16 millionar kroner).
- Hedmark: For 2006 58 millionar kroner fordelt til fire (fem) regionar. Unnateke frå dette er eitt bransjeprogram.
- Sogn og Fjordane: For 2006 94,2 millionar kroner fordelt av eit sentralt fondsstyre.
- Nordland: For 2006 347,9 millionar kroner. Ein forholdsvis stor del av midlane er sett av til bransjeprogram og sentrale satsingar.

Det seier seg sjølv at dette også vil påverke det høvet kvar enkelt region har til å gjere store og langsiktige satsingar. Vi ser av tabellen under at dei to fylka med sentral organisering av kompensasjonsordninga også er dei som har flest prosjekt større enn ein million kroner. Når det gjeld prosent av totale tilsegnsbeløpa skil Troms seg klart ut med heile 93 prosent av tilsegnsbeløpa til prosjekt frå ein million kroner og oppover. I dette er Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Nordland forholdsvis likt med noko i overkant av 50 prosent av tildelte midlar til store prosjekt. Hedmark står på den andre sida av skalaen med 83 prosent av midlane tildelt prosjekt mellom 1 og 300.000 kroner, medan berre 25 prosent går til store prosjekt. Som vi ser at tala er tilsegnsbeløpet i Hedmark forholdsvis lite.

Tabell 5.1. Storleik på tilsegn (2005):

	Troms	Møre og Romsdal	Hedmark	Sogn og Fjordane	Nordland
Tal prosjekt	71	133	103	122	535
Totalt tilsegnsbøp (mill. kr.)	208	55	18	88	235
% av tal prosjekt 1-300.000 kr	28	74	83	36	73
% av totalt tilsegnsbøp (1-300.000 kr)	2	19	32	8	21
% av tal prosjekt (1 mill. kr. og større)	41	7	3	16	6
% av totalt tilsegnsbøp (1 mill. kr og større)	92	54	25	53	53

Utfordring 2. Hestehandel utan forankring i strategisk planlegging

Inntrykket frå Sogn og Fjordane og Nordland i 2005 er forsterka ved intervju i tre nye fylke: Det er ikkje gjort forsøk i styringsgruppene, korkje sentrale eller regionale, på å forankre arbeidet med kompensasjonsordninga til eksisterande fylkesplanar. Snarare tvert imot:

”(Om kommunale planar) Dette er bevisst ikkje lagt inn i planprosessar. Det er då lett å få ei vinkling inn mot halvoffentlege midlar og det vert lettare å trekkje tilbake.....Ikkje på fylkesnivå heller. Vi ville vere, spesielt i starten, bevisst på kven det var sine pengar.” (Frå intervju i Møre og Romsdal)

Det er likevel slik at ein del av tiltaka som er sett i verk i alle fylka ”tilfeldigvis” er samordna med fylkesplanane. Men som ein informant seier på spørsmål om dei har skult inn mot fylkesplanen:

”Vi har jo ein bu og arbeidsmarknadsregion inn mot Ålesund og den har stått sentralt i fylkesplanen. Kva som er høna og kva som er egget.... Vi veit at fungerande ABS-region er avgjerande for å skaffe kompetanse til bedriftene våre. Eg trur faktisk talt at fylkesplanen.... I fylkesplanen har våre planleggjarar bidrege sterkt.” (Sitat frå intervju i Møre og Romsdal.)

Kor tilfeldig dette er, er likevel uvisst. Enkelte aktørar peika i siste evalueringsmøte i haust på at det var gjort aktive tiltak frå forvaltninga si side for å innpasse prioriteringane i kompensasjonsordninga til fylkeskommunale planar. Administrasjonen, anten det er i Innovasjon Norge, fylkeskommunen eller i sekretariat har også forsøkt å få midlane til å supplere snarare enn å kollidere med andre typar ordningar. Sidan evalueringa i 2005 verkar det også som det er større bevisstheit i fylka om at samordning er naudsynt. Dette gjer seg utslag i både at fylka søker å innlemme satsingar i kompensasjonsordninga i sine fylkesplanar (som i Hedmark og Nordland) og at dei som arbeider med kompensasjonsordninga er meir aktive i anna regionalt planarbeid (som i Sogn og Fjordane).

Berre i liten grad er det også arbeidd for å samordne midlane inn mot kommunale næringsplanar. Det vil seie, i Møre og Romsdal har vi sett at kommunepolitikarar og kommunale eller halvkommunale næringssselskap har spelt ei stor rolle både i oppstart og vidare forvaltning av midlane. Fleire av desse vil ha ei sentral rolle også i utviklinga av kommunale næringsplanar. Men som eine sitatet over viser er det ikkje teikn som tyder på at omsynet til kommuneplanane har vore sterk. Men likevel, ein av ordførarane uttalar når han vert spurt om sterke og svake sider ved ordninga:

”Den sterke sida har vore at næringslivet var einige i å satse på infrastruktur. 70-80 prosent av midlane har gått til dette.” (Sitat frå intervju i Møre og Romsdal.)

I Hedmark, Troms og Sogn og Fjordane har kommunen generelt spelt ei mykje mindre aktiv rolle, og høvet til samordning har dermed også vore mindre.

Ein kan seie at i alle fylka har tiltaka som er gjennomførte hatt utspring i tidlegare planar, anten på bedriftsnivå, på kommunalt eller på regionalt nivå. Kva som får størst vekt kjem an på organiseringa. At tiltaka ikkje er forankra i kommunale og fylkeskommunale planar behøver derfor ikkje å bety at dei ikkje korresponderar med delar av slike rammeverk eller at det ikkje er langsiktige tiltak som vert sette i verk.

Utfordring 3. Profil

Både i Sogn og Fjordane og i Nordland, såg vi i fjor at det vart lagt stor vekt på at midlane var næringslivet sine pengar. Sogn og Fjordane hadde likevel ein sterkare ”krone for krone”-profil enn Nordland. Troms, Møre og Romsdal og Hedmark har svært forskjellige profilar på sin bruk av midlane frå kompensasjonsordninga.

Møre og Romsdal er det fylket som klart har hatt minst fokus på ”næringslivet sine pengar”. Fokus har vore på at pengane skulle tilbakeførast til dei geografiske områda som var råka av omlegginga ikkje kvar enkelt bedrift. Dette kjem til syne i at midlar sett av til bedriftsretta tiltak generelt har vore små, og i enkelte område heilt fråverande. Det vert også synleg ved at det ikkje har vore fokus, korkje for dei bedriftsretta midlane eller andre, på at tilboda berre skal vere tilgjengeleg for bedrifter som har betalt inn meir på grunn av omlegginga av arbeidsgjevaravgifta.

I Troms er det større fokus på dette, spesielt i bransjeorganisasjonane. Fokus i Troms er likevel ikkje så eintydig som til dømes i Sogn og Fjordane og ”næringslivet sine pengar” synest også å vere nyttig språkbruk i samanhengar der det er usemje om bruk av midlane.

På heilt andre sida av skalaen, samanlikna med Møre og Romsdal, finn vi Hedmark. Fjellregionen nord i fylket har kjørt linja med tilbakeføring til bedriftene ”krone for krone” bokstaveleg. Nesten utan unntak er midlane nytta til bedriftsretta tiltak (enkeltvis) og målsetjinga har vore at kvar enkelt bedrift så langt det lar seg gjere skulle kompensere direkte for dei tapa dei har hatt. Sør i Hedmark har det også vore sterk fokus på dei bedriftene som har vore råka av ordninga, men det har likevel vore større plass til fellestiltak der også andre bedrifter har kunna delteke og nytt godt av ordningane. I tillegg er det også sør i fylket fleire tiltak som inkluderer til dømes skulane.

Generelt for fylka har det etter kvart vorte større fokus på samarbeidsprosjekt og meir samfunnsretta tiltak etter kvart. Dels skuldast nok dette at bedriftene ikkje i lang tid har kapital eller prosjekter nok til å forsvare å dekke sin eigenandel ved nye tilskot. Dels skuldast det truleg ein aukande bevisstheit om regionale snarare enn bedriftsspesifikke utfordringar.

Utfordring 4. Samarbeid og partnerskap

Erfaringane frå evalueringa viser at ordninga har gitt opning for samarbeid og partnerskap, men organiseringa betyr mykje for korleis dette vert innretta.

I Sogn og Fjordane har partnerskap og nye nettverk mellom bedrifter vore det mest framtrekande, sjølv om det kan sjå ut som tilknytninga til fylkeskommunen har vorte sterkare etter kvart som tida har gått. I Nordland vart det i større grad knytt band også mellom det offentlege og næringsaktørar ute i regionane i utgangspunktet. Bransjemidlane har også vore nytta til bransjeinterne tiltak i tillegg til bedriftsretta tiltak.

I Troms ser det ut til at prosessen fram til etablering og også måten ordninga har vore forvalta på først og fremst har ført til mobilisering og samarbeid i etablerte næringsorganisasjonar som RBL, Abelia og andre. Under evalueringsmøte vart ikkje partnerskap, nettverk og samarbeid i like sterk grad som i andre fylke trekt fram som positive sider ved ordninga.

I Møre og Romsdal har kommunepolitikarane vore klart meir aktive enn i dei andre fylka. Dei har vore med og prega forvaltningsløysinga for ordningane og vore med og styrt ordninga i sterkare grad enn i dei andre fylka. Det kan også sjå ut som arbeidet med kompensasjonsordninga dermed i sterkare grad enn i dei fleste andre fylke har ført til partnerskap og samarbeid mellom kommunepolitikarane og næringslivet i regionen. Dette kjem til uttrykk i organisering, men også i det faktum at til dømes Rauma næringslag (som er ein medlemsorganisasjon) har gått inn med midlar saman med kommunen for å stifte Nordveggen AS og også har sett i gang eit prosjekt for å knyte sterkare band mellom næringslivet og kommunepolitikarane.

I Hedmark, som har vore svært fokusert på bedriftene, ser det ut til at nye nettverk først og fremst er knytt mellom bedrifter i regionane, men også innafor bransjar. Informantar knytt til det offentlege verkemiddelapparatet framhevar likevel at dei meiner dei har knytt sterkare band til næringslivet, sjølv om det motsette ikkje i like stor grad vert vektlagt frå informantar i det private næringsliv.

Utfordring 5. Gjennomføring – proaktivt og reaktivt

I både Sogn og Fjordane og Nordland (2005) såg vi at det var mange ulike aktørar som tok initiativ til prosjekt. Søkjarar kunne vere alt frå enkeltverksemder, samarbeid mellom verksemder, og samarbeid mellom bedrifter og offentlege verksemder.

I Troms er det mange ulike aktørar som tek initiativ til prosjekt. Bedrifter – både private og halvoffentlege, kommunar, skular, høgskular osv.

Møre og Romsdal er noko spesiell, sidan det kan sjå ut til at mykje av initiativet til prosjekta har ligge hos kommunepolitikarar og i næringslaga eller utviklingsselskapa. I mindre grad enn i andre fylke har bedriftene sjølve teke initiativ til konkrete prosjekt. Midlane sett av til bedriftsretta tiltak har då også vore mykje mindre enn i til dømes Hedmark og Troms.

I Hedmark, har initiativa stort sett ligge i bedriftene sjølve.

Utfordring 6. Evaluering og læring

Inntrykket frå 2005 er at det i liten grad er organisert former for læring i arbeidet med kompensasjonsordninga. Inntrykket er det same i år. Det faktum at ordninga lenge har sett ut til å verte avvikla i store delar av landet frå 1. januar 2007 gjer det også mindre aktuelt og

framtidretta å arbeide målretta med læring. Dette betyr ikkje at det ikkje vert gjort vurderingar undervegs av konkrete tiltak og satsingar, men desse er i liten grad formaliserte.

6. Samandrag av hovudtrekk i Sogn og Fjordane, Nordland, Troms, Møre og Romsdal og Hedmark

	Sogn og Fjordane (2005)	Nordland (2005)	Troms (2006)	Møre og Romsdal (2006)	Hedmark (2006)
Status fylka					
<i>Synet på utfordringar for fylke og region</i>	Sams oppfatning	Delvis ulikt syn i ulike regionar	Ulikt syn, hos ulike aktørar. Utarbeidd felles syn i bransjane.	Likt syn i regionane. Ulikt mellom regionane og fylket.	Ulike syn i ulike regionar. Ikkje forhold til utfordringar i fylket.
Organisering					
<i>Hovudprinsipp for organisering</i>	Alle midlar i fylkesvis styringsgruppe. Bransjemiddel delvis fylkesoverskridande.	Fordelt på 7 regionar. Bransjemiddel fylkesvis delvis fylkesoverskridande.	Alle midlar i fylkesvis styringsgruppe. Bransjemiddel delvis fylkesoverskridande.	Fordelt på 11 regionar. Bransjemiddel fylkesvis og delvis fylkesoverskridande.	Fordelt på 5 (6) regionar. Bransjemiddel fylkesvis.
<i>Overordna styringsgruppe</i>	Fondsstyre	Sentral styringsgruppe	Sentral styringsgruppe gjer også enkeltvedtak.	Sentral styringsgruppe. Samordnar, fordeler midlane.	Sentral arbeidsgruppe. Svært lite involvert i konkrete prioriteringar. Fordeler midlar.
<i>Legitimitet/forankring for sentral styringsgruppe</i>	Generalforsamling av bedrifter som er råka vel fondsstyre. Fylkeskom. har inga rolle i oppnemninga utover ein representant i styret.	Fylkesting etter innspel frå næringsorganisasjonar og regionar.	Oppnemnt av fylkesrådet etter innspel frå næringsorganisasjonane	NHO og nærings- og miljøavd. utpeikar repr. Bransjar, bedrifter, LO, kommunar utpeikar sjølv representantar. Formelt godkjent i nærings- og miljøutv.	Inviterte av fylkeskommunen.
<i>Organisering av frie midlar</i>	Fondsstyre avgjerder/Innovasjon Norge saksbehandling og formell beslutning bedriftsretta tiltak/NHO - sekretariat	Regionale styringsgrupper/ulike sekretariat	Fondsstyret avgjerder/Troms fylkeskom. hovuddel av saksbehandling/IN bransjeretta midlar og formell avgjerd for bransjeretta midlar.	Regionale styringsgrupper stort sett basert på lokale næringsforeiningar/ utviklingsselskap som også fungerer som sekretariat. IN forvaltar bedriftsretta midlar.	Regionale el. Kommunevise styringsgrupper/ ulike typar sekretariat/IN saksbehandling bedriftsretta midlar. IN forvaltar oppgåva.

	Sogn og Fjordane (2005)	Nordland (2005)	Troms (2006)	Møre og Romsdal (2006)	Hedmark (2006)
Organisering av bransjemidler	RBL/Breibandforum (tidlegare etablert) (Bransjemiddel fjerna frå 2005)	7 bransjeorganisasjonar/Innovasjon Norge forvaltar.	Planleggingsmidlar til bransjane tidlegare. I 2006 midlar (spesielt til kompetansehevande tiltak) gjennom bransjeorganisasjonar.	Fjordnorge, Norges Lasteileierforbund, Innovasjon Norge ("Innovasjon Møbel")	Trefylket organisert gjennom Tretorget AS.
Hovudaktørar i sentral styringsgruppe	Næringsliv bedrifter	Næringsliv organisasjonar/politikarar	Næringsliv organisasjonar/fylkespolitikarar	Næringsliv organisasjonar.	Næringsliv organisasjonar/regionale representantar.
Hovudaktørar i prosjekt	Fleire	Fleire	Fleire	I hovudsak næringsorganisasjonar/utviklingsselskap.	Bedrifter.
Hovudalliansar utvikla mellom aktørar	Mellom bedrifter men også etter kvart meir mot fylkeskommunen.	Næringsliv organisasjonar/lokalpolitikarar	Innanfor og mellom bransjeorganisasjonar	Mellom lokale næringsaktørar. Delvis næring/kommunepolitikarar.	Mellom bedrifter, men også mot offentlege aktørar (IN, Fylkeskom.).
Gjennomføring	Førebels ikkje erfaring	Førebels ikkje erfaring	Framleis liten erfaring.	Framleis liten erfaring.	Framleis liten erfaring.
Kontrollordningar	Nyttar eksisterande organisasjonar/Innovasjon Norge/ Fylkeskom. overordna	Eigne sekretariat/Innovasjon Norge/ Fylkeskom. overordna. (Seinare også klagenemnd utnemnt av sentral styringsgruppe.)	Har bygt opp kompetanse i Troms fylkeskom./IN på bedriftsretta/Fylkeskom. overordna	Regionale el. lokale næringsorg. IN bedriftsretta. Fylket overordna.	Innovasjon Norge.
Eigenevaluering i fylka					
Positive sider generelt	Næringslivet i førarsetet	Næringslivet i førarsetet Samhandling mellom næringslivsaktørar og politikarar	Større makt til næringslivet. Koordinering i og mellom bransjar.	Vitalisering av det lokale næringslivet.	Lokal tilpassing, nettverksbygging, kompetansebygging, næringslivet sentralt

	Sogn og Fjordane (2005)	Nordland (2005)	Troms (2006)	Møre og Romsdal (2006)	Hedmark (2006)
<i>Negative sider generelt</i>	Fjerning av differensiert arbeidsgjevaravgift Har tatt lang tid	Fjerning av differensiert arbeidsgjevaravgift Har tatt lang tid Mange ledd	Fjerning av differensiert arbeidsgjevaravgift. Byråkrati.	Fjerning av differensiert arbeidsgjevaravgift. Ekstra administrasjon. Kortsiktig tenking.	Fjerning av diff. arbeidsgjevaravgift, men konsernbedr. meir pos. til den nye ordn. For mange system.
<i>Organisering</i>	Nøgd med sentral styring. Ser fare i dominans av store bedrifter	Nøgd med regiondeling Maktkamp mellom næring og lokale politikarar	Nøgd med sentral organisering.	Nøgd med regional inndeling.	Nøgd med regional inndeling.
Utfordringar					
<i>Fragmentering?</i>	36 prosent av tal prosjekt under 300.000. 53% av tildelte midlar til prosjekt over 1 mill (2005).	73 prosent av tal prosjekt under 300.000. 53% av tildelte midlar til prosjekt over 1 mill (2005).	28 % av tal prosjekt under 300.000. 92% av tildelte midlar til prosjekt over 1 mill (2005).	74 prosent av tal prosjekt under 300.000. 54% av tildelte midlar til prosjekt over 1 mill (2005).	83 prosent av tal prosjekt under 300.000. 25% av tildelte midlar til prosjekt over 1 mill (2005).
<i>Forankring¹⁵ i regionale og kommunale planar?</i>	Lita direkte forankring i eksisterande fylkesplanar (aukande deltaking også i fylkesplanarbeid (2006))	Lita direkte forankring i eksisterande fylkesplanar.	Lita direkte forankring i eksisterande fylkesplanar. Påpeikt at handlingsplanen tek utgangspkt. I strategiplanen.	Lita direkte forankring i eksisterande planar i fylket. Enkelte stadar – tilfeldig eller ikkje - knytt til regionale/kom. planar.	Lita direkte forankring i eksisterande fylkesplanar, men koordinering og tilpassing på IN/fylkesnivå.
<i>Profil ved bruk av midlar.</i>	Tilbakeføring til bedrifter som har tapt på omlegging. (Krone for krone.)	Varierer mellom regionane.	Uklar. Næringslivet som er råka skal i prinsippet støtte opp om prosjekt.	Tilbakeføring til regionen/kommunen.	Tilbakeføring til bedrift. Nokre regionar samarbeidstiltak.

¹⁵ Konklusjonen ”lita direkte forankring” er botna i at det synest som om aktørane i dei ulike styringsgruppene i liten grad skular til eksisterande planar når dei tek konkrete avgjerder. Det har kome inn fleire kommentarar til dette punktet mellom anna fordi: sekretariata (Innovasjon Norge, fylkeskommunen eller andre) i fleire av fylka tek omsyn til fylkesplanen i si saksbehandling og også søker å tilpasse bruken av midlar til anna verkemiddelbruk. Det same gjeld, i følgje fylkesadministrasjonen, for Troms og Hedmark (og kanskje fleire fylke) sin del i forhold til utarbeiding av handlingsplanane.

	Sogn og Fjordane (2005)	Nordland (2005)	Troms (2006)	Møre og Romsdal (2006)	Hedmark (2006)
<i>Hovudsamarbeidsliner og partnerskap</i>	I hovudsak bedrift-bedrift. I aukande grad andre aktørar. Strategisk tenking: Berre i høve til verkemiddelperioden	Bedrift-bedrift, bedrift-kommunepolitikarar. Strategisk tenking: Berre i høve til verkemiddelperioden	Innanfor og delvis mellom bransjeorganisasjonar. Strategisk tenking: Har sett av store fond som vil vare utover verkemiddelperioden.	Mellom bedrifter lokalt og i regionane. Næringsliv-kommunepolitikarar. Strategisk tenking: Store langsiktige infrastrukturprosjekt.	Bedrift-bedrift, også bedrifter-fylkeskom./IN. Strategisk tenking: Kompetanse og rekruttering sør i fylket.
<i>Erfar. gjennomføring</i>	Ikkje skikkeleg i gang	Ikkje skikkeleg i gang	Ikkje erfaringar	Ikkje erfaringar	Ikkje erfaringar
<i>Evaluering og læring</i>	Lite formalisert	Lite formalisert. Fylkeskom. har ein samordningsfunksjon	Lite formalisert	Lite formalisert Fylket har ein samordningsfunksjon	Lite formalisert. Fylkeskom. har ein samordn., men ikkje omfattande.

Tabell 6.1 Hovudtrekk og særtrekk ved dei ulike fylka i eit samanliknande perspektiv, basert på framstillinga i dei føregåande kapitla.

7. Nytt under sola. Utdjuping av viktige punkt

Kompensasjonsordninga har vore eit regionalpolitisk eksperiment. Det har vore opna opp for nye typar organisering utanom etablerte ordningar, og gjennom dette også lokal tilpassing. I dette kapittelet skal vi dykke djupare i dette. Vi vil først gå nærare inn på tre framtrekande særpreg ved ordninga: næringslivet sin utvida ”offentlege” makt, nye partnerskap og eit utvida høve til lokal tilpassing. Vi vil så setje ordninga inn i tre perspektiv for å plassere den i ein regionalpolitisk og forvaltningshistorisk samanheng og for nærare å illustrere kva som er nytt. Seinare vil vi sjå nærare på korleis dei sterke sidene ved dette kan takast med vidare i andre regionale utviklingstiltak.

Frå partnerskap via omvendt partnerskap til privat forvaltning

Ideologiske vindar i norsk offentlig forvaltning har gjort at nordmenn ikkje er ukjende med at private selskap leverer offentlege tenester. Innan helsesektoren har dette fått stadig større utbreiing frå 80-talet og fram til no. Det same gjeld skulesektoren, der det dei siste åra har vore stor auke i private skular både på grunnskulenivå og i vidaregåande utdanning.

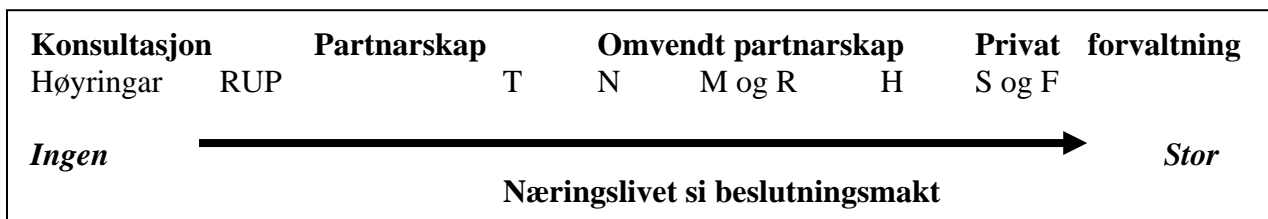
Espedal (1999) har typologisert ulike former for samarbeid mellom offentlig og privat verksemd med produksjon av tenester og finansiering av tenester som variablar. Av tabellen under ser vi at ytterkantane er offentlig kontra privat produksjon og finansiering av tenester. I ytterkantane ligg dermed rein offentlig drift og rein privat drift. Det siste er forholdsvis nye sider ved offentlig forvaltning og kan seiest å vere ei side ved New Public Management.

		Produksjon av tenester		
		<i>Offentleg</i>	<i>Offentleg/Privat</i>	<i>Privat</i>
Finansiering av tenester	<i>Offentleg</i>	Rein Offentleg drift	Innleie	Ekstern kontrakt
	<i>Offentleg/privat</i>	Delvis brukarfinansiering	Joint venture samarbeid	Offentleg støtte til private initiativ
	<i>Privat</i>	Full brukarfinansiering	Offentleg regulering	Rein privat drift

Tabell 7.1 Arenaer for samarbeid mellom offentlig og privat verksemd (henta frå Espedal 1999:18)

I organiseringa av kompensasjonsordninga er det ikkje snakk om kjøp av tenester i ein privat marknad. Det er det private som er sett til å vere med å forvalte offentlege midlar. Fondsstyret i Sogn og Fjordane hadde til dømes i 2004 råderett over 51,8 millionar kroner. I 2006 har dette talet auka til 94,2 millionar kroner. Bruken av pengane har hatt få føringar så lenge løyvingane har halde seg innafor statsstøtteregulverket. På denne måten har styra høve til både å utarbeide retningslinjer for bruk av midlane, og dermed operere politisk, og forvalte ordninga på den måten dei sjølv finn best. Kort sagt, medan det vi normalt forbinder med privatisering har dreidd seg om gjennomføring av politiske vedtak, opererer styra for kompensasjonsmidlane både på politisk nivå og som del av forvaltninga. Dette meiner vi representerer noko heilt nytt i regional næringsutvikling i Norge. Ordninga representerer ei

forskyving av beslutningsmakt frå det offentlege til det private i forvaltning av regionale utviklingsmidlar. Figuren under illustrerer dette.



Tabell 7.2 Figuren illustrerer korleis kompensasjonsordninga representerer ei forskyving av beslutningsmakt frå det offentlege mot det private i forvaltning av regionale næringsutviklingsmidlar.

Høyringar, RUP, Troms, Nordland, Møre og Romsdal, Hedmark og Sogn og Fjordane er plasserte på ein skala frå ingen til stor privat beslutningsmakt. Vi har valt å kalle organisasjonsmodellane som er valt i Nordland, Møre og Romsdal og delvis Troms for omvendte partnerskap, basert på det faktum at næringslivet tilsynelatande har større kontroll enn det politiske system med bruk av midlane. Modellane valt i Sogn og Fjordane og Hedmark nærmar seg privat forvaltning utanfor direkte kontroll frå det politiske systemet. Det siste er sjølv sagt med modifikasjonar: Staten har kontroll med løyvingar og retningsliner for organisering av ordninga og Innovasjon Norge er forvaltar av dei bedriftsretta midlane. Det er fylkeskommunane som formelt har ansvar for organisering av ordninga og i nokre tilfelle er regionråda også involvert i utnemning av regionale styringsgrupper. Føringane og prosessane ved etableringa av ordninga har likevel ført til at det ville vore svært vanskeleg for både det politiske og administrative systemet på fylkesnivå å endre på organisering eller makt over midlane.

Kompensasjonsordninga har dermed ført næringslivet inn på heilt nye arenaer i offentleg sektor, sjølv om det er i ulik grad i ulike fylke. I eit fylke som Sogn og Fjordane, har næringslivet på sett og vis teke over forvaltninga i kraft av å vere representant for næringslivet. På denne måten har norsk regional forvaltning tatt eit steg ut i eit heilt nytt område. Nettopp det at næringslivet styrer bruken av midlane er også trekt fram som eitt av dei viktigaste positive sidene ved ordninga i alle fylka.

Som vist i framstillinga tidlegare er midlane frå kompensasjonsordninga nesten fri for ”vanleg” demokratisk styring på lokalt og regionalt nivå. Denne måten å forvalte offentlege midlar inneber dilemma knytt til vårt demokratiske system. Dette har likevel vore svært lite framme i debatten trass i at midlane frå kompensasjonsordninga for 2006 med sine 1.170 millionar kroner overstig dei ordinære regionale utviklingsmidlane til fylkeskommunane (1.055 millionar kroner ikkje inkl. Oppland)¹⁶.

Nye partnerskap også med næringslivet, vert dei varige?

Eitt av dei klaraste trekka ved kompensasjonsordninga er at det har oppstått nye partnerskap og nettverk. Dette har kome fram både gjennom samarbeid om konkrete prosjekt, samarbeid om organisering og gjennom evalueringsrundar der nye nettverk er trekt fram som nokre av

¹⁶ Tala er henta frå tildelingsbrev for 60- og 61-posten til fylka for 2006.

dei viktigaste sterke sidene ved prosessen og organiseringa. Sitata under viser dette heilt tydeleg, men sidan ordningane er forskjellig i fylka, varierer også nettverka.

”Kompensasjonsordninga gir ein unik mulegheit til å kople ulike interesser og miljø mot kvarandre.”

”Den definitivt sterkaste sida, uansett pengar, er at det har skapt, at vi er tvungne inn i eit tettare samarbeid i regionen.”

”Dette er veldig interessant, vi sit med ordførarar i kommunane, gjennom den prosessen vi har hatt nå har vi fått ein meir konstruktiv dialog mellom næringslivet og politikarar. Eg må seie at det er positivt. Vi har i utgangspunktet ulikt tankesett..... Næringslivet er meir bedriftsretta, konkrete saker, politikarane meir strategiar, kjøp og sal.”

(Sitat frå intervju)

Dei organisatoriske forskjellane leder også til forskjellar i typar partnerskap. I Nordland nemner slik sett fleire av aktørane samarbeid både mellom kommunane, mellom kommunar og næringsliv og mellom bedrifter som positivt. Dette tyder på at fleire typar partnerskap har oppstått som resultat av prosessen med kompensasjonsordninga.

Sogn og Fjordane har hatt mindre moglegheit til å bygge opp offentlig – private partnerskap, ettersom styringa av midlane er sterkt sentralisert i eit styre utan politisk representasjon. I Sogn og Fjordane er største effekten at kompensasjonsmidlane byggjer samarbeid på tvers av fogderigranser og næringar. I aukande grad ser det likevel ut som det vert bygt band mellom fondsstyret og fylkeskommune.

Studiar viser at utvikling av nettverk er viktige for regional utvikling. Healey et al. (1999) peikar spesielt på at samfunn med utvikla nettverk av relasjonar mellom sentrale aktørar knytt til sams kunnskapsutvikling og integrerte nettverk har lettare for å mobilisere både i forhold til interne og eksterne utfordringar. Dette gjeld spesielt utvikling av strategiar der eksterne endringar i rammevilkår raskt vert handtert på ein måte som er fordelaktig for samfunnet – dei har høg institusjonell kapital.

Tilsvarande funn er gjorde av mellom anna Putnam (1993) i studiar av sivilitet og sosial kapital i Italia. Mange og ulike organisasjonar, innbyggjarar og organisasjonar opptekne av regionalt liv og samfunnsutvikling, aktørar som stoler på kvarandre, likskap og tette horisontale nettverk var spesielt framtrekande i dynamiske område i Nord-Italia. Stagnerande område i Sør-Italia var prega av vertikale nettverk, hierarki og ulikskap. Tilsvarande, men svakare tendensar er vist i områdestudia i regionalforskningsprogrammet (sjå Arbo og Gammelsæter (2004) og Onsager og Selstad (2004)). Innholdsmessig er det nært slektskap mellom omgrepa sosial kapital og institusjonell kapital. I tillegg til å vere innholdsmessig relaterte, er også dei to omgrepa nært knytt til utvikling av relasjonar, eller sosiale nettverk.

Det er ikkje tvil om at det gjennom kompensasjonsordninga nettopp har oppstått nye nettverk. Dette er trekt fram som ein av dei viktigaste positive effektane både i Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Hedmark, Nordland og Troms. Inntrykket er likevel at dette har skjedd i ulik grad i dei ulike fylka og at det også er ulike typar kontaktar som er oppretta. Spørsmålet vert også om desse nye nettverka vil verte varige? Mykje tyder på at det at det skjer noko nytt i seg

sjølv fører til at det vert røska opp i gamle system og at dette bidreg til nye samarbeid og nettverk. På styremøte i Nordland i 2005 vart det mellom anna uttalt:

”Den mest spennande prosessen var å få dette på plass. Faren er at vi no går inn i ein operativ fase. I byrjinga var det mange interessentar, det vart valt styre og så vidare. Spørsmålet vert om ein treng omgjevningane så sterkt som før, vi kan verte for sjølv gode i eigen organisasjonsstruktur.”

For å sjå nærare på om desse partnerskapa vert varige, har vi i intervjurunden i år gått nærare inn på om nettverka har vore aktive i andre samanhengar. Svara vert då meir samansette:

”Jaaa, eh, det er klart det eg har vore borte i av kreativ tenking rundt det med samferdselsprosjekt...”

”Ja. Vi jobber med et felles utviklingsprosjekt...”

”Ja, kan eg kanskje seie. Heng litt saman med at det dukkar opp ein del problemstillingar, innan HMS, forsikring. Ein annan sak no er tenestepensjon...”

”Nei, eigentleg ikkje til noko spesielt. Meir kontakt med Innovasjon Noreg enn elles..”

Sjølv om biletet tyder på at nye relasjonar har gjort det lettare å ta kontakt med nettverket enn før, er det lite som tyder på at dette nettverket førebels har ført til store nye initiativ utanom arbeidet med kompensasjonsordninga. Ein av informantane la likevel vekt på eit utvida høve til mobilisering gjennom nye nettverk i intervjuet. Han fortalte at dersom det var behov for det i ein spesiell sak ville dei ”fylla ein buss og reise til Oslo”.

Det er likevel slik at samarbeid og partnerskap er sterkt situasjonsavhengige. Å byggje varige nettverk krev langsiktig arbeid. Det er for tidleg å seie noko om verknadane av dei nye nettverka vert varige og nyttige i andre samanhengar. Truleg vil det avhenge av kva for problemstillingar som kjem opp i framtida. Det ein truleg kan seie med sikkerheit er at kompensasjonsordninga i mange fylke og regionar har mobilisert grupper som elles ikkje er engasjert i regional utvikling.

Kvifor deltek næringslivet?

Partnerskap mellom ulike aktørar er utvikla sidan 1970 talet. I forskning om regionale utviklingsprosessar vert spesielt behovet for å vidareutvikle samarbeidsrelasjonar mellom privat og offentleg sektor trekt fram (t.d. Amdam 2005, Stöhr 1990). Mellom anna difor er det gjort ei rekkje forsøk på å etablere frivillige partnerskap mellom offentlige og private aktørar i regional utvikling. I fylka gjeld dette mellom anna arbeidet med regionale utviklingsprogram (RUP). Det er også uttrykt ønskje om å vidareutvikle offentleg-private partnerskap (mellom anna St.meld.nr. 25, 2004-2005).

Studiar viser likevel at partnerskap først og fremst vert utvikla mellom ulike nivå og institusjonar i forvaltninga. Næringslivet er ikkje på same måte aktivisert i den nye partnerskapen (Mellom anna Gjertsen og Halkier (2004), Malmborg (2003)).

Kompensasjonsordninga vert dermed eit interessant unntak i frå dette overordna inntrykket:

”Når dette først kommer, er kanskje det viktigaste den sterke involveringa av næringslivet. Lærdommen ein får ut av dette Det kan dragast nytte av i etterkant...” (Sitat frå intervju.)

Kvifor deltek næringslivet no? Vi meiner det har med nettopp nokre av dei særtrekka kompensasjonsordninga har: Næringslivet har fått og vore føresett å ha eigarskap til ordninga, dei har fått beslutningsmakt og ikkje minst er dette ei ordning der næringslivet ser at det er finansielle midlar å hente.

I botn for dette ligg det faktum at dette faktisk dreier seg om store summar pengar. Næringslivet vil for 2006 vere med å forvalte over ein milliard kroner. Den sentrale styringsgruppa i Troms åleine vil fordele bruken av over 250 millionar kroner i 2006. Sjølv i fylke med regional organisering gjer midlane ein forskjell. I Møre og Romsdal ser til dømes dei lokale næringsorganisasjonane midlane som ein måte endeleg å få gjennomført tiltak dei har diskutert lenge, men ikkje hatt musklar til å gjennomføre.

Eigarskap

Kompensasjonsordninga vart etablert nettopp for å kompensere for bortfallet av differensiert arbeidsgjevaravgift. Eit sentralt premiss har vore at det er næringslivet sine pengar.¹⁷ At bedrifter betaler inn pengar og sidan får ”dei same midlane” ført tilbake til regionen har ført til at næringslivet har følt eit eigarskap til midlane og vore spesielt opptekne av korleis pengane vert nytta.

I tillegg har formuleringa ”næringslivet sine pengar” ført til at næringslivet anten i form av bedrifter, bransjeorganisasjonar eller næringsorganisasjonar har fått ein sentral rolle for å legitimere bruken av midlane. I styremøte i Troms vart til dømes ofte provenytap nytta som argument anten for å gi løyvingar til prosjekt, eller gå imot.

I tildelingsbrevet frå KRD i 2004, var det også sterke føringar i same retning. Av tre krav som vart formulerte for behandling av handlingsplanane, var det eine at: ”Næringslivet har spilt en sentral rolle i de regionale prosessene.”

Nettopp omgrepet ”næringslivets pengar” og kompensasjon ”krone for krone” til bedriftene har ofte vore vist til som førande både for prosessen og den endelege organiseringa. Desse føringane har gjort det legitimt for næringslivet aktivt å delta i arbeidet, samstundes som det er sett press på fylka om å la næringslivet få stor innflytelse på midlane.

At næringslivet har hatt tilgang til midlar nytta til samfunnsutvikling har også gjort at dei har vore meir interessante som partnarar i ulike prosjekt for offentleg sektor. Noko sitatet under viser.

”I andre sammenhenger har det offentlige bukta og begge endene...” (Sitat frå Troms.)

¹⁷ I brev av 10.02.04 frå Kommunal- og regionaldepartementet til fylkeskommunane er det sagt mellom anna at ”målet med midlene er å få til en særskilt næringsrettet innsats i områder som fikk økt arbeidsgiveravgift fra og med 2004. Utgangspunktet er at disse midlene er næringslivets penger. Midlene skal føres tilbake på en slik måte at de treffer næringslivet, og benyttes til tiltak som kan gi varige, positive effekter for næringslivet og regionene.”

Beslutningsmakt

Som nemnt over har bedrifter, næringslag, utviklingslag eller bransjeorganisasjonar hatt direkte beslutningsmakt i arbeidet med kompensasjonsordninga. Det har sjølvsagt også ført til at næringslivet har hatt større grunn til å delta i arbeidet med midlane enn i tilfelle der avgjerdene til dømes er underlagt politisk styring.

Something in it for me

Erfaringar viser at næringslivet ikkje stiller opp dersom dei ikkje ser direkte nytte for si bedrift. Denne haldninga kan tolkast som mangel på samfunnsengasjement, men det vert tilbakevist av næringslivsrepresentantar. Truleg kan dette også forklarast med ressurskvis. Knappeheit på tid og ressursar utover den daglege drift gjer at spesielt dei mindre bedriftene må prioritere tiltak som gir kortsiktig gevinst.

Det som har vore unikt med denne ordninga er nettopp at kortsiktig gevinst (pengar direkte tilbake til bedrifta) har vore kopla til krav om breiare samfunnsutviklingstiltak. Sitatet under illustrerer denne tankegangen

”Her er næringslivet engasjert fordi de har reell innflytelse på hva pengene går til. De ønsker jordnære prosjekter. Universitetet ville ha innskudd i framtidig næringsliv, vi vil ha langsiktige prosjekter, med effekter også på kort sikt. Et eksempel er Nordlysfestivalen. To dager ekstra gav økt omsetning i Tromsø som dekte inn økt arbeidsgiveravgift.”

Det har også vist seg i fylka at utviklinga har bevega seg mot breiare samarbeid og meir allment samfunnsbyggjande tiltak etter kvart som den enkelte bedrift ikkje har gode formål å nytte midlane på. Dette vert også trekt fram i fleire fylke som ein av dei sterke sidene med ordninga. Erfaringane frå dette kan nyttast for å skape varige partnerskap med bedrifter med knappe ressursar.

Når det vert høve til lokal tilpassing

Regionbegrepet er fleirtydig (Sjå mellom Anna Amdam (2005), Baldersheim (2003) for diskusjon av omgrepet). Ei vanleg inndeling er å skilje mellom fire typar regiondanningar: økonomiske regionar, historisk/etniske regionar, administrative regionar og politiske regionar. (Keating og Loughlin (1997) henta frå Amdam (2005). Med mindre bruk av fylket som eining i inndelinga av statlege etatar, kan det virke som om det administrative regionomgrepet i norsk forvaltning er meir flytande enn nokon gong.

Midlane frå kompensasjonsordninga er fordelt fylkesvis. Derfrå er det likevel valt svært ulike løysingar. Sogn og Fjordane har til dømes valt å nytte fylket som geografisk eining også for administrasjon av kompensasjonsordninga. Fylket slit også med å byggjer bruer over historiske regionar i form av tidlegare fogderi. Ved å unngå å nytte desse einingane meiner dei også at dei er med på å styrkje den politiske og administrative regionen fylket er. Sitatet under understrekar dette.

”Fungert bra? Både ja og nei. Denne måten kan sikre tverrfaglig tankegang gjennom hele fylket. Hvis man hadde fordelt det ut på kommunenivå eller regioner, velger vi hvertfall å bevare splittelsen.” (sitat fra intervju i Sogn og Fjordane)

På den andre sida står Nordland, som har valt å splitte opp delar av midlane i mindre geografiske einingar. Det faktum at dei ikkje er delt opp på kommunar synest likevel å vere med på å bygge partnerskap på tvers av kommunar.

”Jeg tror at det å velge regionvis kan være fornuftig med basis i at det er en mulighet til å samle flere til å tenke større. For å styrke regionene så tror jeg det er fornuftig å tenke i regioner.” (Sitat frå intervju i Nordland)

Dei to sitata illustrerer også kor tvitydig omgrepet region er.

Enkelte fylke, som til dømes Møre og Romsdal har valt å dele tildelingane inn i ABS-regionar, og har slik sett ikkje bygt samarbeid på tvers av større regionale einingar. I enkelte fylke er det også slik at berre enkelte kommunar er råka av omlegginga. Dette gjeld til dømes Troms, Møre og Romsdal og Hedmark.

Dei regionale forskjellane gjeld også organisering mellom regionar internt i fylka (til dømes Hedmark) og mellom fylke som har valt sentral fordeling av midlane. Ulikskapane gjeld også på fleire måtar, i val av forvaltningssystem, sekretariat, beslutningssystem og prioriteringar mellom ulike formål.

Ved mange høve er nettopp denne lokale tilpassinga og fleksibiliteten framheva som ein av dei sterke sidene ved ordninga. Noko dette sitatet er eit eksempel på:

”Kompensasjonsordningen slik den er nå blir målretta de behov som er lokalt.” (Sitat frå intervju i Hedmark.)

I Hedmark er dette også spesielt relevant fordi det er vidstrakt og definerer forskjellar i næringsgrunnlag mellom ulike geografiske område nettopp som ein av hovudutfordringane for regional utvikling.

Særtilfellet konsernbedrift

”Alle” vil ha tilbake differensiert arbeidsgjevaravgift. Vi har berre nokre unntak som er verdt å merke seg: Konsernbedriftene.

Kompensasjonsordninga er knytt til geografisk område, ikkje til bedrifta. Det vil seie at pengane berre kan nyttast i regionen og ikkje trekkjast inn til konsernhovudkvarteret. Dette gjer det mogleg for bedriftene i regionen å skape utviklingsprosjekt som elles ikkje hadde vore mogleg.

Eit døme på dette er Rescon Mapei si vidareutvikling av si forskingsavdeling i Nord-Odal. I følge administrerande direktør er det gjennom fleire år arbeid for å få utvikla forskingsaktiviteten. Bedrifta har hatt eit forskingssenter, men det har vore stort behov for å oppruste avdelinga med nye kontor og laboratorium for å få ei levedyktig forskning. I konsernet har det vore ein prosess om forskingssenteret skulle fortsette å liggje i Nord-Odal eller om det skulle flyttast til hovudlaboratoriet i Italia. Gjennom kompensasjonsordninga, der midlane er knytt til geografi, har Rescon Mapei hatt høve til å oppgradere sitt forskingssenter til tusen kvadratmeter med 19 tilsette på forskning og utgreiing. Driftskostnadene vert mellom

12-15 millionar kroner i året. Gjennom kompensasjonsordninga er det sett av opp til 1,8 millionar kroner kvart år.

Samstundes er dette svært viktig for utvikling av kompetansesarbeidsplassar i regionen, noko som også er eit uttalt mål for regional utvikling. Også andre større konsernbedrifter peiker på den same fordelten med kompensasjonsordninga. Dersom ein ser dette i samanheng med Birgitte Grøgaard¹⁸ sitt doktorgradsarbeid som viser at internasjonale konsern nyttar langt mindre midlar til forskning og utvikling til sine dotterbedrifter i Noreg enn i dei andre nordiske landa, kan denne spesielle tilpassinga vere eit viktig funn for regional utvikling i enkelte tilfelle og område.

Først til mølla-prinsippet har vore framtrede

På den andre sida betyr ikkje lokal tilpassing nødvendigvis at dei mest presserande problema vert tekne tak i først. Det er ikkje overraskande, men likevel, ”først til mølla-prinsippet” har vore svært framtrede i kompensasjonsordninga. Dei aktørane som har vore tidleg på banen har også fått høve til å styre organisering av ordninga. I tillegg har dette vore utslagsgivande for kva retning bruken av verkemidla har fått.

Vi skal gi nokre eksempel:

I Møre og Romsdal var kommunepolitikarane tidleg ute. Dei var i forkant av fylket, dei – i lag med kommunale og halvkommunale utviklingsselskap var sterkast representerte på dei første oppstartmøta og dei var offensive for å bøte på det som var skeivheiter i fordeling av midlane. Dermed vart også premissane lagt for ein regional oppdeling av midlane og dermed også konfliktlinjene: geografisk fordeling av potten. Den største konflikten i Møre og Romsdal har vore mellom fordeling til regionale grupper og prioritering av bransjemidlar i fylket. Prinsippet om tilbakeføring av midlar til bedriftene som har fått auka avgift har på den andre sida vore nesten heilt fråverande, og det har vore lite bedriftsretta virkemiddel tilgjengeleg.

I Troms tok fylkesadministrasjonen tidleg tak i ordninga og fylkesrådet peika ut, etter forslag frå næringsorganisasjonane, representantar frå næringsorganisasjonane til den sentrale styringsgruppa. Fylkeskommunen har også i sterk grad forsøkt å bygge opp parallell kompetanse til Innovasjon Norge rundt statsstøtteregulverket. Konfliktlinjene i Troms har dermed i stor grad gått rundt prinsipielle spørsmål og konkrete prosjekt, sjølv om den geografiske dimensjonen kjem til overflata når det vert oppdaga skeivfordeling av midlane i forhold til region.

Innovasjon Norge spelte ei aktiv rolle i oppstarten sør i Hedmark. Tidleg var dei på banen med ein allianse med dei store næringsaktørane. Dermed har organisasjonen også fått ei sentral rolle i ordninga og delvis skjøve fylkeskommunen til side. Alliansen med og mobiliseringa av dei største bedriftene har også ført til at kommunepolitikarar og lokale næringslag og utviklingsselskap er sette på sidelinja.

Det er grunn til å reflektere noko rundt dette. Svært opne retningslinjer gjer det på den eine sida mogleg å mobilisere nye aktørar, noko som igjen gjer lokale tilpassingar mogleg. På den andre sida har dette også ført til at næringar som er dårlegare organisert, vert sette på

¹⁸ Poenget henta frå artikkel i www.forskning.no basert på Birgitte Grøgaard sin doktorgradsavhandling frå Handelshøgskolen BI: Strategy, structure and the environment: *Essays on international strategies and subsidiary roles*. Og samandrag av den same doktorgradsavhandlinga.

sidelinja. Aktørane som er sterke og har gode nettverk vil ta tak i ordninga og legge premissane både for diskusjonen vidare og for organisering.

I Sogn og Fjordane, som er sterkt bedriftsstyrt, har det kome fram (gjennom evaluering i fjor) at dei større bedriftene i stor grad har ressursar til å få kompensert sine tap, medan dei mindre bedriftene manglar desse ressursane og ser seg nøydde til å gå inn i fellessatsingar eller så får dei ikkje kompensert i det heile.

I Hedmark kom det fram i evalueringa at reiselivsbransjen i mindre grad enn dei betre organiserte næringane har fått til ein framtidsretta dynamikk i bruken av verkemidla, sjølv om reiselivsbransjen generelt er svært hardt råka av omlegginga.

Ved å organisere på ein måte, vert noko anna organisert vekk. Det å opne opp for ulike løysingar i fylka behøver ikkje nødvendigvis føre til at dei viktigaste problema vert løyste først, men det kan også bety at dei raskaste og sterkaste og best organiserte aktørane vil leggje premissane for korleis pengane vert nytta. Det vil alltid vere slik at retningslinjer for korleis ei ordning vert innført også vil ha konsekvensar for kva saker det vert teke omsyn til og kven som får størst innflytelse over organisering og prioriteringar.

Kompensasjonsordninga i perspektiv

Fleire trendar i offentleg forvaltning har dei siste tiåra legitimert næringslivet si deltaking i offentlege prosessar. Dei institusjonelle rammene i form av ideologiar og praksis for offentleg forvaltning er i endring og dette gjer det mogleg for næringslivet å vere med i institusjonaliserte avgjerdsprosessar som er på sida av vanlege demokratiske kanalar. I denne samanheng har vi sett at retningslinjene frå Kommunal og Regionaldepartementet har ført til, ikkje berre at næringslivet si deltaking har vore legitim, men at den vert rett ut ønskjeleg. Dette og dei andre særtrekka vi har gått inn på over vil vi setje inn i ein samanheng. Vi har derfor valt kort å belyse den i tre perspektiv: eit regionalforvaltningsperspektiv, i forhold til to forvaltnings- og planleggingsmodellar og i eit internasjonalt organisasjonsperspektiv.

Utviklingsregime ekstrem?

Retningslinjene for bruk og organisering av midla i kompensasjonsordninga har vore svært opne og i utgangspunktet berre avgrensa av ESA sitt regelverk, pålegg frå departementet om at næringslivet skal vere i "førarsetet" og forbod mot at pengane skal nyttast til drift i offentlege verksemdar. Føringane for handlingsplanane er formulerte slik:

"I behandlingen av handlingsplanane vil departementet særleg vektlegge følgende kriterier:

- Næringslivet har spilt en sentral rolle i de regionale prosessene.
- Bruken av midlene må skje innenfor de rammene som er satt i regelverket om offentlig støtte etter EØS-avtalen.
- Midlene kan ikke brukes til ordinær drift av fylkeskommunale eller kommunale tjenester eller kommunal tjenesteproduksjon, med unntak av eventuelle spesielle forsøksordninger."

Det er altså næringslivets egne ønske og prioriteringar som i særleg grad skal vere førande for dei planane som vert utarbeidd. Desse føringane har sett rammer for utvikling av

organisering og praksis i fylka. Vi tolkar dei også som ein del av ein forvaltningshistorisk og ideologisk samanheng. Vi skal sjå på korleis.

Sidan 1970 – talet har det skjedd store endringar i regional forvaltning. Oddbjørn Bukve og Roar Amdam¹⁹ kallar endringane eit regimeskifte og oppsummerar det slik:

	Fordelingsregimet	Utviklingsregimet
Dominerande normer	Fordeling Modernisering	Utvikling Konkurranskraft
Relasjonar mellom stat og region	Hierarkisk Regelbasert tildeling	Dialog/konkurrans Forhandlingsbasert tildeling
Relasjonar mellom styresmakter og næringsliv	Klientrelasjon Hierarkisk	Partnerskap Gjensidig avhengige
Organisasjonsformer	Fragmenterte Verkemiddelforvaltande	Integrerte Strategiske
Avgjerdsprosedyrar	Autoritetsbaserte "Government"	Politikknettverk "Governance"
Planleggingsprosess	Instrumentell Kommanderande	Kommunikativ Legitimerande

Tabell 7.3 Ein idealtypisk modell for endringar i det regionalpolitiske regimet. Modellen er henta frå O. Bukve og R. Amdam (2004:17).

Amdam har sidan moderert dette noko ved å seie at det snarare er snakk om at nye omgrep og synsmåtar supplerer dei gamle enn at det er snakk om eit regimeskifte (Amdam R., 2005:51). Modellen peikar likevel på endringar både i ideal og praksis på fleire område i regionalpolitikken. Desse ideala har også sett sine merke i føringar og organiseringa av kompensasjonsordninga. Når vi ser på den punkt for punkt relatert til modellen ser vi dette:

Dominerande normer: Det er ikkje lenger snakk om fordeling, men om utvikling, og innovasjon, FoU, kompetanseheving og "krone for krone". Tilsvar frå regionane gjennom handlingsplanane er også prega av dette.

Relasjonar mellom stat og region: Under dette punktet kan ein til ein viss grad seie at fordelinga ikkje er gjenstand for forhandlingar sidan den er basert på den auka arbeidsgjevaravgifta i dei ulike regionane.

Relasjonar mellom styresmakt og næringsliv er i kompensasjonsordninga klart dominert av partnerskap og forholdsvis fritt for hierarkiske relasjonar. Spesielt for denne ordninga er også at den forskyver maktforholdet mellom næringsliv og det offentlege gjennom til dømes å legge føringar om at næringslivet "skal vere i førarsetet" og at "dette er næringslivet sine pengar". Vi kjem tilbake til denne maktforskyvinga seinare.

Som vist i statusdelen tidlegare i rapporten er det gjennom kompensasjonsordninga oppretta heilt nye organisasjonar og strukturar. *Organisasjonsformene* er heilt klart strategiske og det er i fleire tilfelle bygt opp parallell kompetanse til eksisterande organisasjonar. Eventuelt er tidlegare organisasjonar nytta på ein ny måte.

¹⁹ Oddbjørn Bukve og Roar Amdam (2004): "Regionalpolitisk regimeendring og regional utvikling" i Roar Amdam og Oddbjørn Bukve (red.) "Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg."

Avgjerdsprosedyrane er hierarkiske i den forstand at styringsgruppene i dei ulike fylka og regionane i mange tilfelle har mynde til å forvalte midlane forholdsvis fritt utan prosedyrar for å rådføre seg med andre gjennom høyringar, demokratiske prosessar eller på andre måtar. Avgjerdsprosedyrane er likevel ikkje hierarkiske i tradisjonell forstand der stat, fylkeskommune, kommune og borgar er ein autoritativ kommandolinje.

I *planleggingsprosessen*, spesielt i forkant av organisering og dei første handlingsplanane, vart det mobilisert på brei front i fylka. Riktignok har dette skjedd på forskjellig måte og forskjellig vis, men gjennom dette fekk også organisering av ordninga legitimitet spesielt frå næringslivet.

Denne noko hastige gjennomgangen viser at kompensasjonsordninga klart kan seiast å vere eit utslag av ein type utviklingsregime. På mange måtar kan vi seie at kompensasjonsordninga går lenger enn andre ordningar i ei slik retning og at ordninga slik sett representerer eit utslag av "utviklingsregime ekstrem".

Mellom New Public Management og kommunikatív planlegging

Samstundes med desse endringane i det regionalpolitiske regimet, kan ein seie generelt at norsk offentleg planlegging og forvaltning dei siste tiåra har vore prega av to delvis motstridande idealmodellar: kommunikatív planlegging og New Public Management. New Public Management er eit samleomgrep på tiltak i offentleg forvaltning som tek sikte på å redusere omfanget av offentleg sektor og gjere den meir lik privat sektor. Verkemiddel i dette arbeidet kan vere privatisering, innføring av marknadsmekanismar i offentleg forvaltning og til dømes mål- og resultatstyring.

Kommunikatív planlegging på den andre sida tek utgangspunkt i Habermas sine teoriar om kommunikatív rasjonalitet og handling. Mens rasjonalitet i New Public Management er koordinert gjennom resultatorientering, er kommunikatív handling koordinert gjennom utarbeiding av felles forståing. Kommunikasjon mellom ulike aktørar er avgjerande i ein kommunikatív planprosess.

Kompensasjonsordninga kan seiast å vere prega av begge desse retningane. Når næringslivet skal sitje i "førarsetet," er dette med utgangspunkt i trua på at næringslivet sjølv best veit kva som skal til for å kompensere for dei tap næringslivet og regionen står overfor. Rasjonaliteten i det private næringsliv vert ført heilt inn i det offentlege rom under påskot av at dette er "næringslivet sine pengar". Slik sett har ordninga preg av New Public Management.

Utvelginga av næringslivet som einaste partner kan også tolkast som del av ein privatiseringsideologi som ligg nært opp til Høgre, i dette tilfelle representert ved dåverande kommunalminister Erna Solberg (H) og dåverande finansminister Per Kristian Foss (H), sitt ideologiske utgangspunkt.

Samstundes kan dette også tolkast å vere del av ein meir kommunikatív tankegang. Nettopp at gjennom kommunikasjon mellom det offentlege og dei berørte partane vert det mogleg å kome fram til konsensus og gode løysingar. På denne måten får også dei valde verkemidla ein større legitimitet.

I kommunikatív planlegging, er noko av premissane likevel at alle partar som er berørt av ordninga skal vere høyrde, at kommunikasjon mellom ulike interesser fører til eit betre

resultat. Partnerskap er del av ein slik prosess. I arbeidet med kompensasjonsordninga har vi sett at departementet bevisst har plukka ut berre ei gruppe som partnerar: næringslivet. Gjennom å påpeike at næringslivet skal ha att pengane ”krone for krone” har dei også peika ut berre ein del av næringslivet, nemleg dei som vert råka av ordninga.

Deltakarar i partnerskapen mellom offentleg og privat i kompensasjonsordnings – prosessen varierer frå fylke til fylke. Skiljet går mellom offentleg og privat representasjon, men også mellom bedriftene direkte og næringslivsorganisasjonar. I dette er det ein skilnad mellom til dømes Sogn og Fjordane og Nordland. Medan Sogn og Fjordane har direkte valde næringslivsrepresentantar, gjerne frå store og viktige bedrifter i fylket, er dei regionale styra og spesielt den sentrale styringsgruppa i Nordland i større grad sett saman av representantar for ulike organisasjonar.

Ein kan dermed seie at kompensasjonsordninga på eit vis er ein manifestasjon av at offentleg verksemd i stadig større grad skal likne på privat verksemd, slik ideologien er i New Public Management. Kompensasjonsordninga har eit kommunikativt preg, men berre næringslivet er trekt inn som legitime partnerar. At dette ikkje vekker større motstand enn det gjer, tolkar vi som ei stadfesting av at rasjonaliteten frå privat sektor har fått legitimitet langt inn i det offentlege sine rekkjer.

I eit internasjonalt perspektiv

Gjennom eksempla frå fylka som er skildra tidlegare, kan vi sjå at næringslivet i svært stor grad har fått gjennomslag i organiseringa av kompensasjonsordninga. I alle fylka er det næringslivet som har fleirtal i dei ulike styra. Sentrale aktørar er då også nøgde med ei slik ordning:

”Når vi først har ordninga, er det mest positive at næringslivet har vore hundre prosent inne og styrt midlane.” Sitat frå intervju.

For å setje dei vide fullmaktene til privat næringsliv i eit internasjonalt organisasjonsperspektiv vil vi trekke parallellar til Halkier (1998) si kategorisering av såkalla ”regional development agencies” (RDA), Regionale utviklingsagentar, ut frå byråkratisk autonomi²⁰. For å vere definert som RDA er organisasjonen nøydd til å liggje utanfor direkte kontroll av statsapparatet. Halkier deler dei regionale utviklingsagentane igjen inn i ”Arm’s-length/single” der organisasjonen er uavhengig, men under politisk kontroll og har eit styre utpekt av styresmaktene. ”Arm’s-length /dominant er også under politisk kontroll der styret er peika ut i hovudsak av myndighetene, men influert av andre offentlege og private organisasjonar. I kategorien ”Arm’s-length/plural” er organisasjonane framleis under politisk overoppsyn, men styret er utpeika av offentlege og private organisasjonar i fellesskap.

Halkier m.fl. finn at meir enn 80 prosent av dei undersøkte RDA funne i 8 land i Europa ligg innafor det dei kallar Arm’s-length/single”. Innovasjon Norge vil truleg også kome innunder ein slik definisjon. Organisasjonen er autonom, men har eit styre utnemnt av departementet utanom to ansatterepresentantar²¹. Når det gjeld organisering av kompensasjonsordninga er

²⁰ I Halkier, Henrik, Danson, Mike (1998): *Regional development agencies in Western Europe. A survey of key characteristics and trends*. I Halkier, Henrik, Danson, Mike og Damborg, Charlotte (ed.) (1998): *Regional development agencies in Europe*. Jessica Kingsley Publishers, England. (s30-32)

²¹ Informasjon henta frå ”Lov om innovasjon Norge på Innovasjon Norge sine heimesider: http://www.innovasjon Norge.no/templates/Page_Meta____54463.aspx

det stor skilnad mellom ulike fylke og den noko spesielle organiseringa gjer at det kan vere vanskelege å gjere ei slik kategorisering. Grovt sett kan det sjå ut som ingen av fylka passar i den minst autonome kategorien: Arm's length/single.

Den sentrale styringsgruppa i Troms, er utpeika av fylkesrådet etter forslag frå NHO og næringsorganisasjonane, og kan slik sett seiast å minne mest om ein Arm's length dominant. Dei sentrale styra i Nordland, Møre og Romsdal og Hedmark kan synest å ligge ein stad mellom Arm's length dominant og den mest autonome kategorien Arm's length plural.

Fondsstyret i Sogn og Fjordane har på den andre sida sin legitimitet basert i bedriftene som har fått auka avgift. Styret er valt av bedriftene. Fylkeskommunen har ikkje nokon rolle i denne samanheng, men har ein representant i fondsstyret og er også ansvarleg for rapportering og rekneskap. I denne organiseringa synest det derfor rett å seie at autonomien verkar større enn nokon av alternativa i Halkier m.fl. si kategorisering.

Dersom vi skal sjå dei regionale styra i Nordland, Hedmark og Møre og Romsdal som eigne organisasjonar, synest også dei å vere svært autonome, der næringslivet langt på veg har høve til å oppnemne sine representantar utan at det offentlege har stor innflytelse. Mest innflytelse kan det likevel synest som regionråda i Nordland har.

Vi skal ikkje gå nærare inn i ei detaljert kategorisering. Dette er berre for å illustrere at dei frie taumane fylka har hatt har skapt ulike organisatoriske løysingar som skil seg mykje frå vel etablerte ordningar for regionale utviklingsselskap i andre land. Dei vide fullmaktene som er gitt til organisasjonar med fleirtal av næringslivsfolk gjer at fristillinga er større enn det vi kjenner til frå organisasjonar med tilsvarande oppgåver.

DEL 2. EFFEKTER OG PROFIL

Arild Hervik og Lasse Bræin

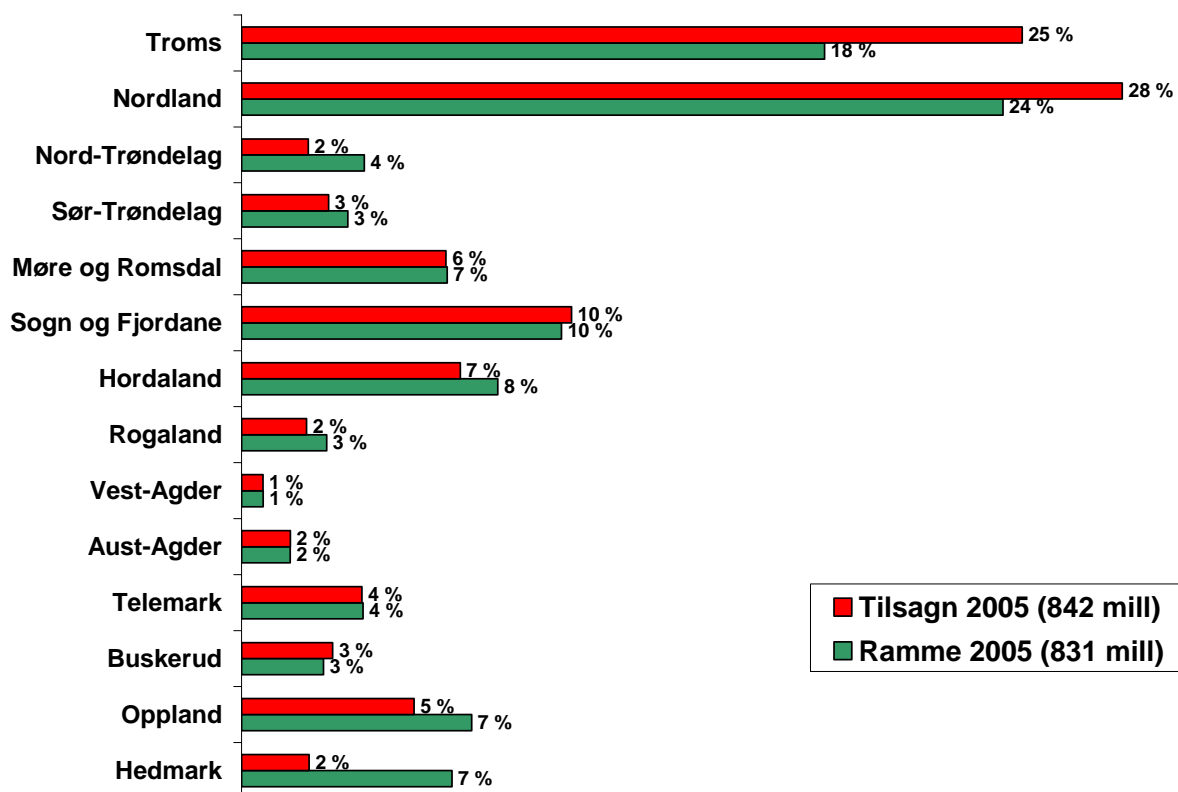
8. PROFILANALYSE

Generelt

Kompensasjonsmidlene er et nytt virkemiddel med friske penger som styres av næringslivet. Med utgangspunkt i at den regionale organiseringen av forvaltningen av ordningen har ulike mål og preferanser, ulike strategier osv., vil profilen for bruk av virkemidlene være ulik. Registrerte tilsagn av midler er, etter den opprettingen som er omtalt foran, lagt til grunn for analysene nedenfor, hvor vi ser på noen kjennetegn som karakteriserer bruken av midlene, prosjektstørrelse, formål osv. Til slutt vises en benchmark mellom fylkene om bruken av midlene.

Kompensasjonsmidler i fylkene

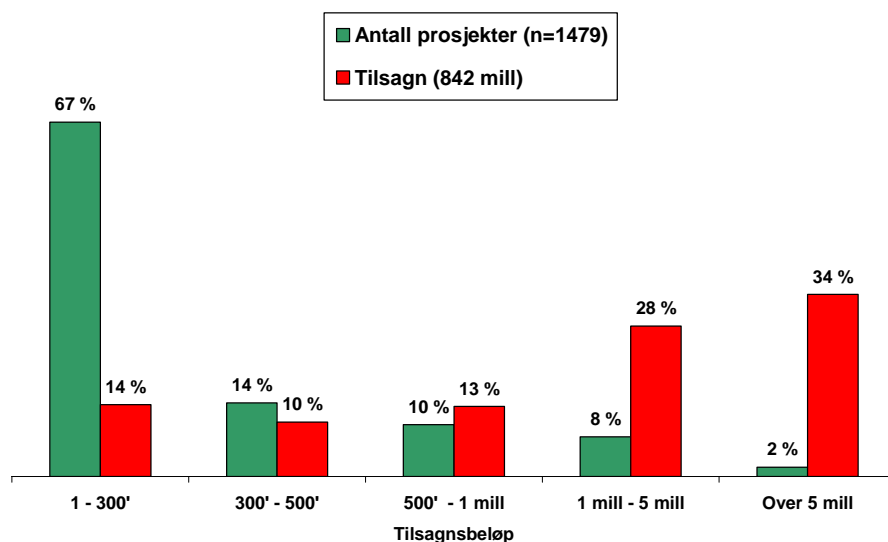
Figur 8.1 viser hvordan midlene relativt sett er fordelt mellom fylkene (ramme). I 2005 er rammen 831 mill.kr hvor Nordland og Troms har de største andelene. Figuren viser også i hvilken grad det er gitt tilsagn til mottakere av midler. Samlet sett er det gitt tilsagn om 842 mill.kr, dvs. at ikke benyttede midler i 2004 er tatt i bruk i 2005. Særlig gjelder dette i de to nordligste fylkene. I Hedmark ser vi at tilsagnene er vesentlig mindre enn rammen i 2005.



Figur 8.1 Fylkesvis fordeling av tilsagn og ramme 2005.

Kompensasjonsmidler og prosjekter

Figur 8.2 viser tilsagnsbeløpenes størrelse. 67 % av prosjektene har tilsagn under kr 300.000 og 10 % har tilsagn som er over 1 mill.kr. Gruppen med små tilsagn har 14% av midlene og gruppen med størst tilsagn har 62% av midlene. I snitt er tilsagn pr prosjekt på kr 569.000 med median kr 183.000, minste tilsagn på kr 700 og største tilsagn på 27,3 mill.kr.



Figur 8.2 Prosjekter fordelt etter tilsagnsbeløp.

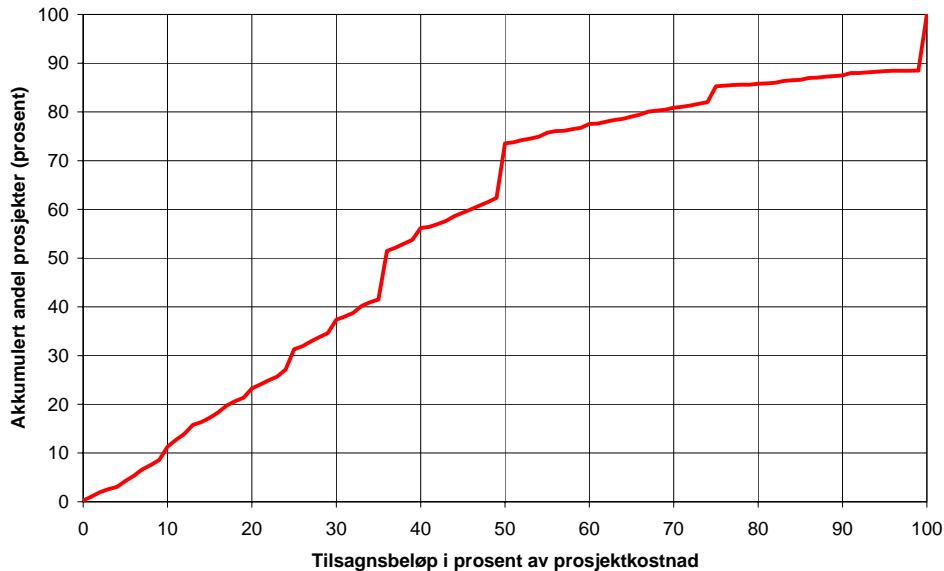
Det er noen svakheter i registreringene av de totale prosjektkostnadene, men vi har lagt til grunn at samlede prosjektkostnader er vel 7 mrd.kr, se tabell 8.1. Ca 70 % av prosjektene har en total kostnad som er mindre enn 1 mill.kr, mens de til sammen har fått ca 5 % av tilsagnsrammen. Ca 8 % av prosjektene har en prosjektkostnad som er større enn 5 mill.kr og disse har fått 84 % av midlene. Gjennomsnittlig prosjektkostnad er 4,8 mill.kr, mens medianen er kr 512.000.

TB/PK	Antall prosjekter	Andel prosjekter	Tilsagn	Andel tilsagn	Prosjektkostnader	Andel prosjekt-kostnader
0-20%	344	23 %	159 645 369	19 %	5 755 226 406	82 %
21-40%	487	33 %	201 716 351	24 %	653 862 358	9 %
41-60%	316	21 %	140 210 626	17 %	281 492 258	4 %
61-80%	122	8 %	56 795 557	7 %	79 077 904	1 %
81-100%	210	14 %	283 368 416	34 %	285 765 748	4 %
	1 479	100 %	841 736 319	100 %	7 055 424 674	100 %

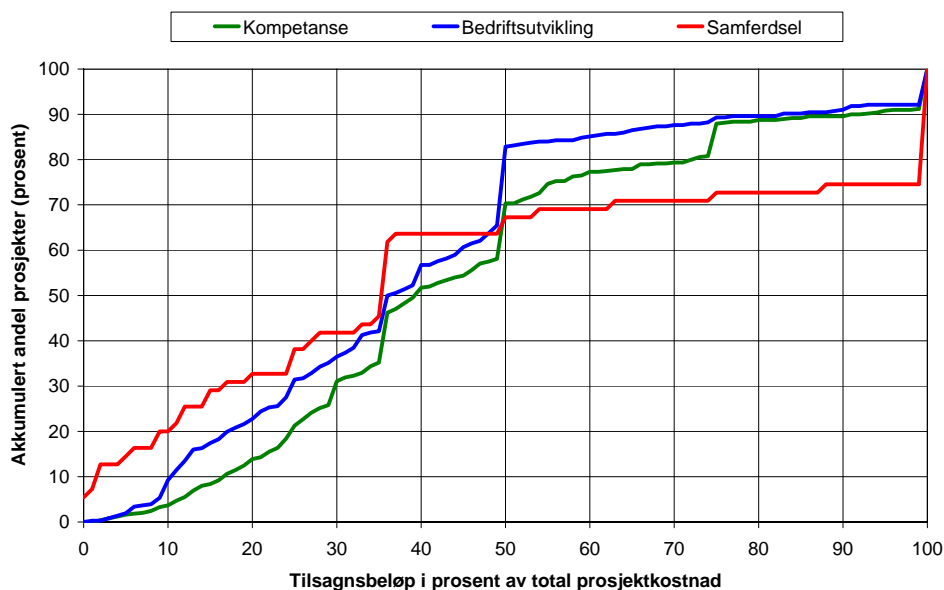
Tabell 8.1 Fordeling andel tilsagnsbeløp (TB) av total prosjektkostnad (PK).

Figur 8.3 viser at 74 % av prosjektene har et tilsagnsbeløp som er mindre enn 50 % av de totale prosjektkostnadene. Samlet har disse prosjektene fått tilsagn om mer enn halvparten (58 %) av tilsagnsrammen og de omfatter til sammen 93 % av total kostnadene. Støtteandelen er viktig for vurdering av addisjonalitet, dvs. støttens utløsende effekt for realisering av prosjektet. Det er også interessant å vurdere støtteandel i sammenheng mellom den profil

regionen har valgt, enten med vekt på kompensasjon krone for krone eller med vekt på å innta en utviklingsrolle. Figur 8.4 viser at det er forskjell i støtteandel når vi sammenligner ulike formål. Spesielt har samferdsel prosjekter med lav støtteandel i forhold til prosjektenes totale kostnad.



Figur 8.3 Finansieringsandel.

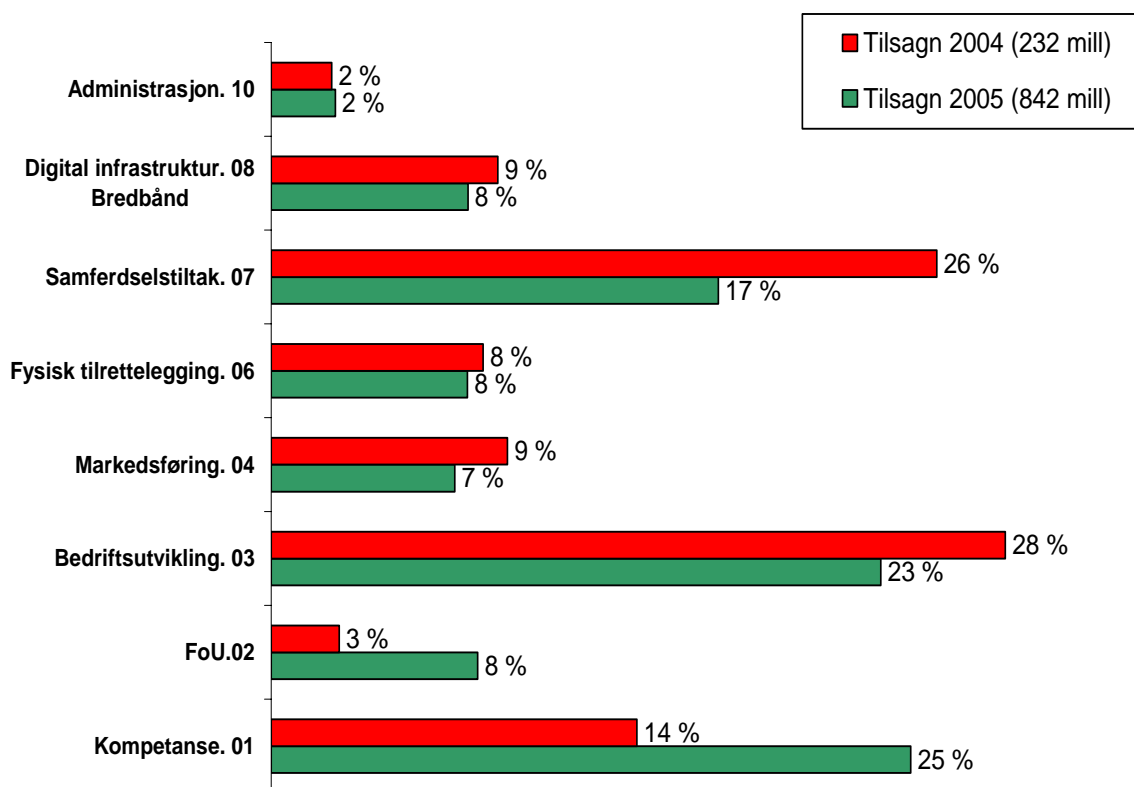


Figur 8.4 Finansieringsandel for utvalgte formål.

Kompensasjonsmidler og formål

Neste figur 8.5 viser fordeling av tilsagn på formål for både 2004 og 2005. (Vi har her tatt ut de to formålene som har fått lavest andel (< 1 %) av tilsagnene, og gjelder nettverk og alternativ energi.) Det framgår at i 2005 har formål kompetanse fått størst andel av midlene (25 %), en betydelig større andel enn i 2004. Derimot ser vi at i 2004 fikk formålene bedriftsutvikling og samferdselstiltak større andeler av midlene enn i 2005. Slike endringer i

profil kan være en følge av at selve kompensasjonsordningen ble igangsatt først i 2004 og at det var lite tid/anledning til å etablere en profil for bruk av midlene regionalt, herunder å utvikle nye prosjekter i samsvar med dette.



Figur 8.5 Tilsagn 2004 og 2005 fordelt på formål.

Kompensasjonsmidler, fylker og formål

Tabell 8.2 neste side viser fordelingen av tilsagn 2005 for alle fylker og alle formål.

Tabellen viser at 42 % av tilsagnsrammen er gitt til det vi kan kalle *fellesformål* (kategoriene 04-09) hvorav den største er samferdselstiltak. Kategoriene 01-03 er mer *bedriftsrettet* og omfatter kompetanse, bedriftsutvikling og FoU med til sammen 56 % av tilsagnsrammen. Det er for øvrig ingen skarpe eller klart definerte grenser i registreringen av hva som er fellesformål og hva som er bedriftsrettet. Inndelingen blir derfor tilnærmet og gir en indikasjon på fordeling.

I det følgende har vi gitt noen kommentarer til fordelingen av tilsagnsrammene mellom fylkene.

Kompetanse (formålskategori 01) er blitt det viktigste formålet målt som tilsagnsbeløp, men er ulikt prioritert i fylkene. Seks fylker har over 20 %, og noen over 30 %, av tilsagnsbeløpene i kompetanseprosjekter, mens fire fylker har under 10 % til dette formålet.

FoU (kategori 02) har en vesentlig lavere andel av midlene samlet sett, men 3 fylker har likevel allokert over 10 % av midlene til formålet.

Bedriftsutvikling (kategori 03) er høyt prioritert i alle fylkene med unntak av to som har under 5 % til formålet. To fylker har over 70 % av midlene i denne kategorien. En stor del av disse midlene går til Innovasjon Norge (IN) som forvalter midlene til bedriftsstøtte i samsvar med egne retningslinjer. Det gis midler til investeringer, bedriftsutviklingstiltak og bransjeutviklingstiltak fra IN via denne formålkategorien.

Markedsføring (kategori 04) er relativt liten (7 %), men to fylker har over 20 % av midlene i denne kategorien.

Nettverk (kategori 05) er svært liten (1 %). Bare ett fylke har en større andel av midlene her.

Fysisk tilrettelegging (kategori 06) har heller ikke noen stor andel av midlene (8 %), men to fylker har over 20 % til dette formålet.

Samferdselstiltak (kategori 07) er en av de store formålene (17 %) for støtte. Det er likevel fire fylker som har minimalt eller ingen tilsagn til denne typen formål. Disse fylkene kan se på støtte til slike tiltak som subsidiering på statlige/offentlige ansvarsområder og unngår derfor å bruke av tilsagnsrammen til slike formål.

Digital infrastruktur (kategori 08) har samlet sett ikke så stor andel av rammen (8 %), men er likevel viktig i noen fylker (fire fylker har over 10 % i denne kategorien).

Alternativ energi (kategori 09) har en svært liten andel av rammen (1 %) og bare tre fylker har registrert midler til denne typen prosjekter.

Tilsagn 31.12 2005	01 Kompet.	02 FoU	03 Bedriftsutv	04 Markedsf.	05 Nettverk	06 Fysisk tilrettelegg	07 Samferdsels	08 Digital infrastr.	09 Alt.. energi	10 Adm	Totalt
Hedmark	42 %	15 %	12 %	1 %	18 %	11 %	0 %	1 %	0 %	1 %	100 %
Oppland	15 %	6 %	34 %	12 %	5 %	6 %	13 %	2 %	5 %	3 %	100 %
Buskerud	23 %	0 %	5 %	28 %	0 %	2 %	34 %	8 %	0 %	0 %	100 %
Telemark	9 %	3 %	25 %	27 %	1 %	11 %	1 %	21 %	0 %	1 %	100 %
Aust-Agder	0 %	0 %	1 %	8 %	0 %	12 %	65 %	15 %	0 %	0 %	100 %
Vest-Agder	30 %	0 %	70 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Rogaland	18 %	1 %	27 %	1 %	0 %	13 %	37 %	1 %	0 %	0 %	100 %
Hordaland	8 %	2 %	19 %	11 %	0 %	2 %	53 %	4 %	2 %	0 %	100 %
Sogn og Fj.	19 %	17 %	37 %	5 %	0 %	20 %	1 %	0 %	0 %	2 %	100 %
Møre og R.	13 %	1 %	23 %	9 %	1 %	8 %	36 %	6 %	0 %	2 %	100 %
Sør-Trøndelag	5 %	2 %	72 %	2 %	0 %	3 %	13 %	0 %	0 %	3 %	100 %
Nord-Trøndelag	26 %	0 %	16 %	3 %	0 %	21 %	19 %	11 %	0 %	0 %	100 %
Nordland	29 %	9 %	23 %	6 %	1 %	6 %	13 %	7 %	1 %	5 %	100 %
Troms	37 %	11 %	16 %	3 %	1 %	5 %	13 %	13 %	0 %	2 %	100 %
Totalt	25 %	8 %	23 %	7 %	1 %	8 %	17 %	8 %	1 %	2 %	100 %

Tabell 8.2 Tilsagn om kompensasjonsmidler fordelt på fylker og formål 2005.

9. EFFEKTER

Det presenteres her to undersøkelser blant brukere som har mottatt støtte til prosjekter fra den regionale forvaltningen av ordningen.

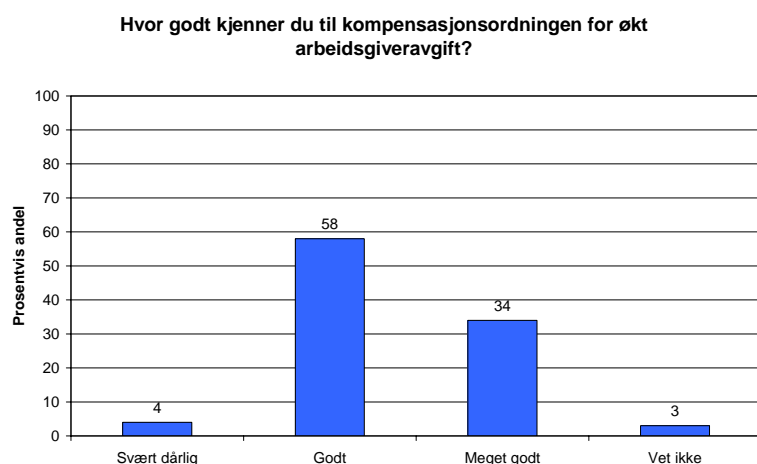
Den ene undersøkelsen er etter avtale mellom MFM og Innovasjon Norge (IN) gjennomført av Oxford Research i forbindelse med de årlige Kundeeffekt-undersøkelsene for IN. Det ordinære spørreskjemaet som benyttes av IN legges til grunn, men det er innledningsvis tatt inn noen spørsmål spesifikt rettet mot kompensasjonsmidlene. Målgruppen er bedrifter som har fått støtte fra kompensasjonsmidlene via IN.

Den andre undersøkelsen er gjennomført av MFM som telefonintervju av et utvalg prosjekter som har fått støtte direkte fra de regionale partnerskapene.

Resultater av bedriftsundersøkelsen

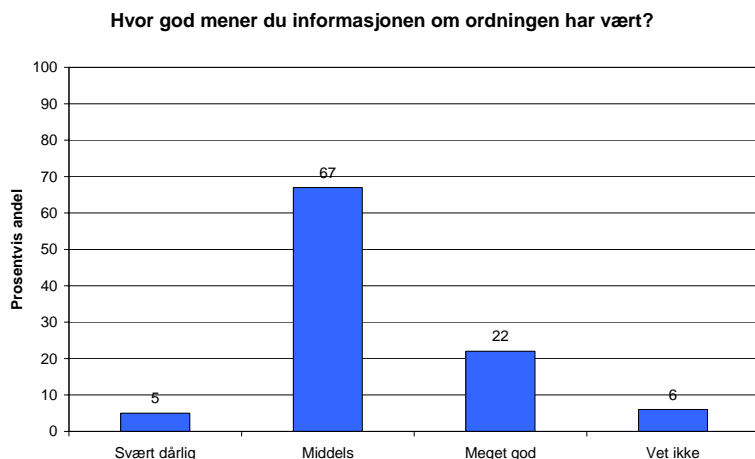
Undersøkelsen ble gjennomført våren 2006 blant et utvalg prosjekter som i 2005 ble registrert i IN som RDA-prosjekter. Det ble etablert et utvalg på nær 200 prosjekter tilsvarende alle som hadde fått støtte til investeringer eller bedriftsutvikling fra ordningen. Det ble oppnådd en svarandel på 50 %, 96 bedriftsprojekter.

Bedriftenes kjennskap til kompensasjonsordningen var det innledende spørsmålet. Figur 9.1 viser at de aller fleste har kjennskap til ordningen hvorav 1/3 meget godt.



Figur 9.1 Kjennskap til kompensasjonsordningen.

Neste figur gjelder hvor god informasjonen om ordningen har vært overfor bedriftene, og vi ser at bare en liten del (5 %) mener det har vært svært dårlig informasjon. Flesteparten mener den har vært middels god og 1/5 meget god.



Figur 9.2 Informasjon om kompensasjonsordningen.

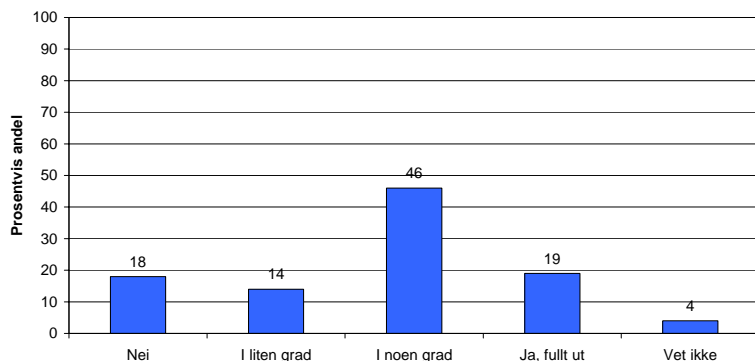
Organiseringen av partnerskapene i fylkene er spesielt etablert for å forvalte de midlene som kompensasjonsordningen omfatter. Det har derfor vært av interesse å undersøke hva bedriftene oppfatter når det gjelder hvem som har hatt sterkest påvirkning på bruken av midlene. Det er foreslått 4 alternativ og som figur 5.3 viser, oppfattes næringslivet som sterkeste aktør (53 %) og deretter fylkeskommunen (18 %). 15 % har ingen oppfatning av dette.



Figur 9.3 Aktører med størst påvirkning på bruk av kompensasjonsmidler.

Det er særlig interessant å få kjennskap til om bedriftene mener kompensasjonsordningen faktisk kompenserer for økt arbeidsgiveravgift. Med dette spørsmålet forventes det at bedriften tar hensyn til alle direkte og indirekte effekter for bedriften som den kjenner til gjennom igangsatte tiltak og støtteordninger med midlene. Figur 9.4 viser at 19 % mener ordningen kompenserer fullt ut mens 46 % mener at den gjør det i noen grad. 1/3 mener at kompensasjonen ikke/i liten grad kompenserer.

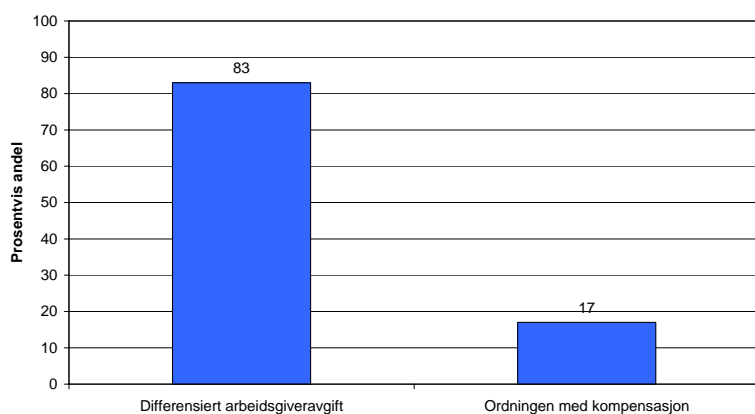
Mener du at tiltak som er iverksatt gjennom kompensasjonsordningen, kompenserer for økt arbeidsgiveravgift i din bedrift?



Figur 9.4 Om kompensasjonsordningen faktisk kompenserer for økt arbeidsgiveravgift.

Det neste spørsmålet ber bedriften velge mellom den tidligere ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift og kompensasjonsordningen. Hele 83 % ville foretrekke den tidligere ordningen, jfr. figur 9.5.

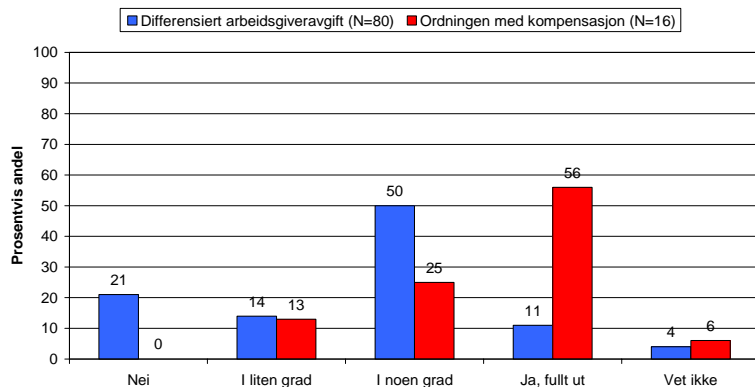
Hvis du kunne velge, hva ville du foretrekke?



Figur 9.5 Hvilken ordning foretrekker bedriften?

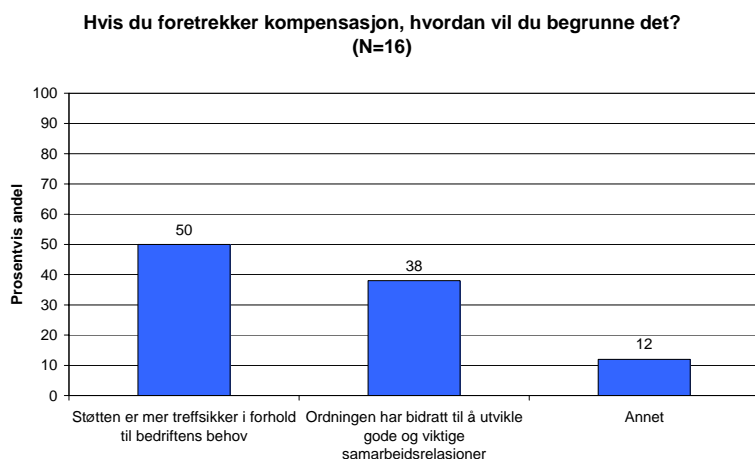
Blant de som foretrekker kompensasjonsordningen er 56 % fullt kompensert, mens det blant de som foretrekker differensiert arbeidsgiveravgift er bare 11 % fullt kompensert, jfr. figur 9.6.

Foretrukket ordning vs om tiltaket kompenserer for økt arbeidsgiveravgift



Figur 9.6 Foretrukket ordning og om tiltaket kompenserer for økt arbeidsgiveravgift.

Av de 16 bedriftene som foretrekker kompensasjon mener halvparten at støtten er mer treffsikker i forhold til bedriftens behov. De legger også vekt på utvikling av samarbeid, jfr. figur 9.7.

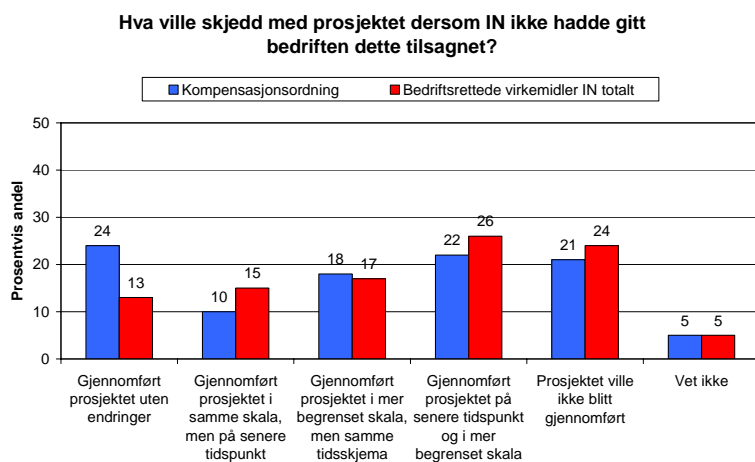


Figur 9.7 Grunner til at kompensasjonsordningen foretrekkes.

Kompensasjonsordningen versus bedriftsrettede virkemidler IN

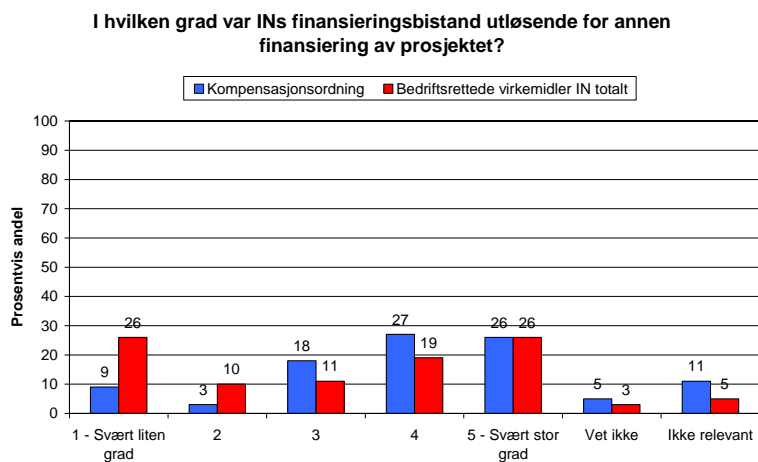
Vi har hatt muligheten til å sammenligne bedrifter som har fått støtte fra kompensasjonsordningen (n=96) med bedrifter som har fått ordinære virkemidler fra IN. Bedriftene har svart på de samme spørsmålene. Vi har sett nærmere på spørsmål om addisjonalitet og prosjektets betydning for bedriften.

Figur 9.8 viser forskjeller når det gjelder addisjonalitet. Av de som har fått kompensasjonsmidler sier 24 % at de ville gjennomført samme prosjekt uten endring mot 13 % for alle IN-støttet prosjekt. Dette betyr at kompensasjonsordningen har størst andel bedrifter med lav/ingen addisjonalitet. For kompensasjonsmidlene finner vi tilsvarende 21 % med full addisjonalitet mot 24 % for IN-prosjektene.



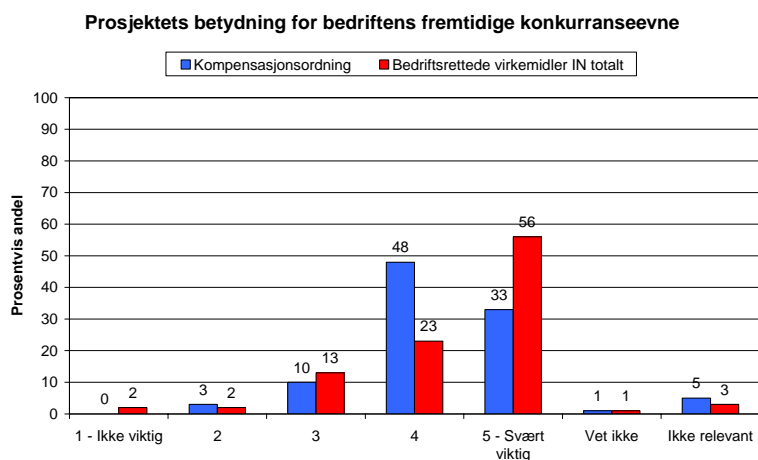
Figur 9.8 Addisjonalitet.

Et annet uttrykk for addisjonalitet på virkemidlene kan være i hvilken grad tilsagn om støtte er utløsende for annen finansiering, evt. om støtten sertifiserer prosjektet. Neste figur 9.9 viser benchmark mellom ordningene der det synes klart at kompensasjonsmidlene i større grad enn IN-midlene utløser annen finansiering av prosjektet.

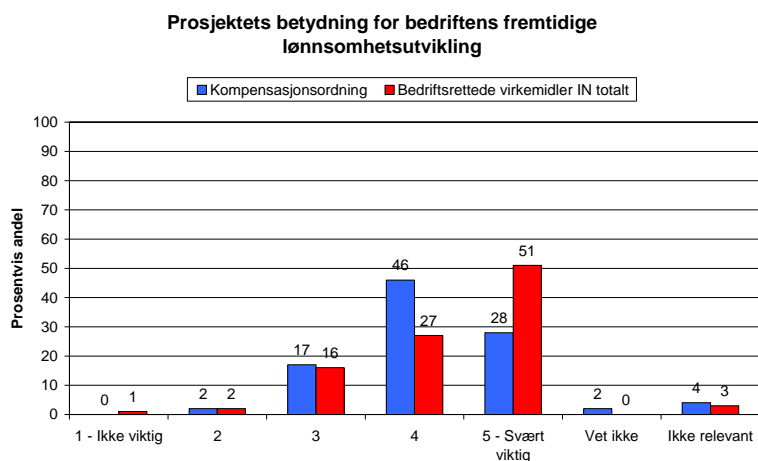


Figur 9.9 INs finansieringsbistand utløsende for fullfinansiering.

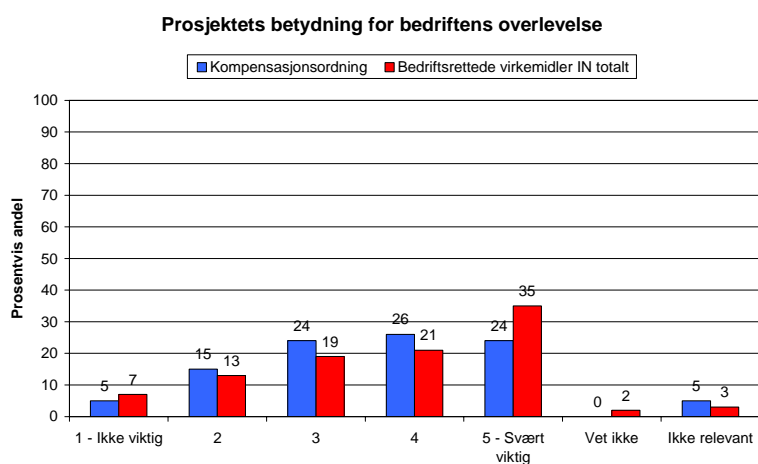
Tre spørsmål til slutt gjelder om prosjektet har betydning for bedriften vedr. konkurransevne, lønnsomhetsutvikling og overlevelse. For alle indikatorene får prosjektene med IN-finansiering høyest andel med score 5, se følgende figurer 9.10 - 9.12.



Figur 9.10 Betydning for fremtidig konkurransevne.



Figur 9.11 Betydning for fremtidig lønnsomhetsutvikling.



Figur 9.12 Betydning for bedriftens overlevelse.

Undersøkelse blant øvrige respondenter

Det er en svært heterogen gruppe prosjekter i SPINE databasen med prosjekttilsagn 2005. For å få noe informasjon om erfaringer og oppfatninger fra en gruppe brukere (støttmottakere) som supplement til den gruppen som er intervjuet i forbindelse med IN-undersøkelsene, ble det besluttet å gjennomføre en egen telefonundersøkelse. Det ble videre utviklet en intervjuguide som ville gi data sammenlignbare med informasjon innhentet fra IN-undersøkelsen. Intervjuguiden er inntatt som vedlegg 2 i denne rapporten.

Utvalget for telefonintervju ble etablert slik:

Etter å ha tatt ut IN-prosjekter og administrative prosjekter, valgte vi de 25 % med høyest tilsagnbeløp innen hver kategori. Dette ga 285 prosjekter med en total tilsagnsramme på 488,7 mill. Det ble deretter gjort et skjønnsmessig utvalg (ikke-sannsynlighetsutvalg) på 40 prosjekt blant disse 285, men vi utelot prosjekter i kategoriene Nettverk, Fysisk tilrettelegging og Alternativ energi. Vi kan ikke foreta noen statistisk generalisering til delpopulasjonen på 285 prosjekt.

Av disse 40 utvalgte prosjektene har vi fått telefonintervju for 39 av prosjektene.

Kjennetegn ved disse 39 prosjektene:

- Fordeler seg over 12 fylker, hvorav 46 % (18 prosjekt) er gjennomført i Nordland og Troms.
- 36 % (14 prosjekt) er kompetanseprosjekt, 18 % er bedriftsutvikling, mens kategoriene Samferdsel, Bredbånd, FoU og Markedsføring hver har drøyt 10 % av prosjektene.
- 31 % av prosjektene er gjennomført som individuelle prosjekt i en bedrift, mens 31 % har vært fellesprosjekt mellom flere bedrifter. 28 % har vært samfunnsprosjekt med hovedvekt på samferdsel og bredbånd. 10 % (4 av de 39 prosjektene) har gått til fond.

Resultater av telefonundersøkelsen

Jfr. intervjuguide (vedlegg 2)

- 65 % kjenner ordningen meget godt
- 58 % mener informasjonen har vært middels god, mens 36 % har opplevd den som meget god.
- 78 % mener næringslivet har styrt bruken
- 30 % er kompensert fullt ut og 61 % i noen grad
- 79 % foretrekker differensiert arbeidsgiveravgift
- 28 % oppgir full addisjonaltet og 69 % delvis addisjonaltet. Ett av 39 prosjekt oppgir ingen addisjonaltet.

Respondentenes forventninger til *interne* effekter av prosjektet er undersøkt når det gjelder kompetanseheving, økonomi og sysselsetting.

Tabellen under viser at en stor del (nærmere 2/3) mener at slike effekter ikke er relevant. For de øvrige er det størst forventninger til kompetanseheving og minst til sysselsettingseffekter.

	Ikke relevant	Ubetydelig	1	2	3	4	Betydelig	Vet ikke	
Kompetanseheving	23	0	0	0	6	6	4	0	n=39
Økonomi	24	0	0	1	5	4	2	3	n=39
Sysselsetting	29	2	0	2	3	1	1	1	n=39

Respondentenes forventninger til *eksterne* effekter av prosjektet er undersøkt for de samme indikatorene, jfr følgende tabell. Her ser vi at ca 1/3 mener slike eksterne effekter ikke er relevant og om lag samme antall vet ikke om det vil være slike effekter. Blant de som har en oppfatning er det størst forventninger til effekter for kompetanse og økonomi.

	Ikke relevant	Ubetydelig	1	2	3	4	Betydelig	Vet ikke	
Kompetanseheving	15	0	0	0	5	5	3	11	n=39
Økonomi	12	0	0	0	6	3	3	15	n=39
Sysselsetting	12	1	1	1	5	6	0	13	n=39

Informasjon om prosjektets vellykkethet kan karakteriseres slik:

- 23 % (9 av 39 prosjekt) oppgir at det er for tidlig å angi.
- Av de resterende 30 prosjektene angir 80 % (24 prosjekt) høy grad av vellykkethet (så langt), men mange av disse prosjektene er i en svært tidlig fase og det er derfor stor usikkerhet knytte til dette.

Oppsummering

Det er gjennomført to undersøkelser for å få kunnskap om brukernes oppfatning av kompensasjonsordningen, hvilke forventninger de har om effekter av støtten og om prosjektene bidrar til vekst i verdiskaping og sysselsetting. Kostnadene for økt arbeidsgiveravgift bæres av bedriftene, og det er derfor nyttig å få kunnskap om bedriftenes oppfatninger av kompensasjonsordningen sett i relasjon til de økte kostnadene og om de har hatt direkte nytte av ordningen gjennom støtte til prosjekt i sin bedrift.

Den ene undersøkelsen er gjort blant bedrifter som har fått direkte støtte til sine prosjekter fra kompensasjonsordningen via Innovasjon Norge (IN). Undersøkelsen er koordinert med IN sin årlige kundeundersøkelse noe som også har gitt grunnlag for å sammenligne kompensasjonsordningen med IN sine ordinære virkemidler. Vi finner at ordningen er godt kjent hos bedriftene og 53 % mener næringslivet har hatt størst påvirkning på bruken av midlene. 1/5 av bedriftene mener tiltak som er iverksatt (direkte støtte og fellestiltak) kompenserer for økt arbeidsgiveravgift mens 1/3 mener den ikke gjør det. Bedriftene (83 %) ville foretrekke differensiert arbeidsgiveravgift framfor kompensasjonsordningen. Sammenlignet med ordinære virkemidler i IN, er det noe mindre treffsikkerhet mht addisjonalitet på kompensasjonsmidlene. Undersøkelsen tyder også på at bedriftene har større forventninger til framtidig effekter av ordinære IN-prosjekter, men samtidig mener de kompensasjonsmidlene har vært svært nyttige for utløsning av annen finansieringsbistand.

Den andre undersøkelsen gjelder et utvalg prosjekter (39) med andre formål, delvis av typen fellesprosjekter. Prosjekteierne er her både offentlig institusjoner, men også private virksomheter. De kjenner ordningen bedre enn bedriftene nevnt foran, og hele 78 % mener næringslivet har styrt bruken av midlene. Nesten like mange som i undersøkelsen foran (79 %) ville foretrekke differensiert arbeidsgiveravgift. Det er noe høyere addisjonalitet på kompensasjonsmidlene i disse prosjektene enn det vi fant i undersøkelsen nevnt foran.

Det har ikke vært mulig i disse undersøkelsene etter så kort tid, å få fram konkrete effekter som verdiskaping eller sysselsettingeffekter av prosjekter støttet av kompensasjonsmidler.

DEL 3. STYRING OVANFRÅ ELLER NEDANFRÅ?

Jørgen Amdam

10. Kva kan vi lære av 61-middelbruken?

Framanfor har vi framstilt funna våre knytt til utviklingsprosessar i organisering, strategiar, profilar og litt resultat knytt til den korte men intense perioden då KRD sleppte næringslivet laus som hovudaktør i bruken av regionalpolitiske virkemiddel, og det gjekk meget bra organisatorisk så langt vi kan vurdere det. Næringslivsaktørar mobiliserte og tok ansvar og har stort sett utvikla tettare samarbeid seg i mellom og med andre viktige aktørar. I denne virkemiddelbruken framstår næringslivet som reelle partnarar, ja til dels ledande partar, i samarbeid for regional utvikling. Tilbakeinnføringa av differensiert arbeidsgivaravgift reduserer denne virkemiddelbruken dramatisk og truleg med nye institusjonelle føringar. Derfor er det grunn til å starte refleksjonen; kva kan vi lære av bruken av 61-midlane og som bør ha overføringskraft til andre regionalpolitiske virkemiddel – spesielt 60-midlane?

Vi vil først drøfte nærare kunnskap om regelverk, bruksmåtar og erfaringar knytt til middelbruken ut frå ulike utviklings- og planleggingsperspektiv, for deretter å kome med ein del tilrådingar knytt til bestemte føresetnader. Vi gjer merksam på at denne delen ikkje byggjer på omfattande forskning og litteraturgjennomgang. Vesentlege kjelder er dei siste offentlege utgreiingane om distriktpolitikken og siste stortingsmelding med underlagsdokument, vår eiga evaluering av 61-midlane (denne rapporten) og sjølv sagt grunnleggande litteratur knytt til regional utvikling og planlegging.

Ein kunne knytte merknader til effektiviteten til dei to virkemidla i ein distriktpolitisk samanheng, men for det første er det liten grunn til å tru at effektane er særleg ulike i ein regionaløkonomisk forstand ved tilsvarende bruk av midlar, for det andre er det gjort lite slike effektstudiar som gir grunnlag for å vurdere om dei fungerer ulikt i ein økonomisk forstand – uansett er dette for tidleg som klart vist i kapittel 9 framanfor. Nokre trekk knytt til middelbruken er det grunn til å peike på med grunnlag i dei funna som er presentert i del 2 framanfor:

- Medan samferdsletiltak og bedriftsutvikling dominerte mellom tilsegn i 2004, har spesielt kompetanseutvikling og FoU auka sterkt i 2005, frå 17% til 33% av tilsegna. I denne virkemiddelbruken er det næringslivet sjølv som prioriterer og om denne utviklinga fortset i 2006 er det ei klar markering av at FoU, kompetanse og kvalifisert arbeidskraft er ei hovudutfordring i distrikta og som også bør få følgjer for anna virkemiddelbruk.
- Samanlikninga av bedriftene si vurdering av prosjekt med støtte frå 61-midlane og frå Innovasjon Norge sine virkemiddel viser relativt små forskjellar. Rett nok er det fleire av 61-prosjekta som ville blitt gjennomført utan støtte (24% mot 13% for IN), men dette er faktisk mindre enn ein kunne forvente ut frå prinsippet følgt i mange fylke om at bedriftene har ”rett på å få kompensert tap” og at ein dermed er villig til å ha ein liberal praksis innanfor regelverket. Om ein ser kor viktig eller svært viktig føretaka har vurdert støtten frå 61 samanlikna med IN, er det små forskjellar knytt til å utløyse tilleggsfinansiering (53% mot 45% for IN), konkurransevne (81% mot 77% for IN), lønnsemd (74% mot 78% for IN) og overlevingsevne (50% mot 56% for IN).

I staden er dei fleste av argumenta vi har møtt i evalueringa av 61-midlane knytt til ulikskapar mellom dei to virkemidlane fokusert på:

Institusjonelle forhold (kapital) som:

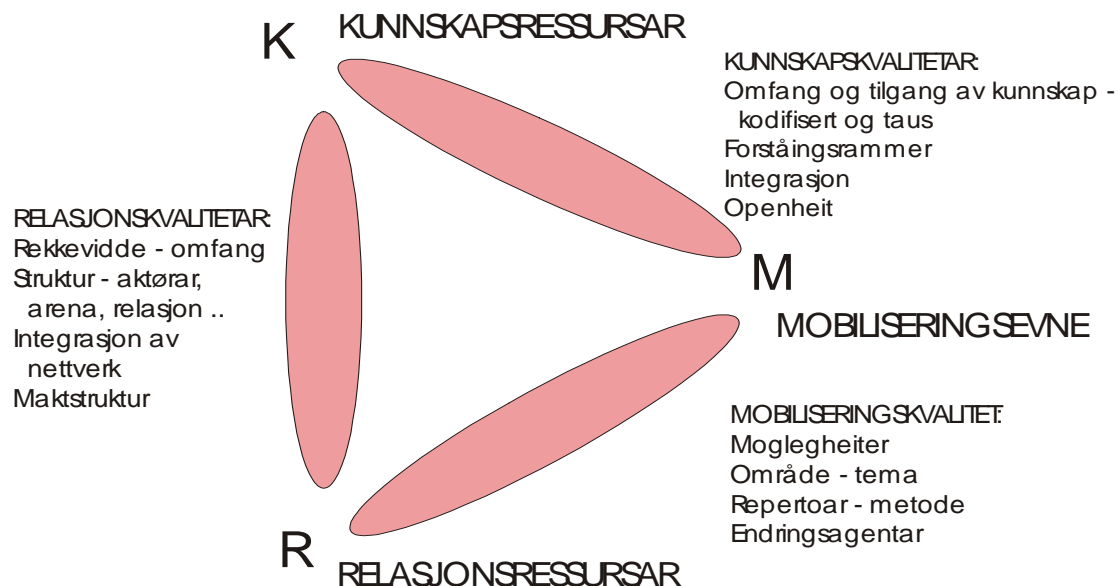
- Kva aktørar er involvert og har makt over midlane – kva gir dette av ulike resultat (mobilisering av aktørar)?
- Kva arenaer og nettverk er involvert – kva gir dette av ulike resultat (relasjonar)?
- Kva kunnskap blir aktivisert?
- Tradisjonar og normer – opptrekte stiar, praksis
- Formelt regelverk

Styrings- og planleggingsprosess (Governance – partnerskap m.m.) som:

- Strategiutvikling – kven styrer denne?
- Organisering – kven styrer denne?
- Gjennomføring – kven styrer denne?
- Kven lærer av prosessar og substans?

INSTITUSJONELLE FORHOLD

Figuren nedanfor viser korleis Patsy Healey og kollegaer (1999) illustrerer institusjonell kapital i ein planleggings- og utviklingssamanheng. Over tid vil kunnskap, relasjonar og mobilisering endre seg, men ofte på måtar som framstår som ”stiafhengig” og ”tradisjonell”. Det skjer ikkje dramatiske endringar av kunnskap, relasjonar, arenaer, deltaking m.m. over tid – i staden har organisasjonar og institusjonar som eit virkemiddel med seg ei ”historie” som også vil prege framtida om ein ikkje syter for dramatiske brot.



DIMENSJONANE TIL INSTITUSJONELL KAPITAL

Figur 10.1 Institusjonell kapital etter Healey mfl. (1999).

Mange av informantane våre hevdar at eit slikt "brot" karakteriserer bruken av 61-midlane i forhold til 60, eller kanskje meir rett prosessane og aktørane knytt til avgjerder om middelbruk. Den tydelege sentrale politiske markeringa av at dette var "næringslivet sine egne pengar" førte i dei fleste fylka til eit brot med administrative tradisjonar knytt til 60-midlane. Andre aktørar, i hovudsak næringslivsrepresentantar, vart mobilisert som hovudaktørar og retningsgivarar i organisering og middelbruk, sjå del 1 her.

Som KRD sjølv og Knudsen mfl (2005:23) peikar på er det eigentleg marginale forskjellar i regelverket for bruksområda til dei to virkemidla i dag. Oppmjuking av regelverket for 60-midlane gjer at virkemiddelbruken har stor fleksibilitet så lenge den ikkje er i strid med EU-regelverket. Likevel peikar Knudsen mfl (2005:22) sine informantar på at 60-midlane blir oppfatta som "tradisjonell distriktsutvikling" og ikkje som "regional utvikling". *"Over tid har det utviklet seg tunge praksiser knyttet til regionale særøgheter i måten dette arbeidet drives på."* (Knudsen mfl 2005:39). Ut frå egne tidlegare analyser har vi sett at det er utvikla "fordelingspraksis" mellom formål, aktørgrupper, regionar m.m. som gjer at tildelte midlar blir fordelt "etter tradisjon" og på ein slik måte at handlingsrommet blir opplevd som lite, fragmenteringa er stor, forventningane til å få "sine" midlar er sterke m.m. Dette gjer til dømes at omfordeling mellom tradisjonelle og nye næringar og satsingar blir komplisert og vanskeleg, dei med "sugerør" og "faste kakebitar" strittar i mot som venteleg er.

Slik sett er 61-midlane i dag utan slike bindingar, handlefridomen blir opplevd som langt større m.m. Men samstundes vil det også her kunne utvikle seg ein "regulerande og fordelande praksis" som bind den regionale middelbruken. Døme er fordelinga mellom regionar og mellom regionale midlar og bransjeprogram i Nordland og tilsvarande mellom bedriftsretta og "samfunnsutviklande" midlar (del 1 og Rye og Yttredal 2005). Eit typisk trekk i alle fylka vi har studert og som har regional organisering er ei "mekanisk" fordeling av midlar til regionane ut frå berekna tap, det som har vore meir konfliktyft er kor mykje sentralnivået kan "stele av kaka" til fellestiltak og -program. Fordelingsprinsippa til KRD blir "reprodusert" på neste nivå. Slik institusjonalisering og tradisjonsutvikling tar ofte forbausande kort tid – truleg fordi aktørar treng noko "fast" å halde seg til – systema må gjerast rimeleg forutseibare. *Ei utfordring er derfor om ein kan gjere systema forutseibare og fleksible samstundes.*

På tabell 10.1 har vi forsøkt å oppsummere argument knytt til institusjonell kapital og dei to virkemidla og med vekt på fylkesnivået. vi gjer merksam på at dette er vår subjektive vurdering av situasjonen i dag og at det vil vere store regionale forskjellar her fordi det er stor spreing i korleis både 60 og spesielt 61 midlane vert brukt frå fylke til fylke.

Vi vil hevde at det i dag ikkje er det sentrale regelverket som set hinder for meir radikal bruk av 60-midlane. I frifylkeforsøket var det ei sams erkjenning i til dømes etatssjefskollegiet i Nordland og mellom sentrale aktørar i Aust-Agder at dersom ein var samd om eit tiltak, prosjekt, program, strategi m.m. så fann ein alltid virkemiddel om nødvendig ved "fleksibel tolking" av reglar og "fleksibel bokføring/rapportering" (Amdam 1996). Den store oppmjukinga av regelverket som faktisk har skjedd etter den tid har etter vår meining fjerna alle formelle hinder som kunne vere ei utfordring i frifylkeperioden, men som då krev dette ein "argumentasjons- og grunngevingstvang" som uansett må vere til stades og klar sams vilje mellom styrande aktørar. Og den irske tilpassinga gjeld i høgste grad også her – om ein gjer fornuftige ting er det sannsynlegvis lett å få tilgeving sjølv om ein formelt sett ikkje kan få tillating.

Tabell 10.1. Hypotesar om institusjonelle eigenskapar ved 60- og 61-postane på fylkesnivå

Institusjonelle forhold:	60-posten	61-posten
Kunnskap om situasjon, utfordringar, effektar m.m. Antaking: makt er avgjerande for kva kunnskap som blir brukt	Brukt kunnskap er sterkt prega av fylkeskommunens byråkrati og tradisjonelle samarbeidspartar som Innovasjon Noreg, NHO, LO, store tradisjonelle bransjar og føretak m.m. og utvikla gjennom samarbeid, sams strategiske og operative prosessar m.m. Kunnskapstilfanget er næringsfokusert fram for samfunnsorientert, distrikt fram føre region, og fremmar "tradisjonell bruk" av virkemiddel. <i>Hypotese: dei som har makt i strukturane siler bevisst eller ubevisst kunnskap til eigen fordel.</i>	Brukt kunnskap er førebels "tilfeldig" og avhengig av kva aktørar som er aktivisert i styringssystemet – men sterkt prega av næringslivaktørar som vil kontrollere bruken av "sine egne pengar" og deira oppfatningar. Kunnskapen er næringsprega men også retta mot næringslivets samfunnsavhengigheit. Førebels lite prega av sams strategisk tenking/planlegging. Truleg store forskjellar mellom fylka – til dømes S&F der næringslivet har hovudrolla til Nordland der det regionalt er utvikla tette samarbeid mellom næringsliv og folkevalde. <i>Hypotese: "Tradisjonell" næringslivskunnskap kan bli dominerande også her.</i>
Relasjonar – nettverk mellom aktørar, arenaer m.m. Antaking: makt over middelbruken vil vere prega av relasjonar og nettverk	Over tid er det utvikla tette og sterke relasjonar mellom aktørar som avgjer kven som er innanfor og utanfor i partnerskap, virkemiddelbruk m.m. Dette pregar prosessar og avgjerder. <i>Hypotese: relasjonane er stabile over tid og pregar kven som blir aktivisert i prosessar og middelbruk – hindrar endring og støtte til nyskapande aktivitetar.</i>	Måten midlane vart introdusert på har skapt nye arenaer og relasjonar – til dømes sams program innan samarbeidsområde som det lenge har vore arbeidd med "frå toppen" utan hell (treprogrammet i innlandet). Samstundes er dette relasjonar som er på "næringslivsbana" og lite knytt til andre aktørar og nettverk (sivilt samfunn, politikk, off. administrasjon – store variasjonar her). <i>Hypotese: virkemidlet har aktivisert nye relasjonar og arenaer, men som over tid kan utvikle eksklusiv kontroll over middelbruken.</i>
Mobilisering – kva aktørar som aktivt deltek, kva tema og metodar som blir brukt, endringsagentar	Sjølv om ein ser forsøk på utvikling av nye satsingsområde m.m. frå toppen er det sterk tendens til at dette er "halvhjerta", små midlar blir omfordelt, få nye aktørar blir mobilisert m.m. – dei sterke etablerte aktørane kontrollerer prosessar og mobilisering. <i>Hypotese: Tradisjonar, relasjonar, aktivisert kunnskap m.m. gjer at det er vanskeleg å mobilisere nye deltakarar, tema, program m.m.</i>	Nye aktørar er blitt mobilisert i styringssystemet og i program – "for å få kontroll over egne midlar." Nye tema er introdusert, like eins nye arbeidsmetodar og endringsagentar. Nye og meir fleksible måtar "å tenke på" som støtte til utdanningar, offentlege institusjonar, kommunikasjonar m.m. <i>Hypotese: om ikkje nye impulsar kan systemet fort "sette seg" med egne tradisjonar og praksis – dvs. fungere "demobiliserande".</i>
Tradisjonar og regionale normer	Prega av lange distriktspolitiske tradisjonar, verdiar og aktørar som set hinder for ny tematisk og geografisk bruk av midlane	Nytt virkemiddel som endå ikkje har festa seg ved å utvikle sjølvbindande tradisjonar og normer – men som fort kan gjere det.
Formelt regelverk	Stor fleksibilitet med omsyn til samfunnsutvikling, noko avgrensa i forhold til offentlig verksemd og geografisk virkeområde, avgrensa av EU-regelverket innan bedriftsutvikling.	Stor fleksibilitet med omsyn til samfunnsutvikling, avgrensa av EU-regelverket innan bedriftsutvikling og geografisk avgrensing.

Vi er samd med Knudsen mfl (2005) og andre om at dei største hindera med aktiv bruk av 60-midlane er:

- Midlane er små i dei fleste fylka og dette gjer at kampen om fordeling m.m. vert spesielt viktig. I fylke som Nordland og Troms med store midlar innafor 61-posten meiner vi å sjå større fleksibilitet samanlikna med andre fylke. I Nordland er fylkeskommunen også politisk pragmatisk og administrativt sterkt støttande i forhold til den regionaliserte bruken av 61-midlane, medan Troms har teke eit sterkt administrativt grep om den sentrale forvaltninga av midlane. Men dette synes også å vere i samsvar med dei rådande politiske og administrative (ulike) ideologiane i dei to fylka.
- Tradisjonsbunden "sjølvbinding" til middelbruk gjer at det opplevde "handlingsrommet" blir lite og inviterer ikkje til politisk aktivisering, mobilisering av nye aktørar og tema, eller til strategiske endringar. Slik "sementering" kan ein også sjå for 61-middelbruken. Endringar i retning av større fellesinnsats på fylkesnivå, har møtt sterkt motstand lokalt til dømes i Møre og Romsdal og er sentralt konfliktområde i drøftingane i styringsgruppa i Nordland.
- Denne "sjølvbindinga" gjer at fylkeskommunen har lite midlar til "styring på marginalen" gjennom samarbeid med andre aktørar. I frifylket var "frie midlar" ein vesentleg ressurs for å kunne invitere til partnerskap og samarbeid og som også virka styrande på til dømes middelbruken til statlege og private aktørar.

Slik sett er 61-midlane ein "frisk pust" som viser at det går an å gjere heilt andre ting om ein berre greier å "frigjere midlar" og "tenke og organisere på nytt". På tabell 10.1 har vi forsøkt å vise at det er mange institusjonelle hinder for slike endringar, men også at 61-midlane kan bli fanga i tilsvarande stabile nett av relasjonar og tradisjonar (om enn andre) om ein ikkje greier å vedlikehalde det nyskapande og dynamiske elementet som synes å ha har fungert til no. Dette reiser spørsmålet om permanens eller fleksibilitet. Det verkar rimeleg at dersom det er permanente ulikskapar som skal kompenseras så bør ein ha permanente og stabile kompensasjonsordningar. I tilfelle bør det brukast forutseibare ordningar med klart regelverk som skatteordningar, redusert arbeidsgivaravgift m.m.

Derimot om det er slik at ein skal møte nye og over tid varierende utfordringar treng ein virkemiddel som er fleksible og lett omstillbare til nye utfordringar. Etter vår mening bør det vere hovudformålet til dei distriktspolitiske virkemidlane av 60-typen. Til dømes er signala som næringslivet sjølv gir i bruken av 61-midlane, at FoU og kompetanse synes å vere viktigare enn tradisjonell bedriftsstøtte. Like eins at virkemiddel som stimulerer til samarbeid innan og mellom næringslivet og andre aktørar regionalt også er viktige og krev at ein har eigne midlar å arbeide med. Det klare regionale grepet som næringslivet sjølv (i samarbeid med andre) har teke i Nordland, Hedmark og Møre og Romsdal, medan dei sjølv har valt fylkesvise ordningar i Sogn og Fjordane og Troms tyder også på at ein treng stor fleksibilitet i organisering. Tilsvarande ser ein store forskjellar mellom fylka i prioritering av bruke av midlar til kommunikasjonar og bedriftsstøtte, dels ut frå "ideologiske" vurderingar, dels ut frå organisering og ulike regionale behov.

På tabell 2 er skissert ei tolking av Patsy Healey si oppstilling av forskjellar mellom "Government" (tradisjonell styring) og "Governance" (sams styring - fleiraktørstyring ...). Fylka sin bruken av 60-midlane er klart prega av "government" i dag. Til dømes detaljert målstruktur, ulike rutinar og opplegg for kvantitativ rapportering i forhold til nasjonale mål

gjennom tidene har gitt ordninga ei forhistorie prega av kommando og kontroll, byråkratiske rutinar, ein norm-driven rutineprega logikk, ”profesjonalitet” og vertikal samordning og ansvarlegging. Den nasjonale politikkenringa gjennom ”ansvarsreforma” har tydeleg ikkje endra dette i dei fleste fylka, noko granskinga til Knudsen mfl (2005) klart viser – nissen har blitt med på lasset fordi ein ikkje har skifta aktørar, relasjonar, kunnskap m.m. – sjå tabell 10.1.

Tabell 10.2. *Government og Governance. Etter P. Healey foredrag i Volda 2003.*

Government – ”Styring frå toppen”	Governance – ”Sams leiing” – fleiraktør og fleirnivå
Kommando og kontroll	Fleksibel beslutningsfatting – å få konsensus mellom mange partar
Byråkratisk rutine	Eit mangfald av praksis – ”finne vegen”
Norm-dreven rutineprega logikk	Dialog dreven av regulerande praksis – tradisjon, tillit, samtale
Styrt av ”profesjonelle” – politikarar og teknokratar	Styrt av interkulturell dialog og praksis
Vertikal legitimitet og ”accountability” (rapportering)	Horisontal legitimitet og ”accountability” (rapportering)

61-midlane derimot er/var i starten prega av ”governance” – midlane er ”kasta ut” med svært stor fridom til organisering og middelbruk – og dei mobiliserte aktørane i fylka har funne ulike vegar å gå. Evalueringa vår viser at det er ulikskapar mellom fylka både med omsyn til kva aktørar og tema som er mobilisert, kva relasjonar som er utvikla/aktivisert, kva kunnskap som er brukt m.m. Faren, i forhold til fleksibilitet og dynamikk, er utvikling av særneige tradisjonar og som over tid kan føre til ”government-liknande” forvaltning av middelbruken om ordninga hadde fortsett etter 2006.

No må det seiast at både government og governance har sine fordelar og ulempar. Government har sin store styrke innan forvaltning som skal vere regelbunden og forutseibar, governance innan felt med stor kompleksitet, dynamikk, fragmentert ansvar m.m. og der lite er og bør vere forutseibart. Ei vanleg antaking er at i periodar med stor dynamikk og samfunnsending så må også utviklingsretta virkemiddel vere prega av det same – ein må ha stor tillit til at lokale og regionale aktørar sjølv veit ”kvar skoen trykker” og ha vide fullmakter for og tillit til at aktørar gjer ”fornuftige ting” – samstundes som ein må kontrollere i forhold til missbruk av typen ”korrupsjon”. Openheit og innsyn i avgjerdsprosessar for alle aktørar svært viktig – som Storper (1997) peikar på er open og breitt inkluderande samtalar (talk) og tillitsbygging (trust) dei viktigaste utviklingsmidlane i slike prosessar og i betydeleg grad synes 61-midlane å ha stimulert dette. Dette er truleg noko av bakgrunnen til at informantane våre i 61-evalueringa gjerne ville både ha gjeninnført den automatisk verkande ordninga (reduert arbeidsgivaravgift) og behalde 61-midlane, fordi den siste har stimulert til samarbeid, relasjonsbygging, kunnskapsutveksling m.m. som elles ikkje ville ha skjedd.

Ved gjeninnføringa av differensiert arbeidsgivaravgift og samtidig ein bruk av 60-midlane (som bør aukast) som er meir lik den for 61-midlane, vil ein kunne få ein slik situasjon i desse

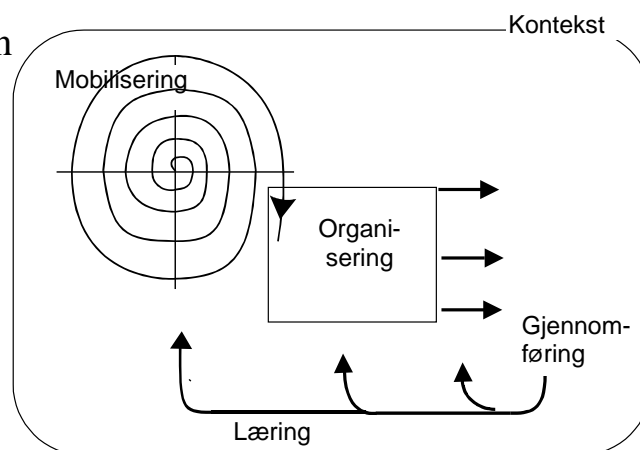
støtteområda. Men det vil krevje at brukarar vert meir direkte ansvarleggjort enn tilfellet er for 60-midlane i dag. *Kan 60-midlane brukast til å skape tilsvarende situasjonar som i bruken av 61-posten – og i tilfelle korleis?*

UTVIKLINGS- OG PLANLEGGINGSPROSESSAR

På figur 10.2 er skissert variablar som er sentrale når ein skal sjå nærare på prosessar knytt til planleggings- og utviklingsarbeid (Amdam og Amdam 2000, Amdam R. 2005). vi vil bruke desse variablane i den vidare argumentasjonen knytt til virkemiddelbruken.

Utviklings- og planleggingsvariablar

- Mobiliseringsvariabelen
- Organisasjonsvariabelen
- Gjennomføringsvariabelen
- Læringsvariabelen
- Kontekstvariabelen



Figur 10.2. Utviklings- og planleggingsvariablar

Mobiliseringsvariabelen – strategiutvikling - fylkesplanlegging

I modellen på figur 10.2 er mobiliseringsvariabelen dels knytt til kva aktørar, tema m.m. er det som blir aktivisert (mobilisering i figur 10.1), men også kva slags visjonar, langsiktige mål og strategiar er det som aktørane greier å utvikle i lag. I samarbeidsplanlegging og governance-prosessar er det forventa, om dei skal vere vellukka, at aktørane greier å skape "fokus", finne felles interesser, utvikle kompromiss m.m. som gjer at dei blir meir handlingsdyktige – dei greier å "finne vegar i lag" (Healey 1997, Amdam R. 2005) som svar på utfordringar m.m. Vi kan kalle dette sams viljesdannande prosessar eller liknande.

Sentralt i dette er at det moderne samfunnet er fragmentert med omsyn til kunnskap, relasjonar og mobilisering og berre ved å skape politiske kommunikative prosessar som knyter saman fragmenta kan ein greie å "utvikle vilje i lag og samstundes leve forskjellig". Det er også svært viktig for det generelle regionale utviklingsarbeidet og for fylkeskommunen som utviklingsaktør at det er fylkespolitikarane som er i førarsetet i desse prosessane, som gjennom samtalar utviklar breiare kunnskapar om andre aktørar, deira situasjon, utfordringar og behov – og gjennom dette utviklar breiare tillit og ansvar. Til sist er det også politikarane

som skal gjere vedtak om strategiar, virkemiddelbruk m.m. – men samstundes på ein slik måte at slike vedtak har brei legitimitet og stimulerer til utviklingsamarbeid.

For ein planleggar er det interessant å lese til dømes Knudsen mfl (2005) sine vurderingar av fylkesplanprosessane fordi dei viser at fylkesplanlegginga langt på veg fungerer slik i dag – dei er arena for sams viljesdanning – problemet er berre at mange mektige aktørar ikkje er med i prosessane eller føler seg bundne av dei og dette synes spesielt å gjelde statleg verksemd, men også sentrale næringslivleiarar. I bruken av 61-midlane har vi sett at næringslivet sjølv har teke styringa, har organisert middelbruken i lag med fylka stort sett i samsvar med det dei oppfattar som utfordringar og har også styrt middelbruken profilmessig. Ei nærliggande utfordring er då om fylkeskommunane og fylkespolitikarane har abdisert som ”sentrale regionale utviklingsaktørar”, kanskje med unntak av Troms.

Til dømes i Sogn og Fjordane kan ei tolking av forvaltninga av 61-midlane vere at politikarane har ”abdisert”. Forhandlingane mellom fylkesordføraren og NHO førte til at NHO tok ansvar for å organisere bruken av midlar og med føretaka som ”vart ramma” i førarsetet. Ei anna tolking, og som vi personleg meiner er meir i samsvar med realitetane, er at dei strategiske fylkesplanprosessane har vore så involverande i S&F at det er utvikla sterke sams oppfatningar om kva som er utfordringane og også kva som er strategiske svar på dei, at ”det var liten fare” med å sleppe ”næringslivet laust”. At den siste tolkinga kan ha mykje føre seg har vi sett ved at deltakarane i virkemiddelstyret sine vurderingar av utfordringar er temmeleg samstemte og godt i samsvar med fylkesplanen og også virkemiddelbruken passar godt med dei strategiske satsingane til fylket. Dei er også sterkt involvert i dei rullerande fylkesplanprosessane. Faktisk kan ein påstå at fylkeskommunen har tillit til at næringslivet vil bruke midlane til næringslivet og fylket sitt beste og denne tilliten er styrt av at det alt er regulerande band og samtalar mellom aktørane.

Tilsvarende kan ein seie om Nordland at politikarane der abdiserte i forhold til bransjesatsing og regionale samarbeid, men spesielt det siste er knytt til ei langsiktig satsing i Nordland og som starta i frifylkeperioden gjennom regional organisering av utdanningsutval for å samordne utdanningstiltak mellom næringsliv og offentlege aktørar. Dette er seinare følgd opp i fylkesplanlegginga. Erkjenninga er at det er så store regionale forskjellar i fylket at ein uansett er nødt til å delegere både strategiarbeid, organisering og gjennomføring av utviklingspolitikk til regionale samarbeid med tett oppfølging frå fylket. Berre gjennom ansvarleggjing av viktige regionale aktørar og ved å samarbeide tett med desse – vil det vere mogleg å få utvikling nedanfrå. Dette vil krevje sterk delegering innan dei område der det er store regionale ulikskapar i situasjon, utfordringar, strategiar, tiltak m.m. og så må fylkesnivået heller fokusere på hjelp til sjølvhjelp og på område som er sams for heile fylket eller landsdelen. Og uansett må eit slikt samarbeid bygge på samtale og tillit, ein forventar at andre aktørar vil sin eigen region og sitt eget næringsliv det beste. Og det er nettopp denne ”ideologien” om arbeidsdeling og ansvarsfordeling som ein finn igjen i organiseringa av bruken av 61-midlane i Nordland. Bransjeprogram er knytt til fylket/landsdelen, regionaliseringa er knytt til regional ansvarleggjing for eigenutvikling.

Ut frå mine avgrensa kunnskapar er både Nordland og Sogn og Fjordane særtilfelle – fylke som sannsynlegvis har kome lengre i strategisk tenking og organisering enn mange andre fylke. Vi vil også hevde at Hedmark har kome godt i gang i slike prosessar, men med regionale forskjellar. Møre og Romsdal er vanskeleg å vurdere fordi berre delar av fylket er omfatta av 61-ordninga. Troms er det av dei fem fylka der fylkeskommunen held sterkast ”på taumane”. Vi ser likevel mange trekk som viser at dei fleste fylka er godt på veg i slike

prosessar, vi er samd med Knudsen mfl (2005) i at fylkesplanane framstår som meir spissa, betre tilpassa til regionale utfordringar m.m. enn før – og kanskje då spesielt i fylke som har store utviklingsutfordringar. Vi meiner også å sjå klare trekk av ”governancetenking” og ”kommunikativ planlegging” gjennom forsøk på brei deltaking og involvering av kommunar, regionråd, organisasjonar i næringsliv, sivilt samfunn m.m. Samstundes registrerer vi også aukande frustrasjonar knytt til statleg regional organisering og manglande reell involvering frå sentrale statlege system – 61-midlane framstår som ein ”befriande pust” frå den sentrale ”silotenkinga”.

Ei anna utfordring er at det i mange fylke framleis synest å vere mykje ugjort i koplinga mellom strategiske satsingar i fylkesplanlegginga og bruken av til dømes 60-midlane. På same måten som nasjonale regelendringar har vanskeleg for å ”sjå igjennom” i dei ”fasttømra” institusjonelle strukturane, synes også ”fylkesstrategiar” å ha tilsvarende vanskar i mange fylke – i det minste er dette ei hypotese for vidare studium.

Vår vurdering er at frå sentralt nivå kan vi berre sjå fordelar av å legge større vekt på den strategiske fylkesplanlegginga som arena for dialog og brei sams viljedanning og spesielt i forhold til statleg verksemd og næringslivet. Skal ein få til forbetring her må den strategiske dialogen mellom stat og fylke utvidast i vesentleg grad, gjensidig tillit må utviklast og også få verknad for sentrale område innan den store regionalpolitikken. Oppmjukinga av regelverket innan 60-midlane gir store opningar innan den vesle regionalpolitikken og som KRD må utfordre fylka på i forhold til sine eigne partnarar, i form av å utvikle tillit og samarbeid. Næringslivet sjølv kan ta ansvar, det er fornuftige folk som tenker både bedrifts- og samfunnsutvikling og som er i stand til å lære – det har 61-middelbruken klart lært oss.

Organisering og gjennomføring

Der det synes å knipe i fylka i dag med omsyn til 60-posten er knytt til organisering og gjennomføring. Prosessane startar ofte breitt involverande og med breie innhald, men raskt blir originale strategiar, tiltak (og deltakarar) ”skvisa ut” slik at ”det sikre” gjenstår. I stor grad skuldast dette at innhaldsprosessane vert kontrollert av ”tiltakssystemet” (i fylket, Innovasjon Norge, NHO m.m.) som skriv referat, lagar utkast til planar m.m. Politisk involvering er også lav. Det same kom fram i intervju med sentrale føretaksleiarar på Nordvestlandet i forhold til deltaking i program frå forskingsrådet m.m. Når dei kom med i prosessane var innhaldet i stor grad bestemt og det var meir eit spørsmål om å tilpasse seg til gitte rammer enn å kunne gripe fatt i eigentlege behov (Amdam 1998). Det er ikkje ”vond vilje”, men institusjonelle forhold som vist framanfor som skaper slike resultat. Eit typisk resultat er at aktuelle brukarar blir passivisert, dei ”hoppar av”, ser ikkje nytten i deltaking m.m.

Dette i motsetning til 61-midlane i til dømes Sogn og Fjordane der virkemiddelstyret har definert satsingsområde – men desse er meir fokusering enn avgrensing, men det er føretak, føretaksgrupper og føretak i kombinasjon med andre aktørar som sjølvstendig utarbeider planar og søknader og som så blir vurdert og eventuelt modifisert gjennom dialog. Styret inviterer utan skarpe føringar anna enn til dømes at føretak må samarbeide, delfinansiere m.m. – planlegging, organisering, innhald, ansvaret for gjennomføring m.m. må søkjarane sjølv syte for. Det same synes i stor grad å vere tilfelle i bruken av midlar på regionnivå i Nordland og Hedmark. Denne måten å arbeide på – proaktivt i forhold til å stimulere til utvikling av prosjekt, program, søknader m.m. – reaktivt og dialogbasert i forhold til innhald men slik at tiltakshavar er ansvarleg, er også velkjent i EU-systemet og i t.d. Innovasjon Norge knytt til

vanlege søknader frå einskildbedrifter. Bransjesatsinga i Nordland/Nord-Norge knytt til 61-midlane synes også å ha ein slik karakter.

Etter vår vurdering bør 60-midlane "frigjerast" frå tradisjonsbudsjettering og forvaltast som midlar innretta mot relativt breie og langsiktige strategiske satsingsområde. Dei strategiske og politisk viljesdannande prosessane må definere forventningar til slike satsingar – men ikkje særleg detaljerte. Samstundes må satsingane tildelast budsjett med retningslinjer og så langsiktig som hensiktsmessig. For kvar slik strategi kan det vere eigne partssamansette styre som proaktivt inviterer til deltaking, men slik at aktuelle brukarar og brukargrupper sjølv må utvikle prosjekt og take ansvar for gjennomføring. Samstundes bør programstyra kunne fungere aktivt som arena for samtale og tillitsbygging mellom søkjarar med sikte på utvikling av sams prosjekt, sams kunnskapsutvikling m.m.

Om ein ser på 61-middelbruken i S&F og Troms så kunne til dømes fondsstyret i S&F vere eit programstyre for omstilling og samarbeid i og med næringslivet og med tilsvarande satsingar som i dag, kanskje med unntak av midlar avsett til støtte til einskildføretak og som blir kanalisert gjennom IN. Tilsvarande kunne dei regionale virkemiddelstyra vere programstyre for tilsvarande satsingar i Nordland, Hedmark og Møre og Romsdal (men her er den regionale fragmenteringa truleg for stor) – og med same unntak. Det ein måtte sikre seg er at desse programstyra reelt sett har same fridom til middelbruk og til å ansvarleggjere og stimulere brukarane som virkemiddelstyra til 61-midlane opplever at dei har i dag. Om ein kan få til dette og også at ein betydeleg del av midlane blir forvalta slik, ser vi små utfordringar knytt til samanslåing av 60- og 61-postane i "restområda" og det vil også stimulere til meir brukarstyring i områda som får gjeninnført differensiert arbeidsgivaravgift.

Igjen vil vi presisere at vi ikkje ser noko hinder i det sentrale regelverket i faktisk å forvalte 60-midlane på ein slik måte. Utfordringane synes i stor grad å vere organisatoriske og økonomiske – dette vil vere lettare å få til i samband med omorganisering (ny regioninndeling) og om ein har betydeleg vekst i midlane og samtidig rimeleg sikring av at ein også får tilsvarande rammer i framtida og som mogleggjer langsiktig satsing. Den kontinuerlege reduksjonen av den reelle storleiken av 60-midlane (jamfør Effektutvalet) kan ikkje seiast å ha stimulert til slik nyskaping og nytenking – "Når krybba blir tom bitest hestane".

Læring

I evalueringa vår av 61-midlane var det slåande at alle aktørane var komen kort i å etablere læringsarenaer og læringsprosessar knytt til organisering, middelbruk m.m. – men forståeleg nok sidan dei framleis var i ein oppstartsfase på intervjutidspunktet. Mine erfaringar knytt til 60-midlane er at det også synes å vere eit fråver av tilsvarande prosessar der. Rett nok er det gode kvantitative rapporteringssystem – men kvar er dei utviklingskritiske og inkluderande prosessane med grunnleggande spørsmål som kva fungerer bra og mindre bra knytt til virkemiddelbruken, kva er moglegheitene/behova, kva er truslane – kva bør vi gjere framover?

Kvantitativ rapportering har sin store styrke innan virkemiddelfelt der det er rimeleg stor stabilitet, der måla er rimeleg klare, der brukargruppene er faste, der resultat kan påvisast rimeleg greitt m.m. Kvalitativ, personleg rapportering er desto meir viktig under "kaotiske" forhold – dvs. at det er turbulens knytt til kven som eigentleg er og bør vere aktørar, kva som er dei reelle handlingsmåla og målkonflikt, kunnskapen er sprikande og konfliktfylt m.m. På

grunn av den raske økonomiske veksten og den store sentraliseringa i Noreg for tida så framstår regionalt utviklingsarbeid som rimeleg kaotisk (i ein teoretisk forstand) i dag – men slikt ”kaos” gir også nye moglegheiter. Eit generelt trekk er at kompleksitet og kaos er svært vanskeleg å handtere/styre frå toppen, det er enklare å rydde i lokale og regionale kaos enn eit oppsummert ”nasjonalt kaos” – og dette er også sterke argument for ansvars- og virkemiddeldelegering (Nilsson og Uhlin 2002). Dette må kombinerast med opne og involverande, kommunikative læreprosessar innan og mellom nivå slik at sentral kunnskap, aktørar og relasjonar blir mobilisert, jamfør figur 10.1.

TILTAK

Gjennomgangen framanfor viser at det er få formelle hinder for at noverande forvaltningspraksis og bruk av midlar tilsvarande 61-midlane kan fortsette etter ei eventuell samanslåing av 60- og 61-postane i ”restområda” etter gjeninnføring av differensiert arbeidsgivaravgift og for 60-posten meir generelt. Dei største hindera synes å vere knytt til sterke tradisjonar og institusjonar knytt til 60-midlane og som må ”brytast” om ein ønskjer å bygge på erfaringane med brukaraktivisert bruk av 61-midlane og før det dei regionale samordningsmidlane og frifylkeforsøka.

Utfordringa her er at det er grenser for kva ein kan oppnå knytt til ”instruksjon” eller ”kommando” frå toppen. Svært ofte får ein ”god dag mann økseskaft” –prosessar der ”namn” på tradisjonelle prosessar og aktivitetar blir endra for betre å samsvare med ”inn-ord” (som governance og partnerskap for tida) – og så fortset ein stort sett som før. Så korleis få ”reell” i staden for ”symbolsk” endring.

To viktige virkemiddel – a) reell omorganisering og utskifting av aktørar, relasjonar m.m. som følgje av ei regional omorganisering (frå 19 fylke til 7 regionar til dømes) og b) vesentleg auke av økonomiske utviklingsmidlar – ligg utanfor ramma av diskusjonen her men vil vere interessante og viktige tiltak for å få reell endring i arbeidsmåtar ved aktiv oppfølging. I staden vil vi fokusere på tiltak som kan gjerast innanfor noverande rammer.

Korleis organisere ein betre strategisk kommunikativ dialog mellom stat og fylke (region)?

Læring innan felt som dette krev etter vår meining aktiv dialog bygd på gjensidig tillit. Vi meiner det er særdeles viktig å utvikle betre gjensidig læring mellom stats- og fylkesnivået. Ein kan vere pessimistisk her som Øyvind Glosvik (2000) som i sitt doktorarbeid eigentleg har funne at sjølv om kommunane til ein viss grad kan ”lære av staten”, er staten i liten grad i stand til å ”lære av kommunane”. Det er fleire utfordringar her:

- *Korleis utvikle gode læreprosessar på statsnivå knytt til regional utvikling?* Ei svært viktig utfordring er å få til politiske prosessar mellom dei ansvarlege for både den lille og den store regionalpolitikken. Vi meiner at KRD – REGA bør ha ei svært aktiv rolle og ansvar i å utvikle kunnskap, bygge relasjonar og mobilisere aktørar, strategiar, tema m.m. på nasjonalt nivå knytt til regional utvikling. Arbeid med stortingsmeldingar er sjølv sagt slike prosessar og arenaer, men det bør vurderast om det ikkje bør etablerast arenaer i tillegg. Enn om det vart etablert politiske utval med tilhøyrande tverrdepartementalt sekretariat som kvart år hadde ansvar for politisk dialog med fylka knytt til regional utvikling i breitt og virkemiddelbruk meir spesielt? Enn om ein til fylkesplanen og årlege gjennomføringsplanar kunne ha ein slik dialog der fylka faktisk kunne kanalisere særskilte behov m.m. og kunne utløyse særskilte nasjonale midlar som dei regionale samordningsmidlane. Enn om store delar av

midlane knytt til den store regionalpolitikken var lagt inn i denne "potta", dvs. at fylka i stor grad kunne påverke innhaldet i den regionale bruken av slike midlar i aktiv dialog med det nasjonale og regionale nivået. Fordelinga av 60-posten til IN kan delvis vere eit mønster her, men etter meir aktiv og lærande dialog med statsnivået. Ein meir samordna stat, som tek det regionale demokratiet på alvor, vil gi auka legitimitet både til regionalpolitikk nasjonalt og til det regionale demokratiet som ein viktig og ansvarleg regional utviklingsaktør.

- *Korleis få betre strategisk fokus på bruken av 60 (og 61) midlane i fylka?* Ein del av svaret ligg sjølvsagt i punktet ovanfor, om staten gir større legitimitet til og aksept av regionale strategiar og brei virkemiddelbruk så vil regionale strategiutviklande prosessar også bli viktigare for i dag passive regionale aktørar som statsetatar m.m. Hinder her er sjølvsagt den statlege territorielle organiseringa. I Norge tek vi til å nærme oss irske tilstandar der hovudutfordringa med regional planlegging er å få til betre samordning av staten. Men fylka kan også gjere meir sjølv. Vi meiner å sjå at strategiar som blir utvikla til dømes knytt til regional utvikling i liten grad greier å "slå gjennom" i forhold til sterke tradisjonsbundne organisatoriske og institusjonelle føringar. Fylka sjølv må bryte slike strukturar og vesentleg i den samanhengen vil vere å arbeide meir strategisk proaktivt og operativt reaktivt – dvs. aktivt utvikle strategiske satsingar med stor mobilisering og samstundes ansvarleggjering av brukarar i den praktiske planlegginga av innhald i og omfang av samarbeidsprosjekt. Strategiutvikling med tilknytte forventningar, rammer, langsiktige budsjett, overordna organisering, arbeidsmetodar m.m. er eit særdeles viktig politisk arbeid i lag med aktiv oppfølging og læring. Korleis organiserings- og gjennomføringsarbeidet praktisk bør gjerast meiner vi det er best å overlate til brukarane sjølv innan dette komplekse området.
- *Korleis få til betre læring mellom stat og fylke?* Som peika på ovanfor må læringsprosessar av denne typen vere meir enn symbolske, dei må ha reelle innhald som gjer det viktig for aktørar å delta. Dette krev ei rimeleg maktdeling mellom aktørar og prosessar som blir opplevd som givande. Enn om store delar av virkemidlane er delegert til fylkesnivået slik at om statlege etatar skal ha innverknad på desse delane av "eigne midlar" så må det vere i samforståing med regionale politiske aktørar. Enn om statsnivået (REGA) har friske midlar som kan brukast både i forhold til regionar og sektorar med grunnlag i slike dialogar? Enn om fylka sjølv har "friske midlar" som også kan brukast til slike partnerskap med offentlege og private aktørar? Enn om ein greier å bryte med "tradisjonsfordeling" av slike midlar og samstundes få rimeleg langsiktige garantiar for rammer også frå staten slik at det er mogleg å utvikle langsiktige strategiar av eit visst omfang? Enn om både stats- og regionnivået aktivt utviklar ny kunnskap om regional samfunnsutvikling og som kan aktiviserast og konfronterast i slike dialogar? Slike og andre forhold meiner vi kan vere med til å gi betre nivåovergripande dialog, læring og tillit.

Korleis få til betre ansvarsdeling regionalt?

- *Korleis ansvarleggjere brukarar?* Ei vesentleg vinning ved bruken av 61-posten er at brukarane har teke ansvar for praktisk organisering og gjennomføring av tiltak og gjennom dette også utvikla eigarskap. Etter vår vurdering vil ei utvida partnerskaps- og governance-tenking knytt til 60-posten krevje ei aktivisering og ansvarleggjering av brukarar. Utvikling av strategiar, satsingar m.m. må gjerast gjennom strategiske partnerskapsprosessar der dei politisk ansvarlege til slutt må gjere formelle vedtak. Men arbeidet med 61-posten viser at vidare organisering av gjennomføring og praktisk

gjennomføring kan overlatast til ansvarleggjorte partar og som gjennom dette også utviklar eigarskap og eigeninnsats i aktivitetar og middelbruk. Det må vere brukarane, interessentane som må stimulerast til å take ansvar for å utvikle planar, organisering, gjennomføring, eigenevaluering m.m. – utvikle eigarskap og også om mogleg å legge inn egne ressursar. Samstundes bør fylkeskommunen politisk og administrativt fungere som aktiv støttespelar og også organisere ”kritisk rettleiing og kvalitetssikring” for å få betre og bevisstgjorde søknader/planar, god organisering med partnerskapsavtalar og gjennomføring – men det praktiske initiativet må vere hjå brukarane. Systemutviklingsansvaret som spesielt Nordland har teke er også eksemplarisk.

- *Politikarrolla.* Det politiske systemet må ha det strategiske ansvaret og dermed ansvara for – i tett samarbeid med alle aktuelle partnarar – å utvikle langsiktige planar, strategiar, program m.m. og med tilknytte forventningar om prosess og substans – og tilsvarende å syte for både kontinuerleg læringsretta evaluering. Kunnskapsutvikling til politikarar og det politiske systemet er også viktig, at politikarar deltek – i klart mindretal – i styringsgrupper m.m. knytt til gjennomføring kan vere viktig i denne samanhengen for å få knytt saman nettverk og relasjonar – men då må rolle og ansvar vere klar.
- *Skilje mellom den proaktive utviklingsagenten og forvaltaren.* I vurdering av 61-midlane har kvalitetssikring i stor grad blitt overlata til forvaltningsaktørar som IN eller konsulentar, medan dei som har vore sekretariat for styringsorgana i stor grad har hatt ei oppsøkande og mobiliserande rolle. Utviklingsarbeid krev endringsagentar og ”provokatørar” som kan greier å ”vekke” aktørar – som kan greie å arbeide i ein ”governancesituasjon”. I stor grad synes også medlemmar av styringsgruppene i lag med sekretariata å ha teke ei slik utviklingsrolle med aktiv bruk av sine egne relasjonar og nettverk – og som synes å fungere godt. Men dette er ei heilt anna rolle enn ”forvaltaren” som ventar på søknad og som skal drive med formell behandling og avgjerd. Arbeidsdelinga i til dømes Sogn og Fjordane der styret og sekretariatet er proaktivt, medan Innovasjon Norge syter for kvalitetssikring, synes å fungere bra der ut frå slike prinsipp og spesielt fordi rollene og arbeidsdelinga framstår som klar.

Korleis få til betre læring mellom lokale og regionale aktørar?

- *Korleis få større brukarstyring av ”nye 60 midlane”?* Vi meiner at 61-posten her har vist ein farbar veg i mange fylke. Til dømes næringslivet sine representantar har vist stort ansvar og lagt inn store egne ressursar i å utvikle gode brukarstyrte prosessar, dei har vist seg tilliten verdig. Som i alle andre slike prosessar krevst det aktivt arbeid for å mobilisere dei personane og organisasjonane som har brei tillit innan feltet ein vil satse og så å ansvarleggjere desse i den reelle styringa. I til dømes evalueringa i Nordland kom det fram at ein ikkje alltid hadde vore like heldig med å finne ”rette personar” i styringssystema av partnerskap – dette er sjølv sagt alltid ei utfordring når ein går inn på nye felt – og som berre kan fangast opp gjennom aktive samtalar og læring. Med bakgrunn i eit opplæringsprogram om partnerskap og programarbeid har Glosvik og Amdam (1997) peika på fleire praktiske grep her. Reint læringsmessig har ein mange av dei same utfordringane som i forholdet mellom stat og fylke.
- *Erfaringslæring.* Typiske trekk i det fragmenterte samfunnet er at kunnskapane våre på same måte som relasjonane våre er sterkt avgrensa og manglar både nivå- og sektorovergriping. Total ”samordning” er sjølv sagt umogleg, men både i det strategiutviklande arbeidet og innan avgrensa strategiske satsingar bør det vere mogleg å ha meir aktiv læring og kunnskapsutveksling enn i dag. I dag er det truleg

lite direkte læringsorientert kontakt mellom sentrale aktørar i 60- og 61-middelbruken. Det er ei stor utfordring i kvar av fylka å få til tettare kopling mellom aktørar slik at ein får aktiv kunnskapsformidling, relasjonsbygging og ny mobilisering og fylkeskommunen må ha eit primæransvar for å få dette til.

- *Gode døme.* I følgjeevalueringa vår av 61-midlane har vi ikkje hatt høve til å gå nærare inn i konkrete prosjekt eller konkrete arbeidsmåtar utanom fylkesnivået. Måtane som det vert arbeidd på i dei regionale styringsgruppene i til dømes Nordland, Hedmark og Møre og Romsdal er spanande og burde evaluerast og rapporterast nærare. Like eins er det kome fram at i mange fylke er det sett i gang spanande utviklingsprogram med deltakarar som tidlegare har vore vanskelege å aktivisere. Det vil vere viktig at fylka sjølv dokumenterer slik nyskaping og at slik kunnskap blir formidla både innan fylket og mellom fylke. Eit utval av slike prosjekt bør også evaluerast og dokumenterast i ein nasjonal samanheng.
- *Opplæring og organisasjonsutvikling.* Ein viktig aktivitet for å ”bryte tradisjonar” er opplæring og organisatoriske endringar. I til dømes frifylket førte etablering av etatssjefskollegium på tvers av fylkeskommune og stat til nye kunnskaps- og mobiliseringsprosessar, det same gjorde organisatorisk ”samrøre”, omfordeling av saksbehandling ut frå kompetanse meir enn formelt ansvar m.m. til betydeleg intern effektivisering og profilsering (Amdam 1996). Etablering av sams utviklings- og opplæringsprogram på tvers av privat-offentleg og stat-fylke-kommune m.m. kan vere viktige trekk for å få endre kunnskapar og relasjonar.

Referanseliste

Bøker og artiklar

- Amdam J. (1996): Frå samordning til samhandling. Sluttevaluering av frifylkeforsøka i Aust-Agder og Nordland. Forskingsrapport nr. 20. Møreforskning Volda.
- Amdam J. (1998): Regionale utviklingsprogram og partnerskap mellom private og offentlege aktørar. Krav og forventningar på Nordvestlandet. Møreforskning notat 6/98.
- Amdam J. (1997): Planning for rural and local development in Ireland and Norway. I Byron R., J. Walsh and P. Breathnach (eds.) Sustainable Development on the North Atlantic Margin. Ashgate. Aldershot.
- Amdam, J. (2000): Confidence Building in Local Planning and Development. Some experience from Norway. European Planning Studies, Vol. 8, No. 5.
- Amdam J. (2003): Structure and strategy for regional learning and innovation – challenges for regional planning. European Planning Studies, Vol.11, No. 6.
- Amdam, J. og Amdam, R. 2000: Kommunikativ planlegging. Oslo: Samlaget.
- Amdam R. and O. Bukve (eds. 2004): Det regionale regimeskiftet – tilfellet Noreg. Tapir akademisk forlag, Trondheim.
- Amdam R. (2005): Planlegging som handling. Universitetsforlaget.
- Arbo, Peter og Hallgeir Gammelsæter (2004): *Innovasjonspolitikken scenografi: nye perspektiver på næringsutvikling*. Trondheim: Tapir akademisk forlag. (REGUT-programmet).
- Baldersheim, Harald (2003): *Det regionpolitiske regimet i omforming – retrett frå periferien; landsdelen i sikte!* I Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr. 3, 2003.
- Bukve, Oddbjørn og Amdam, Roar (2004): "Regionalpolitisk regimeendring og regional utvikling" i Roar Amdam og Oddbjørn Bukve (red.) *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim 2004. (REGUT-programmet.)
- Espedal, Bjarne (1999): *Styringsformer i privat og offentlig partnerskap*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning rapport 69/99.
- Gjertsen, Arild og Halkier, Henrik (2004): *Regional utvikling og partnerskap – et komparativt blikk på norske og danske erfaringer*. I Amdam, Roar og Bukve, Oddbjørn (2004): *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.
- Glosvik Ø. og J. Amdam (1997): Programarbeid og partnerskap i praksis – erfaringar frå Sogn og Fjordane. Vestlandsforskning og Møreforskning rapport nr. 5/97.
- Glosvik Ø. (2000): I grenseland. Læring emllom stat og kommune. Avhandling dr. polit. UiBergen. Inst for adm. og org.
- Halkier, Henrik, Danson, Mike (1998): *Regional development agencies in Western Europe. A survey of key characteristics and trends*. I Halkier, Henrik, Danson, Mike og Damborg, Charlotte (ed.) (1998): *Regional development agencies in Europe*. Jessica Kingsley Publishers, England.
- Healey, P. (1997). Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. Macmillan Press Ltd. London.
- Healey, P., A. Khakee, A. Motte and B. Needham (eds.) 1997: Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe. UCL Press London.
- Healey, P., A. Madanapour and C. Magalhaes (1999): Institutional Capacity-building, Urban Planning and Urban Regeneration Projects. In M. Sotarauta (ed.) Urban Futures: A Loss of Shadows in the Flowing Spaces? Futura vol. 18. No. 3/1999. p. 117 - 137.

- Knudsen, J.P., B. Moen, L.O. Persson, S. Skålnes og J. M. Steineke (2005): En vurdering av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapens funksjon i den sammenheng. Nordregio.
- Malmberg, Fredrik von (2003): *Public – Private Partnerships for regional sustainable development: Lessons from Sweden*. I Lafferty, William M. and Narodslawsky, Michael (eds.) *Regional sustainable development in Europe. The challenge of multi – level cooperative governance*. Prosus. (s. 271 – 294)
- Nilsson J.E. og Å. Uhlin (2002): *Regionala innovasjonssystem. En fördjupad kunskapsöversikt*. VINNOVA. Rapport VR 2002:3.
- Onsager, Knut og Tor Selstad (red.) (2004): *Regioner i utakt*. Trondheim: Tapir akademisk forlag. Finansiert av REGUT – programmet i Noregs Forskningsråd.
- Putnam, Robert D. (1993): *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, Princeton New Jersey
- Rye, M. og E. R. Yttredal (2005): Følgjestudie av kap. 551, post 61. Prosess og profilanalyse. Arbeidsrapport nr. 181. Møreforskning Volda og Molde.
- Storper, M. (1997): *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. The Guilford Press. New York. London
- Stöhr W. (red.) 1990: *Global Challenge and Local Response. Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*. The United Nations University. Mansell. London og New York.

Anna

- Artikkel i www.forskning.no basert på Birgitte Grøgaard sin doktorgradsavhandling frå Handelshøyskolen BI: *Strategy, structure and the environment: Essays on international strategies and subsidiary roles*. Og samandrag av den same doktorgradsavhandlinga.
- Stortingsmelding nr. 25, 2004-2005. *Om regionalpolitikken*. Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet av 8. april 2005, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Bondevik II).
- NOU 2004:15: *Regional statsstøtte og EØS-reglane*.

Vedlegg 1: Utfordringar ved bruk av kompensasjonsmidlar for arbeidsgivaravgift

Jørgen Amdam 2005-01-09

Innleiing

Kommentarane her byggjer på ein gjennomgang av søknadene frå fylka til KRD og er eit grunnlag for det vidare arbeidet med utvikling av perspektiv for den kommunikative evalueringa av middelbruken og for spørsmål i ein samtaleguide i samband med telefonintervju og i evalueringsmøte.

Eg gjer merksam på at dette ikkje er ei evaluering. 2004 er uansett eit vanskeleg startår der partnarskapa i fylka har måtte gjere vanskelege val på ofte spinkle grunnlag. I staden vil vi forsøke å peike på utfordringar og farar som dels er knytt til middelbruken i 2004, men som også kan fortsette bevisst eller ubevisst.

Fragmentering

Nokre fylke har samla innsatsen innan nokre utvalde satsingsområde, andre har delt midlane ut "rettferdig" til kommunar/regionar utan nokon klar strategi. På kort og lang sikt kan det vere betydelege farar knytt til sterk oppdeling av middelbruken til mange og ofte små formål – fordeling på bransjar så vel som geografiske område. Ei utfordring er knytt til å halde oversikt. Ei anna til å kunne vere rimeleg sikker på effektar, kva er det ein ønskjer å oppnå og korleis skal ein sikre at ein oppnår desse? Dei organiserande partnarskapa i alle fylke er nye og førebels laust samanknytte og med liten organisatorisk kapasitet. Ei sterk fragmentering i middelbruk vil lett føre til at ein misser oversikten, at ytinga til kvart tiltak vert for lite til at det gir positiv effekt, ein kan få problem med å forsvare bruken av midlar, problem med "å få brukt midlane" til dømes fordi den mottakande organisasjonen er for svak, med rapportering m.m. Slik vi ser det er det fleire av partnarskapa som har vore farleg nær ei slik fragmentering i 2004 – bevisst eller ubevisst.

Kortsiktig hestehandel

2004 var eit spesielt år fordi ordninga var ny, den kom raskt i forhold til organisatorisk kapasitet, midlane var store i nokre av fylka m.m. Etter formålet er det næringslivet som skal "vere i hovudsætet" i middelbruken. Men sidan ordninga er ny kan ein ikkje vente at næringslivet og næringslivet sine organisasjonar har greidd å utvikle sams visjonar, mål, strategiar og satsingsområde. Då vil det lett utvikle seg ein "hestehandel" mellom dei aktørar som vert aktivisert, og som kan føre til kortsiktige "løysingar" eller måtar å bruke midlane på og som kanskje ikkje er særleg knytt til dei langsiktige utfordringane og interessene til ulike delar av næringslivet i ulike geografiske område. Noko av inndelinga i middelbruk og svake analyser av situasjon og utfordringar, kan tyde på at 2004 er prega av kortsiktig hestehandel. Men er det ein farbar strategi i framtida?

Profil

Intensjonane med desse virkemidlane er å kompensere næringslivet og samfunnet for bortfallet av lavare arbeidsgivaravgift. Høgre avgift fører sjølvsagt til høgre kostnader for organisasjonar som har tilsette, men også for samfunnet i form av eit høgre kostnadsnivå. Korleis skal ein då profilere virkemiddelbruken innanfor det relativt breie bruksområdet? Om til dømes støtte fører til lavare transportkostnader for alle, lettare og rimelegare breiband m.m., men kanskje ikkje så mykje støtte til konkrete føretaksgrupper – korleis skal ein då

avvege dette? Vi ser det som ei stor utfordring å finne fram til ein profil i virkemiddelbruken som både kan få støtte i næringslivet og i samfunnslivet.

Samarbeid og partnerskap

I områda der endringane i arbeidsgivaravgift har vore størst, er det også tilgang på mange andre offentlege virkemiddel med til dels same bruksområde – Innovasjon Norge, fylkeskommunale utviklingsprogram, kommunale næringsfond, investeringsmidlar til infrastruktur m.m. I tillegg har føretaka sjølv sine strategiar. I nokre fylke ser ein at det bevisst har vore samarbeid for å utvikle ei rolledeling og samarbeid om middelbruk, mellom anna ved brei mobilisering og kontaktarbeid, i andre søknader kjem ikkje dette særleg fram. Den nye middelbruken forutset at aktørar utviklar reelle partnerskap med klar rolle- og oppgåvefordeling og klare ansvar knytt til finansiering, organisering, gjennomføring, evaluering m.m. Dette er også eit område der det kan vere problematisk å sjå av søknadene kor langt ein har kome og kva utfordringar ein har knytt til den regionale og lokale situasjonen i kvart fylke.

Strategiar – strategiske partnerskap

Det einaste organet som systematisk har drive analyse av næringsliv og samfunn og forsøkt å utvikle sams mål, visjonar og strategiar for samfunnsutvikling i fylket er fylkeskommunen i fylkesplanlegginga og i strategiske næringsplanar. Det varierer sjølvsagt korleis fylkeskommunen har greidd å aktivisere næringslivet sine ulike aktørar i så stor grad og på ein slik måte at ein har greidd å utvikle sams strategiar og satsingsområde og som med grunnlag i ein slik fellesskap ”automatisk” vil fungere som ei rettesnor også for bruken av desse midlane. I nokre søknader er det direkte vist til slike overordna vurderingar, i andre ikkje. Ei utfordring frametter vil vere å unngå at ulike aktørar har ulike oppfatningar om kva som er dei store utfordringane innan nærings- og samfunnsutvikling, ulike mål, ulike strategiar og konkurrerende tiltak. Korleis vil ein sikre ei sams strategiutvikling frametter?

Organisering – organiserande partnerskap

Partnerskapen som samordnar bruken av desse midlane er av typen ”strategiske” og med liten eigen organisasjon. Ei effektiv organisering av virkemiddelbruk og rapportering/kontroll krev då at ein brukar andre eksisterande organisasjonar, offentlege som private, men på ein slik måte at dette kan forsvarast. Av søknadene der vi at denne organiseringa varierer sterkt mellom fylka. Nokre brukar Innovasjon Norge, andre regionråd og/eller kommunar, konsulentfirma er inne i bildet m.m. Fylkeskommunane er som regel sekretariat, men synes å ha ei ”tilbaketrekt” rolle. Vi forventar og fryktar at ein har kan få store utfordringar frametter med å ansvarleggjere aktørar og spesielt å unngå å bygge opp nye og konkurrerende organisasjonar i forhold til eksisterande. Eit tydeleg trekk i ein del fylke er tendens til å delegere søknadshandsaming, kvalitetsvurdering og til dels reell vurdering og prioritering til eit svært lavt nivå og nært til middelbruken, noko som kan skape juridiske og andre vanskar. Det å få ei god og forsvarleg sakshandsaming både ved proaktiv (oppsøkande) og reaktiv verksemd (søknadshandsaming etter invitasjon) utan å bygge nye ”byråkrati”, meiner vi kan vere ei stor utfordring framover spesielt i fylke med store midlar.

Gjennomføring – proaktivt og reaktivt

Dei gjennomførande organisasjonane vil normalt vere eksisterande føretak, føretaksgrupper, private og offentlege organisasjonar m.m. og som normalt må søkje om støtte til ein konkret aktivitet, gjerne etter ein målretta invitasjon. Dette skaper i seg sjølv mange utfordringar. Kva skal ein gjere om det ikkje kjem nokon søknad innan eit viktig strategisk felt? Skal ein då sjølv gå ut og syte for etablering av ein gjennomføringsorganisasjon? Kan ein det etiske og

juridisk sett, og i tilfelle korleis? Kan ein til dømes gå svært langt i støtte til planleggings- og organiseringsarbeid spesielt i forhold til felt med svake organisasjonar (fordi totalstøtten etter gjennomføring av planar som vert utvikla er innan regelverket)? Kva om dette fører til organisasjonar som vert avhengig av slik støtte ”sugerørsorganisasjonar”?

Evaluering og læring

Korleis skal ein sikre at ulike delar av samarbeidet gjennomfører realistiske og ærlege evalueringar av egne og andre sine roller, innsats og oppnådde resultat m.m. på ein slik måte at ein faktisk lærer både av svake og sterke sider og som fører til forbetring ar arbeidet i alle ledd? Dei strategiske partnerskapa i fylka kan sjølvsagt ikkje gjere slike arbeid sjølv, men dei bør sikre seg gjennom avtalar m.m. at dette faktisk skjer.

VEDLEGG 2. KOMPENSASJONSORDNINGEN FOR ØKT ARBEIDSGIVERAVGIFT

Prosjektnavn:	
Bedriftens/organisasjonens navn:	
Organisasjonsnummer:	
Informantens navn:	
Telefonnummer:	
Kommune/fylke:	

1. Beskrivelse av prosjektet (formål/kategori, gjennomføring/framdrift)

Start prosjekt:

Tilsagnsbeløp:

Slutt prosjekt:

Totale prosjektkostnader:

2. Hvordan foregikk prosessen rundt tildeling/søknad om midler fra kompensasjonsordningen?

3. Hvor godt kjenner du til kompensasjonsordningen for økt arbeidsgiveravgift?

Svært dårlig Godt Meget godt Vet ikke

4. Hvor god mener du informasjon om ordningen har vært?

Svært dårlig Middels Meget god Vet ikke

5. Hvem mener du har hatt størst påvirkning på bruk av kompensasjonsmidlene i ditt fylke?

- Næringslivet
- Kommunene
- Fylkeskommunen (fylket)
- Andre:
- Vet ikke

6. Mener du at tiltak som er iverksatt gjennom kompensasjonsordningen (direkte bedriftsstøtte, støtte til bransjetiltak, digital infrastruktur, samferdselstiltak,

næringshager, markedsføring av regionen osv.) kompenserer for økt arbeidsgiveravgift i din bedrift/ditt område?

- Nei I liten grad I noen grad Ja, fullt ut Vet ikke

7. Hvis det var mulig å velge, hva ville din bedrift/bedriftene i ditt område foretrekke?

- Differensiert arbeidsgiveravgift Ordningen med kompensasjon Vet ikke

8. Addisjonalitet

Hva ville skjedd med prosjektet dersom det ikke hadde fått støtte gjennom Kompensasjonsordningen?

Gjennomført prosjektet uten endringer (samme skala og tidsskjema)	
Gjennomført prosjektet i en mer begrenset skala og/eller på et senere tidspunkt	
Prosjektet ville ikke blitt gjennomført	
Vet ikke	

9. Forventet effekt/resultat av prosjektet (Økonomiske, kompetanse, sysselsetting)

Interne effekter av prosjektet:

	Ikke relevant	Ubetydelig 0	1	2	3	4	Betydelig 5	Vet ikke
Kompetanseheving								
Økonomi								
Sysselsetting								

Eksterne effekter av prosjektet:

	Ikke relevant	Ubetydelig 0	1	2	3	4	Betydelig 5	Vet ikke
Kompetanseheving								
Økonomi								
Sysselsetting								

10. Hvor vellykket vil du si prosjektet har vært (så langt)?

Svært mislykket -3	-2	-1	0	+1	+2	Svært vellykket +3	Vet ikke For tidlig å si