

Steinar Johansen
Knut Onsager
Roald Sand

Økonomiske utviklingsmidlers betydning for fylkeskommunen som regional samfunnsutvikler



NIBR

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Økonomiske utviklingsmidlers
betydning for fylkeskommunen
som regional samfunnsutvikler

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-notat 2008:110

Virkemidler i distriktpolitikken. En strategisk analyse av statsbudsjettets kapittel 551.60.

NIBR-notat 2009:113

Subsidiaritet på norsk. Mulige effekter av forvaltningsreformen.

NIBR-rapport 2011:12

Regional innovasjon og næringsutvikling.

NIBR-rapport 2015:14

Samspill og regional vekstkraft i Tromsø-regionen.

NIBR-rapport 2015:17

Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging.

NIBR-rapport 2016:6

Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerrollen

Publikasjonene
kan skrives ut fra
<http://www.hioa.no/nibr>

Steinar Johansen
Knut Onsager
Roald Sand

Økonomiske utviklingsmidlers betydning for fylkeskommunen som regional samfunnsutvikler

NIBR-rapport 2017:11

Tittel: Økonomiske utviklingsmidlers betydning for fylkeskommunen som regional samfunnsutvikler

Forfatter: Steinar Johansen, Knut Onsager og Roald Sand

NIBR-rapport: 2017:11

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-213-4 (Trykt)
978-82-8309-214-1 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 3631

Prosjektnavn: Økonomiske utviklingsmidlers betydning for regional samfunnsutviklerrolle

Oppdragsgiver: KS

Prosjektleder: Steinar Johansen

Referat: I prosjektet har vi sett nærmere på hvilken betydning regionale utviklingsmidler over statsbudsjettet (13.50) har for fylkeskommunen som regional samfunnsutvikler. Vi konkluderer med at midlene har stor betydning for strategisk retning, mobilisering og samordning, som er tre sentrale faktorer i samfunnsutviklerrollen.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: August 2017

Antall sider: 108

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
Høgskolen i Oslo og Akershus
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post@nibr.hioa.no

Vår hjemmeside: <http://www.hioa.no/nibr>

Trykk: X-idè
Org. nr. NO 997058925 MVA
© NIBR 2017

Forord

På oppdrag for KS har By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved Høgskolen i Oslo og Akershus (NIBR), sammen med Trøndelag forskning og utvikling (TFoU), gjennomført en analyse av regionale utviklingsmidlers betydning for fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle. Prosjektet ble gjennomført i løpet av vårsemesteret 2017.

Analysen er gjennomført, og rapporten skrevet, av forskerne Steinar Johansen og Knut Onsager fra NIBR og Roald Sand fra TFoU. Det har vært et typisk samarbeidsprosjekt, der alle tre har bidratt i alle deler av analysen. Onsager har imidlertid hatt hovedansvaret for analysen tilknyttet spørreskjemaundersøkelsen og kontakten mot den enkelte fylkeskommune (kapittel 4), mens Sand har hatt hovedansvaret for analysen av KOSTRA-data (kapittel 3). Johansen har vært prosjektleder.

Det har vært avholdt to møter med KS tidlig i prosjektet. Faglig kontaktperson hos KS har ellers vært Berit Aarsnes. Hun har blant annet fungert som døråpner overfor fylkeskommunene når vi har hatt behov for det. Hun har også formidlet innspill fra KS til et utkast til rapport.

Prosjektopplegget ble presentert for fylkeskommunenes regional-sjefer på et regionalsjefskollegiemøte i februar. Her deltok også blant andre Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Innovasjon Norge, som ble gjort kjent med prosjektet gjennom dette. Vi har seinere hatt nytte av kontakter vi fikk i forbindelse med dette møtet. Et slikt prosjekt er avhengig av data og innspill fra en rekke informanter, og vi takker for bistanden fra alle som har bidratt med innspill. Tolkninger, vurderinger og analyser av den informasjonen vi har fått, er imidlertid foretatt av oss. Det innebærer samtidig at NIBR er ansvarlig for eventuelle feil og mangler som måtte ha oppstått fra vår side.

Foreløpige resultater fra prosjektet ble presentert på et åpent seminar i regi av Høgskolen i Oslo og Akershus tidlig i juni. Fylkeskommunen som samfunnsutvikler er et interessant tema som det finnes ulike meninger om, og på seminaret deltok representanter både for posisjonen og opposisjonen på Stortinget. Slik har analysen bidratt til debatt allerede før den var helt ferdig. Vi håper at analysen vil vekke interesse også framover.

Høgskolen i Oslo og Akershus, august 2017

Berit Nordahl
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt	6
Sammen drag.....	7
Summary	13
1 Innledning og problemstilling.....	17
1.1 Problemstillinger	17
1.1.1 Kartlegging.....	18
1.1.2 Eksempler	19
1.1.3 Indirekte styring	19
1.2 Fylkeskommunen som regional samfunnsutvikler.....	19
1.2.1 Ansvarsreformen og forvaltningsreformen.....	20
1.2.2 Subsidiaritetsprinsippet	21
1.2.3 Behov for en ny regionreform	22
1.2.4 Fylkeskommunen som regional samfunnsutvikler.....	24
1.2.5 En bredere forståelse av samfunnsutviklerrollen?	26
1.3 Leservegledning og kortversjon.....	27
2 Metoder og data.....	30
2.1 Bruk av flere metoder.....	30
2.2 Data.....	32
2.2.1 Tilgjengelige data fra KMD, SSB og fylkeskommunene	32
2.2.2 Egeninnsamlede data.....	33
2.3 «Follow the Money».....	33
3 Bevilgningenes utvikling.....	35
3.1 Kort om statsbudsjettets inndeling.....	35
3.2 Utviklingen i målstruktur	36
3.2.1 Gjennomgang av endringer i mål	36
3.2.2 Endringer i kriterier for regional fordeling av midlene	39
3.3 Utviklingen i bevilgninger over tid, 13.50.....	42
3.3.1 Utvikling i bevilgningene over 13.50 over tid	42
3.3.2 Regional fordeling av bevilgningene	43
3.3.3 Bruk av midler, fordelt på hovedmål	45

3.3.4	Bruk av midler fordelt på forvalter.....	48
3.4	Fylkeskommunens ressursbruk knyttet til samfunnsutviklerrollen.....	49
3.4.1	Om fylkeskommunens inntekter og utgifter.....	50
3.4.2	Fylkeskommunens bruk av ressurser på regional utvikling (Kostra-tall).....	51
4	Betydningen og bruken av regionale utviklingsmidler.....	56
4.1	Fylkeskommunenes vurdering midlenes betydning...	57
4.1.1	Strategisk retning.....	58
4.1.2	Mobilisering.....	60
4.1.3	Koordinering.....	63
4.2	Eksempler på bruk av midlene.....	65
4.2.1	Hedmark.....	66
4.2.2	Møre og Romsdal.....	68
4.2.3	Nord-Trøndelag.....	71
4.2.4	Finnmark.....	73
4.2.5	Omstillingsprogram.....	76
4.2.6	Næringsfond.....	78
4.2.7	Internasjonalt samarbeid (Interreg ØKS).....	80
4.3	Fylkeskommunenes vurderinger av kuttene effekter.....	82
4.4	Oppsummering av noen hovedmomenter.....	86
5	Sammenstilling og konklusjoner.....	88
5.1	Innledning.....	88
5.2	Midlenes betydning for samfunnsutviklerrollen.....	89
5.2.1	Fylkeskommunens kostnader knyttet til samfunnsutviklerrollen.....	90
5.2.2	Utløser de regionale utviklingsmidlene andre midler?.....	92
5.2.3	Utviklingsmidlenes betydning for mobilisering av kommuner.....	95
5.2.4	Fylkeskommunens ressursbruk på framtidig samfunnsutviklerrolle.....	96
5.3	Eksempler på bruk av utviklingsmidler.....	97
5.4	Indirekte styring av fylkeskommunen.....	98
5.5	Oppsummering: Utvidet eller svekket samfunnsutviklerrolle.....	99
	Litteratur.....	102
	Vedlegg 1 Tabeller.....	106
	Vedlegg 2: Kort om kontoplanen i statsbudsjettet.....	107

Tabelloversikt

Tabell 3.1	<i>Målstruktur for programkategori 13.50, kapittel 551, til og med 2016</i>	37
Tabell 3.2	<i>Ny målstruktur for programkategori 13.50, kapittel 550 og 553, fra og med 2017</i>	38
Tabell 3.3	<i>Kriterier for tildeling av midler over (den utvidede) 60-posten.</i>	40
Tabell 3.4	<i>Brutto driftsutgifter i fylkeskommunene for tilrettelegging for næringsutvikling og lokal/ regional utvikling, millioner kr 2014-2016</i>	53
Tabell 3.5	<i>Bevilgning regionale utviklingsmidler (kapittel 13.50) og faktisk bruk av midler til tilrettelegging for næringsutvikling og lokal/ regional utvikling 2016</i>	54
Tabell 4.1	<i>Fordelingen av regionale utviklingsmidler og andre midler som brukes for å nå målene. 1000 kr 2016</i>	69
Tabell 4.2	<i>RU-støtta prosjekter i omstillingsprogrammet for petroleumsrelatert leverandørindustri Møre og Romsdal.</i>	70

Figuroversikt

Figur 3.1	<i>Bevilgninger over 13.50 2013-2017 (budsjett 2017 etter stortingsforhandlinger). Millioner kroner, løpende.....</i>	43
Figur 3.2	<i>Bevilgninger over 13.50 (totalt) i 1000 kroner 2015, fordelt på fylker.....</i>	44
Figur 3.3	<i>Bevilgninger i kr per innbygger 2015. Hele 13.50.....</i>	44
Figur 3.4	<i>Bevilgninger over 13.50 fordelt på hovedmål. Mill kr 2015..</i>	46
Figur 3.5	<i>Prosentvis fordeling av bruken av midler over 13.50 i 2015 .</i>	47
Figur 3.6	<i>Bruk av post 60 og 61 i 2015, fordelt på forvalter. Mill kr.</i>	48
Figur 3.7	<i>Innovasjon Norges andel av fylkeskommunenes bruk av post 60 og 61 i 2015, i prosent av total bruk.....</i>	49
Figur 4.1	<i>Midlenes betydning for den regionale samfunnsutviklingsrollens tre dimensjoner over lengre tid (2010-16). (N=12)</i>	58
Figur 4.2	<i>Fylkeskommunenes vurdering av betydningen av kutt i øremerkede regionale utviklingsmidler fra KMD i perioden 2013 til 2017 (N=12)</i>	84
Figur 5.1	<i>Prosentvise endringer i bevilgninger over 60-posten fra 2013 til 2016.....</i>	88

Sammendrag

Steinar Jobansen, Knut Onsager og Roald Sand

Økonomiske utviklingsmidlers betydning for fylkeskommunen som regional samfunnsutvikler.

NIBR-rapport 2017:11

Fra år 2020 skal det parallelt gjennomføres to reformer i Norge; en kommune- og en regionreform. Reformene innebærer blant annet at antall kommuner og fylker skal reduseres betraktelig. I tillegg vil oppgavefordelingen mellom de tre forvaltningsnivåene (kommune, fylke og stat) bli noe endret. Det vil bli avholdt valg til de nye kommunene og fylkene i år 2019.

By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved Høgskolen i Oslo og Akershus (NIBR) og Trøndelag forskning og utvikling (TFoU) har sett nærmere på økonomiske utviklingsmidlers betydning for fylkeskommunens rolle som regional samfunnsutvikler. Oppdragsgiver har vært Kommunenes organisasjon (KS).

Utgangspunktet for analysen er at fylkeskommunen skal styrkes som regional samfunnsutvikler. Samtidig har de øremerkede bevilgningene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) til regional utvikling i fylkeskommunene blitt redusert de senere årene (fra 2013 til 2017). I prosjektet ser vi nærmere på om en styrket samfunnsutviklerrolle lar seg forene med kutt i, og sterkere sentralstyring av, midlene til regional utvikling.

Fylkeskommunens oppgaver og fylkeskommunen som regional samfunnsutvikler

Fylkeskommunen har en rekke oppgaver og stor bredde i sine ansvarsområder i dag. De er tjenesteytere, forvaltningsorganer, regionale utviklingsaktører og regionalt, folkevalgt nivå. Dette innebærer at de har ansvaret for blant annet tannhelse, videre-

gående opplæring, opplæring rettet mot eget næringsliv, kultur, samferdsel, næringsutvikling og regional utvikling.

Gjennom den såkalte *ansvarsreformen* mistet fylkeskommunene i 2002 den største av de sektorene den hadde ansvaret for, nemlig sykehusene. Samtidig fikk de et økt ansvar for regional utvikling, blant annet gjennom en delegering av ansvaret for disponering av midler fra KMD (13.50-midler), som er øremerket regional utvikling. Gjennom *forvaltningsreformen* i 2010 fikk de ytterligere økt ansvar for helheten knyttet til regional utvikling i sitt fylke, blant annet gjennom økt ansvar for samferdsel, gjennom eierskap i Innovasjon Norge (IN), gjennom regionale forskningsfond, gjennom økt planleggingsansvar med videre.

Man kan med andre ord si at fylkeskommunen har et *bredt ansvar som regional samfunnsutvikler* knyttet til de disponeringer, valg og prioriteringer man gjør når det gjelder hele bredden av fylkeskommunale aktiviteter. Dette omfatter også ansvaret for regional utvikling, som man kan kalle et *smalt¹ ansvar for regional samfunnsutvikling*. Tanken er blant annet at fylkeskommunen skal ha et koordineringsansvar for ulike politikkområder, innenfor rammen av samfunnsutviklerrollen. I den forstand er, mer presist, samfunnsutviklerrollen oppsummert av regjeringen i tre punkter:

1. Å gi *strategisk retning til samfunnsutviklingen*. Fylkeskommunen er det forvaltningsnivået som best kan utforme en politikk som ser utviklingen i sitt fylke i sammenheng, på en måte som verken sektormyndigheter eller deres regionale ledd kan. Fylkesplanen er et viktig instrument i så måte.
2. Å *mobilisere (andre aktører)*. Dette er en kjernekompetanse i fylkeskommunene i dag og skjer gjennom regionale partnerskap og nettverk. Sammenliknet med statlige myndigheter, har fylkeskommunen mye større kunnskap om mennesker, ressurser, verdiskapingspotensial og utviklingsmuligheter i regionen.
3. Å *samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk*. En stor utfordring for regional samfunnsutvikling er at virkemiddelappara-

¹ Her er *smalt ansvar* brukt for å illustrere at fylkeskommunen også har et bredere ansvar, blant annet som tjenesteprodusent og ansvarlig for infrastruktur og planlegging. Nedenfor mener vi det smale ansvaret når vi snakker om fylkeskommunen som samfunnsutvikler, dersom ikke annet er sagt.

tet spesielt, og offentlig sektor generelt, er fragmentert. Fylkeskommunen kan, gjennom samfunnsutviklerrollen, bidra til å konsentrere og samordne virkemiddelbruken, også gjennom å se ulike sektorområder i sammenheng.

De tre punktene kan ikke sees på isolert fra hverandre, de utgjør tre sider av samme sak – samfunnsutviklerrollen. Man kan også tilføye at fylkeskommunen, for å være en attraktiv partner for andre aktører, bør ha egne midler de kan bidra med til å få i gang ulike prosjekter og prosesser. Hvis ikke, kan fylkeskommunen fort bli sett på som en hemske i stedet for en samfunnsutvikler, ved at den krever mye av andre aktører, men ikke bidrar i samme grad selv.

Kutt i bevilgningene over 13.50

Siden 2013, det vil si i inneværende stortingsperiode, har bevilgningene over programkategori 13.50 i statsbudsjettet vært kuttet kraftig (mer enn 40 prosent). Det er disse midlene som er øremerket regional utvikling i fylkeskommunene. Samtidig er det fra 2017 innført flere poster på statsbudsjettet for dette kapittelet og tydeligere nasjonale delmål knyttet til hver post. For fylkeskommunenes del betyr dette mindre penger og mer spesifikke mål knyttet til bruken av midlene. Dette betyr mindre handlefrihet, sett i forhold til nasjonale mål og prioriteringer, ikke mer. Hovedspørsmålet i analysen er om dette bidrar til å styrke eller svekke fylkeskommunen som samfunnsutvikler.

Data og metode

Prosjektet er i stor grad basert på analyse av tilgjengelige og egeninnsamlede data og på dokumentanalyse. Tilgjengelige data er hentet hovedsakelig fra KMD, Statistisk sentralbyrå (SSB) og fylkeskommunene. Vi har supplert dette med en egen survey til fylkeskommunene og gjennom samtaler med aktuelle informanter. I tillegg har vi brukt dokumenter, fra regjeringen (KMD), Stortinget og fylkeskommunene, samt forskningsrapporter, NOU'er og andre analyser. Dette har vi sammenstilt i en analyse der informasjon fra de ulike kildene ses i sammenheng.

Konklusjoner

Aktivitetsnivået prioriteringene varierer mellom fylkeskommunene. Det er også stor forskjell hvor mye midler over 13.50 som tildeles

hver fylkeskommune og hvordan disse midlene brukes. Generelt sett går det et geografisk skille, der «distriktsfylker» mottar mer 13.50-midler enn mer sentrale fylker. Vi viser til rapporten for en nærmere gjennomgang av dette.

Fylkeskommunenes ressursbruk på regional utvikling

Grovt sett har fylkeskommunene samlet omtrent 100 milliarder kr. i frie inntekter pluss øremerkede tilskudd. De frie inntektene utgjør omtrent 2/3 av dette. 13.50-midlene, som er øremerket regional utvikling, utgjør i overkant av 1 prosent av de totale inntektene. Disse midlene utgjør omtrent 40 prosent av fylkeskommunenes midler til regional utvikling, som dekker interne driftskostnader (lønn og kjøp av varer og tjenester) pluss virkemiddelbruk. Interne driftskostnader (administrasjonskostnader) utgjør omtrent en fjerdedel av fylkeskommunenes brutto kostnader til regional utvikling, mer i fylker som mottar lite 13.50-midler enn i dem som mottar mer. Gjennomgående betyr 13.50-midlene mer i fylker som mottar relativt mye slike midler («distriktsfylkene») enn i fylker som mottar relativt lite.

Midlene over 13.50 har med andre ord vært viktige for å holde aktiviteten knyttet til regional utvikling oppe i fylkene, selv om mange fylker også bidrar med midler fra andre kilder til regional utvikling.

Utløser de regionale utviklingsmidlene (13.50) midler fra andre kilder?

Omtrent 60 prosent av de midlene som brukes på regional utvikling, kommer fra fylkeskommunene selv. Slik sett er fylkeskommunene selv en viktig «annen kilde» til virkemiddelbruk knyttet til regional utvikling. I tillegg kommer andre aktører, som næringslivet, frivillige organisasjoner, fylkesmannen, kommunene og det øvrige virkemiddelapparatet.

Fylkeskommunen og andre aktører samarbeider ofte om prosjekter og tiltak. En del av finansieringen kommer fra fylkeskommunen, mens en del kommer fra andre aktører. Ofte stilles det krav om bidrag fra andre kilder når fylkeskommunen skal bidra, gjerne i området 25 til 50 prosent. En gjennomgang viser imidlertid at bidraget ofte er mye større. Dersom fylkeskommunen bidrar med 100 kr., kommer det i tillegg midler i størrelsesorden 100 til 200

kr., og noen ganger opp mot 300 kr., fra andre kilder (private eller andre virkemiddelaktører).

Dette illustrerer at fylkeskommunene er attraktive og viktige samarbeidspartnere i de tilfellene de har egne virkemidler å bidra med. Egne virkemidler bidrar til å gjøre fylkeskommunen mer attraktiv som samfunnsutvikler, samtidig som de gir den større «makt» når det gjelder prioriteringer (for eksempel innenfor de strategier som er tegnet opp i fylkesplanen). I tillegg viser vår analyse at fylkeskommunens virkemiddelbruk ofte har prosjektutløsende effekt, dvs. at man treffer de prosjektene som faktisk har behov for støtte for å bli gjennomført.

Utviklingsmidlenes betydning for mobilisering av kommuner

Diskusjonen ovenfor viser at fylkeskommunens innsats og virkemiddelbruk er viktig når det gjelder å mobilisere ulike aktører i regionen. Det er spesielt god kontakt mellom fylkeskommunen og kommunene. Ut over konkret virkemiddelbruk, blant annet knyttet til kommunale næringsfond og omstillingsarbeid, er det imidlertid vanskelig å kople mobiliseringsfunksjonen overfor kommunene direkte til de regionale utviklingsmidlene. Redusert omfang av utviklingsmidler reduserer fylkeskommunens muligheter til å vedlikeholde og videreutvikle den nødvendige utviklingskompetansen. Slike kutt reduserer også fylkeskommunens evne til å bidra med finansiering på ulike prosjekter som omfatter kommuner og andre aktører i fylkene. Vi finner at slike virkemidler er viktig for å utløse ulike typer aktivitet. Kutt i utviklingsmidler vil derfor kunne redusere omfanget av utviklingsarbeid og gå utover den regionale utviklingen i de berørte fylkene.

Fylkeskommunens ressursbruk på samfunnsutviklerrollen i framtida

Det er vanskelig å anslå hvor mye ressurser fylkeskommunene bør bruke for å kunne tilfredsstille de ambisjonene for samfunnsutviklerrollen som ligger i regionreformen. Imidlertid er ambisjonene at fylkeskommunene skal ta et større ansvar enn i dag. Det vil kreve mer, ikke mindre, ressursbruk. Tradisjonelt har samfunnsutviklerrollen vært delvis finansiert av nasjonale midler til regional utvikling. Kutt i disse midlene bidrar til å redusere fylkeskommunens handlefrihet på området, enten det gjelder administrative funksjoner eller som virkemiddelaktør, selv om det naturligvis står

fylkeskommunen fritt å bidra med egne midler for å opprettholde aktiviteten. Fylkeskommunens rolle som virkemiddelaktør er en viktig del av samfunnsutviklerrollen, blant annet for at den skal kunne oppnå den nødvendige attraktivitet blant andre aktører og påvirke utviklingen i regionen i tråd med vedtatte planer.

Økt indirekte styring av fylkeskommunene

En ny målstruktur knyttet til 13.50-midlene, med en sterkere kopling mellom delmål og poster på statsbudsjettet, ble innført i statsbudsjettet for 2017. Dette vil gi staten, ved KMD, større kontroll med bruken av regionale utviklingsmidler. Dermed vil staten få større oversikt, både når det gjelder hva pengene brukes til og når det gjelder effekter av denne pengebruken. Samtidig er det en innstramning av fylkeskommunenes handlefrihet. Dette bryter dermed med statens ønske om at fylkeskommunen skal styrkes som regional samfunnsutvikler. Alternativet kunne vært mer rammestyring, der fylkeskommunen, ble stilt mer fritt til å bruke midlene der de kaster mest av seg. Da vil fylkeskommunene kunne satse mer i tråd med sine egne strategier, utviklet i samarbeid med kommuner, regionalt næringsliv og andre aktører. Slik det vises til i rapporten, er nettopp det å utvikle å følge opp regionalt forankrede strategier, basert på regionens ressurser og fortrinn, avgjørende for best mulig effekt på nærings- og samfunnsutviklingen av regional innsats og virkemiddelbruk.

Summary

Steinar Jobansen, Knut Onsager and Roald Sand

The Regional Development Role of Norwegian County Councils: Impacts of State Grants for Regional Development
NIBR-report 2017:11

Three Tiers of Government

There are three tiers of Government in Norway, the (national) State, the 19 County Councils and the ca 425 Municipalities. Every four years, the Norwegian people elect representatives for the national Government and for each of the County Councils and the Municipalities. People elect representatives in the County and Municipality they are registered according to the Population Register (where they live). In other words, there are around 445 local, regional and national elected “Governments” in Norway. The legislative body is the State, which also decides the division of labour between the tiers. Generally, the system of *subsidiarity* has been adapted, which means that the State has allocated tasks to the presumed most efficient tier. This also implies that the State provides the three tiers with aims and framework conditions for each task they are awarded. Each of the 19 County Councils (425 Municipalities) then decides how to solve the tasks they are responsible for.

The County Councils and Regional Development

The County Councils have many different tasks, among others high schools (school year 11 to 13, up to 19 years of age), infrastructure and transportation, dental services, regional planning and regional development. ***In this report, we focus on the County Councils’ responsibility for regional development.*** All County Council tasks influence regional development in one way or another. However, regional development as such is defined as a

unique task, which relates to promoting regional development in the county. The County Councils are responsible for setting up strategic aims for regional development (in the County Plans), and to lead partnerships of regional actors (from the private sector, the third sector and so on), getting these actors to work in the same direction – the direction of the County Plan. This “Regional Development Role” can be further devolved into three “sub-tasks”, which are intertwined:

4. Strategically guiding the future development of the region;
5. Mobilising municipalities, businesses and civil society;
6. Coordinating the effort and instruments of public authorities

The State part-finances the regional development role of the County Councils by earmarked grants. In addition, the County Councils contribute to this role by allocating funds from their “free income” (general State grants and regional taxes). The funds cover, in a broad sense, the administration costs connected to the regional development role *and* the (part-) financing of specific regional development projects (for instance within industrial development or place development, and certain types of infrastructure).

Regional Reform and Reduced Earmarked Grants for Regional Development

The division of labour between the three tiers of Government is continuously being discussed in Norway. The discussion applies on the one hand to the tier at which each task is best solved. On the other hand, the discussion applies to the degrees of freedom the Regional (and Municipal) Councils should be awarded for each devolved task, including both financing and problem solving.

Today’s central government wishes to reduce the number of County Councils to ten (and reduce the number of Municipalities as well). A part of this reform is to *increase the “Regional Development Role” for the new Regional Councils* (compared to today), as the government considers the Regional Councils the most competent bodies when it comes to regional development. This is in line with the principle of subsidiarity.

However, the Government at the same time reduced the amount of funds allocated through earmarked grant for regional

development by around 40 per cent in the last four years. In the State Budget for 2017, the Government also increased the specification for use of these earmarked grants. The County Councils have to report in great detail on what the money is spent for as well as on the funds' impacts on specific regional development indicators.

In the report, we discuss whether the processes of increased responsibility for regional development and receiving reduced and more specified grants to do so, are compatible. We have based this discussion on statistical information, reports and white papers, and on interviews (with representatives from the County Councils' administrations and others).

Conclusions

The report shows that more responsibility for less money is probably not the right way to go. All three sub-tasks (see above) included in the Regional Development Role will suffer from this. Regional partnerships for regional development, headed by the County Councils, are only interesting for others (the private sector and Municipalities) if the County Councils can contribute with funds for regional development projects. At the same time, these partnerships are necessary bodies for securing strategic, regional development, for mobilising others and for coordinating the use of measures. Therefore, the County Councils should be able to use the funds more freely, to projects which are compatible with regional strategies and challenges. The funds could for instance be included into the framework grants, which would give the County Councils full control over how to spend them.

1 Innledning og problemstilling

Debatten om kommune- og regioninndeling har pågått i Norge i mange år. Stortinget har i år (2017) gått inn for en kraftig reduksjon i antall kommuner fra 1. januar 2020, samtidig som antall fylker halveres fra samme tidspunkt. Endringene i antall forvaltningsenheter på lokalt og regionalt nivå vil samtidig føre til endringer i oppgavefordelingen mellom de tre forvaltningsnivåene (stat, fylke og kommune) fra 2020. Nøyaktig hvilke oppgaver som vil bli tillagt hvert nivå framover, er foreløpig ikke avklart i detalj.

Vi vet imidlertid at en av forutsetningene for den kommende regionreformen er å *styrke regionnivåets² rolle som regional samfunnsutvikler*. I denne rapporten diskuterer vi nærmere hva dette kan bety, og hvilken sammenheng det er mellom (tilgangen på) regionale utviklingsmidler og rollen som regional samfunnsutvikler.

1.1 Problemstillinger

Regionreformen innebærer at det fra 2020 blir ti fylker i Norge, til erstatning for de 19 vi har i dag. Oppgavene til de nye fylkene vil bygge på dagens oppgaveportefølje, samtidig som man altså skal videreutvikles som regional samfunnsutvikler. Nedenfor (avsnitt 1.2) diskuterer vi nærmere hvordan Regjeringen forstår det å være regional samfunnsutvikler, ha ansvaret for regional utvikling eller være regional utviklingsaktør (kjært barn har mange navn).

Reformen innebærer uansett at denne funksjonen skal styrkes.

En del av finansieringen av den regionale samfunnsutviklerrollen skjer i dag over statsbudsjettet (programkategori 13.50), i form av

² Det ser ut til at det nye regionnivået fortsatt vil bli kalt *fylker*, som i dag. Nedenfor brukes derfor region og fylke synonymt, dersom ikke annet sies i klartekst.

midler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMDs) budsjett som overføres til fylkene og er øremerket regional utvikling. Siden 2013, altså fra og med statsbudsjettet for 2014, har omfanget av disse midlene blitt kraftig redusert (ca. 40 prosent reduksjon fra 2013 til i dag) for fylkene samlet sett. Parallelt foreslo Regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2017 å endre målstrukturen for de regionale utviklingsmidlene. Man utviklet en ny og mer findelt kapittel- og poststruktur med tydeligere mål knyttet til hver post på budsjettet. Det vil gjøre det enklere for Regjeringen å kontrollere at midlene blir brukt riktig, og at de har effekt, samtidig som det strammer inn på fylkenes frihetsgrader når det gjelder prioriteringer og ressursbruk (se kapittel 3 for en nærmere gjennomgang av dette).

Regionreformen innebærer altså at fylkenes samfunnsutviklerrolle skal styrkes, samtidig som omfanget av midler til regional utvikling fra staten reduseres og staten innfører tydeligere mål knyttet til bruken av midlene. Staten ønsker altså noe, samtidig som den strammer inn på midlene som brukes til dette. Dette var utgangspunktet da KS lyste ut et utredningsprosjekt der man ønsket å se nærmere på hvilken betydning regionale utviklingsmidler har for fylkenes utøvelse av rollen som regional samfunnsutvikler. I den forbindelse ville KS se nærmere på hvilken betydning de regionale utviklingsmidlene har for å utøve samfunnsutviklerrollen *i dag*, samt på hva som *vil være* behovet dersom fylkeskommunen skal utvikle samfunnsutviklerrollen i tråd med det som skisseres i stortingsmeldingen og stortingsproposisjonen om regionreformen. Prosjektet er delt i tre deler, en kartleggingsdel, en eksempeldel og en del knyttet til indirekte styring av fylkene.

1.1.1 Kartlegging

I prosjektet er det gjennomført en kartlegging for å besvare følgende spørsmål:

1. Hvilke kostnader har fylkeskommunene knyttet til å utøve samfunnsutviklerrollen i dag?
2. I hvilken grad utløser regionale utviklingsmidler andre midler (fra næringsliv, frivillige organisasjoner, fylkesmannen og det øvrige virkemiddelapparatet)?

3. I hvilken grad spiller utviklingsmidlene en rolle i å mobilisere kommuner?
4. Hvilket minimum, når det gjelder økonomiske ressurser og aktivitetsnivå, er nødvendig for at fylkeskommunene skal kunne utøve den samfunnsutviklerrollen som regionreformen legger opp til?

1.1.2 Eksempler

I prosjektet er det innhentet konkrete eksempler på bruk av regionale utviklingsmidler på ulike sektorområder, som er i tråd med samfunnsutviklerrollen. Eksempelene vektlegger de tre dimensjonene knyttet til samfunnsutviklerrollen (se avsnitt 1.2.4). Ikke alle eksempler er hentet fra fylkeskommunene, siden det finnes andre som også har erfaring fra forvaltning av utviklingsmidler.

1.1.3 Indirekte styring

Endringer i målstruktur i årets statsbudsjett gir, sammen med reduserte bevilgninger, noen føringer for fylkeskommunenes muligheter til å fungere som samfunnsutvikler regionalt. Slik indirekte styring kan dermed påvirke fylkeskommunenes muligheter til å utføre samfunnsutviklerrollen. Rapporten belyser hvordan dette skjer.

1.2 Fylkeskommunen som regional samfunnsutvikler

Den kommende regionreformen innebærer altså at fylkeskommunen skal styrkes som regional samfunnsutvikler. Det er viktig å huske på at fylkeskommunen har et bredt ansvar, som forvaltningsorgan, tjenesteprodusent og regionalt folkevalgt nivå, i tillegg til ansvaret som regional utviklingsaktør eller samfunnsutvikler. Alle beslutninger fylkeskommunen foretar på disse fire områdene påvirker regional utvikling. Samtidig er altså det regionale utviklingsansvaret definert som en egen oppgave.

1.2.1 Ansvarsreformen og forvaltningsreformen

Helt kort vil vi først nevne at antall fylker i Norge har vært det samme siden Bergen fylke ble slått sammen med Hordaland i 1972. Direkte valg til fylkeskommunene ble innført i 1975. Siden 1975 har det generelt sett vært mindre endringer i fylkeskommunens oppgaver. De største endringene skjedde i 2002 (den såkalte ansvarsreformen) og i 2010 (den såkalte *forvaltningsreformen*). Begge disse reformene bidro til å styrke fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, altså dens ansvar for regional utvikling.

Den viktigste endringen i forbindelse med *ansvarsreformen* i 2002 var at ansvaret for sykehusene ble overført fra fylkeskommunene til staten. Kvantitativt sett var sykehusene fylkeskommunenes viktigste oppgave og utgjorde om lag 60 prosent av deres kostnader. I vår forbindelse var det imidlertid av større interesse at ansvaret (derfor: ansvarsreformen) for å disponere midler over statsbudsjettets programkategori 13.50 ble overført til fylkeskommunene, øremerket deres rolle som regional utviklingsaktør. Disse midlene mottar fylkeskommunene fortsatt, og de er fortsatt øremerket regional utvikling.

Fram mot *forvaltningsreformen* i 2010 ble regioninndelingen igjen diskutert. Imidlertid var det til slutt ikke flertall på Stortinget for å redusere antall regioner da. Forvaltningsreformen innebar i stedet at fylkeskommunen fikk ansvaret for det som tidligere ble kalt *andre riksveger* fra staten, noe som innebar økte rammetilskudd. De fikk også økt ansvar for fagutdanning og helsefagskoler, og noen fylkeskommuner fikk ansvar som vannmyndighet. På næringsområdet overtok fylkeskommunen en 49 prosent eierandel i Innovasjon Norge (IN), som var (og er) en viktig virkemiddelaktør som er mye brukt av fylkeskommunene (blant annet når det gjelder de regionale utviklingsmidlene). Fylkeskommunene fikk også representasjon i besluttede organer for de nyopprettede *regionale forskningsfondene*. Alt i alt skulle dette bidra til å styrke fylkeskommunene som regionale utviklingsaktører.

Slik sett har altså fylkeskommunene fått større ansvar for regional utvikling gjennom de siste 15 årene. Oppgaveomfanget knyttet til dette har økt, også når det gjelder oppgaver som anses relevante for regional næringsutvikling.

1.2.2 Subsidiaritetsprinsippet

Hovedargumentet for å legge ansvaret for oppgaven som regional samfunnsutvikler til fylkesnivået er subsidiaritetsprinsippet, at ansvaret for et politikkområde bør legges på det lavest mulige effektive nivået. Man kan argumentere for at kommunenivået kan vurderes som nærmere utviklingen enn fylkene. Samtidig kan kommunene være for små enheter til å kunne gjennomføre oppgaver knyttet til regional samfunnsplanlegging (fylkesplanlegging). Dette henger både sammen med kommunenes størrelse og med at variasjonen i nærings- og befolkningsstruktur og –utvikling kan være stor mellom kommunene. Fylkeskommunen har således både et større geografisk ansvarsområde og et bredere nærings- og samfunnsmessig nedslagsfelt. Imidlertid er kommunene en viktig aktør innenfor regional utvikling. Dette gjelder særlig fordi de har ansvaret for å produsere en rekke primære velferdstjenester rettet mot befolkningen, men også fordi kommunene har delansvar for næringsutvikling og økonomisk vekst i sin kommune. Mange kommuner har ansvaret for regionale næringsfond, som kan være opprettet i egen regi, i samarbeid med IN eller andre virkemiddelaktører, eventuelt i samarbeid med fylkeskommunen. Fylkeskommunen har for eksempel en viktig rolle i omstillingskommuner (eller omstillingsregioner), der kommunen (kommuner), fylkeskommunen og IN inngår i en form for partnerskap.

Både ansvars- og forvaltningsreformen vektla slik sett det regionale forvaltningsnivåets samfunnsutviklerfunksjon (og kalte fylkeskommunen «regional utviklingsaktør»). Begge reformene omtaler økonomisk vekst som noe som genereres regionalt. Da blir også regionalpolitikken et særlig relevant politikkområde. Regionalpolitikken er samtidig et politikkområde som i sin natur er tverrsektorielt, i den forstand at (nesten) all politikk har et geografisk nedslagsfelt, enten ansvaret for gjennomføringen av politikken er lagt til kommune, fylkeskommune eller stat. Dette betyr også at selve *koordineringsfunksjonen* mellom regionens strukturer (befolkning, næring, arbeidsmarked, geografi etc.), velferdsproduksjon, potensialer og virkemiddelbruk blir viktig. Deler av dette koordineringsansvaret er lagt til fylkeskommunen (Regionalpolitisk avdeling i KMD har også et koordineringsansvar). En viktig del av fylkeskommunens koordineringsansvar er knyttet til virkemiddelbruk og til å påse at det i minst mulig grad gjennomføres tiltak som bryter

med de overordnede utviklingsmålene fylkeskommunen selv skisserer, blant annet i fylkesplanen, eller med nasjonale og/eller kommunale utviklingsmål.

Ansvars- og forvaltningsreformene fokuserer også begge på at grunnlaget for framtidig velferd (inntekt) og velferdsproduksjon er den regionaløkonomiske utviklingen (altså utviklingen i fylkene). Dette er verken ukomplisert eller ukontroversielt. Dersom den økonomiske utviklingen *i hvert fylke* skal være grunnlaget for inntekts- og velferdsutviklingen *i hvert fylke*, bryter man med en del grunnleggende prinsipper for det norske velferdssystemet. Dette systemet er basert på likeverdighet, både når det gjelder inntekt og velferdsprodukter. Når man åpner for (svært) ulike prioriteringer i ulike regioner, kan man risikere at regionene utvikler seg ulikt. Dersom man ønsker større grad av likhet (likeverdighet) mellom regionene enn det man får i et slikt tilfelle, må man i så fall åpne for ytterligere regional omfordeling av inntekt og/eller velferd. Slik sett kan ulik regional utvikling, dersom man ønsker relativt likeverdige utviklingstrekk, på mange måter være sin egen fiende som blir møtt med tiltak som kan være «uproduktive», sett fra de vellykkede regionenes side. Dette er en lang diskusjon som har klare politiske undertoner, og vi vil derfor ikke føre den videre her. Det er imidlertid en risiko knyttet til regionalisering som ikke alltid blir drøftet like grundig når man vektlegger subsidiaritetsprinsippet i politikktutforming.

1.2.3 Behov for en ny regionreform

Stortinget har altså vedtatt³ at det skal gjennomføres en regionreform fra 1. januar 2020. Reformen innebærer at antall fylker reduseres til ti og at fylkeskommunene får tilført en del nye oppgaver. Det regionale folkevalgte forvaltningsnivået skal styrkes, slik at fylkeskommunene på en bedre måte enn i dag skal kunne utøve rollen som samfunnsutvikler. Større fylkeskommuner, desentralisering av oppgaver og styrking av regional planlegging er de sentrale elementene i reformen.

Forutsetningene for å fylle en strategisk rolle som samfunnsutvikler og for å møte utfordringene i samfunnet er, ifølge Prop. 84 S

³ Bakgrunnen for vedtaket finnes i Meld St 22 (2015-2016) og Prop. 84 S (2016-2017). Mye av diskusjonen i dette avsnittet er basert på disse dokumentene.

(2016-2017), tett knyttet til regional struktur. Dette gjelder både dagens fylkeskommunale oppgaver og framtidige roller og oppgaver for regionalt folkevalgt nivå. Den nye regionstrukturen må gjøre det mulig å se funksjonelle områder i sammenheng og å bygge opp under fylkeskommunen som regional utviklingsaktør.

Det er særlig viktig at det nye regionnivået kan gi samfunnsutviklingen strategisk retning, kan bidra til mobilisering på tvers av sektorer, nivåer og aktører og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk gjennom regional planlegging og utvikling, se også avsnitt 1.2.4). En ny fylkesinndeling er nødvendig for dette, ifølge stortingsvedtaket.

Slik sett vil fylkeskommunen få større ansvar på en del områder. Ofte dreier dette ansvaret seg om å bidra i beslutninger og koordinere virkemiddelinnsetts og planlegging. Det er således viktig at det utvikles større og mer robuste fagmiljø i de nye regionene på en del områder. Når man slår sammen fylker, blir de samtidig større administrative enheter som kan bygge opp større kapasitet og kompetanse i oppgaveløsningen. Det kan også være stordriftsfordeler⁴ i tjenesteproduksjonen som man kan utnytte. I følge regjeringen vil dette kunne frigjøre ressurser til å styrke tjenestetilbudet til befolkningen og/eller styrke de nye regionene som samfunnsutviklere.

Interessen for regiondemokratiet blant velgerne er i dag relativt lav, og lavere enn interessen for lokaldemokratiet. Større regioner, med en forsterket samfunnsutviklerrolle, vil kunne bidra til å styrke det regionale demokratiet fordi de får større prioriteringsansvar. De nye regionene kan også bli en mer likeverdig partner i dialog og som avtalepartner med staten.

Til slutt er det et faktum at staten i stor grad er organisert etter sektorprinsippet. De ulike statlige sektorene er ikke underlagt instruksjonsmyndighet fra andre statlige sektorer, selv om det finnes tverrsektorielle statlige etater. Samtidig følger de delene av statlig virksomhet som er regionalisert, andre regiongrenser enn fylkesgrensene. Ofte har de færre regioner enn 19 (antall fylker), og inndelingene varierer fra virksomhet (sektor) til virksomhet (sektor). De nye regionene vil således kunne bidra med en helhets-

⁴Melding 22 og Proposisjon 84 til Stortinget sier lite om i hvilke tjenesteområder det er stordriftsfordeler eller om hvordan ressurser skal frigis i regionene

tenkning på tvers av forvaltningsområder, sektorer og over tid. Større regioner kan også lettere overskue hva som skjer på tvers av geografi og administrative grenser.

1.2.4 Fylkeskommunen som regional samfunnsutvikler

Færre regioner og en del nye oppgaver stiller krav til det nye regionnivået. Uavhengig av hvordan det går med regionreformen når det gjelder antall regioner i framtida, virker det som om det er et unisont, politisk ønske at fylkeskommunens funksjon som regional samfunnsutvikler skal styrkes. Hva består egentlig denne rollen i? Både i Meld. St. 22 (2015-2016) og i Prop. 84 S (2016-2017) er denne rollen nærmere oppsummert i tre punkter: strategisk retning, mobilisering og samordning. Disse tre punktene er også i overensstemmelse med drøftingen hos Hanssen og Hofstad (2016).

Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen

Mye av begrunnelsen for å styrke fylkeskommunen som samfunnsutvikler er at det er dette forvaltningsnivået som best kan utforme en politikk som ser bo-, areal-, transport- og regional utvikling i sammenheng. Dette innebærer både å se funksjonelle regioner (arbeid-, bosted- og serviceregioner) i sammenheng og å sørge for at utviklingen i sum ivaretar ulike hensyn (sosiale, næringsmessige, miljø- og klimamessige). Verken nasjonale sektormyndigheter eller deres regionale ledd ivaretar helheten i slike hensyn i særlig grad. Med en større portefølje (ansvar) kan fylkeskommunene også ha flere virkemidler tilgjengelige til å kunne påvirke regional utviklingen. Dette vil i sin grad gi mulighet til å redusere den statlige detaljstyringen, særlig dersom fylkeskommunene etter hvert får større kompetansemiljøer (noe som i sin tur kan være betinget av en regionreform).

Tyngre kompetansemiljøer kan i sin tur være med på å vitalisere regional utvikling som politikkområde. Det kan bidra til å gi regional plan større tyngde som politisk styringsverktøy, og dermed også bidra til en effektiviseringsgevinst gjennom klarere retningsgivning.

Rolleutøvelsen krever mye av de folkevalgte regionene, blant annet fordi forankringsarbeidet i kommunene er avgjørende for å kunne utøve rollen på en god måte. Det er også nødvendig med et godt

samspill mellom fag og politikk internt i fylkeskommunene, slik at man muliggjør et strategisk lederskap som tar hensiktsmessige valg for å møte regionale og lokale samfunnsutfordringer.

Mobilisering (av andre aktører)

Mobilisering er en kjernekompetanse i fylkeskommunene i dag. Dette skjer gjennom regionale partnerskap og nettverk. Det klare fortrinnet et folkevalgt regionalt nivå har, sammenliknet med statlige (regionale) myndigheter, er knyttet til deres kjennskap til (og evne til å respondere på) mennesker, ressurser, verdiskapingspotensial og utviklingsmuligheter i regionen.

Fylkeskommunene har et potensial til å jobbe mer med medvirknings- og samarbeidsarenaer som bidrar til økt kontakt mellom kommuner, sivilsamfunn, næringsliv og befolkning på den ene siden, og regionnivået og politikere på den andre. Med eventuelt større ansvar og tilgang på virkemidler kan regionene også bli mer attraktive og relevante samarbeidspartnere for regionale aktører, ved at de kan gi dem tilgang til ressurser, i form av virkemidler eller kompetanse, de ellers ikke får tilgang til. Slik sett kan fylkeskommunene gjennom partnerskap og nettverk være attraktive for å bedre kommuners og andre aktørers kapasitet og innsikt på ulike samfunnsutviklingstemaer. Dette fordrer både virkemidler og kompetanse i fylkeskommunene.

Samordning av offentlig innsats og virkemiddelbruk

Regional samfunnsutvikling møter en stor utfordring gjennom at virkemiddelapparatet er fragmentert og at offentlige virkemidler er strødd «tynt utover» mange aktører. Regionalisering av virkemidler og økt regional medvirkning og påvirkning på statlig virkemiddelbruk vil kunne føre til at de oppstår flere muligheter til å konsentrere og samordne virkemiddelbruken.

Fylkeskommunenes posisjon som samfunnsutviklere gjør det dermed mulig å se virkemidlene i sammenheng, slik at bruken av ett virkemiddel ikke slår virkningen av et annet i hjel. De kan også utvikle regioner (fylker) som henger næringsmessig og kommunikasjonsmessig godt sammen (geografisk samordning), og de kan bidra til å se ulike sektorområder i sammenheng. Dette er en viktig samordningsgevinst med stort potensial for dagens og framtidens regioner.

Større regioner og samfunnsutvikling

Regjeringen konkluderer, som Hanssen og Hofstad (2016), med at en regionreform som bidrar til at vi får færre og større regioner vil bidra til at fylkeskommunens tre samfunnsutviklerroller styrkes, og at de tre rollene ser ut til å forsterke hverandre gjensidig. Hansen og Hofstad (op.cit) understreker imidlertid at de har diskutert de tre dimensjonene ved samfunnsutviklerrollen ut fra hvilket potensial som ligger i et regionalt nivå ut fra et flernivåperspektiv, og at verken tidligere forskning, eller informantene i deres analyse, tyder på at dagens fylkeskommuner evner å ta ut dette potensialet til fulle, jamfør for eksempel også Nilsen og Langset (2013). Det forutsetter at regionene i framtiden må operere på en annen måte enn fylkeskommunene gjør i dag på mange områder.

1.2.5 En bredere forståelse av samfunnsutviklerrollen?

Drøftingen i forrige avsnitt oppsummerer i stor grad hvordan samfunnsutviklerrollen er tolket i denne rapporten. Som vi har vært inne på innledningsvis i avsnitt 1.2, kan samfunnsutviklerrollen tolkes vesentlig bredere enn dette. Fylkeskommunen har blant annet ansvaret for tjenesteproduksjon, infrastruktur og samferdsel. Fylkeskommunens eierskap i en rekke private og halvprivate foretak og virksomheter er også en viktig funksjon. I tillegg jobber fylkeskommunens politikere og administrasjon med å trekke statlige midler til konkrete satsinger i fylket, for eksempel innenfor samferdsel. Hvordan fylkeskommunens politikere prioriterer bruken av de frie inntektene *ut over de signalene som ligger i kriteriene for rammetilskudd* er et uttrykk for fylkeskommunens satsinger. Alle disse funksjonene er knyttet til samfunnsutvikling og regional utvikling. Omfanget av funksjonene illustrerer at fylkeskommunen gjennom egne disposisjoner, og ved å se disse i sammenheng, er en viktig samfunnsutvikleraktør i sin region.

Når vi i prosjektet fokuserer på den delen av samfunnsutviklerrollen som er knyttet til regional utvikling og midlene over 13.50, og fokuserer på de tre punktene strategisk retning, mobilisering og samordning, betyr det ikke at vi ikke er klar over at fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle er vesentlig større. Fokuset på de tre punktene henger mest sammen med at det er disse som omtales som samfunnsutviklerrollen både av regjeringen og av de arbeidene regjeringens forslag til Stortinget baserer seg på. Slik sett vil

det være den «smale» samfunnsutviklerrollen vi har konsentrert oss om. Det er også denne funksjonen de regionale utviklingsmidlene skal dekke.

1.3 Leservegledning og kortversjon

I løpet av de seinere 15 årene har fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør blitt styrket, selv om fylkeskommunene hadde regionale utviklingsoppgaver før dette også. Samtidig som ansvaret for sjukehusene ble overført fra fylkeskommunene til helseforetakene i 2002, fikk fylkeskommunene et økt ansvar for regional samfunnsutvikling ved at øremerkede, regionale utviklingsmidler⁵ ble overført fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD, nå KMD). Denne overføringen av ansvar («ansvarsreformen») innebar at fylkeskommunene fikk større kapasitet og handlefrihet knyttet til den regionale samfunnsutviklerrollen. Fylkeskommunens regionale utviklingsansvar ble ytterligere styrket gjennom forvaltningsreformen i 2010. Den største endringen rent økonomisk var at fylkeskommunen overtok ansvaret for de tidligere «andre riksveger» fra staten. I tillegg fikk fylkeskommunen også tilført noe penger blant annet for å overta ansvaret for en del utdanningstiltak. Reformen i 2010 ga samtidig fylkeskommunene større innflytelse på regional utvikling, men da uten at de fikk tilført mer midler direkte. Dette gjelder blant annet gjennom eierskapet i IN og ansvaret knyttet til de nye regionale forskingsfondene, og gjennom styrking av fylkesplanen.

Alt i alt har altså fylkeskommunens utviklingsansvar blitt styrket gjennom reformene i 2002 og 2010, selv om det ikke fulgte så mye utviklingsmidler med reformen i 2010. Gjennom reformen i 2020 vil fylkeskommunene (de nye regionene) få ytterligere ansvar for regional utvikling. Det følger ikke mye penger med det økte ansvaret, men regionene vil få en mer sentral posisjon når det gjelder hvordan en del tilskudd (for eksempel IN og regionale forskingsfond) skal brukes, ved at fylkesplaninstituttet styrkes ytterligere etc. Siden det blir færre regioner, signaliserer regjeringen at det vil bli større og bedre fagmiljøer, og at stordriftsfordeler innebærer at det vil kunne frigjøres midler til å bygge opp kompetanse i de nye regionene og muligens også til virkemiddelbruk.

⁵ Det er disse midlene som har vært kuttet betydelig fra 2013 til 2017, se ovenfor

Samtidig har tilskuddene fra KMD til regional utvikling vært kuttet vesentlig de siste fire årene. Hovedspørsmålet i prosjektet blir dermed om det at fylkeskommunene får flere oppgaver samtidig som de mottar reduserte tilskudd til regional utvikling er to komplementære utviklingstrekk. Prosjektets problemstillinger i detalj er gjennomgått i avsnitt 1.1.

Vi har valgt å disponere rapporten som følger:

Analysemetode og data

I kapittel 2 gjennomgår vi analysemetoder og data som nyttes i analysen. Vi har valgt å bruke flere ulike metoder og data. En systematisering av eksisterende kunnskap, i form av en litteraturstudie, står sentralt. Vi har både benyttet teoretisk kunnskap og annen litteratur, inkludert evalueringer, i analysen. I tillegg har vi brukt kommunikasjon mellom fylkeskommunene og KMD, det vil si fylkeskommunenes egenrapportering og KMDs vurdering av disse, når det gjelder bruken av midlene over 13.50. Vi har også brukt KMDs oversikter over bevilgninger til fylkeskommunene over 13.50. Dette gir en kvantitativ oversikt over tilgangen på midler. Kriteriene for fordelingen mellom fylkeskommunene er også gjennomgått.

Det har vært gjennomført en enkel survey i form av et spørreskjema til fylkeskommunene, der vi har bedt dem komme med en egenvurdering av betydningen av de regionale utviklingsmidlene for deres utføring av samfunnsutviklerollen. Dette er supplert med et begrenset antall informantintervjuer.

En gjennomgang av bevilgningene

I kapittel 3 har vi gjennomgått og diskutert hvordan bevilgningene over 13.50 har utviklet seg siden 2010, med fokus på kapittel 551, post 60. I den forbindelse diskuterer vi kriterier for fordeling av midlene til fylkeskommunene. Det er stor forskjell mellom fylkeskommunene når det gjelder bevilgninger over 13.50, enten man måler per innbygger i hver fylkeskommune eller totalt beløp per fylkeskommune. De fleste fylkeskommuner har imidlertid fått et betydelig kutt i midlene fra og med 2014.

Vi diskuterer også endringene i målstruktur for bruken av midlene, særlig fra 2016 til 2017. De viktigste endringene er at kompensasjon for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift forsvinner fra

og med 2017 (post 61). I tillegg vris midlene fra et tradisjonelt distriktsfokus til et økende fokus på regional utvikling over hele landet, samt på omstillingsproblematikk i regioner med store omstillingsproblemer (oljenedgang). Vi diskuterer spørsmålet om endret målstruktur også innebærer sterkere bruk av mål- og resultatstyring (MRS), sterkere indirekte statlig styring og dermed færre frihetsgrader for fylkeskommunene. Bruk av MRS når det gjelder bevilgninger over 13.50 er *ikke* noe nytt, og det er allerede før endret målstruktur innføres fra 2017 ganske grundig oppfølging av bruken fra KMDs side.

Fylkeskommunenes vurdering av utviklingsaktørrollen

I kapittel 4 gjennomgås fylkeskommunenes egne vurderinger av utviklingsaktørrollen, samt av hvilken betydning de regionale utviklingsmidlene har for fylkeskommunenes mulighet for å utføre denne rollen. Vi har bedt fylkeskommunene vurdere dette historisk, i dag og i framtiden, langs de tre dimensjonene (strategisk retning, mobilisering og koordinering) samfunnsutviklerrollen omfatter.

Vi gjennomgår også noen eksempler på hvordan samfunnsutviklerrollen utføres av ulike aktører. I eksemplene har vi lagt større vekt på hvordan samfunnsutviklerrollen utføres enn på at det er fylkeskommunene som utfører den. Eksemplene er hentet fra Interreg-programmet, omstillingskommuner og næringsfond i tillegg til fra fylkeskommuner.

Konklusjoner

I kapittel 5 avsluttes analysen, i form av å oppsummere det som er gjort i kapitlene foran og se det litt mer i sammenheng. Vi trekker fram og tydeliggjør noen konklusjoner, basert på delprosjektene i oppdraget (se avsnitt 1.1).

2 Metoder og data

I dette kapitlet gjennomgår vi analysemetoder og data som er brukt i rapporten. Skillet mellom omtalene av metoder og data nedenfor er brukt først og fremst for å rendyrke noen poenger. Det er selvsagt slik at metode- og databruk henger nøye sammen. Formålet er uansett å svare på de spørsmålene som er i fokus for prosjektet. Til slutt i kapitlet har vi gått gjennom hva som bestemmer fylkeskommunenes inntekter, særlig med sikte på diskusjonen av hvor «avhengig» fylkeskommunene er av bevilgningene over 13.50.

2.1 Bruk av flere metoder

Etablert kunnskap i tidligere gjennomførte analyser og evalueringer, er en av flere datakilder vi har basert oss på i prosjektet. Vi har her gått tilbake til *ansvarsreformen* i 2002, da KRD (seinere KMD) flyttet ansvaret for en del av virkemiddelbruken over programkategori 13.50 til fylkeskommunene samtidig som fylkeskommunen fikk en rolle som leder av regionale partnerskap hvor andre virkemiddelaktører skulle delta. *Forvaltningsreformen* i 2010 ga fylkeskommunene økt ansvar for vegnettet samtidig som fylkeskommunene fikk større påvirkningskraft for regionale forskingsfond og Innovasjon Norges regionale virksomhet. Endelig har vi den kommende *regionreformen*, som også har vært viktig å gå gjennom med tanke på hvordan endring i utviklingsmidler har betydning i en helhet. Regionreformen ser ut til å fortsette langs samme linje med økt vektlegging av fylkeskommunens ansvar for en overordnet plan for utvikling i regionen, samtidig som flere oppgaver og sammenslåing av fylker hevdes å styrke evnen til å påvirke utviklingen.

Dokumentstudiene viser at fylkeskommunen har hatt en viktig rolle som regional utviklingsaktør i mange år, men at det har skjedd endringer/reformer av stor betydning for virkemiddelbruk, regional planlegging og strategisk arbeid i regi av fylkeskommunene. Dette illustrerer at det ligger mye relevant kunnskap i *tidligere gjennomførte analyser og evalueringer*, inkludert analyser og evalueringer gjennomført av fylkeskommunene selv, staten (KMD) eller andre virkemiddelaktører. Denne kunnskapen er brukt som grunnlag for analyser og vurderinger gjennom hele rapporten.

Vi har også benyttet *teoretisk kunnskap* om effekter av geografisk desentralisering av ansvar i våre analyser. Man kan hevde at det regionale, administrative nivået er bedre egnet til å fungere som samfunnsutvikler, enten det er strategisk, for å mobilisere eller for å samordne ressursbruk, enn det statlige (eller kommunale) nivået. Om det faktisk er slik, er et annet spørsmål. Et desentralisert ansvar for regional utvikling kan føre til større forskjeller *mellom regioner*, siden regionene er forskjellige når det gjelder befolknings- og næringsstruktur, ressurstilgang, kompetanse osv. Dette gjelder uavhengig av nivå, om det desentraliseres fra stat til fylkeskommune eller fra fylkeskommuner til kommuner.

Et spørsmål i forlengelsen av dette er om det faktisk er slik at en stor region er bedre egnet til å utøve samfunnsutviklerrollen enn flere mindre regioner. Hanssen og Hofstad (2016) argumenterer, i likhet med regjeringen (Meld. St. 22 (2015-2016) og Prop. 84 S (2016-2017)), med at det vil være stordriftsfordeler knyttet til å slå sammen fylker, og at dette innebærer at fagmiljøer innenfor regional utvikling kan styrkes samtidig som det innenfor gitte økonomiske rammer kan frigjøres ressurser blant annet på grunn av stordriftsfordeler. Hvorvidt det faktisk vil skje, er imidlertid et empirisk spørsmål som ikke er godtgjort i foreliggende analyser, og som vi ikke har hatt anledning til å studere nærmere. Her hadde det blant annet vært interessant å se nærmere på i hvilken grad store regioner gir store interne forskjeller, store avstander, høye samhandlingskostnader og potensielt vanskelige prosesser når man forsøker å bli enig om felles regionalpolitikk. Uten kunnskap om dette, er det vanskelig å anslå betydningen av stordriftsfordeler.

Vi har basert deler av analysen på eksisterende empiri, i form av data fra KMD og fylkeskommunene, i tillegg til noe data fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Eksisterende empiri er supplert med

egeninnsamlede data. Datagrunnlaget er nærmere gjennomgått i avsnitt 2.2 og videre analysert i kapittel 3 og 4.

Kombinasjonen mellom tilgjengelig informasjon og innsamlede data er grunnlaget for sluttgjennomgangen av problemstillingene og konklusjonene i prosjektet i kapittel 5.

2.2 Data

Vi har brukt tilgjengelig og egeninnsamlet empiri i analysen. Vi understreker at data blant annet er hentet fra ulike rapporter.

2.2.1 Tilgjengelige data fra KMD, SSB og fylkeskommunene

I kapittel 3 gir vi en oversikt over hvordan bevilgningene til regional utvikling over 13.50 har utviklet seg, basert på data hovedsakelig fra KMD, og med vekt på de siste årenes utvikling. Utgangspunktet for analysen er, som kjent, at bevilgningene har gått til dels kraftig ned. I tillegg har man endret målstrukturen for midlene. Vi gir også en oversikt over hvordan bruken av midlene på ulike mål⁶ ser ut på fylkeskommunalt nivå. I tillegg gir vi en oversikt over hvordan fylkeskommunene har fordelt midlene mellom ulike regionale utviklingsaktører, hovedsakelig fylkeskommunene selv, kommunene og IN. En stor andel prosjektmidler finansiert over 13.50 går via IN og kan på den måten samordnes med nasjonale virkemidler IN disponerer. Fylkeskommunene er pålagt å samarbeide både med IN og kommunene.

Vi har også benyttet data hentet direkte fra enkelte fylkeskommuner, både i forbindelse med deres rapportering til KMD og internrapportering i fylkeskommunene (bl.a. fra administrasjonen til eget fylkesting). Dette gjelder blant annet data på prosjektnivå.

Data fra SSB er brukt hovedsakelig for å relatere utviklingen i bevilgninger over 13.50 til befolkningsstørrelsen i fylkene. I tillegg har vi sett på Kostra-tall for å forsøke å kartlegge fylkeskommunenes ressursbruk på regional utvikling. Den store, årlige variasjo-

⁶ Her er siste data fra 2015, siden rapporteringen fra fylkeskommunene på mål skjer i ettertid.

nen i Kostra-tallene innebærer imidlertid at det er utfordrende å trekke entydige konklusjoner basert på dem.

2.2.2 Egeninnsamlede data

Den viktigste kilden til egeninnsamlede data er en survey via epost til fylkeskommunene. Denne ble sendt ut i februar, men det viste seg vanskelig å få svar fra alle fylkeskommuner selv etter flere purrerunder. Til slutt fikk vi svar fra 12 fylkeskommuner. Vi tror imidlertid at dataene likevel er gode, idet de som svarte etter vår vurdering representerer et godt tverrsnitt av fylkeskommunene. Vi har både svar fra fylkeskommuner som har mottatt relativt mye midler over 13.50 (totalt og per innbygger) og fylkeskommuner som kun har mottatt «basistilskudd».

Vi har også hatt samtaler med representanter for KMD, fylkeskommunene og til dels andre virkemiddelaktører. Målet med disse samtalene har fra vår side vært å diskutere skriftlig informasjon (se ovenfor) vi har brukt i analysen. Det har altså ikke vært gjennomført strukturerte intervjuer med et antall informanter. Imidlertid mener vi at tilgangen på informasjon har vært god, slik at vi har kunnet svare på spørsmålene KS har stilt i oppdragsbeskrivelsen ved å kombinere tilgjengelig og egeninnsamlet informasjon.

2.3 «Follow the Money»

Fylkeskommunens midler til regional utvikling er kartlagt og studert nærmere på flere måter. Vi har sett nærmere på hva staten har bevilget over programkategori 13.50, og kartlagt hva fylkeskommunene har brukt innenfor de aktuelle formålene. Vi har også sett på ressursbruken til utviklingsarbeid opp mot andre inntekter og oppgaver for fylkeskommunene. Sistnevnte har vært viktig for vurderinger rundt muligheter for omprioriteringer av ressursbruken i fylkeskommunene, i en situasjon hvor øremerkede midler til utviklingsarbeid går ned mens frie inntekter og delvis andre oppgaver har økt i omfang.

I vår kartlegging av pengestrømmene og hva midlene innenfor regional utvikling er brukt til, har vi ikke hatt anledning til å gå lengre enn å se på hva fylkeskommunene har bevilget midler til. Hva nærings- og samfunnseffektene har vært av disse bevilgnin-

gene, har vi ikke gjort egne undersøkelser om. I vår gjennomgang av gjennomførte analyser og evalueringer på området, finner vi også relativt få studier å støtte oss på. Unntaket er omstillingsprogram hvor det er etablert nasjonale rutiner for sluttevalueringer, en rekke evalueringer av Innovasjon Norges virkemidler, en rekke evalueringer av enkeltsatsinger og tiltak som fylkeskommunene bruker midler til samt Oxford Researchs og NIBRs evaluering av statlig virkemiddelbruk til regional utvikling fra 2009.

Evalueringer vi har gjennomgått i kapittel 3 og 4 viser gjennomgående gode effekter av fylkeskommunenes virkemiddelbruk. I vårt oppdrag har det imidlertid ikke være et formål å vurdere samfunnseffekter av endret virkemiddelbruk, slik at vi i hovedsak stopper analysene og vurderingene ved fylkeskommunenes bevilgninger til ulike formål.

3 Bevilgningenes utvikling

I dette kapitlet⁷ går vi kort gjennom bevilgningene over statsbudsjettets programkategori 13.50, med vekt på kapittel 551. Vi starter kapitlet med en kort gjennomgang av statsbudsjettets oppbygging, med vekt på utgiftspostene over programkategori 13.50 (avsnitt 3.1, se også se Vedlegg 2 for en kort gjennomgang av posteringen på statsbudsjettet). Over tid, og særlig de siste årene, har de totale bevilgningene over programkategori 13.50 gått ned. Samtidig har målstrukturen og posteringen på statsbudsjettet endret seg, sammen med endringer i kriteriene for å fordele midler på fylker (avsnitt 3.2). Selv om det har skjedd endringer tidligere, er det i 2017 de største endringene har skjedd. I avsnitt 3.3 går vi gjennom utviklingen i bevilgningene til regional utvikling. Noen steder viser vi data fra hele kapittel 551, mens vi andre steder presenterer data kun for 60-posten. Endringer i posteringer og mål fra 2017 av vil selvsagt få betydning for posteringer etc. framover i tid. I avsnitt 3.4 diskuterer vi fylkeskommunens ressursbruk på samfunnsutviklerollen.

3.1 Kort om statsbudsjettets inndeling

Statsbudsjettets nummerering følger departementene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har nummer 13. Programkategori 13.50 er regional- og distriktpolitikk. Programkategoriene er igjen delt i kapitler, nummerert fra 550 til 554 for regional- og distriktpolitikken del. Hver av disse er igjen delt i utgiftsposter, nummerert fra post 60 og oppover. Vi har i større grad brukt poster som referanse i diskusjonen nedenfor, og i

⁷ Gjennomgangen i dette kapitlet er i stor grad basert på informasjon og data fra statsbudsjett og statsregnskap for KMD, men også på annen informasjon fra KMD.

mindre grad kapitler. Ut over dette viser vi til Vedlegg 2 nedenfor og til statsbudsjettets gjennomgang (se Prop 1 S («Gul bok») for en overordnet forklaring og Prop 1 S for KMD for posteringen i KMD).

3.2 Utviklingen i målstruktur

Fram til og med 2016 lå målstrukturen for de regionale utviklingsmidlene i all hovedsak fast gjennom mange år. I 2017 skjedde det en endring i målstrukturen for midlene. Dette gjorde seg også utslag i posteringen for programkategori 13.50 på statsbudsjettet, der den tidligere nummereringen av postene ble endret og det ble innført nye kapittel- og postnummer. Det er altså en sammenheng mellom målstruktur og postering i statsbudsjettet. Målstruktur og postering påvirker også rapportering fra fylkeskommunene til KMD, om bruken av midlene.

3.2.1 Gjennomgang av endringer i mål

I statsbudsjettet for 2017 ble målstrukturen for programkategori 13.50 relativt kraftig endret fra målstrukturen slik den var fram til og med 2016. Utgangspunktet var at den tidligere målstrukturen, ifølge KMD⁸, var utydelig på geografi og vanskelig å skille fra Nærings- og fiskeridepartementets (NFDs) politikk, at det var utfordrende å dokumentere hva innsatsen over 13.50 har ført til (man ønsket et bedre mål- og resultatstyringssystem – MRS), og at det var en utydelig ansvarsfordeling når det gjelder målene.

Tabell 3.1 viser målstrukturen fram til utløpet av 2016. Målene er på mange måter relativt detaljerte. Samtidig fordeler de seg på relativt få poster på budsjettet, men de er fordelt både på nasjonale og regionale forvaltere, og det er uklart hvem som har ansvaret for det enkelte målet. KMD, SIVA, Forskningsrådet og Innovasjon Norge er eksempler på nasjonale forvaltere, mens fylkeskommunene er eksempler på regionale forvaltere.

⁸ Gjennomgangen er basert på ekspedisjonssjef Hallgeir Aalbus presentasjon av budsjettet for 2017 og ny målstruktur overfor fylkeskommunene 12. oktober 2016 (lastet ned fra www.regjeringen.no i januar 2017).

Dette var utgangspunktet for å endre målstrukturen fra 2016 til 2017. Endringen innebar at hvert hovedmål nå tilsvarer ett kapittel på statsbudsjettet, mens en post på budsjettet fra 2017 er knyttet til ett og bare ett delmål. Det skal gjøre mål- og resultatstyringen enklere, noe som samtidig innebærer at man vil gjøre det enklere å gjennomføre evalueringer av den enkelte posten på budsjettet (eller av det enkelte målet). Ved å skreddersy rapporteringen om bruk og resultater til den nye mål- og poststrukturen, gjennom for eksempel å standardisere indikatorrapportering, kan KMD på en enklere måte enn tidligere følge opp og kontrollere at ressursbruken er i tråd med målene.

Tabell 3.1 *Målstruktur for programkategori 13.50, kapittel 551, til og med 2016*

Hovedmål	Delmål
1: Økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv	<ol style="list-style-type: none"> 1. Styrke konkurransekraften for etablerte bedrifter 2. Utvikle lokale og regionale næringsmiljøer 3. Øke antallet lønnsomme etableringer 4. Sikre at EØS-regelverket gir handlingsrom for nasjonal nærings- og regionalpolitisk innsats
2: Forbedre lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bedre samhandling i byregioner og tilgang på relevant kompetanse i arbeidsmarkedsområder 2. Forbedre fysisk infrastruktur og redusere avstandsulemper i områder med få innbyggere og små markeder
3: Utvikle attraktive regioner og senter for befolkning og næringsliv	<ol style="list-style-type: none"> 1. Styrke tilgangen til tjenester for befolkningen i områder med få innbyggere og små markeder 2. Gjøre tettsteder og små og mellomstore byer mer attraktive som bosted og som lokaliseringssted for små og mellomstore bedrifter

Kilde: KMD/Prop 1 S (flere årganger)

Tabell 3.2 viser den nye målstrukturen. Det første som slår en er at antall hovedmål og delmål er kraftig redusert. Den nye målstrukturen har ett hovedmål for regional utvikling i hele landet (mål 2) og ett hovedmål for ekstrainsatsen i distriktene (mål 1). Samtidig vektlegges *omstilling* (delmål 2.3) tydeligere enn i den tidligere målstrukturen. Dette kan henge sammen med at omstillingsutfordrin-

gene knyttet til redusert aktivitet i oljesektoren har variert tydelig mellom regioner.

Tabell 3.2 *Ny målstruktur for programkategori 13.50, kapittel 550 og 553, fra og med 2017*

Hovedmål	Delmål
1: Omstillingsdyktig næringsliv og lokalsamfunn i distriktene, kap 550	1.1: Et verdiskapende næringsliv i områder med spredt bosetting og store avstander 1.2: Inkluderende og vekstkraftige lokalsamfunn i områder med særlige distriktsutfordringer 1.3: Tilgang til grunnleggende private tjenester i områder med få innbyggere
2: Omstillingsdyktige regioner, kap 553	2.1: Velfungerende næringsmiljøer og tilgang til relevant kompetanse 2.2: Økonomisk vekst og samarbeid i byregioner og over landegrensene 2.3: Nye arbeidsplasser i områder rammet av vesentlig reduksjon i sysselsetting

Kilde: KMD Prop 1 S (2016-2017)

Alt i alt innebærer endringen i målstruktur også endringer i fylkeskommunenes (etter hvert regionenes) regionalpolitiske funksjon og funksjon som samfunnsutvikler. KMD tar tydeligere regi over de øremerkede midlene fylkeskommunene mottar over 13.50, både gjennom en strammere og tydeligere målstruktur og (etter alt å dømme) gjennom tydeligere krav til tilbakerapportering fra fylkeskommunene til KMD. Dette kan, slik vi ser det, bety sterkere sentralstyring av virkemiddelbruken og en innstramming av fylkeskommunenes «frihet» når det gjelder å skreddersy bruken av midlene til det de oppfatter som viktig regionalt. En slik politikk kan også bidra til å redusere fylkeskommunenes kraft som regional samfunnsutvikler. Man velger altså å stramme inn målstruktur og rapporteringssystem samtidig som man signaliserer at *fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle skal styrkes* og samtidig som dagens regjering ønsker å *redusere byråkratiet*. Parallelt kuttes det i totale bevilgninger til regional utvikling i fylkeskommunene, noe som i seg selv også vil bidra til å svekke fylkeskommunen som samfunnsutvikler. Økte rapporteringskrav kan føre til at fylkeskommunene må øke sin ressursbruk på dette området, samtidig som de kanskje heller burde bruke ressurser på andre områder.

KMD vektlegger imidlertid fylkeskommunens *koordinerende rolle*. Fylkeskommunen har ansvaret for en rekke fagområder. Mange av disse er finansiert over fylkeskommunens frie inntekter. I Prop. 1 S

(2016-2017) diskuteres for eksempel økningen i rammetilskudd knyttet til utvikling av fylkesvegene, og denne settes opp mot reduserte øremerkede bevilgninger til regional utvikling. Over tid har bevilgningene til fylkesveger blitt økt mer enn bevilgningene til regional utvikling har blitt kuttet, ifølge ekspedisjonssjefen i regionalpolitisk avdeling (Aalbu, se fotnote 8). Og veger er jo viktig for regional utvikling. Dette kan tolkes som at KMD mener dagens regjering faktisk *ikke har* kuttet i bevilgningene til regional utvikling, selv om det ser slik ut.

3.2.2 Endringer i kriterier for regional fordeling av midlene

Parallelt med endringen i målstruktur og postering av de regionale utviklingsmidlene på statsbudsjettet, ble det også gjennomført en endring i kriteriene for hvordan midlene fordeles på fylkeskommuner (60-posten fram til 2016). Utviklingen i kriterier siden 2010 er presentert i Tabell 3.3.

Tabellen viser at midlene har vært fordelt på fylker med utgangspunkt i tre grupper av kriterier. (i) Alle fylkene tildeles et *grunnbeløp*. Hva dette grunnbeløpet er kalt, varierer fra år til år. Grunnbeløpet kan koples opp mot at alle fylker skal drive med regionalt utviklingsarbeid, enten det er distriktsfylker eller sentrale fylker. (ii) Der nest tildeles midler med utgangspunkt i det en kan kalle *objektive kriterier*, altså det velges visse (objektive) indikatorer som ligger til grunn for fordelingen mellom fylker. Her har man tradisjonelt vektlagt distriktpolitiske forhold. (iii) Til slutt har man en *skjønnskategori*, der andre og spesielle forhold vektlegges. Kriteriene for bruk av skjønn er kjent (siste kolonne i tabellen). De siste årene har for eksempel Interreg, omstilling og fjellregioner vært tema for tildeling av midler basert på skjønn.

Tabell 3.3 viser at det har skjedd lite med hovedprinsippene for fordeling av øremerkede midler mellom fylker de siste årene. Fordelingen beregnes med utgangspunkt i tre komponenter, grunnbeløp/ regional utviklingskomponent, distriktskomponent og en komponent for spesielle forhold/utfordringer (skjønnskomponent). Gitt denne tredelingen finnes det likevel en rekke muligheter for at fordelingen av midler mellom fylker endres, enten som en følge av at verden endrer seg eller som en følge av endrede prioriteringer (politikk).

Tabell 3.3 *Kriterier for tildeling av midler over (den utvidede) 60-posten*

2010	Bunnplanke	Garanti- sum	Antall innbyggere i virkeområde, vektlagt etter sone i virkeområde	Skjønn: omstilling, Interreg og næringsfond
2011	Bunnplanke	Garanti- sum	Antall innbyggere i virkeområde, vektlagt etter sone i virkeområde	Skjønn: omstilling, Interreg og næringsfond
2012	Bunnplanke	Garanti- sum	Antall innbyggere i virkeområde vektlagt etter sone i virkeområde	Skjønn: omstilling, Interreg og næringsfond
2013	Minstetildeling (regionalpolitisk komponent)		Antall innbyggere i virkeområde, vektlagt etter sone i virkeområde	Skjønn: omstilling, Interreg og næringsfond
2014	Minstetildeling (regionalpolitisk komponent)		Antall innbyggere i kommuner i sone 2 og 3 i virkeområde, vektlagt etter den inverse Distriktsindeksen, tillegg tiltakssonen, Nord-Norge og Namdalen	Skjønn: omstilling, Interreg og fjellregionene
2015	Minstetildeling (regionalpolitisk komponent)		Antall innbyggere i kommuner i sone 2 og 3 i virkeområde, vektlagt etter den inverse Distriktsindeksen, tillegg tiltakssonen, Nord-Norge og Namdalen	Skjønn: omstilling, Interreg og fjellregionene
2016	Minstetildeling (regionalpolitisk komponent)		Antall innbyggere i kommuner i sone 2 og 3 i virkeområde, vektlagt etter den inverse Distriktsindeksen, tillegg tiltakssonen, Nord-Norge og Namdalen	Skjønn: omstilling, Interreg og fjellregionene
2017	Samme, faste beløp til alle (553.60)		Antall innbyggere i kommuner i sone 3 i virkeområde, vektlagt etter den inverse Distriktsindeksen, tillegg tiltakssonen, Nord-Norge og Namdalen (550.62, 64)	Skjønn: omstilling (553.65), Interreg (553.63) og fjellprogrammet (550.64)

Kilde: KMD, statsbudsjett for diverse år

Dersom *indikatorverdiene* for (minst en av) komponentene endres, blir fordelingen av midler som følger den indikatoren (og dermed også fordelingen av øremerkede midler totalt) endret. Dette vil for eksempel skje dersom distriktsindeksen (en sentral indikator) endrer seg over tid. Denne formen for endring innebærer ikke direkte endrede prioriteringer, det skjer en automatisk endring som følge av at verden endrer seg.

Man kan velge å endre bruken av indikatorene innenfor en av de tre komponentene. Det vil endre fordelingen av midler på fylker basert på den ene komponenten, men dermed blir også fordelingen av de totale midlene på fylker endret. Dette likner på eksempelet ovenfor, men her vil den resulterende fordelingen av midler mellom fylker være (implisitt) uttrykk for endrede prioriteringer.

Ellers finnes det selvsagt andre påvirkningsmuligheter når det gjelder å endre fordelingen mellom fylkene. Dersom man for eksempel skulle ønsket å prioritere bort distriktskomponenten knyttet til den regionale fordelingen av midler, og heller prioritere

opp regional utvikling og omstillingsutfordringer, kan distriktskomponenten fjernes som kriterium. Distriktsfylkenes andre regionale utviklingsutfordringer (de som *ikke er spesielt knyttet til distriktstatusen*) vil da få større betydning for deres andel av midlene, og vi vil få en refordeling av midler som gir økt prioritering av sentrale fylker på bekostning av distriktsfylkene.

Vi vil også nevne at endringer i budsjettet totalbeløp påvirker alle fylker likt, dersom fylkesfordelingen ikke blir endret for noen av de tre hovedkomponentene, siden det da ikke blir noen endringer i fylkesfordelingen.

Fordelingen av midler mellom fylker skjer altså på en tilsynelatende relativt objektiv måte, i det fordelingen skjer gjennom et kjent, indikatorbasert⁹ system. Imidlertid ligger det mye politikk i de indikatorene som velges, i hovedkomponentene, i vektingen innenfor hver hovedkomponent og mellom dem, og til slutt i det beløpet som øremerkes regional utvikling i fylkene. Ved å knytte fordelingen av midler innenfor hver hovedkomponent mer direkte til den enkelte post på statsbudsjettet, som det tilsynelatende har blitt gjort i 2017, reduseres muligheten for å styre fordelingen av midler på fylker på andre måter. Endringer i bevilgningen over den enkelte post, eller en omprioritering av 13.50-midlene mellom poster, vil således automatisk gi en ny fordeling av midler.

Tabell 3.3 viser med andre ord en tilsynelatende stabilitet over tid, i den forstand at kriteriene for fordeling av midler over 13.50 til fylkeskommunene har endret seg lite over tid. Kriteriene virker også transparente og etterprøvbare. Alt i alt framstår fordelingen mellom fylker derfor som temmelig nøytral og lite politisk styrt. Politikken ligger imidlertid i endringer som skjer når det gjelder totale bevilgninger over 13.50, og fordelingen på poster. Man kan gjennomføre større strukturelle politikkendringer gjennom små endringer i posteringen på budsjettet, eller i indikatorbruk når det gjelder fordelingsnøklerne.

⁹ Systemet kan minne om «tellekantsystemet» innenfor forskning og utdanning eller om inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

3.3 Utviklingen i bevilgninger over tid, 13.50

I kapittel 1 diskuterte vi kort hvordan fylkeskommunenes ansvarsområder har endret seg over tid, blant annet gjennom ansvarsreformen (2002) og forvaltningsreformen (2010). Begge disse reformene hadde, i likhet med den kommende regionreformen (2020, ifølge planene), fokus på fylkeskommunene (regionene) som regionale utviklingsaktører og samfunnsutviklere. Ønsket om å styrke det regionale nivåets ansvar for regional utvikling i sin region har stått sterkt, i det minste i retorikken, når man ser det fra sentrale myndigheters side. Imidlertid vet vi at bevilgningene til regional utvikling i fylkeskommunene har blitt redusert, særlig gjennom de seinere årene.

I dette avsnittet (3.3) vil vi derfor presentere noen tall for hvordan bevilgningene til regional utvikling (13.50) har utviklet seg, og hvordan de fordeler seg på regioner. Presentasjonen er basert på statlige budsjettdokumenter, som gir relativt detaljert informasjon ned på postnivå i budsjettet, og på tall hentet direkte fra KMD. På grunn av endret poststruktur for 13.50 fra 2017, og på grunn av et tids-lag i rapporteringen fra fylkeskommunene til KMD når det gjelder bruk av midlene, er data for fylkeskommunene i hovedsak hentet fra 2015. Unntaket finner vi i avsnitt 3.4, der vi ser litt nærmere på hva Kostra kan brukes til i forbindelse med 13.50.

3.3.1 Utvikling i bevilgningene over 13.50 over tid

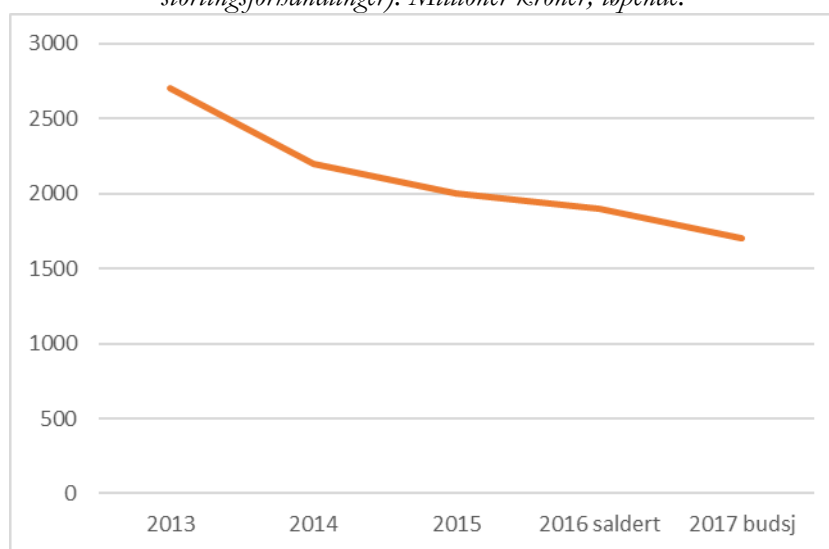
Figur 3.1 viser hvordan bevilgningene til regional utvikling (hele kapittel 13.50) har utviklet seg de siste årene, dvs. under den sittende¹⁰ regjeringen. Det har vært en kraftig reduksjon i bevilgninger i perioden, på om lag 1 milliard¹¹ kroner eller ca 40 prosent. Regjeringen argumenterer imidlertid med at fylkeskommunene, gjennom rammetilskuddet (som kan brukes fritt), har fått økte bevilgninger til vedlikehold av *fylkesveger* med 1,4 milliarder kroner i samme periode. Selv om disse bevilgningene er en del av rammetilskuddet, og dermed kan brukes fritt, gir det også et uttrykk for

¹⁰ Samlet bevilgning over 13.50 holdt seg omtrent på samme nivå årene før. Den såkalte *operasjonsrammen* for 13.50 var på topp i 2013

¹¹ Etter stortingsbehandling av 2017-budsjettet. Forslaget lå 200 millioner kroner lavere.

hvordan regjeringen prioriterer ressursbruken regionalt. Bevilgninger til vegvedlikehold kommer ikke uten forventninger om bedre veger, selv om de gis som rammetilskudd. Paradoksalt nok kan økte rammebevilgninger, sammen med endret målstruktur for, og reduserte øremerkede bevilgninger til, regional utvikling, fort føre til at fylkeskommunenes handlefrihet blir *mindre*. Samtidig framholdes det fra sentralt hold ønsker om økt fylkeskommunal handlefrihet.

Figur 3.1 *Bevilgninger over 13.50 2013-2017 (budsjett 2017 etter stortingsforhandlinger). Millioner kroner, løpende.*

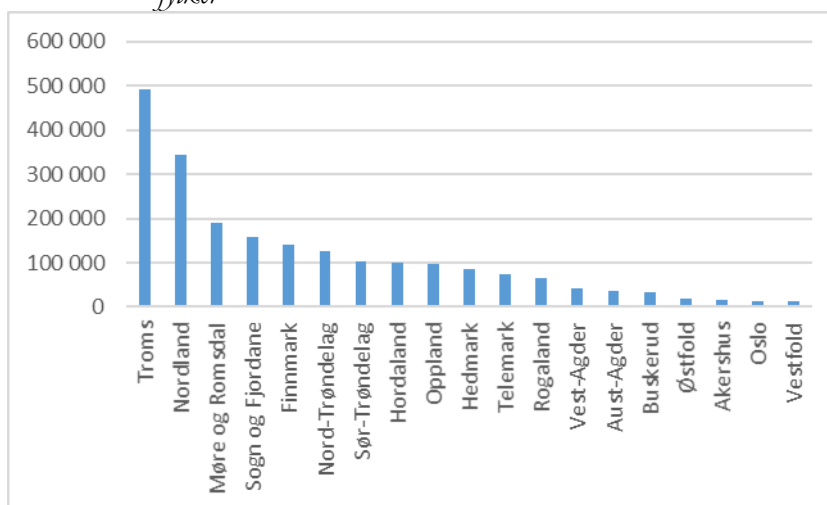


Kilde: KMD (statsregnskap og statsbudsjett)

3.3.2 Regional fordeling av bevilgningene

Den regionale fordelingen av de øremerkede regionale utviklingsmidlene skjer i statsbudsjettet, eller formelt sett, gjennom stortingsbehandlingen av budsjettet. I 2017 førte stortingsbehandlingen til rammene over programkategori 13.50 ble økt, sammenliknet med forslaget i statsbudsjettet. De to neste figurene viser fordelingen av midler mellom fylker for år 2015. Bevilgningene varierer mye fra fylke til fylke, enten man ser totalt eller per innbygger.

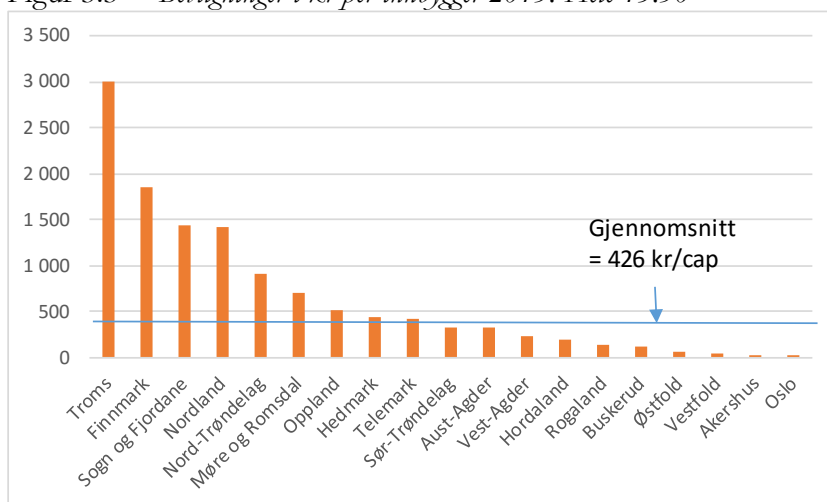
Figur 3.2 *Bevilgninger over 13.50 (totalt) i 1000 kroner 2015, fordelt på fylker*



Kilde: KMD

Figur 3.2 viser bevilgninger over 13.50 til hver fylkeskommune, målt i 1.000 kroner. Høyest bevilgninger mottar typiske distriktsfylker, mens de mest sentrale fylkene mottar minst. Dette representerer en typisk distriktsprofil, der behovet for slike midler er definert å være høyest i distriktene.

Figur 3.3 *Bevilgninger i kr per innbygger 2015. Hele 13.50*



Kilde: KMD

Figur 3.3 er kanskje litt mer interessant, siden vi her har normalisert tallene fra forrige figur med antall innbyggere. Det gjør sammenlikningen mellom fylker mer «rettferdig», siden vi her relaterer bevilgningen til antall innbyggere.

Gjennomsnittlig mottok altså fylkeskommunene 426 kroner per innbygger i øremerkede, regionale utviklingsmidler. Spredningen, eller rangeringen, mellom fylkeskommunene følger hovedsakelig antall innbyggere i fylkene, slik at fylker med få innbyggere får større bevilgninger per innbygger enn fylker med mange innbyggere. Samtidig er distriktsprofilen i fordelingen mellom fylker knyttet opp mot distriktsindeksen, som jo nettopp er ment å skulle rangere norske kommuner etter distriktpolitiske utfordringer (se Tabell 3.1). Fylker med mange kommuner med distriktsproblemer har større distriktpolitiske utfordringer enn fylker med få slike kommuner. I Norge er distriktpolitiske utfordringer koplet blant annet til befolkning og befolkningstetthet, noe som selvsagt inngår i distriktsindeksen. Slik sett blir derfor ikke fordelingen mellom fylker en overraskelse.

Variasjonen mellom fylker er stor. I de mest sentrale og folkerike fylkene ligger bevilgningen fra 20 kroner per innbygger (Oslo) og fra 40 kroner oppover i de øvrige fylkene. I den minst sentrale fylkene ligger bevilgningen per innbygger på 3000 kroner i Troms og fra ca 1.800 kroner nedover mot gjennomsnittlig bevilgning per innbygger i de andre fylkene langs kysten til Sogn og Fjordane (unntatt storbyfylket Sør-Trøndelag), i innlandet (Hedmark og Oppland) og i Telemark (som ligger på snittet). De folkerike og sentralt plasserte fylkene på Østlandet og Vestlandet mottok minst regionale utviklingsmidler. Ni av fylkene mottok mer enn gjennomsnittet per innbygger, mens ti fylker mottok mindre.

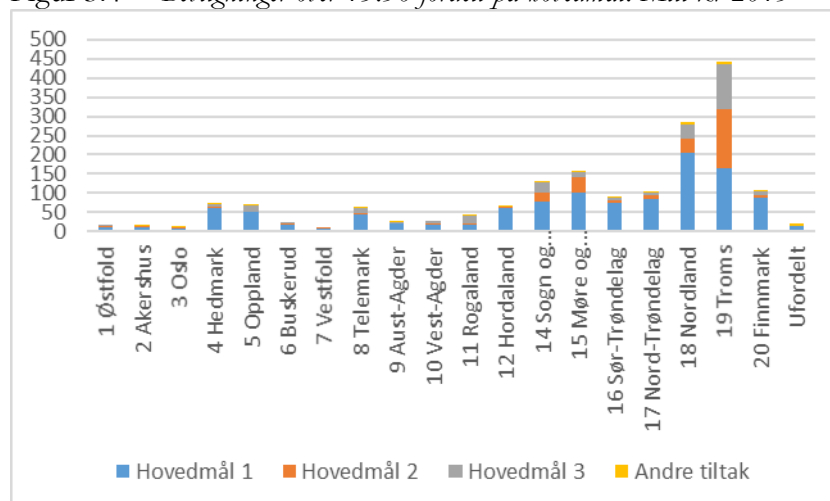
3.3.3 Bruk av midler, fordelt på hovedmål

Vi har foreløpig sett på bevilgningene fra KMD snarere enn på hvordan fylkeskommunene har brukt dem. Nedenfor går vi kort gjennom hvordan bevilgningene er brukt, fordelt på hovedmål, i henhold til rapporteringen fra fylkene til KMD. Hensikten med denne presentasjonen er å gi en kort og samlet oversikt. Vi viser til kapittel 4 for en mer detaljert gjennomgang av bruken av midlene, og av fylkeskommunenes vurdering av midlenes betydning for deres rolle som regional samfunnsutvikler.

Vi minner om at bevilgningene til fylkeskommunene over 13.50 blir kjent når budsjettet legges fram, eventuelt når Stortinget har behandlet regjeringens forslag til statsbudsjett. Bruken av midlene blir kjent etter at de er brukt, slik at bruken gjennom ett år (for eksempel 2016) ikke er kjent før i 2017 og presenteres først i Prop 1 S (2017-2018), altså i statsbudsjettet for 2018. Fylkeskommunene rapporterer bruken til KMD året etter at pengene er brukt.

Samtidig er det slik at bruken av en del av midlene kan overføres mellom år. Det betyr at sum bevilgede midler til en fylkeskommune for et gitt år kan være større eller mindre enn fylkeskommunens bruk av midler. Det er også noen av midlene som kan overføres mellom poster. Slik sett er rapporteringen til KMD viktig for å vite hva midlene har vært brukt på.

Figur 3.4 *Bevilgninger over 13.50 fordelt på hovedmål. Mill ker 2015*



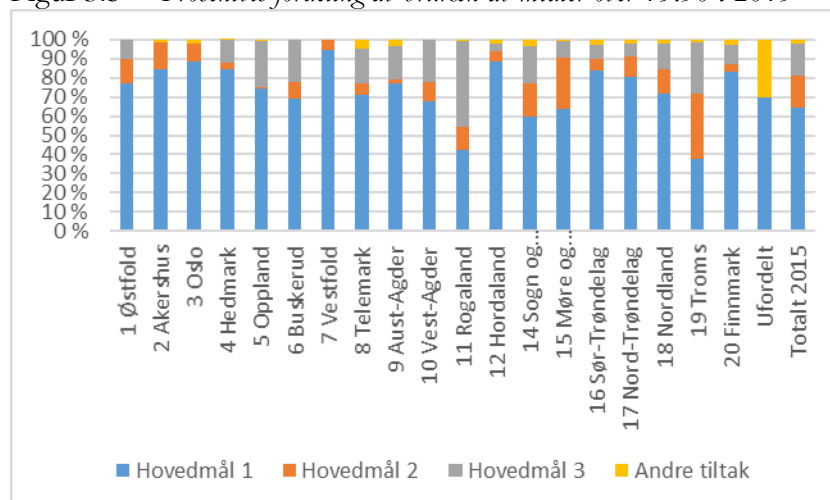
Kilde: KMD (rapportering av bruk, vedlegg til Prop 1 S).

Figur 3.4 viser hvordan fylkene brukte midlene i 2015, fordelt på hovedmål¹². Generelt sett er figuren først og fremst brukbar til å fastslå at det er de fylkene som gjennomgående har hatt høyest bevilgning over 13.50 som også bruker disse bevilgningene innenfor rammene av de tre hovedmålene som gjaldt fram til 2016. Vi får imidlertid en god oversikt over nivåforskjellene i bruk mellom

¹² Se Tabell 3.1. Hovedmål 1: *Verdiskaping, sysselsetting, konkurransekraft*, 2: *Lokale og regionale rammebetingelser*, 3: *Attraktive regioner*.

fylkene, når vi i neste figur ser nærmere på hvordan hvert fylke har prioritert bruken.

Figur 3.5 Prosentvis fordeling av bruken av midler over 13.50 i 2015



Kilde: KMD

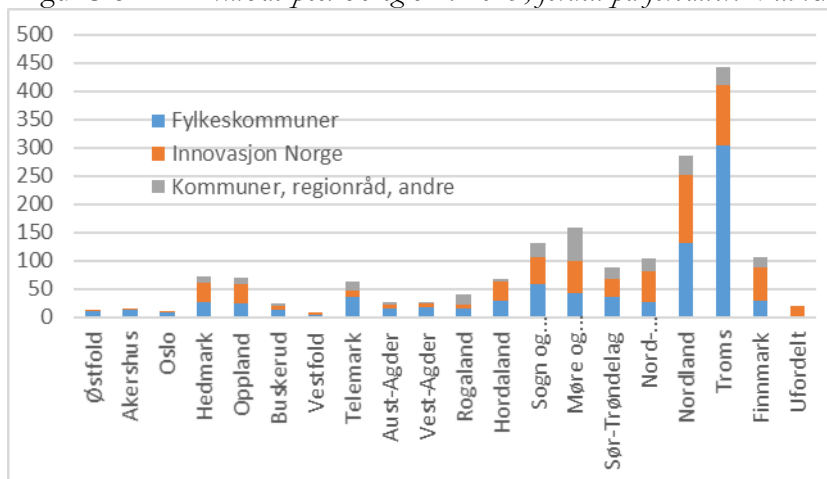
Figur 3.5 viser hvordan fylkene prioriterte bruken av virkemidler over 13.50 i 2015. Helt til høyre vises gjennomsnittet av alle fylker. Litt grovt sett dominerer hovedmål 1 (sysselsetting, verdiskaping og konkurransedyktig næringsliv), med drøyt 60 prosent av midlene. Resten av bruken er fordelt omtrent likt på hovedmål 2 (lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning) og 3 (attraktive regioner og senter for befolkning og næringsliv).

Det er for øvrig interessant at nesten alle fylker bruker like mye som, eller mer enn, landsgjennomsnittet på hovedmål 1 (næring). Bare Rogaland og Troms ligger lavere. For Rogalands del kan dette muligens forklares med økt omstillingsbehov og dermed satsing på omstilling i sammenheng med virkningene av lavere oljepris. Rogaland mottok for øvrig relativt lite midler over 13.50 i 2015. Det er således den relativt lave satsingen på hovedmål 1 i Troms som trekker hele landsgjennomsnittet ned for dette målet, kanskje med så mye som ti prosentenheter. Slik sett viser figuren at det er hovedmål 1 som klart dominerer de fleste fylkers bruk av midler over 13.50.

3.3.4 Bruk av midler fordelt på forvalter

Når fylkeskommunene bruker midler over 13.50, kan det skje gjennom ulike forvaltere eller virkemiddelaktører. Det er flere slike aktører, hvorav de viktigste er fylkeskommunene selv, kommuner, regionråd, IN, Forskningsrådet, Siva og eventuelt andre aktører. Slik sett utgjør forvalterne viktige samarbeidspartnere for fylkeskommunene.

Figur 3.6 *Bruk av post 60 og 61 i 2015, fordelt på forvalter. Mill kr.*



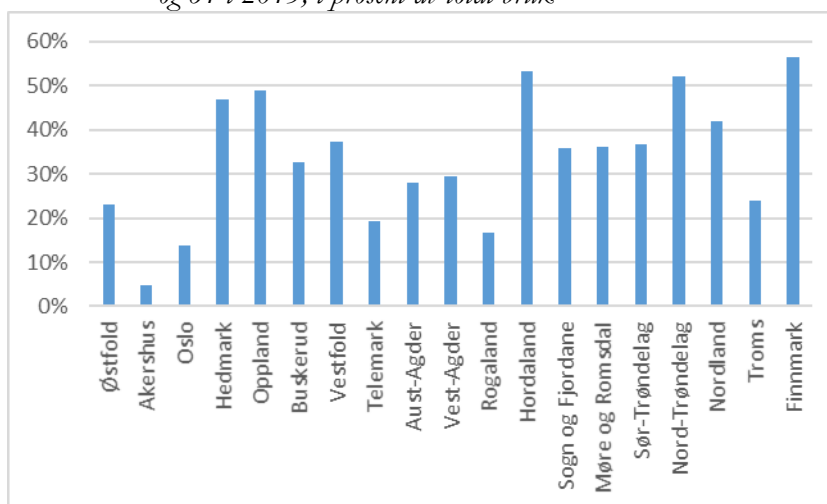
Kilde: KMD

Figur 3.6 gir en grov oversikt over hvordan fylkeskommunenes bevilgninger over post 60 og 61 fordelte seg på forvaltere i 2015. Her har vi slått sammen kommuner, regionråd og andre forvaltere, men skilt ut de to viktigste som er fylkeskommunene selv og IN. Generelt sett er det likt at fylkeskommuner med en stor nærings- eller regionalutviklingsavdeling i større grad forvalter midlene selv.

Fylkeskommunen bruker altså IN som forvalter i stor grad. IN forvalter nesten 40 prosent av 60- og 61-posten når vi summerer over fylker. Dette henger sammen med at IN har fylkeskontorer, at de har stor ekspertise på regional utvikling og på tilgangen til ulike regionale utviklingsmidler også utenom 13.50, de har kontakter mot det nasjonale IN-systemet og det øvrige virkemiddelapparatet, og de eies 49 prosent av fylkeskommunene etter forvaltningsreformen i 2010. Figur 3.7 oppsummerer hvor stor andel IN forvaltet av de fylkeskommunale midlene i 2015.

Troms (og Rogaland) ligger betydelig lavere enn landsgjennomsnittet når det gjelder hvor stor andel av de regionale utviklingsmidlene de overlater til forvaltning av IN. Dette henger trolig sammen med hva de bruker midler på (se ovenfor). De som bruker IN i minst grad ut over dette har enten relativt lave bevilgninger over 13.50 eller forvalter midlene i egen organisasjon. Imidlertid er IN gjennomgående en populær forvalter, særlig utenom de mest sentrale fylkene.

Figur 3.7 *Innovasjon Norges andel av fylkeskommunenes bruk av post 60 og 61 i 2015, i prosent av total bruk*



Kilde: KMD

Vi bør i tillegg nevne at en del forvaltere bruker nasjonale midler regionalt. Dette gjelder særlig IN, Siva, Forskningsrådet og KMD selv. IN gjør dette i de fleste fylker. Slik sett kan fylkeskommunen, gjennom samarbeidet særlig med IN, også være med på å påvirke forvalterens bruk av midler innenfor rammen av fylkeskommunens utviklingsstrategier og planer.

3.4 Fylkeskommunens ressursbruk knyttet til samfunnsutviklerrollen

I dette avsnittet går vi kort gjennom fylkeskommunenes ressursbruk knyttet til samfunnsutviklerrollen, ved å kombinere data fra KOSTRA med data fra KMD.

3.4.1 Om fylkeskommunens inntekter og utgifter

Fylkeskommunens inntekter består hovedsakelig av frie inntekter pluss øremerkede tilskudd. Øremerkede tilskudd skal brukes direkte på det bevilgningene er ment å skulle dekke. Fylkeskommunen mottar en rekke øremerkede tilskudd (til sammen omtrent 27 milliarder kr i 2017 i budsjettet), hvorav tilskudd til regional utvikling (knappt 1 milliard kr) er ett. Rammetilskuddet til fylkeskommuner utgjør ca 33,5 milliarder kr i 2017. Fylkeskommunenes skatteinntekter ligger omtrent på det samme nivået. Grovt regnet utgjør dette samlet om lag 100 milliarder kroner i øremerkede tilskudd og frie inntekter.

Knappt 30 prosent av midlene som kanaliseres gjennom fylkeskommunene er altså øremerkede tilskudd. Bevilgningene til regional utvikling utgjør i overkant av 1 prosent av de samlede fylkeskommunale midlene. Selv om kuttet etter behandlingen i Stortinget ble mindre enn det opprinnelig foreslåtte kuttet i statsbudsjettet (stortingsbehandlingen reverserte 265 millioner kroner av et samlet kuttforslag på omtrent 400 millioner kroner), innebærer kuttet at fylkeskommunene får mindre «utviklingskraft» enn de ville fått uten kuttet. Kuttet kan dekkes inn av fylkeskommunene på forskjellige måter:

1. *Redusert aktivitet knyttet til fylkeskommunens ansvar som regional samfunnsutvikler.* Dette kan skje enten gjennom kutt i antall ansatte som jobber med regional utvikling i fylkeskommunene, eller gjennom reduserte prosjekt- og nettverksbevilgninger til nærings- og samfunnsutvikling i fylket (som kanaliseres gjennom fylkeskommunen selv, kommunene eller IN).
2. *Fylkeskommunene velger å opprettholde (øke) aktiviteten knyttet til regional samfunnsutvikling* med utgangspunkt i de frie inntektene (rammetilskudd og skatt). Dette innebærer at mindre penger går til andre formål fylkeskommunene har ansvaret for.
3. *Fylkeskommunene kan bruke ikke-brukte regionale utviklingsmidler som er overførte fra tidligere perioder,* dersom de ikke har brukt opp disse allerede. Dette er kun en mulighet for fylkeskommuner som har overført slike midler, og det er ikke en langsiktig løsning.

4. Noen fylkeskommuner har andre inntektskilder, for eksempel fra fonds, som kan brukes til å opprettholde eller øke aktiviteten knyttet til regional utvikling.

Det er altså ikke gitt at en fylkeskommune vil måtte redusere innsatsen som regional samfunnsutvikler selv om de øremerkede bevilgningene fra KMD reduseres. Fylkeskommunen står fritt til å prioritere regionale utviklingsoppgaver på bekostning av oppgaver på andre områder. Muligheten til å gjøre en slik omprioritering av midlene er blant annet knyttet til hvor stramt budsjettet er i den enkelte fylkeskommune, når man ser de frie inntektene i sammenheng med krav til oppgavegjennomføring på alle fylkeskommunens arbeidsområder. Økt aktivitet på ett område innebærer redusert aktivitet på et annet.

Samtidig innebærer den nye målstrukturen, altså hva 13.50-midlene kan brukes til, som blir innført fra 2017, at staten beskriver mer detaljert enn tidligere hva fylkeskommunen skal bruke utviklingsmidlene til. Dette kan tolkes som at det legges opp til sterkere statlig styring av bruken av midlene, noe som vil stille større krav til rapportering fra fylkeskommunenes side og til kontroll fra KMDs side. Dette er verken en styrking av lokaldemokratiet og det regionale nivået som samfunnsutvikler eller i tråd med ambisjonene om forenkling og redusert byråkrati.

Det er med andre ord ikke rett fram å si hvilke konsekvenser reduserte bevilgninger og endret målstruktur vil kunne få for fylkeskommunene som helhet og for den enkelte fylkeskommune. Det endelige resultatet påvirkes både av statlig politikk og den enkelte fylkeskommunes valg.

3.4.2 Fylkeskommunens bruk av ressurser på regional utvikling (Kostra-tall)

Fylkeskommunene har en rekke aktiviteter som kan defineres inn under en bred samfunnsutviklerrolle. Eksempler på dette kan være:

- Fylkespolitikeres arbeid med å tiltrekke ekstra statlige midler til satsinger i fylket.
- Egne prioriteringer av frie midler/inntekter til videregående skoler og samferdsel, utover hva fylket får statlige overføringer til.

- Fylkeskommunens ressursbruk til utviklingsarbeid i næringsliv, kommuner og lokalsamfunn.

De kostnader som er mulig å tallfeste gjelder i første rekke det siste punktet. Kommuner og fylkeskommuner rapporterer inn om ressursbruk og andre forhold til Kostra, en offentlig statistikkdatabase for ressursbruk og annen informasjon fra kommuner og fylkeskommuner. Kommuner og fylkeskommuner er pålagt å levere Kostra-data, slik at det foreligger styringsinformasjon og mulighet for å forbedre tjenestetilbudet i kommunesektoren. Til tross for et omfattende opplegg rundt veiledning om kontoplaner osv, kan det være noe ulik rapporteringspraksis bak tall i Kostra. Dette gjelder for eksempel behandling av administrasjon og felleskostnader og hvor mye av disse som skal føres på ulike funksjoner. Kostra bør likevel kunne gi verdifull informasjon om ressursbruk i fylkeskommunene innen bl.a. nærings- og utviklingsområdet. Her rapporterer fylkeskommunene inn brutto- og nettokostnader på to relevante funksjoner. Den ene funksjonen er dagens post 701, tilrettelegging, støttefunksjoner og finansieringsbistand for næringslivet. Den andre funksjonen er post 715, lokal og regional utvikling inkludert natur og arealforvaltning, regionalt forskningsfond og utviklingsprosjekter som ikke er rene næringsutviklingsprosjekter. Vi har gått gjennom rapportert ressursbruk for disse funksjonene i ulike fylkeskommuner og finner blant annet at i distriktsfylkene, med betydelige statlige midler til utviklingsarbeid, domineres den totale ressursbruken av utgiftene innen næringsområdet (se tabell V1 i vedlegg 1). I andre fylker, som Østfold, Vestfold og Akershus, er det imidlertid lokal/regional utvikling som dominerer. Forskjellen kan trolig forklares med mer distrikt og store behov innen næringsutvikling i andre fylker med påfølgende statlige bevilgninger til næringsutviklingsarbeid over 13.50.

Variasjonen fra år til år er vanskelig å forklare. Vi finner imidlertid mindre variasjon når vi slår sammen de to funksjonene og fokuserer kun på de siste tre årene, 2014 til 2016. I 2013 kan det for eksempel vises at flere fylkeskommuner (blant andre Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal) hadde svært høy ressursbruk til nærings- og utviklingsarbeid. Fra og med 2014 ser imidlertid situasjonen ut til å normalisere seg. Vi tar derfor kun med 2014-2016 i tabellene vi presenterer. Oslo er utelatt fra tabellene fordi det ikke er rapportert ressursbruk innen tilrettelegging for næringsutvikling eller lokal/regional utvikling de senere årene.

Tabell 3.4 *Brutto driftsutgifter i fylkeskommunene for tilrettelegging for næringsutvikling og lokal/regional utvikling, millioner kr 2014-2016*

	Brutto driftsutgifter				Netto driftsutgifter			
	2014	2015	2016	Endring 2014- 2016	2014	2015	2016	Andel, gj. snitt
Østfold	107	122	119	11 %	-1	15	5	0,2 %
Akershus	126	143	115	-8 %	58	84	61	1,3 %
Hedmark	214	170	153	-28 %	74	71	41	3,0 %
Oppland	201	186	176	-12 %	99	78	80	4,0 %
Buskerud	59	83	69	16 %	32	61	41	1,8 %
Vestfold	64	93	78	21 %	37	73	60	2,7 %
Telemark	105	169	174	66 %	39	39	83	3,0 %
Aust-Agder	118	101	101	-14 %	56	46	39	3,9 %
Vest-Agder	94	97	88	-7 %	56	63	54	3,0 %
Rogaland	144	129	112	-22 %	57	48	19	0,9 %
Hordaland	226	219	205	-9 %	48	74	33	1,0 %
Sogn og Fjordane	211	277	149	-30 %	111	208	86	6,5 %
Møre og Romsdal	262	239	203	-22 %	81	79	80	2,3 %
Sør-Trøndelag	133	126	115	-13 %	98	90	33	2,1 %
Nord-Trøndelag	157	145	149	-5 %	50	41	47	2,3 %
Nordland	389	310	358	-8 %	102	35	122	2,2 %
Troms	384	369	251	-35 %	106	88	16	2,6 %
Finnmark	155	124	127	-18 %	53	22	6	2,1 %
Sum	3149	3102	2742	-13 %	1155	1214	906	2,2 %

Kilde: SSB/Kostra

Tabell 3.4 viser rapporterte driftsutgifter til nærings- og utviklingsarbeidet i fylkeskommunene. Brutto driftsutgifter inkluderer her all ressursbruk, mens det i netto driftsutgifter er justert for bl.a. statlig tilskudd og andre inntekter. I den siste kolonnen vises netto driftsutgifter til utviklingsarbeidet som *andel av totale netto driftsutgifter* i fylkeskommunen.

Fra tabellen ser vi at det, i gjennomsnitt i perioden 2014-2016, brukes 2,2 % av netto driftsutgifter til utviklingsarbeid. Sogn og Fjordane skiller seg ut ved å bruke mest, mens Østfold, Akershus, Rogaland og Hordaland bruker minst.

I total ressursbruk (brutto driftsutgifter) er det imidlertid Nordland og Troms som bruker mest. Ressursbruken har gått betydelig ned i en rekke fylker, spesielt distriktsfylker, mens Telemark og relativt

sentralt beliggende fylker som Østfold, Buskerud og Vestfold har økt ressursbruken.

I de fleste fylker har ressursbruken sammenheng med reduserte øremerkede midler over statsbudsjettet, dvs. post 13.50. I Tabell 3.5 vises disse bevilgningene for 2016, samt beregnede andre midler til utviklingsarbeid og hva fylkeskommunen har i driftskostnader til lønn og kjøp av varer/tjenester innenfor funksjonene næringsarbeid og lokal/regional utvikling.

Tabell 3.5 *Bevilgning regionale utviklingsmidler (kapittel 13.50) og faktisk bruk av midler til tilrettelegging for næringsutvikling og lokal/regional utvikling 2016*

	Statlig bevilgning post 13.50		Andre midler til utviklingsarbeid utover statlig 13.50		Egen kostnad lønn og kjøp av varer og tjenester	
	Mill kr.	Andel brutto driftsutgift	Mill kr.	Andel brutto driftsutgift	Mill kr.	Andel brutto driftsutgift
Østfold	22	19 %	97	81 %	36,0	30 %
Akershus	15	13 %	100	87 %	32,5	28 %
Hedmark	82	54 %	71	46 %	50,6	33 %
Oppland	80	45 %	96	55 %	33,4	19 %
Buskerud	28	41 %	41	59 %	22,8	33 %
Vestfold	9	12 %	69	88 %	45,3	58 %
Telemark	55	32 %	119	68 %	43,4	25 %
Aust-Agder	24	24 %	77	76 %	32,3	32 %
Vest-Agder	28	32 %	60	68 %	29,9	34 %
Rogaland	20	18 %	92	82 %	56,0	50 %
Hordaland	70	34 %	135	66 %	50,5	25 %
Sogn og Fjordane	102	69 %	47	31 %	29,9	20 %
Møre og Romsdal	78	38 %	125	62 %	34,2	17 %
Sør-Trøndelag	59	51 %	56	49 %	47,3	41 %
Nord-Trøndelag	89	60 %	60	40 %	30,8	21 %
Nordland	182	51 %	176	49 %	70,1	20 %
Troms	109	43 %	142	57 %	43,8	17 %
Finmark	80	63 %	47	37 %	15,1	12 %
Sum	1141	42 %	1601	58 %	704	26 %

Kilde: SSB/Kostra og KMD

I tabellen ser vi at bevilgningene over post 13.50 i gjennomsnitt utgjør 42 % av samlet ressursbruk til nærings- og utviklingsarbeid i fylkeskommunene. Det er med andre ord andre midler som utgjør mest for arbeidet med regional utvikling. Som vi ser i tabellen er

det sentrale fylker som Akershus, Vestfold, Østfold samt Rogaland som i størst grad fyller på med andre midler enn 13.50-bevilgningene, til utviklingsarbeidet.

I de to siste kolonnene beskrives driftskostnader ved drift av utviklingsarbeidet med ressursbruk til egne lønninger og kjøp av varer og tjenester innen utviklingsarbeidet i fylkeskommunene. Her ser vi at fylkeskommuner med relativt høye bevilgninger over 13.50, har relativt lav andel av brutto driftsutgifter til intern driftskostnad. Dette samsvarer med at 13.50-midlene i stor grad brukes til prosjekter og tiltak i kommuner og næringsliv i fylkene.

4 Betydningen og bruken av regionale utviklingsmidler

Kapittelet belyser noen egenskaper ved de regionale utviklingsmidlenes¹³ betydning for fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler. Først ser vi på hvordan fylkeskommunene selv vurderer midlenes betydning for rollen som samfunnsutvikler de siste årene (2010-16). Deretter beskrives konkrete eksempler på hvordan de regionale utviklingsmidlene anvendes i vid forstand i ulike fylker og deretter innenfor noen konkrete programområder (omstilling, næringsfond, og internasjonalt samarbeid). Til slutt i kapittelet belyses effekter av reduksjonen i utviklingsmidler med utgangspunkt i fylkeskommunenes egne vurderinger.

Datagrunnlaget

Første og siste del av kapittelet er basert på data fra vår egen spørreundersøkelse til fylkeskommunene, mens midtre del i hovedsak er basert på dokumenter (fylkenes rapporter til KMD og evalueringer). Spørreundersøkelsen er basert på svar gitt av fylkeskommunenes regionale utviklingsansvarlige i februar-mars 2017. Skjemaet hadde spørsmål med både lukkede svarkategorier (langs hele skalaen) og åpne kategorier med oppfordring om å utdype og begrunne med tekst. Slike utdypinger fikk vi fra alle respondentene og ga oss et ganske solid tekstmateriale. Vi mottok komplette svar på skjemaet fra 12 av landets 19 fylker. Dette utgjør en svarprosent av befolkningen på 63% som samlet disponerte 75% av de totale regionale utviklingsmidlene (2015)¹⁴. Fylkene som svarte representerte samlet et godt tverrsnitt av fylkene. Totalt sett utgjorde dette en god dekningsgrad og et representativt utvalg fylker. I spørre-

¹³Begrepet «regionale utviklingsmidler» brukes her om midler øremerket regional utvikling som KMD bevilger til fylkeskommunene (13.50)

¹⁴Etter fylkesfordelingen av kapittel 551, post 60 (saldert) i 2015.

undersøkelsen spurte vi om utviklingsmidlenes betydning over tid (2010-16), og vi spurte om effekter av kuttene de senere årene.

Respondentene hadde administrativt og/eller faglig ansvar for sentrale deler av de regionale utviklingsmidlene. De burde derfor ha svært god innsikt i midlenes bruk og betydning. Selv om respondentene ikke var direkte berørt personlig av kuttene kan vi imidlertid ikke se helt bort i fra at deres vurderinger av kuttene mulige negative effekter påvirkes litt av deres nærheten til problemstillingen. Svarene er godt begrunnet og troverdige. Vi tror derfor ikke dette representerer noen stor feilkilde, og selv om man trekker litt i fra på svarene om negative effekter er svarene relativt entydige på tvers av ulike fylkeskommuner og respondenters nærhet til tematikken (for eksempel ved kutt i staben).

4.1 Fylkeskommunenes vurdering midlenes betydning

På spørsmål om de regionale utviklingsmidlene (fra KMD) har hatt betydning for fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler *over lengre tid* (2010-16) er svarene entydige: midlene har hatt *stor betydning* (gjennomsnittscore på 4,4 av 5 dvs. et sted mellom «stor» og «svært stor» betydning, og alle respondentene oppgir at stor eller svært stor betydning, se Figur 4.1). Et klart flertall av respondentene (9 av 12) oppgir også at midlene har hatt stor («mye» eller «svært stor») betydning for alle de tre dimensjonene av utviklerrollen (strategi, mobilisering, koordinering). Et mindretall (3 av 12) svarte «stor» eller «svært stor» for to av dimensjonene (mobilisering pluss enten koordinering eller strategisk retning) og noe mindre betydning («noe» eller «litt») for én dimensjon (strategisk retning eller koordinering). Det er altså gjennomgående midlenes betydning for mobilisering av aktører og ressurser som tillegges særlig stor verdi av alle fylkeskommunene.

Figur 4.1 *Midlens betydning for den regionale samfunnsutviklingsrollens tre dimensjoner over lengre tid (2010-16). (N=12)*



Kilde: Egen datainnsamling

Bakgrunnstallene viser at det ikke er noen helt entydig samvariasjon mellom nivået på fylkeskommunens tildelte midler totalt, eller per capita, på den ene siden, og den score som fylkeskommunene gir av midlens betydning.

4.1.1 Strategisk retning

Respondentene mener som vi har sett at de regionale utviklingsmidlene har stor betydning for arbeidet med å gi *strategisk retning og kraft* til den regionale samfunnsutviklingen. Noen sitater fra fylkeskommunenes svar kan brukes til å utdype litt av dette.

FK1: «Vi har lite midler til regional utvikling selv, men midlene fra KMD har stor betydning. De har bidratt til utforming, gjennomføring og finansiering av regional plan for innovasjon og nyskaping sammen med partnere i offentlig og privat sektor.»

FK2: «Forvaltningen av våre svært begrensede regionale utviklingsmidler har vært delegert til partnerskapet, noe som har betydd mye for opprettholde kraften i partnerskapet, og for å styrke samspillet mellom fylkespolitikken og øvrige samfunnsaktører».

FK3: «Fylkeskommunen har i utgangspunktet små regionale utviklingsmidler, men midlene som kommer fra KMD er svært viktig for at vi skal kunne gjennomføre strategiske satsinger».

FK4: «Det er først og fremst fylkeskommunens egne planer og strategier som ligger til grunn for valg av strategisk retning. Dette er igjen basert på egne planprosesser».

FK5: «Regionale utviklingsmidler er viktig for å kunne fyller samfunnsutviklerrollen, ha ressurser til utviklingstiltak, få til spleiselag med andre samt tilgang på prosess- og fagkompetanse. Nærings- og samfunnsutvikling henger tett sammen, særlig i distriktskommunene, og økonomiske midler er av stor betydning for få strategisk retning og kraft på dette».

FK6: «For å påvirke samfunnsutviklingen er det viktig å ha penger til utviklingsprosjekter og kunne påvirke retning som de regionale strategiene setter».

FK7: «Regionale utviklingsmidler gir fylkeskommunen mulighet til å (med-)finansiere viktige strategiske satsinger i fylket og utvikling av vår innovasjonsinfrastrukturer (næringshager, inkubatorer og FoU-programmer). Midlene brukes til utvikling av programmer og prosjekter som bygger oppunder de vedtatte strategiske satsingene og nasjonale mål i regionalpolitikken. Bortfall eller reduksjon i midler reduserer muligheten til å få til partnerskap (inkludert kommunene) til prioritere satsinger, ettersom fylkeskommunen ikke har ikke tilstrekkelig med egne eller frie midler til å finansiere det».

FK8: «...utviklingsmidlene alene er for små til å kunne angi en strategisk retning på samfunnsutviklingen».

FK9: «Midlene har bidratt til å bygge opp en sterk reiselivsnæring, særlig i vintersesongen....Videre til tilrettelegging for utvikling av bioteknologi som næring, som har gitt svært gode resultater, og til å styrke havbruksnæringen, som har tredoblet produksjon de siste 5-6 årene. Ellers har midlene gått til kommunale grunnlags-investeringer (havner, næringsareal, bredbånd etc.) som ellers ikke hadde vært mulig å få til».

FK10: «Fylket har få samfunnsentreprenører som kan bidra til regional finansiering av store utviklingsoppgaver. Gjennom de regionale utviklingsmidlene har vi kunnet bidra til å få etablert universitet i regionen og et nettverk av innovasjonsselskaper i fylket. Strategisk kapasitet til å løfte de store fellesprosjektene er ikke til stede i næringslivet. Sammen med lange avstander er det store kostnader forbundet med å skape felles

møtearenaer for næringslivet. Det gjør at fylkeskommunens kapasitet og bruk av utviklingsmidler blir avgjørende for å samle næringslivet til større felles løft. Utviklingen av sterkere klynger har vært mulig gjennom fylkeskommunens støtte og arbeid over lang tid, og etterhvert i samarbeid med IN. Fylkeskommunen bruker også midlene til å produsere statistikk og analyser som grunnlag for å skape felles ståsted og bedre debatt om den regionale utviklingen i fylker».

FK11: «Fylkeskommunen har ingen andre utviklingsmidler over egne budsjetter, og er således avhengig av overføringene fra KMD for å kunne legge trykk på sin regionale utviklingspolitikk. Vi ser at små midler har stor utløsereffekt».

Oppsummering

De fleste fylkeskommunen mener utviklingsmidlene er vesentlig for arbeidet med å gi samfunnsutviklingen en *strategisk retning*. Midlene er viktig for utforming og gjennomføring av strategiske satsinger på områder der fylkene har spesielle fortrinn, potensialer og/eller utfordringer. Midlene gjør det mulig å få til større løft med andre partnere innenfor strategisk viktige områder. Ellers bidrar midlene til å styrke kompetanse og kapasitet på strategisk nærings- og samfunnsutvikling i fylkeskommunene selv, og til utvikling av fylkenes innovasjons-infrastrukturer.

4.1.2 Mobilisering

Alle respondentene svarer at midlene har stor betydning («mye») for mobilisering av aktører og ressurser til utviklingsarbeid. Under følger flere direkte sitater fra fylkeskommunenes svar, som illustrerer ulike sider av dette.

FK1: «Fylkeskommunens utviklingsarbeid innenfor næringsområdet baseres på partnerskap med offentlig og privat aktører (næringsorganisasjoner, statlige virkemiddelaktører, kommuner, utdannings- og forskningsinstitusjoner etc.). Aktørene har begrenset med frie midler, og fylkeskommunen er helt avhengig av utviklingsmidler for å kunne mobilisere slike aktører og større ressurser til gjennomføring av prosjekter og tiltak...

Midlene fra fylkeskommunen utløser 2-3 ganger så stor innsats fra øvrige samarbeidspartnere. Også andre i regionen har opplevd kutt

i utviklingsmidler de senere årene. Dette har medført mindre samarbeid og felles innsats i prosjekter og programmer i regionen, og samlet hatt negativ effekt for fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler».

EK2: «Midlene har verdi for å få mobilisert kommuner i enkeltprosjekter, men har mindre betydning for å få kommunene mer forpliktende med i regional planlegging. Midlene har også noe betydning for å mobilisere andre aktører i partnerskapet».

EK3: «Alle våre innsatser gjør vi i partnerskap med andre aktører, og midlene utløser ressurser også fra disse aktørene. Dette gjelder satsinger innen kompetanse, innovasjon og klyngeprosjekter, grenseregionalt utviklingssamarbeid m.m. Det gjør det mulig å mobilisere kommuner, høyskole, forskningsmiljø m.m. til ulike satsinger og prosjekter som bidrar til regional utvikling».

EK4: «For å bli en interessant partner om samfunnsutviklingen for kommuner og andre aktører er medfinansiering svært viktig. Dette understøtter også muligheten for spleiselag som er nødvendig og det er mange av.».

EK5: «Midlene gir oss større legitimitet og mobiliseringsevne overfor offentlige og private aktører. Midlene fungerer ofte utløsende på å få med andre aktører på prosjekt, både med kompetanse og økonomiske virkemidler. Midlene bidrar til flere prosjekter og tiltak sammen med kommuner innen næring, folkehelse, kultur og reiseliv. De er også viktig for å få med kommuner i regionalt planarbeid, næringsliv og andre virkemiddelaktører».

EK6: «Vi har benyttet mye midler til kommunale næringsfond. Dette er viktige midler for kommunens aktive engasjement for næringsutvikling lokalt, og for å kunne støtte opp om mindre prosjekter. Kommunen er førstelinje i vårt gründerarbeid, og viktig samarbeidspartner for å arbeide med å styrke bo-, nærings- og besøksattraktivitet i regionen. Ellers bidrar midlene til å mobilisere andre aktører knyttet til klynger, innovasjonsinfrastruktur og kunnskapsmiljø..... Erfaringen vår er at midlene mobiliserer annen innsats og utløser mange ganger i strategisk viktige utviklingsprosjekter».

EK7: «Mobilisering av kommuner og andre aktører i regional nærings- og samfunnsutvikling er helt nødvendig fordi utviklings-

prosjekt og tiltak krever samarbeid og spleiselag. Dette forutsetter igjen at fylkeskommunen har utviklingsmidler i utgangspunktet som kan brukes aktivt i initierings-, utviklings- og mobiliseringsarbeidet. Regionale utviklingsmidler har stor betydning for å kunne mobilisere kommuner, næringsaktører og innovasjonsaktører i næringsrettet utviklingsarbeid».

FK8: «Andre aktører har ofte svært små økonomiske midler til utviklingsarbeid i kommunene, som ofte må prioritere lovpålagte oppgaver. Vil nesten gå så langt som å påstå at mange slike utviklingsprosesser ikke hadde vært mulig uten tilførsel av regionale utviklingsmidler».

FK9: «Gjennom kommunale næringsfond har mye midler blitt brukt til utvikling av etablerte og nye bedrifter, grunnlagsinvesteringer og lokal samfunnsutvikling. Regionale samarbeidsprosjekter er også blitt realisert med støtte fra næringsfondene, som også har gitt kommuner mulighet til å være aktive drivere i utvikling av næringshager, destinasjonsselskaper etc. Dette bidrar til mobilisering av lokalt næringsliv og utvikling av nytt næringsliv, som i mindre grad støttes av INs programmer. Regionale utviklingsmidler ellers bidrar til økt mobilisering av næringsliv og innovasjonsaktører til ulike utviklings- og innovasjonsprosjekter, infrastruktur og større arrangementer».

FK10: «Fylkeskommunen har vært viktig for å opprettholde regionalt plannettverk, som kommunene ikke selv har vært i stand til. Fylkeskommunen har ellers vært avgjørende for å få på plass viktige deler av innovasjonsstruktur i fylket. Man arbeider videre med å mobilisere industrien til økt bruk av forskningsbasert kunnskap i innovasjonsarbeid. Regionale utviklingsmidler har vært brukt i breiere spleiselag for blant annet å etablere regionale karrieresentre og tiltak for å fremme realfag i skolen. Midlene brukes også til arenaskaping for å styrke regionalt samarbeid mellom kompetanse og arbeidsliv. Forumet består av representanter fra politisk ledelse, partene i arbeidslivet, virkemiddelapparatet, universitetene og ulike kompetanseaktører.

Gjennom bruk av regionale utviklingsmidler har vi fått til spleiselag med kommunene og telefonselskaper om bedre bredbånds-dekning. De regionale utviklingsmidlene har ellers vært utløsende for å realisere spleiselag innenfor stedsutviklingsprosjekter, attraktive byrom, kulturhus og andre felles arenaer som er viktig for at byene

skal være gode møteplasser og arenaer for lokal utvikling. I en vanskelig geografi har også regionale utviklingsmidler bidratt til å redusere kostnadene ved å skape nettverk og møteplasser for offentlige og private aktører».

FK11: «Kommunene får støtte til næringsfond, som er viktig for å sikre et lavterskeltilbud for småbedriftene i distriktene. Midlene bidrar til å realisere utviklingspotensial i små kommuner. De andre aktørene (IN, SIVA etc.) som får midler fra fylkes-kommunene er avhengig av disse midlene for å kunne bidra til regional utvikling. Vi ser at de små midlene har stor utløsereffekt».

Oppsummering

Alle respondentene legger særlig stor vekt på mobiliserings-effekten av de regionale utviklingsmidlene. Gjennomgangen viser til at midlene bidrar til økt mobilisering av kommuner, andre virkemiddelaktører og privat næringsliv til utviklingsarbeid, og de bidrar til å utløse betydelig større midler enn fylkeskommunens utviklingsmidler i seg selv. Dette sannsynliggjør at midlene har en betydelig innsatsaddisjonalitet og bidrar til å styrke den regionale utviklingsinnsatsen.

4.1.3 Koordinering

Alle respondentene svarer at midlene også har hatt vesentlig betydning for arbeidet med å koordinere offentlig innsats og virkemidler. I det følgende presenterer vi noen av svarene fra fylkeskommunene.

FK1: «Vi har i en årrekke hatt et formalisert samarbeid med andre aktører i regionen. Koordinering av den offentlige innsatsen og virkemiddelbruken har vært en sentral del av vårt arbeid. Noe av utviklingsmidlene har gått til å finansiere regionale plan for innovasjon og nyskaping, som har bidratt til bedre koordinering av innsatsen i forhold til nabofylket, IN, NFR og SIVA. Vi har også inngått en samarbeidsavtale for å styrke den koordinerte innsatsen ytterligere i regionen».

FK2: «Midlene har vært viktig for å bringe partene til bordet og samles om felles prioriteringer».

FK3: «Det er knappe midler tilgjengelig til regional utvikling i regionen. Det er derfor viktig med godt samarbeid i det regionale partnerskapet for å best mulig koordinering og samordning av ressursene».

FK4: «For å komme i posisjon for å koordinere er det viktig med utviklingsmidler».

FK5: «Et godt eksempel er hvordan fylkeskommunen gir føringer i sine tildelingsbrev til Innovasjon Norge og til kommunale og regionale næringsfond. Dette bidrar til at offentlig innsats koordineres og trekker i samme retning. Virkemidlenes utløsende virkning på andre finansieringskilder og aktører er også et viktig moment. Det arbeidet som skjer gjennom møter i det regionale partnerskapet er med på å legge grunnlag for en koordinert offentlig innsats. Gir mulighet til å få konkrete tiltak innenfor prioriterte områder, og er viktig for å få satt politikk ut i livet. Virkemidlene fungerer som en døråpner og gir talerett og autoritet overfor andre aktører. Viktig for å få til det vi har oppnådd i regionen innenfor prioriterte områder som landbruk, akvakultur, mobilutbygging, reiseliv m.m.».

FK6: «Som oppdragsgiver for IN er fylkeskommunal fordeling av midler med føringer viktig for samarbeid, og mer forpliktende partnerskap for oppfølging av regional strategi. IN er svært sentralstyrt, så «money talks». Samarbeidet med Forskingsrådet fungerer bra, men også her er samarbeidet i form av felles finansiering et viktig lim (eks. til VRI og FORREGION). Samarbeidet med SIVA har vært fjernere enn med de øvrige virkemiddelaktørene. Felles eierskap til næringshagene og samfinansiering har vært viktig lim for å få mer samarbeid med SIVA, som er viktig for en helhetlig regional innsats, enklere system og større kundevennlighet».

FK7: «I prosessene rundt utarbeidelse av regionale planer og strategier samarbeides det tett, både med næringsliv, regional stat, kommuner og andre utviklingsaktører. Dette legger grunnlaget for bedre forvaltning av virkemidlene. Fordi fylkeskommunen i svært liten grad fullfinansierer prosjekter/programmer bidrar ovennevnte prosesser til en bedre koordinering av innsats og virkemiddelbruk».

FK8: «De regionale utviklingsmidlene har noe større fleksibilitet enn andre offentlige virkemidler. De kan derfor tilpasses andre

tiltak og være utfyllende i forhold til øvrig ressursbruk. De har også den positive effekten at de kan matche nasjonale virkemidler og være «kvalifiseringsvirkemidler» til nasjonale program».

FK9: «Bevilgningene har gjort det mulig for fylkeskommunen å kjøre egne utlysninger på FoU koordinert med regionale forskingsfond (RFF) og VRI, samt INs bedriftsrettede virkemiddelbruk. 60- og 61-midlene har gjort det mulig å satse på bedriftsutvikling gjennom IN og større regionale prosjekter gjennom de tilretteleggende midlene. Fylkeskommunen finansierer store deler av innovasjonsinfrastrukturen i FK9. I forbindelse med dette er det gitt prosjektstøtte til næringshagene i et større samhandlingsprosjekt som ser på grenseoppgangen mellom innovasjonsaktørene. Dette prosjektet har allerede ført til koordinering mellom deltakende aktører. Flere større satsinger er koordinert ved hjelp av de regionale utviklingsmidlene, eksempelvis Kystplan FK9 der virkemidlene fra fylkeskommunen ble supplert med kommunal egenfinansiering og regionale utviklingsmidler».

FK10: «De regionale utviklingsmidlene har bidratt til bedre koordinering av satsingen på reiseliv i fylket i et samspill mellom Forskningsrådets midler og Innovasjon Norges virkemidler».

FK11: «Utviklingsmidlene har en viktig rolle i arbeidet med å koordinere innsats, men vel så viktig der det midlene fører til at de andre aktørene bidrar til å gjennomføre den utviklingspolitikken som er vedtatt av fylkestinget. På denne måten blir hele virkemiddelapparatet demokratisk forankret og bidrar til å gjennomføre regionalpolitiske mål».

Oppsummering

Respondentene hevder at utviklingsmidlene også bidrar til å styrke fylkeskommunenes evne til bedre koordinering både av innsatsen og av ulike aktører i arbeidet med lokal og regional samfunnsutvikling.

4.2 Eksempler på bruk av midlene

I dette delkapittelet presenteres noen eksempler på hvordan de regionale utviklingsmidlene anvendes i vid forstand i fire ulike

fylker, og deretter innen tre viktige programområder mer generelt (omstilling, næringsfond, internasjonalt samarbeid).

4.2.1 Hedmark

Hedmark ble i 2016 tildelt 87 millioner kroner i utviklingsmidler (kap.551 post 60). Disse ble fordelt slik:

- 32 mill. kr. ble disponert av fylkeskommunen selv
- 30 mill. kr. ble disponert av Innovasjon Norge
- 10 mill. kr. ble disponert i kommunale næringsfond
- 12 mill. kr. ble disponert til Interreg
- 4 mill. kr. ble disponert i omstillingskommuner

I Regionale planstrategi (2016) har fylkeskommunen definert fire innsatsområder:

- Attraktivitet
- Infrastruktur
- Kompetanse og næringsutvikling
- Klima, energi og naturressurser

Hoveddelen av utviklingsmidlene (92%) har vært brukt under et hovedmål om «Å tilrettelegge for arbeidsplassutvikling, innovasjon og et mer internasjonalt nærings- og samfunnsliv». På dette området har man hatt fem delmål knyttet til å styrke hhv. FoU, innovasjon, kompetanse, nyetableringer og internasjonalt samarbeid.

Under delmålet «Økt innovasjon i næringslivet» (32% av utviklingsmidlene) har ressurser blitt satt inn til:

- Utvikling av næringshager/inkubatorer
- Støtte til nettverks- og klyngeutvikling
- VRI-prosjekter og nye relaterte satsinger
- Bioøkonomistrategi og handlingsplan med prosjekter.

Under delmålet «Økt kompetanse i næringslivet og virkemiddelapparatet» (43% utviklingsmidlene) har støtten særlig gått til:

- Arenaer, nettverksbygging og kompetanseutvikling i virkemiddel- og innovasjonssystemet

- Prosjektledelse, rådgiving og støtte for bredbåndsutbygging i kommunene.

Under delmålet «Flere levedyktige nyetableringer» (17% av utviklingsmidlene) har midlene særlig gått til:

- Profesjonelle etablererkurs
- Gründerarrangementer
- «Ungt entreprenørskap» og lavterskeltilbud for grunderere

Innovasjon Norge, som disponerte 35% av utviklingsmidlene, er fylkeskommunens operatør overfor enkeltbedrifter. I oppdragsbrevet bes IN om å prioritere investeringer og innovasjon som har positiv effekt for arbeidsplassutviklingen særlig i distriktsområdet. Fordelingen er vid på bransjer og kunnskapsfelt. Av etablerertilskudd har en tredjedel gått til kvinner, og en tredjedel til unge.

Hoveddelen (73%) av fylkeskommunens regionale utviklingsmidler har vært knyttet til fylkesdekkende program, mens resten stort til satsinger i regioner med særskilte utfordringer.

Et gjennomgående innsatsfelt har vært styrking av innovasjonsinfrastruktur i fylket og koplingen mellom virkemidler, næringsliv, kunnskaps- og innovasjonsaktører. Fylkeskommunen rapporterer at innsatsen for næringshagene og inkubatorutviklingen har gitt «gode resultater for arbeidsplassutvikling og flere levedyktige nyetableringer» i rapportperioden. Hedmark Kunnskapspark har gjennom spissing av inkubatorprogrammet mot bioøkonomi og digitalisering bidratt til et økende antall bedrifter i inkubatoren. Utviklingsmidler er bidratt til et utvikling av senter for markedsdrevet innovasjon innen bioøkonomi (Biosmia) i Hamar med forgreininger ut til ulike deler av fylkets distrikter. Det vises til klar «vekst av ansatte i bedrifter i næringshagene og at inkubatorvirksomhet har bidratt til utvikling av flere bedrifter med internasjonalt vekstpotensial». Når det gjelder etablerertilskuddene spesielt ble det rapportert en «sysselsettingseffekt på 262 sysselsatte» (2016 rapporten). Overlevelsesratene til nye bedrifter er høyere i fylket enn på landsbasis, men her vises det til usikkert om årsaken er næringsstrukturell eller effekt av målretta tiltak. Måloppnåelsen når det gjelder ungdom er ikke nådd av ulike grunner.

Utviklingsmidlene har ellers vært viktig for en større målrettet satsing innen fylkets bioøkonomi-strategi og for andre arbeider

med å utvikle regionale prosjekter koplet til nasjonale innovasjonsprogram. Midlene har også muliggjort satsingen på et treårig «Vekst-program» for bedrifter i «distriktene» (sone 3).

4.2.2 Møre og Romsdal

Fylkeskommunen ble tildelt 85 mill. kr. fra KMD i 2016 (kap. 551 post 60). Midlene ble fordelt slik på hovedområder:

- 35,6 mill.kr. ble disponert av fylkeskommunen selv
- 37,5 mill. kr. ble disponert av Innovasjon Norge
- 12,5 mill.kr. ble disponert i kommunale næringsfond

I følge fylkeskommunens er dette utviklingsmidler som utløser langt større midler. De 35,6 millioner kronene som fylkeskommunen selv disponerte, utløste prosjekter med en total kostnadsramme på 143 millioner kroner. De bedriftsretta midlene gjennom IN og kommunale næringsfond, utløser også betydelige midler fra private bedrifter og andre offentlige kilder ifølge fylkeskommunens rapport.

Fylkesplanen 2013-2016 hadde fire satsingsområder:

- Verdiskaping
- Kultur
- Samferdsel
- Kompetanse

Satsingsområdet verdiskaping blir operasjonalisert av årlige handlingsprogrammer som utarbeides av Partnerskap for Verdiskaping¹⁵ før det sendes til politisk behandling.

Fylkeskommunen bruker økonomiske og politiske virkemidler, og sin kompetanse for å nå målene i satsingsområdene. Fordelingen av de regionale utviklingsmidlene i 2016 er vist i Tabell 4.1, som også gir en oversikt over andre økonomiske virkemidler fylkeskommunen bruker for å bygge opp under målene. Hoveddelen av RU-midlene som fylkeskommunen selv disponerte går til kommune- og sentrumsutvikling (14,3 mill.), nyetableringer og -tiltak

¹⁵Består av fylkeskommunen, Innovasjon Norge, LO, NHO, KS, Fylkesmannens landbruksavdeling, Siva og Norges forskningsråd.

(8,1 mill.kr), reiselivsutvikling (6,8 mill.kr) og klyngeutvikling i en tidlig fase (3,7 mill.kr.).

Tabell 4.1 *Fordelingen av regionale utviklingsmidler og andre midler som brukes for å nå målene. 1000 kr 2016.*

Resultatmål Fylkesplan	Regionale utviklingsmidlar	Fylkeskommunen økonomiplan	Fylkeskommunalt tiltaksfond	Sum tilskot
1 Kommune- og sentrumsutvikling	14 351	5 500	8 310	28 161
2 Forskningsbasert innovasjon	388	15 057	-	15 445
3 Klyngeutvikling	3 708	4 000	1 000	8 708
4 Nyetableringar	8 150	1 178		9 328
5 Verdiskaping frå petroleum	-	2 428	214	2 642
6 Reiseliv	6 810	4 246		11 056
7 Forvaltning areal- og naturressursar	136		929	1 065
8 Verdiskaping frå naturressursar	2 095	1 000	3 545	6 640
Kommunale næringsfond	12 500			12 500
Innovasjon Norge	37 500			37 500
Sum	85 638	33 409	13 998	133 045
551.61	35 500			

Kilde: Møre og Romsdal fylkeskommune

De regionale utviklingsmidlene er ifølge fylkeskommunen helt avgjørende for at de skal ha mulighet til å arbeide med og nå målene i fylkesplanen.

Ett av delmålene er å styrke *gründervirksomheten og bidra til flere nyetableringer* med større overlevelsesgrad. Flere kompetanseintensive bedrifter er et mål. Et viktig tiltak har vært utviklingen av et regionalt apparat for etablererhjelp (hoppid.no) til alle fylkets 34 kommuner. Utviklingsmidlene har bidratt avgjørende til dette. Det gjør at lokale gründere får testet forretningsideene sine. Over 600 deltakere gjennomførte etablererkurs i 2016. Utviklingsmidlene gir ifølge fylkeskommunen en unik mulighet til å støtte entreprenørskap lokalt. Tiltakene som er satt i verk har hatt stor oppslutning. Når det gjelder overlevingsgrad viser tall at fylket har klart høyere overlevelsesrate enn snittet av nye bedrifter i Norge. Årsaken kan være sammensatt.

Et annet delmål er *økt forskningsbasert innovasjon i arbeidslivet*. Her er forskningsrådet en viktig samarbeidspart for å mobilisere til dette. Det meste av aktiviteten her er mobilisering og arbeid med rammebetingelser. Det er gitt lite regionale utviklingsmidler til satsinger, men som tabellen over viser har fylkeskommunen brukt en del andre midler for å støtte dette arbeidet.

Møre og Romsdal har hatt en økning i bedriftsretta forskning. I fylket var det 457 aktive SkatteFUNN-prosjekter i 2016, en økning på

5 prosent siste året. Det var 38 pågående innovasjonsprosjekter i næringslivet (IPN), hvorav 10 nye ble startet opp i 2016.

En betydelig del av midlene (49 prosent, 2016) ble disponert av IN og brukt til å støtte *innovasjon og omstilling i bedrifter, klynger og næringsmiljøer*. Midlene har spilt en avgjørende rolle for å støtte opp under klyngeutviklingen i maritim næring (GCE Blue Maritime), tverrindustriell IKT-næring (iKuben), møbel- og interiørnæringen (Norwegian Rooms) og den biomarine næringa (LegaSea). Mens IN bruker midler på enkeltbedrifter og miljøer som har fått gjennomslag i nasjonale klyngeprogrammer, har fylkeskommunen hatt mulighet til å støtte opp mere opp om tidlig-faseklynger og andre næringsmiljø. I tillegg til å støtte utviklingstiltak for flere helårsarbeidsplasser, bedre infrastruktur og markedsføring i opplevelsesnæringene, som har utløst betydelig privat medfinansiering.

Fylkeskommunen satte av totalt 7,4 millioner kroner til prosjekt som skulle hjelpe til med *omstilling* av næringslivet. Dette kom i tillegg til midlene som ble satt av sentralt til fylkene på Sør- og Vestlandet etter oljeprisfallet. Fylkeskommunen har med samordnet bruk av midlene fått opp flere viktige prosjekter som bidrar til omstilling av næringslivet (se Tabell 4.2).

Tabell 4.2 *RU-støtta prosjekter i omstillingsprogrammet for petroleumsrelatert leverandørindustri Møre og Romsdal.*

Prosjekt og søker	Innhold i prosjektet
Brønnbåtsimulator, Offshore Simulator Centre	Utvikle ny simulator for brønnbåtoperasjoner. Skal nyttes til opplæring og trening gjennom NTNU, og for å utvikle og teste nye løsninger for brønnbåter.
Omstillingsarena Kristiansund, Offshore Network	Gi bedriftene i nettverket hjelp til å identifisere kompetansegap, og finne nye produkt- og markedsmuligheter i havrommet
Digital verdiskaping for industriell konkurransekraft, iKuben	Forprosjekt som skal greie ut hvordan bedriftene kan bette forutsetninger for digital konkurransekraft
Maritim teknologiutvikling, Mafoss	Finne muligheter for effektivisering av, og finne nye forretningsmuligheter for, offshore - subsea flåten.
Omstilling og vekst i maritim klynge, GCE Blue Maritime	Gjennom kartlegging i bedriftene og i markedet, identifisere utviklingsprosjekt for enkeltbedrifter og grupper av bedrifter.
Tiltak for lærlinger, Opplæringskontoret i Haram	Sysselsette lærlinger som har lite arbeid pga. redusert aktivitet i næringslivet. Tilføre lærlingene framtidsetta kompetanse gjennom RoboTek.

Kilde: Møre og Romsdal fylkeskommune

En betydelig del av utviklingsmidlene går til kommunale *næringsfond* (12,5 mill. kroner i 2016), hvorav hoveddelen går til direkte bedriftsretta støtte. Kommunene har en viktig rolle som tilrettelegger for lokal og regional nærings- og samfunnsutvikling i sam-

arbeid med fylkeskommunen. De kommunale næringsfondene setter næringsutviklingsarbeidet på lokalnivå på dagsorden og er viktig fordi de utfyller virkemidlene til IN.

Attraktive byer og tettsteder. Fylkeskommunen har vært en viktig med-spiller for kommunene i deres arbeid med å gjøre kommunesentrene til bedre møteplasser for handel, opplevelser og andre funksjoner. Man har bygget videre på tettsted-programmet med samarbeid mellom kommune, næringsliv og fylkeskommune. Regionale midler har bidratt til solide løft for stedsutviklingen i Ulsteinvik, Ørsta, Volda og Åndalsnes. Det siste året har 7,5 mill. kroner til tettstedsutvikling fra de regionale utviklingsmidlene utløst investeringer på godt over 20 mill. kroner.

I følge fylkeskommunens rapport er det ikke mulig å få fram reelle effekter av virkemidlene bare ved bruk av grove indikatorer for utvikling i tilflytting, arbeidsplasser og verdiskaping på kort sikt. Det er noen typer prosjekter som kan ha store effekter, men som ikke gir tydelige utslag i slike indikatorer på kort sikt. I beskrivende rapport 2016 skriver region- og næringssjef i MR:

«Ein viktig rolle for fylkeskommunen er å initiere og støtte opp utvikling i tidleg fase, det er risikoprojekt som ikkje nødvendigvis alltid vil lukkast. Fylkeskommunen har ei unik mulighet til å vere ein tilrettelegger for samfunns- og næringsutvikling gjennom høg kompetanse, økonomiske og politiske ressursar. Det er viktig at vi, saman med departementet, er i stand til å synleggjere resultat. Samtidig som vi på en god måte evnar å vekte krav om resultat mot den nødvendige friheita til å støtte gode prosjekt som potensielt har stor effekt, men der det kan vere krevjande å finne tydelege tellekantar».

4.2.3 Nord-Trøndelag

I sin årlige rapport til fylkestinget, beskriver Nord-Trøndelag fylkeskommune (2017) sitt forbruk av utviklingsmidler i 2016 innenfor rammen av regionalt utviklingsprogram. Rapporten viser at samlet virkemiddelbruk er på 123,9 millioner kroner. Det fordeles slik:

- 51,6 mill kr ble disponert av Innovasjon Norge.
- 12,8 mill kr ble disponert av omstillingskommuner.
- 16,5 mill kr ble disponert i kommunale/regionale fond.
- 42,1 mill kr ble disponert av fylkeskommune selv.

Av midlene fylkeskommunene disponerte selv, gikk en betydelig andel til bredbåndsutbygging (16 mill kr), virkemidler for regional FoU og innovasjon i Trøndelag (8 mill kr) samt regionalt forskningsfond i Midt-Norge og en rekke lokale/regionale enkeltprosjekter. Enkeltprosjektene dreide seg om bl.a. realisering av idrettsanlegg, kompetanseutvikling, arrangementsstøtte, utredninger om infrastruktur, markedsføring av reiseliv og lokalmat, skognæring, mineralkartlegging, drift av næringshager/kunnskapspark, utvikling av næringscampus Steinkjer, industriutvikling, rekruttering, bedre landbruksrådgiving, stipendiater, mobilisering for økt FoU, Interreg og tidligfasefond.

Slik det framgår av regionalt utviklingsprogram 2016 (Nord-Trøndelag fylkeskommune 2015), er Nord-Trøndelag primærnærings-tungt med utfordringer innen omstilling og bruk av FoU i næringsarbeidet. Sentrale innsatsområder i 2016 var:

- Tilrettelegging for næringsutvikling med digital infrastruktur, kultur, stedsutvikling og reiselivsprofilering.
- Innovasjon og entreprenørskap med bruk av virkemidler gjennom Innovasjon Norge, næringshager/kunnskapspark, ungt entreprenørskap og ungt tiltakslyst
- Rekruttering til næringslivet med integrering av utenlandsk arbeidskraft, samhandling ungdom og skoler, oppvekstprogram i grunnskoler og videregående skoler
- Kompetanse for framtidig virksomhet med samhandling FoU-institusjoner og næringslivet, etter- og videreutdanning, bestillerkompetanse i næringslivet samt stimulerings-tiltak til deltakelse i nasjonale/internasjonale program.

Fylket rapporterer om omstillingsbehov i Ytre Namdal, Verran, Lierne, Namsos og Leksvik/Rissa, som har krevd midler, hvorav en betydelig andel er øremerkede statlige ekstraordinære midler. Det oppgis også at oppfølging av sørsamisk kultur har øremerkede statlige midler på 1,3 mill kr.

Rapporten viser en rekke positive effekter av virkemiddelbruken, bl.a. bidrag til kompetanseutvikling, å få forskningsmidler til regionen samt å utløse ulike tiltak innen næringsliv og kommuner (Nord-Trøndelag fylkeskommune 2017). Vi ser også at utviklingsmidlene brukes til arbeid av strategisk betydning innen bl.a. entreprenørskap og langsiktig utviklingsarbeid, slik som Innovasjon Norges arbeid med næringsliv, større regionale satsinger innen FoU og drift av næringshager/kunnskapsparker.

Vi finner også betydelig virkemiddelbruk opp mot enkeltprosjekter innen sentrale næringer som landbruk, lokalmat og reiseliv, også det av strategisk betydning i et primærnæringsstungt Nord-Trøndelag. Av prosjekter som trekkes fram i Nord-Trøndelag fylkeskommune (2017), har vi her industriområde og etablering av havbrukspark i Flatanger, et utviklingsprosjekt innen sjøtransport av laks som nå også har fått støtte over statsbudsjettet, innovasjonsprogram innen landbruket og kompetanseutviklingsprosjekt innen industriutvikling i Verdal.

4.2.4 Finnmark

Finnmark ble i 2016 tildelt 80 millioner kroner fra regionale utviklingsmidler fra KMD. I tillegg kom 20 millioner kroner i ekstraordinære omstillingsmidler for Sør-Varanger.

Utviklingsmidlene ble fordelt slik:

- 37 mill. kr.¹⁶ ble disponert av fylkeskommunen selv
- 35 mill.kr ble disponert av Innovasjon Norge
- 7,6 mill.kr. ble disponert i kommunale næringsfond

Reduksjon i utviklingsmidlene har blitt tatt på andre poster enn næringsfondene og Innovasjon Norges poster. IN Finnmark har endret litt på tilskudsprofil og noe mer over på risikolån.

Det regionale utviklingsprogrammet i Finnmark (2014-23) og handlingsplanen for 2016 skisserer følgende innsatsområder:

¹⁶ Fordelt på disse postene: Nyskaping i kommunene (omstilling) 6 mill.kr, Omstilling Sør-Varanger kommune 5 mill. kr, Tilrettelegging for næringsutvikling 18 mill.kr., VRI-virkemiddel for regional innovasjon 2 mill. kr., Utviklingstiltak i videregående skoler 0,8 mill. kr, ENPI Kolarctic/Mål 3 Nord: 5 mill.kr.

- Styrket gründerskap og bedriftsnettverk
- Økt markedskompetanse, innovasjon og FoU i næringslivet
- Utdannings- og kompetansetilbud tilpasses bedre lokalt arbeids- og næringsliv
- Attraktive og livskraftige lokalsamfunn
- Systematisk arbeid for rekruttering av arbeidskraft
- Økt kompetanse og kapasitet i planlegging og utviklingsarbeid

I fylkeskommunens rapport for bruk av midlene i 2016 omtales følgende innsats- og resultatområder:

Internasjonalt samarbeid. Her er midler gått på videreført satsing på «folk-til-folk-samarbeid» mellom Norge, Russland og EU innen idrett, kultur og opplæring. Videre til ledelse av Nord-Norges Europakontor og det nordiske nettverkssamarbeidet i NSPA (Northern Sparsely Populated Areas). Her har man blant annet samarbeidet med OECD om analyserapport mellom de nordlige fylkene i Norge, Sverige og Finland, og som brukes til å videreutvikle samarbeidet på tvers i landegrensene. Fylkeskommunen representerte Nord-Norge i Europapolitisk Forum og har vært arrangør for større møter mellom næringslivs- og virkemiddelaktører. Finnmark har også det Norske sekretariatsansvaret for Kolarctic, et EU-program basert på en finansieringsavtale mellom EU og Russland. Ny programperiode startet i 2016 og forprosjektmidler er utdelt for 34 prosjekter i Nord-Norge. Fylkeskommunen start selv forprosjektet «Arctic Skills» for å utvikle felles standarder for yrkesfagene i Norge, Finland og Russland. Fylkeskommunen har sammen med IN og NFR arbeidet med å øke mobiliseringen til andre EU programmer i Finnmark. Gjennom Barentssamarbeidet har man fått startet et nordisk reiselivsprosjekt («Visit Arctic Europe») for bedre å koordinere næringene i Finland, Sverige og Norge. Prosjektet støttes også fra Intereg-Nord- programmet.

Innovasjon og kompetanse. Midlene som IN Finnmark har disponert (35,05 mill. kr. 2016) gikk til bedriftsutvikling og innovasjon i flere næringer (reiseliv, kultur, opplevelse, lokalmat, marin og industri). Hoveddelen har gått til marine næringer og reiseliv. I følge fylkeskommunen har disse midlene utløst «en rekke gode prosjekter»

som er blitt medfinansiert av nasjonale virkemidler og private aktører lokal/regionalt.

Ungt entreprenørskap. Midler har over lengre tid gått til ungdomsrettede gründersatsinger. Det er gjennomført en et stort antall elevaktiviteter og aktivitetstreff innen arbeids-, karriere-, ideverkesteds- og bedriftsprogrammer også i 2016. Fylkeskommunen viser til kraftig oppgang i aktiviteten på feltet i grunnskolen, mens stabilt høyt aktivitetsnivå i videregående.

Skole og næringsliv. Midler har gått til utviklings- og samarbeidsprosjekter mellom skole og næringsliv. Eksempelvis prosjektet «Markedsutvikling for lokalmat i Varanger» der fire kommuner, skoler og barnehager og bedrifter i kommunene deltar. Resultatet er «vellykket og det planlegges et hovedprosjekt der aktivitetene legges inn i skolenes læreplaner». Ett annet har vært prosjektet Byggeløftet ved Alta videregående skole, der hensikten har vært å øke kompetansen hos elever og lærere om byggeregler for energiøkonomisering i passivhus. Dette for å sikre at elever som går ut har oppdatert kompetanse og blir mer attraktive lærlinger.

Reiseliv, kultur og lokalmat. Midler er brukt til profilering av Finnmark og Nord-Norge som reisemål. Fylkeskommunen har også bevilget midler til utviklingsprosjekter mellom reiseliv og kulturnæring, og snuhavnprosjekt for cruiseskip. Videre har en langvarig satsing innenfor kulturnæringene blitt videreført. Fylkeskommunen har sammen med Buskerud og Møre og Romsdal hatt samarbeids- og kompetanseprosjekt for utvikling av mikrobedrifter innen kultur, reiseliv og mat. Finnmark har hatt en sterk vekst i reiselivet de siste årene. Utviklingen har ifølge fylkeskommunen vært styrket av deres langvarige satsing på vinterturisme, helårsvirksomhet, stabil sysselsetting og økt lønnsomhet i næringen. Fylkeskommunen mener også at deler av veksten i kulturnæringene har vært stimulert av deres satsinger.

Fiskeri og havbruk: Midler fra fylkeskommunen og bedrifter har vært brukt til å støtte «Nor-Fishing 2014 og 2016»- prosjekt for å få små og mellomstore bedrifter i fylket til å profilere seg profesjonelt på denne internasjonale arenaen. Prosjektet skal ha gitt økt fokus og interesse for samarbeid og felles kompetanseutvikling. Det er også bevilget midler til fellesstanden «Arktisk Kunnskap» under havbruksmessen Aqua Nor 2017 for å styrke profilering, kontakt og

samhandling mellom aktører i næringen og FoU-miljø regionalt og eksternt.

Mineraler og energi. Fylkeskommunen har støttet «Nordnorsk deltakelse på ONS 2016» og evalueringen viser at prosjektet har hatt stor nytteverdi for næringslivet. Det er også bevilget midler til arbeidet med en felles nordnorsk mineralstrategi i samarbeid med Troms og Nordland fylkeskommuner. Finnmark fylkeskommune har gitt tilskudd til rapporten «Levert 2013-2015» som synliggjør leveranser fra nordnorske bedrifter til petroleumsnæringen og utviklingen de senere år.

Utvikling og omstilling i kommunene. 40 millioner kroner ble bevilget til kommunal utvikling (2016). En betydelig andel er gitt til tre omstillingskommuner (Måsøy, Nordkapp og Sør-Varanger). Resten er brukt til kommunale næringsfond (16 av 19 kommuner) og infrastruktur. Fondsmidlene fordeles skjønnsmessig fra fylkeskommunen og er brukt til utviklingsprosjekter i lokalt næringsliv.

4.2.5 Omstillingsprogram

Omstillingsprogram¹⁷ brukes i Norge om en bestemt type ekstraordinær innsats til utvikling av nye prosjekter og arbeidsplasser i kommuner eller regioner hvor et omfattende antall arbeidsplasser har gått tapt. Omstillingsprogram finansieres vanligvis med midler fra kommune, fylkeskommune samt eventuelt stat og lokalt næringsliv. Pengene skal gå til omstillings- og nyskappingsarbeid, og kommer med gitte rammer og krav til resultater.

Fylkeskommunene har en sentral rolle i omstillingsprogrammene i kraft av sin samfunnsutviklingsrolle. Det er fylkeskommunen som etter søknad fra kommuner avgjør om det er behov for omstillingsprogram og hvor mye midler fylkeskommunen kan bidra med til dette.

Omstillingsområder får vanligvis overført midler fra fylkeskommunen over en periode på fra 2 til 6 år. Ved spesielt store behov er det aktuelt med ekstraordinære midler fra staten hvis omstillingsbehovet er stort nok, se kriteriene på regjeringens hjemmesider

¹⁷ Omstillingsprogram som virkemiddel er nærmere beskrevet på www.regionalomstilling.no dvs. Innovasjon Norges (INs) informasjonsside om ordningen.

(Regjeringen 2017). Fylkeskommunene har en sentrale rolle i å få utarbeidet kunnskapsgrunnlag om omstillingsbehovet, bistå kommunene med kunnskap om omstillingsarbeid, samt utforme selve søknaden. Dette gjøres i samarbeid med Innovasjon Norge. IN har en egen enhet (Regional omstilling) som arbeider med og følger opp omstillingsprogram over hele landet. I 2016 ble det for eksempel fulgt opp 23 ulike omstillingsområder over hele landet, se regionalomstilling.no eller Innovasjon Norge (2017).

Omstillingsmidler har stor betydning fordi disse skal komme i tillegg til ordinære virkemidler, og primært brukes til mobiliserende virksomhet og prosjekter i tidlig fase. Er behovet for lite til å få statlige ekstraordinære midler, finansieres omstillingsprogrammet av fylkeskommune og lokal forvaltning, eventuelt også med bidrag fra næringslivet. Er behovet stort nok til statlige midler, dekker gjerne staten halvparten av kostnadene, mens fylkeskommune og kommune dekker hver sin halvdel av gjenstående finansiering. I begge typer programmer er det av stor betydning at fylkeskommuner har ressurser til å følge opp, samt midler til å matche den statlige finansieringen.

Bruken av omstillingsprogram er systematisk evaluert de senere år, spesielt når omstillingsprogrammene har fått bevilget statlige midler. Et eksempel er omstillingsprogrammet i Ytre Namdal som ble evaluert av Sand og Carlsson (2016). I perioden 2010-2016 ble det brukt cirka 35 millioner omstillingskroner på å skape vekst og arbeidsplasser i regionen, dvs. i Nærøy, Leka og Vikna kommuner. Nord-Trøndelag fylkeskommune finansierte 25 % og Staten 50 %, mens man lokalt finansierte resterende 25 %. Dette ga mulighet til et krafttak i lokalt utviklingsarbeid i en region hvor spesielt Nærøy og Leka kommune hadde slitt med nedgang, og det ble vurdert slik at utviklingsarbeidet kunne få bedre effekt ved å også trekke med seg vekstkommunen Vikna. Evalueringsrapporten viser at midlene bidro til mellom 150 og 200 arbeidsplasser i regionen, hvorav de aller fleste er lokalisert sentralt i regionen i mellom Rørvik og Kolvereid. I tillegg er det satt i gang en rekke prosesser og langsiktige FoU-prosjekter med betydelig verdiskapingspotensial, spesielt innen marin/maritim sektor, se Sand og Carlsson (op.cit).

Omstillingsprogrammet i Ytre Namdal er ett av mange eksempler på at fylkeskommuner bidrar til å mobilisere og løse ut midler til utviklingsarbeid, langt utover hva som brukes i en normalsituasjon

på utviklingsarbeid i kommunene. Slik Sand og Carlsson (op.cit) viser, så er det relativt god effekt på arbeidsplasser og framtidig næringsutviklingsevne av en slik omfattende satsing. Her er det blant annet grunn til å trekke fram at omstillingsprogrammet bidro til å utvikle en strategisk utviklingsplan for regionen som også næringslivet står bak, samt at det regionale utviklingsarbeidet videreføres, om enn i noe endret form (Sand og Carlsson 2016). Dette viser at utviklingsmidler også kan ha effekter på samordning og fellessatsinger, inkludert det å gi strategisk retning i en sub-region av fylket.

Vi har ingen data som tilsier at kutt i utviklingsmidler til fylkeskommunene har slått ut i mindre bevilgninger til omstillingsprogram. Slike program er trolig høyt prioritert utfra akutte behov for omstillings- og nyskappingsarbeid. Generelle kutt i utviklingsmidler kan imidlertid gjøre det vanskelig for fylkeskommuner å gå inn med tung nok finansiering i slike programmer. Flere evalueringer peker på at ressursbruken bør være betydelig om man skal klare å mobilisere næringslivet, se langtidseffektstudien av Sand et al. (2010) og nyere evalueringer som Oxford Research (2017).

4.2.6 Næringsfond

I de fleste fylkene overføres en del av de regionale utviklingsmidlene til kommunale næringsfond som disponeres av kommunene (KNF). Andelen varierer fra et fylke til et annet, men ligger stort sett mellom 5-15 prosent av de regionale utviklingsmidlene.

De kommunale næringsfondene går til direkte støtte til bedrifter (nyetableringer og utvikling i etablerte) og tilretteleggende tiltak (nettverk, mobilisering, inkubatorer/næringshager, næringsrelatert stedsutvikling m.m.). Fordelingen mellom disse hovedpostene varierer også en del mellom fylkene.

Næringsfondene er en del av et større system for næringsfremme, der synergier mellom ulike ordninger forsterker effekten av det enkelte verktøy. De kommunale næringsfondene gir et tilbud som komplementerer det øvrige virkemiddelapparatet. I tråd med ordningens mål går direkte tilskudd hovedsakelig til mindre, yngre bedrifter og nye etablerere. Midlene bidrar til å utvikle og styrke arbeidsplasser og overlevelsessevnen til lokale bedrifter og entreprenører (Rambøl 2012). De bidrar også noen grad til å styrke steds-

attraktivitet som reisemål, bosted og lokalisering av bedrifter, men har begrenset innvirkning på bosetting og flyttestrømmer i stort. Sammenlignet med midlene fra Innovasjon Norge, fører KNF-midlene i mindre grad til innovasjon. Midlene blir imidlertid av tilskuddsmottakerne opplevd enklere å tilpasse lokale forhold og behov, og har hatt særlig verdi for små og lite sentrale kommuner (Rambøl 2012).

Næringsfondene har, sammen med andre offentlige og private midler, slik som støtte fra Innovasjon Norge og KNF, hatt en utløsende effekt for annen finansiering. Midlene har stor verdi for å styrke kommunen som pådriver for lokal nærings- og samfunnsutvikling, en verdi lokalt tilpassede løsninger i virkemiddelapparatet kan bidra til å øke. Virkningene er størst der man har et godt samspill i virkemiddelapparatet, og der næringsfondsmidlene mest støtter tidlige initiativ og faser, mens Innovasjon Norge støtter prosjekter i en senere fase. Å få støtte og oppmuntring i virkemiddelapparatet blir også av mottakere fremhevet som viktigere enn summen av midlene. Ordningen spiller således en rolle som pådriver for lokal nærings- og samfunnsutvikling i samspill med øvrig virkemiddelapparatet (Rambøl 2012).

En nyere mer avgrenset evaluering er nylig gjennomført av kommunale næringsfond i Hedmark (Oxford Research 2016). Funnene støtter opp under tidligere nasjonale evalueringer. Her går næringsfondene i hovedsak til etablerere og bedrifter med mindre beløp, med tanke om at tilsagnet skal ha utløsende effekt for en utviklingsaktivitet hos mottakeren, og delvis tilretteleggende tiltak som skal støtte opp om forbedrede rammebetingelser for næringslivet og om kommunens attraksjon og utvikling. Her understrekes også at næringsfondene komplementerer det øvrige virkemiddelapparatet. De kan betraktes som del av et større økosystem for næringsfremme, der synergier mellom ulike ordninger forsterker effekten av det enkelte verktøy (OR 2016). 16 prosent av bedriftene støttet gjennom kommunale næringsfond er også kunder i Innovasjon Norge, mens 24 prosent har mottatt kompetansestøtte fra en næringshage (op.cit). Et annet fortrinn ved fondene er at beslutningsmyndighet knyttet til tilsagn flyttes ned på lokalnivå, til forvaltere som er fysisk lokalisert i kommunen (eller regionen) og som har inngående kjennskap til det næringsliv som skal betjenes. KNF er en viktig del av verktøykassen i mange kommuner. Ordningen fremstår som «frie» midler som kommunene kan forvalte og

fordele som de ønsker, basert på kjennskapet til lokalt næringsliv og prosjektsøknadene man lykkes med å mobilisere. Ordningen har en tydelig distriktsprofil ved at den sørger for at næringsutviklingsmidler er tilgjengelig for alle kommuner.

Ordningen medfører addisjonalitet, det vil si en merverdi som ikke ville vært oppnådd uten virkemiddelbruken (Oxford Research 2016). Næringsfondene i Hedmark har høy innsatsaddisjonalitet, det vil si at tilsagnene i stor grad er avgjørende for realiseringen av både bedriftsrettede og tilretteleggende prosjekter. Virkemiddelet har også betydelig adferdsaddisjonalitet, det vil si påvirkning på tilsagnsmottakernes evne og vilje til å prioritere utviklings-aktiviteter i egen bedrift (op.cit.). For de hardere økonomiske indikatorene er resultatene av næringsfondene i større grad knyttet til bedret overlevelsesmulighet for små bedrifter og etablerere i distriktene (op.cit).

De kommunale næringsfondene har tilbud som komplementerer virkemiddelapparatet for etablerere og små bedrifter særlig i distriktene. Ordningen betegnes som del av et større økosystem for næringsfremme, der synergier mellom ulike ordninger forsterker effekten av det enkelte verktøy (op.cit.). Når næringsfondene svekkes vil det først og fremst gå utover virkemiddelapparatet for nyetablerere og små bedrifter i distriktene, som ikke har andre ordninger å henvende seg til.

4.2.7 Internasjonalt samarbeid (Interreg ØKS)

Norske fylkeskommuner er aktive deltakere i Interreg og annet internasjonalt arbeid, se UD (2016). Der påpekes blant annet at alle fylkeskommuner satser internasjonalt og inngår i ulike regionale programmer. Formålet med rapporten er å gjøre vurderinger av hvor sterkt de nye regionene vil stå etter regionreformen, altså om de vil være i stand til å delta i internasjonalt samarbeid. Vurderingen av fylkeskommunenes deltakelse i internasjonale programmer er god, noe som bidrar til at forfatterne av rapporten mener de nye regionene vil være godt rustet for å delta i slikt arbeid.

Norske fylkeskommuner deltar, blant annet gjennom EØS-avtalen, i en rekke internasjonale programmer og prosjekter. De har blant annet en sentral plass i Interreg-programmet. Interreg er EUs program for å bruke regionalt samarbeid til å fremme sosial og

økonomisk integrasjon over landegrensene. Programmet er delt i tre hoveddeler

- Interreg A, grenseregionalt samarbeid: Samarbeid mellom regioner som ligger langs eller på hver sin side av en grense.
- Interreg B, regionalt samarbeid. Samarbeid mellom regioner som har geografisk nærhet til hverandre, og som møter felles utfordringer.
- Interreg C, formidling og deling av erfaringer og bygging av nettverk mellom regionale og lokale aktører fra hele Europa.

Fylkeskommunenes deltakelse i Interreg-prosjekter finansieres av øremerkede midler fra den norske staten (KMD). Dette gjelder også deltakelsen i ØKS, som er et Interreg A-program. ØKS står for Øresund, Kattegat og Skagerak. Det er delt i to delregioner, Øresund-regionen og Kattegat-Skagerak-regionen. Prosjekter kan enten dekke hele ØKS, altså begge delregioner, eller en delregion.

ØKS-regionen består av ni millioner mennesker og av storbyområdene København-Malmø, Göteborg og Oslo. Fra Norges side deltar åtte fylkeskommuner, Akershus, Aust-Agder, Buskerud, Oslo, Telemark, Vest-Agder, Vestfold og Østfold. Formålet med ØKS-programmet er knyttet til at man forventer en eller annen form for merverdi knyttet til å samarbeide på tvers av landegrensene. Man har fire satsningsområder i ØKS, og programmet støtter prosjekter innenfor disse:

- Forskning og innovasjon
- Grønn økonomi
- Bærekraftig transport
- Sysselsetting

Interreg kan bidra med inntil 50 prosent av prosjektfinansieringen for enkeltprosjekter. Fylkeskommunene har vært med på å utforme programmets innhold og er med på beslutninger om hvilke prosjekter som skal støttes og ikke. Slik sett fungerer fylkeskommunene også som et kontaktpunkt mellom programmet og prosjektene. Fylkeskommunene har også ansvaret for å holde programmet sammen, sammen med andre fylkeskommuner og regioner i Sverige og Danmark. Ved å utvikle og vedlikeholde kompetanse på

regional utvikling, og på hvilke effekter internasjonale prosjekter kan ha på den regionale utviklingen, har fylkeskommunen vært en nyttig samarbeidspartner på tvers av landegrensene i ØKS så vel som overfor enkelte prosjekteiere og for å bringe potensielle samarbeidspartnere sammen.

Fylkeskommunenes Interreg-deltakelse har vært finansiert av øremerkede, statlige midler over programkategori 13.50. I forslaget til statsbudsjett for 2017 (Prop 1 S for KMD) lå det an til at bevilgningen til ØKS skulle bli trukket tilbake (dette forslaget ble reversert gjennom stortingsbehandlingen av budsjettet). Trusselen om tilbaketreking av midlene førte imidlertid til sterke reaksjoner i det norske, svenske og danske ØKS-miljøet. I tillegg til at en kraftig reduksjon av midlene ville kunnet ha direkte konsekvenser for norske regionale myndigheters og norsk næringslivs deltakelse i programmet, ble også den potensielle effekten for norsk omdømme i Interreg og videre inn i EU-samarbeidet trukket fram som uønskede konsekvenser av et kutt. Slik sett kunne et kutt i disse midlene få ringvirkninger for det norske samarbeidet med EU. En omdømmesvikt kunne blitt vesentlig mer kostbart enn de få millionene man eventuelt ville spart på statsbudsjettet for 2017. Deres UD (2016) er representativt for norske myndigheters syn, ser det ut til at sentrale myndigheter er veldig fornøyde med fylkeskommunens innsats når det gjelder internasjonalt samarbeid og dette samarbeidets betydning for regional utvikling, og man har store forventninger om at de nye regionene fortsatt skal påta seg store oppgaver knyttet til internasjonalt samarbeid og regional utvikling.

4.3 Fylkeskommunenes vurderinger av kuttene effekter

Et klart flertall av respondentene i fylkeskommunene oppga at de hadde hatt en reduksjon i de regionale utviklingsmidlene fra KMD i perioden 2013 til 2017. Reduksjonen lå mellom 5 og 70 prosent, mens én fylkeskommune oppga at man hadde fått økt bevilgning (12%). Størst reduksjon ble oppgitt av respondenter i de typiske distriktsfylkene, men ett av distriktsfylkene hadde mindre reduksjon. For øvrig vises det til gjennomgangen av tall for

bevilgninger over 13.50, slik de ble oppgitt av KMD, i tidligere kapitler.

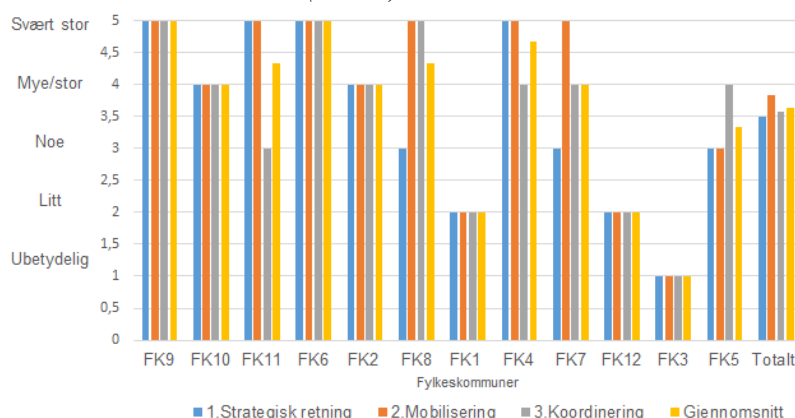
Ett av våre spørsmål til fylkeskommunene gikk videre på hvilken betydning reduksjonen hadde for fylkeskommunens rolle og funksjon som samfunnsutvikler «de siste årene».

I gjennomsnitt er svaret fra fylkeskommunene samlet at *reduksjonen i utviklingsmidler* har hatt mellom noe og stor («noe» og «mye») betydning for fylkeskommunens arbeid som samfunnsutvikler (gjennomsnittsscore på 3,6¹⁸). Av dimensjonene er forskjellene ikke store på dette aggregerte nivået (mobilisering får noe høyere score, dvs. 3,8 som er nær «stor betydning», enn strategisk retning med 3,5 og koordinering med 3,6). Det er et flertall av respondentene (7 av 12 fylkeskommuner) som oppgir at kuttene har hatt «stor» eller «svært stor» betydning for fylkeskommunens funksjon som samfunnsutvikler. Det er en del, men et klart mindretall (3 av 12 fylkeskommuner) som oppgir at reduksjonen har vært tilnærmet uten betydning for fylkeskommunens funksjon de siste årene for de tre rollene.

Når vi ser på hvordan vurderingene står seg i forhold til størrelsen på den relative reduksjonen som respondenten selv oppgir er det bare en viss sammenheng. I Figur 4.2 er fylkeskommune rangert etter størrelsen på den relative reduksjonen i tildelte RU-midler, dvs. med økende reduksjon mot venstre (fra FK9 med minus 70% til FK 12 med minus 5 %, og FK3 som den eneste med pluss, dvs. 12%).

¹⁸ Rangering: fra score 5: *Svært stor betydning* til score 1: *Ubetydelig*

Figur 4.2 Fylkeskommunenes vurdering av betydningen av kutt i øremerkede regionale utviklingsmidler fra KMD i perioden 2013 til 2017 (N=12)



Kilde: Egen survey til fylkeskommunene

Nedenfor har vi samlet hovedmomenter fra fylkeskommunenes svar om reduksjonens betydning for fylkeskommunens rolle og funksjon som samfunnsutvikler, både de siste årene (2013-17) og videre framover (fram mot 2020), samlet i hovedkategorier. Det betyr at det er forholdsvis mange likartede svar under hovedkategoriene. Under hver hovedkategori er det underpunkter som representerer direkte sitater fra svarene.

1. Kuttene har bidratt/bidrar til redusert evne til å ta de store og strategiske grepene og satsingene som varer

- Reduksjonen gir mindre muskler til å løfte de store og strategiske satsingene, som mobiliserer andre aktører til innsats.
- Vi har mistet evnen til å ta de store løftene, selv om vi er et stort virkemiddelfylke.
- Vi har mindre muligheter for å ta de større satsingene og innsats som varer over tid

2 Kuttene har bidratt/bidrar til å svekke evnen til å mobilisere aktører og ressurser

- Reduksjonen svekker FKenes evne og muligheter til å mobilisere aktører og ressurser i utviklingsarbeidet, gjør det vanskeligere å mobilisere andre aktører.

- Reduksjon har også ført til reduserte overføringer fra fylkeskommunen til de andre aktørene (kommuner, IN etc.) i utviklingsarbeidet, og svekket deres muligheter og effekter.
- Reduserte utviklingsmidler reduserer den utløsende effekten på andre ressurser

3 Kuttene har bidratt/bidrar til færre utviklingsprosjekter, mindre påvirkning av INs portefølje og mest tap for distriktene

- Reduksjonen fører til færre utviklingsprosjekter, til at FK bare kan påvirke en mindre andel av INs portefølje, og distriktene taper fordi det er mindre midler som er øremerket innsats i distriktene.
- Reduksjonene svekker satsingen på FoU, nettverks- og klyngeprosjekter, prosjekter for kompetanseheving og livskraftige lokalsamfunn i regionen.

4 Kuttene har bidratt/bidrar til svekket handlingsrom for næringsutvikling og involvering av næringsaktører i utviklingspolitikken

- Reduksjonen har redusert FKenes handlingsrom for nye grep for næringsutviklingen.
- Når FK ikke lenger har midler til å mobilisere knyttet opp til strategiske satsinger (som blir færre og mindre) mister næringslivet muligheten til å påvirke regionpolitikken.

5 Bidratt/bidrar til å svekke IN og kommunenes rolle i nærings- og samfunnsutviklingen

- Reduserer kommunenes evne til å ta del i ulike utviklingstiltak (bl.a. fordi kuttene medfører reduksjon i kommunale næringsfond)
- Kommunene mister muligheter for aktiv deltakelse i og påvirkning i lokal næringsutvikling og omstilling.
- IN og kommunene får også redusert sine muligheter til å bidra til å løse utfordringer og omstillingsbehov i regionen. Fylkeskommunens handlingsrom bestemmer også i stor grad også handlingsrommet til kommunene og Innovasjon Norge lokalt/regionalt. I sum vil dette store konsekvenser

for små og sårbare lokalsamfunn og for regionens konkurransekraft på sikt.

6. Annet – (færre svar av disse typene)

- Reduksjonen svekker fylkeskommunenes muligheter for å gjennomføre vedtatt regionalpolitikk
- Reduksjonen svekker FKs virkemidler som styringsverktøy
- Reduksjonen svekker mulighetene for å bringe «partene til bordet» svekkes
- Reduksjonen bidrar/bidratt til å svekke FKs rolle som regional koordinator/forvalter og
- Reduksjonen bidrar også til at personalressurser til forvaltning av virkemidlene reduseres, som er uheldig på sikt.

4.4 Oppsummering av noen hovedmomenter

Kapittelet er basert på informasjon fra diverse dokumenter, blant annet fylkeskommunenes rapportering til KMD, og en egen spørreundersøkelse med svar fra 12 fylkeskommuner.

På dette grunnlaget har vi sannsynliggjort at utviklingsmidlene generelt har svært stor betydning for fylkeskommunenes rolle og kapabilitet som regional samfunnsutvikler. Utviklingsmidlene fra KMD har betydning både for å gi arbeidet med regional samfunnsutvikling strategisk retning, mobilisere aktører og utløse ressurser til nærings- og samfunnsutvikling, samt styrke koordineringen av offentlige aktører og virkemidler på feltet. Midlene er også viktig for fylkeskommunenes regionale utviklingsarbeid på tvers av fylkes- og landegrenser.

Det kommer fram at midlene har særlig stor betydning for å mobilisere aktører og større ressurser til regionalt utviklingsarbeid. Mye tyder på at midlene som fylkeskommunen bruker til å støtte lokale og regionale utviklingsprosjekter utløser langt større midler til innsatsen fra andre virkemiddelaktører og privat sektor.

Fylkeskommunens rolle har vært å være en utviklingsaktør med midler til å finansiere ulike typer prosjekter. Rundt virkemidlene er det bygd opp først og fremst analyse- og saksbehandlingskompetanse, men også makt til å stille krav til søkere om støtte. Dette har bidratt til at fylkeskommunene har samordnet ressursbruk fra ulike

aktører og evnet å få på plass regionale strategier av betydning. De regionale utviklingsmidlene representerer et fleksibelt redskap for fylkene til å prioritere innsatser for lokale og regional nærings- og samfunnsutvikling på områder fylkene har spesielle fortrinn, muligheter men også utfordringer.

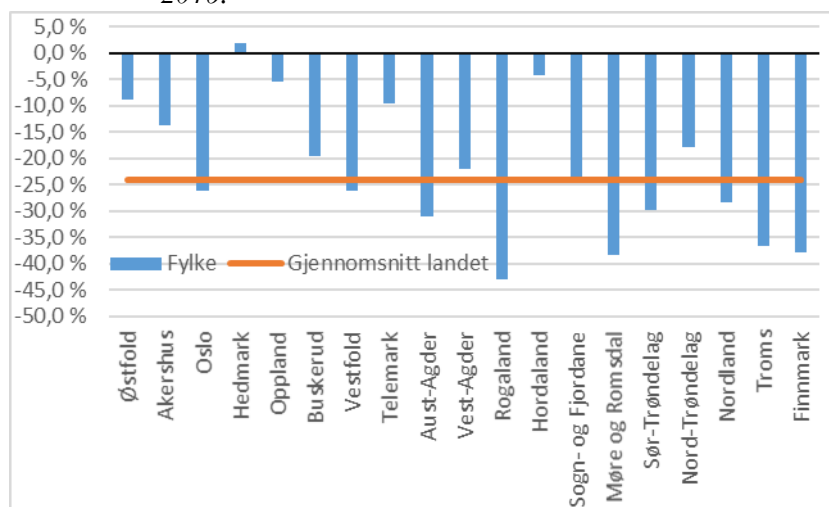
Når vi har spurt fylkeskommunene om effektene av reduserte utviklingsmidler fra KMD de senere årene, er gjennomsnittsvaret fra fylkeskommunene at dette har hatt «mye»/«noe» effekt (3,7). Her er det imidlertid betydelig variasjon mellom fylkene, fra fylkeskommuner som sier dette er ubetydelig til fylkeskommuner som sier kuttene har svært stor (negativ) betydning. Svarene betinges i noen grad av størrelsen på kuttene, som varierer mye mellom fylkene. Noen av de mest negative effektene av kuttene er at de svekker muligheten fylkene har til å ta større strategiske grep og satsinger, og de svekker evnen til å mobilisere aktører og utløse større ressurser til utviklingsarbeid. Dette vil over tid også kunne gi mindre samhandling mellom fylkeskommune og andre lokale og regionale aktører. Dette vil videre svekke fylkeskommunens mulighet til påvirke annen ressursbruk og dermed kunne svekke lokale og regionale utviklingsprosesser i fylkene.

5 Sammenstilling og konklusjoner

5.1 Innledning

Bevilgningene over programkategori 13.50 på statsbudsjettet er redusert de fire siste årene. Dette gjelder også den delen av bevilgningene som går til fylkeskommunene (60-posten¹⁹). Figur 5.1 viser disse endringene per fylke og totalt for 60-posten. Tallene er hentet fra saldert statsbudsjett for perioden 2013 til 2016.

Figur 5.1 *Prosentvise endringer i bevilgninger over 60-posten fra 2013 til 2016.*



Kilde: KMD

¹⁹ Endringer i posteringene for 2017 gjør at tallene ikke er helt sammenliknbare fra 2016 til 2017. Derfor har vi valgt å stoppe presentasjonen i 2016.

Totalt har bevilgningene til regional utvikling i fylkeskommunene blitt redusert med drøyt 24 prosent i den inneværende regjeringssperioden. Det har vært reduksjon i bevilgningene til de fleste fylkeskommunene, selv om bevilgningene til én (Hedmark) har økt i perioden. Størst reduksjon har det vært i Nord-Norge, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Rogaland og Aust-Agder. Reduksjonen i Oslo og Vestfold (de fylkeskommunene som mottok minst over 60-posten) lå omtrent på snittet for landet. Reduksjonen i de øvrige fylkene har vært mindre enn gjennom-snittet.

Det ble gjennomført kutt i bevilgningene til fylkeskommunen også fra 2016 til 2017. Endringene i målstruktur fra 2016 til 2017 innebærer i tillegg økt vektlegging av mål- og resultatstyring, med tydeligere mål for bruken av midlene fra sentralt hold og sterkere rapporteringskrav.

Parallelt med reduserte bevilgninger og økt vektlegging av nasjonale målsettinger ønsker regjeringen at fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler styrkes i forbindelse med regionreformen. Dette er utgangspunktet for den analysen som er gjennomført i denne rapporten. Nedenfor svarer vi på de ulike spørsmålene som er stilt i prosjektbeskrivelsen og referert i avsnitt 1.1 ovenfor.

5.2 Midlenes betydning for samfunnsutviklerrollen

Fylkeskommunene gjennomfører sine samfunnsutvikleroppgaver på forskjellige vis. Det er ulik grad av prioritering, og dermed ulike grader av satsning på denne oppgaven. Dette innebærer at fylkeskommunen i en del fylker har påtatt seg et stort ansvar som samfunnsutvikler, mens den i andre fylker nedprioriterer slike oppgaver. Fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle deles ofte i tre hovedoppgaver. Fylkeskommunen skal (i) gi *strategisk* retning (på utviklingen), den skal (ii) *mobilisere* andre aktører, og den skal (iii) *koordinere* (virkemiddelbruk og annen innsats).

Vår oppfatning er at de tre hovedoppgavene generelt sett utgjør tre sider av samme sak, og at det er vanskelig å skille kategorisk mellom dem. Slik sett vil det også være vanskelig å skille mellom de tre oppgavene dersom man skulle fordelt ressursbruk etc. på dem. I rapporten har vi svart på følgende spørsmål:

1. Hvilke kostnader har fylkeskommunene knyttet til å utøve samfunnsutviklerrollen i dag?
2. I hvilken grad utløser regionale utviklingsmidler andre midler (fra næringsliv, frivillige organisasjoner, fylkesmannen og det øvrige virkemiddelapparatet)?
3. I hvilken grad spiller utviklingsmidlene en rolle i å mobilisere kommuner?
4. Hvilket minimum, når det gjelder økonomiske ressurser og aktivitetsnivå, er nødvendig for at fylkeskommunene skal kunne utøve den samfunnsutviklerrollen som regionreformen legger opp til?

5.2.1 Fylkeskommunens kostnader knyttet til samfunnsutviklerrollen

De regionale utviklingsmidlene utgjør en relativt liten andel av inntektene til fylkeskommunene (ca 1 prosent i gjennomsnitt). De er imidlertid øremerket regional utvikling og skal dermed brukes til det. Fylkeskommunen har også frie inntekter, som de mottar gjennom skatt og rammetilskudd. Det betyr at det ikke trenger være en direkte sammenheng mellom inntektene man mottar fra KMD og ressursbruken på samfunnsutvikling.

Det gjennomføres en rekke aktiviteter i fylkeskommunene som kan defineres inn under en bred samfunnsutviklerrolle. Mye av dette går på fylkeskommunens ressursbruk på sine oppgaver, blant annet som tjenesteprodusent. Fylkeskommunen prioriterer også mellom ulike tjenesteområder, der en for eksempel kan velge å bruke mer ressurser (frie midler) på egne satsinger (og mindre på annet) enn man får ressurser til i form av rammetilskudd og øremerkede tilskudd. Dette omfatter også arbeid fylkeskommunens politikere driver overfor staten generelt, og statlige virkemiddelaktører spesielt, med å trekke ekstra statlige midler til satsinger i fylket. Fylkeskommunen utøver, i mange fylker, også eierskapsfunksjoner, som kan være viktige i regionalt utviklingsarbeid. Dette betyr at fylkeskommunen har et bredt utviklingsansvar, også ut over det som har vært fokus i denne rapporten.

Det er utfordrende å kartlegge fylkeskommunens kostnader knyttet til å utøve samfunnsutviklerrollen. I avsnitt 3.4 har vi forsøkt å gjøre dette med utgangspunkt i tall fra Kostra (post 701 og 715).

Gjennomgangen viser at ressursbruk innenfor næringsområdet (post 701) dominerer i de fylkeskommunene som mottar relativt mye regionale utviklingsmidler fra KMD. Dette gjelder det som kan kalles «distriktsfylker», der behovet for innsats innenfor næringsutvikling er størst, og der man mottar mest midler til næringsutvikling. Ressursbruk innenfor lokal og regional utvikling (post 715) dominerer i mer sentrale fylker som mottar relativt sett mindre regionale utviklingsmidler fra KMD. I de mer sentrale fylkene er det slik at «næringsutviklingen går sin gang», blant annet gjennom veksten i privat sektor, og uten bistand fra fylkeskommunen.

Kostra-tallene viser for øvrig at ressursbruken (utgiftene) knyttet til regional utvikling har gått ned i perioden 2014 til 2016. Fylkeskommunene har altså gjennomgående redusert ressursbruken til dette *i tråd med reduserte bevilgninger over 13.50*. I fire fylker på Østlandet har imidlertid ressursbruken til regional utvikling økt i perioden.

Vi har også koplet Kostra-tallene for ressursbruk på regional utvikling (post 701 og 715) med bevilgningene over 13.50 i 2016. Bevilgningene over 13.50 utgjør i gjennomsnitt om lag 42 prosent av samlet ressursbruk til nærings- og utviklingsarbeid i fylkeskommunene. Det er distriktsfylkene som gjennomgående henter størst andel av sine kostnader til regional utvikling fra 13.50-bevilgningen. Fylkene langs kysten fra Sogn og Fjordane og nordover (unntatt Møre og Romsdal), Hedmark og Oppland henter en større andel av ressursbruken til regional utvikling fra 13.50-bevilgningen enn landsgjennomsnittet, mens de øvrige fylkene henter en større andel enn landsgjennomsnittet fra andre/frie midler.

Interne driftskostnader knyttet til utviklingsarbeidet kan måles gjennom ressursbruk til egne lønninger og til kjøp av varer og tjenester på post 701 og 715. I gjennomsnitt utgjør de interne driftskostnadene omtrent en fjerdedel av brutto driftsutgifter til regional utvikling. Det viser seg at fylkeskommuner med relativt høy bevilgning over 13.50 gjennomgående bruker en lavere andel av brutto driftsutgifter til interne driftskostnader. Dette samsvarer med en antakelse om at 13.50-midlene gjennomgående brukes til prosjekter og tiltak i kommuner og næringsliv i fylkene. Samtidig impliserer det at bruken av 13.50-midler i fylkene er lite byråkratisk.

Konklusjon

Dersom vi måler ressursbruken til regional utvikling ved bruk av Kostra-data, post 701 (næringsområdet) og post 715 (lokal og regional utvikling), viser tallene at det er stor variasjon mellom fylkene. Ressursbruken på disse postene er redusert fra år 2014 til år 2016 i de fleste fylker, i takt med reduserte bevilgninger over 13.50. Samtidig viser tallene at drøyt 40 prosent av midlene til utviklingsarbeid kan tilbakeføres til 13.50-bevilgningen i gjennomsnitt. Det vil si at knapt 60 prosent av midlene hentes fra andre kilder (egne midler). Bevilgningen over 13.50 betyr mest i fylker med høyest bevilgning. Man må også forvente at det er i disse fylkene kutt i 13.50-bevilgningen vil bety mest for utviklingsarbeidet. Interne driftskostnader utgjør omtrent en fjerdedel av kostnadene knyttet til utviklingsarbeid i gjennomsnitt. I fylker med høy bevilgning over 13.50 utgjør disse interne kostnadene en lavere andel av totalkostnadene til regionalt utviklingsarbeid enn gjennomsnittet, noe som betyr at det er disse fylkene som bruker den største *andelen* av tilgjengelige ressurser på prosjekter «der ute».

Konklusjonen er derfor at 13.50-midlene er viktige for å holde aktiviteten knyttet til regional utvikling oppe i fylkene, selv om fylkene gjennomgående også henter midler fra andre kilder til dette arbeidet. Kutt i bevilgningene over 13.50 vil ramme de fylkene som mottar mest midler i dag hardest.

5.2.2 Utløser de regionale utviklingsmidlene andre midler?

En del av de ressursene fylkeskommunen bruker på regional samfunnsutvikling går til administrasjon av funksjonen, kalt *interne kostnader* i avsnittet ovenfor. Imidlertid kan omtrent tre firedeler av ressursbruken kalles virkemiddelbruk. Dette er midler som går til tiltak og prosjekter, i stor grad utenfor fylkeskommunen. En viktig del av jobben som samfunnsutvikler er nettopp å bidra til å utløse *mer* midler til regional utvikling. Både intern ressursbruk og ekstern virkemiddelbruk fra fylkeskommunens side kan påvirke tilgangen på «andre» regionale utviklingsmidler.

Fylkeskommunene selv

Det framgår av drøftingen (avsnitt 5.2.1) av kostnadene knyttet til regional utvikling at *fylkeskommunen selv* bidrar med midler som går

til regional utvikling. Om lag 60 prosent av de fylkeskommunale utviklingsmidlene hentes fra andre kilder enn 13.50. Slik sett bidrar fylkeskommunene selv i stor grad til å generere ytterligere midler.

Midler fra andre aktører

Det finnes også en rekke andre aktører som bidrar med regionale utviklingsmidler på en eller annen måte. Eksempler på slike er næringslivet, frivillige organisasjoner, fylkesmannen, kommunene og det øvrige virkemiddelapparatet. Generelt sett er det ofte slik at fylkeskommunen og andre aktører samarbeider om prosjekter. Det betyr at en del av finansieringen av et prosjekt kommer fra fylkeskommunen, mens andre aktører finansierer resten av prosjektet. For det enkelte prosjekts vedkommende kan «resten» finansieres av en eller flere aktører. Når det for eksempel gjelder *omstillingsmidler*, er det ofte slik at fylkeskommunen, kommunen/regionen og staten inngår på finansieringssida. Det kan også hentes midler fra private (næringsliv og/eller frivillige organisasjoner) i slike situasjoner. I slike situasjoner har man et bredt samarbeid mellom mange aktører, som sammen jobber for regional utvikling. I mange tilfeller stilles det for øvrig krav til annen finansiering ut over de fylkeskommunale midlene, ofte i området 25 til 50 prosent.

Gjennomgående dobles eller triples derfor ofte innsatsen til fylkeskommunen gjennom bidrag fra andre aktører. Det betyr at 100 kroner fra fylkeskommunen²⁰ genererer 100 til 200 kroner fra andre aktører. Disse aktørene kan være virkemiddelaktører eller private. I kapittel 4.2.2 viser vi at det for en del prosjekter utløses tre ganger så mye penger fra andre kilder som de pengene fylkeskommunen bidrar med, altså hvis fylkeskommunen bidrar med 100 kroner, utløses 300 kroner fra andre kilder.

Dette illustrerer at det synes som om fylkeskommunens innsats i form av virkemidler har betydelig utløsende effekt på andre aktørers midler. Hvorvidt denne effekten skyldes at fylkeskommunen bidrar med egne midler, eller om det først og fremst skyldes fylkeskommunen sin koordineringsinnsats, skal være usagt. Imidlertid viser mange analyser til at fylkeskommunen er mer interessant som samarbeidspartner for andre aktører *dersom de har egne penger å bidra med*, se for eksempel Hanssen og Hofstad (2016). Dette gjør fylkeskommunen mer attraktiv som samfunnsutvikler samtidig som det

²⁰ Vi skiller ikke her mellom 13.50-midler og andre fylkeskommunale midler

gir fylkeskommunen større makt når det gjelder prioriteringer. Dette har igjen betydning for hvordan fylkeskommunen løser oppgaven som utviklingsaktør, direkte når det gjelder *mobilisering* av andre aktører og *samordning* av offentlig innsats og virkemiddelbruk, men også når det gjelder å gi *strategisk retning* på samfunnsutviklingen. Fylkeskommunens bruk av egne utviklingsmidler har således stor betydning for hvordan andre aktører oppfatter fylkeskommunen som samfunnsutvikler og dermed for hvor godt den løser denne oppgaven. Trekker man det ett skritt videre, kan man også si at kutt i de regionale utviklingsmidlene vil svekke fylkeskommunens posisjon som samfunnsutvikler, siden fylkeskommunens innflytelse som samfunnsutvikler avhenger av at den har egne penger.

Har virkemiddelbruken prosjektutløsende effekt?

Et annet spørsmål er om fylkeskommunens virkemiddelbruk har utløsende effekt på om et gitt prosjekt blir gjennomført eller ikke. Virkemiddelteori tilsier at bruken av et virkemiddel er effektiv når den treffer «det marginale prosjektet» (Heum 2012, 2015, Teigen 2003). Det betyr at man verken bør bruke penger på prosjekter som ville vært gjennomført uansett virkemiddelbruk *eller* på prosjekter som ikke er liv laga uansett virkemiddelbruk. Prosjekter som ligger akkurat på grensen, det vil si prosjekter som ville vært ulønnsomme uten tilskudd, men som blir lønnsomme med tilskudd, er «gode» prosjekter å støtte.

På bakgrunn av tidligere evalueringer og analyser, kan vi anta at de aller fleste prosjektene som har fått tilskudd fra fylkeskommunene, ikke ville blitt gjennomført uten slik støtte. Graden av utløsende effekt kan variere fra område, men kan i gjennomsnitt anslås til rundt 70 %, dvs. at midlene har middels eller høy utløsende effekt for 70 % av prosjektene som har fått støtte. Her kan vi vise til evalueringer av omstillingsprogram der tilskudd til prosjekter i bedrifter gjerne har utløsende effekt i rundt 75 % av tilfellene, se f.eks. Sand et al. (2010) samt Sand og Carlsson (2016). Innovasjon Norges tilskudd til gründere har høyere utløsende effekt, om lag 91 %, mens på andre områder som FoU kan det være rundt 62 % for nye prosjekter (Aksnes et al. 2014).

Konklusjon

Fylkeskommunens virkemiddelbruk bidrar i stor grad til å utløse virkemidler fra andre aktører. I de fleste tilfeller har også virkemidlene fra fylkeskommunen prosjektutløsende effekt, altså prosjektet ville ikke vært gjennomført uten bistand fra fylkeskommunen.

5.2.3 Utviklingsmidlenes betydning for mobilisering av kommuner

Fylkeskommunen bidrar til å mobilisere en rekke aktører innenfor rammen av sin oppgave som samfunnsutvikler. Dette gjelder også kommunene. Gjennomgangen i kapittel 4 illustrerer dette godt. Her har vi vist at det generelt er god kontakt mellom fylkeskommunene og kommunene, og at det finnes en rekke ikke-formaliserte og formaliserte møteplasser. Fylkeskommunens bruk av virkemidler er ofte koordinert, og i tråd med, kommunale prioriteringer. Når det gjelder omstillingskommuner (-regioner) og kommunale næringsfond har fylkeskommunen en formalisert rolle.

Fylkeskommunen bistår også kommunene med kompetanse når det gjelder regional utvikling, både gjennom å utarbeide fylkeskommunale strategier (som planarbeid, inkl. RUP) og analysekapasitet. Rollen som leverandør av kompetanse er spesielt viktig i mindre kommuner, der kommunen selv ikke besitter den faglige kompetansen som er nødvendig. Tilsvarende bistår fylkeskommunen også aktørene, inkludert kommunene, i jungelen av virkemidler som er tilgjengelig.

Konklusjon

Fylkeskommunen er viktig når det gjelder å mobilisere ulike aktører innenfor sin region. Det er spesielt god kontakt mellom fylkeskommunen og kommunene. Ut over konkret virkemiddelbruk, blant annet knyttet til kommunale næringsfond og omstillingsarbeid, er det imidlertid vanskelig å kople denne funksjonen direkte til de regionale utviklingsmidlene. Redusert omfang av utviklingsmidler kan imidlertid påvirke fylkeskommunens muligheter til å bibeholde den nødvendige utviklingskompetansen, og det kan også påvirke fylkeskommunens evne til å være medfinansør på ulike prosjekter som omfatter kommunene. Dette er imidlertid en generell utfordring når bevilgningene reduseres og ikke spesielt rettet mot kommunesektoren.

5.2.4 Fylkeskommunens ressursbruk på framtidig samfunnsutviklerrolle

Regionreformen legger opp til at fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler skal utvides i framtida. Dette krever ressurser. Slik sett er det interessant å se nærmere på hva som kreves av ressurser og kapasitet i fylkeskommunene for å kunne fylle de forventningene reformen legger opp til. Det er samtidig svært utfordrende.

Fylkeskommunene velger, på mange måter, selv et ambisjonsnivå når det gjelder sin rolle som samfunnsutvikler. Dette ambisjonsnivået henger blant annet sammen med hva man har vært vant til og hvordan øvrige aktører forholder seg til utviklingsspørsmål. Typisk vil det være slik at ambisjonsnivået for å drive aktiv samfunnsutvikling varierer mellom fylkeskommunene. Det tyder også tallene i kapittel 3 på, enten vi ser på inntekter knyttet til samfunnsutvikling (blant annet over 13.50) eller fylkeskommunens bruk av ressurser på dette. Både inntekter og ressursbruk varierer kraftig mellom fylkeskommunene. De øremerkede inntektene er i stor grad bestemt utenfor fylkeskommunene, men de står altså fritt i selv å bruke *mer penger fra andre kilder* på regional utvikling. Det gjøres også i de fleste²¹ fylkeskommuner. Imidlertid er betydningen av 13.50-midlene stor for mange fylkeskommuner, som sannsynligvis velger sitt ambisjonsnivå blant annet ut fra tilgangen på disse.

En ting er styringsambisjoner. En annen er om man driver «billig» eller «dyrt». I et samfunnsøkonomisk regnskap skal man tilføre ressurser dersom de kaster mer av seg enn kostnadene ved å tilføre dem. Det er dyrt dersom avkastningen er lavere enn kostnadene, og det er billig dersom det er omvendt. Her kan det imidlertid være vanskelig å måle. Fylkeskommunenes kompetanse som samfunnsutvikler representerer en ressurs for mange aktører og kan slik sett sees på som en del av den regionale infrastrukturen for utvikling. Det er ikke alltid like lett å måle avkastningen av infrastruktur.

Vi har også vært inne på at fylkeskommunens attraktivitet som samfunnsutvikler er større dersom fylkeskommunen har egne

²¹ Unntaket er Oslo, der det ikke er registrert bruk i Kostra. Oslo er en spesiell fylkeskommune siden den er kommune samtidig. I tillegg har andre (private) aktører viktige utviklingsfunksjoner i Oslo – utviklingen «går sin gang».

virkemidler å bidra med, enn dersom den ikke har det. Derfor tror vi at den framtidige ressursbruken på samfunnsutviklerrollen i den enkelte fylkeskommune også avhenger av at fylkeskommunen faktisk har slike virkemidler tilgjengelige. Her betyr 13.50-midlene mye i mange fylkeskommuner.

Konklusjon

Det er vanskelig å anslå hvor mye ressurser fylkeskommunene bør bruke for å kunne tilfredsstille de ambisjonene for samfunnsutviklerrollen som ligger i regionreformen. Imidlertid er ambisjonene at fylkeskommunene skal ta et større ansvar enn i dag. Det vil kreve mer, ikke mindre, ressursbruk. Tradisjonelt har samfunnsutviklerrollen vært delvis finansiert av nasjonale midler til regional utvikling. Kutt i disse midlene bidrar til å redusere fylkeskommunens handlefrihet på området, enten det gjelder administrative funksjoner eller som virkemiddelaktør. Fylkeskommunens rolle som virkemiddelaktør er en viktig del av samfunnsutviklerrollen, blant annet for at den skal kunne oppnå den nødvendige attraktivitet blant andre aktører.

5.3 Eksempler på bruk av utviklingsmidler

I avsnitt 4.2 har vi gjennomgått noen eksempler på bruk av regionale utviklingsmidler på ulike områder. Vi har sett nærmere på bruken i fire fylkeskommuner. I tillegg har vi presentert bruk av omstillingsmidler (knyttet til kommuner/regioner), kommunale næringsfond og Interreg. Eksempelene viser at fylkeskommunens betydning som samfunnsutvikler er betydelig. Midlene brukes i tråd med strategier (RUP og fylkesplaner). Flere aktører mobiliseres gjennom medfinansiering og deltakelse i prosjekter. Det stilles for øvrig ofte krav til medfinansiering fra andre kilder. I Interregprosjekter er for eksempel kravet minst 50 prosent ekstern medfinansiering, men de fleste prosjektene som gjennomføres med fylkeskommunal finansiering krever en eller annen form for medfinansiering. Eksempelene viser også at fylkeskommunen har et koordineringsansvar, for eksempel når det gjelder omstillingskommuner. Interregprosjekter er styrt av vedkommende interreg-program, som blant annet består av representanter for aktuelle fylkeskommuner (regioner, amter).

Konklusjon

De eksemplene som er gjennomgått illustrerer fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler og viser at denne favner bredt.

5.4 Indirekte styring av fylkeskommunen

I statsbudsjettet for 2017 ble det foreslått en ny målstruktur for de regionale utviklingsmidlene. Man gikk fra tre til to hovedmål, der det ene dreier seg om mål for regional utvikling (i hele landet), mens det andre dreier seg om distriktpolitiske mål. Hvert av de to hovedmålene har tre delmål. Hvert delmål er nå knyttet direkte til minst en post på statsbudsjettet. Poststrukturen overlapper ikke målstrukturen, noe som innebærer at midler bevilget innenfor ett mål²² ikke kan brukes på andre mål.

Mål- og resultatstyring knyttet til de regionale utviklingsmidlene er ikke nytt. Fylkeskommunene har alltid rapportert om bruken til KMD. Tidligere var imidlertid 60-posten av generell karakter. Når man nå har valgt en mye sterkere spesifisering av målene, og tilknytning av hvert mål til enkelte poster på statsbudsjettet, vil det være en mye sterkere sentral styring av hvilken retning det regionale utviklingsarbeidet skal gå i. Ulempen ved dette er naturligvis at fylkeskommunens handlefrihet når det gjelder bruken av regionale utviklingsmidler svekkes. KMDs hovedargument for å stramme inn bruken, er at det skal bli lettere å kontrollere hva midlene brukes på og å evaluere effektene av midlene. Slik sett får de bedre kontroll over forholdet mellom innsats og effekt.

Den økte statlige kontrollen med bruk av 13.50-midler illustrerer også at det kan være en konflikt mellom statens styringsønske og fylkeskommunens ønske om å bruke midler til det den selv ønsker å prioritere. Dette er i utgangspunktet en teoretisk konflikt, som blant annet er drøftet av Johansen (2008). Tidligere evalueringer av 60-posten (Furre et al 2008) viser imidlertid at denne teoretiske konflikten var mye mindre framtrædende når man så på empirien, som viste at det var stor grad av frihet for fylkeskommunal tilpasning av bruken innenfor rammene av 60-posten, og at

²² Dersom et delmål finansieres over flere (60-)poster, kan det overføres penger mellom postene innenfor delmålet

midlene i hovedsak ble brukt i samsvar med nasjonale retningslinjer.

Konklusjon

Den nye målstrukturen, sammen med koplingen mellom poster på statsbudsjettet og delmål, vil gi staten ved KMD større kontroll med bruken av regionale utviklingsmidler. Dette vil være oversiktlig for staten, som lettere vil kunne følge med både på hva pengene går til og effekten av pengebruken. Imidlertid er det en innstramning av fylkeskommunenes handlefrihet og kan vanskelig tolkes som noe annet enn det. Slik sett bryter dette med statens eget ønske om at fylkeskommunen skal styrkes som regional utviklingsaktør. Alternativet er naturligvis mer rammestyring, der fylkeskommunen, som per definisjon er den mest kompetente offentlige aktøren når det gjelder regional utvikling i sitt fylke, står fritt til å bruke midlene der den vurderer de kaster mest av seg – altså i tråd med sine strategier.

5.5 Oppsummering: Utvidet eller svekket samfunnsutviklerrolle

I denne rapporten har vi sett på fylkeskommunen som samfunnsutvikler i «smal» forstand. Vi har fokusert på de regionale utviklingsmidlenes betydning for rollen som samfunnsutvikler, der rollen som samfunnsutvikler er definert som (i) å gi strategisk retning (til samfunnsutviklingen), (ii) å mobilisere (andre aktører) og (iii) å koordinere (virkemiddelbruk). Vi har argumentert for at disse tre delrollene er avhengige av hverandre og derfor bør ses i sammenheng. Samtidig har vi understreket at fylkeskommunen har en rekke andre oppgaver, som sammen med samfunnsutviklerrollen i «smal» forstand gir det en kan kalle samfunnsutviklerrollen i «bred» forstand. De regionale utviklingsmidlene fra KMD utgjør omtrent 1 prosent av fylkeskommunens inntekter. Legger vi til fylkeskommunens egeninnsats (midler fra andre kilder) på regional utvikling, bruker fylkeskommunene drøyt 2 prosent av sine budsjetter på regional utvikling (Kostra post 701 og 715). Resten brukes på fylkeskommunens andre oppgaver, blant annet tjenesteproduksjon og infrastruktur. Slik sett vil en viktig del av fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle (i smal forstand) være å gi strategisk retning, mobilisere og koordinere fylkeskommunens

egne aktiviteter (i bred forstand). Fylkeskommunen er en viktig og stor aktør når det gjelder regional utvikling i eget fylke.

Fokus i denne rapporten er altså fylkeskommunen som samfunnsutvikler i smal forstand. Gjennomgangen har sannsynliggjort at utviklingsmidlene generelt har svært stor betydning for fylkeskommunenes kapasitet og evne til å fungere i rollen som regional samfunnsutvikler. Det er sannsynliggjort at utviklingsmidlene fra KMD har særlig stor betydning for mobiliseringen av aktører og ressurser til regionalt utviklingsarbeid. Mye tyder på at midlene som fylkeskommunen bruker til å støtte lokale og regionale utviklingsprosjekter utløser langt større samlede midler til innsats fra andre virkemiddel-aktører og privat sektor. Gjennomgangen sannsynliggjør også at utviklingsmidlene er helt vesentlige for arbeidet med å gi samfunnsutviklingen fylkene en strategisk retning, og for arbeidet med å koordinere offentlige virkemidler og innsats til regional utvikling.

Fylkeskommunens rolle har vært å være en utviklingsaktør med midler til å finansiere ulike typer prosjekter. Rundt virkemidlene er det bygd opp analyse- og saksbehandlingskompetanse, men fylkeskommunenes bidrag har også gjort at de kunne sette makt bak krav til søkere om støtte. Dette har også bidratt til at fylkeskommunene har samordnet ressursbruk fra ulike aktører og evnet å få på plass regionale strategier av betydning. De regionale utviklingsmidlene representerer et fleksibelt redskap for fylkene til å prioritere innsatser for lokale og regional nærings- og samfunnsutvikling på områder fylkene har spesielle fortrinn og muligheter men også utfordringer.

Når utviklingsmidlene reduseres, vil det få konsekvenser for fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle. Før det første blir det mindre muligheter til å strategisk bruk av midler for å utløse større prosjekter og tiltak. Hvis midlene kommuner og næringsliv er avhengig av befinner seg andre steder, vil det bli mer effektivt for disse å kontakte miljø som er mer i direkte befatning med de aktuelle midlene, og ikke bruke fylkeskommunen. Dette vil over tid gi mindre samhandling mellom fylkeskommune og andre lokale aktører. Dette vil videre svekke fylkeskommunens mulighet til påvirke andre aktørers ressursbruk i «ønsket retning». Samlet vil dette kunne svekke fylkeskommunens rolle i lokale og regionale utviklingsprosesser i fylkene.

Regjeringen ønsker å styrke det regionale, folkevalgte nivået som utviklingsaktør. Samtidig kutter man i de regionale utviklingsmidlene og endrer målstrukturen i en retning som tyder på at man ønsker sterkere nasjonal kontroll over hva de regionale utviklingsmidlene brukes til. Vi har vist at både kuttene og økt kontroll svekker fylkeskommunen som utviklingsaktør. Rollen som utviklingsaktør forutsetter at fylkeskommunen både har tilgang på midler og en viss handlefrihet når midlene skal brukes.

Litteratur

- Aksnes, D.W., B.G. Bergem, F. Foyn, S. Gåseidnes, S. Herstad, A. Hervik, E. Iversen, K. Rørstad, T. Sandven, E. Solberg, K. Wendt og L. Wilhelmsen (2014): *Resultater og effekter av FoU og innovasjon*. Kapittel 4 i Indikatorrapporten 2014, Norges forskningsråd
- Andersen, T. L. og S. Johansen (2009): *Subsidiaritet på norsk. Mulige effekter av forvaltningsreformen*. NIBR-notat 2009:113, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo
- Bråtå, H.O. m.fl. (2016): *Kommuners håndtering av stagnasjonell nedgang i befolkning og sysselsetting*. ØF-rapport 06/2016
- Finnmark fylkeskommune (2017): *Rapportering fra Finnmark om bruken av regionale utviklingsmidler 2016*. Finnmark fylkeskommune
- Fitjar, R.D., A. Isaksen og J.P. Knudsen (2016): *Politikk for innovative regioner*. Cappelen Damm Akademisk, Oslo
- Furre, H., S. Johansen, B. Brastad og F. Gundersen (2008): *Harmoni innen vide rammer. Effektkindikatorsystem og evaluering av kapittel 551, post 60*. Oxford Research, Kristiansand
- Hanssen, G.S og H. Hofstad (2016): *Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerollen*. NIBR-rapport 2016:6. By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Hedmark fylkeskommune (2017): *Rapportering fra Hedmark fylkeskommune om bruken av regionale utviklingsmidler 2016*. Hedmark fylkeskommune

- Heum, Per (2012): *Hvordan vurdere godbeten i næringspolitiske virkemidler?* SNF Arbeidsnotat nr. 03, 2012
- Heum, Per (2015): *Agglomerasjon, markedssviket og næringsrettede virkemidler i distriktspolitikken*. Diskusjonsnotat til KMDs fagseminar 17. mars 2015, kommentar til Jakobsen et al (2015)
- Innovasjon Norge (2017): *Årsrapport for 2016*. Rapport lastet ned fra www.regjeringen.no den 10.5.2017
- Jakobsen, E.W., E. Gotaas, L.A. Grünfeld, H. Jordell og R. Røtnes (2015): *Faglige begrunnelser for næringsrettede virkemidler rettet mot distriktene*. Menon, Oslo
- Jakobsen, S.E., G. Rusten og T. Stamland (2004): *En strategisk analyse av de næringsrettede programmene og satsingene i regional- og distriktspolitikken*. SNF-rapport nr. 14/04. Samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen
- Johansen, S. (2008): *Virkemidler i distriktspolitikken. En strategisk analyse av statsbudsjettets kapittel 551.60*. NIBR-notat 2008:110, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo
- Johansen, S. og K. Onsager (2017): *Politikk for innovative regioner. Bokanmeldelse*. Artikkel i Plan 02/2017, Universitetsforlaget, Oslo
- Knudsen, J.P., B. Moen, L.O. Persson, S. Skålnes og J.M. Steineke (2005): *En vurdering av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng*. Nord-REGIO Working Paper 2005:1, NordREGIO, Stockholm
- KMD (2017): *Årshjul for REGAs kontaktflater med fylkeskommunene 2017*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- KS (2016a): *Notat om Statsbudsjettet 2017*. Kommunesektorens organisasjon, Oslo
- KS (2016b): *Kommunesektoren og avtale mellom H, FrP, KrF og V om statsbudsjettet*. Notat publisert av KS 5. desember 2012

- Kristiansen, A., A.A. Bondi, H.S. Ali, L. Slåttun og S.K. Berg (2016): *Å gripe uante muligheter. En studie av regionalt utviklingsarbeid*. KS og Universitetet i Oslo, Oslo
- Meld. St. 22 (2015-2016): *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Møre og Romsdal fylkeskommune (2017) *Rapportering fra Møre og Romsdal om bruken av regionale utviklingsmidler 2016*. Møre og Romsdal fylkeskommune
- Nilsen, J. og M. Langset (2013): *Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Kommunenes og statens vurderinger*. NIVI-rapport 2013:5, NIVI analyse as, Oslo
- Nord-Trøndelag fylkeskommune (2015): *Regionalt utviklingsprogram for Nord-Trøndelag 2016*. Vedtatt i Fylkestinget i Nord-Trøndelag, 10.12.2015
- Nord-Trøndelag fylkeskommune (2017): *Rapport Regionalt utviklingsprogram for Nord-Trøndelag 2016. Til fylkestinget*. Nord-Trøndelag fylkeskommune april 2017
- NOU 2004:2: *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål* («Effektutvalget»)
- NOU 2004:19: *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk* («Distriktskommisjonen»)
- Oxford Research (2016): *Evaluering av kommunale næringsfond i Hedmark*. OR-rapport, Kristiansand: Oxford Research AS
- Oxford Research (2017): *Evaluering av omstillingsprogrammet i Søndre Land*. Sluttevaluering av omstillingsprogram
- Prop. 1 S (2016-2017): *Statsbudsjettet 2017* («Gul bok»)
- Prop. 1 S (2016-2017): *Statsbudsjettet 2017. Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. I tillegg: Flere årganger.
- Prop. 84 S (2016-2017): *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- Prop. 96 S (2016-2017): *Endringer i kommunestrukturen*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Rambøll (2012): *Evaluering av kommunale og regionale næringsfond*. Sammendragsrapport
- Regjeringen (2017): *Kriterier for statlige omstillingsmidler*. Regjeringens hjemmesider:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional-og-distriktpolitikk/regional-omstilling/id2345466/>
- Sand, R. og E. Carlsson (2016): *Omstilling i Ytre Namdal. Sluttevaluering av omstillingsprogram*. TFoU-rapport 2016:19. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS
- Sand, R., M. Steen, E. Carlsson og S.K. Nilsen (2010): *Langtidseffekter av omstillingsprogram*. Rapport 2010:1. Trøndelag Forskning og Utvikling, Steinkjer
- Teigen, H. (2003): *Effektar av den smale distriktpolitikken*. Rapport til «Effektutvalget» april 2003. www.regjeringen.no
- UD (2016): *Fylkeskommunenes regionale arbeid: Omfang og mangfold. En sammenstilling av fylkeskommunenes europeiske arbeid. Viktige roller for de nye regionene*. Utenriksdepartementet, EØS-senteret, 29.11.2016

Vedlegg 1 Tabeller

Tabell V1: *Brutto driftsutgifter til tilrettelegging for funksjonene næringsutvikling og lokal/ regional utvikling 2014-2016, andel av sum brutto driftsutgifter for de to funksjonene*

	Andel til arbeid med næringsutvikling	Andel til arbeid med lokal/regional utvikling
Østfold	28 %	72 %
Akershus	31 %	69 %
Hedmark	74 %	26 %
Oppland	63 %	37 %
Buskerud	87 %	13 %
Vestfold	4 %	96 %
Telemark	37 %	63 %
Aust-Agder	48 %	52 %
Vest-Agder	6 %	94 %
Rogaland	65 %	35 %
Hordaland	47 %	53 %
Sogn og Fjordane	88 %	12 %
Møre og Romsdal	94 %	6 %
Sør-Trøndelag	79 %	21 %
Nord-Trøndelag	90 %	10 %
Nordland	87 %	13 %
Troms	87 %	13 %
Finnmark	87 %	13 %
Sum	67 %	33 %

Kilde: Kostra/SSB

Vedlegg 2: Kort om kontoplanen i statsbudsjettet

I rapporten ovenfor, og da særlig i kapittel 3, bruker vi referanser til statsbudsjettets posteringer av utgifter, og da særlig til utgifter over Kommunal- og regionaldepartementets (KMDs) budsjett. Nedenfor gir vi en kort forklaring til budsjettets inndeling. Forklaringen er hentet fra en artikkel skrevet av Finansdepartementet.²³ Dette er også forklart i «Gul Bok» (Prop 1 S). De konkrete postene i KMDs budsjett er forklart nærmere i Prop 1 S, KMD.

A. Budsjettets inndeling

Statsbudsjettet blir inndelt i kapitler som igjen er inndelt i poster. Stortingets bevilgningsvedtak er knyttet til beløpet under den enkelte post. Kapitlene nummereres fortløpende i ulike nummer-serier for de ulike departementene, mens nummereringen av postene følger et fastlagt mønster hvor postnummeret brukes som kode for hva slags type utgift eller inntekt det er tale om. Bevilgningsreglementet krever at de ulike utgiftene og inntektene skal inndeles i fire avdelinger. Dette skjer ved å inndele postnummer-seriene i disse avdelingene:

Utgifter

1. Statens egne driftsutgifter: Postene 1-29
2. Nybygg og anlegg mv: Postene 30-49
3. Overføringer til andre: Postene 50-89
4. Utlån, statsgjeld mv: Postene 90-99

²³ <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statsbudsjettet/hvordan-finne-fram-i-statsbudsjettet/id439271/>

Inntekter

1. Salg av varer og tjenester: Postene 1-29
2. Inntekter i samband med nybygg, anlegg m.v: Postene 30-49
3. Overføringer fra andre: Postene 50-89
4. Tilbakebetalinger mv: Postene 90-99

I rapporten fokuserer vi mest på utgifter over *programkategori 13.50* (Regional- og distriktpolitikk). Vi ser her særlig på *kapittel 551* (fra 2017: *flere kapitler*) og *postene fra 60 og oppover*. Den mest brukte posten i rapporten er 551.60, men fra 2017 er midlene fordelt på flere kapitler og poster (se Prop 1 S (KMD) for en nærmere gjennomgang av kapittel- og postinndelingen).