

Geir Tangen

**Næringsretta utviklingstiltak – verkemiddelbruk
frikopla frå regional planlegging?**

Prosjekttittel	Næringsretta utviklingstiltak – verkemiddelbruk frikopla frå regional planlegging?
Prosjektansvarleg	Møreforsking Volda
Prosjektlei	Jørgen Amdam, Høgskulen i Volda
Finansiering	Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)
Forfattar	Geir Tangen, Møreforsking Volda
Ansvarleg utgjevar	Møreforsking Volda / Høgskulen i Volda
ISSN	0805-8075 (elektr. utgåve)
Distribusjon	http://www.moreforsk.no/volda.htm http://www.hivolda.no/fou

© Forfattar/Møreforsking Volda

Føresegnene i åndsverklova gjeld for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne lese det på skjermen eller framstille eksemplar til privat bruk. Utan særskild avtale med forfattar/Møreforsking Volda er all anna eksemplarframstilling og tilgjengeleggjering berre tillate så langt det har heimel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavarar til åndsverk.

Notatserien er for ulike slag publikasjonar av mindre omfang, t.d. forprosjektnotat, foredrag, artikkelutkast o.a. Eit hovudføremål med serien er å stimulere til publisering og fagleg debatt i miljøet. Spreinga går i hovudsak til fagmiljøet i Volda, til eksterne fagmiljø og personar som forfattar(ar) ønskjer kommentarar frå. Kvar forfattar er ansvarleg for sitt arbeid.

Næringsretta utviklingstiltak – verkemiddelbruk frikopla frå regional planlegging?

Næringsretta utviklingstiltak er eit noko særmerkt verkemiddel i høve regionalt utviklingsarbeid samanlikna med andre verkemiddelordningar både i Noreg og truleg og i ein nordisk samanheng. Dette fordi denne ordninga representerer store løyvingar til regionalt nivå, kriteria for bruken av midlane er relativt generelle og fridomen er stor i høve lokal organisering og val av arbeidsformer. I tillegg har haldninga frå sentrale myndigheiter vore at dette er ”næringslivet sine egne pengar”. Funna presenterte i dette paperet syner at ein i verkemiddelbruken knytt til ordninga har mangla formell forankring og kopling til strategisk regional planlegging, og at næringslivet har hatt ei svært aktiv rolle i dei regionale prosessane.

Næringsretta utviklingstiltak - kompensasjon for auka arbeidsgjevaravgift (Kap. 551, Post 61) kan knyttast til den geografiske differensieringa av arbeidsgjevaravgifta. Sidan 1975 har Noreg vore delt inn i ulike arbeidsgjevaravgiftssoner, men frå 2004 vart ordninga med geografisk differensiert arbeidsgjevaravgift gradvis endra etter eit pålegg frå ESA. Pålegget frå ESA har samanheng med at differensieringa av arbeidsgjevaravgifta vart rekna som driftsstøtte. Målet med dei næringsretta utviklingstiltaka har vore å få til ein særskilt næringsretta innsats i område som fekk auka arbeidsgjevaravgift frå og med 2004. Innsatsen gjennom desse kompensasjonsmidlane skal mellom anna medverke til å fremje målet om å ta vare på hovudtrekka i busetnadsmønsteret, og med utgangspunkt i dei spesielle utfordringane og ressursane som ein har i kvar region, freiste å ta ut det verdiskapingspotensialet som finst der. Dette gjennom implementering av tiltak og prosjekt som kan gje varige, positive effektar for næringslivet og regionane. Utgangspunktet frå sentralt hald har vore at dette er ”næringslivet sine egne pengar”, og at verksemdene skal få attende pengane ”krone for krone”. Innhaldet i denne særskilde innsatsen har i kvart fylke vorte utforma i samarbeid mellom næringslivet og dei regionale partnerskapa i form av konkrete handlingsplanar. Fylka som er omfatta av ordninga har blitt utfordra til å ta på seg ei koordinerande rolle i høve til prosessane knytt til verkemiddelbruken, og regionane har blitt oppmoda om å kome opp med planar og prosjekt som dei vil prioritere.

Problemstilling og datagrunnlag

Storleiken på midlane, dei relativt generelle kriteria for bruken av midlane, den store fridomen til organisering, haldninga frå sentralt hald om at dette er næringslivet sine pengar og den auka merksemda på partnerskapsutvikling regionalt er i korte trekk noko av det særmerkte ved dei næringsretta utviklingstiltaka samanlikna med andre verkemiddelordningar både i Noreg og truleg og i ein nordisk samanheng. Det er vidare fleire utfordringar når det gjeld bruken av kompensasjonsmidlar for arbeidsgjevaravgift. I høve til næringsretta utviklingstiltak og regional planlegging påpeikar Amdam (Amdam 2005, 2006) mellom anna at det einaste organet som systematisk har drive analyse av næringsliv og samfunn og forsøkt å utvikle felles mål,

visjonar og strategiar for samfunnsutvikling i fylket, er fylkes-kommunen i fylkesplanlegginga og i strategiske næringsplanar. Det varierer sjølvsagt korleis fylkeskommunen har greidd å aktivisere næringslivet sine ulike aktørar i så stor grad og på ein slik måte at ein har greidd å utvikle felles strategiar og satsingsområde og som med grunnlag i ein slik fellesskap "automatisk" vil fungere som ei rettesnor også for bruken av desse midlane. Ei utfordring vil vere å unngå at ulike aktørar har ulike oppfatningar om kva som er dei store utfordringane innan nærings- og samfunnsutvikling, ulike mål, ulike strategiar og konkurrerande tiltak.

I dette paperet vil vi sjå nærare på i kva grad ein gjennom dette verkemiddelet finn samsvar mellom bruken av midlar regionalt og utfordringar og prioriteringar nedfelt i regional planlegging gjennom fylkesplanar og regionale utviklingsprogram (RUP) – eller om verkemiddelbruken til no er frikopla frå den regionale planlegginga. Den tydelege sentrale politiske markeringa av at dette var "næringslivet sine egne pengar" har mellom anna ført til at andre aktørar, i hovudsak næringslivsrepresentantar, vart mobilisert som hovudaktørar og retningsgivarar i organisering og verkemiddelbruk (Rye og Yttredal 2005). Utifrå desse førebelse funna vil ei hypotese vere at "tradisjonell" næringslivskunnskap kan bli dominerande i høve til verkemiddelbruken og at kunnskapen som er nytta førebels er "tilfeldig" og avhengig av kva aktørar som er aktivisert i styringssystemet – men prega av næringslivsaktørar som vil kontrollere bruken av "sine egne pengar" og deira oppfatningar. Kunnskapen er såleis næringsprega, men også retta mot samfunnsavhengigheita til næringslivet. Healey (Healey et. al. 1999) omtalar kunnskapsressursar som ein av fleire avgjerande dimensjonar knytt til utvikling av institusjonell kapital i ein planleggings- og utviklings-samanheng. Over tid vil kunnskapsressursar – saman med relasjonsressursar og mobiliseringsressursar – endre seg, men ofte på måtar som framstår som "stivhengig" og "tradisjonell". Det skjer ikkje dramatiske endringar av kunnskap, relasjonar, arenaer, deltaking m.v. over tid – i staden har organisasjonar og institusjonar som eit verkemiddel med seg ei "historie" som også vil prege framtida om ein ikkje syter for dramatiske "brot". Organisering og verkemiddelbruk i høve kompensasjonsordninga vil førebels truleg vere relativt lite prega av felles strategisk tenking og regional planlegging. Såleis vil denne ordninga kunne representere eit slikt "brot" med administrative tradisjonar samanlikna med bruken av andre verke-middel (særleg i høve til Kap. 551, Post 60 - midlane), eller prosessane og aktørane knytt til avgjerder om verkemiddelbruken. Dette gjennom at andre aktørar, i hovudsak næringslivsrepresentantar, vert mobilisert som hovudaktørar og retningsgivarar i organisering og verkemiddelbruk. Amdam (Amdam 2006) påpeikar at ein truleg vil finne store forskjellar mellom fylka i høve til både organisering og verkemiddelbruk, særleg gjeld dette kva aktørar og tema som er mobilisert, kva relasjonar som er utvikla/aktivisert og kva kunnskap som er nytta.

Datagrunnlaget presentert i dette paperet er henta frå Nordland og Sogn og Fjordane – to av dei 14 fylka som denne ordninga omfattar. Desse to fylka har valt ulike modellar for organisering og bruk av midlane. I Sogn og

Fjordane har næringslivet i stor grad hatt hovudrolla i høve til verkemiddelbruken, medan ein i Nordland regionalt har utvikla tette samarbeid mellom næringsliv og folkevalde. Datamaterialet er basert på ei kommunikatív følgjeevaluering for perioden 2004 - 2006 på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). I tillegg til dokumentgranskningar av relevante dokument (handlingsplanar, godkjeningsbrev frå KRD, rapportering til KRD m.v.) og regionale planar (fylkesplanar, regionale utviklingsprogram m.v.) har vi gjennomført djupneintervju med totalt 15 sentrale informantar i desse to utvalde fylka og også vore observatørar på fylkesvise styringsgruppemøte. Vidare har vi halde fleire nasjonale og regionale erfaringsseminar med ulike regionale aktørar og brukarar knytt til ordninga.

Verkemiddelapparat og støtteordningar i endring

Det vert hevda at i ein nordisk kontekst skil norsk regionalpolitikk seg ut med eit svakt regionalt nivå, og ein uklar nasjonal politikk om samarbeidet mellom styringsnivå (Bukve og Amdam 2004, Amdam, R. 2005). Noreg skil seg også frå dei andre landa ved at regionale partnerskap i hovudsak vert avgrensa til aktørar i offentleg sektor (Gjertsen 2002, Gjertsen og Halkier 2004). Partnerskap på regionnivået har fått auka merksemd, og dette er særleg knytt til kravet om at fylka skal utarbeide regionale utviklingsprogram og at dette skal skje i eit samarbeid mellom fylkeskommunane, regionale statsorgan, næringslivet og andre aktørar i regionane (Sollund et.al. 1997, Mariussen et.al. 2000, Arbo 2002). Ansvarsreforma frå 2002 har utpeika fylkeskommunane som regionale utviklingsaktørar og fylka har i praksis fått ansvaret for distriktspolitikken. Reforma omfattar i første omgang berre den smale distriktspolitikken, men dersom trenden mot regionalisering held fram, kan det tenkast at fylkeskommunen får ansvar for større delar av næringspolitikken. Til dømes kan det tenkast at det som vert kalla heilskapleg innovasjonspolitikkk vert eit viktig arbeidsfelt for fylkeskommunane (sjå m.a. Amdam, Selstad og Vike 2004, Onsager og Selstad 2004, Selstad 2004). Det har altså skjedd ei nedbygging av den detaljerte verkemiddelforvaltninga, mellom anna ved at verkemiddel er gjorde meir næringsnøytrale og ved større innslag av programorienterte satsingar. Nye tildelingsmodellar til fylkesnivået har lagt til rette for meir integrerte organisasjonsformer og avgjerdsprosedyrar. I den offentlege partnerskapen på fylkesnivå har det vokse fram avtalebaserte samarbeidsformer og nettverk av ulike slag. På den andre sida har desse partnerskapa enno ikkje ført fram til ei strategisk samordning av utviklingsaktørane i dei fleste fylka. Ein ser altså innslag av styring gjennom governance meir enn government, men også at denne prosessen enno ikkje er fullført. Kva som skjer vidare, vil avhenge av korleis fylka utøvar sitt nye ansvar og kva føringar som vert lagt frå statleg nivå. Evalueringa av fylkeskommunen si rolle som regional utviklingsaktør (Knudsen et.al. 2005) påpeikar mellom anna at partnerskap som regionalpolitisk omgrep representerer meir nytale enn ny politikk. Dersom fylkeskommunane skal mobilisere tunge partnerskap for ein forsterka regionalpolitikk, krev det større politiske reformer og grep enn dei som er gjennomført dei siste åra. Fylkesplanlegginga fungerer i stor grad som ein arena for felles viljesdanning og strategiutvikling i høve til regionalt utviklingsarbeid og

fylkesplanane framstår som meir stringente og strategisk spissa, meir realistiske handlingsretta og betre tilpassa til regionale utfordringar enn tidlegare. Dette har skjedd dei fleste stader og uavhengig av ansvarsreforma. Problemet er at mange sentrale aktørar som til dømes statleg verksemd ikkje er med i planprosessane eller føler seg bundne av dei (Knutsen et.al. 2005, Amdam 2006).

Dei seinare åra har det skjedd endringar i verkemiddelapparat og verkemiddelbruk både internasjonalt, nasjonalt og regionalt – særleg knytt til ansvars- og verkemiddeldelegering (sjå m.a. Baldersheim 2002, Nilsson og Uhlin 2002, Christensen 2003). Teigen (2004) påpeikar at sjølv om det ikkje utan vidare er enkelt å samanlikne distriktpolitisk støtte før og no, skjedde det ein jamn nedbygging av distriktpolitikken som politikkområde gjennom 1990-talet. Fylkeskommunane har hatt visse midlar til regionutviklande tiltak, og dei inngår i den større potten dei får til samla disposisjon gjennom ansvarsreforma. Selstad (2004) uttrykkjer at i prinsippet står fylkeskommunane relativt fritt å omfordele midlane mellom ulike tiltak og at eit slikt mogleg mangfald kan illustrere intensjonen med ansvarsreforma, nemleg at tiltaka skal reflektere lokale og regionale behov. Til no har ein registrert at fylka har inngått partnerskapsavtalar mellom anna med Innovasjon Norge (IN), Norges forskningsråd (NFR) og Selskapet for industrivekst (SIVA).

Det mest omfattande verkemiddelet i det som ein kan inkludere i eit utvida omgrep om den smale distriktpolitikken har vore den differensierte arbeidsgjevaravgifta. Stortinget har gjennom handsaminga av statsbudsjettet for både 2004 og 2005 sett av midlar til næringsretta utviklingstiltak i dei regionane som er omfatta av omlegginga av den differensierte arbeidsgjevaravgifta. Ordninga med næringsretta utviklingstiltak er relativt omfattande. Det vart løyvd 500 millionar NOK for budsjettåret 2004, og for budsjettåret 2005 vart det løyvd 795 millionar NOK til næringsretta utviklingsmidlar som kompensasjon for auka arbeidsgjevaravgift i regionane som er omfatta av omlegginga av den differensierte arbeidsgjevaravgifta. I tillegg har ein løyvd midlar til transportstøtte til føretak som vart ramma av auken i arbeidsgjevaravgifta. Den fylkesvise fordelinga byggjer på utrekna kostnadsauke som næringslivet får i kvart fylke som følgje av omlegginga av den differensierte arbeidsgjevaravgifta frå og med 2004. Det vart uttrykt frå regjeringa i høve til tildelingane for 2005 at det er viktig at aktørane maktar å utvikle spissa mål, strategiar og satsingsområde for det vidare arbeidet. I stor grad handlar det om å vere bevisst om profil og innretning av verkemiddelbruken som både kan kome næringslivet og samfunnet til gode på lang sikt. I St.meld. nr. 25 (2004-2005) vart det påpeika at fylkeskommunane bør vurdere å nytte erfaringar frå arbeidet med dei næringsretta utviklingstiltaka i arbeidet med å vidareutvikle samarbeidet i partnerskapa om prioritering av midlane til regional utvikling. Midlane til næringsretta utviklingstiltak er store, og utgjer for somme fylke langt større summar enn dei regionale utviklingsmidlane som er desentraliserte til fylkeskommunane under Kapittel 551, post 60, på budsjettet til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Utifrå dette vert det viktig å få til eit godt

og systematisk samarbeid regionalt om bruken av dei ulike midlane som skal medverke til regional næringsutvikling.

Kriteria som gjeld for dei næringsretta utviklingstiltaka er relativt generelle. Det vert lagt til grunn at midlane kan nyttast innanfor ulike sektorar og område for å fremme næringsutvikling. Dette kan til dømes vere samferdsel, digital infrastruktur, FoU og tiltak for nyskaping, kompetanseheving, samarbeid mellom skule og næringsliv, næringsretta program i regi av verkemiddelapparatet, eller andre tiltak som kan gjere næringslivet meir konkurransedyktig og lønsamt. I handsaminga av handlingsplanane frå fylka har departementet særleg lagt vekt på følgjande kriteriar:

- Næringslivet har spelt ei sentral rolle i dei regionale prosessane.
- Bruken av midlane må skje innanfor dei rammene som er sett i regelverket om offentleg støtte etter EØS-avtalen.
- Midlane kan ikkje nyttast til ordinær drift av fylkeskommunale eller kommunale tenester eller kommunal tenesteproduksjon, med unntak av eventuelle spesielle forsøksordningar.

Det er såleis næringslivet sine eigne ønskjer og prioriteringar som i særleg grad skal vere førande for dei planane som vert utarbeidd. Departementet har i høve til dette uttrykt at ein vil vere tilbakehalden med å overprøve regionale prioriteringar så lenge dei oppfyller dei opplista kriteria og det er konsensus regionalt om dei ulike tiltaka.

Næringsretta utviklingstiltak og regionalt plan- og utviklingsarbeid i fylka Sogn og Fjordane og Nordland

I det vidare vil vi presentere hovudtrekka i det regionale plan- og utviklingsarbeidet knytt til fylkesplanar og regionale utviklingsprogram i fylka Sogn og Fjordane og Nordland, og skissere hovudprofilen for bruken av dei næringsretta utviklingsmidlane i desse to fylka slik det kjem til uttrykk gjennom formuleringar i handlingsplanane for 2004 og 2005.

Sogn og Fjordane

Fylkesplan for Sogn og Fjordane 2001 - 2004, Fylkesplan for Sogn og Fjordane 2005 - 2008

Fylkesplanen for Sogn og Fjordane 2001 - 2004 retta merksemd mot temaområda "Eit godt liv", "Næring og læring", "Berekraftig utvikling" og "Infrastruktur". Følgjande hovudmål er formulerte i fylkesplanen for 2001 - 2004 knytt til dei respektive temaområda:

- Med grunnlag i gode nærmiljø skal Sogn og Fjordane vere eit spanande, utfordrande og internasjonalt retta fylke.
- Sogn og Fjordane skal ha eit variert og robust næringsliv som utnyttar fylket sine ressursar på ein berekraftig måte.
- Eit berekraftig Sogn og Fjordane som sikrar levegrunnlaget for kommande generasjonar.
- Infrastrukturen i Sogn og Fjordane skal tilfredsstillere næringslivet og innbyggjarane sine behov og legge til rette for busetnad og sysselsetjing.

For å kunne oppfylle desse hovudmålsettingane formulerte i fylkesplanen vart heile 14 ulike program etablert i Sogn og Fjordane. Programma var mellom anna knytt til "Landbruk og bygdeutvikling", "Reiseliv", "IKT og open forvaltning", "Kulturminne, areal og naturressursforvaltning", "Folkehelse og helsesamarbeid" og "Energiproduksjon - olje/gass og mineralressursar". Fylkesplanen for Sogn og Fjordane 2005 - 2008 byggjer vidare på fylkesplanen for Sogn og Fjordane 2001 - 2004 som eit styringsdokument for utvikling i Sogn og Fjordane fylke. Kommunane, offentlege etatar, næringslivet og frivillige organisasjonar har i fellesskap utvikla strategien under leiing av fylkeskommunen. Det vert uttrykt i fylkesplanen at det også er denne regionale partnerskapen som vil arbeide med strategiane gjennom felles program og konkrete prosjekt. I arbeidet med fylkesplanen for åra 2005 - 2008 vert det lagt opp til ein reduksjon frå 14 program til 7 satsingsområde i den nye "regionale strategien". Satsingsområda i fylkesplanen for Sogn og Fjordane 2005 - 2008 er knytt til "Verdiskaping" (industri, småskala næringar og lokalsamfunn, sjøretta aktivitet og tenesteyting) og "Bu og leve" (folkehelse, ungdom, folkestyre og medverknad, offentleg verksemd).

Handlingsplan for kompensasjonsordninga for Sogn og Fjordane 2004 og 2005

I Sogn og Fjordane valde ein å organisere arbeidet med kompensasjonsmidlane gjennom eit eige fond. I tråd med vedtektene vart det etablert eit fondsstyre. I 2005 var fondsstyret samansett med representantar frå næringslivet, Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL), Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Sogn og Fjordane fylkeskommune. Leiaren av fondsstyret har vore representant frå Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). Vidare har Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) sekretariatsfunksjonen for fondsstyret og Innovasjon Norge (IN) står for saksbehandlingsninga. Tiltaka i handlingsplanen for Sogn og Fjordane for 2004 var i hovudsak å styrke FjordInvest og Innovasjon Norge (IN) samt satsing på breiband og kompetanse. Den økonomiske ramma for 2004 var på 49 millionar NOK. Handlingsplanen for 2005 vart delt i to hovuddelar; ein som omfatta fellestiltak og ein som omfatta bedriftsretta tiltak. Fellestiltaka vart delt opp i tiltaka "Nyskaping i samarbeid", "Kompetanse i samarbeid" og "Risikokapital", medan den bedriftsretta delen vart delt opp i tiltaka "Investeringsstilskot", "Tilskot til einskildsverksemdar og andre tiltak", "Verkemiddelbruk i sone D", "Styrking av næringsretta FoU", "Samarbeid skule og næringsliv" og "Etablering og Innovasjon". I 2005 var den økonomiske ramma på om lag 71 millionar NOK. I handlingsplanen for 2005 vart det påpeika at ein legg vekt på kontinuitet i høve fokusområda frå handlingsplanen for 2004, samstundes som ein legg endå større vekt på samarbeidsprosjekt knytta til nyskaping og kompetanse. Den viktigaste årsaka til dette har vore det signalet som næringslivet sjølv har gjeve gjennom å prioritere slike prosjekt.

Nordland

Fylkesplan for Nordland 2004 - 2007 og Utviklingsprogram Nordland (UPN) 2004 - 2007

I Fylkesplan for Nordland 2004 - 2007 vart følgjande tema prioritert:

- Felles innsats for felles framtid.
- Sterke bu-, arbeids- og serviceregionar (BAS).
- Å ta i bruk potensialet langs kysten.

Utviklingsprogram Nordland 2004 - 2007 (UPN) skal iverksetje målsettingar og strategiar i fylkesplanen for Nordland. Utarbeidinga av Utviklingsprogram Nordland har skjedd i eit nært samarbeid mellom Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Landsorganisasjonen i Norge (LO), Fylkesmannen, Aetat Nordland, Innovasjon Norge (IN), kommunane i Nordland gjennom regionråda og Nordland fylkeskommune. Programmet er bygd kring satsingsområda "Kompetanse", "Innovasjon og entreprenørskap", "Regionbygging" og "Infrastruktur".

Handlingsplan for kompensasjonsordninga for Nordland 2004 og 2005

Det var fylkesrådet i Nordland som initierte samansettinga av ein organisasjon for å forvalte midlane, og denne styringsgruppa har hatt representantar frå ulike nærings-/bransje-organisasjonar som Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Landsorganisasjonen i Norge (LO), Handels- og servicenærings Hovedorganisasjon (HSH), Nordnorske entreprenørers serviceorganisasjon (NESO), Bedriftsforbundet, Innovasjon Norge (IN), regionane og politikarar frå fylket og kommunane. Fylkeskommunen har fungert som sekretariat. Sjølv om næringslivet har hatt fleirtal i den sentrale styringsgruppa, har styringa av kompensasjonsmidlane i rimeleg grad vore forankra i det etablerte politiske systemet. Overordna har fylkeskommunen basert ei fordeling av midlane ut ifrå den tildelte ramma på om lag 123 millionar NOK i 2004. I handlingsplanen for 2004 påpeikar Nordland fylkeskommune betydninga av å sjå bruken av desse midlane i samheng med fylkesplanen for Nordland, dei øvrige verkemiddelordningane, Utviklingsprogram Nordland (UPN) samt regionale og lokale næringsplanar. Handlingsplanen for Nordland for 2004 er inndelt slik at dei einskilde regionane (Sør-Helgeland, Helgeland, Indre Helgeland, Salten, Ofoten, Lofoten og Vesterålen) har sin eigen plan. Regionråda (kollegium av ordførarar) har hatt ansvaret for å utarbeide handlingsplanar i nær dialog med næringslivet og kommunane i sin region, og regionråda eller det organet dei delegerer ansvaret til, har ivareteke sekretariatsansvaret for iverksettinga av programmet. Vidare har regionråda formelt oppnemnt regionale styringsgrupper der næringslivet har fleirtal, men der lokale politikarar også er representerte. Dei regionale styringsgruppene har vedtaksmynde over dei regionale programma og dei har den direkte kontakten med brukarane. Fleire av sekretariata for dei regionale styringsgruppene er lagt til regionråda. Den sentrale styringsgruppa i Nordland er såleis ikkje direkte involvert i konkrete prioriteringar. Måla for dei næringsretta utviklingstiltaka i Nordland vert operasjonalisert gjennom ulike innsatsområde. Innsatsområda er tidsmessig gjennomløpande for

fireårsperioden 2004 - 2007, dvs. tilsvarende fylkesplanperioden og utviklingsprogrammet. Det er i prosessen identifisert mellom anna "Innsatsområde retta mot bedriftsretta tiltak/lokal næringsutvikling og kompetanseutvikling i bedriftene", "Innsatsområde for innovasjon og nyskaping", "Innsatsområde for næringsretta infrastruktur og samferdsel, digital infrastruktur/breiband" og "Innsatsområde for FoU/kompetanse".

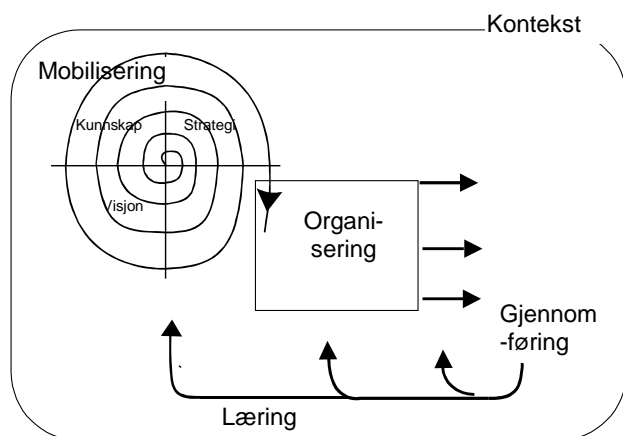
I handlingsplanen for 2004 vert det påpeika at det er samsvar mellom desse innsatsområda og Fylkesplanens innsatsområde. Både handlingsplanen og forvaltningsopplegget utforma i 2004 vart vidareført i Nordland i 2005. Dette har medført at midlane til næringsretta utviklingstiltak i 2005 vart fordelt på og forvalta i dei sju regionane medan Innovasjon Norge (IN) forvalta midlane til bransjetiltak. Den økonomiske ramma til Nordland var om lag 200 millionar NOK i 2005. Om lag ¼ av midlane er løyvd til bransjeprogram og ¾ av midlane til regionprogram. I rapporteringa til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) om bruken av midlane for 2005 uttrykkjer Nordland fylkeskommune at det er godt samsvar mellom innsatsområda i handlingsplanen og innsatsområda gjennom Fylkesplanen for Nordland. Nordland fylkeskommune påpeikar vidare i rapporteringa til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) at dette bidrar til at midlane vert ført tilbake på ein måte som treff næringslivet, og at midlane vert nytta til tiltak som kan gje varige positive effektar og auka konkurransevne for næringslivet og regionane i Nordland. Løyvingane i Nordland er prega av regional ulikskap gjennom at dei ulike regionane i Nordland har svært forskjellige prioriteringar i sine handlingsplanar, sjølv om mange av dei same satsingsområda går att.

Det kjem fram gjennom rapporteringa til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) for 2005 at Innovasjon Norge (IN), Nordland, meiner ordninga har ført til mange nye samarbeidsrelasjonar i bransjane, utvida og styrka nettverk. Vidare rapporterer samtlege regionar om positive erfaringar i forhold til auka samarbeid mellom næringslivet, offentleg sektor/forvaltning/FoU, samt auka samhandling mellom ulike næringslivsaktørar. Det vert påpeika i rapporteringa for 2005 at det tidlegare har vore problematisk å få til eit godt samspel mellom offentleg sektor og privat sektor (næringslivet) i arbeidet med planprosessane. Nordland fylkeskommune uttrykkjer at dei erfaringane som er gjort gjennom kompensasjonsordninga med omsyn til samarbeid mellom sektorane, mellom regionane og internt i dei einstilte regionane, vert det viktig å trekkje med seg inn i dei framtidige planprosessarbeida, til dømes fylkesplanarbeidet og Utviklingsprogram Nordland (UPN).

Verkemiddelbruk utan forankring i regional planlegging?

Vurderinga vår av verkemiddelbruken i Sogn og Fjordane og Nordland vil ta utgangspunkt i ein modell knytt til utviklings- og planleggingsvariablar i dynamiske prosessar (Amdam, R. 2005). Dersom ein ønsker å utvikle og stimulere dynamiske prosessar, bør lokalt og regionalt utviklingsarbeid påverke følgjande variablar i figur 1 :

Fig. 1. Utviklings- og planleggingsvariablar (Amdam, R. 2005).



Modellen byggjer på ei erkjenning om at det eksisterer nokre sentrale variablar i dynamiske, regionale utviklingsprosessar der ein prøver å kombinere styring ovanfrå og ned (government) med engasjement nedanfrå og opp (mobilisering og governance).

Mobilisering og strategiutvikling – føreset kunnskap om situasjon og utfordringar

Mobilisering i høve til regionalt utviklingsarbeid føreset kunnskap om situasjon og utfordringar, og erkjenning og akseptasjon av denne kunnskapen. Sjølv om verkemiddelbruken i Nordland berre har relativt liten formell forankring i eksisterande planar, vert dei faktiske løyvinga gjennom ordninga vurderte som rimeleg samsvarande med dei strategiske utfordringane for fylket og dei konkrete prioriteringane formulerte gjennom den regionale planlegginga i Nordland. Ein sentral informant i utvalet påpeikar følgjande i høve til dette:

”Vi har vorte bedne av fylkeskommunen om å sjå til det som skjer i fylket når vi utarbeidar handlingsplanar for dei ulike regionane i Nordland, men planane er veldig generelle så det er vanskeleg å ikkje treffe.”

Det er uklart om samsvaret mellom løyvingar og formulerte utfordringar for fylket er tilfeldig gjennom aktivisering av gamle planar og prosjekt knytt til korte fristar i 2004 i høve til innføringa av ordninga, eller om det er eit uttrykk for meir medvitne prioriteringar forankra i vedtekne regionale planar og utviklingsprogram. Det er vidare mykje å hente i samordning mellom kompensasjonsmidlar og andre verkemiddel og stimuleringstiltak. Dei ulike regionane har svært forskjellige prioriteringar, sjølv om mange av dei same satsingsområda går att. Dette har og samanheng med at dei ulike satsingsområda er rimeleg breidt definert.

Når det gjeld Sogn og Fjordane fylke vert det mellom anna påpeika i handlingsplanen for 2006 at i evalueringa av innsatsen i 2005 og i utforminga av ny handlingsplan for 2006 har ein – i tillegg til å vidarføre

næringslivet sine prioriteringar – lagt til grunn eit mål om å ta omsyn til delar av Sogn og Fjordane fylkeskommune sin fylkesplan og Innovasjon Norge sine tilrådingar som verkemiddelaktør. Aktørar i Sogn og Fjordane gjev uttrykk for at det er rimeleg lik oppfatning av kva som er dei viktigaste utfordringane for fylket framover. Stikkord som omstilling frå industri- og landbruksbasert næringsstruktur, kompetansesarbeidsplassar og tilpassing til ein global økonomi vert påpeika. I 2004 og 2005 valde ein i Sogn og Fjordane å nytte kompensasjonsmidlane på bedriftsretta tiltak, kompetansebygging, til risikokapital, infrastruktur (breiband) og for å styrke reiselivet. På denne måten synest dei fleste å meine at midlane frå kompensasjonsordninga medverkar til å løyse dei utfordringane fylket har, og at det i praksis ikkje er så stor forskjell mellom prioriteringar i fylkesplanen og løyvingar frå kompensasjonsmidlane.

Systemet kring bruken av dei næringsretta utviklingstiltaka i Nordland og Sogn og Fjordane er i stor grad prega av konsensus, men det kan ikkje seiast at arbeidet med og prosessane knytt til fordelinga av kompensasjonsmidlane i desse to fylka er særleg sterkt formelt forankra i eksisterande planar knytt til regional utvikling (jf. Rye og Yttredal 2005). Dette sjølv om det i begge fylka er slik at planane og oppfatninga av utfordringane for fylka er meir eller mindre samanfallande. Aktørar både i Nordland og Sogn og Fjordane uttrykkjer at tiltaka som vert gjennomførte ”tilfeldigvis” er samanfallande med prioriteringar i fylkesplanane. Følgjande sitat frå ein sentral regional aktør i Sogn og Fjordane i høve kompensasjonsordninga kan illustrere dette:

”Meir flaks enn medvite; overraskande lik retning på fylkesplanen og handlingsplanen. Nokre aktørar i begge prosessane har sikkert vore med og påverka i same retning. Har truleg og samanheng med nokolunde felles verkelegheitsoppfatning.”

Dette kan tyde på at oppfatninga av dei utfordringane fylka står overfor ikkje er særleg forskjellige i ulike miljø. Det verkar også som om handlingsplanane er fundert i ein felles erkjenning av dei langsiktige utfordringane regionen/fylket står overfor. Ein del av dei tiltaka som er prioriterte er også langsiktige. Sidan det ikkje er mogleg å løyve midlar for meir enn eitt år om gangen, og sidan det også har vore relativt stor usikkerheit kring løyvingane, har langsiktig tenking til dels vore vanskeleg.

Samla sett kan det sjå ut som at ein har sams oppfatning i høve utfordringar for fylke og region i Sogn og Fjordane, medan det er delvis ulikt syn i dei ulike regionane i Nordland i høve til kva som er dei viktigaste utfordringane i Nordland fylke. Begge fylka har oppretta egne forvaltningsorgan, men nyttar delvis eksisterande strukturar. Verkemiddelbruken i begge fylka er førebels prega av fragmentering gjennom mindre tildelingar til småprosjekt, men vender truleg i Nordland mot auka samarbeid og større prosjekt i seinare tildelingar. Til no har verkemiddelbruken både i Nordland og Sogn og Fjordane i relativt liten grad vore formelt forankra i eksisterande regionale planar. Informantar i utvalet påpeikar i høve til dette at dei sterke sidene ved kompensasjonsordninga er knytt til at ein gjennom forvaltninga av desse midlane har det offentlege og næringslivet truleg meir aktiv

samhandling og samarbeid samanlikna med ordinære fylkesplanprosessar. Ein sentral informant påpeikar både sterke og svake sider ved verkemiddelet på følgjande måte:

”Styrken ved verkemiddelet er knytt til at dette er ein moglegheit til innsats innan større målretta område eller tiltak der det er betydeleg samarbeid mellom næringslivet og det offentlege. Næringslivet og det offentlege har møtt kvarandre betre her enn i fylkesplanarbeidet. .. Svakheita er at det ikkje er god nok samanheng mellom den overordna fylkesplanen og det arbeidet som vert gjort i høve kompensasjonsmidlane. Ein har fått ein ny regional utviklingsaktør med eigen agenda.”

Samstundes vert det påpeika frå informantar i Sogn og Fjordane at fondsstyret har vore mobilisert i høve til fylkesplanarbeidet gjennom at representantar som er knytt til begge prosessane – både fylkesplanprosessen og kompensasjonsmidlane – tar med seg kunnskap og informasjon til fondsstyret. Det vert og haldne kontaktmøte og regionaliseringshøyringar som ein del av handlingsplanprogrammet i høve til ulike bransjar, miljø m.v. Informantar i utvalet uttrykkjer at samla sett er dette kunnskap og informasjon som direkte og indirekte kan vere nyttig i høve til både fondsstyret si forvaltning av kompensasjonsmidlane og fylkesplanarbeidet i Sogn og Fjordane, og at representantar i fondsstyret mellom anna frå Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Innovasjon Norge (IN) prøver i størst mogleg grad å skjele til pågåande fylkesplanprosessar i Sogn og Fjordane knytt til aktuelle temaområde. Noko av forklaringa på den manglande formelle forankringa og koplinga til fylkesplanen i Sogn og Fjordane kan ha samanheng med at den gamle fylkesplanperioden gjekk ut i 2004, og at den nye fylkesplanen hadde ein uavklara status då ordninga med dei næringsretta utviklingstiltak vart etablert av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Det vert no arbeid med ulike fylkesprogram og satsingar i Sogn og Fjordane og ein har mellom anna invitert representantar frå fondsstyret for kompensasjonsmidlane til å vere deltakarar i ulike arbeidsgrupper knytt til fylkesplanprosessen. Informantar i utvalet uttrykkjer at ein har von om at dette kan betre samordninga mellom fylkesplanarbeidet og forvaltninga av kompensasjonsmidlane i Sogn og Fjordane gjennom å knytte konkrete prosjekt opp mot fylkesplanen. Fleire informantar i utvalet meiner generelt at ein må ha eit nært og tett partnerskap mellom fylkesplanarbeidet og fondsstyret. Det er truleg i stor grad aksept for eit slikt syn mellom dei ulike sentrale aktørane i Sogn og Fjordane, men at ein til no ikkje har formalisert eit slikt samarbeid. Konkret vert det peika på at dette har vore mogleg til dømes knytt til breibandsatsinga og innan akvakulturnæringa. Særleg innan breibandsatsinga vert det påpeika at ein har utvikla handlingsplanar som er rimeleg i samsvar med fylkesplanen i Sogn og Fjordane, men at det frå næringslivet si side var naturleg at dette ikkje var ein del av ein fylkeskommunal planprosess. Samstundes vert det påpeika frå sentrale næringslivsinformantar i utvalet at ein synest fylkeskommunen i Sogn og Fjordane har vore dyktige med å leggje til rette for ordninga, og organisere i ein tidleg fase med brei deltaking frå ei rekkje ulike aktørar. I tillegg vert det peika på at kontroll- og tilsynsrolla til fylkeskommunen i vesentleg grad er med på å sikre ein god dialog og samhandling mellom

kompensasjonsordninga og fylkesplanen. Tilsvarande vert det frå fylkeskommunalt hald uttrykt at den fylkeskommunale rolla i første rekkje vil vere å få til ein likeverdig partnerskap mellom det offentleg og næringslivet ved at fylkesplanen og kompensasjonsmidlane heng saman.

Organisering og gjennomføring

I politisk sektoriserde og segmenterte samfunn slik som det norske, vil det for dei lokale tiltaksorganisasjonane ofte vere avgjerande for den vidare utviklinga, at dei får til organiserte samarbeid på tvers av etablerte organisasjonsgrenser. I Nordland har ein vald ein totrinnsmodell med ein sentral styringsgruppe som fordeler midlar ut til sju regionar og på bransjetiltak. I regionane er det regionråda som formelt har i oppdrag å setje saman ei styringsgruppe. Styringa av kompensasjonsmidlane er sterkare forankra i det etablerte politiske system enn tilfellet er i Sogn og Fjordane. Styra i Nordland står ikkje direkte til ansvar overfor dei verksemdene som har direkte tap på grunn av den nye ordninga. Det er også ordførarkollegiet i regionråda som formelt peikar ut dei regionale styra etter forslag frå organisasjonar og andre.

Funna frå Nordland syner at sjølv om næringslivet har hatt fleirtal i både den sentrale styringsgruppa og dei regionale styringsgruppene, har styringa av kompensasjonsmidlane i rimeleg grad vore forankra i det etablerte politiske systemet gjennom regionråda. Ein sentral informant i utvalet uttrykkjer det på følgjande måte:

”For første gang vert det utarbeidd ein strategisk næringsplan for regionen, tidlegare har kvar kommune hatt sin eigen plan. Utviklingsprogrammet frå fylket er også med – koplinga mot regionrådet gjer at vi får den tilknytninga.”

I kva grad dette har medverka til å gje politisk legitimitet til prosessane knytt til verkemiddelbruken, er uklart. Politikarane har tatt del i det konkrete arbeidet med fordelinga av midlane, og dette har til dels ført til ein sterkare maktkamp mellom politikarar og dei regionale styringsgruppene. Ein førebels gjennomgang i høve til følgjeevalueringa av ordninga (Rye og Yttredal 2005) påpeikar at i Nordland fylke har prinsippet om at næringslivet skal få tilbakeført midlane, overskugga andre prinsipp. Ved å kople seg frå etablert organisering og rutinar kjem nye organisasjonsmønster og alliansar fram, med høve til å vere meir nyskapande knytt til regionalt utviklingsarbeid. Styringsgruppa i Nordland har lagt føringar for prioriteringar i bruken av verkemidla og korleis prosessen kring forvaltninga av midlane har utvikla seg. Dette vert til dels peika på som problematisk, særleg frå fylkeskommunen der det lenge har vore arbeidd for å få til ei samordning (jf. Utviklingsprogram Nordland) og ei høvelege rollefordeling i forhold til det eksisterande verkemiddelapparatet. Dei eksisterande strukturane er nytta i stor grad og Innovasjon Norge (IN) har i stor grad vore sakshandsamarar, men til dels i ei ny rolle. Vidare vert det påpeika at fylkeskommunen har spelt ei koordinerande, rådgjevande og kontrollerande rolle i høve til ordninga. Konsekvensen av dette er at det organet som er tiltenkt ”den sentrale utviklingsrolla” ikkje har direkte påverknad over dei

faktiske prioriteringane. Over tid kan dette føre til overlapping og manglande koordinering av verkemiddelbruken. Likevel er det slik at handlingsplanane for 2004 og oppfatninga av utfordringane for fylket vert vurderte til å vere rimeleg samanfallande. Tilsvarande vert det uttrykt at tiltaka som er prioriterte vert vurderte som samanfallande med prioriteringane i fylkesplanen for Nordland 2004 - 2007 og Utviklingsprogram Nordland 2004 - 2007. Dette gjeld særleg dei relativt store løyvingane i 2004 knytt til mellom anna samferdselstiltak/fysisk infrastruktur, digital infrastruktur/breiband og bedriftsutvikling/lokal næringsutvikling. Vidare kan dette tyde på at prioriteringane til næringslivet er på veg vekk frå eit snevert fokus på kompensasjon for auka utgifter, til meir strategiske omsyn.

Fylkeskommunen i Nordland og Sogn og Fjordane har i høve til verkemiddelforvaltninga spela ei koordinerande, rådgjevande og kontrollerande rolle. Dette medfører også at det organet som er tiltenkt "den sentrale utviklingsrolla" i vanleg forvaltning ikkje har direkte påverknad på prioriteringane i høve til verkemiddelbruken. Følgjande sitat frå sentrale regionale aktørar i høve til kompensasjonsordninga i Sogn og Fjordane og Nordland kan illustrere dette:

"Fondsstyret har blitt ein regional utviklingsaktør med like store musklar som fylkeskommunen."

"Rollefordelinga mellom departementet, fylkesadministrasjonen og styringsgruppa har fungert bra, men fylkeskommunen som regional utviklingsaktør burde hatt større ansvar og endå klarare definerte roller enn det ein har i dag."

På lengre sikt kan dette mellom anna føre til overlapping og dårleg koordinering av verkemiddelbruken. Samstundes er der prosessar på gang både i Nordland og Sogn og Fjordane på kommunalt, regionalt og fylkeskommunalt nivå for å kunne integrere ulike planar i større grad og samordne prioriteringar som vert gjort. Enkelte stader i Nordland vert det påpeika at arbeidet med kompensasjonsordninga har framskynda merksemda retta på region framfor kommune. Fleire kommunar har til dømes gått saman i arbeidet med å utvikle felles regionale næringsstrategiar der regionperspektivet står sentralt.

Læring - Evaluering

Dynamiske utviklingsprosessar er avhengige av ein høveleg balanse mellom variablane mobilisering, organisering, gjennomføring, læring og kontekst (Amdam, R. 2005). Læreprosessane knytt til verkemiddelbruken må i tida som kjem få fram kunnskap om hendingar og handlingar, som kan gi ny erkjenning, og som dermed kan fremme nye haldningar og handlingar. Utover rapporteringar til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), kontinuerlege styrevurderingar knytt til handlingsplanarbeid m.v. har ein til no berre i mindre grad formalisert og aktivt tilrettelagt for evaluering og læring i desse to fylka, men Nordland fylkeskommune har etablert "møteplassar" for erfaringsutveksling og læring gjennom ulike

samordningsmøte. Aktørane både i Sogn og Fjordane og Nordland har såleis komen relativt kort i å etablere læringsarenaer knytt til organisering, verkemiddelbruk m.v. Dette kan forklarast utifrå at ein i begge fylka har hatt merksemda retta mot organisering og forvaltning av verkemiddelbruken, meir enn på å byggje opp strukturar i høve til evaluering og læring. I tillegg må det tilføyast at det og har vore knytt usikkerheit til om dette er ein permanent ordning eller ikkje. Truleg vil det i tida framover bli prioritert ressursar i høve til utvikling av meir formelle evaluerings- og læringssystem i desse to fylka. Konkret kan det nemnast at Nordland fylkeskommune har hatt ønskje om å utvide opplegget knytt til samordningsmøta. Nordland fylkeskommune har i høve til dette mellom anna gjennomført evalueringsmøte i 2005 med alle regionane til stades for å få til erfaringsutveksling mellom regionane.

Ulike forvaltningsmodellar – ulike tolkingar. Har politikarane ”abdisert”?

Det fins truleg fleire tolkingar og vurderingar av dei førebelse funna våre knytt til ordninga med dei næringsretta utviklingstiltaka i Sogn og Fjordane og Nordland. Dette gjeld både i høve forvaltning og organisering av midlane, manglande formell forankring og kopling til strategisk regional planlegging og næringslivet si svært aktive rolle i prosessane knytt til verkemiddelbruken. Til dømes i Sogn og Fjordane kan ei tolking av forvaltninga av kompensasjonsmidlane vere at politikarane har ”abdisert”. Forhandlingane mellom fylkesordføraren og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) førte til at Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) tok ansvar for å organisere bruken av midlane og med føretaka som ”vart ramma” i førarsetet. Ei anna tolking av forvaltninga i Sogn og Fjordane – og truleg meir i samsvar med realitetane – kan vere at dei strategiske fylkesplanprosessane dei seinare åra har vore så involverande i Sogn og Fjordane at det er utvikla sterke sams oppfatningar om kva som er dei viktigaste utfordringane, og kva som er strategiske svar på dei, at ”det var liten fare med å sleppe næringslivet laust”. Denne tolkinga er mellom anna knytt til deltakarane i verkemiddelstyret sine vurderingar om at utfordringar er temmeleg samstemte og godt i samsvar med fylkesplanen, og også verkemiddelbruken passar godt med dei strategiske satsingane til fylket. Dei er også involvert i dei rullerande fylkesplanprosessane. Verkemiddelstyret har definert satsingsområde – men desse er meir fokusering enn avgrensing, men det er foretak, foretaksgrupper og foretak i kombinasjon med andre aktørar som sjølvstendig utarbeidar planar og søknader og som så vert vurdert og eventuelt modifisert gjennom dialog. Styret inviterer utan skarpe føringar anna enn til dømes at foretak må samarbeide, delfinansiere m.v. – planlegging, organisering, innhald, ansvaret for gjennomføring m.v. må søkjarane sjølv syte for.

Tilsvarande kan ein seie om Nordland at politikarane der ”abdiserte” i forhold til bransjesatsing og regionale samarbeid, men spesielt det siste er knytt til ei langsiktig satsing i Nordland og som starta i frifylkeperioden (sjå m.a. Amdam 1996) gjennom regional organisering av utdanningsutval for å samordne utdanningstiltak mellom næringsliv og offentlege aktørar. Dette er seinare fulgt opp i fylkesplanlegginga. Erkjenninga har vore knytt til at det

er så store regionale forskjellar i fylket at ein uansett er nødt til å delegere både strategiarbeid, organisering og gjennomføring av utviklingspolitikk til regionale samarbeid med tett oppfølging frå fylket. Berre gjennom ansvarleggjing av viktige regionale aktørar og ved å samarbeide tett med desse – vil det vere mogleg å få utvikling nedanfrå. Dette vil krevje sterk delegering innan dei områda der det er store regionale ulikskapar i situasjon, utfordringar, strategiar, tiltak m.v. og så må fylkesnivået heller fokusere på hjelp til sjølvhjelp og på område som er sams for heile fylket eller landsdelen. Truleg er det denne ”ideologien” om arbeidsdeling og ansvarsfordeling ein finn igjen i organiseringa av bruken av kompensasjonsmidlane i Nordland. Bransjeprogram er knytt til fylket/landsdelen – regionaliseringa er knytt til regional ansvarleggjing for eigenutvikling. Denne måten å arbeide på – proaktivt i forhold til å stimulere til utvikling av prosjekt, program, søknader m.v. – reaktivt og dialogbasert i forhold til innhald men slik at tiltakshavar er ansvarleg, er også velkjent i EU-systemet og til dømes i Innovasjon Norge (IN) knytt til vanlege søknader frå einskildsbedrifter. Bransjesatsinga i Nordland knytt til kompensasjonsmidlane synes også å ha ein slik karakter.

Næringsretta utviklingstiltak – governance i praksis?

Ut frå våre avgrensa kunnskapar er både Nordland og Sogn og Fjordane særtilfelle – fylke som sannsynlegvis har kome lengre i strategisk tenking og organisering enn mange andre fylke. Følgjeevalueringa av ordninga med næringsretta utviklingstiltak syner imidlertid at dei fleste fylka er godt på veg i strategiske utviklingsprosessar. Dette samsvarar med Knudsen m.fl. (2005) som påpeikar at fylkesplanane framstår som meir spissa, betre tilpassa til regionale utfordringar m.v. enn før – og kanskje då spesielt i fylke som har store utviklingsutfordringar. Ein kan gjennom følgjeevalueringa av ordninga mellom anna sjå klare trekk av ”governancetenking” og ”kommunikativ planlegging” gjennom forsøk på brei deltaking og involvering av kommunar, regionråd, organisasjonar i næringsliv, sivilt samfunn m.v. Samstundes registrerer ein også aukande frustrasjonar knytt til statleg regional organisering og manglande reell involvering frå sentrale statlege system. Ordningar og verkemiddel som næringsretta utviklingstiltak er knytt til områdeutvikling og sektor-samordning som aktivitet og er dermed i nær slekt med mange av verkemidla i til dømes EU-systemet som forsøker å hjelpe på ulike samordningsproblem mellom sektoriell og territoriell politikk, planlegging og utviklingsarbeid (Boland 1996, Veggeland 2000, Johnstad, Klausen og Mønnesland 2003). I den internasjonale og nasjonale nyregionaliseringa vert regionar ei kompleks samling av makt, konkurranse, samarbeid og deltaking, og impliserer endringar i både økonomiske og politiske spørsmål og ikkje minst lokaliserte sosiale relasjonar. Denne endringa i politikk-utforming vert også reflektert i organiseringa av lokale og regionale styringsprosessar. I høve til ein idealtypisk modell for endringar i det regionalpolitiske regimeskifte (Bukve og Amdam 2004), kan næringsretta utviklingsmidlar knytast opp til ulike element innan det framveksande utviklingsregimet. Mellom anna gjennom utvikling og konkurransekraft som dominerande norm, partnerskap mellom styresmakter og næringsliv,

avgjerdsprosedyrar knytt til governance og planleggingsprosessar der kommunikative og legitimerande ideal er sentrale.

Gjennom ordninga med næringsretta utviklingstiltak vert næringslivet invitert til å ha avgjerande innverknad på bruken av offentlege verkemiddel som ikkje kan brukast til direkte næringsstøtte, men til å gjere rammevilkåra for næringsverksemd betre. I høg grad vil dette krevje utvikling av større regional kapabilitet eller evne til å møte utfordringane. Merksemda vil vere retta inn mot samarbeid, mobilisering, nettverksbygging m.v. mellom aktørar, eller det som Healey (1997) kallar kollaborasjon eller involverande partnerskap med arbeids- og ansvarsdeling mellom aktørar. I governance-prosessar er det forventa, om dei skal vere vellukka, at aktørane greier å skape "fokus", finne felles interesser, utvikle kompromiss m.v. som gjer at dei vert meir handlingsdyktige – dei greier å "finne vegar i lag" (Healey 1997) som svar på utfordringane. Dei førebelse nasjonale og regionale erfaringane med ordninga kan tyde på at næringsretta utviklingstiltak er viktig i høve partnerskapsbygginga både mellom ulike private aktørar og mellom styresmakter og næringsliv, der særleg næringslivet har vorte aktivisert i dei regionale prosessane. Sjølv om partnerskapa varierer i ulike regionar er truleg næringslivet samla sett i sterkare grad med i forvaltninga av offentlege midlar, og det er etablert nye partnerskap mellom næringslivs-aktørar og offentlege aktørar. Samsvaret mellom utfordringar og prioriteringar uttrykt gjennom fylkesplanar og ulike regionale utviklingsprogram og faktiske løyvingar er i tråd med tidlegare erfaringar knytt til verkemiddelbruk regionalt mellom anna i høve til ordninga med regionale samordningsmidlar (Amdam, Bergem og Tangen 2000). Erfaringane frå fylka Sogn og Fjordane og Nordland syner imidlertid at fordelinga av kompensasjonsmidlane i desse to fylka i relativt liten grad er formelt forankra i eksisterande planar knytt til regional utvikling. I høve Healey (Healey et. al. 1999) sine drøftingar av kunnskapsressursar som ein av fleire avgjerande dimensjonar knytt til utvikling av institusjonell kapital i ein planleggings- og utviklingsssamanheng, kan ein påpeike at verkemiddelbruken gjennom kompensasjonsordninga førebels er relativt lite prega av felles strategisk tenking og regional planlegging. På denne måten vil denne ordninga truleg kunne omtalast som å representere eit "brot" med administrative tradisjonar samanlikna med bruken av andre verkemiddel i høve til regionalt utviklingsarbeid i Noreg.

Behov for meir samkøyrde planprosessar

Ordninga med dei næringsretta utviklingstiltaka har i det heile fleire interessante implikasjonar. Særleg er dette knytt til etablering og organisering av arbeidsmåtar og prosessar som i stor grad har medverka til å mobilisere og aktivisere næringslivet i høve til verkemiddelbruken regionalt. Representantar for næringslivet er med i planlegging og prioritering av midlar til næringsutvikling, samstundes som ordninga gjev grunnlag for koordinering opp mot dei midlane til regional utvikling som fylkeskommunane disponerer i samarbeid med partnerskapen regionalt. Fylkeskommunane har på si side høve til å ta på seg ei aktiv leiarrolle som initiativtakar, tilretteleggar og koordinator for dei regionale prosessane. Såleis vert det ei utfordring for fylkeskommunane som regionale

utviklingsaktørar gjennom ansvarsreforma og som ansvarlege for den regionale planlegginga, å leggje opp til samarbeidsprosessar i lys av den etablerte rolle- og arbeidsdelinga mellom ulike aktørar. Dette krev at ein må akseptere at det er forskjellar i roller og posisjon mellom aktørar og at samhandlinga må tilpassast dette, samstundes som aktørane saman må verte samde om kva som er dei viktigaste felles utfordringane og behova og utviklar måtar å samarbeide på som gjer at ein møter utfordringar og tilfredsstillar felles behov. Som tidlegare påpeika vert det hevda at Noreg skil seg frå dei andre nordiske landa ved at regionale partnerskap i hovudsak vert avgrensa til aktørar i offentleg sektor (Gjertsen 2002, Gjertsen og Halkier 2004). Gjennom ordningar slik som dei næringsretta utviklingstiltaka kan det i det vidare tenkast at næringslivet vil spele ei meir aktiv rolle enn som klientar og mottakarar av regionalpolitiske støtteordningar knytt til overgangen frå eit regionalpolitisk fordelingsregime til eit nytt utviklingsregime, og vil såleis kunne få auka medverknad i høve til forvaltninga av offentlege midlar. Dette vil i tilfelle opne for formelle og uformelle alliansar mellom ulike private aktørar og mellom offentlege og private aktørar gjennom offentleg-private partnerskap i sterkare grad enn det som har vore vanleg i Noreg fram til no.

Det nye EØS-regelverket opnar for gjeninnføring av differensiert arbeidsgjevaravgift frå 1.1.2007. Dialogen mellom ESA og Stoltenberg II - regjeringa i løpet av 2005 og 2006 har mellom anna resultert i at heile Nord-Noreg og ein vesentleg del av kommunane i Sør-Noreg som hadde differensiert arbeidsgjevaravgift i 2003, vert omfatta av gjeninnføringa. I tillegg vert det opna for alternative, kompensierende ordningar ved at næringsretta midlar til regional utvikling vert vidareført ut 2013, inntil nytt regelverk for regionalstøtte vert vedteke. Målsettingane for desse midlane vil framleis knyttast til å utvikle prosjekt og tiltak som kan gje varige, positive effektar for næringslivet og dei berørte regionane gjennom tett brukarmedverknad frå næringslivet og andre samfunnsaktørar. Det er førebels ikkje nærare avklara kva slags føringar og kriteriar ein vil knytte til vidareføringa av ordninga, men St. meld. nr. 21 (2005-2006) signaliserer at fylkestinga skal ta endeleg avgjersle om bruken av midlane, og at ein framover er oppteken av at framtidig forvaltning av midlane skal kombinere omsynet til sterkare folkevald styring og kontroll og samstundes sikre god brukarmedverknad frå viktige samfunnsaktørar. Særleg gjeld dette næringslivet, men også aktørar som kommunane og FoU- og universitets- og høgskulemiljø, er aktuelle i denne samanhengen. Vidare vert det vektlagt at det skal vere ei tettare kopling og koordinering mellom desse verkemidla og dei andre verkemidla som er delegerte til fylkeskommunane, både med sikte på forenkling og for å trekkje vekslar på dei positive sidene ved begge desse ordningane. Ein ønskjer såleis at det mellom anna skal vere meir samkøyrde planprosessar og at innrettinga av innsatsen i kvart fylke må vere i tråd med mål og overordna strategiar i fylkesplanen. Om dette er eit uttrykk for at midlane gjennom næringsretta utviklingstiltak ikkje lenger er "næringslivet sine egne pengar", er førebels uvisst.

Referansar

- Amdam, J. 1996: Frå samordning til samhandling. Sluttevaluering av frifylkeforsøka i Aust-Agder og Nordland. Forskningsrapport nr. 20. Møreforskning og Høgskulen i Volda. Volda.
- Amdam, J. 2006: Styring ovanfrå eller nedanfrå? Vurdering av samordning av 60 og 61 postane. Notat nr. 3. Møreforskning og Høgskulen i Volda. Volda.
- Amdam, J. 2005: Utfordringar ved bruk av kompensasjonsmidlar for arbeidsgjevaravgift. Møreforskning og Høgskulen i Volda. Volda.
- Amdam, R. 2005: *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amdam, J., Bergem, R. og Tangen, G. 2000: Vurdering av regionale samordningsmidlar. Forskningsrapport nr. 42. Møreforskning og Høgskulen i Volda. Volda.
- Amdam, J., Selstad T. og Vike, H. 2004: Regionalt utviklingsarbeid og utviklingsaktørar. Forskningsrapport nr. 59. Møreforskning og Høgskulen i Volda. Volda.
- Arbo, P. 2002: "Partnerskap – den nye universalløsningen?" Plan 6/2002.
- Arbo, P. og Gammelsæter, H. 2004: "Den nye innovasjonspolitiske scenen", i Arbo, P. og Gammelsæter, H. (red.) *Innovasjonspolitikken scenografi. Nye perspektiver på næringsutvikling*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Baldersheim, H. (red.) 2002: Regionbygging. Utviklingsarbeid i fylkeskommunen i europeisk perspektiv. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Forskningsrapport 2/2002.
- Boland, P. 1996: "Regional Development Strategies in Europe", i Alden & Boland (eds.) *Regional Development Strategies*. London, Jessica Kingsley Publishers.
- Bukve, O. og Amdam R. 2004: "Regionalpolitisk regimeendring og regional utvikling" og "Regimeskifte på norsk", i Amdam, R. og Bukve O. (red.) *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Cars, G., P. Healey, A. Madanipour and C. de Magalhaes (eds.) 2002: *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*. Aldershot, Hants, Ashgate.
- Castells, M. 1996: *The rise of the Network Society*. Cambridge. Massachusetts, Blackwell Publishes.
- Christensen, T. 2003: Regionale og distriktpolitiske effekter av New Public Management. Notat til Effektutvalget.
- Fylkesplan for Nordland 2004 – 2007.
- Fylkesplan for Sogn og Fjordane 2001 – 2004.
- Fylkesplan for Sogn og Fjordane 2005 – 2008.
- Gjertsen, A. 2002: "The Norwegian Cases – Partnership Out of Step? The Regional Level under Pressure", i A. Östhol & B. Svensson (eds.): *Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic States*. Nordregio Report 2002:6. Stockholm: Nordic Centre for Spatial Development.
- Gjertsen, A. og Halkier H. 2004: "Regional utvikling og partnerskap – et komparativt blikk på norske og danske erfaringer", i Amdam, R. og Bukve O. (red.) *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Healey, P. 1997. *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan Press LTD. London.
- Healey, P., A. Madanapour and C. Magalhaes (1999): Institutional Capacity-building, Urban Planning and Urban Regeneration Projects. In M. Sotarauta (ed.) *Urban Futures: A Loss of Shadows in the Flowing Spaces?* Futura vol. 18. No. 3/1999. p. 117 - 137.
- Johnstad, T., Klausen J.E. og Mønnesland, J. 2003: Globalisering, regionalisering og distriktpolitikk. Makt- og demokratiutredningen. Rapportserien. Nr. 76.
- Knudsen, J.P., Moen B., Persson L.O., Skålnes S. og Steineke J.M. 2005: Fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng. Nordregio Working Paper 2005:1. Stockholm: Nordic Centre for Spatial Development.
- Mariussen, Å., Gjertsen A., Røiseland A., Sanderson H. og Persson L.O. 2000: Evaluering av regionale utviklingsprogram i Norge. Nordregio Report 2000:5. Stockholm: Nordic Centre for Spatial Development.
- Nilsson J.E. og Å. Uhlin (2002): Regionala innovasjonssystem. En fördjupat kunskapsöversikt. VINNOVA Rapport VR 2002:3.
- Onsager, K. og Selstad, T. 2004: "Regional politikk for regioner i utakt", i Onsager, K. og Selstad, T. (red.) *Regioner i utakt*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Rapportering til KRD statsbudsjetten kap. 551 post 61. Nordland fylkeskommune. 2005.
- Rhodes, R.A.W. 1997: *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Philadelphia. Open University Press.
- Rye, M. og Yttredal, E.R. 2005: Næringsrettede utviklingstiltak - kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift? Prosess- og profilanalyse. Arbeidsrapport nr. 181. Møreforskning Molde AS og Møreforskning Volda. Volda.
- Selstad, T. 2003: *Det nye fylket og regionaliseringen*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Selstad, T. 2004: "Regionalpolitikken veivalg? Den brede eller smale vei?", i Arbo, P. og Gammelsæter, H. (red.) *Innovasjonspolitikken scenografi. Nye perspektiver på næringsutvikling*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Sollund, M.J. et.al. 1997: Regionale program for næringsutvikling. En ex ante evaluering av fylkenes kapittel 551 – programmer for 1996. Bodø, Nordlandsforskning rapport 2/97.

- Stoker, G. 1997: "Public-private partnership and urban governance", i Stoker, G. (ed.) *Partners in urban governance: European and American experience*. London: MacMillan.
- St.meld. nr. 25, 2004 – 2005. *Om regionalpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet (KRD).
- St.meld. nr. 21, 2005 – 2006. *Hjarte for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet (KRD).
- Teigen, H. 2004: "Verkar distriktspolitikken? Ei metaevaluering av bedriftsretta insentiv", i Amdam, R. og Bukve, O. (red.) *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Utviklingsprogram Nordland (UPN) 2004 – 2007.
- Veggeland, N. 2000: *Den nye regionalismen. Europeisk integrasjon og flernivåstyring*. Fagbokforlaget. Bergen.