

Steinar Johansen

Virkemidler i distriktspolitikken

En strategisk analyse av statsbudsjettets
kapittel 551.60



NIBR

Norsk institutt for
by- og regionforskning

NOTAT 2008:110

Tittel: **Virkemidler i distriktspolitikken**
En strategisk analyse av statsbudsjettets kapittel 551.60

Forfatter: Steinar Johansen

NIBR-notat: 2008:110

ISSN: 0801-1702
ISBN: 978-82-7071-725-5
Prosjektnummer: O-2637
Prosjektnavn: Effektindikatorsystem for bruk av midler over kapittel 551 post 60

Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet via Oxford Research

Prosjektleder: Frants Gundersen

Referat: *Tilskudd til fylkeskommunene for regional utvikling* (statsbudsjettets kapittel 551 post 60) er ett av virkemidlene i distriktspolitikken. I den strategiske analysen ser vi nærmere på hvordan fylkeskommunene bruker dette virkemiddelet, sett i forhold til regionale og nasjonale utfordringer, mål og strategier. Virkemiddelet vurderes også i forhold til andre virkemidler. Konklusjonen er at fylkeskommunene i stor grad bruker virkemiddelet i tråd med nasjonale forutsetninger, samtidig som det er konsistens mellom utfordringer, mål, strategier og bruk av virkemiddelet på regionalt nivå. Ett problem kan være at det er relativt lite penger, sammenliknet med omfanget av sektorpolitikken på andre områder. Virkemiddelet må dermed, i tråd med forutsetningene, sees som en *distriktspolitisk ekstrainsats*. Vi har *ikke vurdert effekter* av virkemiddelet i dette notatet.

Sammendrag: Norsk

Dato: Mai 2008

Antall sider: 42

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2008

Forord

Oxford Research og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjennomfører for tiden en evaluering av virkemiddelbruken over kapittel 551.60 i statsbudsjettet. Disse virkemidlene representerer en vesentlig del av Kommunal- og regionaldepartementets (KRDs) portefølje innenfor distriktpolitikken. Ansvar for å fordele virkemidlene til prosjekter er delegert fra KRD til fylkeskommunene, gjennom den såkalte ansvarsreformen. Prosjektet gjennomføres på oppdrag for KRD og skal ferdigstilles i løpet av 2008.

Prosjektet er delt i tre hoveddeler. Det skal utvikles et indikatorbasert system for å utvikle effekter. Det skal gjennomføres en rekke studier av utvalgte prosjekter (casestudier). I tillegg skal det gjennomføres en strategisk analyse. Den strategiske analysen er delvis rapportert i dette notatet. Resten av den strategiske analysen rapporteres mot slutten av prosjektet. De andre delene av prosjektet gjennomføres i løpet av 2008.

Formålet med dette notatet er å diskutere virkemidlene som bevilges over kapittel 551.60 i perspektiv. Vi har derfor sett på omfanget av virkemidlene (i forhold til andre virkemidler), på bruken av dem og på i hvilken grad fylkeskommunene bruker dem i tråd med de nasjonale rammene for bruken og i tråd med fylkeskommunenes egne oppfatninger av hva de skal/kan brukes til. Notatet inneholder ikke en vurdering av *effektene* av virkemiddelbruken, men fokuserer på virkemiddelet og hvordan det brukes.

Det er opprettet en referansegruppe for hele evalueringsprosjektet. Gruppen består av representanter for KRD, fylkeskommunene og virkemiddelapparatet (Innovasjon Norge). Opplegget for den strategiske analysen er diskutert med referansegruppen, som har kommet med innspill i forhold til innholdet. Et utkast til notat er diskutert i et møte mellom Oxford Research og NIBR. Eventuelle feil og mangler i analysen står imidlertid for NIBRs regning.

Oslo, mai 2008

Olaf Foss
Forskningsjef

Innhold

Forord.....	1
Tabelloversikt	3
Figuroversikt.....	3
1 Innledning og bakgrunn.....	4
1.1 Kort om den strategiske analysen	6
1.2 Innholdet i notatet.....	7
2 Nærmere om virkemiddelet.....	9
2.1 Et kvantitativt perspektiv på distrikts- og regionalpolitikken	9
2.2 Omfanget av distrikts- og regionalpolitikken.....	12
2.3 Målstrukturen i distrikts- og regionalpolitikken	13
2.3.1 Hovedmål 1: Verdiskapning	14
2.3.2 Hovedmål 2: Rammebetingelser	15
2.3.3 Hovedmål 3: Attraktivitet.....	16
2.3.4 Satsinger på tvers av hovedmål og delmål	17
2.4 Føringer knyttet til kapittel 551.60.....	18
2.4.1 Regionale utfordringer, mål og strategier.....	18
2.4.2 Regionale partnerskap.....	21
2.4.3 Nasjonale mål og rammer	21
2.4.4 Nasjonale retningslinjer for bruk	21
2.5 Bevilgninger til fylkeskommunene.....	23
2.5.1 Sum tilskudd til fylkeskommunene over kapittel 551.60	23
2.5.2 Tilskudd per innbygger.....	25
2.5.3 Hva illustrerer dette?	25
3 Regionale mål, utfordringer og virkemiddelbruk	27
3.1 Kartlegging av mål og strategier	28
3.1.1 Utfordringer og målsettinger	28
3.1.2 Strategier	30
3.2 Bruk av virkemidlene	31
3.3 Forholdet mellom utfordringer, mål, strategier og virkemiddelbruk.....	32
4 Oppsummering	34
4.1 Fylkeskommunenes bruk og organisering av 551.60-midlene	34
4.2 551.60 og andre statlige virkemidler	35
4.3 Målsettingene i distriktspolitikken	35
4.4 Utfordringer for effektevalueringen	36
4.4.1 Generelle utfordringer ved evalueringer og utviklingen av et effektindikatorsystem.....	37
4.4.2 Spesielle utfordringer knyttet til evaluering av kapittel 551.60	39

4.5 Fylkeskommunenes endrede oppgaver	40
Litteratur.....	41

Tabelloversikt

Tabell 2.1 Bevilgninger over hovedkapittel 551 i Statsbudsjettet for 2008.	13
---------------------------------------------------------------------------------	----

Figuroversikt

Figur 1.1 Prosjektmodell for evalueringen av kapittel 551.60	5
Figur 2.1 Statlige utgifter og statsskatt per innbygger 2005. Regionalt fordelt.....	10
Figur 2.2 Statlige utgifter per innbygger 2005 etter distriktpolitisk begrunnelse og region.....	12
Figur 2.3 Tilskudd til den enkelte fylkeskommune over kapittel 551.60 i 2008. Millioner kroner.....	24
Figur 2.4 Tilskudd til fylkeskommunene over kapittel 551.60, ekskl. ”Interreg”- tilskudd. Kroner per innbygger 2008. Gjennomsnitt = 266 kroner/innbygger	25
Figur 3.1 Andel av bevilgningene over kapittel 551.60 desentralisert til IN og brukt på andre tiltak 2006.....	31

1 Innledning og bakgrunn

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har flere oppgaver. KRD har blant annet ansvaret for distrikts- og regionalpolitikken i Norge. Dette ansvaret kan deles i to hoveddeler. Departementet har for det første et *koordineringsansvar* for det en kan kalle den store eller brede regionalpolitikken, eller sektorpolitikken. Dette henger sammen med at sektorpolitikken på en rekke områder, både innenfor og utenfor KRDs budsjett, ofte har regional- eller distriktpolitiske *formål* i tillegg til de rent sektorpolitiske. For eksempel skal samferdselspolitikken bidra til regional utvikling over hele landet. Samtidig har sektorpolitikken på de fleste områder regionale og distriktpolitiske *effekter*. For eksempel har inntektssystemet for kommunene virkninger for kommunale inntekter og for produksjonen av kommunale tjenester, og dermed både for sysselsetting og tjenestetilbud i kommunene. KRDs koordineringsansvar er knyttet både til formål og virkninger av sektorpolitikken, sett i et distrikts- og regionalpolitisk perspektiv. For det andre har KRD et ansvar for *virkemiddelbruken* innenfor det en kan kalle den smale distriktpolitikken. Virkemidlene innenfor den smale distriktpolitikken bevilges over statsbudsjettets programkategori 13.50¹ og beløp seg samla til omtrent 2,4 milliarder kroner i budsjettproposisjonen for 2008. Programmet er igjen organisert i flere (7) underkapitler (virkemidler eller poster). En mer detaljert oversikt over de ulike virkemidlene finnes i St prp nr 1 (2007-2008). Tilskudd til fylkeskommunene² for regional utvikling er ett av disse kapitlene (kapittel 551.60), og det er dette kapitlet som er fokus i analysen nedenfor.

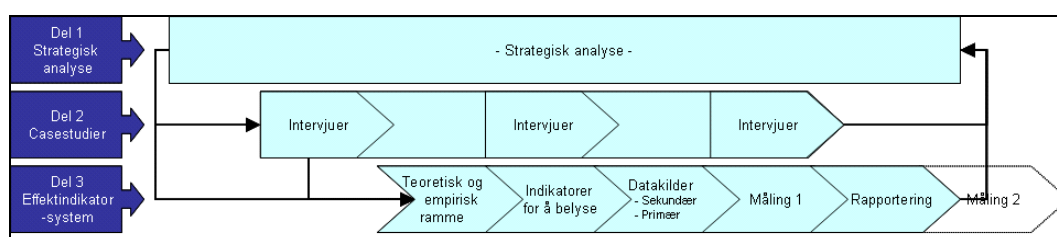
I 2008 bevilget Stortinget i overkant av 1,2 milliarder kroner over kapittel 551.60 på statsbudsjettet. Dette tilsvarer i omtrent halvparten av de totale virkemidlene over programkategori 13.50. Midlene over 551.60 distribueres til hver av fylkeskommunene, som selv prioriterer bruken av dem med utgangspunkt i på forhånd definerte regionale utfordringer, mål og strategier, men innenfor nasjonale mål, rammer og retningslinjer for bevilgningene. Det står altså fylkeskommunene *fritt* å prioritere bruken av midlene, men det finnes et sett av regler for denne bruken (som vi kommer tilbake til). Tidligere foretok departementet denne prioriteringen selv. Delegeringen til fylkeskommunen ble gjennomført i 2003 og kalles gjerne *ansvarsreformen*. Dette ble gjort som ”..et ledd i moderniseringen av offentlig forvaltning og fornyelse av distrikts- og regionalpolitikken” (KRD 2003, side 1).

¹ Dette er den smaleste definisjonen av distriktpolitikken. Det finnes definisjoner av den smale distriktpolitikken som omfatter flere virkemidler, se for eksempel drøftingen i tilknytning til Figur 2.2 nedenfor.

² Det gis også tilskudd til fylkeskommunene i form av næringsretta midler til regional utvikling og kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift (551.61) og utviklingsmidler til ”Fritt Fram” i Oppland (551.64). Disse ordningene er ikke i fokus i denne analysen.

Effektmåling og evaluering av virkemiddelbruken er en viktig del av distriktspolitikken, men også av økonomireglementet i Staten. I St.prp. nr. 1 (2006-2007) varslet KRD at de ville få gjennomført en evaluering av bruken av midlene over kapittel 551.60, relatert til målene for programkategori 13.50 (Distrikts- og regionalpolitikk). Evalueringen skal bidra til å gi et bedre faglig grunnlag for distrikts- og regionalpolitikken og til å legge grunnlag for departementets rapportering til Stortinget. I tillegg skal evalueringen resultere i et verktøy som både kan bidra til å utvikle dialogen mellom stat, fylkeskommuner og virkemiddelaktører om mål- og resultatstyring i regionalpolitikken og være til nytte for fylkeskommunene (som utviklingsaktører) i deres arbeid med mål- og resultatstyring. Evalueringen er delt i tre hoveddeler. Dette er illustrert i figuren, der tiden løper langs den horisontale akse, mens de tre hoveddelene er illustrert langs den vertikale akse.

Figur 1.1 Prosjektmodell for evalueringen av kapittel 551.60



Kilde: Oxford Research (2007)

Prosjektet er delt i følgende hoveddeler:

1. *En strategisk analyse*, som skal omfatte en vurdering av *graden av samsvar* mellom fylkeskommunens oppfatning av utfordringer og deres mål, innsatsområder og resultater. Dette skal også sees i forhold til nasjonale mål og rammer for kapittel 551.60.
2. *Kvalitative casestudier* skal gjennomføres med sikte på at de kan bidra med komplementær informasjon til indikatorsystemet (se nedenfor) og den strategiske analysen, det vil si bidra med informasjon en ikke vil få fram der. Casestudiene skal omfatte et begrenset antall enkelttiltak og satsninger, med fokus på presentasjon og vurdering av resultater for lokalsamfunn, næringsmiljøer etc.
3. *Utvikling av et helhetlig, kvantitativt effektindikatorsystem for bruken av virkemidlene*, som skal legge grunnlag for jevnlig, kvantitative målinger av samfunnseffekter av virkemiddelbruken over kapittel 551.60. Det er viktig at systemet skal kunne brukes over tid og bidra til å gi kunnskap om utvikling og variasjon i effekter, også sett i forhold til geografi og målgrupper. I tillegg skal systemet kunne brukes til å foreta internasjonale sammenlikninger. Departementet ønsker at det utvikles et *fåttall* indikatorer, som illustrerer samfunnseffektene av midlene i et *helhetlig* system, der alle mål så vel som målstrukturen for programkategori 13.50 skal inngå og sees i sammenheng. Indikatorsystemet skal også testes ut, og konkrete effektmålinger skal gjennomføres.

I 2005 ble det utviklet en målstruktur for bruken av bevilgningene over program 13.50 i Statsbudsjettet. Denne målestrukturen er et viktig grunnlag for rapportering om bruken av midlene på tvers av poster og aktører, og den er blant annet nyttet av KRD når de på årlig basis rapporterer fra virkemiddelbruken i Statsbudsjettet. I

St.prp. nr. 1 (2007-2008) fra KRD er målstrukturen gjengitt i tabell 3.2. Den består av tre hovedmål, som hvert har to-tre delmål knyttet til seg. Hovedmålene er:

1. *Verdiskaping*: Økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurranse-dyktig næringsliv gjennom næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap.
2. *Rammebetingelser*: Gode lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning.
3. *Attraktivitet*: Utvikle attraktive regioner og sentra for befolkning og næringsliv.

Målstrukturen er laget på programnivå (13.50). Slik sett gjelder hovedmålene alle kapitlene under 13.50, ikke bare for kapittel 551.60. Midlene *bevilges* og bruken *organiseres* imidlertid forskjellig, avhengig av hvilket kapittel det er snakk om. Vi ser nærmere på målstrukturen i kapittel 2.

1.1 Kort om den strategiske analysen

Ett av formålene med evalueringen er utvikling av indikatorsystemet (hoveddel 3). Denne delen av arbeidet tar lengst tid (målt i ressursbruk), og resultatene av arbeidet vil bli avrapportert mot slutten av prosjektperioden. Parallelt pågår et arbeid med tolv supplerende casestudier (hoveddel 2). Dette arbeidet er også relativt ressurskrevende og vil bli avrapportert mot slutten av prosjektperioden.

Den strategiske analysen (hoveddel 1) er delt i to deler. Del 1 (rapporteres i dette notatet) består av en kartlegging av regionale utfordringer og mål knyttet til virkemidlene under kapittel 551.60. Dette er den største og viktigste delen av den strategiske analysen og gjennomføres tidlig i prosjektet. Del 2 skal trekke veksler på arbeidet med de andre delene av prosjektet. Tanken er at vi der skal oppsummere målbarheten av effektene og mulig strategi for å videreutvikle et målesystem for disse. Dette betyr at del 2 vil være en del av sluttrapporteringen fra prosjektet, og den strategiske analysen vil dermed i praksis strekke seg gjennom hele prosjektperioden.

Etter ansvarsreformen har ansvaret for virkemiddelbruken over kapittel 551.60 blitt desentralisert fra KRD til fylkeskommunene. Ansvarsreformen ble gjennomført som en del av en desentraliseringsfilosofi, basert blant annet på at fylkeskommunene kjenner sine egne, regionale problemer best, og på at det dermed er mer effektivt at de har ansvaret for virkemiddelbruken enn staten. Fylkeskommunene skulle, som en del av reformen, selv bestemme hva de ville bruke pengene til (innenfor gitte regler). Ansvarsreformen må sies å være i tråd med subsidiaritetsprinsippet, som også brukes i EU. Dette prinsippet innebærer at ansvaret for politikk bør legges på det lavest mulige effektive regionale nivået.

Omfanget av virkemiddelet, og den regionale fordelingen av det, er gitt i de årlige statsbudsjetter. Formålet med del 1 (kartleggingsdelen) av den strategiske analysen er blant annet å diskutere virkemiddelet i et breiere perspektiv, og å forsøke å plassere det i forhold til annen virkemiddelbruk. Med utgangspunkt blant annet i fylkesplaner, regionale utviklingsprogrammer, strategiske næringsplaner, fylkeskommunenes årlige rapporter til KRD om virkemiddelbruken og andre dokumenter fra fylkeskommunene, har vi kartlagt hvordan fylkene definerer sine hovedutfordringer samt hvordan

de, i lys av dette, definerer målene med sin egen aktivitet knyttet spesielt til midlene over 551.60.

Midlene disponeres av fylkeskommunene gjennom såkalte regionale partnerskap ledet av fylkeskommunen selv (utviklingsaktøren) og med andre, regionale aktører som deltakere. Vi har sett på i hvilken grad partnerskapene eksisterer og fungerer, med utgangspunkt i lett tilgjengelig eksisterende informasjon. Vi har imidlertid ikke foretatt noen fullstendig evaluering av i hvilken grad disse partnerskapene fungerer godt. Eksisterende forskning (Jakobsen m fl 2004, Knudsen m fl 2005) tyder på at de ikke fungerer like godt i alle fylker, og at situasjonen etter de ble innført i praksis ikke har endret seg vesentlig.

Virkemidlene over kapittel 551.60 må, i følge KRD, sees som en "ekstrainnsats". Det henger blant annet sammen med at midlene, sett i forhold til andre virkemidler, er relativt begrenset i omfang. Da blir det også viktig å koordinere virkemiddelbruken over kapittel 551.60 med annen virkemiddelbruk. Innovasjon Norge (IN) er en viktig virkemiddelaktør som forvalter en rekke næringsrettede virkemidler. En god del av midlene over kapittel 551.60 bevilges, i tråd med sentrale føringer, fra fylkeskommunene til IN, som dermed kan se virkemiddelbruken på flere områder i sammenheng. Vi har kartlagt regionale variasjoner i fylkeskommunenes bevilgninger av midler til IN.

I forlengelsen av dette har vi vært interessert i å kommentere i hvilken grad virkemidlene over kapittel 551.60 er brukt i samsvar med annen virkemiddelbruk, enten det er snakk om fylkeskommunenes egne virkemidler eller det er snakk om nasjonal virkemiddelbruk på andre områder.

Fylkeskommunene skal, på den ene siden, forholde seg til nasjonale føringer på virkemiddelbruken. På den andre siden skal de drive regional "skreddersøm". Vi har derfor også vært interessert i å se nærmere på i hvilken grad fylkeskommunene opererer innenfor de rammer og føringer som er gitt fra KRD, og hvor store "friheter" fylkeskommunene tar seg i forhold til føringene.

1.2 Innholdet i notatet

Del 1 av den strategiske analysen er altså en del av bakgrunnen for utviklingen av indikatorsystemet og for casestudiene. Det er ikke tanken at del 1 av den strategiske analysen skal være en evaluering av virkemiddelet i seg selv. Derfor vil vi ikke fokusere på effekter i dette notatet. Derimot vil vi gjennomgå virkemiddelet, formålet med det, organiseringen av det og hvordan det er tenkt brukt sett også i forhold til andre virkemidler. I tillegg vil vi se nærmere på variabler som problemforståelse, mål og innsatsområder, der vi fokuserer på fylkeskommunens rolle. Vi har i hovedsak basert den strategiske analysen på lett tilgjengelig informasjon og på eksisterende forskning, heller enn på vurderinger av effekter.

I notatet er dette organisert ved at vi først (kapittel 2) ser nærmere på bakgrunnen for og formålet virkemiddelet over kapittel 551.60. Virkemiddelet søkes her plassert innenfor en nasjonal, distrikts- og regionalpolitisk ramme, der vi også belyser omfanget av virkemiddelet reint kvantitativt. Hensiktsmessigheten av å overlate virkemiddelbruken til fylkeskommunene diskuteres, med utgangspunkt i hvorvidt det

er mulig og relevant å snakke om potensielle målkonflikter mellom det regionale og det nasjonale nivået og hvorvidt vi kan finne slike målkonflikter i praksis. Vi ser også nærmere på virkemiddelet med utgangspunkt i det regionale nivået, det vil si i forhold til de samlede oppgaver fylkeskommunene er pålagt. Fylkeskommunen har en viktig oppgave som regional utviklingsaktør, og midlene over kapittel 551.60 er en viktig del av de ressurser utviklingsaktøren disponerer. Bruken av virkemidlene må sees både i forhold til denne rollen, og i forhold til fylkeskommunale planer og regionale utviklingsprogrammer (RUP). I kapittelet vil vi også se nærmere på den praktiske organiseringen av virkemiddelet på regionalt nivå og på hvordan de regionale partnerskapene er tenkt å skulle fungere.

Kapittel 2 er tenkt å skulle fungere som et bakteppe, det vil si som en gjennomgang av virkemiddelets tenkte plass i den norske distrikts- og regionalpolitikken. I kapittel 3 ser vi nærmere på praksis i den enkelte fylkeskommune. Med praksis mener vi her hvordan fylkeskommunene bruker virkemidlene i forhold til sine egne definerte mål og strategier, det vil si RUP, fylkesplaner og andre planer. Vi mener *ikke* at vi skal se på effektene av midlene. Det er en sentral oppgave for effektindikatorerne og case-studiene.

Til slutt (kapittel 4) oppsummeres notatet. Vi forøker å samle noe tråder som kan brukes i de andre delene av evalueringen, det vil si ved utviklingen av effektindikatorer og i casestudiene. Oppgaven til en regional utviklingsaktør er naturligvis å definere sine egne mål, og å forsøke å nå dem gjennom tilpasset virkemiddelbruk (blant annet gjennom midlene over kapittel 551.60). Man kan selvsagt tenke seg nitten forskjellige sett av mål, og nitten forskjellige måter å bruke midlene på. Hvorvidt man kan konstruere et generelt indikatorsystem, det vil si et system som kan brukes i alle fylker samtidig som det yter fylkeskommunenes rolle som utviklingsaktør like stor rettferdighet i alle fylker, er etter vår vurdering et åpent spørsmål. Der som et slikt system i tillegg skal være enkelt, blir det en stor utfordring. Et system som fokuserer på de nasjonale, distrikts- og regionalpolitiske målene og indikatorer som kan brukes i forhold til disse, er imidlertid enklere. Problemet med et slikt system kan være at fylkeskommunene, for å oppnå suksess etter systemets kriterier, fokuserer på mål som likner de nasjonale, selv om de regionale problemer (og dermed mål) etter deres egen mening er annerledes. Selve indikatorsystemet kan, på denne måten, påvirke fylkeskommunenes prioriteringer og dermed deres rolle som regional utviklingsaktør.

2 Nærmere om virkemiddelet

I dette kapitlet vil vi se nærmere på omfanget av distrikts- og regionalpolitikken, med fokus på KRDs virkemidler over programkategori 13.50. Selv om det er bevilgningene over kapittel 551.60 (Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling) som er fokus i analysen, mener vi det er nødvendig å drøfte disse i lys av også de andre bevilgningene. Dette skyldes blant annet at både de generelle målsettingene i distrikts- og regionalpolitikken og det mer konkrete målhierarkiet som er utviklet gjelder på tvers av kapitlene under programkategori 13.50. Samtidig skiller de ulike postene og kapitlene seg fra hverandre både når det gjelder innretning og organisering. Dette kommer vi tilbake til nedenfor. Innledningsvis ønsker vi å plassere distrikts- og regionalpolitikken i et litt større, kvantitativt perspektiv.

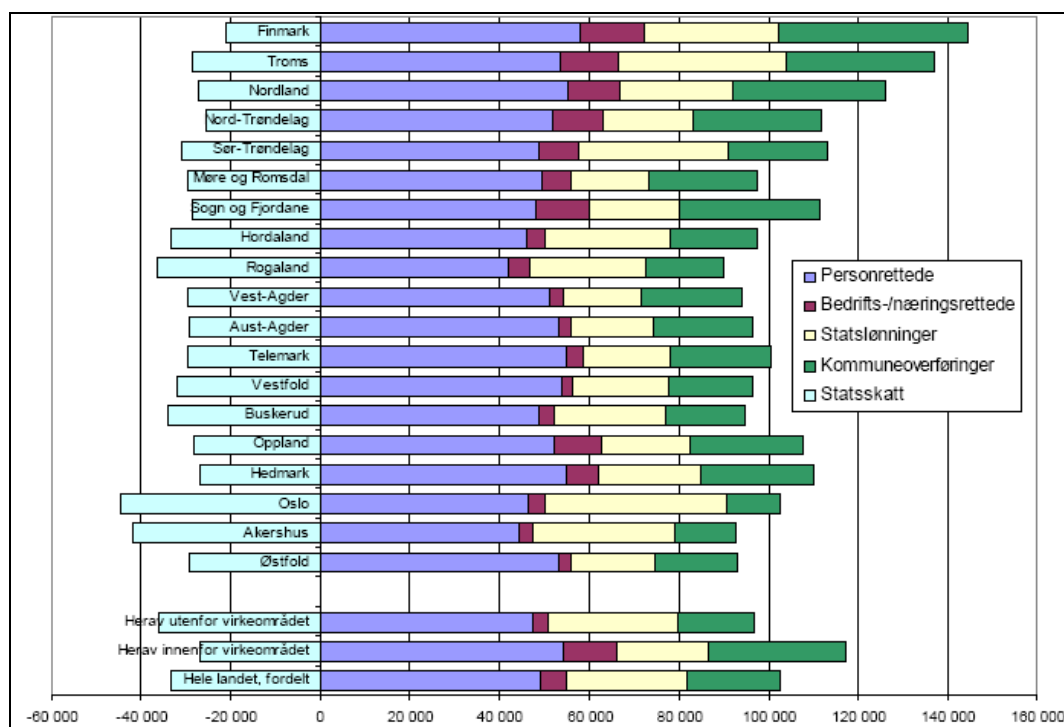
2.1 Et kvantitativt perspektiv på distrikts- og regionalpolitikken

En rekke forhold påvirker samfunnsutviklingen i ulike deler av landet, og dermed målsettingene innenfor distrikts- og regionalpolitikken. Noen av disse forholdene må tas for gitt (for eksempel været, tilgangen på ressurser og internasjonale utviklings-trekk), mens andre er mer påvirkbare. Politikk og virkemiddelbruk er blant de forhold som lar seg påvirke. Effektutvalget (NOU 2004:2) har diskutert hvordan ulike former for sektorpolitikk påvirker regional utvikling og distriktpolitiske mål. Det viser seg, i følge utvalget, at de *kvalitativt* viktigste politikkområdene når det gjelder distriktpolitiske målsettinger er landbrukspolitikken, overføringene til kommunene og den smale distriktpolitikken. Utvalget illustrerer også at det er betydelig *kvantitativt* forskjell mellom virkemiddelbruken innenfor den smale distriktpolitikken og den breie sektorpolitikken. Der virkemidlene over programkategori 13.50 utgjør noe i overkant av 2 milliarder kroner per år, er verdien av den samlede statlige innsats (Statsbudsjettet) på omtrent 700 milliarder kroner per år.

Ørbeck (2007) har fordelt mesteparten av de statlige utgiftene og noen av de statlige inntektene på kommuner for budsjettåret 2005. Tilsvarende fordeling har også vært gjort for tidligere budsjettår. For budsjettåret 2005 har de fordelt omtrent 75 prosent av de totale statlige utgiftene. Dette tilsvarer ca 476 milliarder kroner som det kunne koples en fysisk adresse til. Resten³ lot seg ikke fordele. På inntektssiden har man fordelt personskatter til staten.

³ Overføringer og renter til utlandet, kapitalslit og netto kapitalutgifter, produktkjøp til husholdningene, produktinnsats, ufordelte personoverføringer blant annet til bosatte i utlandet, samt diverse ufordelt.

Figur 2.1 Statlige utgifter og statsskatt per innbygger 2005. Regionalt fordelt



Kilde: Ørbeck (2007)

Figur 2.1 viser statlige utgifter og statsskatt per innbygger fordelt på kommuner i hvert fylke og innenfor/utenfor det distriktpolitiske virkeområdet. De tre nederste søylene i figuren illustrerer at de foregår en vesentlig omfordeling fra kommuner utenfor til kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Staten ”bruker” omtrent 20.000 kroner mer per innbygger i distriktskommunene enn i kommunene utenfor virkeområdet. Dette tyder på at statens aktivitet er regionalt utjevne langs en sentrum-periferiakse. De tre ”overføringskategoriene” (personrettede, bedrifts- og næringsrettede og kommunerettede) er større per innbygger innenfor enn utenfor det distriktpolitiske området. Forskjellene er størst når det gjelder næringsrettede og kommunerettede overføringer. Den regionale fordelingen av virkemidlene innenfor begge disse kategoriene kan også styres politisk, slik at den observerte regionale fordelingen må sees som et resultat av en slik styring. De distriktpolitiske virkemidlene under programkategori 13.50 ligger innenfor kategorien næringsrettet. Kriteriene i inntektssystemet for kommunene favoriserer distriktskommuner når vi måler kroner per innbygger. Fordelingen av de rettighetsbaserte personoverføringene avspeiler i stor grad demografiske forskjeller. Kategorien ”statslønn” er større per innbygger i de sentrale kommunene enn i kommunene innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Slik sett er ”nettoeffekten” av statlig aktivitet på den regionale fordelingen større enn bruttoeffekten av utgiftene.

De regionale forskjellene er større om vi fokuserer på fylkene. Vi ser blant annet at *ingen av de tre nordligste fylkene* mottar mindre i overføringer per innbygger enn summen av alle kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. I den andre enden av skalaen finner vi fylker i Sør-Norge som mottar mindre per innbygger enn gjennomsnittet for kommunene utenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Oslo mottar, på

grunn av relativt høy statslønn, omtrent like mye fra staten per innbygger som landsgjennomsnittet.

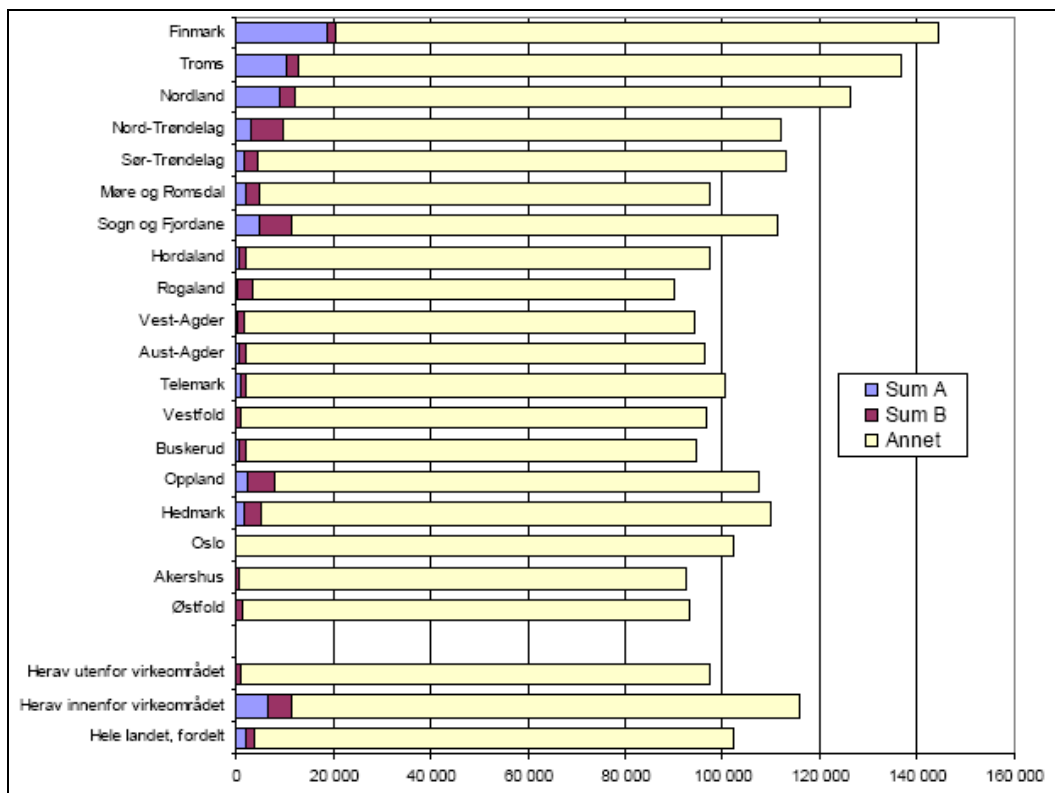
En del statlige overføringer er rettighetsbaserte, og den regionale fordelingen av dem følger den regionale fordelingen av mottakerne. Dette gjelder for eksempel personrettede tilskudd, der den regionale fordelingen i stor grad er betinget av den regionale fordelingen av befolkningen. Fordelingen av andre tilskudd kan være strukturelt betinget. For eksempel vil forsvarsutgiftene lokaliseres til kommune med forsvarsaktivitet, mens kommuner med mye landbruk generelt sett mottar mer landbruks-overføringer per innbygger enn kommuner med lite landbruk. Selv om både forsvaret og landbruket eventuelt er overrepresentert i distriktskommuner, er overføringene til disse aktivitetene først og fremst sektorpolitisk, ikke distriktpolitisk, motivert. Dette gjelder også statslønn i Oslo. Slik sett har all, eller nesten all, statlig aktivitet regionale konsekvenser. Ett spørsmål som gjerne dukker opp, er om distriktskommuner og kommuner i Nord-Norge mottar mer statlige overføringer enn kommuner i andre deler av landet fordi de ligger i distriktene og Nord-Norge, eller om overføringsmønstret i stor grad er rettighets- og sektorbestemt.

For å kunne svare på dette spørsmålet, er det utviklet en kategorisering av statlige utgifter som graderer den distriktpolitiske begrunnelsen av ulike sektorpolitiske tiltak. KRD har, i sine årlige budsjettproposisjoner, et vedlegg der de gjennomgår tiltak på statsbudsjettet ved siden av tiltak over programkategori 13.50, men som samtidig har distriktpolitisk utjevning eller favorisering som begrunnelse. Med utgangspunkt i denne definisjonen, har Ørbeck (2007) foretatt en kategorisering etter distriktpolitisk formål av de midlene som han har regionalfordelt. Kategoriseringen er slik:

- Kategori A: Tiltak og ordninger som har distriktpolitiske mål som begrunnelse, eller som favoriserer distriktsområder ut over kompensasjon for å oppnå likeverdige tilbud.
- Kategori B: Tiltak og ordninger som skal utjevne og kompensere for å oppnå likeverdige resultater mellom grupper og områder, eller som er lokalisert til distriktsområder på grunn av gitte forhold og er særlig viktige for næringsutvikling, sysselsetting, lokal økonomi eller bosetting.

Innenfor kategori A finner vi totalt 8,4 milliarder kroner av de utgiftene som er kommunefordelt hos Ørbeck (2007). Disse omfatter redusert arbeidsgiveravgift (inkludert kompensasjon for bortfall av redusert arbeidsgiveravgift), pristilskudd for melk og kjøtt, midler bevilget over programkategori 13.50 på Statsbudsjettet gjennom IN, samt Nord-Norge- og regionaltilskudd i inntektssystemet for kommunene. Kategori B omfatter 9,4 milliarder kroner. Dette inkluderer øvrig landbruksstøtte, BU-tilskudd, skogbruksstøtte, fiskeristøtte mv). Til sammen utgjør dermed tiltak under kategori A og B 17,8 milliarder kroner, eller i underkant av fire prosent av de midlene som er regionalfordelt totalt. Av dette utgjør midlene over programkategori 13.50, som ofte kalles den ”smale” distriktpolitikken, ca 2 milliarder kroner. Restkategorien ”Annet” omfatter 458,0 millioner kroner statlige utgifter uten spesiell distriktpolitisk begrunnelse. Denne kategorien dominerer kraftig over de andre kategoriene.

Figur 2.2 Statlige utgifter per innbygger 2005 etter distriktpolitisk begrunnelse og region.



Kilde: Ørbeck (2007)

Figur 2.2 illustrerer godt at regionale ulikheter i overføringer i svært begrenset grad kan forklares med utgangspunkt i distriktpolitisk begrunnede overføringer. De fleste distriktskommuner mottar mesteparten av sine statlige pengestrømmer gjennom personrettede og kommunerrettede ordninger som bare unntaksvis skal utrette noe spesielt for distriktene. De skal derimot utrette noe for individer som fyller visse kriterier, uavhengig av deres bosted. De regionale variasjonene oppstår i all hovedsak gjennom ulik aldersstruktur og ulike inntektsforhold, og de statlige utgiftene som ikke faller i kategori A og B vil i hovedsak flytte med folk hvis de flytter. Strukturelle forhold er med andre ord kvantitativt sett vesentlig mer betydningsfulle enn geografi når det gjelder fordelingen av statlige utgifter regionalt.

2.2 Omfanget av distrikts- og regionalpolitikken

Fokus i vår analyse er ikke knyttet til hele statsbudsjettet. KRD har likevel et politikkansvar også når det gjelder regionale og distriktpolitiske virkninger av andre statlige tiltak enn dem over programkategori 13.50 (den smale distriktpolitikken), som vi var inne på innledningsvis. Disse virkningene er nærmere analysert av blant andre Effektutvalget (NOU 2004:2). Gjennomgangen i avsnitt 2.1 illustrerer at midlene over programkategori 13.50 utgjør en liten del av den samlede statlige innsatsen, og bare 10-12 prosent av den samlede distrikts- og regionalpolitisk motiverte innsatsen definert slik KRD definerer den (kategori A og B ovenfor). Slik sett har KRD rett når de kaller midlene over programkategori 13.50 en distriktpolitisk *ekstrainnsats*.

KRDs aktivitet innenfor distrikts- og regionalpolitikken omfattes altså av budsjettet for programkategori 13.50 i statsbudsjettet. Midlene som bevilges skal brukes til å følge opp politikken fra distrikts- og regionalmeldinga⁴, og de skal særlig bidra til å utvikle næringsliv og arbeidsplasser innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Utgiftene i budsjettet for 2008, på i alt 2,37 milliarder kroner, er fordelt på tre hovedkapitler:

- 551 Regional utvikling og nyskaping (ca 83 prosent)
- 552 Nasjonalt samarbeid for regional utvikling (ca 16,5 prosent)
- 554 Kompetansesenter for distriktsutvikling (ca 0,5 prosent)

Hvert av disse hovedkapitlene er fordelt på poster (eller underkapitler), som for øvrig alle er underlagt det samme målhierarkiet. Vårt kapittel (post), 551.60, er en del av hovedkapittel 551. På statsbudsjettet for 2008 er det bevilget midler over tre poster under dette hovedkapitlet, der 551.60 er det største. Bevilgningene fordeler seg slik:

Tabell 2.1 *Bevilgninger over hovedkapittel 551 i Statsbudsjettet for 2008.*

Post/betegnelse	Beløp i 000 kr
60 Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling	1.231.850
61 Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift	663.750
64 Utviklingsmidler til Oppland fylkeskommune ("Fritt Fram")	67.129

Kilde: St prp nr. 1 (2007-2008)

Vi ser at det meste av midlene (over halvparten av 13.50-midlene) bevilges over kapittel 551.60. Når det gjelder Oppland fylke, bevilges midlene som i de andre fylkene går over 551.60, som en del av samlebevilgningen over kapittel 551.64 (inngår i forsøket "Fritt Fram"). Evalueringen av kapittel 551.60 omfatter i utgangspunktet ikke denne bevilgningen, men den tas med nedenfor i den grad vi mener det er behov for det for sammenlikningens skyld.

Midlene over kapittel 551.61 er ment å skulle bidra til regional utvikling og kompensere for økt arbeidsgiveravgift. I likhet med midlene over kapittel 551.60 er også forvaltningen av midlene over kapittel 551.61 desentralisert til fylkeskommunene fra 2007 av. Dette skyldes at sentrale myndigheter ønsket bedre koordinering og tettere kopling mellom virkemiddelbruken over de to kapitlene. Det kan i praksis være vanskelig for den enkelte fylkeskommune, og dermed også for evaluator, å skille mellom bruken av midlene over de to kapitlene. Evalueringen fokuserer likevel på midlene som er bevilget over kapittel 551.60.

2.3 Målstrukturen i distrikts- og regionalpolitikken

De overordnede målene for distrikts- og regionalpolitikken er å legge til rette for likeverdige levekår i hele landet, og å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Økt verdiskapning og styrket lokal og regional vekst skal bidra til dette, samtidig som veksten er et mål i seg selv. Politikken skal bidra til en balansert utvikling mellom by og land, der en både gjennom tilpassing av nasjonal politikk og

⁴ St meld nr. 21 (2005-2006)

desentralisering av ansvar og virkemidler tar omsyn til at utfordringene er ulike i forskjellige deler av landet. Det er konkretisert en operativ målstruktur for de overordnede strategiske målene for distrikts- og regionalpolitikken, bestående av tre hovedmål med delmål (arbeidsmål), se kapittel 1 og St prp nr. 1 (2007-2008). Disse målene gjelder alle kapitlene under programkategori 13.50.

2.3.1 Hovedmål 1: Verdiskapning

Hoveddelen av innsatsen under programkategori 13.50 har tradisjonelt skjedd, og forutsettes fortsatt å skje, innenfor hovedmål 1 (verdiskapning). Verdiskapningsmålet kan slik sett tolkes som det viktigste hovedmålet, i følge St prp nr. 1 (2007-2008). Gjennom næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap skal distrikts- og regionalpolitisk innsats bidra til økt verdiskapning, sysselsetting og utvikling av et internasjonalt konkurransedyktig næringsliv. Den tyngste innsatsen under dette hovedmålet er *bedriftsstøtte*, som kan gis i form av investeringstilskudd, bedriftsutviklingstilskudd og risikolån. Omtrent halvparten av de desentraliserte midlene over kapittel 551.60 er fordelt videre til Innovasjon Norges (INs) distriktskontorer, som forvalter disse støtteformene. I tillegg bidrar departementet direkte, gjennom å finansiere programmer i regi av SIVA, IN og Norges forskningsråd.

Hovedmålet er splittet i tre delmål eller arbeidsmål:

- *1.1 Styrke næringsmiljøer*: Politikken skal bidra til å utvikle lokale og regionale næringsmiljøer og innovasjonssystemer som gir bedre vilkår for innovasjonsbasert verdiskapning. Politikken skal tilpasses regionale utfordringer
- *1.2 Videreutvikle etablerte bedrifter*: Politikken skal bidra til å øke både innovasjonsevnen og innovasjonstakten i etablerte bedrifter. Politikken skal tilpasses regionale utfordringer.
- *1.3 Entreprenørskap*: Politikken skal bidra til å øke omfanget av lønnsomme etableringer. Politikken skal tilpasses regionale utfordringer.

Vi ser at politikk rettet mot alle tre delmålene forutsettes tilpasset regionale utfordringer. Dette er i tråd med forutsetningene for midlene som bevilges til fylkeskommunen over kapittel 551.60. Midler over dette kapitlet har da også en sentral funksjon i forhold til alle delmålene under hovedmål 1.

Delmål 1.1 Styrke næringsmiljøer

Kvalitet knyttet til bestemte steder og miljøer er viktige forutsetninger for næringsutvikling. Sterke næringsklynger og innovative miljøer kjennetegner ofte vekstregioner. Bedrifter og næringsmiljøer lokalisert i deler av landet med stor avstand både til kunnskapsmiljøer og større markeder, det vil si i ”distriktene”, har i den forstand en avstandsulempe sammenliknet med dem som er lokalisert mer sentralt. Midlene rettet mot delmål 1.1 skal nyttes til å fremme utvikling av infrastruktur for innovasjonsvirksomhet og utvikling av nettverk mellom bedrifter og mellom bedrifter, FoU-miljøer og offentlige aktører. Dette inkluderer både konkrete samlokaliseringstiltak og tiltak for å styrke nettverk.

Delmål 1.2 Videreutvikling av etablerte bedrifter

Omstilling, nyskaping og innovasjon i etablerte bedrifter er viktig for å utvikle arbeidsplasser der folk bor. Siden profesjonelle private investorer, såkornfond og ventureselskap i hovedsak er lokalisert til de største byene, kan deres kunnskap om potensialer på mindre steder være mangelfull. I tillegg kan prisen på privat lånekapital være høyere i områder med lav andrehåndsverdi på fysiske investeringer. Derfor kan svak tilgang på kapital være en utfordring for bedrifter i de minst sentrale delene av landet. Ett viktig formål med virkemidlene rettet inn mot delmål 1.2 er derfor at det offentlige overtar noe av utlånsrisikoen fra de private aktørene, gjennom distriktsrettede investeringstilskudd og bedriftsstøtte. Virkemidlene skal *ikke* kompensere for lav lønnsomhet, men bidra til å senke terskelen for å utløse gode og lønnsomme bedriftsutviklingsprosjekter i distriktene. Innovasjon Norge (IN) har ansvaret for å forvalte disse virkemidlene, blant annet basert på midler fra kapittel 551.60 som blir overført fra fylkeskommunene.

Delmål 1.3 Entreprenørskap

Entreprenørskap basert på kompetanse er viktig i dagens kunnskapsdrevne økonomi, også utenfor de største byområdene. Innenfor delmål 1.3 er formålet blant annet å bidra til lønnsomme bedriftsetableringer i alle deler av landet gjennom å utnytte de potensialene som finnes. Dette skal igjen bidra til å skape attraktive, egne arbeidsplasser der folk bor. Midlene innenfor dette delmålet fokuserer på å stimulere til kultur for entreprenørskap gjennom hele utdanningsløpet, å stimulere til flere lønnsomme bedriftsetableringer, å bidra til å kommersialisere kunnskapsbaserte ideer fra høgskole- og universitetsmiljøene og å utnytte kompetansen i eksisterende næringsliv til etablering av nye bedrifter og foretak ("knoppskyting"). Regional støtte til nyetablerte bedrifter i form av investeringstilskudd, bedriftsutviklingstilskudd og risikolån, dominerer under delmål 1.3. Hoveddelen av innsatsen rettet mot dette delmålet finansieres av midlene over kapittel 551.60, som støtte til nyetableringer, og forvaltes av IN.

2.3.2 Hovedmål 2: Rammebetingelser

Gode rammebetingelser er viktig som grunnlag for regional næringsutvikling og for befolkningen. Rammebetingelser kan defineres relativt vidt. I utgangspunktet dreier det seg om "alt mulig" (fra internasjonale forhold, naturgitte forhold, skatte- og avgiftspolitik til velferdsproduksjon og sosiale ordninger). En viktig betingelse for bruk av de midlene som bevilges over programkategori 13.50 er at disse midlene ikke skal erstatte eksisterende sektoransvar. De er da også for små til å kunne gjøre det. Midlene må derfor sees på som en *ekstrainnsats* som enten stimulerer til samarbeid og gir grunnlag for nye løsninger og/eller større utviklingsprosjekt som ikke oppstår av enkelttiltak alene, eller som ligger i gråsonen mellom flere aktører. Fokus for bruk av midlene er rettet spesielt mot to typer rammebetingelser, nemlig kompetanse og infrastruktur. Dette reflekterer også de delmålene som er satt opp under hovedmål 2.

Delmål 2.1 Kompetanse

Kompetanseutvikling er viktig både for den enkelte og for arbeidslivet i offentlig og privat sektor. Andelen av befolkningen med høyere utdanning er lavere i periferien enn i mer sentrale områder av landet. Arbeidslivet og den enkelte har også behov for utvikling av annen kompetanse enn den formalkompetanse som oppnås gjennom

utdanningsinstitusjonene. Midler innrettet mot delmål 2.1 kan derfor brukes til kompetansetiltak utenfor større byområder, og de må tilpasses lokale behov. De kan *ikke* nyttes til løpende drift av etablerte utdanningstilbud. Hoveddelen av midlene rettet inn mot dette delmålet kommer fra kapittel 551.60 og blir styrt regionalt.

Delmål 2.2 Infrastruktur

Infrastruktur av ulike slag kan være helt nødvendig for å sikre utvikling. Samtidig kjennetegnes infrastruktur gjerne av at det kan være relativt høye investeringskostnader knyttet til utbygging, mens kostnadene ved selve bruken er lave (lave marginalkostnader). Tradisjonelt har derfor infrastruktur på en rekke områder vært finansiert og eid av det offentlige. De seinere år har investeringer i infrastruktur i økende grad blitt brukerfinansiert. I områder med få innbyggere og små markeder kan det være vanskelig å finansiere lokale infrastrukturtiltak gjennom brukerbetaling eller gjennom markedet på andre måter. Derfor kan midlene rettet inn mot delmål 2.2 brukes til realisering av grunnlagsinvesteringer for næringsutvikling, som vann, avløp, kommunale veger og kaianlegg, til breibandsutbygging og til andre lokale infrastrukturtiltak som kan fremme regional utvikling. Midler kan bevilges til dette fra kapittel 551.60 og blir styrt regionalt.

2.3.3 Hovedmål 3: Attraktivitet

Innenfor hovedmål 3 skal bevilgningene over programkategori 13.50 bidra til å utvikle attraktive steder, regioner og sentra for befolkning og næringsliv. For å være attraktivt, må et sted kunne tilby lokalbefolkningen tjenester av høy kvalitet, gode møteplasser og godt bomiljø. Attraktiviteten gjelder med andre ord mer enn det å styrke arbeidsmarkedet, den gjelder også tjenestetilgang og stedsutvikling. Tilsvarende som for hovedmål 2 må midlene som bevilges til stedsutvikling og utvikling av lokalt tjenestetilbud sees på som en *ekstrainnsats*. De skal *ikke* erstatte eksisterende sektoransvar. Midler til hovedmål 3 hentes blant annet fra kapittel 551.60.

Delmål 3.1 Tjenester

God tilgang på offentlige og private tjenester er en viktig lokaliseringsfaktor for befolkningen og helt sentralt for at folk skal kunne bosette seg der de ønsker. Tiltak under delmål 3.1 er i hovedsak rettet inn mot å opprettholde et godt tilbud av *dagligvarebutikker* i områder med små markeder. I tillegg støttes utvalgte utviklingsprosjekter som har som formål å bedre tilbudet av andre typer offentlige eller private tjenester i utsatte områder.

Delmål 3.2 Stedsutvikling

Stedsutvikling innebærer å utvikle steder som er attraktive for befolkning og næringsliv. Bevisste satsninger som tar utgangspunkt i et steds sterkeste sider, og som derigjennom bidrar til å styrke den lokale samhørighet og stedsidentitet, og som bidrar til å gi stedet en unik profil, er nødvendige for å sikre en positiv lokal utvikling. Dette er en særlig utfordring i småsamfunn, bygdesenter og småbyer. Tiltak under delmål 3.2 omfatter blant annet opprustning av kommunesentra og møtesteder for befolkningen, utvikling av kultur- og fritidstilbud og stedsprofilering overfor både utflyttet ungdom og turister.

2.3.4 Satsinger på tvers av hovedmål og delmål

I tillegg til satsinger innenfor de tre hovedmålene (sju delmålene) diskutert ovenfor, gjennomføres også satsinger som berører flere mål samtidig. Disse skal supplere lokal og regional innsats på politisk prioriterte tema og/eller i utvalgte geografiske områder, bidra til å bedre utnyttelsen av eksisterende virkemidler eller fremme internasjonalt regionalpolitisk samarbeid. Følgende tverrgående satsinger er prioritert:

- *Småsamfunnsatsing*: Særlig satsing på småsamfunn med lange avstander til regionale sentra, sårbar næringsstruktur og vedvarende nedgang i folketallet.
- *Kultur og næring*: Satsing på kulturbasert næringsutvikling utenfor de store byene.
- *Nordområdene og Nord-Norge*: Satsing på innovasjonsdrevet næringsutvikling i nord, for å utnytte muligheter og styrke innovasjonsevnen i landsdelen. Dette inkluderer ringvirkninger av petroleumsaktivitetene i nordområdene på land og utvikling av mulighetene innenfor næringer hvor landsdelen har spesielle fortrinn (fisk og turisme/reiseliv).
- *EUs territoriale samarbeid (tidligere Interreg)*: Norge ønsker å delta som en likeverdig aktør i EUs territoriale samarbeid. Deltakelse og samarbeid over grensene skal bidra til regional utvikling i Norge, men også til en mer balansert utvikling av det europeiske kontinent og i våre nærområder. Samtidig skal samarbeidet bidra til å fremme en mer helhetlig, koordinert og aktiv norsk europapolitikk og søke å påvirke politikkkutformingene i EU på områder som berører Norge direkte.
- *Omstillingsområder*: Det tildeles statlige omstillingsmidler som en ekstrainnsats til (noen) områder med særskilte behov. Eksempler kan være ensidige industristeder, forsvarskommuner og andre områder der næringsgrunnlaget forsvinner.
- *Prioriterte målgrupper – kvinner, innvandrere og unge*: Midler allokeres til programmer og prosjekter rettet spesielt inn mot disse gruppene.

Disse satsningene finansieres delvis av midler over programkategori 13.50, utenom kapittel 551.60. Dette illustrerer nettopp at KRD mener det er behov for en særskilt nasjonal innsats innenfor disse prioriterte områdene. Samtidig er det slik at disse målene også er viktige innenfor kapittel 551.60. Derfor vil også det enkelte fylke bruke desentraliserte midler her. Når det gjelder *nordområdesatsningen*, er midlene som brukes i hovedsak desentralisert til fylkene over kapittel 551.60. Den nasjonale ekstrainnsatsen er altså moderat. Mange fylker bevilger også en god del midler over kapittel 551.60 til prosjekter under *EUs territoriale samarbeid*, noe som kommer i tillegg til den nasjonale innsatsen på området. De *prioriterte målgruppene* er prioritert også når det gjelder fylkenes generelt bruk av midler over kapittel 551.60, ikke bare som et område for statlig ekstrainnsats. Statlige midler rettet mot *omstillingsområder* må sees som en ekstrainnsats i spesielle tilfeller, der det forutsettes at de ordinære virkemidlene (blant annet over kapittel 551.60) er utnyttet fullt ut.

Dette illustrerer at virkemidlene over kapittel 551.60 må sees i sammenheng med annen virkemiddelbruk.

2.4 Føringer knyttet til kapittel 551.60

I avsnitt 2.3 gjennomgikk vi målstrukturen for den norske distrikts- og regionalpolitikken, definert som programkategori 13.50. Hovedmålene og arbeidsmålene (delmålene) gjelder alle midler som bevilges over denne programkategorien. Gjennomgangen viser at midler bevilget over kapittel 551.60 er rettet mot alle hoved- og delmålene. Derfor er målstrukturen relevant å drøfte også når vi skal se nærmere på midler som bevilges kun over dette kapitlet. Det er viktig å understreke at ”graden av måloppnåelse” påvirkes av den samlede virkemiddelportefølje, både når det gjelder midler bevilget fra programkategori 13.50 og virkemidler bevilget fra andre deler av statsbudsjettet, inkludert bevilgninger fra fylkeskommuner og kommuner. Utviklingen i de generelle rammebetingelsene er også viktig.

Midlene over kapittel 551.60 skal spesielt bidra til å realisere nasjonale og fylkeskommunale mål for regional utvikling, tilpasset regionale forutsetninger. Midlene er i sin helhet desentralisert til fylkeskommunene, som skal forvalte dem i forpliktende partnerskap med næringslivet, virkemiddelaktører, private organisasjoner, utdanningsinstitusjoner, kommuner mv. Sitat fra St.prp. nr. 1 (2007-2008), side 51:

Departementet legger til grunn at fylkeskommunene selv prioriterer mellom ulike typer innsats ut fra regionale utfordringer, mål og strategier, i samråd med regionale partnerskap, innenfor nasjonale mål og rammer og retningslinjer for bevilgningene.

Ideen er altså at fylkeskommunene selv skal bestemme hva de skal bruke midlene til. De kan imidlertid ikke bruke midlene helt fritt, som sitatet ovenfor illustrerer. Begrensningene skal blant annet bidra til å sikre at bevilgningene brukes til det de bør brukes til i distriktpolitisk forstand, der en samtidig skal søke å tilfredsstille både regionale og nasjonale behov. Vel så viktig er nok likevel begrensningene i forhold til at staten har et kontroll- og revisjonsbehov i forhold til virkemiddelbruken. Det er derfor satt opp retningslinjer for bruken av midlene. I dette avsnittet vil vi nedenfor se nærmere på hvilke begrensninger sitatet legger på fylkeskommunenes bruk av midler bevilget over kapittel 551.60.

For det første må fylkeskommunene selv definere sine egne utfordringer, mål og strategier. Dette gjøres i form av fylkesplaner, fylkesdelplaner, regionale utviklingsprogrammer (RUP) og andre dokumenter. For det andre skal regionale partnerskap tas med på råd. Partnerskapene ledes av fylkeskommunene, med regionale aktører som medlemmer. For det tredje skal det tas hensyn til nasjonale mål og rammer. Sist, men ikke minst, er det utarbeidet et regelverk for de mer konkrete bevilgningene.

2.4.1 Regionale utfordringer, mål og strategier

I KRD (2003), avsnitt 2, sies det at hovedmålet med midlene over kapittel 551.60 er å bidra til og legge til rette for regional utvikling, tilpasset regionenes forutsetninger. De nye retningslinjene, som gjelder fra 2007 (KRD 2007) har en tilsvarende formulering. Dette innebærer blant annet at regionenes forutsetninger må være kartlagte og kjente. Det er et viktig premiss at det er regionene selv som kjenner disse forutsetningene best, og at det derfor er regionene selv som må påse at virkemidlene brukes i tråd med dem (subsidiaritetsprinsippet).

I neste setning sier KRD (2003) at midlene skal bidra til å realisere fylkeskommunale mål for utvikling, særlig innenfor kompetanseheving, omstilling, nyetablering, innovasjon og nyskaping i næringslivet. Dette innebærer at fylkeskommunene både må ha definert sine mål og ha utviklet en strategi eller flere strategier for hvordan disse målene skal oppnås. Virkemiddelbruken skal tilpasses dette.

Samtidig legger KRD for det andre inn begrensninger i siste del av setningen, i den forstand at midlene særlig skal brukes innenfor ulike former for fornyelse. Alle ordene som brukes er orientert mot næringslivet, og slik sett setter KRD et likhetstegn mellom næringsutvikling⁵ og utvikling. Hvorvidt et slikt likhetstegn kan og bør settes, er det mange meninger om, se for eksempel Foss og Selstad (1997), Johansen (2003) eller NOU 2004:2. Kritikerne av å sette slike likhetstegn mener, som for eksempel Eriksen og Vislie (1979) eller Johansen (1982), at produksjon og verdiskapning ikke er mål, men snarere midler, i en utviklingsprosess. Målet (eller målene) bør snarere knyttes opp mot en eller annen form for tilfredsstillelse for menneskene, mens produksjonen er et middel for å oppnå dette. Når KRD likevel setter likhetstegn mellom næringsutvikling og utvikling, kan det derfor ha sammenheng med at man her tenker seg at verdiskapningen i den enkelte region skal være grunnlaget for (beboerne i) den enkelte regions behovstilfredsstillelse.

Implisitt er det altså *endogene forhold* snarere enn storsamfunnet (eksogene forhold) som skal bidra til den samlede behovstilfredsstillelse i regionen. Dette er i det minste en mulig tolkning av næringsfokuset i denne begrensningen i virkemiddelbruken. Desentralisering av virkemiddelbruken til fylkeskommunen kan også tolkes i samme retning – at fylkeskommunen er bedre egnet som utviklingsaktør enn KRD når det skal legges til rette for endogen vekst i det enkelt fylket.

KRD (2003) hadde for øvrig også meninger om hvordan fylkeskommunen skal oppnå større endogen vekst. Departementet mener at det er de ulike formene for fornyelse nevnt ovenfor (kompetanseheving, omstilling, nyetablering, innovasjon og nyskaping i næringslivet) som bidrar til utvikling. Hvorvidt fornyelse i den forstand er eller kan være den viktigste drivkraften bak endogen vekst, er ikke problematisert spesielt. Hvorvidt egenskaper ved eksisterende strukturer, enten det gjelder næringsstruktur, befolkning, arbeidskraft eller kapital, betyr mer eller mindre for den endogene veksten, er heller ikke problematisert spesielt.

Dette illustrerer at man kan diskutere både hva regional utvikling egentlig er og hvordan slik utvikling best kan oppnås. Når KRD velger å fokusere på vekst, som de mener best oppnås gjennom endogen innsats, kan dette sees som et uttrykk for et paradigmevalg. Både målene for, og organiseringen av, virkemidlene over kapittel 551.60 reflekterer dette valget. Selv om vi mener det kan være på sin plass å diskutere valget, er det ikke nødvendigvis like relevant i en evaluering av effektene av virkemiddelbruken. Derfor lar vi denne diskusjonen ligge i det videre.

Fylkeskommunale planer, handlingsplaner og regionale utviklingsprogram

I retningslinjene hos KRD (2007) har man lagt større vekt på fylkeskommunenes egne forhold enn i KRD (2003). Begrepene ”kompetanseheving, omstilling, nyetablering, innovasjon og nyskaping i næringslivet” er ikke lenger eksplisitt brukt. I

⁵ Kompetanseheving gjelder naturligvis også befolkningen, eller i de minste arbeidskraften.

stedet er det fylkeskommunene selv som skal definere målgrupper og tildelingskriterier, og de skal til og med lage egne mål- og resultatstyringsverktøy som kan brukes i forhold til deres egne utfordringer og mål for regional utvikling. Fylkeskommunen er altså pålagt å bruke virkemidlene i tråd med utfordringer, mål og strategier de selv definerer. Disse utfordringene, målene og strategiene skal defineres i fylkesplanen. Tilsvarende skal fylkesplanens handlingsprogram og regionale utviklingsprogram (RUP) konkretisere de mer overordnede strategiene i fylkesplanen og være i tråd med fylkesplanen. På den måten blir fylkesplanen og handlingsplanene (inklusive RUP) sentrale dokumenter når bruken av virkemidlene skal revideres, evalueres og kontrolleres. Disse dokumentene står fylkeskommunene selv ansvarlig for å utarbeide. De skal godkjennes sentralt, men det er fylkeskommunene selv som bestemmer hvordan de skal utformes. Det betyr også at det er fylkeskommunene selv som bestemmer utfordringer, mål og strategier, og som da skal prioritere virkemiddelbruken over kapittel 551.60 i forhold til dette.

Nedenfor vil vi komme tilbake til mulige konflikter mellom de nasjonale føringene og fylkeskommunenes egne planer og handlingsplaner (RUP). Foreløpig nøyer vi oss med å understreke at det er et krav at virkemidlene brukes i tråd med disse planene.

Overordnede mål for Innovasjon Norge (IN)

En god del av virkemidlene over kapittel 551.60 forvaltes av lokale IN-avdelinger, på oppdrag for fylkeskommunene. På den måten skal altså de lokale IN-avdelingene opptre som virkemiddeloperatører og bidra til å realisere mål og delmål for næringsutvikling i fylkene. Føringene kommer med andre ord fra fylkeskommunene snarere enn fra staten når det gjelder midlene over kapittel 551.60. Det er utformet avtaler mellom fylkeskommunene og IN som skal avklare og regulere samspillet mellom fylkeskommunenes strategiske ansvar for næringsutvikling og INs operative ansvar for bruk av delegerte virkemidler.

Det er likevel et tilleggskrav at prosjekter som støttes av disse midlene også skal være i tråd med de overordnede mål for IN. Disse er definert i lov om Innovasjon Norge av 1. januar 2004:

Innovasjon Norge skal fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet, og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering.

Støtten som gis gjennom IN skal altså bidra til en næringsutvikling som både er bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom. Samtidig skal støtten bidra til å utløse de potensialer en finner i ulike deler av landet. Loven sier også at dette skal skje gjennom bidrag til innovasjon, internasjonalisering og profilering.

INs målsettinger er, etter vår vurdering, i tråd med de føringene KRD har lagt på fylkeskommunenes bruk av midlene over kapittel 551.60. Målsettingene representerer slik sett små eller ingen tilleggsføringer på virkemiddelbruken, sammenliknet med dem som er gitt av KRD direkte (KRD 2003 og 2007). Likevel bør det understrekes at å benytte IN som virkemiddeloperatør for midlene over kapittel 551.60 gir et godt potensial for samordning med andre virkemidler som IN opererer. Bruk av IN som operatør er derfor i tråd med utsagnet om at midlene over kapittel 551.60 skal sees

som en ”ekstrainnsats”, sett i forhold til andre virkemidler, og bidra til å forsterke de positive effektene av den samlede virkemiddelbruken.

2.4.2 Regionale partnerskap

Hos KRD (2003 og 2007) sies det at fylkeskommunene skal forvalte virkemidlene i *forpliktende partnerskap* med kommuner, næringsliv, IN, regional stat, private organisasjoner, forsknings- og utdanningsinstitusjoner og andre aktører. Gjennom partnerskapet skal sentrale samfunnsaktører sikres brukerinnflytelse i planprosessarbeidet ved bred og aktiv deltakelse. Partnerskapet ledes av fylkeskommunen som folkevalgt aktør, og dets aktivitet bestemmes gjennom et mandat fra fylkeskommunen. Mandatet skal drøftes i partnerskapet. KRD (2007) understreker at avgjørelsene i partnerskapet bør bygge på konsensusprinsippet. Partnerskapet skal sikre sterk brukermedvirkning fra sentrale samfunnsaktører

IN har sin andre store oppgave i forhold til de desentraliserte midlene over kapittel 551.60 innenfor de regionale partnerskapene. De lokale (regionale) IN-avdelingene sitter på mye kunnskap om eksisterende virkemidler og virkemiddelbruk. I tillegg har de regional kunnskap. IN-avdelingene har derfor som oppgave å være en aktiv samarbeidspartner og premissleverandør i det regionale partnerskapet.

2.4.3 Nasjonale mål og rammer

Støtten som gis over kapittel 551.60 skal gis i tråd med nasjonale mål og rammer. De overordnede målene for distrikts- og regionalpolitikken er å legge til rette for likeverdige levekår i hele landet, og å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Økt verdiskapning og styrket lokal og regional vekst skal bidra til dette, men er også mål i seg selv. I avsnitt 2.3 har vi gått nærmere gjennom den mer operative målstrukturen for distrikts- og regionalpolitikken, som består av tre hovedmål med tilhørende delmål (arbeidsmål). I tillegg skal bedriftsrettet støtte, i tråd med det som står i avsnitt 2.4.1, tildeles i samsvar med INs målsettinger.

Samtidig skal bevilgningene over kapittel 551.60 gis i tråd med andre økonomisk-politiske rammer og mål for politikken på nasjonalt nivå. Disse rammene og målene gis i forbindelse med Regjeringens strategimeldinger (Langtidsprogram etc.) og årlige budsjetter.

2.4.4 Nasjonale retningslinjer for bruk

KRD har utarbeidet en del retningslinjer for hvordan midlene skal brukes også ut over det som er gjennomgått i avsnitt 2.4.1 til 2.4.3. Disse retningslinjene finnes i Del I, kapittel 3, i KRD (2003) og er fornyet i KRD (2007). Gjennomgangen nedenfor er basert på KRD (2007). Her er retningslinjene for kapittel 551.60 og 551.61 gjort felles. Det betyr altså at kriteriene gjelder begge disse postene.

Geografiske avgrensninger i virkemiddelbruken

Flere fylker består av kommuner både innenfor og utenfor det distriktpolitiske virkeområdet, og i noen fylker finnes det ikke kommuner innenfor virkeområdet. Som hovedregel skal virkemidlene over kapittel 551.60 tildeles virksomhet/tiltak

innenfor det distriktpolitiske virkeområdet (sone II til IV). Midlene skal tildeles i tråd med statsstøttereguleringen innenfor EØS-avtalen.

Direkte bedriftsstøtte kan bare bli gitt innenfor sone III og IV i virkeområdet, med høyere sats i sone IV enn i sone III. Satsene for sone IV kan også nyttes i sone III i spesielle tilfeller, dvs. i tilfeller der det er aktuelt med ekstraordinær statlig omstillingsinnsats eller i tilfeller der fylkeskommunen selv mener det er behov for ekstraordinær omstillingsinnsats.

Det kan ikke bli gitt støtte til fysiske grunnlagsinvesteringer i sone I.

Generelle avgrensninger i virkemiddelbruken

Midlene skal ikke nyttes til å finansiere investeringer i og/eller ordinær drift og vedlikehold av statlig, fylkeskommunal eller kommunal velferdsproduksjon og offentlig forvaltnings- eller forretningsvirksomhet. Dette gjelder, med unntak for vannforsyning, også for virksomhet der private aktører har overtatt det operative ansvaret fra det offentlige.

Midlene skal normalt ikke nyttes til direkte eller indirekte investeringer i egenkapital i virksomheter.

Midlene kan nyttes til å finansiere regional transportstøtte.

Fylkeskommunene skal hente inn uttalelser fra ansvarlige forvaltningsorgan når søknader på områder der det finnes slike organ skal behandles.

Fylkeskommunene må ta hensyn til gjeldende nasjonale føringer og mål innenfor den enkelte sektor, kfr avsnitt 2.4.3.

Virkemidlene skal dessuten forvaltes i tråd med *Reglement for økonomistyring i Staten og Bestemmelser om økonomistyring i Staten* av 12. desember 2003.

Kort gjennomgang av ulike former for tilskudd

Det *operative ansvaret* for virkemiddelbruken over kapittel 551.60 kan legges til fylkeskommunene, kommunene eller virkemiddelapparatet (dvs. IN, SIVA eller Norges forskningsråd).

Det kan bevilges midler til kommuner og regionråd. Kommuner og regionråd skal nytte midlene i samsvar med mål og strategier nedfelt i fylkesplaner og handlingsprogram.

Det kan bevilges midler direkte til bedrifter (bedriftsstøtte). IN skal være operatør for slike virkemidler, i den forstand at bedriftsstøtte skal bevilges gjennom IN. Kommuner og regionråd kan bevilge direkte bedriftsretta støtte innenfor reglene for bagatelmessig støtte (og til en hver tid gjeldende gruppeunntak).

Det kan gis investeringsstøtte til fysiske investeringer i forbindelse med etablering av ny virksomhet eller utvidelse av eksisterende virksomhet. Det kan også gis støtte til investeringer som fører til utvikling av nye produkter eller til en vesentlig endring av produktet eller produksjonsprosessen i en eksisterende bedrift. Investeringer i eiendom, bygninger og anlegg/maskiner, eller kjøp av informasjon og rettigheter som noen har eiendomsrett til, kan støttes. Slik støtte kan gis i sone III eller IV. Maksimal

støtteintensitet (tilskudd) er større i sone IV enn i sone III, og større jo mindre mottaker er (bedriftsstørrelse).

Støtte kan gis i form av tilskudd eller risikolån.

Det kan gis støtte til konsulenthjelp og kunnskapsformidling. Slik støtte kan gis til små og mellomstore bedrifter (SMB) slik de er definert i KRD (2007), men gjelder bedrifter i hele landet. Støtte til konsulenthjelp og kunnskapsformidling må tilfredsstille et engangsbehov. Man kan ikke støtte aktiviteter som er kontinuerlige eller periodiske, det vil si der støtten er med på å dekke de ordinære driftskostnadene til bedriften.

Det kan gis støtte i forbindelse med etablering av samarbeid og nettverk mellom SMB, men heller ikke her kan det gis støtte til finansiering av rutineoppgaver.

Det kan gis støtte til å dekke utgifter til opplæringstiltak i bedrifter. Støtteintensiteten varierer med størrelse på bedriftene, med lavere satser for store bedrifter enn for SMB. Støtteintensiteten er større for generelle opplæringstiltak (tiltak som gir kompetanse som kan overføres til andre virksomheter) enn for spesifikke opplæringstiltak (tiltak som er relevant for den nåværende eller framtidige jobben til vedkommende som læres opp).

Det kan gis støtte og støtteordninger innrettet mot å skape nye arbeidsplasser over hele landet og i alle sektorer. Maksimal støtteintensitet er større innenfor regionalstøtteområdet enn utenfor, og større for små enn mellomstore bedrifter.

Det kan gis støtte til FoU-virksomhet knyttet til industriell forskning, utviklingsaktiviteter for konkurransetadiet og til tekniske forstudier i forkant av disse aktivitetene. Støtte kan gis i område III og IV, med høyere støtteintensitet i område IV enn i III og høyere støtteintensitet for SMB enn for store bedrifter.

Det kan gis såkalt bagatellmessig støtte (de minimis) etter nærmere regler. Denne gjelder for hele landet.

2.5 Bevilgninger til fylkeskommunene

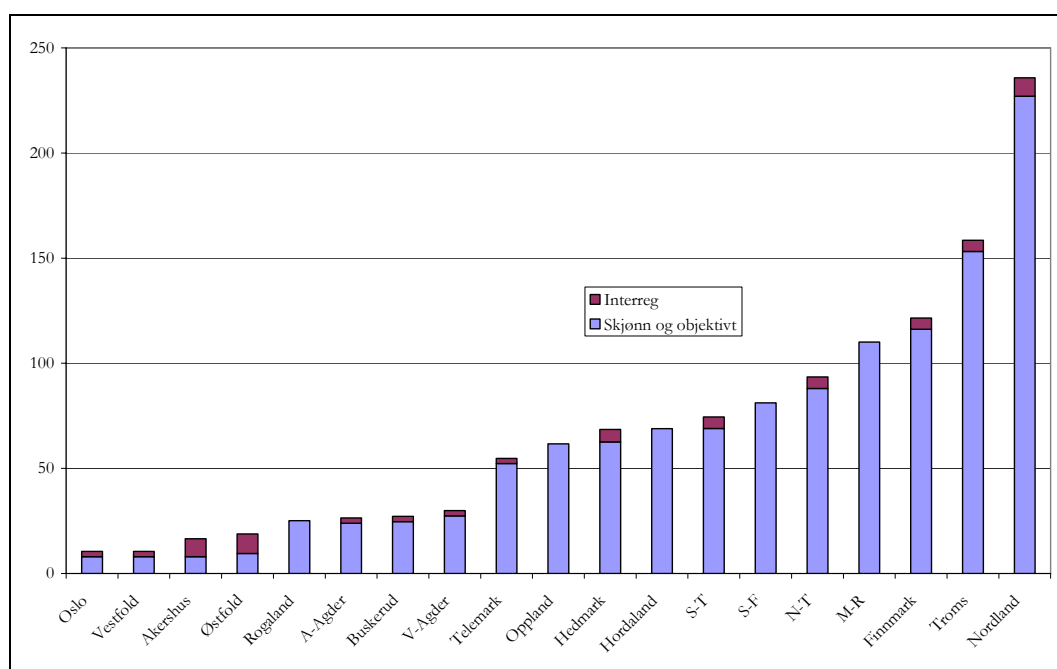
Ovenfor har vi forsøkt å beskrive innholdet i kapittel 551.60, hva pengene skal kunne brukes til og hvordan de skal brukes. Ett sentralt moment siden 2003 er altså at pengene gis til den enkelte fylkeskommune, som, i diskusjon og samråd med regionale partnerskap, skal bevilge dem videre innenfor de rammene vi har beskrevet. Det er dette som er fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør. Tilsagn skal kun gis etter søknad, og tilsagnsbrevene til støttmottaker skal utformes etter visse kriterier. Dette skal bidra til å gjøre pengestrømmen oversiktlig og etterprøvable.

2.5.1 Sum tilskudd til fylkeskommunene over kapittel 551.60

Hvert fylke mottar bevilgninger over kapittel 551.60 fra KRD etter visse kriterier (se St.prp. nr 1 (2007-2008)). Kriteriene er delvis objektive, delvis basert på skjønn. Alle fylker har i utgangspunktet fått en minimumspott på 2 millioner kroner uavhengig av de objektive og skjønnsbaserte kriteriene. Alle fylker har imidlertid fått en garanti-

sum, som for 2008 var på 8 millioner kroner. Det var i alt tre fylker (Akershus, Oslo og Vestfold) som ikke fikk mer enn dette i tilskudd over kapittelet. De *objektive kriteriene* er ellers basert hovedsakelig på folketall innenfor de enkelte sonene av det distriktspolitiske området. Sonene er vektet etter distriktspolitisk prioritet, slik at innbyggere i sone IV gis høyest vekt. I tillegg er det gitt ekstrabevilgning til tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark som innebærer høyere per capita-tilskudd til Troms og Finnmark. Tildeling av midler basert på *skjønn* er naturligvis nettopp det, basert på *skjønn*. I 2008 var det fylker med omstillingsbehov og tilskudd til kommunale næringsfond som ble regnet som *skjønnstilskudd*. I tillegg har en del fylker fått tilskudd til å delta i EUs grenseregionale samarbeid.

Figur 2.3 *Tilskudd til den enkelte fylkeskommune over kapittel 551.60 i 2008. Millioner kroner*



Kilde: St prp nr. 1 (2007-2008)

Figur 2.3 viser hvordan tilskuddene fordeler seg på den enkelte fylkeskommune i følge statsbudsjettet 2008. Vi ser at tilskuddene til å delta i det grenseregionale samarbeidet ("Interreg") er begrenset (ca 70 millioner kroner totalt), sammenliknet med det som er gitt med utgangspunkt i objektive kriterier og som *skjønnstilskudd*, men at det er mange fylker som deltar i det internasjonale samarbeidet. Tilskuddene til grenseregionalt samarbeid gis i form av egne bevilgningsbrev til fylkeskommunene.

De viktigste bevilgningene er imidlertid de generelle⁶ bevilgningene, som fordeles ved hjelp av objektive kriterier og *skjønn*. Vi ser at det er en klar distriktspolitisk profil på tilskuddene. Høyest bevilgninger får fylkene i Nord-Norge, mens fylkene rundt Oslofjorden og Rogaland ligger lavest. Det er også interessant å se at innlandsfylkene⁷ ligger relativt lavt, slik at fylkene langs kysten (nord for Rogaland) gjennomgående mot-

⁶ "Objektive" kriterier utgjør omtrent 1080 millioner kroner, mens *skjønn* (eksklusive tilskudd til grensesamarbeid) som kriterium utgjør omtrent 180 millioner kroner.

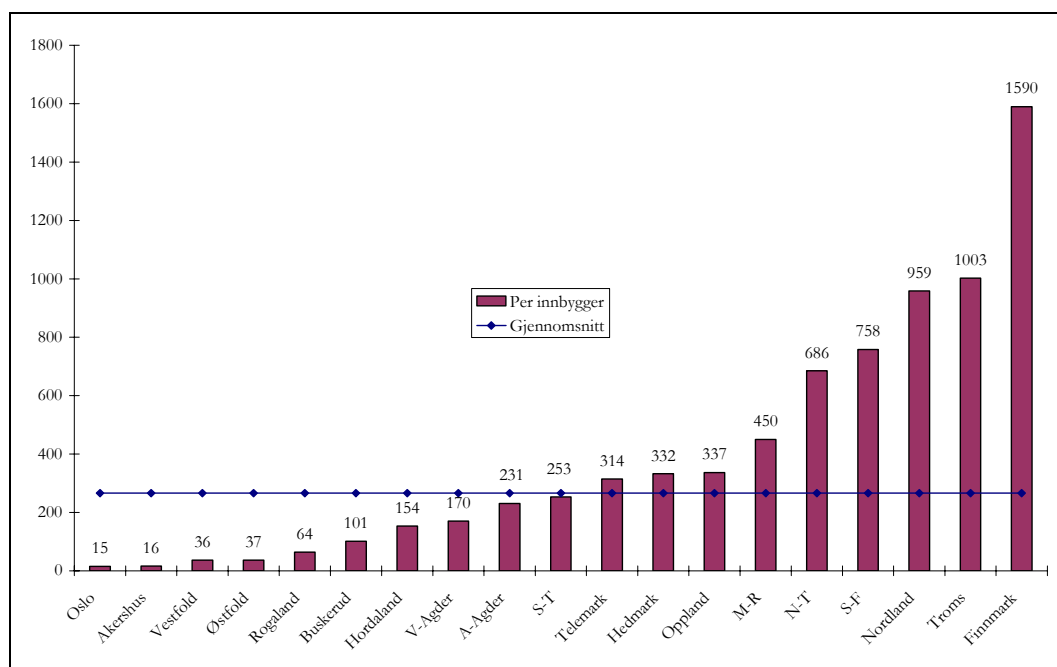
⁷ Tilskuddet til Oppland blir overført til kapittel 551.64 i forbindelse med forsøket "Fritt Fram".

tar høyere tilskudd enn dem. Dette henger imidlertid sammen med tildelingskriteriene, der antall innbyggere innenfor virkeområdets ulike soner er det avgjørende objektive kriteriet. De høye bevilgningene til Nordland henger sammen med at det er et relativt folkerikt fylke, som samtidig har mange av sine innbyggere bosatt innenfor virkeområdet. Vektleggingen av tiltakssonen som eget, objektivt kriterium bidrar til å trekke opp bevilgningene til Troms og Finnmark.

2.5.2 Tilskudd per innbygger

Gjennomgangen ovenfor viser tilskuddene over kapittel 551.60 totalt sett. Tilskudd per innbygger er på mange måter et bedre mål på distriktsprofilen i overføringene.

Figur 2.4 *Tilskudd til fylkeskommunene over kapittel 551.60, ekskl. "Interreg"-tilskudd. Kroner per innbygger 2008. Gjennomsnitt = 266 kroner/innbygger*



Kilde: St prp nr. 1 (2007-2008), egne beregninger

Figur 2.4 viser tilskuddene over kapittel 551.60 målt per innbygger. Vi har ikke inkludert tilskudd til å delta i det grensregionale samarbeidet i figuren. Her ser vi at tilskuddet per innbygger varierer kraftig mellom fylkene. Når vi måler per innbygger er det fortsatt de tre nordligste fylkene som mottar mest. Ikke overraskende ligger Finnmark høyest, og hele 50 prosent over det nest høyest fylket, Troms. Lavest tilskudd per innbygger mottar fylker som ligger helt, eller har en stor del av befolkningen sin, utenfor det distriktpolitiske virkeområdet, som fylkene rundt Oslofjorden og Rogaland.

2.5.3 Hva illustrerer dette?

Fordelingen av midlene over kapittel 551.60 illustrerer at de tildeles fylkene med en distriktpolitisk profil. Enten man måler totalt eller per innbygger er det de prioriterte områdene som mottar mest, mens fylkene i sentrale strøk mottar minst. Bevilgnin-

gene er helt sentrale for fylkeskommunenes mulighet til å opptre som utviklingsaktør, siden de er tenkt å være den finansielle kjernen i dette arbeidet. Det er altså fylker i distriktene som gir finansielle muskler til å opptre som en seriøs utviklingsaktør. I hvilken grad tilgangen på midler er avgjørende for hvordan partnerskapene virker, er en annen sak, men det er ikke unaturlig om blant annet næringslivet ser fylkeskommunen som en mer interessant partner dersom den har penger å drive næringsutvikling for enn dersom den ikke har det.

Distriktsfylkene framstår altså som en viktig utviklingsaktør i kraft av tilgangen på virkemidler (penger). Samtidig bidrar pengene som bevilges over kapittel 551.60 til at fylkeskommunene selv kan bygge opp kompetanse som kan nyttes i forbindelse med næringsutvikling. Man skal forvalte ressurser, og det krever kompetanse. Derfor er det en god, og kanskje nødvendig, strategi for fylkeskommunene å bygge opp en kompetent stab på dette feltet.

Samtidig illustrerer den regionale fordelingen av midlene at næringslivet i sentrale fylker ikke har det samme behov for tilskudd som næringslivet i distriktsfylkene for å utvikle seg. Her klarer næringslivet seg godt på egen hånd blant annet fordi det er kortere avstand til markeder og finansieringssituasjonen i privat sektor er bedre. Dermed blir også behovet for å bygge opp en kompetent stab i utgangspunktet mindre i sentrale fylker. Likevel utvikler også de sentrale fylkene kompetanse på næringsutvikling. De fleste fylker har næringsavdelinger, eller de ser næringsutvikling og planlegging i sammenheng. Samarbeid mellom fylkeskommunene og næringslivet har vi også i sentrale strøk, selv om tilgangen på virkemidler er mindre.

3 Regionale mål, utfordringer og virkemiddelbruk

Gjennomgangen i kapittel 2 er ment som en beskrivelse av virkemiddelet og en diskusjon av rammene for hvordan det skal brukes. Fylkeskommunen er gitt et forvaltningsansvar for virkemiddelet, i tråd med en desentraliseringsfilosofi og i tråd med subsidiaritetsprinsippet. Det er utviklet et regelverk for hvordan virkemidlene skal forvaltes. Både i regelverket og i statsbudsjettet legges det stor vekt på at virkemiddelbruken skal skje i tråd med fylkeskommunale strategier og mål (definert i fylkesplaner og utviklingsprogrammer). Det forutsettes også at regionale partnerskap har innflytelse både i planprosessen og på fylkeskommunens arbeid som utviklingsaktør og virkemiddelansvarlig. For øvrig er det også forutsatt at det er en sammenheng mellom nasjonale og regionale mål for virkemiddelbruken over kapittel 551.60. Sett litt mer under ett innebærer dette også at det må være en sammenheng mellom de strategier og mål fylkeskommunen setter seg og nasjonale utviklingsmål. Det vil egentlig si at det er en sammenheng mellom det som står i fylkesplaner og utviklingsprogrammer på den ene siden og nasjonale budsjetter og politikkdokumenter på den andre siden. Slik sett bør det per definisjon være en tett kopling mellom nasjonale og regionale utfordringer og mål.

Et sentralt moment i den strategiske analysen i dette notatet er å drøfte nærmere hvordan virkemiddelbruken forholder seg til nasjonale og regionale utfordringer og mål. Nedenfor vil vi drøfte noen momenter i den forbindelse. Formålet med dette kapitlet er først og fremst å drøfte i hvilken grad fylkeskommunene forholder seg til de regler og rammer KRD har laget for virkemiddelbruken. Det betyr at vi vil se nærmere på i hvilken grad fylkeskommunene har laget fylkesplaner og handlingsplaner (regionale utviklingsprogram, RUP) der utfordringer og utviklingsmål trekkes opp, både strategisk (fylkesplaner) og mer konkret (RUP). I tillegg ser vi kort på om det finnes regionale partnerskap, og vi drøfter selve virkemiddelbruken i forhold til dette.

Drøftingen foregår på et overordnet nivå, der vi først og fremst baserer oss på relativt lett tilgjengelig informasjon fra fylkeskommunene og fra KRD. I St.prp. nr. 1 (2007-2008) rapporterer fylkeskommune selv om bruken av midlene. Dette er derfor en sentral kilde for diskusjonen. I tillegg har vi hentet informasjon fra fylkeskommunene selv, enten via deres hjemmesider på Internett, via informasjon vi har fått tilsendt fra dem eller i begrenset grad via samtaler med aktuelle personer, blant annet de som sitter i referansegruppa for evalueringsprosjektet. Det er ikke meningen å gjennomføre en effektevaluering av virkemiddelbruken i den strategiske analysen. Derfor har vi heller ikke sett på effektene av virkemiddelbruken i denne omgang. Det er overlatt til andre deler av prosjektet.

3.1 Kartlegging av mål og strategier

I St prp nr. 1 (2007-2008) har KRD referert fylkeskommunenes rapportering av bruken av virkemidlene over kapittel 551.60. Fylkeskommunene leverer både en tallrapport, som viser bruken av midlene fordelt på prosjekter og virkemiddelaktører (se avsnitt 3.2), og en beskrivende rapport. I den beskrivende rapporten synliggjør fylkeskommunen hvilke utfordringer som ligger til grunn for valg av strategier og innsatsområder.

Alle fylkeskommuner deltar i og leder ett eller flere regionale partnerskap. I disse partnerskapene inngår en rekke lokale aktører, inkludert IN, kommuner, næringsliv, organisasjoner og andre. Partnerskapene bidrar i varierende grad i forhold til å kartlegge regionenes utfordringer og i forhold til å utforme fylkeskommunale strategiske planer (fylkesplaner) og handlingsplaner (RUP).

Det er også slik at alle fylker har utarbeidet (utarbeider) fylkesplaner med strategier. Innholdsmessig kan disse variere betydelig, både når det gjelder utfordringer og mål og når det gjelder hvilke strategier som skal velges for å svare på utfordringene og oppnå målsettingene.

3.1.1 Utfordringer og målsettinger

Vi tar utgangspunkt i at fylkene definerer sine egne utfordringer, og at de målsettingene de setter for utviklingen koples mot disse utfordringene. Det bør altså være en sammenheng mellom fylkenes utfordringer og de utviklingsmålsettingene de setter seg.

Norske fylker er generelt sett svært forskjellige. Noen, som Oslo og Akershus, er sentralt beliggende, relativt små i utstrekning, med mange innbyggere og befolkningsøkning. Samtidig har disse fylkene et variert og relativt moderne næringsliv. Tilgjengeligheten innenfor og mellom sentrale fylker er gjennomgående god.

Andre, som fylkene i Nord-Norge, er mer perifert beliggende, relativt store i utstrekning, med få og synkende antall innbyggere og et begrenset antall sentra. Samtidig har de kanskje et mer ensidig og ikke så moderne næringsliv. Tilgjengeligheten internt og mellom slike fylker er også normalt dårligere.

Det finnes også fylker som verken er sentrale eller perifere, eller som både er sentrale og perifere samtidig. Her kombineres egenskaper ved sentrale fylker og distriktsfylker på ulike måter.

Det sier seg selv at utfordringene i disse fylkene varierer, rent objektivt sett. I noen tilfeller kan utfordringene være knyttet til befolkningsutvikling og bosettingsmønster, i noen tilfeller kan de være knyttet først og fremst til sysselsetting, mens de i andre tilfeller kan være knyttet til å utvikle næringslivet. Utfordringene kan også være kombinasjoner av disse. Gjennomgangen av fylkenes rapportering av sine utfordringer i St prp nr. 1 (2007-2008) viser at det er fokusert på mange forskjellige utfordringer:

- Befolkningsutfordringer: Antall innbyggere, aldersstruktur og fraflytting rapporteres som utfordringer i en del fylker.

- Utfordringer knyttet til økt verdiskaping, innovasjon og nyskaping: Flere fylker rapporterer utfordringer knyttet til verdiskaping, innovasjon og nyskaping.
- Utfordringer knyttet til økt (internasjonal) konkurranse og internasjonalisering: Noen fylker preget av et konkurranseutsatt næringsliv peker på dette som en spesiell utfordring. Deltakelse i EUs grenseregionale samarbeid er også nevnt som en utfordring i noen fylker.
- Utfordringer knyttet til forskning og utdanning: En del fylker rapporterer manglende bruk av FoU i utviklingsprosesser som en utfordring.
- Utfordringer knyttet til infrastruktur: Mange fylker peker på at infrastruktur, både tradisjonell (transport-)infrastruktur og mer ”moderne” infrastruktur som breibånd og kunnskaps- og bedriftsnettverk, er nødvendig for å sikre et robust næringsliv.
- Utfordringer knyttet til energi: Et par fylker peker spesielt på utfordringer knyttet til energiutvikling.
- Livskvalitet og stedsutvikling: Noen peker spesielt på behovet for å utvikle de ulike delene av fylket til attraktive steder å bo og være.
- Bærekraft: Noen få fylker peker på utfordringer knyttet til å utvikle bærekraftige lokalsamfunn.
- Arbeidsmarked/arbeidsplasser: En del fylker peker på behov for arbeidsplasser, men også behov for arbeidskraft, som viktige utfordringer. I tillegg peker noen fylker på ubalanser i arbeidsmarkedet i form av høy utpendling som utfordringer.
- Omstillingsområder: I flere fylker finner vi kommuner eller områder under kraftig omstilling, for eksempel på grunn av svak utvikling i (nedleggelse av) hjørnesteinsvirksomhet.
- Utvikling av spesielle deler av fylket: Noen fylker ser på senterutvikling eller utviklingen av distriktene i fylket som utfordringer.
- Reiseliv: Det virker som om en rekke fylker ser utviklingen i reiselivet som en utfordring og et satsningsområde framover.
- Spesielle næringsmessige forhold: Mange fylker peker spesielt på utfordringer knyttet til utviklingen i ”sine” sterke næringssektorer (der hvor fylket har fortrinn).

Denne lista er i stor grad uttømmende for de utfordringene fylkeskommunene har rapportert til KRD. Rapporteringen varierer betydelig mellom fylkene, både kvalitativt og kvantitativt. Noen fylker vektlegger å beskrive situasjonen når det gjelder sentrale samfunnsforhold. Konjunktursituasjonen, arbeidsledighetsnivå, utviklingen i antall arbeidsplasser, befolkningsutvikling, senterutvikling og andre samfunnsforhold trekkes fram i varierende grad som utgangspunkt for å skissere utfordringene. En rekke fylkesrapporter preges av optimisme, noe som kan være et uttrykk for at utviklingen forut for rapporteringen har vært positiv og for at samfunnet er i en høykonjunktur. Disse fylkene er gjennomgående optimistiske også i forhold til utviklingen framover og de utfordringene de ser for seg. Et par fylker fokuserer mer på negative utviklingstrekk (som befolkningsnedgang og ensidig næringsstruktur), men de er ikke like pessimistiske når det gjelder framtida.

Hvordan utfordringene er beskrevet, varierer kraftig. Noen fylker er relativt generelle og rapporterer noen få utfordringer på overskriftsnivå. Andre fylker er vesentlig mer spesifikke og rapporterer utfordringer nærmest ned på lokalsamfunns- og bedriftsnivå. Det varierer også betydelig i forhold til om fylkene tar opp utfordringer som gjelder hele fylket, deler av fylket (distriktene i fylket) eller samspill mellom ulike deler av fylket. Oslo og Akershus peker på utfordringer knyttet til å utvikle Oslo-regionen til en internasjonalt konkurransedyktig region, altså på tvers av fylkesgrensene. Det er for øvrig flere fylker som trekker fram fylkesoverskridende problemstillinger. Nord- og Sør-Trøndelag går lengst, ved at de har utviklet felles fylkesplan, men også andre fylker peker på felles utfordringer. Buskerud, Telemark og Vestfold (BTV-regionen) la i sin tid opp til felles utviklingsarbeid, men dette samarbeidet har seinere brutt sammen. Likevel tror vi at fylkesoverskridende utviklingsarbeid er en utfordring som bør nevnes spesielt.

Det varierer også betydelig i hvilken grad og på hvilket nivå fylkene rapporterer utfordringer som er parallelle til de nasjonale utfordringene i distriktpolitikken. Noen fylker, som Troms og Sogn og Fjordane, tar utgangspunkt i bosettingsmålet og rapporterer utfordringer knyttet til å oppnå en positiv befolkningsutvikling i hele fylket. Dette er det mest generelle nivået. De fleste fylkene rapporterer utfordringer vesentlig mer spesifikt enn dette. Man kan nok heller sammenlikne utfordringene de rapporterer med den ”operative målstrukturen” i distriktpolitikken, der en har tre hovedmål og sju delmål (arbeidsmål), se avsnitt 2.3. Generelt synes det som om omtrent alle de utfordringene som rapporteres er i tråd med de nasjonale utfordringene på ett eller annet nivå.

Dette bringer oss over til hvordan fylkene rapporterer målsettingene med sin politikk. Det er etter vår vurdering stor grad av overensstemmelse mellom de utfordringene som rapporteres og de målene fylkene ønsker å oppnå. Man ønsker altså å løse de problemene man skisserer. Derfor er det, på mange måter, også vanskelig å skille utfordringene fra målsettingene. Vi kan altså bruke den samme lista som over og si at fylkene tar utfordringene og har mål knyttet til dem. I den grad de rapporterer målsettinger ut over dette, er det i stor grad snakk om generelle honnørord som bedre lønnsomhet, økt verdiskapning, mer innovasjon, høyere sysselsetting, bedre befolkningsutvikling, økt kompetanse, bedre tilgjengelighet osv.

Omfanget og innholdet i fylkenes rapportering av utfordringer og mål varierer altså. Dette kan skyldes at fylkene vektlegger rapporteringen ulikt, for eksempel på grunn av varierende vektlegging av betydningen av en slik rapportering. Det kan, på den andre siden, bety at kravene til den årlige rapporteringen ikke er tydelig når det gjelder form og innhold, slik at fylkene tolker dem forskjellig.

3.1.2 Strategier

Hvordan en skal definere fylkenes strategier for å oppnå disse målene, og avgrense disse fra den mer spesifikke virkemiddelbruken, er et komplisert spørsmål. Fylkenes egen rapportering tyder på at man mener forskjellige ting med strategier. Noen fylker mener helt klart at strategiene kommer til uttrykk gjennom virkemiddelbruken, som både er forankret i fylkesplanen og i utviklingsprogrammet. Andre peker på mer generelle strategier, som å legge til rette for eksempel for næringsutvikling, innovasjon, regionprofilering, næringsprofilering, tiltrekke seg utflyttere med høy kompe-

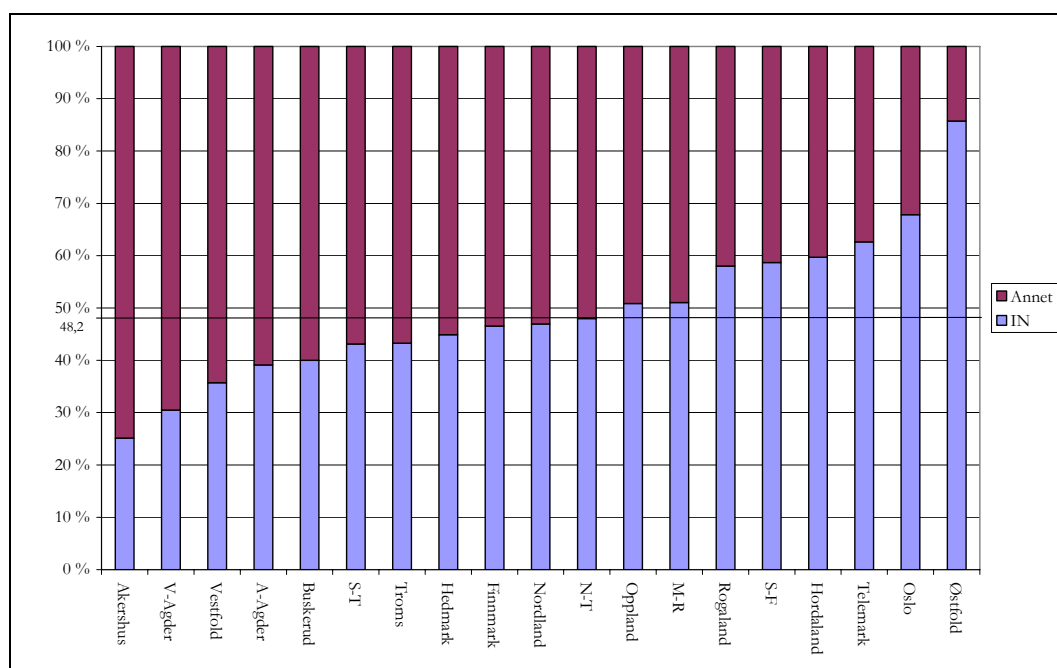
tanse osv. Virkemiddelbruken uttrykker i disse tilfellene hvordan de søker å gjennomføre strategiene.

Flere fylker rapporterer samarbeid som en viktig strategi for å oppnå målene sine. De trekker fram de regionale partnerskapene som en viktig forutsetning for denne strategien. Dersom partnerskapene også er med på å definere utfordringer og utviklingsmål, tror vi at samarbeidet i partnerskapene kan være en viktig strategi. Dette samarbeidet vil fungere bedre dersom deltakerne har et eierforhold til planer og utviklingsprogram, og dermed til utfordringer og mål, enn dersom de ikke har det.

3.2 Bruk av virkemidlene

Virkemiddelbruken er rapportert i relativt stor detalj fra hvert fylke til KR D og gjengitt i St prp nr. 1 (2007.-2008) for 2006. Det vil føre for langt å gå gjennom fylkenes virkemiddelbruk i detalj her. Vårt hovedinntrykk er at fylkene er gode til å argumentere for at virkemiddelbruken skjer i tråd med utfordringer, mål og strategier, og vi ser ingen grunn til å overprøve dette. IN er forutsatt å være en viktig virkemiddelaktør og har som oppgave å tildele bedriftsrettet distriktsstøtte til konkrete tiltak.

Figur 3.1 *Andel av bevilgningene over kapittel 551.60 desentralisert til IN og brukt på andre tiltak 2006.*



Kilde: Fylkesrapporteringen i St prp nr. 1 (2007-2008)

Figur 3.1 viser hvor stor andel av bevilgningene over kapittel 551.60 som overlates fra fylkeskommunene til det regionale IN-kontoret og brukes til bedriftsrettede tiltak i 2006. I gjennomsnitt overlater fylkeskommunene nesten halvparten av disse pengene til IN. De fylkene som mottar mest tilskudd per innbygger og totalt, de såkalte distriktsfylkene, ligger ganske nær gjennomsnittet når det gjelder overføringer til IN. Dette er nok et uttrykk for at IN er en viktig del av partnerskapet her. De fylkene som har lite ressurser til rådighet, velger enten å gi pengene til IN eller å

bruke dem på andre ting. Dette kan skyldes at de rett og slett har så lite penger å rutte med at de enten overlater dette til andre (som IN) eller konsentrerer innsatsen mot noen få, egne prosjekter. Disse strategiene kommer til uttrykk ved at fylkene med lite midler over kapittel 551.60 befinner seg enten til høyre eller til venstre i figuren.

Fylkeskommunene rapporterer ellers i stor detalj om pengebruken. De legger ofte føringer på INs bruk av penger. Føringene er i tråd med strategi- og handlingsplaner og kommer i tillegg til de generelle bestemmelsene om at INs bevilgninger må skje innenfor de generelle målsettingene for INs aktivitet. Slik sett blir ofte bevilgningene til IN også relativt detaljert fulgt opp i fylkeskommunenes rapporter til KRD om pengebruk. Når det gjelder bevilgninger til kommuner og regionråd, og til dels når det gjelder føringer på disse, gir også rapportene god oversikt. Bevilgninger til Interreg-prosjekter (EUs grenseregionale samarbeid) er beskrevet der det er aktuelt. Det samme gjelder øvrige tiltak.

Flere fylker supplerer midlene fra kapittel 551.60 med andre midler. Fra 2007 av er, som nevnt, midler over kapittel 551.61 underlagt det samme regelverket. Det er derfor vanskelig å skille mellom bruken av midler over de to kapitlene, noe som også gjelder effektene av virkemidlene. I tillegg bruker noen fylker ordinære fylkeskommunale midler som et supplement til midlene over kapittel 551.60. De bruker altså mer enn forutsatt på regional næringsutvikling. Dette kan tolkes som at de ser utviklingsaktørrollen som viktig, og som at de mener at det er riktig å bruke penger på næringsutvikling.

3.3 Forholdet mellom utfordringer, mål, strategier og virkemiddelbruk

Med utgangspunkt i diskusjonen ovenfor mener vi det er grunnlag for å hevde at det innenfor hvert fylke er god sammenheng mellom utfordringer, mål, strategier og virkemiddelbruk. Selv om det ikke alltid er like enkelt å avgrense de fire temaene (utfordringer, mål, strategier og virkemiddelbruk) analytisk fra hverandre, mener vi at hvert og ett av fylkene på sin måte følger en rød tråd gjennom dem. Fylkeskommunene forholder seg også i stor grad til nasjonale målsettinger på området. Slik sett ivaretar alle fylker de nasjonale kravene som stilles til en slik sammenheng, og analysen ovenfor er et godt utgangspunkt for å gå videre i prosjektet med utvikling av indikatorer og vurdering av effekter av virkemiddelbruken.

Diskusjonen ovenfor viser på den annen side at presisjonen og detaljeringsgraden i omtalene varierer kraftig mellom fylkeskommunene. Det er naturlig, i den forstand at det er og skal være store forskjeller mellom fylkeskommunene i tilgangen på penger over kapittel 551.60. Betydningen av virkemiddelet *skal* variere regionalt, siden vi snakker om et distriktpolitisk virkemiddel. På den annen side blir nok presisjonen i virkemiddelrapporteringen til KRD preget av presisjonen i omtalen av virkemiddelet fra KRDs side. Vi tenker her spesielt på hierarkiet av målsettinger i distriktpolitikken, med overordnede målsettinger knyttet til bosetting og levekår og til balansert regional utvikling, samt tre operative hovedmål og sju delmål for distriktpolitikken. Presisjonen på alle nivåer i dette målhierarkiet er ikke spesielt stor.

Et annet forhold er at de overordnede målsettingene i den nasjonale distriktpolitikken i stor grad er knyttet til befolkningen, både gjennom fokuset på levekår og gjennom selve bosettingsmålet. Når det gjelder de operative hovedmålene og delmålene, er fokus i stor grad næringsutvikling og å legge til rette for vekst. Ovenfor har vi pekt på det problematiske i at regional næringsutvikling ikke er det samme som regional utvikling, og at fokus på næringsutvikling i distriktpolitikken samtidig kan tolkes som fokus på at produksjon i seg selv er målet. Etter vår vurdering er dette et uttrykk for et produksjonsparadigme i distriktpolitikken, som samtidig fokuserer mest på endogene forholds betydning for vekst. Virkemidlene i distriktpolitikken skal altså legge til rette for endogen vekst, og fokus stopper i stor grad det.

Utfordringer, målsettinger, strategier og virkemiddelbruk skal defineres av hvert enkelt fylke, med utgangspunkt i regionale forhold. Det kreves samtidig konsistens i forhold til nasjonale mål. Man kan argumentere for at de nasjonale målene er så upresise (lite konkrete) at det arbeidet som gjøres i tilknytning til virkemiddelbruken alltid er konsistent med de nasjonale prioriteringene. Slik sett kan man argumentere for at det er en tautologi at fylkene oppfyller nasjonale prioriteringer. Dersom de nasjonale prioriteringene kan tolkes mer presist, forsvinner denne automatikken. I så fall *kan* det være uoverensstemmelser mellom regionale og nasjonale prioriteringer. Dette kan igjen selvsagt lede til målkonflikter, men også konflikter med de nasjonale kravene når det gjelder innrettingen av virkemiddelbruken i fylkene. I den grad det ikke er samsvar mellom regionale og nasjonale prioriteringer, sier ikke den sentrale virkemiddelaktøren (KRD) noe om hva som skal prioriteres.

Ett eksempel kan knyttes til forholdet mellom målsettinger og hvordan man nasjonalt har definert det distriktpolitisk virkeområdet. Virkemidlene over program 13.50 (og kapittel 551.60) skal bla bidra til å oppnå nasjonale bosettingsmålsettinger. Dersom fylkene mener at deres utfordringer er knyttet mer til manglende næringsutvikling og svak økonomisk vekst, og at den beste måten å forbedre dette på er gjennom en sentralisering i fylket, vil regionale målsettinger kunne avvike til dels vesentlig fra de nasjonale bosettingsmålsettingene. Er det da slik at de nasjonale bosettingsmålsettingene prioriteres foran regionale vekstmålsettinger? Det er fylkene selv, per definisjon, som veit hvor skoen trykker, men det er nasjonale forhold som tilsier prioritering av bosettingsmålet.

Vi har også argumentert for at virkemidlene i den smale distriktpolitikken utgjør en veldig liten andel av samlet statlig innsats rettet inn mot et fylke. Dermed kan man også tenke seg at ressursinnsatsen knyttet til den smale distriktpolitikken blir mer enn oppveid av ressursinnsatsen rettet inn mot andre samfunnsforhold. Dette vil selvsagt også kunne ha betydning for om virkemidlene i distriktpolitikken faktisk virker.

4 Oppsummering

I dette notatet har vi gjennomgått formålet med, organiseringen av og bruken av virkemidlene over kapittel 551.60 på et overordnet (strategisk) nivå. Utvikling av effektindikatorer og selve effektevalueringen, inkludert casestudiene, følger mot slutten av prosjektperioden. Dette notatet kan derfor sees som et utsyn mot det videre arbeidet i prosjektet.

4.1 Fylkeskommunenes bruk og organisering av 551.60-midlene

Den strategiske analysen viser generelt at fylkeskommunene forholder seg til de rammene som er lagt for virkemiddelbruken for kapittel 551.60. Alle fylker forholder seg til de overordnede målene i distriktpolitikken generelt, og til målene for hovedkapittel 13.50 (inkludert kapittel 551.60) spesielt. Fylkeskommunene følger gjennomgående også de nasjonale retningslinjene som er laget for virkemiddelbruken, både når det gjelder det innholdsmessige (hva som skal og kan prioriteres) og når det gjelder det prosedyremessige (på hvilken måte og til hvem/hva virkemidlene skal deles ut). Slik sett virker ansvarsreformen som forutsatt. Fylkeskommunene gjennomgår sine egne utfordringer, de definerer mål, de utarbeider strategier og de bruker virkemidlene i tråd med dette.

Ansvarsreformen framstår slik sett som en dobbelt suksess. Ansvar for virkemiddelbruken er flyttet fra det nasjonale til det regionale nivået, i tråd med subsidiaritetsprinsippet. Dersom subsidiaritetsprinsippet er et godt prinsipp, i den forstand at regionalisering fører til mer effektiv politikk, bør ansvarsreformen innebære mer effektiv ressursbruk over kapittel 551.60. Man får altså mer ut av hver krone. Samtidig prioriterer fylkeskommunene prosjekter i tråd med de nasjonale retningslinjer og mål for virkemiddelbruken. Dette betyr at man tar nasjonale hensyn også på regionalt nivå. Ansvarsreformen innebærer altså en vinn-vinn-situasjon for nasjonen som helhet.

Vi har pekt på at den viktigste grunnen til dette sannsynligvis er måten retningslinjene på den ene siden og de nasjonale målene på den andre siden er utformet. Retningslinjene gir rimelig konkrete begrensninger i forhold til hvilke prosjekter som kan tildeles støtte og omfanget av slik støtte. De er derfor enkle for fylkeskommunene å forholde seg til. Når det gjelder de nasjonale målene, er de utformet så vidt at de knappest utgjør noen begrensning på prosjektnivå. Virkemiddelbruken i fylkene blir dermed gjennomført i tråd med de nasjonale målsettingene nærmest per definisjon. Fylkene har begrenset tilgang på midler og må således prioritere mellom prosjekter. Prioriteringene vil, av samme grunn, enkelt kunne gjennomføres i tråd med de nasjonale målene.

Gjennomgangen av virkemiddelbruken i fylkene tyder altså på at alt fungerer i tråd med de nasjonale forutsetningene. Man kan imidlertid tenke seg situasjoner der man kan få konflikter mellom de nasjonale forutsetningene og fylkeskommunenes prioriteringer. Mer presise målformuleringer på nasjonalt nivå kan føre til slike konflikter, siden de nasjonale målene da blir snevrere og vanskeligere å oppfylle automatisk. I tillegg kan man tenke seg situasjoner der fylkeskommunene prioriterer helt andre ting enn det regelverket og de nasjonale målformuleringene tilsier. Slike konflikter har vi ikke funnet i materialet, men de kan oppstå.

Vi understreker at gjennomgangen i dette avsnittet (som i hele notatet) er basert på det vi har diskutert i den strategiske analysen. Virkningene (effektene) av virkemidlene og graden av måloppnåelse er ikke vurdert. Vi har heller ikke sett nærmere på hvorvidt alternativ ressursbruk vil føre til bedre (dårligere) effekter i forhold til målsettingene. Disse spørsmålene vil bli nærmere evaluert i forbindelse med case-studiene og i forbindelse med utarbeidelse av effektindikatorer (de andre delene av prosjektet).

4.2 551.60 og andre statlige virkemidler

Imidlertid har vi forsøkt å sette virkemiddelbruken i et noe videre perspektiv. I den forbindelse har vi vist at kapittel 551.60 utgjør en forsvinnende liten del av de totale statlige utgifter, at kapitlet utgjør i overkant av ti prosent av de virkemidlene som har distriktpolitiske formål i en eller annen forstand, og drøyt halvparten av virkemidlene som bevilges over hovedkapittel 13.50. Man kan derfor ikke forvente at midlene over kapittel 551.60 blir noe særlig annet enn en kvantitativ ”ekstrainnsats” i distriktene. Nå understreker også KRD at det er nettopp dette som er formålet med kapittel 551.60. Mesteparten av den geografiske omfordelingen av statlige utgifter (fra sentrale strøk til distriktene) skjer av andre grunner enn en bevisst geografisk omfordeling. Regionale forskjeller i befolkningsstruktur, næringsstruktur og inntekt er viktigere faktorer. Johansen m fl (2006) viser blant annet at en rekke periferikjennetegn (strukturelle forhold) samvarierer. Dette gjelder også på europeisk nivå (Bjørnsen m fl 2007). Slik sett er det ikke noen stor overraskelse at både de distriktpolitiske motiverte og de strukturelt betingede overføringene er større per innbygger i periferien enn i sentrum, rent geografisk.

4.3 Målsettingene i distriktpolitikken

I kapittel 2 har vi drøftet målsettingene i den nasjonale distriktpolitikken med utgangspunkt i formuleringene i målhierarkiet. De overordnede målsettingene (bosetting, likeverdige levekår og balansert utvikling) skal blant annet oppnås gjennom økt verdiskapning og styrket lokal og regional vekst. Samtidig er økt verdiskapning og lokal og regional vekst et mål i seg selv. De tre hovedmålsettingene, så vel som de sju delmålene, for virkemidlene under hovedkapittel 13.50 i statsbudsjettet er imidlertid sterkt vekst- og verdiskapningsfokuserte. Hva dette fokuset innebærer i forhold til de overordnede målsettingene er i liten grad problematisert, og man har heller ikke problematisert hva det impliserer i forhold til et grunnleggende syn på hvordan sammenhengene i samfunnet ser ut.

Vi har tidligere understreket at produksjon i seg selv verken bør være eller er målet med økonomisk aktivitet. Derimot er det hva produksjonen kan brukes til som er utgangspunktet. Produksjon representerer inntekt, og i et samfunn med stor arbeidsdeling kan inntekten (produksjonen) byttes mot et bredt spekter av varer og tjenester. Slik sett representerer først og fremst inntekten og det den kan byttes mot (som er mer jo større den økonomiske arbeidsdelingen er), i dag og i framtida, den levestandarden ("tilfredsstillelsen" eller "velferden") produksjonen egentlig står for. I norsk distriktpolitisk debatt representerer målsettingene om likeverdige levekår og balansert regional utvikling, inkludert bosettingsmålet, det en ønsker å oppnå i form av levestandard, tilfredsstillelse eller velferd gjennom virkemiddelbruken. Overgangen mellom disse målene og de vekst- eller verdiskapningsorienterte målsettingene som er knyttet til virkemidlene over programkategori 13.50, er i svært liten grad problematisert. Er det slik at en, gjennom å satse på vekst og verdiskapning i regionene, oppnår de mer velferdsorienterte overordnede målsettingene i distriktpolitikken bedre enn en ville gjort ved å satse mer direkte på velferdsmålene? Hvilke premisser må legges til grunn om dette skal være tilfellet?

Dette bringer oss over til det neste poenget knyttet til de mulige konfliktene mellom de overordnede og de mer operative målene for distriktpolitikken. Et produksjonsparadigme, som de næringsorienterte virkemidlene i distriktpolitikken representerer, sier også implisitt noe om hvordan en mener at velferdsmålene skal oppnås. Her legger en stor vekt på endogene forhold, noe som impliserer at det er inntekten som opp tjenes i regionene som skal ligge til grunn for å oppnå velferdsmålene. Inntektene skal *i mindre grad* hentes utenfra (eksogent). Mulige konflikter mellom et regionalt produksjonsparadigme som vektlegger endogene forhold, og et mer nasjonalt regional fordelingsparadigme er i liten grad problematisert, eller i det minste underkommunisert. Denne konflikten er godt kjent fra grunnleggende velferdsteori og er kanskje en av de mest bestandige konfliktene en finner innenfor økonomifaget, nemlig konflikten mellom vekst og fordeling. Vår vurdering er at det sterke produksjonsfokuset, fokuset på regional styrke eller robusthet, og ansvarsreformen i seg selv representerer en bevegelse i retning av å legge større vekt på vekst enn tidligere, og at dette skjer på bekostning av fordeling og likhet. Spørsmålet er hvordan man kan unngå å kommunisere dette, eller i det minste stille de spørsmål dette reiser når det gjelder muligheten for å oppnå fordelingsmessige mål. Egentlig havner man i et regionaliseringsparadoks, der en ønsker å oppnå mer effektivitet gjennom subsidiaritet, økt regional vekst og bedret regional konkurransevne, samtidig som en ønsker å oppnå en balansert regional fordeling. Det naturlige spørsmålet i forlengelsen av dette paradokset er naturligvis hva en ønsker at statens rolle skal være, og det er vel strengt tatt et politisk, ikke et faglig, spørsmål. Den faglige rollen her må begrenses til å peke på inkonsistens eller konsistens mellom målene, og det har vi gjort.

4.4 Utfordringer for effektevalueringen

Formålet med hele prosjektet er å gjennomføre en evaluering av virkemiddelbruken over kapittel 551.60, med fokus på virkemiddelbrukens effekter. Den strategiske analysen er kun ment å skulle være et startpunkt for effektanalysen, som består av casestudier og utvikling av et effektindikatorsystem. Effektevalueringer vil alltid stå

overfor noen generelle utfordringer. I tillegg står evalueringen av virkemidlene som bevilges fylkeskommunene over kapittel 551.60 overfor noen spesielle utfordringer.

4.4.1 Generelle utfordringer ved evalueringer og utviklingen av et effektindikatorsystem

Teigen (2003) gjennomgikk en rekke evalueringer av den smale distriktpolitikken som var gjennomført før 2003, på oppdrag for Effektutvalget (NOU 2004:2). Han pekte også på en rekke generelle utfordringer knyttet til evalueringer av virkemidlers samfunnsmessige effekter, basert både på empiriske evalueringer og evalueringsteori. Disse utfordringene kan egentlig oppsummeres under hovedoverskriften *det kontrafaktiske problem*. Dette problemet er knyttet til at vi observerer en utvikling inkludert virkemiddelbruken, mens vi ikke kan observere hvordan utviklingen ville vært uten disse virkemidlene. Når vi ikke vet utviklingen uten virkemiddelet, den kontrafaktiske utviklingen, vet vi heller ikke hvilken effekt virkemiddelet har på en gitt variabel, virkemiddelets *addisjonalitet*. Samtidig er det virkemiddelets addisjonalitet som er argumentet for at det brukes.

I praksis kan vi derimot måle aktuelle indikatorers utvikling brutto (inkludert virkemiddelet) og over tid. For å nå fram til tiltakets effekt, må vi for det første trekke fra *dødvekstapet*, det vil si utviklingen i målvariabelen dersom tiltaket ikke gjennomføres, og tiltakets *fortrengning*, det vil si det tiltaket fortrenger av aktivitet blant ikke-mottakere. Dernest må vi legge til *ringvirkninger* (multiplikatoreffekten) av tiltaket. Tiltakets addisjonalitet er summen av disse forholdene. Dette innebærer at tiltaket kan ha hatt positiv effekt dersom målvariabelen har utviklet seg brutto negativt over tid, og det innebærer at tiltaket kan ha hatt negativ effekt dersom målvariabelen har utviklet seg brutto positivt over tid. Addisjonaliteten er ikke direkte målbar empirisk. Dette er en stor utfordring også for det videre arbeidet med et effektindikatorsystem for 551.60 og en av de viktigste grunnene til at et indikatorbasert system for å måle effekter må suppleres med anslag fra informanter om tiltakets effekter. Dette er forsøkt løst gjennom informasjon fra casestudiene og fra INs kundetilfredshetsundersøkelser, der en spør informanter om hva de mener effektene er.

Vi skiller gjerne mellom generelt og selektivt virkende virkemidler. Generelt virkende virkemidler tildeles alle som tilfredsstillende visse kriterier. Differensiert arbeidsgiveravgift er et distriktpolitisk eksempel på et generelt virkende virkemiddel. Barnetrygd er et personrettet virkemiddel som er generelt virkende. Selektivt virkende virkemidler tildeles et utvalg av mottakere etter søknad, og det er gjerne en begrenset pott penger tilgjengelig. Pengene over kapittel 551.60 er et eksempel på et selektivt virkende virkemiddel. Det er knyttet fordeler og ulemper til begge disse kategoriene virkemidler.

De generelt virkende virkemidlene tildeles alle (som møter kriteriene), enten de trenger det eller ei. Nedslagsfeltet er med andre ord bredt, og treffsikkerheten deretter. Dette gjør at kostnadene knyttet til generell virkemiddelbruk kan være høyere enn for selektive virkemidler. Samtidig krever de generelt virkende virkemidlene vesentlig mindre administrasjon og byråkrati hos de bevilgende myndigheter, siden man ikke trenger folk til å vurdere, innvilge og avslå søknader. Det trekker kostnadene ned. Siden slike virkemidler per definisjon ikke skiller mellom mottakere så lenge de

tilfredsstillere kriteriene, er det heller ingen konkurranse om knappe midler mellom (potensielle) mottakere. Dette reduserer også mottakernes administrative kostnader, i den forstand at de ikke trenger drive med såkalt "rent-seeking". De mottar⁸ altså pengene uansett om de søker eller ei. Dette innebærer også at mottakerne ikke trenger tilpasse seg kravene for å kunne motta støtte.

De selektivt virkende virkemidlene er i utgangspunktet mer treffsikre enn de generelle, i den forstand at det foretas individuelle vurderinger av mottakerne i hvert enkelt tilfelle. Dette gjør at utbetalingene blir lavere og mer målrettede. På den annen side går det med administrative ressurser, eller kostnader, til å vurdere, innvilge og avslå søknader. Hvorvidt virkemidlene treffer de riktige prosjektene avhenger også av i hvilken grad de potensielle mottakerne klarer å kommunisere overfor støtteapparatet at de faktisk bør få pengene foran andre. Det kan være stor forskjell mellom det å motta og det ikke å motta støtte, og slik sett kan det være meget lønnsomt for potensielle mottakere å drive "rent-seeking". Slik "rent-seeking" er bare lønnsomt om man faktisk lykkes, og da kan det sees på som en investering med en (god) avkastning. For dem som ikke lykkes, representerer det en kostnad uten noen form for avkastning. Dersom alle potensielle mottakere er like dyktige med "rent-seeking", bør prosjektrekkefølgen bli omtrent som den var uten denne aktiviteten. Dette betyr at "rent-seeking" representerer et samfunnsøkonomisk tap i dette tilfellet. "Rent-seeking" virker altså omtrent som reklame. Det er lønnsomt for dem som klarer å overbevise virkemiddelapparatet om at de har det beste prosjektet, men apparatet har ingen garanti for at det faktisk er det beste prosjektet. Slik sett representerer også "rent-seeking" et samfunnsøkonomisk tap selv om ikke alle potensielle mottakere driver med det. "Rent-seeking" kan altså forstyrre treffsikkerheten til virkemiddelbruken i vesentlig grad.

Det er altså viktig at et virkemiddel treffer de intenderte mottakerne for at det skal ha ønsket effekt. Dersom man treffer feil mottakere, kan et virkemiddel i verste fall ha motsatt effekt av hva som er ønsket. Vi har nevnt "rent-seeking" som ett problem. Eksistensen av dette innebærer at man kan treffe feil mottakere, enten mottakere som ville greidd seg uansett eller mottakere som ikke har livets rett uansett støtte. Man risikerer å fortrenge de riktige mottakerne, som kanskje ville klart seg om de fikk støtte. Det som kanskje er verre, er at man faktisk risikerer at det å tildele midler til feil prosjekter bidrar til å presse ut de virkelig gode prosjektene, det vil si dem som kunne vært liv laga også uten støtte. Dersom man på den annen side traff prosjekter som ville vært liv laga uansett, er heller ikke treffsikkerheten god. Da vil man bidra til gjennomføringen av prosjekter som ville vært gjennomført uansett, og de "trengende" prosjektene vil ikke få støtte. Det er nettopp de trengende som er de ideelle mottakerne. Dette er prosjekter som trenger en dytt for å komme av gårde. Dette er prosjekter som verken ville greidd seg på egen hånd eller prosjekter som ikke er liv laga uansett.

Dette bringer oss over til en stor, prinsipiell utfordring for evalueringer av effekten av selektivt virkende virkemidler som kapittel 551.60. Dersom vi klarer å måle virkningene av tiltaket på prosjektnivå, har vi ingen garanti for at vi klarer å måle om

⁸ I diskusjonen har vi tatt utgangspunkt i virkemidler i form av støtte. De kan selsvagt også ha motsatt fortegn (i form av betaling). Alle bedrifter og personer i skatteposisjon må betale skatt, bedrifter som selger noe må betale moms osv.

virkningene er gode eller ikke. Det skyldes at vi ikke veit om det er de ”rette” eller ”trengende” prosjektene som har mottatt støtte. Vi kjenner ikke graden av fortrenghing av andre prosjekter. Nå peker Teigen (2003) for så vidt på at det ikke er sikkert at fortrenghingseffektene er så store, siden SND (nå: Innovasjon Norge) fokuserer på fortrenghing når de tildeler penger. Det er derfor ikke sikkert dette representerer et så stort problem, men effektevalueringen må diskutere dette nærmere. Uansett har vi pekt på at det er forskjeller på å måle og summere effekter på prosjektnivå og å vurdere om virkemiddelet har hatt ønsket samfunnsmessig effekt. Man kan for eksempel tenke seg en situasjon der man måler kun gode effekter på prosjektnivå, men der effektene for samfunnsmessige mål kunne vært mye bedre ved å satse på andre prosjekter. Dette aggregeringsproblemet må diskuteres nærmere. Herunder må en også i det videre arbeidet diskutere graden av fortrenghing både når økonomien er stram i forhold til når det er ledig kapasitet, og om virkemiddelbruken potensielt fortrengher prosjekter innenfor eller utenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

Til slutt vil vi også nevne at det er en utfordring å velge indikatorer for effektmåling. Vi viser til diskusjonen i NOU 2004:2 (Effektutvalget), der det pekes på at det er en lang tradisjon for å måle sysselsettingseffekter ved evalueringer av distriktpolitiske tiltak. Dette kan kombineres med anslag på kostnader (virkemiddelbruk) per arbeidsplass, andel prosjekter som har bidratt til økt kompetanseheving, andel prosjekter som har vært innovative osv. Derimot er det vanskeligere å måle befolkningseffekter. I det videre arbeidet med effektevalueringen vil vi diskutere indikatorvalget nærmere.

4.4.2 Spesielle utfordringer knyttet til evaluering av kapittel 551.60

De generelle utfordringene ved evalueringer som vi har pekt på ovenfor gjelder selvsagt også ved evaluering av virkemidlene over kapittel 551.60. I tillegg vil vi trekke fram noen spesielle forhold, som først og fremst gjelder 551.60-evalueringen.

Vi har allerede pekt på at virkemidlene som bevilges over kapittel 551.60 er relativt begrensede. Det gjør det vanskelig å måle effekter av dem direkte, og det gjør det vanskelig å måle i hvilken grad virkemidlene virkelig representerer en distriktpolitisk *ekstrainnsats*. Dette er en generell utfordring, der effekten av virkemiddelet må sees i forhold til effekten av alle andre virkemidler og av generelle rammebetingelser.

I tillegg har vi en spesiell utfordring knyttet til at også virkemidlene over kapittel 551.61 nå er delegert til fylkeskommunene. Disse virkemidlene er rettet inn mot det samme målhierarkiet som alle andre virkemidler over hovedkapittel 13.50 i statsbudsjettet (se kapittel 2.3) og tildeles tilsvarende prosjekter som dem over kapittel 551.60. Det er med andre ord ikke så lett, verken for fylkeskommunene eller for evaluatoren, å skille virkemiddelbruken (og dermed effektene) innenfor disse to kapitlene fra hverandre.

Blant de nasjonale retningslinjene for bruk av virkemiddelet (se avsnitt 2.4) finnes et krav om at fylkeskommunene selv skal utarbeide et mål- og resultatstyringssystem (MRS). I prinsippet skal det altså utvikles 19 MRS-er, der hvert og ett av dem er tilpasset den enkelte fylkeskommunes virkemiddelbruk. Samtidig skal det utarbeides et enkelt (med få indikatorer) og oversiktlig effektindikatorsystem som en del av evalueringen av virkemidlene over kapittel 551.60. Dette må gjelde på tvers av fylkene. Et slikt nasjonalt system kan sees, og er ment, som et supplement til de

fylkesvise systemene. Indikatorene i det nasjonale systemet kan imidlertid fort bli oppfattet som de "egentlige" målene med virkemidlene. Man kan derfor tenke seg situasjoner der enkelte fylker velger å vri sin virkemiddelbruk for å oppnå suksess innenfor det nasjonale systemet. Slik sett risikerer man at det nasjonale systemet i seg selv kan føre til endret virkemiddelbruk i fylkene, ikke fordi man bruker pengene feil, men fordi man ikke treffer de nasjonale indikatorene godt nok. Det er neppe hensikten med det nasjonale indikatorsystemet. Tvert om er delegeringen av virkemiddelbruken til fylkene ment å skulle bidra til mer målretta virkemiddelbruk regionalt. Derfor må man, i arbeidet med indikatorsystemet, ta høyde for slike feedback-effekter.

4.5 Fylkeskommunenes endrede oppgaver

Fylkeskommunenes oppgaver har endret seg vesentlig de seinere årene. Ansvaret for sjukehusene ble overført til staten, noe som reduserte omfanget av fylkeskommunal aktivitet vesentlig. Delegeringen av de regionale utviklingsmidlene over kapittel 551.60 og seinere kapittel 551.61 er skritt i retning av å utvikle fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Dette er i tråd med den regionaliseringsdebatten som har pågått en stund, der blant andre Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22) og Distriktskommisjonen (NOU 2004:2) har bidratt. Disse utvalgene konkluderte med at det finnes en rekke statlige oppgaver som kan delegeres til det regionale nivået, slik at det regionale nivået styrkes. De pekte også på at en omfattende delegering av statlig ansvar til regionene ville kreve større og færre regioner enn dagens fylker. Debatten har foreløpig kulminert med regionaliseringsmeldinga (St. meld. nr. 12 (2006-2007)), der en har foreslått at en del statlige oppgaver regionaliseres, men der en ikke tar stilling til om antall regioner skal reduseres fra 19. Virkemidlene over kapittel 551.60 og 61 representerer på mange måter ett skritt på vegen til å utvikle regionene som utviklingsaktør.

Det at man fortsatt verken har konkludert med hvor mange regioner en skal ha i framtida eller med hvilke oppgaver det regionale forvaltningsnivået skal ha, representerer naturligvis en usikkerhet for dagens fylkeskommuner. Politisk er det flere partier som har programfestet at det bør gjennomføres større forvaltningsmessige reformer i Norge. Det betyr at endringer kan skje, både når det gjelder oppgavefordeling og når det gjelder antall regioner, og da spesielt dersom det blir regjeringsskifte. Oppgavefordelingen og antall regioner er ikke en del av evalueringen av kapittel 551.60 over statsbudsjettet, men usikkerheten representerer en av flere rammebetingelser fylkeskommunene står overfor. Framtidige endringer i oppgavefordeling og/eller antall regioner vil potensielt representere vesentlig større utfordringer for fylkeskommunene enn deres rolle som utviklingsaktør utgjør i dag. Flere oppgaver vil gi fylkeskommunene (eventuelt regionene) flere bein å stå på, større slagkraft i den regionale utviklingspolitikken og større betydning som regional utviklingsaktør.

Litteratur

- Bjørnsen, M., S. Johansen and T. Dax (2007): *Types of Interaction between the Environment, Rural Economy, Society and Agriculture in European Regions (TERESA): European Background. Deliverable D.1.2.* Wien. Can be found at www.teresa-eu.info.
- Eriksen, T. og J. Vislie (1979): *Om mål og midler i makroøkonomisk politikk.* Abonnementsserien for studenter nr. 1 1979. Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Fingleton, B., Eraydin, A. and Paci, R., editors (2003): *Regional Economic Growth, SMEs and the Wider Europe.* Ashgate
- Foss, O. og Selstad, T. (1997): *Regional arbeidsdeling.* Tano Aschehoug forlag.
- Jakobsen, S.E., G. Rusten og T. Stamland (2004): *En strategisk analyse av de næringsrettede programmene og satsingene i regional- og distriktpolitikken.* SNF-rapport nr. 14/04. Samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen.
- Johansen, L. (1982): *Teoretisk økonomi og økonomiske modeller. En orientering.* Hefte 2. Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo, mars 1982.
- Johansen, S. (2003): *Norwegian Regional Development and the Role of SMEs.* I Fingleton, Eraydin og Paci 2003.
- Johansen, S., M. Bjørnsen, K.E. Hagen og D. Juvkam: *Distriktpolitisk virkeområde for Norge 2006.* TØI-rapport 824/2006, Transportøkonomisk institutt.
- Knudsen, J.P., B. Moen, L.O. Persson, S. Skålnes og J. Moxnes Steineke (2005): *en vurdering av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng.* Nordregio Working Paper 2005:1, Nordregio, Stockholm.
- KRD (2003): *Retningslinjer for kap. 551, post 60 "Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling".* Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo. Gjeldende fra 1. januar 2003.
- KRD (2007): *Retningslinjer. Kapittel 551, post 60 Tilskot til fylkeskommunar for regional utvikling. Kapittel 551, post 61 Næringsretta midler til regional utvikling.* Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo. Gjeldende fra 1. januar 2007.

- NOU 2000:22: *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Oppgavefordelingsutvalgets innstilling. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- NOU 2004:2: *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*. Effektutvalgets innstilling. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- NOU 2004:19: *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*. Distriktskomisjonens innstilling. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- Oxford Research (2007): *Utvikling av effektindikatorsystem og evaluering av kap 551 post 60. Revidert tilbud til Kommunal- og regionaldepartementet*. Oxford Research og NIBR, 20. november 2007. Kristiansand.
- St.meld. nr 21 (2005-2006): *Hjarte for hele landet. Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- St.meld. nr 12 (2006-2007): *Regionale fortrinn – regional framtid*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- St.prp. nr 1 (2007-2008 og diverse årganger): *Statsbudsjettet for 2008 (og diverse årganger)*. Kommunal- og regionaldepartementet (og andre departementer).
- Teigen, H. (2003): *Effekter av den smale distriktpolitikken*. Sluttrapport til Effektutvalget. Finnes på www.effektutvalget.dep.no.
- Ørbeck, M., Alnes P.K. og Hagen, S.E. (2007): *Statlige utgifters geografi 2005*. ØF-rapport nr. 07/2007. Østlandsforskning, Lillehammer