

HIF-Rapport

2001:12

Kommunale Næringsfond – Framtida til virkemiddelet?

Hva mener kommunene?

Håvard Teigen, Inge Hermansrud og
Inga Gjerdalen



Høgskolen i Finnmark

Publikasjonens tittel: Kommunale Næringsfond - Framtida til virkemiddelet. Hva mener kommunene?	PUBLIKASJON: HiF-Rapport 2001:12 ISBN: 82-7938-062-0 82-7184-260-9 (Høgskolen i Lillehammer) ISSN: 0805-1062
Forfatter(e): Håvard Teigen, Høgskolen i Lillehammer Inge Hermanrud, Høgskolen i Finnmark Inga Gjerdalen, Kommunal- og regional departementet.	Antall sider: 86 Dato: 5.12.2001 Pris: kr 65,-
Godkjent av: Høgskolen i Lillehammer	Avdeling: Ved Høgskolen i Finnmark; NFF.
Oppdragsgiver: Kommunal og regional departementet. Rapporten er en sampublisering og finnes også i Høgskolen i Lillehammers rapportserie.	Prosjekt: Kommunale Næringsfond
Sammendrag: Denne rapporten baserer seg på en undersøkelse gjort blant over 200 norske kommuner i 1999. Problemstillingene er knyttet til hvilken finansieringsform og hvilket forvaltningsnivå som er mest hensiktsmessig for kommunale næringsfond. Vi finner at norske kommuner ønsker at kommunale næringsfondsmidler bør øremerkes. Vi argumenterer for øremerking eller lovstyring for å sikre bedriftene i distriktene stabile rammevilkår. Vi argumenterer også for mindre regelstyring for å sikre blant annet evnen til lokal tilpasning. Et stort flertall ønsker at næringsfondsmidlene skal gå til kommunen som i dag og ikke utelukkende til et regionalt (interkommunalt) nivå. Samtidig ser mange kommuner behovet for interkommunalt samarbeid for næringsutvikling. Det ser vi når 1/3 av kommunene kan tenke en blandet løsning, der noen midler går til kommunen og andre til et regionalt organ. Vi finner sterke argumenter mot regionnivået; fordi det har en svak tradisjon og at eksisterende regelverk kan sikre at eksternaliteter blir ivarettatt. Vi argumenterer derimot for å skille veilednings- og innvilgningsfunksjonen. Prosjektorganisering presenteres som en mulig løsning.	

English summary

This report is based upon about 200 interviews addressed to Norwegian municipalities. The research questions are linked to find the best financial structure and level of administration for the Municipal Economic Development Funds.

The majority of the municipalities desires earmarked funds. We argue that earmarked funds or legislation is necessary to ensure stable conditions for enterprises. We also argue that fewer rules will make the necessary local adaptation.

A vast number of the municipalities desire the funds to be transferred to the single municipality as done today. At the same time, many municipalities regard inter-municipal co-operation to be important. One third of the municipalities regard a split solution, where funds are transferred to the single municipality and to an inter-municipal - regional actor as a favourable option. We argue against the introduction of a regional (inter-municipal) level due to lack of tradition. We recognise that today's rules may have been designed also considering external effects. On the other hand we argue for dividing to functions; advisory services and to grant enterprise projects. Project organisation is seen as one possible solution.

Emneord: Kommunale næringsfond, SND, Fylkeskommunen.

Vi bestiller ___stk av publikasjonen:

Navn: _____

Adresse/postnr: _____

Forord

Høgskolen i Lillehammer fekk i juni 1999 i oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, å kaste ljøs over spørsmål knytta til ordninga med kommunale næringsfond.

Departementet var interessert i kommunanes synspunkt på følgjande:

- Korleis meiner kommunane midlane til næringsfond (kap.550 post 61) skal fordelast? Bør dei fordelast til kommunen, til et regionalt eller interkommunalt nivå, eller er det ønskje om ei blandingsløyving?
- Ønskjer kommunane at midla til kommunale næringsfond skal haldast utanfor det kommunale inntektssystemet (øremerking), eller at dei går inn som del av det kommunale inntektssystemet.
- Prinsippiell drøfting av regelverket i dag tilsvarande prinsippiell vurdering av spørsmåla i dei to forrige strekpunkta.

Departementet bestilte denne granskinga til bruk i St.meld. 34 (2001-2002) om distrikts- og regionalpolitikken. Funna vart kort referert side 99 i meldinga. Dette er den endelege rapporten. Inga Gjerdalen og Inge Hermanrud var studentar på det tidspunktet oppdragsarbeidet vart gjort. Arbeidet med hovudoppgåva og seinare oppstart i arbeidslivet har forsinka endeleg rapport. Inga er nå i KRD og Inge er ved Høgskolen i Finnmark. Det viktigaste som er gjort i siste fase, er integrering av teori. Det er først og fremst Inge som har lagt arbeid ned i dette. På det tidspunktet denne rapporten går i trykken har den nye regjeringa fjerna løyvingane til Kommunale Næringsfond frå budsjettet. Tittelen på dette notatet, "Kommunale Næringsfond - Framtida for verkemiddelet" vart kanskje profetisk.

Håvard Teigen

Prosjektleder

Innhold

1.0 INNLEDNING	1
1.1 HVA ER KOMMUNALE NÆRINGSFOND?	1
1.2 FORDELINGEN AV KOMMUNALE NÆRINGSFOND	2
1.2.1 Tilleggsbevilgning.....	3
1.3 KRITERIER FOR TILDELING	3
1.3.1 Distriktpolitisk status.....	3
1.3.2 Fordelingsnøkkel ut fra folketall.....	4
1.3.3 Kommuner med kraftinntekter	5
1.3.4 Grenser for prosjektets kapitalbehov.....	5
1.4 RAPPORTEN VIDERE	6
2.0 TEORI.....	7
2.1 PROBLEMSTILLINGENE	7
2.2 LOKAL AUTONOMI OG EFFEKTIVT TILTAKSARBEID.....	8
2.3 BEDRIFTENE: INSENTIV- OG KØTEORI.....	13
2.4 KOMMUNALE ELLER REGIONALE (INTERKOMMUNALE FOND)?	16
2.5 OPPSUMMERING	18
3.0 METODE	19
3.1 VALG AV INFORMANTER	19
3.2 TELEFONINTERVJU	20
3.3 DATA.....	22
3.3.1 Bakgrunnsvariabler	22
3.4 OPPSUMMERING; STYRKE OG SVAKHETER VED UNDERSØKELSESOPPLEGGET.....	24
4.0 OVERFØRINGSMÅTE TIL KOMMUNENE.....	25
4.1 KOMMUNALE NÆRINGSFOND SOM DEL AV INNTÆKTSSYSTEMET?.....	25
4.1.1 Kalkulerbarhet versus kommunal frihet.....	26
4.1.2 Øremerking eller inntektssystemet; hva mener kommunene?	28
4.1.3 Politisk og administrativt syn på øremerking eller innlemming i inntektssystemet.....	30
4.1.4 Syn på øremerking eller inntektssystem etter distriktpolitisk status	30
4.1.5 Midler i ulike fond etter distriktpolitisk status.....	31

4.2. REVISJON AV DAGENS REGELVERK.....	32
4.2.1 Fremdeles fond: graden av øremerking.....	32
4.2.2 Eierskap i private bedrifter:.....	34
4.2.3 Støtte til "statsstøttede-næringer".....	36
4.3 FRIERE REGELVERK ELLER MER REGLER; HVA MENER KOMMUNENE?.....	37
4.3.1 Politisk og administrativt syn på regelstyring.....	37
4.3.2 Regelstyring etter distriktpolitisk status - gitt øremerking.....	38
4.3.3 Ønsket regelstyring -fylkesvis fordeling.....	38
4.4 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....	39
5.0 KN - KOMMUNALT OG/ELLER REGIONALT VIRKEMIDDEL?.....	42
5.1 KOMMUNALE ELLER REGIONALE FOND?.....	43
5.1.1 Ønsket fordeling av næringsfondsmidler.....	43
5.1.2 Politisk og administrativt syn på fordeling.....	44
5.1.3 Prioritering etter distriktpolitisk status.....	45
5.1.4 Regionalt samarbeid og ønsket tildeling av KN.....	46
5.2 INTERKOMMUNALT SAMARBEID - DELTAKELSE OG ERFARINGER.....	47
5.2.1 Deltakelse i interkommunalt samarbeid.....	47
5.2.2 Antall kommuner som deltar i det enkelte interkommunale samarbeid.....	48
5.2.3 Regionale fond for næringsutvikling.....	49
5.2.4 Næringsutviklingsområder det samarbeides om interkommunalt.....	49
5.2.5 Formelt eller uformelt samarbeid.....	50
5.2.6 Erfaringer med interkommunalt samarbeid.....	51
5.3 DRØFTING; HVEM SKAL DISPONERE FONDET: KOMMUNE ELLER REGION (INTERKOMMUNALT SAMARBEID)?.....	53
5.3.1 Både kommune og region?.....	55
5.3.2 Funksjonsdeling mellom kommune og region?.....	56
5.3.3 Ny funksjonsdeling: Hva med SND? Behov for prosjektorganisering?.....	57
5.4 KONKLUSJON.....	59
KAP. 6.0 AVSLUTNING.....	60
LITTERATUR.....	64
VEDLEGG.....	66

Figurer:

Figur 1: Statlig styring etter Hansen 2000.	9
Figur 2: Noen Konsekvenser av forskjellige virkemiddeldesign	14
Figur 3: Geografisk mobilitet av eksterne virkninger, konsekvenser for sentralisering og desentralisering av virkemiddelbruk	16

Tabeller:

Tabell 1 Fordeling av ramme etter kommunenes distriktpolitiske status.....	5
Tabell 2 Politisk/administrativ svarfordeling	22
Tabell 3 Svarfordeling distriktpolitisk status	23
Tabell 4 Fylkesvis svarfordeling.....	23
Tabell 5 Øremerking eller inntektssystemet	28
Tabell 6 Skjebnen til KN ved bortfall av den statlige påfylling, forutsatt en tilsvarende økning i rammetilskuddet.	29
Tabell 7 Ordførere/rådmenns syn på øremerking av midler inn i inntektssystemet.....	30
Tabell 8 Distriktpolitisk status - øremerking eller inntektssystemet.....	30
Tabell 9 Ulike fond etter distriktpolitisk status (%).....	31
Tabell 10 Retningslinjer gitt øremerking av midler	37
Tabell 11 Ordfører og rådmenns syn på regelstyring	37
Tabell 12 Ønsket regelstyring ut fra distriktpolitisk sone.....	38
Tabell 13 Ønsket regelstyring - fylkesvis (l %,).....	38
Tabell 14 Syn på fordeling av midler til nivå	43
Tabell 15 Ordfører/rådmanns syn på tildeling av midler til KN (i prosent).....	44
Tabell 16 Hvem skal motta KN - fordeling distriktpolitisk sone (Svar i prosent, N=202).....	45
Tabell 17 Erfaring med interkommunalt samarbeid- fordeling etter distriktpolitisk sone (Svar i prosent)	46
Tabell 18 Interkommunalt samarbeid og syn på tildeling av midler (Svar i prosent).....	47
Tabell 19 Deltakelse i interkommunalt samarbeid.....	47
Tabell 20 Antall kommuner i det enkelte interkommunale samarbeid (I prosent, N=151).....	48
Tabell 21 Felles regionale fond?	49
Tabell 22 Interkommunalt samarbeid – sammenligning med kommunedata for 1996 og 1998. ..	50
Tabell 23 Erfaringer med interkommunalt samarbeid.....	51
Tabell 24 Erfaringer med interkommunale samarbeidsorgan og nabokommuner.....	52

1.0 Innledning

Bakgrunnen for kommunale næringsfond (KN) har vært et tiltakende næringspolitisk engasjement i kommunene på 1970- og 80-tallet, og desentraliseringen av distriktpolitiske virkemidler som skjedde i den samme perioden. Tanken bak kommunale næringsfond var i utgangspunktet at ordningen skulle stimulere til økt aktivitet i det kommunale tiltaksarbeidet føre til en effektivisering av virkemiddelapparatet gjennom en kortere saksbehandlingstid, bedre lokal tilpasning, og en avlastning av fylkeskommunale og statlige organ (St.meld. nr.29 1988-89).

Denne rapporten er en vurdering av KN ordningen, med data fra 1999. I mandatet for dette prosjektet er det 3 hovedspørsmål som skal belyses.

- 1. Skal KN holdes utenfor inntektssystemet (øremerking) eller som del av inntektssystemet?*
- 2. Gitt øremerking, bør en ha regelstyring som i dag eller friere retningslinjer?*
- 3. Kommunale eller regionale næringsfond?*

For å belyse disse problemstillingene har vi i undersøkelsen stilt spørsmål om følgende tema:

- * Hvilke typer fond for næringsutvikling kommunene har
- * Kommunenes deltakelse i interkommunalt samarbeid for næringsutvikling
- * Hvilken organisering administrativt og politisk kommunene har av tiltaksarbeid og næringsfondsforvaltning
- * Måter å fordele Kommunal- og regionaldepartementets midler til næringsfond på
- * Eventuell samordning mellom KN og bygdeutviklingsordningen (BU-ordningen) i landbruket
- * Forholdet mellom næringsfond og SND ved fellesfinansiering

1.1 Hva er Kommunale Næringsfond?

Ordningen med kommunale næringsfond skal bidra til økt lokalt engasjement innenfor næringsvirksomhet for å skape en bredere basis for sysselsetting i den enkelte kommune. Ordningen er ment å skape tettere kontakt mellom kommunen og lokalt næringsliv. Retningslinjene fra departementet har forandret seg noe over tid. For å nevne noen eksempler, har man blant annet ønsket om å prioritere kommunener med

størst distriktsproblemer, vektlagt nyetableringer som et viktig satsningsområde for sysselsettingsvekst, lagt vekt på utvikling av lokalmiljøets muligheter og forutsetninger, understreket viktigheten av regionalt/interkommunalt samarbeid, samt prioritert satsning på arbeidsplasser for kvinner og ungdom.

Kommunale næringsfond kan brukes til bedriftsretta tiltak, kommunalt tiltaksarbeid, og grunnlagsinvesteringer. Det settes grenser for kapitalbehov for å skille ut hvilke saker som kan støttes av det kommunale næringsfondet og hvilke som skal gå til SND eller fylkeskommunen (se punkt 1.3.4 Grenser for kapitalbehov). Ordningen er derfor overlappende når det gjelder støtteformål i forhold til en rekke distrikts- og næringspolitiske virkemidler forvaltet av fylkeskommunene, Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond (SND) og andre ordninger. Det som skiller den bedriftsrettede delen av KN fra tilsvarende virkemidler som administreres av SND, er som nevnt ikke støtteformål men beløpsgrenser.

1.2 Fordelingen av Kommunale Næringsfond

Bevilgningen til kommunale næringsfond var i 1999 130 millioner kroner. Vi bruker her 1999 som eksempel på hvorledes kommunale næringsfond fordeles, gjennom å presentere rammene, kriterier og eventuelle særordninger for tildeling dette året.

Rammen er fordelt på fylkeskommunene etter såkalt objektive kriterier;

- distriktpolitisk status
- folketall og størrelsen på den enkelte kommunes kraftinntekter
- samt kommuner med hjemfallsfond.
- i tillegg må kommunene oppfylle minstekravet for påfylling ved å ha et tiltaksapparat, en næringsplan og ha rapportert om bruken av forrige års fond.

Rammen på 130 millioner ble fordelt videre av fylkeskommunen i henhold til prinsippene i rundskriv H - 16/98. Fylkeskommunen kan også legge andre kriterier enn de objektive til grunn for fordelingen. Skjønnsmessige vurderinger skal da baseres på; kommuner med sterk nedgang i folketallet, kommuner med store sysselsettingsproblemer, kommuners medvirkning i regionalt samarbeid når det gjelder næringsutvikling, og prioritering av de næringsmessig svakeste kommunene framfor de større bykommunene. Begrunnelsen for at fylkeskommunene står for fordelingen er å styrke

kontakten mellom det fylkeskommunale og kommunale forvaltningsnivået, samt å samordne KN med strategier nedfelt i fylkeskommunens regionale planer.

Ca. 35 millioner kroner av bevilgningen ble prioritert til kommuner med sterk befolkningsnedgang og lang avstand til større regionalt senter. Med unntak av kommuner med relativt store kraftinntekter og hjemfallsfond, fikk alle kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet midler til kommunale næringsfond i 1999. Kr. 200 000 er minstebeløpet som kan tildeles en kommune etter objektive og skjønsmessige vurderinger, selv om kommunen mottar midler til omstillingsfond.

1.2.1 Tilleggsbevilgning

Ca. 20 millioner kroner ble påplussert rammen til fylkene og ble brukt i tråd med fylkeskommunens skjønsmessige vurdering av utkantproblemer i eget fylke. 15 mill kroner ble fordelt til kommunene ut ifra befolkningsnedgang siste fem- og tiårs periode. Midlene ble øremerket til disse kommunene fra departementets side med en ekstra tildeling på kr. 300 000. Disse midlene kom i tillegg til det som kommunene fikk ut ifra objektive kriterier og fylkeskommunens skjønsmessige vurdering. Kommuner med store kraftfond som etter objektive kriterier ikke ville fått tildelt kommunale næringsfond, ble holdt utenfor denne beregningen.

1.3 Kriterier for tildeling

Virkeområdet for ordningen med kommunale næringsfond er tilsvarende det geografiske virkeområdet for de distriktpolitiske virkemidlene. Virkeområdet og støttesatsene som gjelder for KN er i samsvar med unntakene i artikkel 61 nr. 3 bokstav c) i EØS-avtalen.

1.3.1 Distriktpolitisk status

Det geografiske virkeområdet for distriktpolitiske virkemidler er inndelt etter følgende soner og retningslinjer.

Prioriteringsområde A

Område A skal ha høyest prioritet ved bruk av distriktpolitiske virkemidler. I området A kan det gis bedriftsrettet støtte (distriktsutviklingstilskudd og distriktsrettet risikolån), indirekte tilretteleggende støtte, pluss tilskudd til kommunale næringsfond.

I område A skal netto tilskuddsekvivalent (alle former for støtte blir regnet ekvivalent med tilskudd) ikke være over 30% av standard kostnadsgrunnlag uavhengig av hvor stor støttmottakeren er. Små og mellomstore bedrifter kan i tillegg få et påslag på opptil 15%-poeng brutto tilskuddsekvivalent.

Prioriteringsområde B

Område B skal ha nest høyeste prioritet ved bruk av distriktpolitiske virkemidler. I område B kan det gis bedriftsrettet støtte (distriktsutviklingstilskudd og distriktsrettet risikolån), indirekte tilretteleggende støtte, pluss tilskudd til kommunale næringsfond.

I område B skal netto tilskuddsekvivalent til investeringer, ikke være over 25% av standard kostnadsgrunnlag uavhengig av hvor stor støttmottakeren er. Små og mellomstore bedrifter kan i tillegg få et påslag på opptil 5 prosentpoeng brutto tilskuddsekvivalent.

Prioriteringsområde C

Område C har nest laveste prioritet ved bruk av distriktpolitiske virkemidler. I område C kan det gis bedriftsrettet støtte (distriktsutviklingstilskudd og distriktsrettet risikolån), indirekte tilretteleggende støtte, pluss tilskudd til kommunale næringsfond.

I Område C skal netto tilskuddsekvivalent til investeringer ikke være over 15% av standard kostnadsgrunnlag uavhengig av hvor stor støttmottakeren er. Små- og mellomstore bedrifter kan i tillegg få et påslag på opptil 10 prosentpoeng brutto tilskuddsekvivalent.

Prioriteringsområde D

Område D skal ha lavest prioritet ved bruk av distriktpolitiske virkemiddel. I område D kan en bare gi indirekte, tilretteleggende støtte og tilskudd til kommunale næringsfond.

1.3.2 Fordelingsnøkkel ut fra folketall

Som utgangspunkt, før eventuell avkorting på grunn av kraftinntekter, fordeles rammen til fylkeskommunene ut fra kommunenes distriktpolitiske status og folketall etter følgende nøkkel; _

Tabell 1 Fordeling av ramme etter kommunenes distriktspolitiske status

Folketall	DU-status D (høyeste prioritet)	DU-status C	DU-status B	DU-status A (laveste prioritet)
< 1 999	370 000	410 000	430 000	440 000
2 - 4 999	410 000	450 000	470 000	490 000
3 - 9 999	480 000	530 000	550 000	580 000
> 10 000	520 000	570 000	600 000	620 000

1.3.3 Kommuner med kraftinntekter

Ved fordelingen for 1999 var grensen for kommunenes årlige kraftinntekter henholdsvis

- kr. 250 000 for kommuner med distriktspolitisk status C og D
- kr. 400 000 for kommuner med distriktspolitisk status A og B.

Kommuner med kraftinntekter over de gitte grensene fikk avkortet sin tildeling til det kommunale næringsfondet krone for krone. I det øyeblikk kraftinntektene oversteg kraftinntektsgrensen med et beløp tilsvarende tildelingen til næringsfondet etter objektive kriterier, falt tildelingen til det kommunale næringsfondet i sin helhet bort. Kommuner tildelt hjemfallsfond ble behandlet som kommuner med kraftinntekter.

1.3.4 Grenser for prosjektets kapitalbehov

Grenser for kapitalbehov ble benyttet for å skille ut hvilke bedriftsrettede saker som kan støttes fra det kommunale næringsfondet. Saker med kapitalbehov over de gitte grensene, ble sendt til høyere forvaltningsorganer til behandling. For 1999 hadde departementet fastlagt følgende grenser:

∑ Bedriftsutvikling	kr. 80 000
∑ Investering i bedrifter	kr. 150 000
∑ Tiltaksarbeid	kr. 200 000
∑ Grunnlagsinvesteringer	kr. 250 000
∑ Aksjetegninger (jf. punkt 1.2 i Rundskriv H-16/98)	kr. 200 000

1.4 Rapporten videre

I kapittel 2 vil vi utdype problemstillingen ved å presentere tre mulige alternative måter som KN kan forvaltes på. Spørsmålet om KN skal overføres som øremerkede midler eller gjennom inntektssystemet knyttes her til en allmenn debatt om grad av lokalt autonomi og effektivt tiltaksarbeid. I tillegg vil vi trekke på insentiv- og køteori og vi vil argumentere for høy grad av nøytralitet og automatikk i virkemidlene. Spørsmålet om kommunale eller regionale fond vil knyttes til politisk- og økonomisk teori - nærmere bestemt demokratispekt og eksternaliteter.

Metodekapittelet, kapittel 3, presentere og drøfter vårt undersøkelsesopplegg. Høy svarprosent grunnet telefonintervju som innsamlingsmetode, trekker vi frem som en styrke ved vårt materiale.

I kapittel 4 drøfter vi hovedspørsmålene 1 og 2;

1. Skal KN holdes utenfor inntektssystemet (øremerking) eller som del av inntektssystemet?
2. Gitt øremerking, bør en ha regelstyring som i dag eller friere retningslinjer?

Vi tolker spørsmålene som to alternativer a og b (se punkt 2.1). At KN enten innlemmes i inntektssystemet (A) eller (B) at KN fordeles som nå med øremerkede midler eventuelt med et nytt regelverk. Paradoksalt nok, vil mange tenke, finner vi argumenter for at midlene bør øremerkes som i dag, men ikke overraskende ønsker kommunene færre regler.

I kapittel 5 drøftes hovedspørsmålet 3;

3. Kommunale eller regionale næringsfond?

Dette spørsmålet gir oss alternativ c - KN fordeles til et regionalt nivå som et øremerket tilskudd (se punkt 2.1). Vi finner særlig argumenter mot en tvungen regionalisering av KN.

I kapittel 6 oppsummeres studien og vi presenterer områder vi mener bør studeres nærmere.

2.0 Teori

I dette kapitlet presenteres problemstilling vår. Den baserer seg på vår tolkning av mandatet til KRDs utredningsoppgave gitt til Håvard Teigen som prosjektleder sommeren 1999. Vi har vektlagt både at trekk ved kommunen som organisasjon og som samfunn er viktige forutsetninger for hvordan KN ordningen skal kunne fungere best mulig. Dette kapitlet er et forsøk på å oppsummere teori som kan si oss noe om utfordringer med effektivt næringsrettet tiltaksarbeid .

2.1 Problemstillingene

Det er mulig å tenke seg ulike alternativ til den nåværende forvaltningsordningen for kommunale næringsfond (KN). I dag blir KN fordelt til kommuner innenfor distriktsutbyggingsområdet. Det er fylkeskommunene som foretar fordelingen på vegne av og etter et regelverk utforma av Kommunal- og regionaldepartementet. Som navnet tilsier er dette et fond. Det betyr at midlene ikke skal blandes inn i den vanlige driftsøkonomien til kommunene og bevilgningene er ikke knyttet til det enkelte budsjettår. KRD har utformet et detaljert regelverk for bruken av KN.

I utredningsoppgaven fra KRD skulle vi kartlegge kommunenes synspunkter på;

- Det første alternativet er å integrere bevilgningene enda sterkere i den vanlige kommunale forvaltningen gjennom å bake midlene til KN inn i det kommunale inntektssystemet.
- Det andre alternativet er at hele eller deler av disse bevilgningene går til interkommunale organ.

Vi formulerer dette som tre alternativer som vi skal drøfte;

- a) KN innlemmes i inntektssystemet
- b) KN fordeles som nå (dvs som øremerkede tilskudd), med evt. nytt regelverk
- c) KN fordeles til regionalt nivå som et øremerket tilskudd

Det er a og b som ligger nærmest hverandre (fordeling til kommunene). I kapittel 2.2, 2.3 og 2.4 tar vi opp gamle og nyere teoretiske betraktninger rundt disse alternativene.

Alternativene a og b vil bli drøftet i kapittel 4, deretter drøfter vi i kapittel 5 det mer "radikale" alternativet som er å legge KN til regionalt nivå (alternativ c)

De tre alternativene er gjensidig utelukkende. Dersom KN skal fordeles kun til regionale organ, kan de ikke gå inn i det kommunale inntektssystemet og heller ikke fordeles som nå, eller som nå med nytt regelverk. En teoretisk vurdering av spørsmålene gjøres allerede i kapittel 2.

Penger som tildeles gjennom det kommunale inntektssystemet kan kommunene i utgangspunktet disponere helt fritt. Full kommunal frihet sikrer den mest effektive bruken av pengene dersom vi forutsetter at kommunen har en klar preferansefunksjon og er en rasjonell aktør. Dette støtter seg (teoretisk) på den samme begrunnelsen som vi bruker når folk fritt får disponere sin lønn og pensjon. Kommunene kan ha den beste informasjonen om situasjonen lokalt. De er iverksettende organ for det lokaldemokratiet som har bestemt preferansestruktur og prioriteringer. I kapittelet under drøftes dette utgangspunktet knyttet til trekk ved blant annet kommunen som organisasjon.

2.2 Lokal autonomi og effektivt tiltaksarbeid

Reelt lokalt autonomi er viktig ut fra flere hensyn. I politisk teori kan lokalt autonomi knyttes til liberale ideer og frihet fra unødig inngrep. Kommune institusjonene er også de politiske institusjonene hvor flest mulig kan engasjere seg i politikken, men uten reell lokal innflytelse kan interessen bli liten. Lokal styring med næringsutvikling er særdeles viktig fordi det næringslivet i kommunen som samfunn påvirker handlingsfriheten til kommunene gjennom inntektsgrunnlag via skattene. Kommunenes komparative fortrinn fremfor andre forvaltningsnivå er nærhet. Dette fortrinnet er en politisk effektivitetstype der lokalpolitikere i teorien skal sikre et godt samsvar mellom lokale behov og offentlige tiltak. Her ligger også en kilde til mobilisering og deltakelse (Larsen 1997).

Kjellberg (1976) presenterer to hoveddimensjoner ved en statlige styringen av kommunene i forhold til om; styringen er rettet mot (1) målsettingene eller mot (2) virkemidlene. Se figur 1.

		Regulering av mål	
		Sterk	Svak
Regulering av virkemidler	Sterk	1	2
	Svak	3	4

Figur 1: Statlig styring etter Hansen 2000.

Kategori 1 angir en situasjon der kommunene fungerer som iverksettingsorgan for staten, mens kategori 4 er en tilstand der kommunene nyter betydelig grad av autonomi og kan være bedre i stand til å knytte sine tiltak til lokale behov og verdier. I debatten om det kommunale selvstyret framstilles ofte utfordringene med for sterk statlig styring som om det gjaldt utelukkende valget mellom situasjon 1 og 4. Den faktiske situasjonen ligger sannsynligvis mellom 2 og 4 på de fleste av kommunens ansvarsområder.

Kommunale næringsfond er i dag kjennetegnet av å være sterkt styrt som virkemiddel både gjennom øremerking og et medfølgende regelverk som nærmere spesifiserer hva som er lov og ikke lov innenfor det øremerket området. KN må dermed plasser innen 1 og/eller 2. Bruken av KN skal være målstyrt og målene skal settes av kommunen i den strategiske næringsplanen som staten krever at KN - kommunene skal utarbeide. Slik sett står kommunen fritt i å sette mål og virkemiddelet må kategoriseres innen felt 2 i figuren. En av problemstillingene i undersøkelsen er om kommunene ønsker større frihet. Tildeling gjennom rammetilskuddet der kommunene fritt kunne ha disponert midlene til for eksempel infrastruktur tiltak for næringsutvikling kan være et eksempel på kategori 4. Hvilke mål man da setter seg blir i utgangspunktet opp til den enkelte kommune.

Krav om at kommunen skal lage en strategisk næringsplan, er en forutsetning for å få tildelt midler til næringsfond. Krav om en strategisk næringsplan kan tolkes som en regulering av virkemidler. Dette betyr en styring som retter seg mot at man skal ha mål for det næringsrettede tiltaksarbeidet i kommunen, men uten at det legges føringer på hvilke næringer man skal satse på.

Diskusjonen om midler bør fordeles fra staten gjennom øremerkede midler eller via inntektssystemet (som rammetilskudd) kan knyttes til dilemmaet mellom lokal prioriteringseffektivitet og behovet for nasjonal prioritering (Hagen og Sørensen 1997). Begrepet lokal prioriteringseffektivitet viser til at kommunene selv vet (bedre enn staten) hva som er behovene, situasjonen og ønskene lokalt. For å oppnå lokal prioriteringseffektivitet bør kommunene ha frihet til å prioritere nettopp disse ønskene og behovene, slik at ressurser ikke blir brukt på tiltak eller oppgaver som det ikke er behov for. Nasjonale hensyn kan være knyttet til ønsket om å få gjennomført statens prioriteringer som ønske om likhet i tilbudet fra kommune til kommune i hele landet eller ut fra makroøkonomiske hensyn. Mulige konflikter kan oppstå mellom lokalt og nasjonalt nivå (jfr eksternaliteter figur 2 kapittel 2).

Dagens rammeoverføringer (inntektssystemet) kan ses som et forsøk på å oppnå prioriteringseffektivitet samtidig som staten kan regulere størrelsen på rammen som et virkemiddel i makroøkonomisk styring av landet. I dag kombineres rammestyring med lovstyring for den enkelte sektor - for eksempel lovpålagte oppgaver med minimumsstandarder som skal sikre likhet i tilbudet over hele landet. Øremerking er et viktig virkemiddel staten bruker for å påvirke kommunenes prioriteringer. Øremerkede midler vil si at staten overfører midler til kommunen forutsatt at kommunen bruker pengene til det som midlene er øremerket til og at kommunene selv bidrar med en egenandel. Øremerking av midler kan ses på som et uttrykk for at sentrale myndigheter (ut fra nasjonale hensyn) prioriterer midler til kommunale næringsutviklings tiltak og forplikter staten på dette området.

En vanlig oppfatning er at ulempen ved øremerkede midler knytter seg til reduksjon av den kommunale friheten og dermed redusert mulighet for prioriteringseffektivitet. Krav om egenandeler binder også opp kommunens frie midler og kan bidra til at kommunene i stor grad blir iverksetter av statlig politikk og ikke tilpasser sine tiltak til egen situasjon og egne ressurser. Denne problemstillingen var også bakgrunnen for innføringen av nytt inntektssystem fra 1986, med en overgang fra en rekke øremerkede overføringer til sektortilskudd (og senere et enkelt rammetilskudd) for å øke graden av lokal tilpasning og prioritering.

Figur 1 i dette kapittelet gir et forenklet bilde av den statlige reguleringen. På virkemiddelsiden fører øremerking til endring av det relative prisforholdet og gir høyere prioritet til oppgaver der de mottar øremerkede tilskudd. Det er imidlertid de lokale politiske myndigheter som selv bestemmer hvorvidt de vil la seg styre av slike finan-

sielle insentiver og på den andre side hemmer øremerking faktisk også statens handlingsrom ved at de betyr en langsiktig forpliktelse fra statens side i forhold til kommunen (Hansen 2000).

I følge Amnå (2000) er grad av lokalt selvstyre i relasjonen mellom staten og lokale myndigheter i stor grad avhengig av lokale økonomiske og sosiale forhold. Hans utgangspunktet er at offentlig politikk i mange sammenhenger ikke utformes av "government" (stat og kommune), men i fleksible og potensielt mer effektive nettverk beskrevet som "governance". Lokale myndigheters frihetsgrader er i dette perspektivet mindre avhengig av forholdet til staten, og mer i forhold til trekk ved lokale aktører og lokale forhold. Lokale økonomiske og sosiale forhold kan begrense lokal økonomisk handlefrihet, eksempelvis svak skatteinngang, svakt næringsliv som ikke er istand til å hjelpe andre eller sterke lokale aktører som prøver å begrense kommunens handlefrihet ut fra sine interesser. På den andre siden kan god lokal økonomi og evne til samarbeid mellom ulike aktører lokalt øke frihetsgradene for kommunen betraktelig.

Spørsmålet om øremerking eller rammestyring blir i et slikt perspektiv om alternativene bidrar eller forhindrer dannelse av fleksible nettverk (for næringsutvikling) mellom kommuner, stat og næringslivet.

Det kan stilles spørsmål ved om kommunene som organisasjon er en rasjonell aktør. For det første vil offentlige organisasjoner i høyere grad en private forholde seg til ulike og motstridende hensyn. De skal drive kostnadseffektivt. I tillegg skal man leve opp til visse demokratiske idealer om likebehandling, forutsigbarhet, deltakelse fra berørte parter og befolkningen generelt. For det andre er mål-middel sammenhengene ofte uklare (Lipsky 1980). Videre er offentlige mål kontinuerlige og kommunen kan ikke i samme grad velge sitt marked eller domene som bedrifter kan (strategisk næringsplanlegging kan bidra til å avklare noe). Kommunene består ofte av flere heterogene koalisjoner som kjemper om knappe ressurser og hvilke problemstillinger som skal settes på dagsorden. Resultatet er at kommunal politikk og administrasjon blir mer preget av symboler enn konkret handling - der man velger mål ut fra hva man ideelt sett burde ha gjort, fremfor hva som er realistisk å gjøre.

I et forsøk på å gjøre noe med dette har reformer innen offentlig forvaltning blitt inspirert av management- teori hentet fra det private næringsliv, omdannet til det vi i dag kaller New Public Management (NPM). Denne tradisjonen er sammensatt men innebærer blant annet et fokus på mål- og resultatstyring, fristilling, desentralisering

og brukerstyring (se Øgård 2000 for nærmere beskrivelse av NPM). Et tiltak i NPM tradisjonen vil være å åpne opp for kommunale bedriftspanel, der bedriftene er med å gir innspill til bruken av KN. Fristilling kan være at statens organer fristilles lokalt slik at de enkelt organer kan samarbeide godt lokalt.

En relativt gammel ordning er at kommunen i samarbeid med lokalt næringsliv driver tiltaksarbeid gjennom kommunale næringssselskap. I følge Bukve, Glosvik og Teigens undersøkelse fra 1995 hadde 16,8% av 333 kommuner denne ordningen. Nærings-selskapsordningen har trekk som ligner NPM. Fordelen kan være at næringssselskapet kan konsentrere seg om næringsutvikling og ikke alle andre hensyn . Interkommunale selskap for næringsutvikling kan være en "fristilt" organisasjon med fokus på næringsutvikling uten å møte de hindringene vanlig kommunalt samarbeid kan møte (lokaliseringsdebatter etc.).

I følge Bukve (1997) er erfaringene at vellykket tiltaksarbeid er preget av uformell samordning lokalt; der en viktig utfordring er å utvikle lokale nettverk mellom offentlige og private aktører som er gjensidig avhengig av hverandre for at næringsutvikling skal skje. Dette er helt i tråd med den tidligere nevnte "governance" tradisjonen.

Innenfor iverksettingstudier kan vi finne handlingsteorier for KN. At man må prioritere i forhold til mange ulike hensyn er allerede nevnt som et problem i kommunal forvaltning. Men næringsutviklingsarbeid skjer og mange tiltak er vellykkede! Benny Hjern har ut fra sine studier sammen med britiske og tyske kolleger gjort en analytiske innsats som han oppsummerer i begrepet iverksettingsstrukturer. Tiltak settes ofte ikke iverk alene av organisasjoner (som kommunen), men av et knippe av offentlige og private organisasjoner:

"Det som er nødvendig, er en strategi for å analysere formålsrettet handling innenfor en ramme der deler av mange offentlige private organisasjoner samarbeider i iverksettingen av et program. Vi foreslår ikke bare bruke av iverksettingsstrukturer som en analyseenhet. (Vi foreslår) også at denne enheten (skal utgjøre) kjernen i en strategi for å administrere tiltak som trekker inn mange "organisasjoner" (Hjern og Porter 1981 s.251 i Kjellberg og Reitan 1995 s. 156).

Budskapet fra Hjern til ordningen med KN er at vi må vurdere hvordan KN kan bidra med insentiver til at iverksettingsstrukturer oppstår.

En foreløpig konklusjon, om enn upresis, er at rammestyring (forutsatt at det ikke drives lovstyring) åpner opp for kommunal handlefrihet og dermed mulighet for en høy grad av prioriteringseffektivitet. Restledet er kanskje viktigere enn man før mente. Spesielt i forhold til grad av lokalt autonomi er lokale sosiale og økonomiske

forhold og hvordan KN vil påvirke disse riktig i forhold til å danne iverksettingsstrukturer for næringsutvikling. Alternativenes effekter gjennom samspill mellom lokal forhold inkludert muligheter for horisontalt samarbeid, mellom kommuner, kommuner og næringsliv, blir dermed viktig. Samarbeid mellom kommuner tas opp senere etter vi har sett på relasjonen mellom bedriftene og forvaltningen.

2.3 Bedriftene: insentiv- og koteori

KN kan brukes både til bedriftsrettede tiltak, fellesprosjekt og kommunal infrastruktur. De teoriene vi så langt har gått gjennom er først og fremst egnet til å kaste lys over kommunen som aktør, dvs kommunen som virkemiddelagent og som organisator av fellestiltak og utbygging av infrastruktur. KN er likevel først og fremst tenkt på som en kilde til bedriftsrettede støttetiltak, rettet mot de minste bedriftene og tiltakene.

Det er derfor viktig å analysere om innrettingen av KN også har virkning for kundene, bedriftene. Som virkemiddeltype er dette et insentiv. Det skal stimulere til etablering og vekst i de regioner som er tildelt næringsfond. Innen den enkelte region skal det være et insentiv for de etableringene som kommer inn under ordningen.

I mikroøkonomisk virkemiddeldesign er følgende kjennetegn sett som spesielt viktige:¹

- Om støtten skal gå til innsatsfaktor eller produkt
- Gitt støtte til innsatsfaktor: skal støtten gå til arbeid eller kapital
- Skal støtten gis som engangsstøtte eller løpende driftsstøtte
- Skal støtten være bedrifts- og næringsnøytral eller rettet mot spesielle bedrifter eller næringer
- Skal støtten gis etter stor grad av automatikk eller stor grad av skjønn og vurdering

Den ene hovedproblemstillingen i dette prosjektet, er om KN skal innlemmes i det kommunale inntektssystemet. Formålet med dette er å redusere/fjerne øremerkingen av midler som kommunene disponerer. Det er nærliggende å tenke seg at dette også må medføre at det spesielle regelverket som er utformet for KN, faller bort. En står tilbake med at kommunene kan støtte alt som ikke er forbudt gjennom overordnede avtaler eller lovgivning. Strekpunkt 1-3 ovenfor er i stor grad regulert gjennom stats-

¹ Se Teigen, H. (1999) Regional økonomi og politikk, Universitetsforlaget, kap. 7.5

støtterregelverket i EØS-avtalen. Derimot vil det være store frihetsgrader med hensyn til punkt 4 og 5. Disse kan analyseres sammen.

	Automatikk	Vurdering
Bedrifts- /næringsnøytralitet	I. - små transaksjons- kostnader - små terskel, kø- og skrankeproblem - kalkulerbare rammevilkår - vanskelig budsjettstyring	II.
Bedrifts-/næringsretting	III KN-ordningen i dag	IV I. - store transaksjons- kostnader - store terskel, kø- og skrankeproblem - ikke kalkulerbare rammevilkår - enkel budsjettstyring

Figur 2: Noen Konsekvenser av forskjellige virkemiddeldesign

Dersom et insentiv er helt nærings- og bedriftsnøytralt og dessuten tildeles etter automatiske kriterier (I i tabellen), trengs det ikke noe offentlig virkemiddelbyråkrati. Etablererne eller bedriftene behøver heller ikke å bruke tid eller kjøpe tjenester for å søke om disse pengene. Til sammen gjør dette at transaksjonskostnadene er små. Det er altså ingen terskel for å oppnå støtten, derfor heller ingen køproblem og det er ikke nødvendig med "advokater" som hjelper en frem ved skranken.²

Slike insentiv (av type I) er spesielt viktige for små og ressursvake klienter og for tildeling av relativt små enkeltbeløp.

² Se Schaffer og Huang 1975 eller Bleiklie m.fl i Christensen og Egeberg 1997

Terskel-, kø- og skrankeproblem er opplagt størst for ressursssvake bedrifter. Små støttebeløp tilsier at byråkratiet bør tildele midler etter mest mulig automatiske kriterier for å minske kostnadene ved å utøve skjønn og vurdering. Ingenting er oppnådd av økonomisk sparing dersom byråkratiets tidsbruk tilsvarer reduksjonen i overføringer.

En annen stor fordel med automatisk virkende ordninger er at etablererne kan kalkulere inn i sine budsjetter hva som kan oppnås av støtte. Gjennom nærings- og bedriftsnøytraliteten skapes likhet i konkurransevilkår, gjennom automatikken sikres kalkulerbarhet.

Til sammen er dette en meget overbevisende argumentasjon for nøytralitet og automatikk. Ulempen er at det som gjør et virkemiddel budsjetter- og kalkulerbart for kunden gjør det tilsvarende vanskelig å budsjettere for det offentlige. En vet ikke i utgangspunktet hvor mange som i løpet av neste år vil falle inn under virkemiddelordningen og hvor store beløpene vil bli.

Dette har relevans for spørsmålet om å innlemme KN i inntektssystemet til kommunene. Dette vil utvilsomt gjøre pengene mere nærings- og bedriftsnøytrale. Alt av kommunal virksomhet vil i prinsippet likestilles.

Et vanskelig spørsmål er om det blir lettere for kommunen å takle en budsjettsprekk på bruken av virkemiddelet. På den ene siden er KN overførbart fra ett år til et annet. Når fondet er nyoppfylt, er en budsjettsprekk lett å takle. På den andre siden er det selvsagt noe helt annet dersom næringsfondet er tømt. Da må kommunen bevilge av egne midler noe som politikerne med rette kan hevde er en statlig oppgave.

Kategori IV i tabellen representerer det andre ytterpunktet i forhold til I. KN-regelverket kjennetegnes ved å være bedriftsrettet og næringsrettet, altså kategori III.

I neste underkapittel vil vi fokusere på alternativ c; KN fordeles til regionalt nivå som et øremerket tilskudd.

2.4 Kommunale eller regionale (interkommunale fond)?

Et vanlig argument som kan brukes for regional forvaltning er eksternaliteter eller bivirkninger;

Eksternaliteter	Ikke mobile	Mobile
Positive	Desentralisering	Sentralisering
Negative	Desentralisering	Sentralisering

Figur 3: Geografisk mobilitet av eksterne virkninger, konsekvenser for sentralisering og desentralisering av virkemiddelbruk

Figuren illustrerer kjernen i argumentasjonen. Produksjon og konsum har positive og negative eksterne virkninger, men det interessante i vår sammenheng er om disse eksterne virkningene har konsekvenser utenfor den regionen som har ansvaret for et virkemiddel.

Hvilken regional enhet som skal ha ansvar for et økonomisk virkemiddel er etter dette avhengig av spredningen av de eksterne virkningene. Dersom de eksterne virkningene bare sprer seg i den nærmeste omkrets (f.eks. støy) kan kommunen ha ansvaret for utbyggingen, spredningene seg meg arbeidskraften er arbeidsmarkedsregionen det rette beslutningsnivået. Dreier det seg derimot om sterk luftforurensende virksomhet er kanskje også nasjonalstaten, ja til og med EU et for lavt geografisk beslutningsnivå.

Ved å legge forvaltningen av KN- midlene til et interkommunalt organ kan man oppnå at prosjekter som har nytte for flere kommuner, blir prioritert. Forvaltes midlene av kommunen vil det være en fare for at andre kommuners næringslivs nytte ikke blir tatt med i prioriteringen mellom prosjektsøknader. En annen form for bivirkning ved å legge KN til interkommunale organer er at man kan oppnå økt samarbeid mellom kommunene på flere områder og samordne ressurser for næringsutvikling. Altså bidra til dannelse av iverksettingsstrukturer på tvers av kommunegrenser og kommuneorganisasjonene.

Ulike interesser mellom kommunene kan gjøre interkommunalt samarbeid vanskelig. Tidligere konflikter (selv når de er løst) og fiaskoer få betydning i senere samarbeids-

prosesser. En viktig forutsetning for en interkommunal forvaltning av KN er med andre ord at man har positive erfaringer med slikt arbeid fra før.

Et sentralt spørsmål er hvor mange kommuner (hvor stor) regionen bør bestå av. Jo flere felles utfordringer det er mellom næringslivet i de ulike kommunene jo viktigere blir det med interkommunalt samarbeid. Med Oates (1972 i Hagen og Sørensen 1997) kan vi derimot si at jo mer like utfordringer og ønsker for næringslivet har innad i kommunen og jo mer ulike utfordringer og ønsker det er mellom kommunene jo viktigere blir det at KN forblir fordelt til kommunen som i dag. I tillegg til gode erfaringer (og tillit til nabokommunen) vil felles arbeidsmarked (funksjonelle områder) kunne være et utgangspunkt for hvilke og hvor mange kommuner som bør være med. Et problem kan være at noen kommuner ønsker å samarbeide med kommuner i nærheter, mens andre ønsker samarbeid med "like kommuner" i form av næringsstruktur og størrelse.

Spørsmålet om interkommunale organer skal forvalte midlene har også med demokrati å gjøre. En interkommunal forvaltning av KN vil kunne bety svekket lokal demokrati. Siden oppgaven flyttes til et organ som ikke er direkte valg av velgerne.

Kommunenes komparative fortrinn er nærhet. Ett av de viktige argumentene mot at KN går til et interkommunalt organ er at vi mister fordelene ved forvaltning på lavest mulig nivå (Oates 1972 i Hagen og Sørensen 1997). Det vil si at nærheten og kontakten til næringslivet og tilpasning til lokale utfordringer vil kunne svekkes hvis KN legges til et interkommunalt organ. Nærhet gir felles problemforståelse og en kortere veg til kollektiv handling (Larsen 1997).

Samtidig er det viktig at organet som forvalter midlene er i stand til å være en god partner for næringslivet. Små kommuner (eller kommuner generelt sett med lite ressurser til næringsutvikling) kan bli for svake partnere for næringslivet, og interkommunalt samarbeid kan bedre denne situasjonen.

En foreløpig konklusjon er at interkommunale fond kan føre til prioritering av prosjekter som flere ringvirkninger spesielt på tvers av kommunegrensene, gi økt samarbeid, samordning av ressurser og styrke kommunene som partnere i samarbeid med næringslivet. Samtidig kan et slik fjerde nivå skape ny distanse til det lokale næringslivet (og mer administrasjon), redusere lokaldemokratiet og suksess vil være avhengig av tidligere erfaringer med interkommunalt samarbeid.

2.5 Oppsummering

Problemstillingene knytter seg til om KN skal innlemmes i inntektssystemet eller om KN skal fordeles som nå (dvs som øremerkedemidler), eller med nytt regelverk, eller om KN bør legges til et regionalt (interkommunalt nivå). Kapittelet oppsummert fokuserer både på at lokal autonomi er en fordel for effektivt tiltaksarbeid, samtidig er et samarbeid mellom offentlig - privat sektor og mellom kommuner og mellom stat og kommune nødvendig for effektivt tiltaksarbeid. Lokal autonomi og næringsutvikling oppstår nettopp i samarbeid på tvers av offentlig, privat og nivå. Det vi særlig tar med oss til analysen av alternativene og dataene er hvordan KN kan bidra til nettopp et slikt samarbeid.

Vi har også sett problemstillingen i lys av økonomisk virkemiddelteori. Her blir øremerking sett i forhold til om pengene fra KN fritt kan brukes til all type næringsutvikling, eller om visse næringer og bransjer blir prioritert. I utgangspunktet argumenteres det for bedrifts- og næringsnøytralitet. Likeledes argumenteres det for stor grad av automatikk i tildelinga av midler både for at bedriftene skal kunne ta hensyn til dette som en sikker del av finansieringa (kalkulerbarhet) og for å bruke minst mulig offentlige ressurser på selve fordelinga av relativt begrensede midler.

I forhold til spørsmålet om KN skal legges til et regionalt nivå har vi lagt vekt på både politisk teori og økonomisk virkemiddelteori - knyttet til mulig svekkelse av folkestyre og vi stiller spørsmålsteget ved om et nytt nivå er hensiktsmessig i forhold til å sikre at eksternaliter blir tatt hensyn til.

3.0 Metode

Dette kapittelet gjennomgår de metodevalg som vi gjorde i utredningsarbeidet. Hensikten er å skissere styrke og svakheter ved undersøkelsesmetodene. Der det er svakheter skisser vi hvilken retning disse metodiske skjevhetene kan ha påvirket resultatene i forhold til hovedspørsmålene i undersøkelsen.

3.1 Valg av informanter

Utgangspunktet var at KRD ønsket å vite hva kommunene mente om mulige alternativ KN, i forhold til overføringsmåte og regionalt samarbeid.

Vi valgte å intervju rådmenn og ordførere. Hvorfor det? Utgangspunktet var at vi så for oss at rådmenn og ordfører kunne vurdere alternativene ut fra mer helhetlig hensyn enn hva eksempelvis næringskonsulenten eller næringssjefen ville. Vi så det også som relativt utenkelig at næringskonsulent eller næringssjef ville ha en annen ordning enn øremerkede midler, fordi de med øremerking ville slippe å måtte "kjempe" med andre sektorer om midlene. Derimot var vi i større grad usikre om rådmenn og ordførere ønsket øremerking fremfor frihet til selv å prioritere ressursene. Ønskes rammeoverføring viser det at frihetsverdien står sterkt, men hvis øremerking ønskes kan det tolkes som at næringsutvikling ses på som viktigere enn kommunal frihet. Alternativt at næringsutvikling er forutsetningen for kommunal frihet og autonomi fremover gjennom økte skatteinntekter etc.

Rådmenn og ordførere har ofte erfaring fra interkommunalt samarbeid. Det er derfor hensiktsmessig å stille spørsmål til disse om man skal legge KN til regionale eller interkommunale fond - vi spurte også om erfaringene for å dobbel sjekke holdningene til interkommunalt samarbeid.

Det kan være vanskelig å få svar på reelle holdninger til interkommunalt samarbeid, for eksempel kan konflikter og vanskeligheter underslås. At informantene ble lovet anonymitet i forhold til person og kommunen bør ha redusert problemet til et akseptabelt nivå.

Ulempen ved å velge rådmenn og ordførere som informanter er at enkelte av de kan ha liten erfaring fra eller kjennskap i næringsutviklingsarbeid. At de fleste kommunene er relativt små (man må sette seg inn i alle felter) og at lederskapet i kommunene tradisjonelt sett har brukt tid på næringsutvikling, tilsier kjennskap til utfordrin-

ger i det kommunale næringsrettede tiltaksarbeidet. Undersøkelsen ble gjort før kommunevalget i 1999. Det betyr at de fleste ordførerne hadde minst en periode bak seg og bør dermed kjenne feltet godt.

3.2 Telefonintervju

Telefonintervju ble valgt som datainnsamlingsmetode fordi det er en rask måte å skaffe data på, sammenlignet med post-enquete. Svarprosenten ville også lettere bli høy ved telefonintervju. Vi gjennomførte det som kalles et standardisert strukturert intervju (Halvorsen 1993), der alle informantene fikk de samme spørsmålene. Dette kunne vi gjøre fordi problemstillingene var klare; Skal KN-milder overføres via inntektssystemet (rammeoverføring) eller holdes utenfor inntektssystemet (øremerking) og skal KN være kommunalt eller et interkommunalt fond? Telefonintervju var hensiktsmessig fordi antall variabler ble redusert til det vi var interessert i. Vi kunne intervju alle kommunene og vi kunne kode og analysere dataene statistisk.

Spørsmålene var lukkede og av typen; " Kan du tenke deg en fordeling av næringsfondsmidler";

- a) Til kommunen__
- b) Til et regionalt/interkommunalt organ__
- c) En blanding mellom A og B__
- d) Ser du andre måter å forvalte midlene på_____ (stikkord)

Fordelen med dette er at standardiseringen lettet kodingen og spørsmålene blir oftere bedre forstått når svar alternativene er gitt (Halvorsen 1993).

Vi hadde også noen åpne spørsmål bl.a. spørsmål d, se også vedlegg. Åpne kategorier som d spørsmålet ga informantene mulighet til å utdyp sine svar. Informasjon ble også i ettertid sendt oss per fax etc. En ordfører sendte oss avisutklipp knyttet til diskusjonen rundt langtidsvirkninger av det nye inntektssystemet i kjølvannet av Rattsøutvalget. I avisen ble han sitert på at " *Vi sliter liv og helse av oss for noen skarve arbeidsplasser, og så stikker staten av med skattegevinsten*", sitat slutt.

Slike kommentarer økte vår innsikt i synspunkter om overføringssystemet og kommunalt bedriftsrettet tiltaksarbeid. Denne type forståelse kan ikke generaliseres til alle kommuners situasjon, men kan danne grunnlag for nye problemstillinger og spørsmål for senere utredninger.

Intervjuene varte fra 5 minutter og opptil en halv time. I de lengste fikk vi en bred bakgrunnsforståelse for svarene. En mulig skjevhet oppsto siden alle informanter ikke tok seg like god tid til å supplere med informasjon utenom det spørreskjemaet spurte etter. Disse ustrukturerte dataene fra telefonintervjuene presenteres i rapporten som direkte sitater. Vi har ønsket å bruke dem for å utdype holdninger, vise erfaringer, synspunkter og vise ulike begrunnelser for svar på hovedspørsmålene i undersøkelsen.

En mulig feilkilde ved telefonintervju er at intervjuerens personlighet og arbeidsmåte eller informantens strategiske vurdering kan ha påvirket intervjuresultatet (Halvorsen 1993). Feil oppstår når informanten svarer det han eller hun tror at intervjueren vil høre eller at informanten gir strategisk svar; for eksempel å ikke kritisere KN ordningen, for å unngå at ordningen forsvinner. Vi vurderer denne faren som relativt liten, fordi spørsmålene retter seg mot forbedring av ordningen ikke en vurdering av berettigelsen til ordningen.

Gitte svaralternativer bidrar i vår undersøkelse til økt reliabilitet gjennom at de reduserer mulighetene for at spørsmålene misforstås. Viktig for tolkningen av dataene i undersøkelsen er om rådmann og ordfører følte at de skulle svare ut fra næringssektorens interesse eller ut fra mer helhetlige vurdering. Vi legger til grunn at rådmenn og ordførere er individer som sier det de mener og har vurdert spørsmålene ut fra et helhetlig perspektiv.

De minst gjennomtenkte svarene (tilfeldig svar) vil sannsynligvis favorisere svar alternativet der midlene går til kommunen som i dag, men inn i det kommunal inntekts-systemet, siden det er en vanlig oppfatning at øremerking reduserer kommunal hand- lefrihet.

Vi valgte å ikke kjøpe intervju-tjenestene og gjorde intervjuene selv for å kunne være sikrere på at spørsmålene ble forstått slik de var tenkt.

3.3 Data

Undersøkelsen er som nevnt gjennomført ved telefonintervju av ordfører eller rådmann. 206 kommuner mottok midler til Kommunale Næringsfond over statsbudsjettet (Kap.550 Post 61) i 1999. Alle var med i undersøkelsen. Av de 206 er det 202 som har svart, et bortfall som ikke kan påvirke resultatet.

I tillegg til data som har kommet fram i intervjuene har vi benyttet data fra andre undersøkelser og fra Kommunedatabasen 1996 og 1998. Vi har brukt data fra den landsomfattende tiltaksundersøkelsen 1995 (Bukve, Glosvik og Teigen), som var et samarbeidsprosjekt mellom Høgskolen i Lillehammer og Vestlandsforskning. En annen kilde som er brukt er "Kommunale næringsfond - Evaluering 1996", gjennomført av NORUT Samfunnsforskning (Møller, Aarsæther og Arbo). Vi har plukket ut data som kan sammenlignes med, eller komplementere våre data. I tillegg til de statistiske fremstillingene er kommentarer, sitater og annen informasjon fra undersøkelsen tatt med i rapporten.

Tiden vi hadde til rådighet i undersøkelsen var knapp og dette begrenset omfanget av datainnsamlingen.

3.3.1 Bakgrunnsvariabler

Vi har helt tilfeldig fått en god fordeling mellom de to svargruppene. 103 rådmenn og 99 ordførere har svart. Dette har gitt oss et meget godt utgangspunkt for å teste systematisk om det er holdningsforskjeller mellom ordførere og rådmenn i forhold til problemstillingene i undersøkelsen.

Tabell 2 Politisk/administrativ svarfordeling

	Antall svar	Svarprosent
Ordfører	99	49
Rådmann	103	51
Kommuner totalt	202	100

Vi har også vektlagt distriktpolitisk status som en viktig bakgrunnsvariabel i undersøkelsen. Fordelingen etter sone A, B, C og D er systematisk presentert i rapporten.

Tabell 3 viser hvor mange kommuner som har svart i hver sone. De 4 kommunene i utvalget som ikke har svart, hører alle til sone B.

Tabell 3 Svarfordeling distrikspolitisk status

Sone	Antall svar	Svarprosent
A	21	100
B	87	95,5
C	61	100
D	33	100
Kommuner totalt	202	

På enkeltspørsmål vil også den fylkesvise fordelingen presenteres. Fylkesfordelingene vil gi best bilde av fylker med mange kommuner representert i undersøkelsen, og må leses med tanke på dette. Tabellen som følger viser hvor mange kommuner som har svart i undersøkelsen og dermed hvor mange som mottar KN i hvert fylke. Vi ser at svarprosenten er 100% med unntak av Nordland der 4 kommuner ikke har svart (jfr tabell 4).

Tabell 4 Fylkesvis svarfordeling

Fylke	Antall svar	Svarprosent
Østfold	3	100
Hedmark	12	100
Oppland	9	100
Buskerud	1	100
Telemark	5	100
Aust-Agder	7	100
Vest-Agder	7	100
Rogaland	5	100
Hordaland	9	100
Sogn og Fjordane	17	100
Møre og Romsdal	25	100
Sør-Trøndelag	15	100
Nord-Trøndelag	20	100
Nordland	27	87,1
Troms	22	100
Finnmark	18	100
Kommuner totalt	202	

3.4 Oppsummering; styrke og svakheter ved undersøkelsesopplegget

Kun 4 av kommunene som mottok midler til KN i 1999 deltok ikke i undersøkelsen. Holdninger kan derimot endres over tid. Lesere må merke seg at undersøkelsen ble tatt opp sommeren 1999, like før kommunevalget. Med ny politisk ledelse kan holdningen være endret.

Telefonintervju ble brukt som datainnsamlingsmetode. Metoden var effektiv i forhold til tidsbruk og ga oss data som er sammenlignbare gjennom bruk av et standardisert intervju skjema, samtidig fikk vi gjennom samtale en bredere forståelse for problemfeltet. Noe som denne rapporten også har dratt nytta av. For å kontrollere våre data for utslag knyttet til metoden vi har brukt har vi sammenlignet resultatet i vår undersøkelse med tidligere undersøkelser.

Rådmenn og ordførere ble valgt som informanter siden de sannsynligvis er bedre i stand til å se KN ordningen fra flere sider enn ansatte i "næringssektoren". En mulig feilkilde i datasettet er at informantene har svart "slik de tror de bør svare for å sikre sin kommune", uten å legge en objektiv vurdering til grunn for sine svar. Vi vurderer imidlertid den feilkilden som liten.

De minst gjennomtenkte svarene vil sannsynligvis favorisere svar alternativet der midlene går til kommunen som i dag, og innlemmes i det kommunale inntektssystemet. At man svarer til kommunen som i dag kan skyldes at man representerer kommunens interesser og ønsker kommunal kontroll med midlene. At man velger svaralternativet "inn i det kommunale inntektssystemet" kan komme av at det er en vanlig oppfatning at alternativet, øremerking, reduserer kommunal handlefrihet.

4.0 Overføringsmåte til kommunene

I denne delen drøfter vi hovedspørsmålene, problemstillingens del a og b, om KN skal innlemmes i det kommunale inntektssystemet eller øremerkes som i dag og evt. hvilke endringer regelverket man da bør foreta.

Endringene i overføringsmåte fra øremerking til inntektssystemet kan være nok et steg vekk fra tiltaksarbeidskommunen med lokal ressursutvikling som strategi, (Bukve 1994) og i retning av en målstyrt kommunal næringspolitikk der staten stiller krav om strategisk næringsplan for å overført KN midler.

I denne diskusjonsdelen baserer vi oss på våre data og retningslinjene for ordningen. Diskusjonen trekker også inn trekk ved og forholdet til andre ordninger.

4.1 Kommunale næringsfond som del av inntektssystemet?

Regelverket for KN fremhever at mindre bedriftsrettede tiltak skal finansieres lokalt ved hjelp av disse bevilgningene. Grensene var i 1999:

- Bedriftsutvikling kr. 80 000
- Investering kr. 150 000

Regelverket sier at søknader med større kapitalbehov "skal sendes høyere forvaltningsorgan". Kommunale næringsfond er derfor en integrert del av det distriktpolitiske virkemiddelapparatet.

I dag er ikke kommunene pålagt ved lov eller regelverk å gi støtte til slike " småtiltak". Det vil si at dersom KN blir en del av det kommunale inntektssystemet, vil de små bedriftene ikke ha noen sikkerhet for å få tildelt støtte. Dette vil få som konsekvens at mens kommunene får større frihet til å bruke pengene, vil småbedriftene ikke lenger kunne kalkulere med støtte. Det vil også bli vilkårlige vridninger i konkurransen fra kommune til kommune innenfor samme distriktpolitiske støtteområde.

4.1.1 Kalkulerbarhet versus kommunal frihet

Spørsmålet om KN skal innlemmes i det kommunale inntektssystemet kan derfor vurderes som et valg mellom to ideal eller målsettinger:

- a) at kommunene fritt skal kunne disponere midlene
- b) at bedriftene skal kunne vite hva de kan vente å få av støttesordninger (kalkulerbarhet)

Spissformulert kan man si at spørsmålet er om det er kommunene eller bedriftene som virkemiddelet er til for. Dersom KN legges inn i det kommunale inntektssystemet, oppnår kommunene større kalkulerbarhet gjennom å kunne disponere midlene fritt. Dette kan imidlertid gå på bekostning av bedriftenes kalkulerbarhet.

Det er ikke mulig å “objektivt” avgjøre hva som er å foretrekke av disse to alternativene. En tilnæringsmåte er å stille spørsmål: Hvem er kundene eller klientene for KN? Er det kommunen eller er det bedriftene? Er det urimelig at pengene som går inn i det kommunale inntektssystemet kan disponeres til helt andre “kunder” eller klienter, enn bedriftene? En nærmere undersøkelse av dette viser at KN ikke bare er ment som støtte til bedrifter, men skal også kunne brukes til generelle næringsutviklingsprosjekt. KN kan nyttes til disse formålene:³

- * Kommunalt nærings- og tiltaksarbeid og kunnskapsrettet infrastruktur
- * Fysisk infrastruktur for næringsutvikling
- * Bedriftsutvikling
- * Investering i bedrifter

Med andre ord skal næringsfondet brukes både til oppgaver som kommunen ellers har og hadde ansvar for og til oppgaver som gamle Distriktenes Utbyggingsfond hadde ansvaret for tidligere. Vi ser her et interessant avvik mellom arbeids- og oppgavedeling på fylkes- og kommunenivået. På fylkesnivået (og nasjonalt) er SND rendyrket bedriftsorientert og har disse som sine kunder. De to første punktene som KN kan benyttes til på kommunalt nivå er det fylkeskommunen som har ansvaret for. Samtidig har dagens KN ordning potensiale i seg til å bidra til samarbeid på tvers av nivå og sektorer.

³ KRD-rundskriv H-16/1998, Desember 1998

I og med at den bedriftsrettede delen av ytelsen fra KN er et klart eksempel på at kommunen er iverksetter av statlig politikk og sikrer støtte og likeverdige konkurranseforhold for de minste bedriftene, må det vurderes som helt uaktuelt å innlemme midlene i det kommunale inntektssystemet uten å sikre iverksettingen på annen måte. Trolig er lovstyring det mest nærliggende. At kommunene har iverksettingsansvar fører altså til at vi har to alternativer;

- * øremerking/ fond
- * inntektssystemet kombinert med lovstyring

Med øremerking kan bedriftene alltid vite at det er en budsjettpost for støtte i kommuner som får tildelt KN eller har kraftinntekter. De kan bygge det inn i sinne kalkyler. Slik kalkulerbarhet blir sett på som viktig i konkurransepolitikken, men er også et allment rettsstatlig ideal.

Men også minimumsstyring til små bedrifter kan, som for eksempel i skoleverket, sikres ved hjelp av lov og regelstyring. Dersom staten lovfester kommunenes ansvar innen denne delen av næringspolitikken kan dette, i alle fall i teorien, sikre kalkulerbarhet like bra som med de reglene vi har for KN i dag. Også i dag er det slik at både KN og SND er vilkårlige i støttepolitikken sin i den betydning at de løser sine egne budsjetteringsproblemer ved å velte konsekvensene over på bedriftene. Dette betyr at når de har lite penger er terskelen høyere for å få støtte og støtteprosenten er gjerne lavere.

Dette viser at øremerking uten lovstyring kan være et svakere styringsmiddel enn lovstyring alene. Lov om sosial omsorg er så sterk at kommunene må ta konsekvensen av lovverket selv om budsjettet sprekker. Klientene kan klage til fylkesmannen om de ikke får rettighetene sine innfridd.

Vi regner med at man vil ha støtteordninger til bedrifter som ikke virker tilfeldig konkurransevridende mellom små og store bedrifter eller mellom bedrifter som ligger i kommuner med lik distriktsutbyggingsstatus. Vi regner også med at en vil strebe etter å gi bedriftene så stabile og kalkulerbare vilkår som mulig: de må kunne regne med å få det samme i støtte til neste år som i år.

Konklusjonen så langt er altså øremerking eller lovstyring. Men hva mener kommunene ved rådmann og ordfører? De som jevnt over er sterke tilhengerne av inntektssystemet, og de skarpeste motstanderne av øremerking, er toppledelsen i

kommunen. Sektor- og fagsjefene ønsker, som rimelig er øremerking i alle tilfeller på sitt eget område.

4.1.2 Øremerking eller inntektssystemet; hva mener kommunene?

I praksis betyr innlemming i inntektssystemet at kommunene ved politiske beslutninger enten må avsette midler til fond, bevilge over driftsbudsjettet eller unnlate å bevilge til KN-formål.

Tabell 5 Øremerking eller inntektssystemet

	Antall svar	Svarprosent
Øremerking	159	79
Inntektssystemet	40	20
Annet	3	1
Kommuner totalt	202	100

Undersøkelsen viser at kommunene i overveiende grad (79%) ønsker at midlene skal øremerkes næringsformål. En ordfører sa det slik;

"...,Jeg er prinsipielt motstander av øremerking, men i dette tilfellet vil jeg ha det".

Mange innledet med at dette var et vanskelig spørsmål, fordi de generelt sett var imot øremerking. Sitatet ovenfor beskriver derfor godt de umiddelbare reaksjonene, når det skulle velges mellom øremerking eller via inntektssystemet.. Et argument for å velge øremerking var faren for at midlene kunne bli brukt til andre formål, f.eks. skole og helse, dersom KN midlene ble innlemmet i det kommunale inntektssystemet. Det ble understreket at spesielt i år med presset kommuneøkonomi kunne dette slå uheldig ut. En løsning der midlene går inn i inntektssystemet vil derfor være mest positivt i år med god kommuneøkonomi, eller for kommuner med god økonomi. Mange mente at det ikke ville bli bevilget så mye penger til næringsformål totalt sett, ved en overføring gjennom inntektssystemet.

I metode kapittelet argumenterte vi for at de minst gjennomtenkte svarene, i et kjapt telefon intervju, kan ha favorisert svaralternativet overføring gjennom inntektssystemet, fordi det er en vanlig oppfatning at øremerking reduserer kommunal handlefrihet. Allikevel er antallet som ønsker midler gjennom inntektssystemet såpass

stort at vi ikke kan komme utenom at det er en realitet at en del kommuner ser overføring gjennom inntektssystemet som hensiktsmessig.

I evalueringen Møller, Aarsæther og Arbo gjennomførte av ordningen med kommunale næringsfond i 1996 ble kommunene spurt:

"Ved avvikling av den statlige støtten til KN, hva ville skje med din kommune, under forutsetning av en tilsvarende økning i rammetilskuddet?"

Tabell 6 Skjebnen til KN ved bortfall av den statlige påfylling, forutsatt en tilsvarende økning i rammetilskuddet (22 kommuner svarte ikke på spørsmålet).

	Antall svar	Svarprosent
KN opprettholdt i samme omfang som i dag	13	6
KN opprettholdt, men med mindre midler	85	41
KN sannsynligvis nedlagt	68	33
Umulig å svare på	40	20
Kommuner totalt	206	100

Kilde: Møller, Aarsæther og Arbo 1996

Vi ser av tabell 6 at 33% av kommunene mente det kommunale næringsfondet ville bli nedlagt ved bortfall av påfylling. Den ene forklaringen som ble presentert i rapporten var at fondet ikke ble oppfattet å ha noen betydning for den kommunale utvikling. Den andre forklaringen var at andre formål sannsynligvis ville blitt prioritert dersom midlene gikk inn i kommunenes generelle driftsbudsjett. I vår undersøkelse har vi funnet at de aller fleste kommunene synes dette er en betydningsfull ordning. Data og kommentarer i vår undersøkelse underbygger også forklaring nummer 2 om at andre oppgaver ville blitt prioritert.

Bare 6 % av kommunene som svarte i undersøkelsen fra 1996 mente KN ville bli opprettholdt i samme omfang, mens hele 41% mente fondet ville bli opprettholdt, men i mindre omfang. Dette kan være en indikator på politisk vilje til å avsette midler til næringsfond i kommunene. Tabell 6 med data fra 1996, kan tolkes dithen at inn i inntektssystemet er en ordning kommunene ikke kan tenke seg.

4.1.3 Politisk og administrativt syn på øremerking eller innlemming i inntektssystemet

Tabell 7 Ordførere/rådmenns syn på øremerking av midler inn i inntektssystemet

	Øremerking (%)	Inntektssystemet (%)	Annet (%)	Antall svar
Ordfører	78,8	20,2	2,0	99
Rådmann	79,6	19,4	1,0	103
Kommuner totalt				202

Tabell 7 viser at det er politisk og administrativ enighet omkring spørsmålet; "øremerking eller inntektssystem". Vår oppfatning er at det ikke først og fremst er den politiske viljen det står på dersom overføringen går inn i inntektssystemet, men knappe ressurser i forhold til lovpålagte oppgaver. Ut fra tilleggskommentarene i undersøkelsen ser det ut til at man hverken administrativt eller politisk har videre stor tro på at det vil kanalisere næringsmidler av dagens omfang dersom dette blir en politisk vurdering/prioritering i kommunen.

4.1.4 Syn på øremerking eller inntektssystem etter distriktpolitisk status

Når vi sammenligner svarene ut fra distriktpolitisk status viser tabell 8 at skillet går mellom A og B på den ene siden og C og D på den andre. 71% og 74% av kommunene i A og B ønsker øremerking, mens 85% av kommunene i hver av sone C og D ønsker en øremerking av midlene. Omlag 10% flere i sone C og D mener dermed at midlene må øremerkes til næringsformål.

Tabell 8 Distriktpolitisk status - øremerking eller inntektssystemet

Sone	Øremerking (%)	Inntektssystemet (%)	Annet (%)	Antall svar
A (laveste prioritet)	71,4	28,6		21
B	73,6	24,1	2,3	87
C	85,2	13,1	1,6	61
D (høyeste prioritet)	84,8	15,2		33
	159	40	3	202

Vi kan tolke dette som at kommuner i C og D, vil tape på en overføring via rammetilskuddet og dermed helst ønsker øremerket overføring av KN midler til sitt næringsutviklingsarbeid lokalt. Hvordan henger dette i sammen med om kommunen har avsatt egne midler til andre "næringsfond"?

4.1.5 Midler i ulike fond etter distriktpolitisk status

Tabell 9 viser at sone A har betydelig større andel av egne fond enn de øvrige soner. Sammenligner vi sonene B, C og D utmerker sone B seg. Vel to ganger så mange kommuner i sone B har midler med egne fond. Dette kan være en indikasjon på at kommunene under sone A og B har romsligere kommuneøkonomi, og/eller større politisk vilje til å sette av midler til næringsformål.

Tabell 9 Ulike fond etter distriktpolitisk status (%)

Sone	Egne midler		Kraftfond		Andre fond		Antall svar
	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei	
A (laveste prioritet)	81	19	29	71	86	14	21
B	46	54	29	71	57	43	87
C	16	84	39	61	26	74	61
D(høyeste prioritet)	21	79	36	64	24	76	33
Kommuner totalt							202

Det er flest kraftfondskommuner i sone C (39%), tett etterfulgt av sone D der 36% av kommunene har kraftfond. I hver av sone A og B har 29% av kommunene kraftfond.

Når det gjelder andre fond ligger sone A igjen høyest. I denne sonen har 86% av kommunene andre fond. "Andre fond" er en samling av alle typer fond unntatt KN for næringsutvikling, og det dreier det seg også om fond med egen midler. Samlet sett har sone A størst andel av midler i fond som de kan bruke til næringsformål.

I undersøkelsen av kommunale næringsfond 1996, ble det konkludert med at kommuner med midler utenfor det kommunale fondet i mindre grad trodde at KN ville bli nedlagt dersom midlene ble innlemmet i inntektssystemet. Av vårt materiale kan vi også se en svak tendens til at sone A som har høyest andel av fond med egne midler/andre fond, er mest positiv til at midlene innlemmes i inntektssystemet.

Det var ordførerne og rådmennene som svarte på spørsmålene i vår undersøkelse. På tross av dette viser undersøkelsen at kommunene som i 1996 undersøkelsen, at KN skal holdes utenfor inntektssystemet. Alternativet "KN inn i inntektssystemet kombinert med lovstyring" var ikke med i spørreskjemaet.

Et hovedresultat fra den empiriske undersøkelsen er at kommunene vil ha KN i prinsippet organisert som i dag. De ønsker imidlertid mindre regelstyring av hva fondene skal brukes til, og eventuelt hvorledes bruken skal organiseres. Vi vil derfor drøfte hva alternativene kan være dersom regelverket skal revideres.

4.2. Revisjon av dagens regelverk

I teorikapittelet drøftet vi graden av styring fra staten kan variere sterkt uavhengig av om KN er innenfor eller utenfor det kommunale inntektssystemet. Graden vil ofte være avhengig av kommuneorganisasjonens ressurser og trekk ved kommunene som samfunn; økonomisk og sosialt. På styringssiden kan overføring gjennom inntektssystemet kombineres med lovstyring. I dette underkapittelet skal vi særlig diskutere mulig endringer av KN ordningen i lys av andre ordninger for næringsutviklingen som kommunene forvalter. Vi vil også drøfte prinsipielle sider ved kommunene som eiere i private bedrifter og regelverk som omhandler støtte til statsstøttede næringer.

4.2.1 Fremdeles fond: graden av øremerking

De siste undersøkelsene av kommunalt tiltaksarbeid (Bukve m.fl 1995 og Møller m.fl. 1996) indikerer at regelverket som kommunene må oppfylle for å få (påfyll på) kommunale næringsfond har fungert godt. Kravet om at alle kommuner skal ha en tiltaksorganisasjon og en strategisk næringsplan for bruk av KN-midlene har medført en organisasjonsstruktur og strategiske plandokumenter i alle kommuner for næringsutvikling.

Men det er slik at nytten av et regelverk endrer seg over tid dersom rammevilkårene rundt regelverket også endrer seg vesentlig. Etter at regelverket for å få KN ble utformet har kommunene fått ansvaret for landbruksforvaltningen. Kommunene har gjennom dette fått lovfestet krav om å ha landbruksfaglig kompetanse (det såkalte "kompetansekravet"). Siden personell er overflyttet fra statlige landbrukskontor til kommunene, er det nå slik at de fleste kommuner i landbruksområde har en nærings-

og tiltaksorganisasjon som er langt sterkere forankret enn KN-regelverket på noen som helst måte kan sikre.

Men det er et vesentlig unntak. I kommuner og regioner med marginalt jordbruk hadde de statlige landbrukskontorene ansvaret for flere kommuner. Ved kommunaliseringen av landbruksetatene gikk disse vanligvis over til å bli interkommunale. Dette gjelder spesielt Nord-Norge og i visse strøk langs trøndelagskysten og på vestlandet. I disse områdene er den kommunale nærings- og tiltaksorganisasjonen ikke styrket på samme måten som i resten av landet. På den andre siden har dette kanskje styrket det interkommunale samarbeidet, men det vet vi foreløpig ingenting om.

Landbruksavtalen gir rom for å gi støtte til samme type bedrifter som de kommunale næringsfondene innen den ordningen som har blitt kalt "støtte av nye næringer i landbruket", populært kalt bygdeutviklingstiltak (heretter forkortet til BU-ordningen). Kommunaliseringen av landbruksetatene gjorde at kommunene på en helt ny måte ble del av landbruksavtalen gjennom å få en iverksetterrolle også for denne delen av den statlige politikken. BU-midlene til nye næringer har så langt hatt langt romslige rammer enn de kommunale næringsfondene til støtte av de samme bransjene.

Skillet mellom de to ordningene er at kommunene er saksbehandler og innstiller på støtte (eller avslag) i BU-ordningen, men prioriterer egen pott under ordningen med kommunale næringsfond. De bevisste og dyktige kommunene, som vår undersøkelse viser at det er mange av, sitter derfor i dag og sjonglerer med flere ordninger som hver for seg er mer eller mindre øremerket. Dette er;

- * kommunale næringsfond
- * BU-midler fra landbruket
- * egne fond
- * egne budsjettmidler

Den samlede virkningen av dette er at kommunene kan klare å bruke penger på det de vil. Der regelverket til både KN, kraftfond og BU-ordningen "stopper kommunene", bruker de midler fra egne fond eller egen budsjettmidler.

Konsekvensen av mange ordninger som hver for seg prøver å øremerke penger til sitt formål, er at kommunene bruker mye tid og dermed penger på å tilpasse seg dette. For eksempel kommer det helt klart fram fra undersøkelsen vår at kommuner med små kraftutbyggingsfond ikke følger departementet sitt råd om å slå disse sammen med de

kommunale næringsfondene. Årsaken er at KN-regelverket er mere restriktivt (sterkere øremerket) enn kraftfondregelverket.

Virkingen av at KN-ordningen har den sterkeste øremerkingen av penger i forhold til kraftfond er at kraftutbyggingskommuner har mulighet til å drive en annen (og mere fleksibel) lokal næringspolitikk enn de kommunene som ikke har slike fond. Det ser ut til at de kommunene som ikke har kraftfond, ofte bruker enten egne fond eller egne midler får å få til det som KN-ordningen prøver å forhindre.

Oppfordringen fra KRD om å slå sammen fondene ville isolert sett være rasjonell. Administrasjonskostnadene (eller generelt – transaksjonskostnadene) , vil bli redusert. Dette er bare et eksempel på en allmen regel: dersom en krone ikke er en krone som kan brukes til alt, vil transaksjonskostnadene øke. Denne allmenne “regelen” viser at en alltid skal ha gode grunner for øremerking. Gevinsten må være klart større enn de økte transaksjonskostnadene.

En annen konsekvens av regelverket knyttet til bruken av KN-midler er at det er sterkt diskriminerende på en måte som klart er utilsiktet: Det er bare de aller fattigste eller “intellektuelt utarmede” kommunene som lett lar seg styre av regelverket. Kommuner som har god økonomi og/eller et sterkt næringsliv vil finne løsninger andre steder eller tilpasse ordningene etter sitt behov. Spissformulert er det de fattige og "dumme" som blir “offer”.

Regelverket knyttet til KN er spesielt problematisk på de feltene der det spesifiserer hva pengene ikke kan brukes til. To av disse forbudene peker seg ut som noe kommunene ikke aksepterer og finner omveier for å unngå. Dette er knyttet til eierskap i bedrifter og støtte til næringer som tar i mot betydelig overføringer gjennom andre støtteordninger.

4.2.2 Eierskap i private bedrifter:

I regelverket for KN (rundskriv H-16/1998) står det; “Det er ikke anledning til å tegne aksjer eller andeler i privat næringsvirksomhet”. I standardvedtektene for kraftfond er uttrykket at “Midlene bør ikke nyttes til aksjetegning i private bedrifter. Dersom det tegnes kommunale aksjer, kan ikke dette utgjøre mer enn 30% av aksjekapitalen i bedriften.”

KN-regelverkets begrunnelse for det absolutte forbudet mot å bruke fondsmidler til egenkapital, er ikke begrunnet ut fra at KN-midlene er knappe. Begrunnelsen er helt prinsipiell: at kommunene kan komme i dobbeltrolle både som eier og offentlig støt-teorgan.

Begrunnelsen er prinsipiell og viktig, men bør i så fall gjelde for alle kommuner som har tilgang på tiltaksmidler. Det er helt uforståelig hvorfor kommunalt eierskap er mindre problematisk for kraftfondskommuner. I praksis er det disse kommunene som har de største økonomiske mulighetene til "rolleblending" av den enkle grunnen at mange av de har så mye mere penger enn KN-kommunene som de kan bruke til næringsutvikling.

Det viktigste poenget i vår sammenheng er at dette regelverket bare har som virkning at kommunene bruker ressurser på å organisere seg bort fra det.

Regelverket for kraftfond er dessuten direkte uheldig. Det nevner bare aksjer og ikke annen egenkapital og stimulerer derfor til eierordninger der kommunal deltakelse fører til større risiko og trolig også mere rolleblending. Dette står direkte i strid med intensjonene i kommuneloven om at kommunene ikke kan garantere for lån. Intensjonen med dette er å ikke pådra seg uoversiktlig risiko for tap.

En kan også undre seg over at 30% regelen for maksimal kommunal aksjetegning finansiert fra kraftfond ikke gjelder utviklingsselskap. Utviklingsselskapene kan på sin side være eier av private bedrifter både helt og delvis. Dette blir et nytt eksempel på at regelverket driver transaksjonskostnadene oppover i og med at kommunene må gå via et arrangement med kommunalt utviklingsselskap for å oppnå noe som helt enkelt kunne ha vært ordnet som et aksjekjøp. På den andre siden kan et utviklingsselskap skape en stødigere kurs for næringsutviklingsarbeidet, enn kommunen som har mange andre problemstillinger å hankses med. Samtidig kan man stille spørsmålstegn ved om kommunene representerer "kompetent kapital"; eier som bidrar med sitt nettverk og kunnskap til å drive bedriftene fremover. Dette vil være forskjellig fra kommune til kommune og avhengig av type bedrift man skal hjelpe frem.

Vi har her sammenlignet de to regelverkene, men det grunnleggende er at kommunen kan bruke egne midler enda friere. Det en prøver å styre her er ikke styrbart, men fører til mye styr.

4.2.3 Støtte til "statsstøttede-næringer"

Her er formuleringer i KN-rundskrivet: "Det kan heller ikke gis støtte til virksomhet som mottar betydelige overføringer over offentlige budsjetter, med unntak av vernede bedrifter".

Også her har kraftfondsvedtektene en annen ordlyd. På nytt bruker en her bare uttrykket at en "bør ikke" gi støtte. Dette regelverket spesifiserer (i motsetning til KN-regelverket) hva en tenker på: "Dette gjelder særlig de tradisjonelle primærnæringene".

Også her blir det ulik næringspolitikk i kommuner med kraftfond og KN-kommuner. Det finnes eksempel på kraftfondkommuner som har delt fondet i to deler, en del for landbruk og en del for andre næringer.

Det er lett å forstå behovet for de innstrammingene som begge regelverkene har, men på nytt ser det urimelig ut at de er ulike. Siden disse regelverkene ble utformet har vel situasjonen endret seg slik at det bare er jordbruket og reindriften blant de tradisjonelle primærnæringene som tar imot mer støtte over offentlige budsjetter enn andre. Fiske og skogbruk er ikke lenger permanente driftsstøttenæringer.

Undersøkelsen vår viser at landbruksbaserte kommuner også finner ordninger for å støtte jordbruket, men midlene er så små at det er vanskelig å se at det forsvarer regelverk for å hindre det kommunene selv mener er lurt og forsvarlig.

Et alternativ er å ha en helt allmenn formulering av typen: *Kommunen kan ikke gi andre former for næringsstøtte enn det gjeldende regelverk for de statlige støtteordningene åpner for.*

Målsettingen med en nyformulering av regelverket er å gi kommunene større handlingsrom til å utnytte sine sterkeste sider. Eksempelvis å mobilisere de aktører lokalt som kan bidra til næringsutvikling. Denne handlingsfrihet må på den andre siden ikke undergrave intensjonene i det overordnede støtterelementet.

4.3 Friere regelverk eller mer regler; hva mener kommunene?

Midler til KN er i dag øremerket, tildeles kommunene etter visse kriterier og forvaltes etter visse retningslinjer. Gitt en videre øremerking spurte vi om kommunene ønsker retningslinjer som nå, større kommunal frihet, eller sterkere regelstyring.

Tabell 10 Retningslinjer gitt øremerking av midler

	Svarprosent	Antall svar
Retningslinjer som nå	20	40
Mindre regelstyring	76	155
Mer regelstyring	1	1
Annet	3	6
Kommuner totalt	100	202

Vi ser av tabell 10 at de fleste kommunene ønsker mindre regelstyring (76%). Bare en kommune ønsker sterkere regelstyring. 1/5 eller 20 prosent av kommunene synes at dagens retningslinjer bør beholdes. De resterende 3% som svarte annet, var unnvikende til å gi noe konkret svar på spørsmålet. Noen hadde oppfatninger om at hele systemet måtte legges om. Andre mente at midlene til SND og KN måtte slås sammen, andre igjen mente at midlene uavkortet skulle fordeles til lokalt nivå, eller at midlene burde gå til et regionalt nivå.

4.3.1 Politisk og administrativt syn på regelstyring

Av tabell 11 ser vi at det er administrativ og politisk enighet omkring spørsmålet om regelstyring. 78% av ordførerne og 76% av rådmennene ønsker mindre regelstyring. Bare en rådmann mener det burde ha vært sterkere regelstyring.

Tabell 11 Ordfører og rådmenns syn på regelstyring

	Ordfører	Rådmann
Retningslinjer som nå	21	18
Mindre regelstyring	78	76
Mer regelstyring		1
Annet	1	5

4.3.2 Regelstyring etter distriktspolitisk status - gitt øremerking

Tabell 12 Ønsket regelstyring ut fra distriktspolitisk sone

(Svar i prosent, N=202 kommuner)

Sone	A	B	C	D
Retningslinjer som nå	14	14	20	39
Mindre regelstyring	86	82	75	61
Mer regelstyring		1		
Annet		3	5	

Tabellen ovenfor viser at mer enn 60% ønsker mindre regelstyring i alle fire sonene. Andelen informanter som ønsker mere frihet er synkende fra sone A til D. Det interessante er at kommunene som har størst distriktspolproblem opplever regelverket som dårligst tilpasset. Tabellen viser at sone D har høyest andel av dem som synes det er greit med retningslinjer slik de er i dag (39%). En mulig tolkning er at kommunene med minst distriktspolproblem (D) i mindre grad ser behov for å redusere regelstyringen. Disse kommunene og næringslivet i disse kommunene møter trolig ikke de samme problemer i regelverket som kommuner i sone A. Mindre regelstyring vil dermed kunne styrke de kommuner med størst distriktspolproblemer til å møte utfordringene.

4.3.3 Ønsket regelstyring -fylkesvis fordeling

Fylkesfordelingen for ønsket regelstyring ser vi i tabell 13

Tabell 13 Ønsket regelstyring - fylkesvis (I %)

Fylke (Antall kommuner i hvert fylke)	Østfold (3)	Hedmark (12)	Oppland (9)	Buskerud (1)	Telemark (5)	Aust-Agder (7)	Vest-Agder (7)	Rogaland (5)	Hordaland (9)	Sogn og Fjordane (17)	Møre og Romsdal (25)	Sør-Trøndelag (15)	Nord-Trøndelag (20)	Nordland (20)	Troms (22)	Finmark (18)
Retningslinjer som nå	33	8	11		40	29	14	20	33	29	36	13	10	7	23	17
Mindre regelstyring	67	84	78	100	60	71	86	80	67	71	64	67	90	93	68	83
Mer regelstyring												20			4	
Annet		8	11												5	

Et problem når vi skal sammenligne tallene mellom fylkene i denne tabellen er at vi i noen fylker har få kommuner med i utvalget. Fordelingene vi er at i fylkene Hedmark, Buskerud, Vest-Agder, Nord-Trøndelag, Nordland og Finnmark ønsker 80-100% friere retningslinjer. Som nevnt er dette statistiske sammenhenger som ikke i alle tilfeller kan sammenlignes direkte mellom fylkene på grunn av at få kommuner mottar KN i enkelte fylker. I Oppland, Aust-Agder og Sogn og Fjordane ønsker 70-80% friere retningslinjer. I Østfold, Telemark, Hordaland, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Troms ønsker 60-70% friere retningslinjer.

Av kommunene i Nord-Norge peker Nordland seg ut der 93% ønsker større frihet, mens bare 68 % av kommunene i Troms ønsker det samme. Det kan være meningsfylt å trekke inn Jenssen og Kleivans undersøkelse (1999) av forholdet mellom fylkesmannen og kommunene i Nordland og Troms. Deres undersøkelse tok for seg forholdet mellom Fylkesmannen (heretter forkortet FM) og kommunene i hvert fylke knyttet til arbeidet med kommunenes årsbudsjett. Kommunene i Troms syntes samarbeidet med FM var konstruktivt og FM fungerte som et knutepunkt mellom staten og kommunene. I Nordland følte man en for sterk sentral og byråkratisk styring. Variablene som forklarte forskjellene i Jenssen og Kleivans undersøkelse var hvordan FM organiserte oppgavene sine og antall kommuner FM hadde innenfor fylket, henholdsvis Troms 25 kommuner, Nordland 45 kommuner. Det ideelle var at konsulentene ved FM hadde tid til å konsentrere seg om få oppgaver rettet mot kommunene, slik at de fikk opparbeidet lokalkunnskap og dermed ble bedre samarbeidspartnere for kommunene. Poenget her er at kommunene i Nordland generelt sett har dårlig erfaring med statlig styring som påvirker deres holdning når det gjelder KN.

I Midt-Norge peker Nord-Trøndelag seg ut med 90%. På Vestlandet peker Rogaland seg ut, men her er det bare 5 kommuner i utvalget. På Sørlandet ligger Vest-Agder høyest med 85%, men her er det også få kommuner. Hedmark er den kommunen som peker seg mest ut på Østlandet der 83% av kommunene ønsker mere frihet.

4.4 Oppsummering og konklusjon

Den empiriske undersøkelsen ga et resultat på problemstillingens del a som i første omgang kan virke merkelig. Flertallet av kommunene representert ved rådmann og ordfører ønsker at KN skal øremerkes. Informantene er redd for at uten øremerking vil midlene bli brukt på andre samfunnssektorer og KN vil kunne bli nedlagt eller bli redusert. At kommuner med mindre overføringer fra staten i større grad ønsker

øremerking styrker denne tolkningen. Ønske om opprettholde ordningen tyder også på at rådmenn og ordførere synes bedriftsrettet næringsutvikling er viktig.

Et argument for øremerking er forutsigbarheten eller kalkulerbarheten dette gir næringslivet. Øremerking gjør kommunene til pålitelige partnere for lokalt næringsliv noe som igjen bidrar til at flere bedriftsetableringer faktisk skjer. Alternativt har vi drøftet oss fram til at en overføring av KN gjennom inntektssystemet kombinert med lovstyring kan sikre midler til næringsformål vel så godt som øremerking. Problemet og kommunenes erfaring er at tildelingen gjennom inntektssystemet ikke øker tilstrekkelig når en oppgaves finansieringen endres fra øremerking til overføring gjennom inntektssystemet. Må ressursene prioriteres til andre kommunale oppgaver enn det lokale næringslivets behov - reduseres muligheten til å drive et effektivt kommunalt tiltaksarbeid direkte gjennom mangel på midler og indirekte gjennom at kommunen blir mindre interessant som samarbeidspartner for private aktører. Paradoksalt nok er kanskje mange kommuners situasjon slik at reell autonomi i lokalt tiltaksarbeid forutsetter øremerkede midler eller lovstyring.

På spørsmålet om hvilket regelverk man bør legge seg på, problemstillingens del b, ønsket kommunene seg færre og enklere retningslinjer. Det er særlig de kommunene med størst distriktsproblem som har størst problemer med regelverket, samtidig klarer en rekke kommuner å komme seg rundt regelverket allikevel. Ulempene er unødig bruk av tid og ressurser for kommunene og forskjeller i tilbudet til næringslivet fra kommunene til kommune .

Et alternativ til regelstyring og ofte en bedre måte å styre på er å involvere staten representert ved FM inn samarbeid og dialog med kommunene om bruken av KN. Forutsetningen for godt tilpassede løsninger er at blant annet at FM har egne konsulenter som arbeider med KN hele året og dermed skaffer seg god kjennskap til kommunenes utfordringer.

Prinsipielt er det en målkonflikt mellom kommunene sin interesse av å ha minst mulig øremerkede overføringer og bedriftenes interesse av å ha kalkulerbare rammevilkår. Kommunale Næringsfond er overført til kommunene som en del av den statlige regionalpolitikken. Dette tilsier at kommunens interesser her bør vike for regionalpolitikken. Bedriftene skal sikres stabile og like rammevilkår innen regioner med samme distriktsutbyggingsstatus.

Dermed er vår konklusjon på prinsipielt grunnlag at KN enten må være øremerket og utenfor inntektssystemet eller sterkt lov- og regelstyrt dersom det skal inn som en del av det kommunale inntektssystemet. Det vi her har kommet frem til på prinsipielt grunnlag stemmer godt overens med kommunene sine egen vurdering. De ønsker å ha KN utenfor inntektssystemet slik det er i dag.

De konklusjonene som vi så langt har gjort med hensyn til øremerking, gjelder spørsmålet om KN skal øremerkes til næringsutbygging. Går vi derimot et skritt lenger og spør om KN også bør øremerkes fra statens side med hensyn til bedrifts- eller nærings-satsing, blir konklusjonen en annen. Etter økonomisk teori bør slike virkemiddel ideelt sett være både nærings- og bedriftsnøytrale. Det bør altså være et mindre detaljert regelverk enn nå. Det er en interessant observasjon at dette er i samsvar med kommunenes ønsker.

5.0 KN - kommunalt og/eller regionalt virkemiddel?

Vi har drøftet to alternative måter å tildele kommunale næringsfond på. Her skal regionnivået trekkes inn som et alternativ eller supplement, dvs. problemstillingens del c. Med region mener vi her et nivå mellom kommune og fylke. Dette er ikke et lovfestet forvaltningsnivå og det er ikke alle regioner som har noe organ på dette nivået.

En langtidstrend internasjonalt er at nasjonalstaten gradvis og trinnvis har mistet sitt monopol på flere politikk områder, deriblant også regionalpolitikken. Nasjonalstaten har mistet dette monopolet på to måter.

Den første måten er at overnasjonale organer som EU setter rammer som regionalpolitikken må holde seg innenfor. Gjennom EØS-medlemskapet er Norge underlagt overnasjonale rammener. Konsekvensene av dette kan nå leses som konkrete formuleringer helt ned til regelverket for KN (for eksempel regler om maksimalstøtte og ikke støtte til drift).

Den andre måten er at nasjonalstaten mister sitt monopol gjennom desentralisering av virkemidler og beslutningsmyndighet til regionale og kommunale organ. Det alternativet som her skal drøftes er om enda et nytt regionalt nivå skal inn med virkemidler og beslutningsapparat i regionalpolitikken.

Kommunale næringsfond har vært en utbygging av et lokalt distriktsvirkemiddel der overføringene hittil har gått til det kommunale forvaltningsnivået. Større vekt på betydningen av samarbeid mellom enkeltkommuner eller kommunene i en region reiser problemstillinger omkring fordelingen av KN midlene. Vil det være hensiktsmessig å opprettholde ordningen slik den er i dag der kommunene selv prioriterer midler til et regionalt nivå, eller bør overføringer også komme interkommunale eller regionale organisasjonsformer til gode?

Dette kapittelet vil ta for seg kommunenes syn på fordelingen av næringsfondsmidler og ulike aspekt ved interkommunalt samarbeid. Oversikten vil gi et bilde av hvilken posisjon interkommunalt samarbeid har hos kommunene som mottar midler til KN i dag.

Vi vil først presentere kommunenes syn - for så å vurdere hensiktsmessigheten av alternativene ut fra forhold som smådriftsulemper og stordriftsfordeler ved alternativene, tradisjoner for regionnivået, samordning av kommunale ressurser for

næringsutvikling, mulig funksjonsfordeling mellom kommune og region, samordning med andre næringsutviklingstiltak og SNDs rolle.

5.1 Kommunale eller regionale fond?

En av hovedproblemstillingene i undersøkelsen har vært å kartlegge om kommunene ønsker at midler til næringsfond skal fordeles til kommunen, til et interkommunalt/regionalt organ eller en blanding mellom disse to løsningene. I tillegg til framstilling av data i tabellform og tabellforklaringer, oppsummeres også kommunenes tilleggs kommentarer og begrunnelser. Vi har også valgt å ta med noen sitater som er spesielt beskrivende for utvalget i undersøkelsen.

5.1.1 Ønsket fordeling av næringsfondsmidler

Tabell 14 viser at 60% av de spurte i undersøkelsen ønsker at midlene skal gå til kommunen som i dag. 36% ønsker at det skal være en blandingsløsning. Bare 4% ønsker at midlene skal gis direkte til et interkommunalt organ. Den ene kommunen som har svart annet ønsker at midlene som går til KN og midler som forvaltes av SND samordnes.

Tabell 14 Syn på fordeling av midler til nivå

	Svarprosent	Antall svar
Til kommunen	60	122
Til interkommunalt organ	4	7
En blanding	36	72
Annet		(1)
Totalt	100	202

Tabellen over viser at de fleste ønsker at overføringen skal gå til kommunene, fordi de kommunene ønsker å bestemme over midler som skal gå til interkommunalt samarbeid. Mange ser overføringer via kommunen som en sikkerhet for at kommunen selv har midler til disposisjon dersom samarbeid ikke fungerer eller er vanskelig.

Svært mange understreker at kommunene sitter med de lokale kunnskapene og er best i stand til å prioritere hvilke formål pengene bør gå til. Også kommuner som svarer en blanding fremhever at selv om interkommunale organ får midler må kommunen fortsatt få penger som kan brukes til næringsformål. Det må derfor være "friske" midler

som går direkte til interkommunale organ dersom dette blir et alternativ. KN er beskjedne i størrelse, men mange understreker at de er viktige for å stimulere lokalt næringsliv. Det er også enighet om at de har en viktig symbolsk effekt.

Enkelte av kommunen som er for en blandingsløsning eller fordeling til et interkommunalt organ, ser samarbeid mellom kommuner som et alternativ til kommunesammenslåing. En rådmann sier det slik; *«Er for en blandingsløsning fordi kommuner må gå sammen på enkelte satsningsområder (Rådmann Finnmark)»*. Han sa videre at dette først og fremst gjelder offentlige tjenester som indirekte er en forutsetning for bosetting og sysselsetting, men også næringsretta tiltak.

Et virkemiddel som kan oppfordre kommunene til å delta i interkommunalt samarbeid ses som positivt. Flere kommuner mener en "gulrottaktikk" er veien å gå fremfor lov-pålagte forpliktelser. Regionalt samarbeid må være naturlig mellom kommuner som synes de har utbytte av en slik organisering. Andre er opptatt av at en blandingsløsning ikke må innebære etablering av et nytt forvaltningsnivå, men være en utvikling av samarbeid på enkeltområder. Dette vil gi best bruk av offentlige ressurser, samtidig som den kommunale autonomi og selvråderett beholdes. I næringsssammenheng mener flere at lokale midler er så små at en kan få mer ut av det ved regionale samarbeidsprosjekter. En rådmann sier det slik:

"Problemet er å fange gode prosjekt, da må man satse regionalt (Rådmann Hedmark)"

5.1.2 Politisk og administrativt syn på fordeling

Tabell 15 Ordfører/rådmanns syn på tildeling av midler til KN (i prosent).

	Ordfører	Rådmann
Til kommunen	59	62
Til interkommunalt organ		7
En blanding	41	30
Annet		1
Antall svar	99	103

Av tabell 15 kan vi lese at 59 % av ordførerne og 62% av rådmennene ønsker at midlene går direkte til kommunen. En av forskjellene mellom politisk og administrativt syn ligger i at 8 (7%) av rådmennene ønsker at midlene skal gå til interkommunalt organ, ingen ordførere ønsker dette. Dette påvirker også fordelingen på "blandet løsning", som er ønsket av 41% av ordførerne og 30 % av rådmennene. Naturlig nok ser

vi at de fleste ønsker å få midlene tildelt til kommunen som i dag. Da har kommunene nemlig mulighet til å bestemme selv om midlene skal brukes i en interkommunal satsning eller ikke selv. Tallene for ordførerne, der en blandet løsning ønskes av 41% - viser at det er en oppfatning om at man har noe å hente gjennom å bli "tvunget" inn i samarbeid med andre kommuner.

5.1.3 Prioritering etter distriktspolitisk status

KN fordeles og prioriteres i forhold til den distriktutbyggingsstatus kommunene har. I forhold til fordeling av midler ser en spesielt stor forskjell mellom sone A og B i tabell 16 Mens 81% i sone A mener midlene bør gå direkte til kommunen, ønsker 48% i sone B at midlene skal fordeles til kommunen og derav 48% at midlene skal gå til interkommunalt organ.

Vi ser også at 12% i sone D er åpne for at midlene kan gå direkte til interkommunalt organ. Skyldes dette at kommunene i sone D er av den oppfatningen at KN ikke er av betydning for næringsutviklingen, eller har sone D spesielt god erfaring med interkommunalt samarbeid?

Tabell 16 Hvem skal motta KN - fordeling distriktspolitisk sone (Svar i prosent, N=202)

Sone	A	B	C	D
Til kommunen	81	48	67	67
Til interkommunalt organ		3	2	12
En blanding	19	48	31	21
Annet		1		

Hva kan forklare dette markante skillet mellom sone A og B? Skyldes dette at sone B har bedre erfaring med interkommunalt samarbeid og at de derfor er mer positive til en blandet løsning. Hvorfor ønsker 12% fordeling til interkommunalt nivå i sone D? Vi skal se nærmere på hvordan deltakelse i interkommunalt samarbeid virker inn på ønsket tildeling av KN.

I tabell 17 presenterer vi data for erfaring med interkommunalt samarbeid. Når vi sammenligner A og B ser vi at i sone A har 50% svart "mest positive erfaringer", mens 14% av kommunene i B har svart mest positive erfaringer. Vi ser derfor ingen sammenheng mellom erfaringer med interkommunalt samarbeid og ønsket fordeling

av midler til KN hos kommunene i sone A. Det er dermed et paradoks at sone B som er mest positiv til fordeling til interkommunalt nivå i framtiden, har minst positive erfaringer med interkommunalt samarbeid. Vi skal imidlertid understreke at det bare er 10 kommuner i sone A som har interkommunalt samarbeid (en av kommunene ikke har oppgitt erfaring). Å snu resonnetet på hodet er nærliggende; de som har dårlige erfaringer med interkommunalt samarbeid ønsker at dette skal komme i gang igjen gjennom at noen midler forvaltes av flere kommuner sammen (blandingsløsningen). Mange av informantene trakk frem at i mange prosjekter må man slå ressursene sammen for å kunne gjennomføre dem. Kommunene ser altså et behov for interkommunalt samarbeid, selv om erfaringene er blandet.

Tabell 17 viser også at det i sone D er gode erfaringer med interkommunalt samarbeid, 35% har svart "mest positivt". God erfaring med interkommunalt samarbeid kan derfor være årsaken til at 14% av kommunene i sone D er åpne for å fordele midler direkte til et interkommunalt organ, mens en svært få kommuner ønsker dette av kommunene i sone B og C og ingen i sone A.

Under kategorien mest negativt utpeker Sone C seg ved å ha 14% kommuner med negativ erfaring i forhold til interkommunalt samarbeid. 8% av kommunene i B og D har svart mest negativt, men ingen i sone A. Dette kan være årsaken til at bare 2% i sone C ønsker at midlene skal gå direkte til et interkommunalt organ.

Tabell 17 Erfaring med interkommunalt samarbeid- fordeling etter distrikts-politisk sone (Svar i prosent)

Sone	A	B	C	D	Alle soner
Mest positivt	50	14	18	35	21
Positivt	30	37	38	31	36
Mellomfornøyd	10	30	18	15	22
Negativ		8	14	8	10
Ikke svart	10	11	12	11	11
Antall svar	10	64	50	26	150

5.1.4 Regionalt samarbeid og ønsket tildeling av KN

Vi er videre interessert i å se hvilken betydning deltakelse i interkommunalt samarbeid har for ønsket tildeling av næringsfondsmidler.

Tabell 18 Interkommunalt samarbeid og syn på tildeling av midler (Svar i prosent)

Interkommunalt samarbeid	Ja (75 %)	Nei (25%)
Til kommunen	58	67
Til interkommunalt organ	3	4
En blanding	38	29
Annet	1	
Antall svar	152	48

Tabell 18 viser at svært få i ja eller nei gruppen ønsker tildeling til interkommunalt organ. 38% av kommunene som deltar i interkommunalt samarbeid ønsker en blandingsløsning. 29% av kommunene som ikke har interkommunalt samarbeid ønsker en blandingsløsning. Dette innebærer at de som har erfaring med interkommunalt samarbeid er mer positive til en blandingsløsning. Ca. 10% flere av disse ønsker å fordele midler både til kommunen og til et regionalt eller interkommunalt organ.

5.2 Interkommunalt samarbeid - deltakelse og erfaringer

For å finne svar på om midler til kommunale næringsfond skal tildeles kommunen og/eller et regionalt organ, trenger vi å vite mer om det regionale samarbeidet i kommunene. Vi spurte kommunene om hvem som deltok, om samarbeid var formalisert og hvilke erfaringer de hadde hatt med samarbeid. Mange av kommunene kom med utfyllende kommentarer om hvilken rolle det interkommunale samarbeidet burde ha, om det skulle lovfestes, hvilke oppgaver som burde ligge til et regionalt nivå m.m.

5.2.1 Deltakelse i interkommunalt samarbeid

Tabell 19 Deltakelse i interkommunalt samarbeid

	Antall svar	%
Ja	152	75,2
Nei	48	23,8
Mangler	2	1
Total	202	100

Tabell 19 viser at 3/4 av kommunene som var med i undersøkelsen har interkommunalt samarbeid. Enkelte kommuner deltar i mer enn ett samarbeid, da gjerne med ulikt antall deltakere og på ulike områder. Svært mange kommuner har etablerte regionråd der de tar opp felles interesser i forhold til næringsutvikling og tilrettelegging for næ-

ringslivet. I Nord-Norge deltar mange kommuner i INTERREG, et internasjonalt grenseområdeprosjekt som får midler fra EU. Andre kommuner deltar i pilotprosjekter/ prosjekter der det samarbeides på spesielle områder, med midler knyttet til dette fra stat, fylke evt. flere nivåer. Øvrige former samarbeid skjer i forbindelse med enkeltprosjekter eller saksområder, og er av mindre kontinuerlig karakter.

Hos noen er regionrådet et politisk diskusjonsfora der deltakerne er fornøyd med å drøfte overordnede problemstillinger, uten at det i fellesskap gjennomføres tiltak/enkeltprosjekt. Andre nedsetter arbeids- eller prosjektgrupper som jobber videre med prioriterte saker. Slikt samarbeid skjer gjerne i sammenheng med en felles regional næringsplan. Gjennomføring skjer da ofte ved bruk av midler fra en felles pott.

5.2.2 Antall kommuner som deltar i det enkelte interkommunale samarbeid

Tabellen under viser fordelingen på antall kommuner som deltar i det enkelte interkommunale samarbeid. Vi ser at hyppigste forekommende størrelse på interregionale fora er 5 kommuner, 24% av kommunene svarte dette. Nest hyppigst forekommer 3 kommuner (18%), deretter følger samarbeid mellom 6 kommuner (13%). Bare en kommunen har svart at så mange som 62 kommuner deltar. Dette er i et samarbeid om kystsoneplan. I de tilfellene kommunene deltok i mer enn ett samarbeid registrerte vi tall for samarbeidet det ble deltatt mest i.

Tabell 20. Antall kommuner i det enkelte interkommunale samarbeid (I prosent, N=151)

Antall kommuner i det enkelte samarbeid	2	3	4	5	6	7	8	9	10	12	13	15	18	62
Prosent av kommunene	7	18	7	24	13	10	5	11	1	1	2	1	1	1
Antall svar	10	27	10	37	19	15	7	16	2	2	3	1	1	1

Tabellen er et klart uttrykk for at det foregår en god del interkommunalt samarbeid. Det som vi ikke fikk helt med under registreringen er hvor mange samarbeid med ulikt tall kommunene er med i, men dataene viser et mangfold i samarbeid.

5.2.3 Regionale fond for næringsutvikling

Tabell 21 Felles regionale fond?

Felles regionale fond	Svarprosent	Antall svar
Ja	57	86
Nei	43	66
Antall kommuner		152

Tabell 21 viser at 57% av kommunene som deltar i interkommunalt samarbeid har felles fond. Tallet er oppsiktsvekkende høyt, for kommunene har oppgitt at dette er fond som går til næringsutviklingstiltak. Av de 43% som har svart nei har flere kommuner midler i felles pott som blir brukt til regional administrasjon. De vanligste interkommunale organisasjonsformene er enten en egen regional administrasjon eller at enkeltkommuner fungerer som sekretariat i perioder. I andre tilfeller fungerer regionale utviklingsselskap som samordnende organ.

5.2.4 Næringsutviklingsområder det samarbeides om interkommunalt

Vi registrerte også hva det samarbeides om. Det samarbeides på en rekke områder og nedenfor følger noen eksempler som indikerer spredningen. Vi har forsøkt å skille mellom bedriftsretta tiltak, tiltak rettet mot enkelt næringer og generelle næringstiltak, selv om enkelte områder ligger i gråsonen.

Bedriftsretta samarbeid

- Stimulere til ny virksomhet
- Etablereropplæring
- Skape (kvinne/ungdoms-)arbeidsplasser
- Bedriftsutvikling
- Kompetanseheving
- Knoppskyting
- Omorganisering

Samarbeid rettet mot næring

- Reiseliv
- Fiskeri/foredling /produktutvikling

-Verkstedsindustri

-Gårdssatsing

Generell næringsutvikling

- Næringspolitikk

- Næringsfond

- Næringsutvikling generelt

- Infrastruktur og samferdsel (tekniske saker/arealplanlegging)

- Stoppe fraflytting

- Rekruttere bosetting

-Utviklingsselskap

-Nærings-og verdiskapningspris

-Næringsplanlegging/plandokumenter - strategier

-Fellesfinansieringer av interkommunale tiltak

-Felles arbeidsmarked

-Offentlige tjenester

-Samordning

-Desentralisert studietilbud

-Informasjonsteknologi

5.2.5 Formelt eller uformelt samarbeid

Det varierer hvor forpliktende interkommunalt samarbeid er. Vi kan skille mellom formelt og uformelt samarbeid. Med formelt samarbeid mener vi forpliktende avtale nedfelt i dokument eller planer. Vi skal videre se hvor mange som har formalisert samarbeid i vår undersøkelse, og sammenligne dette med Kommunedata fra 1996 og 1998.

Tabell 22 Interkommunalt samarbeid – sammenligning med kommunedata for 1996 og 1998.

Grad av samarbeid	Vår undersøkelse		Kommunedata 1998		Kommunedata 1996	
	I prosent	Antall	I prosent	Antall	I prosent	Antall
Forpliktende	68	137	9	20	63	119
Tilfeldig	7	15	33	72	29	55
Ikke regionalt samarbeid	24	48	54	119	6	12
Ikke angitt	1	2	4	8	2	4
Kommuner totalt		202		219		190

Av tabellen under kan vi lese at 68% i vår undersøkelse har formalisert samarbeid. 7% har svart ikke formalisert, de resterende 24% har ikke interkommunalt samarbeid. Disse tallene skiller seg svært mye fra tallene hentet fra Kommunedatabasen for 1998, men samsvarer bedre med tallene fra 1996. Tabell 22 viser at mens 119 av 190 kommuner svarte at de hadde forpliktende samarbeid i 1996, svarte bare 20 av 219 at de hadde forpliktende samarbeid i 1998. Tallene fra vår undersøkelse samsvarer best med tallene fra 1996, og vi finner liten grunn til å tro at graden av samarbeid har vært så lav som registrert i kommunedata for 1998.

Noen av kommunen, vi har snakket med, sier de tidligere har hatt samarbeid med andre på enkelt prosjekter, men sier det formaliserte samarbeidet er nytt. En del av disse oppgir at de har formalisert samarbeidet det siste halvåret.

5.2.6 Erfaringer med interkommunalt samarbeid

I dette avsnittet skal vi presentere hvilke erfaringer kommunene har med interkommunalt samarbeid. Videre skal vi sammenligne dette med tall fra evalueringen av kommunale næringsfond fra 1996.

Erfaringer med interkommunalt samarbeid ble også presentert i tabell 17, der vi så den enkelte distriktpolitiske sones erfaringer. Tabell 23 viser frekvensen for hele utvalget som har samarbeid. Vi ser at av de totalt 150 kommunene med erfaring fra interkommunalt samarbeid har 21% av kommunene mest positive erfaringer, 36% har positive erfaringer og 22% er mellomfornøyd. 1 av 10 kommuner har svart at de har negative erfaringer. Tabell 17 viste at 14% av de med negative erfaringer lå i sone C. Vi kan ut fra tabellen konkludere med at kommunene jevnt over er fornøyd.

Tabell 23 Erfaringer med interkommunalt samarbeid

	Antall svar	I prosent
Mest positivt	32	21
Positivt	54	36
Mellomfornøyd	33	22
Negativ	14	9
Ikke svart	17	12
Antall svar	150	

Kommunene understreker at samarbeid fungerer bedre på enkelte områder enn andre. Reiseliv er en næring der de fleste sier samarbeid fungerer godt. Bedriftsrettet næringsutvikling føles mer problematisk fordi at det ofte blir en drakamp om lokalisering. Små kommuner føler mange ganger at de bidrar med mer i fellespotten enn det de får tilbake. "Fattige" sentralkommuner med lav grad av frie midler har gitt uttrykk for at de også taper ved at prosjekter havner i de små og rike kommunene som har fond med egne midler eller store kraftfond.

Det gis også uttrykk for at det ikke alltid er like lett å legge kommunale særinteresser til side, det er lettere å prioritere politisk enn å gjennomføre prosjekter. Mange er optimistiske og understreker at samarbeid bare kan utvikles til det bedre framover. En sier det slik *"vi er over stadiet der det er festtale"* (ordførerer Sogn og Fjordane). Svært mange understreker at framtidens kommunale utfordringer, blant annet offentlig tjenesteproduksjon, bare kan løses ved interkommunalt samarbeid. Kommunene mener de etterhvert ikke vil ha noe valg i forhold til å stå utenfor interkommunale organer.

Når vi ser på svarfordelingen på samme tema hentet fra tiltaksundersøkelsen i 1995, ser vi at 39% vektlegger at interkommunale samarbeidsorgan betyr noe. Vi ser omtrent den samme fordelingen i forhold til samarbeid med grannekommuner, der 42% mener samarbeidet har noen betydning. Setter vi opp mot hverandre "mye" (tabell 24) og "positiv" (tabell 23), ser vi at 25% har svart "mye" og 36% har svart "positiv". Dette kan være en indikator på at kommunene har bedre erfaringer med samarbeid etterhvert som samarbeidet er bedre innarbeidet som organisasjonsform. Vi må ved denne sammenligningen ta høyde for at spørsmålsstillingen ikke er lik, og at kommuneantallet er ulikt.

Tabell 24 Erfaringer med interkommunale samarbeidsorgan og nabokommuner.

Betydning	Interkommunale samarbeidsorgan		Samarbeid med nabokommuner	
	%	N	%	N
Ikke noe	9,4	32	11,5	39
Lite	15,9	54	25,1	85
Noe	39,1	133	41,6	141
Mye	25,3	86	14,4	49
Svært mye	10,3	35	7,4	25
Summen av kommuner		340		339

Kilde: Tiltaksundersøkelsen 1995 Bukve, Glosvik og Teigen

5.3 Drøfting; Hvem skal disponere fondet: Kommune eller region (interkommunalt samarbeid)?

I teori delen presenterte vi en foreløpig konklusjon der interkommunale fond vil kunne føre til en prioritering av prosjekter som gir større ringvirkninger, økt samarbeid og muligens også bidra til at kommunene ble mer interessante partnere for næringslivet. Samtidig vil et fjerde nivå kunne skape ny distanse til næringslivet. Fra undersøkelsen ble det fremhevet at interkommunalt samarbeid er en forutsetning for at en rekke prosjekter eller næringsutviklingstiltak skal kunne realiseres. Samtidig ser mange kommuner at en blandet løsning er hensiktsmessig, nettopp for å stimulere til økt samarbeid.

Hovedargumentet som med jevne mellomrom fører det interkommunale regionnivået inn på banen er at norske kommuner er relativt små i forhold til ansvaret som er lagt til dette forvaltningsnivået. I undersøkelsen var det også mange kommuner som utrykte eksplisitt at de så på interkommunalt samarbeid som en mulighet til å unngå kommunesammenslåing.

Om vi skiller mellom funksjonelle og geografiske regioner ser vi at kommunene kunne ha vært mindre enn i dag både geografisk og i folketall innenfor visse funksjoner med utpregede "smådriftsfordeler". Et eksempel på dette er at mange av våre større kommuner trolig med fordel kunne ha vært delt opp i flere mindre "sosialkommuner". På den andre siden er det funksjoner der det er stordriftsfordeler innenfor et geografisk rom med for få "klienter eller kunder" til at de er et naturlig ansvarsområde for et forvaltningsapparat.

Innen en kommune er det alltid mellom 10 og 100 ganger så mange sosialklienter som bedriftskunder. Dette illustrere i seg selv at man neppe ville ha valgt nåværende kommunestruktur som mal for rasjonell oppdeling av landet i "næringskommuner" dersom landet kunne deles på nytt uten å ha en historie, en forvaltningstradisjon og en identitet å ta hensyn til.

Her møter vi sterkeste argumentet mot regionnivået. Det har ingen allmen historisk tradisjon å støtte seg til. I visse fylker (med Møre og Romsdal som det klassiske eksemplet) har riktig nok de gamle fogderiene levd videre og skapt sterke historisk forankrede identitetsregioner på et regionalt nivå mellom fylke og kommune.

Problemet er at mens fogderier var et forvaltningsnivå, med blant annet skatteinnkreivingsfunksjoner, er det interkommunale nivået i dag koblet helt løst fra

forvaltningshierarkiet. Samtidig har offentlig sektor blitt sterkere og større på alle nivå. Både kommunene og fylkesnivået har styrket seg på en måte som gjør det mildest talt trangt for et interkommunalt nivå. Selv om det på nytt skulle lovfestes slik at alle får dette nivået, er det en fare for at det blir en døgnflue. Det regionale nivået er lite kjent og det er vanskelig å bygge ut regionale administrasjoner som er så store at en oppnår generelle stordriftsfordeler i forhold til kommunene. Her er det en stor forskjell mellom forrige gang det regionale nivået ble lovfestet (1965) og i dag. Den gangen hadde små utkantkommuner så mangelfulle administrasjoner at det regionale nivået lettere kunne hevde seg.

Det regionale nivået har sin styrke først og fremst dersom det vokser frem nedenfra - "bottom-up". Dersom småkommuner finner ut at de for eksempel kan styrke sine fagområder ved å slå sammen kjerneaktiviteter og forvalte disse gjennom et felles organ, kan det felles organet bli stort, spesialisert og med stordriftsfordeler. Innen næringsutvikling vil det regionale organet bli sterkt og spennende dersom kommunene legger eksempelvis landbruksforvaltningen, deler av teknisk sektor og planfunksjoner inn i det regionale organet.

På den andre siden, hvis kommunene ikke er motivert til å satse på det regionale nivået står de selv sterkere som "næringskommuner" enn noen gang før. Det store spranget kom med kommunaliseringen av landbruksetatene (i 1994). Dette førte til at tallet på næringsmedarbeidere i kommunene ble to-tre doblet. Kommunene ble også saksbehandlere for fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA). Innenfor støtteordningen til nye næringer i landbruket kommer kommunene med innstilling på avslag til nøyaktig samme type bedrifter som KN er ment for.

I vår undersøkelse oppdaget vi at det er store samordningsgevinster ved at kommunene ser de forskjellige støtteordningene i sammenheng. Av den grunn er det neppe rasjonelt å flytte KN til regionnivået, uten også å flytte ordninger som er større og viktigere.

Skal regionnivået ha en lik rolle for alle kommuner som kommer inn under ordningen med næringsfond, må det gjennomføres som en del av en forvaltningsreform. Alle kommuner som kvalifiserer seg til å få KN må i så fall være med i et regionalt organ som kan forvalte fondet på vegne av kommunen.

Alternativt kan staten tildele KN både til kommuner og regionale organer. Også dette kan gjøres på flere måter alt ettersom hva målet med ordningen er. Et alternativ er å fordele dagens KN bevilgning. i så fall er det et null-sum spill der kommunene får

mindre som et resultat av at deler av bevilgningene går til det regionale nivået. Et annet alternativ er å bygge inn insentiver til å ta i bruk det interkommunale nivået. Dette kan gjøres på ved at kommuner som også har organisert et regionalt samarbeid og driver konkrete utviklingsprosjekter sammen kommer bedre ut enn andre kommuner.

Dette er mulig framgangsmåte dersom departementet har en mer allmenn strategi for å bygge ut det regionale nivået. Med allmenn strategi mener vi at styring av det regionale nivået ikke bare gjelder KN. KN er i den store sammenhengen et heller marginalt fenomen. Kommuner bør ikke bli stimulert til å etablere regionale organ bare for å oppnå større overføringer i form av KN.

En slik regionalisering kan også bidra til et tettere samarbeid mellom grupper av kommuner og fylkeskommunen og videre fremme et mer fleksibelt samarbeid på tvers av fylkesgrenser basert på et interkommunalt samarbeid dannet av funksjonelle regioner.

5.3.1 Både kommune og region?

Alternativet å tildele KN-midler både til kommune og region kan en tenke seg gjennomført på to ulike måter;

- a. Både kommune og regionkontor i samme region får tildelt KN
- b. Kommuner som ikke har regionalt utviklingsorgan får tildelt KN til kommunen, mens de regionale utviklingsorganene får tildelt KN i regioner der alle kommunene er med i slikt regionalt samarbeid

Alternativ a kan brukes som insitament til å stimulere regionalt samarbeid ved at kommuner som har regionkontor får en ekstra pott. Et problem med dette alternativet er at det må avklares hva kommunene skal finansiere og hva som skal finansieres regionalt. Det krever med andre ord enda et statlig regelverk. Hva en slik funksjons- eller arbeidsdeling kan gå ut på, vil vi komme tilbake til i 5.3.2.

Alternativ b er tenkelig i praksis, men kommunene vil ikke bare ha et positivt insitament til regionalt samarbeid. Dersom en av kommunene er utilfreds med forvaltningen av næringsfondsmidlene, kan dette være et argument for å trekke seg ut av hele det regionale samarbeidet.

Konklusjonen blir at enten bør et regionalt nivå bli ”obligatorisk” eller så må det regionale samarbeidet om KN-midler være helt frivillig – som i dag. Også i dag kan kommunene bestemme seg for å overlate KN-midlene sine til et regionalt organ som får forvaltningsansvaret.

5.3.2 Funksjonsdeling mellom kommune og region?

Et helt annet alternativ er å etablere en funksjonsfordeling mellom kommunene og overkommunale organ. En kan skille mellom følgende funksjoner

1. Informasjon
2. Veiledning
3. Søknad om penger
4. Behandling av søknaden

I dag har kommunen ansvar for alle disse funksjonene. Det er helt klart problematiske sider ved dette. Spesielt er det problematisk at det ofte er samme organet som veilede og behandler søknaden. Dette ”organet” er ofte også samme personen og nesten alltid samme ansvarlige sjef. I praksis må veiledningsapparatet ofte være med og arbeide med forretningsideen under rettleidningsfasen. Selve søknaden (papirarbeidet) må også personen hjelpe til med. Da sier det seg selv at denne personen på ingen måte er bundet når han som fase 4 skal behandle søknaden og innstille på støtte eller avslag. I saker som er delegert til administrasjonen, kommer ingen kontrollinstans inn. Dersom et politisk organ skal gjøre vedtak blir dette organet i sterk grad avhengig av vurderingene fra en enkelt person.

Alternativet vil være å skille veiledningsfunksjonen og innvilgelsesfunksjonen. I så fall er det mange gode argument for å legge veilednings- og rådgivingsfunksjonene til det regionale nivået. Men det er avhengig av at det regionale organet virkelig får en bred kompetanse. En mulighet er at eksisterende ordninger fusjoneres slik at det danner kjernen i et regionalt veiledningsorgan:

- i landbruket finnes en landsdekkende organisasjon av regionale forsøksringer som fra før driver veiledning.
- også innen andre næringer finnes det slike organ i de delene av landet der næringen har hovedtyngden sin, for eksempel regionale selskap som driver med reiselivsutvikling.

- endelig, og ikke minst, har vi de mange regionale selskapene som driver med næringsutvikling.
- FMLA har en ordning med regionale konsulenter. Også disse kunne bli del av et slikt organ. I flere fylke har de allerede i dag kontorfellesskap med regionale utviklingselskap. Dersom både fylkeskommunen og Kommunal- og regionaldepartementet kommer med bidrag fra sin side har vi en basis.

En mulighet er prosjektorganisering. Det presenterer vi i det neste avsnittet.

5.3.3 Ny funksjonsdeling: Hva med SND? Behov for prosjektorganisering?

Fra og med nyttårsskiftet (2000) har SND tatt over all "bedriftsstøtte" til landbruket som blir fordelt etter prosjektsøknad, dvs. alle stønader til utbygging av driftsbygninger, grøfting, nye næringer osv. Personell er flyttet over fra FMLA (trolig ca 10% av FMLA sin stab) til SND for å øke kapasiteten og kompetanse på feltet.

Et av de mange "fusjonsproblemene" som oppstår har direkte relevans til KN. Mens kommunene under KN-ordningen har vedtaksmyndighet på de prosjekt som er så små at SND ikke behandler dem, er det ingen slik minimumsgrense i landbrukssystemet. Ved fusjoneringen blir denne strukturelle forskjellen, som så vidt vi kjenner til er noe tilfeldig, bygd inn i SND. Det blir forvirrende både for brukerne og styringssystemet og det er på tide å få ensartet praksis.

Den mest nærliggende løsningen er at beslutningsmyndighet innen samme beløpsgrense som i andre næringer også blir gjort gjeldende for landbruket. Dette vil i praksis bli et relativt sterkt desentraliseringstiltak og kommunene vil få en markert sterkere rolle som næringskommuner og et viktig tiltak for å styrke kommunene som regionale partnere for næringslivet og fylkeskommunen.

St.meld 34 (2001 - 2001) om distrikts og regionalpolitikken følger opp meldingen om kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling (St. meld 31 - 2000-2001), der fylkeskommunen skal styrkes i forhold til utviklingsoppgaver og samordning av disse ved hjelp av blant annet 4-årige regionale utviklingsprogram (RUP), mens Fylkesmannen får enda mer utpregede kontrolloppgaver.

Fylkeskommunen har blant annet overtatt Fylkesmannens oppgaver innen jordbruk. Dette gir muligheter til å bruke mer ressurser til utviklingsoppgaver fra fylkets side.

St. meld 34 fremhever også at fylkeskommunen skal få større ansvar og handlingsrom for de kommunale næringsfond, slik at bruken av de kommunale næringsfondene blir mer i samsvar med kommunale og regionale utfordringer.

Vi ser altså en mulighet for kobling mellom kommunesatsning, fylkeskommunen med jordbruk med hva da med SND og deres bedriftsrettede tiltak?

SND har hatt en mer autonom stilling i forhold til stat og kommune enn de andre aktørene. Dette kan ha både "ideologiske" og erfaringsbaserte konsekvenser.

En erfaringsbasert konsekvens er at SND fram til nå ikke har hatt systematisk og institusjonelt samarbeid med kommunale næringssetater. De er ikke vant med at byråkrater utenom SND har en sentral rolle i kundebehandlingen. Her får SND et gedigent strukturelt problem når de tar over bedriftsrettede tiltak i landbruket. SND sin "kunde-/markedsfilosofi" er at det for den enkelte kunde skal være en dør inn til SND. Bak denne døren vil den enkelte kunde også møte samme døråpner (person).

Innen landbruket er det altfor mange kunder til at dette lar seg gjøre fra et fylkesnivå. SND har tatt i bruk kommunalt tilsatte som kundemottakere innen landbruket. Alternativt kunne SND ha gå til det relativt drastiske skrittet å opprette et kommunalt eller interkommunalt nivå innen organisasjonen. Alternativt kan private konsulentfirmaer bistå med å hjelpe frem søknader.

I praksis er det også slik at kommunene anbefaler andre søknader til SND. Et problem kan ha oppstått hvis det er slik at kommunene isteden for å sortere ut mindre gode prosjekter er hyggelig og fremmer enhver lokal søknad. Kommunene blir dermed mer "lobbyorgan" for lokalt næringsliv fremfor kundemottaker. Kommunen blir med andre ord en lite interessant førstelinje og partner for SND. For å løse et slikt problem kan det være hensiktsmessig at man skiller mellom oppgaver i forhold til å hjelpe frem en søknad og det å anbefale, der kommunen bør gjøre det første.

Formelt sett skal nå SND ta hensyn til fylkeskommunale planer. SND må bli en partner med fylkeskommunen og kommunene. Et redskap som kan brukes i en situasjon som krever samordning mellom aktører på ulikt nivå er prosjektarbeid metoden. Knytter vi saksbehandlere og utviklere sammen basert på satsningsområder i de regionale utviklingsprogram i prosjektorganisasjon (4- årig) og med et klart mandat, retningslinjer og midler samlet fra ulike aktører har vi muligheter til å få til en samlet

satsning. Prosjekt metoden er også effektiv i forhold til å bryte ned ulike ideologiske skiller.

Prosjekt som arbeidsform, med ansvarskart, kan også være effektiv i forhold til å skille veiledning og innvilgning ved at ulike prosjektgrupper tar for seg henholdsvis veiledning og innvilgning. Slik sett kan vi få samlet ulike virkemidler, sikre bred kompetanse og skilt veiledning og behandling av søknaden. En potensielle forvirring blant brukerne må reduseres ved klar forankring i RUP'ns satsningsområder basert på kommunenes utfordringer.

5.4 Konklusjon

Ut fra økonomisk virkemiddelteori er det først og fremst mobile eksternaliteter som tilsier at KN bør overføres til høyere forvaltningsnivå enn kommunen. Den funksjonsfordelingen som i dag er mellom kommunen (KN) og SND på fylkesnivået går på investerings- og bedriftsstørrelse. Det er sannsynlig at større bedrifter også har flere eksterne virkninger utenfor den enkelte kommune. Slik sett sikrer trolig eksisterende regelverk langt på veg at mobile eksternaliteter blir ivaretatt. Det mest vanlige unntaket finner vi trolig der det er dårlig samsvar mellom kommunegrensene og lokale arbeidsmarkeder. Stor dagpendling over kommunegrensene i en region er et sterkt argument for regionalisering av KN eller deler av KN.

Det bør også vurderes om regionalisering av KN gir lavere terskel for kundene og om kvaliteten på saksbehandling og vurderinger blir bedre på grunn av mere spesialisert kompetanse på høyere nivå. Samtidig kan nok et nivå skaper forvirring hos brukerne og skape økt avstand. Hvor skal vi henvende oss? Det er vanskelig å konkludere på dette feltet, men det hadde utvilsomt vært av interesse å vite noe om hva etablererne og bedriftene mener.

Konklusjonen er at det er sterke argumenter mot å føre KN helt ut av kommunene og til et interkommunalt nivå. I demokratiteori finner vi argumenter mot det interkommunale nivået. Nivået er lengre unna kommunenes befolkning og utenfor direkte kontroll av velgerne og vil dermed svekke folkestyret. Hovedargumentet er at dette regionale nivået ikke er forankret i forvaltningssystemet og derfor ikke er robust nok. Derimot er det sterke argumenter for at dette regionnivået kan fungere godt dersom kommunene i en region selv finner ut at det beste er å overføre oppgavene til dette

nivået. Det kan også være grunner til å supplere dagens ordning med at KRD premierer de kommunene som ønsker å lage slike samarbeidsordninger.

Vi mener uavhengig av dette at det er gode grunner for å skille veilednings- og finansieringsfunksjonene. Ordninger som eksempelvis går ut på at kommunene finansierer og regionale næringsutviklingselskap veileder er det derfor gode grunner til å prøve ut.

Ikke uventet svarte kommunene med stort flertall at de vil beholde KN som kommunalt ansvarsområde, men vi skal merke oss at en stor del av kommunene er positive til at også regionnivået (interkommunalt nivå) skal ha en rolle.

Fylkeskommunenes styrkede rolle i forhold til SND og fylkeskommunens regionale utviklingsprogram der samarbeidende kommuner i større grad får prege programmet enn kommuner som står alene, er et klart signal og virkemiddel i forsøket på å få kommunene til å samarbeid for næringsutvikling - se St. meld. nr 34 (2000-2001) og St. meld nr 36 (2000 - 2001).

Kap. 6 .0 Avslutning

Vi har i dette prosjektet prøvd å kaste lys over følgende problemstillinger:

1. Om næringsfondene bør være utenfor inntektssystemet (øremerking) eller innenfor?
2. Gitt øremerking, regelstyring som i dag eller friere retningslinjer?
3. Om næringsfond bør være kommunale eller regionale?

Det var en overveldende tilslutning til at kommunale næringsfond (KN) fremdeles skal holdes utenfor inntektssystemet. Dette var i utgangspunktet ikke selvsagt. Våre informanter var ordførere og rådmenn, aktører som ellers argumenterer mot øremerking. En viktig grunn til at disse lederne likevel vil ha øremerking her ser ut til å være at de er redd for at midlene gradvis vil forsvinne hvis bevilgningen blir en del av inntektssystemet. Erfaringen er at det totalt sett følger færre midler enn det som er nødvendig når finansieringen av oppgaver går fra å ha vært øremerket til å innlemmes i inntektssystemet.

Selv om tilslutningen til øremerking er klar i alle kommunetyper, er det likevel en systematisk sammenheng at kommunene med laveste distriktsutbyggingsstatus er

sterkest tilhengere av øremerking. Dette har interne forklaringer. Kommuner som ikke føler sterke problem med det lokale næringslivet har vanskeligere for å prioritere kommunale midler til næringsformål når det må vurderes opp mot kommunale basis-tjenester. Det er derfor i disse kommunene ordfører og rådmann ser størst behov for å holde midler til næringsutvikling unna inntektssystemet for å kunne prioritere næringsformål.

Hvor viktig øremerking er, avhenger også av om kommunene er villige til eller i stand til å bruke andre midler enn KN på næringsformål. Av de kommunene med de største distriktsutviklingsproblemene (type A, mest Nord-Norge) er det fra 71% til 86% som bruker egne midler eller andre fond til dette formålet. Også de kommunene som har størst distriktsproblem i Sør-Norge (type B) bruker i stor grad midler utenom KN til næringsformål. Dette indikerer at det ikke er nødvendig med øremerking for å sikre nærings sakene, men framfor alt viser det at KN ikke bør ha andre restriksjoner enn egne midler og andre fond. Kommunene går uansett utenom regelverket ved å bruke andre midler.

På den andre problemstillingen svarer hele 3/4 av kommunene at de vil ha mindre regelstyring enn nå, men også her er det forskjell på kommunene etter distriktpolitisk status. Forskjellen er i samsvar med det vi fant på spørsmålet om KN fortsatt bør være øremerket eller en del av det kommunale inntektssystemet. De kommunene som er sterkest tilhengere av øremerking, vil også ha mest regelstyring. Dette er kommunene med laveste distriktpolitiske status.

På den tredje problemstillingen er det et stort flertall som fremdeles vil at næringsfondene skal være kommunale dersom det er et enten eller, altså et valg mellom kommune og region. Derimot er det 1/3 av kommunene som kan tenke seg en blanding der både kommunene og regionale organ blir tildelt næringsfond. Dette er forøvrig et av de få spørsmålene der ordførere og rådmenn svarer ulikt. Ordførerne er mere positive (40%) til denne type regionalt samarbeid enn rådmennene (30%).

Også når det gjelder spørsmålet om næringsfond skal være kommunale eller regionale er det store og interessante forskjeller på kommunene etter distriktpolitisk status, men bildet er et annet enn på spørsmålet om øremerking. Her er de typiske utkantkommunene i Sør-Norge (type B) mest positive og de nordnorske kommunene minst positive. Vi vet ingenting om årsakene til dette, men ut fra teorien er kommuner som er en del av et felles arbeidsmarked også best tjent med en felles næringsaktør. Det er sannsynlig at arbeidsmarkedsregionene i større grad krysser flere kommunegrenser i

Sør- Norge enn i Nord- Norge. En annen eller supplerende forklaring kan være at kommunene i nord og sør har forskjellig erfaring med interkommunalt samarbeid fram til i dag, men slik er det ikke. Det er faktisk kommunene i Nord-Norge som rapporterer om de mest positive erfaringene med interkommunalt samarbeid, men næringsfond er de mere negative til å samarbeide om.

I lys av politisk teori er reell innflytelse lokalt over bruken av midlene viktig. Reell innflytelse lokalt gir også økt mulighet for mobilisering av lokalt engasjement og lokale ressurser. En omlegging fra øremerkede midler til inntektssystemet kan forstås som større grad av målstyring i New Public Management tradisjon. Problemet er at målene kan bli urealistiske eller vage uten den økonomiske forutsigbarhet øremerkede midler gir for både kommunene og bedriftene. Sannsynligvis vil fattige kommuner med få reelle muligheter til å prioritere egne satsningsområder, måtte nedprioritere næringsformål til fordel for lovpålagte oppgaver.

Vi har også sett problemstillingene i lys av økonomisk virkemiddelteori. Her blir øremerking kontra innlemming i inntektssystemet sett i forhold til om pengene fra KN fritt kan brukes til all type næringsutvikling, eller om visse næringer og bransjer blir prioritert. I utgangspunktet argumenteres det for bedrifts- og næringsnøytralitet. Likeledes argumenteres det for stor grad av automatikk i tildelingen av midler både for at bedriftene skal kunne ta hensyn til dette som en sikker del av finansieringen (kalkulerbarhet) og for å bruke minst mulig offentlige ressurser på selve fordelingen av relativt begrensede midler. Dette står i en klar motstrid til det relativt detaljerte regelverket som styrer kommunenes forvaltning av KN i dag. Regelverket er ikke næringsnøytralt og detaljeringen gjør at transaksjonskostnadene blir unødvendig store. Kommunene ønsker mindre regelstyring og bør få det. Også forvaltningsreformene i det siste peker i samme retning.

Problemstillingen kommunale eller regionale fond har mange sider som på forskjellig måte kan belyses med økonomisk virkemiddelteori. Gitt at stor grad av automatikk ikke blir innført, er en viktig diskusjon knyttet til kompetansen. Hvilke nivå har høyeste kompetanse til å foreta vurderingsbaserte avgjørelser? Det er ikke gitt at dette er det interkommunale nivået. Det har vanligvis liten bemanning og er ikke knyttet opp mot så permanente og sterke strukturer som det kommunale byråkratiet.

I lys av demokrati teori vil innføring av et interkommunalt nivå uten direkte valg bety en svekkelse av folkestyret Det som økonomisk virkemiddelteori ser ut til å gi de beste anvisningene på gjelder eksterne virkninger. Regelverket som følger kommunale

næringsfond burde i større grad fokusere på det. Beslutninger med negative eller positive virkninger for omgivelsene burde løftes til det rette regionale omgivelsesnivået. Aktivt uformelt samarbeid mellom kommunene som utvides til formelt samarbeid når det er nødvendig er etter vår mening den mest hensiktsmessig løsning. Ekstra midler kan brukes som insentiv til slikt samarbeid.

Behov for mer kunnskap ser vi på flere områder. Hva bedriftene mener om ordningen er høyst interessant. En annen problemstilling er på hvilken måte KN bidrar til samarbeid mellom næringslivet og kommunene. Dette er viktig kunnskap for å lage virkemidler for økt samarbeid på tvers av offentlig og privat med kommunene som en sentral aktør. Knyttet til problemstillingen om KN bør være et kommunalt eller et regionalt fond kan det være interessant å se nærmere på samarbeid mellom ulike typer kommuner; ulikt næringsliv, ulik størrelse på kommunen etc. for å avdekke hvor problemene oppstår og hvor kontaktpunktene finnes.

Litteratur

Amnå, E. (2000) Towards a New Concept of Local Self-government? I Amnå og Montin (red). Towards a New Concept of Local Self-government? Fagbokforlaget.

Bleikellie, I. Jacobsen, K.D og Thorsvik, J. (1997) Forvaltningen og den enkelte i Forvaltningskunnskap. Christensen og Egeberg (red.) Tano Aschehoug.

Bukve, O (1994) Lokal utviklingspolitikk. Kommunen som næringspolitisk aktør. Det Norske Samlaget.

Bukve, O. (1997) Kommunal forvaltning og planlegging. Det Norske Samlaget.

Bukve, O. Glosvik, Ø. Teigen, H (1995) "Kommunalt tiltaksarbeid" Høgskolen i Lillehammer Rapport 2/95.

Hagen, T.P. & Sørensen, R.J. (1997) Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati. Tano Aschehoug.

Halvorsen, K (1993) Å forske på samfunnet : en innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Bedriftsøkonomens forlag.

Hansen, T. (2000) Kommunal autonomi - hvor stort er spillerommet? I Baldersheim og Rose (red). Det kommunale laboratorium. Fagbokforlaget.

Hjern, B. and Porter, D.O. (1981) Implementation structures: A new unit of administrative analysis. Organisation Studies 2.

Jenssen, S og Kleivan; B. (1999) Deliberasjon –en alternativ samhandlingsform i stat – kommunerelasjonen? Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr. 3 1999. s. 247- 272.

Kjellberg, F. (1976) Kommunal politikk : rekruttering, lederskap og det lokale selvstyre. Universitetsforlaget.

Kjellberg og Reitan (1995) Studiet av offentlig politikk. En innføring. Tano.

Larsen, H.O (1997) Kommunene som forvaltnings- og selvstyreorgan i Christensen og Egeberg (red.). Forvaltningskunnskap. Tano Aschehoug.

Lipsky, M. (1980) Street - Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation, New York.

Møller, Geir. Aarsæther, Nils. Arbo, Peter. (1996) "Kommunale næringsfond-Evaluering 1996" NORUT Samfunnsforskning Rapport 06/96

Oates, W. (1972) Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.

Schaffer, B.B. og Huang, W. (1975) Distribution and the Theory of Access. I Development and Change 6, s. 13-36.

Teigen, H. (1999) Regional økonomi og politikk. Universitetsforlaget.

Øgård, M. (2000) New Public Management - markedet som redningsplanke? I Baldersheim og Rose (red). Det kommunale laboratorium. Fagbokforlaget.

Andre kilder:

Rundskriv Kommunal- og Regionaldepartementet, Statsbudsjettet 1999 - Kap. 550
Post 61. Kommunale Næringsfond - Fordeling av de fylkesvise rammene.

St.meld. nr.29 1988-89: Politikk for regional utvikling.

St.meld. nr. 31 2000 - 2001: Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling.

St.meld. nr. 34 2000 - 2001: Om distrikts- og regionalpolitikken.

St.meld nr. 36 2000- 2001: SND: Ny giv, ny vekst, nytt næringsliv.

Kommunedata 1996

Kommunedata 1998

VEDLEGG

Intervjuguide

Fylke/sone...../.....

Stilling:.....

Kommunenr.:.....

1.0 BAKGRUNNSVARIABLER

1.1 Har kommunen flere typer fond for næringsutvikling.

a) Kraftfond Ja __ Nei__

b) Kommunalt næringsfond Ja __ Nei__

c) Fond med egne midler Ja __ Nei__

d) Fellesfond__ (slått sammen kraftfond, næringsfond og egne midler)

Ja __ Nei__

e) Andre "næringsfond" Ja __ Nei __ , _____(type, stikkord - som fiskeri).

1.2 Deltar kommunen i interkommunalt samarbeid for næringsutvikling?

Ja __

Nei__

Hvis ja:

a) Hvor mange kommuner er med? _____

b) Er samarbeidet formalisert?

Ja __

Nei__

Hvis ja:

c) Legges det penger i felles pott?

Ja __

Nei__

d) Hvilke typer saker samarbeides det om?

_____ (stikkord).

e) Hva slags erfaringer har dere med interkommunalt samarbeid for næringsutvikling på en skala fra 1 til 5, der 1 er mest positive erfaringer og 5 mest negative erfaringer?

1__

2__

3__

4__

5__

Enkelt sitater: _____

2.0 ORGANISERING AV

TILTAKSARBEIDET/NÆRINGSFONDSFORVALTNINGEN

2.1 Hvilke næringer har dere administrativ ledelse for i kommunen:

Eks. landbruksjef, konsulent for andre næringer. næringskonsulent.

2.2 Er næringsfond og andre støtteordninger, som BU (landbruk), fiskeri eller andre organisert under samme forvaltning?

Ja __

Nei __

Hvis ja, hvem er ansvarlig?

a) Er det felles næringsjef for alle næringer (også for jordbruket)? Ja __ Nei __

b) For eksempel er jordbrukssjef også næringsjef? ____ eller

c) Er næringsjef også jordbrukssjef? ____

d) Annet _____

2.3 POLITISK ORGANISERING I KOMMUNEN

Hvilke utvalg/organ har dere i kommunen i forhold til typer næring?

1. Formannskap ____

2 Utvalg__

3. Annet ____

Også eget fondstyre Ja ____ Nei ____

Viss 2,

a. Felles utvalg for alle næringer ____

b. Eller eget utvalg for enkelt næringer ____

Hvis 2, hvilke næringer har eget utvalg _____

3.0 SPØRSMÅL OM KOMMUNALT NÆRINGSFOND

3.1 Hovedspørsmål 1: Andre måter å fordele Kommunal - og Regional departementets midler til næringsfond.

Kan du tenke du en fordeling av næringsfondsmidler:

a) Til kommunen ____

b) Til et regionalt/interkommunalt organ. _____

c) En blanding mellom A og B. _____

d) Ser du andre måter å forvalte midlene på _____ (stikkord)

3. 2 Gitt direkte til kommunen

Ønsker du:

- a) Øremerking_____
- b) Inn i det kommunale inntektssystemet_____
- c) Andre endringer_____ (stikkord).

3.3 Gitt øremerking

Ønsker du:

- a) Retningslinjer som nå____
- b) Større kommunal frihet - mindre regelstyring____
- c) Sterkere regelstyring____
- d) Annet_____

Spørsmål 3 Et tilleggsspørsmål om forholdet næringsfond - BU ordningen i landbruket og andre næringer som fiskeri.

Kommunen er saksforbreder og innstiller til Fylkesmannen landbruksavdeling på BU-ordningene i landbruket.

Er saksforbredelsen delegert til interkommunalt organ i deres kommune?

Ja__ Nei__

Evt. Fiskeri

Både på fellestiltak og nye næringer i landbruket kan KN og BU-ordningene finansiere de samme tiltakene.

a) Prøver kommunen å se disse ordningene i sammenheng? Ja__ Nei__

Dersom ja

- a) Skjer samordningen ved administrativ samordning i samme organ, Ja__ Nei__
- b) Skjer samordningen ved politisk samordning i samme organ, Ja__ Nei__

c) Andre
samordningsmåter _____

Spørsmål 4 (tillegg) Forholdet næringsfond/kommunen - SND

a) Er det fellesfinansieringer mellom kommunen og SND.

Aldri ____, Sjelden ____; Ofte ____

b) Hvis ofte, hvem tar initiativ ? _____

c) Hvis fellesfinansiering, hvilken finansieringskilde bruker kommunene? _____

Vedlegg tabeller

Tabell 1. Hvem svarer?

	Antall svar	%
Ordfører	99	49,0
Rådmann	103	51,0
Total	202	

Valid cases 202, missing cases 0

Tabell 2. Svarfordeling distriktpolitisk status

Sone	Antall svar	Svarprosent
A	21	100
B	87	95,6
C	61	100
D	33	100
I alt	202	

Tabell 3. Fylkesvis svarfordeling

FYLKE	Antall svar	Svarprosent
Østfold	3	100
Hedmark	12	100
Oppland	9	100
Buskerud	1	100
Telemark	5	100
Aust-Agder	7	100
Vest-Agder	7	100
Rogaland	5	100
Hordaland	9	100
Sogn og Fjordane	17	100
Møre og Romsdal	25	100
Sør-Trøndelag	15	100
Nord-Trøndelag	20	100
Nordland	27	87,1
Troms	22	100
Finnmark	18	100
I alt	202	

Fond for næringsutvikling

Tabell 4. Kraftfond

			Valid	Cum
Value	Frequency	Percent	Percent	Percent
ja	67	33,2	33,2	33,2
Nei	135	66,8	66,8	100
Total	202	100	100	
Valid cases 202	Missing cases 0			

Tabell 5. Andre fond

			Valid	Cum
Value	Frequency	Percent	Percent	Percent
ja	91	45	45	45
nei	110	54,5	54,5	99,5
	1	0,5	0,5	100
Total	202	100	100	
Valid cases 202	Missing cases 0			

Tabell 6. Type Fond

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Omstilling	8	4	8,8	8,8
Primærnæring	14	6,9	15,4	24,2
Fiskerifond	23	11,4	25,3	49,5
Bu	8	4	8,8	58,2
1+2	3	1,5	3,3	61,5
1+3	1	0,5	1,1	62,6
Oppdriftsfondet	2	1	2,2	64,8
Annet	31	15,3	34,1	98,9
1+7	1	0,5	1,1	100
Mangler	111	55	Missing	
Total	202	100	100	
Valid cases 91	Missing cases 111			

Tabell 7. Fond med egne midler

			Valid	Cum
Value	Frequency	Percent	Percent	Percent
ja	74	36,6	36,6	36,6
nei	128	63,4	63,4	100
	Total 202	100	100	
Valid cases 202	Missing cases 0			

Tabell 8. Andre fond

			Valid	Cum
Value	Frequency	Percent	Percent	Percent
ja	91	45	45	45
nei	110	54,5	54,5	99,5
ikke svart	1	0,5	100	
Total	202	100	100	
Valid cases 202	Missing cases	0		

Interkommunalt samarbeid**Tabell 9. Deltakelse i interkommunalt samarbeid**

			Valid	Cum
Value	N	Percent	Percent	Percent
ja	152	75,2	76	76
nei	48	23,8	24	100
Mangler	2	1	Missing	
Total	202	100	100	
Valid 200	Missing cases	2		

Tabell 10. Antall kommuner som er med i interkommunalt samarbeid

			Valid	Cum
Antall kommuner	Frequency	Percent	Percent	Percent
2	10	5	6,6	6,6
3	27	13,4	17,9	24,5
4	10	5	6,6	31,1
5	37	18,3	24,5	55,6
6	19	9,4	12,6	68,2
7	15	7,4	9,9	78,1
8	7	3,5	4,6	82,8
9	16	7,9	10,6	93,4
10	2	1	1,3	94,7
12	2	1	1,3	96
13	3	1,5	2	98
15	1	0,5	0,7	98,7
18	1	0,5	0,7	99,3
62 (kystzoneplan)	1	0,5	0,7	100
Mangler	51	25,2	Missing	
Total	202	100	100	
Valid cases 151	Missing cases	51		

Tabell 11. Formalisert samarbeid

			Valid	Cum
Value	Frequency	Percent	Percent	Percent
ja	137	67,8	90,1	90,1
nei	15	7,4	9,9	100
missing	50	24,8	missing	
Total	202	100	100	
Valid cases 152	Missing cases 50			

Tabell 12. Interkommunalt/regionalt fellesfond

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Ja	21	10,4	10,4	10,4
Nei	181	89,6	89,6	100
Total	202	100	100	
Valid cases 202	Missing cases 0			

Tabell 13. Erfaringer med interkommunalt samarbeid

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Mest positivt	32	15,8	21,3	21,3
Positiv	54	26,7	36	57,3
Mellomfornøyd	33	16,3	22	79,3
Negativ	14	6,9	9,3	88,7
Ikke svart	17	8,4	11,3	100
Mangler	52	25,7	Missing	
Total	202	100	100	
Valid cases 150	Missing cases 52			

Tabell 14. Politiske og administrative erfaringer med interkommunalt samarbeid

SVARER	Mest positivt	Positiv	Mellomfornøyd	Negativ	Ikke svart	Row Total
Ordfører	25,6	34,6	17,9	10,3	11,5	78
						52
Rådmann	16,7	37,5	26,4	8,3	11,1	72
						48
Column	32	54	33	14	17	150
Total	21,3	36	22	9,3	11,3	100
Velid cases 150	Missing cases 52					

Organisering av næringsfondsforvaltningen

Tabell 15. Administrativ organisering av næringsforvaltningen

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Landbruk	113	55,9	55,9	55,9
Fiskeri	1	0,5	0,5	56,4
Ikke for enkeltnærin	81	40,1	40,1	96,5
Både landbruk og fiske	1	0,5	0,5	97
Annet	6	3	3	100
Total	202	100	100	
Valid cases 202	Missing cases 0			

Tabell 16. Er næringsfond og andre støtteordninger organisert under samme forvaltning

			Valid	Cum
Value	Frequency	Percent	Percent	Percent
Ja	125	61,9	62,2	62,2
Nei	76	37,6	37,8	100
Mangler	1	0,5	Missing	
Total	202	100	100	
Valid 201	Missing cases 1			

Tabell 17. Ansvarlig for næringslivssaker

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Felles sjef	65	32,2	50,4	50,4
Landbruk er sjef	19	9,4	14,7	65,1
Næring er sjef	1	0,5	8,0	65,9
Annet	44	21,8	34,1	100
Mangler	73	36,1	missing	
Total	202	100	100	
Valid cases 129	Missing cases 73			

Tabell 18. Politisk organisering i næringsaker

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Formannskap	83	41,1	41,1	41,1
Utvalg	114	56,4	56,4	97,5
Annet	5	2,5	2,5	100
Total	202	100	100	
Valid cases 202	Missing cases 0			

Denne tabellen krever en liten tilleggsforklaring. I tilfellene der det er utvalg for fellesnæringer er det ofte landbruk som har egne utvalg. Noen ganger er det fellesutvalg for kultur/næring/teknisk.

I mange av tilfellene der formannskapet fungerer som næringsutvalg er det vanligvis egne møter og egen saksforberedelse til sakene. I tilfeller der utvidet formannskap er næringsutvalg, som innebærer at flere politiske representanter er med, og/eller representanter for næringslivet eller representanter fra næringsseksjon/regionråd, har vi registrert dette som utvalg. Kategorien formannskap er bare formannskap.

Det er mangfoldig praksis i forhold til behandlingen av næringslivssaker. Noen utvalg behandler men har ikke vedtaksmyndighet, i saker over visse grenser går behandlingen fra utvalg til kommunestyre, evt. fra utvalg til formannskap. Ordfører og rådmann har noen ganger fullmakter i forhold til å bevilge midler.

Tabell 19. Utvalg for enkelt næringer eller felles utvalg

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Felles for alle	80	39,6	68,4	68,4
Enkelt næringer	37	18,3	31,6	100
Mangler	85	42,1	Missing	
Total	202	100	100	
Valid cases 177	Missing cases 85			

Andre måter å fordele Kommunal og regionaldepartementets midler til næringsfond

Tabell 20. Andre måter å fordele Kommunal- og Regional Departementets midler til næringsfond

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Til kommunen	122	60,4	60,4	60,4
Til interkommunalt organ	7	3,5	3,5	63,9
En blanding	72	35,6	35,6	99,5
Annet	1	0,5	0,5	100
Total	202	100	100	
Valid cases 202	Missing cases 0			

Tabell 21. Gitt direkte til kommunen, øremerking eller inntektssystem,

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Øremerking	159	78,7	78,7	78,7
Inntektssystemet	40	19,8	19,8	98,5
Annet	3	1,5	1,5	100
Total	202	100	100	
Valid cases 202	Missing cases 0			

Tabell 22. Gitt øremerking, retningslinjer som nå, større frihet, eller sterkere regelstyring

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Retningslinjer som nå	40	19,8	19,8	19,8
Mindre reglestyring	155	76,7	76,7	96,5
Mer regelstyring	1	0,5	0,5	97
Annet	6	3,0	3,0	100
Total	202	100	100	
Valid cases 202	Missing cases 0			

Forholdet mellom næringsfond, BU-ordningen i Landbruket evt. andre ordninger som fiskeri

Tabell 23. Saksforberedelsen til BU delegert til interkommunalt organ

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Ja	25	12,4	12,4	12,4
Nei	173	85,6	86,1	98,5
Har ikke BU	3	1,5	1,5	100
Mangler	1	0,5	Missing	
Total	202	100	100	
Valid cases 201	Missing cases 1			

Prøver kommunen å se KN i sammenheng med fellestiltak og nye næringer i landbruket

Tabell 24. Sakforberedelsen delegert til interkommunalt organ

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Ja	25	12,4	12,4	12,4
Nei	173	85,6	86,1	98,5
Har ikke BU	3	1,5	1,5	100
Mangler	1	0,5	Missing	
Total	202	100	100	
Valid cases 201		Missing cases 1		

Tabell 25. Ser kommunen disse ordningene i sammenheng?

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
ja	154	76,2	79	79
Nei	39	19,3	20	99
Har ikke BU	2	1	1	100
Mangler	7	3,5	Missing	
Total	202	100	100	
Valid cases 195	Missing cases 7			

Tabell 26. Administrativ samordning i samme organ

		Percent	Valid	Cum
Value Label	Frequency		Percent	Percent
Ja	115	56,9	74,2	74,2
Nei	37	18,3	23,9	98,1
Har ikke BU	3	1,5	1,9	100
Mangler	47	23,3	Missing	
Total	202	100	100	
Valid cases 155		Missing cases 47		

Tabell 27. Politisk samordning i samme organ

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
ja	105	52	68,6	68,6
Nei	46	22,8	30,1	98,7
Har ikke BU	2	1,0	1,3	100
Mangler	49	24,3	Missing	
Total	202	100	100	
Valid cases 153	Missing cases 49			

Fellesfinansieringer mellom kommune og SND**Tabell 28. Fellesfinansiering KNF og SND**

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Aldri	34	16,8	16,9	16,9
Sjelden	136	67,3	67,7	84,6
Ofte	31	15,3	15,4	100
Mangler	1	0,5	Missing	
Total	202	100	100	
Valid cases 201	Missing cases 1			

Tabell 29. Finansieringskilde ved fellesfinansiering

Value Label	Frequency	Percent	Valid Percent	Cum Percent
Egne	15	7,4	18,8	18,8
Kraftfond	5	2,5	6,3	25
Næringsfond	14	6,9	17,5	42,5
Flere fond	27	13,4	33,8	76,3
Andre	5	2,5	6,3	82,5
1+3	8	4	10	92,5
oppdriftsfond	1	0,5	1,3	93,8
1+2	4	2	5	98,8
1+2+3	1	0,5	1,3	100
Mangler	122	60,4	Missing	
Total	202	100	100	
Valid cases 80	Missing cases	122		

Data fra tiltaksundersøkelsen 1995

2.6. Kva er viktigaste finansieringskildene for ålmenne næringsretta tiltak

2.6.a KAD Fond

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Ikkje viktig	83	19,1	32,2	32,2
Lite viktig	15	3,4	5,8	38
Middels viktig	26	6	10,1	48,1
Viktig	31	7,1	12	60,1
Svært viktig	103	23,7	39,9	100
Mangler	177	40,7	Missing	
Total	435	100	100	
Valid cases 258	Missing cases 177			

2.6.b Kraft Fond

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Ikkje viktig	106	24,4	48,0	48
Lite viktig	16	3,7	7,2	55,2
Middels viktig	18	4,1	8,1	63,3
Viktig	19	4,4	8,6	71,9
Svært viktig	62	14,3	28,1	100
Mangler	214	49,2	Missing	
Total	435	100	100	
Valid cases 221	Missing cases 214			

2.6.c Andre fond kommunen kan nytta

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Ikkje viktig	99	22,8	48,5	48,5
Lite viktig	37	8,5	18,1	66,7
Middels viktig	26	6	12,7	79,4
Viktig	21	4,8	10,3	89,7
Svært viktig	21	4,8	10,3	100
Mangler	231	53,1	Missing	
Total	435	100	100	
Valid cases 204	Missing cases 231			

2.6. d Løyvingar over driftsbudsjettet

		Valid	Cum	
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Ikkje viktig	35	8	11,9	11,9
Lite viktig	50	11,5	17,1	29
Middels viktig	63	14,5	21,5	50,5
Viktig	74	17	25,3	75,8
Svært viktig	71	16,3	24,2	100
Mangler	142	32,6	Missing	
Total	435	100	100	
Valid cases 293	Missing cases 142			

2.6.e Eksterne prosjektmidler (statlige/fylkeskommunale), omstillingsmidler eller lignende

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Ikkje viktig	36	8,3	12,8	12,8
Lite viktig	46	10,6	16,4	29,2
Middels viktig	56	12,9	19,9	49,1
Viktig	78	17,9	27,8	76,9
Svært viktig	65	14,9	23,1	100
Mangler	154	35,4	Missing	
Total	435	100	100	
Valid cases 281	Missing cases 154			

2.6.f Løyvingar frå bedrifter/næringsorganisasjonar

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Ikkje viktig	144	33,1	64,3	64,3
Lite viktig	37	8,5	16,5	80,8
Middels viktig	28	6,4	12,5	93,3
Viktig	11	2,5	4,9	98,2
Svært viktig	4	0,9	1,8	100
Mangler	211	48,5	Missing	
Total	435	100	100	
Valid cases 224	Missing cases 211			

2.6.g Andre kilder

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Ikkje viktig	48	11	60,8	60,8
Lite viktig	7	1,6	8,9	69,6
Middels viktig	4	0,9	5,1	74,7
Viktig	6	1,4	7,6	82,3
Svært viktig	14	3,2	17,7	100
Mangler	356	81,8	Missing	
Total	435	100	100	
Valid cases 79	Missing cases 356			

3.6.g Aksje/andelstegning i bedrifter

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Ikkje bruka	142	32,6	41,8	41,8
Lite bruka	115	26,4	33,8	75,6
Noko bruka	64	14,7	18,8	94,4
Mykje bruka	17	3,9	5	99,4
Svært mykje bruka	2	0,5	0,6	100
Mangler	95	21,8	Missing	
Total	435	100	100	
Valid cases 40	Missing cases 95			

3.6.h Rein kommunal næringsdrift

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Ikkje bruka	225	51,7	66,6	66,6
Lite bruka	82	18,9	24,3	90,8
Noko bruka	22	5,1	6,5	97,3
Mykje bruka	4	0,9	1,2	98,5
Svært mykje bruka	5	1,1	1,5	100
Mangler	97	22,3	Missing	
Total	435	100	100	
Valid cases 338	Missing cases 97			

4.2.a Betydninga av grannkommunar som samarbeidspartnar i kommunen sitt arbeid med næringsutvikling dei 4 siste åra

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Ikkje noko	39	9	11,5	11,5
Lite	85	19,5	25,1	36,6
Noko	141	32,4	41,6	78,2
Mykje	49	11,3	14,5	92,6
Svært mykje	25	5,7	7,4	100
Mangler	96	22,1	Missing	
Total	435	100	100	
Valid cases 137	Missing cases 96			

4.2.b Betydninga av interkommunale samarbeidsorgan

			Valid	Cum
Value label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Ikkje noko	32	7,4	9,4	9,4
Lite	54	12,4	15,9	25,3
Noko	133	30,6	39,1	64,4
Mykje	86	19,8	25,3	89,7
Svært mykje	35	8	10,3	100
Mangler	95	21,8	Missing	
Total	435	100	100	
Valid cases 340	Missing cases 95			

4.2.q Betydninga av banker som samarbeidspartnarar

			Valid	Cum
Value Label	Frequency	Percent	Percent	Percent
Ikkje noko	30	6,9	8,8	8,8
Lite	73	16,8	21,5	30,4
Noko	130	29,9	38,3	68,7
Mykje	86	19,8	25,4	94,1
Svært mykje	20	4,6	5,9	100
Mangler	96	22,1	Missing	
Total	435	100	100	
Valid cases 339	Missing cases 96			

