



08.05.2019

# Implikasjoner av regionalisering av virkemidler for næringsutvikling og næringsrettet forskning

Rapport 16-2019



Rapport nr. 16-2019 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-048-9

Oppdragsgiver: KS

Forsidefoto: Pexel

Tilgjengelighet: **Offentlig**

Dato for ferdigstilling: 8. mai 2019

Forfattere (i alfabetisk rekkefølge): Jonas Måøy, Marthe Norberg-Schulz, Rolf Røtnes og Maja Tofteng

Kvalitetssikrer: Vegard Flatval

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B  
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752  
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

## Forord

I denne rapporten drøftes implikasjoner av økt regionalisering av næringsrettede virkemidler.

Rapporten er utarbeidet av Samfunnsøkonomisk analyse AS på oppdrag fra KS. Prosjektet pågikk fra mars og frem til begynnelsen av mai 2019.

Vi vil takke deltagerne på arbeidssamlingene og intervju for å dele av deres erfaringer og for å ha deltatt i konstruktive diskusjoner om regionalisering av næringsrettede virkemidler.

Vi vil også takke oppdragsgiver for et godt samarbeid.

Oppdragsgiver og referansegruppe har lest og kommentert på et utkast av rapporten. Endelige vurderinger er Samfunnsøkonomisk analyse AS sine egne.

Maja Tofteng  
Prosjektleder, Samfunnsøkonomisk analyse  
Oslo, 8. mai 2019

## Sammendrag

Fylkeskommunene fremmer i dag næringsutvikling gjennom å igangsette og delfinansiere utviklingsarbeid, samhandlingsprosjekter, nettverkstiltak og kompetansetiltak – enten i egen regi eller ved å være oppdrags-giver for virkemidler som forvaltes av Innovasjon Norge. Fylkeskommunenes samlede næringsrettede virkemiddelbruk svarer til i underkant av én milliard kroner i 2019.<sup>1</sup>

Fylkeskommunens utviklingsrolle handler om mer enn konkrete prosjekter, virkemidler og økonomiske rammer som fylkeskommunen har beslutningsmyndighet over. Fylkeskommunen skal fremme økt verdiskaping gjennom koordinering og samarbeid med det statlige næringsrelevante virkemiddelapparatet og gjennom koordinering mot øvrig regionalpolitikk (eksempelvis planarbeid, kompetansepolitikk og miljøarbeid). Fylkeskommunen er også deleier i Innovasjon Norge og har ansvaret for å oppnevne styremedlemmer til de regionale forskningsfondene

De siste årene er overføringer til fylkeskommunenes arbeid med næringsfremme kraftig redusert. Fylkeskommunenes innsats på området bevilges av Stortinget over programkategori 13.50 Distrikts- og regionalpolitikk. Samlede overføringer til fylkeskommunene over programkategori 13.50 har falt fra 2,1 mrd. i 2012<sup>2</sup> til 667 millioner kroner i 2019<sup>3</sup> (målt i løpende priser). Overføringene ble redusert med nærmere 30 prosent, tilsvarende 265 millioner kroner, fra 2018 til 2019.

Fylkeskommunene har imidlertid delvis kompensert reduserte overføringer på programkategori 13.50 med økt bruk av andre driftsmidler til næringsutvikling. Basert på rapporteringer fra fylkeskommunene estimeres bruken av andre driftsmidler til næringsutvikling til om lag 300 millioner kroner i 2019. Veksten i bruk av andre driftsmidler indikerer at fylkeskommunene prioriterer næringsfremme sammenlignet med andre politikkområder. Veksten i bruk av andre driftsmidler har derimot ikke vært tilstrekkelig for å korrigere for nedgangen i 13.50-midler siden 2012.

I samme periode som det har vært en nedgang i fylkeskommunens budsjettmessige handlingsrom, har det vært en betydelig vekst i finansiering av statlig næringsrettet virkemiddelbruk, og fylkeskommunens relative betydning som næringspolitisk aktør har følgelig blitt vesentlig svekket. Det er særlig fylkeskommunenes rammer for næringsutvikling i fylket utenfor det distriktpolitiske virkeområdet som har blitt svekket. Det er også stor variasjon i hvor mye hver enkelt fylkeskommune har av midler til næringsutvikling, fordi overføringene først og fremst skal ivareta distriktpolitiske hensyn.

Reduksjonen i fylkeskommunenes rammer har skjedd parallelt med den pågående regionreformen, hvor et sentralt mål er å styrke fylkeskommunen som regional utviklingsaktør.

---

<sup>1</sup> Inkluderer overføringer fra programpost 13.50 og estimert bruk av driftsmidler

<sup>2</sup> For at tallene skal være gjenkjennelige med tall fra budsjett dokumenter presenteres budsjettall i løpende priser. I faste 2018-kroner tilsvarer overføringene til fylkeskommunene i 2013 2,5 mrd. kroner. Endringen svarer til en nedgang på 23 prosent per år over perioden 2012-2019.

<sup>3</sup> 2019 tall er hentet fra «orientering om framlegg til statsbudsjettet for 2019-programkategori 13.50 Distrikts- og regionalpolitikk, foreløpige rammer. Datert 08 oktober 2018.

Regjeringen ønsker nå å styrke fylkeskommunene som utviklingsaktører gjennom strukturendringer og overføring av oppgaver til de nye og større regionene fra og med 2020. Noen oppgaver er allerede vedtatt overført fra statlige organer til fylkeskommunene, og regjeringen har åpnet for å flytte flere oppgaver.

Regionreformens vektlegging av at fylkeskommunene skal ha mulighet til å tilpasse virkemiddelbruken til regionale muligheter og utfordringer kan også sees på bakgrunn av en europeisk tendens der innovasjons- og næringsrettede virkemidler vektlegger regionale ressurs- og kompetansemessige komparative fortrinn. Tankegangen er bl.a. formalisert innenfor metodeverket «smart spesialisering».

Spørsmålet om regionalisering av næringsfremme er også aktualisert som følge av den pågående områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet.

KS har bedt samfunnsøkonomisk analyse om en drøfting av muligheter og utfordringer ved økt regionalisering av næringsrettede virkemidler. I denne rapporten handler økt regionalisering om overføring av oppgaver fra staten til de nye regionene utover de oppgaver som allerede er vedtatt overført.

Hva konsekvensene av økt regionalisering blir, vil imidlertid avhenge av *hva* som regionaliseres, og også *omfanget* av regionalisering.

I rapporten legger vi formålet med regionreformen («*sterkere regioner*») til grunn, noe som tilsier at fylkeskommunene får økte rammer (og oppgaver) knyttet til næringsutvikling og (større) beslutningsmyndighet over den regionale næringspolitikken. Premisset innebærer at fylkeskommunen får oppdragsgiveransvaret for virkemidler som overføres og samtidig beslutningsmyndighet til å tilpasse virkemiddelsammensetningen ved å omdisponere mellom næringsmessige virkemidler basert på regionale muligheter og utfordringer. Økt regionalisering kan imidlertid også tilsa overføring av ansvar for søknadsbehandling. Implikasjonene vil være forskjellig avhengig av om det bare er oppdragsgiveransvaret eller om ansvaret for søknadsbehandling også overføres til fylkeskommunene.

Også omfanget av regionalisering vil ha betydning. For å illustrere svarer oppgaver som allerede er vedtatt overført til de nye regionene 257 millioner kroner målt med utgangspunkt i rammene for disse oppgavene i 2019. Virkemidler som for tiden drøftes med tanke på mulig regionalisering svarer til om lag 527 millioner kroner (omtalt som *moderat regionalisering*), mens øvrige bedriftsrettede virkemidler som i dag forvaltes løpende gjennom regionalisert søknadsbehandling svarer til 2 mrd. kroner (omtalt som *offensiv regionalisering*) jf. Figur 0.1.<sup>4</sup>

---

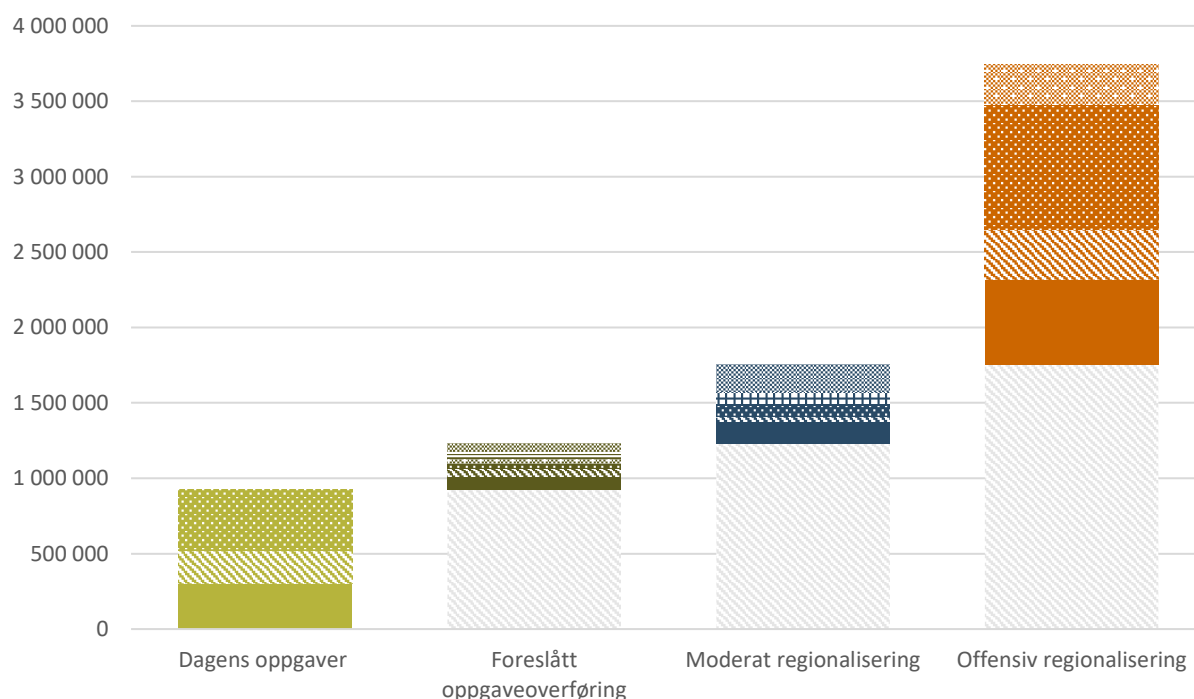
<sup>4</sup> Se kapittel 3 for en nærmere beskrivelse av hvilke virkemidler som inngår i hhv. Moderat og offensiv regionalisering

For å drøfte implikasjoner av økt regionalisering, skiller vi mellom moderat og offensiv regionalisering på den ene siden og overføring av oppdragsgiveransvar og oppdragsgiveransvar og søknadsbehandling på den andre siden. Kombinasjonen av disse ulike retningsvalgene gir opphav til fire ulike modeller for økt regionalisering (A, B, C og D), jf. Figur 0.2. I realiteten kan overføring ligge under eller mellom ytterpunktene – og implikasjonene vil følge av hvor nært opptil et av ytterpunktene som overføres.

Vi legger til grunn dagens virkemiddelportefølje og samlede rammer for næringsrettede virkemidler ligger fast. Det å holde samlede rammer (og oppgaveportefølje) fast, innebærer at drøftingen av implikasjoner gjøres med bakgrunn i endringer som følger av strukturelle endringer i oppgavefordelingen mellom staten og regionene og ikke budsjettmessige prioriteringer.

I Modell A vil fylkeskommunen være oppdragsgiver for så å si alle bedriftsrettede virkemidler som i dag forvaltes av Innovasjon Norge, men også enkelte statlige ordninger som i dag forvaltes av Forskningsrådet og SIVA (næringshageprogrammet og inkubatorprogrammet er allerede vedtatt overført). I Modell A er det en klar arbeids- og ansvarsdeling mellom fylkeskommunene og de nasjonale virkemiddelaktørene som behandler søknader. En nasjonal struktur for søknadsbehandling vil legge til rette for ivaretagelse og videreutvikling av den nasjonale kompetansen knyttet til søknadsbehandling og også for programutvikling og

Figur 0.1 Foreslått oppgaveoverføring til fylkeskommunene, samt eksemplifisert moderat og offensiv regionalisering. Tusen kroner. Basert på 2019 budsjett.



Noter: Der hvor ikke budsjettposter er direkte knyttet til et program eller ordning er informasjon om budsjetter hentet fra omtaler i budsjettforslag fra ulike departementer, årsrapporter fra virkemiddelaktørene og historiske fordelinger fra Samspillsdatabasen. Kilder: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Innovasjon Norge, Forskningsrådet, Siva, fylkeskommunene og Samfunnsøkonomisk analyse AS

evalueringer på tvers av regioner. Der hvor en nasjonal struktur har ansvar for søknads- og kompetanseutvikling er det logisk at staten dekker de administrative kostnadene, men virkemiddelaktørene vil til enhver tid måtte vurdere behovet for ressurser til søknadsbehandling i hvert enkelt fylke, basert på oppgavemengde. Alle virkemiddelaktørene har insentiver til å styrke sin regionale rådgiverrolle. Enkeltbedrifter vil i all hovedsak forholde seg til aktørene som foretar søknadsbehandlingen, mens representanter fra næringslivet vil forholde seg til fylkeskommunen som ansvarlige for næringspolitikken. Diskusjonen om hvilke virkemidler som best treffer næringslivets muligheter og utfordringer, samt fordeling av midler, flyttes dermed fra nasjonale til regionale arenaer. Etter vår vurdering er det rimelig å vente at Modell A utløser et større regionalt engasjement for næringspolitiske problemstillinger enn i dag.

I Modell B overføres langt færre oppgaver, men også i denne modellen vil de nasjonale aktørene ha ansvaret for søknadsbehandlingen. Arbeidsdelingen mellom fylkeskommunene som beslutningsorgan og virkemiddelaktørene som operativt organ vil også være tilsvarende tydelig. Modell B skiller seg fra Modell A primært ved at fylkeskommunene får et noe mer redusert handlingsrom. Staten vil være den største oppdragsgiveren til Innovasjon Norge (så fremt selskapets øvrige oppgaver er uendret) som idag. Selskapet vil følgelig ha noe svakere insentiver til å styrke sin regionale tilstedeværelse og kapasitet som rådgiver for fylkeskommunene enn i Modell A.

I Modell C overføres enkelte virkemidler fra staten til de nye fylkeskommunene, samtidig som fylkeskommunene også får ansvar for søknadsbehandling av noen eller alle de bedriftsrettede virkemidler de overtar eksempelvis søknadsbehandlingsansvaret for etablererstipendene eller regionalt forskningsfond. Dersom fylkeskommunen overtar ansvaret for søknadsbehandlingen for etablererstipendet vil fylkeskommunen være det naturlige kontaktpunktet for gründere i regionene og tilsvarende redusert rolle for Innovasjon Norge som veileder av etablerere.

Over tid vil en modell der fylkeskommunen har ansvaret for søknadsbehandling kunne føre til en endring i prioritering av virkemidler utfra om de medfører kostnader til søknadsbehandling eller ikke. Prioriteringen kan gå i ulike retninger. Fylkeskommuner med store nok «søknadsavdelinger» kan ønske å prioritere fylkeskommunens «egne» virkemidler. Fylkeskommuner med få ansatte avsatt til slike oppgaver, kan ønske å prioritere virkemidler som ikke medfører søknadsbehandling fra enkeltvirksomheter. Modell C kan dermed resultere i en virkemidelmiks som er preget av andre forhold enn målet om å legge til rette for økt verdiskaping. Man kan også se for seg en utvikling i retning av overlapp av administrative oppgaver og kompetansebygging mellom fylkeskommunene og statlige organer, samt «tilskudds-shopping». Det vil være behov for nye mekanismer for å forhindre duplisering av tildelinger.

I Modell D overføres store deler av de bedriftsrettede virkemidlene til fylkeskommunen. Regionene vil, som i Modell A ha et større handlingsrom og større muligheter til å tilpasse virkemiddelbruken til regionale muligheter og utfordringer. Men i modell D overføres også saksbehandlingen (i motsetning til i Modell A). Fylkeskommunene må bygge opp nødvendig kompetanse for å vurdere søknadene, som i praksis tilsier at Innovasjon Norge sine distriktskontorer blir innlemmet i fylkeskommunen. Sammenlignet med Modell A vil det bli mer krevende å utnytte og sikre læring på tvers av regioner knyttet til forvaltningspraksis, mål for søknadsbehandlingen og sikring mot «tilskudds-shopping» mellom fylkeskommuner. Det vil være logisk at



fylkeskommunene bærer de administrative kostnadene ved søknadsbehandlingen. Mer krevende søknadsbehandling vil, som i Modell C, kunne fremstå som mindre gunstig for enkelte fylkeskommuner, og kan lede til at prioritering mellom virkemidler i mindre grad baseres på verdiskapingseffekt.

Uavhengig av modell må staten ta stilling til hvordan midler til nye oppgaver skal fordeles mellom regionene. Rammene kan for eksempel fordeles basert på politisk skjønn, forhåndsdefinerte faglige kriterier eller en kombinasjon. Oppmerksomheten om den regionale fordelingen vil trolig tilta i takt med omfanget på midlene som regionaliseres (og følgelig være størst i A og D).

Staten må også ta stilling til hvorvidt notifisering av nye virkemidler til ESA skal ligge hos staten (på vegne av seg selv og fylkeskommunene), eller hos fylkeskommunene enkeltvis eller samlet. Vi forventer at fylkeskommunens insentiver til å notifisere ordninger selv vil øke i takt med vekst i regionenes rammer til næringsutvikling og dens handlingsrom (og følgelig være størst i modell D).

For å påse at regionene bruker midlene i tråd med formålet (økt verdiskaping i hele landet) kan det være aktuelt å innføre nye rutiner for styring og kontroll. Uansett, ved øremerking av midler til formålet «næringsutvikling» kan staten redusere rammene dersom regionene ikke forvalter midlene i tråd med formålet, eller opprette nye statlige virkemidler. Statens direkte kontroll er mindre dersom alle overføringer skjer som frie midler og den nasjonale infrastrukturen er bygget ned (modell D).

Hvordan regionalisering av bedriftsrettede virkemidler i tråd med disse modellene vil påvirke samlet nasjonal verdiskaping kan ikke leses ut av forskning eller empiri.

De største gevinstene ved økt regionalisering synes å være:

- Bedre tilpasning av virkemidler til regionale muligheter og utfordringer ved at regional forvaltning kan forenkle overflyttinger av midler fra én ordning til en annen ved behov. Kan gi en positiv verdiskapingseffekt.
- Spesielt kan identifisering av nye muligheter skje raskere og få raskere gjennomslag i prioritering av virkemiddelbruken, noe som også kan gi en positiv verdiskapingseffekt.

De største risikomomentene ved økt regionalisering synes å være:

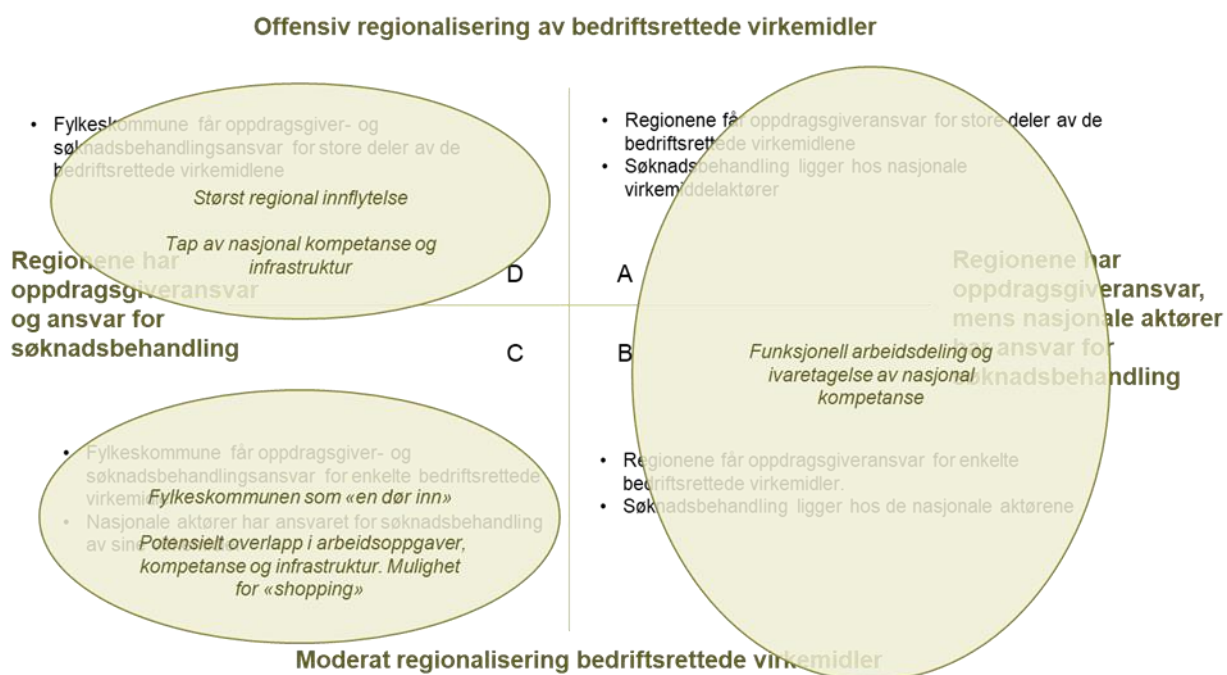
- Verdiskapingstap som følge av ev. ikke-realisering av gode store prosjekter (store enkeltprosjekter vil redusere antall prosjekter som kan støttes mer i en region enn for landet som helhet)
- Regionale ulikheter i kompetanse om virkemiddelbruk mellom fylkeskommuner og at de regionale prioriteringene ikke baseres på formålet om økt verdiskaping alene. Noen regioner kan vurdere behov for langt unna reelle muligheter og utfordringer i regionen.

De fire modellene vi har vurdert skiller seg synes ikke å skille seg vesentlig fra hverandre med tanke på nasjonale verdiskapingseffekter.

Størst forskjell er det dog mellom A og B på den ene siden og C og D på den andre. Når operativ søknadsbehandling av bedriftsrettede prosjekter legges inn i en fylkeskommunal struktur, kan det ikke utelukkes vektlegging også av andre hensyn enn prosjektenes verdiskapingseffekt. Det følger av at fylkeskommunene også kan ha interesse av eksplisitt å hensynta saksbehandlerkostnader ved vurdering av virkemiddelbruk. Det er også mer krevende å unngå politisk involvering i søknadsbehandling i modell C og D, noe som har blitt vurdert som et viktig skille innenfor næringspolitikken de siste 30 årene.

Vi forventer at modellene med offensiv regionalisering (A og D) vil utløse størst regional oppmerksomhet om regional næringspolitikk, mens vi forventer at overlapp i arbeidsoppgaver og kompetanse og følgelig forvaltningskostnader vil være størst i modell C.

Figur 0.2 Implikasjoner av økt regionalisering



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

## Executive Summary

The Norwegian administrative regions<sup>5</sup> (*fylkeskommuner*) promote value creation and business development by initiating and co-financing projects that target skill development, cooperation, networking and business development – independently or through instruments administrated by Innovation Norway. The administrative regions' collective funding of such measures for 2019 are estimated to just under one billion Norwegian kroner.<sup>6</sup>

Earmarked state funding to the administrative regions over budget chapter 13.50 has been reduced from 2,1 billion kroner in 2012 to 667 million kroner in 2019 (in nominal kroner). Over the past years, regions report that there has been an increase in the administrative regions' alternative funds towards business development. Such additional funding is estimated to approximately 300 million kroner in 2019 and does not compensate for the reduced funding over chapter 13.50.

In addition, as the funding of regional business development efforts has decreased, funding of national industry policy measures has increased, reducing the administrative regions' relative importance. Particularly the funding of industry development measures outside rural areas that has been affected. Availability of funding varies between the regions, as grants are largely conditioned by the extent of rural areas.

Parallel to this development, the government works on the ongoing "regional reform" that aims to strengthen the administrative region's role as a promoter of growth and value creation. The government intends to strengthen the regions' role through structural reforms and by reallocating tasks and responsibilities to the new and larger regions that will be implemented in 2020. Some policy measures have been reaffirmed for decentralization next year, and there are ongoing discussions about decentralizing additional measures.

KS has commissioned SØA to discuss opportunities and challenges of further regionalization.

Consequences of further regionalization will depend on the specific measures and the extent of regionalization.

In our report, increased regionalization means transferring tasks from the state to the new regions which will have the decision-making authority and thus the responsibility to adapt the policy mix to regional opportunities and challenges. Increased regionalization can also imply a transfer of responsibility for application processing. The implications will be different depending on whether the decision-making authority or the application processing is also transferred.

Implication will also differ depending on the scale of such regionalization. The combination of moderate and offensive regionalization, and reallocation of decision-making and application processing gives us four models for increased regionalization (A, B, C and D) ct. Figure 0.3.

---

<sup>5</sup> For purposes of clarification; in this summary, the Norwegian *fylkeskommune* will be described as "administrative region" or simply "region"

<sup>6</sup> Includes transfers from program post 13.50 and estimated operations expenditure

In Model A, administrative regions will be responsible for a large portion of the business development instruments, whilst national agencies will process applications. The regions have the authority to reallocate grants between different instruments and will be the commissioner of almost all the instruments currently managed by Innovation Norway in addition to some instruments currently managed by the Research Council of Norway and SIVA (some measures are reaffirmed for transfer from 2020).

In model A there will be a clear division of responsibilities between the administrative regions and the policy agencies. National policy agencies will safeguard the use and development of existing skills related to application processing as well as instrument innovation and evaluations across the regions. The national agencies will have the incentive to strengthen their role as regional policy advisors. Business managers will mainly have contact with the agencies processing their applications, whilst trade and industry organization will discuss industry policy with the administrative regions. Thus, the discussion of instrument effectiveness in addressing the businesses' opportunities and challenges, as well as the distribution of grants, will move from national to regional arenas. We assess that Model A will increase the regional attention to industry policy issues.

Model B illustrates a scenario with modest decentralization. The division of responsibilities between the administrative regions as decision-maker and the national agencies is equally clear as in model A. Model B differs from Model A in that the administrative regions have a smaller budget. The state will still be Innovation Norway's largest commissioner (all other things considered equal). Innovation Norway will thus have weaker incentives for strengthening its regional presence and its role as a regional policy advisor relative to Model A.

Model C illustrates a scenario with reallocation of some instruments and the responsibility for processing applications, i.e. the responsibility for start-up grants and Regional Research Funds. With the regions as the first point of contact for new companies, it will be easier for them to get in touch with businesses directly and obtain first-hand knowledge regarding opportunities and challenges in the regional economy. Innovation Norway's role advisory role for start-ups will diminish.

Given a greater budgetary flexibility, application processing costs may affect the regional policy mix. Regions with large application processing units may want to prioritize the region's "own" instruments. Regions with fewer employees may prefer to prioritize instruments that do not require additional work and costs for application processing. Model C can thus result in an instrument portfolio defined by other considerations than the overall aim of increased value added. Furthermore, it may also result in the development of overlapping tasks and competences and "grant shopping". New mechanisms would have to be implemented for purposes of preventing duplicate grants.

Model D illustrates a scenario where large parts of the instruments for business development are transferred to the administrative regions. As in Model A, the regions will have greater budgetary flexibility, allowing for adjustments according to their regional opportunities and challenges. Unlike Model A, responsibility for application processing is also transferred to the new regions. A practical implication of the requirement of developing such skills is the incorporation of Innovation Norway's regional offices into the administrative

regions. Compared to Model A, it will be more demanding to exchange knowledge and application practices across regions, as well as preventing “grants shopping” between the regions. As in Model C, more demanding application processing for a given instrument will appear less attractive to some regions and may lead to a prioritization defined by other considerations than the overall aim of increased value added.

For all models, the state will have to address the distribution of regional grants. For instance, the funds could be distributed based on political considerations, predefined topical criteria or a combination. It is expected that the attention towards such a distribution will increase in line with the extent of the regionalized grants and instruments (which would be greatest in Model A and D).

The state will also have to address whether they, on behalf of the regions, or the administrative regions individually, should notify ESA of new instruments. We expect that the regions’ incentives to do this themselves will increase in line with regionalization (and thus be highest in Model D).

There is also a need for new routines to assure that the regions use the grants according to the overall aim of increased value creation. By earmarking grants to “business development”, the state can opt to reduce the amount granted if a region does not manage according to its criteria or, alternatively, create new national instruments. The state’s control is smaller if the reallocated grants are redefined as “flexible grants”, and if the national infrastructure is disintegrated (Model D).

The impact on national value creation cannot be deducted from research or empirical analysis. The greatest gains from increased regionalization seems to be:

- Better adaption of instruments to regional advantages and disadvantages as regional management can simplify reallocation of funds in between the instruments. This may cause a positive effect on value creation
- Faster identification and prioritization of new opportunities for business development and assistance may also have a positive effect on value creation

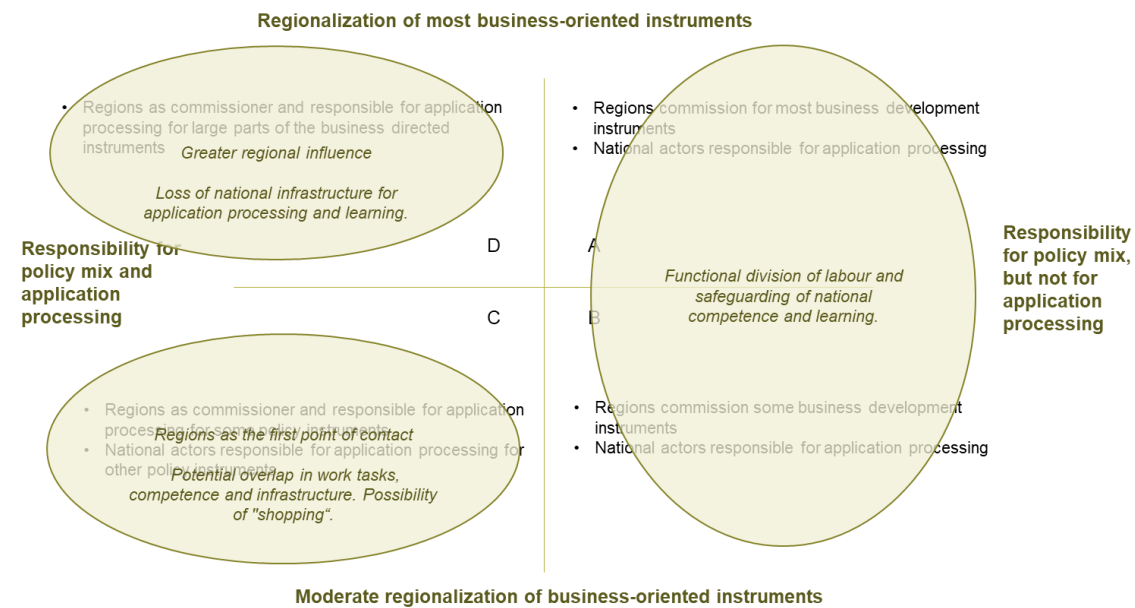
The greatest risks from increased regionalization seems to be:

- No realization of big projects
- Too great disparity in relevant skills between the regions. Also, some regions may choose an instrument portfolio not only based on value creation

We do not expect significant differences with regards to value creation. We find the greatest difference to be between Model A and B on one side and Model C and D on the other. In Model A and B, the already existing competence of national policy agencies is utilized allowing for learning cross regions. When the operative application processing of projects for business promotion becomes an integrated part of the administrative regional structure, one cannot exclude the effect of other incentives than value added on priorities. It follows that the regions may consider processing costs explicitly when assessing the different instruments. It is also more demanding to avoid national political involvement in the applications processing in Model C and D, a delineation that has been preferable for the past 30 years.

We expect that the models for offensive regionalization (A and D) will result in the greatest regional attention to regional business policies, whilst we expect the overlap of tasks and skills will be the greatest in Model C.

Figure 0.3. Hypothetical models for further regionalization and key consequences



Source: Samfunnsøkonomisk analyse AS

# Innhold

<b>Forord</b>		<b>II</b>
<b>Sammendrag</b>		<b>III</b>
<b>Executive Summary</b>		<b>IX</b>
<b>1 Innledning</b>		<b>1</b>
1.1	En drøfting av implikasjoner	2
1.2	Datakilder	3
1.3	Rapportens disposisjon	4
<b>2 Fylkeskommunens rolle som regional næringsutvikler er svekket</b>		<b>5</b>
2.1	Fylkeskommunen skal bidra til regional næringsutvikling	5
2.2	Øremerkede statlige midler til næringsfremme (programkategori 13.50)	7
2.3	Reduksjon i bevilgningene over flere år	9
2.4	Vekst i nasjonale næringsrettede virkemidler	11
2.5	Store variasjoner i ulike fylkeskommuners innsats	13
<b>3 Regionreformen tilsier ytterligere overføringer av oppgaver</b>		<b>15</b>
3.1	Styrking gjennom strukturendring og overføring av oppgaver	15
3.2	Et teoretisk utgangspunkt for regionale næringspolitikk	16
3.3	Smart spesialisering er en rettesnor for regional næringspolitikk i EU og i Norge	16
3.4	Regionreformen og totale rammer til næringsutvikling definerer mulighetsrommet	18
3.5	Regionalisering utover det som allerede er vedtatt overført	19
3.5.1	Moderat versus offensiv regionalisering	20
3.5.2	Virkemidler som kan falle innenfor offensiv regionalisering	21
3.5.3	Forvaltning av ordninger og søknadsbehandling må vurderes hver for seg	24
<b>4 Implikasjoner av ulike modeller for økt regionalisering</b>		<b>25</b>
4.1	Fire hypotetiske modeller for regionalisering av næringsfremme	25
4.2	Offensiv regionalisering, nasjonal søknadsbehandling (Modell A)	27
4.3	Moderat regionalisering, nasjonal søknadsbehandling (Modell B)	33
4.4	Moderat regionalisering, regional søknadsbehandling (Modell C)	34
4.5	Offensiv regionalisering, regional søknadsbehandling (Modell D)	35
4.6	Nye problemstillinger uavhengig av modell	36
<b>5 Avsluttende kommentar</b>		<b>38</b>
5.1	Også andre kompetansevirkemidler kan regionaliseres	39
<b>6 Referanser</b>		<b>41</b>

<b>7</b>	<b>Vedlegg</b>	<b>43</b>
7.1	A. Oppsummering av evalueringer av regionale virkemidler	43
7.2	B. Budsjettforslag 13.50-posten 2019 og 2018	45



# 1 Innledning

Med bakgrunn i Stortingets vedtak om å videreføre tre folkevalgte nivåer har regjeringen foreslått endringer i både regional struktur og i regionenes oppgaver. Stortinget har vedtatt en fylkesstruktur med ti fylkeskommuner og Oslo kommune med fylkeskommunale oppgaver (Meld. St. 22 (2015-2016), Meld. St. 6 (2018-2019)), jf. figur 1.1.

Regionreformen med sammenslåingene som er vedtatt av Stortinget trer i kraft i 2020.<sup>7</sup>

Formålet med regionreformen er:

- Legge til rette for positiv samfunnsutvikling i alle deler av landet, ut fra regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer.
- Legge til rette for samordnet oppgaveløsning, samordning av sektorer og prioriteringer, og for sektorovergripende initiativer.
- Bidra til forenkling og tydeliggjøring av ansvarsdelingen innenfor samfunnsutvikling.
- Større fylkeskommuner som har bedre mulighet til å være likeverdige partnere i samarbeid med statlige aktører, og som bedre vil kunne fremme innbyggernes og næringslivets interesser overfor nasjonale myndigheter.
- Større fylkeskommuner med større kapasitet og kompetanse i oppgaveløsningen, og som gir stordriftsfordelinger og frigjøring av ressurser til tjenesteproduksjon.

Regjeringen ønsker at regionalt folkevalgt nivå tar et tydeligere ansvar for samfunnsutviklingen (Meld. St. 6 (2018-2019)). Samfunnsutviklerrollen omfatter næringsutvikling.

Regjeringen oppnevnte i juni 2017 et ekspertutvalg (Hagen-utvalget) etter anmodning fra Stortinget. Hagen-utvalget fikk i oppgave å foreslå oppgaver og ansvar som kan overføres fra staten til fylkeskommunene (utover det som alt var foreslått i Prop. 84 S (2016-2017)).

Ekspertutvalgets forslag ble deretter sendt på høring og regjeringen presenterte sin vurdering av hvilke oppgaver som kan overføres til fylkeskommunene i Meld. St. 6 (2018-2019) *Oppgaver til nye regioner*.

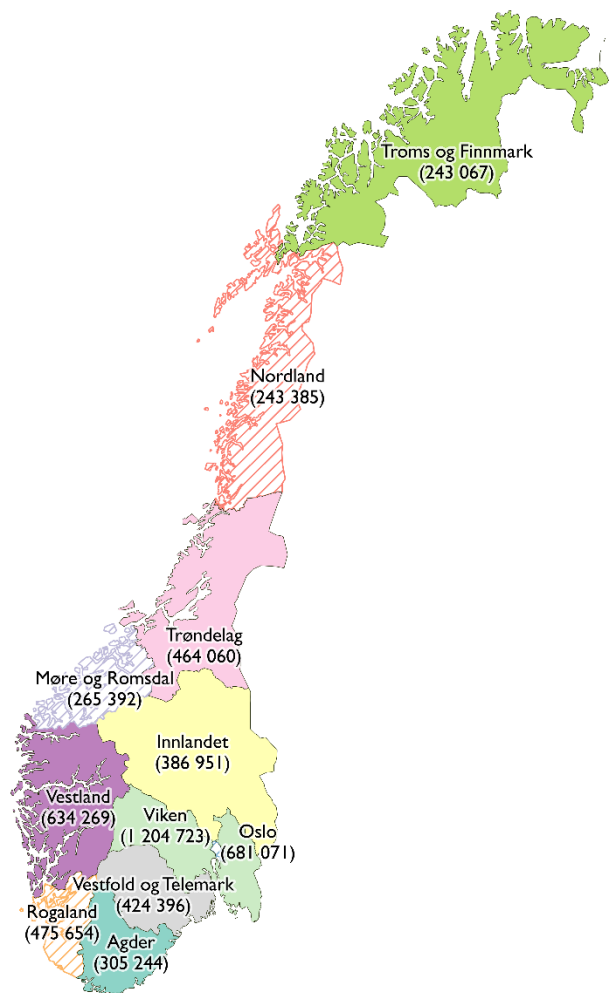
Regjeringen har i meldingen åpnet for regionalisering av flere oppgaver, men uttrykker at det er behov for å utrede konsekvensene nærmere.

Regjeringen har blant annet igangsatt en større gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet.<sup>8</sup> Gjennomgangen skal særlig undersøke forvaltningseffektivitet, kompetanse og brukervennlighet i det samlede næringsrettede virkemiddelapparatet. Forholdet mellom det regionale og nasjonale nivået vil være en av flere sentrale problemstillinger. Den helhetlige gjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet kan dermed føre til at ytterligere oppgaver flyttes til fylkeskommunene. Som en del av områdegjennomgangen skal det også gjøres detaljerte vurderinger av konsekvenser ved endringer i det næringsrettede virkemiddelapparatet. Arbeidet er ventet å gå gjennom hele 2019.

<sup>7</sup> Sammenslåingen av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag til Trøndelag fylke trådte i kraft allerede 1. januar 2018.

<sup>8</sup> Gjennomføres av Deloitte, Menon Economics og Oxford Research.

Figur 1.1 Ny fylkesinndeling fra 1. januar 2020. Folkemengde per 1. januar 2019



Kartgrunnlag: Kartverket  
Kilde: Statistisk sentralbyrå

## 1.1 En drøfting av implikasjoner

KS har bedt Samfunnsøkonomisk analyse AS om en analyse av «*hvilke muligheter og potensielle utfordringer følger av økt regionalisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet*».

I rapporten drøftes implikasjoner av regionalisering av virkemidler for næringsutvikling og næringsrettet forskning. Rapporten oppsummerer arbeid som har pågått fra mars og frem til begynnelsen av mai 2019.

Rapporten bygger på to sentrale premisser;

For det første legger vi regionreformens intensjon om at de nye og større fylkeskommunene skal ha et større ansvar for å fremme næringsutvikling til grunn.

Større ansvar for regional næringsutvikling tilsier at regionene må få flere virkemidler og/eller flere midler til næringsfremme enn i dag. Etter vår forståelse av formålet med regionreformen tilsier reformen også at de nye regionene må få (større) beslutningsmyndighet over den regionale næringspolitikken og med det beslutningsmyndighet til å tilpasse den regionale virkemiddelporteføljen til regionale muligheter og utfordringer.

I rapporten brukes begrepet *regionalisering* om desentralisering av statlige oppgaver, det vil si overføring av oppgaver fra staten til de nye fylkeskommunene. Med *økt* regionalisering mener vi overføring av oppgaver utover det som allerede er vedtatt overført.

*Regionalisering* av næringsrettet innsats kan imidlertid brukes og forstås på flere måter, for eksempel ved at statlige virkemidler har en særlig regional relevans eller forvaltes på bakgrunn av regionale strategier. Vi drøfter ikke slik bruk av statlige virkemidler i denne rapporten.

For det andre legger vi til grunn at eksisterende virkemiddelportefølje og de samlede rammene for næringsrettede virkemidler ligger fast. Dette innebærer at overføring av oppgaver til de nye regionene gir færre statlige oppgaver/midler til nasjonale virkemidler og aktiviteter.

Det å holde de samlede rammer fast, innebærer at drøftingen av implikasjoner gjøres med bakgrunn i endringer som følger av strukturelle endringer i oppgavefordelingen mellom staten og regionene (de-

sentralisering) og ikke budsjettmessige prioriteringer.

Det norske virkemiddelapparatet består av en rekke virkemiddelaktører og et stort antall virkemidler. I den helhetlige områdegjennomgangen skal behovet for endringer i virkemiddelporteføljen vurderes.

Selv om man kan tenke seg at innretningen på enkeltvirkemidler vil endres framover, legger vi dagens virkemiddelportefølje til grunn. På den måten kan vi dimensjonere omfanget av regionalisering og samtidig knytte drøftingen til konkrete ansvarsoppgaver herunder implikasjoner for retningslinjer for virkemiddelbruk, nasjonal læring og notifikasjon av statsstøtte til ESA.

I arbeidet med rapporten har vi erfart at det finnes mange tenkbare modeller for hvordan de næringsrettede virkemidlene kan regionaliseres.

Det er hverken hensiktsmessig eller leservennlig å drøfte implikasjoner av alle tenkbare modeller, men gjennom diskusjoner har vi erfart at det er ulike forventninger til hvilke oppgaver som kan regionaliseres. Ulik grad av regionalisering av hhv. oppgaver og omfang vil også gi ulike virkninger.

Vi har derfor illustrert fire ulike modeller for økt regionalisering basert på ulike kombinasjoner av oppgaver som overføres og omfang av overføringer. De ulike modellene representerer hypotetiske, men tenkbare modeller for økt regionalisering. Vi drøfter overordnede og logiske implikasjoner som følger av disse fire modellene.

Rapporten er skrevet som et bidrag til refleksjon og diskusjon om hvordan styrke fylkeskommunene som næringspolitiske aktører framover.

Som det framkommer i rapporten vil ulike retningsvalg for regionalisering få betydning for statlig virkemiddelbruk og virkemiddelapparat. Så ledes kan rapporten også danne grunnlag for refleksjon og diskusjon om innretningen på det samlede virkemiddelapparatet og til arbeidet med den helhetlige områdegjennomgangen.

Ressurs- og tidsrammen for prosjektet har ikke muliggjort detaljerte analyser av konsekvenser for de berørte parter eller for videre forvaltning av enkeltvirkemidler.

## 1.2 Datakilder

---

En sentral datakilde i prosjektet har vært diskusjoner funnet sted på fem regionale arbeidssamlinger<sup>9</sup>. Vi har holdt arbeidssamlinger i fem regioner som representerer ulike deler av landet, og som også har fem til dels ulike næringsstrukturer.

Representanter fra fylkeskommunene, Siva, Innovasjon Norge og NHO, samt representanter enkelte forskningsinstitusjoner, virksomheter og kommuner har deltatt på arbeidssamlingene.

Arbeidssamlingene har lagt til rette for erfaringsutveksling knyttet til regionalt næringsarbeid, og diskusjon om hypotetiske problemstillinger og dilemmaer ved økt regionalisering.

Rapporten bygger også på kunnskap som framkommer fra dokumentstudier, budsjettanalyser og regi-

---

<sup>9</sup> Nordland, Trøndelag, Rogaland, Innlandet og Viken.

onale arbeidssamlinger med deltagelse fra regionale beslutningstakere.

Sentrale dokumenter til denne utredningen har vært ulike stortingsmeldinger og innstillinger til Stortinget relatert til regionreformen, Hagen-utvalgets rapport og hørings svar til denne, samt evalueringer av ulike regionale næringspolitiske virkemidler og forskningsrapporter om regionalt næringsarbeid. Vi har også gjennomført et gruppeintervju med representanter fra regionalpolitisk avdeling i Kommunal- og Moderniseringsdepartementet.

Økonomiske rammer for virkemidlene som presenteres i rapporten er hovedsakelig tatt fra Statsbudsjettet for 2019, samt tilhørende tildelings-/oppdragsbrev til de relevante virkemiddelaktørene. Dette for å gi et mest mulig oppdatert bilde av virkemidlenes størrelsesorden. Der hvor budsjettene ikke gir detaljert nok informasjon har vi belagt analysen på informasjon om tildelinger i SØAs virkemiddeldatabase (Samspillsdatabasen).

Oppdragsgiver og KSs referansegruppe (jf. vedlegg C) har lest og kommentert på et utkast av rapporten. Endelige vurderinger er Samfunnsøkonomisk analyse AS sine egne.

### 1.3 Rapportens disposisjon

---

Kapittel 2 beskriver fylkeskommunens rolle som regional næringsutvikler. I kapittel 3 gis en prinsipiell drøfting av hvilke næringspolitiske oppgaver som kan tenkes flyttet til et regionalt nivå. I dette kapitlet gis også en kort beskrivelse av hvilke næringspolitiske oppgaver som allerede er besluttet flyttet. Implikasjoner av ulike (mulige) modeller for økt regionalisering drøftes i kapittel 4, før vi i kapittel 5 presenterer våre avsluttende kommentarer.

## 2 Fylkeskommunens rolle som regional næringsutvikler er svekket

Fylkeskommunens roller og funksjoner har vært forholdsvis stabilt siden etableringen av den nye fylkeskommunen på midten av 70-tallet og omfatter rollen som 1) demokratisk organ og arena, 2) tjenesteproducent og 3) myndighetsutøver og (siden 2000-tallet) 4) samfunnsutvikler.

Fylkeskommunenes hovedoppgaver omfatter i dag blant annet videregående opplæring (inkl. voksenopplæring), fagskoleutdanning og finansiering av fagskolene, tannhelsetjenesten, kultur, regional planlegging, næringsutvikling og innovasjon.<sup>10</sup>

De økonomisk tyngste oppgavene er videregående opplæring (inkludert voksenopplæring og fagskoler) som utgjør om lag 47 prosent av brutto driftsutgifter. Kollektivtransport utgjør 21 prosent og fylkesveger om lag 12 prosent (SSB/Kostra oppgitt i Hagen m.fl. (2018)).

Budsjettmessig betydning er ikke nødvendigvis ensbetydende med viktigheten for fylkeskommunens utvikling. Sektor- og nivåovergrepene utviklingsarbeid gjennom regional planlegging er for eksempel en viktig oppgave for fylkeskommunen.

Næringsutvikling er en av fylkeskommunenes oppgaver, og deres arbeid skal på samme måte som statens innsats på området bidra til størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi innenfor bærekraftige rammer.

I dette kapittelet beskriver vi fylkeskommunenes arbeid med næringsutvikling. Oppgaver som er ved-

tatt overført til fylkeskommunen i forbindelse med regionreformen omtales i kapittel 3.

### 2.1 Fylkeskommunen skal bidra til regional næringsutvikling

---

Fylkeskommunene fremmer næringsutvikling gjennom å igangsette og delfinansiere utviklingsarbeid, samhandlingsprosjekter og nettverkstiltak i eget fylke. Fylkeskommunenes samlede innsats for næringsfremme kan estimeres til om lag én milliard kroner i 2019.<sup>11</sup>

Fylkeskommunene bidrar også til mobilisering til forskning og innovasjon gjennom deltagelsen i Regionale forskningsfond og forskningsbasert innovasjon i regionene (FORREGION)<sup>12</sup>.

De regionale forskningsfondene (RFF) skal mobilisere til økt FoU-innsats og styrke forskning av regional relevans. Forskningsfondenes regionale forankring ivaretas blant annet gjennom at hvert fond har et styre oppnevnt av fylkeskommunene i fondsregionen. Forskningsstrategier i de deltagende fylkeskommunene legges til grunn for fondsstyrets prioriteringer (Samfunnsøkonomisk analyse AS 2017).

FORREGION og forgjengeren VRI ble lansert for å understøtte samhandling og forskningsbasert innovasjon i regionene. Fylkeskommunen kan søke om deltagelse og prosjektene som skal få støtte skal være forankret i regionale strategier.

Fylkeskommunen rolle er ikke begrenset til de konkrete virkemidlene og rammene som fylkeskommune har ansvar for. Fylkeskommunen skal fremme økt verdiskaping gjennom koordinering og samarbeid

<sup>10</sup> Se Hagen-utvalgets rapport for en mer utfyllende oversikt over fylkeskommunenes oppgaver.

<sup>11</sup> Estimater bygger på fylkeskommunens samlede bevilgninger til næringsfremme over programkategori 13.50 og fylkeskommunens rapportering av næringsfremme basert på driftsmidler til utviklingsprosjekter. Estimater omfatter ikke lønnskostnader og andre driftsutgifter i fylkeskommunen jf. Figur 3.2.

<sup>12</sup>

med det statlige virkemiddelapparatet og gjennom koordinering mot øvrig regional politikk.

Fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør går tilbake til begynnelsen av 2000-tallet. I St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* blir formålet med regional utvikling omtalt slik:

*«Formålet med regional utvikling er å skape en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling for egen region. I dette ligger for eksempel økt verdiskapning, god tilgang på stabil arbeidskraft, variert arbeidsmarked, godt tjenestetilbud og vekstkraftige regioner (...). Regionalt utviklingsarbeid er knyttet til å se sammenhenger i og forbedre hele det regionale samfunnet ut fra nasjonale, regionale og lokale målsettinger og behov. Spesielt er dette knyttet til systematisk å forbedre forholdene for næringsliv og befolkning i regionen.»*

I en evaluering av fylkeskommunens ivaretagelse av rollen som utviklingsaktør fra 2005 (Nordregio 2005) pekte forskere på behovet for å sette klarere mål, forventninger og spilleregler for fylkeskommunens arbeid, men også tydeligere rammer for hvordan statlige aktører skulle medvirke i det regionale utviklingsarbeidet.

Fylkeskommunens rolle ble styrket gjennom overføring av oppgaver som en del av forvaltningsreformen i 2010 (St.prp. nr. 68 (2008-2009)). Blant annet overtok fylkeskommunene deler av eierskapet i Innovasjon Norge fra staten.

Hver enkelt fylkeskommune eier ved inngangen til 2019 i underkant av 3 prosent av Innovasjon Norge og samlet 49 prosent (samme andel som overført i 2010). Staten, ved Nærings- og fiskeridepartementet, eier 51 prosent. I tillegg er 16 av 18 fylkeskommuner også oppdragsgivere for Innovasjon Norge.<sup>13</sup> Oppdragene er særlig knyttet til låne- og tilskuddsordninger i distriktene.<sup>14</sup>

Videre ble det vedtatt å opprette de regionale forskningsfond (St.meld. nr. 12 (2006-2007), St.prp. nr. 68 (2008-2009), St.prp. nr. 1 (2008-2009)). Delta-gelse i de regionale forskningsfond betinger utvikling av en regional forsknings- og innovasjonsstrategi. De regionale forskningsstrategiene utarbeides av fylkeskommunene i samarbeid med virkemiddelaktører som Forskningsrådet, Innovasjon Norge, Siva, forskningsinstitusjoner og partene i arbeidslivet.

Innovasjon Norge, Siva og Forskningsrådet utviklet i samarbeid med fylkeskommunene en modell for samordning av det regionale og nasjonale utviklingsarbeidet i 2017 (Innovasjon Norge 2018).<sup>15</sup> Formålet med modellen er å styrke den strategiske dialogen mellom fylkeskommunene og de tre virkemiddelaktørene om nærings-, kunnskaps- og innovasjonsarbeidet i regionen.<sup>16</sup>

Videre innebærer utviklingsrollen koordinering mot andre politikkområder som fylkeskommunen har ansvar for. Fylkeskommunene har i dag en sentral rolle med hensyn til regional utvikling, gjennom blant annet ansvaret for regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Særlig relevant er kompe-

<sup>13</sup> Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har p.t. ingen oppdrag hos Innovasjon Norge.

<sup>14</sup> Omtales i neste avsnitt.

<sup>15</sup> Det har også eksistert ulike avtaler for å regulere det regionale samarbeidet mellom de tre virkemiddelaktørene tidligere. Mobiliseringsprosjektene i FORREGION skal mobilisere virksomheter direkte og indirekte til å

ta i bruk andre virkemidler som Nærings-ph.d., SkatteFUNN, RFF og BIA (Forskningsrådet 2017).

<sup>16</sup> <https://innsyn.onacos.no/nfk/mote/wfdocument.ashx?journalpostid=2018103008&dokid=835912&version=1&variant=A&>

tansepolitikken og miljøarbeid. Som en del av forvaltningsreformen overtok fylkeskommunene ansvaret for å oppnevne to (av som regel fire) eksterne styremedlemmene ved de statlige høyskolene.

Fylkeskommunene organiserer også internasjonale aktiviteter i egen region. For eksempel har flere fylkeskommuner sekretariatsoppgaver knyttet til Interreg-prosjekter.<sup>17</sup>

## 2.2 Øremerkede statlige midler til næringsfremme (programkategori 13.50)

Fylkeskommunenes øremerkede midler til næringsutvikling bevilges av Stortinget over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett i programkategori 13.50 *Distrikts- og regionalpolitikk*.<sup>18</sup> Midlene under programkategori 13.50 skal benyttes i tråd med målene som er satt for programkategorien. Dagens målstruktur tydeliggjør den geografiske målrettingen av budsjettmidlene, med ett hovedmål for distriktpolitikken og ett for regionalpolitikken, hhv. *omstillingsdyktig næringsliv og lokalsamfunn i distriktene* (kap. 550) og *omstillingsdyktige regioner* (kap. 553).

13.50 midlene skal stimulere til økonomisk omstillingsevne i distriktene og i regionene og prioriterer bedrifts- og næringsrettede tiltak<sup>19</sup>.

Samlede overføringer over programkategori 13.50 er foreslått til 1,2 mrd. kroner for budsjettåret 2019. I overkant av halvparten (57 prosent tilsvarende 667 millioner kroner) av midlene går til eller via fylkeskommunene og merket i grønt i figur 2.1.

Også de nasjonale virkemiddelaktørene Innovasjon Norge, Siva og Forskningsrådet forvalter økonomiske virkemidler innenfor regional- og distriktpolitikken.

Den foreslåtte bevilgningen for 2019 fordeler seg med 672 mill. kroner til poster under kap. 550 (distriktpolitikk) og 492 mill. kroner til poster under kap. 553 (regionalpolitikk).<sup>20</sup>

Nærmere 70 prosent av midlene til fylkeskommunene skal gå til virkemidler som forvaltes av Innovasjon Norge (kap. 550, post 62). Fylkeskommunenes oppdrag til Innovasjon Norge må ses på bakgrunn av at fylkeskommunene ikke selv skal gi støtte til investerings- og utviklingsprosjekter i enkeltvirksomheter eller til etablerere (jf. §19 i Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler).

Fylkeskommunene forvalter 50 mill. kroner satt av til utviklingstiltak innenfor distriktpolitikken (kap. 550, post 64). Utviklingstiltakene er gjerne initiert av eller i samarbeid med kommuner.

Videre forvalter fylkeskommunen 47 mill. kroner til regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang på kompetanse (kap. 553, post 60), noe som tilsvarer 2,5 mill. kroner per fylkeskommune i gjennomsnitt. Formålet med disse midlene er å mobilisere til samarbeid mellom bedrifter og relevante utdanningsmiljøer for å møte næringslivets behov for kunnskap og relevant arbeidskraft. Fylkeskommunene velger selv hvordan de organiserer arbeidet.

<sup>17</sup> Interreg er EUs program for å fremme sosial og økonomisk integrasjon over landegrensene gjennom regionalt samarbeid. For Norge betyr dette samarbeid med grenselandene Sverige, Finland, Russland og Danmark.

<sup>18</sup> Det finnes i tillegg en rekke virkemidler under andre politikkområder som er begrunnet i distriktpolitiske mål eller som er særlig viktige for distriktsområder (Prop. 1 S (2018-2019)).

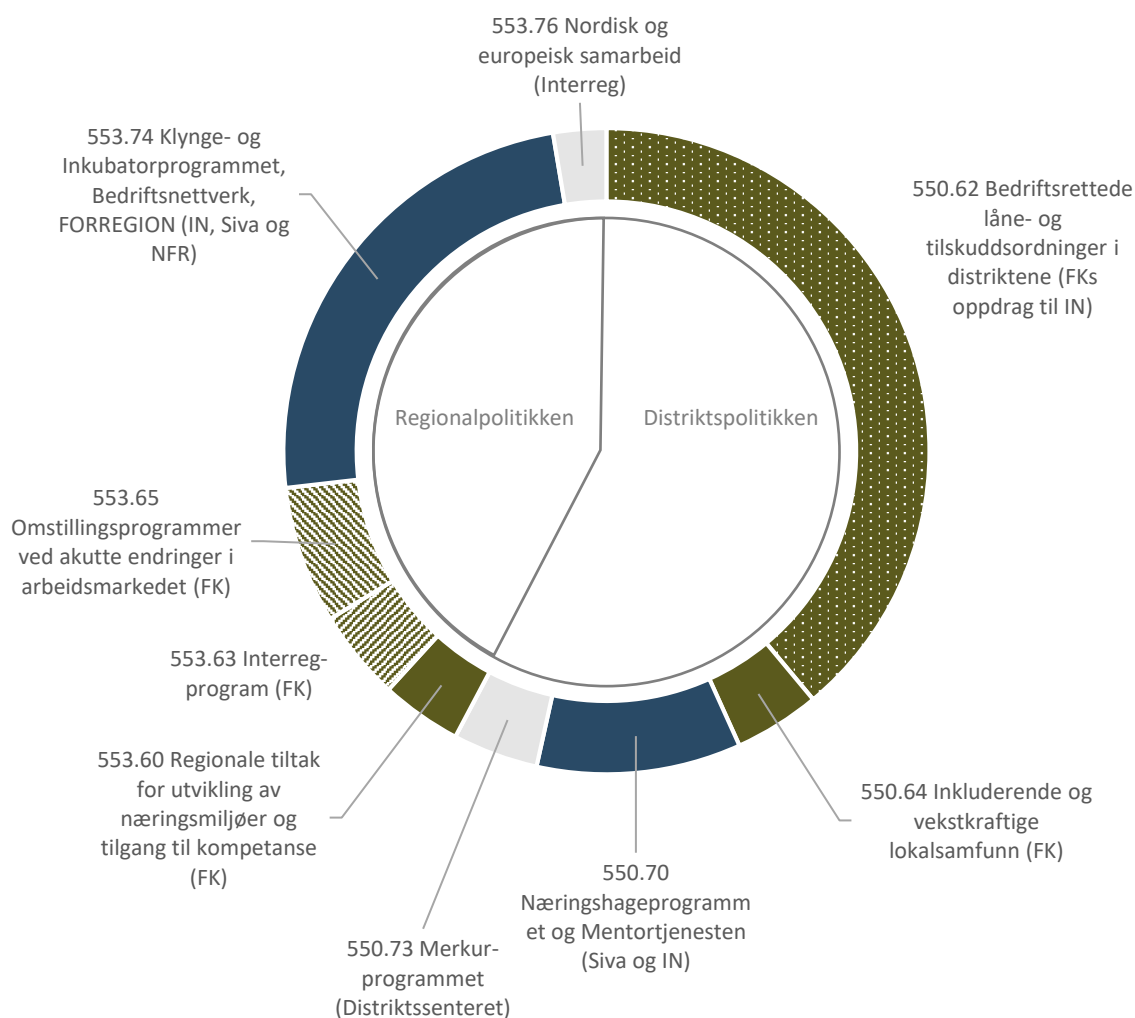
<sup>19</sup> Kommunal og moderniseringsdepartementet (2016). Som en konsekvens skal midler til stedsutvikling ikke lenger prioriteres.

<sup>20</sup> Bevilgningene over 13.50 omfatter også kap. 554 Kompetansesenter for distriktsutvikling (Distriktsenteret). Foreslått bevilgning for 2019 er 32,8 mill. kroner.

Oversikten over tildelinger i Samspillsdatabasen over kap. 553, post 60 indikerer at mye av midlene særlig går til å støtte klyngeprosjekter i regionen, samt inkubator- og næringshageaktiviteter.

Fylkeskommunene medfinansierer for eksempel næringshager som får støtte fra og er en del av næringshageprogrammet til SIVA, men også næringshager som ikke er en del av næringshageprogrammet. Fylkeskommunen kan også velge å delegere

Figur 2.1 Fordeling på poster under programkategori 13.50. Kap. 550 og 553. Budsjettforslag for 2019



Noter: De grønne andelene indikerer midler som overføres til eller via fylkeskommunene. Skraveringer indikerer midler som går til et særskilt formål. Kap. 550, post 62 forvaltes av Innovasjon Norge på oppdrag fra fylkeskommunene. De blå andelene er midler som går direkte til nasjonale virkemiddelaktører som forvalter økonomiske virkemidler innenfor regional- og distriktpolitikken. De grå andelene er midler direkte til de gjeldende ordningene. Merkur-programmet består av en kompetanseutviklings- og en investeringsstøtteordning for de minste dagligvarebutikkene i distriktene.  
Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet



forvaltningen til nasjonale aktører, som Innovasjon Norge, Norges forskningsråd og Siva.

I tillegg til ovennevnte er 52 og 80 mill. kroner øremerket oppfølging av hhv. Interreg-prosjekter og omstillingsprosjekter ved akutte endringer i arbeidsmarkedet.

### 2.3 Reduksjon i bevilgningene over flere år

Siden 2012 er de samlede bevilgningene over programkategori 13.50 halvert<sup>21</sup>, fra 2,7 milliarder kroner i 2012 til 1,2 milliarder kroner i 2019 målt i løpende priser<sup>22</sup> (jf. Figur 2.2). Endringen svarer til en nedgang på 15 prosent per år målt i løpende priser i perioden 2012-2019.<sup>23</sup>

Midlene som går til eller via fylkeskommunene har falt med nærmere 70 prosent, fra 2,16 mrd. kroner i 2013 til 667 millioner i 2019 (målt i løpende priser). Endringen svarer til en nedgang på 21 prosent per år målt i løpende priser i perioden 2012-2019.<sup>24</sup>

Overføringene ble redusert med nærmere 30 prosent, tilsvarende 265 millioner kroner, fra 2018 til 2019.

Overføringene som går til og via fylkeskommunen ble redusert med 28 prosent, tilsvarende 265 millioner kroner, fra 2018 til 2019. Reduksjonen er størst på postene under hovedmål 2 (regionalpolitikken) med 41 prosent, jf. en oversikt over budsjettforslaget for samtlige poster i vedlegg B.

Samtidig med reduksjonen i overføringene til fylkeskommunene har staten i økende grad lagt føringer for hvordan 13.50-midlene skal disponeres<sup>25</sup>. Fylkeskommunen forvalter i liten grad midlene de disponerer selv.

Med «selv forvalter» menes midler der fylkeskommunen har beslutningsmyndighet og hvor midlene ikke er bundet opp enten gjennom at midlene skal forvaltes av Innovasjon Norge eller til konkrete virkemidler. Lys grønn søyle indikerer i figur 2.2 omfanget av slike midler under hovedmål 1 (distriktpolitikken) som svarer til post 550.64, mens mørk grønn søyle indikerer slike midler under hovedmål 2 (regionalpolitikken) som svarer til post 553.60.<sup>26</sup> Overføringene på disse postene ble redusert med 67 prosent fra 2018 til 2019.

Fylkeskommunene har mulighet til å omdisponere noe av de overførte midlene fra de andre 13.50-postene, men da kun innenfor samme hovedmål (samme budsjettkapittel). I praksis betyr dette at noe av midlene til bedriftsrettede virkemidler rettet mot distriktene (kap. 550, post 62 som forvaltes av Innovasjon Norge) kan brukes på lokal samfunnsutvikling (men ikke utenfor det distriktpolitiske virkeområdet).

Fylkeskommunene kan i teorien også omdisponere innenfor budsjettkapitlet kap. 553 til omstillingsarbeid i regionene, men i realiteten har fylkeskommunene begrensede muligheter til å bruke en større andel av midlene til regional utvikling til utvikling og kompetanse, siden Interreg og omstillingsprosjekter

<sup>21</sup> 2019 tall er hentet fra «orientering om framlegg til statsbudsjettet for 2019-programkategori 13.50 Distrikts- og regionalpolitikk, foreløpige rammer. Datert 08 oktober 2018.

<sup>22</sup> For at tallene skal være gjenkjennelige med tall fra budsjett dokumenter presenteres budsjettall i løpende priser.

<sup>23</sup> Endringen svarer til en nedgang på 17 prosent per år målt i faste priser over perioden 2012-2019.

<sup>24</sup> Endringen svarer til en nedgang på 23 prosent per år målt i faste priser over perioden 2012-2019.

<sup>25</sup> Omleggingen til dagens budsjettstruktur ble gjennomført i 2017. Omleggingen fulgte av en endring i målene for programkategori 13.50.

<sup>26</sup> Før omleggingen av budsjettstrukturen lå disse midlene under kap. 551, post 60 og 61 (se note i figur 2.2 for nærmere forklaring).

er prosjekter der fylkeskommunene har forpliktende samarbeid med øvrige aktører.

Fylkeskommunene bruker også andre driftsmidler på næringsfremmende aktiviteter. I 2017 summerte disse midlene seg til om lag 285 mill. kroner.<sup>27</sup>

Innspill fra arbeidssamlingene peker i retning av at bruken av andre driftsmidlene har blitt viktigere de senere årene som en konsekvens av nedgangen i 13.50-midlene og at bruken av andre driftsmidler vil øke noe i 2019. Fylkeskommunene har estimert bruken av egne midler til 300 millioner kroner i 2019.<sup>28</sup>

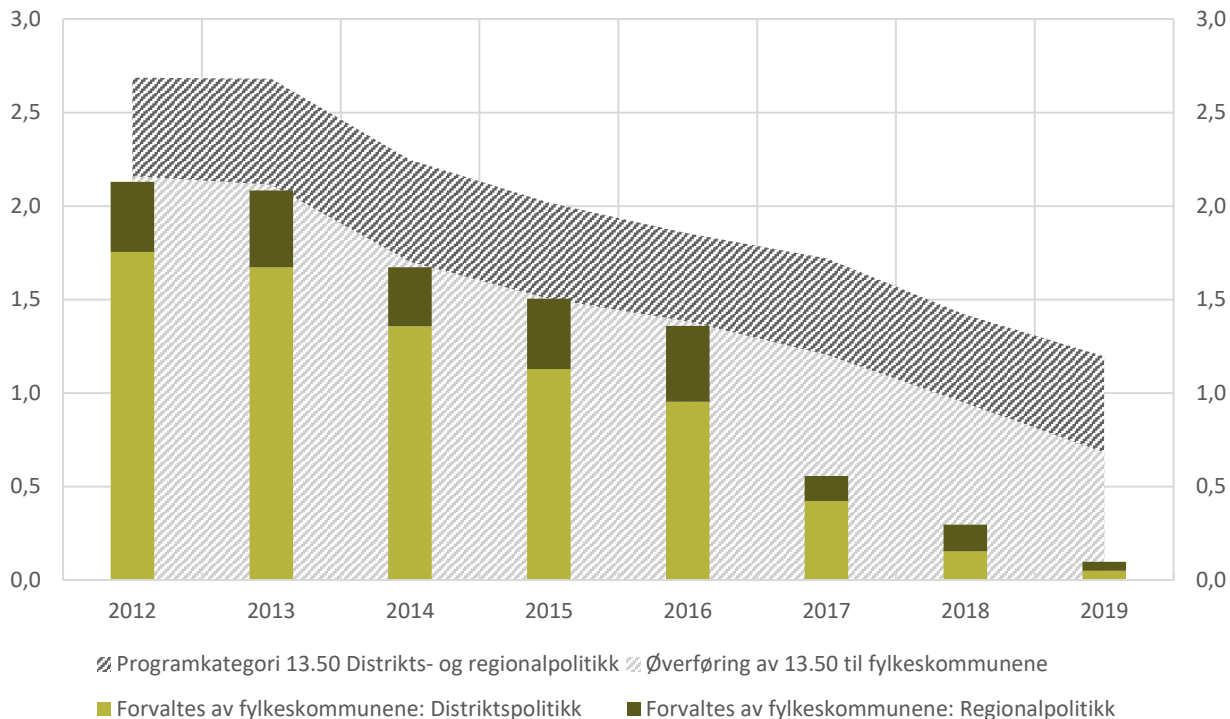
Veksten i bruk av andre driftsmidler har derimot ikke vært tilstrekkelig for å korrigere for nedgangen i 13.50-midler siden 2012.

---

<sup>27</sup> Oversikt over egne midler er tilsendt SØA fra de enkelte fylkeskommunene. Oversikten mangler p.t. tall fra Oslo, Oppland, Vest-Agder og Nordland. Medfinansiering av bredbåndsutbygging er ekskludert.

<sup>28</sup> Oversikt over egne midler er tilsendt SØA fra de enkelte fylkeskommunene. Oversikten mangler p.t. tall fra Oslo, Oppland, Vest-Agder og Nordland. Medfinansiering av bredbåndsutbygging er ekskludert.

Figur 2.2 Saldert budsjett. Programkategori 13.50.<sup>1</sup> Milliarder kroner. Løpende priser. 2012-2019<sup>2</sup>



1) Programkategori 13.50 samlet inkluderer også Kap. 554 Kompetansesenter for distriktsutvikling (Distriktsenteret). Dette utgjør i underkant av 30 mill. kroner årlig. Bevilgninger til regionalpolitikk er t.o.m. 2016 definert som andelen av kap. 551, post 60 som er tildelt virksomheter utenfor det distriktpolitiske virkeområdet (andelen er hentet fra Samspillsdatabasen). Distriktpolitikk er i samme periode definert som resten av kap. 551, post 60, samt hele kap. 551, post 61.

2) Budsjettforslag for 2019

Kilder: Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samfunnsøkonomisk analyse AS

## 2.4 Vekst i nasjonale næringsrettede virkemidler

Samtidig som bevilgningen til fylkeskommunene over programkategori 13.50 har falt, har det vært en betydelig økning i enkelte nasjonale næringsrettede virkemidler (jf. Figur 2.3). Samlede tildelinger fra næringsrettede virkemidler svarte til i underkant av 14 milliarder i 2017. Estimater dekker ikke Forskningsrådets tildelinger til grunnforskning og forskningsinfrastruktur, ei heller Enovas tildelinger til energieffektivisering.

Næringsrettede virkemidler består av en rekke ulike ordninger og programmer. Innovasjon Norge og Forskningsrådet forvalter de fleste av disse, med bevilgninger fra en rekke departementer. Det næringsrettede virkemiddelapparatet inkluderer også nasjonale forvaltningsaktører med mer spissede oppgaver; eksempelvis forvalter Siva nettverksbaserte virkemidler. Investinor, Argentum og Nysnø forvalter flere egenkapitalrettede virkemidler. Eksportgarantier forvaltes av Giek og Eksportkreditt. I tillegg har norske virksomheter tilgang til den rettig-hetsbaserte skattefradragordningen SkatteFUNN.

Det nasjonale virkemiddelapparatet omfatter også aktører som skal ivareta sektor- eller tematiskrettede virkemidler, som Fiskeri- og havbruksnæringsens forskningsfond (FHF), Norsk Romsenter og Enova.

Det nasjonale virkemiddelapparatet omfatter også aktører som skal ivareta sektor- eller tematiskrettede virkemidler, som Fiskeri- og havbruksnæringsens forskningsfond (FHF), Norsk Romsenter og Enova.

Det er særlig økningen i bruken av SkatteFUNN som forklarer økningen i de næringsrettede virkemidlene de siste årene. Samlet skattefradrag for aktive prosjekter i 2007 var om lag 1,2 mrd. kroner. I 2017 var samlet skattefradrag om lag 3,9 mrd. kroner.<sup>29</sup>

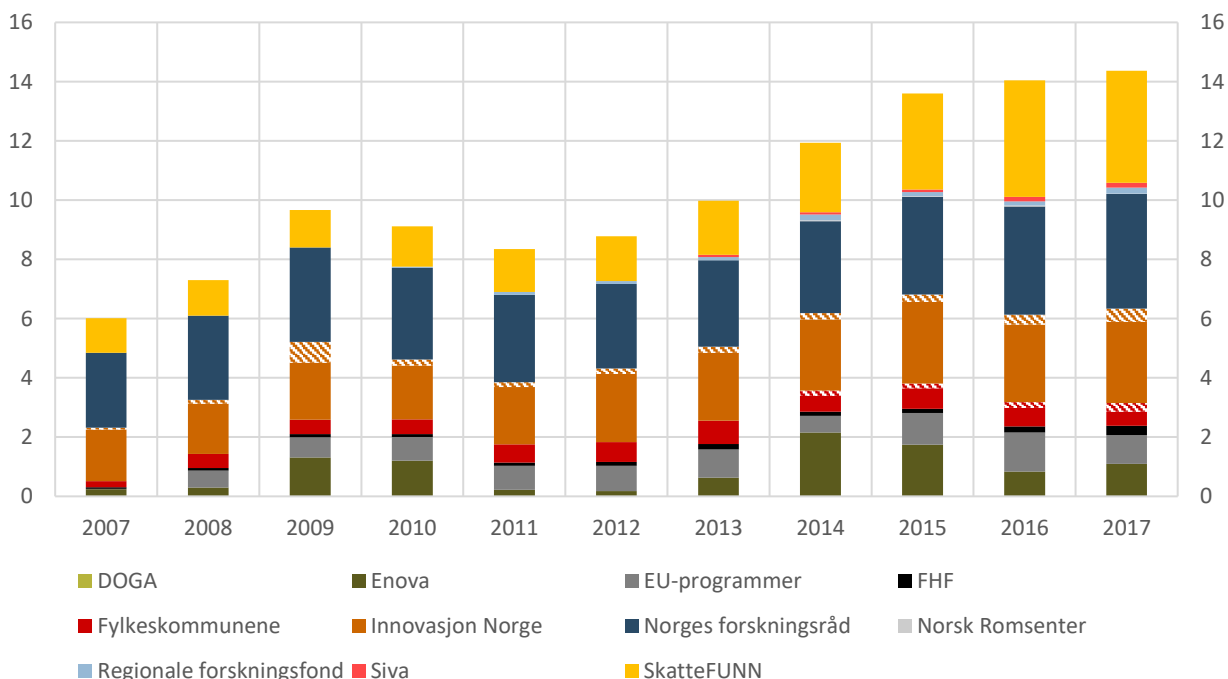
I tillegg til økningen i SkatteFUNN har det vært en betydelig økning i fra Enova.<sup>30</sup> Videre har støtten til norske virksomheter og forskningsinstitusjoner fra EUs rammeprogrammer økt betydning de siste årene.

Tildelinger fra fylkeskommunene til næringsformål falt fra om lag 620 mill. kroner i 2016 til 480 mill. kroner i 2017. Beløpet inkluderer fylkeskommunens oppdrag til Innovasjon Norge.

Gitt reduksjonen i midler over programkategori 13.50 som fylkeskommunene selv forvalter, er tildelinger fra fylkeskommunene over offentlige budsjetter forventet å falle ytterligere i 2018.

Nedgangen i tildelinger fra fylkeskommunene kan imidlertid vise seg å være noe mindre enn fallet i bevilgningene over programkategori 13.50 skulle

Figur 2.3 Tilskudd fra det næringsrettede virkemiddelapparatet.<sup>1,2</sup> Mrd. kroner. Løpende priser. 2007-2017



1) Risikolån og garantier fra Innovasjon Norge er omregnet til tilskudd ved å anta en tapsavsetning på 30 prosent av låneverdien hvert år (skravert del av Innovasjon Norges midler). Eksempelvis ble 226,5 mill. kroner satt av til tapsfond for midler over NFDs Kap. 2421, post 50 i 2017. Samme år ble det bevilget 916,6 mill. kroner i innovasjonslån.

2) Tilskudd til energieffektivisering, akademisk rettet forskning (grunnforskning mv.), fysisk infrastrukturstøtte og profileringsaktiviteter er holdt utenfor. For fylkeskommunenes egne midler (skravert del av fylkeskommunenes midler) er høyskolesatsinger og bredbåndsutbygging ekskludert.

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

<sup>29</sup> Tallene avviker noe fra budsjetterte skattefradrag i SkatteFUNNs årsrapporter. Faktiske skattefradrag i 2017 er bl.a. beregnet på bakgrunn av faktiske skattefradrag andel av budsjetterte i år med data på begge stør-

relser. Utviklingen i SkatteFUNN er beskrevet i detalj i siste evaluering av ordningen (Samfunnsøkonomisk analyse AS 2018).

<sup>30</sup> Tildelinger fra Enova virksomheter varierer imidlertid noe fra år til år med variasjonen i størrelsen på prosjektene de støtter.

tilsi fordi fylkeskommunene som tidligere nevnt i økende grad finansierer næringsaktivitet med andre driftsmidler.

## 2.5 Store variasjoner i ulike fylkeskommuners innsats

Det er betydelig variasjon i hvor mye hver enkelt fylkeskommune bruker på næringsutvikling. Dette kan hovedsakelig forklares av prioriteringene av bevilgningene over programkategori 13.50.

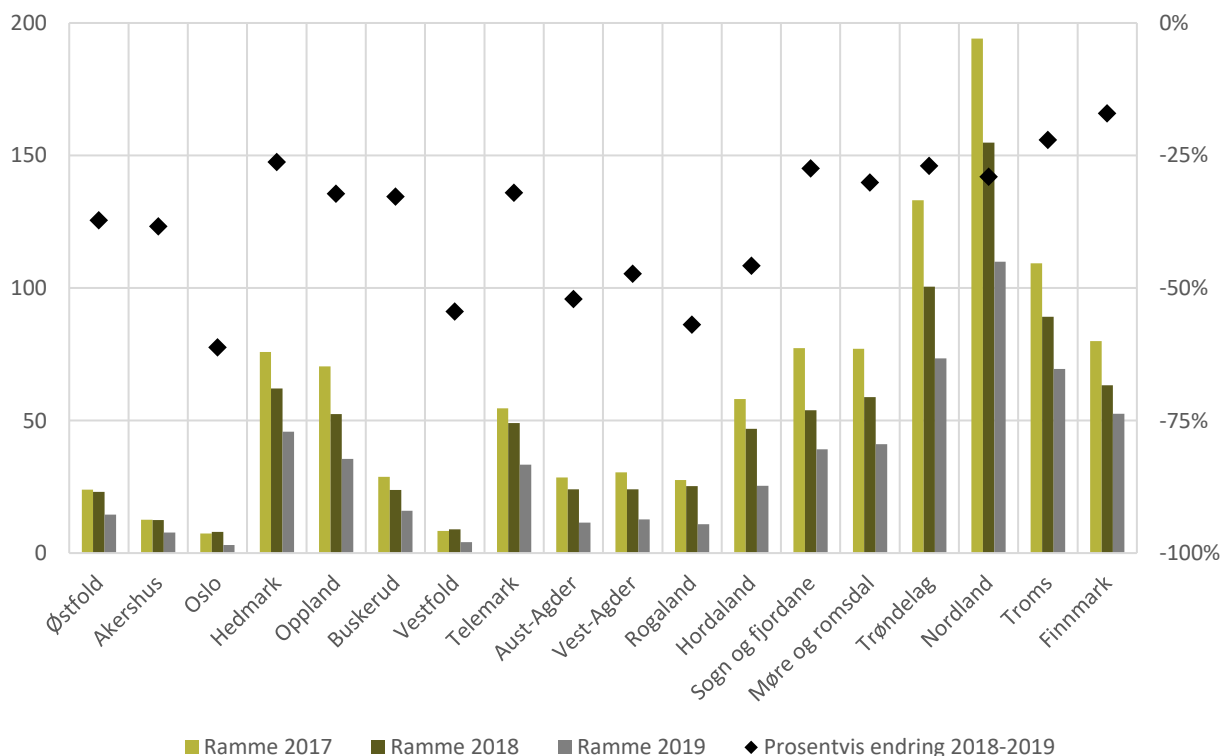
Størsteparten av midlene som overføres til fylkeskommunene har, og har hatt, et distriktspolitisk formål. Disse midlene kan bare tildeles virksomheter

innenfor det distriktspolitiske virkeområdet<sup>31</sup>, og overføringer til fylkeskommunene fordeles i henhold til distriktsindeksen<sup>32</sup>. Fylker med mange kommuner som ligger innenfor det distriktspolitiske virkeområdet har følgelig hatt mer midler enn fylker med mindre eller ingen distriktsutfordringer (jf. Figur 2.4).

Også for midler som knytter seg regionalpolitikken (hovedmål 2) spiller distriktsmessige forhold inn.

Foruten de tre fylkene i Nord-Norge er det foreslått overført 2 mill. kroner til hver fylkeskommune til regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse (kap. 553, post 60).<sup>33</sup> Nordland, Troms og Finnmark får 5 mill. kroner. Overfø-

Figur 2.4 Overføring til fylkeskommunene over programkategori 13.50. Løpende priser. Millioner kroner. 2017-2019



Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

<sup>31</sup> Distriktspolitiske virkeområder er områder i ulike deler av landet med særskilte utfordringer som møtes med distriktspolitiske virkemidler. Se oversikt over hvilke kommuner dette gjelder her: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional-og-distriktspolitikk/det-distriktspolitiske-virkeomradet/Virkeomradet-for-distriktsrettet-investeringsstotte-1-juli-2014--31-desember-2020/id2362281/>

<sup>32</sup> Distriktsindeksen måler kommunenes utfordringer knyttet til geografiske ulemper i tillegg til samfunnsutfordringer som følger av geografiulempene.

<sup>33</sup> Det er foreslått overført 4 mill. kroner til Trøndelag (sammenslåing av Nord- og Sør-Trøndelag).

ringer over samme budsjettpost lå på 7 mill. kroner til hver fylkeskommune i 2017 og 2018 (også fylkene i Nord-Norge).

Overføringer til fylkeskommunene over programkategori 13.50 har falt fra i overkant av 2 mrd. kroner i 2012 til i om lag 680 mill. kroner i 2019 (omtalt i kapittel 2.3). Reduksjonen i overføringer varierer imidlertid mellom fylkeskommunene. Med noen unntak har reduksjonen de siste to årene (etter omleggingen av budsjettstrukturen) vært størst for de fylkeskommunene som i utgangspunktet har fått overført minst (jf. Figur 2.4).

Overføringer til fylkeskommunene utover ovennevnte (innenfor programkategori 13.50) går som nevnt tidligere til Intreg-prosjekter, omstillingsprosjekter og eller bedriftsrettede tiltak innenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

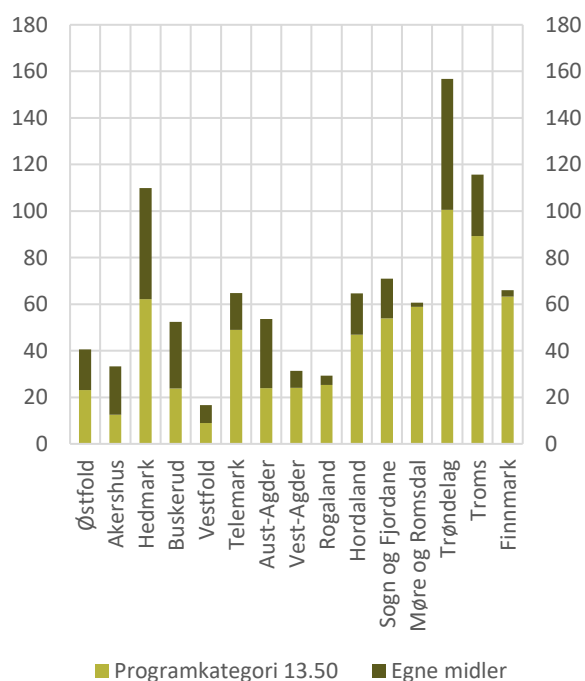
Andelen midler som fylkeskommunen selv kan beslutte bruken av (omtalt som «selv forvalter» i forrige avsnitt) er høyest for fylker med få kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Dette er også fylkene som får minst overføringer over budsjettet til distrikts- og regionalpolitikken.

Oversikten i Figur 2.4 gjenspeiler ikke den regionale variasjonen i støtte til næringsaktivitet i de enkelte fylkene. Fylkeskommunene bruker, som nevnt tidligere, i økende grad egne midler. I tillegg støttes også næringsutvikling gjennom nasjonale virkemidler.<sup>34</sup>

Hva fylkeskommunene bruker av egne midler til næringsutvikling varierer også på tvers av fylker. Vår kartlegging av slik bruk tyder ikke på en klar sammenheng mellom bruken av egne midler og overfør-

ringer over programkategori 13.50 (jf. figur 2.5). Eksempelvis er Trøndelag en av fylkeskommunene med størst overføringer og også en av fylkeskommunene som har rapportert størst bruk av egne midler til næringsutvikling de siste årene. Intervjuer peker i retning av at både omfanget av inngåtte forpliktelser, men også politisk prioriteringer av næringsrettet innsats spiller inn.

Figur 2.5 Overføringer til fylkeskommunene over programkategori 13.50 og fylkeskommunenes egne midler<sup>1</sup> til næringsutvikling.<sup>2</sup> Millioner kroner. 2018



- 1) Høyskolesatsinger og bredbåndsutbygging er ekskludert.
- 2) Oslo, Oppland og Nordland er ekskludert fra figuren pga. manglende data på egne midler.

Kilder: Kommunal- og moderniseringsdepartementet og fylkeskommunene

<sup>34</sup> Regional fordeling vises i kapittel 4.

### 3 Regionreformen tilsier ytterligere overføringer av oppgaver

Som vist i forrige kapittel har fylkeskommunenes finansielle handlingsrom for å fremme næringsutvikling blitt redusert de senere år. Samtidig har det vært en betydelig vekst i nasjonale virkemidler. Fylkeskommunenes relative næringspolitiske betydning har følgelig blitt vesentlig svekket. Samtidig er det stor variasjon i hvor store rammer ulike fylkeskommuner har til næringsfremme siden de øremerkede overføringene over programkategori 13.50 særlig har hatt som mål å ivareta distriktspolitiske hensyn. Det er særlig fylkeskommunenes rammer for næringsutvikling i fylket utenfor det distriktspolitiske virkeområdet som har blitt svekket.

Reduksjonen i fylkeskommunenes rammer har skjedd parallelt med den pågående regionreformen, hvor et sentralt mål er å styrke fylkeskommunen som regional utviklingsaktør.

Regjeringen ønsker nå å styrke fylkeskommunene som utviklingsaktører gjennom strukturendringer og overføring av oppgaver til de nye og større regionene fra og med 2020.

#### 3.1 Styrking gjennom strukturendring og overføring av oppgaver

Med bakgrunn i Stortingets vedtak om å videreføre tre folkevalgte nivåer, samt Stortingets ønske om en regionreform samtidig som kommunereformen, har Stortinget vedtatt endringer i både regional struktur og i regionenes virkemidler og oppgaver.

Det er enighet om at endring i regionstrukturen er et premiss for å utvikle nye folkevalgte regioner med en forsterket samfunnsutviklerrolle (uavhengig av oppgavefordeling). Tanken er at større regioner, blant annet gjennom regional planlegging, kan øve innflytelse over og se større helhet i løsning av oppgaver som strekker seg over større geografiske områder og styrke samhandlingen mellom stat og region og slik kunne bidra til en bedre sektorsamord-

ning. Færre regioner gir færre enheter for staten å forholde seg til og sterkere fagmiljøer i fylkeskommunene som også kan se større områder og prosesser i sammenheng (Meld. St. 14 (2014-2015)).

Regjeringen ønsker også å styrke fylkeskommunene gjennom overføring av oppgaver.

Med Meld. St. (2018-2019) har regjeringen vedtatt å overføre oppdragsgiveransvaret for næringshageprogrammet og inkubatorprogrammet, som i dag forvaltes av SIVA, og mentorprogrammet, bedriftsnettverk som i dag forvaltes av Innovasjon Norge til fylkeskommunen. Videre er det vedtatt å overføre ansvaret for Utrednings- og tilretteleggingstiltak fra fylkesmannen til fylkeskommunene.

Med utgangspunkt i disse virkemidlenes rammer for 2019, tilsvarer overføringen om lag 257 millioner kroner fra staten til fylkeskommunene. Estimatet er basert på virkemidlenes rammer i 2019 slik de er rapportert i Prop. 1 S (2018–2019).

Faktiske rammer, fordeling og handlingsrom for de nye fylkeskommunene er usikkert. St. Meld. 6 (2018-2019) peker på mulighetene for å innlemme flere tilskuddsordninger i fylkeskommunens frie inntekter for å redusere detaljstyringen og gi økt fleksibilitet i prioriteringer.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet jobber med nye retningslinjer for bruken av midlene, herunder i hvilken grad fylkeskommunene kan disponere ressurser mellom ulike poster og virkemidler). Regjeringen har i Med Meld. St. (2018-2019) også åpnet for å overføre flere oppgaver, men viser til behovet for nærmere utredning.

Formålet med denne rapporten er å drøfte implikasjoner av en økt regionalisering av de næringsrettede virkemidlene utover det som allerede er vedtatt overført og som følger av strukturendringene.

### 3.2 Et teoretisk utgangspunkt for regionale næringspolitikk

---

Spørsmålet om regionalisering av næringsrettede virkemidler er aktualisert i Norge som følge av regionreformen og områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Oppmerksomhet om regioners næringsutvikling og virkemiddelbruk er imidlertid ikke begrenset til Norge.

Siden 1990-tallet har det vært en økende erkjennelse i academia, EU og OECD om at samspill mellom regionale næringsaktører, utdanningsinstitusjoner og myndigheter spiller en sentral rolle for innovasjon og økonomisk vekst. Trippel heliks eller innovasjonssystemforskning er ofte benyttet som betegnelse på et teoretisk rammeverk for å forstå hvordan regionale aktører samhandler i en moderne kunnskapsøkonomi (Etzkowitz og Levdesdorff 1995). Modellen er senere utvidet for å ta hensyn til interaksjonen med sivilsamfunnet, regionale media og naturforhold (Cavallini, et al. 2016).

Forskningen innenfor dette rammeverket er særlig opptatt av å analysere hvorfor noen nasjoner eller regioner er mer innovative enn andre, og hva som forsterker eller svekker en nasjons eller regions innovasjonskraft.

Michael Porters teorier om nærhet og samhandling mellom bedrifter ble også utviklet i denne perioden (M. Porter 1990). Porters teoretiske utgangspunkt var strategifag, men teoriene om næringsklyngers betydning for økonomisk vekst ble også underbygget av samtidige samfunnsøkonomiske teorier fra bl.a. Paul Krugman (1991).

Klyngeteorier ble etter hvert viktige begrunnelser for politikk for å stimulere regionale klynger, og kan slik sies å forsterke oppmerksomheten om at næringspolitikk må adressere regionale utgangspunkt og forutsetninger.

Klyngeteori og Trippel heliks-modeller har begrunnet opprettelsen av klyngeprogrammer som Arena-programmet i 2002 og Norwegian Centres of Expertise (NCE) i 2006 i Norge. Programmene ble i 2014 fusjonert til Norwegian Innovation Clusters (NIC), og det ble opprettet et tredje nivå av klyngeprogrammer (Global Centres of Expertise) (se for eksempel Isaksen (2010), Malmberg og Power (2006), Routledge (2011) og Jacobsen og Røtnes (2011)).

Tilsvarende begrunnelser har vært benyttet for å utvikle ulike bedriftsnettverkstjenester i Innovasjon Norge og inkubatorstøtte i regi av Siva.

Internasjonale Trippel heliks-teorier og klyngeteorier tilsier at regionale myndigheter kan spille en viktig rolle i å styrke samspillet mellom regionale aktører, for derigjennom å bidra til økt verdiskaping i det regionale næringslivet.

Ovennevnte teorier underbygger også at dersom regioners innovasjonssystemer er forskjellige, tilsier ulikhetene at det er behov for forskjellig dosering av og innretning på den offentlige virkemiddelbruken.

### 3.3 Smart spesialisering er en rettesnor for regional næringspolitikk i EU og i Norge

---

Parallelt med den akademiske videreutviklingen av nettverks- og innovasjonssystemforskningen, har EU, særlig gjennom sine strukturfond, støttet opp om regional nærings- og innovasjonsinnsats i mange europeiske land siden 1990-tallet. Formålet med strukturfondene har særlig vært å bidra til en geografisk jevnere vekst, men også å løfte innovasjon og vekst i EU i globaliseringens tid (EU 2013).

EU har vært en pådriver for regionalt næringsarbeid både gjennom sin direkte støtte, men også gjennom å utarbeide verktøy og arenaer for læring på tvers av regioner.



EU, med hjelp fra en komité bestående av innovasjonsprofessorer og -eksperter, utviklet verktøyet «smart spesialisering» i 2009. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utviklet en norsk veileder for smart spesialisering (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018). Mange fylkeskommuner i Norge har erfaring med bruk av metodikken.

Metodikken bygger på at det over tid er de næringer og næringsmiljøer som er internasjonalt konkurransedyktige som vil bidra til økt regional verdiskaping (og potensielt også sysselsetting og bosetting).

Ordet «smart» viser til at arbeidet med å identifisere en regions komparative fortinn skal være kunnskapsbasert og oppdagende («entrepreneurial discovery»). Identifisering av komparative fortrinn forventes å være basert på bred involvering av eksempelvis innovatører, næringsorganisasjoner, forskningsinstitusjoner, politisk organer og forvaltning (Grillitsch og Asheim 2018).

«Spesialisering» handler om å identifisere og bygge videre på komparative fortinn. Det må for øvrig påpekes at denne logikken ikke handler om å velge ut et fåtall næringer å satse på. Enkelte taler derfor for at «smart diversifisering» således kan være mer treffende enn smart spesialisering (Asheim og Grillitsch 2015).

Metodikken skal særlig fungere som en rettesnor for prioriteringer av næringsrettet innsats, men bygger samtidig på en logikk om at regionene har bedre kunnskap om hvilke muligheter som ligger i egen region og om eventuelle svakheter i det regionale in-

novasjonssystemet. Enkelte forskere trekker også frem at regionene i teorien kan oppdage og tilpasse seg endringer raskere enn hva man kan på nasjonalt nivå<sup>35</sup> og således være viktige i en omstillingsprosess.

I 2014 innførte EU et krav til regionene om å utarbeide en smart spesialiseringsstrategi for å motta finansiering fra strukturfondet. I Norge kreves en regional forsknings- og innovasjonsstrategi ved deltagelse i de regionale forskningsfondene.

Utover 2000-tallet har mange regioner både i Norge og internasjonalt utarbeidet egne regionale næringsstrategier.

I mange land er også deler av beslutningsmyndigheten flyttet til regionene. Grad av desentralisering henger særlig sammen med øvrige ansvarsoppgaver og er eksempelvis større i land med betydelig desentralisert beslutningsstruktur som Tyskland (Technopolis 2018, Prange 2008).

De senere år har flere land, herunder Sverige, Finland og Nederland gått i retning av en desentralisering av forsknings- og innovasjonspolitikken (Technopolis 2018).<sup>36</sup> Det er også flere land uten vesentlige endringer og land som har sentralisert næringspolitikken. Danmark er et eksempel på sistnevnte, jf. Figur 3.1.

Technopolis (2018) viser at i land der deler av næringspolitikken er regionalisert, så er det særlig snakk om nettverks- og samhandlingsbaserte virkemidler, virkemidler for mobilisering og virkemidler for etablerer- og gründervirksomhet. Rene forsk-

<sup>35</sup> For en tidlig referanse, se Dalum, Jacobsson, Preast and Rickne (1999).

<sup>36</sup> Med desentralisering menes at regionene (sub-nasjonalt forvaltningsnivå) får større makt eller finansielle rammer for forskning og innovasjonspolitikken.

ningsprogrammer er i mindre grad regionalisert. Tyskland er unntaket. Her er også forskningspolitikken i stor grad regionalisert ved at forbundsstatene har betydelig ansvar for forskningspolitikken.

Som det framgår av kapittel 2 fremmer de norske fylkeskommunene fremmer næringsutvikling gjennom å igangsette og delfinansiere utviklingsarbeid, samhandlingsprosjekter, nettverkstiltak og kompetansetiltak i eget fylke delt mellom statlig og fylkeskommunalt nivå i Norge. Hovedtyngden av de finansielle ressursene har de senere år imidlertid ligget på statlig nivå.

Figur 3.1 Desentralisering av forskning- og innovasjonspolitikken i utvalgte land. Fargene angir endringer i grad av desentralisering<sup>1</sup>



Kilde: Technopolis (2018)

Note: <sup>1</sup> Desentralisering (rød), Sentralisering (mørk grå), Ikke vesentlig endret (hvitt), Ikke undersøkt (grå)

### 3.4 Regionreformen og totale rammer til næringsutvikling definerer mulighetsrommet

Selv om man kan la seg inspirere av praksis i andre land, må innretningen av norske næringsrettede virkemidler ta utgangspunkt i norske forvaltningssystemer.

Et grunnleggende prinsipp i norsk forvaltningspraksis er at beslutningene bør ligge nært brukerne og at oppgaver som forutsetter lokal kjennskap og initiativ bør delegeres til region- eller kommunenivå. Myndigheter som kjenner brukernes behov bør fatte beslutninger om tilskudd eller bistand.

Det er også hensyn som tilsier at bistand til enkeltaktører ikke skal forringe andres muligheter, f.eks. ved at bedriftstilskudd gir konkurransefortrinn for en virksomhet ovenfor en annen virksomhet i en annen region. Dette tilsier at beslutningene bør tas på et enhetlig grunnlag.

Det norske systemet for næringsrettet bistand kombinerer disse to hensynene ved at statsstøtteregulverket innenfor EØS hindrer konkurransevridende støtte, mens tildeling av bedriftsstøtte i all hovedsak skjer regionalt gjennom Innovasjon Norges distriktskontorer.

Når det kommer til støtte til forskning, i virksomheter eller rene forskningsmiljøer, er tildelingen langt mer sentralisert. Her er begrunnelsen at det er behov for konkurranse mellom forskningsprosjekter for å avgjøre hvilke som best møter forskningsprogrammets mål. Jo større geografisk arena, jo mer intens konkurranse. De fleste forskningsprogrammer har en nasjonal konkurransearena, men med regionale forskningsfond (RFF) er det utviklet regionale konkurransearenaer for deler av forskningsvirkemidlene. Motivet for RFF har bl.a. vært at nasjonale konkurransearenaer risikerer å «overse» uforløst potensiale og regionale forskningsbehov.

Et annet motiv for nasjonale ordninger framfor regionale, har vært at forvalterne av ordninger har behov for kontinuerlig læring om hvordan ordningene virker. Læring blir lettest når forvaltningsmiljøet er stort og omfatter hele landet.

Hvor grensen mellom regional og nasjonal beslutnings best settes er ikke opplagt og kan ikke leses av nasjonal<sup>37</sup> eller internasjonal empiri. Det synes imidlertid klart at kunnskap om regionale muligheter og utfordringer er viktigst for valg og dimensjonering av bistand til virksomheter og innovasjonsaktører som søker støtte til konkrete egne nærings- og innovasjonsprosjekter. Nasjonale, eller tilstrekkelige store regionale, konkurransearenaer er best for å velge de beste prosjekter blant mange for å oppnå bestemte formål.

### 3.5 Regionalisering utover det som allerede er vedtatt overført

Innspill innkommet i forbindelse med Hagen-utvalgets rapport, men også arbeidssamlingene vi har gjennomført i dette prosjektet har avdekket at representanter fra fylkeskommunene, fra det regionale partnerskapet og partene i arbeidslivet har ulik forståelse, forventninger og ambisjoner for hva som kan eller bør regionaliseres.

Det finnes mange tenkbare modeller for hvordan de næringsrettede virkemidlene kan regionaliseres. En tydeliggjøring av hva vi mener med økt regionalisering er nødvendig for å kunne tenke logisk om implikasjoner. En tydeliggjøring innebærer samtidig en metodisk avgrensning.

Som omtalt i kapittel 1 legger vi regionreformen til grunn, noe som tilsier at regionene får et større ansvar for regional næringsutvikling og flere virkemidler og/eller flere midler til næringsfremme enn i dag, jf. Meld. St. 6 (2018-2019) som sier: «*Fylkeskommunen er en strategisk næringspolitisk aktør i fylkene. Gjennom regionreformen ønsker regjeringen*

*å styrke fylkeskommunen som næringspolitisk aktør ved at det skal flyttes oppgaver.»*

Etter vår forståelse av formålet med regionreformen skal de nye regionene også få (større) beslutningsmyndighet over den regionale næringspolitikken, jf. Meld. St. 6 (2018-2019) som sier: «*Med sin nærhet til nærings- utdannings, forsknings- og kompetansemiljøer og gjennom regionale partnerskap har fylkeskommunene god kunnskap om hva som skal til for å styrke bedriftenes utviklingsmuligheter og hvilken kombinasjon av virkemidler som best fremmer utvikling innad i eget fylke.»*

I vår drøfting av implikasjoner av økt regionalisering brukes begrepet «regionalisering» om overføring av oppgaver som skal bidra til økt verdiskaping i Norge, fra staten til et regionalt folkevalgt organ, mens «økt» handler om regionalisering utover det som allerede er vedtatt overført jf. kapittel 1.

Om flere oppgaver faktisk blir regionalisert er usikkert. I den helhetlige områdegjennomgange stilles spørsmålet om hvilke oppgaver som kan regionaliseres. Denne analysen drøfter spørsmålet om regionalisering fra de nye fylkesregionenes ståsted. Spørsmålet vi stiller er derfor ikke hva som kan regionaliseres, men hva som *ikke* bør regionaliseres. Med andre ord legger vi til grunn at det bør være gode argumenter for at næringsrettede virkemidler ikke forvaltes regionalt, og ikke omvendt.

Vi legger også til grunn at overføring av oppgaver tilsier at fylkeskommunen får oppdragsgiveransvaret og også mulighet til å bestemme den regionale

<sup>37</sup> Vi har også sett til norske evalueringer av den regionale innsatsen, men evalueringene kan i liten grad belyse implikasjoner av regionalisering av ytterligere oppgaver til de nye regionene jf. vedlegg

virkemiddelbruken og omdisponere mellom virkemidler.

I praksis betyr dette at vi legger til grunn at nye oppgaver (virkemidler og bevilgninger) til næringsutvikling i hovedsak overføres som øremerkede tilskudd til næringsutvikling (eksempelvis i form av 550.60 midler), og at fylkeskommunene (i stor grad) i større grad kan omdisponere mellom virkemidler. Et slikt prinsipp er ikke til hinder for at omdisponering mellom generell næringsutvikling og næringsutvikling i distrikter og til norsk landbruk begrenses.

Videre legger vi til grunn at dagens virkemiddelportefølje og samlede rammene for næringsrettede virkemidler ligger fast. Det å holde de samlede rammer fast, innebærer at drøftingen av implikasjoner følger av strukturelle endringer i oppgavefordelingen mellom staten og regionene (desentralisering) og ikke budsjettmessige prioriteringer.

Selv om man kan tenke seg at virkemiddelporteføljen vil endres framover, er det hensiktsmessig å drøfte regionalisering med utgangspunkt i dagens virkemidler for å dimensjonere diskusjonen om regionalisering og samtidig knytte drøftingen til spesifikke ansvarsoppgaver, herunder implikasjoner for retningslinjer for virkemiddelbruk, nasjonal læring og notifikasjon av statsstøtte til ESA.

### 3.5.1 Moderat versus offensiv regionalisering

Som nevnt er allerede noen oppgaver vedtatt overført, mens regjeringen har uttrykt at muligheten for overføring av ytterligere oppgaver skal utredes nærmere.

Hagen-utvalget foreslo at omtrent alle bedriftsrettede virkemidler i Innovasjon Norge kan overføres.

For den videre drøfting av implikasjoner er det hensiktsmessig å skille mellom moderat og offensiv regionalisering.

Vi har definert to ulike ytterpunkter for omfang på overføring av oppgaver; *moderat regionalisering* basert på hvilke virkemidler Regjeringen vurderer å overføre og *offensiv regionalisering* som omfatter bedriftsrettede virkemidler som i praksis er regionaliserte.

*Moderat regionalisering* omfatter de statlige bedriftsrettede virkemidler som Innovasjon Norge forvalter som en del av reiselivssatsingen, FORRE-GION, MABIT<sup>38</sup> og Nærings-ph.d. og Regionale Forskningsfond som forvaltes av eller med hjelp fra Forskningsrådet (RFF). I Meld. St. 6 (2018-2019) går det fram at disse virkemidlene skal vurderes nærmere med henblikk på regionalisering. I tillegg har vi i moderat også inkludert etablerertilskudd utover det som allerede er vedtatt overført.

Ordningene som er inkludert i moderat regionalisering er bedriftsnære og skal særlig fremme gründer-skap og mobilisering til forskning. Dette er formål som på mange måter samsvarer med de virkemidlene som fylkeskommunen har ansvar for i dag.

Offensiv regionalisering omfatter virkemidler som inngår i moderat regionalisering, samt øvrige bedriftsrettede virkemidler som forvaltes av Innovasjon Norge. Porteføljen dekker øvrige bedriftsutviklingstilskudd, innovasjonskontrakter (tidligere IFU/OFU), miljøteknologiordningen og øvrige

---

<sup>38</sup> Næringsrettet forskningsprogram for marin bioteknologi i Nord-Norge

mindre ordninger som dekker Innovasjon Norges «innovasjonsoppdrag»<sup>39</sup>, samt landbruksrettede ordninger.<sup>40</sup>

### 3.5.2 Virkemidler som kan falle innenfor offensiv regionalisering

Kategorisering av virkemidler som inngår i offensiv regionalisering begrunnes med at virkemidlene kan betraktes som i praksis (delvis) regionaliserte allerede.

Når søknadsbehandlingen foregår løpende på Innovasjon Norges distriktskontorer, er det de konkrete bedriftsprosjektene som blir vurdert, herunder innovasjonshøyde og bedriftens mulighet til å gjennomføre prosjektet. I søknadsbehandlingen kan det legges til grunn at saksbehandler vurderer markedspotensial, regionale faktormarkeder og næringsmiljø. Her er det mulig og nyttig å trekke på kunnskap fra hele Innovasjon Norge, både hovedkontor, andre distriktskontor og ev. utekontor.

Løpende søknadsbehandling gjør imidlertid at det i praksis er meget krevende å etablere reelle konkurranser mellom prosjekter. Det er i stedet prosjektets egenskap og mulighet innenfor søkerens kontekst som må vurderes. Slik sett er det i seg selv ingen grunn til å unnta Innovasjon Norges bedriftsrettede ordninger fra regionalisert forvaltning.

Offensiv regionalisering innebærer regionalisering av store deler av Innovasjon Norge sin virkemiddelportefølje. Unntaket er klyngeprogrammet, profilering og tilgangen på internasjonal rådgivning der hensynet til konkurranse mellom nettverk, enhetlig

søknadsbehandling og stordriftsfordeler tilsier at virkemidlene forblir statlige.

Fylkeskommunene har allerede i dag oppgaver, og dermed et ansvar, på landbruksområdet. Dette ansvaret utvides med blant annet utrednings- og tilrettleggingene i landbruket, som Stortinget har sluttet seg til at skal flyttes fra fylkesmannen til fylkeskommunene.

Innovasjon Norge forvalter også øvrige virkemidler (IBU-midler) rettet mot landbruket som forhandles fram som en del av jordbruksavtalen.<sup>41</sup> Det er i dag fylkesmannen som er oppdragsgiver for virkemidlene på vegne av staten. Oppdragsgiveransvaret kan overføres til fylkeskommunen. Selv om midlene ikke vil kunne omdisponeres til andre formål enn hva som følger av landbruksavtalen, kan fylkeskommunene ha nytte av å se annen næringsrettet virkemiddelbruk i sammenheng med hva som bevilges som IBU-midler. Det er naturlig at Fylkesmannen fortsatt har tilsynsansvar for virkemiddelbruken.

Argentum og Investinor forvalter ordninger hvor staten investerer egenkapital i private virksomheter, direkte eller indirekte gjennom fond. Også disse virkemiddelaktørene vurderer konkrete investeringsprosjekter, men her kommer et tilleggssargument knyttet til porteføljestyling. Forvaltere av egenkapitalvirkemidler må hele tiden ha mulighet til å rebalansere sine investeringer for å sikre både avkastning og formålsoppnåelse. Jo mindre markedet for virkemidlene er, jo mer krevende er dette. Forvaltningen krever også normalt betydelig finansiell ekspertise og det er stor fare for at regionalisering av

<sup>39</sup> Ordningene bevilges i all hovedsak over Nærings- og fiskeridepartementets budsjett i dag.

<sup>40</sup> Ordningene bevilges over Landbruks- og matdepartementets budsjett i dag.

<sup>41</sup> Jordbruksavtalen er en avtale som inngås hvert år mellom staten og to bondeorganisasjoner, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag, om rammevilkårene for det norske landbruket. De to bondeorganisasjonene opptrer på vegne av alle norske bønder, og alle bønder får ta del i ordningene som blir avtalt.

slike virkemidler innebærer høyere forvaltningskostander. Det er dermed flere argumenter mot å regionalisere organer som investerer statlig egenkapital i private virksomheter.

Forskningsrådets virkemidler har en annen innretning. Her er normalt poenget å etablere nasjonale konkurransearenaer for å muliggjøre konkurrerende søknader mot hverandre. Forskningsrådet har ansvaret for å utvikle programmer som bidrar til langsiktig kunnskapsoppbygging i norske forskningsmiljøer – i bedrifter, institutter og akademier. Kunnskapsoppbyggingen har mål om å utvikle ny kunnskap som adresserer viktige forskningsområder for Norge, av næringsmessig art eller av betydning for samfunnet i sin helhet. For et lite land som Norge er nasjonale konkurransearenaer nyttig for å sikre tilstrekkelig konkurranse om midler mellom aktuelle kunnskapsmiljøer.

Slik sett er det flere argumenter mot regionalisering av Forskningsrådets virkemidler. Regionaliseringen av forskningsmidler innenfor RFF har et noe bredere formål og allerede drøftet med henblikk på regionalisering (og inkludert i moderat regionalisering).

RFF skal sikre at også kunnskapsbehov som er tilstede regionalt, men ikke i samme grad ivaretatt i nasjonale program blir ivaretatt. Midler via RFF skal også bidra til å mobilisere og kvalifisere regionale forskningsmiljøer til nasjonale konkurransearenaer.

Regionale forskningsfond er et viktig virkemiddel for regionene, men er per i dag å anse som et statlig virkemiddel. Det finnes i dag syv fondsregioner, men fra og med 2020 vil de regionale forskningsfondene følge nye regiongrenser, og man kan derfor tenke seg at disse regionaliseres fullt ut. Vi har inkludert Regionale forskningsfond (RFF) allerede under moderat regionalisering.

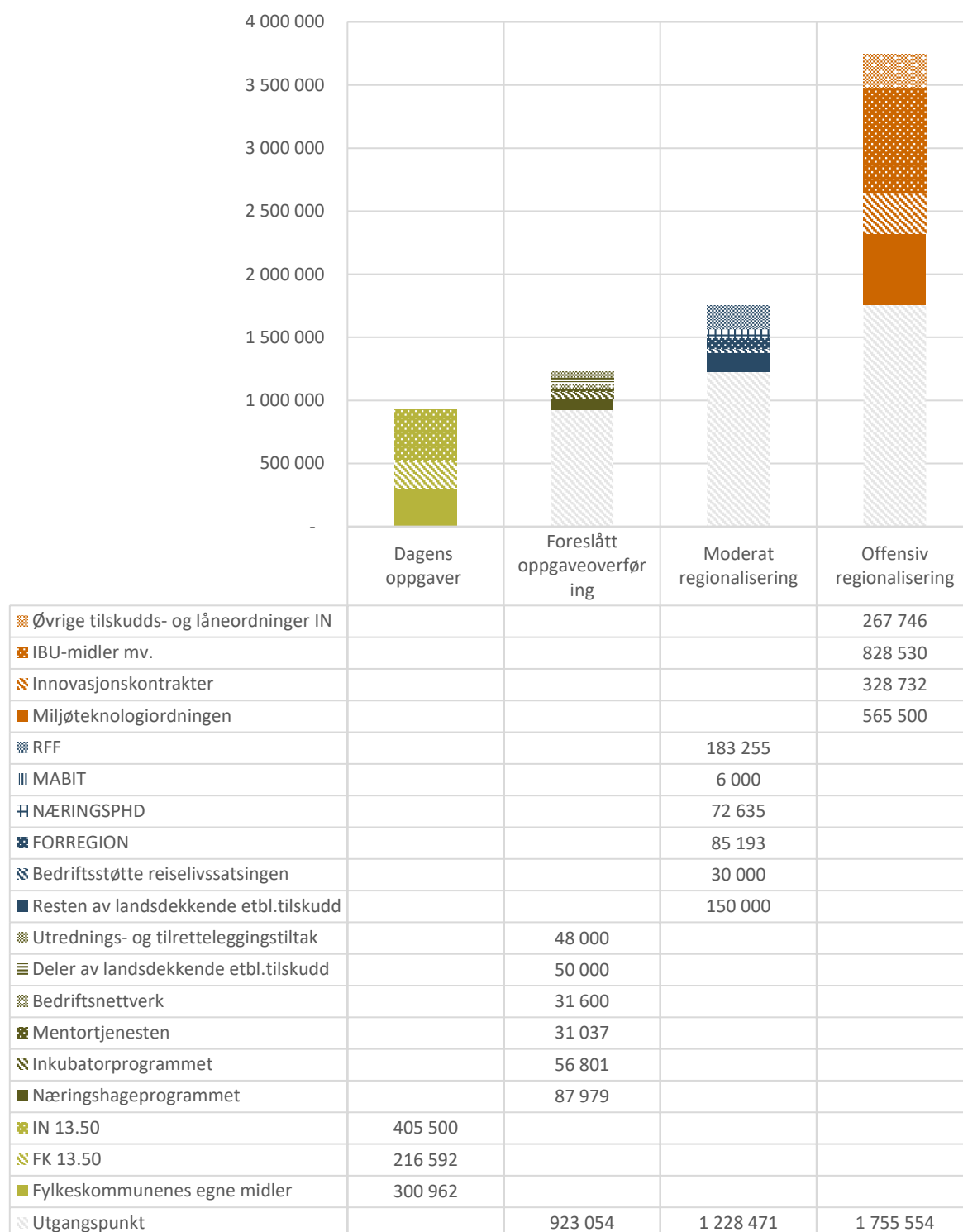
Hvorvidt regionale forskningsfond skal styrkes på bekostning av for eksempel BIA vil være et budsjettspørsmål og ikke strukturspørsmål. For å anskueliggjøre hvilke rammer vi snakker om, så er det også for RFF lagt til grunn rammene for 2019.

Enova har de siste årene utviklet ordninger som støtter utvikling av energisparende eller klimareducerende tiltak i virksomheter, men også innovasjon, pilotering og demonstrasjon av miljøteknologi. Prosjektene vurderes enkeltvis i forhold til Enovas målsetting for å få støtte. Også slike vurderinger kan gjøres regionalt, men Enova har ikke et regionalt apparat i dag. Skal Enovas bedriftsrettede prosjekter regionaliseres, må det sikres at det er et apparat som kan vurdere søknadene. Vi har ikke diskutert Enovas ordninger i modellene nedenfor, men understreker at de bør vurderes nærmere i forbindelse med områdegjennomgangen.

Oppgavene som er allerede er vedtatt overført svarer til 257 millioner kroner målt med utgangspunkt i rammene for disse oppgavene i 2019. Videre er oppgaver tilsvarende 527 millioner kroner til vurdering (omtalt som *moderat regionalisering* i rapporten).

Regionalisering av alle bedriftsrettede virkemidler tilsvarer 2,5 milliarder (omtalt som *offensiv regionalisering* i rapporten). Offensiv regionalisering tilsier at fylkeskommunens forvaltning av næringsrettede virkemidler øker til 3,7 milliarder kroner. Summen inkluderer da også dagens rammer og oppgaver som er vedtatt overført og oppdager som er en del av moderat regionalisering, jf. Figur 3.2. Rammene er basert på de virkemidlenes rammer i statsbudsjettet for 2019.

Figur 3.2 Foreslått oppgaveoverføring til fylkeskommunene, samt eksemplifisert moderat og offensiv regionalisering. Tusen kroner



Noter: Der hvor ikke budsjettposter er direkte knyttet til et program eller ordning er informasjon om budsjetter hentet fra omtaler i budsjettforslag fra ulike departementer, årsrapporter fra virkemiddelaktørene og historiske fordelinger fra Samspillsdatabasen. Kilder: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Innovasjon Norge, Forskningsrådet, Siva, fylkeskommunene og Samfunnsøkonomisk analyse AS

### 3.5.3 Forvaltning av ordninger og søknadsbehandling må vurderes hver for seg

Et annet sentralt spørsmål, er hvilke oppgaver som skal regionaliseres. Skal fylkeskommunen hovedsakelig være oppdragsgiver for virkemidlene som (eventuelt) overføres eller skal fylkeskommunen også ha ansvaret for søknadsbehandlingen?

Spørsmål om organisering av søknadsbehandling av bedriftsrettede tilskudd og lån har vært drøftet siden 1990-tallet da Statens Distriktsfond ble etablert. Det var den gang et viktig poeng å skille søknadsbehandling fra bevilgning av midler til ulike ordninger, dels fordi vurderinger av hvilke ordninger som skal få hvilke midler til syvende og sist er et politisk spørsmål. Saksbehandling krever en annen kompetanse og vurdering og det er kunnskap om mottakere og prosjekter som da blir avgjørende.

Etableringen av Innovasjon Norge (Innovasjon Norge, som omfatter tidligere SND) rendyrker dette skillet ved at det er departementene som bevilger midlene, mens Innovasjon Norge avgjør fordelingen på søkere.

Spørsmålet om hvordan søknadsbehandling skal håndteres dersom bedriftsrettede virkemidler regionaliseres aktualiseres ved at det er mulig å se på fylkeskommunene som det politiske organet som avgjør hvilke ordninger som skal benyttes i egen region (og hvor mye hver ordning skal motta av midler). Det er imidlertid også mulig å se på fylkeskommunene som et søknadsbehandlingsorgan, f.eks. ved at dagens distriktskontorer i Innovasjon Norge blir avdelinger i de enkelte fylkeskommunene.

Arbeidssamlingene vi har hatt med representanter fra fylkeskommunen og det regionale partnerskapet tydeliggjør at det er ulike oppfatninger av om regionalisering innebærer regionalisering av beslutningsmyndighet alene, eller om regionalisering også innebærer regionalisering av søknadsbehandling.

Kombinasjonen av moderat og offensiv regionalisering på den ene siden og overføring av beslutningsmyndighet og beslutningsmyndighet og søknadsbehandling på den andre siden gir opphav til fire ulike modeller for økt regionalisering.



## 4 Implikasjoner av ulike modeller for økt regionalisering

I dette kapitlet drøfter vi implikasjoner av fire hypotetiske modeller for økt regionalisering. Hoveddrøftingen legges på gjennomgang av modell A, mens øvrige modeller viser til hvordan de avviker fra A og derfor ikke beskrives i samme omfang.

Økt regionalisering reiser også «nye» spørsmål. Ett slikt spørsmål er hvordan midler til næringsfremme skal fordeles mellom de nye regionene. Spørsmålet er relevant for alle de fire modellene, men oppmerksomheten omkring regional fordeling av midler til næringsfremme vil trolig øke i takt med omfanget av midler som regionaliseres. Dette og andre «nye» problemstillinger som modellene for økt regionalisering skaper vil også drøftes.

### 4.1 Fire hypotetiske modeller for regionalisering av næringsfremme

---

Ulike kombinasjoner av hhv. overføring av oppgaver og omfang av regionalisering legger grunnlaget for fire modeller for økt regionalisering. De fire kombinasjonene er illustrert og nummerert i figur 4.1.

Med moderat og offensiv regionalisering viser vi til virkemidler og rammer som er drøftet i kapittel 3. Rammene og virkemidlene er ment å illustrere ulike dimensjoner av oppgaver som kan tenkes overføres. I realiteten kan overføringen ligge under eller mellom de to – og implikasjonene vil følge av hvor

nært opptil et av de to utfallsrommene som overføres.

I Modell A får fylkeskommunene oppdragsgiveransvar for store deler av de bedriftsrettede virkemidlene, men søknadsbehandling ligger hos nasjonale virkemiddelaktører. I Modell B overføres langt færre oppgaver, og de nasjonale aktørene har også her ansvaret for søknadsbehandlingen av virkemidler som overføres.

I Modell C overføres enkelte virkemidler fra staten til de nye fylkeskommunene. Noen av virkemidlene vil fortsatt forvaltes av nasjonale virkemiddelaktører, men fylkeskommune får ansvar for søknadsbehandling av (alle eller deler av) de bedriftsrettede virkemidlene de overtar.

I Modell D overføres store deler av de bedriftsrettede virkemidlene til fylkeskommunene, som også får ansvar for forvaltning og søknadsbehandling (oppdragsgiver til seg selv).

I de neste avsnittene drøfter vi overordnede og logiske implikasjoner av de fire modellene.

Vi presiserer at i alle modellene får fylkeskommunene økt beslutningsansvar til å omdisponere mellom virkemidler. I alle modellene vil det fortsatt være et regionalt apparat for søknadsbehandling. Begge deler følger av premissene vi har lagt til grunn.

Figur 4.1 Fire ulike modeller for regionalisering av bedriftsrettede virkemidler

**Offensiv regionalisering av bedriftsrettede virkemidler**

<ul style="list-style-type: none"> <li>Fylkeskommune får oppdragsgiver- og søknadsbehandlingsansvar for store deler av de bedriftsrettede virkemidlene</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regionene får oppdragsgiveransvar for store deler av de bedriftsrettede virkemidlene</li> <li>Søknadsbehandling ligger hos nasjonale virkemiddelaktører</li> </ul>
<p><b>Regionene har oppdragsgiveransvar og ansvar for søknadsbehandling</b></p>	<p><b>A</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fylkeskommune får oppdragsgiver- og søknadsbehandlingsansvar for enkelte bedriftsrettede virkemidler</li> <li>Nasjonale aktører har ansvaret for søknadsbehandling av sine virkemidler</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regionene får oppdragsgiveransvar for enkelte bedriftsrettede virkemidler.</li> <li>Søknadsbehandling ligger hos de nasjonale aktørene</li> </ul>
<p><b>C</b></p>	<p><b>B</b></p>

**Regionene har oppdragsgiveransvar, mens nasjonale aktører har ansvar for søknadsbehandling**

**Moderat regionalisering bedriftsrettede virkemidler**

## 4.2 Offensiv regionalisering, nasjonal søknadsbehandling (Modell A)

---

I Modell A får de nye fylkeskommunene et langt større ansvar for bedriftsrettede virkemidler enn de har i dag. Som en påminnelse omfatter *offensiv regionalisering* så å si alle bedriftsrettede virkemidler som i dag forvaltes av Innovasjon Norge, men også enkelte ordninger som i dag forvaltes av Forskningsrådet.

Overføringen tilsvarer ca. 2,5 milliarder kroner gitt 2019-rammene (inkl. virkemidler som inngår i moderat regionalisering). En slik overføring innebærer at fylkeskommunene får (helt eller delvis) beslutningsansvar for om lag 3,7 milliarder kroner til næringsfremme totalt, noe som tilsvarer om en fjerdedel av samlede rammer til næringsrettede virkemidler<sup>42</sup>

De nye fylkeskommunene vil ha et strategisk ansvar for bruken av (og prioriteringene mellom) de regionale midlene til næringsutvikling. Det vil være fylkeskommunene som har ansvaret for å utarbeide regionale planer for næringsarbeidet og gi strategiske føringer for bruken av midlene (eksempelvis i form av strategiske satsingsområder).

Fordi fylkeskommunene vil få et større strategisk ansvar med denne modellen (enn i dag og i Modell B og C) vil også fylkeskommunene bli et relativt sett viktigere organ å forholde seg til for representanter fra næringslivet og forskningsinstitusjoner, samt kommuner som vil søke å formidle muligheter i det lokale næringslivet og påvirke den regionale næringspolitikken. Med andre ord er det grunn til å regne med at de regionale aktørene vil finne det at-

traktivt, og ha sterke insentiver til, å aktivt delta i det regionale partnerskapet.

Økte rammer og virkemidler vil gi de nye fylkeskommunene et langt større handlingsrom til å gjøre regionale tilpasninger utfra de muligheter (og utfordringer) som næringslivet i regionen står overfor.

Næringspolitikk vil relativt sett også bli et viktigere politikkområde sammenlignet med øvrige politikkområder enn i modeller med moderat (eller ingen) regionalisering, noe som tilsier økt oppmerksomhet om næringspolitikken i fylkestinget. Det er grunn til å tro at næringspolitikken i større grad vil kunne reflekteres i øvrige politikkområder som fylkeskommunen har ansvar for.

Større handlingsrom til å tilpasse virkemiddelbruken tilsier ulikheter i virkemiddelbruk mellom regioner. Eksempelvis ved at en region legger stor vekt på tilskuddsbaserte virkemidler for etablerere, mens en annen region legger stor vekt på nettverksbaserte virkemidler (som ikke tilsier tilskudd til enkeltbedrifter) eller virkemidler for å stimulere til mer forskning.

Tilsvarende kan man tenke seg at en region vil prioritere sine midler eksemplvis om havbruksnæringen som regionen har komparative fortinn på, mens en annen region for eksempel vil prioritere opplevelsesbasert reiselivsnæring. Det at ulike regioner vil vektlegge ulikt er en logisk konsekvens av at regionene får økt strategisk handlingsrom.

I dag er det store variasjoner på hvor store rammer de fylkeskommunene får overført til næringsfremme. Det er også vesentlige variasjoner i størrelse på fylkeskommunenes næringsavdelinger, som er det faglige miljøet som trolig vil bli benyttet

---

<sup>42</sup> Basert på et anslag på 14 mrd. kroner jf. kapittel 2.4.

som faglig sekretariat for fylkestingenes næringspolitikk. Informanter fra fylkeskommunenes peker i retning av at samlede rammer til næringsrettet arbeid er førende for hvor mye arbeidskraftsressurser fylkeskommune avsetter til næringsrettet arbeid (dvs. næringsavdelingen). Modell A tilsier at dette faglige sekretariatet styrkes, trolig vesentlig i de fylkeskommunene som har lite ressurser i dag.

I modell A vil det være en klar arbeidsdeling mellom fylkeskommunene og de som behandler søknader (virkemiddelapparatet). I Modell A vil den (eller de) nasjonale virkemiddelaktør/ene ha det operative ansvaret for søknadsbehandling og med det også ansvaret for å inneha nødvendig kompetanse for å drive søknadsbehandling og for at bedriftene som mottar bistand tilfredsstillere kriteriene for tilskudd, lån eller annen bistand.

For eksempel i tilfelle de bedriftsrettede virkemidlene som Innovasjon Norge forvalter, så vil Innovasjon Norge (som i dag) kunne nyttiggjøre den regionale infrastrukturen og selskapets opparbeidede kompetanse på innovasjon, entreprenørskap, forretningsdrift, markedsutvikling, internasjonalisering mv.

En rendyrking av modellen der fylkeskommunen kun har et strategisk ansvar, men det nasjonale virkemiddelapparatet har det operative ansvaret for overførte oppgaver tilsier at Forskningsrådet vil ha ansvaret for å ta imot og behandle søknader i ordningene som har til hensikt å frembringe (og mobilisere til) forskning, som NÆRINGSPHD og FORREGLION. Tilsvarende vil SIVA fortsatt ha ansvaret for søknadsbehandling og oppfølging av næringshageprogrammet og inkubatorprogrammet der oppdragsgiveransvaret allerede er vedtatt overført.

Forskningsrådets system for peer review vil også benyttes i RFFenes søknadsvurderinger. For RFF vil det imidlertid være de regionale forsknings- og

innovasjonsstrategiene som vil være førende for det enkelte fondsstyre. Programstyrets funksjon blir da å velge de prosjektene som er prekvalifisert av Forskningsrådet og som best samsvarer med regionale prioriteringer. Fylkeskommunen bestemmer hvor mye midler som skal brukes på de regionale forskningsfondene sammenlignet med andre virkemidler og det kan være store regionale forskjeller på fondene størrelse og prioriteringer. Det er naturlig at fylkeskommunene vil ha ansvaret for å oppnevne (flere) medlemmer til styret. Styret kan innrettes med tanke på å ivareta hensynet til nasjonal læring, og koordinering (og realisering) av interregionale prosjekter.

Siden mobiliseringsarbeidet og søknadsbehandlingen forblir hos virkemiddelaktørene vil ikke Fylkeskommunene ha direkte kontakt med enkeltbedriftene. Uten denne direkte kontakten må fylkeskommunen tilegne seg kunnskap om det regionale næringslivet gjennom aktiv involvering av partnerne i partnerskapet (virkemiddelapparatet, NHO, NAV, forskningsinstitusjoner mv.).

Selv om det regionale partnerskapet vil bli en viktig arena for utforming av prioriteringer og planer, er det viktig å understreke at det er fylkeskommunene som nødvendigvis vil ha beslutningsansvaret og følgelig det endelige ansvaret for å prioritere mellom virkemidler og virkemiddelaktører i modell A.

Enkeltbedrifter vil i all hovedsak forholde seg til aktørene som faktiske foretar søknadsbehandlingen (gitt de oppgavene som inngår i *Offensiv regionalisering* så betyr dette Forskningsrådet og Innovasjon Norge), mens representanter fra næringslivet (eksempelvis NHO og Virke) vil forholde seg til fylkeskommunen som ansvarlige for næringspolitikken.

Konsekvensen vil samtidig være at diskusjonen om hvilke virkemidler som treffer næringslivets muligheter og utfordringer godt eller mindre godt flyttes fra

nasjonale arenaer til regionale. Fylkeskommunen vil måtte aktivt forholde seg til og balansere eventuelle motstridende næringsmessige og regionale interesser i egen region og samtidig påse ovenfor staten og storsamfunnet at virkemiddelbruken ivaretar målet om økt verdiskaping i hele landet. Rapporteringen av virkemiddelbrukens effekt må dermed ta hensyn til dette og det er trolig behov for nye styrings- og kontrollrutiner.

Bruk av nasjonale strukturer for søknadsbehandling legger til rette for effektiv utnyttelse av allerede opparbeidet kompetanse og prosesser for nasjonal læring. Læring og kunnskapsdeling innad i hierarkiske strukturer er alltid krevende. Likevel er det trolig lettere å utvikle gode læringsløyper i en nasjonal organisasjon med felles målsetting (god søknadsbehandling) enn mellom uavhengig politiske myndigheter (som fylkeskommunene). Læring vil derfor trolig flyte lettere på tvers av regioner når de går gjennom en nasjonal struktur enn modeller uten en nasjonal struktur (Modell D).

At ordningene forvaltes av de nasjonale aktørene kan også lette samordning mot nasjonale programmer (oppover i figuren). For eksempel ved at bedrifter som kommer inn i Forskningsrådets systemer via regionale forskningsfond blir gjort kjent med og kvalifiseres til nasjonale ordninger. Fordi både de regionale og statlige programmene har samme operative forvaltning innenfor nasjonale strukturer kan søknader som havner «feil» (f.eks. til RFF i stedet for Forskningsrådet) videresendes til et nasjonalt program.

Ivaretagelse av en nasjonal struktur legger også til rette for at nasjonale aktører kan ha som oppgave å drive programutvikling og evaluere virkemidlene på tvers av regioner.

Det vil følgelig også være logisk at det er virkemiddelaktørene som har hovedansvaret for eksperimentering og innovasjon i virkemidler, slik forskningsrådet for eksempel gjør med FORREGION og RFF i dag. Forslag til endringer i eller nye virkemidler må fortsatt overlates til staten. Det er likevel naturlig at fylkeskommunene kan spille inn forslag til justeringer i programmene. I en slik modell er det naturlig at det er staten som innehar ansvaret for å notisere eventuelle nye virkemidler til ESA.

Så lenge det er en nasjonal struktur med ansvar for søknadsbehandlingen og kompetanseutviklingen i så måte, er det logisk at det er staten som dekker de administrative kostnadene i den nasjonale strukturen (som i dag). Men i og med at det er fylkeskommunene som har ansvaret for å avsette ressurser til fylkeskommunens næringsrettede innsats, må noen – som Innovasjon Norge – til enhver tid vurdere hvor mye saksbehandlerressurser det er behov for i hvert fylke, basert på oppgavemengde.

Fylkeskommunen kan ikke fatte eller overprøve beslutninger i enkeltsaker. Det betyr at eventuelle klageordninger også må håndteres innenfor en felles nasjonal søknadsbehandlingsstruktur.

Det at søknadsbehandlingen skjer innenfor nasjonale strukturer og at tildeling i de sentrale programmene muliggjør som nevnt også evaluering på tvers av regionen.

Eierskapet til Innovasjon Norge vil trolig bli gjenstand for ny vurdering i en slik modell. I og med at fylkeskommunene bestemmer tildeling til de aller fleste av virkemidlene, framstår det som logisk at fylkeskommunene også blir majoritetseier av Innovasjon Norge.

Figur 4.2 illustrerer det næringsrettede virkemiddelapparatet i modell A. Figuren er naturlig nok en forenkling, men illustrerer noen sentrale poeng.

I figuren skiller vi mellom ulike forvaltningsnivå, og hovedformål med virkemidlet (og sentrale virkemidler), og illustrerer de ulike typer virkemidler som fylkeskommunen vil råde over og kunne disponere mellom. Typer av virkemidler i grønt illustrerer hvilke virkemidler som er i spill i en debatt om regionalisering av næringsrettede virkemidler.

Virkemidler i blått kan ikke regionaliseres, mens det er tidligere argumentert for at virkemidler i oransje og lysegrønt forblir nasjonale.

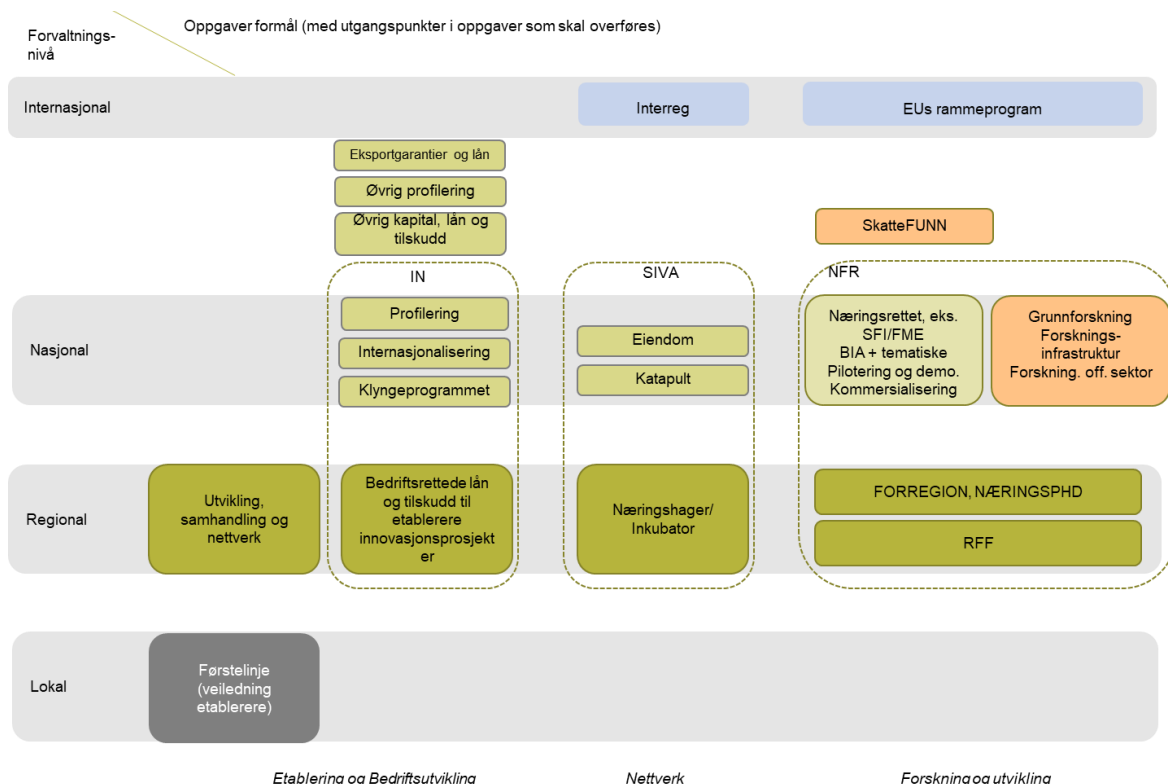
Virkemidlene i mørk grønt er regionalisert i Modell A og D (enten som en del av at virkemidlene allerede er vedtatt overført eller fordi de inngår i offensiv re-

gionalisering). Eksempelvis er det allerede vedtatt at oppdragsgiveransvaret for næringshageprogrammet og inkubatorprogrammet som i dag forvaltes av SIVA skal flyttes til de nye regionene.

I modell A vil søknadsbehandlingen fortsatt ligge hos de nasjonale aktørene som illustrert ved stippledde linjer (loddrett), mens fylkeskommunen vil kunne disponere mellom virkemidler på det regionale nivået (vannrett).

Figuren illustrer også hva som blir igjen av virkemidler hos hhv. Innovasjon Norge, SIVA og Forskningsrådet dersom også søknadsbehandlingen flyttes (modell D).

Figur 4.2 Struktur for det næringsrettede virkemiddelapparatet (Modell A)



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

Eksportgarantier og lån, øvrig profilering og øvrige kapital, lån og tilskuddsordninger svarer til virkemidlene som forvaltes av GIEK, Eksportkreditt, Investinor, Argentum, Nysnø, Sjømatrådet, DOGA og Enova. Næringsrettede virkemidlene under forskningsrådet er kun ment som en illustrasjon på ulike typer næringsrettede og er ikke uttømmende.

I modell A vil ikke Innovasjon Norge kunne allokere midler på tvers av regioner slik praksis er i dag. Som en konsekvens kan selskapet komme i en situasjon der tilfanget av gode kvalifiserte prosjekter overgår de regionale rammene i en region, men også motsatt, ved at tilfanget av gode, kvalifiserte prosjekter er lavere enn rammene tilsier.

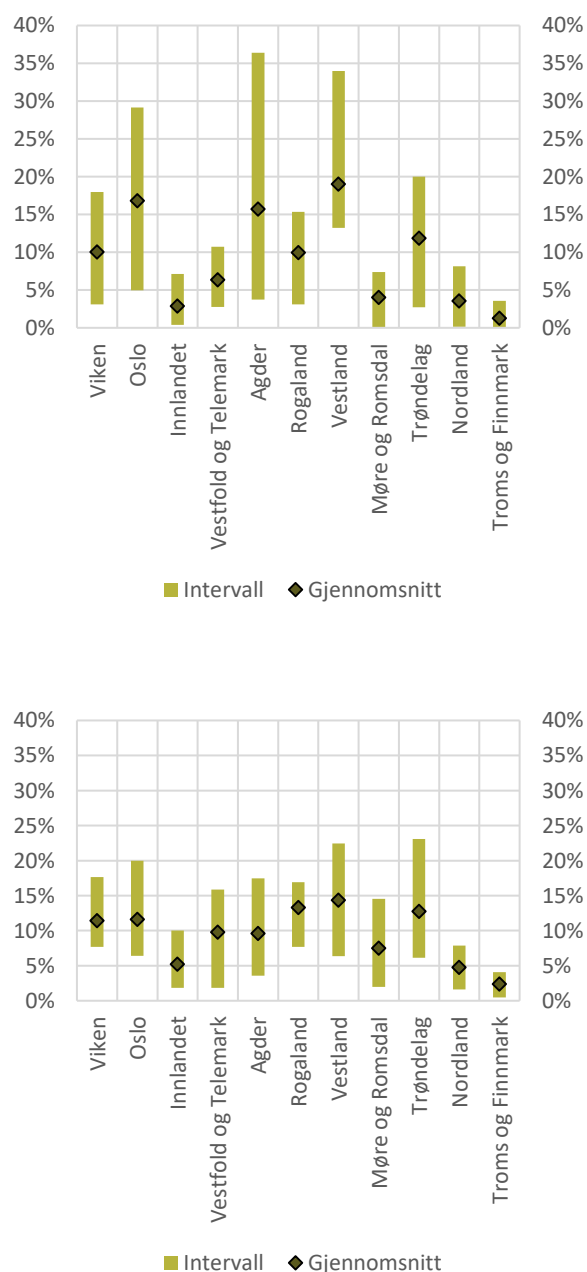
Tilsvarende kan selskapet komme i en situasjon der det ikke har midler igjen ved årets utgang. Eller at det ikke har midler til å støtte prosjekter av en viss størrelse.

For å anskueliggjøre denne typen implikasjoner kan miljøteknologiordningen brukes som et eksempel. Miljøteknologiordningen er virkemidlet innenfor of-fensiv regionalisering med de største enkeltprosjektene (målt i tilskudd per prosjekt).

Fordelingen av tildelinger fra Miljøteknologiordningen siden 2010 (da ordningen ble opprettet) viser at noen regioner har vunnet fram i større grad enn andre når vi ser på gjennomsnittlig andel av samlet årlig bevilgning (jf. øverste panel i Figur 4.3). Eksempelvis har Oslos andel av de årlige tildelingene variert fra om lag 5 prosent til 29 prosent i perioden 2010-2017 (i gjennomsnitt 17 prosent). Ser vi på fordelingen av antall prosjekter er imidlertid forskjellene mellom regionene mindre, og også variasjonen innad i regionen fra år til år (jf. nederste panel i Figur 4.3).

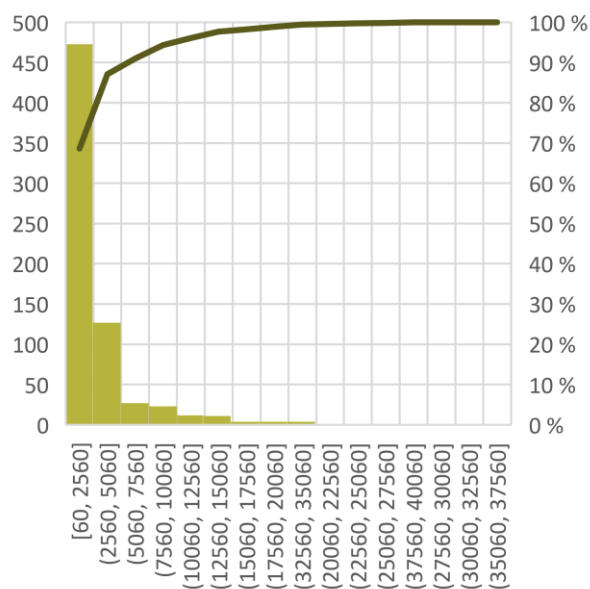
Fordelingen av tildelinger i kroner er preget av enkelte store prosjekter. Det største enkeltprosjektet er på 40 millioner kroner. Om lag 70 prosent av prosjektene med støtte fra Miljøteknologiordningen er imidlertid under 2,5 millioner kroner, og nesten 90 prosent av prosjektene er under 5 millioner kroner (jf. Figur 4.4).

Figur 4.3 Fylkesfordeling av støtte fra Miljøteknologiordningen. Andel av samlet årlig bevilgning (øverste panel) og andel av antall prosjekter per år (nederste panel). 2010-2017



Note: Intervallet indikere variasjonen i regionens andel (fra laveste til høyeste) i perioden 2010-2017.  
Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS (Samspillsdatabasen)

Figur 4.4 Fordeling av prosjektstørrelse for Miljøteknologiordningen. Tusen kroner. 2012-2017



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS (Samspillsdatabasen)

For å unngå at store (og gode) prosjekter ikke mottar støtte, kan det innenfor modell A vurderes å avsette en pott til store prosjekter. For å anskueliggjøre denne tanken, kan for eksempel ti prosent av potten til Innovasjonskontrakter (tidligere IFU/OFU) og miljøteknologiordningen settes av til en nasjonal konkurranse der kun et fåtall prosjekter får støtte – eksempelvis basert på årlige utlysninger eller ved at regionskontorene til Innovasjon Norge nominerer et begrenset antall prosjekter som så behandles av et rådgivende panel (som er dagens praksis for prosjekter som er større en fire millioner kroner). Alternativt kan denne typen prosjekter støttes av andre virkemiddelaktører, eksempelvis Forskningsrådet eller Enova.

For å unngå tildeling av støtte til mindre gode prosjekter kan det være aktuelt å tillate overføringer mellom år eller mellom virkemidler innad i samme region.

For di virkemiddelsammensetningen vil variere mellom regioner, kan enkeltvirksomheter oppleve noen regioner som mer attraktive enn andre, og i teorien kan enkeltvirksomheter legge den regionale næringspolitikken til grunn for sitt lokaliseringsvalg.

Det at en investor eller gründer foretrekker å lokalisere sin virksomhet i en region som for eksempel prioriterer virkemidler for etablerer kontra en annen region som innovasjonskontrakter, vil være en logisk og presumtvt ønsket effekt av variasjoner i fylkeskommunenes prioriteringer. Utslagene av fylkeskommunenes prioriteringer må vurderes som i utgangspunktet positivt for norsk verdiskaping under forutsetning av at 1) virksomheten tilfredsstillter kriteriene for støtte og 2) at fylkeskommunenes strategiske valg tilsvarer beste skjønn om regionale muligheter og utfordringer.

Det kan imidlertid ikke utelukkes at enkelte fylkeskommuner utformer egen virkemiddelbruk slik at de i praksis konkurrerer om lokalisering av større enkeltinvesteringer. Det vil være uheldig dersom konkurransen medfører «tøying av grensene» for bruk av et virkemiddel, enten i omfang eller retningsmessig. De største konsekvensene vil imidlertid bæres av øvrige bedrifter i samme region, som får mindre midler tilgjengelig for egne prosjekter. Det er grunn til å regne med at slik mulig etableringskonkurranse blir holdt i tømme både av at fylkeskommunen uansett har begrensede midler og må forholde seg til retningslinjene for virkemiddelbruk.

Man kan imidlertid se for seg at virksomheter som har avdelinger i flere regioner vil ha insentiver til å strategisk søke om støtte fra kontorer i mer «generøse» regioner eller i regioner med en gunstigere virkemiddelportefølje sett opp mot virksomhetens behov.

Selv om støttebeløp kan være viktig for lokaliseringsvalg, vil trolig andre faktorer som nærhet til



kunnskapsmiljøer, råvarer eller kunder likevel ha større betydning for lokalisering enn tilgangen på bedriftsrettede tilskudd. Det at søknadene behandles innenfor en nasjonal struktur og etter nasjonale kriterier vil også avdempe mulighetene bedriftene har til å velge på tvers av regioner og duplisering av søknader og støtte. I Modell C og D som vi omtaler i avsnitt 4.4 og 4.5 vil det være behov for å opprette nye strukturer på tvers av de organisatoriske skillelinjer for å unngå denne typen atferd.

Vi må legge til grunn at alle prosjekter som mottar støtte vil tilfredsstille kriteriene for ordningene de får midler fra. Det kan likevel tenkes at det over tid kan det vise seg at noen regioner «treffer» bedre med sammensetningen av sin virkemiddelportefølje enn andre regioner.

Organisering av det bedriftsrettede virkemiddelapparatet i tråd med Modell A reiser noen «nye» dilemmaer for staten.

For det første må staten definere hvor mye midler hver enkelt region skal ha til næringsutvikling (ev. om midlene skal overføres som frie midler på tvers av næringsformål og andre formål). Spørsmålet (og interessen) for hvordan rammene fordeles øker når rammene øker, men det vil være et dilemma som staten må forholde seg til uavhengig av utfall.

Staten kan også vurdere å etablere nye systemer for å påse at regionene forvalter virkemidlene i tråd med formålet (økt verdiskaping i Norge).

En mulig måte for staten å følge opp fylkeskommunenes næringsrettede arbeid på, er at alle fylkeskommunene må få sine regionale planer godkjent av KMD/NFD.

#### 4.3 Moderat regionalisering, nasjonal søknadsbehandling (Modell B)

---

Modell B med moderat regionalisering og nasjonal søknadsbehandling svarer på mange måter til Modell A.

Som en påminnelse omfatter *moderat regionalisering* enkelte bedriftsrettede virkemidler som i dag forvaltes av Innovasjon Norge og av Forskningsrådet.

Overføring tilsvarer om lag 527 millioner kroner gitt 2019-rammene, jf. 4.2. Med en slik overføring vil rammene som fylkeskommunen får overført til næringsfremme være på nivå som rammene var i 2017.

Regionene får noen flere virkemidler til å følge opp regionale planer (sammenlignet med i dag) og eksisterende nasjonale strukturer for søknadsbehandling, evaluering og programutvikling kan legge til rette for læring på tvers av regioner.

Fylkeskommunen får beslutningsansvar for de sentrale virkemidlene knyttet til etablering av ny næringsvirksomhet, småbedrifter og mobilisering til forskning.

Arbeidsdelingen mellom fylkeskommunene som strategisk organ og virkemiddelaktørene som operativt organ vil også være tilsvarende tydelig og som idag.

Hovedforskjellen mellom modell B og A, er at i modell B vil regionene ha et noe mindre handlingsrom enn i den offensive modellen (Modell A) og regionene vil ikke være majoritetseier for Innovasjon Norge (så fremt selskapets øvrige oppgaver er uendret). Innovasjon Norge vil ha noe svakere insentiver til å styrke sin kapasitet som en rådgiver for fylkesregionene.

Målt i oppdragsbevilgninger, vil det relative styrkeforholdet mellom fylkeskommune og Staten i denne modellen være omtrent som i dag. Bortsett fra at Fylkeskommunen er representert som 11 med-eiere og ikke 18.

Tildelingene fra bedriftsrettede virkemidler som ikke regionaliseres vil kunne forvaltes løpende på de regionale kontorene til Innovasjon Norge, men som nasjonale ordninger.

For å tydeliggjøre forskjellen mellom regionale og nasjonale ordninger, kan en tenke at de nasjonale ordningene utvikles i retning av reelle nasjonale konkurransearenaer for innovasjonsstøtte til virksomheter. En måte å gjøre det på er å innføre søknadstidspunkter for de nasjonale ordningene i Innovasjon Norge på linje med praksisen i Forskningsrådet, slik at ulike prosjekter kan vurderes mot hverandre. I så fall er det også mulig å tenke seg at nasjonale ordninger gir større tildelinger per prosjekt (og færre mottakere) enn midler som kommer fra virkemidler som forvaltes av fylkeskommunene.

#### 4.4 Moderat regionalisering, regional søknadsbehandling (Modell C)

---

I Modell C regionaliseres enkelte virkemidler. Regionene har oppdragsgiveransvar og mulighet for å omdisponere mellom disse, men også det operative ansvaret for søknadsbehandling for de samme (eller et utvalg av) virkemidlene.

For regionene kan Modell C innebære flere oppgaver enn i dag og også flere oppgaver enn i Modell B (som følge av mer aktivitet til søknadsbehandling). En slik modell kan bli realiteten om for eksempel søknadsbehandlingsansvaret for etablererstipendene (eller regionalt forskningsfond) overføres til fylkeskommunen.

Søknadsbehandlingsansvaret for flere ordninger kan gi fylkeskommunen anledning til å være i di-

rette kontakt med virksomhetene og få førstehåndskunnskap om muligheter og utfordringer i regionen.

Fylkeskommunen kan gjennom etableretilskuddet (eller regionalt forskningsfond) mobilisere søkere til øvrige virkemidler og virkemiddelaktører. Fylkeskommune blir dermed mange bedrifters første møte med virkemiddelapparatet. Det at fylkeskommunen fremstår som «en dør inn»- til virkemiddelapparatet kan forenkle den første kontakten med virkemiddelapparatet for mange bedrifter.

Ivaretagelse av en slik «en dør inn»-funksjon kan for fylkeskommunene være mer kostnadskrevenne enn for eksempel etablererordningen (eller regionalt forskningsfond) alene skulle tilsi og trolig mer kostbare å forvalte enn innenfor en nasjonal struktur. Innenfor en nasjonal struktur vil forvaltningskostnadene fordeles på en større portefølje av virkemidler. Trolig vil fylkeskommunen også måtte investere i nye typer kompetanse, eksempelvis mer forretningsmessig kompetanse i tilfelle overføring av søknadsbehandling for etablererstipendordningen eller forretningsmessig kompetanse i tilfelle overføring av søknadsbehandling av regionale forskningsfond.

Innovasjon Norge vil i denne modellen ikke lenger være bedriftenes første dør til virkemiddelapparatet for næringsrettede virkemidler og mister kontakten med etablerere i den krevende første-fasen.

Også i modell C legger vi til grunn at Fylkeskommunene får et større strategisk handlingsrom til å omdisponere mellom virkemidler. Overføring av søknadsbehandlingsansvaret for en relativt liten ordning kan over tid tilsi at noen fylkeskommuner velger å prioritere «egne ordninger» hvor de har saksbehandleransvar for å best mulig utnytte kompetansen fylkeskommunen har investert i. Tilsvarende kan andre regioner unnlate å prioritere virkemidler som krever søknadsbehandling, fordi de f.eks. opp-

lever slike ordninger som dyre. Forskjeller i virkemiddelsammensetning mellom regioner i en slik modell kan dermed bli et resultat av andre vurderinger enn hva som best fremmer økt verdiskaping.

En slik modell kan også utvikles over tid ved at fylkeskommunene etablerer og styrker egne bedriftsrettede tilskuddsordninger.

Over tid kan det tenkes at modellen leder til en mer uklar arbeidsdeling, overlapp i kompetanse og uklare grenseflater mellom virkemidler. Dersom regionale ordninger er klart supplerende til de nasjonale ordningene er slike ulemper mindre, men det vil likevel være behov for å etablere systemer for å tydeliggjøre grenseflatene mellom de statlige og regionale virkemidlene. Det kan videre utvikles ulike grenseflatene i ulike regioner.

Det vil være nødvendig å etablere nye systemer for å unngå at duplisering av tildeling og søknadsbehandling. For brukerne kan virkemiddelsammensetningen bli uoversiktlig.

#### 4.5 Offensiv regionalisering, regional søknadsbehandling (Modell D)

---

I Modell D regionaliseres virkemidler (og rammer) i samme omfang som i Modell A, men de nye regionene får også ansvaret for operativ søknadsbehandlingen av (de fleste) ordningene.

De nye fylkeskommunene vil ha et langt større handlingsrom til å tilpasse virkemidlene og samordne på tvers av virkemidler sammenlignet med situasjonen i dag. Regionene vil (potensielt) også ha større insentiver og mulighet for å involvere seg politisk i egen virkemiddelbruk (om staten tillater) på samme måte som for Modell A.

I en modell der fylkeskommunen får ansvaret for så å si alle bedriftsrettede virkemidler må fylkeskommunene stå for kompetanseutvikling for å vurdere

alle typer søknader om bistand til bedriftsprosjekter. I realiteten vil dette bety at Innovasjon Norge sine distriktskontorer innlemmes i fylkeskommunen. Modell D er altså den mest «regionaliserte» modellen.

Innovasjon Norge vil i så fall begrenses til forvalter av klyngeprogrammet, det internasjonale apparatet (utekontorene og rådgivningstjenesten) og nasjonal reiselivsprofilering, jf. Figur 4.2 som illustrer også hva som blir igjen av virkemidler hos hhv. Innovasjon Norge, SIVA og Forskningsrådet dersom søknadsbehandlingen flyttes (modell D). Staten må da ta stilling til oppgavene i Innovasjon Norge og SIVA er tilstrekkelige for å opprettholde disse aktørene i sin nåværende form.

En slik modell vil innebære at både enkeltbedrifter og representanter fra næringslivet vil forholde seg til fylkeskommunen som ansvarlig søknadsbehandler og beslutningsorgan i egen region. Aktørene vil ha sterke insentiver til å delta aktivt i det regionale partnerskapet og vi kan forvente økt oppmerksomhet om næringspolitikken regionalt. Fordi fylkeskommunen ikke bare beslutter prioriteringer og virkemiddelmix, men også tilsagn, kan vi forvente større oppmerksomhet også om enkelt saker.

I forhold til modell A, vil den største forskjellen være at det blir mer krevende å utnytte og sikre læring på tvers av regioner knyttet til forvaltningspraksis, mål for søknadsbehandlingen og forhindre «shopping» av bistand mellom fylkeskommuner.

I en slik modell er det logisk at det er fylkeskommunene som bærer de administrative kostnadene knyttet til søknadsbehandling. Det kan over tid innebære at fylkeskommunene vurderer søknadsbehandlingens kostnadene i sammenheng med hvilke ordninger som bør vektlegges. Ordninger med mer krevende søknadsbehandling kan framstå som mindre gunstig for noen fylker enn for andre, noe som igjen kan gi andre vurderingskriterier enn verdiskapings-

effekt når fylkeskommunen vurderer virkemiddel-sammensetning -og finansiering.

Uten en nasjonal struktur for programutvikling, læring og evaluering, vil fylkeskommunen også måtte ivareta denne typen oppgaver. Det vil være behov for å etablere nye strukturer for overføring av kunnskap og kontroll mellom regionene og mellom regionene og staten. Fylkeskommunen vil ha ansvaret for å videreutvikle og eksperimentere med virkemidlene. Fylkeskommunene vil følgelig ha sterke insentiver til å ville notisere og utvikle egne varianter av virkemidlene.

Som en konsekvens vil det trolig være større forskjeller i virkemiddelbruk i Modell D enn i de andre modellene. Noen regioner kan lykkes i sin næringsrettede virkemiddelbruk, men det kan også være noen regioner som lykkes mindre godt. Bedriftene kan oppleve at det er store regionale forskjeller i virkemiddelapparatet.

#### 4.6 Nye problemstillinger uavhengig av modell

Gitt at vi legger til grunn at nye oppgaver (virkemidler og rammer) til næringsutvikling overføres som et øremerket tilskudd til næringsutvikling (eksempelvis i form av 550.60 midler) så må staten, uavhengig av hvilke oppgaver og rammer som skal overføres til de nye fylkeskommunene, ta stilling til fordelingen mellom regioner.

Midlene som fylkeskommunene i dag disponerer er tett koblet til distriktsindeksen. Dersom alle fylkeskommunene skal ha et større ansvar for næringsarbeid i hele sin region, er det trolig behov for å legge andre kriterier til grunn.

En regional fordeling av tildelingen fra de bedriftsrettede virkemidlene vi her taler om illustrerer at midlene som fylkeskommunene i dag har ansvar for følger en annen fordeling enn midlene som kan tenkes overført (jf. Figur 4.5). De grønne søylene viser for-

delingen av midler som er regionalisert i dag. Øvrige søyler viser rammene for virkemidler som regionaliseres under *offensiv regionalisering*.

Figuren viser at de ulike regionenes andel av regionalisert støtte avviker fra regionenes andel av all støtte (regional og statlige). Eksempelvis stod Rogaland for om lag tre prosent av virkemidlene som i dag forvaltes av fylkeskommunene eller Innovasjon Norge på oppdrag fra dem. Til sammenlikning stod regionen for åtte prosent av alle virkemidler inkludert i offensiv regionalisering. Dette forklares hovedsakelig av Rogalands relativt høye andel av virkemidlene i Innovasjon Norges innovasjonsoppdrag.

Fordelingen følger ikke størrelsen på den regionale økonomien, i figuren illustrert gjennom regional fordeling av samlet sysselsetting (målt i heltidsekvivalenter etter arbeidsted). Rammene kan for eksempel fordeles basert på politisk skjønn, forhåndsdefinerte faglige kriterier, fjorårets samlede tildelinger eller en kombinasjon. Vi kan forvente at interessen for hvordan midlene fordeles vil tilta i takt med omfanget på overføringene (og følgelig være størst innenfor retningsvalg A og D). Blir fordelingen gjenstand for skjønnsmessig eller politisk vurdering vil også oppmerksomheten om fordelingen øke.

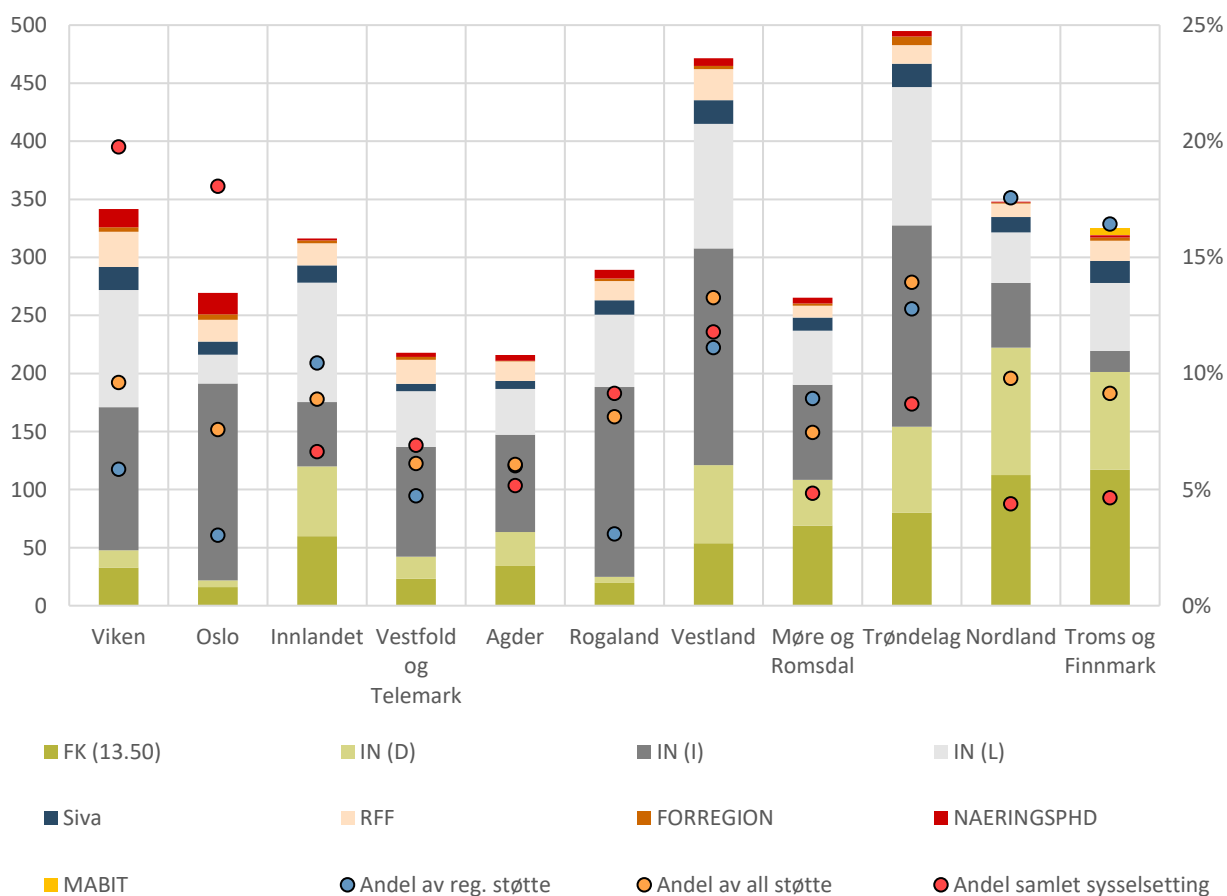
En annen problemstilling som staten må håndtere uavhengig av hypotetiske utfallsrom er om fylkeskommunene skal ha mulighet til å notisere nye virkemidler til ESA eller om staten skal ha et slikt ansvar (på vegne av seg selv og fylkeskommunene), eller om fylkeskommunene enkeltvis eller samlet skal kunne notisere ordninger nye virkemidler.

Vi må kunne forvente at fylkeskommunes insentiver til å ville notisere ordninger selv øker i takt med vekst i regionenes rammer til næringsutvikling og i takt med fylkeskommunes handlingsrom (og følgelig være størst i modell D).

Overføring av oppgaver fra staten til regionene vil redusere den umiddelbare statlige kontrollen med deler av det næringsrettede virkemiddelapparatet. For å påse at regionene bruker midlene i tråd med intensjonene (økt verdiskaping i hele landet) kan det være aktuelt å innføre nye styrings- og kontrollmekanismer. Eksempelvis ved årlige styringsmøter der fylkeskommunene presenterer sine strategier og resultater for bevilgende departement.

Uansett, selv i en modell med offensiv overføring av oppgaver vil staten i realiteten ikke miste all makt. Ved øremerking av midler til næringsutvikling kan staten redusere rammene dersom regionene ikke forvalter midlene i tråd med formålet (økt verdiskaping i Norge), eller opprette nye virkemidler. Statens kontroll er mindre dersom midlene helt og holdent gis som frie midler og den nasjonale infrastrukturen er bygget ned (modell D).

Figur 4.5 Dagens<sup>1</sup> fordeling av virkemidler som inngår i offensiv regionalisering<sup>2</sup> på nye regioner.<sup>3</sup> Millioner kroner. 2017<sup>4</sup>



1) Fordelingen er gjort på bakgrunn av informasjon om tildelinger i 2017 i Samspillsdatabasen.  
 2) Samspillsdatabasen har ikke informasjon om utrednings- og tilretteleggingstiltak som i dag forvaltes av fylkesmannen og er derfor holdt utenfor. Dette er imidlertid besluttet overført til fylkeskommunene og inngår derfor i «offensiv regionalisering».  
 3) For Innovasjon Norge: D – Distriktsoppdraget; I – Innovasjonsoppdraget; L – Landbruksoppdraget. Lån er holdt utenfor.  
 4) Tildelinger fra Regionale forskningsfond varierer betydelig fra år til år. I figuren er et gjennomsnitt av alle tilgjengelige år benyttet for å gi et bedre bilde av regionale forskjeller.  
 Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS

## 5 Avsluttende kommentar

Kapittel 4 drøftet vi implikasjoner av fire hypotetiske, men likevel tenkbare modeller for regionalisering av næringsrettede virkemidler. Implikasjonene er drøftet med utgangspunkt i hva vi vurderer som logiske følger av disse fire modellene for økt regionalisering. I realiteten kan overføring ligge under eller mellom ytterpunktene som disse fire modellene illustrerer– og implikasjonene vil følge av hvor nært opptil et av ytterpunktene som overføres.

I Modell A får de nye fylkeskommune oppdragsgiveransvar for store deler av de bedriftsrettede virkemidlene, men søknadsbehandling ligger hos nasjonale virkemiddelaktører. Det vil være en klar arbeidsdeling mellom fylkeskommunene og aktørene som forvalter næringsrettede virkemidler.

Arbeidsdelingen er tilsvarende klar i Modell B, men da overføres langt færre oppgaver og rammer, handlingsrommet for fylkeskommunene vil være betydelig mindre.

I Modell C overføres enkelte virkemidler fra staten til de nye fylkeskommunene. Noen av virkemidlene vil fortsatt forvaltes av nasjonale virkemiddelaktører, men fylkeskommune vil også ha ansvar for søknadsbehandling av bedriftsrettede virkemidler. Konsekvensen kan bli en mindre klar arbeidsdeling mellom fylkeskommunen og forvaltere av nasjonale virkemidler. Det vil være behov for etablering av rutiner for kontinuerlig avklaring av grenseflater og systemer for å forhindre duplisering av søknadsbehandling og tildeling.

I Modell D overføres mange bedriftsrettede virkemidler til fylkeskommunen og fylkeskommunen får både det strategiske ansvaret for å utforme den regionale næringspolitikken og samtidig ansvaret for søknadsbehandling. Det vil være behov for nye mekanismer for nasjonal læring og virkemiddelutvikling.

Hvordan regionalisering av bedriftsrettede virkemidler i tråd med disse modellene vil påvirke samlet nasjonal verdiskaping kan ikke leses ut av forskning eller empiri.

De største gevinstene ved økt regionalisering synes å være:

- Bedre tilpasning av virkemidler til regionale muligheter og utfordringer ved at regional forvaltning kan forenkle overflyttinger av midler fra én ordning til en annen ved behov. Kan gi en positiv verdiskapingseffekt
- Spesielt kan identifisering av nye muligheter skje raskere og få raskere gjennomslag i prioritering av næringsrettet bistand, noe som også kan gi en positiv verdiskapingseffekt

De største risikomomentene ved økt regionalisering synes å være:

- Ikke-realiserings av gode store prosjekter (store enkeltprosjekter vil redusere antall prosjekter som kan støttes mer i en region enn for landet som helhet). Kan gi verdiskapingstap.
- Regionale ulikheter i kompetanse om virkemiddelbruk mellom fylkeskommuner og at de regionale prioriteringene ikke baseres på formålet om økt verdiskaping alene. Noen regioner kan vurdere behov for langt unna reelle muligheter og utfordringer i regionen.

De fire modellene vi har vurdert skiller seg synes ikke å skille seg vesentlig fra hverandre med tanke på nasjonale verdiskapingseffekter.

Størst forskjell er det dog mellom A og B på den ene siden og C og D på den andre. Når operativ søknadsbehandling av bedriftsrettede prosjekter leg-

ges inn i en fylkeskommunal struktur, kan det ikke utelukkes vektlegging også av andre hensyn enn prosjektenes verdiskapingseffekt. Det følger av at fylkeskommunene også kan ha interesse av eksplisitt å hensynta saksbehandlerkostnader ved vurdering av virkemiddelbruk. Det er også mer krevende å unngå politisk involvering i søknadsbehandling i modell C og D, noe som har blitt vurdert som et viktig skille innenfor næringspolitikken de siste 30 årene.

Vi forventer at modellene med offensiv regionalisering (A og D) vil utløse størst regional oppmerksomhet om regional næringspolitikk, mens vi forventer at overlapp i arbeidsoppgaver og kompetanse og følgelig forvaltningskostnader vil være størst i modell C.

De fire modellene med sentrale implikasjoner er illustrert i Figur 5.1.

### 5.1 Også andre kompetansevirkemidler kan regionaliseres

I dette prosjektet har vi drøftet regionalisering av næringsrettede virkemidler. De næringsrettede virkemidlene rommer virkemidler som skal styrke kompetanse hos bedrifter, men kompetansespolitikken omfatter også en rekke andre virkemidler – med alt fra skolestruktur for videregående opplæring (som fylkeskommunene har ansvar for), via støtte til fagskoler (som også mange fylkeskommuner gjør) til aktiv påvirkning av hvilke etter- og videreutdanningstilbud som næringsliv og innbyggere skal ha tilgang til.

Det å se næringspolitikken og kompetansespolitikken i sammenheng står sentralt i innovasjonssys-

tem-tenkningen og metodikken for smart spesialisering.

Enkelte oppgaver på kompetanseområdet er allerede vedtatt overført til de nye fylkeskommunene. Det ligger utenfor ressursrammene til dette prosjektet å gi en grundig drøfting av potensialet for ytterligere regionalisering av kompetanseutviklingsmidler, men et konkret eksempel for Kompetansepluss arbeid som forvaltes av Kompetanse Norge. Kompetanse pluss er en tilskuddsordning for opplæring i grunnleggende ferdigheter.<sup>43</sup> Virksomheter kan søke om tilskudd til opplæring i grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning, muntlig, ikt og norsk eller samisk.

Selv om vi ikke drøfter implikasjoner av denne og andre mulige overføringer vil vi likevel peke på potensialet av å se virkemidler for næringsfremme og kompetanseutvikling i sammenheng.

For det første vil fylkeskommunene (og det regionale partnerskapet) få ytterligere handlingsrom for å adressere regionale muligheter og utfordringer om fylkeskommunene også får overført midler til etter- og videreutdanning. Det vil da være mulig å oppskalere kompetansvirkemidler i regioner hvor det er viktig, finansiert med nedtrapping av mindre viktige virkemidler for næringsfremme – og omvendt.

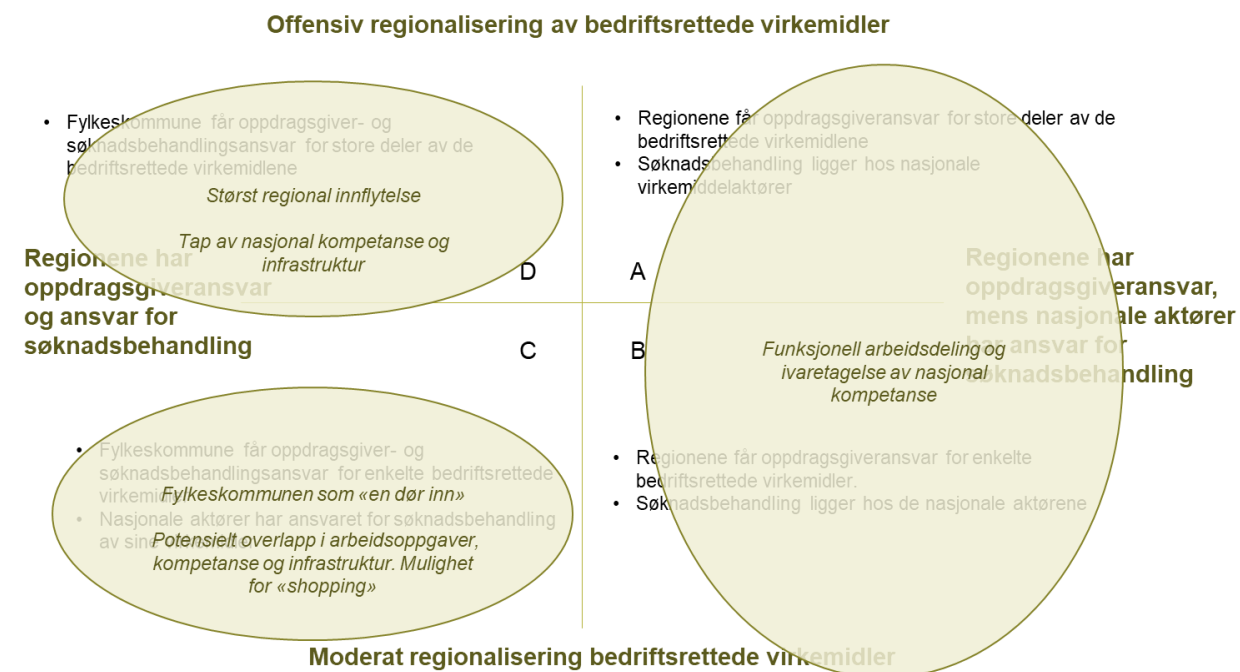
For det andre kan regionalisering av kompetansevirkemidler også forenkle utvikling av nye ordninger for etter- og videreutdanning. Nasjonale rettighetsbaserte ordninger kan vise seg svært dyre og risikere å støtte etter- og videreutdanning som allerede skjer (lav addisjonalitet). Dersom eventuelt nye ordninger regionaliseres og underlegges regional søknadsbehandling vil ordningene få mindre rettighets-

<sup>43</sup> Tidligere kalt Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA/BKF).

preg, men til gjengjeld kunne bli bedre tilpasset reelle behov. En pågående kompetansereform kan

tenkes å resultere i nye ordninger som kan være egnet for regional forvaltning.

Figur 5.1 Implikasjoner av økt regionalisering



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS



## 6 Referanser

- Asheim, Bjørn, og Markus Grillitsch. «Smart specialisation: Sources for new path development in a peripheral manufacturing region.» 2015.
- Cappelen, Ådne, et al. *Innovasjons- og verdiskapingseffekter av utvalgte næringspolitiske virkemidler*. Oslo, Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå, 2016.
- Cavallini, Simona, Rossella Soldi, Julia Friedl, og Margherita Volpe. *Using the Quadruple Helix Approach to Accelerate the Transfer of Research and Innovation Results to Regional Growth*. European Union Committee of the Regions, 2016.
- Dalum, B, S. Jacobsson, M. Preast, og A. Rickne . *Changing the regional system of innovation. The Economic Challenge for Europe- Adapting to a innovation based Growth*, 1999.
- Deloitte. *I forvaltningsrevisjon av bruken av de regionale utviklingsmidlene i Hordaland fylkeskommune fra 2016*. 2017.
- Etzkowitz, Henry, og Loet Levdesdorff. *The Triple Helix - University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge Based Economic Development*. Rochester, NY, 1995.
- EU. «Regulation (EU) No 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/20.» *Official Journal of the European Union* 56 (Desember 2013): 289-302.
- Forskningsrådet. «Forskningsbasert innovasjon i regionene (FORREGION). Programbeskrivelse.» 2017.
- Grillitsch, Markus, og Bjørn Asheim. *Place-based innovation policy for industrial diversification in reigons*. *European Planning Studies*, 26:8, 1638-1662, DOI: 10.1080/09654313.2018.1484892, 2018.
- Hagen, Terje P., et al. «Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunen.» 2018.
- Innovasjon Norge. «Oppdragsgiverrapport 2017.» 2018.
- Isaksen, A. *Regionale klynger og innovasjonssystemer - analytiske begreper og verktøy for politikkutforming*. Plan, 2010.
- Jacobsen, og Røtnes. «Cluster programs in Norway - evaluation of the NCE and Arena programs.» 2011.
- Kommunal og moderniseringsdepartementet. *Orientering om framlegg til statsbudsjett for 2019- programkategori 13.50 Distrikts og regionalpolitikk - førebels rammer*. Publisert 08. oktober 2018, 2018.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «Prop. 1 S (2016-2017) For budsjettåret 2017.» 2016.
- . *Regjeringa.no*. 3 oktober 2018. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktspolitikk/regionalnæringsutvikling/id2345489/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «Smart spesialisering som metode for regional næringsutvikling.» Oslo, 2018.

- Krugman. *Geography and trade*. MIT Press, 1991.
- Malmberg, A., og D. Power. «True clusters. A severe case of conceptual headache.» *Clusters and Regional Development. Critical Reflections and Explorations* (Bergens Tidene), 2006: 50-68.
- Meld. St. 14 (2014-2015). *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. 2015.
- Meld. St. 22 (2015-2016). *Nye folkevalgte regioner - rolle, struktur og oppgaver*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016.
- Meld. St. 6 (2018-2019). *Oppgaver til nye regioner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018.
- NIFU. *Følgforskning regionale forskningsfond*. 2013.
- Nordregio. *Fylkeskommunenes rolle som regional*. Nordregio Working Paper 2005:1, 2005.
- Nærings- og fiskeridepartementet. *Prop. 1 S (2018-2019) For budsjettåret 2019*. Nærings- og fiskeridepartementet, 2018.
- Porter, E. M. *Clusters and the new economics of competition*. Harvard Business Review, November-December, s. 77-90, 1998.
- Porter, Michael E. *Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan, 1990.
- Prange, Heiko. *Explaining varieties of regional innovation policies in Europe*. European Regional studies 15 (1): 39-52, 2008.
- Prop. 84 S (2016-2017). *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017.
- Rambøll. *Evaluering av kommunale og regionale næringsfond fra 2013*. 2013.
- Routledge; Pöyry. «Gjennomgang av offentlige virkemidler for næringsklynger og nettverk.» 2011.
- Samfunnsøkonomisk analyse AS. *Empirisk undersøkelse av sammenhengen mellom innsats og resultat og effekter av tiltak for lokal samfunnsutvikling*. Samfunnsøkonomisk analyse AS, 2016.
- Samfunnsøkonomisk analyse AS. *Evaluation of SkatteFUNN*. Samfunnsøkonomisk analyse AS, 2018.
- Samfunnsøkonomisk analyse AS. «Evaluering av Regionalt forskningsfond Midt-Norge.» 2017.
- Samfunnsøkonomisk analyse AS. «Evaluering av Regionalt forskningsfond Midt-Norge.» 2017.
- St.meld. nr. 12 (2006-2007). *Regionale fortrinn - regional framtid*. Kommunal- og regionaldepartementet, 2006.
- St.prp. nr. 1 (2008-2009). *For budsjettåret 2009*. Kunnskapsdepartementet, 2008.
- Steine m.fl. *SNDs regionale forvaltningsapparat - rapport fra arbeidsgruppe*. 1995.
- Technopolis. *Regionalisation trends of research and innovation*. 2018.

## 7 Vedlegg

### 7.1 A. Oppsummering av evalueringer av regionale virkemidler

---

Som en del av dette prosjektet har vi også gått gjennom evalueringer av og forvaltningsrevisjoner av fylkeskommunenes næringsrettede innsats. Evalueringen er ikke mange<sup>44</sup>, men indikerer at innsatsen virker i henhold til målsettingene. Mottakerne av midler hevder at tilskuddene har bidratt til økt lønnsomhet, rekruttering og engasjement, samt nyetablering av bedrifter og flere arbeidsplasser.

Evalueringene peker likevel på utfordring å dokumentere effekten på verdiskaping. Utfordringen skyldes både det at det kan ta lang tid før aktivitetene som i stor grad handler om entreprenørskap, samhandling og mobilisering faktisk gjenspeiles i økt verdiskaping, men også at aktørene som har mottatt midler i mange tilfeller har mottatt midler fra flere virkemiddelaktører og eller virkemidler samtidig.

Slike utfordringer er ikke unike for de regionale virkemidlene, men gjennomgående utfordringer også for nasjonale virkemidler (Cappelen, et al. 2016) (se for eksempel SSB evaluering av effekten av ulike forsknings- og innovasjonsvirkemidler).

Utfordringen med å dokumentere effekt kan imidlertid synes noe større for regionale virkemidler fordi beløpene gjerne har vært spredt på mange mottakere og fordi det er vanskelig å etablere kontrollgrupper som gjør det mulig å gjennomføre regionaliserte økonometriske effektanalyser. Det at det er vanskelig å måle effekter skyldes særlig måleutfordringer, men kan også skyldes måten virkemidlene har vært innrettet på. Men en evaluering av Samfunnsøkonomisk analyse AS (2016) peker også på at det kan være et uttrykk for mindre gode prosjekter som har fått støtte.

Bedrifter som har fått støtte fra de distriktsbaserte låneordningene som fylkeskommunen finansierer og som Innovasjon Norge forvalter har høyere verdiskaping, sysselsetting og produktivitet enn bedrifter som ikke har fått støtte og omtrent på linje med de nasjonale ordningene (mens innovasjonsgraden er noe lavere).

Innspill framkommet i forbindelse med denne rapporten peker på at selv små midler kan bidra til å sette i gang utviklingsaktiviteter som på sikt kan gi stor verdi til en region. For eksempel peker flere informanter på at samhandlingsaktiviteter finansiert av fylkeskommunen, RFF eller FORREGION har utløst aktiviteter som har lagt grunnlaget for mer varig samhandling. I enkelte tilfeller har også slike nettverksbaserte aktiviteter lagt grunnlaget for senere deltagelse i nasjonale programmer som klyngeprogrammet og SFI (Senter for fremragende forskning).

Selv om evalueringene av de regionale virkemidlene viser at disse stort sett fungerer etter hensikten, sier evalueringene først og fremst noe om det konkrete virkemidlet. Effektmålingene for eksempel av de distriktsbaserte låneordninger sier først og fremst noe om bedriftene som har fått støtte og Innovasjon Norge sitt

---

<sup>44</sup> Se for eksempel Deloitte (2017) og Rambøll (2013). (Samfunnsøkonomisk analyse AS 2016)

arbeid. Det er vanskelig å bruke denne typen målinger til å si noe om effekten av at virkemidlene er finansiert av fylkeskommunen.

Evalueringer og analyser av andre «regionale» programmer som de regionale forskningsfond og FORREGION peker også i retning av at virkemidlene fungerer etter hensikten.

Evalueringer<sup>45</sup> viser at disse virkemidlene virker mobiliserende og stryker kunnskapen i bedrifter, blant institusjoner som har liten erfaring med forskning og også i lokal og regional forvaltning, men at det ikke kan dokumenteres at deltagelsen styrker overlevelse, vekst og produktivitet.<sup>46</sup>

Evalueringene eksempelvis av VRI og FORREGION peker i retning av at virkemidlene både styrker bedriftene, men også fylkeskommunes interesse og kompetanse knyttet til forskning. Evalueringene peker på behovet for tydelig grenseflater mellom virkemidler og betydningen av å ha et regionalt apparat, men gir i liten grad retning for hva konsekvensene kan bli om disse og andre oppgaver og virkemidler overføres til fylkeskommunene.

---

<sup>45</sup> (NIFU 2013, Samfunnsøkonomisk analyse AS 2017)

<sup>46</sup> Når det gjelder forskningskvalitet så finner NIFU (2013) ingen indikasjoner på at forskningsprosjekter gjennom de regionale forskningsfondene var av lavere kvalitet enn i de nasjonale ordningene og tilbakemeldinger fra brukerne tyder på at relativt høy addisjonaltet.

## 7.2 B. Budsjettforslag 13.50-posten 2019 og 2018

Tabellen under viser budsjettforslaget for 2019 slik dette er presentert i Orientering i fremlegg til statsbudsjett for 2019-programkategori 13.50 Distrikts- og regionalpolitikk – førebels rammer (Kommunal og moderniseringsdepartementet 2018).

Figur 7.1 Forslag til bevilgninger under programkategori 13.50. i millioner kroner (løpende priser)

	Post (nummer)	Post (navn)	Forvalter	Ramme 2018 (saldert)	Ramme 2019 (for-slag)	Endring i NOK	Endring i %
<b>Delmål 1</b>	550.62	Bedriftsrettede låne og tilskuddsordninger i distriktene	FK (IN)	487,7	453,1	35	-7 %
	550.70	Bedriftsrettede programmer i distriktene	Staten (IN, SIVA)	95,7	119,0	-23	24 %
	550.64	Inkluderende og vekstkraftige lokalsamfunn	FK	154,4	50,0	104	-68 %
	554.01	Kompetansesenter for distriktsutvikling (inkl. Adm merkur)	Staten (Distriktssenteret)	27,8	32,8	-5	18 %
	550.73	Merkurprogrammet	Staten (Distriktssenteret)	38,3	49,7	-11	30 %
<b>Delmål 2</b>	553.60	Regionale tiltak for utvikling av nærmiljøer og tilgang til kompetanse	FK	142,0	47,0	95	-67 %
	553.74	Nasjonale tiltak for klynger og innovasjonsmiljøer	Staten (IN, SIVA)	249,8	281,1	-31	13 %
	553.63	Grenseregionale Inter-reg programmer	FK	51,3	52,7	-1	3 %
	553.76	Nordisk og europeisk samarbeid	Staten (div.)	30,0	30,9	-1	3 %
	553.65	Omstillingsprogrammer ved akutte endringer i arbeidsmarkedet	FK	112,0	79,9	32	-29 %
	Totalt 13.50			1389,0	1196,1	193	-14 %
<b>FK</b>	<i>Delmål 1</i>			642,1	503,1	139	-22 %
<b>FK</b>	<i>Delmål 2</i>			305,3	179,6	126	-41 %
<b>FK<sup>1</sup></b>	<i>Totalt 13.50</i>			932,4 *	667,3	265	-28 %

Kilde: Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (2018)

Note: <sup>1</sup> Postene er hentet fra tabell 2, mens beløp oppgitt i samlet FK er hentet fra tabell 3 med noe avvik når man aggregerer summene i tabell 2.

---

### 7.3 C. Referansegruppe

---

Navn	Organisasjon
Kristian Kopperud	KS
Jon Anders Drøpping	KS
Even Ystgård	Trøndelag Fylkeskommune
Arild Eielsen	Aust-Agder Fylkeskommune
Terje Stabæk	Nordland Fylkeskommune



# SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE