



NIVI-rapport 2010:3

**Delegering av forvaltningen av
regionale utviklingsmidler til
virksomheter som ikke er offentlig
heleid**

**Utarbeidet på oppdrag av Kommunal- og
regionaldepartementet**

Av Jørund K Nilsen og Magne Langset

FORORD

På oppdrag fra Kommunal og regionaldepartementet har NIVI Analyse gjennomført en kartlegging og analyse av fylkeskommunenes delegering av forvaltningsmyndighet til virksomheter som ikke er offentlig heleid. Rapporten består av tre hoveddeler: Først gis en bred kartlegging som gir oversikt over omfanget av slik delegering, hvilke forvaltningsmodeller som benyttes og hvordan midlene som blir forvaltet på denne måten blir fulgt opp. Deretter følger en drøfting av hvilke konsekvenser det vil ha dersom det ikke lenger vil være anledning for ikke-heleide offentlige selskaper å forvalte midler over kap. 551 postene 60 og 61. Til slutt gis det forslag til og vurderinger av alternative forvaltningsmodeller.

Prosjektet er gjennomført i perioden mai – september 2010. Kontaktpersoner i Kommunal- og regionaldepartementet har vært seniorrådgiver Ole Magnus Aurdal og seniorrådgiver Ingebjørg Fiskum.

Konsulenten er ansvarlig for alle vurderinger av innsamlet materiale, inkludert oppsummering av hovedinntrykk, problematiseringer og drøfting av alternativ forvaltning. Ansvarlige konsulenter i NIVI har vært Magne Langset og Jørund K Nilsen. Geir Vinsand har bistått i ulike deler av arbeidet og ved kvalitetssikring.

Oslo, 15. September 2010.

Innhold

SAMMENDRAG	4
1 INNLEDNING	7
2 HOVEDTREKKENE I DAGENS FORVALTNINGSREGIME	8
2.1 Ansvarsreformen.....	8
2.2 Målstruktur og rapporteringssystem	8
2.5 Hvem er forvalter?	10
2.6 Evalueringer av virkemiddelbruken	11
3 PROBLEMSTILLINGER, METODE OG AVGRENNSINGER	14
3.1 Problemstillinger.....	14
3.2 Metode	14
3.3 Avgrensinger.....	14
4 KARTLEGGING	17
4.1 Kartlegging av 60 posten	17
4.1.1 Omfang av delegering.....	17
4.1.2 Organisasjonsformer.....	19
4.1.3 Økonomisk omfang	19
4.2 Kartlegging av 61 posten	20
4.2.1 Omfang av delegering.....	20
4.2.2 Organisasjonsformer.....	21
4.2.3 Økonomisk omfang	22
4.3 Variasjoner i forvaltningsmodeller	23
4.3.1 Forvaltningsmodeller for 60-posten	24
4.3.2 Forvaltningsmodeller for 61-posten	25
4.4 Fylkeskommunenes oppfølging.....	26
4.4.1 Sogn og Fjordane	27
4.4.2 Møre og Romsdal	29
4.4.3 Oppsummering	29
5. KONSEKVENSER AV ENDRET PRAKSIS	30
5.1 Argumenter for og mot	30
5.1.1 Mulige fortrinn.....	31
5.1.2 Mulige utfordringer	32
5.2 Fylkeskommunenes synspunkter og vurderinger	33
5.2.1 Fylkeskommunenes argumenter for	34
5.2.3 Fylkeskommunenes argumenter mot	35
6 FORSLAG TIL ALTERNATIVE MODELLER	37
6.1 Alternativ forvaltning	37
6.2 Forvaltning gjennom fylkeskommunen selv	38
6.3 Forvaltning gjennom offentlig heleide selvstendige rettssubjekter	38
6.4 Forvaltning gjennom ordinære forvaltningsorganer	39
6.5 Vurderinger fra NIVI	40
BENYTTET LITTERATUR	42

Sammendrag

Bakgrunn og struktur

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har desentralisert til fylkeskommunene å være forvalter for kap. 551 post 60 ”*Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling*” og post 61 ”*Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift*”. Hovedregelen for forvaltningen av tilskuddsordningene er at fylkeskommunene selv forvalter midlene. Når det anses som forsvarlig og vedkommende instans er villig til det, kan fylkeskommunene delegere ansvaret videre til andre aktører. Slik delegering kan i utgangspunktet ikke skje til andre enn virksomheter som er 100 prosent offentlig eid.

Det er imidlertid praksis i noen fylker at ikke offentlig heleide selskaper også delegeres ansvar for forvaltningen. For å få styrket kunnskapen om dagens praksis har Kommunal- og regionaldepartementet sett behov for å få kartlagt omfanget av slik delegering, få drøftet konsekvenser av eventuelle endringer i dagens forvaltningsregime og se på mulige alternativer til framtidige modeller for forvaltning.

Rapporten er bygd opp i tre hoveddeler: Først gis en bred kartlegging som gir oversikt over omfanget av delegering av forvaltningsansvaret fra fylkeskommunene til ikke-helheide offentlige virksomheter, hvilke forvaltningsmodeller som finnes for slik forvaltning og hvordan midlene som blir forvaltet av slike selskaper blir fulgt opp. Deretter følger en drøfting av hvilke konsekvenser det vil ha dersom det ikke lenger vil være anledning for ikke-heleide offentlige selskaper å forvalte midler over kap. 551 postene 60 og 61. Til slutt gis det forslag til og vurderinger av alternative forvaltningsmodeller.

Resultater av kartlegging

Det samlede bildet som har avtegnet seg i kartleggingen er at delegering av forvaltningsansvaret for budsjettkapittel 551 post 60 og 61 post til ikke heleide offentlige aktører har et begrenset omfang.

Et stort flertall av fylkeskommunene - 12 av 19 - oppgir at de kun delegerer til offentlige heleide virksomheter. For 60 posten ble 23 millioner kroner forvaltet på denne måten. Det tilsvarer 1,5 prosent av den samlede tildelingen til fylkeskommunene over post 60 i 2010. Vi fant 12 tilfeller av slik forvaltning i hhv. Rogaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag.

For post 61 er innslaget av slik forvaltning større. Her blir drøyt 101 millioner kroner forvaltet på denne måten. Det tilsvarer 18 prosent av midlene som samlet fordeles fylkeskommunen over denne posten. Antall forvaltere med privatrettlig organisasjonsform for 61 posten summrerte seg til 13 fordelt på Rogaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Troms.

Aksjeselskap er den rettslige organisasjonsformen som benyttes i flest tilfeller, både blant de ikke offentlige forvalterne for 60 posten og for 61 posten. Om lag 2/3 av virksomhetene er organisert som aksjeselskap. Det offentliges eierandeler i aksjeselskapene varierer en god del, fra minoritetsandeler på rundt 20 prosent i enkelte utviklings/vekstselskaper til å være majoritetseier i andre. Foreningsformen kommer som god nummer to mht bruk av organisasjonsform

blant disse forvalterne. Flere virksomheter med ulike benevnelser, som næringsforum, næringslag og fondsstyrer er rettslig regulert som forening.

Forvaltningsmodeller

Når det gjelder spørsmålet om hvilke forvaltningsmodeller som benyttes i fylkene der det forekommer delegering til privatrettslige forvaltere, har vi skilt mellom direktedelegering og videredelegering. Når det gjelder modellen med direkte delegasjon fra fylkeskommune til ikke heleid offentlig organ har fylkeskommune kun rapportert om fire slike tilfeller. Videredelegering fra kommunene til ikke heleide offentlige virksomheter er den dominerende modellen og forekommer både når det gjelder forvaltningen av omstillingsmidler (post 60), forvaltningen av kommunale næringsfond (post 60) og for kompensasjonsmidlene for økt arbeidsgiveravgift over 61 posten.

Fylkeskommunenes oppfølging

Fylkeskommunes rutiner for oppfølging av midlene er gjennomgått i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Begge fylkeskommuner understreker at når fylkeskommunen utøver myndighet direkte delegert fra staten påhviler det fylkeskommunen et ansvar for at dette gjøres i samsvar med statlige mål, føringer og retningslinjer. På samme måte som i tilsagnsbrev til offentlige forvaltere (kommuner, regionråd) blir det i tilsagnsbrevene til slike forvalter understreket at lovverk og forskrifter omkring bruk og forvaltning av disse midlene skal følges. Vi har videre sett at oppfølgingen skjer i hovedsak gjennom prosessen rundt de årlige bevilgninger, men også gjennom deltagelse fra fylkeskommunen i aktuelle styrer og/eller fra kommune der forvaltningen av midlene er videredelegert fra kommuner til ikke offentlige heleide virksomheter.

Konsekvenser av endret praksis

For å vurdere konsekvenser av eventuelle endringer i dagens praksis for forvaltningen av tilskuddsordningene har vi foretatt gjennomgang av prinsipielle argumenter og fylkeskommunenes egne vurderinger av dagens forvaltningsregime. Konsekvenser av mulige endringer knyttes opp til vurderinger av effektivitet, profesjonalitet og ønsket samvirke mellom det offentlige og det private på den ene side og på den andre side vurderinger knyttet til muligheten for politisk kontroll og styring, og hensynet til å unngå uheldig sammenblanding av roller og interesser. For de sju fylkeskommunene hvor det i dag praktiserer delegering til ikke heleide offentlige virksomheter – direkte eller som videredelegering fra kommunene – vil et forbud (dersom det skulle bli aktuelt) innebærer at forvaltningen i en viss utstrekning må omorganiseres, og at det må finnes andre måter for å involvere næringsliv og andre parter i så vel lokalt omstillingsarbeid som i det regionale utviklingsarbeidet mer generelt.

Alternative modeller

I siste del av rapporten gjennomgår vi tre alternative modeller dersom fylkeskommunen ikke lenger gis anledning til delegering til privatrettslige aktører.:

- At forvaltningen av de aktuelle midlene skjer av fylkeskommunen selv som juridisk person.
- At forvaltningen av de aktuelle midlene skjer av organer utenfor den ordinære styringslinje (selvstendige rettssubjekter), men hvor fylkeskommunen eller kommunen(e) er heleier.

- At forvaltningskompetansen for de aktuelle midlene delegeres (sidelengs) til andre offentlige organer, dvs. kommuner, regionråd etc.

Modellene er ikke gjensidig utelukkende og fylkeskommunen vil kunne kombinere elementer alle tre modeller dersom muligheten for delegering til ikke offentlige heleide virksomheter blir avskåret.

Bør praksis videreføres – NIVIs vurdering

Avslutningsvis drøfter vi om dagens praksis bør endres slik at det ikke lenger vil være anledning for ikke offentlige heleide selskaper å forvalte midler bevilget over kap. 551 post 60 og 61. Vårt prinsipielle utgangspunkt er at det er uheldig om større bevilgninger blir forvaltet av privatrettslige organisasjonsformer, der virksomhetens øverste ansvarlige organ ikke er underlagt den alminnelige demokratiske kontroll. Vi reiser likevel spørsmålet om fordelene ved å avskjære muligheten for forvaltning ved privatrettslige organer oppveier ulempene. Det påpekes at med det beskjedne omfanget som slik forvaltning tross alt har, vil ikke endringer i praktiseringen av regelverket den ene eller andre veien medføre store konsekvenser for noen av fylkeskommunene. For de kommuner og lokalsamfunn som ser seg godt tjent med å bruke slike virksomheter i sitt omstillings- og næringsarbeid synes imidlertid en slik begrensning uheldig.

De viktigste argumentene for å begrense adgangen til å delegere forvaltningsmyndighet til private er hensynet til henholdsvis politisk styring og kontroll og rettssikkerhet. Som vi har sett kan hensynet til styring og kontroll ivaretas ved hjelp av samtykke, f eks gjennom avtaler, selv om slike konstruksjoner representerer en indirekte styringsform. Rettssikkerhetsargumentet har mest vekt i tilfeller hvor det er tale om å delegere innngripende myndighet, dvs. adgang til å pålegge rettigheter eller plikter for enkeltindivider. Det kan argumenteres for at delegering av forvaltning av statlige midler etter bestemte kriterier slik sett ikke kan sammenlignes med delegasjon av kompetansen til å treffe innngripende vedtak med konsekvenser for enkeltindivider.

Konklusjoner om fremtidig modell krever etter NIVIs en vurdering en avveining av så vel prinsipielle som praktiske hensyn. Vektlegges de prinsipielle motargumenter og det er sannsynlig at det faktiske omfanget kan øke, kan det tale for at det bør gjøres innstramminger i forhold til dagens praksis. Vektlegges derimot mer praktisk-politiske hensyn, som ønsket om å involvere næringslivet i forvaltningen og at de politisk ansvarlige aktører selv ikke erfarer styringsmessige problemer ved dagens praksis, kan det tale for fortsatt mulighet for ekstern forvaltning. Spørsmålet om fortsatt åpning for privatrettlig forvaltning av midlene må imidlertid også ses i sammenheng med videreutviklingen av rammene og prinsippene for bruken av de distrikts- og regionalpolitisk virkemidlene generelt.

1 Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har desentralisert til fylkeskommunene å være forvalter for kap. 551 post 60 ”*Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling*” og post 61 ”*Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift*”. For begge postene er målsettingen at bevilgningene skal bidra til å realisere nasjonale og fylkeskommunale mål for regional utvikling tilpasset regionale forutsetninger. I tillegg er det presistert at post 61 skal legge særlig vekt på å bidra til utvikling av næringsliv og arbeidsplasser i områder som ikke fikk gjeninnført differensiert arbeidsgiveravgift eller som fikk gjeninnført ordningen med en høyere sats enn før 2004. I 2010 forvalter fylkeskommunene om lag 2 163 mill. kr. over kapittel 551 post 60 og 61.

Hovedregelen for forvaltningen av tilskuddsmidlene er at fylkeskommunene selv forvalter midlene. Når det anses som forsvarlig og vedkommende instans er villig til det, kan fylkeskommunene delegere ansvaret videre til andre aktører. I utgangspunktet kan ikke en fylkeskommune delegere forvaltningen av slike midler til andre enn virksomheter som er 100 prosent offentlig eid. Reglementet for økonomistyring i staten sier imidlertid at dersom det likevel er ønskelig for en fylkeskommune/ kommune å delegere til ikke-helleide offentlige selskap skal dette forelegges/godkjennes av Finansdepartementet.

Dagens praksis viser et visst omfang som innebærer unntak fra hovedregelen, ved at ikke offentlig heleide selskaper også delegeres ansvar for forvaltningen. Dette kan være næringsselskaper, næringshager, omstillingsselskaper, stiftelser, fondsstyrer mv. Kommunal- og regionaldepartementet har ikke full oversikt over hvor utbredt denne typen forvaltning er og hvilke varianter av forvaltningsmodeller som finnes i de ulike fylkene.

I KRDs budsjettproposisjon for 2010 heter det at *departementet vil vurdere muligheten for fylkeskommunene til å delegere forvaltningen til selskaper og selvstendige rettssubjekter som det offentlige ikke eier fullt ut der dette er hensiktsmessig*. Inntil resultatene av departementets utredning er klar har imidlertid departementet presistert overfor fylkeskommunene at det ikke er anledning til å delegere forvaltningen til ytterligere selskaper som ikke er fullt ut offentlig eide. I denne rapporten har NIVI på oppdrag av KRD gjennomført en kartlegging av innslaget av ”ikke-offentlig” forvaltning av midlene og drøftet departementets problemstillinger.

Rapporten er bygd opp i tre hoveddeler: Først gis en bred kartlegging som gir oversikt over omfanget av delegering av forvaltningsansvaret fra fylkeskommunene til ikke-helleide offentlige virksomheter, hvilke forvaltningsmodeller som finnes for slik forvaltning og hvordan midlene som blir forvaltet av slike selskaper blir fulgt opp. Deretter følger en drøfting av hvilke konsekvenser det vil ha dersom det ikke lenger vil være anledning for ikke-helleide offentlige selskaper å forvalte midler over kap 551.postene 60 og 61. Til slutt gis det forslag til og vurderinger av alternative forvaltningsmodeller. Før analysen av rapportens tre hovedproblemstillinger gis imidlertid en gjennomgang av viktige kjennetegn ved midlene, herunder den nasjonale målstrukturen, hovedtrekkene i dagens forvaltningsregime og resultatene fra en nylig gjennomført evaluering av bruken av virkemidlene.

2 Hovedtrekkene i dagens forvaltningsregime

2.1 Ansvarsreformen

I 2003 ble det gjennomført en større omlegging av midlene som gikk til distriktpolitikk og regional utvikling (programkategori 13.50). Med reformen, som fikk benevnelsen ”Ansvarsreformen” ble hoveddelen av de regionalpolitiske midlene overført fra KRD til fylkeskommunene. Reformen var i tråd med målsettingen om å styrke fylkeskommunen som regional utviklingsaktør og bidra til at ansvaret for virkemiddelbruken ble flyttet nærmere mottakerne av midlene. Tankegangen var basert på en forståelse av at regional utvikling må ta utgangspunkt i de utfordringer, muligheter og ressurser som preger et bestemt område og at virkemiddelbruken må tilpasses og prioriteres regionalt av politisk valgte representanter i samme område.

Selv om ansvarsreformen er en desentraliseringsreform for å styrke fylkeskommunenes rolle og ansvar som regional utviklingsaktør, skal det samtidig poengteres at midlene blir overført til fylkeskommunen som et øremerket tilskudd. De er ikke lagt inn som en del av rammetilskuddet til fylkeskommunene. Det innebærer at fylkeskommunenes frihet til å disponere midlene er begrenset til det formål bevilgningen gjelder for og disponeringen må skje i tråd med statlig regelverk. For eksempel gjelder i utgangspunktet de vanlige bestemmelser for økonomistyring i staten fullt ut for øremerkede midler, jf Regelverk for økonomistyring i staten kap. 6.4.1. Øremerkingen markerer derfor et visst statlig styringsbehov for bruken av midlene, og dermed også en begrensning i fylkeskommunens handlefrihet i forvaltningen av dem.

2.2 Målstruktur og rapporteringssystem

Fylkeskommunens frihet til å bruke midlene må ses i sammenheng med den etablerte målstrukturen for midlene. I Prop.1 S (2009-2010) er målstrukturen for de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene under kategori 13.50 Distrikts- og regionalpolitikk trukket opp. Målstrukturen – som er delt i hovedmål og arbeidsmål - skal være dekkende for alle tiltak det er aktuelt å bruke midlene på.

Hovedmål	Arbeidsmål
1. Økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv	1.1 Styrke næringsmiljøer: utvikle lokale og regionale næringsmiljøer og innovasjonssystemer som gir bedre vilkår for innovasjonsbasert verdiskaping 1.2 Videreutvikle etablerte bedrifter: øke innovasjonsevnen og innovasjonstakten i etablerte bedrifter 1.3 Entreprenørskap: øke omfanget av lønnsomme etableringer
2. Gode lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning	2.1 Kompetanse: styrke grunnlaget for kompetanseheving i befolkningen og i samfunns- og arbeidslivet 2.2 Infrastruktur: styrke fysisk infrastruktur og redusere avstandssulemper i områder med få innbyggere og små markeder
3. Utvikle attraktive regioner og sentra for befolkning og næringsliv	3.1 Tjenester: god tilgang til grunnleggende lokale tjenester til befolkningen i områder med få innbyggere og små markeder 3.2 Stedsutvikling og profilering: gjøre mindre sentra og små og mellomstore byer mer attraktive og aktuelle som bosted, og som lokaliseringssted for bedrifter

Tabell 1: Helhetlig målstruktur for de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene. Kilde: Prop.1 S (2009-2010) Kommunal- og regionaldepartementet

Virkemidlene som fylkeskommunene bevilger skal gis i tråd med nasjonale mål og med utgangspunkt i regionale utfordringer, mål og strategier. I tillegg er det utarbeidet retningslinjer for virkemiddelbruken som er gitt av KRD¹. Formålet med retningslinjene er å fastlegge og formidle mål og avgrensninger som er knyttet til disponering av midlene. I disse retningslinjene heter det at de fylkeskommunale målene for bruken av midlene skal speile de overordnede nasjonale målene som til enhver tid gjelder for postene slik de er fastsatt i St.prp.nr.1. Departementet kan utover dette gi utfyllende mål, krav og prioriteringer gjennom det årlige tilskuddsbrevet til fylkeskommunene².

I henhold til retningslinjene skal fylkeskommunen, og de som forvalter midler på vegne av fylkeskommunen, etablere et forsvarlig og tjenlig system for tilskuddsforvaltning. Fylkeskommunene skal forestå oppfølging av og kontroll med bruken av midlene. I henhold til kommuneloven har kommunestyret eller fylkestinget det øverste ansvaret for det interne kontrollarbeidet i kommunen eller fylkeskommunen (egenkontrollen). Kommunelovens krav til internkontroll gjelder også øremerkede tilskudd som fylkeskommunene forvalter for videre utdeling til andre mottakere som kap. 551 post 60 og 61.³

De to tabellene under viser den samlede fordelingen av kapittel 551, post 60 og 61 på ulike tildelingskategorier for 2010 (i mill.kr):

¹ KRD 2007: Retningsliner – Kapittel 551, post 60 Tilskot til fylkeskommunar for regional utvikling, Kapittel 551, post 61 næringsretta midlar til regional utvikling.

³ I henhold til Bestemmelser for økonomistyring i staten skal departementet føre kontroll med at fylkeskommunen fylkeskommunene har gode internkontrollsystemer.

Objektivt 2010	NyVekst 2010 (inkludert i kolonnen objektivt 2010)	Skjønn omstilling 2010	Skjønn kommunale næringsfond 2010	Totalt 2010utan Interreg	Totalt 2010
1178,67	92,00	66,00	175,00	1419,67	1488,80

Tabell 2: Tildeling over kap. 551 post 60 i 2010. Mill.kr. Kilde: Prop.I S (2009-2010)
Kommunal- og regionaldepartementet

Næringsrettede utviklingstiltak. Beregnde kompensasjonsmidler 2010	Fordeling til bredbånd og annen infrastruktur 2010	Sum til fylkene (sum 1 + 2)
565,8	108,6	674,4

Tabell 3: Tildeling over kap. 551 post 61 i 2010. Mill.kr. Kilde: Prop.I S (2009-2010)
Kommunal- og regionaldepartementet

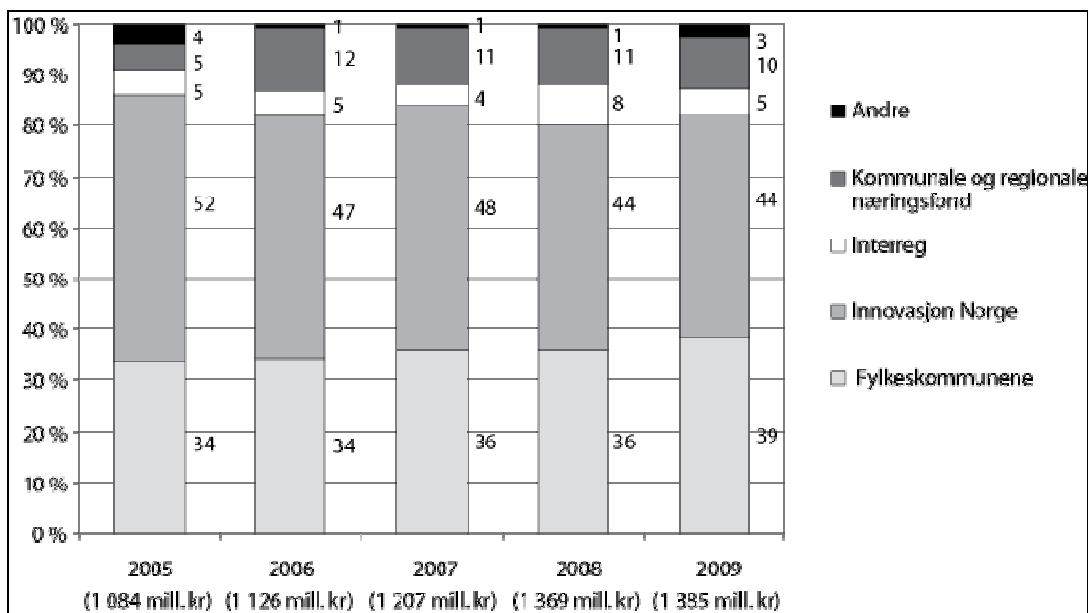
2.5 Hvem er forvalter?

Fylkeskommunene kan selv velge hvem som skal forvalte og prioritere utviklingsmidlene innenfor de nasjonale og fylkeskommunale føringene. I dag forvaltes virkemidlene i hovedsak av fylkeskommunene selv, av kommunene og regionråd eller det nasjonale virkemiddelapparatet (Innovasjon Norge, SIVA og Forskningsrådet). Midlene som forvaltes av Innovasjon Norge er direkte bedriftsrettede virkemidler (f eks lån og tilskudd), mens fylkeskommunen forvalter tilretteleggende utviklingsmidler (for eksempel profileringstiltak, kompetanseutvikling, infrastrukturtiltak). Midler som forvaltes av kommunene gjennom kommunale næringsfond kan gå til både bedriftsrettet støtte og tilretteleggende utviklingsmidler.

Figur 1 viser utviklingen i fylkeskommunenes fordeling av midlene til ulike forvaltere fra 2005-2009. Det fremgår at Innovasjon Norge⁴ og fylkeskommunene selv de største forvalterne på budsjettposten. Andelen som forvaltes av kommunale og regionale næringsfond ligger på rundt 10 prosent, mens rundt 5 prosent forvaltes av Interreg-programmer. Andelen som forvaltes av *andre* utgjorde 3 prosent i 2009. Det er med andre ord kun en liten del av forvaltningen som er lagt til kategorien *andre* som bl.a omfatter forvaltning gjennom ikke offentlig heleide forvaltere.⁵

⁴ Innovasjon Norge har hovedansvaret for å forvalte midlene til direkte bedriftsstøtte. Unntaket er kommunale og regionale næringsfond.

⁵ Andre forvaltere som kan inngå i denne kategorien er f eks landelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag.



Figur 1: Utviklingen i fylkeskommunenes fordeling av midlene til ulike forvaltere fra 2005-2009. Prosent. Kilde: Prop.1 S (2009-2010) Kommunal- og regionaldepartementet

I KRDs budsjettproposisjon for 2010 heter det at departementet har gjort en kartlegging av omfanget av ikke-offentlige selskaper som forvalter midler fra kap. 551, postene 60 og 61 etter delegering fra fylkeskommunen. Kartleggingen som ble utført i 2009 viste at forvaltning ved ikke-offentlige aktører ikke er spesielt utbredt for post 60, med unntak av arbeid der næringslivets medvirkning er viktig. Svarprosenten i KRDs kartlegging var imidlertid lite tilfredsstillende, og ga ikke tilstrekkelig grunnlag til å gjøre en helhetlig vurdering av problemstillingen. Omfanget av slik delegering for post 61 var heller ikke kommentert.

2.6 Evalueringer av virkemiddelbruken

På oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet har Oxford Research og NIBR nylig gjennomført en evaluering av fylkeskommunenes bruk av post 60 midlene etter at de overtok ansvaret for forvaltningen fra departementet i 2003.⁶ I evalueringen er det gjennomført en strategisk analyse for å finne ut om det er samsvar mellom de nasjonale målsettingene og hvilke prioriteringer som blir gjort i fylkene. I tillegg er det gjennomført casestudier som går i dybden på utvalgte prosjekter samt utviklet et indikatorbasert system for å kartlegge resultater og effekter av pengebruken. Det er flere funn og vurderinger fra denne evalueringen som har interesse i vår sammenheng.

For det første viser evalueringen at fylkeskommunene følger de nasjonale føringenes i sin bruk av midlene over post 60. Det understrekkes imidlertid at midlene er små i forhold til de brede målsettingene for regional og distriktpolitikken og at det blir derfor utfordrende å måle/isolere effekter av 60 midlene.

Det framheves som en viktig årsak til at de nasjonale føringenene følges at disse i stor grad er så romslige at de fleste aktiviteter kan inngå. Virkemiddelbruken i

⁶ Jf Oxford Research og NIBR 2009: Harmoni innen vide rammer.

fylkene blir dermed nærmest per definisjon gjennomført i tråd med de nasjonale målsettingene. Men dette innebærer samtidig at de nasjonale målene i praksis gir liten retning for arbeidet - det er umulig å si at en har bommet på målene samtidig som det også er vanskelig å si at en virkelig har lykkes i og nå dem. Det innebærer også at rapporteringen på pengebruken fra fylkeskommunen til KRD (i henhold til departements mål) har begrenset troverdighet:

"I statlige tilskuddsordninger er det en styrke om målene er konkrete, entydige, relevante og målbare (SSØ:2007). KRDs mål for post 60 kan neppe sies å tilfredsstille disse kriteriene. Dersom det skal ha noen hensikt å formulere nasjonale mål og rapportere i henhold til disse, bør det derfor vurderes å gjøre målene mer tydelige. Vi har sett at KRD og fylkeskommunenes målsettinger i stor grad er åpne (...). Ut fra vår vurdering er det behov for en nærmere diskusjon av om fylkeskommunene i større grad bør "binde seg til masten", det vil si gjøre målene mer konkrete og etterprøvbare. (...) Det synes som om KRDs formuleringer i praksis ikke gjør noen forskjell i det enkelte fylke. Spørsmålet er da om disse nasjonale målformuleringene har noen hensikt eller om de bare blir en ferniss for et tilsynelatende velkoordinert system (Oxford Research og NIBR 2009).

Oxford og NIBR poengterer at 60-posten styringsmessig befinner seg i en mellomposisjon. På den ene siden er utviklingsmidlene et øremerket tilskudd som i utgangspunktet innebærer at midlene skal benyttes til et bestemt formål og/eller aktiviteter. Vanligvis har kommuner/fylkeskommuner begrensede muligheter for å påvirke prioriteringene av ressursbruken for slike tilskudd. Det påpekes imidlertid at de nasjonale mål og føringer er så generelt utformet at fylkeskommunene i realiteten er gitt stor frihet i forvaltningen av midlene. Etter Oxford og NIBR sin vurdering er posten derfor verken reelt øremerket eller reelt desentralisert. Utrederne tilrår at det bør tas et valg i fortsettelsen mellom å stramme opp ordningen eller å overlate ansvaret til fylkeskommunene fullt og helt ved å la midlene inngå i rammetilskuddet til fylkeskommunene.

Kompensasjonsordningen for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift (61-posten) ble evaluert av Møreforsking Volda og Møreforsking Molde AS i 2007. Denne evalueringen ble gjennomført som en følgeevaluering i perioden 2004-2007 da ordningen hadde et langt større omfang og dekket langt større deler av landet⁷. Dagens bevilgninger over posten skal bidra til å stimulere utvikling av næringsliv og arbeidsplasser i områder som ikke fikk gjeninnført differensiert arbeidsgiveravgift eller som fikk gjeninnført ordningen med høyere sats enn før 2004. Selv om evalueringen dermed ble gjennomført da midlene over 61-posten hadde et annet omfang er likevel ikke hovedmålsettingene for virkemidlene endret⁸, og Møreforskings vurderinger av sterke og svake sider ved 61-virkemidlene utgjør derfor et nyttig bakteppe for denne gjennomgangen. I sammendraget av rapporten poengterer Møreforsking bl a:

⁷ Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift opphørte fra og med 1. januar 2004 og ble gjeninnført i store deler av landet fra 1. januar 2007. Grunnen til både bortfallet og gjeninnføringen av ordningen var knyttet til fortolking av EØS-avtaleverket.

⁸ Midlene skal bidra til en bred næringsrettet innsats, med særlig vekt på å utvikle næringsliv og arbeidsplasser, og forvaltningen av midlene skal skje i tett samarbeid med berørt næringsliv.

I alle fylke har næringslivrepresentantar hatt fleirtal i vedtaksorgan og fylkeskommunen har normalt hatt ei tilbaketrekt rolle dels som sekretariat, system- og rapporteringsansvarleg m.m. Fylkespolitikarar er normalt lite aktivisert, men over tid har ein sett aukande samarbeid, spesielt knytt til strategiutvikling, mellom dei næringslivprega vedtaksorgana og fylkeskommunen. Samarbeidet med aktørar som Innovasjon Norge (IN) varierer sterkt mellom fylke og regionar, like eins rolla til næringslivorganisasjonar som NHO, LO, bransjeorganisasjonar m.m. (...) Sjølv om ordninga har ført til styringsmodellar der offentlege midlar blir disponert av organ leia av næringslivet sjølv, har vi sett få negative konsekvensar av denne styringa, derimot mange positive som eit mykje høgre engasjement frå næringslivet enn i disponering av andre offentlege midlar til næringsutvikling. På dette tidspunktet har vi lite grunnlag for å vurdere nokon modell som betre enn andre, og det er i seg sjølv interessant at modellvala synest å vere prega av dei regionale utfordringane og tradisjonane i dei ulike fylka.

3 Problemstillinger, metode og avgrensinger

3.1 Problemstillinger

Det er en tredelt analyse som gjennomføres i det følgende. Først gis en bred kartlegging som gir oversikt over omfanget av delegering av forvaltningsansvaret fra fylkeskommunene til ikke-helheide offentlige virksomheter, hvilke forvaltningsmodeller som finnes for slik forvaltning og hvordan midlene som blir forvaltet av slike selskaper blir fulgt opp. Deretter følger en drøfting av hvilke konsekvenser det vil ha dersom det ikke lenger vil være anledning for ikke-heleide offentlige selskaper å forvalte midler over kap 551.postene 60 og 61. Til slutt gis det forslag til og vurderinger av alternative forvaltningsmodeller.

3.2 Metode

Det metodiske grunnlaget for analysen består dels av innhenting av skriftlig informasjon og dokumentasjon fra fylkeskommunen, og dels av supplerende intervjuer.

For å fremskaffe totaloversikt over denne forvaltergruppen ble alle fylkeskommunene, inkludert Oslo, i brev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 4. mai 2010 bedt om å gi en fullstendig oversikt over alle virksomheter som forvalter tilskudd fra post 60-midlene og post 61-midlene. Fylkeskommunene ble videre bedt om å oppgi hvilke av disse virksomhetene som er ikke offentlig heleide. Fylkeskommunene skulle også oversende relevante styringsdokumenter som legger rammene for virkemiddelforvaltningen, herunder oppdragsbrev/tilsagnsbrev og årsrapporter. Etter noen purrerunder hadde NIVI ultimo juni 2010 mottatt svar fra samtlige fylkeskommuner på problemstillingene.

I tillegg til de skriftlige svarene fra fylkeskommune NIVI har mottatt i forbindelse med kartleggingen, har oppdragsgiver også gitt tilgang til svarbrevene fra departementets egen kartlegging av problemstillingen i 2009. Dette materialet har vært en viktig informasjonskilde, delvis fordi det inneholder supplerende opplysninger og delvis fordi enkelte fylkeskommuner har henvist til den tidligere besvarelsen ved årets gjennomgang av problemstillingene.

Det er videre gjennomført samtaler med nøkkelinformanter i Rogaland fylkeskommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune. Intervjuene har hatt til hensikt å få utfyllende vurderinger i forhold til dagens praksis, herunder særlig vurderinger av fylkeskommunens oppfølging av midlene, og for å kvalitetsjekke informasjon. Samtalene er i hovedsak gjennomført med tilsatte i fylkeskommunens næringsavdelinger eller avdelinger for regional utvikling.

3.3 Avgrensinger

Kartleggingen av omfanget delegering av forvaltningsansvaret fra fylkeskommunene til ikke-helheide offentlige selskap medfører behov for å presisere hva vi legger i noen sentrale begreper.

Med *delegering* mener vi at fylkeskommunen i dette tilfelle tildeler kompetanse til annet organ til å ta beslutninger om rettigheter og plikter innenfor et nærmere angitt område. Delegasjon innebærer ikke at *ansvaret* for myndighetsutøvelsen overføres. Dersom en fylkeskommune i et gitt tilfelle delegerer forvaltningen av regionale utviklingsmidler til et privatrettslig organ, vil følgelig fylkeskommunen like fullt være ansvarlig for den forvaltningen det privatrettslige organet utøver i kraft av delegasjonen

Det er et grunnvilkår for all delegasjon at den lar seg gjennomføre på en betryggende og forsvarlig måte. Det er i dag ingen krav om eksplisitt lovhjemmel for delegasjon av forvaltningsrettlig myndighet til private. Spørsmålet er hvor vid delegasjonsadgangen er og hvilke forutsetninger som må være oppfylt med hensyn til å sikre at myndighetsutøvelsen skjer på en forsvarlig måte.

Videre har vi lagt til grunn at *ikke heleide offentlige selskaper* omfatter virksomheter hvor både offentlige og private aktører har eierinteresser/andeler. Så lenge det er private eier inne i bildet utelukker det offentligrettlig regulering. Den vanligste organisasjonsformen vil dermed være aksjeselskaper slik denne organisasjonsformen reguleres gjennom aksjeloven. Andre aktuelle organisasjonsformer kan være stiftelser, medlemsforeninger og samvirkeforetak. I tabellen under er det gitt en sammenfatning av sentrale trekk ved disse rettslige organisasjonsformene:

Aksjeselskap	Stiftelse	Lag/forening	Samvirkeforetak
<p>AS-formen er regulert av aksjeloven av 13. juni 1997. Dette er den selskapsform det gjelder flest formalitetskrav for.</p> <p>Aksjonærene har ikke personlig ansvar for selskapets forpliktelser. Tapsekspонering vil normalt være begrenset til innskutt aksjekapital. I motsetning til i en stiftelse, får man adgang til å utøve eierrettigheter i forhold til eierandel. (I et lag eller en forening vil hvert medlem kun ha én stemme.) Et flertall av misfornøyde eiere/aksjonærer i et AS vil kunne kaste styret.</p> <p>Minste aksjekapital er kr 100.000, i form av kapital eller tingsinnskudd. Formen er særlig egnet for virksomhet med begrenset personlig ansvar og risiko og/eller større investeringer.</p>	<p>Denne selskapsformen er regulert i stiftelsesloven av 15. juni 2001 nr 59.</p> <p>En stiftelse etableres ved at en formuesverdi blir stilt til selvstendig rådighet for et bestemt formål. I motsetning til for eksempel et aksjeselskap som har én eller flere eiere, er stiftelsen selveiende. Det er formålet som til enhver tid både styrer og begrenser formålet ved stiftelsen. En stiftelse har kun sitt formål som rettesnor for virksomheten sin, og er således løsrevet i forhold til den eller de som har bevilget den etablerende formuesverdien.</p> <p>Stiftelsen skal også være selvstendig i forhold til det eller de som måtte nytte godt av stiftelsens virke.</p>	<p>I likhet med stiftelsen, er dette en selskapsform som ikke har eiere, den er selveiende. Til forskjell fra stiftelsen, vil medlemmene i en forening gjennom sine medlemsrettigheter kunne påvirke driften i den retning flertallet ønsker.</p> <p>Drift og aktiviteter i en forening vil være et resultat av demokratiske prosesser gjennom et valgt styre og generalforsamling. I tillegg vil man beholde en større grad av frihet i forhold til virksomhetens formål sammenliknet med om man velger stiftelsesformen.</p>	<p>Denne selskapsformen er regulert i lov om samvirkeforetak som trådte i kraft i 2008. Det stilles ingen krav til minimumskapital, og ansvaret er begrenset til innskudd i selskapet. Utbytte fordeles i hht deltakernes bruk. Hver deltaker har én stemme, uavhengig av eierandel. Det er enkelt å ta inn nye deltagere. Dette er alt momenter som gjør formen fordelaktig.</p> <p>Denne selskapsformen kan bare brukes når formålet er å fremme eiernes forbruksmessige eller yrkesmessige interesser, eller å skaffe eierne arbeidsplasser.</p>

Tabell 4: Oversikt over mulige privatrettslige organisasjonsformer.

Både fylkeskommuner og ikke minst kommuner kan ha valgt å organisere virksomheten/aktiviteten de regionale utviklingsmidlene skal gå til utenfor den ordinære styringslinjen, men hvor eierskapet til slike organer likevel er 100 % offentlig. I kommunale foretak (KF) og i interkommunale selskaper regulert etter IKS loven kan ikke private aktører delta. Slike tilfeller vil derfor falle utenfor definisjonen.

Til sist er det behov for å definere hva det innebærer å ha forvalteransvaret for tilskuddsordningene. Med *forvaltning* mener vi i denne sammenheng både å fatte vedtak om tilskudd og gjennomføre de aktiviteter som er nødvendig for å driftet ordningen. Det omfatter ansvar for å fatte vedtak om tildeling til sluttbruker, sørge for at tilskuddet når fram til riktige bruker/målgruppe, sikre at tilskuddsmottakerne tildeles tilskuddsbeløp i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier, og til slutt kontrollere at mottaker anvender midlene i tråd med formålet. I det kan det inngå ulike typer aktiviteter som:

- Utforming av eventuell kunngjøring
- Registrering og vurdering av søknader
- Beregning av beløp
- Fatte vedtak om tildeling
- Utforming av tilskuddsbrev med bekreftelse av tildeling av tilskudd
- Registrering av vedtak om tildeling
- Utbetaling og bokføring
- Innhenting av rapporter fra tilskuddsmottaker
- Rapportering
- Oppfølging, kontroll og evaluering

4 Kartlegging

Resultatene av kartleggingen presenteres først for 60 posten og deretter for 61 posten etter følgende struktur:

- a) Kartlegging av omfang:
 - Tilfeller av direkte delegering fra fylkeskommune til ikke offentlig heleid organ.
 - Tilfeller av videredelegering fra kommunene til ikke offentlig heleid organ.
 - Variasjoner i organisasjonsformer til ikke offentlig heleide forvaltere
 - Økonomisk omfang av forvaltning ved ikke offentlig heleide forvaltere
- b) Variasjoner i forvaltningsmodeller
- c) Fylkeskommunens oppfølging

4.1 Kartlegging av 60 posten

Hovedresultatet for kartleggingen av post 60 midlene er presentert i tabell 5. Gjennomgangen av fylkeskommunens rapportering bekrefter resultatet av KRDs egen kartlegging fra 2009 at delegering av forvaltningsansvaret for disse midlene har et begrenset omfang. Kun fire av nitten fylkeskommuner oppgir at forvaltningen av disse midlene er delegert videre til ikke-offentlig heleide virksomheter.

Fylkeskommune	Direkte delegering fra fylkeskommunen	Videredelegering fra kommuner
Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sør-Trøndelag, Troms, Finnmark	Nei	Nei
Sogn og Fjordane	Nei	Ja
Møre og Romsdal	Ja	Ja
Nord-Trøndelag	Nei	Ja
Nordland	Ja	Nei

Tabell 5: Omfang av delegering forvaltning av post 60 midlene til ikke offentlige virksomheter

4.1.1 Omfang av delegering

Oversikten viser at kun to fylkeskommuner oppgir tilfeller hvor forvaltningen av post 60 midlene er delegert direkte til aktører som ikke er offentlig heleide. Hovedbildet er at fylkeskommunene for største del forvalter midlene selv og at delegering til andre forvaltere skjer i all hovedsak til kommuner og regionråd i tillegg til Innovasjon Norge. Noen av fylkeskommunene oppgir at kommunene og/eller regionrådene ikke har fullmakt til å delegere videre. Det gjelder bl.a. Finnmark og Buskerud.

De to unntakene gjelder Nordland fylkeskommune og Møre og Romsdal fylkeskommune. I Nordland har fylkeskommunen delegert forvaltningen av omstillingssmidler for kommunene Bø og Øksnes til et felles omstillingsselskap,

Bøks AS, der styret i selskapet fatter vedtak om fordeling av midlene. Det andre unntaket gjelder Møre og Romsdal fylkeskommune som i dag har to regionale næringsfond som mottar tilskudd fra potten av kommunale næringsfond. Ett av disse er Tjeldbergodden Utvikling AS som er organisert som et aksjeselskap. Eiere er Statoil 42,7 prosent, Sparebank 1 Midt-Norge 23,0 prosent, Aure kommune 8,9 prosent, Møre og Romsdal fylkeskommune 3,9 prosent, Sør-Trøndelag fylkeskommune 3,9 prosent. I tillegg har flere kommuner i Sør-Trøndelag mindre eierandeler.

Tre fylkeskommuner oppgir at de har kjennskap til at forvaltningen av deler av post 60 er videredelegert fra kommuner til næringshager, vekstselskap, omstillingsstyrer eller næringsselskap. Disse selskapene er i mange tilfeller både offentlig og privat eid. Slik videredelegering skjer i det dreier seg om er kommunale næringsfond (påfyll av kommunale næringsfond) og omstillingsmidler. Tabellen under gir oversikt over forekomsten av slik delegering i de aktuelle fylkene og hvilken organisasjonsform.

Fylke	Delegert forvaltningsansvar til..	Videredelegering til ikke offentlig heleid forvalter	Organisasjonsform
Sogn og Fjordane	Fjaler kommune	Fjaler Næringsutvikling Forvaltning av kommunale næringsfond	Uavhengig forening. Eid av Fjaler sparebank, øvrig næringsliv og Fjaler kommune
	Førde kommune Gaula kommune Naustdal kommune	Sunnfjord Næringsutvikling AS Forvaltning av kommunale næringsfond	Aksjeselskap. Eid av Førde Næringsutvikling AS (Førde kommune/Førde Industri og Næringsamskipnad)
	Vågsøy kommune	Måløy vekst AS Forvaltning av kommunale næringsfond og omstillingsmidler	Aksjeselskap. Eid 40% av kommunen og 60 % av næringslivet
	Sogndal kommune	Sogn Næring AS Forvaltning av kommunale næringsfond	Aksjeselskap. Eid 50% av Sogndal kommune og 50% næringslivet i kommunen/regionen
	Høyanger kommune	Høyanger næringsutvikling AS Forvaltning av omstillingsmidler	Akseselskap. Eid 49 % av Høyanger kommune, Hydro med 41% og 10% næringsliv i Høyanger
Møre og Romsdal	Vanylven kommune	Vanylven Utvikling AS Forvaltning av kommunale næringsfond	Aksjeselskap. Eid 40% av kommunen og 60% av næringslivet i kommunen.
	Sykylven kommune	Sykylven Næringsutvikling AS Forvaltning av kommunale næringsfond	Aksjeselskap.
Nord-Trøndelag	Frosta kommune	Frosta utvikling Forvaltning av kommunale næringsfond	Aksjeselskap. Eid 20% av kommunen og 80% av næringslivet i kommunen
	Meråker kommune	Merut AS Både forvaltning av midler til kommunale næringsfond og omstillingsmidler	Aksjeselskap. Eid 51% av kommunen og 49% av næringsliv i kommunen.
	Stjørdal kommune	Stjørdal Næringsforum	Uavhengig forening. Medlemmer er kommunen, bedrifter og enkeltpersoner i kommunen

Tabell 6: Tilfeller hvor kommuner har delegert forvaltningen av midler til omstilling og kommunale og regionale næringsfond til ikke heleide offentlige virksomheter.

I tillegg til de tre nevnte fylkeskommune som gir oversikt over konkrete tilfeller av videredelegering oppgir også noen fylkeskommuner, som Sør-Trøndelag fylkeskommune, mer generelt at de har kjennskap til at kommuner benytter seg av Næringshager eller Næringsforum i det saksforberedende arbeidet, men at alle vedtak om bruk av midler skjer innenfor det kommunale systemet. Nordland fylkeskommune opplyser at når det gjelder kommunale næringsfond kjenner de ikke til situasjonen i detalj for hvordan forvaltningen foregår og utelukker ikke at det finnes tilfeller der ”forvaltningen av disse midlene er lagt til kommunale næringsselskap”.

4.1.2 Organisasjonsformer

Aksjeselskap er den vanligste organisasjonsformen blant de ikke offentlige heleide forvalterne av post-60 midlene. I de to tilfellene hvor fylkeskommuner delegerer direkte til ikke offentlige heleide aktører (Møre og Romsdal og Nordland) er begge forvalterne organisert som aksjeselskap. I Tjeldbergodden utvikling AS har private (Statoil og Sparebanken 1 Midt - Norge) de største eierandelene mens for BØKS AS i Nordland har kommunene Bø og Øksnes 52 prosent av eierskapet til selskapet. Aksjeselskapsformen er også dominerende der kommunene har videredelegert forvaltningen av kommunale næringsfond til ikke heleide offentlige organer. I 8 av 10 tilfeller er forvaltningen lagt til næringsutviklingselskaper organisert som AS'er. Den offentlige eierandelen i disse selskapene varierer betydelig. I to tilfeller skjer forvaltningen av virksomheter som er organisert som foreninger.

4.1.3 Økonomisk omfang

Hvilket økonomisk omfang har delegeringen til ikke offentlige virksomheter for post 60? Ser vi på de fire fylkeskommunene som har rapportert om tilfeller av slik forvaltning viser tabellen under at andelene som blir forvaltet på denne måten er forholdsvis små, sett både i et nasjonalt perspektiv og i et fylkesperspektiv.

Fylkeskommune	Samlet sum til fylke (inkl interreg)	Samlet sum forvaltet av ikke offentlig heleide forvaltere	Prosentvis andel
Sogn og Fjordane	98,3	12,9	13 %
Møre og Romsdal	131,2	2,1	1,6 %
Nord-Trøndelag	107,9	3,7	3,4%
Nordland	261,5	4,9	1,5 %
Sum	598,9	23,6	

Tabell 7: Andel av post 60- midlene som blir forvaltet av ikke heleide offentlige virksomheter målt i kroner. Basert på tildeling for 2010. Tall i mill. kr.
Kilder:http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/regional_og_distriktpolitikk/tilskuddsbrev_2010_Fylkeskommunenes_tilsagnsbrev_fra_2010_og_fylkeskommunens_rapportering_til_NIVI_mai_juni_2010.

De drøye 23 millioner kronene som blir forvaltet på denne måten utgjør kun 1,5 prosent av den samlede tildelingen til fylkeskommunene over post 60 i 2010. Av de fire fylkeskommunene er det bare Sogn og Fjordane som kan sies å praktisere delegering av post 60 midlene til ikke offentlige heleide aktører i et visst omfang.

Om lag 13 prosent av midlene blir forvaltet av slike organer i dette fylket. Ellers ligger andelene fra 1,5 til drøyt 3 prosent av den samlede rammen.

4.2 Kartlegging av 61 posten

Kapittel 551 post 61 *Næringsrettede midler til regional utvikling* omfatter som tidligere nevnt i første rekke midler til kompensasjonstiltak overfor bedrifter som har merkostnader som følge av bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift. Bevilgningen over posten omfatter også en ramme (såkalte restmidler) der utbygging av bredbånd skal prioriteres, men også annen infrastruktur og næringstiltak kan støttes. Denne rammen utgjorde 16 prosent av bevilgningen i 2010. Fylkeskommunene har bare unntaksvis rapportert på forvaltningen av bredbåndsmidlene. For fylkeskommunene som sier noe om disse midlene er forvaltningen enten ivaretatt av fylkeskommunen selv eller delegert til regionråd eller til kommunene. På den bakgrunn vil gjennomgangen i det følgende kun dreie seg om kompensasjonsmidlene for bortfall av redusert arbeidsgiveravgift. Oslo, Akershus, Østfold, Vestfold og Finnmark fylkeskommuner forvalter ikke kompensasjonsmidler over 61 posten.

4.2.1 Omfang av delegering

Hovedresultatet for kartleggingen av post 61 midlene er presentert i tabell 8.

Fylkes-kommune	Delegering til ikke-offentlig organ?	Kommentar	Videredelegering?
Hedmark	Nei	Tildeles Glåmdalsregionen ved Innovasjon Norge	Nei
Oppland	Nei	3 kommuner med DA-midler i Oppland. Egne DA styrer i to kommuner med representasjon fra næringsliv. Men kommunen utbetaler og rapporterer på midlene.	Nei
Buskerud	Nei	2 kommuner omfattes av ordningen. Avgjørelsesmyndigheten delegert til kommunene i nært samarbeid med berørte bedrifter.	
Telemark	Nei	Kommunale RDA styrer forvalter tildelt ramme	
Aust-Agder	Nei	Tildeles 3 kommuner og midlene forvaltes i et samarbeid mellom kommunene og bedriftene.	
Vest-Agder	Nei		
Rogaland	Ja	Forvaltningen av midlene skjer av Vindafjord arbeidsgiverforum AS, Sauda Vekst AS og Finnøy Næringsforening	Nei
Hordaland	Nei		
Sogn og Fjordane	Ja	Foreningen/fondstyret INU-FSF forvalter midlene fra 61 posten. (Interkommunale Næringsretta Utviklingsordninga som kompenserer for auka arbeidsgjevaravgift i kommunane Førde, Sogndal og Flora)	Nei
Møre og Romsdal	Nei – men videredelegering fra kommuner	Forvaltningen av DA midlene er delegert til hver av de ti kommunen som er omfattet av ordningen.	Ja. Fem av kommunene har delegert forvaltningen videre til selskap der eierskapet er delt mellom kommunen og

			næringslivet
Sør-Trøndelag	Nei – men videredelegerring fra kommuner	Forvalningsansvaret delegeres til Rissa utvikling, Fosen Næringshage AS, Selbu Næringsforum AS	
Nord-Trøndelag	Nei		
Nordland	Nei	Forvaltes i år av DA Bodø som er et bredt partnerskapsorgan. Fylkestinget har vedtatt å legge ned programstyret for DA Bodø fra 15. september 2010. Fylkesrådet blir etter dette vedtaksorgan for de søknadsbaserte midlene for DA Bodø og DA Bodøs sekretariat inngår i fylkeskommunen administrasjon	
Troms	Ja	Fylkeskommunen tildeler post 61 midler til Mabit (Marin bioteknologi) programmet som forvaltes av Norinnova AS	

Tabell 8: Omfang av delegering forvaltning av post 61 midlene (kompensasjonsmidlene) til ikke offentlige virksomheter.

4.2.2 Organisasjonsformer

Tabell 9 oppsummerer de ulike organisasjonsformene som er benyttet ved ikke heleid offentlig forvaltning av post 61 midlene.

	Aksjeselskap	Stiftelse	Forening	Samvirkeforetak
Rogaland	Vindafjord arbeidsgiverforum AS, Sauda Vekst AS		Finnøy Næringsforening	
Sogn og Fjordane			INU-FSF	
Møre og Romsdal	Vanylven utvikling AS, Nesset Næringshage AS	Herøy Næringsforum	Aukra Næringsforum, Midsund Næringslag	
Sør-Trøndelag	Fosen Næringshage AS		Selbu Næringsforum	Midtre Gauldal Næringsforum SA
Troms	Norinnova AS			

Tabell 9: Organisasjonsformer for ikke- offentlige forvaltere av 61 posten

Også for post 61-midlene (kompensasjonsmidlene) er aksjeselskapsformen den dominerende organisasjonsformen der fylkeskommunene eller kommunene har valgt å delegere forvalningsansvaret til ikke heleide offentlige aktører. Aksjeselskapsformen er benyttet i alt i seks tilfeller for forvaltningen av midlene, mens foreningsformen er brukt fem ganger.

Videre ser vi at foreningsformen også er benyttet i noen tilfeller. Denne rettslige organisasjonsformen er benyttet for ulike typer virksomheter som næringsforum, næringslag og fondsstyrer. I Sogn og Fjordane har en eksempelvis valgt å organisere hele arbeidet med å forvalte post 61 midlene gjennom et fond som er registrert i enhetsregisteret som forening.

I Sogn og Fjordane forvalter foreningen INU-FSF (Den Interkommunale Næringsretta Utviklingsordninga som kompenserer for auka arbeidsgjevaravgift i kommunane Førde, Sogndal og Flora) midlene fra 61 posten. Styret har en sammensetning med overvekt fra næringslivet. Sels representanter kommer fra næringslivet, deriblant NHO Sogn og Fjordane som utløver sekretariatsoppgavene. I tillegg er ordførerne i de tre kommunene og leder i fylkeskommunens hovedutvalg for plan og næring styremedlemmer.

INU-midlene skal bidra til utvikling av lokale og regionale næringsmiljø og innovasjonssystemer som gir bedre vilkår for innovasjonsbasert verdiskaping. Fondet, ved årsmøtet velger selv satsingsområde og vedtar handlingsplan som skal ligge til grunn for styrets tildeling av midler. Fylkeskommunen skal godkjenne handlingsplanen.

Organiseringen av forvaltningen av post 61 midlene i Sogn og Fjordane. Kilde: Sogn og Fjordane fylkeskommune sitt svarbrev av 18.05.2010

Vi har funnet ett eksempel der forvaltningen er delegert til en stiftelse og likeledes ett eksempel på at forvaltningen skjer i regi av et samvirkeforetak.

4.2.3 Økonomisk omfang

Den samlede økonomiske rammen som tildeles fylkeskommunene til næringsrettede utviklingstiltak/kompensasjonsmidler over post 61 utgjorde i 2010 565, 8 millioner kroner. Basert på tildelingen til virkemiddelaktørene for 2010 viser tabellen under omfanget av disse midlene som ble forvaltet av ikke heleide offentlige aktører.

		Tildeling 2010
Rogaland	Vindafjord arbeidsgiverforum AS, Sauda Vekst AS, Finnøy Næringsforum	11, 7 mill
Sogn og Fjordane	INU-FSF	36,0 mill
Møre og Romsdal	Vanylven utvikling AS, Nesset Næringshage AS Herøy Næringsforum Aukra Næringsforum, Midsund Næringslag	46,0 mill
Sør-Trøndelag	Fosen Næringshage AS Selbu Næringsforum Midtre Gauldal Næringsforum SA	3,9 mill*
Troms	NorInnova AS	4 mill
Sum		101,6 mill. kroner

* Tallet er basert på tildelingen i 2009

Tabell 10: Andel av post 61- midlene som blir forvaltet av ikke heleide offentlige virksomheter målt i kroner. Basert på tildeling for 2010. Tall i mill. kr.

Totalt ble drøyt 100 millioner kroner, som tilsvarer ca 18 prosent av den samlede bevilgningen til fylkeskommunene over budsjettkapittel, forvaltet av virksomheter med privatrettlig regulering. Både i relativ forstand og målt i faktiske kroner er dermed forvaltning av ikke-heleide virksomheter for 61 posten mer vanlig og har et større omfang enn for 60 posten.

4.3 Variasjoner i forvaltningsmodeller

Som nevnt tidligere står fylkeskommunen fritt i å velge arbeidsmetoder og forvaltningsmetoder i disponeringen av så vel post 60 som post 61. Tidligere kartlegginger og evalueringer dokumenterer relativt stor variasjon i ulike modeller for hvordan regionale utviklingsmidlene forvaltes i fylkene. Det gjelder både systemene for forvaltningen av midlene og hva pengene benyttes til. Oxford Research og NIBR (2009)⁹ viser at for 60-postens vedkommende følger forvaltningen av midlene tre hovedspor; gjennom fylkeskommunene selv, gjennom Innovasjon Norge og gjennom delegasjon til kommunene. Andelen som blir fordelt på de tre hovedaktørene varierer imidlertid betydelig, for eksempel blir 72 % av tildelingen til Akershus forvaltet gjennom Innovasjon Norge mens kun for Østfold sin del er andelen kun på 28 prosent.

For forvaltningen av 61 posten oppsummerer Møreforskning (2007)¹⁰ at den organisatoriske kreativiteten har vært svært stor med sentraliserte modeller i noen fylker og regionaliserte forvaltningsløsninger i andre. I begge rapporter blir variasjonene i forvaltningsmodeller mellom fylkene forklart med ulikhet i regionale utfordringer og tradisjoner. At fylkeskommunen velger ulike løsninger begrunnet i regionale behov vurderes som ønskelig og å være i tråd med de prinsippene som ligger til grunn for tildelingen av midlene.

Denne kartleggingen bygger opp under bildet. Også for delegert forvaltning til ikke offentlig heleide aktører ser vi variasjoner mellom fylkene. Det er et hovedbilde at fylkeskommuner som har få innbyggere innenfor det distriktpolitiske virkeområdet, og som følgelig mottar en mindre bevilgning, i liten grad delegerer ut forvaltningen av midlene. Fylker med en større andel av befolkningen innenfor det distriktpolitiske virkeområdet – og følgelig et større økonomiske handlingsrom – benytter delegasjonsmuligheten i større utstrekning, også til organer som ikke er offentlig heleid.

Det er likevel nyanser her. Vi har sett at både i Nordland og i Troms som mottar betydelige midler er slik delegering lite utbredt.¹¹ Videre kan det se ut som om bruken av ikke heleide offentlige aktører i forvaltningen av midlene er mer utbredt i Vestlandsfylkene enn ellers i landet. Unntaket i så måte er Hordaland fylkeskommune som tildeler midler kun til offentlig heleide virksomheter som eks regionrådene i fylket.

Vi vil nå gjennomgå hovedtrekkene for hvilke modeller som benyttes i forvaltningen av de to postene, med særlig henblikk på innslaget av og bruken av ikke-offentlig heleide forvaltere.

⁹ Oxford Research og NIBR 2009 : Harmoni innen vide rammer.

¹⁰ Møreforskning 2007: Kompensasjonsordninga for bortfall av differensiert arbeidsgjevaravgift. Eit regionalpolitisk eksperiment. Forskningsrapport nr. 63

¹¹ I disse fylkene, og særlig i Nordland, er det likevel utbredt delegasjon av virkemiddelforvaltningen til andre offentlige aktører og da særlig til regionrådene. Regionrådene har ulike modeller for sin forvaltning og i mange tilfeller skjer det en videreføring til partnerskapsorganer/styrer med deltagelse fra næringsliv. Disse er oppnevnt av regionrådet.

4.3.1 Forvaltningsmodeller for 60-posten

Normalmodellen:

For 60-posten forekommer delegering til ikke heleide offentlige virksomheter i marginalt omfang. For 14 av 19 fylkeskommuner forekommer det ikke delegasjon av 60 post midlene til privatrettslige virksomheter i det hele tatt. Disse fylkene rapporterer alle at post 60 midlene for en viss andel blir forvaltet av fylkeskommunene selv og for øvrig delegert til hhv Innovasjon Norge og kommunene eller regionrådene i fylket. Enkelte av disse fylkene oppgir at de for omstillingsmidlene tidligere har hatt ordninger med delegering av forvaltningsmyndighet til ikke offentlige virksomheter, men at kommunen nå har tatt mer direkte grep om bruken av disse midlene.

Noen fylkeskommuner oppgir at de har lagt tydelige begrensinger mot delegering av forvaltningen av midlene til ikke offentlige aktører. Buskerud fylkeskommune skriver i sitt svarbrev følgende: *"Buskerud fylkeskommune delegerer kun tildelingen til Kommunale næringsfond til de regionrådene som omfattes av ordningen. Disse regionrådene består hovedsaklig av ordførerne i de kommunene regionen omfatter samt to medlemmer fra fylkestinget. Regionrådene har ikke fullmakt til å delegere midlene videre til andre. Da ordningen med interkommunale næringsfond ble iverksatt for ca 5 år siden ble det laget regler rundt regionrådene behandling. Disse reglene følger de gamle retningslinjene fra KRD vedrørende kommunale næringsfond. Det er ikke åpnet for at regionrådene kan delegere sakene videre."*

Innenfor denne hovedgruppen er det flere fylkeskommuner som oppgir at mange kommuner i fylket benytter seg av næringshager eller næringsforum i det saksforberedende arbeidet, men hvor alle vedtak på bruk av midlene blir fattet innenfor det kommunale systemet. I Sogn og Fjordane er det utbredt at næringshager benyttes som saksbehandler og rådgiver for hele eller deler av næringsfondsarbeidet. Den enkelte kommune fatter imidlertid vedtak om tildeling politisk.

Det er videre eksempler på at noen av de offentlige forvalterne det delegeres til har ordninger med rådgivende styrer med representasjon fra næringsliv, men hvor de formelle bevilgninger og kontroll og utbetaling gjennomføres av organer som tilfredsstiller statens økonomireglement. I omstillingsarbeidet er dette en utbredt modell, og en anbefalt modell fra Innovasjon Norge (Jf Veiledningshefte i omstillings- og nyskapingsarbeid). Her blir omstillingsarbeidet ofte organisert som et prosjekt med egen prosjektleder og omstillingsstyre. I slike omstillingsstyrer, som oppnevnes av kommunen, er næringslivet gjerne sterkt representert og i noen tilfeller er næringslivet i flertall.

Tilsvarende ordninger er også utbredt i forvaltningen av kommunale/regionale næringsfond. I Oppland er forvaltningen av deler av post 60 midlene delegert til fylkets seks regionråd. Ett av disse, Valdres Natur- og Kulturpark (VNK), er organisert med et overordnet rådsorgan med representasjon fra både kommunene og næringslivet. VNK eies likevel fullt ut av de seks Valdreskommunene.

Modeller med delegasjon til ikke heleid offentlig organ:

Direkte delegasjon fra fylkeskommunen til ikke heleid offentlig organ forekommer kun i to tilfeller; ett tilfelle i forhold til forvaltningen av omstillingsmidler i Nordland og i ett tilfelle i forhold til regionalt næringsfond i Møre og Romsdal.

Tilfeller av videredelegering fra kommunene til ikke heleide offentlige virksomheter er registrert i tre fylker og omfatter i alt 12 kommuner. I alle tilfellene gjelder det forvaltningen av omstillingsmidler og forvaltningen av kommunale næringsfond som er lagt til egne utviklings- og omstillingsselskaper. Innslaget av denne type videredelegering er størst i Sogn og Fjordane.

I Sogn og Fjordane finner vi også eksempler på at kommuner som både mottar omstillingsmidler og midler til kommunale næringsfond legger forvaltningen til ett og samme organ. Omstillingsorganisasjonen Måløy Vekst AS forvalter eksempelvis det kommunale næringsfondet i Vågsøy kommune.

4.3.2 Forvaltningsmodeller for 61-posten

Normalmodellen:

For kompensasjonsmidlene for økt arbeidsgiveravgift over 61 posten er hovedmodellen at forvaltningen delegeres fra fylkeskommunen til kommunene som omfattes av ordningen. Kommunene oppnevner i de fleste tilfeller egne DA styrer med representasjon fra næringslivet i forvaltningen av midlene. Et viktig formål med slik styrerrepresentasjon er å sikre at bruken av midlene skjer på en måte som styrker næringslivet i kommunen og som best mulig kompenserer for den konkurranselempen bedrifter som ikke fikk gjeninnført differensiert arbeidsgiveravgift i 2007 opplever. Slike styrer er imidlertid underlagt kommunen som formell eier og kan ikke sammenlignes med ordninger der private har formelt eierskap til virksomheten som er delegert forvaltningsansvaret.

Modeller med delegasjon til ikke heleid offentlig organ:

Direkte delegasjon: Så langt NIVI har kunnet spore er det tre fylkeskommuner - Rogaland, Sogn og Fjordane og Troms – som delegerer direkte fra fylkeskommunen til virksomheter med delvis privat eierskap. De aktuelle fylkeskommunene understrekker at det vært en forutsetning for vedtakene som har ligget til grunn for delegasjonen at forvaltningsaktørene skal ivaretar hensynet til lovverk og forskrifter omkring bruk og forvaltning av disse midlene.

1. Fylkestinget delegerer avgjørelsesmyndigheten for disponeringen av midlene fra kap. 551, post 61 Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift til den etablerte styringsgruppen bestående av region direktøren i NHO, Vindafjord Arbeidsgiverforum etc. Fylkeskommunen er sekretariat for styringsgruppen.
2. Utviklingsselskapene blir fortsatt forvaltere og ansvarlige oppfølgere av handlingsplanene jf regelverk omkring dette slik det fremgår av rundskriv fra departementet. Fylkeskommunen forutsettes å utferdige tilsagnsbrev basert på de handlingsplaner som de nevnte aktører utarbeider innenfor de føringer som er lagt i styringsgruppen.

Fylkestingsvedtak i Rogaland som delegerer kompensasjonsmidlene til ikke heleide offentlige virksomheter.

Videredelegering: I to fylker - Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag - er forvaltningsansvaret for midlene delegert til kommunene som er omfattet av ordningen, men flere av kommunene har videredelegert forvaltningen til selskaper der eierskapet er delt mellom kommunene og næringslivet. I Sør-Trøndelag legges det vekt på at dette har vært etablert ordning fra periodene 2003 til 2007 da og at det er en ønsket ordning fra de berørte kommunene. I 2009 hadde fylkeskommunen og de berørte kommunene en prosess for forvaltningen av disse utviklingsmidlene. Utfallet av denne prosessen ble en videreføring av dagens praksis.

Det er ellers en del interessante variasjoner som kommer til uttrykk kartleggingen. Innslaget av slik forvaltning varierer en god del for denne posten; fra Sogn og Fjordane der forvaltningen av den samlede tildelingen til næringsrettede utviklingstiltak/kompensasjonsmidler er delegert fra fylkeskommunen til én felles aktør som er organisert som en forening (Foreningen INU-FSF) til Møre og Romsdal der fylkeskommunen i første hånd delegerer forvaltningsansvaret til hver av kommunene som er omfattet av ordningen, men hvor et flertall av kommunene videredelegerer til virksomheter der eierskapet er delt mellom kommunene og næringslivet.

4.4 Fylkeskommunenes oppfølging

Det tredje trinnet i kartleggingen dreier seg om hvordan fylkeskommunene følger opp bruken av midlene som forvaltes av slike selskap. At forvalterne bruker virkemidlene i tråd med formålet er avgjørende for å sikre legitimiteten til så vel virkemidlene i seg selv og det forvaltingssystemet som er bygd opp for forvaltningen av midlene. I regelverket for økonomistyring i staten er det en grunnleggende forutsetning for offentlig tilskuddsforvaltning at resultater kan observeres og vurderes langs hele resultatkjeden fra innsatsfaktorer til samfunnsmessige effekter. To hoveddimensjoner vil være viktige i oppfølgingen av forvaltningen:

For det første må fylkeskommunene følge opp at tiltak som blir støttet av forvalterne er i tråd med de overordnede mål og strategier for den regionale utviklingen slik de er nedfelt i strategiske styringsdokumenter som fylkesplanen og handlingsprogrammet til fylkesplanen, og i forhold til nasjonale mål for bruken av midlene. Når det gjelder utformingen av fylkeskommunale mål heter det i retningslinjene at:

"Midlane skal hjelpe til med å vidareutvikle regionale fortrinn for å utløyse verdiskapingspotensialet i området. Tiltak som blir støttet må vere i tråd med mål og strategiar i fylkesplanen og handlingsprogrammet i fylkesplanen. Midlane kan også fordelast som rammer til oppfølging av til dømes fylkesplanar, fylkesdelplanar, kommunale og regionale handlingsplanar/program eller til regionale/lokale næringsfond. Fylkeskommunane skal innanfor dei nasjonale måla sjølve utarbeide eit mål- og resultatstyringssystem med indikatorar og resultatkrav som svarer til fylkesplanen sine mål for regional utvikling. Fylkeskommunane må også sørge for å definere målgrupper og nærmare tildelingskriterium for midlane."

For det andre må fylkeskommunene se til at forvaltningen av midlene som blir stilt til rådighet over postene 60 og 61 er i tråd med de krav som lov og regelverk stiller til saksbehandling ved offentlig myndighetsutøvelse, herunder regelverket for økonomistyring i staten og bestemmelser i forvaltningslov og offentlighetslov. I henhold til *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (punkt 6.2.2.4) må private rettssubjekter som får delegert kompetanse for offentlig tilskuddsforvaltning i forkant ha akseptert å motta delegeringen, gitt det ansvar utøving av offentlig myndighet innebærer. Det er knyttet særlige saksbehandlingsregler til utøving av offentlig myndighet, som det er viktig at organet har klart for seg at vil få betydning for deres virksomhet.

Vi har lagt til grunn at fylkeskommunens oppfølging av de ikke heleide offentlige forvalterne langs disse to dimensjonene vil måtte forankres i det mål- og resultatstyringssystem som fylkeskommunene har etablert for bruken av midlene, og konkret i de rapporteringskrav fylkeskommunene stiller til forvalterne gjennom oppdragsdokumenter og tilslagsbrev. For å belyse fylkeskommunenes oppfølgingspraksis har vi gjennomgått et utvalg styringsdokumenter i Sogn og Fjordane som er ett av de fylkene som i størst utstrekning benytter seg av ikke offentlig heleide virksomheter i forvaltningen av midlene. I tillegg er retningslinjene for forvaltningen av hhv midlene til kommunale næringsfond og kompensasjonsmidlene i Møre og Romsdal gjennomgått. Gjennomgangen av dokumenter er supplert med telefonsamtaler med representanter for ansvarlig fagavdeling i de to fylkeskommunene.

4.4.1 Sogn og Fjordane

Utgangspunktet for Sogn og Fjordane fylkeskommunes forvaltning av kap. 551 post 60 og 61 er fylkesplanen og fylkeskommunens styringssystem. Styringssystemet er basert på mål og resultatstyring der det er utarbeidet overordnede målekart for hele organisasjonen og sektorvis målekart. Målekartene rulleres årlig og samordnes med budsjettprosessen. I henhold til informanten fra fagavdelingen i Sogn og Fjordane blir det satt stort fokus på måloppnåelse gjennom måling av aktiviteter, både på overordnet nivå, bla gjennom brukerundersøkelser, og gjennom krav til rapportering overfor den enkelte tilskuddsmottaker.

Med virkning fra 1.1. 2010 ble det innført nye retningsliner for kommunale næringsfond i Sogn og Fjordane. Der blir det understreket at det forutsettes at kommunene for forvaltningen av kommunale næringsfond har gjort seg kjent med fylkeskommunens egne retningslinjer og i tillegg departementets retningsliner for kap. 551 post 60 og 61 og økonomireglementet for staten. I henhold til fylkeskommunens retningslinjer er det fire krav kommuner som får tildelt midler til kommunale næringsfond må oppfylle. De må ha: utarbeidet retningsliner for bruk og forvaltning av næringsfondet, et næringsapparat, utarbeidet en strategi for næringsutvikling og utarbeidet årsrapport. I tillegg må kommunene ha rapportert til KRD gjennom departementets rapporteringssystem Rapp 13.50.

Før tildeling for neste år blir kommunene vurdert i forhold til oppfyllelsen av disse kravene. Tilsagnsbrevet legger så grunnlaget for ny tildeling og oppfølging. Tilsagnsbrevet er likelydende til alle kommuner, og blir sendt i kopi til vekstselskapene for de kommunene som har lagt forvaltningen til slike. Det er de samme krav og regler til rapportering og saksbehandling for vekstselskapene som

for kommunene. I tilsgnbsbrevet til kommunene for 2010 gjør fylkeskommunen følgende vurdering av kommunenes arbeid:

- *Vi ser at det er forbetingar i oppfylling av minstekrava. Det er framleis manglar i ein del kommunar, men det er også mange kommunar som har gjort ein god jobb... .*
- *Vi ser stor framgang i den politiske handsaminga av årsrapportane, men vi ser gjerne at nokre kommunar gjer meir utfyllande vurderingar av minstekrava. Dette vil særleg vere nyttig for kommunen sitt eige arbeid.*

Når det gjelder kommuner som har delegert forvaltningen til vekst/næringsselskap er det i tilsgnbsbrevet presist betydningen av at årsrapportene fra selskapene får en politisk behandling: *Kommunane Fjaler, Førde, Gauldalen, Naustdal og Vågsøy har handsama årsrapporten politisk i vekst/næringsselskap. Desse kommunane må ha rapporten til orienteringssak i det politiske utvalet som normalt handsamar næringssaker.*

Rutinene for oppfølgingen av omstillingsmidlene følger langt på vei rutinene for de kommunale næringsfondene. Tilsagnet om omstillingsmidler går til kommunen med utgangspunkt i en handlingsplan fra kommunen/omstillingsselskapet. Dersom kommunestyret velger å deleger til et privat organ gjøres det på vilkår av at forvaltningslovens regler om saksbehandling følges. Ved de årlige tildelingene blir handlingsplaner og årsrapporter nøye gjennomgått. Vilkårene for tildeling blir forankret i det årlige tilsgnbsbrevet. I tillegg til oppfølgingen gjennom prosessen rundt de årlige bevilgningene har fylkeskommunen også mulighet for løpende oppfølging gjennom å være representert i omstillingsstyrene. En person fra fylkeskommunen og en fra IN, møter som observatør i omstillingsstyrene. Det gir fylkeskommunen gode muligheter for å følge arbeidet med omstillingsmidlene tett gjennom året.

Når det gjelder forvaltningen av 61 posten som for Sogn og Fjordane sin del i helhet er delegert til foreningen INU-FSF er oppfølgingen både forankret i rutinene rundt årlig tildeling og rapportering, og ved at fylkeskommunen er representert i styret. I henhold til vedtekten for foreningen skal styret utarbeide forslag til budsjett og handlingsplan for bruken av midlene. Årsmøtet behandler og fattar vedtak før budsjett og handlingsplan blir lagt fram for fylkestinget for endelig godkjenning. Det blir forutsatt at handlingsplanen omtaler hvordan satsingene er forankret i fylkeskommunen plandokumenter og hvilke tildelingskriterier som skal benyttes i prioriteringen av søknader. Vedtekten fastslår også at styret har ansvar for å påse at forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling og habilitet blir ivaretatt i arbeidet.

Sogn og Fjordane fylkeskommunen vurderer rutinene i forbindelse med oppfølgingen av tilskuddsforvaltningen generelt som gode. De opplever ikke at forholdsvis utstrakt forvaltning ved ikke heleide offentlige virksomheter innebærer mindre grad av måloppfyllelse i forhold til nasjonale og fylkeskommunale mål og retningslinjer for bruken av midlene. Snarere tvert om gir fylkeskommunen uttrykk for at kontrollen på bruken av midlene i mange tilfeller er bedre der forvaltningen er lagt til eksempelvis nærings- og vekstselskaper. På tross av at det er etablert gode rutiner for oppfølging av forvalterne poengteres det samtidig at det likevel ikke er mulig – og heller ikke ønskelig - å kontrollere i minste detalj alle deler av forvaltningen. For å styrke kunnskapen om gjeldende regelverk gjennomføres det bla kurs i aktuelle tema fra fylkeskommunen sin side.

4.4.2 Møre og Romsdal

Også i Møre og Romsdal er fylkeskommunens oppfølging av forvalterne knyttet til vilkår fastsatt i tilsagnsbrevene, herunder dokumentasjonskrav knyttet til utbetalingen av midlene. I henhold til retningslinjene for *kommunale næringsfond* skal kommunale strategier, mål og satsinger i fylkesplan og nasjonale retningslinjer ligge til grunn for bruken av midlene. I forhold til forvaltningen av midlene omtales rutiner for delegering av forvaltningen.

7. Møre og Romsdal fylkeskommune betaler ut ny bevilgning til det kommunale næringsfondet i den enkelte kommune når KRD har motteke og godkjent rapport fra føregående år.

....

12. Mynde til å vedta løyvingar frå næringsfondet er lagt til kommunestyret, som kan delegere dette vidare jamfør kommunelova.

13. Kommunen skal etter vedtak sende tilsegnbrev med vilkår for tilsegsna. Normalkrav til innhald i tilskotsbrev blir gjort greie for i tildelingsbrevet til kommunane. Tilsegnbrevet skal gi ein frist for ferdigstilling og rapportering, og gjere greie for prosedyrar og dokumentasjonskrav knytt til utbetalinga. Tilsegnbrevet skal gi opplysingar om klagerett jamfør kommunelova § 29 og forvaltingslova § 28. Sluttutbetaling skal alltid skje etterskotsvis mot rapport og rekneskap.

14. Kommunen skal kvart år rapportere bruken av det kommunale næringsfondet jamfør reglar fastsett i tildelingsbrevet. Det tilligg dette kravet at kommunen må etablere eit system som legg til rette for innsyn og kontroll med omsyn til både økonomi og målstyring.

Utdrag fra Møre og Romsdals retningslinjer for forvaltning av kommunale næringsfond.

I retningslinjene for forvaltningen av *omstillingsmidlene* er det et formulert et krav om at representanter frå næringslivet, FoU og høyskolemiljøene skal ha en sentral plass i utarbeidelsen av planer og prioriteringer for midlene gjennom deltagelse i lokal plangruppe. De lokale handlingsplanene som skisserer skal godkjennes av fylkesutvalget. Myndighet til å vedta bevilgninger er lagt til kommunen og vedtakene skal være i samsvar med satsingsområdene i lokal handlingsplan. Kommunene skal hvert år rapportere på bruken av midlene, jf. regler fastsatt i tilsagnsbrevet. Kommunen må etablere et system som legg til rette for innsyn og kontroll med hensyn til både økonomi og målstyring.

4.4.3 Oppsummering

Begge fylkeskommuner understreker at når fylkeskommunen utøver myndighet direkte delegert fra staten påhviler det fylkeskommunen et ansvar for at dette gjøres i samsvar med statlige mål, føringer og retningslinjer. På samme måte som i tilsagnsbrev til offentlige forvaltere (kommuner, regionråd) blir det i tilsagnsbrevene til slike forvalter understreket at lovverk og forskrifter omkring bruk og forvaltning av disse midlene skal følges. Vi har videre sett at oppfølgingen skjer i hovedsak gjennom prosessen rundt de årlige bevilgningene, men også gjennom deltagelse fra fylkeskommunen i aktuelle styrer og/eller fra kommune der forvaltningen av midlene er videredelegert fra kommuner til ikke offentlige heleide virksomheter.

Hvor godt fylkeskommunenes, og i neste ledd kommunenes, rapporterings- og oppfølgingsrutinene i forhold til ikke offentlig heleide forvaltere faktisk fungerer er det ikke mulig å gi fyllestgjørende svar på innenfor rammen av denne kartleggingen. Blir målene for virkemiddelbruken nådd? Hvordan forholder man seg til resultatrapporteringen fra disse forvalterne? I hvilken grad settes det inn

korrigende tiltak? Svar på slike spørsmål vil etter vår oppfatning kreve en evaluering/forvaltningsrevisjon i det enkelte fylke som både dekker tilfellene der fylkeskommune har delegert direkte og der kommunen har videredelegert til slike aktører.

5. Konsekvenser av endret praksis

Kartleggingen viser at delegering av forvaltningsansvaret for kapittel 551 post 60 og 61 fra fylkeskommunen til ikke-offentlige virksomheter har et begrenset omfang i nasjonal målestokk. I enkelte fylker representerer imidlertid dette en forvaltningspraksis med et visst omfang. Hvilke konsekvenser vil det så ha dersom dagens praksis strammes inn og at det ikke lenger gis åpning for ikke-heleide offentlige selskaper å forvalte midler over kap 551.postene 60 og 61?

Vi vil tilnærme oss problemstillingen på to måter. For det første vil vi foreta en prinsipiell gjennomgang av noen av de sentrale spørsmålene en slik forvaltningspraksis representerer. Konsekvensene av å stramme inn vil bli synliggjort ved å få fram de egenskaper og utfordringer en slik forvaltning faktisk representerer. Hva er de prinsipielle innvendingene og hva er mulige fortrinn? Her vil både mulige gevinster og utfordringer identifiseres og vurderes.

For det andre har vi innhentet fylkeskommunenes egne synspunkter på konsekvenser at et forbud. Hvilke av hensynene tillegger aktørene mest vekt? Vil eksempelvis et forbud oppfattes å innebære et tap i effektivitet og mindre profesjonell forvaltning? Eller oppleves et strammere regime nødvendig for å styrke fylkeskommunes styring av bruken av midlene og sikre at forvaltningen skjer innenfor offentligrettelige krav?

5.1 Argumenter for og mot

Offentligrettelige former skiller seg tradisjonelt fra privatrettelige former på en del vesentlige punkter. Offentlig virksomhet i klassisk forstand er underlagt politisk styring, og samtidig underlagt rettsstatens krav i form av "rule of law" dvs. krav til legalitet, offentlighet og formalisert saksbehandling. Beslutningstakerne er enten demokratisk valgt, oppnevnt av valgte organer på politisk grunnlag eller ansatt på grunnlag av objektive kriterier. Privatrettelige relasjoner bygger grunnleggende sett på markedsaktørenes selvstendighet og avtalefrihet både i forhold til hverandre og i forhold til andre (Graver 2003)¹². Bruk av privatrettelige organer for å forvalte offentlige tilskuddsmidler innebærer derfor et forvaltningsregime basert på prinsipper som på en del områder kan stå i et motsetningsforhold. Bruk av private aktører med sikte på bedret effektivitet, fleksibilitet og kvalitet kan komme i konflikt med generelle forvaltningsrettelige regler som er utformet med sikte på å sikre forutberegnelighet og styring ovenfra. Det har derfor i mange sammenhenger blitt drøftet om private rettssubjekter i det hele tatt bør utøve offentlig myndighet. Overfor dem myndighetsutøvelsen retter seg mot kan det eksempelvis være vanskelig å skille mellom når virksomheten utøver offentlig ansvar og når den agerer for å ivareta egne interesser.

¹² Hans Petter Graver (2003): Formålstjenlige privatrettelige former for offentlig virksomhet, UIO
30

Det synes forvaltningsrettlig avklart at offentlig tilskuddforvaltning innebærer myndighetsutøvelse. Avgjørelser om en søknad om tilskudd etter en fast tilskuddsordning skal innvilges eller ikke, anses for å være bestemmende for parters ”rettigheter og plikter” og dermed som enkeltvedtak. Dette gjelder selv om tildelingen beror på forvaltningens skjønn, slik at vedkommende ikke har noe rettskrav på å få innvilget søknad, jf Prinsipputtalelse fra Justisdepartementet lovavdeling 18.10.2004.¹³ Private rettssubjekter regnes dermed som forvaltningsorganer i saker hvor de treffer enkeltvedtak, eller utfører forskrift, og må følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler når disse avgjørelsene treffes, jf forvaltningslovens § 2. Selv om tildeling av midler regnes som offentlig myndighetsutøvelse utelukker ikke det kommunenes og fylkeskommunenes mulighet til å legge myndigheten for å foreta enkelttildelinger til et selskap. Selskapet vil i så fall få myndighet til å forvalte midlene innenfor de regler og retningslinjer kommunen og fylkeskommunen fastsetter og som gjennom avtale/kontrakt/tilsagnsbrev settes som vilkår for delegasjonen. Forvaltningsloven vil gjelde for selskapet i alle saker som i medhold av den delegerte kompetansen omfatter myndighetsutøvelse.

Vi vil i det følgende foreta en gjennomgang av mulige fortrinn og utfordringer av prinsipiell karakter som slike ordninger kan innebære.

5.1.1 Mulige fortrinn

Av mulige gevinst ved forvaltning gjennom selskaper, stiftelser og foreninger kan følgende momenter trekkes fram:

For det første kan man legge grunnlaget for en effektiv, målrettet og profesjonell forvaltning av midlene ut mot sluttmottaker. Mange selskaper kan ha god administrativ kapasitet, erfaring og faglig kompetanse til å gjennomføre forvaltningen på en effektiv og målrettet måte. Særlig kan dette argumentet sies å ha relevans i tilfeller der mindre kommuner videredelegerer forvaltningen av næringsfondet til slike aktører. Kommunene kan i mange tilfelle savne nødvendig fagkompetanse innenfor samfunns- og næringsutvikling og være avhengig av å benytte seg av eksterne aktører i arbeidet.

Det kan legge til rette for mobilisering av privat næringsliv i arbeidet for lokal og regional næringsutvikling. Fordelen med organisering i for eksempel eget aksjeselskap er at det har en uavhengig stilling til i forhold til kommuneadministrasjonen, noe som kan være av vesentlig betydning for næringslivets deltagelse. Selskapsformen kan gjøre det lettere å rekruttere folk med bred erfaring og relevant kompetanse til såvel styret som til den daglige ledelse.

Det næringspolitiske arbeidet er videre i sin karakter et samarbeid mellom offentlige og private virksomheter. At forvalteransvaret legges til organer med delt eierskap legger til rett for god sammenkobling mellom offentlige og private aktører. Det kan legge til rette for at de regionale utviklingsmidlene kan virke

¹³ Justis- og politidepartementet. Prinsipputtalelse/fortolkning Forvaltningslovens §§1 og 2 første ledd bokstav a. Spørsmål om forvaltningslovens anvendelse – vurdering av om privat organisasjon er å regne som forvaltningsorgan ved forvaltning av statlig tilskuddsordning.

sammen med – og være utløsende for andre virkemidler som del av et større spleiselas. Slik medfinansiering kan komme fra så vel andre offentlige aktører, men også fra privat næringsliv.

5.1.2 Mulige utfordringer

Utfordringene knyttet til delegasjon fra fylkeskommunen for forvaltningen av utviklingsmidlene til ikke heleide offentlige virksomheter vil følge prinsipielle innvendinger mot delegasjon av offentlig myndighet til private aktører mer allment.

Den første utfordringen er av politisk og styringsmessig karakter. Når en kommune eller fylkeskommune styrer virksomhet som foregår innenfor kommunen eller fylkeskommunen som rettsubjekt, gjelder de styringsreglene som er regulert innenfor kommunelovens system. Når kommunal eller fylkeskommunal virksomhet drives innenfor privatrettslige organisasjonsformer som er egne juridiske enheter, følger imidlertid de styringsreglene som gjelder for vedkommende organisasjonsform, f eks aksjeloven, selv om fylkeskommunen eventuelt har eiermajoritet. Fylkeskommunen vil ikke være i en instruksjonsposisjon i forhold til sin forvalter. Partenes plikter, rettigheter og interesser vil følgelig måtte forankres i den avtale som inngås ved etableringen av en slik ordning. De folkevalgte vil dermed være avskåret for løpende politisk styring av virksomheten.

Tilsvarende vil muligheten for kontroll potensielt bli svekket. Kjernen i kontrollargumentet er at det delegerende organ gir fra seg kontrollen over de tildelte funksjoner i og med at private aktører ikke sorterer under forvaltningens alminnelige instruksjonsmyndighet. Hensynet til kontroll kan imidlertid ivaretas ved hjelp av avtale eller at det på annet vis blir innhente samtykke til visse vilkår for hvordan det ikke offentlige organet skal utøve myndigheten som tildeles, innhente samtykke til rapporteringsrutiner, etc. En form for instruksjonsmyndighet foreligger også i kraft av kommunens/fylkeskommunens omgjøringsmyndighet, dets mulighet til å reversere/suspendere delegasjonen, etc.

Den andre hovedutfordringen er at delegasjon av tilskuddsforvaltning til ikke-offentlige kan medføre habilitetsmessige utfordringer, og reise prinsipielle innvendinger mot at privatrettslige organer skal forvalte fellesskapets ressurser samtidig som de er innrettet for å ivareta andre formål/private interesser. Disse instansene har gjerne oppgaver betalt av det offentlige samtidig og oppgaver som de selger i markedet. En sammenblanding kan føre til mistanke om konkurransevridning hvor offentlige virkemidler bidrar til å subsidiere betalbare tjenester i er marked. Det kan representere en betydelig utfordring å holde orden på hvilke oppgaver de løser for det offentlige, med offentlige penger, og hvilke oppgaver som omsettes i markedet.

Selv om den aktuelle virksomheten generelt etablerer gode rutiner for å skille mellom sine ulike roller, er det ikke opplagt at dette fremstår like klart for innbyggerne. Overfor den myndigheten utøves eller for publikum generelt, kan det være vanskelig skille når den privatrettslige virksomheten opptrer på egne vegne og når den trer inn i rollen som offentlig myndighetsutøver. Slike løsninger kan derfor gi opphav til spekulasjoner om sammenblanding av interesser selv om den aktuelle virksomheten har en ryddig avklaring av rollene.

En tredje hovedutfordring/problemstilling er bruken av selskaper i forvaltningen av midlene og forholdet til konkurransereglene. Gjennom EØS avtalen har Norge forpliktet seg til å følge bestemte prosedyrer ved offentlige anskaffelser, jf forskrift om offentlige anskaffelser. Hovedregelen etter anskaffelsesregelverket er at offentlige organer som går utenfor sin egen organisasjon for å få utført oppgaver skal kunngjøre sine behov og velge leverandør etter konkurranse. Anskaffelsesreglene krav til konkurranse gjelder bare der et rettssubjekt som er omfattet av regelverket inngår kontrakt med annet rettssubjekt. Reglene kommer ikke til anvendelse der oppdragsgiver velger å utføre arbeidet selv eller av enheter som omfattes av samme rettssubjekt som oppdragsgiver, såkalt egenregi.¹⁴ I vår sammenheng reiser det spørsmålet om ikke anskaffelsesregelverket faktisk kommer til anvendelse når fylkeskommunene og kommunene benytter aksjeselskaper, stiftelser, foreninger og samvirkeforetak i forvaltningen av midlene.

Dersom slike krav også får anvendelse ved fylkeskommunenes praksis med å deleger til ikke-heleide offentlige virksomheter innebærer det at slike oppdrag ikke kan legges ut uten først å invitere markedet generelt til å delta. Det vil i så fall innebære at fylkeskommunene/kommunene må gjennomføre anbudsprosesser etter regelverkets bestemmelser og følgelig ta de omkostninger det medfører.¹⁵

5.2 Fylkeskommunenes synspunkter og vurderinger

De fleste fylkeskommunene har foretatt vurderinger av hvilke konsekvenser det vil ha å stramme inn dagens praksis – også de fylkeskommuner som selv ikke delegerer til slike virksomheter. Fylkeskommunens synspunkter, slik de kommer til uttrykk i i vårt materiale, kan grovt sorteres i tre hovedkategorier:

Gir uttrykk for ønske om å videreføre dagens praksis	Gir uttrykk for skepsis til denne type delegering	Gir ikke uttrykk for bestemte oppfatninger
Akershus, Oslo, Oppland, Rogaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag	Hedmark, Hordaland, Telemark, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms, Finnmark,	Østfold, Vestfold, Vest-Agder, Aust-Agder, Buskerud

Tabell 11: Fylkeskommunenes synspunkter

Holdningene er delt i tre temmelig like store grupper; sju fylkeskommuner gir uttrykk for ønske om fortsatt mulighet/åpning for å kunne deleger til ikke-offentlige aktører, like mange mener det motsatte og fem fylkeskommuner gir ikke uttrykk for bestemte oppfatninger. I gruppen som ikke gir uttrykk for

¹⁴ Rettspraksis har åpnet for at det i noen tilfeller forligger egenregi også der tildelingen skjer mellom to ulike rettssubjekter, såkalt *utvidet egenregi*. Selskap som skal utføre (utvidet) egenregi kan imidlertid ikke ha private eiere, og eierne må ha samme kontroll med selskapet som med egne avdelinger. En vesentlig del av selskapets omsetning skal gå mot eierne. Dersom selskapet som skal utføre oppdraget har flere eiere kan offentlige myndigheter utøve kontroll i fellesskap, gjennom flertallsbeslutninger, og at dette er å anse som egenregi.

¹⁵ Det har ikke ligget innenfor rammene av dette oppdraget å vurdere om omtalt forvaltningspraksis faktisk fordrer at anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse.

bestemte oppfatninger inngår fylkeskommuner som blir tildelt relativt små midler over de to postene. Østfold og Vestfold fylkeskommuner oppgir at med en begrenset pott til rådighet har det ikke vært noen problemstilling å legge ut forvaltningen til andre enn til de tradisjonelle forvalterne (kommunene og Innovasjon Norge) i tillegg til fylkeskommune selv. En eventuell endring som innebærer at det ikke lenger blir adgang til slik delegasjon oppleves derfor av disse fylkeskommunene ikke å ha praktiske konsekvenser.

Blant fylkeskommunen som ønsker fortsatt mulighet for slik delegering inngår både fylkeskommuner som i dag praktiserer slik forvaltning og fylkeskommuner som ikke gjør det. Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Oppland fylkeskommune er alle positive til at de gis mulighet til å organisere forvaltningen av midler til utvikling og næringspolitiske tiltak gjennom ikke-heleide offentlige virksomheter selv om det ikke praktiseres i disse fylkene nå. På motsatt hold gir Nord-Trøndelag og Troms uttrykk for klare prinsipielle betenkelsigheter med slik forvaltning, selv om vi finner tilfeller av slike løsninger der i dag.

Hvilke argumenter framhever så fylkeskommunene som viktige i sine vurderinger?

5.2.1 Fylkeskommunenes argumenter for

Næringslivets involvering

Blant fylkeskommunene som ønsker at det skal være fortsatt mulig å få unntak fra økonomireglementets bestemmelser og delegere til ikke offentligrettslige aktører er det argumenter knyttet til betydningen av næringslivets involvering og deltagelse engasjement som kanskje vektlegges sterkest. Betydningen av å trekke næringslivet med i arbeidet poengteres både i forhold til formålet med 60 posten og 61 posten

I forhold til 60 posten skriver Rogaland fylkeskommune: ”*Vi opplever ikke at den manglende offentlige eierskapsandelen betyr noen hemsko for et utmerket partnerskapsarbeid. Tvert i mot så har forankringen av innflytelsen til det lokale næringslivet bidratt til positivt engasjement i lokalsamfunnet om tilretteleggingstiltak og fellesskapsoppgaver. Vi ser gjerne at vår nåværende ordning kan fortsette og at revidert økonomireglement gir anledning til det.*” Sogn og Fjordane fylkeskommune framhever på sin side at særlig for omstillingsordningen vil det være et stort tilbakeskritt om gjeldende praksis blir strammet inn. ”*Vi har oppmoda om at omstillingsarbeidet skal gjennomførast som eit partnarskap mellom lokale, regionale og sentrale aktørar. Når det gjeld kommunale næringsfond meiner nokre kommunar at dei nyttar midlane best ved å nytte vekstselskap til å forvalte ordninga.*

For 61 posten peker disse fylkeskommunene på at organisering der næringslivet er involvert i forvaltningen av RDA, er fornuftig og målrettet. Det pekes også på at det er en holdning i fylket om at midlene er ”næringslivets penger” og at næringslivet derfor også må ha en formell rolle i forvaltningen av dem. Møre og Romsdal fylkeskommune poengterer: ”*RDA skal brukes til næringsrettet regional utvikling, og pengene blir tilbakeført fordi næringslivet har fått en avgiftsøkning. Da er det rett og rimelig at næringslivet sine ønsker og behov er førende for hvordan vi bruker RDA-midlene. Ved å legge forvaltningen til selskap der næringslivet har eierskap og styreplass er vi sikret en god samhandling mellom næringsliv og lokal offentlig forvaltning. Kommunen sitter likevel med ansvaret,*

og det må gjøres avtale mellom kommune og næringsutviklingsforetaket om ansvars- og arbeidsdeling. Vi ønsker at denne praksisen skal fortsette”.

Tilsvarende argumentasjon kommer til uttrykk fra Sør-Trøndelag: *Fordeler med dagens ordning er at de som er forvaltere kjenner de bedriftene som ble og blir særlig berørt av omleggingen av differensiert arbeidsgiveravgift. De kjenner også bakgrunnen for ordningen med de næringsretta midlene til regional utvikling.*

Hensynet til kompetent og effektiv forvaltning

I mange kommuner er egen fagkompetanse innenfor næringsutviklingsarbeidet begrenset. Ulike nærings- og utviklingsselskap kan i en del tilfeller være kommunens redskap i næringsutviklingsarbeidet ved at kommunen kjøper tjenester av disse instansene. For en del kommuner vil det være viktig å benytte den nærings- og utviklingskompetanse som de allerede har bidratt til å bygge opp i forvaltningen av utviklingsmidlene for at disse skal treffe utfordringene best mulig. ”*I Møre og Romsdal er det få kommuner som har satt ut forvaltningen til næringslivet, og vi har ut i fra det ingen innvendinger mot å fortsette med denne ordningen. Muligheten for å delegerere forvaltningen er særlig positiv for kommuner som har små ressurser til kommunal forvaltning*”.

Hensynet til lokalt selvstyre

Også hensynet til det lokale selvstyret og kommunenes og fylkeskommunenes frihet til å velge de løsninger som man ser seg tjent med vektlegges som et argument i favør av fortsatt mulighet for delegering: ”*Oppland fylkeskommune er av den oppfatning at det er positivt at det gis åpning for at fylkeskommunene kan delegerere forvaltningen til instanser som ikke er offentlig heleide. Dette fordi en slik åpning gjør at den kommunale sjølråderetten ivaretas og regionenes vurdering av hvordan virkemidler bør benyttes/forvaltes blir hensyntatt.*”

Oppfølging og rapportering

Med hensyn til oppfølging mener de aktuelle fylkeskommuner stort sett at det er etablert gode ordninger for dette. Rogaland fylkeskommune skriver: ”*Dette er det formelle, det reelle er at vi ly av den etablerte ordning som er omtalt over og den integrerte løsningen med tilsagn i fylkesrapporteringssystemet for kap 551 post 60 og 61 opplever at midlene brukes og rapporteres i god overensstemmelse med nasjonale og regionale mål for lokal nærings- og distriktsutvikling*”. Bildet er likevel ikke helt entydig. Møre og Romsdal fylkeskommune peker på følgende: ”*Vår vurdering er at denne organiseringa, der næringslivet er involvert i forvaltningen av kommunale næringsfond, ikke har noen direkte negativ effekt. Tilfellet kan nok være at de ikke er like gode på å bruke systemene for rapportering*”.

5.2.3 Fylkeskommunenes argumenter mot

Hensynet til demokratisk styring

Flere fylkeskommuner oppgir at det politisk har det vært stor skepsis til å delegerer forvaltning ut av de formelle politiske organer i fylkeskommunen. Begrunnelsen har vært knyttet til prinsipper omkring demokrati, offentlighet, innsyn og ansvarlighet (overfor velgerne). Nord-Trøndelag fylkeskommune framhever ”*... Videre vil økt delegasjon av virkemidler til egne regimer, som av og til kan ha tendenser til å leve sine egne liv, gjøre avstanden mellom virkemidlene og politikkutøvelsen større. Og følgelig blir det vanskelig å drive politikk.*”

Undergraver fylkeskommunen proaktive rolle som regional utviklingsaktør

Fylkeskommunen er gitt oppgaven som regional utviklingsaktør og de regionale utviklingsmidlene er blant de sentrale virkemidlene til å fylle denne oppgaven. Troms fylkeskommune poengterer at økt delegering ut av fylkeskommunen kan få som følge at denne rollen ender seg: "Som regionalpolitisk aktør kan man se for seg et rolleskifte fra utvikling til kontroll. På bakgrunn av fylkeskommunen totalansvar for forvaltningen av ordningene vil fylkesrådet ikke anbefale at det gis unntak i økonomireglementet for ikke heleide offentlige selskap."

Også Nord-Trøndelag fylkeskommuen understreker betydningen av at fylkeskommunene har tilgjengelige virkemidler for å møte utfordringene i fylket: *Fylkesrådet i Nord-Trøndelag har generelt vært restriktiv til å legge ut deler av utviklingsmidlene til egne forvaltningsregimer, eller opprettelsen av slike. Det er flere årsaker til det. Strukturen i vårt fylke med mange små byer, spredt bosetting og utfordringer knyttet til nærings- og befolkningsstruktur gjør det vanskelig å identifisere de store driverne for utvikling. Fylkesrådet har for 2010 økt bevilgningen til regionale/kommunale fond og fylt på egne midler ut fra ønsket om å skape økt politisk engasjement for et aktivt næringsutviklingsarbeid i kommunene. På en del områder bør virkemidler forvaltes nærmest der hvor utfordringene er. Men ikke alle utfordringer løses best lokalt. Et eksempel på det er det når vi ser de omfattende utfordringene som fylkets store industrimiljø sliter med, er det nødvendig med tilgjengelige virkemidler og handlingsrom på fylkersnivået som kan virke på tvers av bransjer og kommunegrenser.*

Koordinering av midlene

En ulempe med ordningen kan være at det blir mer krevende med koordinering av bruken av midler lokalt, for eksempel mellom de næringsrettede midlene det kommunale næringsfondet Målstrukturene for virkemidlene under de to postene er langt på veg sammenfallende og det er behov for samordning mellom ordningen. Det kan være en utfordring dersom deler av forvaltningen er delegert til andre aktører. Sogn og Fjordane framhever dette i forhold til at kompensasjonsmidlene over post 61 er lagt ut til foreningen INU-FSF (Den Interkommunale Næringsretta Utviklingsordninga som kompenserer for auka arbeidsgjevaravgift i kommunane Førde, Sogndal og Flora): "Vi ser likevel at grunna det store omfanget, både i tema/fagområde, geografisk og med omsyn til størrelse på midla er det ei utfordring å få til ei optimal samkøyring med andre verkemiddel."

Vurderingen til fylkeskommunen som ønsker muligheten er imidlertid at det er relativt tett dialog mellom kommuneadministrasjonen/politisk ledelse og de som forvalter de næringsretta utviklingsmidlene på post 61. Det samarbeides i ulike sammenhenger, ikke bare i forbindelse med forvaltningen av de næringsretta utviklingsmidlene til regional utvikling.

Prinsipielle innvendinger, men involvering er nødvendig...

Flere fylkeskommuner som har prinsipielle betenkelskheter med å delegere forvaltningsansvar og myndighet til privatrettslige aktører understreker samtidig behovet for å involvere næringslivet i arbeidet, men at det må skje på andre måter. "Nordland fylkeskommune mener prinsipielt at forvaltningen av statelige virkemidler bør skje i henhold til reglementet for økonomistyring i staten. Dette er også stadfestet gjennom hvordan fylkestinget har lagt opp styringssystemene i forbindelse med det nye brede partnerskapssamarbeidet med regionene og i DA

Bodø. Når det gjelder kommuner som får omstillingsbevilgning har det normalt vært at bevilgningen har vært gitt til selskaper som er 100 % offentlig eid. Dette bør være det normale. Dette er ikke til hinder for at næringslivet velges inn i styret. Alternativt kan en tenke seg at en går veien om IKS, jf regionale forskningsfond.”

Økte administrasjonskostnader og oppbygging av alternative forvaltningsstrukturer

Noen fylkeskommuner påpeker også at delegering til ikke offentlige aktører kan få administrative merkostnader og oppbygging av alternative strukturer som resultat. Hvis det er små beløp som skal forvaltes av ikke heleide offentlige selskaper vil det innebære et betydelig administrativt arbeid, samt veiledning knyttet til oppfølgingen av prosjektene for den instansen som får delegert midlene. For større beløp kan man se for seg at selskaper som vil posisjonere seg på en måte der det bygges opp større strukturer for å forvalte midlene, uten at det nødvendigvis tas høyde for at midlene kan ha en begrenset varighet.

6 Forslag til alternative modeller

6.1 Alternativ forvaltning

Hvilke alternative forvaltningsmodeller eksisterer dersom dagens praksis strammes inn slik at det ikke lengre vil være anledning for ikke-heleide offentlige virksomheter å forvalte midler over kap. 551 post 60 og 61? Som vi har sett har ikke delegering av 60 midlene stort omfang og omkostningene ved å gå over til alternativ forvaltning synes å være relativt små. For 61 posten er omfanget målt i kroner større, og et forbud vil således innebære en større endring i forvaltningen for enkelte fylkeskommuner. Det vil i første rekke berøre Sogn og Fjordane, Rogaland og Møre og Romsdal fylkeskommuner. I gjennomgangen av mulighetsrommet for alternativ organisering har vi tatt for gitt at vi skal se nærmere på modeller som innebærer en innstramming i forhold til dagens regime, mao forvaltningsmodeller med fullt ut offentlig ansvar. Vi har derfor ikke sett nærmere på mulige forslag til tilpasninger i dagens regime som eventuelt kunne innebære en fortsatt åpning for privatrettlig forvaltning samtidig som fylkeskommunenes og kommunenes styrings og oppfølgingsmuligheter ble styrket.

Gitt dette utgangspunktet mener vi det er tre alternative hovedmuligheter for forvaltningen av disse midlene:

- 1) Den første er at forvaltningen ”tilbakeføres” til fylkeskommunen selv.
- 2) Den andre at ansvaret for forvaltningen delegeres til virksomheter som er organisert som selvstendige rettssubjekter, men heleid av det offentlige (fylkeskommunen eller kommunen).
- 3) Den tredje at forvaltningen av de aktuelle midlene delegeres til andre offentlige organer med ordinær forvaltningsorganisering, som regionråd og kommuner.

Modellene er på ingen måte gjensidig utleukkende og et realistisk scenarie kan være at fylkeskommunen vil kombinere alle tre modeller dersom de blir tvunget til alternativ organisering.

6.2 Forvaltning gjennom fylkeskommunen selv

Dette er en modell som forutsetter at forvaltningen av de aktuelle midlene skjer av fylkeskommunen eller kommunen selv som juridisk person. Dette kan skje ved at forvaltningen skjer i regi av fylkeskommunens ordinære politiske og administrative organer. Eventuelt kan fylkestinget vedta at det oppnevnes egne regionale forvaltningsstyrer/partnerskapsstyrer med deltagelse fra f.eks brukergrupper, næringsliv eller andre partnere.

Innenfor forvaltningsorganmodellen kan forvaltningen av midlene også skje i regi av fylkeskommunalt eller kommunalt foretak. Foretaksformen er en organisasjonsform som ligger mellom forvaltningsorganformen og aksjeselskapsformen med hensyn til virksomhetens handlefrihet og ansvar. Et kommunalt foretak er likevel ikke eget rettssubjekt, men del av fylkeskommunen/kommunen som juridisk person. Fylkestinget/kommunestyret er øverste styringsorgan for kommunale foretak. Fylkestinget vedtar opprettelse av kommunale foretak, fastsetter vedtekten og velger medlemmer til foretakets styre.

Det som taler for denne modellen er særlig hensynet til politisk styring av midlene. Det vil gi en rendyrket ansvarsmodell hvor rammene for myndighetsutøvelse og styring, samt roller og ansvar i forvaltningen er tydelig avklart. Den vil også legge til rette for at fylkeskommunen i stor grad har mulighet for å prioritere og samordne virkemiddelbruken i forhold til definerte mål og satsinger slik de kommer til uttrykk i regionale plandokumenter. Ulempen er at modellen vil innebærer en mer sentralistisk forvaltning enn dagens, med større avstand til sluttmottaker av midlene. Det kan også reises spørsmål om næringslivet i like stor grad vil la seg mobilisere i en modell hvor deres innspill kun vil ha en rådgivende karakter.

De to neste modellen er modeller basert på fortsatt delegasjon av midlene, men til organer som er offentlig heleid.

6.3 Forvaltning gjennom offentlig heleide selvstendige rettssubjekter

Denne modellen innebærer at forvaltningen av de aktuelle midlene skjer av organer utenfor fylkeskommunens eller kommunens ordinære styringslinje, men hvor fylkeskommunen eller kommunen(e) er heleier. I statlig sektor er det flere valgmuligheter med hensyn til organisasjonsformer for heleide selskap. I kommunal sektor er det ingen organisasjonsform mellom aksjeselskap og kommunalt foretak. Fylkeskommunalt selskap og kommunalt selskap er en selvstendig rettslig og økonomisk enhet som er skilt fra kommunen/fylkeskommunen og reguleres derfor ikke innenfor kommuneloven. Selskapsformen reguleres i egen lov, enten aksjeskapsloven eller IKS-loven (kommunale eller fylkeskommunale selskap med flere eiere). Aksjeselskapene er selvstendige rettssubjekter, med egne styringsorganer og ansvar for egen økonomi, og fylkeskommunenes/kommunens styring vil måtte skje via eierposisjon (gjennom generalforsamling /foretaksmøte/årsmøte). Selskapene kan

ikke gis instruks utenfor generalforsamling. Som heleier vil imidlertid fylkeskommunen og kommunene kunne trekke opp rammene for det enkelte selskap gjennom vedtekten. Aksjeloven har bestemmelser med minimumskrav til vedtekten, men det er ikke noe i veien for at eierne vedtar vedtekter som i betydelig grad regulerer virksomheten. Forvaltningslov og offentlighetslov gjelder i utgangspunktet ikke for aksjeselskaper, likevel gjelder de for de myndighetsoppgavene som selskapet måtte utføre.

Et av formålene med å organisere kommunal virksomhet som fristilt selskap er at beslutninger om driften av selskapet skal fattes av selskapet selv. Det kan legge til rette for en spesialisert forvaltning av midlene, med blant annet mulighet for å rekruttere styrer med bred erfaring og kompetanse i forvaltningen av midlene. Et heleid fylkeskommunalt eller kommunalt selskap vil åpenbart gi fylkeskommunen større styringsmuligheter enn i selskap der eierskapet deles med private aktører. Samtidig vil eierstyring gjennom selskapets organer representere en indirekte form for styring hvor de folkevalgte i liten grad involveres i forvaltningen av midlene. Offentlig heleide selskaper vil være mer robuste mot mistanke og spekulasjoner om at det skjer en sammenblanding av offentlige og private interesser i driften av selskapet.¹⁶ Spørsmålet som kan reises er imidlertid om forvaltning gjennom offentlig heleide selskaper i like stor grad vil motivere og engasjere næringslivet i arbeidet som forvaltning gjennom selskaper der næringsliver har medeierskap. Det kan hevdes at krav til innflytelse og klar rollefordeling er enklere å ivareta i et selskap med delt eierskap, enn i et offentlig heleid selskap med næringslivsrepresentasjon i styret.

6.4 Forvaltning gjennom ordinære forvaltningsorganer

Det tredje hovedalternativet dersom muligheten for å delegere til ikke offentlig heleide organer skulle opphøre er at delegasjonen i stedet går til organer organisert innenfor kommunelovens ordinære prinsipper. Det vil omfatte kommuner og ulike typer interkommunale samarbeidsordninger (region, vertskommuner mv). Fordelen med delegasjon til slike organer er at midlene blir forvaltet under politisk styring og kontroll, og at forvaltningen vil være underlagt offentligrettslige prinsipper uten at dette må særskilt avtalesfestes. Men også i denne modellen innebærer delegeringen av forvaltningsansvaret at fylkeskommunene blir avskåret for løpende styring av forvaltningen av midlene. Også i denne modellen vil det være en utfordring å mobilisere næringsliv og andre partnere i arbeidet. Muligheten vil være knyttet til at opprettes egne forvaltningsstyrer med deltagelse fra næringslivsrepresentanter og evt brukerinteresser.

Det skjer i dag en utstrakt delegering fra fylkeskommunen til kommunene i forvaltningen av så vel midlene til kommunale og regionale næringsfond og av omstillingsmidlene. Modellen er derfor velkjent og vi ser ikke grunn til å nærmere drøfte ulike aspekter ved denne her.

¹⁶ Offentlig heleie kan også innebære at virksomheten kan defineres som ”utvidet egenregi” og dermed endre forutsetninger i flt anskaffelsesregleverket, jf fotnote 14.

6.5 Vurderinger fra NIVI

Vår prinsipielle vurdering er at det vil være uheldig om større bevilgninger blir forvaltet av privatrettslige organisasjonsformer, der virksomhetens øverste ansvarlige organ ikke er underlagt den alminnelige demokratiske kontroll. En helhetlig politikk for regional utvikling vil være tjent med en forvaltning gjennom politiske organer forankret i et klart og aktivt eierskap fra fylkeskommunen. Det er da også hovedmodellen i dag. Med unntak for de bedriftsrettede midlene som blir forvaltet av Innovasjon Norge blir midlene i all hovedsak forvaltet gjennom politiske organer i fylkeskommunen og kommunene. Vi vil også understreke betydningen av at systemer for forvaltning av offentlige midler har høy troverdighet og legitimitet blant så vel brukere som i befolkningen for øvrig. Det innebærer at forvaltningssystemer basert på kombinasjoner av roller og interesser og motstridende organisasjonsprinsipper som, på kort eller lang sikt, kan føre til sviktende tillit og legitimitetstap må unngås.

Spørsmålet vi likevel vil reise er om fordelene ved å avskjære muligheten for forvaltning ved privatrettslige organer helt oppveier ulempene. Vi mener det må tas på alvor når flere fylkeskommuner gir uttrykk for at det vil være et stort steg tilbake for så vel lokalt næringsutviklingsarbeid som lokalt omstillingsarbeid i de aktuelle kommuner dersom denne åpningen ikke lenger gis. Vi har samtidig sett at to av de fylkeskommunene som i en viss utstrekning benytter seg av ikke offentlig heleide forvaltere ikke, gjennom rapporteringen, opplever mindre grad av måloppfyllelse i forhold til nasjonale og regionale mål og retningslinjene for bruken av midlene. Fra disse fylkeskommunene blir det pekt på at ansvaret blir delegert med bakgrunn i klart definerte handlingsplaner og føringer som er godkjent av delegerende myndighet. Erfaringen er at i mange tilfeller viser vekst og næringsselskaper større disiplin ifht å etter leve målsettingene og regelverket for ordningen enn offentlige virksomheter.

De viktigste argumentene for å begrense adgangen til å delegere forvaltningsmyndighet til private er hensynet til henholdsvis politisk styring og kontroll og rettsikkerhet. Som vi har sett kan hensynet til kontroll ivaretas ved hjelp av samtykke, f eks gjennom avtaler, selv om slike konstruksjoner representerer en indirekte styringsform. Rettssikkerhetsargumentet har mest vekt i tilfeller hvor det er tale om å delegere innngripende myndighet, dvs. adgang til å pålegge rettigheter eller plikter for enkeltindivider. Det kan argumenteres for at delegering av forvaltning av statlige midler etter bestemte kriterier slik sett ikke kan sammenlignes med delegasjon av kompetansen til å treffe innngripende vedtak med konsekvenser for enkeltindivider.

Vi vil også tilføye at med det beskjedne omfanget som slik forvaltning tross alt har, vil ikke endringer i praktiseringen av regelverket den ene eller andre veien medføre store konsekvenser for noen av fylkeskommunene. Forvaltning ved ikke heleide offentlige aktører representerer i underkant av seks prosent av den samlede summen som tildeles fylkeskommene over de to postene. For de kommuner og lokalsamfunn som ser seg godt tjent med å bruke slike virksomheter i sitt omstillings- og næringsarbeid synes imidlertid en slik begrensning uheldig.

Hvorvidt det fortsatt skal gis åpning for forvaltning av midlene ved ikke offentlige heleide virksomheter må også ses i sammenheng med videreutviklingen av rammene og prinsippene for bruken av de distrikts- og regionalpolitisk virkemidlene generelt. I tilskuddsbrevet til fylkeskommunene for 2010 signaliserte departementet at det er ønskelig at det legges opp til en tettere kobling mellom virkemidlene over de to postene, og at fylkeskommunen samordner planprosessene. Det er naturlig fordi målsettingene for de to tilskuddsordningene langt på vei er sammenfallende, fordi det allerede er tatt i bruk felles rapporteringssystem for postene. Behovet for bedre samordning av virkemiddelbruken kan tilsi at man bør begrense omfanget av delegering av forvaltningen til organer som fylkeskommunen bare indirekte kan kontrollere.

Som nevnt i kapitel 2.6 mener Oxford og NIBR at forvaltningen av 60 posten styringsmessig utgjør en mellomform – et øremerket statlig tilskudd med vide målsettinger. De tilrådde at det for 60 postens del bør tas et valg i fortsettelsen mellom å stramme opp ordningen eller å overlate ansvaret til fylkeskommunene fullt og helt ved å la midlene inngå i rammetilskuddet til fylkeskommunene. Etter vårt syn vil valget av en av de to utviklingsretningene også ha betydning for problemstillingen om fortsatt forvaltning av ikke offentlige heleide virksomheter. Dersom det velges et strammere forvaltningsregime med mer konkrete målformuleringer og rapporteringskriterier vil det være behov for tettere oppfølging fra fylkeskommunens side som politisk ansvarlige for bruken av midlene. I en slik situasjon ville det være lite hensiktmessig å overlate til virksomheter med privatrettslig regulering å stå for forvaltningen av midlene. Dersom midlene derimot skulle bli lagt inn i rammetilskuddet (som kan tenkes gjelde både 60 og 61 midlene gitt målsettingen om sterke samordning av virkemiddelbruken) vil det ytterligere øke fylkeskommunenes handlefrihet for selvstendig forvaltning av midlene og dermed også deres frihet til å bruke andre virksomheter som forvaltere der de ser seg tjent med det.¹⁷

¹⁷ Statens økonomireglement legger ikke begrensning på fylkeskommunens forvaltning av frie midler. I pkt. 6.4 ”Avvik fra normalprosedyren” fremgår det at ”for forvaltning av rammetilskudd under statsbudsjettets kap. 571 og 572 gjelder kravene og forutsetningene som fastsettes i de årlige budsjettproposisjoner og kommuneproposisjoner i stedet for bestemmelsene om forvaltninger av tilskuddsordninger i kap 6”

Benyttet litteratur

Finansdepartementet (2008): *Veileder - Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten.*

Finansdepartementet (2006): *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten.*

Hans Petter Graver (2003): *Formålstjenlige privatrettslige former for offentlig virksomhet*, UIO

Kommunal- og regionaldepartementet (2010): *Retningslinjer – Kapittel 551, post 60 Tilskot til fylkeskommunar for regional utvikling. Kapittel 551. Post 61 Næringsretta midlar til regional utvikling, kompensasjon for auka arbeidsgivaravgift.*

Møreforsking Volda og Møreforsking Molde AS (2007): *Kompensasjonsordninga for bortfall av differensiert arbeidsgjevaravgift – Eit regionalpolitisk eksperiment.* Forskningsrapport nr. 63 og Rapport 0701

Nordregio (2005): *En vurdering av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng.* Stockholm Nordregio. Working Paper 2005:1

Oxford Research og NIBR (2009): *Harmoni innen vide rammer. Effektindikatorsystem for og evaluering av kapittel 551, post 60*

Senter for statlig økonomistyring (2007): *Evaluering av statlige tilskuddsordninger.*