

Jørgen Amdam

Styring ovanfrå eller nedanfrå?

Vurdering av samordning av 60 og 61 postane

Prosjekttittel	Følgestudie av næringsretta utviklingstiltak
Prosjektansvarleg	Møreforsking Volda
Prosjektleder	Jørgen Amdam, Høgskulen i Volda/ Møreforsking Volda
Finansiering	Regionalpolitisk avdeling, KRD
Ansvarleg utgivar	Møreforsking Volda
ISSN	0805-8075
Sats	Jørgen Amdam
Distribusjon	http://www.moreforsk.no/volda.htm http://www.hivolda.no/fou

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

INNLEIING

Formålet med dette notatet til KRD-REGA er å presentere argument for og mot samordning av 60- og 61-midlane under kapittel 551. Utfordringa er at medan desse to postane er nesten like store i dag, vil gjeninnføring av differensiert arbeidsgivaravgift i større delar av landet medføre at 61-posten vesentleg vil gjelde avgrensa område i Sør-Norge. Den endelege avgrensinga av område for gjeninnføring av differensiert arbeidsgivaravgift er ikkje klar når dette vert skreve, men det sannsynlege er at ”restområda” for 61-midlane vil vere kommunar med eit lavt til middels distriktpolitisk støttenivå. Dette betyr også at både 60- og 61-midlane vil vere på eit relativt lavt nivå målt t.d. som støtte per innbyggjar i desse områda og at det kan gi store transaksjonskostnader å oppretthalde to ulike ordningar for administrasjon av desse midlane. Mot dette kan det argumenterast at midlane har ulike historie og innretning – at 60-midlane vert ”styrt frå toppen av byråkratiet” medan 61-midlane ”er næringslivet sine pengar” og det kan vere frykt for at ”noko går tapt” om 61-midlane vert ”slukt” av 60-posten og tradisjonane knytt til denne.

I dette notatet vil eg først drøfte nærare kunnskap om regelverk, bruksmåtar og erfaringar knytt til middelbruken ut frå ulike utviklings- og planleggingsperspektiv, for deretter å kome med ein del tilrådingar knytt til bestemte forutsetningar. Eg gjer merksam på at dette notatet ikkje byggjer på omfattande forskning og litteraturgjennomgang. Vesentlege kjelder er dei siste offentlege utgreiingane om distriktpolitikken og siste stortingsmelding med underlagsdokument, vår eiga pågåande evaluering av 61-midlane og der vi førebels berre har djupnestudium av to fylke og sjølvsaft grunnleggande litteratur knytt til regional utvikling og planlegging.

Ein kunne knytte merknader til om effektiviteten til dei to virkemidla i ein distriktpolitisk samanheng, men for det første er det liten grunn til å tru at effektane er særleg ulike i ein regionaløkonomisk forstand ved tilsvarende bruk av midlar, for det andre er det gjort lite slike effektstudiar som gir grunnlag for å vurdere om dei fungerer ulikt i ein økonomisk forstand. I staden er dei fleste av argumenta vi har møtt i evalueringa av 61-midlane knytt til ulikskapar mellom dei to virkemidlane fokusert på:

Institusjonelle forhold (kapital) som:

- Kva aktørar er involvert og har makt over midlane – kva gir dette av ulike resultat (mobilisering av aktørar)?
- Kva arenaer og nettverk er involvert – kva gir dette av ulike resultat (relasjonar)?
- Kva kunnskap blir aktivisert?
- Tradisjonar og normer – opptrekte stiar, praksis
- Formelt regelverk

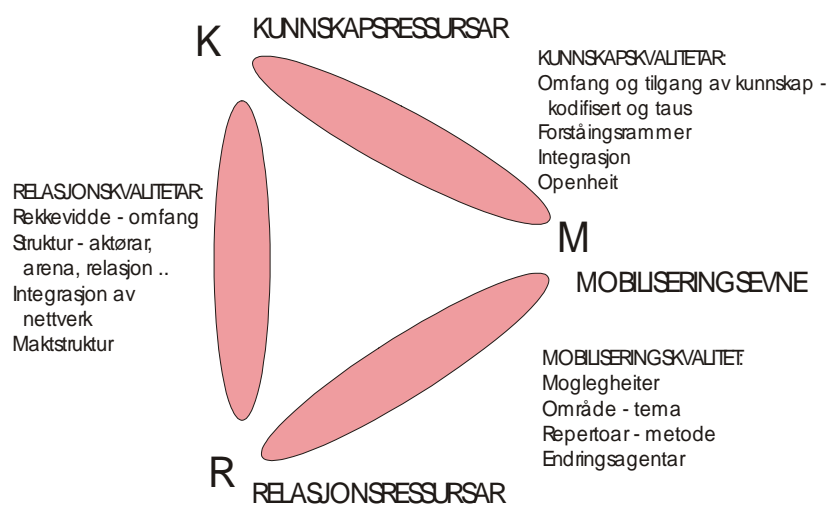
Styrings- og planleggingsprosess (Governance – partnerskap m.m.) som:

- Strategiutvikling – kven styrer denne?
- Organisering – kven styrer denne?

- Gjennomføring – kven styrer denne?
- Kven lærer av prosessar og substans?

INSTITUSJONELLE FORHOLD

Figuren nedanfor viser korleis Patsy Healey og kollegaer illustrerer institusjonell kapital i ein planleggings- og utviklingssamanheng. Over tid vil kunnskap, relasjonar og mobilisering endre seg, men ofte på måtar som framstår som ”stivhengig” og ”tradisjonell”. Det skjer ikkje dramatiske endringar av kunnskap, relasjonar, arenaer, deltaking m.m. over tid – i staden har organisasjonar og institusjonar som eit virkemiddel med seg ei ”historie” som også vil prege framtida om ein ikkje syter for dramatiske brot.



DIMENSJONANE TIL INSTITUSJONELL KAPITAL

Figur 1. Institusjonell kapital etter Healey mfl (1999).

Mange av informantane våre hevdar at eit slikt ”brot” karakteriserer bruken av 61-midlane i forhold til 60, eller kanskje meir rett prosessane og aktørane knytt til avgjerder om middelbruk. Den tydelege sentrale politiske markeringa av at dette var ”næringslivet sine egne pengar” førte i dei fleste fylka til eit brot med administrative tradisjonar knytt til 60-midlane. Andre aktørar, i hovudsak næringslivsrepresentantar, vart mobilisert som hovudaktørar og retningsgivarar i organisering og middelbruk (Rye og Yttredal 2005).

Som KRD sjølv og Knudsen mfl (2005:23) peikar på er det eigentleg marginale forskjellar i regelverket for bruksområda til dei to virkemidla i dag. Oppmjuking av regelverket for 60-midlane gjer at virkemiddelbruken har stor fleksibilitet så lenge den ikkje er i strid med EU-regelverket. Likevel peikar Knudsen mfl (2005:22) sine informantar på at 60-midlane blir oppfatta som ”tradisjonell distriktsutvikling” og ikkje som ”regional utvikling”. ”Over tid har det utviklet seg tunge praksiser knyttet til regionale særcegenheter i måten dette arbeidet drives på.” (Knudsen mfl 2005:39). Ut frå egne tidlegare analyser har eg sett at det er utvikla ”fordelingspraksis” mellom formål, aktørgrupper, regionar m.m. som gjer at tildelte midlar blir fordelt ”etter tradisjon” og på ein slik måte at handlingsrommet blir opplevd som lite, fragmenteringa er stor, forventningane til å få ”sine” midlar er sterke m.m. Dette gjer til dømes at omfordeling mellom tradisjonelle og nye næringar og satsingar blir komplisert og vanskeleg, dei med ”sugerør” og ”faste kakebitar” strittar i mot som venteleg er.

Tabell 1. Hypotesar om institusjonelle eigenskapar ved 60- og 61-postane på fylkesnivå

Institusjonelle forhold:	60-posten	61-posten
Kunnskap om situasjon, utfordringar, effektar m.m. Antaking: makt er avgjerande for kva kunnskap som blir brukt	Brukt kunnskap er sterkt prega av fylkeskommunens byråkrati og tradisjonelle samarbeidspartar som Innovasjon Noreg, NHO, LO, store tradisjonelle bransjar og foretak m.m. og utvikla gjennom samarbeid, sams strategiske og operative prosessar m.m. Kunnskapstilfanget er næringsfokuserert fram for samfunnsorientert, distrikt fram føre region, og fremmar ”tradisjonell bruk” av virkemiddel. <i>Hypotese: dei som har makt i strukturane siler bevisst eller ubevisst kunnskap til eigen fordel.</i>	Brukt kunnskap er førebels ”tilfeldig” og avhengig av kva aktørar som er aktivisert i styringssystemet – men sterkt prega av næringslivaktørar som vil kontrollere bruken av ”sine egne pengar” og deira oppfatningar. Kunnskapen er næringsprega men også retta mot næringslivets samfunnsavhengigheit. Førebels lite prega av sams strategisk tenking/planlegging. Truleg store forskjellar mellom fylka – til dømes S&F der næringslivet har hovudrolla til Nordland der det regionalt er utvikla tette samarbeid mellom næringsliv og folkevalde. <i>Hypotese: ”Tradisjonell” næringslivskunnskap kan bli dominerande også her.</i>
Relasjonar – nettverk mellom aktørar, arenaer m.m. Antaking: makt over middelbruken vil vere prega av relasjonar og nettverk	Over tid er det utvikla tette og sterke relasjonar mellom aktørar som avgjer kven som er innanfor og utanfor i partnerskap, virkemiddelbruk m.m. Dette pregar prosessar og beslutningar. <i>Hypotese: relasjonane er stabile over tid og pregar kven som blir aktivisert i prosessar og middelbruk – hindrar endring og støtte til nyskapande aktivitetar.</i>	Måten midlane vart introdusert på har skapt nye arenaer og relasjonar – til dømes sams program innan samarbeidsområde som det lenge har vore arbeidd med ”frå toppen” utan hell (skogprogrammet i innlandet). Samstundes er dette relasjonar som er på ”næringslivsbana” og lite knytt til andre aktørar og nettverk (sivilt samfunn, politikk, off. administrasjon – store variasjonar her). <i>Hypotese: virkemidlet har aktivisert nye relasjonar og arenaer, men som over tid kan utvikle eksklusiv kontroll over middelbruken.</i>
Mobilisering – kva aktørar som aktivt deltek, kva tema og metodar som blir brukt, endringsagentar	Sjølv om ein ser forsøk på utvikling av nye satsingsområde m.m. frå toppen er det sterk tendens til at dette er ”halvhjerta”, små midlar blir omfordelt, få nye aktørar blir mobilisert m.m. – dei sterke etablerte aktørane kontrollerer prosessar og mobilisering. <i>Hypotese: Tradisjonar, relasjonar, aktivisert kunnskap m.m. gjer at det er vanskeleg å mobilisere nye deltakarar, tema, program m.m.</i>	Nye aktørar er blitt mobilisert i styringssystemet og i program – ”for å få kontroll over egne midlar.” Nye tema er introdusert, like eins nye arbeidsmetodar(?) og endringsagentar. Nye og meir fleksible måtar ”å tenke på” som støtte til utdanningar, offentlege institusjonar, kommunikasjonar m.m. <i>Hypotese: om ikkje nye impulsar kan systemet fort ”sette seg” med egne tradisjonar og praksis – dvs. fungere ”demobiliserande”.</i>
Tradisjonar og regionale normar	Prega av lange distriktspolitiske tradisjonar, verdiar og aktørar som set hinder for ny tematisk og geografisk bruk av midlane	Nytt virkemiddel som endå ikkje har festa seg ved å utvikle sjølvbindande tradisjonar og normar – men som fort kan gjere det.
Formelt regelverk	Stor fleksibilitet med omsyn til samfunnsutvikling, noko avgrensa i forhold til offentlig verksemd og geografisk virkeområde, avgrensa av EU-regelverket innan bedriftsutvikling.	Stor fleksibilitet med omsyn til samfunnsutvikling, avgrensa av EU-regelverket innan bedriftsutvikling og geografisk avgrensing.

Slik sett er 61-midlane i dag utan slike bindingar, handlefridomen blir opplevd som langt større m.m. Men samstundes vil det også her kunne utvikle seg ein ”regulerande og fordelande praksis” som bind den regionale middelbruken. Døme er fordelinga mellom regionar og mellom regionale midlar og bransjeprogram i Nordland og tilsvarande mellom bedriftsretta og ”samfunnsutviklande” midlar i begge fylka (Rye og Yttredal 2005). Slik institusjonalisering og tradisjonsutvikling tar ofte forbausande kort tid – truleg fordi aktørar treng noko ”fast” å halde seg til – systema må gjerast rimeleg forutseibare. *Ei utfordring er derfor om ein kan gjere systema forutseibare og fleksible samstundes.*

På tabell 1 ovanfor har eg forsøkt å oppsummere argument knytt til institusjonell kapital og dei to virkemidla og med vekt på fylkesnivået. Eg gjer merksam på at dette er mi subjektive vurdering av situasjonen i dag og at det vil vere store regionale forskjellar her fordi det er stor spreing i korleis både 60 og spesielt 61 midlane vert brukt frå fylke til fylke.

Eg vil hevde at det i dag ikkje er det sentrale regelverket som set hinder for meir radikal bruk av 60-midlane. I frifylkeforsøket var det ei sams erkjenning i til dømes etatssjefskollegiet i Nordland og mellom sentrale aktørar i Aust-Agder at dersom ein var samd om eit tiltak, prosjekt, program, strategi m.m. så fann ein alltid virkemiddel om nødvendig ved ”fleksibel tolking” av reglar og ”fleksibel bokføring/rapportering” (Amdam 1996). Den store oppmjukinga av regelverket som faktisk har skjedd etter den tid har etter mi mening fjerna alle formelle hinder som kunne vere ei utfordring i frifylkeperioden, men som då krevs det ein ”argumentasjons- og grunngevingstvang” som uansett må vere til stades og klar sams vilje mellom styrande aktørar. Og den irske tilpassinga gjeld i høgste grad også her – om ein gjer fornuftige ting er det sannsynlegvis lett å få tilgjeving sjølv om ein formelt sett ikkje kan få tillating.

Eg er samd med Knudsen mfl (2005) og andre om at dei største hindera med aktiv bruk av 60-midlane er:

- Midlane er små i dei fleste fylka og dette gjer at kampen om fordeling m.m. vert spesielt viktig. I fylke som Nordland med store midlar meiner eg å sjå større fleksibilitet samanlikna med andre fylke. Der er fylkeskommunen også politisk pragmatisk og administrativt sterkt støttande i forhold til 61-middelbruken.
- Tradisjonsbunden ”sjølvbinding” til middelbruk gjer at det opplevde ”handlingsrommet” blir lite og inviterer ikkje til politisk aktivisering, mobilisering av nye aktørar og tema, eller til strategiske endringar.
- Denne ”sjølvbindinga” gjer at fylkeskommunen har lite midlar til ”styring på marginalen” gjennom samarbeid med andre aktørar. I frifylket var ”frie midlar” ein vesentleg ressurs for å kunne invitere til partnerskap og samarbeid og som også virka styrande på til dømes middelbruken til statlege og private aktørar.

Slik sett er 61-midlane ein ”frisk pust” som viser at det går an å gjere heilt andre ting om ein berre greier å ”frigjere midlar” og ”tenke og organisere på nytt”. På tabell 1 har eg forsøkt å vise at det er mange institusjonelle hinder for slike endringar, men også at 61-midlane kan bli fanga i tilsvarande stabile nett av relasjonar og tradisjonar (om enn andre) om ein ikkje greier å vedlikehalde det nyskapande og dynamiske elementet som synes å ha har fungert til no (i det minste i Sogn og Fjordane og Nordland som vi har evaluert til no).

På tabell 2 er skissert mi tolking av Patsy Healey si oppstilling av forskjellar mellom ”Government” (tradisjonell styring) og ”Governance” (sams styring - fleiraktørstyring ...). Fylka sin bruken av 60-midlane er klart prega av ”government” i dag. Til dømes detaljert

målstruktur, ulike rutinar og opplegg for kvantitativ rapportering i forhold til nasjonale mål gjennom tidene har gitt ordninga ei forhistorie prega av kommando og kontroll, byråkratiske rutinar, ein norm-dreven rutineprega logikk, ”profesjonalitet” og vertikal samordning og ansvarleggering. Den nasjonale politikkendringa gjennom ”ansvarsreformen” har tydeleg ikkje endra dette i dei fleste fylka, noko granskinga til Knudsen mfl (2005) klart viser – nissen har blitt med på lasset fordi ein ikkje har skifta aktørar, relasjonar, kunnskap m.m. – sjå tabell 1.

Tabell 2. Government og Governance. Etter P. Healey foredrag i Volda 2003.

Government – ”Styring frå toppen”	Governance – ”Sams leining” – fleiraktør og fleirnivå
Kommando og kontroll	Fleksibel beslutningsfatting – å få konsensus mellom mange partar
Byråkratisk rutine	Eit mangfald av praksis – ”finne vegen”
Norm-dreven rutineprega logikk	Dialog dreven av regulerande praksis – tradisjon, tillit, samtale
Styrt av ”profesjonelle” – politikarar og teknokratar	Styrt av interkulturell dialog og praksis
Vertikal legitimitet og ”accountability” (rapportering)	Horisontal legitimitet og ”accountability” (rapportering)

61-midlane derimot har stort preg av ”governance” – midlane er ”kasta ut” med svært stor fridom til organisering og middelbruk – og dei mobiliserte aktørane i fylka har funne ulike vegar å gå. Vi reknar med at den vidare evalueringa vil vise at det er ulikskapar mellom fylka både med omsyn til kva aktørar og tema som er mobilisert (det er store ulikskapar mellom dei to første fylka), kva relasjonar som er utvikla/aktivisert, kva kunnskap som er brukt m.m. Faren, i forhold til fleksibilitet og dynamikk, er utvikling av særigne tradisjonar og som over tid kan føre til ”governmentliknande” forvaltning av middelbruken. (Dette vil sjølvstund ikkje vere eit problem i dei fylka der redusert arbeidsgivaravgift blir gjeninnført).

No må det seiast at både government og governance har sine fordelar og ulempar. Government har sin store styrke innan forvaltning som skal vere regelbunden og forutseibar, governance innan felt med stor kompleksitet, dynamikk, fragmentert ansvar m.m. og der lite er og bør vere forutseibart. Ei vanleg antaking er at i periodar med stor dynamikk og samfunnsendring så må også utviklingsretta virkemiddel vere prega av det same – ein må ha stor tillit til at lokale og regionale aktørar sjølv veit ”kvar skoen trykker” og ha vide fullmakter for og tillit til at aktørar gjer ”fornuftige ting” – samstundes som ein må kontrollere i forhold til missbruk av typen ”korrupsjon”. Openheit og innsyn i beslutningsprosessar for alle aktørar svært viktig – som Storper (1997) peikar på er open og breitt inkluderande samtalar (talk) og tillitsbygging (trust) dei viktigaste utviklingsmidlane i slike prosessar og i betydeleg grad synes 61-midlane å ha stimulert dette. Dette er truleg noko av bakgrunnen til at informantane våre i 61-evalueringa gjerne ville både ha gjeninnført den automatisk virkande ordninga (reduert arbeidsgivaravgift) og behalde 61-midlane, fordi den siste har stimulert til samarbeid, relasjonsbygging, kunnskapsutveksling m.m. som ellers ikkje ville ha skjedd.

Ved gjeninnføringa av differensiert arbeidsgivaravgift og samtidig ein bruk av 60-midlane (som bør aukast) som er meir lik den for 61-midlane, vil ein kunne få ein slik situasjon i desse støtteområda. Men det vil krevje at brukarar vert meir direkte ansvarleggjort enn tilfellet er for 60-midlane i dag. *Kan 60-midlane brukast til å skape tilsvarende situasjonar som i bruken av 61-posten – og i tilfelle korleis?*

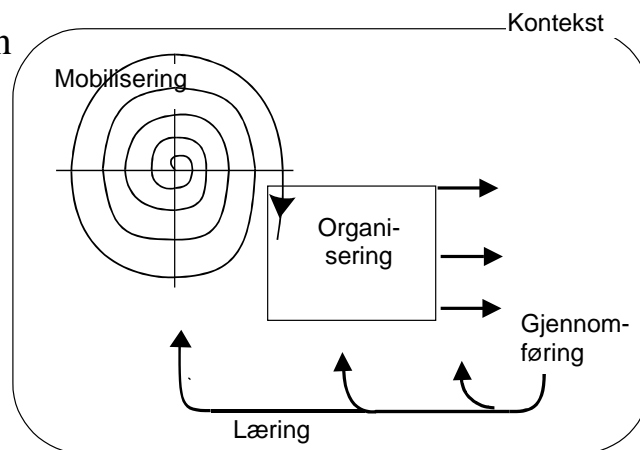
UTVIKLINGS- OG PLANLEGGINGSPROSESSAR

På figur 2 er skissert variablar som er sentrale når ein skal sjå nærare på prosessar knytt til planleggings- og utviklingsarbeid (Amdam og Amdam 2000, Amdam R. 2005). Eg vil bruke desse variablane i den vidare vurderinga av virkemiddelbruken.

Figur 2. Utviklings- og planleggingsvariablar

Utviklings- og planleggingsvariablar

- Mobiliseringsvariabelen
- Organisasjonsvariabelen
- Gjennomføringsvariabelen
- Læringsvariabelen
- Kontekstvariabelen



Mobiliseringsvariabelen – strategikutvikling - fylkesplanlegging

I modellen på figur 2 er mobiliseringsvariabelen dels knytt til kva aktørar, tema m.m. er det som blir aktivisert (mobilisering i figur 1), men også kva slags visjonar, langsiktige mål og strategiar er det som aktørane greier å utvikle i lag. I samarbeidsplanlegging og governance-processar er det forventa, om dei skal vere vellukka, at aktørane greier å skape "fokus", finne felles interesser, utvikle kompromiss m.m. som gjer at dei blir meir handlingsdyktige – dei greier å "finne vegar i lag" (Healey 1997, Amdam R. 2005) som svar på utfordringar m.m. Vi kan kalle dette sams viljesdannande prosessar eller liknande. Sentralt i dette er at det moderne samfunnet er fragmentert med omsyn til kunnskap, relasjonar og mobilisering og berre ved å skape politiske kommunikative prosessar som knyter saman fragmenta kan ein greie å "utvikle vilje i lag og samstundes leve forskjellig". Det er også svært viktig at det er fylkespolitikarane som er i førarsetet i desse prosessane, som gjennom samtalar utviklar breiare kunnskapar om andre aktørar, deira situasjon, utfordringar og behov – og gjennom dette utviklar breiare tillit og ansvar. Til sist er det også politikarane som skal gjere vedtak om strategiar, virkemiddelbruk m.m. – men samstundes på ein slik måte at slike vedtak har brei legitimitet og stimulerer til utviklingsamarbeid.

For ein planleggar er det interessant å lese til dømes Knudsen mfl (2005) sine vurderingar av fylkesplanprosessane fordi dei viser at fylkesplanlegginga langt på veg fungerer slik i dag – dei er arena for sams viljesdanning – problemet er berre at mange mektige aktørar ikkje er med i prosessane eller føler seg bundne av dei og dette synes spesielt å gjelde statleg verksemd.

Til dømes i Sogn og Fjordane kan ei tolking av forvaltninga av 61-midlane vere at politikarane har ”abdisert”. Forhandlingane mellom fylkesordføraren og NHO førte til at NHO tok ansvar for å organisere bruken av midlar og med føretaka som ”vart ramma” i førarsetet. Ei anna tolking, og som eg personleg meiner er meir i samsvar med realitetane, er at dei strategiske fylkesplanprosessane har vore så involverande i S&F at det er utvikla sterke sams oppfatningar om kva som er utfordringane og også kva som er strategiske svar på dei, at ”det var liten fare” med å sleppe ”næringslivet laust”. At den siste tolkinga kan ha mykje føre seg har vi sett ved at deltakarane i virkemiddelstyret sine vurderingar av utfordringar er temmeleg samstemte og godt i samsvar med fylkesplanen og også virkemiddelbruken passar godt med dei strategiske satsingane til fylket. Dei er også involvert i dei rullerande fylkesplanprosessane.

Tilsvarande kan ein seie om Nordland at politikarane der abdiserte i forhold til bransjesatsing og regionale samarbeid, men spesielt det siste er knytt til ei langsiktig satsing i Nordland og som starta i frifylkeperioden gjennom regional organisering av utdanningsutval for å samordne utdanningstiltak mellom næringsliv og offentlege aktørar. Dette er seinare fulgt opp i fylkesplanlegginga. Erkjenninga er at det er så store regionale forskjellar i fylket at ein uansett er nødt til å delegerer både strategiarbeid, organisering og gjennomføring av utviklingspolitikk til regionale samarbeid med tett oppfølging frå fylket. Berre gjennom ansvarleggjering av viktige regionale aktørar og ved å samarbeide tett med desse – vil det vere mogleg å få utvikling nedanfrå. Dette vil krevje sterk delegering innan dei område der det er store regionale ulikskapar i situasjon, utfordringar, strategiar, tiltak m.m. og så må fylkesnivået heller fokusere på hjelp til sjølvhjelp og på område som er sams for heile fylket eller landsdelen. Og det er nettopp denne ”ideologien” om arbeidsdeling og ansvarsfordeling som ein finn igjen i organiseringa av bruken av 61-midlane i Nordland. Bransjeprogram er knytt til fylket/landsdelen, regionaliseringa er knytt til regional ansvarleggjering for eigenutvikling.

Ut frå mine avgrensa kunnskapar er både Nordland og Sogn og Fjordane særtilfelle – fylke som sannsynlegvis har kome lengre i strategisk tenking og organisering enn mange andre fylke. Eg ser likevel mange trekk som viser at dei fleste fylka er godt på veg i slike prosessar, eg er samd med Knudsen mfl (2005) i at fylkesplanane framstår som meir spissa, betre tilpassa til regionale utfordringar m.m. enn før – og kanskje då spesielt i fylke som har store utviklingsutfordringar. Eg meiner også å sjå klare trekk av ”governancetenking” og ”kommunikativ planlegging” gjennom forsøk på brei deltaking og involvering av kommunar, regionråd, organisasjonar i næringsliv, sivilt samfunn m.m. Samstundes registrerer eg også aukande frustrasjonar knytt til statleg regional organisering og manglande reell involvering frå sentrale statlege system.

Ei anna utfordring er at det i mange fylke fortsatt synes å vere mykje ugjort i koplinga mellom strategiske satsingar i fylkesplanlegginga og bruken av til dømes 60-midlane. På same måten som nasjonale regelendringar har vanskeleg for å ”sjå igjennom” i dei ”fasttømra” institusjonelle strukturane, synes også ”fylkesstrategiar” å ha tilsvarande vanskar i mange fylke – i det minste er dette ei hypotese.

Mi vurdering er at frå sentralt nivå kan eg berre sjå fordelar av å legge større vekt på den strategiske fylkesplanlegginga som arena for dialog og brei sams viljedanning og spesielt i

forhold til statleg verksemd. Skal ein få til forbetring her må den strategiske dialogen mellom stat og fylke utvidast i vesentleg grad og også få innvirkning på sentrale område innan den store regionalpolitikken. Oppmjukinga av regelverket innan 60-midlane gir store opningar innan den lille regionalpolitikken og som KRD må utfordre fylka på.

Organisering og gjennomføring

Der det synes å knipe i fylka i dag med omsyn til 60-posten er knytt til organisering og gjennomføring. Prosessane startar ofte breitt involverande og med breie innhald, men raskt blir originale strategiar, tiltak (og deltakarar) ”skvisa ut” slik at ”det sikre” gjenstår. I stor grad skuldast dette at innhaldsprosessane vert kontrollert av ”tiltakssystemet” (i fylket, Innovasjon Norge, NHO m.m.) som skriv referat, lagar utkast til planar m.m. Politisk involvering er også lav. Det same kom fram i intervju med sentrale foretaksleiarar på Nordvestlandet i forhold til deltaking i program frå forskingsrådet m.m. Når dei kom med i prosessane var innhaldet i stor grad bestemt og det var meir eit spørsmål om å tilpasse seg til gitte rammer enn å kunne gripe fatt i eigentlege behov (Amdam 1998). Det er ikkje ”vond vilje”, men institusjonelle forhold som vist framanfor som skaper slike resultat. Eit typisk resultat er at aktuelle brukarar blir passivisert, dei ”hoppa av”, ser ikkje nytten i deltaking m.m.

Dette i motsetning til 61-midlane i til dømes Sogn og Fjordane der virkemiddelstyret har definert satsingsområde – men desse er meir fokusert enn avgrensing, men det er foretak, foretaksgrupper og foretak i kombinasjon med andre aktørar som sjølvstendig utarbeider planar og søknader og som så blir vurdert og eventuelt modifisert gjennom dialog. Styret inviterer uten skarpe føringar anna enn til dømes at føretak må samarbeide, delfinansiere m.m. – planlegging, organisering, innhald, ansvaret for gjennomføring m.m. må søkjarane sjølv syte for. Det same synes i stor grad å vere tilfelle i bruken av midlar på regionnivå i Nordland. Denne måten å arbeide på – proaktivt i forhold til å stimulere til utvikling av prosjekt, program, søknader m.m. – reaktivt og dialogbasert i forhold til innhald men slik at tiltakshavar er ansvarleg, er også velkjent i EU-systemet og i t.d. Innovasjon Norge knytt til vanlege søknader frå einskildbedrifter. Bransjesatsinga i Nordland/Nord-Norge knytt til 61-midlane synes også å ha ein slik karakter.

Etter mi vurdering bør 60-midlane ”frigjerast” frå tradisjonsbudsjettering og forvalta som midlar innretta mot relativt breie og langsiktige strategiske satsingsområde. Dei strategiske og politisk viljesdannande prosessane må definere forventningar til slike satsingar – men ikkje særleg detaljerte. Samstundes må satsingane tildelast budsjett med retningslinjer og så langsiktig som hensiktsmessig. For kvar slik strategi kan det vere eigne partssamansatte styre som proaktivt inviterer til deltaking, men slik at aktuelle brukarar og brukargrupper sjølv må utvikle prosjekt og take ansvar for gjennomføring. Samstundes bør programstyra kunne fungere aktivt som arena for samtale og tillitsbygging mellom søkjarar med sikte på utvikling av sams prosjekt, sams kunnskapsutvikling m.m.

Om ein ser på 61-middelbruken i S&F og Nordland så kunne virkemiddelstyret i S&F vere eit programstyre for omstilling og samarbeid i næringslivet og med tilsvarande satsingar som i dag, kanskje med unntak av midlar avsett til støtte til einskildføretak og som blir kanalisert gjennom IN. Tilsvarande kunne dei regionale virkemiddelstyra vere programstyre for tilsvarande satsingar i Nordland – og med same unntak. Det ein måtte sikre seg er at desse programstyra reelt sett har same fridom til middelbruk og til å ansvarleggjere og stimulere brukarane som virkemiddelstyra til 61-midlane opplever at dei har i dag. Om ein kan få til dette og også at ein betydeleg del av midlane blir forvalta slik, ser eg små utfordringar knytt til samanslåing av 60- og 61-postane i ”restområda” og det vil også stimulere til meir brukarstyring i områda som får gjeninnført differensiert arbeidsgivaravgift.

Igjen vil eg presisere at eg ikkje ser noko hinder i det sentrale regelverket i faktisk å forvalte 60-midlane på ein slik måte. Utfordringane synes i stor grad å vere organisatoriske og økonomiske – dette vil vere lettare å få til i samband med omorganisering (ny regioninndeling) og om ein har betydeleg vekst i midlane og samtidig rimeleg sikring av at ein også får tilsvarende rammer i framtida og som mogleggjer langsiktig satsing. Den kontinuerlege reduksjonen av den reelle storleiken av 60-midlane (jamfør Effektutvalget) kan ikkje seiast å ha stimulert til slik nyskaping og nytenking – ”Når krybba blir tom bitest hestane”.

Læring

I evalueringa vår av 61-midlane var det slåande at aktørane både i S&F og Nordland var komen kort i å etablere læringsarenaer og læringsprosessar knytt til organisering, middelbruk m.m. – men forståeleg nok sidan dei fortsatt var i ein oppstartsfase på intervjudispunktet. Mine erfaringar knytt til 60-midlane er at det også synes å vere eit fråver av tilsvarende prosessar der. Rett nok er det gode kvantitative rapporteringssystem – men kvar er dei utviklingskritiske og inkluderande prosessane med grunnleggjande spørsmål som kva fungerer bra og mindre bra knytt til virkemiddelbruken, kva er moglegheitene/behova, kva er truslane – kva bør vi gjere framover?

Kvantitativ rapportering har sin store styrke innan virkemiddelfelt der det er rimeleg stor stabilitet, der måla er rimeleg klare, der brukargruppene er faste, der resultat kan påvisast rimeleg greitt m.m. Kvalitativ, personleg rapportering er desto meir viktig under ”kaotiske” forhold – dvs. at det er turbulens knytt til kven som eigentleg er og bør vere aktørar, kva som er dei reelle handlingsmåla og målkonflikt, kunnskapen er sprikande og konfliktfylt m.m. På grunn av den raske økonomiske veksten og den store sentraliseringa i Noreg for tida så framstår regionalt utviklingsarbeid som rimeleg kaotisk (i ein teoretisk forstand) i dag – men slikt ”kaos” gir også nye moglegheiter. Eit generelt trekk er at kompleksitet og kaos er svært vanskeleg å handtere/styre frå toppen, det er enklare å rydde i lokale og regionale kaos enn eit oppsummert ”nasjonalt kaos” – og dette er også sterke argument for ansvars- og virkemiddeldelegering (Nilsson og Uhlin 2002). Dette må kombinerast med opne og involverande, kommunikative læreprosessar innan og mellom nivå slik at sentral kunnskap, aktørar og relasjonar blir mobilisert, jam før figur 1.

TILTAK

Gjennomgangen frammanfor viser at det er få formelle hinder for at noverande forvaltningspraksis og bruk av midlar tilsvarende 61-midlane kan fortsette etter ei eventuell samanslåing av 60- og 61-postane i ”restområda” etter gjeninnføring av differensiert arbeidsgivaravgift. Dei største hindera synes å vere knytt til sterke tradisjonar og institusjonar knytt til 60-midlane og som må ”brytast” om ein ønskjer å bygge på erfaringane med brukaraktivisert bruk av 61-midlane og før det dei regionale samordningsmidlane og frifylkeforsøka.

Utfordringa her er at det er grenser for kva ein kan oppnå knytt til ”instruksjon” eller ”kommando” frå toppen. Svært ofte får ein ”god dag mann økseskaft” –prosessar der ”namn” på tradisjonelle prosessar og aktivitetar blir endra for betre å samsvare med ”inn-ord” (som governance og partnerskap for tida) – og så fortset ein stort sett som før. Så korleis få ”reell” i staden for ”symbolsk” endring.

To viktige virkemiddel – a) reell omorganisering og utskifting av aktørar, relasjonar m.m. som følgje av ei regional omorganisering (frå 19 fylke til 7 regionar til dømes) og b) vesentleg

auke av økonomiske utviklingsmidlar – ligg utanfor ramma av diskusjonen her men vil vere interessante og viktige tiltak for å få reell endring i arbeidsmåtar ved aktiv oppfølging. I staden vil eg fokusere på tiltak som kan gjerast innanfor noverande rammer.

Korleis organisere ein betre strategisk kommunikatív dialog mellom stat og fylke (region)?

Læring innan felt som dette krev etter mi meining aktiv dialog bygd på gjensidig tillit. Eg meiner det er særdeles viktig å utvikle betre gjensidig læring mellom stats- og fylkesnivået. Ein kan vere pessimistisk her som Øyvind Glosvik (2000) som i sitt doktorarbeid eigentleg har funne at sjølv om kommunane til ein viss grad kan ”lære av staten”, er staten i liten grad i stand til å ”lære av kommunane”. Det er fleire utfordringar her:

- *Korleis utvikle gode læreprosessar på statsnivå knytt til regional utvikling?* Ei svært viktig utfordring er å få til politiske prosessar mellom dei ansvarlege for både den lille og den store regionalpolitikken. Eg meiner at KRD – REGA bør ha ei svært aktiv rolle og ansvar i å utvikle kunnskap, bygge relasjonar og mobilisere aktørar, strategiar, tema m.m. på nasjonalt nivå knytt til regional utvikling. Arbeid med stortingsmeldingar er sjølv sagt slike prosessar og arenaer, men det bør vurderast om det ikkje bør etablerast arenaer i tillegg. Enn om det vart etablert politiske utval med tilhøyrande tverrdepartementalt sekretariat som kvart år hadde ansvar for politisk dialog med fylka knytt til regional utvikling i breitt og virkemiddelbruk meir spesielt? Enn om ein til fylkesplanen og årlege gjennomføringsplanar kunne ha ein slik dialog der fylka faktisk kunne kanalisere særskilte behov m.m. og kunne utløyse særskilte nasjonale midlar som dei regionale samordningsmidlane. Enn om store delar av midlane knytt til den store regionalpolitikken var lagt inn i denne ”potta”, dvs. at fylka i stor grad kunne påvirke innhaldet i den regionale bruken av slike midlar i aktiv dialog med det nasjonale og regionale nivået. Fordelinga av 60-posten til IN kan delvis vere eit mønster her, men etter meir aktiv og lærande dialog med statsnivået. Ein meir samordna stat, som tek det regionale demokratiet på alvor, vil gi auka legitimitet både til regionalpolitikk nasjonalt og til det regionale demokratiet som ein viktig og ansvarleg regional utviklingsaktør.
- *Korleis få betre strategisk fokus på bruken av 60 (og 61) midlane i fylka?* Ein del av svaret ligg sjølv sagt i punktet ovanfor, om staten gir større legitimitet til og aksept av regionale strategiar og brei virkemiddelbruk så vil regionale strategiutviklande prosessar også bli viktigare for i dag passive regionale aktørar som statsetatar m.m. Hinder her er sjølv sagt den statlege territorielle organiseringa. I Norge tek vi til å nærme oss irske tilstandar der hovudutfordringa med regional planlegging er å få til betre samordning av staten. Men fylka kan også gjere meir sjølv. Eg meiner å sjå at strategiar som blir utvikla til dømes knytt til regional utvikling i liten grad greier å ”slå gjennom” i forhold til sterke tradisjonsbundne organisatoriske og institusjonelle føringar. Fylka sjølv må bryte slike strukturar og vesentleg i den samanhengen vil vere å arbeide meir strategisk proaktivt og operativt reaktivt – dvs. aktivt utvikle strategiske satsingar med stor mobilisering og samstundes ansvarleggjering av brukarar i den praktiske planlegginga av innhald i og omfang av samarbeidsprosjekt. Strategiutvikling med tilknytte forventningar, rammer, langsiktige budsjett, overordna organisering, arbeidsmetodar m.m. er eit særdeles viktig politisk arbeid i lag med aktiv oppfølging og læring. Korleis organiserings- og gjennomføringsarbeidet praktisk bør gjerast meiner eg det er best å overlate til brukarane sjølv innan dette komplekse området.

- *Korleis få til betre læring mellom stat og fylke?* Som peika på ovanfor må læringsprosessar av denne typen vere meir enn symbolske, dei må ha reelle innhald som gjer det viktig for aktørar å delta. Dette krev ei rimeleg maktdeling mellom aktørar og prosessar som blir opplevd som givande. Enn om store delar av virkemidlane er delegert til fylkesnivået slik at om statlege etatar skal ha innverknad på desse delane av "eigne midlar" så må det vere i samforståing med regionale politiske aktørar. Enn om statsnivået (REGA) har friske midlar som kan brukast både i forhold til regionar og sektorar med grunnlag i slike dialogar? Enn om fylka sjølv har "friske midlar" som også kan brukast til slike partnerskap med offentlege og private aktørar? Enn om ein greier å bryte med "tradisjonsfordeling" av slike midlar og samstundes få rimeleg langsiktige garantiar for rammer også frå staten slik at det er mogleg å utvikle langsiktige strategiar av eit visst omfang? Enn om både stats- og regionnivået aktivt utviklar ny kunnskap om regional samfunnsutvikling og som kan aktiviserast og konfronterast i slike dialogar? Slike og andre forhold meiner eg kan vere med til å gi betre nivåovergripande dialog, læring og tillit.

Korleis få til betre ansvarsdeling regionalt?

- *Korleis ansvarleggjere brukarar?* Ei vesentleg vinning ved bruken av 61-posten er at brukarane har teke ansvar for praktisk organisering og gjennomføring av tiltak og gjennom dette også utvikla eigarskap. Etter mi vurdering vil ei utvida partnerskaps- og governance-tenking knytt til 60-posten krevje ei aktivisering og ansvarleggjering av brukarar. Utvikling av strategiar, satsingar m.m. må gjerast gjennom strategiske partnerskapsprosessar der dei politisk ansvarlege til slutt må gjere formelle vedtak. Men arbeidet med 61-posten viser at vidare organisering av gjennomføring og praktisk gjennomføring kan overlatast til ansvarleggjorte partar og som gjennom dette også utviklar eigarskap og eigeninnsats i aktivitetar og middelbruk. Det må vere brukarane, interessentane som må stimulerast til å take ansvar for å utvikle planar, organisering, gjennomføring, eigenevaluering m.m. – utvikle eigarskap og også om mogleg å legge inn egne ressursar. Samstundes bør fylkeskommunen politisk og administrativt fungere som aktiv støttespelar og også organisere "kritisk rettleiing og kvalitetssikring" for å få betre og bevisstgjorde søknader/planar, god organisering med partnerskapsavtalar og gjennomføring – men det praktiske initiativet må vere hjå brukarane.
- *Politikarrolla.* Det politiske systemet må ha det strategiske ansvaret og dermed ansvara for – i tett samarbeid med alle aktuelle partnarar – å utvikle langsiktige planar, strategiar, program m.m. og med tilknytte forventningar om prosess og substans – og tilsvarende å syte for både kontinuerleg læringsretta evaluering. Kunnskapsutvikling til politikarar og det politiske systemet er også viktig, at politikarar deltek – i klart mindretal – i styringsgrupper m.m. knytt til gjennomføring kan vere viktig i denne samanhengen for å få knytt saman nettverk og relasjonar – men då må rolle og ansvar vere klar. Så langt vi har sett har dette fungert godt i både Sogn og Fjordane og Nordland.
- *Skille mellom den proaktive utviklingsagenten og forvaltaren.* I vurdering av 61-midlane har kvalitetssikring i stor grad blitt overlatt til forvaltningsaktørar som IN eller konsulentar, medan dei som har vore sekretæriat for styringsorgana i stor grad har hatt ei oppsøkjande og mobiliserande rolle. Utviklingsarbeid krev endringsagentar og "provokatørar" som kan greier å "vekke" aktørar – som kan greie å arbeide i ein "governancesituasjon". I stor grad synes også medlemmar av styringsgruppene i lag med sekretariata å ha teke ei slik utviklingsrolle med aktiv bruk av sine egne

relasjonar og nettverk – og som synes å fungere godt. Men dette er ei heilt anna rolle enn ”forvaltaren” som ventar på søknad og som skal drive med formell behandling og avgjerd. Arbeidsdelinga i til dømes Sogn og Fjordane der styret og sekretariatet er proaktivt, medan Innovasjon Norge syter for kvalitetssikring, synes å fungere bra der ut frå slike prinsipp og spesielt fordi rollene og arbeidsdelinga framstår som klar.

Korleis få til betre læring mellom lokale og regionale aktørar?

- *Korleis få større brukarstyring av ”nye 60 midlane”?* Eg meiner at 61-posten her har vist ein farbar veg i mange fylke. Til dømes næringslivet sine representantar har vist stort ansvar og lagt inn store eigne ressursar i å utvikle gode brukarstyrte prosessar, dei har vist seg tilliten verdig. Som i alle andre slike prosessar krevs det aktivt arbeid for å mobilisere dei personane og organisasjonane som har brei tillit innan feltet ein vil satse og så å ansvarleggjere desse i den reelle styringa. I til dømes evalueringa i Nordland kom det fram at ein ikkje alltid hadde vore like heldig med å finne ”rette personar” i styringssystema av partnerskap – dette er sjølvsagt alltid ei utfordring når ein går inn på nye felt – og som berre kan fangast opp gjennom aktive samtalar og læring. Med bakgrunn i eit opplæringsprogram om partnerskap og programarbeid har Øyvind Glosvik og eg (1997) peika på fleire praktiske grep her. Reint læringsmessig har ein mange av dei same utfordringane som i forholdet mellom stat og fylke.
- *Erfaringslæring.* Typiske trekk i det fragmenterte samfunnet er at kunnskapane våre på same måte som relasjonane våre er sterkt avgrensa og manglar både nivå- og sektorovergriping. Total ”samordning” er sjølvsagt umogleg, men både i det strategiutviklande arbeidet og innan avgrensa strategiske satsingar bør det vere mogleg å ha meir aktiv læring og kunnskapsutveksling enn i dag. I dag er det truleg lite direkte læringsorientert kontakt mellom sentrale aktørar i 60- og 61-middelbruken. Det er ei stor utfordring i kvar av fylka å få til tettare kopling mellom aktørar slik at ein får aktiv kunnskapsformidling, relasjonsbygging og ny mobilisering og fylkeskommunen må ha eit primæransvar for å få dette til.
- *Gode døme.* I følgeevalueringa vår av 61-midlane har vi ikkje hatt høve til å gå nærare inn i konkrete prosjekt eller konkrete arbeidsmåtar utanom fylkesnivået. Måtane som det vert arbeidd på i dei regionale styringsgruppene i Nordland er spanande og burde evaluerast og rapporterast nærare. Like eins er det kome fram at i mange fylke er det sett i gang spanande utviklingsprogram med deltakarar som tidlegare har vore vanskelege å aktivisere. Det vil vere viktig at fylka sjølv dokumenterer slik nyskaping og at slik kunnskap blir formidla både innan fylket og mellom fylke. Eit utval av slike prosjekt bør også evaluerast og dokumenterast i ein nasjonal samanheng.
- *Opplæring og organisasjonsutvikling.* Ein viktig aktivitet for å ”bryte tradisjonar” er opplæring og organisatoriske endringar. I til dømes frifylket førte etablering av etatssjefskollegium på tvers av fylkeskommune og stat til nye kunnskaps- og mobiliseringsprosessar, det same gjorde organisatorisk ”samrøre”, omfordeling av saksbehandling ut frå kompetanse meir enn formelt ansvar m.m. til betydeleg intern effektivisering og profilsering (Amdam 1996). Etablering av sams utviklings- og opplæringsprogram på tvers av privat-offentleg og stat-fylke-kommune m.m. kan vere viktige trekk for å få endre kunnskapar og relasjonar.

Tilvisingar

- Amdam J. (1996): Frå samordning til samhandling. Sluttevaluering av frifylkeforsøka i Aust-Agder og Nordland. Forskningsrapport nr. 20. Møreforskning Volda.
- Amdam J. (1998): REGIONALE UTVIKLINGSPROGRAM OG PARTNERSKAP MELLOM PRIVATE OG OFFENTLEGE UTVIKLINGSAKTØRAR. Krav og forventningar på Nordvestlandet. Møreforskning notat 6/98.
- Amdam J. (1997): Planning for rural and local development in Ireland and Norway. I Byron R., J. Walsh and P. Breathnach (eds.) Sustainable Development on the North Atlantic Margin. Ashgate. Aldershot.
- Amdam, J. (2000): Confidence Building in Local Planning and Development. Some experience from Norway. European Planning Studies, Vol. 8, No. 5.
- Amdam J. (2003): Structure and strategy for regional learning and innovation – challenges for regional planning. European Planning Studies, Vol.11, No. 6.
- Amdam, J. og Amdam, R. 2000: Kommunikativ planlegging. Oslo: Samlaget.
- Amdam R. and O. Bukve (eds. 2004): Det regionale regimeskiftet – tilfellet Noreg. Tapir akademisk forlag. Trondheim.
- Amdam R. (2005): Planlegging som handling. Universitetsforlaget.
- Glovik Ø. og J. Amdam (1997): Programarbeid og partnerskap i praksis – erfaringar frå Sogn og Fjordane. Vestlandsforskning og Møreforskning rapport nr. 5/97.
- Glovik Ø. (2000): I grenseland. Læring emllom stat og kommune. Avhandling dr. polit. UiBergen. Inst for adm. og org.
- Healey, P. (1997). Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. Macmillan Press Ltd. London.
- Healey, P., A. Khakee, A. Motte and B. Needham (eds.) 1997: Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe. UCL Press London.
- Healey, P., A. Madanapour and C. Magalhaes (1999): Institutional Capacity-building, Urban Planning and Urban Regeneration Projects. In M. Sotarauta (ed.) Urban Futures: A Loss of Shadows in the Flowing Spaces? Futura vol. 18. No. 3/1999. p. 117 - 137.
- Knudsen, J.P., B. Moen, L.O. Persson, S. Skålnes og J. M. Steineke (2005): En vurdering av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapens funksjon i den sammenheng. Nordregio.
- Nilsson J.E. og Å. Uhlin (2002): Regionala innovasjonssystem. En fördjupat kunskapsöversikt. VINNOVA Rapport VR 2002:3.
- Storper, M. (1997): The Regional World. Territorial Development in a Global Economy. The Guilford Press. New York. London
- Stöhr W. (red.) 1990: Global Challenge and Local Response. Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe. The United Nations University. Mansell. London og New York.
- Rye, M. og E. R. Yttredal (2005): Følgjestudie av kap. 551, post 61. Prosess og profilanalyse. Arbeidsrapport nr. 181. Møreforskning Volda og Molde.