

**R-05**  
•  
2000

**Lillian Hatling, Sverre Herstad  
og Arne Isaksen**

**SND og distriktsutvikling  
– rolle, virkemidler og  
resultater**

**Lillian Hatling  
Sverre Herstad  
Arne Isaksen  
STEP  
Storgaten 1  
N-0155 Oslo  
Norway**

**Oslo, september 2000**

**Delrapport 2 i evaluering av Statens nærings- og distriktutviklingsfond  
gjennomført av Technopolis Group, STEP-gruppen og Albatross Consulting.**

**STEP**  
**group** =

Studies in technology, innovation and economic policy  
Studier i teknologi, innovasjon og økonomisk politikk

Storgaten 1, N-0155 Oslo, Norway  
Telephone +47 2247 7310  
Fax: +47 2242 9533  
Web: <http://www.step.no/>



*STEP publiserer to ulike serier av skrifter: Rapporter og Arbeidsnotater.*

### STEP Rapportserien

I denne serien presenterer vi våre viktigste forskningsresultater. Vi offentliggjør her data og analyser som belyser viktige problemstillinger relatert til innovasjon, teknologisk, økonomisk og sosial utvikling, og offentlig politikk.

*STEP maintains two diverse series of research publications: Reports and Working Papers.*

### The STEP Report Series

In this series we report our main research results. We here issue data and analyses that address research problems related to innovation, technological, economic and social development, and public policy.

Redaktører for seriene:  
Editors for the series:  
Finn Ørstavik (1998-2000)  
Per M. Koch (2000)

© Stiftelsen STEP 2000

Henvendelser om tillatelse til oversettelse, kopiering eller annen mangfoldiggjøring av hele eller deler av denne publikasjonen skal rettes til:

Applications for permission to translate, copy or in other ways reproduce all or parts of this publication should be made to:

STEP, Storgaten 1, N-0155 Oslo

## Forord

Denne rapporten er en av fem underlagsrapporter i forbindelse med evaluering av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Evalueringen er gjennomført av Technopolis (Storbritannia), STEP-gruppen og Albatross Consulting med Technopolis som kontraktpartner. Oppdragsgiver er Nærings- og handelsdepartementet.

Denne delrapporten skal belyse hvordan SNDs samlede aktivitet virker inn på måloppnåelsen av målformulering i § 1 b) i lov om SND, som består i å 'fremme tiltak som vil gi varig og lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsettingsvansker eller svakt utbygd næringsgrunnlag'. Rapporten analyserer således SNDs aktivitet i det distriktpolitiske virkeområdet samt SNDs arbeid i omstillingsområdene.

Samtidig med arbeidet med denne rapporten (men med ferdigstillelse en måned senere) gjennomfører Nordlandsforskning og NIBR en evaluering av effekten av distriktsutviklings-tilskudd og distriktsrettet risikolån. Vi har avgrenset oss i forhold til dette arbeidet ved å ikke analysere effekter av enkelte virkemidler. Vi studerer i hvilken grad SNDs samlede virkemidler og måter å arbeide på er egnet for å nå distriktpolitiske målsettinger, samt hvilke resultater SNDs samlede aktivitet gir.

Arbeidet med rapporten har involvert en rekke personer ved STEP-gruppen. Lillian Hatling har utarbeidet kapittel 1, 2, 3, 4, 7 og 8, og ellers tatt hovedtyngden av arbeidet med å sy sammen rapporten. Sverre Herstad har skrevet kapittel 5 og 6. Arne Isaksen har utarbeidet deler av kapittel 3 og 4 og vært prosjektleder for 'distriktsevalueringa'. Bjørn Asheim har skrevet kapittel 3.2, mens Erik Arnold (Technopolis) har utarbeidet bedriftseksemplene i kapittel 5 og bidratt med informasjon om omstillingskommunen Odda i kapittel 6. Videre har Anders Ekeland gjort grunnarbeidet med å bearbeide SNDs kundedatabase og statistikk, Marianne Broch har gjort arbeid med innsamling av data og litteratur og bearbeidet data fra spørreskjemaundersøkelsen som benyttes i kapittel 5, mens Morten Fraas har lest korrektur.

Oppdragsgiver nedsatte en referansegruppe til å følge evalueringen av SND. Gruppen besto av Trond Ole Bamrud og Jostein Djupvik fra Nærings- og handelsdepartementet, Jartrud Steinsli fra Kommunal- og regionaldepartementet, Stine Hammer fra Fiskeridepartementet, Geir Dalholt fra Landbruksdepartementet, Pål Hungnes fra SND, Karl Gran fra Telemark fylkeskommune, Anthony Kallevig fra LO, Ida Skard fra NHO, Odd Jarl Broch fra Nordlandsforskning og forsker Jan-Evert Nilsson. Det har vært avholdt seks møter i referansegruppen. Medlemmene i referansegruppen takkes for viktige og nyttige kommentarer til ulike kapittel- og rapportutkast.

Konklusjonene i rapporten er forfatternes og representerer ikke nødvendigvis oppfatninger hos referansegruppen eller oppdragsgiver.

Oslo, 15. september 2000



## Sammendrag

Formelt sett ble SND etablert ved lov av 3. juli 1992 nr 78, der SND ble tillagt følgende formål: 'Statens nærings- og distriktsutviklingsfond har til formål å fremme en bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling både i distriktene og i landet for øvrig ved å:

- a) medvirke til utbygging, modernisering og omstilling av, samt produktutvikling og nyetablering i norsk næringsliv i hele landet og
- b) fremme tiltak som vil gi varig og lønnsom sysselsetting i distrikter med særlig sysselsettingsvansker eller svakt utbygd næringsgrunnlag.'

Denne rapporten viser resultater fra en evaluering av SNDs arbeid med punkt b) foran. Rapporten evaluerer SNDs samlede aktiviteter for å nå organisasjonens distriktpolitiske mål om varige og lønnsomme arbeidsplasser samt SNDs bidrag i arbeidet med å få til ny næringsvirksomhet i omstillingsområdene til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Dette sammendraget gir en kort beskrivelse av SNDs aktiviteter i distriktene, begrunnelsen for distriktssatsingen, effekter av SNDs virkemidler samt anbefalinger for videreutvikling av SNDs aktivitet i distriktene. Kapittel 8 har en grundigere gjennomgang av konklusjoner og anbefalinger fra evalueringen.

### **Kompensere for distriktsulemper med finansiell støtte**

Den distriktpolitiske rammen som SND forholder seg til springer ut av det overordnede politiske målet om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. De generelle distriktpolitiske virkemidlene (som den differensierte arbeidsgiveravgiften) skal kompensere for de vedvarende ulemper som distriktslokalisering gir. SNDs virkemidler skal først og fremst bidra til å fremme et mer lønnsomt, nyskapende og variert næringsliv i distriktene. De selektive virkemidlene i den bedriftsrettede distriktpolitikken, der tildelingen skjer etter søknad fra bedriftene, er således kanalisert gjennom SND.

Begrunnelsen fra SND for egne virkemidler rettet mot distriktene er at disse skal kompensere for særskilte konkurranseulemper for distriktsbedrifter. Ulempene består i at lokaliserings- eller produksjonsfaktorene er svakere utviklet i distriktene enn i landet for øvrig; det lokale markedet er mindre, det er større avstand til andre markeder, tilgangen på kapital er knappere, det er vanskeligere å få tak i kompetent arbeidskraft, det lokale næringsmiljøet er svakere og det er større avstand til ulike kompetansemiljøer. Vi anser denne forståelsen av distriktsproblemer som høyst relevant i arbeidet med å utforme distriktpolitiske virkemidler.

Vi mener imidlertid at SNDs idegrunnlag for distriktssatsingen kan suppleres med en økt oppmerksomhet på 'system' og svakheter ved systemers virkemåte, heller enn kun svake produksjonsbetingelser for enkeltbedrifter. Dette er synspunkter som kan gjenfinnes i materiale fra SND uten at det hittil har fått stort gjennomslag i utforming av konkrete virkemidler og arbeidsmåter. Distriktsområder er ofte kjennetegnet av

'tynne' lokale næringsmiljøer, der det å koble bedrifter mot relevante kunnskapsmiljøer og bedrifter utenfor regionen er én relevant strategi. Det gjør at for eksempel den svært lave bruken av IFU/OFU-kontrakter, som er forpliktene avtale om produktutvikling mellom kunde og leverandør, i distriktene er en betydelig svakhet. Slike eller liknende samarbeidsordninger er nettopp viktig for å oppnå langsiktig utvikling av bedrifter, og spesielt der det er få andre relevante, lokale samarbeidspartnere. SNDs virkemidler i distriktene er ellers, sammenliknet med landet for øvrig, i større grad rettet inn mot tilskudd i stedet for lån, fysiske investeringer og utvidelser heller enn nyskaping.

## God karakter til SND

Evalueringen gir gjennomgående en god karakter til SNDs arbeid med å oppnå organisasjonens distriktpolitiske mål. SNDs støtte bidrar til å utløse prosjekter som ellers ikke ville vært gjennomført, i hvert fall ikke i samme grad og så raskt som med SND-støtten. Spørreskjemaundersøkelsen til SNDs kundebedrifter viser at prosjektene generelt har vært betydningsfulle for bedriftene. 'Lokalmarkedsbedrifter' i det distriktpolitiske virkeområdet oppgir videre høyere effekt av SND-støtten enn mer sentralt lokaliserte bedrifter på ulike indikatorer som 'styrket konkurransevne i bedriftene', 'økt effektivitet og reduserte driftsomkostninger' og 'styrket omstillingsevne'. Vår totalvurdering er således at SND leverer et godt produkt for 'hard' støtte i form av tilskudd, lån og garantier til distriktsbedrifter. SND synes å kompensere for lokaliseringmessige ulemper i gjennomføring av prosjekter i distriktsbedrifter.

SND er imidlertid stort sett reaktiv med å behandle innsendte søknader fra bedrifter. Vi mener at det spesielt i distriktene finnes et potensial for økt effekt med bruk av en mer proaktiv arbeidsform overfor bedrifter, både med å 'lete fram' gode nyskappingsprosjekter i bedrifter, med å veilede bedrifter underveis i prosjekter og som nettverksbygger mot ulike eksterne kompetansemiljøer. Bedriftene i spørreundersøkelsen og bedrifter som er besøkt gir stort sett lav skåre på bruk av SNDs 'myke' virkemidler (som veiledning), samtidig som en viktig rolle for en distriktpolitisk aktør er å bidra til å koble distriktsbedrifter mot kompetansemiljøer i andre deler av landet og kompensere for 'systemulemper'. I arbeidet med å utvikle en mer proaktiv arbeidsform mener vi at det er viktig lærdom å hente fra SNDs arbeid med omstillingsområdene, der nettopp finansiell støtte kobles med en aktiv rolle som samtalepartner, veileder og pådriver.

Når det gjelder omstillingsområdene, er vårt helhetsinntrykk at SNDs avdeling for regional omstilling (SND Reg) representerer omstillingsfaglig spisskompetanse av betraktelig betydning for arbeidet i disse områdene, og at modellen med SND som kvalitetssikrer, oppfølger og rådgiver overfor lokalt initiert og drevet tiltaksarbeid er svært god. Verktøy og den faktiske arbeidsformen i omstillingsområdene vektlegger at områdene skal omstille seg selv med SND Reg som medhjelper, men gir samtidig rom for at det å bryte 'negativ sirkler' i lokal næringsutvikling kan kreve et visst element av styring 'ovenfra'. Det er videre en sentral målsetning ved omstillingsperioden å forankre videre omstillings- og utviklingsdynamikk lokalt/regionalt. En viktig lærdom fra arbeidet med omstillingsområder er ellers å stimulere til lokal mobilitet og holdningsendring, få til samarbeid mellom mange lokale aktører, utvikle lokale organisasjoner og kompetanse for å videreføre arbeidet med næringsutvikling

etter at omstillingsperioden er over samt rette oppmerksomheten mot utvikling av lokalsamfunn og ikke kun bedrifter.

Vi opplever imidlertid SND Reg som en særegen gruppe innenfor SND, med egen (sterk) kultur, som er forholdsvis dårlig integrert og innsatt i SNDs øvrige arbeid. SNDs distriktskontorer og dermed det ordinære, mer bedriftsrettede virkemiddelapparatet må integreres bedre i omstillingsprosessene. SND Regs spesielle kompetanse kan på den måten brukes på en mye bredere front i SND, og burde derfor integreres i distriktskontorene.

## **Anbefalinger**

Rapporten fremmer flere anbefalinger når det gjelder SNDs framtidige rolle og virkemiddelbruk i distriktene, som her er kort oppsummert i sju punkter:

- 1) Vi mener det generelt bør vurderes økt bruk av lån kontra tilskudd i prosjekter hvor SNDs finansiering er avgjørende for å gjennomføre prosjektet og hvor prosjektet vil være viktig for bedriftens lønnsomhet, men ikke innebærer betydelig grad av nyskaping eller kompetanseheving. Bruken av tilskudd bør øremerkes utviklingstiltak på bedrifts- og systemnivå.
- 2) SND bør bidra til å gi et ekstra løft for kvalifiserte distriktsbedrifter gjennom økt bruk av 'OFU/IFU-liknende' ordninger i distriktene. Slike virkemidler eksemplifiserer økt innsats fra SND på rollen som nettverksbygger og 'mellommann' mellom bedrifter og ulike typer kompetansemiljø.
- 3) SND bør søke å rekruttere flere distriktsbedrifter til 'ENT-liknende' programmer (etablering med ny teknologi), der det knyttes en erfaren konsulent til små og unge bedrifter. Bedrifter som ønsker SND som sparringpartner er nok overrepresentert i distriktene, som gjennomgående har relativt flere mindre bedrifter, flere bedrifter i tradisjonelle bransjer, færre 'knoppskyttinger' fra ulike kompetansemiljøer og tynnere lokale næringsmiljøer å støtte seg til.
- 4) Det bør utvikles flere regionalt baserte NT-modeller med utgangspunkt i gode erfaringer fra NT-programmet (Nyskappings- og teknologiprogrammet for Nord-Norge). Modellene må tilpasses forutsetninger og behov i hver enkelt region, og bør i hovedsak utarbeides på det regionale nivået, gjerne med utgangspunkt i RUP-prosessen (regionale utviklingsprogrammer). Det understreker poenget om at virkemidler og arbeidsformer må være kontekst-sensitive gjennom å tilpasses behov og flaskehalser i ulike typer av bedrifter og næringsmiljøer.
- 5) Punktene 2, 3 og 4 peker på behovet for en annen og mer proaktiv og utviklingsorientert arbeidsform i distriktene versus mer sentrale områder. En slik arbeidsform legger vekt på å utvikle bedrifter slik at de kan få mer nytte av SNDs finansielle virkemidler. Det forutsetter imidlertid økte ressurser til SND for administrasjon, opplæring av medarbeidere og bruk av erfarne konsulenter som rådgivere overfor bedrifter.

- 6) Gode erfaringer fra arbeidet i omstillingsområder bør benyttes til utvikling av mer generelle strategier på 'systemnivå'. Vi mener at viktige sider ved idégrunnlag og arbeidsmåter i dette arbeidet kan overføres til arbeid med næringsutvikling i distriktsområder. I omstillingsområdene søker en blant annet å stimulere til lokal mobilisering, holdningsendring, kompetanseheving og utvikling av nye institusjoner. Arbeidet tar derfor nettopp utgangspunkt i oppfatningen om at bedrifter er forankret i sine lokale omgivelser og avhengig av 'kvaliteten' på det øvrige næringslivet og holdninger til for eksempel entreprenørskap i lokalsamfunnet.
- 7) På grunn av stor erfaring og kunnskap om utvikling av bedrifter, bør SND bli en tydelig medspiller i RUP-prosessen i alle fylker. Gjennom dette arbeidet kan SND være en viktig premissleverandør og sentral medspiller i lokalt utviklings- og omstillingsarbeid.



# Innhold

<b>FORORD .....</b>	<b>I</b>
<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>III</b>
Kompensere for distriktsulemper med finansiell støtte .....	iii
God karakter til SND .....	iv
Anbefalinger .....	v
<b>1. INNLEDNING.....</b>	<b>1</b>
Mandatet og avgrensning av studien.....	1
Rammene for SNDs distriktpolitiske rolle .....	2
Regional utvikling på 1990-tallet.....	3
<b>2. OVERSIKT OVER SNDs AKTIVITETER FOR Å FREMME VARIG OG LØNNSOM SYSSELSETTING I DISTRIKTENE .....</b>	<b>7</b>
Spesielle distriktsrettede satsinger og virkemidler .....	7
Oversikt over SNDs samlede aktivitet i det distriktpolitiske virkeområdet.....	11
Geografisk fordeling og profil på virkemiddelbruken .....	22
<b>3. GJØR SND DE RETTE TINGENE? DISKUSJON AV IDEGRUNNLAGET FOR DISTRIKTSSATSINGEN TIL SND.....</b>	<b>31</b>
Idégrunnet for SNDs distriktssatsing .....	31
Drivkrefter for regional næringsutvikling. Kort teorigjennomgang .....	32
Foreslått supplerende idégrunnlag .....	41
Eksempler på nytt idégrunnlag i sentrale dokumenter fra SND .....	43
<b>4. ER SND NYTTIG FOR NORSKE DISTRIKTSBEDRIFTER? VURDERING AV EMPIRISK RELEVANS .....</b>	<b>47</b>
Barrierer for vekst og innovasjon i norske bedrifter: Empiriske studier.....	47
Bidrar SNDs virkemidler til å senke bedriftenes barrierer for vekst og innovasjon?49	
<b>5. RESULTATER OG EFFEKTER AV SNDs DISTRIKTSSATSING .....</b>	<b>53</b>
Noen hovedtrekk ved bedriftsutvalget .....	53
Det viktigste prosjektet .....	58
Prosjektaddisjonalitet .....	65
Bedriftenes totalvurdering av SND.....	66
Konklusjon.....	67
<b>6. ORDNINGEN MED OMSTILLINGSOMRÅDER: ET FRAMTIDSRETTET VIRKEMIDDEL? .....</b>	<b>71</b>
Historikk, roller og erfaringer .....	72
Endogen utvikling – teori, organisering og erfaringer .....	80
Problemstillinger rundt organisering .....	85
Evaluerings av SNDs rolle .....	88
Samspill i virkemiddelapparatet .....	100
Totalvurdering.....	105

<b>7. SND I DET TOTALE VIRKEMIDDELAPPARATET I DISTRIKTENE.....</b>	<b>109</b>
Arbeidsdelingen mellom viktige nærings- og distriktpolitiske aktører.....	109
Vurdering av SNDs rolle i forhold til andre distriktpolitiske aktører.....	111
Regional tilpasning av tiltak for næringsutvikling.....	112
Oppsummering: SND i det totale regionalpolitiske bildet.....	116
<b>8. OPPSUMMERING, KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER VEDRØRENDE SNDs</b>	
<b>DISTRIKTPOLITISKE SATSING .....</b>	<b>119</b>
SNDs distriktpolitiske rolle: Mål, idégrunnlag og virkemidler.....	120
Utfordringer for virkemiddelapparatet.....	122
Effekter av SNDs distriktssatsing .....	126
Anbefalinger for SNDs fremtidige rolle og virkemiddelbruk i distriktene.....	129
Oppsummering av våre anbefalinger for å utvikle og 'spisse' SNDs rolle i distriktpolitikken: Økt fokus på kontekst og utviklingsarbeid i distriktene .....	138
<b>VEDLEGG 1 FORMÅL OG INVESTERINGSART.....</b>	<b>I</b>
<b>VEDLEGG 2 FORSKRIFT .....</b>	<b>III</b>
Forskrift om avgrensning av geografisk verkeområde for distriktpolitiske verkemidler .....	III
§ 1 PLIKTER ETTER AVTALEN OM DET EUROPEISKE ØKONOMISKE SAMARBEIDSSOMRÅDET EØS.....	III
§ 2 ALLMENNE FØRESEGNER.....	III
§ 3 ALLMENN GEOGRAFISK AVGRENSING.....	IV
§ 4 GRADERINGSNORMER.....	VI
§ 5 IVERKSETJING.....	VI
<b>VEDLEGG 3 SPØRREUNDERSØKELSE TIL FORETAK MED SND-ENGASJEMENT.....</b>	<b>VII</b>
Bakgrunnsinformasjon om foretaket.....	VIII
SNDs engasjement i foretaket og det innvilgede prosjekt (det viktigste prosjektet for foretaket hvis flere).....	IX
Strategisk fokus i foretaket.....	XIII
Foretakets kontakt med og bruk av leverandører av 'kunnskapstjenester' .....	XIV
Nyskapende endringer i foretakets virksomhet.....	XV
Samlet vurdering av forholdet til SND .....	XVII
<b>VEDLEGG 4 EKSISTERENDE STYRINGSSTRUKTURER .....</b>	<b>XIX</b>
<b>REFERANSER 1.....</b>	<b>XXI</b>
<b>REFERANSER 2.....</b>	<b>XXIII</b>

---

# 1. Innledning

## Mandatet og avgrensning av studien

De fleste av SNDs virkemidler og tiltak påvirker sysselsettingen i distriktene. Dette gjelder både bedrifts- og prosjektfinansiering og programvirksomhet. Denne delrapporten i evalueringen av SND belyser hvordan SNDs samlede aktivitet virker inn på måloppnåelsen av målformuleringen i §1 b i lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond: ”Fremme tiltak som vil gi varig og lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsettingsvansker eller svakt utbygd næringsgrunnlag”.

Et hovedspørsmål er i hvilken grad SND gjennom sine aktiviteter bidrar til å oppnå de distriktpolitiske målene, samt hvilke faktorer som er viktige for at SND skal oppnå gode resultater i forhold til den distriktpolitiske målsettingen (§1 b). Dette kan spesifiseres gjennom følgende problemstillinger eller spørsmål:

1. SNDs distriktpolitiske rolle i dag: Hva er begrunnelsen for SNDs distriktssatsing og hvilken oppfatning av næringsutvikling og regional utvikling gjenspeiler denne begrunnelsen og de ulike virkemidlene? Hva er profilen på SNDs bruk av virkemidler i distriktene i forhold til sentrale områder?
2. Utfordringene for vekst og nyskaping i næringslivet i distriktene: Hva kjennetegner næringslivet i distriktene og hva slags støtte er det behov for fra virkemiddelapparatet?
3. Bruken av virkemidlene og effektene av dem: Er SNDs strategier, virkemidler og arbeidsmåte egnet for å møte næringslivet i distriktene sine behov og for å nå distriktpolitiske målsettinger? Gir arbeidet med omstillingsområder resultater og kan denne arbeidsformen være nyttig også for andre deler av virkeområdet?
4. Anbefalinger med utgangspunkt i punkt 2 og 3: Hvordan kan empirisk og teoretisk kunnskap om regional utvikling og næringslivets utfordringer eventuelt gjøre SNDs virkemidler og arbeidsmåte (enda) bedre egnet til å nå distriktpolitiske mål når det gjelder eksisterende virkemidler og arbeidsmåter og nye virkemidler og måter å arbeide på?

Evalueringsoppdraget er gitt i tilbudsinvitasjon fra Nærings- og handelsdepartementet. Her blir følgende hovedformål skissert: ”Evalueringen skal belyse hvordan SNDs samlede aktivitet virker inn på oppnåelsen av målformuleringen i §1 b) i lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond”.

Vi tolker vår oppgave til å dreie seg om en vurdering av SNDs totale innsats i den næringsrettede distriktpolitikken, og ikke om en analyse av effekten av det enkelte virkemiddel SND forvalter. Vår tilnærming til oppgaven er således å drøfte SNDs distriktpolitiske rolle i lys av det idégrunnlag som vi oppfatter som relevant for å drive næringsutvikling i et regionalt utviklingsperspektiv. Vi konsentrerer oss om de

fire problemstillingene som er satt opp ovenfor. Når det gjelder analysen av det enkelte virkemiddels funksjon og effekt for å fremme rent næringspolitiske mål, viser vi til rapporten fra Hauknes, Broch og Smith (2000). Dessuten gjennomfører Nordlandsforskning og NIBR en evaluering av effekten av distriktsutviklingstilskudd og distriktsrettet risikolån, som skal ferdigstilles høsten 2000.

## Rammene for SNDs distriktpolitiske rolle

Den distriktpolitiske rammen som SND forholder seg til springer ut fra det overordnede politiske målet om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. I Ot.prp. nr. 57 (1991-92) fremhevet regjeringen at den ”...*legger avgjørende vekt på å fremme samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling både i distriktene og i landet for øvrig. Et livskraftig næringsliv basert på en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser er nødvendig for å sikre en varig bedret og mer stabil sysselsetting. Dette er igjen grunnlaget for at vi skal bevare hovedtrekkene i vårt bosettingsmønster*”. I samme proposisjon står det videre: “[SND] skal også ha en sentral rolle i videreutviklingen av distriktpolitikken”

SNDs rolle i den overordnede distriktpolitikken må ses i lys av de mange andre virkemidler og –forvaltere som er innrettet på å opprettholde bosettingsmønsteret, som for eksempel den differensierte arbeidsgiveravgiften. Den differensierte arbeidsgiveravgiften skal kompensere næringssvake områder for de permanente ulemper de vil ha i en markedsøkonomi. Dette virkemiddelet tilfører distriktene en indirekte støtte på rundt sju milliarder kroner per år. Til sammenligning er SNDs årlige distriktsramme på rundt en milliard kroner per år (omstillingsbevilgningen er da ikke tatt med). I tillegg har vi andre fordelingspolitiske virkemidler som er innrettet mot distriktene. Mens de generelle distriktpolitiske virkemidlene kompenserer for de vedvarende ulemper distriktslokalisering gir, skal SNDs virkemidler først og fremst bidra til å fremme et mer lønnsomt, nyskapende og variert næringsliv i distriktene. I et tradisjonelt (nyklassisk) økonomisk perspektiv legitimeres en slik ekstra innsats overfor distriktene med at lokalisering har betydning for hvor godt eller dårlig markedsmekanismene fungerer. Med andre ord er ”markedssvikten” større i distriktene enn i sentrale strøk, det være seg tilgangen på informasjon, risikokapital osv. Forskjellen på generell næringspolitikk og næringsrettet distriktpolitikk med hensyn på de virkemidlene som SND forvalter på vegne av staten dreier seg i dette perspektivet i hovedsak om graden av markedssvikt og et spørsmål om dosering av virkemidlene.

Samtidig er det en vesentlig forskjell på innretningen av næringspolitisk og distriktpolitisk begrunnede virkemidler. Mens næringspolitiske virkemidler begrunnes med svikt i markedene for lån og risikokapital (”markedsimperfeksjoner”), henter de distriktpolitiske virkemidlene i tillegg sin eksistensberettigelse i videre, fordelingspolitiske hensyn – der hensikten er å korrigere for avvik mellom en politisk ønsket samfunnsutvikling og den utvikling en vil få hvis markedet ikke ”korrigeres”. De distriktpolitiske virkemidlene skal bidra til å løse distriktpolitiske utfordringer knyttet til områder med særlige sysselsettingsvansker og ensidig næringsgrunnlag. Karakteristika ved næringsstrukturen gjør at tilgangen på nyskapende prosjekter vil være en hovedutfordring her. For å bidra til sikring av næringsgrunnlaget og utvikling av ny næringsvirksomhet i slike områder kan ikke virkemiddelbruken være avgrenset til

”korreksjon for markedssvikt” i finansieringen av nyskaping eller som følge av lave panteverdier på eiendom.

## Regional utvikling på 1990-tallet

For å sette drøftingen av SNDs distriktpolitiske innsats inn i et større perspektiv vil vi kort skissere noen sentrale trekk ved den regionale utviklingen i Norge på 1990-tallet. Dette avsnittet er i all hovedsak basert på NIBRs analyse av regional utvikling på 1990-tallet<sup>1</sup>, som inngår i forarbeidet til stortingsmeldingen om distrikts- og regionalpolitikk 2001.

## Den regionale næringsfordelinga og utviklingen på 1990-tallet

### *Regional næringsfordeling*

En framstilling av hvordan sysselsettingens fordeling på næringer varierer regionalt er en sentral del av kunnskapsgrunnlaget for nærings- og distriktpolitikken. Variasjonene mellom regioner gir et uttrykk for hvordan næringsfordelingen varierer og dermed også en indikasjon på hvilke næringsmessige utfordringer regionene står overfor framover.

For en detaljert framstilling og diskusjon av den regionale næringsfordelingen og utviklingen over tid viser vi til rapporten fra NIBR, men kort oppsummert viser studien at det er til dels betydelige variasjoner mellom regionene:

- Primærnæringene har et helt klart sentrum-periferimønster, med relativt sett flest i de mest perifere regionene<sup>2</sup> (4,5 ganger så mange sysselsatt i primærnæringene som landsgjennomsnittet i de mest perifere) til relativt sett færrest i de mest sentrale regionene (med bare 15 prosent av landsgjennomsnittet).
- Øvrig vareproduksjon (sekundærnæringer) har et noe annet lokaliseringmønster. Her er det relativt sett svært få sysselsatte i de mest sentrale områdene, de mest perifere ligger omtrent som landsgjennomsnittet, mens indeksene er relativt sett høyest i de forskjellige mellomsentrale lokalitetene.
- Innenfor privat tjenesteyting er lokaliseringmønsteret klart forskjellig mellom sentrum og periferi. De minst sentrale områdene har relativt sett færrest sysselsatte her, mens det er relativt sett klart flest i de sentrale strøkene.

Vi ser et klart sentrum-periferimønster i hvilken arbeidskraft som etterspørres. De ”nye”, tjenesteytende næringene har en klar sentrumsprofil, mens mindre attraktive og vareproduserende industri- og primærnæringer er en mye viktigere del av

---

<sup>1</sup> Johansen, S. Og Eikeland, S. (red.): *Regional utvikling på 1990-tallet. Oppsummering og syntese av 9 delrapporter i den klassiske analysen av regionalmeldingsarbeidet 2001*. Ikke endelig versjon, upubl., juni 2000

<sup>2</sup> I NIBR-rapporten bruker gjennomgående Foss og Selstad (*Regional arbeidsdeling*, 1997) sin inndeling av landet i 11 kommuneklasser for å definere sentrum/periferi. De 11 gruppene (NIBR 11), fra ’Utkant 1’ til ’Svært sentral 2’ klassifiseres etter sentralitet og størrelse på den arbeidsmarkedsregionen hver kommune mest naturlig hører sammen med. I tillegg er landsdelsperspektivet forsøkt ivare tatt gjennom å kombinere landsdelsinndelingen og et aggregat av NIBR 11. I noen grad tar rapporten også utgangspunkt i inndelingen i geografiske virkeområder A-E.

sysselsettingen i distriktskommunene. Offentlig tjenesteyting står også sterkere i distriktene enn i de mest sentrale kommunene.

Vareproduserende næringer og offentlig sektor (som rekrutterer store andeler av kvinner), står forholdsvis sterkt i distriktskommuner, mens særlig bedriftsrettede tjenester har en sentral lokalisering. I osloområdet finner en at nesten 1 av fire er sysselsatt i denne næringen. Den overveiende sentrale lokaliseringen av arbeidsplasser innen bedriftsrettet tjenesteyting henger naturligvis sammen med markedsmessige vurderinger for bedriftene i næringen. Samlokalisering med (større) bedrifters (i egen og andre næringer) hovedkontor, lokalisering i sentrum av infrastrukturnettet, lokalisering i nærheten av sentraladministrasjonen (hovedstadseffekten), tilgangen på kvalifisert arbeidskraft etc. er viktige lokaliseringsfaktorer for denne typen virksomhet. Eventuelle ulemper knyttet til press, arealpriser etc. i sentrale områder vurderes av næringen som mindre enn fordelene ved å være sentralt lokalisert.

”Denne vurderingen kan naturligvis endres på sikt, for eksempel gjennom økt bruk av IT og framveksten av helt nye arbeidssituasjoner, som ekstensiv bruk av hjemmekontor, for den enkelte arbeidstaker. Det understrekes likevel at det sannsynligvis vil være slik at mange lokaliseringsfaktorer taler for at denne typen virksomhet vil ønske å oppholde seg i sentrale framfor mer perifere strøk også i framtiden” (Johansen og Eikeland, 2000).

Etterspørselen etter arbeidskraft har, generelt sett, økt etter 1992, mens det var noe nedgang i perioden 1987-1992. I denne perioden var det bare sysselsettingsvekst i de mest perifere delene av landet. Imidlertid viser lokale funn at det var en sterk nedgang i sysselsettingen i privat sektor i periferikommuner rundt 1990 (1989-1993). Denne har hittil ikke blitt kompensert av en økning i arbeidsplasser i privat sektor senere på 1990-tallet. Etter 1992 har sysselsettingen økt med 14 prosent for landet sett under ett, og veksten har vært særlig stor innen person- og bedriftsrettet tjenesteyting. Dette er, som omtalt ovenfor, de mest sentralt lokaliserte næringene.

#### *Bedrifters lønnsomhet og soliditet*

NIBR har også sett på regnskapsdata for norske bedrifter i et sentrum-periferi-perspektiv<sup>3</sup>. Målet har vært å vise mulige regionale forskjeller i bedriftenes (aksjeselskapers) lønnsomhet og soliditet (det er ikke lagt vekt på å se på næringsmessige forskjeller).

<sup>3</sup> Rapporten til Eikeland og Johansen baserer seg her på analyser i Karlstad, S. (2000): *Regionale forskjeller i lønnsomhet og økonomisk soliditet*. NIBR-notat 2000:x, Oslo.

Tabell 1-1 Økonomisk soliditet i ulike distriktpolitiske virkeområder (Johansen og Eikeland, 2000: 37)

Distriktpolitisk virkeområde	Egenkapitalandel 94	Egenkapitalandel 98	Likviditetsgrad 94	Likviditetsgrad 98
I alt	30,5	37,7	1,18	1,24
Virkeområde A	31,0	32,0	1,41	1,32
Virkeområde B	27,5	28,7	1,39	1,32
Virkeområde C	27,2	32,2	1,36	1,39
Virkeområde D	28,2	35,1	1,43	1,35
Virkeområde E	30,9	38,3	1,15	1,23
Andre	16,1	33,6	1,02	1,33

Analysen av utviklingen i virkemiddelområdene (virkeområde A er de mest perifere delene av landet, jmfør kapittel 2.1) kan belyse hvordan offentlig støttepolitikk fungerer i forhold til oppbyggingen av økonomisk styrke i bedriftene. Virkeområde E har høyest egenandel med sine 38 % i 1998, mens B var klart lavest med 29 %. De øvrige virkeområdene A, C og D hadde en egenkapitalandel på 32-35 %. Det noe bekymringsfulle for område B er at mens de øvrige områdene C-E styrket sin egenkapital merkbart, så skjedde ikke det for bedriftene i virkeområde B. Når det gjelder likviditetsgraden var denne akseptabel for alle virkeområdene A-D både i 1994 og 1998, mens virkeområde E hadde en klart lavere likviditetsgrad til tross for å ha den høyeste egenandelen. Mulige årsaker kan være en annen bransjestruktur i kommuner utenom virkeområdene, eller at det har vært større ekspansjon her med tilførsel av ekstern egenkapital? Tabellen sier ikke all verden om innretningen av distriktpolitikken. Men den viser at egenkapitalandelen er bedret i de mest prioriterte områder, og at bedrifter i de samme områder også i dag har den svakeste økonomiske basis.

Når det gjelder likviditeten i rene utkantkommuner så var den rimelig bra i 1994, da de lå over gjennomsnittet for landet, men likviditetsgraden ble redusert fram mot 1998. Med både lav egenkapital og redusert likviditet tyder dette på liten kapitaloppbygging og lite egne reserver for nyinvesteringer. For distriktsbedrifter vil knapp likviditet kunne være mer problematisk dersom det er vanskeligere med kapitaltilførsel. Ulike likviditetsbehov mellom bransjene kan nok forklare en del, ettersom sentrale områder og distriktsområder har ulik bransjestruktur.

### Oppsummering: Økende forskjeller mellom sentrum og periferi

- Privat sektor har ikke blitt noen motor i utviklingen i distrikts-Norge. I utkant-regionene, i noen andre regioner og i fylker som Finnmark og Nordland er nedgangen i privat sektor fra 1987 til 1992 ikke erstattet av ny vekst den etterfølgende sterke høykonjunkturperioden.
- Sysselsettingen har likevel økt i omtrent alle områder (men ikke i for eksempel Nord-Trøndelag) på 1990-tallet. Dette kan skyldes at offentlig sektor har vært en motor i utvikling i distrikts-Norge. Likevel ser det ikke ut til at kommunal

tjenesteyting er overrepresentert i forhold til behovet i distriktene generelt, men i Nord-Norge som landsdel finner vi en viss overrepresentasjon.

- Observerte endringer i befolkningens bostedsorienteringer tyder på en styrking av storbyene og andre større byer. Dette gjelder både i ungdoms- og etableringsfaser, og i de gruppene av befolkningen som vokser. Årsakene er sammensatte, og varierer fra systematiske forskjeller i hvilke type arbeidskraft som etterspørres til mer verdipregede endringer. Veksten i (det et flertall av nykommere på arbeidsmarkedet synes å vurdere som) attraktive arbeidsplasser har et svært sentralt preg.
- Høykonjunkturen har gitt høyere yrkesfrekvenser og lavere ledighet. Ledigheten viser imidlertid langt større regionale forskjeller enn i perioden før. Høykonjunkturen har ikke trukket inn mer marginale grupper på arbeidsmarkedet, i det uføretrygdingen i siste periode har økt. Dette gjelder alle regioner. Perioden fram mot årtusenskiftet har nok gitt et større antall ledige stillinger, men også her er den regionale variasjonen stor. Dette betyr at noen regioner sliter med typiske strukturproblemer mens andre sliter med ledighet og liten etterspørsel. Dette siste gjelder for eksempel Nord-Norge, og spesielt Finnmark.
- Inntekts- og formuesutviklingen for personer har vært ulik i de ulike regionene. Inntektene viser nå større regionale variasjoner, med sterk vekst i Oslo-regionen. Potensialet for vekst, og også oppkjøp av distriktsbedrifter (filialisering), er således sterkest i de mest sentrale bosettingsområdene.



---

## 2. Oversikt over SNDs aktiviteter for å fremme varig og lønnsom sysselsetting i distriktene

Med utgangspunkt i SNDs rolle og mål tar dette kapitlet for seg begrunnelsen for den distriktsrettede satsingen og gir en oppsummerende oversikt over SNDs aktiviteter for å fremme næringsutvikling i distriktene. I siste del av kapitlet viser vi hvordan den faktiske anvendelsen av virkemidlene fordeler seg geografisk i perioden 1994-99. Vi knytter kommentarer til bruken av de enkelte virkemidlene, med fokus på fordelingen av type virkemiddel og formål mellom de geografiske virkeområder.

### Spesielle distriktsrettede satsinger og virkemidler

*Ved å bruke ressurspersoner i sentrale strøk som samarbeidspartnere for bedrifter i distriktene, skal vi tilføre bedriftene mer kompetanse og kapital.*

*SND skal medvirke til å styrke konkurransevnen og lønnsomheten til næringslivet i distriktene og få fram utviklingsprosjekter der.*

(SNDs hjemmeside: <http://www.snd.no>).

De landsdekkende og distriktsrettede virkemidlene SND forvalter omfatter ordninger som hver for seg er ment å fylle ulike funksjoner med tanke på å frambringe lønnsomme og konkurransedyktige bedrifter i hele landet. Begrunnelsen for bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidler er at næringsgrunnlaget gjennomgående er mer ensidig i distriktene. Næringslivet er i større grad råvarebasert, og bedriftene er i hovedtrekk mindre enn i sentrale strøk. I tillegg er det industrielle miljøet svakere utviklet, tilgangen på egenkapital er dårligere og avstanden til markeder og næringsrettede tjenester er større. Panteverdien av fast kapital er som regel lavere i distriktene (et svakere utviklet annenhåndsmarked). Dette er med på å gi dårligere kredittvilkår til distriktsbedrifter. Dette underliggende "idégrunnlaget" for distriktsrettet næringspolitikk drøfter vi nærmere i kapittel 3. Dette kapitlet er først og fremst ment som en oversikt over de virkemidler og aktiviteter SND i dag har for å fremme næringsutvikling i distriktene.

De selektive virkemidlene<sup>4</sup> i den bedriftsrettede distriktpolitikken, der tildeling (av tilskudd, lån og/eller garantier for lån) skjer etter søknad, er kanalisert gjennom SND. Gjennom å målrette arbeidet i distriktene i forhold til de nevnte distriktsmessige ulempene, skal SND medvirke til å styrke konkurransevnen og lønnsomheten til næringslivet og få fram utviklingsprosjekter i distriktene. De selektive virkemidlene er ment å skulle benyttes til investeringer i utstyr eller kunnskap som fører til at bedriftene hever seg kvalitativt. De er altså ikke ment å fungere som driftsstøtte, eller som støtte til utviklingsprosjekter som ville blitt realisert uavhengig av støtteordningen. Det vil med andre ord si at det foreligger et krav om at støtten skal ha addisjonalitet.

---

<sup>4</sup> De bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene består både av "automatisk virkende" ordninger (eksempelvis geografisk differensiert arbeidsgiveravgift) der støtte gis såfremt kravene fylles, og av selektive ordninger der tildeling skjer etter søknad.

”Distriktsutvikling” er ett av 5 strategiske satsningsområder SND har valgt på basis av SNDs formålsparagraf, visjon, eksterne og interne utfordringer. Begrunnelsen SND i dag<sup>5</sup> bruker for å ha egne virkemidler rettet mot distriktene er i hovedsak at disse skal kompensere for særskilte konkurranseulempesom bedrifter i distriktene har. Mer konkret handler dette om at:

- Det er i distriktene at forutsetningene for lønnsom næringsutvikling er svakest.
- De imperfeksjonene som er påpekt ovenfor næringslivet generelt, forsterkes i distriktene.
- Kompetansesvikten forsterkes i distriktene ved at en stor del av næringslivet er lokalisert på steder med små og lite allsidige næringsmiljø, ofte med store avstander til andre kompetansemiljø.

De bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene - distriktsrettet risikolån og investerings-tilskudd - utgjør en ekstra innsats for å utvikle et konkurransedyktig og lønnsomt næringsliv i distrikter med særlige sysselsettingsvansker og/eller et svakt utbygd næringsgrunnlag. Det skal skje ved å stimulere til nyetableringer, til videre utvikling og omstilling av eksisterende bedrifter, og til kompetanseheving i slike bedrifter. De konkrete målene de har satt seg er:

- Å øke utnyttelsen av teknologi og bedre tilgangen på kunnskapsmiljøer.
- Å stimulere til knoppskyting og bruk av underleverandører.

De politiske premissene for SNDs virkemiddelbruk i distriktpolitisk sammenheng er i stor grad fastlagt av Stortinget gjennom fastsettelsen av det såkalte ”geografiske virkeområdet”, eller ”distriktpolitiske virkeområdet” (disse benevnelsene brukes om hverandre). Dette er områder av landet hvor det kan nyttes distriktpolitiske virkemidler. Den totale tilskuddsrammen, hvilke virkemidler som kan brukes hvor, samt maksimale støttesatser for hvert virkemiddel, angis i retningslinjer fra Stortinget, gjennom Kommunal- og Regionaldepartementet, til SND.

### **Det distriktpolitiske virkeområdet**

Det distriktpolitiske virkeområdet er fastsatt av regjeringen ved Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). De ytre politiske og juridiske rammer for virkeområdet er EØS-avtalen og retningslinjer fra Stortinget, gjennom KRD. Hvilke kommuner som inngår i de ulike sonene for støtte har direkte konsekvenser for hvor SND har mulighet til å bidra med finansiering innen visse ordninger. For øvrig må porteføljen av nærings- og distriktpolitiske virkemidler utvikles innenfor rammer som EØS-avtalen setter.

To av SNDs finansieringsordninger; distriktsrettet risikolån og investeringstilskudd, kan kun gå til bedrifter som opererer innen virkeområde A-C. Ulike finansieringssatser gjelder alt etter hvilken status i dette virkeområdet kommunen har som bedriften er i. Det geografiske nedslagsfeltet for SNDs distriktpolitiske virkemidler er delt inn i fire virkeområder (A, B, C og D) der område A har høyest prioritet ved bruk av distriktpolitiske virkemidler, B nest høyest prioritet osv. For disse sonene er det definert høyst mulig netto tilskuddsekvivalent (se boks 2.1). I

<sup>5</sup> Opplysningene er hentet fra SNDs hjemmeside <http://www.snd.no/>

prioriteringsområde D (lavest prioritet) kan en bare gi indirekte, tilretteleggende støtte og tilskudd til kommunale næringsfond.

### *Boks 2.1: Høyeste finansieringssatser for de ulike geografiske virkeområdene*

#### **Netto tilskuddsekvivalent for virkeområde A, B, C og D**

For område A er denne 30% av standard kostnadsgrunnlag uavhengig av størrelsen på bedriften som mottar støtten. Små og mellomstore bedrifter kan i tillegg få et påslag på inntil 15% poeng brutto tilskuddsekvivalent. For område B skal netto tilskuddsekvivalent til investeringer ikke være over 25% av standard kostnadsgrunnlag uavhengig av hvor stor støttemottaker er. Små og mellomstore bedrifter kan få et påslag på inntil 5%-poeng brutto tilskuddsekvivalent.

For område C som har nest lavest prioritet ved bruken av de distriktpolitiske virkemidlene skal netto tilskuddsekvivalent til investeringer ikke være over 15% av standard kostnadsgrunnlag uavhengig av hvor stor støttemottaker er. Små og mellomstore bedrifter kan få et påslag på inntil 10%-poeng brutto tilskuddsekvivalent.

For område D som har lavest prioritet ved bruken av de distriktpolitiske virkemidlene kan en bare gi indirekte, tilretteleggende støtte og tilskudd til kommunale næringsfond.

### **Prinsipp for inndelingen av den distriktpolitiske virkemiddelbruken**

Utpekingen av hvilke kommuner som skal ha hvilken status har vært basert på et grundig statistisk materiale samt noe skjønn. Den statistiske analysen har vært basert på faktorene geografi, inntekt, arbeidsmarked og demografi. Geografi, med indikatorene befolkningstetthet, sentralitet og tettstedsandel er sterkest vektlagt (50 prosent). Dette er begrunnet med at den distriktpolitiske innsatsen skal utgjøre en ekstrainsats for næringsutvikling for å kompensere for avstandsulemper og kostnadsforhold blant annet knyttet til usentral beliggenhet, små markeder og lavt befolkningsunderlag. Næringsvariable er ikke bygget inn i indikatorene, og heller ikke næringspotensialet. Virkeområdet er altså i seg selv næringsnøytralt.

Bedrifter og prosjekter i de kommunene/virkemiddelområdene som har dårligst nærings- og befolkningsgrunnlag kan innvilges de høyeste støttesatsene. Prioriteringer som legges til grunn i hele virkeområdet er:

- Nyetableringer og prosjekter med stort innslag av nyskaping og omstilling
- I de best utbygde delene av det distriktpolitiske virkeområdet skal det kun gis støtte til tiltak av større regional betydning. Parallelt med avtakende sentralitet kan det vises økende åpenhet for støtte til mer lokalmarkedsbaserte tiltak som er av betydning for bosetting og sysselsetting på stedet – spesielt med hensyn på arbeidsplasser for kvinner og ungdom.
- Små bedrifter skal gis særlig prioritet
- Det skal ikke gis støtte til miljøskadelige prosjekter

Omstillingsområdene er også en form for virkeområde. Omstillingsbevilgningen fra KRD forvaltes av SND som et ekstraordinært virkemiddel som i utgangspunktet er rettet mot kommuner/områder med 'særskilte problemer' i form av sterk reduksjon i den direkte sysselsettingen ved hjørnesteinsbedrift/-næring. Unntaksvis kan også områder med særskilte og langsiktige problemer knyttet til omstrukturering innen næringslivet få støtte fra denne bevilgningen. Omstillingsområdene finnes både i og

utenfor det geografiske virkeområdet. Det viktigste som skiller omstillingsarbeidet fra de øvrige virkemidlene er at det dreier seg om tiltak som søker å fremme levedyktige 'lokalsamfunn' framfor tiltak rettet isolert mot enkeltbedrifter.

### Endringer i det geografiske virkeområdet

Det geografiske virkeområdet ble revidert siste gang i 1999, med virkning fra 1. januar 2000<sup>6</sup>. I perioden 1994 til i dag er det gjennomført to betydelige endringer i det distriktpolitiske virkeområdet, en i 1998 og den siste ved årsskiftet 1999/2000. For den enkelte bedrift vil en endret prioriteringsstatus for kommunen denne er lokalisert i kunne ha relativt stor betydning. I denne sammenhengen er imidlertid endringer i virkeområdet interessant i den grad det i mer overordnet grad påvirker anvendelsen av de bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene. Analysen i denne rapporten forholder seg til 1998-inndelingen av det geografiske virkeområdet. Dette er begrunnet med at evalueringen hovedsaklig baserer seg på data fra perioden 1994 til 1999 og at vi av metodiske årsaker i må forholde oss til én inndeling for å få sammenlignbare data til kunne se på utviklingen i virkemiddelbruken og den geografisk fordelingen med utgangspunkt i SNDs kunderegisterdatabase.

*Boks 2.2: En oversikt over inndelingen av det geografiske virkeområdet (1998).*

#### Det geografiske virkeområdet, gjeldende fra 30.04.1998

*Område A* omfatter Svalbard, hele Finnmark og Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa og Kvænangen i Troms fylke.

*Område B* omfatter: resten av Troms (minus Tromsø) og hele Nordland (minus Bodø). Nord-Trøndelag: Namsos, Meråker, Mosvik, Verran, Namdalseid, Snåsa, Lierne, Røyrvik, Namsskogan, Grong, Høylandet, Overhalla, Fosnes, Flatanger, Vikna, Nærøy og Leka. Sør-Trøndelag: Hemne, Snillfjord, Hitra, Frøya, Agdenes, Bjugn, Åfjord, Roan, Osen, Oppdal, Rennebu, Meldal, Røros, Holtålen, og Tydal. Oppland: Dovre, Lesja, Skjåk, Lom, Vågå og Sel. Hedmark: Trysil, Åmot, Stor-Elvdal, Rendalen, Engerdal, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, og Os. Møre og Romsdal: Surnadal, Aure, Rindal, Halså, Tustna og Smøla. Rogaland: Utsira. Aust-Agder: Åmli. Telemark: Tinn, Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje.

*Område C* omfatter Tromsø, Bodø og svært mange distriktskommuner i resten av landet

*Område D* omfatter mer sentrale kommuner i distriktsfylker.

### Traktprinsippet

KRD opererer med et såkalt "traktprinsipp" når det gjelder retningslinjer for SNDs fordeling av virkemidlene. Traktprinsippet, eller traktmodellen, gir en beskrivelse av hva slags prioriteringer som bør foretas innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Det går i korthet ut på at det i de mest perifere strøk kan brukes midler til å utløse prosjekter knyttet til produksjon også av lokalmarkedsbaserte produkter, selv om dette ikke er prioritert i SNDs ordinære virksomhet:

*I de best utbygde delene av det geografiske virkeområdet skal det bare gis støtte til tiltak av større regional betydning eller tiltak som bidrar til å redusere en ensidig næringsstruktur. Dette innebærer for eksempel at støtte til detaljhandel ikke gis i slike områder, mens støtte til*

<sup>6</sup> Virkeområdet reguleres av "Forskrift om avgrensning av geografisk verkeområde for distriktpolitiske verkemidler", av 07.01.2000 - fremmet av KRD, med utgangspunkt i stortingsvedtak om bevilgning til distriktpolitiske virkemidler, i samsvar med EØS-avtalen ihht. unntakene i artikkel 61 nr. 3 bokstav c) i EØS-avtalen. Den gjeldende avgrensning av virkeområdet med regulering av tilhørende støttesatser finnes som vedlegg.

*andre tiltak som skal betjene et lokalt marked kun gis i de tilfeller hvor de har stor betydning for utviklingen av et mer differensiert næringsliv på stedet. I slike tilfeller skal det legges spesiell vekt på støttens lokaliseringseffekt, og på om støtten bidrar til å skape et bedre tilbud av arbeidsplasser, spesielt for kvinner (Rundskriv H-8/95).*

Sammenholder vi dette med de tidligere nevnte målsettingene og prioriteringen i SNDs bruk av virkemidler (både de landsdekkende og distriktsrettede) kan vi vel her se at det her egentlig er snakk om en "omvendt" trakt, eller en trakt hvor kravene til konkurranseutsatthet og nyskaping reduseres parallelt med grader av periferi. Lønnsomhetskravet (etter at tilskudd er gitt) ligger imidlertid fast.

## **Oversikt over SNDs samlede aktivitet i det distriktpolitiske virkeområdet**

Med bakgrunn i SNDs distriktpolitiske målsetting, begrunnelse og virkeområdeinndeling, vil vi i det videre gi en kortfattet oversikt over SNDs ulike virkemidler og aktiviteter i det distriktpolitiske virkeområdet. Momenter fra foreliggende evalueringer av de enkelte virkemidler som vi anser å være relevante, vil bli trukket inn underveis. For vårt formål deler vi inn oversikten over SNDs portefølje av virkemidler i henholdsvis:

1. Landsdekkende virkemidler: Lån, tilskudd og programmer
2. De spesifikt distriktpolitiske virkemidler: Distriktsrettet tilskudd og distriktsrettet risikolån (over KRDs budsjett)
3. Andre (nye) SND-virkemidler med distriktpolitisk relevans: Virkemidler rettet mot fiskerinæringen og BU-midlene

De landsdekkende og distriktsrettede virkemidlene omfatter ordninger som hver for seg er ment å fylle ulike funksjoner med tanke på å frambringe lønnsomme og konkurransedyktige bedrifter i hele landet. Spørsmålet er hvordan disse, hver for seg og sammen, fungerer i forhold til næringsutvikling i distriktene og det overordnede distriktpolitiske mål om "tiltak som vil gi varig og lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsettingsvansker eller svakt utbygd næringsgrunnlag".

## **De landsdekkende virkemidlene**

Vårt utgangspunkt for å studere anvendelsen av SNDs virkemidler i perioden 1994-99 er å se på om bruken av og formålet med virkemidlene i de distriktpolitiske virkeområdene (A, B og C) skiller seg fra bruken av (de samme) virkemidlene i resten av landet/i sentrale strøk (først og fremst E) – når vi ser bort fra doseringen som er gitt gjennom retningslinjer, slik det er beskrevet tidligere i kapittel 2. Vårt formål med å studere og bearbeide SNDs kundedatabase blir således å forsøke å finne svar på følgende spørsmål: Varierer virkemidlene når det gjelder innsatsfaktorer/investeringsart, formål med støtten, mottakerbedriftenes størrelse og bransje med lokaliseringen?

Først vil vi imidlertid gi en kortfattet oversikt over SNDs ulike støtteformer og programvirksomhet.

**SNDs låneordninger***Lavrisikolån*

Lavrisikolån, tidligere kalt grunnfinansieringslån, er en låneordning som kan brukes til å delfinansiere lønnsomme investeringer til driftsutstyr og bygninger eller til generell likviditetstilførsel (grunnfinansiering). Låneordningen opereres på kommersielle vilkår, der det vanligvis tas pant i fast eiendom med prioritet slik at SND får dekning for lånet ved en eventuell tvangsrealisasjon av pantet. SND tar med andre ord liten risiko ved denne låneordningen, derav navnet.

*Risikolån*

Risikolån kan brukes til bedriftsfinansiering av ulike slag, men som på en eller annen måte har et element av risiko forbundet med seg. Prioriterte formål er: FoU/produktutvikling, nyetableringer, omstillingsprosjekter og betydelige utvidelser' (Ot. Prop. Nr 57). I likhet med lavrisikolån kan risikolån dekke investeringer til driftsutstyr og bygninger, men formålet må være effektivisering eller ekspansjon. I tillegg kan risikolån dekke utgifter til fusjoner, struktur- og samarbeidstiltak, innføring av ny teknologi eller utnyttelse av forsknings- og utviklingsresultater samt sanering/refinansiering, omstrukturering eller reorganisering.

*Statens miljøfond*

SND forvalter en spesiell type risikolåneordning på vegne av Miljøverndepartementet som har til hensikt å stimulere bedrifter til å ta i bruk og videreutvikle mer miljøeffektiv teknologi. Miljølånene skal gis til prosjekter (bedrifter eller offentlige foretak) som direkte eller indirekte bidrar til å redusere utslipp av klimagasser og andre miljøskadelige utslipp. Statens miljøfond ble innført i 1998 med en utlånsramme på 250 millioner og et tapsfond på 50 mill.

**Landsdekkende tilskudd***Utviklingstilskudd*

Utviklingstilskudd er et generelt landsdekkende virkemiddel finansiert av NHD. Virkemiddelet delfinansierer mange av SNDs programaktiviteter, men også noen mer generelle tilskuddsordninger.

*Tilskudd til små og mellomstore bedrifter i sentrale strøk (BUS)*

I likhet med små og mellomstore bedrifter i bedrifter i de distriktpolitiske virkeområdene har også SMB i mer sentrale strøk problemer med å skaffe kapital til nyskappingsarbeid i og med at slike prosjekter kan innebære en viss risiko. SND tilbyr derfor SMB tilskudd til finansiering av tiltak med sikte på nyskaping og utnyttelse av eksisterende og nye produkters markedsmuligheter. For å kunne få tildelt BUS-tilskudd må bedriftene direkte eller indirekte være utsatt for internasjonal konkurranse.

*Prosjektutviklingstilskudd*

En av de aller nyeste ordningene i SND er tilskuddsordningen Prosjektutviklingstilskudd. Hovedformålet med ordningen er å styrke mulighetene for å utvikle gode ideer med sikte på markedsintroduksjon. Tilskuddet er rettet mot prosjekter som har sitt utspring i FoU-aktiviteter i norsk næringsliv, universitets- og høyskolemiljøer og i forskningsinstitutter, men ordningen omfatter ikke grunnforskningsprosjekter. Støtte kan gis i ide- og utviklingsfasen av et prosjekt fram til utformingen av prosjektet er så konkret at det kan vurderes under andre offentlige næringsutviklingsordninger med sikte på eventuell kommersialisering. Prosjekter som omfatter IKT skal være et satsingsområde for SNDs ordning med prosjektutviklingstilskudd.

*Tilskudd til bedriftssamarbeid og nettverk*

En spesiell type tilskudd fra SND går til utvikling av nettverkssamarbeid. Også her er SMB målgruppen, og det skal stimuleres til langsiktig og forpliktende samarbeid for denne typen bedrifter. Målet er at bedriftene gjennom slikt samarbeid forbedrer sin tilgang til ressurser og kompetanse innen

områdene innkjøp, teknologi- og produktutvikling, produksjon og markedsføring for å bli mer konkurransedyktige. Samarbeidet skal være en strategisk satsing der bedriftene i nettverket i fellesskap tar ansvar og risiko, og resultatene skal vises gjennom økt lønnsomhet og forbedret kompetanse i bedriftene. Selve samarbeidet kan etableres mellom to eller flere bedrifter, og utenlandske bedrifter kan delta på lik linje med norske. I vertikale nettverkssamarbeid kan kundebedriften være norsk eller utenlandsk, og kan være en større bedrift enn den normale målgruppen av SMB. Denne tilskuddsordningen må sees som en videreføring av det tidligere Nettverksprogrammet som formelt ble avsluttet ved utgangen av 1998

#### *Tilskudd til fiskeflåten*

Fra og med 1997 ble Fiskarbanken integrert i SND, og fiskeflåten fikk tilgang til alle SNDs virkemidler på lik linje med andre næringer. I tillegg til de ordinære virkemidlene i SND har fiskeflåten et eksklusivt, men begrenset virkemiddel i form av et tilskudd til fiskeflåten finansiert over FIDs budsjett. Tilskuddet gjelder utelukkende selskaper innenfor det distriktspolitiske virkeområdet og kan blant annet brukes til utbygging av fiskefartøy. Selskaper som er lokalisert i Finnmark og Nord-Troms kan unntaksvis få tilskudd til kjøp av brukte fartøy. For øvrig skal tilskuddet til fiskeflåten brukes til tilpasning av kapasiteten i dagens flåtepark. Tilskuddet kan derfor også brukes til kondemnering av gamle og uhensiktsmessige fiskefartøy. Begrunnelsen for dette spesielle virkemidlet er overordnet sett å skape en bærekraftig og lønnsom fiskeri- og havbruksnæring. Ved å gi tilskudd til kondemnering vil antall fiskefartøy bli tilpasset en bærekraftig utnyttelse av de betinget fornybare ressursene i norske farvann.

#### **Annet**

##### Garantier

I tillegg til lån og tilskudd har SND en landsdekkende garantiordning der bedriftene kan tilbys garanti fra SND for lån hos andre finansinstitusjoner til driftskreditt og realinvesteringer i utbyggings-, moderniserings-, omstillings-, utviklings- og nyetableringsprosjekter. SND avlaster de private aktørenes risiko ved å tilby disse garantiene. Støtteelementet i denne ordningen er tilstede i form av et tapsfond på 25% finansiert over NHDs budsjett til SND. SNDs garantiansvar er begrenset oppad til 75% av eventuelle tap. Virkemidlet har solid støtte i forskning rundt teori og praksis i forbindelse med det å avlaste den risiko bedrifter må ta.

##### Egenkapital: SND Invest

Fra 1998 har SNDs egenkapitaldel vært organisert som et eget datterselskap, SND Invest AS. Gjennom SND Invest kan SND engasjere seg som aksjonær i norske bedrifter, både i nye og etablerte bedrifter. SND Invest engasjerer seg fortrinnsvis i SMB og bedrifter som ikke er børsnotert. Bedriftene kan være lokalisert over hele landet, og SND Invest engasjerer seg i de fleste bransjer. Noen av forutsetningene for SND Invests virksomhet er at det ikke blir investert for mer enn 50 millioner i hver bedrift, og selskapets eierandel i bedriften skal aldri overstige 50%. SND Invest skal være en langsiktig og aktiv eier, der investeringsselskapet normalt skal være representert i styret i bedriften det engasjerer seg i. Oppfølgingen av bedriftene skjer gjennom dette styrearbeidet og det legges særlig vekt på strategiutvikling, lønnsomhetsforbedring, kapitalstruktur samt eier- og styresammensetning. Investeringene foregår for øvrig på forretningsmessige vilkår. SND Invest skal bidra til å styrke bedrifters egenkapitalgrunnlag gjennom tilførsel av aksjekapital og ansvarlige lån. Begrunnelsen for at SND Invest skal engasjere seg som aksjonær i norsk næringsliv er at bedrifter kan ha behov for en langsiktig og kompetent investor. Tilgangen på risikovillig kapital har vært knapp, særlig for SMB. SND Invest representerer "kompetent kapital" i form av at selskapet har en svært bred bransjemessig og geografisk investeringsportefølje innen SMB, og disse erfaringene kommer de enkelte bedriftene til nytte gjennom SND Invests aktive eierskap. I tillegg kommer begrunnelsen om at SND Invest gjennom sitt engasjement bidrar til å utløse annen privat kapital, i og med at SND Invests investeringer i de aller fleste tilfellene gjøres i samarbeid med private aktører. SND Invests inntreden fungerer ofte som en katalysator for at private interesser går inn.

##### SNDs kvinnesatsing

SND har som særskilt mål å prioritere kvinnerettede prosjekter. Begrunnelsen for dette er mangeartet. Kvinner er blant annet underrepresentert i ledende funksjoner i næringslivet. I tillegg er det en grunnleggende tanke at kvinner kan bidra med en annen type kompetanse enn menn. Med større fokus på "menneskelige verdier" som medvirkende faktor til verdiskaping og økt konkurransevne, er det

viktig å trekke kvinner mer med i næringslivet både nasjonalt og internasjonalt. Et høyt prioritert mål i norsk politikk er dessuten opprettholdelse av bosettingsmønsteret, og i denne sammenhengen er det viktig også å kunne tilby kvinner varierte jobbmuligheter, eventuelt gi kvinner mulighetene til å skape sin egen arbeidsplass.

I tråd med mål og prioriteringer for SND og SNDs eiere og idégrunnlaget for vår analyse velger vi å gruppere programvirksomheten<sup>7</sup> etter formål, henholdsvis a) Omstilling, nyskaping og etablering og b) Kompetanseutvikling.

*a) Omstilling, nyskaping og etablering*

Nyskappings-, omstillings- og etableringsaktiviteter ”for å fylle verdiskapingsgapet etter oljealderen” (jfr. SNDs innspill til stats- og nasjonalbudsjettet 2001) er utpekt som ett av to hovedsatsningsområder i SNDs strategi. I denne sammenhengen ser SND det som sin sentrale oppgave å sikre at resultatene av FoU-virksomhet i størst mulig grad blir kommersialisert. SND ønsker med andre ord å være en aktør som bidrar til at FoU-virksomhet blir anvendt for å skape ny næringsaktivitet. Gjennom det samarbeidet SND har med Norges Forskningsråd er SND også et bindeledd mellom forskning og næringsliv. Det økonomiske argumentet for offentlig støtte på dette området er at nyskappingsaktivitet er risikofylt, og at den enkelte bedrift ikke kan forventes å ta hele risikoen forbundet med gjennomføringen, samtidig som private finansieringsinstitusjoner er tilbakeholdne med støtte til slike prosjekt. SND kan således fylle et eksisterende tomrom, og være en katalysator for forskningsbasert næringsutvikling.

Når det gjelder den geografiske fordelingen av innsatsen ser det ut til å være et ”misforhold” mellom tilbud og etterspørsel. SND opplyser at etterspørselen etter de landsdekkende ordningene er betydelig høyere enn rammene SND har til disposisjon. I innspillet til stats- og nasjonalbudsjettet 2001 påpekes det at det er ”et betydelig utviklings- og verdiskapingspotensial i de mellomstore bedriftene i sentrale områder som SND i nåværende rammesituasjon ikke kan følge opp, men hvor SND kunne være utløsende (brev fra SND til NHD 30. april 2000). I de distriktpolitiske virkeområdet antydes det derimot at problemet snarere består i mangel på gode prosjekter og søknader enn på SNDs finansielle rammer.

I 1999 ble nær 60 prosent, dvs. 1,2 milliarder kroner av risikolån og tilskuddsordningene, brukt til nyskappings- og omstillingsprosjekter i eksisterende bedrifter, samt nyetableringer. Av dette ble ca. 780 millioner kroner benyttet i det distriktpolitiske virkeområdet.

**Regional omstilling**

Det overordnede målet for SNDs program for Regional omstilling er å sikre utvalgte omstillingsområder en mer robust og bredere næringsstruktur ved etablering av lønnsomme arbeidsplasser og ved økt verdiskaping. Det er KRD som er ansvarlig for å plukke ut områder som skal få omstillingsstatus. Målgruppen for programmet Regional omstilling er derfor kommuner og regioner, samt bedrifter i disse områdene, som står overfor store omstillingsoppgaver. Regionene kjennetegnes ved at de har et ensidig næringsgrunnlag, og SND skal bidra til å skape ny virksomhet i disse områdene. Omstillingsarbeidet er organisert som et samarbeid mellom fylkeskommunen, lokalkommunen(e), representanter for det lokale næringsliv og hjørnesteinsbedrifter samt SND. SND skal utarbeide en strategi for omstilling og utvikling av næringslivet i området, gi råd, samt å bidra til

<sup>7</sup> Selv om etablererstipendet er en tilskuddsform og ikke et program har vi valgt å plassere det sammen med de øvrige satsingene mot nyskaping, omstilling og etablering.



kvalitetssikring av prosjektgjennomføringen. Til arbeidet med kvalitetssikring av prosjektgjennomføringen har SND tatt i bruk et verktøy kalt Prosjektlederprosessen (PLP). PLP er en metode som beskriver en utviklingsmodell med en faseinndelt prosjektutvikling fra ide til lønnsomt produkt.

### **Etablererstipendet**

Etablererstipendet er en ordning for småbedriftsetablerere i alle deler av landet, men med en særlig vekt på etablerere i Distrikts-Norge. I tildelingsbrevet fra KRD til SND for år 2000 står det at ”ved tildeling av stipend er det viktig å legge vekt på tilskuddsbrukens effekter for å sikre bosettingen” og at ”minst 40 pst. av ordinært stipend/ungdomsstipend skal gå til kvinner”.<sup>8</sup> Etablererstipendet bevilges over KRDs budsjett og forvaltes i hovedsak av SNDs distriktskontorer og fylkeskommunene. I de fleste fylker er det SND som forvalter etablererstipendet. Etablererstipendet er p.t. under særskilt evaluering. Vi vil derfor ikke ta for oss dette virkemiddelet i det videre.

### **FORNY**

Forskningsbasert nyskaping (FORNY) er et landsomfattende program og det er etablert regionale støtteapparater for Østlandet, Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge utenfor SNDs vanlige organisasjon. Formålet med programmet er økt kommersialisering av FoU-baserte ideer fra forsknings- og undervisningsmiljøer ved universiteter og høyskoler, der kommersialiseringen av ideene skjer gjennom lisensiering eller etablering av ny bedrift. Et annet hovedmål med FORNY-programmet er å etablere en infrastruktur som støtter opp om idegenereringen fra forskere og stimulerer til kommersialisering av de forskningsbaserte ideene. Den finansielle FORNY-støtten gis i form av incentivmidler på kr 200 000 per kommersialisering som SND godkjenner. I forkant gir FORNY, gjennom kommersialiseringsenhetene tilknyttet de største forskningsmiljøene, tilbud om hjelp av forskjellig slag. Dette kan være bistand til vurdering av forretnings- og markedspotensial og teknologiinnhold, veiledning ved industriell rettsbeskyttelse (patentering), utvikling av forretningsplan, finne lisenspartner, bistand ved bedriftsetablering, konsulent og fadderbistand, stipend og permisjonsordninger samt tilgang til kontor, laboratorier og tekniske fasiliteter.

### **OFU/IFU**

#### *Offentlige forsknings- og utviklingskontrakter*

En OFU-kontrakt er en forpliktende avtale om produktutvikling mellom en offentlig etat og en norsk bedrift der målet er omstilling og markedsorientering i norsk næringsliv, samt å bidra til å effektivisere offentlig forvaltning. OFU-kontraktene er en tilskuddsordning som skal bidra til å øke norske bedrifters kompetanse og dermed styrke deres konkurransevne og muligheter til å få kontrakter på det offentlige innkjøpmarkedet både i Norge og i utlandet. For det offentliges del skal OFU-ordningen bidra til at offentlige etater bedrer sitt tjenestetilbud og reduserer kostnadene ved bruk av ny teknologi og nye løsninger.

SNDs rolle er å avlaste risiko og virke utløsende for igangsettingen av et OFU-prosjekt, og SND kan bidra med inntil 35% av utviklingskostnadene i prosjektet. Rådgiving, koordinering og eventuell konfliktløsning i prosjektene skjer gjennom den spesielle veiledningsenheten i SND, kalt Senter for utviklingskontrakter (SFU).

#### *Industrielle forsknings- og utviklingskontrakter*

IFU-ordningen ligner mye på OFU-ordningen både i målsetning og utforming, men i IFU-sammenheng er samarbeidspartene kun bedrifter. Formålet med kontrakten er å stimulere til nært samarbeid om produktutvikling (produkt, prosess eller tjeneste) mellom en kundebedrift og en eller flere vanligvis mindre leverandørbedrifter. Kundebedriften må ikke nødvendigvis være en norsk bedrift. Ordningen skal bidra til utvikling av nettverk og industrielle miljøer, og det er rettet spesiell fokus på at samarbeidet skal resultere i muligheter for eksport.

<sup>8</sup> Jfr. Tildelingsbrevet for år 2000 til SND fra KRD, 26.01.2000, s.6.

Som for OFU-kontrakter bidrar SND med inntil 35% av utviklingskostnadene i et IFU-prosjekt, samt rådgiving, koordinering og konfliktløsning ved SFU.

#### ENT

Etablering med ny teknologi (ENT) er et spesielt program for de tidligste fasene av nyskappingsprosessen. Programmet er et samarbeid mellom SND, Teknologisk Institutt (TI) og et frittstående rådgiverkorps. Målgruppen for programmet er gründere og nyetablerere, og denne gruppen nyskaperere tilbyr en SND-finansiert konsulent som skal vurdere den fremsatte ideens grunnlag for kommersialisering samt å bistå i prosjektutviklingen. I samarbeid med konsulenten skal risikofaktorer, lønnsomhet, marked og strategi avklares, prototype skal eventuelt bygges og krevende kunder og gode samarbeidspartnere skal finnes.

Programmet er delt opp i flere faser. Fase 1 tar for seg idebearbeidelse og idevurdering, i fase 2 utarbeides en realistisk forretningsplan for å kunne etablere et selskap (kalt forprosjekt), fase 3 omfatter etableringen av selve selskapet og i fase 4 er hovedmålet å sørge for at bedriften får et godt finansielt grunnlag fram til inntjeningen starter. Det skjer en suksessiv utsiling av prosjekter mellom de ulike fasene. SNDs ENT-midler gjelder kun de to første fasene av programmet. I fase 1 dekker SND utgiftene til rådgiveren, mens etablereren selv må dekke egne utgifter. I fase 2 kan SND dekke inntil 50% av kostnadene ved forprosjektet. I de senere fasene av nyskappingsprosjektet kan SND tilby bedriften sine vanlige virkemidler.

#### b) Programmer for kompetanseutvikling

Også på kompetanseområdet er det svikt i det private kapitalmarkedet. SNDs engasjement kanaliseres gjennom finansiering av kompetanseprosjekter i enkeltbedrifter, finansiering av bransjeprosjekter og gjennom SNDs programmer og særskilte satsinger på området (FRAM BIT og NT-programmet). Samlet ble det brukt ca. 640 millioner kroner av risikolån- og tilskuddsordningene til kompetansetiltak i 1999. Nær 1/3 av disse gikk til distriktene.

#### FRAM

FRAM er et kompetansehevingsprogram for å fremme strategi- og lederskapsutvikling i SMB i hele landet. Hoveddelen av bedriftene har under 30 ansatte. Den nåværende programperioden ble igangsatt i 1998 og gjelder ut år 2001.

Programmet ble evaluert av SNF i 1997<sup>9</sup>. Evalueringsrapporten gir FRAM gjennomgående god karakter, både når det gjelder formål, innhold og gjennomføring. Når det gjelder den regionale/distriktsmessige dimensjonen viser studien at FRAM-programmet har aktivisert bedrifter fra alle fylker, og at fylker som representerer små befolkningsandeler har relativt høyere andel av FRAM-aktiviteten enn fylker som representerer større deler av befolkningen. Med hensyn til fordelingen mellom geografiske virkeområder konkluderer rapporten med at målsettingen om at minst 50% av bedriftene skal komme fra virkeområde A, B og C langt på vei er realisert. Denne 50%-andelen andelen tilsvarer også den andelen av programmet som blir finansiert over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Samtidig viser studien et relativt beskjedent innslag av FRAM-bedrifter i sone A i forhold til sone B og C. Rapporten gir ikke noe solid grunnlag for konklusjoner om regionale forskjeller i måloppnåelse, men antyder at lokalisering kan ha betydning for bedriftens evne til å nå FRAM-målet om en lønnsomhetsøkning tilsvarende minst 5% av fjorårets omsetning – det vil si at bedrifter lokalisert i distriktsfylker ser ut til å ha en noe lavere score på måloppnåelse (særlig tallene for Nordland fylke peker i en slik retning). Kausale sammenhenger er imidlertid vanskelig å avdekke.

For øvrig tar evalueringen i liten grad for seg hvordan programmet fungerer i en distriktpolitisk sammenheng.

<sup>9</sup> Nesheim, T. m.fl. (1997): "Evaluering av FRAM-programmet i SND". *SNF-rapport 84/97*, Bergen.

**BIT**

SND tilbyr også et program for forretningsutvikling på bransjenivå, Bransjeorienterte IT-prosjekter (BIT). Dette programmet har som overordnet mål å utvikle og implementere nye programvareløsninger for ulike bransjer for å øke små og mellomstore bedrifters konkurransekraft og lønnsomhet. Utviklingen og samordningen av felles programvareløsninger skjer på bransjenivå, og så blir disse løsningene spredt til bedrifter i den gjeldende bransjen. Effektiv anvendelse av de nye IT-løsningene skal skje gjennom tilføring av kompetanse og organisasjonsutvikling i bedriftene. Et av delmålene er å øke norske programvareleverandørers konkurranseevne gjennom samarbeid med krevende kunder i forskjellige bransjer. Til nå har 21 bransjer vært deltakere i BIT-programmet. Utviklingen av IT-løsningene skjer gjennom et samarbeid mellom bransjeforeninger, utvalgte pilotbedrifter og programvareleverandører.

Begrunnelsen for å tilby et program som BIT er at mange små og mellomstore norske bedrifter ikke har tilstrekkelig kunnskap om IT-tekniske problemstillinger, samt at de sjelden fokuserer på helheten av IT-løsninger som del av en helhetlig strategi for bedriften. BIT fokuserer på å utvikle helhetlige IT-løsninger for gjennomsnittlige bedrifter i bransjene som så kan tilpasses den enkelte bedrifts spesielle behov.

**NT-programmet**

Nyskappings- og teknologiprogrammet i Nord-Norge (NT) er et geografisk avgrenset program. Programmet er etablert og finansiert av SND, men administreres av et eget sekretariat i Tromsø. Som et ledd i det overordnede målet om å skape ny virksomhet og nye og fremtidsrettede arbeidsplasser i nordnorske bedrifter er NT-programmets hovedmål å stimulere til utvikling av nye produkter og produksjonsmetoder i disse bedriftene. I tillegg skal programmet fremme utnyttelse av eksisterende teknologi. Målgruppen av bedrifter er utvalgte eksisterende og nystartede teknologibedrifter i Nord-Norge. Generelt defineres "teknologibedrifter" som teknologisk avanserte bedrifter med et stort markedspotensial, og NT-sekretariatet har valgt å fokusere på innovasjonsorienterte industribedrifter og konsulentbedrifter som har et fysisk produkt å selge. NT-programmet er i likhet med ENT-programmet delt inn i ulike faser eller prosjekttyper. Fase 1 kalles forprosjekt, fase 2 er en utviklingsfase og tredje og siste fase omfatter innledende markedsprosjekter. Programinstrumentene i NT-programmet er tredelt; finansiell støtte, "fadderordning" og faglige samlinger. Det gis finansiell støtte i alle de tre nyskappingsfasene. Fadderordningen i NT-programmet innebærer at bedriftene etablerer kontakt med et kompetansemiljø for problemløsning av ulikt slag, noe som skal stimulere til økt samarbeid mellom kompetansemiljøer og bedrifter. Det ligger et indirekte støtteelement i denne ordningen ved at forskere blir frikjøpt for å være fadder for NT-bedriftene. De faglige samlingene eller "møteplassene" som arrangeres i NT-regi skal stimulere til kompetanseheving og nettverk mellom ulike bedrifter. Generelt følges bedriftene svært tett opp av NT-programmet.

Begrunnelsen for en spesiell offentlig støtte av innovasjonsaktivitet i Nord-Norge er at Nord-Norge har færre innovative bedrifter enn landet som helhet, og at denne lavere innovative aktiviteten ikke primært avspeiler en ugunstig industristruktur i landsdelen. Som tidligere nevnt har bedrifter i distriktene en rekke ulemper i forhold til bedrifter i mer sentrale strøk, og dette synes å virke hemmede på nyskappings- og innovasjonsaktiviteten i landsdelen. Bedriftene selv fremhever at mangel på finansiering av nyskappingsaktivitet er den største hindringen for innovasjon.

**De bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene:  
Distriktsutviklingstilskudd og distriktsrettede risikolån**

Bruken av distriktsrettede risikolån og distriktsutviklingstilskudd vil være sentrale i forhold til arbeidet med å oppfylle de mål og retningslinjer som er nedfelt for SNDs satsing mot distriktene. De bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene skal fremme utviklingen av et konkurransedyktig og lønnsomt næringsliv i distrikter med særlige sysselsettingsvansker og/eller et svakt utbygd næringsgrunnlag. Det skal skje ved å "stimulere til nyetableringer, til videre utvikling og omstilling av eksisterende bedrifter, og til kompetanseheving i slike bedrifter" (Rundskriv H-2/99 fra KRD,

Utfyllende retningslinjer for forvaltningen av distriktsutviklingstilskudd og distriktsrettede risikolån, S.nr. 98/243 R).

Distriktsrettede lån og tilskudd kan kun gis til bedrifter innenfor de geografiske virkeområdene A, B og C. De maksimale låne- og tilskuddsrammene er differensiert etter prioriteringsområde, bedriftsstørrelse og investeringsart. Virkemidlene forvaltes i hovedsak av SNDs distriktskontorer innenfor gitte fullmaktsgrenser.

Fullmaktsgrensene går ut fra: størrelsen på samlet engasjement i bedriften; størrelsen på samlet tilskudd eller; størrelsen på samlet bedriftsutviklingstilskudd. Tildeling ut over DKenes fullmaktsgrenser avgjøres i SND sentralt.

De distriktsrettede risikolånene kan gis som pantelån, gjeldsbrevlån eller ansvarlig lån. Risikolånene kan gis som betingede lån. Dersom prosjektet ikke fører frem til økonomisk utnyttbare resultater kan inntil 50% av prosjektlånet ettergis etter søknad fra låntakeren. SND og fylkeskommunen kan avtale tilbakebetaling i form av royalt. Det kan også avtales rett til konvertering til ansvarlig lån, eller i spesielle tilfeller aksjekapital. SND kan gå inn som en eier i en overgangsperiode.

Boks 2.3 og 2.4 gir en kort fremstilling av virkemidlene distriktsrettede lån og tilskudd:

#### *Boks 2.3: Distriktsrettede risikolån*

##### **Distriktsrettede risikolån**

Siktemålet med de distriktsrettede risikolånene er å delfinansiere prosjekter (toppfinansiering) som forventes å være samfunnsøkonomisk lønnsomme, men hvor manglende sikkerhet fra låntaker og høy risiko i prosjektet gjør det vanskelig å finne tilstrekkelig risikovillighet i det private markedet. Risikolånet kan dekke de aller fleste formål som har med bedriftsfinansiering å gjøre (fra investeringer i bygg, maskiner og driftstilbehør til effektivisering, ekspansjon, struktur- og samarbeidstiltak) og begrunnes ut fra markedssvikt i kredittmarkedet for risikovillig kapital. Distriktsbedriftene er i en spesielt vanskelig situasjon fordi deres pant ofte er usikker (blant annet på bakgrunn av dårligere etterspørsel etter fast eiendom).

#### *Boks 2.4: Distriktsutviklingstilskudd*

##### **Distriktsutviklingstilskudd**

Distriktsutviklingstilskuddet skal "fremme konkurransedyktig og lønnsomt næringsliv i distrikter med svakt eller ensidig næringsgrunnlag". Tilskuddene deles inn i to hovedtyper: Investeringstilskudd og Bedriftsutviklings-tilskudd (utviklingstiltak). Investeringstilskudd kan kun benyttes i virkeområdene A, B og C og kan gis til delvis finansiering av fysiske investeringer<sup>10</sup>. Til fysiske investeringer gis det ofte en pakke med tilskudd og lån sammen. Investeringstilskudd gis altså ofte sammen med lån mens bedriftsutviklingstilskuddene oftest gis alene. Det sistnevnte gjelder særlig produktutvikling, kompetanse og støtte til andre "myke" investeringer. Prosjekter med betydelige elementer av nyskaping eller stor effekt på bedriftens verdiskaping blir prioritert. Bedriftsutviklingstilskudd kan gis til gjennomføring av ulike utviklingstiltak, som kompetanseutvikling, produkt –og prosessutvikling, markedsutvikling og ledelsesutvikling<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Tilskudd til *fysiske investeringer* (bedrifter) kan gis til investeringer av varig karakter i forbindelse med nyetableringer eller til investeringer som bidrar til vesentlige endringer i produksjonsprosessen i eksisterende bedrifter, og støtte til kjøp av eiendomsbelagt informasjon i små og mellomstore bedrifter.

<sup>11</sup> *Konsulent/rådgivningstjenester*: opplæring, kunnskaps- og informasjonsoverføring (engangsbehov) (bedrifter, nettverk) - som bidrar til at nye bedrifter og nyetablerte får et godt grunnlag for å starte virksomheter, og til at eksisterende bedrifter kan videreutvikles gjennom kompetanseheving,

Prosjektene må ”representere en tyngre satsing for bedriften og forankres i en klar strategi for videre utvikling av bedriften” (Kilde: SND).

For distriktsutviklingstilskuddene finnes det en sentral ramme og en som er fordelt til de enkelte fylkene.

De maksimale tilskuddssatsene varierer med geografisk område (virkeområde A-D) og bedriftsstørrelse (SMB – større bedrift). En stor del av distriktsutviklingstilskuddet blir kanalisert gjennom de programmene som er omtalt under landsdekkende virkemidler foran. Totalt sett kan distriktsutviklingstilskuddet gå til følgende formål:

- Støtte til fysiske investeringer
- Tilskudd (bedriftsutviklingstilskudd) til konsulentbistand, opplæring, kunnskapsformidling, produktutvikling, flytting
- Tilskudd til rentenedsettelse /rentefritak
- Tilskudd til nasjonale programmer for regional utvikling
- Tids- og tematisk avgrensede programmer, som fokuserer på særskilte utfordringer for utvikling av næringsliv i distriktene
- (Støtte til utredninger)

### *Bedriftsrelaterte føringer*

Både distriktsutviklingstilskudd og distriktsrettede risikolån er bedriftsrettede virkemidler. Det er satt som krav at de prosjektene som støttes skal være bedriftsøkonomisk lønnsomme etter at støtten er regnet inn. Lønnsomheten i prosjektene skal sees i sammenheng med hvordan SND's virkemidler påvirker økonomien i prosjektene.

I hele den perioden vi ser på (1994-99) er kompetanse, nyskaping og omstilling og nyetableringer framhevet som særlige satsingsområder i tildelingsbrevene fra KRD til SND, som man mener vil styrke bedriftenes utviklingsmuligheter innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Allerede i tildelingsbrevet for 1993 betraktes kompetanse som en nøkkelfaktor, og departementet fremhever at virkemidlene skal brukes i arbeidet både med å utvikle bedriftenes egen kompetanse, og i forhold til å etablere kommunikasjonskanaler til andre bedrifter samt regionale, nasjonale og internasjonale kompetansemiljøer. Dette satsingsområdet forsterkes gjennom evalueringssperioden. For budsjettåret 2000 konkretiserer KRD dette gjennom måltall for bruken av støtte. I tildelingsbrevet for år 2000 står det at:

*Det er nødvendig å prioritere tiltak som bidrar til økt kompetanse i distriktsnæringslivet” og videre at: ”For å nå dette målet stiller departementet krav om at det i år 2000 settes i gang tiltak for å øke andelen av virkemidler som benyttes til å støtte nye kunnskapsintensive bedrifter og at til sammen 30 pst. av distriktsutviklingstilskuddet bør benyttes til kompetansehevede tiltak.*

Gjennom de mål, strategier og føringer som gjelder for SNDs virkemidler går det også klart fram at SND skal prioritere små og mellomstore bedrifter. Spesielt er nyetableringer tatt frem som et satsingsområde. Prosjektforberedelser og oppfølging

---

omstilling og nyskaping; Støtte til kostnader i forbindelse med etablering av samarbeid/nettverk mellom SMB.

*Produktutvikling* (bedrifter): til industriell forskning, utvikling av prototyper, pilotprosjekter og demonstrasjonsprosjekter. Det er en forutsetning at slike prosjekter ikke kan omdannes eller anvendes til industrielle formål eller utnyttes kommersielt (gjelder DUT-tilskuddet)

av disse prosjektene er trukket frem som en sentral oppgave i arbeidet innenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

#### *Personrelaterte føringer*

Kvinner, ungdom, til(bake)flyttere og utkant kan grupperes under "personrettede føringer" og skal prioriteres etter traktprinsippet. Begrunnelsen for dette er at det i særlig grad er kvinner og ungdom som flytter fra distriktene. Tiltak rettet inn mot å fremme arbeidsplasstilbud til disse gruppene må derfor prioriteres, herunder også søknadsgenererende tiltak.

I tildelingsbrevene for 1998, 1999 og 2000 har KRD gitt en rekke føringer når det gjelder å prioritere kvinner og ungdom. Disse prioriteringene er i tildelingsbrevene koblet opp mot de problemer man opplever i lokalsamfunn som opplever sterk utflytting og mangel på tilbud av arbeidsplasser. Attraktiviteten til arbeidsplasser er igjen koblet til tilstedeværelsen av - eller rettere sagt mangelen på - kunnskapsbasert virksomhet og/eller virksomhet som etterspør arbeidskraft der søkere kan nyttiggjøre seg høyere utdanning. Igjen er noe av dette forsterket og konkretisert i det siste tildelingsbrevet (år 2000), gjennom definerte mål om en økning av andelen støtte som går til prosjekter som er kvinnerettet eller rettet mot bedrifter som sysselsetter over 50 % kvinner.

### **BU-midler og støtte til fiskeindustrien**

De særskilte fiskeripolitiske virkemidlene og BU-midlene er ikke evaluert i denne rapporten, men de er likevel gitt en kort omtale i denne delen, for å få med helheten i det totale virkemiddelapparatet SND representerer i distriktene. Dette er da også virkemidler rettet mot næringer med stor distriktpolitisk betydning i forhold til å opprettholde bosettingen langs kysten og i innlandet i distrikts-Norge.

#### *Fiskeripolitiske virkemidler*

SND forvalter også en rekke ordninger over Fiskeridepartementets (FID) budsjett. Fiskeflåten har i tillegg til de generelle landsdekkende og distriktsrettede virkemidlene (over NHD og KRDs budsjetter) tilgang til særskilte virkemidler innenfor FIDs budsjett forvaltet av SND. Dette gjelder i dag Tilskuddsordning til fornyelse og kapasitetstilpasning i fiskeflåten (kap 2415 post 72), som er en ny, koordinert støtteordning som fra og med 1999 erstattet ordningene for kontraherings- og kondemneringstilskudd. Ordningen ble utarbeidet av FID for å effektivisere og tilpasse virkemiddelbruken overfor fiskeflåten og stimulere til fornyelse av flåten, samtidig som hensynet til totalkapasiteten blir ivaretatt. Ordningen inneholder følgende tre elementer:

1. Støtte til fartøyeiere som tar sine fartøy permanent ut av fiske (kondemnering)
2. Støtte til fartøyeiere som tar sine fartøy permanent ut av fiske, men som tar sikte på å drive fiske videre med et annet fartøy som vil innebære en betydelig fornyelse eller standardheving (kombinert kondemnering)
3. Støtte til fiskere som bygger nytt fartøy

Både sentrale myndigheter og næringen selv påpeker at det i fiskeflåten er det stort behov for fysiske investeringer for å fornye fiskeflåten. En av forklaringene på den økende gjennomsnittsalderen/ den lave fornyelsestakten i den norske fiskeflåten kan

være for lav egenkapital i forhold til de krav private finansieringsinstitusjoner stiller til denne type næringsvirksomhet. Behovet for egenkapital til fysiske investeringer kan med andre ord være høyere i fiskerinæringen enn i andre næringer. Generelt vil det i fiskerinæringen være usikkerhet knyttet til ressursgrunnlaget og til begrensinger i hvem som kan eie fiskefartøy. Ressursreguleringene bidrar til at markedet for fartøy uten deltaker- og fisketillatelse er lite og den eventuelle salgsværdien lav (St.meld.nr. 51 (1997-98), Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring). Behovet for økt utskiftingstakt i fiskeflåten og de nevnte begrensningene for å få til dette gjennom det private finansieringsmarkedet er viktige argumenter for å ha offentlige finansieringsordninger (og andre virkemidler) i forhold til denne næringen. Å gi fiskeflåten tilgang til de samme finansieringsordninger som landbasert næringsliv var også et av hovedargumentene for å integrere Statens Fiskarbank i SND (Ot.prp.nr. 15 og Innst.O.nr. 29 (1996-1997)).

Fiskeridepartementet skal gi særskilte overordnede fiskeripolitiske retningslinjer til SND og fylkeskommunene. Dette skal inneholde de overordnede fiskeripolitiske styringssignalene for alle ledd i fiskerinæringen. Mer detaljerte styringssignaler fra FID tas inn som en del av de ordinære tildelingsbrevene fra departementene<sup>12</sup>. Alle flåtesaker skal behandles av de distriktskontorene som har flåtekompetanse (I Troms og Finnmark til det lokale SND-kontoret).

#### *Landbruksrelaterte virkemidler*

Statens Landbruksbank (SLB) og deler av fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA) ble integrert i SND-systemet fra og med januar 2000.

Bygdeutviklingsmidlene (BU-midlene) kanaliseres til SND via Landbruksdepartementet (LD) i egne tildelingsbrev. Retningslinjene gis også i rundskriv fra LD. Deler av BU-midlene går via SNDs distriktskontorer, deler behandles av SND sentralt, og noe går fortsatt gjennom Fylkesmannen.

BU-midlene bevilges årlig som en del av Jordbruksavtalen. Av rammen for år 2000 på ca. 600 millioner kroner, forvaltes vel 90 prosent lokalt ved DK-ene og resten sentralt (ifølge opplysninger fra SND). De lokale midlene er bedriftsrettet og benyttes til utvikling av tradisjonelt landbruk og nye næringer. De sentrale midlene brukes til utviklingsprosjekter, som kan søkes på av bl.a. FoU-miljøer og bransjeorganisasjoner. Hovedformålet med prosjektene er å bygge opp kunnskap og å eliminere risiko (opplysninger fra SND/SNDs blad Aktivitet, nr. 1/2000).

Overføringen av BU-midlene (de landbruksrelaterte virkemidlene) kan bidra til at de økonomiske virkemidlene for bedriftsetablering i distriktene ses i større sammenheng. SND har som landsdekkende organ og forvalter av disse virkemidlene muligens en oversikt og mulighet til koordinering som gjør at en unngår å stimulere til overetablering i nisjer som har et videre marked enn det lokale. Videre kan en samordning legge grunnlaget for fruktbare læringsprosesser mellom

---

<sup>12</sup> Fram til 1.1.1997 hadde kun fiskeindustri, eksportleddet og havbruk tilgang på SNDs virkemidler. Som følge av at Statens Fiskarbank ble integrert i SND fikk fiskeflåten tilgang til alle virkemidler i SND. Bakgrunnen for integreringen var å skape et formålstjenlig og effektivt virkemiddelapparat rettet mot flåten, og sikre bedre samordning av de ulike virkemidlene rettet mot ulike deler av fiskeri- og havbruksnæringen. Premissene knyttet til integreringen av Statens Fiskarbank i SND går fram av Ot.prp.nr. 15 og av Stortingets innstilling (Innst.O.nr. 29).

landbruket/landbrukstilknyttet virksomhet og det øvrige næringsliv - i tråd med våre anbefalinger i senere kapitler om å tenke "systemer" og helhetlige geografiske miljøer.

## Geografisk fordeling og profil på virkemiddelbruken

Dette avsnittet gir enkelte hovedtendenser for virkemiddelbruken i perioden 1994-99 fordelt på geografi. For en mer fullstendig framstilling viser vi til kapittel 7 i delrapport 1 i evalueringen av SND, fra STEP-gruppen (Hauknes og Smith 2000). Tallmaterialet tar utgangspunkt i en bearbeiding av opplysninger fra KIS-systemet til SND, som gir omfattende informasjon om SNDs engasjement i perioden siden 1994<sup>13</sup>. Tabellene og figurene som er gjengitt her angir noen hovedtendenser i virkemiddelbruken i de distriktpolitiske virkeområdene, både hva angår tilsagnsbeløp, det relative forholdet mellom de ulike virkemidler, formål med tilsagnene og investeringsart. Dette materialet er først og fremst et faktagrunnlag for å se på *profilen* på virkemiddelbruken i et geografisk perspektiv, og gir i liten grad grunnlag for å vurdere effekter og resultater av virkemidlene. Analysen av effekter og resultater baserer seg i hovedsak på en egen spørreundersøkelse utført av STEP-gruppen i forbindelse med evalueringen av SND, en egen omfattende studie av bruken av omstillingsbevilgningen belyst gjennom tre case-studier, samt en rekke intervjuer med bedriftsledere og sentrale medarbeidere i SND-systemet og departementene. Dette materialet behandles i kapittel 5 og 6 i rapporten.

Fremstillingen under er i hovedsak konsentrert om å se på fordelingen og bruken av SNDs virkemidler innen og mellom de enkelte områder og å sammenligne SNDs virkemiddelbruk i og utenfor det distriktpolitiske virkeområdet i siste år (1999) og i perioden 1994-99 sett under ett. Det bør nevnes at det som i den videre rapporten omtales som 'virkeområde/sone E' ikke er et geografisk virkeområde i operasjonell forstand, men en betegnelse vi har satt på de områdene som ligger *utenfor* det geografiske virkeområde og som altså kun kan tildeles landsdekkende virkemidler fra SND. Når vi i kapittel 2, 5 og 8 (og den vedlagte oversikten over kommuneklassifisering) snakker om 'sone E' mener vi følgelig de delene av landet som ikke betegnes som 'distrikt' i SND-sammenheng. I kapittel 5 har vi dessuten slått sammen observasjoner i D og E, på grunn av svært få observasjoner i sone D, og fordi den distriktpolitiske støtten først og fremst nyttes i sone A-C (jamfør gjennomgangen av soneinndelingen i avsnittet foran).

For å få et mer utfyllende bilde av den geografiske fordelingen har vi i noen grad valgt å benytte både inndelingen i geografiske virkemiddelsooner A-E og sentralitetskoder<sup>14</sup>. Soneinndelingen ligger til grunn for bruken og doseringen av SNDs distriktpolitiske virkemidler og for rapporteringen om bruken av

<sup>13</sup> Deler av faktagrunnlaget som er framkommet gjennom STEP-gruppens bearbeiding av SNDs database til bruk for dette formålet avviker noe fra tallmaterialet som er gjengitt i SNDs årlige statistikkrapporter. For en gjennomgang av metode og STEP-gruppens bruk av SNDs registerdata vises det til delrapport 1 fra STEP-gruppen i evalueringen av SND.

<sup>14</sup> For en gjennomgang av prinsippene for inndelingen av det geografiske virkeområdet viser vi til avsnitt 2.2 foran. Når det gjelder sentralitet benytter vi følgende kategorier (basert på SSBs sentralitetsindeks): 0: Rurale områder, 1: Mindre byer, 2: Mellomstore byer, 3: Områder nært større byer, og 4: Større bysentra (Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim, Tromsø).



virkemidlene til de bevilgende myndigheter. I tillegg belyser vi i noen grad også utviklingen over tid av denne fordelingen i de årene studien omfatter.

Samlet sett viser SNDs engasjementsprofil en betydelig distriktsorientering, i tråd med de rammebetingelsene SND har vært underlagt. Når det gjelder *type* virkemiddel, *formålet* med prosjektene som er støttet av SND og *investeringsarten*, ser vi et tydelig skille mellom prosjekter innenfor og utenfor det distriktpolitiske virkeområdet:

- *Fordelingen av de ulike virkemidlene* følger et klart geografisk mønster, der støtten til distriktsbedrifter for en stor del er tilskudd (mellom 30 og 40 prosent av totalt innvilget bruttobeløp i sone A-C), mens bedrifter utenfor virkeområdet i en mye større grad støttes gjennom lavrisikolån og risikolån. Dette er selvfølgelig ikke overraskende, men bekrefter at SND har fulgt de retningslinjene som er trukket opp med hensyn til bruken av de forskjellige støtteformene. Imidlertid er det grunn til å merke seg i at bruken av OFU/IFU-kontrakter nærmest er fraværende i det distriktpolitiske virkeområdet i perioden som er studert. Det er en betydelig svakhet ettersom OFU/IFU-kontrakter – eller liknende samarbeidsordninger - nettopp er viktig for å oppnå langsiktig utvikling av bedrifter. Vi vet fra innovasjonsundersøkelser at de viktigste kildene til innovasjon og læring for bedrifter er andre bedrifter, og spesielt krevende kunder og leverandører<sup>15</sup>. Med nesten ingen omfang av OFU/IFU-kontrakter vil distriktsbedrifter være avskåret fra en viktig kilde når det gjelder å komme med i lærende nettverk med viktige kunder.
- Når det gjelder *formålet*<sup>16</sup> med SND-støtten har mellom 30 og 40 prosent av den samlede støtten (brutto tilsagnsbeløp) i sone A-C i perioden 1994-99 gått til *utvidelse*<sup>17</sup>, mens den tilsvarende andelen er ca. 17 prosent utenfor virkeområdet (sone E). Motsvarende er andelen støtte til *nyskaping* høyere utenfor enn innenfor virkeområdet, men ikke like markant forskjellig som for utvidelse når vi kun ser på fordelingen på formål innen hver sone. Ser vi imidlertid på beløpsstørrelsene og brutto tilsagnsbeløp til formålet *nyskaping* i perioden 1994-99 har kun 27% gått til sone A og B, mens 47% er brukt utenfor virkeområdet (sone E). Sone A og B har for øvrig fått 27,6% av all SND-støtte i perioden. En dreining i føringene for virkemiddelbruken mot kompetanseheving og nyskaping i distriktene gjenspeiles i noen grad ved at andelen til nyskaping er økende i sone A-C mot slutten av perioden 1994-99, men 'gapet' mellom områder i og utenfor det geografiske virkeområdet er fortsatt betydelig.

<sup>15</sup> Community Innovation Survey fra Eurostat viser at kunder og dernest leverandører er de viktigste kildene til informasjon ved innovasjonsprosjekter hos bedrifter i alle vestlige europeiske land.

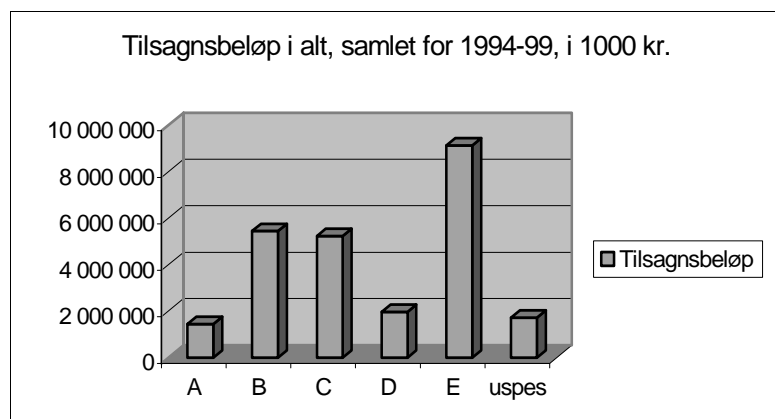
<sup>16</sup> 'Formål' angir hva søkeren ønsker å oppnå med prosjektet som søknaden omfatter. Hvert prosjekt skal kun karakteriseres med ett formål.

<sup>17</sup> Vår definisjon av 'utvidelse' fanger bredere enn 'utvidelse' i SNDs terminologi, ved at vi også har valgt å gruppere alle prosjekter av 'tradisjonell' karakter, det være seg 'tradisjonell nyetablering', 'knoppskyting', 'flytting' og 'kapasitetsutvidelse'. Av dette følger også at 'nyskaping' reserveres for prosjekter som innbærer 'innovasjon' i strengere forstand. For en nærmere redegjørelse av dette vises det til delrapport 1 fra STEP-gruppen.

- Også når det gjelder *investeringsart*<sup>18</sup> er distriktsdimensjonen tydelig. I hele perioden dominerer fysiske investeringer<sup>19</sup> særlig sterkt i sone A og B kontra andre investeringsarter, som produkt- og prosessutvikling og markeds –og kompetanseutvikling. Dette mønsteret blir ikke endret i særlig grad utover i perioden 1994-99. I kontrast til dette er den relative andelen av brutto tilsagnsbeløp og andelen av antall tilsagn til produkt- og prosessutvikling og markeds –og kompetanseutvikling svært mye større i sone E. I 1999 gjelder for eksempel henholdsvis 62% og 73% av brutto tilsagnsbeløp i sone A og B fysiske investeringer. Et viktig moment som forklarer noe av dette bildet er imidlertid integreringen av Statens Fiskarbank i SND fra 1997. De fiskeripolitiske virkemidlene som forvaltes av SND er i stor grad støtte til fysiske investeringer.

Nedenfor følger noen kort kommenterte tabeller og figurer som illustrerer de oppsummerende kulepunktene over.

Figur 2.1: Brutto tilsagnsbeløp (samlet for 1994-1999) fordelt på type virkemiddel og geografisk virkeområde, i kroner.



Totalt har 48,6% av SNDs brutto tilsagnsbeløp i perioden 1994-99 gått til prosjekter i virkeområde A-C. Ser vi bare på siste år (1999) har virkeområde A-C fått 60,3% av det totale tilsagnsbeløpet.

<sup>18</sup> 'Investeringsart' angir hva den enkelte bevilgning konkret skal benyttes til. Denne skal knyttes til enkeltbevilgninger fra en spesiell ordning.

<sup>19</sup> 'Fysiske investeringer' omfatter 'bygninger' og 'produksjonsutstyr og annet driftstilbehør'.



Når det gjelder bruken av de ulike virkemiddeltypene, ser vi at distriktene (virkeområde A-C) kommer svært dårlig ut i forhold til OFU/IFU-tilsagn, både i perioden 1994-99 og når vi ser kun på 1999 (selv om område B har en noe større andel i 1999 enn for perioden samlet).

Vi har også sjekket fordelingen av antall tilsagn, i tillegg til tilsagnsbeløp. Av i alt 153 OFU/IFU-tilsagn gitt i 1999 gikk ingen til virkeområde A og henholdsvis 7 og 10 til virkeområde B og C, mot 124 i område E (det totale antall OFU/IFU-tilsagn gitt i 1999 er 153).

Ser vi på fordelingen av virkemidler innen hvert virkeområde for hele perioden 1994-99 (disse tabellene er ikke gjengitt her) går det fram at tilskuddsandelen, kontra låneandelen, er langt høyere i de geografiske virkeområdene A, B og C enn i sone E. Dette er jo naturligvis i tråd med de retningslinjene som er trukket opp for det distriktpolitiske virkeområdet og finansieringssatsene for de ulike sonene (jamfør boks 2.1 tidligere i kapitlet). Sammenligner vi tallene fra 1999 med tallene for hele perioden, ser vi samtidig at for eksempel i sone A er tilskuddandelen for hele perioden 44,5%, mens den i 1999 er på "bare" 32,1%. Andelen lavrisikolån er omtrent tilsvarende høyere i 1999 jamfør hele perioden.

*Tabell 2.3: Brutto tilsagnsbeløp (1994-99) fordelt på type virkemiddel og sentralitetskode. Prosentvis fordeling*

Virkemiddel	Sentralitetskode						Sum
	0	1	2	3	4	Ukjent	
GFL/Lavrisikolån	37,1 %	33,4 %	57,7 %	49,7 %	28,6 %	51,1 %	43,9 %
Risikolån land	1,6 %	3,4 %	10,2 %	20,2 %	23,1 %	3,5 %	9,3 %
Risikolån-distrikt	19,5 %	25,2 %	5,6 %	1,3 %	2,0 %	3,0 %	10,7 %
Tilskudd land	2,7 %	4,2 %	7,3 %	10,1 %	19,0 %	26,6 %	8,7 %
Tilskudd-distrikt	35,3 %	29,8 %	11,4 %	2,4 %	7,0 %	12,2 %	19,0 %
OFU/IFU	0,3 %	0,8 %	2,0 %	10,7 %	16,5 %	2,0 %	4,2 %
Omstilling	0,6 %	0,2 %	0,5 %	0,1 %	0,1 %	0,4 %	0,4 %
Garanti	2,4 %	2,2 %	4,8 %	3,8 %	3,0 %	1,2 %	3,2 %
Miljølån	0,4 %	0,8 %	0,5 %	1,7 %	0,6 %	0,0 %	0,6 %
<b>Sum</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>

Fordeler vi virkemidlene på sentralitet i stedet for virkemiddelsoener år for år og i hele perioden finner vi at for alle virkemidler sett under ett har en i perioden 1994-99 hatt en markant økning i andelen av midlene som når de minst sentrale kommuner, altså de med sentralitet 0. Den største andelsøkningen har vært for lån (lavrisikolån og risikolån).

*Formål med tilsagnet fra SND<sup>20</sup>**Tabell 2.4: Brutto tilsagnsbeløp, alle virkemidler (1994-1999) fordelt på formål med tilsagnet og geografisk virkeområde, prosentvis fordelt innen hvert geografisk virkeområde*

Formål	I alt	Geografisk virkeområde					Ikke geografisk fordelt
		A	B	C	D	E	
Nyskaping	19,5 %	19,2 %	19,2 %	14,8 %	10,2 %	25,2 %	14,9 %
Omstilling	20,2 %	19,3 %	19,6 %	25,4 %	18,1 %	19,8 %	12,7 %
Kapitalutvidelse	15,3 %	5,5 %	10,8 %	9,7 %	27,7 %	21,3 %	9,0 %
Rasjonalisering	7,1 %	7,2 %	8,7 %	7,3 %	8,9 %	6,4 %	3,2 %
Utvidelse	24,9 %	41,9 %	34,2 %	30,1 %	25,4 %	16,9 %	7,4 %
Annet	6,9 %	2,6 %	4,4 %	8,6 %	5,3 %	6,8 %	16,5 %
Ukjent	6,0 %	4,3 %	3,1 %	4,1 %	4,3 %	3,7 %	36,3 %
Sum	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

*Tabell 2.5: Brutto tilsagnsbeløp, alle virkemidler (1999) fordelt på formål med tilsagnet og geografisk virkeområde, prosentvis fordeling innen hvert geografisk virkeområde*

Formål	Alle tilsagn	Geografisk virkeområde					Ikke geografisk fordelt
		A	B	C	D	E	
Nyskaping	24,8 %	26,4 %	27,1 %	18,1 %	13,5 %	34,4 %	18,1 %
Omstilling	24,6 %	15,3 %	18,2 %	36,7 %	28,2 %	21,6 %	26,3 %
Kapitalutvidelse	5,1 %	0,3 %	7,2 %	1,7 %	12,6 %	5,2 %	2,7 %
Rasjonalisering	7,9 %	4,9 %	7,5 %	7,9 %	19,1 %	5,2 %	4,3 %
Utvidelse	21,3 %	41,9 %	28,4 %	22,9 %	14,4 %	9,7 %	3,2 %
Annet	10,9 %	1,6 %	6,5 %	8,7 %	9,1 %	18,2 %	38,5 %
Ukjent	5,3 %	9,5 %	5,0 %	4,0 %	3,1 %	5,6 %	7,0 %
<b>Sum</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>

Dersom vi ser på tallene for alle tilsagn i 1999 (altså uten å gå inn på den geografiske fordelingen) sammenlignet med gjennomsnittet for hele perioden 1994-99, er andelen tilsagn med nyskaping som formål økende. Denne relative økningen i nyskaping kontra andre formål gjør seg gjeldende i alle soner. Imidlertid er det relativt stor forskjell mellom sonene når vi sammenligner hvor stor andelen av tilsagnene som går til nyskaping kontra andre formål i en og samme periode. I 1999 finner vi for eksempel at mens 26,4% av tilsagnsbeløpet gikk til nyskappings-formål i sone A, gikk 34,4% av totalbeløpet til nyskaping i sone E. Lavest er nyskappingsandelen i sone C, men her utgjør til gjengjeld 'omstilling' en stor andel av totalbeløpet. For formålet 'utvidelse'<sup>21</sup> finner vi den omvendte tendensen, med en

<sup>20</sup> 'Formål' angir hva søkeren ønsker å oppnå med prosjektet som søknaden omfatter. Hvert prosjekt skal kun karakteriseres med ett formål.

<sup>21</sup> Vår definisjon av 'utvidelse' fanger bredere enn 'utvidelse' i SNDs terminologi, ved at vi også har valgt å gruppere alle prosjekter av 'tradisjonell' karakter, det være seg 'tradisjonell nyetablering', 'knoppskyting', 'flytting' og 'kapasitetsutvidelse'. Av dette følger også at 'nyskaping' reserveres for prosjekter som innbærer 'innovasjon' i strengere forstand. For en nærmere redegjørelse av dette vises det til delrapport 1 fra STEP-gruppen.

svært høy andel i sone A (41,9% både i 1999 og samlet for hele perioden 1994-99) og en liten andel i sone E (9,7% i 1999 og 16,9% i hele perioden).

Inntrykket av en ulik fordeling på formål mellom distrikt og sentrale områder forsterkes om vi ser på sentralitet i stedet for virkemiddelsoener i perioden 1994-99 (tabell 2.6).

Tabell 2.6: *Brutto tilsagnsbeløp, alle virkemidler (1994-1999) fordelt på formål med tilsagnet og sentralitetskode, prosentvis fordeling*

Formål	Sentralitetskode					Mangler	
	0	1	2	3	4	Sentralitet	Alle tilsagn
Nyskaping	16,8 %	14,4 %	16,5 %	24,9 %	34,1 %	14,9 %	19,5 %
Omstilling	21,0 %	24,9 %	20,0 %	19,4 %	20,2 %	12,7 %	20,2 %
Kapitalutvidelse	9,7 %	11,9 %	18,7 %	24,4 %	18,4 %	9,0 %	15,3 %
Rasjonalisering	10,3 %	5,0 %	9,5 %	2,3 %	2,8 %	3,2 %	7,1 %
Utvidelse	34,0 %	33,4 %	24,5 %	18,8 %	12,1 %	7,4 %	24,9 %
Annet	4,8 %	3,9 %	7,5 %	6,7 %	8,8 %	16,5 %	6,9 %
Ukjent	3,4 %	6,6 %	3,3 %	3,5 %	3,5 %	36,3 %	6,0 %
<b>Sum</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>

### Investeringsart<sup>22</sup>

Tabell 2.7: *Brutto tilsagnsbeløp, alle virkemidler (1994-99) fordelt på investeringsart og virkemiddelsoener, prosentvis fordeling*

Investeringsart	Alle tilsagn	Geografisk virkeområde					Ikke geografisk fordelt
		A	B	C	D	E	
Fysisk	50,4 %	69,2 %	66,2 %	61,1 %	48,9 %	37,5 %	21,5 %
P&P-utv	11,5 %	3,3 %	5,6 %	7,1 %	7,0 %	20,6 %	7,0 %
M&K-utv	3,8 %	2,6 %	3,8 %	4,6 %	1,4 %	3,7 %	6,4 %
Planlegging	1,5 %	1,9 %	1,2 %	1,0 %	0,4 %	2,3 %	0,6 %
Nettverk	1,1 %	0,9 %	0,6 %	0,8 %	0,6 %	1,5 %	2,5 %
Struktur/Etab	2,7 %	2,5 %	1,7 %	1,6 %	1,5 %	4,6 %	1,2 %
Finans	15,7 %	7,0 %	13,1 %	10,2 %	26,6 %	20,8 %	9,5 %
Strategi	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,2 %	0,1 %	0,2 %	1,5 %
SND	0,5 %	2,1 %	0,3 %	0,6 %	0,1 %	0,2 %	0,8 %
Annet	3,4 %	5,4 %	1,6 %	3,9 %	3,6 %	2,9 %	8,6 %
Ukjent	9,1 %	4,8 %	5,7 %	9,0 %	9,9 %	5,7 %	40,4 %
<b>Sum</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>

Også når det gjelder *investeringsart* er distriktsdimensjonen tydelig. I hele perioden dominerer fysiske investeringer<sup>23</sup> særlig sterkt i sone A og B kontra andre investeringsarter, som produkt- og prosessutvikling og markeds- og

<sup>22</sup> 'Investeringsart' angir hva den enkelte bevilgning konkret skal benyttes til. Denne skal knyttes til enkeltbevilgninger fra en spesiell ordning.

<sup>23</sup> 'Fysiske investeringer' omfatter 'bygninger' og 'produksjonsutstyr og annet driftstilbehør'.

kompetanseutvikling. Dette mønsteret blir ikke endret i særlig grad utover i perioden 1994-99. I kontrast til dette er den relative andelen av brutto tilsagnsbeløp og andelen av antall tilsagn til produkt- og prosessutvikling og markeds- og kompetanseutvikling svært mye større i sone E. I 1999 gjelder for eksempel henholdsvis 62% og 73% av brutto tilsagnsbeløp i sone A og B fysiske investeringer. Et viktig moment som forklarer noe av dette bildet er imidlertid integreringen av Statens Fiskarbank i SND fra 1997. De fiskeripolitiske virkemidlene som forvaltes av SND er i stor grad støtte til fysiske investeringer.

*Utviklingstendenser i virkemiddelbruken i perioden 1994-99*

Samlet sett vurderer vi at engasjementsprofilen i de distriktpolitiske virkeområdet er i tråd med de føringer som er gitt SND gjennom de overordnede retningslinjene og de årlige tildelingsbrevene, og i første rekke da tildelingsbrevene fra KRD. Det neste spørsmålet blir imidlertid: Er dette tilstrekkelig for å nå de distriktpolitiske målsettingene? Eller med andre ord: Er virkemiddelutformingen godt nok egnet til å møte utfordringene for næringslivet i distriktene?





---

### 3. Gjør SND de rette tingene?

#### Diskusjon av idegrunnlaget for distriktssatsingen til SND

I dette kapitlet gjennomgås kort idégrunnlaget for SNDs arbeid med å nå de distriktpolitiske målene. Deretter gjennomgås noe teori om drivkrefter for regional næringsutvikling, som vi anser som relevant for å evaluere SNDs distriktssatsing. På bakgrunn av denne teorigjennomgangen skisseres et supplerende idégrunnlag (til 'lokaliseringsfaktor-skolen') for å utforme distriktpolitiske virkemidler. Til slutt gir kapitlet eksempler på at dette supplerende idegrunnlag kan gjenfinnes i sentrale dokumenter fra SND, og vi mener at dette idégrunnlaget bør gjennomsyre nye virkemidler og utvikling av arbeidsmåter i SNDs arbeid i distriktene.

#### Idégrunnlaget for SNDs distriktssatsing

Begrunnelsen/berettigelsen for bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidler er at næringsgrunnlaget gjennomgående er mer ensidig i distriktene. Næringslivet er i større grad råvarebasert, og bedriftene er i hovedtrekk mindre enn i sentrale strøk. I tillegg er det industrielle miljøet svakere utviklet, tilgangen på egenkapital er dårligere og avstanden til markeder og næringsrettede tjenester er større. Panteverdien av fast kapital er som regel lavere i distriktene (et svakere utviklet annenhåndsmarked), som er med på å gi dårligere kredittvilkår til distriktsbedrifter.

Basert på gjennomgangen i kapittel 2, kan grovt sagt idégrunnlaget for de bedriftsrettede virkemidlene i distriktene henføres til '*lokaliseringsfaktor-skolen*'. Denne henviser til at lokaliserings- eller produksjonsfaktorene er svakere utviklet i distriktene enn i landet ellers:

- Det lokale markedet er mindre og det er stor avstand til de største nasjonale og internasjonale markedene,
- tilgangen på kapital er knappere,
- det er vanskeligere å få tak i faglært og høyere utdannet arbeidskraft,
- næringsmiljøet, med tilgang på spesialiserte underleverandører og servicebedrifter, er svakere og
- tilgangen på kompetanse er vanskeligere med ofte store avstander til ulike kompetansemiljø.

Løsningen er å bedre lokaliseringsfaktorene gjennom distriktspolitikken slik at distriktsbedrifter får bedre produksjonsbetingelser og slik at det blir lettere å få til innflytting av bedrifter utenfra. Fokuset er i stor grad på enkeltbedrifter og etablerere og bedring av deres betingelser for å oppnå konkurransestyrke, og der nyskaping, omstilling og kompetanseutvikling fokuseres stadig sterkere innenfor SND.

Nedenfor gjennomgås kort vårt syn på viktige drivkrefter for regional utvikling rundt år 2000, der det legges vekt på å beskrive overgangen til en såkalt post-fordistisk økonomi. Denne gjennomgangen danner så bakgrunnen for en diskusjon av et

supplerende idegrunnlag til 'lokaliseringsfaktor-skolen' for utforming av distriktpolitiske virkemidler. Kapittel 3.4 viser deretter at eksempler på dette supplerende idegrunnlaget også gjenfinnes i sentrale, nyere dokumenter fra SND.

## **Drivkrefter for regional næringsutvikling. Kort teorijennomgang**

### **Innledning: Fra fordisme til post-fordisme**

Utgangspunktet for diskusjonen vår er at et grunnleggende skille i nyere økonomisk historie utgjøres av omformingen av de vestlige økonomier fra et dominerende fordistisk organisasjonsprinsipp, basert på standardisert masseproduksjon og vertikalt integrerte store foretak, til post-fordistiske prinsipp, karakterisert ved vertikalt disintegreerte, nettverksorganiserte små- og mellomstore foretak. Denne viktige strukturelle endring er første gang gitt en omfattende beskrivelse og analyse i Michael Piore og Charles Sabels kjente bok fra 1984, 'The Second Industrial Divide'. Det første industrielle skille utgjøres av introduksjonen av fabrikkorganisert storindustri på midten av 1800-tallet. Selv om det kan reises mange innvendinger mot Piore og Sabels svepende metahistoriske generaliseringer og kategoriseringer, er det liten tvil om at deres hoveddiagnose av sentrale utviklingstrekk i den vestlige økonomi holder vann, og at det på 1970-tallet finner sted en slik grunnleggende omforming av økonomien med omfattende konsekvenser for industriens interne og eksterne organisering og lokalisering, og dermed også for dens konsekvenser for territoriell endring og regionale utviklingsprosesser. Videre har dette hatt implikasjoner for enhver diskusjon av realistiske mål og hensiktsmessige virkemidler for å stimulere distriktsutbygging. Det er et slikt perspektiv som vil bli lagt til grunn i den videre diskusjon i dette kapitlet.

Hvis den vanligste definisjon av fordismen som å være basert på samlebandsproduksjon blir utvidet til også å inkludere prosessindustri, kan Norge karakteriseres som et av de mest fordistiske land i den vestlige verden. Dette skyldes den dominans som prosessindustri, særlig aluminiums- og annen metallsmeltende industri og olje- og gass relatert industri, har innehatt i norsk økonomi etter den annen verdenskrig. Dette har ikke bare preget norsk industristruktur, men det har også i høy grad bestemt utformingen av det norske innovasjonssystem og ikke minst den norske forståelse av industriens organisering og lokalisering. Fordismen har med andre ord hatt en hegemonisk innvirkning på all tenkning om hva industri er, hvilken rolle den skal spille, og hvilke virkemidler som vil gi optimale resultater.

Dette har blant annet medført at norsk industri, innovasjons- og regionalpolitikk (inkludert distriktpolitikk) i særdeles sterk grad, og med lengre varighet enn i mange sammenlignbare land, har vært preget – og dominert – av en fordistisk forståelse av industriens organisering og lokalisering. Denne forskjell er i de senere år forsterket, muligens fordi Norge ikke er medlem av EU, hvor den fordistiske dominans har vært mindre, og hvor de nyere post-fordistiske utviklingstrekk har hatt lettere for å få gjennomslag. Dette skyldes dels at mange av EUs medlemsland, deriblant flere av de største som Frankrike og Tyskland, har en stor vareproduserende industri, hvor post-fordistiske organisasjonsprinsipper raskere slo igjennom enn i prosessindustrien. Det skyldes også dels at mange regioner i EU, som for eksempel Det tredje Italia og Baden-Württemberg, er dominert av små- og mellomstore foretak, som tradisjonelt

har samarbeidet om organiseringen av produksjonen (jfr. bruken av begrepet 'industrielle distrikt' i beskrivelsen av disse områdene). Som det huskes fra Piore og Sabel (1984), blir nettopp industrielle distrikt i Det tredje Italia brukt som det paradigmatisk eksempel på post-fordismen, både på grunn av den vertikalt disintegreerte og nettverksorienterte organiseringen av produksjonen i små og mellomstore foretak som man fant i disse områdene, og av den sterke økonomiske vekst som nettopp disse regioner opplevde på 1970- og 1980-tallet.

### **Lokalisering og regional utvikling under fordismen**

Industri lokalisering under fordismen kunne i høy grad forklares ved hjelp av Alfred Webers lokaliseringsteori. Denne var utformet på begynnelsen av 1900-tallet som en sterkt generalisert teori om industri lokalisering, hvor de bærende elementer var det store vertikalt integrerte foretak, innsatsfaktorenes (råvarenes) beliggenhet og markedets størrelse og plassering. Hvis vi for enkelthets skyld ser bort fra agglomerasjonsfordeler (som vi skal komme tilbake til senere, og som ikke var av avgjørende betydning for den klassiske Weberianske storindustri), var hovedprinsippet bak lokaliseringsbeslutninger minimalisering av transportkostnader justert med differanser i arbeidslønn. Dette resulterte i et lokaliseringsmønster hvor råvarebasert industri (dvs. industri hvor transportarbeidets størrelse ble avgjort av nærheten til innsatsfaktorene) ble lokalisert nær råvarekilden, og hvor markedsorientert industri, dvs. industri hvor transportarbeidets størrelse ble avgjort av nærheten til markedet (som i industrier hvor volumet/mengden økte gjennom produksjonsprosessen) ble lokalisert i nærheten av markedet.

Skulle lokaliseringen til slik industri påvirkes, gav virkemidlene 'seg selv'; subsidiering av innsatsfaktorer som råvarer og energi, produksjonsfaktorer - i første rekke arbeidskraft og kapital - og transportkostnader. I norsk distrikts- og regionalpolitikk har virkemidler av denne type inntatt en svært sentral posisjon og vært hyppig benyttet: energi er regulert og subsidiert gjennom langsiktige leverandøravtaler, som ikke reflekterer markedspris eller alternativ kost; fisk som råvare er likeledes prisfastsatt gjennom offentlige reguleringer; subsidiering av kapitalkostnader har alltid vært en hjørnestein i norsk distriktpolitikk gjennom ulike former for offentlige støtteordninger og tilskudd, som skal gjøre kapital billigere og lettere tilgjengelig for investorer i distriktene; arbeidskraft er subsidiert gjennom geografisk differensierte sosiale kostnader (arbeidsgiveravgift), og endelig har transportsubsidier for å kompensere for avstandsulempet vært et sentralt distriktpolitisk virkemiddel i hele etterkrigstiden.

I den perioden av etterkrigstiden hvor fordistisk industri var den toneangivende, var dette også adekvate virkemidler i situasjoner hvor den regionale utvikling var preget av ubalanse som følge av markedssvikt, større samfunnsøkonomiske fordeler enn bedriftsøkonomiske, og hvor virkemidler kunne benyttes uten at det var tale om høye alternativkostnader i forhold til måloppfyllelsen: en mer balansert regional utvikling gjennom en bevaring av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Tillike kunne dette realiseres i mange år etter den andre verdenskrigen på en slik måte at hensynet til så vel en rask samfunnsøkonomisk vekst som utviklingen av distriktene ble ivaretatt som følge av norsk økonomis dominans og avhengighet av eksport av naturressurser (fisk) eller varer bearbeidet av naturressurser (aluminiumsproduksjon basert på hydroelektrisitet), som alle var lokalisert i norsk periferi, altså i områder som

distriktspolitikken har som sitt nedslagsfelt. Og da internasjonal handel og arbeidsdeling i den fordistiske periode var basert på prinsippene om komparative fordeler, dvs. på utnyttelsen av de (nasjonalt) relativt mest tilgjengelige og billigste innsats- og produksjonsfaktorer, var en slik politikk og virkemiddelvalg funksjonell i mange sammenhenger, og gav den ønskede måloppfyllelse gjennom eksport av fisk og metaller som er typiske distriktsnæringer i Norge.

Problemer med en slik politikk oppstår når virkemidlene ikke lenger er adekvate for å oppnå den ønskede utvikling som følge av at den økonomiske aktivitet den sikter seg inn mot ikke lenger har like god vekstkraft og utviklingspotensial som tidligere. Når en slik situasjon inntreffer er det behov for å endre og tilpasse virkemiddelvalget for å kunne påvirke den ønskede type av næringsaktivitet, som mer effektivt kan realisere de distrikts- og regionalpolitiske målsettinger. Overgangen fra fordistisk til en post-fordistisk preget vestlig økonomi representerer en slik situasjon. Dette vil gjelde selv om den fordistiske industri fortsetter å dominere den nasjonale økonomi, slik tilfellet var i Norge, da dens vekstpotensial i en internasjonal kontekst begynner å uttømmes.

Den norske situasjon er således spesiell i forhold til mange sammenlignbare europeiske land, hvor fordismen ikke har vært så dominerende. Det norske 'unntak' er selvfølgelig forsterket av den økonomiske styrke som olje- og gassressursene har gitt norsk økonomi. Kombinert med den typen av virkemidler som dominerte den fordistiske periode, nemlig overføringer og subsidier, har dette medført at endringer og omlegginger av virkemiddelapparatet i retning av en politikk i tråd med post-fordistiske utviklingstrekk har vært vanskeligere å få gjennomslag for i Norge enn i mange andre land. En slik politikk skulle mer ta sikte på å stimulere til en endogen regional utvikling basert på "myke" ressurser (kunnskap, kompetanse, læring osv.) heller enn en nasjonal omfordelingspolitikk. Det norske 'unntaket' har medført at såvel næringsutvikling som politikktutforming har hatt klare 'lock-in' tendenser, dvs. en 'innelåst', manglende evne til fornyelse og skifte av dominerende teknologiske baner. Denne langsommere diffusjon av nye perspektiver i Norge synes heller ikke å være eliminert av den manglende integrasjon av Finansdepartementets makroøkonomiske perspektiv, næringsdepartementets sektorperspektiv og Kommunal- og regionaldepartementets distriktspolitiske perspektiv. I tillegg kommer at Norge særkjennes ved at all politikk med unntak av (stort sett) utenriks- og finanspolitikk i realiteten er regionale "politikker", noe som innebærer at mulighetene for å formulere nasjonale 'politikker' på viktige områder er mindre i Norge enn i mange andre sammenlignbare land (jfr. for eksempel Sverige og Finland). Da de mest adekvate virkemidler for å fremme utviklingen av post-fordistisk økonomisk aktivitet i distriktene med et første øyekast tilsynelatende fortoner seg mindre distriktspolitisk 'rettferdige', og snarere egnet til å skape større ulikhet (og dermed ikke oppfylle målsettingen om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret), blir de lett gjenstand for motstand fra lokale og nasjonale distriktsrepresentanter. Dette er problematisk fordi det kanskje mest karakteristiske trekk ved den fremvoksende globale lærende økonomi i post-fordismen er nettopp systempreget (som vi skal belyse mer inngående nedenfor), noe som gjør det tvingende nødvendig å anlegge et helhetsperspektiv (også når det gjelder det territorielle) på utformingen av realistiske målsettinger og valg av hensiktsmessige virkemidler.

## Post-fordismen som lærende økonomi

Post-fordismens måte å organisere produksjonen på er ofte kalt 'fleksibel spesialisering'. En slik beskrivelse av produksjonsmåten representerer kanskje det beste inntak til en dypere og mer prinsipiell forståelse av de grunnleggende forskjeller på fordistiske og post-fordistiske organisasjonsprinsipper. Forskjellene kan stikkordmessig settes opp på følgende måte: fleksibilitet versus standardisering; og spesialisering versus masseproduksjon. Den første motsetningen handler primært om organiseringen av produksjonen (*hvordan* det produseres), mens den andre dreier seg om resultatet av produksjonen (*hva* som produseres). Begge disse aspekter har innvirkning på *hvor* det produseres (den regionale/territorielle dimensjon; lokaliseringsspørsmålet) og *hvem* som produserer (den sosiale dimensjon; arbeidskraftens sammensetning og kvalifikasjoner).

Fleksibilitet i organiseringen av produksjonen kan oppnås dels gjennom intern omorganisering og dels gjennom ekstern arbeidsdeling. Det som kjennetegner post-fordismen er at begge disse kilder til økt fleksibilitet utnyttes. Internt skjer det gjennom utnyttelse av IT-basert produksjonsteknologi (prosessinnovasjoner) og en refleksiv arbeidsorganisasjon (organisatoriske innovasjoner), hvor det fordistisk, tayloristiske skille mellom det manuelle (håndens) og det intellektuelle (hodets) arbeid er i ferd med å forsvinne (gjennom blant annet utnyttelse av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og -kompetanse i organiseringen av arbeidet). Eksternt fleksibilitet oppnås gjennom outsourcing av produksjonsoppgaver og -funksjoner til lokale og globale produksjonssystem og etablering av foretaksnettverk. Post-fordistiske foretak oppnår gjennom dette *samdriftsfordeler* (economies of scope), til (delvis) erstatning for den fordistiske storindustriens (interne) stordriftsfordeler ('economies of scale'). Samtidig foregår det en forskyvning av produksjonen fra standardisert masseproduksjon til spesialisert helt eller delvis kundetilpasset produksjon (ofte omtalt som 'diversified quality production') som følge av endringer i etterspørselsstrukturen i de vestlige økonomier, så vel når det gjelder forbruks- som kapitalvarer (noe som medfører en helt annen fokus på raske produktinnovasjoner enn tidligere). Til sammen legger dette grunnlaget for at post-fordistiske foretak kan konkurrere på grunnlag av 'competitive advantages'. I motsetning til komparative fortrinn baseres disse ikke primært på lavest mulig produksjonskostnader, men på en mest mulig intelligent organisering av økonomisk aktivitet for å sikre en mer produktiv bruk av innsatsfaktorer, noe som i følge Porter (1990) krever kontinuerlig innovasjon: Det dreier seg med andre ord om et dynamisk konkurranseprinsipp på grunnlag av innovasjon (sterk konkurranse) i motsetning til priskonkurranse (svak konkurranse).

Bengt-Åke Lundvall omtaler post-fordismen som en lærende økonomi<sup>24</sup>. En lærende økonomi karakteriseres i følge Lundvall av følgende trekk: et dominerende IKT-relatert tekno-økonomisk paradigme, fleksibel spesialisering som prinsipp for organiseringen av produktiv virksomhet, og innovasjon som den sentrale konkurransefaktor i en globaliserende økonomi.

Når Lundvall (og også Porter) refererer til innovasjon som konkurransefaktor er det viktig å være klar over at det ikke handler om innovasjon organisert i samsvar med

---

<sup>24</sup> For eksempel Lundvall (1996) og Lundvall og Johnson (1994).

fordismens lineære innovasjonsmodell, men om et mer sosiologisk perspektiv på innovasjon, hvor interaktiv læring fremstår som det sentrale omdreiningspunkt. Lundvall fremholder at innovativ aktivitet grunnleggende må betraktes som en sosial og territorielt forankret, interaktiv lærende prosess, som ikke kan forstås uavhengig av den institusjonelle og kulturelle kontekst.

Det er således etablert et nytt og bredere syn på innovasjon som så vel en sosial som en teknisk prosess, som en ikke-lineær prosess og som en interaktiv læringsprosess mellom mange aktører innenfor og utenfor foretaket. Dette ser ut til å ha flere viktige implikasjoner for oppfattelsen av hvordan innovativ aktivitet best kan organiseres og stimuleres og for hvilke former for økonomisk virksomhet som kan være innovativ. Når det gjelder det siste aspektet kan det generelt sies at denne nye forståelsen av innovasjon kraftig utvider rammene for innovasjonspolitik; både bransjemessig, størrelsesmessig og geografisk. Et av de største problemene med den lineære innovasjonsmodell var dens tendens til å sette likhetstegn mellom FoU-intensitet og innovative bransjer, altså at det kun var visse FoU-intensive bransjer (high-tech/medium high) som kunne være innovative, mens de resterende bransjer (som for eksempel low-tech bransjer som møbel og næringsmiddelindustri) ikke hadde et innovativt potensial. Dette impliserte at innovasjons- og teknologipolitikk ble innrettet mot high-tech/medium high-tech bransjene (for eksempel i form av national champions-strategier), og at industriell fornyelse og restrukturering dreide seg om å endre industristrukturen i retning av mer high-tech industri og mindre low-tech. Dette medfører blant annet at oppgraderingspotensialet som finnes i eksisterende industri ble ignorert og ikke gjort gjenstand for målrettet innovasjonspolitik.

Den bredere forståelsen av innovasjon som ble referert foran, impliserer derimot at skillet mellom high-tech og low-tech blir irrelevant, i det alle bransjer har et innovativt potensial som kan realiseres gjennom interaktiv læring og manifesteres i nye produkter og prosesser. Dette innebærer igjen at innovasjonspolitik kan utstrekkes til også å kunne omfatte tradisjonelle, ikke FoU-intensive bransjer (low-tech), små og mellomstore foretak, som ofte har manglet både finansielle og kunnskapsmessige ressurser for å kunne nyttegjøre seg FoU-institusjoners kompetanse, og foretak i periferien, som oftere er små og mellomstore og tilhører tradisjonelle bransjer.

I interaktive innovasjonsprosesser finner interaktiv læring sted på mange nivåer og på mange måter: a) mellom ulike steg i innovasjonsprosessen gjennom mobilisering av ulike typer av kunnskap (FoU-basert kunnskap, markedsinformasjon, tekniske ferdigheter); b) mellom ulike foretak og organisasjoner som for eksempel kan handle om samarbeid mellom brukere og produsenter (leverandører/underleverandører) i lokale og globale produksjonssystem; c) med ulike deler av kunnskapsinfrastrukturen regionalt, nasjonalt og internasjonalt, og; d) mellom forskjellige deler av foretaket som kan involvere samarbeid med ulike grupper av ansatte med forskjellige typer av kunnskap (FoU-basert, håndverksbasert og taus kunnskap).

Betydningen av interaktiv læring i innovasjonsprosesser understreker den sentrale rolle samarbeid har fått i en post-fordistisk, lærende økonomi. Et sentralt element i ethvert initiativ for å fremme innovativ aktivitet må derfor være å lansere samarbeidsstimulerende tiltak. Et eksempel på slike tiltak er nettverkspolitikk, et annet er kluster –eller klyngepolitikk. Etablering av nettverk mellom foretak har hatt

som målsetting å utvikle samarbeid innenfor de deler av virksomheten hvor den enkelte bedrift blir for liten til å klare å løse oppgaven tilfredsstillende på egen hånd. Tilstedeværelse av tillit og sosial kapital er viktige ingredienser i etableringen av nettverk. Hvis dette ikke eksisterer, har erfaringer fra politikkinisiativ i flere land vist at tillit kan skapes, og sosial kapital bygges opp. Nettverk kan være så vel uformelle som formelle, og de kan være både økonomiske og sosiale. Når nettverkspolitikk diskuteres i næringspolitisk sammenheng, er det først og fremst tale om formelle, økonomiske nettverk, ofte i form av kompetansenettverk. Slike nettverk kan både være samlokaliserte og virtuelle.

Det samme kan gjelde for klynger (klustre). I Porters bok fra 1990, 'The Competitive Advantage of Nations', ble 'kluster' brukt som et *økonomisk* begrep, som refererte til horisontale (bransjemessige) og vertikale (kunde-leverandør) relasjoner i økonomien. Porter presiserte også at effekten av eksterne fordeler som oppstår i slike økonomiske klustre kan forsterkes gjennom geografisk samlokalisering, dels fordi nærhet gjør det lettere å få til samarbeid og interaktiv læring, og dels fordi sosial integrasjon (embeddedness) i lokalsamfunnet skaper tillit og sosial kapital, som er med på å redusere transaksjonskostninger, noe som også vil kunne bidra til å bedre betingelsene for interaktiv læring og øket innovasjonsaktivitet. I senere arbeider har Porter (1998) mer og mer anvendt kluster-begrepet utelukkende som et *geografisk* definert begrep, slik at det er kommet til å bli identisk med industrielle distrikt, innovative miljø, forskningsparker eller andre former for territorielt samlokalisert økonomisk virksomhet. I parentes kan det bemerkes at begge former for klusterbegrep er nyttig og dermed behøves; norsk shippingindustri utgjør et nasjonalt kluster, som samtidig er konstituert av geografisk definerte klustre (som for eksempel skipsbyggingsindustrien på Sunnmøre).

Lundvalls påpekning av at innovativ aktivitet ikke kan forstås uavhengig av dets institusjonelle og kulturelle kontekst understreker også betydningen av den territoriale dimensjon på ulike geografiske nivå. Marshalls agglomerasjonsfordeler (som utgjør en avgjørende betingelse for dannelse av industrielle distrikter) handler om ikke-økonomiske forhold, som gjensidig kunnskap og tillit og den industrielle atmosfære, som kun indirekte kan ha økonomisk betydning, for eksempel gjennom å stimulere interaktiv læring og innovasjonsaktivitet (Asheim 1992). Når Lundvall snakker om nasjonale innovasjonssystem understreker han betydningen av en felles kultur og institusjonelt rammeverk for utformingen av innovasjonspolitik med de små nordiske nasjonalstater som referanseramme.

Denne argumentasjonsrekken peker frem mot at viktige deler av læringsprosesser er lokalisert, dvs. at de ikke kan finne sted i alle lokaliteter (de er ikke 'spaceless'). Det er dette Porter snakker om når han fremhever betydningen av nasjonale, historiske teknologiske baner, eller som økonomiske geografer understreker ved å fremheve at kunnskap og læring kan være 'sticky', dvs. 'klebe' til bestemte lokaliteter og regioner. Dette handler ikke bare om taus kunnskap. Forskning, blant annet fra Norge (Isaksen 1999 (red.)) har vist at det snarere er kombinasjonen av ulike former for kunnskap (FoU-basert, håndverksbasert og taus) som den lokale arbeidskraft besitter, som gjør at næringsvirksomheten 'kleber' og forblir i bestemte regioner over tid, selv etter oppkjøp av multinasjonale foretak (MNF). Og igjen blir det tydelig at ikke alle produksjonsfaktorer er like lett og billig tilgjengelig alle steder som følge av globaliserings- og kodifiseringsprosesser. Arbeidskraft, og ofte velkvalifisert

arbeidskraft, hvor ikke hele kompetansen utgjøres av kodifisert kunnskap, men er dannet i tett kontakt med den spesifikke produksjon i foretaket, er ofte lite mobil. Nasjonale og regionale teknologiske baner med en viss historisk treghet utgjør også grunnlaget for utbygging av nasjonale og regionale innovasjonssystem – som nettopp har som fremste oppgave å stimulere til lokalisert kunnskapsoppbygging og læringsprosesser. Hvis læringsprosesser utelukkende var 'spaceless', og det meste av kunnskap lett tilgjengelig overalt, var grunnlaget for en nasjonal teknologi- og innovasjonspolitikkk erodert, og man gjensto med styrking av arbeidskraftens 'human capital' (fagkunnskaper) som eneste politikkområde for å fremme nærings- og innovasjonsvirksomhet.

Post-fordismens vertikale disintegrasjon (eller oppstyking av produksjonskjeder) tvinger frem et *systemperspektiv* for å få grep om måten økonomisk virksomhet organiseres på. Det er ikke lengre den enkelte bedrift eller det enkelte foretak i isolasjon som er det interessante studieobjekt eller gjenstand for politikkkutforming, men systemet av bedrifter eller foretak som helhet, enten det nå dreier seg om ulike former for nettverksorganisering, lokale eller globale produksjonssystem eller regionale eller nasjonale innovasjonssystem. Post-fordistiske, lærende økonomier må altså analyseres som et system av ulike aktører, og det er nettopp derfor at innovativ aktivitet i slike økonomier grunnleggende må forstås som interaktive læringsprosesser mellom disse aktørene (foretak, kunnskapsinfrastrukturer, offentlige myndigheter osv.). Som en følge av dette må også bedrifters og foretaks kunnskapsgrunnlag og produkters kunnskapsintensitet analyseres i et verdisystem/-kjede perspektiv, dvs. ikke i form av sluttproduksjonens FoU-intensitet, men ved å analysere kunnskapsintensiteten i hele produktets verdikjede. Norsk oppdrettet laks er som sluttprodukt ikke særlig high-tech (som tilhørende næringsmiddelindustrien blir den tradisjonelt snarere karakterisert som low-tech), men hvis hele verdikjeden analyseres, vil det fremgå at deler av denne er sterkt kunnskapsintensiv, blant annet i form av FoU-basert kunnskap. Og det er nettopp fordi dannelsen av klustre (både samlokaliserte og virtuelle (nettverk) og regionale innovasjonssystem) representerer organisasjonsformer (funksjonelt og territorielt) som er egnet til å stimulere innovasjonsaktivitet og konkurransevne i en post-fordistisk lærende økonomi at også regionalpolitiske virkemidler bør innrettes for å fremme dette.

### **Regionalpolitiske implikasjoner av innovasjonspolitikkk i en lærende økonomi**

Formulering av en innovasjonspolitikkk i en post-fordistisk lærende økonomi må altså skje ut fra et systemperspektiv på økonomisk virksomhet, hvor det anlegges et helhetlig perspektiv på de relevante aktører som politikken skal fange inn og virke overfor. For at en slik politikkk skal ha positive effekter, impliserer dette at systemet av aktører ikke må tenkes for snevert, verken funksjonelt eller territorielt. I en globaliserende post-fordistisk, lærende økonomi, som i økende grad er preget av vertikal disintegrasjon også på globalt nivå i form av produksjonssystem eller andre former for nettverksamarbeid, kan det vanskelig tenkes at det er mulig å bygge opp varig sysselsetting i norske regioner uten å tenke denne inn i en slik kontekst. Det må derfor anlegges et 'flernivå'-perspektiv på hvordan samarbeid organiseres, dvs. at det på en og samme tid må samarbeides på ulike geografiske nivå, lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt, blant annet fordi man på disse ulike nivå finner den differensiering av aktører som er nødvendige å integrere i et system, for å få dette til



å fungere innovativt. Dette betyr for eksempel at oppbyggingen av et regionalt innovasjonssystem bør tenkes komplementært i forhold til nasjonale og internasjonale system, i tillegg til dets primære utgangspunkt i å dekke den lokaliserte industris behov for kompetanseoppbygging. Likeledes bør mulighetene for å integrere lokale virksomheter i nasjonale eller internasjonale produksjonssystem og leverandørnettverk inngå i vurderingene, hvis siktemålet er å etablere varige arbeidsplasser.

Når dette gjøres er det også viktig at typen av kunnskaper som virksomheten bygger på vurderes nøye, slik at en ikke satser på å bygge opp virksomheter som primært er basert på kodifisert og lett globaliserende kunnskap, som for eksempel generell IT-virksomhet (generell softwareutvikling og programmering), som kan gjøres alle steder hvor det er tilgang til generell kvalifisert arbeidskraft og en viss infrastruktur. Her kan Indias suksess innenfor IKT være et illustrerende eksempel. Derimot må virksomhet bygges på kunnskap som 'kleber' - som representerer unike faktorer internasjonalt. Dette vil ofte gjelde virksomhet som representeres av lange, historiske teknologiske baner nasjonalt eller regionalt, hvor kunnskap om innsatsfaktorer, markeder etc. er oppbygget over lang tid, og er sammenvevd med lokale og nasjonale institusjonelle forhold. Dette kan utgjøre problemer, som omtalt innledningsvis, i form av 'lock-in' situasjoner (som for eksempel når det gjelder det norske innovasjonssystem, som er sterkt spesialisert mot prosess-, og olje og gassindustri, og dermed ikke er like godt egnet til å støtte såvel tradisjonell vareproduserende industri som ny økonomisk virksomhet). Dette kan imidlertid unngås hvis systemet som helhet systematisk oppgraderes og moderniseres. Det er her det store potensialet for industriell fornyelse ligger, i det tradisjonell industri utgjør mellom 75-90% av all industriell virksomhet i OECD-land. Dette betyr ikke at ikke nyetableringer i nye bransjer skal stimuleres, men kun at man er seg bevisst om at dette alene ikke kan løse problemer med manglende verdiskaping i samfunnet. Dette er også Porter klar over når han peker på de tradisjonelle bransjer i Norge (fisk/oppdrett, olje og gass, shipping og metaller) som de det bør satses på også i fremtiden, men hele tiden basert på en systematisk oppgradering. Det er nettopp i møtet mellom nye teknologiske muligheter, eksisterende næringsvirksomhet og markedsmuligheter at 'det nye' oppstår.

Når det gjelder denne systematiske oppgradering er IKT viktig. Her står Norge også spesielt godt rustet gjennom den sterke utbredelsen av IKT vi har her. Norge og de andre nordiske land utgjør de land i verden hvor IKT (PC, internett, mobiltelefon, IKT-baserte tjenester (bank etc.), kortbruk) er mest utbredt (det er kun når det gjelder internettbruk at USA så vidt er foran). Derfor er Norden det beste eksempel på at vi kan snakke om eksistensen av et nytt IKT-basert tekno-økonomisk paradigme, som inngår som et viktig element i Lundvalls definisjon av en lærende økonomi. Det store potensialet for utnyttelse av IT i økonomisk og verdiskapende øyemed ligger dermed ikke å etablere ny, generell IT-basert virksomhet (generell software produksjon etc.), men å bruke IT i oppgradering av tradisjonell økonomisk virksomhet i industri og tjenesteyting, samt i offentlig administrasjon, for å ta ut de rasjonaliserings- og effektivitetsgevinster som ligger her, samt å utvikle nye aktiviteter basert på IKT, men designet spesifikt med utgangspunkt i eksisterende næringsvirksomhets behov. Et godt eksempel på dette er utviklingen av spesifikk, tilpasset software for møbel- og fiskeindustri som finner sted på Sunnmøre, støttet av SND-programmet BIT (Bransjeorienterte IT-prosjekter).

Et sentralt virkemiddel i stimuleringen av slik ny næringsvirksomhet i distriktene kan være etablering av lærende regioner, forstått som regionale utviklingskoalisjoner. Det er her viktig å presisere at lærende regioner ikke er noe som eksisterer i utgangspunktet, men er noe som blir til gjennom kollektive vedtak. Det vil si at det er en konstruksjon som kan tjene som et politisk rammeverk for formuleringer av partnerskapsbaserte (privat-offentlig) utviklingsstrategier. Lærende regioner er blitt et veldig populært begrep blant politikere og byråkrater i EU- og OECD-sammenheng, ikke minst fordi det lover å innfri to ting samtidig, nemlig å skape økonomisk vekst og økt sysselsetting og å bidra til "social cohesion", fordi det representerer et utpreget 'nedenfra-og-opp' perspektiv på formuleringen av lokale og regionale utviklingsstrategier. Begrepet er inspirert av den positive økonomiske utviklingen i industrielle distrikt i Det tredje Italia, av Lundvalls definisjon av postfordistiske samfunn som lærende økonomier, og - når det gjelder presiseringen av lærende regioner som utviklingskoalisjoner - av organisasjonsteoretisk aksjonsforsknings forståelse av lærende organisasjoner (opprinnelig innen foretak) som utviklingskoalisjoner. Ennals og Gustavsen (1998) definerer *utviklingskoalisjoner* som 'a bottom-up, horizontally based co-operation between different actors in a local or regional setting, such as workers and managers within firms or in network of firms, but also generally the mobilisation of resources in a broader societal context as such, to initiate a learning-based process of innovation, change and improvement'. I Sverige er det allerede etablert lærende regioner definert som slike utviklingskoalisjoner, for eksempel i Gnosjö. (Vi vil senere i rapporten vurdere arbeidet i omstillingsområdene i lys av litteraturen om lærende regioner og utviklingskoalisjoner)

En styrke med denne definisjonen i tillegg til dets kollektive, bottom-up perspektiv, er dens fleksibilitet med hensyn til regionens størrelse hvor den anvendes, formålet for dens anvendelse, og antallet av aktører som inngår. Dermed er den langt bedre egnet som utgangspunkt for formulering av distriktspolitiske strategier enn for eksempel regionale innovasjonssystem, som stiller langt mer spesifikke krav til typen av aktører, antallet av aktører og graden av formelt samarbeid for å kunne etableres. Det er derfor ganske naturlig at man i et lite og relativt tynt befolket land som Norge ikke kunne identifisere fullt ut eksisterende regionale innovasjonssystem i REGINN-undersøkelsen (Isaksen 1999 (red.)).

I EU og OECD sammenheng har som sagt ideen om lærende regioner blitt viet en stor og økende interesse. I en tale i Madrid av direktøren for DG REGIO, M. Guy Crauser, om 'Regional innovation policy under the new structural funds', blir resultater fra RIS og RITTS prosjekter i EU presentert og diskutert i et (implisitt) lærende region-perspektiv, hvor nettopp noen av hovedideene bak forståelsen av slike regioner som utviklingskoalisjoner (kanskje særlig den partnerskapsbaserte 'bottom-up' mobilisering) fremheves som løfterike for fremtiden. Også i underlagsdokumentet om 'Local partnerships, clusters and SME globalisation' fra OECDs konferanse om SME i Bologna (Local strength-global reach) i juni 2000, fremheves tilsvarende ideer i tilknytning til anbefalinger om klyngepolitikk.

## Foreslått supplerende idégrunnlag

Beskrivelsen av SNDs idégrunnlag i kapittel 3.1 var kortfattet, der hensikten var å få fram noen hovedpoenger for videre drøfting. Den såkalte 'lokaliseringsfaktor-skolen' er høyst relevant som en bakgrunn for analyser og utforming av distriktpolitiske virkemidler.

Vi skal nå med bakgrunn i gjennomgangen av sentrale drivkrefter i kapittel 3.2 kort drøfte et *supplerende* idégrunnlag for utforming av distriktpolitiske virkemidler, der oppmerksomheten er på 'system' og svakheter ved systemers virkemåte, heller enn svake produksjonsbetingelser for enkeltbedrifter. Det er synspunkter som kan gjenfinnes i materiale fra SND (jmfør kapittel 3.4) uten at det hittil har fått stort gjennomslag i utforming av konkrete virkemidler.

Den supplerende tilnærmingen tar utgangspunkt i at mye av den verdiskapende aktiviteten i mange bedrifter skjer i interaksjon mellom bedrifter og deres omgivelser. Framstilling av varer og tjenester, så vel som utvikling av nye ting, omfatter i stor grad kontakt og samarbeid med andre aktører, som kunder, leverandører, FoU-institutter og andre kunnskapsorganisasjoner. Kompetanse, teknologi og holdninger i den enkelte bedrift er selvfølgelig helt avgjørende for om bedriften vil lykkes på markedet. De aller fleste bedrifter har likevel et behov for å skaffe til veie supplerende informasjon og kompetanse utenfra for å gjennomføre viktige aktiviteter. Det gjelder ikke minst ettersom bedrifter ofte blir 'magrere' når de organiserer seg etter post-fordistiske prinsipper ved at de i økende grad konsentrerer seg om sine kjerneaktiviteter og setter bort mange andre aktiviteter til ulike typer av leverandører og samarbeidspartnere. Dermed kan 'kvaliteten' på en bedrifts ytre miljø eller omgivelser ha stor betydning for om bedriften for eksempel makter å framstille produkter og tjenester som lykkes på markedet.

Omgivelsene må forstås både i funksjonell og territoriell forstand, siden bedrifter ofte kan inngå i nettverk med aktører andre steder (nasjonalt/internasjonalt), samtidig som det lokale næringsmiljøet ofte danner en viktig basis for aktiviteten i bedrifter. Vi skal her nøye oss med en kort diskusjon av betydningen av bedrifters nære omgivelser og knyttet til begrepet regionale *innovasjonssystemer*. Kort fortalt omfatter et regionalt innovasjonssystem to hovedtyper av aktører som har stor betydning for bedrifters evne til nyskaping, og samhandlingen mellom disse aktørene (Asheim og Isaksen 1997). Den første typen aktører er bedrifter i regionale næringsklynger, inkludert bedriftenes leverandører av komponenter, tjenester og teknologi. Den andre typen aktører omfatter 'støttende' organisasjoner som forskningsstiftelser, teknologisentre, universitet og høyskoler, som har viktig kompetanse til bruk i innovasjonsprosjekter.

Denne tilnæringsmåten ser altså bedriftene som del av større systemer. Dermed er det også viktig å styrke kvaliteten og virkemåten til 'systemene' bedriftene inngår i for å øke den innovative evnen og konkurransestyrken til den enkelte bedriften. Hva blir utfordringer for utforming av distriktpolitiske virkemidler når et slikt syn legges til grunn?

En slik tilnærming vil gi behov for ulike typer av virkemidler siden innovasjonssystemer kan være svært ulike og siden regioner i ulike grad har

komplette innovasjonssystemer. Virkemidlene må tilpasses de utfordringer og flaskehalsen som finnes i ulike typer bedrifter og områder. En viktig oppgave for politikktutformere og virkemiddelforvaltere er derfor å avdekke flaskehalsen og utfordringer for nyskappingsaktivitet i ulike bransjer og i ulike deler av landet. På teoretisk og generelt grunnlag er det imidlertid mulig å antyde relevante virkemidler innenfor nyskappingsfeltet for ulike typer av regioner og bedrifter.

Vi skal først *illustrere* dette synspunktet og denne angrepsmåten til distriktsproblemer ved å avgrense tre ulike typer av regioner som har ulike barrierer som hemmer innovativ aktivitet og der forskjellige virkemidler vil være relevante (tabell 3.1). Dette er ment som illustrerende eksempler på nye måter å tenke distriktsproblemer på og ikke konkrete virkemiddelforslag.

I mange regioner vil det ikke eksistere regionale innovasjonssystemer av mangel på regionale aktører. Regionene har tynne næringsmiljøer og/eller mangler relevante kunnskapsorganisasjoner. Da vil det ikke kunne dannes tette, 'lærende' nettverk mellom regionale aktører som en ofte antar er grunnlaget for læring og innovasjoner. Slike forhold kjennetegner særlig perifere områder med et svakt utviklet næringsliv og lang avstand til universitet, høyskoler og forskningsstiftelser. Mangel på regionale aktører kan også avspeile at regionalt næringsliv og myndigheter ikke har maktet å bygge opp relevante organisasjoner som kan stimulere bedrifters innovative aktivitet.

I denne typen regioner vil det ofte være helt feilaktive å prøve å skape bedre fungerende *regionale* innovasjonssystemer. Mer relevante virkemidler kan være å bidra til at bedrifter utvikler sterkere kontakt med relevante kunnskapsmiljøer og bedrifter utenfor regionen (nasjonalt og internasjonalt), samt arbeide for å trekke innovative bedrifter og kompetent arbeidskraft til regionen. Det er med andre ord behov for institusjoner/aktører som kan fungere som mellommenn ("broker organizations") for lokale foretak. SNDs rolle som proaktiv "mellommann" for kontakt med aktører med relevant spisskompetanse blir i denne sammenhengen viktig.

Tabell 3.1: Klassifisering av typiske regionale innovasjonsbarrierer

Regional innovasjonsbarriere	Typisk geografisk område	Problembeskrivelse	Mulig løsning
Tynt regionalt 'miljø'	Mange distriktsområder	Mangel på relevante regionale aktører	Kontakt til eksterne kompetansemiljøer + akkvisisjon
Fragmentert system	Noen regionale sentra	Mangel på samarbeid og gjensidig tillit	Skape 'møteplasser' og utvikle samarbeid
Fastlåsing	Omstillingsområder + råvarebasert næringsliv i distriktene	Spesialisert på foreldet teknologi	Åpne opp nettverk mot eksterne miljø sammen med lokal mobilisering

I andre regioner kan de nødvendige aktørene være til stede uten at det eksisterer et operativt regionalt innovasjonssystem. Regionen kan ha spesialiserte næringsmiljøer med mange bedrifter, så vel som relevante kunnskapsorganisasjoner, men situasjonen kan være kjennetegnet av lite regionalt samarbeid ved innovasjonsprosjekter. Det kan skyldes at holdninger til samarbeid varierer mellom regioner og næringsmiljøer. For eksempel kan samarbeid, gjensidig læring og innovasjonsprosesser hemmes dersom det ikke er utviklet gjensidig tillit og 'kulturell' forståelse mellom sentrale aktører, som mellom bedrifter og forskningsinstitusjoner.

I slike regioner kan det å bidra til bedre samarbeid mellom regionale aktører være en første viktig oppgave for å forsterke bedrifters innovative aktivitet. Aktuelle virkemidler kan være å trekke næringslivet og kunnskapsorganisasjoner med i utforming av en regional innovasjonsplan, skape andre formelle og uformelle 'møteplasser' så vel som aktivt arbeide med å knytte sammen aktuelle bedrifter og relevante kunnskapsmiljøer. Som vist i kapittel 3.2 tyder empiriske undersøkelser på at tillit og 'samarbeidsånd' kan stimuleres gjennom tiltak.

I andre regioner igjen kan det eksistere regionale innovasjonssystemer, men systemene og de regionale nettverkene kan være for tette og rigide, slik at det skjer 'fastlåsing'. En bakdel med sterke regionale næringsmiljøer kan således være at utviklingen følger fastlagte 'spor' som før eller siden uttømmes sitt potensial for vekst. Samarbeidet kan foregå hovedsakelig mellom lokale aktører, som blir flinkere og flinkere innen sine nisjer, men som ikke i tide registrerer viktige teknologiske endringer som truer eksistensen til lokale spesialiseringer. Vi har også sett at lokale politikere, fagforeningsledere etc. ofte i det lengste kjemper for å opprettholde 'døende' bedrifter, men der en i ettertid ser at offentlige midler kunne kommet langt bedre til nytte gjennom nyskaping i og utenfor de subsidierte bedriftene. Slike barrierer vil kjennetegne mange av omstillingsområdene, men vil også finnes i mange distriktsområder med få tradisjoner utenom primærnæringer og råvareforedling.

I slike regioner kan det være relevant å 'åpne' opp nettverkene mot nasjonale og internasjonale bedrifter, kompetansetilbud og investorer, sammen med en lokal mobilisering for å få hele lokalsamfunn bort fra foreldede holdninger og kunnskap. En kan også tenke seg virkemidler som skal bidra til å omstrukturere regionale forsknings- og undervisningsinstitusjoner mot teknologiske felter og stimulere etablering av nye bedrifter som knoppskytinger fra eksisterende virksomheter.

### **Eksempler på nytt idégrunnlag i sentrale dokumenter fra SND**

Kapittel 3.2 skisserte viktige punkter i et supplerende idegrunnlag til 'lokaliseringsfaktor-skolen'. En gjennomgang av en rekke sentrale dokumenter fra SND fra de siste årene viser at (i hvert fall deler av) SND selv tenker langs de samme baner som det vi har gjennomgått og argumentert for så langt. Vi vil her ta fram noen eksempler på nye virkemidler og arbeidsformer som SND utreder og planlegger, som er i tråd med vårt forslag til supplerende idégrunnlag foran.

#### **Nye satsinger 2000 (DKD v/Odd Arve Lien, 'Lien-utvalget', april 2000)**

Arbeidsgruppens mandat var å fremme forslag til hvordan SND best og helt konkret skal iverksette et intensivt og godt synlig arbeid med nyskaping etter modell av NT-programmet. Arbeidsgruppen skriver blant annet at:

'Den samfunnsøkonomisk gevinst av offentlige tiltak/midler rettet inn mot innovasjonssystemer og klynger synes større enn når tilsvarende ressurser settes inn mot enkeltstående bedrifter utenfor slike næringsmiljø. Dette fordi at

- mobilitet i arbeidskraft overfører kompetanse til en annen bedrift enn den som opprinnelig gjorde kompetanseinvesteringen
- kunnskapen flyter bedre og med lavere transaksjonskostnader (Nærhet mellom bedriftene)
- enkeltbedriftene i en næringsklynge tilføres kompetanse fra de øvrige bedrifter i klyngen på områder som har betydning for bedriftens konkurransekraft, og derved økes bedriftenes levetid'.

Arbeidsgruppen konkluderer med at enkeltbedrifters evne til å dra nytte av andres FoU-arbeid og innovasjoner øker når bedriften er en del av en næringsklynge, eller når bedriften er koblet opp mot et innovasjonssystem. I forslaget til hvordan SND skal følge opp erfaringene fra NT-programmet i en ny programsatsing mot andre deler av landet poengteres det at fordi områder og bedrifter har ulike forutsetninger (jamfør det kontekst-sensitive perspektivet) vil det 'være urimelig å sette det samme resultatkravet til hver krone anvendt i to ulike regioner'.

Arbeidsgruppen foreslår at det etableres et nytt program som i første omgang implementeres i utvalgte forsøksregioner, og at en i utvelgelsen av områder både søker å ivareta mangfoldet og gir mulighet til å trekke erfaringer fra områder som har samme type utfordringer:

'Områder som har samme type utfordringer øker muligheten for læring og dybdekompetanse. I områder med konsentrerte nærings-/kompetansemiljøer har vi best forutsetninger for å oppnå eksterne effekter, og å utvikle og utnytte/forsterke nettverk og de regionale konkurransemessige fortrinn. I innovasjonsfattige områder kan 'grensenytten' av en satsing være større, enn resultatet i absolutte kroner skulle tilsi.'

### *Boks 3.1: 'Lien-utvalgets' konklusjoner om arbeidsform og habilitet*

#### **Om proaktiv arbeidsform og habilitet**

Med hensyn på arbeidsmåte og habilitet sier gruppen at: 'Jo mer proaktivt SND arbeider, jo større er risikoen for å komme i en situasjon der det kan reises spørsmål ved habilitet og hvor kravene til ryddig kommunikasjon og håndtering av ulike roller øker'. Arbeidsgruppen gjorde en liten spørreundersøkelse blant DK-lederne for å få et bedre inntrykk av hvor problematiske dette føltes. Hovedkonklusjonen i undersøkelsen er at ingen mener at hensynet til habilitet ekskluderer SNDs muligheter til å arbeide med denne type utviklingsprogrammer.

De DK-lederne som svarte på undersøkelsen var positive til å etablere spesielle satsinger for å styrke nyskapsarbeidet. De var imidlertid opptatt av at en ikke skulle løfte ut alt arbeid i slike prosjekter fra det enkelte DKets ordinære organisasjon. Det vil være behov for en definert oppgave- og ansvarsfordeling mellom deltakelse i det daglige arbeid og deltakelse i en gjennomføringsorganisasjon.

### **'Nye grep i distriktpolitikken', forslag fra SND arbeidsgruppe, mai 1999**

En intern arbeidsgruppe i SND la i mai 1999 fram et notat kalt 'Nye grep i distriktpolitikken'. I forslaget til strategier og virkemidler i distriktpolitikken finner vi mange poenger og formuleringer som vitner om at det er en økende bevissthet i SND om å både tenke mindre enkeltprosjekter og enkeltbedrifter og mer 'system', og at SNDs arbeidsform i distriktene bør gå mer i retning av proaktiv innsats. For å illustrere dette har vi tatt med stoff fra notatet som går på utkantsatsing (boks 3.2).

*Boks 3.2: 'Nye grep i distriktpolitikken', om utkantutfordringen***Utkantutfordringen**

*Hva bør SND ta tak i for å møte de særlige utfordringene 'utkantkommunene' står overfor?*

SND bør i større grad etablere nye arbeidsmåter og samarbeidsformer som innbefatter hele lokalsamfunnet. To mulige innfallsvinkler i slike områder kan være:

- *tyngre innsalgsaktivitet fra SND på deler av produktporteføljen*
- *gjøre kommunen/lokalsamfunnet bedre i stand til å løse egne utfordringer bl.a. ved å inngå en forpliktende KOMMUNAL UTVIKLINGSAVTALE.*

Med kommunale utviklingskontrakter menes her en avtale mellom en utkantkommune, fylkeskommunen og SND hvor alle parter forplikter seg til å stille ressurser til disposisjon for en forsterket innsats for næringsutvikling etter mal fra arbeidet med regional omstilling ('omstilling light'). Gjennom avtalen tilføres bedrifter og lokalsamfunn kompetanse, utviklingsmetodikk (Prosesslederprosessen-PLP), nettverk og økonomiske virkemidler.

Arbeidsgruppen mener at det også bør vurderes å satse mer systematisk på samarbeid for å øke innovasjonstakten i distriktene: 'Det vil være naturlig å ta utgangspunkt i regionale næringsmiljøer hvor det er elementer av klyngedannelser (bransje-/verdikjede-perspektiv). Arbeidsgruppen tror at en mer systematisk innsats fra SND (bl.a. i samarbeid med organisasjonens regionale partnere og Forskningsrådet) rettet mot å videreutvikle og komplettere slike næringsmiljøer, vil kunne gi betydelige effekter i mange regioner. SNDs konkrete tiltak vil variere med hva slags klynger som er forankret i de ulike regionene'.

Utdragene og sitatene fra strategidokumenter ovenfor illustrerer at SND på mange måter allerede har implementert det 'nye' idégrunnlaget for regional næringspolitikk og at tenkingen er forankret i toppledelsen i SND-systemet. Det betyr imidlertid ikke at det samme idégrunnlaget ligger til grunn for den *faktiske* strategien og virkemiddelbruken – enda. Den videre rapporten handler således om hvordan SND og SNDs virkemidler fram til nå (hovedsakelig perioden 1994-99) har fungert i forhold til å fremme varig og lønnsom sysselsetting i distriktene, gjennom å bidra til læring og innovasjon i distriktenes næringsliv.





---

## **4. Er SND nyttig for norske distriktsbedrifter?**

### **Vurdering av empirisk relevans**

Evalueringen av SND har ikke omfattet egne undersøkelser av barrierer for vekst og innovasjon i ulike typer av norske bedrifter, som distriktsbedrifter. Både spørreskjemaundersøkelsen med svar fra drøyt 500 bedrifter og personlige intervju i drøyt 50 bedrifter berørte imidlertid spørsmålet om hva bedriftene selv anser som hindringer for vekst og hva bedriftene etterspør av støtte fra virkemiddelsystemet. Hovedformålet med disse studiene var dog å få innsyn i bedrifters strategiske og innovative adferd og gjennom det identifisere hva slags rolle SND har spilt eller gitt bidrag til for å utvikle denne adferden. Dette empiriske materialet analyseres i kapittel 5 i denne rapporten. I dette kapitlet vil vi med utgangspunkt i gjennomgangen av SNDs virkemidler og sentrale dokumenter gi en foreløpig vurdering av innretningen av virkemiddelapparatet, sett opp mot det vi oppfatter som teoretisk og empirisk relevant kunnskapsgrunnlag om regional næringsutvikling.

SND har som ett viktig formål å bidra til nyskaping og omstilling i bedrifter i distriktene. Det er således av stor interesse å prøve å utkrystallisere hva som er viktige barrierer for nyskaping hos SNDs kunder, for deretter å analysere i hvilke grad SNDs aktivitet virkelig er innrettet mot å senke barrierene. I kapittel 4.1 refereres to studier som har analysert barrierer i ulike typer av bedrifter/næringsmiljøer. I kapittel 4.2 benyttes blant annet informasjon fra personlig intervju med 'SND-bedrifter' for å analysere SNDs bidrag i å senke typiske barrierer for innovasjon.

### **Barrierer for vekst og innovasjon i norske bedrifter: Empiriske studier**

Vi skal som sagt hente informasjon fra to foreliggende studier som har søkt å utkrystallisere barrierer for vekst og innovasjon i ulike typer av bedrifter, og der begge studiene sammenfatter et betydelig empirisk datamateriale. Den første studien ble gjennomført i samarbeid mellom fire forskningsinstitusjoner i 1998 og 1999 og omfattet studier av innovasjonsaktivitet, læring og kompetanseoppbygging i ti regionale næringsmiljøer i Norge (Isaksen 1999 (red.)). Studiene skulle blant annet gi innspill til videre utforming av regional innovasjonspolitik. Fra denne studien vil vi trekke fram tre konklusjoner som anses som relevante i forbindelse med evalueringen av SND:

For det første anses oppgradering av regionale ressurser (som faglært arbeidskraft og spesialiserte leverandører) og stimulering av regionalt innovativt samarbeid som relevante virkemidler i en regional innovasjonspolitik. Det å tilhøre et regionalt innovativt næringsmiljø anses som en viktig stimulans for innovasjoner, særlig i forhold til å rekruttere arbeidskraft med erfaring og spesialisert kompetanse, hente hjelp ved innovasjonsprosjekter hos nærliggende leverandører og andre samarbeidspartnere, samt at bedrifter da kan plukke opp ideer og informasjon i mange formelle og uformelle sammenhenger. Mangel på lokalt og regionalt samarbeid er ofte en viktig barriere for innovativ aktivitet – og det er således en

barriere som særlig finnes i distriktsområder der en finner de 'tynne regionale miljøene' som det vises til i tabell 3.1.

Studiene pekte videre på at det regionale nivået ikke alltid er tilstrekkelig ved innovasjonsprosesser. Bedrifter har ofte behov for å samarbeide med nasjonale og internasjonale aktører med spisskompetanse innenfor bedriftens kjerneteknologier. Mangel på denne typen samarbeid og evnen til samarbeid er dermed i mange tilfeller en viktig barriere for gjennomføring av innovasjoner.

Studiene fant videre grunn til å nyansere den sterke vektleggingen av FoU-kompetanse i den generelle innovasjonspolitikken. Det interaktive perspektivet er viktig i design av virkemidler for å stimulere innovativ aktivitet og læring (jamfør kapittel 3.2). Det skjer således en betydelig interaktiv læring som er uavhengig av FoU-miljøer, men som bidrar til innovasjon. FoU og regional erfaringsbasert kompetanse har ulike funksjoner. Det understreker at bedrifter innoverer på ulike måter og at det også kan utvikles innovasjonspolitik som er tilpasset tradisjonelle bedrifter i distriktene.

SND og KRD vektlegger i stor grad nyetablerte og mindre bedrifter som viktige målgrupper for virkemidler i distriktene og der en skal prioritere prosjekter med stort innslag av nyskaping og omstilling. Det er derfor relevant å trekke på et større internasjonalt prosjekt der det er gjennomført empiriske studier for å kartlegge barrierer mot innovasjon i små og mellomstore bedrifter (Kaufmann og Tödtling 2000). Barrierene ble oppsummert i seks hovedpunkter som vist nedenfor (Boks 4.1). Omtrent tilsvarende barrierer ble for øvrig funnet å være viktige i analysene i de ti regionale næringsmiljøer referert ovenfor, som tyder på at de seks barrierene er ganske generelle.

Barrierene er for det første knyttet til mangel på kapital, problemer med å skaffe *risikokapital*, samt høy risiko ved innovativ aktivitet i SMB. Store foretak har ofte en bredere portefølje av produkter og tjenester å falle tilbake på hvis et nyskapingprosjekt mislykkes enn mindre bedrifter.

Derneft har SMB ofte en *liten administrativ stab*, mangel på høyt utdannet arbeidskraft og vansker med å rekruttere slik arbeidskraft. Mangel på kvalifisert arbeidskraft var også en viktig hemmende faktor i alle de ti regionale næringsmiljøene som ble studert i Isaksen (1999) (red.). Når mangel på arbeidskraft settes opp som en viktig barriere for innovativ aktivitet, henger det sammen med betydningen av kompetanse i bedriftene for å gjennomføre innovasjonsprosjekter. Mangel på arbeidskraft fører også til at ressurspersoner i bedriftene lett blir opptatt av den daglige virksomheten, med å få ferdig oppdrag som haster og så videre. Dermed kan det bli lite tid i travle perioder til langsiktig arbeid med innovasjonsprosjekter. Et stramt arbeidsmarked kan også lede til høyt gjennomtrekk i arbeidsstokken og betydelige innleie av arbeidskraft, med lite muligheter for å akkumulere stor erfaringsbasert kompetanse hos arbeidskraften. Stort gjennomtrekk kan dermed hemme den typen innovasjoner som skjer 'på gulvet', ved at dyktige, erfarne og entusiastiske arbeidere og ingeniører finner nye 'smarte' løsninger.

En tredje barriere er *lite teknologisk kompetanse* utover erfaringsbasert, taus kunnskap, i hvert fall når en ser bort fra små, teknologibaserte bedrifter som ofte har

sprunget ut av forskningsmiljøer. Lite egen kompetanse betyr at SMBer også har mindre muligheter for å hente teknologisk kompetanse fra FoU-miljøer.

En fjerde barriere er at SMB ofte mangler *markedskontakt* og i liten grad har organisert en systematisk tilbakemelding fra markedet. Det kan hemme markedsorientert produktutvikling. Videre kan en generell mangel på lokalt og regionalt *utviklingssamarbeid* være en viktig barriere for innovativ aktivitet. Det gjelder for det første samarbeid mellom leverandører og kunder utover rene vare- og tjenesteleveranser. En tendens er at leverandører kommer tidligere med i kundenes arbeid med produktutvikling, først og fremst gjennom å kommentere og vurdere tegninger og prototyper for å sikre at produktene kan produseres effektivt og rimelig. Denne typen samarbeid hemmes i noen tilfeller av holdninger hos kundene om at leverandører kun skal produsere etter spesifikasjoner, det vil si at leverandørens kunnskap om produksjon, materialer og komponenter ikke benyttes fullt ut av kundene. I tillegg kan mangel på kompetanse hos leverandører også hindre et mer målrettet utviklingssamarbeid med kunder. En 'individualistisk' bedriftskultur, som bunner i at bedriftslederne ofte er etablerere som har bygd opp bedriften sin fra bunnen av og som frykter for å miste noe av kontrollen ved nært samarbeid med andre bedrifter, kan også hemme lokalt utviklingssamarbeid.

En femte barriere gjelder *liten tid* hos ledere og andre ressurspersoner i bedriftene til innovasjonsprosjekter. Disse blir lett opphengt i den daglige virksomheten og problemer som stadig må løses. Dette kan bunne i barriere nummer to, i problemer med å få tak i kompetente personer til å drive med innovativ aktivitet. Det kan også bunne i hvordan virksomheten er organisert, for eksempel at entreprenøren skal ha en finger med i alt eller at ressurspersoner blir svært opptatt av den daglige virksomheten, som gir liten tid til langsiktige innovasjonsprosjekter.

En siste barriere gjelder *mangel på strategisk tenking*, der en for eksempel fokuserer på innovativ aktivitet som en viktig del av bedrifters samlede strategi og som avgjørende for langsiktig utvikling og overlevelse.

*Boks 4.1: Typiske innovasjonsbarrierer i mange FoU-svake små og mellomstore bedrifter*

- Lite tilgang på risikokapital
- Liten administrativ stab og mangel på høyt utdannet arbeidskraft
- Lite teknologisk kompetanse
- Mangel på markedskontakt og utviklingssamarbeid
- Mangel på tid og hensiktsmessig organisering
- Lite strategisk tenking

## **Bidrar SNDs virkemidler til å senke bedriftenes barrierer for vekst og innovasjon?**

SNDs tilskudd og lån synes særlig å være rettet inn mot den første av barrierene i boks 4.1, mens flere av SNDs programmer tar fatt i andre av de typiske barrierene. Spørreskjemaundersøkelsen viser også at SNDs kunder hovedsakelig oppfatter SND

som en finansieringskilde for gjennomføring av prosjekter i bedriftene. SND har i liten grad bidratt med rådgivning og veiledning i bedriftene. Gjennom investeringstilskuddet og risikolån gir trolig de ekstra distriktsrettede virkemidlene et forsterket fokus på å senke den første barrieren med mangel på risikokapital i distriktene. Resultater fra case-studiene til SND-bedrifter tyder samtidig på at spesielt den typen bedrifter som dominerer i distriktene sliter med mange av de andre barrierene. Det bunner ofte i særlige problemer i distriktene med å få rekruttert kompetent arbeidskraft og med et tynt lokalt/regionalt næringsliv.

Studier viser også klare regionale ulikheter i det kunnskapsmessige grunnlaget i form av institusjoner og personer med høyere utdanning (Johansen og Eikeland 2000). De mest sentrale områdene er sterkt overrepresentert når det gjelder personer med høyere utdanning, men elles varierer andelen innbyggere med høy utdanning mellom de ulike bosettingsområdene i landsdelene. Et interessant funn er at både sentrale og 'litt sentrale' nordnorske kommuner har forholdsvis høyere andel av høyt utdannede blant innbyggerne sine enn tilsvarende kommuner i andre landsdeler. Dette skyldes nok dels at bosettingsmønstrene er forskjellige, blant annet er byene i Nord-Norge registrert i kategorien 'sentral', men også at Nord-Norge har hatt en betydelig sterkere vekst i antall høyt utdannede i arbeidslivet enn landet som helhet på 1990-tallet. Denne utviklingen i Nord-Norge reflekterer den sterke utbyggingen av høyere utdanning i landsdelen på 1980- og 1990-tallet, der landsdelen fra å ha manglet både institusjoner og personer med høyere utdanning, i dag minst er på nivå med andre landsdeler (i mange kommuner). Går vi ned på kommunenivå finner vi imidlertid at personer med høyere utdanning både på Østlandet og i Nord-Norge i sterk grad er knyttet til sentrale kommuner, mens det på Sørlandet og Vestlandet er en relativt sterkere representasjon av folk med høyere utdanning i mindre sentrale kommuner og utkantkommuner enn i resten av landet.

Andre undersøkelser viser at perifere områder med lite industri (som er typisk for store deler av det geografiske virkeområdet) gjennomgående har betydelig lavere innovativ aktivitet sammenliknet med resten av landet, og områdene har relativt mange foretak i lite innovative industribransjer (Isaksen 1997). Innovasjonsaktiviteten er innrettet mot mindre, inkrementelle innovasjoner. Bedriftene i perifere områder benytter lite FoU i innovasjonsprosessen, og FoU-kompetanse hentes i stor grad fra konsulentfirmaer. Videre legger bedrifter i perifere områder mer vekt på økonomiske faktorer (som for store innovasjonskostnader og risiko og mangel på passende finansieringsmuligheter), mangel på kvalifisert arbeidskraft og mangel på teknologisk og markedsmessig informasjon som viktigere hindringer i innovasjonsvirksomheten enn bedrifter ellers i landet.

Problemer med å rekruttere og holde på høyt utdannet arbeidskraft og 'tynne næringsmiljøer' i distriktene underbygger en konklusjon om at distriktene har behov for 'myke' virkemidler, som støtte til kompetanseoppbygging og kontakt med krevende kunder, i større grad enn mer sentrale deler av landet. Ikke minst synes særlig næringsvirksomhet i distriktene å ha behov for en mer proaktiv arbeidsform med økt vekt på rådgivning og veiledning i tillegg til pengestøtte.

Tabell 4.1 understøtter dette synet med resultater fra case-studiene i drøyt 50 bedrifter. Det må først nevnes at SND-støtten generelt synes å være av stor, og ofte avgjørende, betydning for bedrifters etablering og for gjennomføring av prosjekter i

bedriftene. Uten SND ville ofte ikke en bedrift blitt etablert, i hvert fall hadde ikke bedriften kommet så raskt i gang med etableringen og produktutviklingen, eller bedriften kunnet ikke satsset så sterkt på sine prosjekter. SNDs finansielle virkemidler synes således godt tilpasset bedrifters behov ved nyetablering, produktutvikling og omstilling. SNDs tilskudd, men også lån er attraktive midler for spesielt etablerere. Etablererne trenger da ikke å gi fra seg eierandeler i bedriften på et tidlig stadium for å få finansiert oppstarting og utvikling.

I tabell 4.1 deles imidlertid bedriftene grovt i to deler: i) de som er fornøyd med SND-støtten, og ii) de som uttrykker mer misnøye med deler av SNDs innsats. De fornøyde bedriftene har fått det de var ute etter; tilskudd eller lån for å redusere risikoen ved sitt prosjekt, slik at de kan komme i gang raskere og satse dristigere. Disse bedriftene makter resten selv, de har nødvendig intern kompetanse, stort kontaktnett og så videre. Det er stort sett tale om bedrifter som har 'profesjonelle' eier og ledere, personer som har teknologisk og forretningsmessige kompetanse og et godt utviklet nettverk til nyttige samarbeidspartnere. Noen bedrifter har så å si et eget 'mentorprogram' i forbindelse med produktutvikling, det vil si erfarne bedriftsledere og i noen tilfeller også forskere som benyttes som diskusjonspartnere.

Nettverket omfatter også i noen tilfeller personer i SND. SND har således fungert som diskusjonspartnere og rådgivere for enkelte bedrifter, men det synes å kreve av bedriftene selv er ganske aktive i forhold til SND med å gi informasjon og be om møter.

De mer misfornøyde bedriftene erkjenner også betydningen av SNDs pengestøtte for gjennomføringen av sine prosjekter. Disse hadde imidlertid ventet og ønsker mer aktiv oppfølging fra SNDs side, der SND i større grad kunne vært en sparringpartner for bedriftene, der de kunne diskutere ulike problemer og søke råd og støtte. Dette er bedrifter som føler mange av de andre barrierene i boks 4.1 enn mangel på risikokapital. Det er gjerne tale om bedrifter som er etablert og ledet av en oppfinner eller en grunder med lite eller ingen tidligere erfaring fra etablering og drift av bedrifter. Etablererne kan ha god teknisk kompetanse, men mangler gjerne kompetanse i markedsarbeid og kommersialisering så vel et forretningsmessig nettverk. SNDs vanlige apparat gir lite 'myk' støtte til slike bedrifter. SND er stort sett reaktiv: Organisasjonen behandler søknader, gir støtte, og er da stort sett ferdig med prosjektet og bedriften, inntil en eventuell ny søknad. SND har nesten ingen aktiv oppfølging av bedriftene og prosjektene, men har dog en del veiledning, rådgivning og kompetanseoppbygging knyttet til ulike programmer (jamfør kapittel 2.2).

Ut fra resultater i spørreskjemaundersøkelsen (kapittel 5), så vel hos som Johansen og Eikeland (2000) og Isaksen (1997) synes det klart at bedrifter som ønsker SND som sparringpartner er overrepresentert i distriktene. Distriktene har gjennomgående relativt flere mindre bedrifter, flere bedrifter i tradisjonelle bransjer, færre 'knoppskytinger' fra ulike kompetansemiljøer og tynnere lokale næringsmiljøer å støtte seg til. Det peker på behovet for en annen arbeidsform og en annen vektlegging av virkemidler i distriktene versus mer sentrale områder. ENT-programmet (Etablering med ny teknologi) der nye bedrifter får bistand fra erfarne konsulenter og andre tilsvarende ordninger får svært god omtale av bedriftene i case-studiene. Her er det innleide konsulenter, ofte andre gründere eller erfarne

bedriftsledere, som utgjør det proaktive elementet i virkemidlet. Slike ordninger virker å være vel tilpasset mange nye bedrifter og bedrifter med relativt svak intern forretningsmessige kompetanse og nettverk. FRAM-programmet, som også omfatter konsulentbistand, vurderes også gjennomgående positiv av bedrifter som er intervjuet.

Alt i alt vurderes SNDs virkemidler å være spesielt nyttige for å redusere finansielle barrierer knyttet til innovativ aktivitet i distriktsbedrifter, som er en viktig type av barrierer. Derimot synes virkemidlene og den reaktive arbeidsformen å være mindre egnet til å redusere mange av de andre barrierene som særlig mindre ressurssterke distriktsbedrifter møter.

*Tabell 4.1: En oppsummering av resultater fra case-studiene*

<b>Bedriftens oppfatning av SNDs støtte</b>	<b>Begrunnelse</b>	<b>Behov</b>	<b>Idealtypisk bedrift</b>
Fornøyd	Har fått penger. Det var det som ble etterspurt	Redusere risiko	Profesjonelt ledet, stor intern kompetanse, nettverk
Misfornøyd	Har fått penger, men ønsket også aktiv oppfølging/ rådgivning	Redusere risiko + lære bedriftsutvikling, innovasjon, få nettverk	Ny og/eller tradisjonell familiebedrift, mangel på intern kompetanse og nettverk

---

## 5. Resultater og effekter av SNDs distriktssatsing

### Innledning

I dette kapittelet presenteres distriktsdimensjonen i resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen som er gjennomført av STEP-gruppen i forbindelse med evalueringen av SND. Undersøkelsen gav 525 svar. En slik spørreundersøkelse vil nødvendigvis søke å dekke en rekke behov, hvorav ikke alle kan prioriteres like høyt. Det følgende er derfor primært konsentrert om de momenter i undersøkelsen hvor SNDs distriktsprofil er eller bør være mest tydelig. For en mer detaljert analyse av resultatene fra surveyen viser vi til bedriftsrapporten, som eksisterer som egen delrapport, eller eventuelt bedriftsanalysene i hovedrapporten. Evalueringen har imidlertid også omfattet personlige intervjuer med bedriftsledere i en rekke bedrifter. 17 av disse finnes i virkeområde A-C, som vil være de virkeområdene vi primært behandler som "distrikt". Kapitlet viser informasjon fra noen av disse bedriftene. Eksemplene kan ikke være representative for distriktsbedrifter. Hensikten med eksemplene er å illustrere forhold som analyseres gjennom data fra surveyen til SND-bedrifter. Bedriftseksemplene er dessuten en god hjelp til å tolke hva som ligger bak tallene og oppfatningene som kommer til uttrykk i surveyen. Personlig intervju med bedriftsledere har gitt muligheter for å diskutere direkte med SNDs kunder og få fram opplysninger og følge 'tråder' underveis i samtalen som gir andre typer av opplysninger enn det er mulig å få fram gjennom avkryssinger i surveyen. Bedriftseksempler kan dermed gi en god forståelse av en del prosesser knyttet til SND-støtten, mens surveyen kan gi en representativ oversikt og muligheter for analyse av effekter ved SND-støtten.

De spørsmålene som er søkt besvart her er:

1. Skiller bedrifter som har fått støtte fra SND i distriktene seg fra bedrifter i sentrale strøk når det gjelder
  - Effekten av støtten fra SND?
  - Betydningen av SNDs støtte for gjennomføringen av prosjektet?
  - Vurderingen av SNDs støtte for bedriftens utvikling?
  - Vurderingen av SND generelt?
2. Hvilke erfaringer og vurderinger av SND har bedrifter i distriktene og i hvilken grad fyller SND de behov som næringslivet i distriktene har?

### Noen hovedtrekk ved bedriftsutvalget

Vi har svært få observasjoner i virkeområde D. Da dette i henhold til retningslinjene er det lavest prioriterte virkeområdet har vi valgt å behandle de få observasjonene i D som en del av 'kontrollgruppen'. Sone D og E<sup>25</sup> er følgelig i praksis slått sammen, og vi vil se på hvorvidt bedrifter i virkeområdene A, B og C skiller seg ut i forhold til

---

<sup>25</sup> Vi minner igjen om at 'sone E' er en konstruksjon for analytiske formål, og at det vi benevner E omfatter de delene av landet som ikke omfattes av det geografiske virkeområdet, og følgelig ikke kan tildeles distriktsrettet støtte fra SND.

disse på sentrale variable. På samme måte har vi i analysen som følger valgt å slå sammen virkeområdene A og B. Begrunnelsen er igjen at vi ønsker å sikre et solid antall observasjoner, og vi føler at også dette er naturlig i og med at A og B er de høyest prioriterte virkeområdene.

Kundebedriftene i virkeområdene A, B og C fremstår med en større andel av sin salgsinntekt fra uendrede produkter, og kan følgelig til en viss grad karakteriseres som mindre innovative. Spesielt skiller virkeområde E seg ut fra de andre områdene ved at bedriftene her oppgir betraktelig høyere inntekter fra nye produkter. For vesentlig endrede produkter finner vi ingen klar distriktsdimensjon.

Tilsvarende finner vi at kundebedriftene i virkeområdene A, B og C har et betraktelig større tyngdepunkt i lokale eller regionale markeder, og følgelig en tilsvarende mindre andel av sine inntekter fra nasjonale markeder eller eksport. Korreksjon for ulike sektorgrupper og størrelsesgrupper fjerner ikke denne sammenhengen, og ulik næringsstruktur kan derfor ikke forklare denne forskjellen. Et større innslag "lokalmarkedsbedrifter" blant SNDs kunder i det distriktpolitiske virkeområdet er en naturlig følge av SNDs bruk av den såkalte "traktmodellen" (se kapittel 2). Dette er gjengitt i modell 1. Kun sammenhenger som er signifikante med  $p \leq 0,05$  er gjengitt. (Se tekstboks 5.1 med forklaring av tabellene i dette kapitlet).

#### *Boks 5.1: Tabellforklaring til kapitlet*

Mange av tabellene i dette kapitlet gjengir regresjonskoeffisienter, B. Disse måler endringer i en enhets (her bedrift) verdi på en effektvariabel – i forhold til en referansegruppe representert ved konstanten - ved endringer i verdi på de valgte forklaringsvariablene. Regresjonskoeffisienten for en enkelt variabel gjelder for enheter som er like på de andre variablene som er inkludert. For eksempel, i tabellen under er effektvariabelen andel salg som går til lokale/regionale markeder, og forklaringsvariablene lokalisering etter virkeområde, bedriftsstørrelse og sektor. Verdien 10,728 angir følgelig at for to bedrifter i samme sektor- og størrelsesgruppe har bedriften i virkeområde D eller E en andel salg til lokale/regionale markeder som er lik konstantverdien i tabellen, mens bedriften i virkeområde AB har en verdi som er 10,728 prosentpoeng høyere enn konstanten.

P-verdiene angir statistisk signifikans - sannsynligheten for å finne de angitte verdiene i et tilfeldig trukket utvalg bedrifter, gitt at den reelle verdien for alle bedriftene i populasjonen som utvalget er trukket fra er lik null. Her betyr dette at det er 1,6% sannsynlighet for å finne forskjellen på 10,728 prosentpoeng, gitt at den reelle forskjellen mellom bedriftene i populasjonen (her alle SNDs kundebedrifter) er lik null. Jo høyere p-verdi, desto mindre sikkert er derfor resultatet. Merk at p-verdien alene ikke sier noe som helst om hvor interessant funnet er.

Denne formen for regresjonsanalyse forutsetter at forklaringsvariabelens samvariasjon med effektvariabelen er lineær. Dette er en uproblematisk forutsetning for idet forklaringsvariabelen kun har to verdier (eksempelvis har variabelen AB kun to verdier, "ja" for lokalisering i virkeområde A eller B, og "nei" for lokalisering andre steder), men mer problematisk eksempelvis for innvilget støttebeløp. Derfor er det i flere av tabellene to variabler som reflekterer den samme forklaringsvariabelen – en som angir den lineære sammenhengen, og en tilleggsvariabel som angir eventuell ikke-linearitet. Eksempelvis vil vi senere finne en ikke-lineær sammenheng mellom innvilget beløp og "styrket konkurranseevne i bedriften" – dette betyr at effekten er økende med støttebeløpet, samtidig som økningen pr krone støttebeløp er avtagende jo høyere det absolutte støttebeløpet er.



Bedrifter innen ellers sammenlignbar sektor og av sammenlignbar bedriftsstørrelse har følgelig en signifikant høyere andel av sine salgsinntekter fra regionale/lokale markeder ved lokalisering innen virkemiddelområdene A, B og C.

*Tabell 5.1: Oppgitt andel av salg som går til lokale/regionale markeder. Referansegruppe virkeområde: D og E. Referansegruppe bedriftsstørrelse: 1-19 ansatte og 20-99 ansatte. (N = 525. Forklart varians 9,3%.)*

Modell	B	p
1 Konstant	48,662	,000
Virkeområde AB	10,728	,016
Virkemiddelområde C	12,559	,007
Kunnskapsintensiv, forretningsmessig tjenesteyting	-19,357	,009
Industriproduksjon NACE 15-22	-14,877	,019
Industriproduksjon NACE 23-28	-21,246	,002
Industriproduksjon NACE 34-37r	-22,050	,004
Handel og HORECA	-15,705	,017
Antall ansatte 100 eller flere	-19,577	,011

Dette reflekteres naturlig nok i bedriftenes motiv med å utvikle det som er definert som ”det viktigste prosjektet”. Bedrifter i A, B og C oppgir en vesentlig høyere skåre på ”styrke regional konkurransevne” og ”utvidelse av eksisterende aktivitet”. Bedrifter i E skiller seg ut som de mest eksportfokuserte (vi er på dette punktet forsiktige med å uttale oss om bedrifter i D, da tallmaterialet er noe ”tynt” med få observasjoner. E skiller seg også klart ut med en vesentlig høyere skåre på variabelen ”introduksjon av nye produkter/etablering av ny virksomhet”).

Når det gjelder bedriftens motiv for å kontakte SND i forbindelse med det viktigste prosjektet finner vi lite divergens mellom områdene. Generell ”kapitaltilgang” skiller seg klart ut som det vesentligste motivet, men det er en del spredning på denne variabelen spesielt i områdene A, B og E. Uansett er det klart at dette er det viktigste motivet uavhengig av virkeområde. *SNDs spesielle kompetanse synes ikke å ha vært noe vesentlig motiv for noen av bedriftene, ei heller SND som ”langsiktig og kompetent samarbeidspartner*. Dette har betydning for vår tolkning av bedriftenes svar på sine erfaringer med SND. Behovet for å få sammensatt en komplett finansieringsløsning synes imidlertid å ha vært viktigere i virkeområdene A, B og C i forhold til D og E, men det er betraktelig spredning også på denne variabelen..

Hva som imidlertid er av både signifikant karakter og potensielt substansiell interesse er visse forskjeller i finansieringsstruktur i bedriftenes ”viktigste prosjekt”. Vi har valgt ut bedrifter med bekreftet ”igangsatt prosjekt”, og får følgende to potensielt interessante mønstre:

Tabell 5.2: *Bedrifter med bekreftet igangsatte og/eller gjennomførte prosjekter som kan fordele prosjektkostnader etter finansieringskilde. (N=489)*

	Prosent finansiering SND		Prosent privat, ekstern finansiering (ikke egenfinansiering og ny egenkapital)	
	B	p	B	p.
Konstant	24,586	,000	6,403	,000
Virkeområde AB	-3,800	,077	8,769	,000
Virkeområde C	-4,925	,037	9,660	,000
Innvilget beløp viktigste prosjekt	1,259E-06	,000	2,386E-07	,402

SND-finansiering utgjør med andre ord en signifikant *lavere* andel av totale prosjektkostnader i virkeområde C i forhold til referansekategoriene D og E, alle investeringsarter sett under ett. En slik sammenheng finner vi også for AB, men denne er ikke statistisk signifikant. For ”prosent annen privat finansiering”, dvs ekstern finansiering, finner vi at denne er signifikant høyere i virkeområdene A, B og C i forhold til D og E. Sistnevnte er spesielt interessant i lys av den lave utgangsverdien på egenfinansieringen – denne mer enn fordobles for bedriftene i gruppen AB i forhold til gruppen D og E. Disse sammenhengene er kontrollert for sektor og bedriftsstørrelse uten at dette gav noen signifikante utslag. Dette er interessant i det *antydtes* at det er vanskelig å forsvare SNDs distriktpolitiske rolle gjennom argumentasjon basert på at SND skal korrigere for svakere finanssystemer i distriktene, gitt sammenlignbare *prosjekter*. Distriktsbedriftene har rett og slett mer annen ekstern finansiering utenom SND enn bedrifter utenfor virkeområdene. Forutsetningen om sammenlignbare prosjekter er imidlertid ikke realistisk, og for vårt formål her har vi forsøkt å korrigere noe ved å skille mellom ulike investeringsarter (se vedlegg). En plausibel tolkning er at prosjektene i distriktene i større grad gjennomfører utvidelse av eksisterende virksomhet og kan sikres ved pant i kapitalutstyr (fysiske investeringer) og følgelig lettere lar seg finansiere privat. Tar vi vekk investeringsarten ’fysisk’ blir bildet som følger:

Tabell 5.3: *Bedrifter med bekreftet igangsatte og/eller gjennomførte prosjekter som kan fordele prosjektkostnader etter finansieringskilde – når ’fysiske investeringer’ er unntatt. (N=274)*

	Prosent finansiering SND			Prosent ekstern privat finansiering (ikke. egenfinansiering og ny egenkapital)		
	B	t	p	B	t	P
Konstant	32,144	19,481	,000	6,371	3,327	,001
Innvilget beløp	9,240E-07	3,653	,000	2,404E-07	,819	,414
Virkeområde AB	-,435	-,167	,867	7,463	2,468	,014
Virkeområde C	-3,642	-1,320	,188	14,704	4,591	,000
N	274			274		
Forklart varians	5,4%			7,7%		
P	0,002			0,000		

Det er med andre ord ingen signifikante forskjeller i andelen SND-finansiering for denne typen prosjekter, noe som i seg selv er substansielt interessant ut fra vårt argument om betydningen av pantstillelse. Med andre ord: Fra en høy utgangsverdi

på over 30% SND-finansiering skiller ikke virkeområdene seg ut med en høyere andel, og det blir på bakgrunn av dette alene følgelig vanskelig å opprettholde argumentet om at SND betyr mer for realisering av denne typen prosjekter i distriktene. Vi er imidlertid med dette fremdeles langt fra sammenlignbare prosjekter. Og vi merker oss at fremdeles er andelen ”annen privat finansiering” svært mye høyere i distriktene sammenlignet med D og E; spesielt virkeområde C skiller seg ut med en andel privat finansiering som er over dobbelt så høy som i D og E.

Vi vil fremheve at våre tall her er svært grove, slik at vi ikke har klart å nyansere de ulike prosjektene godt nok. Dette i seg selv kan forklare noe av mønsteret vi finner over. Vi velger imidlertid å betrakte den høyere andelen privat finansiering som antydninger om en reell sammenheng, men da som et uttrykk for den signaleffekten oppnådd SND-støtte gir overfor private finansieringsinstitusjoner. Uten å kunne etterprøve dette nøyere vurderer vi altså at tilsagn fra SND – for en distriktsbedrift – bidrar til å utløse en høyere andel ekstern privat finansiering. Følgelig vil dermed en høyere andel privat finansiering IKKE bety at SND-støtten var av mindre betydning, snarere tvert imot. Dette vil vi senere finne støtte for når vi analyserer prosjektaddisjonaliteten i prosjektene.

#### *Boks 5.2: Lite metallstøperi i virkeområde B*

##### **Manglende addisjonalitet av SNDs støtte**

Bedriften støper deler i metall med fiskeflåten som viktigste kunde. I 1996 investerte bedriften i nytt produksjonsutstyr for å være i stand til å støpe større deler og oppnå høyere kvalitet på produktene. Investeringen omfattet 0,5 mill kr. i produksjonsutstyr og 2,7 mill. kr. i lokaler. SND støtte investeringene i produksjonsutstyr med drøyt 150.000 kr. Bedriften ville gjennomført prosjektet også uten (den lille) SND-støtten. Prosjektet har ført til en mindre økning i omsetningen og to nye medarbeidere. Bedriften har etter hvert lært at søknader til SND ikke må vise for stor inntjening på investeringer om det skal innvilges støtte, og vil bruke denne kunnskapen ved nye søknader.

Når det gjelder støttekomponenten i tilsangsbeløpet, har vi beregnet denne ved å sette *risikorammen* til 100% ved tilskudd, 25% ved risikolån og 0% ved lavrisiko/grunnfinansieringslån. Deretter beregner vi støttekomponenten som risikoramme i prosent av innvilget beløp (se tekstboks). På denne måten har vi kunnet beregne gjennomsnittlig støttekomponent på det viktigste prosjektet – her er mønsteret i hovedsak som forventet på bakgrunn av SNDs retningslinjer for bruk av de ulike virkemidlene:

*Tabell 5.4: Gjennomsnittlig støtte komponent på det viktigste prosjektet*

	B	p
Konstant	75,818	,000
Virkeområde AB	14,174	,000
Virkeområde C	9,489	,019
Industriproduksjon NACE 15-22	-10,387	,037
Antall ansatte 100 eller flere	-13,272	,042

Risikoandelen øker naturlig med virkeområdeprioritet, også kontrollert for sektor og bedriftsstørrelse. Risikoandelen reduseres signifikant i størrelsesgruppen over hundre

ansatte. Her finner vi med andre ord det grove mønsteret som er å forvente; at SND bruker mer tilskudd for små og mellomstore bedrifter I virkeområdene A, B og C.

### *Boks 5.3: Innvilget beløp, risikoramme og støttekomponent – et regneeksempel*

For å klargjøre hva vi mener med risikoramme og støttekomponent kan vi lage følgende illustrerende eksempel: Bedriften mottar et tilsagn på 1000 000 for gjennomføring av et prosjekt. Av dette er 500 000 lavrisikolån, 300 000 høyrisikolån og 200 000 tilskudd. Risikorammen for lavrisikolånet er lik 0, for risikolånet lik 25% av 300 000 = 75 000 og for tilskuddet 100% av 200 000 = 200 000. Total risikoramme blir dermed 275 000. Støttekomponenten beregnes som risikorammen I prosent av innvilget beløp, dvs 275 000 av 1000 000 = 27,5%.

## **Det viktigste prosjektet**

De mønstrene som allerede er påpekt danner bakgrunnen for vår vurdering av SNDs distriktsrettede virkemidler. Den følgende analysen vil i stor grad basere seg på å identifisere eventuelle forskjeller mellom sammenlignbare bedrifter i ulike virkemiddelområder, i stor grad basert på data om ”det viktigste prosjektet. Dette er ikke er uproblematisk. I den grad vi har kunnet kontrollere for forskjeller som sektor og bedriftsstørrelse – og eventuelt investeringsart - kan vi snakke om ”sammenlignbare bedrifter”, men det betyr ikke at vi kan snakke om sammenlignbare *prosjekter*.

Videre er det nødvendig å problematisere hvorvidt det i det hele tatt er å forvente å finne signifikante forskjeller mellom ellers like bedrifter på tvers av områdene, og hva slike forskjeller substansielt betyr. Det kan argumenteres for at idet det eksisterer et eget særskilt virkemiddelapparat for bedrifter med en gitt lokalisering bør vi forvente at disse oppgir høyere effekter av SNDs støtte – men samtidig kan det også argumenteres for at nettopp manglende forskjeller mellom ellers i denne sammenheng ”like” bedrifter tyder på at dette særskilte støtteapparatet fungerer i henhold til intensjonene. Sagt på en annen måte – er det å forvente at distriktsbedriftene skal oppgi høyere effekt pr tilsagnskrone – spesielt fordi vi vet at støttekomponenten pr krone i tilskudd her vil være høyere? Eller tyder eventuelt manglende forskjeller på at virkemiddelsystemet fungerer etter intensjonene – at den høyere støttekomponenten kompenserer for ’distriktsulempet’, etter intensjonene? Vår vurdering er sistnevnte – at vi ved et velfungerende støtteapparat for distriktsbedriftene finner omtrent samme effekt pr krone støtte, noe som vil tyde på at den økte støttekomponenten for distriktsbedriftene er veldimensjonert i forhold til de faktiske behovene.

## **Harde effekter**

Bedriftene er bedt om å anslå effekten av det viktigste prosjektet. Effektvariablene i spørreundersøkelsen er delt i ”harde” effekter, ”myke effekter” og ”strategiske effekter”. ”Harde effekter” omfatter bedriftenes skåre på variablene ”styrket konkurransevne i bedriften”, ”økt effektivitet og reduserte produksjonskostnader”, ”økt salg på etablerte produktområder” og ”etablert salg på nye markeder/produktområder”. Førstnevnte er følgelig den mest generelle av effektvariablene, og er også den som gir de klareste signifikante forskjellene mellom områdene.

Vi har studert variasjoner mellom områdene for bedrifter med bekreftet igangsatte og/eller avsluttede prosjekter, og behandlet effektvariabelen som om den var kontinuerlig<sup>26</sup>. For bedriftsutvalget som helhet finner vi ingen positive samvariasjoner mellom våre forklaringsvariable – inkludert virkeområder og innvilgede beløp – og oppgitt effekt av prosjektet. Grupperer vi imidlertid bedriftene etter kriteriene a) andel salg fra lokale/regionale markeder  $\geq 50\%$  og b) andel salg fra lokale regionale markeder  $< 50\%$  får vi klare signifikante sammenhenger for den førstnevnte gruppen, men IKKE for den sistnevnte (modell 2 har absolutt ingen forklaringskraft). Sammenhengene er kontrollert for sektorgruppe og størrelsesgruppe, ikke-signifikante ( $p > 0,05$ ) sammenhenger er ikke gjengitt:

Tabell 5.5: Gjennomsnittlig skåre på variabelen ”styrket konkurranseevne i bedriften” etter innvilget beløp, virkeområde og sektor. Effektskåre fra 1 (uvesentlig) til 5 (vesentlig) Bedrifter med bekreftet igangsatt prosjekt, uten skåre 0 (ikke relevant) på effektvariabel.

	Modell 1 Bedrifter med andel salgsinntekter fra lokale/regionale markeder 50% eller mer		Modell 2 Bedrifter med andel salgsinntekter fra lokale/regionale markeder under 50%	
	B	p	B	P
Konstant	3,418	0,000	3,566	0,000
Innvilget beløp viktigste prosjekt	3,284E-07	0,001	-	-
Kurvilinearitet innvilget beløp	-1,647E-14	0,030	-	-
Område A og B	0,592	0,005	-	-
Område C	0,422	0,041	-	-
Industriproduksjon NACE 29-33	0,683	0,042	-	-
N	142		226	
Forklart varians	44%		-	
P	0,012		0,445	

Resultatet er svært interessant. Vi noterer først en høy utgangsskåre på effektvariabelen, og følgelig at det viktigste prosjektet generelt har vært betydningsfullt for bedriftene. I modell 1 finner vi klare sammenhenger mellom innvilget beløp og oppgitt skåre på variabelen ”styrket konkurranseevne i bedriften”, og bedriftene i virkeområde AB skiller seg ut med en klart høyere skåre enn bedriftene i referansegruppen D og E. Tilsvarende gjelder også for C, men her er forskjellene mindre. Altså: ”Lokalmarkedsbedrifter” i distriktene oppgir større effekt av SND-støtte til sitt viktigste prosjekt enn bedrifter i mer sentrale områder. Vi noterer oss at sammenhengen mellom effekt og innvilget beløp er konkav, altså avtagende med økende totalt støttebeløp. *Ingen av disse sammenhengene synes å gjelde for bedrifter med en andel av sine salgsinntekter fra lokale/regionale*

<sup>26</sup> Vanlig, lineær regresjon forutsetter i prinsippet at effektvariabelen er kontinuerlig, Denne forutsetningen er her brutt, men vi anser det som uproblematisk da verdiene på effektvariabelen angir en klar retning. Analysen vi imidlertid være følsom for ekstremverdier, og kun klart signifikante sammenhenger bør tillegges substansiell interesse.

markeder mindre enn 50%. Det er følgelig andre forhold enn innvilget beløp, virkeområde, sektor og bedriftsstørrelse som forklarer variasjoner i effektskåren for denne bedriftsgruppen.

At distriktsbedriftene med et regionalt markedsfokus skiller seg ut forklarer vi vet at disse i mindre grad står overfor de sterkeste periferi-ulempene, som avstand til sluttmarked og transportkostnader, samtidig som de faller inn under målgruppen for det distriktsrettede virkemiddelapparatet og følgelig nyter godt av det vi kan kalle 'periferi-goder'. Med et regionalt fokus følger også mindre konkurranse, og følgelig er det ikke urimelig å anta at det er disse bedriftene som vil fremvise den klareste sammenhengen mellom innvilget beløp og effekt. Sagt på en annen måte, vi er ikke overrasket over at det er kun i denne bedriftsgruppen vi finner støtte for den noe unyanserte hypotesen at effekt samvarierer enkelt med innvilget beløp. Egenskaper ved prosjektene i disse bedriftene kan også bidra til dette mønsteret. Det mest interessante av disse er resultatene er derfor mangelen på en klar sammenheng mellom effektskåre og bedriftsstørrelse, sektorgruppe, innvilget beløp og virkeområde for de andre bedriftene.

For de resterende "harde" effektvariablene har vi ikke klart å konstruere modeller med signifikant forklaringskraft, med unntak av variabelen "økt effektivitet og reduserte driftsomkostninger i produksjonen" der bedrifter i virkeområde AB – med en andel salgsinntekter fra lokale/regionale markeder større eller lik 50% - i gjennomsnitt oppgir en skåre som er 0,77 poeng høyere enn referansegruppens skåre. For C finner vi ingen signifikante forskjeller. Også disse er kontrollert for sektor, bedriftsstørrelse og innvilget beløp. En "flat" sammenligning av gjennomsnittsskårer for "økt salg på etablerte markeder" gir imidlertid en signifikant høyere effekt for bedrifter i virkeområde C, uten at vi tør å legge for mye i dette.

### **Myke effekter**

De myke effektene er, sammen med de strategiske, ikke noe mål i seg selv, men antatt å kunne realiseres i form av harde effekter på et senere stadium. For de "myke" effektvariablene har vi hatt tilsvarende problemer som over med å forklare variasjon i effektskåre.

Vi har derfor måttet håndtere disse variablene på en noe annen måte. Vi har gruppert bedriftene i to grupper, virkeområdene ABC og virkeområdene D og E, og sammenlignet skåre på variablene. Dette har gitt oss følgende resultater:

- Det eksisterer en svak, positiv samvariasjon mellom lokalisering i D og E og skåre på "forbedret evne til å bruke og samarbeide med universiteter, høyskoler, FoU-institutter og andre leverandører av kunnskapstjenester". Dette kan sannsynligvis dels forklares ved egenskaper ved at prosjektene ikke er sammenlignbare, og dels ved at slike kunnskapsleverandører er underrepresenterte i virkeområdene A, B og C.
- Tilsvarende synes det å eksistere en positiv samvariasjon mellom lokalisering i D og E og "forbedret evne til å vurdere, bruke og styre leverandører av kunnskapstjenester". Igjen minner vi om ikke-sammenlignbare prosjekter, og at slike kunnskapsleverandører er underrepresenterte i A, B og C

- Ingen klar virkeområdeprofil med hensyn på ”vesentlig kompetanseheving av ansatte”
- Ingen klar virkeområdeprofil med hensyn på ”ansettelse av medarbeidere med spesialistkompetanse som er ny for bedriften”

En god distriktsprofil skulle her reflektere de system-ulempene distriktsbedriftene opererer under, som mer begrensede arbeidskraftressurser (kompetanse), mangler ved det funksjonelle systemet som eksempelvis manglende forsknings- utdannings- og konsulentmiljøer, leverandørsystemer med mer. Det er vår oppfatning at vi her finner en svakhet ved dagens virkemiddelbruk, dels som en konsekvens av rollen som ”reaktiv” finansieringskilde for prosjekter bedriftene isolert kommer opp med. Dette bildet støttes av at bedriftene i surveyen jevnt over rapporterer å ha mottatt lite veiledning relatert til det viktigste prosjektet, slik dette her er målt. Vi finner ingen substansielt interessante forskjeller mellom bedrifter i virkemiddelområdene A, B og C, og bedrifter i referansegruppen D og E. Vi vil senere benytte dette som et argument for at SND bør innta en mer proaktiv rolle i distriktene.

Ved å supplere det empiriske materialet med resultater fra case-studiene belyses imidlertid noen poeng som er verdt å nevne når det gjelder ’myke effekter’. Et par eksempler er gjengitt i den innrammede teksten under:

#### *Boks 5.4: Myke effekter*

##### **Bedrift for avfallsgjenvinning i virkeområde A: God effekt av ’hard’ støtte**

Bedriften gjenvinner ulike typer avfall og utfører noe konsulentoppdrag ved oljetanker etc. SND ga opp mot 20% investeringstilskudd i forbindelsen med kjøp av ny maskin til 3 mill. kr. i 1997 for å sortere avfall. Denne investeringen førte til en økning i bedriftens omsetning på 10 mill. kr. i året, medførte to og en halv ny arbeidsplasser og sikret tre eksisterende. Effekten av investeringen var således betydelig. Bedriften mener SNDs bidrag i prosjektet kun var tilskuddet. Bedriften hevder at den ikke lærte noe av kontakten med SND, siden SND ikke tilbød rådgivning eller oppfølging i forbindelse med prosjektet. Bedriften mener SND behandlet prosjektet for seg selv og ikke så prosjektet som en del av bedriftens langsiktige utvikling. Det er for øvrig en mer generell oppfatning blant mange bedriftsledere både i og utenfor virkeområdet. SND anses som reaktiv. Organisasjonen venter på søknader om prosjekter, behandler disse, tildeler støtte, og har svært ofte lite veiledning, diskusjon og oppfølging av bedriften og dens prosjekt.

##### **Vindusprodusent i virkeområde A: SND med bidrag til omstilling og lederutvikling**

Bedriften utfører en rekke tjenester innenfor glass- og vindusproduksjon for et lokalt marked. Bedriften måtte omstille deler av virksomheten til produksjon av vinduer med aluminiumsrammer for å kunne opprettholde sin aktivitet på det lokale markedet. Omstillingen medførte en investering på 3,8 mill. kr med et tilskudd fra SND på kr. 700.000. Investeringen har ført til at bedriften har kommet inn på et nytt markedssegment, økt omsetningen med 3,5 mill. kr. og ansatt to nye medarbeidere (og tre andre nyansettelser ventes over tid). Bedriftens kontakt med SND i forbindelse med investeringen har kun vært søknad og tildeling av støtte. SND har ikke besøkt bedriften eller bidradd med veiledning. Bedriftslederen deltok imidlertid i FRAM-programmet i 1995, som anses som svært nyttig. Bedriftslederen lærte mye av både andre deltakere i programmet og av konsulenten som ble tilknyttet bedriftene. Generelt får FRAM (som er et kompetansehevingsprogram for å fremme strategi- og lederskapsutvikling i SMB) svært god karakter blant flere bedriftsledere som er intervjuet i forbindelse med evalueringen. Lederne legger vekt på at de har lært å tenke mer analytisk om markeder, konkurranse, utvikling av kompetanse i bedriften og generell bedriftsutvikling.

## Strategiske effekter

Med hensyn på de ”strategiske effektene”<sup>27</sup> finner vi noen interessante mønstre, som gjelder uavhengig av andel salg til lokale/regionale markeder. Vi kontrollerer for sektorgruppe, innvilget beløp og størrelsesgruppe, og får følgende signifikante sammenhenger for variabelen ”styrket omstillingsevne internt i bedriften”:

Tabell 5.6: Gjennomsnittlig skåre på variabel ”styrket omstillingsevne internt i bedriften”, for bedrifter med igangsatt prosjekt. Kontrollert for innvilget beløp, sektorgruppe og størrelsesgruppe. Kun bedrifter som ikke oppgir ”ikke relevant” på effektvariabelen. Skåre fra 1 (uvesentlig) til 5 (vesentlig)

	B	p
Konstant	1,636	,000
Virkeområde AB	,635	,001
Virkeområde C	,480	,019
Antall ansatte 100 eller flere	,896	,016

Dataene viser at bedriftene både i virkeområdene AB og C skiller seg signifikant ut fra referansegruppen D og E. Denne forskjellen må videre ses i forhold til en svært lav utgangsverdi, slik at vi vurderer denne sammenhengen som substansielt interessant. Det viktigste prosjektet oppgis følgelig å ha hatt en betraktelig bedre effekt på distriktsbedriftenes omstillingsevne enn på omstillingsevnen til bedrifter i sentrale strøk. I lys av det allerede skisserte mønsteret der distriktsbedriftene har betraktelig høyere andel av sine salgsinntekter fra etablerte produkter solgt i lokale/regionale markeder vurderer vi denne effekten som svært positiv.

### Boks 5.5: Grafisk bedrift i virkeområde A

#### SND viktig for nettverksbygging

Eksemplet er en grafisk bedrift med 12 ansatte. SND har vært viktig for å etablere bransjenettverk som denne bedriften er en del av. Ett nettverk omfatter Nord-Norge. Nettverket fungerer som en teknologipartner der bedriften kan kjøpe kurs innen opplæring/etterutdanning til svært konkurransedyktige priser. Opplæring av arbeidskraft er et nærmest konstant behov i grafisk industri på grunn av raske teknologiske endringer. Bedriften er også med i produksjonsnettverk. Bedriftens lokale marked er begrenset, og det er ikke økonomisk lønnsomt å investere i utstyr til alle typer av trykkeritjenester. En løsning er å spesialisere seg på noen produkter og kjøpe inn tjenester fra andre spesialiserte bedrifter. I 1999 utgjorde innkjøp fra andre grafiske bedrifter 13-14 % av omsetningen.

## Realiseres forventede effekter?

Et alternativt mål på effektene av prosjektet er hvorvidt bedriftene oppgir at prosjektet har svart til forventningene. Her finner vi at bedrifter i virkeområdene A og B skiller seg positivt ut. Samtidig finner vi at mønsteret i det ovenstående, med klare forskjeller mellom bedrifter med mer eller mindre enn 50% av salgsinntektene sine fra lokale og/eller regionale markeder ikke går igjen her. Det er kontrollert for sektorgruppe og størrelsesgruppe. Kun signifikante sammenhenger ( $p \geq 0,05$ ) er gjengitt.)

<sup>27</sup> A) forbedring og styrking av strategiutviklingen i bedriften, b) etablert samarbeid eller allianser med kunder, leverandører eller konkurrenter samt c) styrket omstillingsevne i bedriften.



Tabell 5.7: Har prosjektet svart til forventningene vedrørende lønnsomhet? Skåre fra 1 til 4 for overhodet ikke til i fullt monn. Bedrifter med bekreftet igangsatte og/eller sluttførte prosjekter.

		B	p
	Konstant	2,329	,000
	Virkeområde AB	,478	,001
	Innvilget beløp viktigste prosjekt	6,329E-08	,031
N	493		
Forklart varians	6,5%		
P	0,002		

Utgangsverdien på variabelen er lav, men økende med innvilget beløp. Vi finner ingen signifikant kurvelinearitet for effekten av innvilget beløp, slik at denne vil øke lineært med innvilget beløp.

Tilsvarende kan vi spørre for de andre forventningsvariablene, og får følgende resultater:

- Vi finner ingen klar samvariasjon mellom virkeområde og oppnådd ”konkurransedyktighet på viktigste markeder”. Vi klarer følgelig ikke å identifisere noen klar distriktsdimensjon. Gruppering etter markedslokalisering gir ingen signifikante utslag.
- Vi finner tilsvarende ingen samvariasjon med hensyn på oppnådd ”opplæring og omstillingsevne i organisasjonen”. Vi klarer følgelig ikke å identifisere noen klar distriktsdimensjon, ei heller ved å gruppere bedriftene etter markedslokalisering. Sistnevnte gir svake antydninger om en viss sektorprofil, uten at vi tør å legge noe særlig i dette her.
- Modellen gir ingen forklaringskraft for variabelen ”strategiutvikling og – gjennomføring”.

For produktivitet i bedriften finner vi, ikke uventet på bakgrunn av det mønsteret som allerede er fremkommet angående profil i ”det viktigste prosjektet”, at bedrifter i virkeområdene A, B og C skiller seg klart ut fra en lav utgangsverdi:

Tabell 5.8: I hvilken grad er forventninger vedr produktivitet i bedriften tilfredsstillt? Kun bedrifter med bekreftet igangsatte og/eller slutførte prosjekter, uten skåre "ikke relevant" på effektvariabel. Skåre fra 1 (overhodet ikke) til 4 (i fullt monn)

		B	p
	Konstant	1,526	,000
	Virkeområde AB	,656	,000
	Virkeområde C	,500	,005
	Innvilget beløp viktigste prosjekt	8,318E-08	,022
	Industriproduksjon NACE 15-22	,519	,019
	Industriproduksjon NACE 34-37	,839	,003
N	486		
Forklart varians	10,5%		
P	0,000		

Et påtrengende spørsmål er *hvorfor* prosjektet eventuelt ikke har svart til forventningene. I dette kan det ligge klare indikasjoner på i hvilken retning SND eventuelt bør endre sin arbeidsform, og det eksisterer potensielt forskjeller mellom de ulike virkeområdene. Bedriftene som oppgir at prosjektet ikke har svart til forventningene er bedt om å oppgi hvorfor. Dette gir oss følgende:

- Ingen signifikant samvariasjon mellom virkeområde og "urealistiske forventninger til markedsutvikling"
- Signifikant flere bedrifter i gruppen DE – 11,5% - oppgir "urealistiske forventninger til produkter og markedets aksept av disse" som årsak, sammenlignet med bedrifter i ABC med sine 5,3%. Dette kan potensielt forklares med at porteføljene i D og E inneholder flere nyskappingsprosjekter.
- Praktisk talt ingen bedrifter oppgir manglende oppfølging fra SND som viktig for at forventningene ikke ble oppnådd. Ingen forskjell mellom ulike virkeområder (1,8% i gruppen ABC, mot 2,1% i gruppen DE). Problemer med oppfølging og fullføring internt i bedriften betyr lite, og det er ingen signifikante forskjeller mellom virkeområdene (5% av bedriftene i ABC, og 8% av bedriftene i DE hvor prosjektet ikke har svart til forventningene oppgir dette som årsak)
- Et tilsvarende mønster finner vi for "manglende kapital- eller finansieringsgrunnlag for å fullføre prosjektet", med henholdsvis 7% i gruppen ABC og 8,9% i gruppen DE. Denne er ikke signifikant. Også "svak risikovurdering av prosjektet" fremstår som lite betydningsfullt, og uten forskjeller mellom virkeområdene.

Det er således ikke på dette grunnlaget mulig å konkludere hvorvidt det er spesielle årsaker som gjør at prosjekter i distriktsbedriftene ikke svarer til forventningene, vis a vis prosjekter i bedrifter i sentrale strøk, og finner her ingen klare indikasjoner på hvorvidt SND bør endre sin arbeidsform overfor distriktsbedriftene. Ut fra svarene på disse spørsmålene er det heller ikke mulig å spore særegne distriktsulemper som spesielt hemmer prosjektgjennomføring i distriktene.

#### *Boks 5.6: Konsulentbedrift i virkeområde C*

##### **SNDs bidrag ved nyetablering og opplæring**

Dette eksemplet er et reklamebyrå med 6 ansatte. Bedriften har ekspandert med et nytt datterselskap (med en 50% eierandel) som utfører internettdesign. Etableringen av det nye selskapet ble støttet med 250.000 kr. av SND; en støtte som ble benyttet til opplæring av de fem ansatte. Bedriften ser i det hele tatt SNDs 'myke' støtte som viktig og ønsker å bli med i BIT-programmet og FRAM-programmet. SND-støtten var viktig, men ikke avgjørende for at etableringen av det nye internettselskapet kom i stand. SND var imidlertid avgjørende for etableringen av reklamebyrået i 1993.

### **Prosjektaddisjonalitet**

I det følgende vil vi forsøke å besvare hvilken utløsende effekt SND-støtten hadde for gjennomføringen av prosjektet, og spesielt distriktsdimensjonen i denne variabelen. Det er på sin plass å nok en gang minne om at vi ikke sammenligner like prosjekter. Videre er det på sin plass å minne om det mønsteret vi allerede har funnet der andelen annen privat finansiering er signifikant, og vesentlig, høyere for bedrifter i virkeområdene A, B og C sammenlignet med D og E. Vi vet også at støttekomponenten i det totale tilsagnet er høyere i distriktene.

Med dette som bakgrunn spør vi i hvilken grad bedriftene oppgir at SNDs støtte var avgjørende for at prosjektet skulle gjennomføres. Effektvariabelen varierer her fra 1 (ikke viktig) til 4 (avgjørende; prosjektet ikke gjennomført uten SND-finansiering). Som utgangshypotese har vi at risikorammen for prosjektet er den viktigste forklaringsvariabelen for betydningen av SND-støtte, dvs at tilskudd har en svært utløsende effekt (da andre, private alternativer er begrensede), risikolån har en betraktelig utløsende effekt (også da andre, private alternativer mangler) og grunnfinansieringslån har en begrenset utløsende effekt (da det kan antas at det finnes gode private alternativer til grunnfinansieringslån gjennom SND. Videre antar vi at den utløsende effekten varierer med SNDs andel av totale prosjektkostnader.

SNDs finansieringsbistand har i henhold til modellen hatt en betydelig utløsende effekt, med en gjennomsnittsskåre på 3 som utgangsverdi. Det er ingen forskjeller mellom de ulike sektorgruppene, og kun størrelsesgruppen 100 eller flere ansatte skiller seg ut med en signifikant lavere gjennomsnittsskåre. Ikke uventet fremstår risikorammen med en betydelig, men konkav (avtagende, ikke-lineær – se tekstboks 1) påvirkning på effektvariabelen, og heller ikke uventet finner vi at betydningen øker med økende andel SND-finansiering. *Kontrollert for bedriftsstørrelse, risikoramme, andel SND-finansiering og sektor finner vi imidlertid ingen forskjeller mellom virkeområdene.* En bedrift i AB oppgir ikke noen signifikant større avhengighet av SND-finansiering, *ved gitt bedriftsstørrelse, sektor, risikoramme og andel SND-finansiering.*

Tabell 5.9: Hvor viktig var SNDs finansieringsbistand? Skåre fra 1 (ikke viktig) til 4 (avgjørende). Gjennomsnittsskårer for bedrifter med igangsatte prosjekter.

	B	p
Konstant	3,015	0,000
Risikoramme viktigste prosjekt	3,248E-07	0,000
Kurve-linearitet risikoramme	-2,906E-14	0,001
SNDs andel av totale prosjektkostnader	5,479E-03	0,001
Område A og B	-	-
Område C	-	-
Antall ansatte 100-	-0,374	0,015
N	463	
Forklart varians	10,5%	
P	0,000	

Imidlertid vet vi at risikorammen er høyere for ellers sammenlignbare bedrifter i distriktene, slik at vi finner en indirekte addisjonalitetseffekt gjennom den høyere risikorammen. Samtidig vet vi også at andelen privat finansiering er høyere i distriktsbedriftene. Argumentet blir som følger: Gitt en lik andel SND-finansiering på det viktigste prosjektet mellom virkeområdene, gitt en høyere andel privat, ekstern finansiering i distriktene og gitt lik oppgitt betydning av SND-finansieringen slutter vi at vi finner to indirekte addisjonalitetseffekter: For det første gjennom de tidligere nevnte *signaleffektene* tilsagnet gir utad i private kapitalmarkeder – som antas å muliggjøre den høyere andelen privat finansiering, og for det andre gjennom den *høyere støttekomponenten* i distriktene. Det må has i mente at tabellen over sammenligner prosjekter med *lik støttekomponent/risikoramme*, en størrelse vi vet vil være høyere i distriktene. På bakgrunn av sammenhengen mellom risikoramme og addisjonalitet, og den høyere risikorammen i distriktsbedriftene, vil vi derfor konkludere med at SND har hatt en høyere utløsende effekt for det viktigste prosjektet i distriktsbedriftene vis a vis bedrifter i sentrale strøk. Dette kan vises ved følgende regneeksempel, der det totale tilsagnet er på en million kroner gitt til et prosjekt ikke omfatter fysiske investeringer. Sammenlignbare bedrifter i gruppen A og B har et gjennomsnittlig støttekomponent på 90%, mens det tilsvarende tallet for D og E er på 75,8%. Risikorammen for AB-gruppen utgjør følgelig 900 000, mens den for DE-gruppen utgjør 758 000. Det er ingen signifikante forskjeller i andel SND finansiering mellom områdene, og vi setter den her til 20%. Dette gir en gjennomsnittlig skåre på 3,417 for gruppen AB, og 3,370 for gruppen DE. *I dette eksempelet har følgelig SNDs finansiering hatt en betraktelig utløsende effekt for prosjektene uavhengig av virkeområde; samtidig som den økte støttekomponenten til distriktsbedriftene i gjennomsnitt bidrar til å gi en marginalt høyere utløsende effekt i gruppen AB.* I tillegg kommer de nevnte signaleffektene, som vi antar utløser i det minste deler av den høyere andelen privat, ekstern kapital.

### Bedriftenes totalvurdering av SND

Det er i spørreundersøkelsen formulert en rekke spørsmål som er ment å fange opp bedriftenes totale erfaring med SND, også utover det enkeltstående ”viktigste prosjektet”. Variablene er ment å fange opp så vel ”harde” sider ved SNDs produkt –

finansieringsløsninger - så vel som de mer myke sider som nettverksdannelser, rådgivning og kompetanseoverføring.

Våre data tyder klart på at

- Bedriftene oppgir jevnt over å ha fått finansieringsbistand godt tilpasset sitt behov, uten at det eksisterer noen spesiell virkeområdedimensjon ved dette. Dette velger vi å tolke dit hen at SND leverer et godt produkt for ”hard” støtte til distriktsbedriftene
- Det eksisterer heller ingen spesiell distriktsdimensjon ved hvor aktiv SND har vært i utformingen av tilpasset finansieringsløsning. SND skårer jevnt over lavt på hvorvidt den har bidratt til å ”klargjøre mål og gjennomføre endringsprosesser”, uten at det heller her eksisterer noen forskjell mellom virkeområdene. Også dette velger vi, på bakgrunn av diskusjonen om hvorvidt det er å forvente å finne forskjeller, å tolke dit hen at SND leverer et godt produkt for ”hard” støtte til distriktsbedriftene.
- SNDs kunder synes godt fornøyd med SNDs tjenestevillighet og serviceinnstilling, men heller ikke her eksisterer det noen forskjell mellom virkeområdene.
- Det er en klar, positiv samvariasjon mellom lokalisering i virkeområde A, B og C, og en høyere skåre på hvorvidt ”SND har bidratt til et grunnlag for fremtidig nyskaping, omstilling og konkurransevne i bedriften”, sammenlignet med lokalisering i D og E.
- SND oppfattes av kundebedriftene å kun i liten grad bidra til etablering av nettverk med andre bedrifter eller institusjoner, uavhengig av virkeområde-lokalisering.
- Kundebedriftene oppgir jevnt over at de er ”ganske fornøyd” (median på 4 med fem som høyest mulige skåre, uavhengig av virkeområde) med den samlede bistanden de har fått av SND.

## Konklusjon

Vår totalvurdering er at SND leverer et godt produkt for ”hard” støtte til distriktsbedriftene. Vi sitter imidlertid igjen med en følelse av at det potensialet som utvilsomt ligger i SND-systemet som en viktig distriktpolitisk aktør ikke fullt ut realiseres, men samtidig at de *manglende* forskjellene mellom distriktsbedrifter og bedrifter i sentrale strøk, slik disse er presentert her, tyder på et virkemiddelapparat som i det store og hele er velfungerende. Det må ha i mente at vi ikke har klart å finne systematiske forskjeller mellom bedrifter lokalisert i de ulike virkeområdene med hensyn på effekter av viktigste prosjekt, annet enn på to variable der gruppen lokalisert i virkeområde A, B og C med en salgsandel på mer enn 50% fra lokale eller regionale markeder skiller seg klart positivt ut med en høyere oppgitt effekt av SND-støtten.

Motiv for å kontakte SND røper forventninger til hva som kan oppnås ved slik kontakt. Vårt materiale synes å antyde at forventningene til å få annet ut av kundeforholdet enn kapitalstøtte i en eller annen form er små, noe som bidrar til å forklare hvorfor bedriftene oppgir å ha mottatt svært lite veiledning fra SND, men samtidig i det store og det hele sier seg godt fornøyd med tilbudet fra institusjonen. Kundeforholdet, slik dette fremstår her, kan derfor beskrives som at bedriftene utvikler prosjektene autonomt – i distriktene prosjekter som er lite fokusert på nyskaping og nye markeder – for deretter å kontakte SND for å få disse i det minste delfinansiert. Helhetsinntrykket av lite veiledning, små forventninger til kompetanseressurser, en relativt stor andel annen privat finansiering i distriktene i forhold til sentrale strøk – for prosjekter med et sterkt fokus på etablerte produkter i lokale/regionale markeder – er nettopp vår bakgrunn for å spørre hvorvidt potensialet i den distriktspolitiske rollen til en aktør med jevnt over svært fornøyde kunder, og følgelig i det store og det hele et godt produkt, tas fullt ut. Vi vet at langsiktig utviklingsevne står og faller på nyskapingsevne, og føler at det er nærliggende å ta dette til inntekt for at SND bør innta en mer proaktiv rolle i distriktene. Samtidig tyder våre data på at den ”myke” dimensjonen ved distriktspolitikken ikke synes å bli fullt ivaretatt av SND. At distriktsbedriftene i sum oppgir å være fornøyd med den rollen SND har i dag kan ikke brukes som argument mot en slik rolle, snarere tvert imot: Vi tolker dette dit hen at det er vesentlige gevinster å hente på et større fokus på utvikling og omstilling, der *den langsiktige relasjonen mellom SND og kundebedriftene i distriktene* bidrar til å stimulere nyskaping og nytenkning i disse. På mange måter er dette lærdommen fra omstillingsområdene, der finansiering kobles med en aktiv rolle som samtalepartner, rådgiver og pådriver – om enn ikke initiator. Dette krever en *noe* annen arbeidsform fra SNDs side, uten at dette nødvendigvis behøver å implisere at de finansielle verktøy som aktøren i dag benytter bør endres. Den proaktive rollen vi ser for oss betyr heller ikke at SND skal fortelle bedriftene hva de bør gjøre og hvordan, men den betyr en tilstedeværelse i bedriftsmiljøene som er frigjort fra enkeltprosjektene som støttes. Eksemplene i tekstboksen under kan bidra som illustrasjon:

#### *Boks 5.7:*

##### **Nettverksbedrift i virkeområde C: SND som proaktiv aktør**

Bedriften, med én ansatt, organiserer et nettverkssamarbeid mellom 22 fiskeoppdrettere. Bedriftene forhandler priser på felles innkjøp, gjennomfører markedsundersøkelser, bidrar med salg til Japan, har innført kvalitetstesting etc. SND tok selv initiativ til å støtte dette nettverket. Et felles salgsselskap for fiskeoppdretterne søkte etter en person som kunne være ’nettverkskoordinator’ i 1997. SND kontaktet selskapet og tilbød sin støtte. SNDs støtte besto av et tilskudd for å etablere nettverket, samt at SND bidro med å definere hvilke oppgaver nettverket skulle ta på seg. SND bidro således med viktig støtte og rådgivning ved oppstarten av nettverkssamarbeidet, men har ikke fulgt opp arbeidet i nettverket i tiden etter.

##### **Teknologiutviklingsbedrift i virkeområde C: ’Myk’ støtte fra SND**

Bedriften (eller nettverket av bedrifter og forskere) utvikler nye produkter for kommersialisering, enten gjennom å selge patenter eller etablere en ny bedrift sammen med andre investorer. SND har bidradd til å finansiere utvikling av utstyr for oljebransjen. Etablereren og lederen i bedriften mener SND har blitt mer profesjonell de siste fem årene, slik at organisasjonen er en mer relevant diskusjonspartner. Lederen mener også at SND er mer villig til å bruke tid på å diskutere og gi råd om prosjekter enn tidligere. Saksbehandlerne anses som kompetente, men de kan ofte ha behov for mer spesifikk industrierfaring. SND har imidlertid satt sammen en gruppe med eksterne eksperter som

diskuterte prosjekt og forretningsplan til bedriften. Bedriftslederen har lært mye om utvikling av forretningsplaner og budsjettering gjennom slike diskusjoner med SND.
--

Bedriftene angir lave verdier på alle variabler som måler såkalte ”myke” effekter, samtidig som en viktig rolle for en distriktpolitisk aktør ville være å bidra til å koble distriktsbedrifter med kompetansemiljøer i andre deler av landet, kompensere for systemulempen og ulemper ved manglende konkurranse. Her er det imidlertid bedrifter i D og E som skiller seg positivt ut fra helheten i tallmaterialet, idet vi har klart å finne slike forskjeller. Dette henger sammen med det vi har identifisert som i en begrenset høyere prosjektaddisjonalitet i virkeområdene A, B og C i forhold til referansegruppen D og E: Vi mistenker at dette i stor grad skyldes at prosjektene vi har sammenlignet ikke er sammenlignbare, noe som støttes av vårt tallmateriale på hvorfor bedriftene kontakter SND. Vårt argument blir derfor at SND i større grad må fokusere på å få frem gode prosjekter, ikke *for* bedriftene men *i relasjon med* bedriftene; og eventuelt som kobling mot eksterne kompetansemiljøer.

Fra systemteori som fremhever innovasjon, nyskaping og omstilling som en funksjonelt, institusjonelt og sosialt kontekstualisert prosess - en prosess der historie, kultur, sosial kapital, kunnskap, institusjonell struktur og produksjonsstruktur kontinuerlig utvikles i samspill med hverandre - der koblinger mellom ulike aktører er av sentral betydning, vet vi at noe av forklaringen på den underliggende forskjellen i prosjektene mellom virkemiddelområdene ligger nettopp i de ulike systemene bedriftene er en del av. SNDs rolle bør følgelig være å i større grad virke utløsende på atferdsendringer som det systemet bedriftene i seg selv er lokalisert i ikke initierer – støttet av kapital som kan bidra til å realisere gevinstene som følger av disse endringene. For, selv om distriktsbedriftene i dette datamaterialet fremstår med en større andel privat finansiering, er det ikke sannsynlig at dette mønsteret vil vedvare ved en eventuell dreining mot mer nyskapende, og følgelig mer risikable, prosjekter. Snarere tvert imot. En mer proaktiv rolle vil følgelig også bidra til å øke betydningen av det virkemiddelapparatet SND har tilgjengelig i dag. SNDs arbeidsform bør endres slik at bedriftene i større grad kommer til SND med ”gode” prosjekter, og i interaksjon med den utviklingskompetansen SND eller eksterne samarbeidspartnere besitter, utvikler gode prosjekter – det vil si prosjekter som vil innebære vesentlig utvikling i form av nyskaping, strategiutvikling og/eller kompetanseutvikling. Det at bedriftene bevisst bruker SND og andre ’systemaktører’ som sparringpartnere i *utviklingen* av prosjekter SND kan igjen danne grunnlaget for endringer i bedriftenes langsiktige strategier og atferd. Vårt empiriske grunnlag tyder på at dette behovet er spesielt stort for distriktsbedriftene. Når vi fremhever at vi ønsker et større fokus *adferdsaddisjonalitet* forutsetter dette følgelig at det fremdeles eksisterer et virkemiddelapparat basert på prosjektaddisjonalitet.

Det ovenstående er ikke fra evalueringens side først og fremst ment som en kritikk av dagens virkemiddelapparat, men heller som forslag for hvordan dette kan videreutvikles. På bakgrunn av det presenterte tallmaterialet vurderer vi at den distriktpolitiske dimensjonen er godt ivaretatt i dagens SND-system. Bedrifter lokalisert i virkeområdene A, B og C med et lokalt/regionalt markedsfokus oppgir en høyere skåre på den generelle effektvariabelen, og på økt effektivitet og reduserte driftsomkostninger i produksjonen – uavhengig av markedsfokus oppgir de en signifikant høyere skåre på variabelen ”styrket omstillingsevne internt i bedriften”, og de oppgir en klart høyere skåre på spørsmålet om ”SND har bidratt til et grunnlag

for fremtidig nyskaping, omstilling og konkurransevne i bedriften". Det at støttekomponenten (som grovt sagt viser andelen tilskudd kontra lån) i tilsagnene til distriktsbedriftene er høyere bidrar dessuten til å gi en noe høyere utløsende effekt. Vår anbefaling er følgelig ikke å endre virkemiddelinnretningen, men å utløse et større potensial ved å vri *strategisk fokus* og *arbeidsmåter* mer mot de 'systemene' bedriftene inngår i. Det krever et supplement til – ikke en erstatning av - de virkemidlene som benyttes i dag, eventuelt kun en endring i den faktiske bruken av de eksisterende virkemidlene.



---

## 6. Ordningen med omstillingsområder: et framtidsrettet virkemiddel?

I kapittel 2 argumenterte vi ut fra nyere litteratur for at formulering av distriktpolitikk i en post-fordistisk lærende økonomi også må skje ut fra et systemperspektiv på økonomisk virksomhet, hvor det anlegges et helhetlig perspektiv på de relevante aktører som politikken skal fange inn og virke overfor. Et slik perspektiv er etablering av *lærende regioner*, forstått som regionale utviklingskoalisjoner (jmfør de teoretiske perspektivene som ble gjennomgått i kapittel 3). Lærende regioner er imidlertid ikke noe som eksisterer i utgangspunktet, men blir til gjennom kollektive, politiske vedtak. Det vil si at det er en konstruksjon, som kan tjene som et politisk rammeverk for formuleringer av *partnerskapsbaserte* (privat-offentlig) *utviklingsstrategier*. Det betyr blant annet å trekke med seg en rekke ulike aktører i lokalt eller regionalt basert utviklingsprosess.

I opplegget for evalueringen av SND mente vi at arbeidet med omstillingsområder *muligens* kunne utgjøre et viktig eksempel på arbeid med å anlegge et systemperspektiv på regionalt basert utviklingspolitikk. Vi har derfor lagt ned et betydelig arbeid i å evaluere arbeidet i omstillingsområdene ut fra dette perspektivet. Dette arbeidet beskrives og vurderes i kapittel 6, mens de viktigste konklusjonene fra arbeidet er innarbeidet i kapittel 8.

I det følgende vil forsøke å belyse SNDs rolle i såkalte omstillingsområder – en rolle som i tillegg til tilstedeværelsen av det tradisjonelle støtteapparatet er definert som kvalitetssikring, oppfølging og rådgivning. Rapporten vil behandle SND og omstillingsarbeid generelt, med referanser til dybdestudier av tre omstillingsområder. Vi vil fokusere på de prosessene som initieres i lokalsamfunnet, på den problemforståelse arbeidsmåten representerer og på arbeidets forankring i nyere teori om regional utvikling. Omstillingsarbeidet har gjennomgått en betydelig utvikling på 90-tallet - ikke minst med etableringen av SND i 1993 - og SND er kun en av mange aktører i omstillingsprosessene slik disse fremstår i dag. Dette har bidratt til å komplisere vårt arbeid, ikke minst fordi SND i seg selv er representert ved to relativt autonome aktører – SNDs avdeling for regional omstilling (Reg) og de berørte distriktskontorer. Vår gjennomgang vil derfor begynne med å skissere den historiske utviklingen i omstillingsområdene, og den kontekst SNDs arbeid må skje i. Vi vil allerede her påpeke at omstillingsarbeid er svært vanskelig, og at vår analyse av SND Regs rolle i omstillingsområdene må vurderes i lys av dette.

### Følgende forkortelser blir brukt i analysen:

HAMEK	Harstad Mekaniske Verksted AS
HUAS	Harstad Utviklingsselskap AS
HSI	Harstad Skipsindustri AS
KRD	Kommunal- og Regionaldepartementet
NHD	Nærings- og handelsdepartementet
OMPROV	Omstillingsprogrammet for verkstedindustrien i Sør-Troms og Nordre Nordland
PLP	Prosjektlederprosessen
RUP	Regionale utviklingsprogrammer
SND	Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond

SND Reg	SNDs avdeling for regional omstilling
SNP	Strategisk næringsplan
VIG	Vekst i Grenland

## Historikk, roller og erfaringer

*Omstillingsområder* vil i det følgende bli forstått som kommuner/regioner med spesielt problematisk næringsstruktur – opprinnelig kommuner der tidligere hjørnesteinsbedrifter har blitt lagt ned og/eller redusert sin virksomhet betraktelig – og der det er satt inn tiltak som søker å fremme levedyktige “lokalsamfunn” fremfor tiltak rettet alene mot isolerte enkeltbedrifter. Utover 90-tallet er omstillingsområder gitt en bredere definisjon, og den direkte koblingen til ensidige industristeder er forlatt (Guvåg 1999:2). Tiltak vil her bli forstått som bruken av KAD/KRDs særskilte bevilgning til gjennomføringen av arbeidet med omstilling i kommuner som faller inn under kriteriene for tildeling av disse; “*at et område (kommune/region), som hovedregel, må ha en reduksjon i den direkte sysselsettingen ved hjørnesteinsbedrift /-næring på minimum 10 pst. av total sysselsetting i området. Unntaksvis kan områder med særskilte og langsiktige problemer knyttet til omstrukturering innen næringslivet få støtte fra denne bevilgningen*”. Målet med denne såkalte Omstillingsbevilgningen over statsbudsjettets kap 552 post 56<sup>28</sup> er lønnsomme arbeidsplasser og økt verdiskapning (KRD:11); bevilgningen skal bidra til å styrke næringsgrunnlaget ved at området får en mer robust og bredere næringsstruktur (ibid), og bidra til å styrke den lokale og regionale utviklingsevnen. Det legges stor vekt på lokal deltagelse, og en forutsetning for omstillingsstatus er pr i dag at regionale aktører (fylkeskommune/kommune) stiller med en lokal omstillingspott minst like stor som tilsagnet fra KRD gjennom omstillingsbevilgningen.

Et viktig kjennetegn ved omstillingsområder generelt er at de ofte – på grunn av sin avhengighet av hjørnesteinsbedrifter og/eller hjørnesteinsaktiviteter (FAFO 1994:24) – ikke har opplevd noe sterkt produktfokusert utviklings- og nyskappingspress. Hovedproblemet synes derfor å ligge i den manglende dynamikken som i mange tilfeller preger lokalsamfunnet, fra bedriftslivet til utdanningssystemet og offentlig forvaltning. Denne dynamikken vil vi teoretisk analysere i lys av begrepene negativ sirkularitet og udelelighet (Storper 1997), og det er følgelig lokalsamfunn som skal omstilles, ikke enkeltbedrifter. Hovedutfordringen i omstillingsarbeidet vil derfor nødvendigvis måtte være å bidra til å bryte denne negative sirkulariteten.

## Historikk

Nordlandsforskningens resultatevaluering tar for seg i alt 32 kommuner/regioner som i perioden 1983-1996 mottok 393 millioner kroner i omstillings- og utviklingsbevilgninger fra Kommunaldepartementet, og identifiserer tre hovedfaser i utviklingsarbeidet.

<sup>28</sup> Fra 1987 til 1990 kapittel 552 post 71 og fra 1991 til 1994 kapittel 550 post 52.

*Fra krisehåndteringsfasen 1983-86 til samordnings- og utviklingsfasen 1987-91*

Det ble i denne perioden klart at problemene måtte betraktes som strukturelt og ikke konjunkturelt betinget, noe som på sin side åpnet for en revurdering av 70-tallets subsidiepolitikk (NF-rapport 5/97:4). Strategien som ble utviklet var å sette inn ekstraordinære ressurser i en tidsbegrenset periode for på denne måten å forsøke å bidra til å utvikle et mer robust, flersidig og konkurransedyktig næringsliv. Arbeidet skulle foregå i samspill mellom statlige myndigheter, kommunens ledelse og næringsetat, ledelsen i hjørnesteinsbedriften og fagforeninger (ibid:4). Med unntak av Kommunaldepartementets budsjett for ensidige industristeder – avviklet i 1980 – (ibid:25) ble hver enkelt sak ble lagt frem for Stortinget (ibid:VII) og midler bevilget over Finansdepartementets budsjett.

Budsjettansvaret for omstillings- og utviklingsmidler ble overført fra Finansdepartementet til Kommunaldepartementet i 1986 og opprettet som ordinær bevilgning (ibid:35) under kapittel 552.71. En rapport utarbeidet av Møreforskning som konkluderer at omstillingsprosessene ikke har gitt resultater som står i stil med de midlene som er brukt ble lagt frem i 1990. Mer langsiktig *beredskapsbasert* omstillingsarbeid ble igangsatt (ibid:37) gjennom Beredskapsprogrammet som i 1991 markerte et viktig skift vekk fra reparerende/kriseinitierte mot forebyggende tiltak (KRD:10). Det ble opprettet en koordinerende gruppe for å sikre samordning mellom DU, ND og KAD i 1989, og i 1990 fikk daværende DU ansvaret for konkret oppfølging av kommunene og utbetalinger til disse (ibid).

*Profesjonaliserings- og regionaliseringsfasen 1992 –*

Møreforskning påpekte i 1990 at *“kommunene som politiske og administrative systemer er uegnet som redskap for næringsrettet arbeid”* (KRD 1999:32), og perioden etter 1992 kjennetegnes av en betraktelig profesjonalisering av omstillingsarbeidet gjennom fristilling i egne utviklingsselskaper. Denne fristillingen - med krav om utarbeiding av strategiske næringsplaner (SNP) – skjedde analogt med opprettelsen av SND. I SNDs øyne var utviklede SNPs på dette tidspunktet i stor grad å betrakte som *“sekkeposter av ønsker, preget av kompromisser...manglende prioritering...”* (NF-rapport 8/98:31) slik at en innså behovet for å sette kvalitetssikringen av omstillingsarbeidet i system.

SND gis i denne perioden en veiledende funksjon med hensyn på valg av metoder, strategi og organisasjonsform i omstillingsarbeidet; der tanken er å få igang et lokalt, profesjonelt næringsutviklingsarbeid via et utviklingsprogram der omstillingskommunen får hovedansvaret (ibid:28) og der *etablering av et velfungerende operativt næringsutviklingsapparat er et av de vesentligste målene i den offisielle omstillingsperioden* (NF 8/98:27). Dette er ment å styrke ledelsesprofilen (Karlsen og Lindeløv 1998) og sikre lokal forankring. SND ser selv utviklingen som en motreaksjon mot både manglende mobilisering og manglende prosjektstyring i tidligere omstillingsprosesser. Dette synspunkt støttes av de praktiske erfaringer i Odda, der dagens omstillingsprosess etterfølger ett forsøk på 80-talet, hvilket anses lokalt som nesten totalt mislykket.

Utover dette er perioden fra 1992 kjennetegnet av at omstillingsproblemer i økende grad blir betraktet som regionale fremfor kommunale problemer (Guvåg 1999:2), og derfor at de *“best kan løses i samarbeid mellom flere kommuner”* (St prp 1996-97:158). Den første evalueringen av Beredskapsprogrammet (FAFO 1994) stiller seg

bak denne utviklingen, idet den setter et stort spørsmålstegn ved hvorvidt enkeltkommuner er den riktige målgruppen (ibid:36), samtidig medfører denne a) at koordinerings- og samordningsproblematikken potensielt forsterkes, og b) i praksis at omstillingsmidler pr innbygger reduserer i forhold til enkeltkommunale prosjekter.

### Skillelinjer og erfaringer 1983-1995

Overnevnte evalueringer identifiserer to hovedstrategier for regional omstilling; *akkvisisjon* og *egenutvikling*, som i idealform enten kan være *kriseinitiert* eller *beredskapsbasert* (Karlsen og Lindeløv 1998). Sistnevnte skille har vesentlige implikasjoner for valgte organisasjons- og styringsstrukturer i omstillingsarbeidet (Guvåg 1999:13), og St. prp nr 1 (1998-1999) fremhever både nødvendigheten av såvel som de organisatoriske utfordringene i beredskapsbaserte programmer (jamfør punkt 1.4).

Vi vil i teoridelen argumentere for beredskapsbaserte tilnærminger til omstilling. Her vil vi imidlertid påpeke en policy-endring der den beredskapsbaserte tilnærmingen fremheves, men samtidig også at situasjonen i dag er at omstillingsstatus i stor grad gis på bakgrunn av problemer som har oppstått fremfor problemer som vil kunne komme til å oppstå – kriseinitierte fremfor beredskapsbaserte programmer. Vi vil i den samme teoridelen argumentere for at disse bør være fokusert på endogen, egenbasert utvikling, noe som også støttes av Nordlandsforsknings resultatevalueringer. Som resultatmål har Nordlandsforskning brukt blant annet støtte pr “skapt arbeidsplass” – i henhold til tall oppgitt fra lokale aktører – og støtte til tapsprosjekter forstått som støtte til prosjekter/bedrifter som er skrinlagt/nedlagt i perioden.

#### *Akkvisisjonsstrategier*

Akkvisisjonsarbeid retter seg mot den utadvendte markedsføringen av kommunen som lokaliseringssted for eksterne private bedrifter og offentlige institusjoner (NF-rapport 5/97:187), og omfatter alt fra tilrettelegging av infrastruktur og informasjonskampanjer til oppsøking av bedrifter med flytteplaner og utviklingsprosjekter (ibid). *Akkvisisjonsstrategier innebærer et potensialet for hurtig kompensasjon ved bortfall av arbeidsplasser*, noe som kan forklare strategiens popularitet på 70- og 80-tallet. I sum tilsier erfaringene fra perioden 1983-95, og da spesielt gjennom kommunene Verran og Meldal (ibid:216), at akkvisisjon er den strategien som kommer dårligst ut; de har i den aktuelle perioden gitt færrest arbeidsplasser pr anvendt krone og 75% av anvendte midler har gått til tapsprosjekter. Det finnes imidlertid gode enkeltksemples på vellykket offentlig akkvisisjon, og også på privat akkvisisjon der det har vært bygget videre på eksisterende ressurser/kompetanse i lokalmiljøet (*ibid:218*). Vi merker oss at forankring i stedsspesifikke ressurser således historisk sett har vært en kritisk suksessfaktor for omstillingsprogrammer basert på privat akkvisisjon, og også at akkvisisjonsaktivitet således kan og i noen tilfeller bør inngå som et element i omstillingsstrategier basert på endogen utvikling.

#### *Egenbasert ”endogen” utvikling*

Vi senere argumentere for at satsing på endogen utvikling vil gi de gunstigste langsiktige resultatene, og skissere et teoretisk rammeverk for forståelse av de

prosessene denne strategien favner om. Først vil vi imidlertid presentere noen erfaringer med det som nødvendigvis utgjør en svært heterogen kategori. *Kontekstsensitivitet, systemorientering og læring* vil bli fremstilt som kritiske suksessfaktorer, og begrepene ”satsing” og ”tiltak” bør derfor klargjøres. Begrepene kan lett gi inntrykk av at det er snakk om beviste valg fra aktuelle aktørers side, men bør langt på vei heller forstås som at forholdene legges til rette for de muligheter som byr seg underveis i omstillingsprosjektet – på denne måten sikres det at eksisterende lokal kompetanse og lokal tilknytning utnyttes og videreutvikles. Forenklet kan vi si at mens kriseinitierte akkvisisjonsstrategier domineres av *instrumentell rasjonalitet*, vil egenutviklingsbaserte strategier nødvendigvis i større grad *måtte* være karakterisert av *kommunikativ rasjonalitet*. Det allerede nevnte Beredkapsprogrammet ble igangsatt i 1992 nettopp på bakgrunn av at en så vanskelighetene i kriseinitierte omstillingsprosesser (FAFO 1994:5, 8), og dermed betydningen av å forebygge med basis i eksisterende stedsspesifikke ressurser.

Egenbasert utvikling generelt kan – med fare for å fremstille konseptet ”satsing” som instrumentelt og fragmentert fremfor kommunikativt og systemisk - deles inn i kategoriene a) videre satsing på hjørnesteinsbedrifter, b) satsing på spin-off – aktivitet fra hjørnesteinsbedriftene, c) satsing på andre eksisterende bedrifter og d) satsing på lokal entreprenørånd og dermed lokale nyetableringer. SND Reg opererer i dag med egne støtteverktøy for hvert av disse satsingsområdene. Erfaringene generelt tyder på at disse strategiene i svært mange tilfeller har dannet grunnlaget for varige, lønnsomme arbeidsplasser. (ibid:X – XII, 228). *Størsteparten av bevilgede midler i perioden har da også gått til slike tiltak (ibid:XI).*

### **Den formelle kontekst rundt SNDs arbeid i omstillingsområdene**

SNDs rolle i omstillingsområdene må forstås i en kontekst gitt av formelle retningslinjer for samhandling og arbeidsdeling i relasjonen SND Reg, SND distriktskontorer, kommuner og fylkeskommuner. SND Reg er gitt en ikke klart spesifisert rolle som kvalitetssikrer, oppfølger og rådgiver, og SNDs distriktskontorer er etter rundskriv H-5/99 gitt et tilsvarende ansvar i omstillingsperiodens siste toårsfase. En rekke aktører må følgelig være involvert i prosessene, og et vellykket resultat forutsetter naturlig nok “*..at viktige komponenter/aktørgrupper i systemet i hovedsak drar i samme retning*” (Møreforskning (1990) i KRD (1999:29)) og kollektivt akkumulerer den kunnskap og erfaring som opparbeides i omstillingsperioden. KRD vektlegger da også selv at “*omstillingsarbeidet skal gjennomføres som et partnerskap mellom lokale, regionale og sentrale aktører*” (Rundskriv H-5/99:2). Å snakke om en rolle- og/eller arbeidsdeling mellom for eksempel eierrollen (kommune/fylkeskommune), iverksetterrollen (utviklingsorgan og andre lokale aktører, samt SNDs distriktskontorer) og kontroll- og oppfølgingsrollen (KRD gjennom SND Reg) er nødvendig, men samtidig komplisert nettopp fordi omstillingsarbeidet involverer aktører på ulike nivåer (Guvåg 1999:3) og i ulike sfærer. Det vil uansett i det følgende bli forsøkt laget en skisse over eksisterende arbeidsdeling, med særskilt vekt på å ytterligere klargjøre SNDs rolle. Det må imidlertid gjøres oppmerksom på at dette på ingen måte er en lett oppgave, da kilder både i KRD såvel som i SND, samt tidligere evalueringer og andre skriftlige kilder antyder at det eksisterer betraktelige formelle og praktiske uklarheter. Et forsøk på å lage en slik skisse – basert på Guvåg (1999) og egne data - er gjengitt i appendiks 1.

Den sentrale premissleverandøren er KRD i lys av sin formelle beslutningsmyndighet mht hvorvidt en kommune skal tildeles omstillingsstatus eller ikke og i lys av sin rolle som finansieringskilde for inntil 50% av de totale omstillingsmidlene. KRD utformer videre betingelsene for omstillingsbevilgningen. SND evaluerer årlig omstillingsorganets arbeid, og mener selv å stå for en tett oppfølging av omstillingsorganet på alle områder.

Vedrørende betydningen av SNDs regionkontorer – og rolledelingen SND sentralt/regionalt - er mønsteret noe mer uklart, og diversiteten større. Dette kan dels forklares ved at regionkontorene divergerer sterkt mht hvor stor omstillingsmessig kontinuitet de opplever; dvs hvor mange omstillingsprosjekter de håndterer, hvor spredt over tid disse er og dermed hvilket potensiale de regionale kontorene har til å akkumulere, vedlikeholde og videreutvikle nettopp omstillingsfaglig kompetanse og dermed utvikle et omstillingsfaglig miljø. Videre divergerer de enkelte omstillingsprosessene med hensyn på hvilket konfliktnivå de representerer, slik at behovet for hierarkisk implementering dermed også varierer. Regionkontorene er generelt tillagt kundeansvar overfor enkeltbedrifter, og dermed oppfølging, rådgivning mm overfor disse. Vesentlige elementer av SND sentralt sitt ansvarsområde skal i henhold de formelle prosedyrene i fase tre av Oppdragsprosessen videre overføres SND regionalt eller fylkeskommunen, en målsetning vi vurderer som positiv både i lys av behovet for videreføring og i lys av det kritiske samspillet mellom ulike virkemiddelkategorier som vil bli understreket i teoridelen.

Den økte vektleggingen en ser av fylkeskommunens rolle – eksempelvis i St prp 1 (1999-2000) – kan forstås som en konsekvens av den økte bevisstgjøringen rundt betydningen av egenbasert utvikling og regional mobilisering. Nyere signaler fra KRD peker i retning av en mer aktiv rolle for denne gjennom de regionale utviklingsprogrammene, for på denne måten å identifisere potensielle problemer tidligere i henhold til tanken om beredskapsbasert utvikling. En av omstillingsbevilgningens hovedmålsetninger er jo nettopp å bidra til etableringen av et regionalt forankret næringsutviklingsapparat, så i lys av regionaliseringstrenden er det naturlig at fylkeskommunen vil måtte spille en viktig rolle for at denne målsetningen skal kunne nås. Rent finansielt dekker denne sammen med kommunen de 50% som ikke dekkes av KRD sentralt, og utover dette er rollen ment å være å sikre kobling til regionale mål og strategier, gjennomføre konsekvensanalyser, tilby infrastruktur (hard såvel som “myk” forstått som utdanning osv) mm (rundskriv H-6/96 for kap 552 post 56 sitert i Guvåg 1999:3-4). Kritikken mot fylkeskommunens faktiske engasjement i omstillingsprogrammene så langt går imidlertid primært på manglende involvering.

Hvordan *kommunene* i praksis håndterer sin eierrolle varierer sterkt. Finansielt har de ansvar for den andelen av 50% som ikke dekkes av fylkeskommunen, men utover dette varierer deres rolle i henhold til eksisterende næringsadministrative ressurs- og kompetansegrunnlag (Guvåg 1999:10). Det stilles som påpekt krav om at kommunene skal utvikle og vedta SNPs, noe som kan oppfattes som et forsøk fra KRDs side på å tvinge næringsarbeidet inn i kommunal administrasjon og politikk (ibid:10). Uansett, for både fylkeskommunene og kommunene gjelder at de normalt er de største eierne bak omstillingsprosjektet, og at disse aktørene følgelig vil legge

de avgjørende rammene for videreføring av kontinuerlig, beredskapsbasert arbeid etter at den offisielle omstillingsperioden er over.

Det påpekes av Møreforskning at SNDs rolle og arbeidsoppgaver i denne konteksten på langt nær er formelt klarlagt (Guvåg 1999:7). Hva som konkret ligger i KRDs mandat til SND har vært grunnlag for diskusjon og uenighet, og i brev av 10.03.99 har KRD sett seg nødt til å presisere hva de legger i begrepene rådgivning, oppfølging og kvalitetssikring; en presisering som Guvåg (1999:7) oppfatter at skjuler både interessen motsetninger og makt/revir-motsetninger mellom KRD og SND. Disse utfordringene mht arbeidsdelingen KRD/SND som sentrale aktører kan antas å ytterligere kompliseres med økt fokusering på SNDs rolle som en regional aktør (Guvåg 1999:7) med uklare arbeidsdelingslinjer mellom seg og fylkeskommunen. I tillegg har vi at KAD i 1995 opprettet ordningen med regionale utviklingsprogrammer (RUP) for fylkeskommunenes forvaltning av de tilretteleggende distriktpolitiske virkemidlene; en ordning som fra og med 1997 også omfatter bruken av bedriftsrettede virkemidler. Fylkeskommunene er således tillagt ansvaret for å innen rammene av nasjonale nærings- og regionalpolitiske mål utforme strategiske mål for næringslivet og for å samordne virkemidler rettet mot utvikling av det lokale næringsgrunnlaget. Dette ansvaret omfatter også de virkemidlene som forvaltes av SND (Guvåg 1999:8). Med utgangspunkt i fylkesplaner vil fylkeskommunenes behov for næringsmessig engasjement kunne dekkes av SND på fylkesnivå (ibid). Dette vil imidlertid under dagens regime oppfattes som i konflikt med den rådgivnings- oppfølgings og kvalitetssikringsdelen som er tiltenkt utført av SND sentralt (ibid). Videre finner vi et ytterligere kompliserende element i behovet for å tilpasse de kommunale SNPs til fylkeskommunens RUPs og vice versa.

Vår gjennomgang av tidligere evalueringer, teori og gjennomførte case-studier antyder - for vårt vedkommende - følgende problematikk som en konsekvens av det overstående:

- Manglende mekanismer for å sikre kommunal og fylkeskommunal forankring av arbeidet. Dette gir redusert strategisk forankring, og kan som vi skal komme tilbake til utgjøre et problem for arbeidet i omstillingsperioden (legitimitet) så vel som for den kritiske videreføring etter at den offisielle perioden er over
- Manglende mekanismer for å sikre et gunstig samspill mellom omstillingsstatus og det arbeidet som er direkte relatert til denne, og det resterende virkemiddelapparatet. Betydningen av dette samspillet vil vi argumentere for både teoretisk og empirisk
- Et generelt uklart mandat til SND Reg. Uten at vi skal trekke dette for langt kan det stilles spørsmål ved koblingen mellom rollen som medfinansør, gjennom de "frie midlene", og rollen som kvalitetssikrer. Eventuell problematikk ved denne rollesammenblandingen forsterkes av at SND Reg primært er representert ved *enkeltpersoner* i omstillingsområdene, og følgelig at avdelingens arbeidsform vil preges av enkeltpersonenes problemforståelse og arbeidsform. Sammenblandingen av denne omstillingsfaglige rollen og rollen som utbetaler av midlene til omstillingsorganene kan betraktes som

uheldig. Samtidig er det mye erfaring som sier at den som tar penger med seg inn i en slik prosess får større innflytelse enn ellers ville være tilfelle.

### Metode og avgrensninger

Vi har brukt Nordlandsforsknings resultatevaluering og etterevaluering (NF-rapport 5/97) av arbeidet, samt en senere følgeevaluering (NF-rapport 8/98), som generell bakgrunnen for vår gjennomgang av SNDs rolle i omstillingsområdene. Videre har vi benyttet andre evalueringer av omstillingsarbeidet i den grad disse har kunnet bidra til å klargjøre SNDs rolle i *prosessene*. Da vårt mandat ikke tilsier en resultatevaluering av omstillingsarbeidet som sådant, men en vurdering av SNDs rolle i arbeidet, vil vi fokusere på hvilke prosesser som må initieres i områdene, og SNDs rolle i dette.

Vi har på bakgrunn av litteraturstudier og intervjuer med nøkkelpersoner i SND Reg og KRD samt i våre fallstudier forsøkt å danne et *generelt* bilde av SNDs rolle i omstillingsområdene, med vekt på den arbeidsform som er utviklet på slutten av 1990-tallet. SND Regs egne beskrivelser av arbeidsprosesser og fremgangsmåter utgjør et viktig fundament for vår vurdering av arbeidets formelle relevans – dets forankring i relevant teori og eksisterende erfaringsgrunnlag. Fallstudiene ønsker vi skal bidra til å berike fremstillingen. Disse er i all hovedsak basert på intervjuer med nøkkelpersoner i omstillingsorgan, kommuner, næringsliv og SND selv. Vi minner om at disse verken er ment som evalueringer av det helhetlige omstillingsarbeidet i det enkelte område, eller som representative for populasjonen av omstillingsområder. Sistnevnte er en naturlig konsekvens av at områdenes nødvendigvis heterogene karakter gjør det vanskelig å konstruere representative utvalg innen rammene av denne typen evalueringer. Fallstudiene vil snarere tjene som empiriske illustrasjoner på aktuelle problemstillinger. Vi vil understreke at det har vært svært vanskelig å *isolere* SND Regs rolle i de prosessene som er initiert, noe som vi prinsipielt vurderer som positivt idet dette i all hovedsak skyldes et sterkt, lokalt engasjement. Videre vil vi påpeke et annet metodeproblem i at SNDs arbeidsform i omstillingsområdene har utviklet seg betydelig siden opprettelsen i 1993; kombinert med omstillingsperiodens varighet bidrar dette ytterligere til å gjøre et vanskelig å gi en god og empirisk velbegrunnet beskrivelse av avdelingens arbeid i dagens omstillingsområder. Vi vil imidlertid vurdere Regs rolle som oppfølger, kvalitetssikrer og rådgiver dels gjennom den generelle innrettingen av omstillingsorganenes arbeid, og dels gjennom Regs konkrete arbeid der dette lar seg identifisere.

Fokus på prosesser krever imidlertid et teoretisk rammeverk som er i stand til å håndtere de brede samfunnsprosessene som former lokal og regional næringsutvikling, og gi implikasjoner for policy-utforming og –implementering under disse betingelsene. Vi har derfor vektlagt å skissere et slikt rammeverk. Deretter vil analysen følge en modell utviklet av det svenske konsulentselskapet INREGIA for et tilsvarende prosjekt. Vi vil først analysere de verktøy og prosedyrer som er utviklet av SND og KRD for anvendelse i omstillingsområder, og vurdere disses forankring i teorien. Dette vil vi betegne omstillingsbevilgningens *formelle relevans*. Deretter vil konsistens mellom formell utforming og faktisk anvendelse bli vurdert, og gi oss graden av *faktisk relevans*.



## Den problematiske personavhengigheten

Våre forsøk på å belyse positive og negative sider ved SND Regs faktiske utføring av oppfølgings- rådgivnings- og kvalitetssikringsmandatet i omstillingsområdene har gitt oss innsyn i prosesser som er svært personavhengige. Denne problematikken kommer i tillegg til de påpekte vanskelighetene med å identifisere og evaluere SND Regs rolle isolert. Det skisserte skillet mellom formell og faktisk relevans er dels et forsøk på å overkomme denne problematikken så langt dette lar seg gjøre. Vi verken kan, bør eller vil evaluere enkeltpersoner som sådan, og vil følgelig legge stor vekt på den problemforståelse Reg som avdeling representerer. Denne problematikken gjelder også omstillingsarbeidet generelt, slik at en rekke av de prosessene vi vil berøre er direkte determinert av enkeltpersoners problemforståelse og arbeidsform, og personkjerne i samspillet mellom enkeltpersoner. Dette kan til en viss grad tolkes som en formell svakhet ved arbeidet, samtidig som vi på bakgrunn av omstillingsarbeidets natur vurderer det som en problematikk det er svært vanskelig å unngå.

SND Reg er primært representert i områdene ved sin oppdragsleder, som normalt har observatørstatus i omstillingsorganenes styre. Avdelingens arbeidsform i de enkelte områdene vil følgelig være svært avhengig av denne personens arbeidsform og problemforståelse, med det potensialet for variasjon mellom områdene som dette medfører. Dette understrekes i tilfellene Harstad og Grenland, der de lokale aktørene sier seg svært godt fornøyd med de respektive oppdragsledernes kompetanse og arbeidsform og fremhever nettopp hvor avhengig Regs rolle er av enkeltpersonene som representerer avdelingen. Tilsvarende mønstre finner vi i andre relasjoner i omstillingsområdene – eksempelvis i relasjonen mellom omstillingsorganene og SNDs distriktskontorer og mellom omstillingsorganet og det lokale næringslivet. En av våre bedriftsrespondenter i Harstadregionen, som gjennom sin bedrift har utstrakt kontakt med størsteparten av landets distriktskontorer, gir direkte uttrykk for at variasjon som følge av personavhengighet er særdeles stor. Leseren bes ha dette i mente.

### *Boks 5.8: Harstad, Grenland og Odda*

#### **Tilfellene Harstad, Grenland og Odda**

Vekst i Grenland, VIG, ble etablert som et resultat av lokal mobilisering på slutten av 1980-tallet. Grenlandskommunene Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan fikk omstillingsstatus i 1994, og har følgelig nå gjennomført et seksårig omstillingsprogram. Bakgrunnen for den lokale mobiliseringen rundt omstilling var strukturendringer og påfølgende nedbemanning i regionens dominerende prosessindustri. Vårt inntrykk er at selv om opprettelsen av VIG isolert må sees som resultat av kriseinitiert mobilisering har denne en forhistorie med sterke elementer av beredskapsbasert omstilling. VIG er eid av Grenlandskommunene, Telemark fylkeskommune og regionalt næringsliv.

Harstad og syv omkringliggende kommuner har siden 1997 hatt omstillingsstatus gjennom "Omstillingsprogrammet for verkstedindustrien i Sør-Troms og Nordre Nordland" – OMPROV. Programmet er følgelig spesielt i den forstand at det er sterkt fokusert rundt egenbasert utvikling i en eksisterende næring – verkstedindustrien - noe som kan medføre at den nødvendige helhetstilnærmingen vanskeliggjøres. Samtidig bidrar denne innretningen til å sette et sterkt fokus på at det er eksisterende kompetanse som skal videreutvikles. OMRPOV har sin opprinnelse i Harstad Utviklingsselskap (HUAS), et enkeltkommunalt organ for næringsutvikling i Harstad kommune som igangsatte arbeidet frem mot omstillingsstatus da det kom frem til at konstellasjonen med syv omkringliggende kommuner ville kunne gi grunnlag for slik status. OMPROV deler i dag administrasjon med HUAS og har følgelig et sterkt tyngdepunkt i Harstad der også de tyngste

verkstedmiljøene er lokalisert. Programmet favner om to fylkeskommuner, og følgelig to SND-kontorer.

Et ytterligere element som er spesielt ved OMPROV er at SIVA, ikke SND Reg, ble gitt ansvaret for kvalitetssikring, oppfølging og rådgivning i den første fasen fra 1997 til 1998. KRD ønsket å prøve en alternativ modell, øke systemfokus i omstillingsarbeidet og anså SIVA som å besitte den nødvendige erfaringen med områdeproblematikk.

Odda – ett ensidig industristed som har mistet nesten 25% av sin befolkning på 30 år - først fikk omstillingsstatus og gjennomførte ett omstillingsprosjekt i 1982-87, ved hjelp av dyktige eksterne konsulenter. Innsatsen var stor (8-10 MNOK) men effektene forsvant samtidig som konsulentene dro hjem. Lokalt påstås det at mellom 9 og 20 jobber i dag stammer fra den tidligere investeringen. Det lokale samfunnet ble lite engasjert i prosjektet, og overambisiøse målsettinger hjalp til å skape mistro til prosjektet. Utviklingselskapet Hardanger Vekst ble etablert for å overta de eksterne konsulentenes rolle, og nu har ansvar for å gjennomføre det nye omstillingsprosjektet, som ble initiert av kommunen i 1995. Odda har omstillingsstatus igjen i 1996 – 2003. Prosjektet fokuserer på hjørnesteinsbedriftene og reiseliv men har også en lang rekke andre prosjekt og forstudier i relativt tidlig fase. Manglende krisefølelse, 'janteloven,' sosial forankring, vansken av å kunne påpeke konkrete resultater og personkonflikter er blant de mange utfordringer til prosjektet.

## Endogen utvikling – teori, organisering og erfaringer

### Omstilling, innovasjon og sirkularitet

Omstillingsbevilgningen og det arbeidet som gjøres gjennom denne må tolkes i en kontekst gitt av større utviklingstrender i økonomien. Asheim (1998:2) fremhever "*a shift in the regime of trade relations from comparative advantage on the basis of relative best access to endowments supplying cheap production factors (e.g. low input costs of raw materials and labour) to socially created competitive advantage*". Med dette som bakgrunn fremhever en rekke analytikere utviklingen mot det som har blitt betegnet som en post-fordistisk, lærende økonomi (Lundvall og Johnson 1994). Konseptet er ikke uproblematisk, slik Asheim (1998:2-3) innrømmer, men det fanger et antatt skift der andre konkurranseparametere enn pris/kostnader, og følgelig omstillingsevne og innovasjonsevne, relativt sett er av økende betydning for enkeltbedrifter så vel som regioner.

Storper (1997:29) fremhever at dette er et resultat økende *økonomisk refleksivitet*; at enkeltindivider, grupper og regioner i økende grad kan forme den økonomiske utviklingen. Kapitalismen har utviklet seg til et punkt der "*the variety of markets, firms and other institutional spheres of economic activity have been vastly increased*" og "*the empirical margins of what can happen within a given "structural" constraint have widened*" samtidig som "*the path dependent nature of institutional evolution means that these innovations generated by agents can have long-lasting effects on "structures"*".

I en kontekst av markedssystemer medfører dette at de strukturelle rammene rundt en regions utvikling kontinuerlig redefineres, idet nye aktører kommer til skapes nye strukturer og "*the conditions which a firm, region or production system must now satisfy in order to win are manufactured and remanufactured more thoroughly and more rapidly than ever before – creating a moving target for success*" (Storper 1997:30). Dette er kjernen i konseptene lærende økonomier, lærende organisasjoner og for vår del spesielt lærende regioner; regioner som evner å møte kapitalismens

nye ”ensemble of competitive possibilities, reflexive in nature, engendered by capitalisms new metacapabilities” så vel som ”the risks or constraints manufactured by the reflexive learning of others” (ibid).

Lærende regioner representerer ifølge Asheim (1998:3) lærende organisasjoners territoriale og institusjonelle forankring, der regionen som kontekst ”provide an underlying environment or infrastructure which facilitates the flow of knowledge, ideas and learning” (Florida 1995 i Asheim 1998:3) og gjennom interaksjon med markedet muliggjør at ”experiences are compared and new solutions are worked out through extracting the best out of a broad range of experiences and ideas” (Ennals and Gustavsen 1998:47 i Asheim 1998:3) på en måte som åpner for realisering av et nytt merverdipotensiale. I omstillingsperioden må følgelig arbeidet fokusere på å etablere en slik infrastruktur av permanent art – en infrastruktur som ikke forsvinner sammen med de statlige omstillingsmidlene. Denne må betraktes som både institusjonelt og sosialt betinget. Læring, innovasjon og omstilling må følgelig sees som en interaktiv og sosialt kontekstualisert *systemisk* prosess, hvilket har sentrale implikasjoner for tiltakt hvis målsetning er å bedre regionens evne til å møte et tiltagende, produktfokusert utviklings- og nyskappingspress. For Storper (1997) er dette et spørsmål om å bryte negativ sirkularitet mellom eksisterende produksjonsstruktur, eksisterende institusjonelt set-up og eksisterende organisatorisk struktur<sup>29</sup> – at ”any policy framework that involves the creation of public institutions to build or sustain the institutions of the learning economy must find ways to cut into this circle” (Storper 1997:279). Følgelig må omstillingsvirkemidler være kontekst-sensitive fremfor generiske, og systemorienterte fremfor fragmenterte.

Systemorientering nødvendiggjøres av at refleksivitet medfører *udelelighet* (Storper 1997:270) eller gjensidig avhengighet i relasjonene innad i og mellom ulike aktørsfærer (bedrifter, skoler/høyskoler, kommuner, fylkeskommuner med mer). Motsatsen til systemorienterte virkemidler vil her være rene enkeltbedriftsorienterte. Videre kan det være nyttig å skille mellom virkemidler fokusert på statisk produksjon (input-baserte, eksempelvis i form av tilskudd, lån osv til allerede eksisterende prosjekter – som kun søker å realisere potensiale i eksisterende læringsprosesser gjennom eksempelvis å kompensere for imperfekte kapitalmarkeder) og virkemidler fokusert på innovasjon og læring der målsetningen er å styrke evnen til å frembringe nye prosjekter. I dette følger vi SMEPOL-rapporten, (Isaksen (red) 2000) og kommer frem til kategoriseringen av virkemidler som er gjengitt i tabellen.

<sup>29</sup> Strengt tatt snakker Storper (1997:27,42) om ”the holy trinity of regional development” som bestående av elementene teknologi (standardisering vs variasjon og kodifiserbarhet vs ikke-kodifiserbarhet), organisasjoner (nettverk og teknologiske eksternaliteter, transaksjonsstrukturer mm) og territorier (sosiale/relasjonelle ressurser (konvensjoner), institusjonelt set-up og den geografiske dimensjonen til teknologiske eksternaliteter). Storper relaterer sirkularitetsbegrepet primært til konvensjonsdannelser, men for å unngå tung teori er dette her noe forenklet og modifisert.

Tabell 6-1: Ulike kategorier av virkemidler

Støtteapparatets målgruppe	Støtteapparatets fokus	
	Gjennomføring/input (tildele ressurser som mangler for realisering av gitt prosjekt)	Læring
Bedrift	<p><b>A</b></p> <p>Reaktiv allokering av ressurser til allerede eksisterende omstillingsprosjekter – SNDs tradisjonelle virkemiddelapparat (lån, garantier, tilskudd)</p>	<p><b>B</b></p> <p>Fokus på bedriftens egeninitierte, fremtidige omstillingsevne (SND programmer, NFR-programmer mm)</p>
System (region/lokalsamfunn)	<p><b>C</b></p> <p>Omstillingsområdet som arena for eksternt initierte og implementerte prosjekter.</p>	<p><b>D</b></p> <p>Fokus på regionens fremtidige, endogene utviklingsevne – omstillingsperioden som arena for læring og institusjonalisering av kontinuerlig omstillingsarbeid i hele lokalsamfunn. Omstillingsorganet og nettverk rundt dette som viktig "container agent" for resulterende kunnskap. <i>Kritisk suksessfaktor: kontekst-sensitivitet - sensitive overfor lokal udelelighet og sirkularitet.</i></p>

(Basert på Nauwelaers og Wintjes (i Isaksen (red) 2000:214-216))

Vi vil følge SMEPOL i å argumentere for at ulike tilnærminger og ulike virkemidler vil være relevante i ulike funksjonelle, institusjonelle og sosiale kontekster; *og på ulike tidspunkt i en omstillingsprosess.* Virkemidler basert på bedriftsrettede "inputs" vil være viktige for å frembringe prosjekter som ikke lar seg finansiere i private kapitalmarkeder, og bedriftsrettet læring viktig for å fremme enkeltbedriftenes evne til å endogent frembringe og gjennomføre lønnsomme prosjekter. SMEPOL fremhever også betydningen av at ulike innretninger bidrar til å støtte opp om hverandre – vellykket fokus på bedriftsrettet læring eller systemlæring vil eksempelvis resultere i et økende tilfang prosjekter, som på sin side vil kunne kreve støtte av ulike input-baserte verktøy for å kunne realiseres. Tilsvarende kan det argumenteres for at læringsfokuserete verktøy krever ett visst nivå både av eksempelvis bedriftsinterne og/eller regionale finansielle ressurser for at de skal gi ønsket effekt. Dette retter søkelyset på samspillet mellom ulike SND-instrumenter i omstillingsprosessene.

De påpekte endringstrekkene i økonomien tilsier i seg selv en dreining mot læringsorienterte virkemidler, og da omstillingsområder antas å kjennetegnes av negativ sirkularitet krever udelelighet en systemisk tilnærming. Vi vil derfor argumentere for at arbeidet i omstillingsområder må ha et sterkt tyngdepunkt i virkemiddelkategori D, støttet av virkemiddelkategori A for realisering av et økende tilfang prosjekter og etablering av positiv presedens og tillit. Utgangspunktet for utvikling og lokal tilpassing av virkemidler fremheves av Storper (1997) å måtte være en strategisk analyse av lokale/regionale utviklingsmuligheter, som resulterer i

handlingsplan som de involverte strategiske aktører stiller seg bak og kjenner seg igjen i slik at denne kan tjene som et verktøy for mobilisering. Denne handlingsplanen må også utformes slik at den gjenspeiler aktørens kollektive *potensiale* fremfor enkeltaktørers særinteresser. Teori samt våre erfaringer fra de aktuelle casene understreker viktigheten av at arbeidet er forankret i *"the existing starting point of the economy"*, men samtidig klart fokusert på at *"the goal of the policy has to be somehow to catch up a moving target – a target that will move during the period."* (Storper 1997:275-276). For å sikre mobilisering rundt omstillingsprosjektet er det helt sentralt at den strategiske analysen er forankret i de miljøene som omstillingsarbeidet omfatter, noe som medfører at den må være mer enn en teknokratisk "input-output" – analyse av en gitt produksjonsstruktur. Storper fremhever at *"learning depends on the collective identities of the actors in the production system by giving them access to a common context of coordination... without this context, learning will fail, no matter how good the hardware is"* (ibid:286), og Asheim påpeker (1998:3-4) *"..the significance of building social capital in order to foster co-operation"*.

Den strategiske analysen bør følges av en vurdering av hvilket handlingsrom eksisterende regionale ressurser – kompetanse, produksjonsstruktur så vel som institusjonell struktur og "social capital" (Woolcock 1998 i Asheim 1998:14) – gir, og hvordan dette handlingsrommet gradvis kan utvides. Deretter følger implementering av ulike systemfokusede tiltak, hvis innhold må være karakterisert av både av tekniske/funksjonelle muligheter og av "myke" prosesser fokusert på å bygge nettverk og "social capital". I dette ligger at omstillingsprosjekter er langsiktige prosjekter, som må forankres lokalt slik at arbeidet sikres en videreføring etter at den offisielle omstillingsperioden er over: *"The substantive method of heterodox policies is not to attempt the construction of learning-based worlds of production from whole cloth"* – slik kriseinitiert omstilling til dels kan tolkes, men snarere *"to try to create precedents that build confidence and hence make possible the deepening and widening of conventions"* (Storper 1997:286) i en beredskapsbasert prosess. Omstillingsperioden kan med andre ord kun initiere en kumulativ dynamikk som må videreføres.

Den eksisterende dynamikken i omstillingsområder konseptualiseres her som tidligere presedens, reproduisert og institusjonalisert som konvensjoner for samhandling innen eksisterende produksjonsstruktur. Et hovedproblem for initiering av lokal omstillingsdynamikk vil følgelig være a) manglende presedens for samhandling eller b) uegnet presedens i forhold til den omstillingsdynamikken som søkes initiert. I begge tilfeller vil regionen være kjennetegnet av sirkularitet som må brytes. Storper (1997:272) fremhever at nødvendig "social capital" kun kan bygges gjennom *"communicative interaction designed not simply to transmit information and relay preferences, but to achieve mutual understanding"*. De kommunikative aspektene er følgelig svært viktige, og igjen fremheves tids- og mobiliseringsaspektet idet *"talk is not free, it takes time and effort, and payoffs are not evident, especially if the history of relations is bad or relations are satisfactory for those already in them"* (ibid) (en situasjon som er godt illustrert gjennom relasjonene mellom sentrale verft i Harstadregionen og underleverandørsystemet)– hvilket er en sannsynlig situasjon ved inngangen til en omstillingsperiode. I dette ligger kanskje en av omstillingsorganets viktigste roller; *"it has a possibility of getting low-cost talk going"*.

### Mobilisering i Grenland og Harstadregionen

Kontrasten mellom VIG og OMPROV illustrerer den generelle betydningen av mobilisering rundt omstilling fremfor bevaring, og sirkularitetsproblematikken. I Harstad vokste tanken om omstillingsstatus frem fra kriser og konkurs ved sentrale verft i regionen, og de prosessene som ble satt i gang i lokalsamfunnet fokuserte sterkt på å igjen få i gang nybyggingsaktivitet ved hjørnesteinsbedriften Kaarbø. Miljøet rundt Kaarbø og eierselskapet Harstad Skipsindustri var følgelig sterkt involvert i mobiliseringsfasen, noe som utad i det resterende verkstedmiljøet ble oppfattet som at det var snakk om et støtteprogram for Kaarbø. Våre data fra regionen tyder også på at den opprinnelige konkurransefortrinnsanalysen virket ytterligere fremmedgjørende på dette miljøet, og samtidig for lite fokusert på nyskaping. Relasjonene mellom Kaarbø og det regionale underleverandørsystemet var videre kjennetegnet av at verftets strategi var å opprettholde prisbasert konkurranse mellom underleverandørene, manglende tillit og nettverk mellom aktører og med påfølgende begrenset potensiale for dypere samarbeidsrelasjoner. Resultatet var i sum at programmet ikke maktet å mobilisere bredt, at den mobiliseringen som faktisk fant sted var fokusert på bevaring og at det verken var rom - eller oppfattet å være noe behov – for systemfokusede tiltak. Data tyder også på at dette ble ytterligere forsterket av galt tidspunkt og form ved implementering av PLP. OMPROV tidlige arbeid gjenspeiler dette mønsteret i en innretning som fokuserte mest på inputs til enkeltbedrifter fremfor systemlæring.

VIG så dagens lys som et direkte resultat av bred lokal mobilisering rundt nettopp omstilling, et strategisk fokus vi finner igjen hos VIG i dag blant annet i at organet jobber bevisst for å unngå en funksjon som kriseløser for enkeltbedrifter i strukturell krise. Prosessindustriens varslede nedbemanninger levnet ingen tvil om at fokus på bevaring var uaktuelt, og strategiske miljøer i regionen holdt idédugnad rundt hva som kunne gjøres med resulterende etablering av det regionale samarbeidsorganet grenlandstinget, og senere vekst i Grenland. Mens OMPROVs tilblivelse som et flerkommunalt omstillingsprosjekt *dels* kan betraktes instrumentelt – som et instrument for å få tilgang til tilskuddsmidler – var VIG godt etablert som et regionalt fenomen før omstillingsperioden begynte i 1994. Det ble gjennomført en konkurransefortrinnsanalyse som dannet grunnlaget for en regional SNP, og VIG fremheves av Nordlandsforskning (8/98) å være et omstillingsområde som i uvanlig stor grad har forankret sitt arbeid i denne. VIG selv mener dette har bidratt sterkt til å gi arbeidet legitimitet. Vårt inntrykk av VIG er et omstillingsorgan med sterk regional forankring, som har maktet å mobilisere bredt rundt en prosess fokusert på fremtidige konkurransefortrinn med forankring i eksisterende ressurser og kompetanse.

På grunn av udelelighet må aktørene kollektivt mobiliseres rundt en omstillingsprosess forankret i eksisterende ressurser, der disse søkes brakt sammen. Dette forutsetter at tillit etableres mellom relevante private aktører – og ikke minst mellom disse og de offentlige organer som direkte eller indirekte berører læringsprosessene. Kommunikasjon i seg selv etablerer ikke tillit, det krever positiv presedens<sup>30</sup>, eksempelvis gjennom *”small, repeated interactions”* forstått som *”setting up the parties to work in limited relations that facilitate learning and attempting to build up in complexity”* (Storper 1997:274). Eksempler på dette er opprettelse og drift av samhandlingsarenaer – arenaer vi finner eksempler på både i Grenland og Harstad og som utvilsomt har hatt en betydelig effekt på de lokale aktørenes samhandlingskapasitet. I dette ligger nøkkelen til å overkomme den påpekte problematikken med negativ, tykk institusjonalisering (NF-rapport 5/97).

<sup>30</sup> Mer allerede på dette punktet betydningen av å integrere SNDs distriktskontorer i omstillingsarbeidet, for på denne måten å etablere positiv presedens for senere bruk av dette virkemiddelapparatet.

De overstående teoretiske perspektivene har sin forankring i systemisk innovasjonsteori, der nyskapning i kontinuerlig dialog med aktuelle markeder fremheves som en interaktiv og følgelig sosialt kontekstualisert prosess. Som oppsummering kan følgende fremheves:

- Betydningen av mobilisering rundt omstilling – og følgelig læring/innovasjon - ikke bevaring
- Betydningen av forankring i videreutvikling av eksisterende ressurser
- Betydningen av ”social capital” og arenaer for dannelsen av denne
- Betydningen av positiv presedens
- balansegangen mellom lokalt og sentralt initierte prosesser

Vi vil spesielt fremheve at offentlige aktører – kommuner, fylkeskommuner, skoler/høyskoler og SNDs distriktskontorer – i omstillingssammenheng i høyeste grad må forstås som aktører i de prosessene som søkes initiert.

### **Omstillingsprosesser og organisering**

De overstående teoretiske perspektivene indikerer endogene omstillingsprosessers komplekse natur, noe som retter søkelyset mot *hvordan utviklingsarbeidet er organisert*. Konseptet omstilling impliserer i seg selv et vesentlig element av ”kreativ ødeleggelse” og dermed hierarki – for å bryte negativ sirkularitet - samtidig som denne prosessens basering på eksisterende ressurser i lokalmiljøet antyder at ”ødeleggelsen” må skje i en kontekst av tett integrasjon mellom, mobilisering av og gjensidig tillit mellom strategiske aktører og miljøer dersom den skal være vellykket.

### **Problemstillinger rundt organisering**

I Guvåg-rapporten (1990), som evaluerer omstillingsarbeidet før profesjonaliseringsfasen, kritiseres mangelen på strategisk tenkning så vel som mangelen på organisatoriske apparater og faglig kompetanse i omstillingsprosjektene (NF-rapport 5/97:163). Vedrørende strategisk orientering kan vi på bakgrunn av vårt teoretiske rammeverk antyde at omstillingsarbeid ikke kan forstås entydig i rasjonell-instrumentelle termer – som storstilte visjoner bak veloverveide strategiske valg – men snarere som satsing hvis målsetting er å mobilisere, involvere og videreutvikle eksisterende lokale ressurser i en prosess der *kommunikativ rasjonalitet* karakteriserer spesielt de første fasene av arbeidet. Omstilling bør derfor forstås som ”*de små skritts beslutninger og erfaringsbaserte handlinger*” (ibid:163), der tett, rasjonell kobling mellom klart definerte langsiktige mål og konkrete virkemidler erstattes med løsere koblinger som åpner for revurdering av såvel visjoner som virkemidler underveis i prosessen. Omstillingsprosessen må sees som en læringsprosess med to målsetninger; den i en større sammenheng noe underordnede og statiske målsetningen å faktisk styrke næringslivet i omstillingsperioden, og den overordnede og dynamiske målsetningen som er å forankre videre utviklingsdynamikk i lokale miljøer.

Samhandlingsperspektivet setter et direkte fokus på det andre påpekte problemet, nemlig manglende organisatoriske apparater. Det fremstod ved begynnelsen på 90-tallet som høyst nødvendig å utvikle nye organisatoriske prinsipper, som på sin side i

det fleste omstillingsområder resulterte i opprettelsen av selvstendige næringsutviklingsselskaper/omstillingsorganer - ofte i form av aksjeselskaper - med et langt større innslag av faglig spisskompetanse enn det som var normen tidligere. På denne måten ble omstillingsarbeidet fristilt fra direkte kommunal styring (NF-rapport 5/97:164). Statlige myndigheter fremsto til en viss grad som en "organisatorisk løsningsprodusent" (ibid:181) gjennom a) å bevilge midler direkte til lokale investerings- og utviklingsselskaper og b) gjennom en rekke dokumenter påpeke at omstillingskommunene kunne bruke deler av bevilgningene til slike formål. "Kronen" på dette "verket" ble lagt i 1993, da KADs nye retningslinjer påpekte at "*det skal etableres et utviklingsselskap som skal disponere den bedriftsrettede delen av omstillingsmidlene som kommunen forvalter*" (ibid:182). Omstillingsarbeidets forankring i lokal/regional administrasjon er ment sikret gjennom et forpliktende *eierskap* til prosessen, på sin side nødvendig for å fremme videreføringen av omstillingsarbeidet etter at det statlige engasjementet er over (KRD 1999:31).

Utviklingen representerte en *avpolitisering* såvel som profesjonalisering av arbeidet; som på sin side bidro til å styrke legitimiteten i omstillingsarbeidet og til å sikre dets lokale/regionale forankring. Lokale næringslivsrepresentanter ble tettere integrert i prosessene, beslutningsapparatet ble mer effektivt (NF-rapport 5/97:183) og fristillingen av næringsutviklingsorganene fremheves derfor å ha muliggjort kombinasjonen "*...høy lokal legitimitet med evne til raske beslutninger*" (KRD 1999:33). Gjennom å kanalisere betydelige ressurser til driftsstøtte og egenkapital i slike selskaper er det opprettet betydelig lokal anerkjennelse og tillit. Baksiden av medaljen er at de operative prosessene i større grad er stengt for demokratisk kontroll og innsyn, noe som til en viss grad kan kompenseres ved å mobilisere og åpne for bred deltakelse i utformingen av SNPs (NF-rapport 5/97:185-186) som skal vedtas av kommunens politiske organer. Dette fremstår som viktig da erfaringer fra enkelte av omstillingsområdene tyder på at fristillingen i seg selv kan lede til kommunal ansvarsfraskrivelse (NF-rapport 8/98:7, Guvåg 1999:10) og dermed svekket lokal forankring. Tilfellet Harstad illustrerer denne problematikken godt, og tilfellene Grenland og Odda det motsatte. I sum vurderer vi uansett denne *profesjonaliseringen* av arbeidet som positiv.

Vi ser imidlertid klare problemer knyttet til strategisk integrasjon (Lazonick og O'Sullivan 1998) idet miljøene som nødvendigvis må finansiere en eventuell videreføring – kommuner, fylkeskommuner - etter at den statlige innsatsen er over ofte – som i tilfellet Harstad - segmenteres i forhold til de prosessene som skal videreføres<sup>31</sup>. Videre fremhever Guvåg (1999) at omstillingsorganenes rolle i liten grad har vært klart definert; at de i stor grad har blitt definert ad hoc av den aktuelle ledelsen og styret. Den fremkommer at organisasjonene lett har havnet i et av ytterpunktene reaktiv versus proaktiv. I den reaktive rollen fremstår organisasjonen som en relativt passiv saksbehandler; selskapet er administrativt videreformidler av omstillingsmidler som i beste fall kan karakteriseres som type C. Den proaktive rollen innebærer på sin side at organisasjonen er en aktiv pådriver i

<sup>31</sup> Lazonick og O'Sullivan (1998) relaterer begrepene strategisk integrasjon og strategisk segmentering til "corporate governance", men de er vel så aktuelle her. Kort sagt refereres det til at strategiske (allokerende) beslutningstakere – her kommuner, fylkeskommuner, må integreres i aktuelle prosesser for å sikre deres forståelse for de prosessene de eventuelt skal allokere ressurser til. Strategisk segmentering – hvor kommuner og fylkeskommuner står på sidelinjen i forhold til omstillingsprosessene – kan medføre manglende forståelse for hvilke prosesser som faktisk er initiert og følgelig manglende forståelse for betydningen av at disse videreføres.



omstillingsarbeidet, hvor faren er tilstede for at organisasjonen overtar ansvaret og den tilhørende legitimitet som påhviler og forventes av kommunene. Dette har vært tilfellet i Harstadregionen. Omstillingsarbeidet foregår her i “de lukkede rom” (NF-rapport 5/97), noe som kan bidra til å redusere omstillingsarbeidets lokale forankring og evne til å mobilisere (Guvåg 1999:11).

#### Lokal, politisk forankring

Kommunene representerer, sammen med fylkeskommuner og eventuelt privat næringsliv, omstillingsorganets eiere. Det er derfor med en viss undring vi ser et mønster der omstillingsorganet må jobbe aktivt for å dra med eiere i de prosessene som initieres. Selv i tilfellet Grenland, hvor vårt hovedinntrykk er god, kommunal forankring, oppgir VIG et behov for å fokusere på dette. VIG illustrerer imidlertid godt våre to hovedargumenter – at kommunal forankring er nødvendig for å a) sikre legitimitet i omstillingsperioden, og b) sikre videreføring av det arbeidet som initieres og den kompetansen som opparbeides i perioden. VIGs styringsmodell inkluderer dessuten det såkalte Grenlandstinget, som fungerer som representantskap og er sammensatt av 45 representanter fra næringsliv, organisasjoner og kommunene, og det avholdes koordineringsmøter hver fjortende dag der SND Telemark og representant for næringsseksjonen i fylkeskommunen deltar. Næringsseksjonen i Skien kommune har for øvrig i perioder hatt en representant ”stasjonert” ved VIG. Dette bidrar i sum utvilsomt til å styrke VIGs regionale forankring både i og utenfor den politiske sfære. I skrivende stund er den faktiske videreføringen av VIG uavklart, men alle intervjuobjekter oppgir at sannsynligheten for videreføring av VIG om enn i en annen form enn i dag som stor.

Dagens ledelse i OMPROV uttrykker at programmets tilsynelatende snevre målgruppe vanskeliggjør det nødvendige systemfokus generelt, og den politiske forankringen spesielt. I skrivende stund fremstår OMPROV som isolert i forhold til de kommunene programmet er ment å tjene, faktisk i en slik grad at det er uklart om alle kommunene vil være med på å finansiere en eventuell utvidelse av programmet fra fire til seks år. En eventuell videreføring etter avsluttet omstillingsperiode synes per i dag lite sannsynlig. OMPROVs arbeid fremstår videre også som isolert i forhold til Harstad Utviklingsselskap AS, Harstad kommunes eget organ for næringsutvikling. Det synes å eksistere en klar legitimitetsproblematikk for programmet, samtidig som dets manglende forankring i kommunene så vel som i et permanent organ skaper vesentlige problemer for akkumulasjon av den kunnskap og erfaring programmet genererer. Sistnevnte problematikk har SND Reg grepet tak i, og jobbet for en tettere integrasjon mellom OMPROV og Harstad Utviklingsselskap. Samtidig kan en for tett kobling mellom HUAS og OMPROV på sin side igjen medføre forsterkning av legitimitetsproblematikken vis a vis de resterende kommunene i programmet. En illustrasjon på konsekvensene av manglende kommunal deltagelse finner vi i at OMPROV har kjørt tilfangsverktøyet ”Serviceorientering av kommunesektoren”, og i denne prosessen både møtt en kjølig holdning fra kommunene overfor selve verktøyet og deltagelse i dette, og svært stort variasjon i den enkelte kommunes vilje til å følge opp implikasjonene av prosjektet.

En del av denne problematikken kan imidlertid tilskrives turbulensen rundt programmets første faser, og de forventningene som eksisterte i forhold til dette.

Odda kommune er aktivt engasjert, både i interne tiltak som skal forbedre kommunens egen tjenesteyting, og i styringen av selve omstillingsprosjektet. Arbeidet sies å være godt forankret i kommunestyret, med mindre i kommunal administrasjon. Mens kommunen selv tar ansvaret for forbedringstiltak innad, er Hardanger Vekst engasjert for å ta hånd om andre prosjekter. Selv om disse ofte er ”bestilt” av kommunen kan det i noen tilfeller være vanskelig å identifisere den ”egentlige” eieren av prosjektet.

Eierforholdet og eiers/eiernes rolle fremstår med andre ord som problematisk, en problematikk som forsterkes i prosjekter av regional fremfor enkeltkommunal karakter. I situasjoner der en enkelt kommune er involvert, og velger å benytte disponible midler til å opprette en omstillingsorganisasjon, vil det være kommunestyret sammen med lokale eiere som nødvendigvis vil utgjøre

generalforsamlingen eller styret. Eierskap og dermed myndighet vil her være relativt klart definert, noe som ikke er tilfellet i flerkommunale omstillingsprogrammer (som casene Harstadregionen og Grenland), *spesielt idet disse også omfatter flere fylkeskommuner* (som Harstadregionen). Den økte kompleksiteten med hensyn på eierstruktur – der flere kommuner er involvert med sine respektive næringsutviklingsapparater og SNPs, og eventuelt også flere fylkeskommuner med sine planavdelinger og regionale utviklingsplaner – synes å nødvendiggjøre at styre i det aktuelle utviklingsselskapet frigjøres fra eierrollen (Guvåg 1999:3).

### **Prosessuelle sammenhenger**

Endogene omstillingsprosesser må “veves inn” i (Guvåg 1999:10) såvel kommunal og fylkeskommunal administrasjon som i regionens private sfære. Dette understreker det interaktive elementet ved omstillingsarbeidet, og at institusjonaliserte tillits- og samarbeidsrelasjoner mellom aktørene er av avgjørende betydning.

Nordlandsforskning fremhever tilfellet Fauske som et godt eksempel på dette; etablering av et omstillingsprogram uten forankring i lokal kunnskap; manglende tillitsrelasjoner mellom lokale aktører i Sulitjelma og kunnskapsmessig segmenterte eksterne konsulenter kombinert med generelt manglende tillit bidro til å skape et interaksjonsklima preget av konflikt og motarbeidning (NF-rapport 5/97:135). Tilsvarende mønstre finner vi igjen i Harstadregionen. Som Storper (1997) fremhever må følgelig bygging av slike tillitsrelasjoner vektlegges fra et tidlig stadium.

Betydningen av tillit understrekes ytterligere av det faktum at “kreativ ødeleggelse” ofte må skje hierarkisk for at problematikken med sirkularitet og udelelighet skal kunne overkommes. *Skal dette kunne være et grunnlag for egenbasert omstilling og videreutvikling forutsetter det en gjensidig forståelse mellom sentrale og lokale aktører; mellom autoriteter med den nødvendige myndighet til å “skjære” gjennom eventuell lokal, tykk institusjonalisering og resignasjon i møte med omstillingsprosessene – en kritisk rolle som blant annet ivaretas av SND - og aktørene som besitter nettopp den aktuelle kompetansen som kan danne grunnlaget for egenbasert utvikling.* Utviklingen av SNPs kan som påpekt teoretisk være et verktøy i så møte, såfremt prosessen frem til det ferdige dokumentet vektlegger de *kommunikative* sidene ved dette – og således representerer mobilisering – fremfor de *instrumentelle* sidene ved dokumentet – å få tilgang til offentlige midler (NF-rapport 8/98:18). Uansett oppgir SND sentralt at de ser sin egen rolle som å representere tung, omstillingsfaglig spisskompetanse, som avhengig av omstillingsprosessens konflikt- og problemkarakter skal representere det hierarkiske elementet i prosessen, og videre at arbeidsdelingen SND sentralt/SND regionalt til dels i praksis vil bestemmes av den samme konfliktkarakteren.

### **Evaluerer av SNDs rolle**

#### **Problemforståelse og formell relevans**

Vi vil her vurdere den formelle strukturen rundt arbeidet i omstillingsområdene og hvorvidt denne reflekterer en problemforståelse og tilnærming som er i tråd med

budskapet i systemisk innovasjonsteori og teorier om regional utvikling slik disse er presentert tidligere.

Opptakten til omstillingsstatus er den såkalte *strategi- og forankringsfasen*. Etter at et område eventuelt har fått tilsagn på finansiering av denne innledende fasen skal det utarbeides en strategisk plan for arbeidet der langsiktige mål og strategier skal legge grunnlaget for årlige handlingsplaner. KRD fremhever at *lokale/regionale aktører selv må være ansvarlig for arbeidet og sørge for at det baseres på bred deltagelse og et aktivt engasjement for næringslivets side*. Den vanlige tilnærmingen til dette er gjennomføring av en såkalt konkurransefortrinnsanalyse (KRD 1999:27), som kan åpne for en konsentrasjon av ressursinnsats og ledelseskapasitet på områder der det konkurransemessige potensialet er størst. Den demokratiske prosessen bak utviklede SNPs medfører erfaringsmessig at disse søker å etterkomme alle involverte parters ønsker og interesser – denne fasen er således svært viktig for å fokusere omstillingsprosessen og utvikle en mer konkret handlingsplan for det videre arbeidet (NF-rapport 8/98:19).

Når den strategiske planen er vedtatt lokalt/regionalt og godkjent av KRD sentralt starter *gjennomføringsfasen*. Denne kan videreinndeles i tre 2-årsperioder –der SND Reg står for oppfølging, kvalitetssikring og rådgivning og der KRD har muligheten til å avslutte den ekstraordinære omstillingsinnsatsen ved utgangen av hver slik periode dersom kvaliteten på arbeidet ikke er tilfredsstillende. Ansvar for *iverksettelse* ligger hos de lokale/regionale aktørene, noe som synes å sikre fokus på lokal forankring og lokal læring. SND Reg har normalt observatørstatus (omformulert i Grenland til tale- og møterett) i omstillingsorganets styre. Vår vurdering er at denne strukturen, der Reg skal fungere som kompetanseformidler, korrektiv og kontaktpunkt mot andre omstillingsområder og kompetansemiljøer i et lokalt drevet omstillingsarbeid, har potensiale for å skape den riktige balansegangen mellom ”top-down” og ”bottom up” omstillingsprosesser. *Samtidig er denne rollen svært personavhengig*.

SNDs generelle arbeidsmodell for omstillingsområder skiller mellom fire gjensidig sammenbunnede prosesser; den overordnede oppdragsprosessen, og de underbyggende virkemidlene prosjektlederprosessen (PLP), tilfangsprosessen og forbedringsprosessen. Disse vil bli behandlet under, og kommentert i lys av de teoretiske perspektivene så vel som tilgjengelig empiri.

## **D) Oppdragsprosessen**

Modellen operasjonaliserer KRDs faseinndeling og beskriver fire ulike faser i omstillingsarbeidet, som hver og en kjennetegnes ved bruken av respektive andre verktøy. Hovedmålsetningen formuleres av SND å være verdiskapning og økt lokal utviklingsevne, der SND kvalitetssikrer arbeidet gjennom å vektlegge utvikling av løsninger/verktøy sammen med spisskompetansemiljøer, effektiv spredning av utviklingskompetanse og forretningsorientering i arbeidet. De formelle rutine og arbeidsprosedyrene fremstår følgelig som godt forankret det presenterte teoretiske rammeverket.

Spesielt vurderer vi som positivt at faseinndelingen bidrar til å klargjøre hva slags fokus det totale virkemiddelapparatet bør ha i dimensjonene A - D. Makter en å oppnå kontinuitet i arbeidet slik at de ulike fasene fremstår som naturlig forankret i

hverandre, og til enhver tid å tilpasse det totale virkemiddelapparatet i henhold til denne progresjonen, synes forutsetningene å være gode for at samspillet i dimensjonene system versus enkeltbedrift og input versus læring skal ivaretas. Den formelle målsetningen er at distriktskontorene skal stå for den bedriftsutviklingsrettede delen av programmet; slik at mens SND skal være ansvarlig for kvalitetssikring av omstillingsorganets innledende arbeid, lederutvikling og PLP skal SND regionalt stå for rådgivning til enkeltbedrifter (Guvåg 1999:4) og *ta over totalansvaret i de siste fasene hvor behovet for lokalkunnskap er større enn behovet for generell omstillingsfaglig spisskompetanse.*

#### *Fase 1 – Strategi og forankring*

Utgangspunktet for denne første innledende fasen er at området etter søknad til KRD og gjennomført samfunnsøkonomisk konsekvensanalyse har fått innvilget tilsagn på 50% finansiering av fase 1. Den konkrete hensikten med denne fasen er å ansvarliggjøre lokalt lederskap og forankre ansvaret for omstillingsprosessen i dette gjennom valg av midlertidig styre og prosjektledelse for første fase av arbeidet. Gjennom den allerede nevnte *konkurransesfortrinnanalysen* skal muligheter og begrensninger identifiseres og danne grunnlaget for det videre arbeidet. Det skal utarbeides foreløpige mål for omstillingsarbeidet, samt en generell strategisk tilnærming til hvordan disse målene skal nås. SND Reg legger stor vekt på utformingen av informasjonsopplegg for å oppnå forankring av de foreløpige målene i strategisk viktige miljøer, og eksisterer det spesielt lovende prosjekter vektlegges oppfølging av disse av hensyn til de eventuelle positive signaleffekter som dette kan gi. Dette vurderer vi å ha en viktig mobiliserende effekt, og bidra til å etablere positiv presedens.

Fra SND Regs side oppnevnes det en overordnet oppdragsansvarlig (OA) og en mer operativ oppdragsleder (OL). OA og OL arbeider tidlig i fasen aktivt sammen med lokale og regionale politiske myndigheter for å identifisere strategiske aktører og strategiske miljøer, og bidrar til å mobilisere disse for på denne måten å forankre omstillingsprosessen lokalt. SND Reg oppgir at en vanlig praksis for å sikre lokal mobilisering er å identifisere 20-30 markante lokale lederskikkelser, og integrere disse i den innledende fasen av omstillingsarbeidet slik at disse kan bidra til å trekke med seg ytterligere mobilisering. Den ovenfor nevnte informasjonskampanjen er også viktig i så måte. Lokale myndigheter utnevner en midlertidig prosjektgruppe/prosjektstyre og en lokal prosjektleder, som sammen med OL er ansvarlig for gjennomføringen av størsteparten av fase 1. I tillegg til de positive kommunikative og mobiliserende aspektene som dominerer denne fasen skal akutte problemer identifiseres og søkes løst, foreløpige kvantitative målsetninger defineres og løpende prosjekter følges opp. *Implementeringen av PLP – i form av opplæring og kursing – skal starte allerede i denne fasen.* Videre skal det utarbeides planer for den endelige organisatoriske strukturen – som skal implementeres i fase 2; det skal rekrutteres en fast daglig leder for omstillingsorganisasjonen og det skal utformes en søknad til KRD om støtte til fase 2.

Vi vurderer vektleggingen av mobiliseringsaspektet som svært positivt ved denne fremgangsmåten, da tidlig *bred* mobilisering er nødvendig for å overkomme udelelighet. Empiriske erfaringer spesielt fra våre sammenligninger av Harstad og Grenland understreker det teoretiske poenget at mobilisering må skje rundt omstilling, og at denne fasens rolle som premissgiver for det videre arbeidet tilsier et

sterkt fokus på dialog. Dette kravet synes å være godt ivaretatt i SND Regs formelle arbeidsmetodikk.

Vi stiller oss mer skeptiske til å generelt fokusere tungt på PLP i denne fasen. Gitt at slik mobilisering faktisk oppnås i denne perioden vurderer vi det som riktig at opplæring i PLP *deretter* igangsettes. Vi vil imidlertid understreke betydningen av at dette skjer som en kontinuitet der mobiliseringen er det sentrale, og at det derfor ved implementering av PLP må utvises forsiktighet både med hensyn på tidspunkt, målgruppe og form. Dette hensynet synes *ikke* å være formelt ivaretatt.

#### *Fase 2 – Strategi, forankring og prosjektgjennomføring*

Også denne fasen – som normalt har en varighet på to år og representerer den første “vanlige” fasen i den seksårige omstillingsstatusen - innledes formelt ved at KR D innvilger 50% finansiering gjennom omstillingsbevilgningen. Målsettingen for denne perioden er å styrke forankringen i lokalt lederskap, oppnå en solid forankring i strategiske miljøer og videreutvikle omstillingsarbeidets overordnede mål.

I denne fasen skal et permanent omstillingsorgan etableres. Det skal initieres et bredt anlagt utviklingsarbeid rettet mot bedrifter, gründere og lokal/regional forvaltning, og kvantitative målsetninger videreutvikles. De kommunikative aspektene fra forrige fase skal videreføres for å forsterke forankringen i strategiske miljøer. Ansvarlige for fase 2 er primært styret i omstillingsorganet.

Sist men ikke minst skal fase 3 planlegges. Mål og strategier skal revurderes, finansieringsbehov kartlegges og søknad til KR D om ytterligere omstillingsmidler utformes. Som en del av SNDs kvalitetssikring gjennomføres det i hele omstillingsperioden årlige prosjektstatus-møter hvor de viktigste prosjektene gjennomgås, og hvor styret og SND Reg sammen gjør en vurdering av fremdriften i arbeidet.

#### *Fase 3 – prosjektgjennomføring*

Dette er også en toårsfase, som igjen starter med tilsagn om 50% finansiering over omstillingsbevilgningen. På dette tidspunktet skal endelige mål og strategier for omstillingsarbeidet klarlegges; prosjekter skal være påbegynt og delresultater være oppnådd.

Målsettingen med denne perioden er kort og godt å gjennomføre planlagte prosjekter i henhold til omstillingsplanenes overordnede mål. *Det sterke fokus som i foregående perioder er satt på økt lokal utviklingsevne skal tilsi et økende tilfang av prosjekter*, som på sin side nødvendiggjør et økt fokus på virkemidler av type A og B. Det skal derfor i prinsippet legges vekt på å etablere bredere formelle kontakter mellom omstillingsområdet og SND regionalt og/eller fylkeskommunen, en prosess som styret sammen med OL er ansvarlig for. Også denne strukturen vurderer vi å reflektere en god forståelse for betydningen av samspill mellom de ulike virkemiddelkategoriene og betydningen av å etablere presedens mot og tillit til det ordinære virkemiddelapparatet som en ressurs etter at omstillingsperioden er over.

Eller skal det som normalt gjennomføres BP-møter, og neste og avsluttende fase skal planlegges mhp prosjekter og finansieringsbehov i henhold til den nå fastlagte strategien, søknad sendes KR D og SND uttaler sin vurdering.

#### *Fase 4 – prosjektgjennomføring*

Denne fasen følger mønsteret fra fase 3, og en naturlig progresjon tilsier et sterkt fokus på virkemidler av type A. SND regionalt/fylkeskommunen skal i prinsippet overta ansvaret for oppfølging av løpende omstillingsprosjekter. SND sentralt skal kun bistå ved behov.

Sluttrapport utarbeides av SND sentralt.

## **II) Prosjektlederprosessen**

Prosjektlederprosessen ble implementert som reaksjon på manglende prosjektstyring og lokal ansvarsfraskrivelse i omstillingsarbeidet. Målsetningen med verktøyet er derfor å forhindre lokal ansvarsfraskrivelse kombinere dette med effektiv prosjektstyring og bidra til *kunnskapsoverføring* med hensyn på prosjektstyring som endringsmetodikk.. PLP har således blitt en viktig *støttemodell* til oppdragsprosessen, det stilles krav om at nøkkelpersoner i prosjektene gjennomgår kurs i verktøyet men den er *ikke* i seg selv ”*SNDs modell for omstilling av steder*” slik SNF hevdet i 1997 (Reve og Walderhaug (red) 1997:139). Denne feiloppfattingen av PLPs rolle synes å farge mye av litteraturen rundt omstillingsarbeid generelt. PLP er kort fortalt en skisse som beskriver en faseinndelt utvikling fra eksisterende idé til ferdig utviklet produkt/tjeneste, med klart definerte roller og ansvarsfordelinger, som er ment implementert på overordnet nivå i omstillingsprosessen. *Verktøyet skal således ikke benyttes som et detaljstyringsinstrument.*

Det sentrale er at fremgangsmåten søker å kvalitetssikre arbeidet mhp ressursbruk og risiko, klargjøre ansvar og forankre dette lokalt. *Prosjektansvarlig* er derfor normalt en representant for det lokale omstillingsmiljøet – ofte daglig leder – som har det overordnede ansvaret for fremdrift og resultater. Prosjektlederen – som har det operative ansvaret for prosjektet og skal sørge for at prosjektet utvikler seg i henhold til prosjektplanen – er derimot i arbeidets tidlige faser ofte en ekstern, kvalitetssikret konsulent som således representerer operativ spisskompetanse. *Det vektlegges av SND at prosjektlederfunksjonen så tidlig som mulig skal overføres lokalt.*

Faseinndelingen skal resultere i en utskilling av ugunstige prosjekter på et så tidlig stadium som mulig, og bidra til å spisse utviklingsarbeidet inn mot de områdene hvor potensialet for gunstige resultater er størst.

Vår vurdering er at prosjektstyringsverktøyet formelt utgjør en betraktelig styrke ved omstillingsarbeidet. Prosessene rundt implementering av PLP er ment som læringsprosesser for å bygge lokal kompetanse på prosjektstyring og forståelse av prosjektstyring som omstillingsverktøy. Det synes å eksistere et kommunikativt og samordnende aspekt ved PLP i at forskjellige aktører gis et felles språk for prosjektsamarbeid og klare ansvars- og rolleforhold. Dette er ikke minst sentralt for vellykket systemisk arbeid. Spesielt vil vi fremheve fokus på lokal ansvarliggjørelse og vektleggingen av at strategiske roller på et så tidlig tidspunkt som mulig skal overføres til lokale aktører som positivt.

### III) Tilfangsprosessen

Den formelle målsetningen med tilfangsprosessen er å etablere en lokal treningsarena for systematisk utviklingsarbeid. Modellen er bygget opp rundt ulike tjenesteprodukter, som i all vesentlig grad leveres av eksterne konsultantselskaper. Uten å ha gjennomført noen detaljvurdering av verktøyene vurderer vi de som godt tilpasset ulike behov i ulike omstillingsområder, og som avhengig av SNDs evne til å sy sammen riktige ”pakker” av verktøy for ulike områder kan representere et kontekst-sensitivt instrument for å oppnå dynamikk og retning i omstillingsarbeidet og følgelig gi positive signaleffekter. Både teori og empiri understreker spesielt den kritiske rollen til den innledende konkurransefortrinnsanalysen og påfølgende handlingsplanen, og vi vurderer det derfor som prinsipielt riktig at Reg benytter faste, kvalitetssikrede leverandører av denne tjenesten<sup>32</sup>. Dette reduserer sannsynligheten for en uheldig start og uheldige føringer på hele seksårsperioden, og muliggjør at produktet som sådan kan videreutvikles. Storper påpeker nettopp disse analysenes kritiske betydning, men samtidig at *”the demands placed on strategic assessment in the context of the learning economy have become vastly more complex (than in the 1960`s)”* (Storper 1997:275) mens *”the techniques of assessment have not caught up”* (ibid). Det er følgelig viktig at Reg som formidler av disse tjenestene følger opp kvaliteten. Verktøyene generelt fremstår som godt forankret i både teori og erfaringer fra tidligere omstillingsprosjekter, og innfasingen i de ulike periodene av oppdragsprosessen synes god i henhold til vårt teoretiske rammeverk. Vi savner

#### **OMSTILLINGSVERKTØY I TILFANGSPROSESSEN**

##### Konkurransefortrinnsanalyser

- gjennomføres i fase 1 av oppdragsprosessen

Fremheves av både teori og empiriske erfaringer som et kritisk element i starten av et omstillingsprogram.

##### SMB utvikling – to varianter

- gjennomføres i fasene 1-2 av oppdragsprosessen

Dette er to ressurskrevende verktøy som innebærer en systematisk gjennomgang av potensialet i eksisterende SMB-struktur, for deretter å søke å videreutvikle potensialet i denne på bedriftenes egne premisser – kontekst-sensitivitet.

##### Serviceorientering av kommunesektoren

- gjennomføres i fase 2 av oppdragsprosessen

Søker å forbedre den kommunale servicegrad overfor næringslivet med utgangspunkt i analyser av hvordan næringslivet så vel som offentlig forvaltning oppfatter samspillet mellom disse sfærene. Har følgelig et viktig systemfokus.

##### Knoppskyting fra hjørnesteinsbedrift

- gjennomføres i fase 2 av oppdragsprosessen

Dette gjennomføres som en oppfølging av konkurransefortrinnsanalysen, der målet er å klarlegge de forretningsmessige forutsetningene for og mulighetene i spinn-off – aktivitet fra hjørnesteinsaktiviteten

##### Gründerutvikling

- gjennomføres i fase 2 av oppdragsprosessen

Søker å avdekke potensielle etablerere på bakgrunn av en lokal kartleggingsprosess, og gi grunnkompetanse i forretningsforståelse.

##### Gründercoach

- gjennomføres i alle faser av oppdragsprosessen

Søker å følge opp ideer med et klart forretningsmessig potensiale og en offensiv prosjekteier som gjennom en tett prosess utvikler en forretningsplan og deretter får en profesjonell oppbakking frem til etablering.

<sup>32</sup> Vi møter kritikk fra flere hold vedrørende SND Regs bruk av ”hoff-leverandører”. En bør imidlertid - spesielt vedrørende konkurransefortrinnsanalysene - spørre seg hva som er alternativet. Vi anser det ikke som gunstig å innføre nok en variabel – ulike leverandører av slike analyser - i det som er prosesser allerede høyst formet av ikke-kontrollerbare forhold. Snarere ser vi bruk av faste leverandører som en svært god anledning til å videreutvikle og nettopp kvalitetssikre de tjenestene som leveres – selvfølgelig gitt at SND Reg fokuserer på nettopp dette. Se imidlertid spesielt avsnitt 3.2.4 for en vurdering av den faktiske konsulentbruken.

*Verktøyet vektlegger opplæring av lokale gründercoacher, som etter hvert vil stå for oppfølgingen av konkrete etablererprosjekter. Viktig fokus på systembygging og kompetanseoverføring*

#### Ungdomssatsing

*- gjennomføres i fase 2 og utover*

Et viktig pilotprosjekt der det søkes å trekke med ungdom i omstillingsprosessen, koble næringsliv og ungdom med hensyn på forretningsutvikling og stimulere til tilbakeflytting etter endt utdanning. Verktøyet har som sentral målsetning å synliggjøre det omstillingsarbeidet som faktisk skjer i kommunen. Viktig systemfokus

imidlertid verktøy mer rettet mot sosial mobilisering og bygging av "social capital", for situasjoner der omstillingsorganet alene ikke makter å sette i gang de nødvendige prosessene. For de eksisterende verktøyene vil vi fremheve som positivt den formelle vektleggingen av at verktøyene skal utgjøre arenaer for lokalt forankret læring. Samtidig vil vi fremheve at den ustrakte konsulentbruken medfører at det faktiske resultatet av verktøyene – lokal læring – vil være svært avhengig av den enkelte konsulents tilnærming til oppdraget. Det samme vil graden av kontekst-sensitivitet i den faktiske implementeringen, noe kommer vi tilbake til under vår vurdering av verktøyenes anvendelse. Det bør her nevnes at Reg selv oppgir at deres tidligere sterke fokus på faste leverandører av konsulenttenester nå til en viss grad er tonet ned til fordel for en struktur der områdene selv kan velge hvilke konsulentmiljøer de vil bruke, under kritisk overvåkning av Reg.

## **IV) Forbedringsprosessen**

SND Reg ønsker å ha mekanismer for egen organisatorisk læring relatert til omstillingsarbeidet, noe som understrekes ved at forbedring av rutiner, arbeidsprosesser, verktøy mm betraktes som en integrert del av omstillingsprosessen i et gitt område. Den sentrale drivkraften i videreutvikling av omstillingsarbeidet og utvikling av SND til et ledende kompetansesenter i regionalt omstillingsarbeid skal nettopp være den såkalte forbedringsprosessen.

Virkemidler er nettbaserte diskusjonsgrupper – som inkluderer de lokale utviklingsselskapene så vel som SNDs fagpersonell, interne forslagsystemer samt arrangering av de såkalte *forbedringsdagene*. Vi vil spesielt fremheve de nettbaserte diskusjonsgruppene som en viktig kanal for kompetanse- og erfaringsoverføring mellom ulike omstillingsområder.

Våre intervjuer med personell i SND Reg røper en sterk vilje til å videreutvikle og forbedre sitt produkt, og en anerkjennelse av at dette til enhver tid er nødvendig.

## **V) Videreføring**

De formelle retningslinjene rundt omstillingsbevilgningen sikrer kommunal og/eller fylkeskommunal *medfinansiering*, men ikke aktiv deltagelse. Hvor betydningsfullt dette er i omstillingsperioden lar seg vanskelig vurdere på generell basis, men det vil imidlertid kunne skape problemer for videreføring av de funksjoner som opprettes og videre anvendelse av den kunnskap som skal akkumuleres.

Denne problematikken ligger utenfor SND Regs mandat tolket som kvalitetssikring av *omstillingsorganets arbeid*, men med en bredere tolkning av avdelingens kvalitetssikringsmandat – som jo utføres på vegne av KRD - ville vi etterlyst et større formelt fokus på å "tvinge" omstillingsarbeidet inn i kommunal/fylkeskommunal



forvaltning. Verktøyets formelle relevans kunne uansett vært betraktelig bedret ved å inkludere mekanismer som i større grad enn i dag sikret i det minste den finansielle delen av en eventuell videreføring, alternativt mekanismer som i større grad enn i dag sikret kompetansebygging i permanente organer (kommuner, fylkeskommuner). Dette understrekes av at den teoretiske relevansen av så vel som de empiriske erfaringene med beredskapsbaserte (og dermed implisitt langsiktige) programmer er langt bedre enn kriseinitierte. KRD oppgir imidlertid å arbeide med retningslinjer som i større grad vil trekke fylkeskommunene inn i arbeidet, blant annet gjennom de regionale utviklingsprogrammene, og at dette er relatert til et ønske om større fokus på beredskapsbasert arbeid.

### Implementering og faktisk relevans

Den videre fremstillingen vil fokusere på den faktiske anvendelsen av en formell arbeidsprosess vi vurderer som godt teoretisk og empirisk forankret. Vi vil forsøke å identifisere SND Regs rolle som kvalitetssikrer, rådgiver og oppfølger overfor omstillingsområdene, og vurdere Regs arbeidsmåte i områdene. Som tidligere påpekt har det vist seg vanskelig å klart skille ut SND Regs arbeid fra omstillingsorganets arbeid, slik at avdelingens funksjon på visse områder må vurderes indirekte gjennom omstillingsorganet og det arbeidet avdelingen er satt til å kvalitetssikre.

Diskusjonen av arbeidets *faktiske relevans* vil foregå under følgende overskrifter

- Lokal mobilisering - i hvilken grad oppnås den grad av lokal mobilisering som det formelt legges opp til? Hva er/bør SND Regs rolle være i dette?
- Fokus på system – i hvilken grad oppnås det systemfokus som ligger i det formelle verktøyet? Er SND Reg en aktør som kan bidra til å bryte negativ sirkularitet og tykk institusjonalisering?
- Samspill i virkemiddelapparatet – sikres det nødvendige samspillet mellom omstillingsstatus og det resterende støtteapparatet til SND?
- Læring og lokal forankring av utviklingsarbeid – positiv sirkularitet. Makter SND Reg å a) gjennom sin egen tilstedeværelse å overføre omstillingsfaglig kompetanse til strategiske, lokale miljøer, b) å gjennom bruk av eksterne konsulenter skape læringsarenaer for næringsutvikling samt c) forankre denne kompetansen i de strategiske miljøene for videreutvikling og anvendelse etter at omstillingsperioden er over?

#### Smal mobilisering, uheldige forventninger og negativ presedens i harstadregionen

Som påpekt tidligere var miljøet rundt Harstad Skipsindustri generelt – som i kraft av eierinteresser kontrollerer vel halvparten av sysselsettingen i programmets målgruppe - og Kaarbøverftet spesielt sterkt involvert i prosessene rundt starten på omstillingsprogrammet. En av eierne bak Harstad Skipsindustri var videre styreleder i OMPROV i en periode, noe som utvilsomt utad ble oppfattet som en uheldig kobling. Den gjeldende oppfattingen i regionen var at det å få i gang nybyggingsaktivitet ved nevnte verft ville være det mest positive for regionen som helhet gjennom de kryssløpseffekter slik aktivitet ville ha. Det opprinnelige omstillingsarbeidet kan derfor betraktes mer som bevaring av eksisterende input-output – struktur enn reel nyskaping. I vår intervjuundersøkelse har vi fått et gjennomgående inntrykk av at Kaarbømiljøet blir betraktet – og betrakter seg selv – som regionens industrielle motor. Vi ser imidlertid et klart mønster av såkalt *vertikal kvasi-integrasjon* i verftets leverandørrelasjoner, og stiller, på samme måte som andre miljøer i regionen, følgelig spørsmål ved aktørens vilje til å ta sin rolle som motor i regionen på alvor. Våre respondenter fremhever en lite utviklet samarbeidskultur, svake nettverk og manglende tillit ved omstillingsperiodens begynnelse.

Situasjonen illustrerer i Storpers terminologi manglende konvensjoner for samhandling, konvensjoner som ble oppfattet som tilfredsstillende av det tyngste verftsmiljøet. Følgelig burde en sentral innretning av

omstillingsprogrammet fra begynnelsen vært å bryte denne negative sirkulariteten, som gjennom udelelighet ville kreve bred deltagelse og et systemisk fokus. Isteden ble det fokusert sterkt på enkeltbedriftstiltak - som i vesentlig grad bidro til å bevare denne sirkulariteten - og da spesielt rettet mot Kaarbømiljøet som hadde igangsatt interne strategiprosesser fokusert på nybygging og tegnet kontrakt på to nye skip. Dette miljøet ble også - i det minste av det resterende verkstedmiljøet - oppfattet som svært tungt representert i OMPROVs ledelse. SIVA som kvalitetssikrer, rådgiver og oppfølger maktet ikke å hindre at oppfatningen av OMPROV som et støtteprogram for nybygging ved Kaarbøverftet ble distribuert i regionen, med resulterende forventninger og holdninger til programmet. På bakgrunn av våre bedriftsintervjuer i regionen konstaterer vi at SIVA i denne perioden holdt en svært lav profil; dennes deltagelse var ukjent for flere og kan følgelig ikke ha bidratt til å korrigere for det negative mobiliseringsaspektet.

I løpet av 1997 ble det imidlertid klart at EØS-reglene - slik disse ble tolket av SND Troms - ville sette en effektiv stopper for direkte støtte til nybygging og ombygging i de størrelsesklasser og skrogtyper som var mest aktuelle. Samtidig ble SND Reg involvert allerede høsten 1997, og overtok det formelle ansvaret fra SIVA våren 1998. Vårt inntrykk fra en prosess det har vært vanskelig å trenge ned i er at Reg var en vesentlig bidragsyter til at programmet i løpet av 1998 fikk et nytt styre og en ny daglig leder, samt en helt ny innretning med fokus på nyskaping og system. Reg initierte dessuten et strategiprojekt i Harstad Skipsindustri for å klargjøre fremtidsmulighetene for nybygg og vedlikehold. Dagens ledelse i OMPROV uttrykker at Reg kom for sent inn i bildet til å kunne korrigere prosessene uten at dette medførte større konflikt. Dette, sammen med EØS-problematikken, førte imidlertid på sin side til at sentrale deler av HSI-miljøet satte seg på sidelinjen i forhold til OMPROV.

### *Lokal mobilisering rundt omstilling*

I alle tre tilfeller skjedde mobilisering før SND Reg kom inn i bildet. I Odda var dette det andre forsøk til å skape en omstillingsprosess med hjelp fra sentralt hold. Det derfor er vanskelig å vurdere avdelingens direkte rolle i lokal mobilisering annet enn å vise til at Reg formelt legger stor vekt på å identifisere lokale lederskikkelser og integrere disse i omstillingsarbeidet så tidlig som mulig. Imidlertid vil vi utfra bedriftsintervjuer i Harstad fremheve at avdelingen her jobbet aktivt for å oppnå forankring for den kursendring OMPROV var igjennom i 1998. Det har vært vanskelig å trenge ned i de prosessene som lå forut for denne kursendringen, men de begrensede data som er tilgjengelig tyder på at Reg har spilt en helt sentral rolle i å omformulere OMPROVs opprinnelige innretning. Dette er også oppfatningen i bedriftsmiljøet i regionen, som opplevde denne kursendringen som en svært markant dreining vekk fra virkemidler av type A. Samtidig stiller vi oss kritiske til den innledende implementeringen av PLP i OMPROV - data fra intervjuede bedrifter tyder relativt entydig på at massiv kursing i PLP som første direkte kontakt og erfaring med OMPROV virket demobiliserende snarere enn mobiliserende. Fordi SIVA var gitt kvalitetssikringsmandatet skjedde dette imidlertid uten at SND Reg var involvert.

For Grenlands del noterer vi en sterk, institusjonalisert omstillingsorientering, og at SND Regs funksjon her har vært mer som diskusjonspartner og rådgiver enn aktiv gjennomfører. VIG vurderer selv SND Regs oppdragsleder og oppdragsansvarlig som viktige partnere i arbeidet, og oppgir å ha blitt møtt med god forståelse for lokal problematikk og lokalt ønske om innretning av arbeidet.

Mobiliseringen i Odda skjedde som resultat av kommunalt initiativ. De 'vanlige mistenkte' i kommunestyre, hjørnesteinsbedriftene og Hardanger Vekst er sterkt engasjert, mens både vår intervjuer i Odda og de vansker som man der har opplevd i å starte prosjekter utenfor disse kretser peker på ett vesentlig gap mellom de ledende figurer i samfunnet og folk flest. Dette har man innsett, og der er lansert ett fåtal prosjekt for å redusere avstanden. I Odda kan en mobilisering ikke bety kun å lenke sammen eksisterende tenkte vekstpunkter i næringen. Den må takle mye mer

fundamentale problemer: en arbeidstakerkultur med sterke tradisjoner men like sterk mistro til etablering; en utdanningsnivå under det gjennomsnittlige som hemmer friheten for dem som måtte ville skape nytt; en viss mangel, utenfor de eksisterende bedriftene, på forutsetninger for etablering.

Alle de tre casene understreker betydningen av at mobilisering skjer rundt en handlingsplan som partene kollektivt stiller seg bak og kjenner seg igjen i – VIG fremhever at forankring i SNP har bidratt til å gi deres arbeid legitimitet i regionen, og OMPROV illustrerer den demobiliserende virkningen av en opprinnelig handlingsplan som a) av dagens ledelse i OMPROV fremheves som svært lite utviklingsorientert, og b) som synes å ha virket fremmedgjørende på deler av verkstedmiljøet. På bakgrunn av disse erfaringene og den teoretisk påpekte kritiske betydningen av den innledende handlingsplanen vurderer vi SND Regs bruk av faste, kvalitetssikrede leverandører av konkurransefortrinnsanalyser som positivt.

#### *Fokus på system*

Det er påfallende likhetstrekk mellom det arbeidet som er gjort gjennom VIG, og det arbeidsform som nå er i ferd med å materialiseres i OMPROV. Dette er også tilnærminger som fremheves som gunstige teoretisk. Både VIG og OMPROV har vektlagt dannelse og drift av samhandlingsarenaer. I Grenland finner driver VIG blant fora for gassteknologi og miljøteknologi, fora som er ment å danne nettverk mellom ellers segmenterte fagmiljøer på områder hvor regionen har et klart konkurransefortrinn. Et annet godt eksempel er et kompetansesenter for industriell logistikk. Generelt har VIG i hele omstillingsperioden ønsket å ha et sterkt fokus på regionsbyggende og følgelig systemiske tiltak, i en så stor grad at dette har skapt konflikt mellom VIG og Næringsdepartementet<sup>33</sup> i perioden med kombinasjonsfinansiering. Tiltakene har vært ment som a) koordinerende mellom kommunene, b) identitetsbyggende innad i regionen og c) markedsføring av regionen uttad som en attraktiv bo- og arbeidsregion for trekke høykvalifisert arbeidskraft til regionen. VIG synes å ha funnet en god balansegang mellom regionale/systemiske og bedriftsrettede tiltak, noe som sannsynligvis til dels kan tilskrives et godt samspill med SND Telemark.

#### **Systemfokus i Grenland**

Omstillingsarbeidet i Grenland representerer et noe spesielt tilfelle idet Nærings- og Handelsdepartementet har vært en sentral bidragsyter med hensyn på omstillingsmidler. Denne konstruksjonen har sin opprinnelse i at VIG i utgangspunktet ikke kunne tildeles midler gjennom Omstillingsbevilgningen da Grenlandskommunene lå utenfor DU-området. Retningslinjene for omstillingsstatus er senere endret, og Kommunal- og Regionaldepartementet har tatt over som viktigste bidragsyter.

Nordlandsforskning (8/98) fremhever at det har vært konflikt mellom nåværende Nærings- og Handelsdepartementets ønske om et sterkt fokus på bedriftsstøtte, og nåværende Kommunal- og Regionaldepartementets ønske om et mer regionalt fokus. De regionalt initierte utredningene som lå forut for etableringen av VIG reflekterer imidlertid intensjoner av sterk regional karakter (ibid:72), og VIG signaliserte tidlig at organet ville operere med en bred definisjon av begrepet "næringsutvikling" (ibid:75). Regionens strategiske næringsplan identifiserte dessuten fem områder som ble definert som strategisk viktige, og som har en sterk systemprofil, og VIG har vært opptatt av en variert virkemiddelbruk for å oppnå hensiktsmessig og

<sup>33</sup> Omstillingsarbeidet i Grenland har hatt en noe spesiell finansieringsmodell. Da Grenlandskommunene opprinnelig søkte omstillingsstatus var omstillingsbevilgningen forbeholdt DU-kommuner, samtidig som problematikken i regionen fikk stor nasjonal oppmerksomhet. Omstillingsstatus ble derfor gitt med det tidligere Næringsdepartementet som største bidragsyter, supplert av Kommunaldepartementet. Siden har imidlertid KRD tatt over som viktigste statlige bidragsyter.

resultatorientert anvendelse omstillingsmidlene (ibid:80). Dette har imidlertid ikke vært uproblematisk – det tidligere Næringsdepartementet reagerte på et for sterkt regionalt fokus da departementet hadde forutsatt innretting mot enkeltbedrifter. Dette endte med et kompromiss, der 2/3 av midlene skulle brukes til bedriftsrettede tiltak. VIG har i perioden bevilget midler til prosjekter i over 400 bedrifter.

Så sent som i hovedtilsagnsbrev for 1998 fra KRD spesifiseres det at maksimalt 40% av midlene kan benyttes til såkalte regionale tiltak, føringer som oppheves i tilsagnsbrev for resterende midler samme år. Følgelig har VIG operert med klare, egne intensjoner om et sterkt systemfokus, med samtidig under sterke begrensninger fra sentrale myndigheter. Systemfokus springer naturlig ut av VIGs definerte satsingsområder, som omfatter

#### *Fornyelse og nyskaping*

Det har vært fokusert på å stimulere eksisterende næringsliv, på et mer aktivt samarbeid med banker og konsulentmiljøer i regionen og på å bringe sammen ulike forsknings- og utviklingsmiljøer VIG driver Etablerersenteret i Grenland, Grenland Investorforum, forskjellige fora for blant annet gassteknologi og miljøteknologi, samt at det jobbes med å etablere Senter for Nyskaping som skal være en møteplass for høyskoler, FoU-miljøer og næringslivet. Det har også vært arbeidet aktivt mot skolevesenet for å stimulere ”gründerånden”.

#### *Kompetanse, forskning og utdanning*

Det har vært jobbet aktivt for å etablere Kjølnes i Porsgrunn som et regionalt senter for kompetanse, utdanning og forskning. Blant annet er det etablert et Senter for Industriell Logistikk i samarbeid med BI.

#### *Profilering og identitet*

VIG selv fremhever sterkt betydningen av dette satsingsområdet, både for akkvisisjonsvirksomhet som har søkt å komplettere eksisterende næringsliv, og for å markedsføre Grenlandsregionen som en attraktiv bo- og arbeidsmarkedsregion.

#### *Samhandling og organisering*

Et sterkt fokus på et aktivt eierengasjement, og på bred regional involvering spesielt gjennom Grenlandstinget. VIG fremhever også at den gode relasjonen til SND som er utviklet i omstillingsperioden må ivaretas.

I tillegg har VIG definert infrastruktur som et satsingsområde. Det arbeides aktivt med videreføringsproblematikken, og i den forbindelse har VIG kuttet satsingsområdene ned til tre – fornyelse, regionsbygging og nettverksbygging – der systemfokuset fremdeles er svært sterkt.

Tilsvarende mønstre finner vi igjen i OMPROVs arbeid det siste året. To problemer av systemisk karakter som ble påpekt i den opprinnelige handlingsplanen står frem som kritiske for verkstedregionen; relasjonene mellom de tunge verkstedmiljøene (spesielt Kaarbøverkstedet) og underleverandørsystemet, samt manglende strategisk orientering i bedriftenes ledelse. Førstnevnte situasjon betegnes av Leborgne og Lipietz (1988)(i Asheim 1996:389) som vertikal kvasi-integrasjon, at brukerbedriftene ikke er teknologisk avhengige av underleverandørene og heller ikke villige til å ”dra” disse med seg teknologisk, men snarere opptatt av å opprettholde konkurranse mellom

#### **Fra enkeltbedriftsfokus til systemfokus med manglende oppfølging? Tilfellet Harstad-regionen**

Mobilisering rundt langsiktige utviklings- og omstillingsprosesser kan være vanskelig i en kontekst av akutte problemer, noe som illustreres godt i Harstad og som understreker betydningen av at en ekstern aktør kan bidra til å tvinge omstillingsholdningen inn i arbeidet. OMPROV hadde opprinnelig et sterkt bedriftsfokus, det var en uttalt holdning at programmet skulle fokusere på konkrete tiltak (nybygging) og at det administrative elementet ved programmet skulle holdes så lite som mulig. Resultatet var som påpekt tidligere en bevarende mer enn omstillende innretting, og lite fokus på faktisk kompetansebygging i lokalmiljøet.

Med SND Regs inntreden i 1998, og påfølgende personutskiftninger, skulle programmet i seg selv omstilles. OMPROV fremstår i dag med et godt systemfokus, da det er lagt vekt på å bringe sammen miljøer både fra verkstedmiljøet og fra miljøer utenfor dette – som eksempelvis Høyskolen i Harstad . Avdelingen jobbet aktivt for å oppnå forankring av denne nye innrettingen i verkstedmiljøet, blant annet gjennom bedriftsbesøk, og våre bedriftsintervjuer tyder på at dette langt på vei er oppnådd med

unntak av visse miljøer rundt Harstad Skipsindustri. Av konkrete resultater nevner blant annet OMPROV at ulike miljøer i regionen kollektivt har jobbet for å posisjonere seg for å ta vedlikeholdsoppdrag for forsvarets nye fregatter, det arbeides mot å etablere et kompetansesenter for verkstedindustrien, opplæring og formidling av kontakt mot eksterne miljøer gjennom et faglig forum og ikke minst drives det strategi- og prosessutvikling samt nettverksbygging gjennom topp- og mellomlederprogrammene. Vårt inntrykk er at denne nye innretningen i seg selv er godt mottatt i bedriftsmiljøet, og det er også interessant å notere at bedriftene uttrykker et eksplisitt ønske om at arbeidet må videreføres.

Som i Grenland er det definert ulike satsingsområder:

#### *Rekruttering og kompetanseheving*

Lederutdanning for førsteliniere og mellomledere. Kommunene er involvert i informasjonsarbeid mot lærere og avgangselever i ungdomsskolen. Arbeid med etablering av et Faglig Forum for fagarbeidere/operatører – i 1999 igangsatt kurs innen hydraulikk.

#### *Offentlig sektor*

Prosjekt "Serviceorientering av kommunene" (Regs tilfangsprosess) for mer effektiv omstilling og nyskaping i næringslivet. Problemer med manglende kommunal oppfølging, og at verktøyet ikke omfatter fylkeskommuner.

#### *Samhandling/IKT*

Prosjekt for implementering og bruk av IKT for å styrke bedriftenes konkurransekraft. Forstudie "Felles IKT-plattform", og arbeid med å forankre tiltakene i hele Hålogaland-regionen gjennom samarbeid med omstillingsområdene Andøy, Narvik og Ballangen.

#### *Strategisk ledelse*

Topplederprogrammet som arena for samarbeidsutvikling, idéutvikling og forretningsutvikling, bla med etablering av styringsgrupper innen prosjektene a) vedlikehold av forsvarets nye fregatter, b) anlegg/infrastruktur, c) konkurransekraft overfor kystflåten, d) samarbeid om fagressurser/leie av personell, e) nye markeder (offshore/industri) og f) markedsføring. Spesielt fremheves fregattprosjektet av aktørene i regionen som banebrytende mobilisering. Programmet er levert av Høgskolen i Harstad. Videre mellomlederprogram i samarbeid med VINN, og et prosjektlederprogram.

En slik dreining mot et langt sterkere fokus på omstilling og system, kombinert med OMPROVs begrensede administrative ressurser, medfører imidlertid at enkeltbedriftsrettede tiltak har måttet tones ned. Denne nye rollen sammenfaller godt med et omstillingsorgans rolle slik vi har argumentert for denne på bakgrunn av teori. Dette medfører på sin side at konkrete prosjekter bør og må støttes av det tradisjonelle virkemiddelapparatet utenfor OMPROV, en struktur som OMPROV bevisst har søkt å etablere gjennom å formidle denne kategorien prosjektsøknader videre til SND Troms og Nordland. Her synes det å eksistere betraktelige svakheter. Dialogen mellom OMPROV og SNDs distriktskontorer synes å være langt fra god nok, selv om OMPROV oppgir å ha forsøkt å etablere slik kontakt. Det er blant annet foreslått etablering av en permanent saksbehandlerfunksjon i Harstad så lenge omstillingsperioden varer, for på denne måten å i større grad integrere SNDs virkemiddelapparat med OMPROVs arbeid, og bøte på den åpenbare problematikken som skyldes lang avstand fra Harstad til de respektive distriktskontorene i Tromsø og Bodø. Utad i bedriftsmiljøene reflekteres denne problematikken som frustrasjon over at konkrete prosjekter i den enkelte bedrift i for liten grad følges opp, spesielt oppgis lang saksbehandlingstid, for dårlig kjennskap til det lokale næringsmiljøet og for strenge krav til utforming av søknader. Vi får indikasjoner på at dette til en viss grad på sin side kan resultere i manglende oppslutning om OMPROVs arbeid, da videreformidlingen av søknader for behandling av SND eksternt – med deres saksbehandlingstid – oppfattes som manglende interesse fra OMPROVs side. Det som i dag fremstår som noe begrenset problematikk relatert til støtte fra input-baserte verktøy vil i omstillingsperiodens senere faser lett kunne utgjøre et langt større problem når tilfanget av gunstige prosjekter øker og systemfokuset tones ned. Uheldig er også at det synes å være etablert negativ presedens i bedriftsmiljøet med hensyn på anvendelse av det tradisjonelle støtteapparatet, det fremheves at det på grunn av saksbehandlingstid og formelle krav til søknaden er svært ressurskrevende å gå gjennom en søkeprosess, og at man ofte ikke har tid til å vente på endelig tilsagn eller avslag før prosjektet igangsettes.

leverandører av standardiserte produkter. Slike transaksjonsstrukturer kjennetegnes av manglende teknologisk fleksibilitet og dynamikk i produksjonssystemet, da markedsrelasjoner ikke kan danne grunnlaget for interaktive innovasjonssystemer og regionen låses i negativ sirkularitet av at udelelighet umuliggjør teknologisk oppgradering. OMPROV har med sine topp- og mellomlederprogrammer søkt å bøte på begge disse kritiske problemene – programmene fungerer primært som møteplasser og arenaer for relasjonsbygging. Topplederprogrammets målsetning er at regionens ledere kollektivt skal begynne å tenke strategi, mens mellomlederprogrammet har som målsetning å være et forum for kollektiv utvikling av lavere lederfunksjoner. Begge disse, hvorav topplederprogrammet er utviklet av Høgskolen i Harstad og følgelig også bidrar til å trekke dette miljøet inn i omstillingsprosessen, gis et svært godt skussmål av de intervjuede bedriftene som oppfatter nettopp nettverkdannelse som programmenes største styrke. Men samtidig understrekes også betydningen av samspillet i virkemiddelapparatet: Bedriftene opplever avstanden til det tradisjonelle SND-systemet som stor, og etterlyser et større *kompletterende* fokus på konkrete, bedriftsrettede prosjekter, dvs virkemidler av type A og B. Vi vurderer OMPROVs forsøk på å aktivt benytte SND Nordland og SND Troms i det bedriftsrettede arbeidet som riktig, samtidig som det synes som virkemiddelapparatet ikke makter å følge opp dette slik at positive signaleffekter uteblir i verkstedmiljøet og det dannes negativ presedens.

### **Samspill i virkemiddelapparatet**

Generelt vil vi fremheve at vi savner i alle tre omstillingsområder et mer aktivt engasjement fra SND Reg med hensyn på å integrere det resterende SND-systemet i omstillingsarbeidet. Tilsvarende gjelder selvfølgelig "andre veien", men det må påpekes at SND Telemark synes å ha etablert seg i en aktiv rolle overfor næringslivet og VIG. Som påpekt teoretisk er samspillet mellom ulike virkemiddelkategorier sentralt for vellykkede resultater, et hensyn som synes ivaretatt i de formelle retningslinjene rundt omstillingsbevilgningen.

På generell basis noterer vi at det i praksis synes å være vesentlig rom for forbedringer. Spesifikt for casene ser vi at i Harstadregionen oppleves relasjonen til SND Troms som problematisk både fra OMPROVs side og fra intervjuede bedrifters side – en problematikk som kan oppsummeres som a) manglende samordning av krav til utforming av søknader, b) manglende kontinuitet i prosessen fra ide til realiserbart prosjekt (dvs kontinuitet fra systemlæring til bedriftsinput) og c) generelt for stor avstand mellom SND Troms og OMPROV. Omstillingsbevilgningens ekstraordinære karakter og følgelig det økende tilfanget av potensielle prosjekter som bør/vil følge av omstillingsstatus skulle tilsi at distriktskontorene avsetter ressurser (tid, personell) til å følge opp dette og etablere positiv presedens med hensyn på bruk av det tradisjonelle virkemiddelapparatet. For OMPROVs del medførte som nevnt kursendringen i 1998 et skift fra type A til type D virkemidler, og følgelig begrensede finansielle og administrative ressurser til å takle søknader om støtte til enkeltprosjekter. OMPROV så vel som bedrifter i regionen oppgir langt bedre erfaringer med SND Nordland, noe som kan forklares med at dette distriktskontoret tidligere har håndtert omstillingsprosesser. Vår oppfatning på bakgrunn av disse erfaringene er at SND Reg - i kraft av å representere SND-systemets omstillingsfaglige kompetanse og ikke minst gjennom sin rolle som kvalitetssikrer

og oppfølger – bør jobbe mer aktivt for å integrere de enkelte distriktskontorer i omstillingsprosessene, koordinere krav til prosjektsøknader og kompensere for manglende omstillingsfaglig kompetanse i regionskontorene. Videre synes det å eksistere for lite dialog mellom SND Reg og de respektive distriktskontorene. Skal målsettingen om overføring av ansvar fra SND Reg til distriktskontorene i omstillingsperiodens siste fase nås synes det å være en forutsetning at det jobbes aktivt med denne problematikken.

#### **Systemfokus i odda**

Med de forutsetninger man har i Odda, har man helt naturlig måttet se hjørnesteinsbedriftene som sentral i problemstillingen og en nødvendig del av en eventuell løsning. Bedriftene selv ser den egne dominans av Odda-miljøet som uheldig, ikke minst fordi det har bidratt til en vertikal integrasjonsgrad som er i utakt med det som er blitt normal i større samfunn. 'Outsourcing,' avknopping og annen styrking av det lokale næringsmiljøet vil derfor gi dem, i likhet med andre, en rikere infrastruktur og lokalt innovasjonssystem. Utviklingsplanen i Odda forsøker å gripe fatt i problemene gjennom fem strategier

*Strategi 1 Satsing på knoppskyting og industriell næringsutvikling.* Her gjelder det å bruke rest- og biprodukter fra hjørnesteinsbedriftene, utvikle verdikjeden og styrke underleverandører, for å skape adgang til større og fjernere markeder

*Strategi 2 Utvikle en sterkere reiselivsnæring.* Arbeidet har hittil fokusert på ett område, hvor der er gode forutsetninger for utvikling av ett attraktivt og lokkende fjellmiljø

*Strategi 3 Satsing på kompetansebygging og styrket utdanningstilbud.* Delvis oppnås dette gjennom lokal leveranse av videre utdanning, delvis gjennom fokus på å identifisere og styrke mulige grundere

*Strategi 4 Sterkere profilering, informasjon og kommunikasjon.* Dette er kanskje den vanskeligste delen av planen, hvor man adresserer ikke bare ekstern profilering gjennom informasjon men hvor det står i planen at "vi må starte med os sjøl, og mobilisere kommunens innbyggere til økt sjøtillit og innsats. Ved å satse på informasjon og kommunikasjon er målet å bidra til økt forståelse, oppslutning og engasjement for omstillingsarbeidet, både hos lokalbefolkningen og ulike aktører i omstillingsprosessen." Dette "skal skje ved å gjennomføre informasjons- og kommunikasjonsplanen." Til sammenligning oppgir VIG at deres tilsvarende fokusering på "profilering og identitet" har vært av stor betydning for omstillingsarbeidet.

*Strategi 5 Forsterke infrastrukturen – sentrumsutvikling og stedsutvikling.* Strategien omfatter ett forbedret tjenestetilbud fra kommunens side, fysiske investeringer i sentrum og boligbygging.

Den overordnede strategien her slår oss som meget klok. Man bruker det man allerede har som basis, og skaper forutsetninger for vekst ved å satse på stedet og sine innbyggere. Etter hvert har man utvidet konseptet, for eksempel ved å satse på ungdom, som har vært transportert fra omstillingsarbeidet på Andøya ved hjelp av SND Reg. Man mangler kanskje den selvtilliten som kreves for å satse på innvandring av personer og bedrifter, til ett sted som ikke lenger fortjener sitt dårlige rykte som forurenset industristed. Den andre svakheten i strategien som slår oss er at den består av mange 'harde' tiltak rettet mot næringsliv og i alt for liten grad av 'myke' investeringer i selve befolkningen og samfunnet. Hvis det virkelig stemmer (slik man i dag i OECD-debatten antar, og slik som vi har argumentert for teoretisk) at 'sosial kapital' er en forutsetning for ett velfungerende økonomisk system, må dette også satses på (se Robert D Putnam, making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press, 1993)

For VIG og Grenlands del noterer vi en velutviklet relasjon mellom SND Telemark og omstillingsarbeidet – institusjonalisert i form av faste koordineringsmøter mellom VIG og distriktskontoret hver fjortende dag – og en bevist holdning hos begge parter med hensyn på å benytte hverandre som ressurser. Til sammenligning har SND Troms i perioder hatt observatørstatus i OMPROVs styre, og det har vært gjort forsøk på å holde halvårlige, faste koordineringsmøter. Ingen av disse momentene er tilstede i dag. Videre vil vi fremheve at SND Telemark selv ser VIG som en viktig dør inn i Grenlandsmarkedet, og VIG selv oppgir å ha gode erfaringer med å spille på de ulike virkemidlene som er tilgjengelige i systemet. I Odda, var Hordaland fylkeskommune med i omstillingsprosessen fra begynnelsen, da med varierende personale. Under de første stegene i prosessen opplevde man

lokalt ett relativt stort avstand til de offentlige aktører i Bergen, i form av fylkeskommune og senere SND distriktskontor. Det synes å ha skjedd en klar forbedring når det gjelder relasjonen mellom Hardanger Vekst og SND regionalt, mens bedriftene henger kanskje litt etter. SND Reg synes å ha vært opplevd i for stor grad som ett alternativ, i stedet for ett supplement, til SND Hordaland.

#### *Fokus på læring, kompetanseoverføring og lokal forankring*

SNDs rolle i omstillingsområdene har i tidligere evalueringer (Nordlandsforskning 5/97 og 8/98) blitt fremstilt som primært relatert til PLP. Det synes også å råde en oppfatning om at vektleggingen av PLP på en eller annen måte har skjedd på bekostning av de mer mobiliserende aspektene ved omstilling, som utarbeidelsen av SNPs. Vi finner ingen indikasjoner på at dette er en korrekt fremstilling av dagens situasjon, snarere fremstår SND Reg i områdene som en viktig diskusjonspartner og kilde til omstillingsfaglig spisskompetanse. Imidlertid utgjør PLP et viktig element i avdelingens kompetanseformidling. Den opprinnelige kritikken mot PLP etter tidlige implementeringer gikk på at verktøyet var for byråkratiserende, for fokusert på større prosjekter av ”radikal” karakter (Guvåg 1999:34) fremfor mindre prosjekter og for rigid i form og anvendelse. Sistnevnte fremheves av Guvåg som det største problemet ved verktøyet, at det ble anvendt som et standardverktøy for alle typer prosjekter og bedrifter, men resulterende eksklusjon av for eksempel SMBs.

Mot dette hevder SND Reg selv at verktøyet nå i langt større grad tilpasses betingelsene i det enkelte prosjekt, at fleksibilitet *skal* være et viktig kjennetegn ved verktøyet som *ikke* er ment som et detaljstyringsverktøy men snarere skal implementeres på et mer overordnet nivå i omstillingsprosessene. Våre erfaringer fra Harstad bekrefter begge fremstillingene av PLP. Vi er som allerede nevnt kritiske til innfasingen av PLP i OMPROV under SIVAs kvalitetssikringsregime, både hva gjelder form og tidspunkt. Intervjuede bedrifter hadde sin første direkte erfaring med OMPROV gjennom massiv kursing i PLP, dette i en fase hvor mobilisering rundt bred *omstilling* ikke var oppnådd og programmet i bedriftsmiljøet ble oppfattet som et støtteprogram for nybygging i visse tunge verkstedmiljøer. Følgelig ble det vanskelig å oppnå forståelse for betydningen av verktøyet. Videre ble det implementert nettopp som et detaljstyringsverktøy, en problematikk som har blitt forsterket av at OMPROVs forsøk på å trekke inn SND Troms i omstillingsprosessene har blitt møtt av det bedriftene opplever som urimelig strenge krav til PLP fra distriktskontorets side<sup>34</sup>. I sum antyder data at PLP i Harstadregionen opprinnelig *ikke* kan beskrives som tilpasset den lokale kontekst, uten at det kan trekkes konklusjoner vedrørende Regs arbeidsform på bakgrunn av dette.<sup>35</sup>

Respondentene i regionen gir imidlertid uttrykk for at dette bildet nå er i endring, både som et resultat av at tiltak som topp- og mellomlederprogrammene gir økt forankring av strategisk tenkning i bedriftene – og følgelig økt forståelse for betydningen av et prosjektstyringsverktøy – og som et resultat av at økt lokal tilpassing av PLP med mindre strenge, formelle krav. En av bedriftsrespondentene

---

34 Intervju-undersøkelsen avslørte blant annet et eksempel der bedriften sendte første søkand om støtte til kompetanseheving i 1997, og fremdeles ikke har mottatt tilsagn eller avslag på bakgrunn av prosjektets substansielle innhold.

35 Produksjonsorienterte bedrifter med små administrative staber og svært praktisk orienterte tilnærminger til ledelse.



går så langt som å indikere at sistnevnte endring skjedde brått et drøyt halvår etter at Reg overtok oppfølgingsansvaret og ny ledelse i OMPROV var på plass. I sum uttrykker respondentene gode erfaringer med det mønsteret som nå er i ferd med å vokse frem. Dette kunne utvilsomt vært oppnådd på et tidligere tidspunkt, ved å i større grad fremheve OMPROV som et *omstillingsprogram* og gradvis implementere PLP - med rom for tilpassing til aktuelle prosjekter – med større fokus på læring gjennom tiltagende krav til bruken av verktøyet og mer læringsorientert fremfor implementeringsorientert<sup>36</sup> konsulentbruk. Intervjuede bedrifter støtter dette ved å uttrykke at PLP oppleves som en ressurs *når verktøyet først sitter i fingrene*, men at prosessen frem til dette kan være lang. Respondentene føler generelt at lokale konsulentkrefter i større grad burde vært integrert, både for å oppgradere disses kompetanse på områder som eksempelvis prosjektstyring, men også for å sikre tillitsforhold mellom bedrift og konsulent og på denne måten bidra til økt forankring i enkeltbedriftene.

Tilfellet Grenland tegner et noe annet bilde. PLP fremstår her som godt tilpasset den lokale kontekst og godt forankret i lokale og regionale strategiske miljøer (kommunal og fylkeskommunal administrasjon, NHO Telemark, konsulentmiljøer med mer). Respondentene fremhever samspråkighet, og synliggjøring av ansvar og kritiske veivalg som en vesentlig styrke ved verktøyet. Generelt er vårt inntrykk fra litteratur- og case-studier, samt samtaler med personer i SND Reg og KRD at implementering og anvendelse av PLP i dag må beskrives som positiv da verktøyet utvilsomt gir viktige læringseffekter, og ikke minst fordi verktøyet bidrar til å klargjøre roller og ansvar og følgelig bidrar til å ansvarliggjøre bedrifter så vel som det lokale omstillingsapparatet. Det må imidlertid ved implementering av PLP settes et sterkt fokus på de prosessene som initieres i lokalsamfunnet, eksempelvis ved å fokusere sterkere på å kvalifisere lokale konsulentkrefter, og det bør i det faktiske arbeidet i større grad fokuseres på at forankring av prosjektstyring er en prosess som kan antas å kreve både tid og ressurser.

#### Den problematiske konsulentbruken

Omstillingsområder har et stort potensiale for å fungere som "beitemarket" for konsulenter. Både VIG og OMPROV synes å være bevist denne problematikken, det samme synes å gjelde SND Reg. Samtidig representerer eksterne konsulenter spisskompetanse som områdene utvilsomt kan og bør nyttiggjøre seg, spørsmålet er bare hvordan denne prosessen foregår.

Fokus på læring i lokalsamfunnene skulle tilsi at også lokale konsulentmiljøer bygges og oppgraderes i prosessen. Verktøyet "gründercoach", slik dette er skissert av SND Reg, utgjør et godt eksempel på et slikt fokus. Imidlertid har vi fått klare indikasjoner på at det generelle bildet er svært variert. Lokal læring gjennom ekstern konsulentbruk vil avhenge av to faktorer – den eksterne "giverpartens" arbeidsform og den lokale "mottakers" absorberingskapasitet (Cohen og Levinthal 1990) og absorberingsvilje. Som det kommer frem stiller vi oss tvilende til hvorvidt det på "giversiden" fokuseres nok på læring og kompetanseoverføring. Samtidig er denne konsulentbruken rettet mot mottakermiljøer hvor det i varierende grad også kan stilles spørsmål ved absorberingskapasiteten; enkeltorganisasjonene og enkeltindividenes evne til å ta til seg, akkumulere og videreutvikle denne typen kunnskap *uavhengig* av hvorvidt konsulentene faktisk fokuserer på læring. Konsulentene representerer – på godt og vondt - en annen kultur, et annet språk, en annen forståelse og en annen kompetanseform enn mottakermiljøene, som i mange tilfeller verken synes å ha den administrative kapasitet eller den eksisterende kunnskapsbase som er nødvendig for de skal kunne absorbere den kunnskap som konsulentene

<sup>36</sup> Kombinasjonen av manglende forståelse for betydningen av prosjektstyring og strenge detaljkrav i broken av verktøyet leder lett til situasjonen der enkeltbedriftene leier inn eksterne konsulenter som tar seg av dette. Det kan argumenteres for at dette mindre problematisk dersom det er snakk om lokale konsulentkrefter som blir i regionen, men langt mer problematisk dersom det er snakk om konsulenter "utenfra" som jobber med sterkt fokus på implementering fremfor læring, i prosjekter der deltakende lokale krefter ikke er interessert i å lære.

skal søke å kommunisere. I tillegg finner vi også antydninger til at *viljen* i mange tilfeller også varierer, dette har ofte sammenheng med administrativ kapasitet men også tillit til den/de aktuelle konsulentene. Vi ser altså til dels en uheldig kausalkjede i a) fokus på implementering fremfor læring i b) bedrifter som ikke har kapasitet og/eller forutsetninger for absorbere samtidig som c) viljen til å absorbere – dels på grunn av manglende tillit, som igjen kan henge sammen med a) – mangler. I sum resulterer dette i at konsulentenes arbeid får en for sterk karakter av type A eller eventuelt C virkemidler. Løsningen synes naturlig nok å være at det fokuseres mer på læring, og at dette fokus rettes mot miljøer med forutsetninger for å absorbere og videreutvikle/tilpasse kompetansen til den lokale kontekst, miljøer som er forankret i regionen og følgelig har den nødvendige tillit hos brukerne. Slik bygging av lokale konsulentmiljøer vil kunne løse tillitsproblematikken og følgelig øke enkeltbedriftenes senere absorberingskapasitet, samt muliggjøre at bedrifter uten kapasitet til å selv absorbere får en vedvarende kilde til slik kunnskap tilgjengelig.

Dette argumentet for økt fokus på bygging av lokal konsulentkompetanse styrkes ytterligere av behovet for kontekst-sensitivitet. Eksterne konsulenter vil per definisjon representere "generisk"/ikke-kontekstspesifikk kompetanse – om enn som summen av akkumulert kunnskap fra tidligere deltagelse i omstillingsprosjekter – kompetanse som følgelig må tilpasses. Dette sikres best ved at lokale konsulentmiljøer utgjør kontaktpunktet mellom brukere og eksterne konsulenter. Samtidig må vi også fremme at det i noen situasjoner kan være et betraktelig behov for å anvende konsulenter nettopp uten lokale bindinger, for på denne måten å bidra til å bryte ut av et uheldig, etablert handlingsmønster. Det kan også eksistere en del legitimitets- og motivasjonsproblematikk rundt bruk av lokale konsulentkrefter som ikke må undervurderes. Vårt inntrykk er at Reg i vesentlig grad har sett alle disse sidene ved konsulentbruken, og at det jobbes aktivt for å finne en bedre balansegang i konsulentbruken.

I Odda sier man seg å være vant til bruk av 'Oslo-konsulenter' fra tid til annen. Intervjuene vi gjennomførte i næringslivet påpekte at dette skapte tilgang til miljøer som ofte var effektive og kunnskapsrike. Samtidig sto man alltid igjen med problemet at for mye av kunnskapen da reiste 'tilbake til Oslo' når konsulentene dro. Det var mangel på tilsvarende kompetanse i lokalmiljøet, og vi må nødvendigvis reise spørsmålet om ett så lite samfunn som Odda (med vel 7000 innbyggere, hvorav vel 5000 i tettstedet Odda) kan fore særlig mye i form av konsulentaktivitet. Det som finnes på stedet består av Hardanger Vekst og relatert knoppskyting og enkeltpersoner.

Intensiv kursing i PLP skapte både skepsis i samfunnet (deriblant skriveri i lokalpresse) og ett felles språk i omstillingsarbeidet, som hjalp til å bygge lag i omstillingsprosessen men da også skapte ett uheldig skille mellom 'insiders' og 'outsiders' i denne prosess. PLP ble satt i gang på de ledende bedrifter meget tidlig i prosessen – egentlig før man alltid innså verdien av en felles prosjektledningsmetode. PLP er – og betraktes i industrien – som en variant blant mange av normal industriell prosjektledningspraksis. Siden det er et industrielt verktøy, er vi da noe skeptiske til PLPs relevans i mobiliseringsarbeid, i 'myke' prosjekt og i tilfeller hvor selve målsetningen inngår som en del av prosjektet. Her er det andre verktøy, slik som GOPP (Goal-Oriented Project Planning) og konsensus konferanser som kunne med nytte tas i bruk – nettopp fordi de involverer parter i felles målsetninger og prosjekt.

Den generelle konsulentbruken kan det også stilles visse spørsmål ved. Omstillingsprosjekter opplever stor pågang fra konsulenter som ønsker å tilby sine tjenester, og det er viktig å unngå at omstillingsmidlene ender som "konsulentmat". I lys av dette er SND Regs bruk av faste, kvalitetssikrede konsulenter positivt. Imidlertid betyr dette også problemer at den lokale forankringen svekkes, spesielt idet de eksterne konsulentene i liten grad fokuserer på kompetanseoverføring og læring og viser liten vilje til å "dra" lokale konsulentmiljøer med seg i arbeidet. Bedriftenes absorberingskapasitet kan også – blant annet på grunn av manglende

tillit – i visse tilfeller reduseres i forhold en situasjon mer større tyngdepunkt i lokale konsulentressurser. På bakgrunn av tilgjengelig materiell vurderer vi dette dit hen at SND Regs formidling av konsulenter for omstillingsområdene utvilsomt utgjør en viktig kontaktflate mot eksterne kompetansemiljøer, men den formelle målsetningen om å etablere lokale læringsarenaer i sterkere grad må komme frem i det faktiske arbeidet. Vi ønsker med andre ord en sterkere vektlegging av type B og D konsulentbruk fremfor A og C. Dels ser en slik endring imidlertid ut til å være initiert av Reg, idet avdelingen selv oppgir at den i økende grad foreslår konsulentmiljøer overfor områdene, men lar områdene stå friere til å velge hvilke miljøer som skal benyttes; gitt at det ikke er poeng i seg selv å få inn eksterne konsulenter uten eksisterende koblinger til området.

## Totalvurdering

Nordlandsforsknings evaluering av omstillingsarbeidet (NF-rapport 8/98) konkluderer at SNDs rådgivende rolle er et viktig bidrag i omstillingsprosessene; *“vi har inntrykk av at SNDs oppdragsledere har bidratt konstruktivt...i kraft av sin kompetanse, kontaktflate og nettverk. Slik sett har SNDs direkte deltakelse i omstillingskommunene på flere måter vært en kanal for løsninger”* (i KRD 1999:37). Våre tilbakemeldinger støtter dette helt og fullt. I tilfellene Harstad og Grenland har SND Reg maktet å godt tilpasse sin rolle til den faktiske situasjonen i og rundt det lokale omstillingsorganet; i tilfellet Harstad gjennom å bidra til at OMPROV brøt ut av den uheldige dynamikken som ble initiert i programmets tidlige faser, og i Grenland gjennom en rolle dels som korrektiv men primært i en rolle beskrevet som ”vakhund” i kulissene forhold til den lokale ledelsen. VIG uttrykker eksplisitt å ha blitt møtt med god forståelse for deres tilpassing av arbeidet til den lokale/regionale kontekst. Denne balansegangen mellom ”top-down” og ”bottom – up” omstilling er ikke lett å finne, og det er ikke usannsynlig at vi i andre omstillingsområder finner andre mønstre. Avdelingen arbeider imidlertid bevist mot lokal forankring og lokal ansvarliggjørelse.

Vår konklusjon er at Omstillingsbevilgningen som et ekstraordinært virkemiddel til drift av et lokalt forankret omstillingsapparat rettet mot systemlæring, kvalitetssikret og oppfulgt av SND Reg ved dennes spisskompetanse på området, er et godt virkemiddel for å fremme regional utvikling i problemområder, et verktøy som synes godt forankret i nyere teori om endogen utvikling. De utformede verktøy og den faktiske arbeidsformen i omstillingsområdene vektlegger at områdene skal omstille seg selv med SND Reg som medhjelper, men gir samtidig rom for at negativ sirkularitet kan kreve et gitt element av hierarki utenfra for å brytes. SND Reg, med den omstillingsfaglige kompetansen avdelingen besitter og den problemforståelse som uttrykkes, synes å fungere godt i denne rollen. Som påpekt ser vi imidlertid gjerne at ekstern konsulentbruk – som vi i seg selv vurderer som nødvendig - i større grad fokuserer på lokal læring fremfor ekstern implementering og bidrar til å bygge”dra” lokale konsulentmiljøer kompetansemessig. *Dette fremstår som spesielt viktig i lys av videreføringsproblematikken* – ved å bygge lokale konsulentmiljøer, og etablere tillit mellom disse og næringslivet i omstillingsperioden, muliggjøres det at lokalsamfunnet kan nyttiggjøre og videreutvikle den kunnskap som opparbeides i omstillingsperioden *mer uavhengig av hvorvidt omstillingsorganet i seg selv videreføres og/eller graden av kommunal/fylkeskommunal integrasjon i prosessene.* Det er vår oppfatning at SND Reg som formidler av disse konsulenttjenestene kunne

bidra sterkt til at deres potensiale i så måte utnyttes bedre. Dette ville også etter vår oppfatning følge naturlig av avdelingens kvalitetssikringsmandat – mye av videreføringsproblematikken er av en slik art at SND Reg ikke kan forventes å korrigere i vesentlig grad annet enn å sikre at *egne tjenester* fokuserer på lokal læring og lokal kompetanseoppbygging.

Vi vurderer også at PLP under visse betingelser bør vurderes implementert mer gradvis enn hva som er tilfellet i dag – dette for at verktøyets utvilsomt verdifulle funksjon skal synliggjøres bedre – og at det i denne prosessen vektlegges tilpassing til gitt funksjonell og *sosial/institusjonell kontekst*. Samtidig vil vi fremheve at data tyder på en gunstig utvikling over tid med hensyn på verktøyets faktiske anvendelse.

Vi vurderer videre at arbeidet gjennom omstillingsbevilgningen sikres en bedre slagkraft gjennom et bedre samspill med det resterende virkemiddelapparatet. I forlengelsen av dette bør ekstraordinær ressursinnsats i distriktskontorene vurderes, samtidig som vi vil fremheve at dette i seg selv ikke er et resursspørsmål, men et spørsmål og kommunikasjon og koordinering. Videre bør omstillingsorganets rolle i dimensjonen systemiske versus bedriftsrettede tiltak presiseres; vi ønsker et klarere fokus på omstillingsorganet som en aktør for systemlæring. Generelt mener vi det er et stort rom for forbedringer i å rydde opp i den formelle strukturen rundt avdelingens arbeid. Vi vurderer at det ikke kan ligge i SND Regs mandat å sikre at alle relevante aktører integreres i arbeidet – selv om dette utvilsomt er en sentral kvalitetssikringsfunksjon - da avdelingen verken har den legitimitet eller de ressurser som er nødvendige for å møte de utfordringer som ligger i å sikre kommunalt og fylkeskommunalt samspill med og forankring av omstillingsarbeidet. Videre bør avdelingens næringsutviklingsfaglige funksjon forsterkes, og dens ikke fullt ut realiserte rolle som kompetanseoppbygger – gjennom egen eller konsulentformidlet kompetanse – fremheves sterkere. På dette området besitter utgjør Reg utvilsomt et potensiale som også resten av SND-systemet kunne nyttiggjort seg bedre. Dette innebærer - i tillegg til et klarere mandat til Reg og følgelig bedre legitimitet - at andre aktørers roller i større grad presiseres. Vi forstår på KRD at det er igangsatt et arbeid som skal gripe denne problematikken.

### Overføringsverdi

Det er vår oppfatning at sentrale elementer fra omstillingsarbeidet slik det fremstår i dag med fordel kan overføres til det permanente virkemiddelapparatet. Spesielt vil vi fremheve arbeidet gjennom omstillingsbevilgningen som *komplementært* i forhold til det resterende virkemiddelapparatet gjennom å fylle ”tomrommet” i SND med hensyn på innsats rettet mot systemlæring (virkemidler type D). Det synes følgelig også å være et stort potensiale for samspillsgevinster.

Å komme med spesifikke anbefalinger er imidlertid ikke enkelt. Omstillingsbevilgningen slik den fremstår i dag er ekstraordinær, og fokuserer følgelig implisitt på problemer av ekstraordinær karakter. Dette kan imidlertid ikke brukes som et argument *mot* at sentrale elementer kan benyttes i større sammenhenger. Det sentrale er at det fokuseres på hele sosiale og økonomiske systemer, fremfor kun fragmenter av disse, der

- Lokale/regionale aktører kollektivt er drivkraften i arbeidet

- Et bredt spekter av ekstern kompetanse kobles til tilsagnsbeløpene, og kan benyttes ved behov
- Utviklings- og omstillingsprosjektene følges opp aktivt av det lokale omstillingsorganet, så vel som eksternt personell med bred, industriell erfaring

Stikkordene er med andre ord forankring, kompetanse, system og oppfølging. Dette er momenter vi finner igjen i NT-programmet, som på mange måter kan sammenlignes med arbeidet gjennom omstillingsbevilgningen. Isaksen (1996) fremhever at *”sett fra bedriftenes side atskiller NT-programmet seg fra SND ved at ...NT anses å ha en langt mer aktiv oppfølging av prosjektene... NT oppfattes som en samarbeidspartner for bedriftene”*. Uten at vi skal trekke parallellen til NT for langt, tror vi at på dette punktet kan det permanente virkeapparatet lære mye av omstillingsarbeidet.

Vi tør ikke kategorisk argumentere for eller imot at det er et behov for fundamentalt nye virkemidler. Vi tror snarere at man er kommet langt dersom våre anbefalinger om en mer proaktiv, oppsøkende og oppfølgende rolle overfor kundebedriftene følges, og kombineres med at kompetansen forankret i SND Reg integreres i det resterende SND-systemet samtidig som SND – i det minste i distriktene – inntar en funksjon som *”first stop shop”* for bedriftene. Det er på mange måter denne rollen SND Reg har overfor omstillingsorganene i dag. Vi tror imidlertid også at et eventuelt større fokus på type D virkemidler *utenfor* omstillingsområdene – a la det som kreves i omstillingsområdene – vil nødvendiggjøre et lokalt eller regionalt kollektivt engasjement på et annet nivå enn vi ser i dag. Det krever også at virkemiddelapparatet bidrar til å støtte slike eventuelle kollektive mobiliseringer – det være seg rene private, rene offentlige eller konstellasjoner av private/offentlige aktører – noe som i det minste vil kreve en annen bruk av eksisterende virkemidler enn det vi ser i dag.

Vår argumentasjon står og faller på grunntanken om at gode, levedyktige bedriftsmiljøer springer ut av, og kumulativt utvikles i samspill med, den større sosiale og institusjonelle kontekst. Dette er kjernen i vår argumentasjon for systemtenkning. Godtar en denne grunntanken, tilsier det også at virkemiddelapparatet bør reflektere dette. Dette kan skje på en rekke forskjellige måter, og vi tør derfor ikke annet enn å henvise til omstillingsarbeidet som et eksempel på hvordan dette *kan* gjøres.



---

## 7. SND i det totale virkemiddelapparatet i distriktene

Dette kapitlet beskriver og analyserer kort SNDs rolle blant flere aktører i det totale støttesystemet. Vi konsentrerer oss først og fremst om aktører på det regionale nivået. I første avnitt forsøker vi å gi et bilde av arbeidsdelingen mellom viktige nærings- og distriktpolitiske aktører. Det gir et grunnlag for å diskutere SNDs arbeidsdeling med enkelte andre aktører i støttesystemet, og ut fra det diskuteres også hvordan SND kan utvikle sin aktivitet og 'spesialitet' for å supplere snarere enn å overlappe med hovedaktiviteten til andre viktige aktører.

### Arbeidsdelingen mellom viktige nærings- og distriktpolitiske aktører

Hvordan er arbeidsdelingen mellom SND og andre viktige virkemiddelaktører innenfor det distriktpolitiske virkeområdet? Overlapper SNDs virkemidler med andre aktører, eller har SND en egen rolle i det totale støttesystemet?

For å analysere disse spørsmålene har vi gruppert virkemidler i fire hovedtyper (Tabell 7.1). Det skilles på den ene siden mellom to *hovedtyper* av støtte. Noen virkemidler gir først og fremst 'hard' støtte, det vil si støtte til fysiske investeringer i bygninger og produksjonsutstyr og tiskudd og lån i forbindelse med etablering og utvikling av bedrifter. Andre virkemidler er mer opptatt av 'myk' støtte i form av rådgivning, veiledning og nettverksbygging, samt kompetanseheving i ledelse og i arbeidsstokken. Den første typen av støtte er først og fremst en engangsstøtte for å hjelpe bedrifter i en etablerings- eller omstillingsfase. Det kan også være tilfelle med den 'myke' støtten, men denne har i tillegg større oppmerksomhet rettet mot å stimulere endringer i bedrifters oppførsel, for eksempel mer opptatt av kompetanseheving i arbeidsstokken og med å knytte kontakt med eksterne kompetansemiljøer.

På den andre siden skilles det mellom hvem som er *målgruppen* for virkemidlene. Noen virkemidler er rettet inn mot enkeltbedrifter, for å stimulere etablering, produktutvikling og omstilling i bedrifter. Andre virkemidler har i større grad produksjons- og innovasjonssystemer som målgruppe. Virkemidlene kan være rettet inn mot å bidra til å skape nettverk mellom bedrifter eller få til økt samarbeid mellom bedrifter og kunnskapsmiljøer.

Det er ikke alltid skarpe skiller mellom virkemidler på de to dimensjonene, for eksempel kan virkemidler inneholde en kombinasjon av 'hard' og 'myk' støtte, slik Nyskappings- og teknologiprogrammet for Nord-Norge (NT-programmet) er et godt eksempel på. Vi skal ikke foreta en fullstendig kartlegging av de norske distriktpolitiske virkemidlene med sikte på å plassere disse i tabell 7.1. Vi skal heller bruke tabellen som utgangspunkt for å diskutere hvilke arbeids- og rollefordelingen som eksisterer mellom SND og andre viktige virkemiddelaktører.

Hovedtyngden av SNDs bedriftsrettede virkemidler (landsdekkende og distriktsrettet) finnes således i A-boksen i tabell 7.1. Virkemidlene er stort sett

innrettet mot enkeltbedrifter og nyetablerere, og mot bedrifters eller nyetablereres problemer med å finansiere risikofylte utviklingsprosjekter eller starte opp bedrifter basert på nye forretningsideer. Virkemidlene ble utover 1980-tallet og på begynnelsen av 1990-tallet forsøkt dreid fra fysiske investeringer mot bedriftsutvikling og kompetanserettede tiltak. SND har også som en erklært målsetting å bli mer proaktiv, slik at SNDs aktivitet forskyves mot B-boksen. Noen av SNDs programmer, for eksempel FRAM, kan også plasseres i denne boksen.

B-boksen vil inneholde aktører som først og fremst skal bidra med rådgivning til etablerere og enkeltbedrifter. Bedriftsrådgivningen (BRT), Teknologisk Institutt (TI) og kommunalt næringsarbeid er nevnt som eksempler på slike aktører i tabell 7.1, selv om det varierer mellom fylker hvordan Bedriftsrådgivninger er organisert og mellom kommuner hvordan næringsarbeidet drives. Det dreier seg imidlertid om aktører som gjerne har forholdsvis små finansielle virkemidler å rutte med og der rådgivning og opplæring er viktige elementer i deres aktivitet.

SIVAs virkemidler kan først og fremst plasseres i boks C. SIVA bygger infrastruktur og tilbyr bedrifter ferdig opparbeide lokaler i ulike typer innovasjonsmiljøer. Målsettingen er å samlokalisere bedrifter i 'parker' og 'hager' for å bidra til regionale verdiskapingsmiljøer. SIVA tilrettelegger også bygg for enkeltbedrifter - en type virkemiddel som kommer i A-boksen i tabell 7.1. Deltakelsen i regionale venturefond, som investerer i enkeltbedrifter, vil også tilhøre A-boksen. Det er også eksempler på at SIVA yter 'myk' støtte som rådgivning og nettverksbygging til bedrifter og som rådgivere overfor initiativtakere og ledere i forsknings- og kunnskapsparker og næringshager.

Norges Forskningsråd (NFR) finansierer tunge næringsrettede forskningsprogram og mer spesifikke kompetanserettede programmer der kobling mellom bedrifter og ulike kunnskapsmiljøer står sentralt, og der hovedfokus er å øke kunnskapsmiljøenes nytte for spesielt SMB. Mange av NFRs virkemidler bidrar således til å utvikle eller forsterke nasjonale og regionale innovasjonssystemer, i hvert fall den delen av innovasjonssystemet som omfatter langsiktig kontakt mellom bedrifter og forskningsmiljøer. REGINN-programmet er kanskje det av NFRs virkemidler som klartest faller i boks D. REGINN tar sikte på å bedre samarbeidet om innovativ aktivitet mellom utpekte bransjer eller næringsklynger i en region og det regionale forsknings- og utdanningsmiljøet. Også arbeidet i omstillingsområdene til KRØ, som altså drives i regi av SND, kan plasseres i D-boksen. Dette arbeidet tar blant annet sikte på å stimulere til lokal mobilisering, bredt samarbeid mellom mange lokale aktører og opparbeiding av lokale organisasjoner og lokal kompetanse for å videreføre arbeidet med næringsutvikling etter at omstillingsperioden er over.



Tabell 7.1: Klassifisering av virkemidler rettet mot næringsutvikling i distriktene

Støtteapparatets målgruppe	Hovedtype av støtte	
	'Hard' støtte	'Myk' støtte
Bedrift	Kjernen i SNDs virkemidler: tilskudd og lån <b>A</b>	SNDs program-virksomhet BRT, TI, Kommunalt næringsarbeid <b>B</b>
Regionalt produksjons- og innovasjonssystem (verdiskapingsmiljø)	SIVAs hovedaktiviteter <b>C</b>	Enkelte av NFRs programmer Omstillings-bevilgningen Fylkeskommunen <b>D</b>

## Vurdering av SNDs rolle i forhold til andre distriktpolitiske aktører

Tabell 7.1 viser at SND i liten grad overlapper med andre viktige deler av støttesystemet. Det er ikke et poeng å framheve noen av boksene i tabell 7.1 som bedre eller riktigere enn noen annen. Poenget er heller at virkemidler i ulike bokser kan bidra til å støtte opp om hverandre. For eksempel kan vellykkede virkemidler i boks B medføre at flere bedrifter så å si lærer å innovere, eller utvikle en langsiktig strategi for økt konkurransestyrke, som kan øke behovet for ressurser til virkemidler i A-boksen, for eksempel for å yte risikokapital til bedrifter som nå starter nye innovasjonsprosjekter. Tabellen kan også benyttes som et utgangspunkt for diskusjon av hvordan SNDs virkemidler kan utvikles framover.

Det kan argumenteres for at SND heller ikke bør utvide sin aktivitet utover sin nåværende rolle med å gi støtte til enkeltbedrifter (jamfør boks A og B) og at arbeidet med å skape gode nærings- og læringsmiljø bør overlates til andre lokale og regionale aktører. Vi vil imidlertid peke på at SND har både god kompetanse og en stor kontaktflate på nasjonalt nivå når det gjelder bedriftsutvikling, nyskaping og omstilling, og et desentralisert apparat med daglig kontakt med bedriftene der de er lokalisert. SND er en lokal/regional aktør som i kraft av nettopp dette har svært god kjennskap til næringslivet i distriktene, og som derfor bør utvikle sin rolle i det nasjonale og regionale apparatet i retning av mer systemtenking. Erfaringer fra omstillingsarbeidet bør brukes til å styrke denne rollen til SND i det distriktsrettede arbeidet. Det betyr å utvikle og styrke virkemidlene i D-boksen i tabell 7.1. En slik oppgave vil si å knytte sammen SNDs tre ulike roller: SND som premissleverandør (utvikle og prøve ut nye virkemidler i distriktpolitikken), SND som mellommann og nettverksbygger (bruke kontakter med kompetansemiljøer og erfaringer fra en type næringsmiljø til å forsterke andre næringsmiljøer) og SND som virkemiddelaktør (utvikle levedyktige bedrifter i alle deler av landet).

En dreining mot D-boksen kan omfatte én alternativ retning for utviklingen av SND framover. Arbeidet med 'myke' virkemidler kan medføre at det bygges opp økt

'systemkompetanse' i SND om utvikling av bedre fungerende næringsmiljøer i distriktene.

## **Regional tilpasning av tiltak for næringsutvikling**

Vi har flere ganger vært inne på at en vellykket gjennomføring av nasjonale distriktpolitiske målsettinger forutsetter regional tilpasning og regional innflytelse over strategiene og de konkrete utviklingstiltakene. Med andre ord bør regionene (vi tar ikke stilling til ansvarsfordelingen mellom kommuner, fylker eller større regioner) ha mulighet til å utvikle egne strategier innefor de nasjonale rammene.

### **SNDs 'førstelinje': Distriktskontorene**

Etableringen av SND-kontorer i alle fylker har (i prinsippet) bidratt til at fylkeskommunene har fått en mer rendyrket rolle som utvikler av mål og strategier innenfor den regionale næringspolitikken, mens oppfølgingen gjennom konkret virkemiddelbruk er lagt til SND.

Hvordan de fylkesvise SND-kontorene tilpasser seg i skjæringsfeltet mellom distriktpolitisk innsats og generell næringspolitikk (og bankfaglig risiko), avhenger dels av hvordan dette blir avveid på nasjonalt nivå i forhold til SNDs sentrale profil, og dels i hvilken grad SNDs distriktskontorer forholder seg til de øvrige regionale aktører og lar seg påvirke av relasjoner til sine respektive fylkeskommuner, de regionale utviklingsprogrammene (RUP) og kommunene.

Før etableringen av fylkesvise SND-kontor var det i større grad de landsdekkende næringspolitiske støtteordningene som ble forvaltet innen SNDs egen organisasjon (samt de saker under distriktsstøtten som overskred fylkenes fullmaktsgrenser). Dermed var det kanskje naturlig at den distriktpolitiske tenkingen i virkemiddelforvaltningen ikke var så sterk som den næringspolitiske (på tross av formålsparagrafens sidestilling av de to "søylene"). Med etableringen av den nye SND-organisasjonen og opprettelsen av distriktskontorer ble distriktsstøtten i større grad lagt inn i SNDs apparat. Dersom SND ikke lykkes med en slik tilpasning<sup>37</sup>, og distriktskontorene kun tilegner seg den næringspolitiske biten, kan dette skape problemer i forhold til de politiske mål som er satt for den distriktsrettede støtten – jamfør det vi andre steder har nevnt om skillet mellom generell næringspolitikk og næringspolitikk som instrument i distriktpolitikken (bosettingsmålet).

### **SND og fylkeskommunen: De regionale utviklingsprogrammene (RUP)**

St.meld.nr.51 (1996-1997) om SND understreker at hele SNDs administrasjon skal ta distriktpolitiske hensyn ved forvaltningen av alle SNDs virkemidler. For å sikre at fylkeskommunens mål og strategier blir fulgt best mulig opp, og for å sikre at det tas tilstrekkelig hensyn til utkantene, understreker flertallet i kommunalkomiteen, i innstillingen til meldingen om distrikts- og regionalpolitikken<sup>38</sup>, viktigheten av at de

<sup>37</sup> Et spørsmål som kunne være interessant å belyse i forlengelsen av dette er om denne forvaltningsmessige endringen ført til tilsvarende 'tilpasning' av organisasjonskulturen med hensyn til oppfatningen av 'distriktpolitikk' kontra 'næringspolitikk' på det regionale planet. Dette er imidlertid en studie som faller utenfor denne evalueringens rammer.

<sup>38</sup> Innst. S. nr.242 (1996-1997) Innstilling fra kommunalkomiteen om distrikts- og regionalpolitikken

målene og strategiene som blir utviklet på fylkesnivået virkelig blir førende for hvordan SND-kontoret bruker virkemidlene

I de nasjonale retningslinjene er det et generelt premiss at SND og fylkeskommunen skal samarbeide for å styrke næringsutviklingen. I dette ligger det føringer om at SND og den enkelte fylkeskommune så langt det er mulig bør enes om disponeringer og eventuelle omdisponeringer (se nedenfor). I tildelingsbrevet til SND for år 2000 fra KRD er forholdet mellom SNDs distriktskontorer og fylkeskommunene særskilt nevnt<sup>39</sup>:

*”Fylkeskommunene har ansvaret for den regionale utviklingen gjennom plan og strategiarbeid. Dette inkluderer mulighet til å legge føringer på sektorpolitikken. I tillegg har de et forvaltningsansvar for tilretteleggende virkemidler. SND har et ansvar for å forvalte direkte bedriftsrettede virkemidler. Dette inkluderer å være en aktiv utviklingsaktør i samarbeid med næringsliv og andre offentlige aktører innenfor nasjonalt og regionalt utformede mål”*

Innføringen av regionale utviklingsprogram (RUP) er ment å styrke fylkeskommunenes stilling som utviklingsaktør, og å bidra til koblingen mellom mål og strategier på den ene siden og konkret virkemiddelbruk på den andre<sup>40</sup>. Fra KRD sin side sies det at en svakhet ved RUP er at enkeltaktørene i liten grad er forpliktet til å delta i samarbeidet. Når det gjelder deltakelsen fra SNDs distriktskontorer har departementet ’pålagt’ dem å delta i RUP-prosessen. I disposisjonsbrev fra NHD til SND 17.01.2000 (Statsbudsjettet 2000), heter det at:

*”Fylkeskommunene har et strategisk ansvar for utviklingen i fylket, og dette ansvaret gjelder alle de virkemidler som forvaltes av SNDs distriktskontorer. Distriktskontorene forutsettes å stå sentralt ved utarbeidelsen og gjennomføringen av den bedriftsrettede delen av utviklingsprogrammene”.*

Den desentraliserte SND-modellen og opprettelsen av distriktskontorer har nok aktualisert behovet for et presist og operasjonelt styringsverktøy på regionalt nivå. I St. meld. nr. 31 (1996-97) Om distrikts- og regionalpolitikken, står det at RUP skal føre til bedre målretting og tilpasning av de distriktspolitiske virkemidlene, og at det skal realiseres en mer forpliktende kobling mellom planer og bruk av virkemidler. Andre intensjoner med RUP er at de skal bli mer forpliktende for partene enn tidligere prosesser, og som tidligere nevnt føre til bedre samråd, samhandling og samordning på det regionale nivået. Det er imidlertid en utfordring for SND-systemet lokalt å takle at de ulike føringene fra KRD, Fylkeskommunen gjennom RUP og SND sentralt kan ha ulik status, detaljeringsgrad og styrke. Å ”oversette” mer eller mindre generelle målsetninger og føringer til håndtering av enkeltsaker er en utfordring for SND-kontorene og den enkelte saksbehandler<sup>41</sup>.

Både RUPene og SNDs distriktsapparat er relativt ferske instrumenter i den regionale næringspolitikken. Det finner derfor lite dokumentasjon som evaluerer forholdet

<sup>39</sup> Statsbudsjettet 2000 – Tildelingsbrev til SND fra KRD, 26.01.2000, s. 3.

<sup>40</sup> Se blant annet Innst.S.nr.242 (1996-1997) Innstilling fra kommunalkomiteen om distrikts- og regionalpolitikken, kap. 7 Aktørene sine roller i distrikts- og regionalpolitikken.

<sup>41</sup> For en nærmere drøfting av strategiske føringer gjennom RUP og eventuelle målkonflikter, vises det til Delrapport 3: "SND- Målhierarki og styringssystem", ved Albatross Consulting.

mellom RUP og SND<sup>42</sup>. Det er imidlertid gjennomført en evaluering i Troms fylkeskommune (Buanes og Andersen, 1999), som vi vil trekke fram noen punkter fra, uten at vi kan vurdere om disse har relevans for RUP versus SND i andre fylker:

Det generelle bildet som framheves i Troms-evalueringen er at SNDs distriktskontor oppfatter de strategiske føringene som å: være ganske generelle, inneholde lite nytt i forhold til nasjonale retningslinjer, og ikke fungere særlig godt som styringsredskap. Evaluatør har spurt saksbehandlere i SND om de på grunnlag av RUPen har gitt andre innstillinger enn de ville ha gjort hvis de ikke behøvde å ta hensyn til RUPen. Svaret er gjennomgående negativt når det gjelder konkrete enkeltsaker, men på et mer overordnet nivå sier enkelte at man strekker seg for å gi støtte 'lenger ute' i distriktene (og da særlig i Nord-Troms) enn man ellers ville ha gjort (ibid.).

### Fylkeskommunens rolle og påvirkningsmulighet

Fylkeskommunen er altså forutsatt å ha en viss innflytelse over SND-kontorets virkemiddelforvaltning, gjennom fylkesvise SND-styrer og regionale utviklingsprogram (RUP). Avtalen mellom de enkelte fylkeskommuner og SND om lokale SND-kontor er dessuten oppsigelig. Blir et fylke tilstrekkelig misfornøyd, for eksempel ved at en opplever liten lydhørhet og dårlig gjennomslag for lokale strategiske prioriteringer, kan en velge å si opp avtalen for å gå tilbake til ordningen med fylkeskommunal virkemiddelforvaltning. Selve eksistensen av en slik mulighet vil antakelig ha en effekt på SND-kontorets adferd som gjør at en prøver å unngå konflikt. Et annet 'pressmiddel' fra fylkenes side er muligheten for omdisponering av midler. KRD åpner gjennom tildelingsbrevene til SND og Fylkeskommunene for gjensidig overførbarhet mellom fylkenes rammer på kap 2425, post 51 Distriktsutviklingstilskudd og kap 551, post 51 Regionale programmer for næringsutvikling. I tildelingsbrevet til SND for år 2000 heter det for eksempel at:

*“Som et ledd i regjeringens satsing på regionalisering gis alle fylkeskommuner anledning til å egengodkjenne en eventuell omdisponering mellom kap. 2425.51 og kap. 551.51. Det forutsettes at kravene til omdisponering følges (...) og at det regionale partnerskapet er enig i omdisponeringen. Dersom det ikke oppnås enighet, sendes saken, inklusiv begrunnelse for og imot omdisponering, til KRD for endelig avgjørelse.”*

Slik overførbarhet kan potensielt bli konfliktema mellom SND og fylkeskommunene, men vi kan ikke dokumentere at det faktisk har vært noe stort problem hittil. Vi kan imidlertid tenke oss at vil dette være tilfelle i situasjoner med reduserte totalrammer. Overførbarheten kan også tenkes å skape konflikter mellom det regionale (Fylkeskommunen og SND DK) og sentrale nivået (KRD og SND HK). Vi vil derimot ikke forfølge problematikken rundt mulige målkonflikter videre her, da vi anser det for å være behandlet i de to delrapportene i evalueringen av SND som omfatter henholdsvis mål- og resultatstyring (Delrapport 3 fra Albatross Consulting) og organisasjon (Delrapport 4 fra Technopolis).

Et annet aspekt som i vår sammenheng er relevant å nevne gjelder kompetansen i virkemiddelsystemet. En følge av overføringen av oppgaver og personell med mest direkte bedriftskontakt fra fylkeskommunen til SND, er at fylkeskommunens

<sup>42</sup> KRD har satt i gang et arbeid med å evaluere RUP. Arbeidet utføres av Nordlandsforskning og Nordregio, og forventes sluttført i oktober 2000.

kjennskap til og kompetanse på næringslivets behov sakte, men sikkert forvitrer. Over tid vil dette kunne få konsekvenser for hvor detaljerte og treffende de fylkeskommunale føringene på virkemiddelbruken vil være. Det betyr at innenfor dagens struktur er fylkeskommunen i økende grad avhengig av at SND og næringslivet selv kommer inn som premissleverandør under utarbeidelsen av de strategiske føringene gjennom RUP-arbeidet.

Et problem som også oppstår i forhold til mer konkrete målføringer fra sentralt og fylkeskommunalt hold, er knyttet til at SND-systemets reaktive karakter og markeds- og kundeorientering, kan gjøre det vanskelig å realisere denne typen målsetninger. Eller som en informant i SND-systemet uttrykker det:

*”Vår utfordring er at det er stor etterspørsel fra bedrifter i tradisjonelle, lite framtidrette næringer, som ønsker støtte til å utvide kapasiteten i eksisterende produksjon (ikke innovasjon), gjennom finansiell støtte til produksjonsmidler og bygningsmasse (fysisk infrastruktur), lite etterspørsel etter støtte til kompetanseheving og andre myke investeringer”*

I en situasjon der mye avhenger av samspillet mellom partene lokalt, på fylkesnivå, er det rimelig å vente variasjoner mellom fylkene, der enkelte fylker bedre enn andre greier å organisere et effektivt plan- og strategiarbeid som integrerer og involverer både SND, næringslivet og andre statlige og private aktører.

Dersom en skal lykkes må det være samsvar mellom KRDs styringssignaler, prosessen for godkjenning av de regionale utviklingsprogrammer og Nærings- og handelsdepartementets (og Miljø-, Fiskeri, og Landbrukdepartementets) sentrale styringssignaler overfor SND. Uten konsistens sentralt, vil en få vanskeligheter på lokalnivået. Denne problematikken belyses på en grundig måte i delrapport 3 fra Albatross Consulting, om mål- og resultatsstyringssystemet til SND.

### **Oppgavefordelingsutvalget (Om oppgave- og ansvarsfordelingen mellom stat, region og kommune)**

Til slutt vil vi kort nevne hva Oppgavefordelingsutvalgets nylig avgitte rapport (juli 2000) sier om organisering av det regionale nivået når det gjelder næringsutvikling, og hvilke innspill SND selv har kommet med i forbindelse med dette arbeidet. Et samlet Oppgavefordelingsutvalg tilrår å utvikle SNDs rolle som kompetanseorgan og virkemiddelforvalter når det gjelder de direkte bedrifts- og brukerrettede virkemidlene. Utvalgets flertall mener det bør vurderes om regionale politiske føringene for virkemiddelbruken i SND bør styrkes. Tre andre medlemmer mener at det regionale SND-styret skal være oppnevnt av det folkevalgte regionale nivået og ha reell beslutningsmyndighet.

SNDs egen vurdering:

*“Etter SNDs vurdering er det ikke uten videre et mål for organiseringen av det offentlige virkemiddelapparatet at man skal eliminere alle gråsoner mellom aktørene, verken på regionalt eller nasjonalt nivå. Det viktige må være at man skaper aktører med mest mulig komplementære funksjoner basert på felles mål og felles virkelighetsforståelse og hvor det utvikles gode arenaer for koordinering og partnerskap mellom aktørene. Det vil være i gråsonen eller skjæringsfeltet mellom slike aktørers ansvarsområder at det kan skapes dynamikk i arbeidet med*

*næringsutvikling. En viss overlapping vil også sikre at gode tiltak ikke faller mellom flere stoler, men kan følges opp på en kvalifisert måte innenfor partnerskapet.*"  
(SND-dokument: Om ansvars- og oppgavefordelingen knyttet til det offentlige virkemiddelapparatet for næringsutvikling på regionalt nivå, innspill til Oppgavefordelingsutvalget/KRD, februar 2000) .

## **Oppsummering: SND i det totale regionalpolitiske bildet**

I sum er det et komplekst problembilde som må møtes for å oppfylle bosetningsmålet og oppnå en politisk ønsket samfunnsutvikling med hensyn til en balansert regional utvikling. Forfatterne av rapporten om regional utvikling på 1990-tallet (Johansen og Eikeland, 2000) skriver at: "De store forskjellene mellom sentrum og periferi som beskrives i den klassiske analysen kan i seg selv bidra til å forklare den sentralisering som har vært, og de kan også føre til økt sentralisering over tid. Et eventuelt statlig distriktpolitisk engasjement kan derfor rettes inn mot å forsøke å jevne ut disse forskjellene". Videre pekes det på mulige statlige strategier innenfor tre hovedområder: For det første tiltak primært rettet mot å styrke sysselsettingen i distriktene, for det andre virkemidler som er rettet mot å skape sterke regioner og regional utvikling innen bosettingsområder ved hjelp av utdannings-, kompetanseheving og FOU-tiltak, og for det tredje tiltak som først og fremst har bosettingsmål.

En grunnpilar i den første kategorien har vært inndelingen i distriktpolitiske virkeområder bygd opp rundt den graderte arbeidsgiveravgiften. Evalueringen av sysselsettelsesvirkningene innen sone 0 (Nord-Troms og Finnmark) viste betydelige sysselsettelseeffekter (ref. Mønnesland 1997, Eikeland og Pedersen 1997, i Johansen og Eikeland, 2000). Det viste seg også at denne type tiltak evnet å gi sterkere støtte til vekstnæringer, framfor til nedgangsnæringer i regionen. Analysen til NIBR-forskerne (2000) har imidlertid også vist at privat sektor i de virkelige utkantkommunene ikke har økt sysselsettingen etter 1987. "Dette skyldes selvsagt konjunkturedgangen rundt 1990, men også at øvrige norske bedriftsrettede virkemidler er i hovedsak kapitalsubsidiar. Slike er pr. definisjon rettet inn mot investeringer, og dermed mot å øke bruken av innsatsfaktoren kapital. Dersom bedriften øker sin bruk av kapital som innsatsfaktor, kan den gjennom substitusjon produsere like mye med mindre bruk av arbeidskraft. Virkemidlet rettet inn mot økt sysselsetting kan altså føre til det motsatte, nemlig redusert sysselsetting. Dette er en relativt forenklet argumentasjon, og det finnes en rekke studier og evalueringer som konkluderer annerledes når man ser på empiri. Likevel bør det vurderes å se om andre typer subsidier kan benyttes.

Den andre typen virkemidler, rettet mot å skape sterke regioner og regional utvikling innen bosettingsområder ved hjelp av utdannings-, kompetanseheving og FOU-tiltak, har målsettinger knyttet til at utdanning skal generere økonomisk vekst og i ønsket om å heve utdanningsmotivasjonen ved å legge utdanningstilbud nær brukerne og å rekruttere arbeidskraft til regionen. Mye av argumentasjonen for stor aktivitet ved høgskoler og "distriktsuniversiteter" har vært begrunnet i den nære sammenheng mellom lokalisering, rekrutteringsområde og hvilke arbeidsmarkeder kandidatene søker etter utdanningen. Analysen til NIBR-forskerne (i Johansen og Eikeland, 2000) viser at det er store forskjeller mellom regionene med hensyn hvor viktige høgskolene er for de regionale arbeidsmarkedene. For eksempel viser det seg at regionale høyskoler og universitetet i Tromsø har hatt en stabiliserende virkning

på den geografiske fordelingen av personer med høyere utdanning. Det har imidlertid ikke forhindret at sentrale regioner i perioden 1987-1997 får en stadig høyere andel av personer med høy utdanning. Dette er den tunge trenden, men det ser ut til at de regionale høgskolene for eksempel har bidratt til å redusere antallet ledige stillinger. Men det er også klart at en økt satsing på slike strategier vil møte begrensningene i lokalt arbeidsliv og lokalt rekrutteringsgrunnlag, og således kanskje i stigende grunnlag utdanne for utvikling i de sentrale regioner.

For det tredje er bosettings- og flyttemotiver er ikke bare knyttet til arbeidsmarkedet, men kanskje like mye til andre grunner for at folk primært ønsker å bo i et bestemt område. KRDs personrettede virkemidler prøver å få til prosesser hvor økonomiske virkemidler skal trekke folk (og særlig kvinner og ungdom) til ukantområder. Det er satt i gang en rekke 'pilotprosjekt' på dette området regi av KRD. Bokvaliteter kan igjen bidra til nyskapninger og til å dekke arbeidskraftsbehov. Dersom bosetting i distriktene innebærer lange kjøreavstander, dårlige veier, dårlige tjenester og aktivitetstilbud og for eksempel lite satsing på å lette småbarnsfamiliers hverdagsorganisering, mister distriktene mye av sitt komparative fortrinn på dette feltet – og svekker muligheten for å oppnå resultater med de distriktsrettede næringspolitiske virkemidler.

Om vi ser SNDs distriktspolitiske virkemidler i lys av denne inndelingen kan vi konkludere med at SNDs rolle primært faller inn under den første kategorien. Denne studien har imidlertid argumentert for at i innsats under den andre kategorien - utdannings-, kompetanseheving og FOU-tiltak - er blitt mer og mer avgjørende for å skape varige og lønnsomme arbeidsplasser i distriktene. Med andre ord er tiltak den andre (og tredje) kategorien en *forutsetning* for å lykkes med den første. Vi vil imidlertid presisere at utdannings-, kompetanseheving og FoU ikke må begrenses til utdannings- og forskningspolitikken. I en lærende økonomi spiller erfaringsbasert kunnskap, og kobling av erfaringsbasert og forskningsbasert kunnskap en viktig rolle.

Dette er det store bildet og det idémessige grunnlaget for vår konklusjon om at SND bør vri mer av ressursene og fokuset mot de 'systemene' og lokale miljøene som distriktsbedriftene inngår i, noe som også setter større krav til samordning og samarbeid mellom en rekke ulike virkemiddelaktører, ikke minst på det regionale planet. I denne sammenhengen har vi tro på at de fylkesvise RUP-prosessene kan bli en viktig arena og et nyttig redskap for både næringslivet og SND, sammen med andre virkemiddelaktører i distriktsområder.





---

## 8. Oppsummering, konklusjoner og anbefalinger vedrørende SNDs distriktpolitiske satsing

Dette kapitlet oppsummerer resultater fra evalueringen av SNDs arbeid i forhold til å oppfylle formålsparagraf §1 b) i lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond: ”Fremme tiltak som vil gi varig og lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsettingsvansker eller svakt utbygd næringsgrunnlag”. Denne rapporten, som er en av fem delrapporter i evalueringen av SND, vurderer SNDs samlede aktiviteter<sup>43</sup> for å nå organisasjonens distriktpolitiske mål om varige og lønnsomme arbeidsplasser, samt SNDs bidrag i arbeidet med å få til ny næringsvirksomhet i omstillingsområdene til Kommunal- og regionaldepartementet. På bakgrunn av de konklusjonene som er trukket fra analysen i kapitlene foran gir vi i siste del også en del anbefalinger for framtidig virkemiddelbruk i det distriktsrettede arbeidet til SND.

Første del av kapitlet oppsummerer viktige resultater fra evalueringen. Det skjer gjennom at vi tar opp igjen og svarer på de fire hovedspørsmålene vi formulerte innledningsvis, med utgangspunkt i mandatet gitt av Nærings- og handelsdepartementet som oppdragsgiver. Disse hovedspørsmålene var:

1. SNDs distriktpolitiske rolle i dag: Hva er begrunnelsen for SNDs distriktssatsing og hvilken oppfatning av næringsutvikling og regional utvikling gjenspeiler denne begrunnelsen og de ulike virkemidlene? Hva er profilen på SNDs bruk av virkemidler i distriktene i forhold til sentrale områder?
2. Utfordringene for vekst og nyskaping i næringslivet i distriktene: Hva kjennetegner næringslivet i distriktene og hva slags støtte er det behov for fra virkemiddelapparatet?
3. Bruken av virkemidlene og effektene av dem: Er SNDs strategier, virkemidler og arbeidsmåte egnet for å møte næringslivet i distriktene sine behov og for å nå distriktpolitiske målsettinger? Gir arbeidet med omstillingsområder resultater og kan denne arbeidsformen være nyttig også for andre deler av virkeområdet?
4. Anbefalinger med utgangspunkt i punkt 2 og 3: Hvordan kan empirisk og teoretisk kunnskap om regional utvikling og næringslivets utfordringer eventuelt gjøre SNDs virkemidler og arbeidsmåte (enda) bedre egnet til å nå distriktpolitiske mål når det gjelder eksisterende virkemidler og arbeidsmåter og nye virkemidler og måter å arbeide på?

Første del av kapitlet oppsummerer i korte trekk analysen og resultatene i evalueringen. På bakgrunn av analysen og konklusjoner gir evalueringen en overordnet vurdering av SNDs arbeid i distriktene (jfr. spørsmål 1-3 ovenfor). Siste del omhandler evalueringens vurderinger og anbefalinger når det gjelder å

---

<sup>43</sup> Samtidig med arbeidet med denne rapporten (men med ferdigstillelse en måned senere) gjennomfører Nordlandsforskning og NIBR en evaluering av effekten av distriktsutviklingstilskudd og distriktsrettet risikolån. Vi har avgrenset oss i forhold til dette arbeidet ved å ikke analysere effekter av enkelte virkemidler. Vi studerer i hvilken grad SNDs samlede virkemidler og måter å arbeide på er egnet for å nå distriktpolitiske målsettinger, samt hvilke resultater SNDs samlede aktivitet gir.

videreutvikle SNDs rolle som en sentral distrikts –og regionalpolitisk aktør (jfr. spørsmål 4 ovenfor).

### **SNDs distriktpolitiske rolle: Mål, idégrunnlag og virkemidler**

Den distriktpolitiske rammen som SND forholder seg til springer ut av det overordnede politiske målet om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Målet for den statlige innsatsen er å gjøre distriktene til reelle lokaliseringalternativ for næringslivet og reelle bosettingsalternativ for befolkningen. De generelle distriktpolitiske virkemidlene (som den differensierte arbeidsgiveravgiften) skal kompensere for de vedvarende ulemper som distriktslokalisering gir. SNDs virkemidler skal først og fremst bidra til å fremme et mer lønnsomt, nyskape og variert næringsliv i distriktene. De selektive virkemidlene i den bedriftsrettede distriktpolitikken, der tildelingen skjer etter søknad fra bedriftene, er således kanalisert gjennom SND.

Begrunnelsen fra SND for egne virkemidler rettet mot distriktene er at disse skal kompensere for særskilte konkurranseulemper for distriktsbedrifter. Ulempene består i at lokalisering- eller produksjonsfaktorene er svakere utviklet i distriktene enn i landet for øvrig; det lokale markedet er mindre, det er større avstand til andre markeder, tilgangen på kapital er knappere, det er vanskeligere å få tak i kompetent arbeidskraft, det lokale næringsmiljøet er svakere og det er større avstand til ulike kompetansemiljøer. Vi anser denne forståelsen av distriktsproblemer som høyst relevant i arbeidet med å utforme distriktpolitiske virkemidler.

Vi mener imidlertid at SNDs idégrunnlag for distriktssatsingen kan suppleres med en økt oppmerksomhet på 'system' og svakheter ved systemers virkemåte, heller enn kun svake produksjonsbetingelser for enkeltbedrifter. Dette er synspunkter som kan gjenfinnes i materiale fra SND uten at det hittil har fått stort gjennomslag i utforming av konkrete virkemidler og arbeidsmåter. Distriktsområder er ofte kjennetegnet av 'tynne' lokale næringsmiljøer, der det å koble bedrifter mot relevante kunnskapsmiljøer og bedrifter utenfor regionen er én relevant strategi. Det gjør at for eksempel den svært lave bruken av IFU/OFU-kontrakter, som er forpliktende avtale om produktutvikling mellom kunde og leverandør, i distriktene er en betydelig svakhet. Slike eller liknende samarbeidsordninger er nettopp viktig for å oppnå langsiktig utvikling av bedrifter, og spesielt der det er få andre relevante, lokale samarbeidspartnere. SNDs virkemidler i distriktene er ellers, sammenliknet med landet for øvrig, i større grad rettet inn mot tilskudd i stedet for lån, fysiske investeringer og utvidelser heller enn nyskaping.

### **Profilen på SNDs virkemidler i distriktene**

De politiske premissene for SNDs virkemiddelbruk i distriktpolitisk sammenheng er i stor grad fastlagt av Stortinget gjennom fastsettelsen av det såkalte 'geografiske virkeområdet'<sup>44</sup>. Prinsippet er at bedrifter og prosjekter i de kommunene/områdene som har dårligst nærings- og befolkningsgrunnlag kan innvilges de høyeste støttesatsene. Nyetableringer og prosjekter med 'stort innslag av nyskaping og omstilling' skal generelt prioriteres i tildelingen av støtte fra SND. Små bedrifter skal

<sup>44</sup> Omtales også som 'det distriktpolitiske virkeområdet'.

også gis særlig prioritet. I de best utbygde delene av det distriktpolitiske virkeområdet skal det kun gis støtte til tiltak av større regional betydning. Parallelt med avtakende sentralitet kan det vises økende åpenhet for støtte til mer lokalmarkedsbaserte tiltak som er av betydning for bosetting og sysselsetting på stedet – spesielt med hensyn på arbeidsplasser for kvinner og ungdom<sup>45</sup>.

Omstillingsområdene er også en form for virkeområde. Omstillingsbevilgningen fra KRD forvaltes av SND som et ekstraordinært virkemiddel som i utgangspunktet er rettet mot kommuner/områder med 'særskilte problemer' i form av sterk reduksjon i den direkte sysselsettingen ved hjørnesteinsbedrift/-næring. Unntaksvis kan også områder med særskilte og langsiktige problemer knyttet til omstrukturering innen næringslivet få støtte fra denne bevilgningen. Omstillingsområdene finnes både i og utenfor det geografiske virkeområdet. Det viktigste som skiller omstillingsarbeidet fra de øvrige virkemidlene er at det dreier seg om tiltak som søker å fremme levedyktige 'lokalsamfunn' framfor tiltak rettet isolert mot enkeltbedrifter.

For en grundigere gjennomgang av profilen på virkemiddelbruken viser vi til kapittel 2 i denne rapporten og til delrapport 1 i evalueringen av SND (også ved STEP-gruppen) om de bedriftsrettede virkemidlene, men vi gjengir her noen av hovedtrekkene. Samlet sett viser SNDs engasjementsprofil en betydelig distriktsorientering, i tråd med de rammebetingelsene SND har vært underlagt. Når det gjelder *type* virkemiddel, *formålet* med prosjektene som er støttet av SND og *investeringsarten*, ser vi et tydelig skille mellom prosjekter innenfor og utenfor det distriktpolitiske virkeområdet:

*Fordelingen av de ulike virkemidlene* følger et klart geografisk mønster, der støtten til distriktsbedrifter for en stor del er tilskudd (mellom 30 og 40 prosent av totalt innvilget bruttobeløp i sone A-C), mens bedrifter utenfor virkeområdet i en mye større grad støttes gjennom lavrisikolån og risikolån. Dette er selvfølgelig ikke overraskende, men bekrefter at SND har fulgt de retningslinjene som er trukket opp med hensyn til bruken av de forskjellige støtteformene. Imidlertid er det grunn til å merke seg at bruken av OFU/IFU-kontrakter nærmest er fraværende i det distriktpolitiske virkeområdet i perioden som er studert. Det er en betydelig svakhet ettersom OFU/IFU-kontrakter – eller liknende samarbeidsordninger - nettopp er viktig for å oppnå langsiktig utvikling av bedrifter. Vi vet fra innovasjonsundersøkelser at de viktigste kildene til innovasjon og læring for bedrifter er andre bedrifter, og spesielt krevende kunder og leverandører<sup>46</sup>. Med nesten ingen omfang av OFU/IFU-kontrakter vil distriktsbedrifter være avskåret fra en viktig kilde nå det gjelder å komme med i lærende nettverk med viktige kunder.

---

<sup>45</sup> KRD opererer med et såkalt "traktprinsipp" når det gjelder retningslinjer for SNDs fordeling av virkemidlene. Traktprinsippet, eller traktmodellen, gir en beskrivelse av hva slags prioriteringer som bør foretas innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Det går i korthet ut på at det i de mest perifere strøk kan brukes midler til å utløse prosjekter knyttet til produksjon også av lokalmarkedsbaserte produkter, selv om dette ikke er prioritert i SNDs ordinære virksomhet. Sammenholder vi dette med de tidligere nevnte målsettingene og prioriteringen i SNDs bruk av virkemidler (både de landsdekkende og distriktsrettede) kan vi vel her se at det her egentlig er snakk om en "omvendt" trakt, eller en trakt hvor kravene til konkurranseutsatthet og nyskaping reduseres parallelt med grader av periferi. Lønnsomhetskravet (etter at tilskudd er gitt) ligger imidlertid fast.

<sup>46</sup> Community Innovation Survey fra Eurostat viser at kunder og dernest leverandører er de viktigste kildene til informasjon ved innovasjonsprosjekter hos bedrifter i alle vestlige europeiske land.

Når det gjelder *formålet*<sup>47</sup> med SND-støtten har mellom 30 og 40 prosent av den samlede støtten (brutto tilsagnsbeløp) i sone A-C i perioden 1994-99 gått til *utvidelse*<sup>48</sup>, mens den tilsvarende andelen er ca. 17 prosent utenfor virkeområdet (sone E). Motsvarende er andelen støtte til *nyskaping* høyere utenfor enn innenfor virkeområdet, men ikke like markant forskjellig som for utvidelse når vi kun ser på fordelingen på formål innen hver sone. Ser vi imidlertid på beløpsstørrelsene og brutto tilsagnsbeløp til formålet *nyskaping* i perioden 1994-99 har kun 27% gått til sone A og B, mens 47% er brukt utenfor virkeområdet (sone E). Sone A og B har for øvrig fått 27,6% av all SND-støtte i perioden. En dreining i føringene for virkemiddelbruken mot kompetanseheving og nyskaping i distriktene gjenspeiles i noen grad ved at andelen til nyskaping er økende i sone A-C mot slutten av perioden 1994-99, men 'gapet' mellom områder i og utenfor det geografiske virkeområdet er fortsatt betydelig.

Også når det gjelder *investeringsart*<sup>49</sup> er distriktsdimensjonen tydelig. I hele perioden dominerer fysiske investeringer<sup>50</sup> særlig sterkt i sone A og B kontra andre investeringsarter, som produkt- og prosessutvikling og markeds – og kompetanseutvikling. Dette mønsteret blir ikke endret i særlig grad utover i perioden 1994-99. I kontrast til dette er den relative andelen av brutto tilsagnsbeløp og andelen av antall tilsagn til produkt- og prosessutvikling og markeds – og kompetanseutvikling svært mye større i sone E. I 1999 gjelder for eksempel henholdsvis 62% og 73% av brutto tilsagnsbeløp i sone A og B fysiske investeringer. Et viktig moment som forklarer noe av dette bildet er imidlertid integreringen av Statens Fiskarbank i SND fra 1997. De fiskeripolitiske virkemidlene som forvaltes av SND er i stor grad støtte til fysiske investeringer.

Samlet sett vurderer vi at engasjementsprofilen i de distriktpolitiske virkeområdet er i tråd med de føringene som er gitt SND gjennom de overordnede retningslinjene og de årlige tildelingsbrevene, og i første rekke da tildelingsbrevene fra KRD. Det neste spørsmålet blir imidlertid: Er dette tilstrekkelig for å nå de distriktpolitiske målsettingene? Eller med andre ord: Er virkemiddelutformingen godt nok egnet til å møte utfordringene for næringslivet i distriktene?

## Utfordringer for virkemiddelapparatet

Både SND og KRD vektlegger i stor grad nyetablerte og mindre bedrifter som viktige målgrupper for virkemidler i distriktene og der en skal prioritere prosjekter med stort innslag av nyskaping og omstilling. Det er derfor relevant å ta utgangspunkt i tilgjengelig kunnskap om hva slags utfordringer som er knyttet til

<sup>47</sup> 'Formål' angir hva søkeren ønsker å oppnå med prosjektet som søknaden omfatter. Hvert prosjekt skal kun karakteriseres med ett formål.

<sup>48</sup> Vår definisjon av 'utvidelse' fanger bredere enn 'utvidelse' i SNDs terminologi, ved at vi også har valgt å gruppere alle prosjekter av 'tradisjonell' karakter, det være seg 'tradisjonell nyetablering', 'knoppskyting', 'flytting' og 'kapasitetsutvidelse'. Av dette følger også at 'nyskaping' reserveres for prosjekter som innbærer 'innovasjon' i strengere forstand. For en nærmere redegjørelse av dette vises det til delrapport 1 fra STEP-gruppen.

<sup>49</sup> 'Investeringsart' angir hva den enkelte bevilgning konkret skal benyttes til. Denne skal knyttes til enkeltbevilgninger fra en spesiell ordning.

<sup>50</sup> 'Fysiske investeringer' omfatter 'bygninger' og 'produksjonsutstyr og annet driftstilbehør'.

nyskaping i mindre bedrifter når SND skal målrette virkemidlene mot vekst og nyskaping.

En gjennomgang av tilgjengelig norsk og internasjonal empirisk forskning for å kartlegge barrierer mot innovasjon i små og mellomstore bedrifter (SMB) har kort oppsummert avdekket følgende 6 barrierer som de viktigste:

1. Mangel på kapital, problemer med å skaffe risikokapital, samt høy risiko ved innovativ aktivitet i SMB
2. En liten administrativ stab, mangel på høyt utdannet arbeidskraft og vansker med å rekruttere slik arbeidskraft
3. Lite teknologisk kompetanse utover erfaringsbasert, taus kunnskap, i hvert fall når en ser bort fra små, teknologibaserte bedrifter som ofte har sprunget ut av forskningsmiljøer
4. Mangel på markedskontakt og lite organisert systematisk tilbakemelding fra markedet
5. Liten tid hos ledere og andre ressurspersoner i bedriftene til innovasjonsprosjekter
6. Mangel på strategisk tenking, der en for eksempel fokuserer på innovativ aktivitet som en viktig del av bedrifters samlede strategi og som avgjørende for langsiktig utvikling og overlevelse

Det er svært relevant å ta utgangspunkt disse seks barrierene når SND skal målrette virkemidlene mot vekst og nyskaping i distriktsområder som allerede har en kjerne av eksisterende, mer og mindre innovative, bedrifter.

De distriktpolitiske virkemidlene skal imidlertid også bidra til å løse distriktpolitiske utfordringer knyttet til områder med *særlige* sysselsettingsvansker og ensidig næringsgrunnlag. Karakteristika ved næringsstrukturen og fraværet av bedrifter i mange av de mer perifere distriktskommunene gjør at *tilgangen* på (nyskapende) prosjekter vil være en hovedutfordring i her. For å bidra til sikring og styrking av næringsgrunnlaget og utvikling av ny næringsvirksomhet i slike områder kan ikke virkemiddelbruken være avgrenset til kraftigere dosering av SNDs 'harde' virkemidler, altså det å kompensere for avstands-/ periferi-ulemper gjennom å gi bedre finansielle vilkår for næringsliv og arbeidsplasser i utkantområder. I den sammenhengen vil vi legge til at den tradisjonelle akkvisisjonsstrategien fortsatt kan være nyttig, for eksempel i forsøk på å få inn bedrifter som kan supplere det eksisterende næringslivet og for å skape et mer variert og attraktivt arbeidsmarked i distriktene, som igjen kan få ringvirkninger i form av tilflyt av kompetent arbeidskraft til det eksisterende næringslivet. Distriktsområder er samtidig høyst forskjellige, og ulike områder i det distriktpolitiske virkeområdet har ulike utfordringer og dermed ulike behov for støtte fra virkemiddelapparatet<sup>51</sup>. Noen regioner sliter for eksempel med strukturproblemer i arbeidsmarkedet i form av mangel på arbeidskraft – eller rett type arbeidskraft, mens andre sliter med ledighet

<sup>51</sup> I kapittel 1 oppsummeres de generelle utviklingstrekk for distrikts-Norge versus sentrale strøk på 1990-tallet. For en grundigere gjennomgang viser vi imidlertid til en nylig utarbeidet rapport fra NIBR (Norsk Institutt for By –og Regionforskning): Johansen & Eikeland (red.): *Regional utvikling på 1990-tallet. Oppsummering og syntese av 9 delrapporter i den klassiske analysen av regionalmeldingsarbeidet 2001*.

og liten etterspørsel. Dette siste gjelder for eksempel Nord-Norge, og spesielt Finnmark.

Dette understreker vårt poeng om at virkemidler og støttesystemet må være *kontekst-sensitive* - gjennom å tilpasses behov og flaskehalsar i ulike typer av bedrifter, næringer og regioner/miljøer. I vår sammenheng er det spesielt relevant at sammensetning og vektingen av virkemidler nok bør variere mellom ulike typer geografiske områder *innenfor* det geografiske virkeområdet. For eksempel vil bedrifter i tradisjonelle 'modne' næringer ofte trenge både 'hard' og 'myk' støtte til å utvikle og omstille seg. Tradisjonell støtte (lån og tilskudd) er fortsatt viktig, men må suppleres med andre virkemidler i form av veiledning, rådgivning og annen støtte til kompetanseheving for at bedriftene skal utvikle seg og være konkurransedyktige i framtida. Bedrifter i distrikter med 'tynt' næringsgrunnlag trenger å bli koplet til nasjonale eller internasjonale kompetansemiljø. SND forvalter virkemidler som er rettet mot eksisterende bedrifter og nyetablerere og er således ikke et instrument for generell distriktsutvikling. Men SND kan likevel bidra til næringsutvikling i typiske utkantkommuner gjennom å bidra med 'god' lærdom fra arbeidet i omstillingsområder, som kan gi viktig inspirasjon til nye arbeidsmåter for lokale og regionale aktører. Vi vil hevde at distriktsområder ikke kun trenger mer av det samme som kan tildeles de andre områdene, men at de trenger mer av bestemte typer virkemidler og kanskje andre typer virkemidler.

SNDs virkemidler kan grovt grupperes etter firefeltstabellen nedenfor. Der plasseres virkemidler langs to dimensjoner. Det skilles på den ene siden mellom to *hovedformål* med virkemidlet. Noen virkemidler er først og fremst opptatt av å tildele bedrifter ressurser som de mangler for å gjennomføre bestemt prosjekter, som finansiell støtte til produktutvikling, hjelp til å få kontakt med relevante kompetansemiljøer eller løse bestemte teknologiske problemer. Andre typer av virkemidler har større oppmerksomhet rettet mot å stimulere endringer i bedrifters oppførsel; at bedrifter skal bli mer innrettet mot innovativ aktivitet, mer opptatt av kompetanseheving i arbeidsstokken og rekruttering av høyt utdannet arbeidskraft eller mer oppmerksom på behovet for å knytte kontakt med eksterne kompetansemiljøer. Det er ikke alltid skarpe skiller mellom virkemidler på denne dimensjonen. Alle virkemidler kan i noen grad medvirke til at bedrifter endrer sin praksis, men noen har likevel en mer eksplisitt målsetting om å påvirke bedrifter til for eksempel å bli mer nyskapende på lang sikt.

Den andre dimensjonen omfatter hvem som er *målgruppen* for virkemidlene. Noen virkemidler er rettet inn mot enkeltbedrifter, for å bidra til å senke barrierer mot nyskaping i bedrifter, enten dette er mangel på kapital, teknologisk kompetanse eller tid. Andre virkemidler har i større grad produksjons- og innovasjonssystemer som sin målgruppe, der barrierene for eksempel kan være mangel på samarbeid om innovasjon mellom kunder og leverandører eller at regionale FoU-miljøer har lite kontakt med, eller har lite relevant kompetanse for lokale SMB.

Tabell 8.1: Klassifisering av virkemidler med eksempler

Målgruppe for støtten	Hovedformål med støtten	
	Tildel bedrifter manglende ressurser (støtte gjennomføring av prosjekter)	Endre bedrifters atferd (f. eks. lære bedrifter å gjennomføre nyskaping)
Enkeltbedrift	SNDs tilskudd og lån	FRAM, NT-programmet, BIT, etc.
'System': (Regionalt) produksjons- eller innovasjonssystem	A  IFU/OFU	B  D Arbeidet i omstillings-områder

Hovedtyngden av SNDs bedriftsrettede virkemidler finnes i A-boksen i tabell 8.1. Virkemidlene er stort sett innrettet mot enkeltbedrifter og nyetablerere, og mot bedrifters eller nyetablereres problemer med å finansiere risikofylte innovasjons-/utviklingsprosjekter eller starte opp bedrifter basert på nye forretningsideer (Risikokapital/toppfinansiering). Noe av SNDs programmer kan imidlertid plasseres i andre bokser, slik det er antydning i tabellen.

Det er ikke et poeng å framheve noen av boksene i tabell 8.1, om det er B eller D, som bedre eller riktigere enn noen annen. Poenget er heller at virkemidler i ulike bokser bidrar til å støtte opp om hverandre. For eksempel kan vellykkede virkemidler i boks B medføre at flere bedrifter så å si lærer å innovere eller utvikler en langsiktig strategi for økt konkurransestyrke. Dette kan igjen øke behovet for ressurser til virkemidler i A-boksen, for eksempel i form av risikokapital til bedrifter som starter nye innovasjonsprosjekter.

I områder med for eksempel mange innovative SMB og knoppskyting fra forskningsmiljøer, kan virkemidler i A- og C-boksen være svært relevante. Målgruppen er da bedrifter som gjerne har en stor andel høyt utdannede medarbeidere med forskererfaring, men der bedriftene i noen tilfeller kan mangle risikokapital og kontakt med potensielle kunder. I områder som har en liten kjerne av voksende og innovative bedrifter og en stor andel bedrifter med lite eller ingen innovativ aktivitet, kan virkemidler i B-boksen være svært relevante. Slike bedrifter vil en som nevnt over nok ofte finne i mindre sentrale områder med tynne næringsmiljøer og få eller ingen regionale FoU-institusjoner. Virkemidler i B-boksen kan bidra til å gjøre bedrifter oppmerksomme på betydningen av nyskaping, kontakt med krevende kunder og så videre, og videre lære bedrifter å innovere, utvikle sin strategi og så videre. Det gjør i neste omgang bedriftene til mer aktuelle kunder for de langt mer tradisjonelle virkemidlene i boks A, som støtter bestemte prosjekter i bedrifter og som forutsetter at bedrifter kan formulere gode prosjekter.

Virkemidler i B-boksen og/eller en mer proaktiv arbeidsform fra SND er spesielt relevant i distriktene. Balansen i SNDs virkemidler har tradisjonelt tippet mot A-boksen. Det kan argumenteres for at denne typen virkemidler er spesielt relevante for mer sentrale deler av landet, som fra før har de mest 'oppegående' bedriftene som er

i stand til å utnytte virkemidler som gir finansiell støtte. Balansen bør tippe mer mot B-boksen i distriktene for å bidra til å utvikle bedrifter som kan få mer nytte av de tradisjonelle virkemidlene i A-boksen. Det vil si at mer av finansiell støtte i distriktene ikke nødvendigvis gir den rette effekten dersom det ikke suppleres med andre typer av virkemidler (både 'harde' og 'myke').

Virkemidler i D-boksen er også høyst relevant for distriktene. Vi mener at viktige sider ved idégrunnlag og arbeidsmåte i arbeidet med omstillingsområdene kan overføres til arbeid med næringsutvikling i distriktsområder. Det baseres på vårt supplerende idégrunnlag (jfr. underlagsrapporten), der bedrifter anses som forankret i sine lokale omgivelser og avhengig av 'kvaliteten' på det øvrige lokale næringslivet og holdninger til for eksempel entreprenørskap i lokalsamfunnet. Noen viktige poenger fra omstillingsområdene er å stimulere til lokal mobilisering, bredt samarbeid mellom mange lokale aktører og opparbeiding av lokale organisasjoner og lokal kompetanse for å videreføre arbeidet med næringsutvikling etter at omstillingsperioden er over. Unik kompetanse opparbeides og vedlikeholdes gjennom lokale læreprosesser, der bedrifter lærer gjennom å samarbeide med hverandre, gjennom å kopiere vellykkede løsninger hos lokale konkurrenter, gjennom at arbeidskraft bytter arbeidsplass og så videre. Slike mer langsiktige nyskappingsprogrammer, sydd etter de gode lærdommene fra arbeidet med omstillingsområdene, kan utvikles og tilpasses situasjonen i typiske utkantområder.

### Effekter av SNDs distriktssatsing

I tråd med mandatet er ikke dette ment å være en evaluering av effekten av de enkelte distriktpolitiske virkemidlene som SND forvalter, men en vurdering av SNDs *totale* innsats i forhold til å nå distriktpolitiske mål. Evalueringens tilnærming til oppgaven er således å drøfte SNDs distriktpolitiske rolle i lys av det idégrunnlag som vi oppfatter som relevant for å drive næringsutvikling i et regionalt perspektiv<sup>52</sup>. Med utgangspunkt i dette idégrunnlaget har vi vurdert det som svært relevant å gi arbeidet med omstillingsområder en fremtredende plass i drøftingen

Vår *hovedkonklusjon*, vurdert ut fra tilgjengelig faktagrunnlag (basert på bearbeiding av kundedata for SND-engasjementer<sup>53</sup> og resultater fra spørreundersøkelsen utført i forbindelse med evalueringen), bygger opp under en konklusjon om at SND makter å kompensere for distriktsulemper i den forstand at støtten fra SND bidrar til utvidelse av eksisterende virksomhet i distriktene, men at støtten ikke i tilstrekkelig grad bidrar til langsiktig utvikling gjennom nyskaping og omstilling i bedriftene og i distriktenes næringsgrunnlag.

Vårt empiriske grunnlag tyder på at bedriftene vet for lite om hva SND har å tilby ut over lån og tilskudd, enten det gjelder 'myk' støtte til bedriftsutvikling, mulighetene SND har for å kople bedriftene til relevante kompetansemiljø, eller mer veiledning

<sup>52</sup> Idégrunnlaget det vises til er gjennomgått i kapittel 3.

<sup>53</sup> Vi har hatt tilgang til kundedata for SND-engasjementer slik de er dokumentert i de årlige fil-utkjøringene fra KIS-systemet som er overført til NSD for forvaring. Dette datatilfanget gir omfattende informasjon om SNDs engasjementer i perioden siden 1994. For en gjennomgang av hvordan dette materialet er bearbeidet i evalueringen vises det til underlagsrapport 1 fra STEP-gruppen.



og oppfølging i forbindelse med prosjektutforming og -implementering. SND har med andre ord fortsatt en utfordring med å gjøre sin egen kompetanse og tilbud ut over lån og tilskudd (programvirksomhet, samarbeidsavtaler, bransjekompetanse etc.) kjent for bedrifter og nyetablerere i distriktene. Bedrifter som ønsker SND som sparring-partner er nok overrepresentert i distriktene, som gjennomgående har relativt flere mindre bedrifter, flere bedrifter i tradisjonelle bransjer, færre 'knoppskytinger' fra ulike kompetansemiljøer og tynnere lokale næringsmiljøer å støtte seg til. Det peker på behovet for en annen arbeidsform og en annen vektlegging av virkemidler i distriktene versus mer sentrale områder. Selv om hovedtyngden av søknadene fra distriktsbedrifter om SND-støtte i dag dreier seg om ren finansiell støtte og som oftest til fysiske investeringer, er det etter vår oppfatning både et potensial for mer utviklingsorienterte prosjekter og en viktig oppgave for SND å få bedriftene til å tenke mer nyskaping og kompetanseheving. Finansiell støtte til kompetansehevende tiltak og strategiutvikling er viktig i denne sammenhengen. Sagt på en annen måte så kan SND bidra til at flere bedrifter i distriktene til hever seg gjennom å bli koplet til krevende kunder, relevante kompetansemiljøer og delta i programaktiviteter med betydelig innhold av interaktiv læring og strategiutvikling.

## Hovedresultater

Våre data tyder klart på at:

- Bedriftene oppgir jevnt over å ha fått finansieringsbistand godt tilpasset sitt behov, uten at det eksisterer noen spesiell virkeområdedimensjon ved dette. Dette velger vi å tolke dit hen at SND leverer et godt produkt for "hard" støtte til distriktsbedriftene
- Det eksisterer heller ingen spesiell distriktsdimensjon ved hvor aktiv SND har vært i utformingen av tilpasset finansieringsløsning. SND skårer jevnt over lavt på hvorvidt den har bidratt til å "klargjøre mål og gjennomføre endringsprosesser", uten at det heller her eksisterer noen forskjell mellom virkeområdene. Også dette velger vi, på bakgrunn av diskusjonen om hvorvidt det er å forvente å finne forskjeller, å tolke dit hen at SND leverer et godt produkt for "hard" støtte til distriktsbedriftene.
- SNDs kunder synes godt fornøyd med SNDs tjenestevillighet og serviceinnstilling, men heller ikke her eksisterer det noen forskjell mellom virkeområdene.
- Det er en klar, positiv samvariasjon mellom lokalisering i virkeområde A, B og C, og en høyere skåre på hvorvidt "SND har bidratt til et grunnlag for fremtidig nyskaping, omstilling og konkurranseevne i bedriften", sammenlignet med lokalisering i D og E.
- SND oppfattes av kundebedriftene å kun i liten grad bidra til etablering av nettverk med andre bedrifter eller institusjoner, uavhengig av virkeområde-lokalisering.
- Kundebedriftene oppgir jevnt over at de er "ganske fornøyd" (median på 4 med fem som høyest mulige skåre, uavhengig av virkeområde) med den samlede bistanden de har fått av SND.

## Vurdering av resultatene

Vi finner at SND har forvaltet den finansielle rollen på en god måte. Bedrifter oppnår like stor – og, med en del forbehold, til dels større - effekt av SND-støtten i distrikter som i sentrale områder. På bakgrunn av dette vurderer vi at SND gjennom sin aktivitet makter å kompensere for lokaliseringmessige ulemper når det gjelder finansiering av allerede planlagte investeringer - i tråd med de retningslinjene som er gitt fra myndighetene (først og fremst Kommunal –og regionaldepartementet). De finansielle ressursene er fordelt i tråd med de føringer som er gitt gjennom tildelingsbrev til SND fra departementene.

Den gjennomførte surveyen og intervjuer med et utvalg av bedrifter som har fått finansiell støtte av SND viser også at bedriftene oppfatter lån og tilskudd fra SND som viktig, og ofte avgjørende, for gjennomføringen av egne utviklingsprosjekt.

Resultatene av spørreundersøkelsen viser at effekten av SND-støtte i distriktsbedriftene først og fremst slår ut for bedrifter som har tyngden av sitt marked i egen region. For bedrifter som har sitt viktigste marked utenfor regionen (nasjonalt eller eksportrettet) ser effekten av SND-støtten for bedriftenes konkurransekraft ikke til å være spesielt stor, og det er heller ingen forskjell mellom bedrifter i og utenfor virkeområdet i denne kategorien. En sterk regional økonomisk forankring gir ikke nødvendigvis ringvirkninger i form av innovasjon. Dersom vi forsøker å se resultatene i surveyen i sammenheng med empiriske studier av innovativ aktivitet i ulike norske regioner, gir det rom grunn til å antyde at SND-støtten har minst effekt for de mest innovative virksomhetene. Vi vil her referere til resultatene fra den nasjonale innovasjonsstudien (SSB 1997) og en studie av innovativ aktivitet i Finnmark<sup>54</sup>. Av SSBs innovasjonsundersøkelse framgår det at det i alt er nærmere 2 700 innovative foretak i norsk næringsliv, tilsvarende omkring 30% av totalt antall foretak. Foretak i mindre sentrale områder er omtrent like innovative som storbyforetak/foretak i sentrale strøk i samme bransje. Unntaket er de mest perifere delene av landet. Det er disse områdene som i innovasjonssammenheng har en negativ strukturkomponent når det gjelder bedriftsstørrelse og bransjestruktur, det vil en overvekt av mindre bedrifter og bedrifter i de minst innovative bransjene.

Resultater fra en studie av innovasjonsaktiviteten i næringslivet i Finnmark viser at innovasjonsaktiviteten til bedrifter som hovedsakelig selger sine produkter til fylket, er lavere enn for bedrifter som har markeder utenfor fylket. Videre viser studien i Finnmark at de bedriftene som har den sterkeste markedsmessige forankringen i regionen, deltar i langt *mindre* grad i et lokalt og regionalt samarbeid enn bedrifter som selger mer enn 50% ut av fylket. De eksportrettede og innovative bedriftene samarbeider mer lokalt. Ser en nærmere på hvem bedriftene samarbeider med, finner en at den største andelen (43%) samarbeider med leverandørbedrifter. Dette styrker den teoretiske oppfatningen av at slike bedrifter kan hente deler av sin innovative kapasitet og konkurransestyrke fra det lokale næringsmiljøet.

På overordnet plan vil evalueringen understreke at 'markedssvikten' i distriktene er av permanent karakter. 'Lokaliseringsfaktorskolen' (det å kompensere for permanent svakere betingelser for næringsutvikling i distriktene gjennom offentlige

<sup>54</sup> Se Wiig, H og A. Isaksen (1998): "Innovation in ultra-peripheral regions: The case of Finnmark and rural areas in Norway", *STEP-rapport 2/98*.

virkemidler) er derfor fortsatt relevant som begrunnelse for distriktssatsinga, men bør suppleres når målet er å få til utvikling og 'selvgående' næringsmiljøer i distriktene. Skal en ha noen mulighet for å lykkes med å utvikle og styrke næringsgrunnlaget i distriktene, må en ha en formening om hva slags funksjoner og aktiviteter som lettest kan integreres med de aktiviteter som allerede eksisterer og som kan utvikles i en regional sammenheng (dvs ikke i et tomrom). Kunnskap om lokaliseringsfaktorer (og arbeidsdeling i verdikjeder) er viktig innsikt i valg av satsningsområder (virkemidler og arbeidsmåter) som har rimelig mulighet til å lykkes i distriktene<sup>55</sup>. En slik innsikt må også omfatte kunnskap om systemene. Gjennom å se på bedriftsutvikling og næringsutvikling som systemavhengig har vi en bedre mulighet til å se hvilke 'systemer' som vil kunne lykkes i spesifikke kontekster og hvordan (deler av) slike systemer eventuelt må styrkes ved å koples på nasjonale og/eller internasjonale kunnskaps-/innovasjonssystemer. Et slikt perspektiv vil også være viktig for å analysere landets regionalt baserte ressurser i en sammenheng der 'arbeidsdeling' og samhandling er grunnlaget for regionalpolitiske strategier.

### **Anbefalinger for SNDs fremtidige rolle og virkemiddelbruk i distriktene**

Distriktpolitiske virkemidler har både en utviklingspolitisk rolle og en fordelingspolitisk rolle. Fordelingspolitiske argumenter for distriktpolitikk som handler om politiske interessemotsetninger har vi ikke forsøkt å 'fagliggjøre'. Derimot er det evalueringens oppgave å vurdere om virkemiddelapparatet er velegnet til å nå de målene som ligger i §1b i formålsparagrafen til Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond og om - og på hvilken måte - utfordringene for næringslivet og for å drive næringsutvikling i distriktene skiller seg fra utfordringene for næringslivet i sentrale strøk og derfor tilsier at virkemidlene må være ulike i utforming og/eller i dosering.

Gitt at det politiske målet om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret ligger fast, kan vi grovt sett dele argumentene for å opprettholde 'distriktsmessig selektivitet' i to 'sorter':

- (i) permanente lokaliseringssulemper
- (ii) strukturelle kjennetegn ved næringslivet i distriktene

Dette gjør at bedrifter i distriktene har et annet utgangspunkt og dermed andre behov enn bedrifter i sentrale strøk, som igjen stiller andre krav til et formålstjenlig virkemiddelapparat, både på virkemiddelnivå og bedriftsnivå. (i) og (ii) henger jo sammen, men gir samtidig ulike implikasjoner for innretningen av virkemiddelapparatet. De vedvarende lokaliseringssulempene (som i tradisjonell økonomisk teori gjerne omtales som 'markedssviktens regionale karakter'), som

<sup>55</sup> Et konkret eksempel på en strategi som forutsetter slik kunnskap for å lykkes er KIFT-satsinga. Etablering av virksomhet innen kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting i distriktsområder vil ha større sjanse til å lykkes dersom slik virksomhet kan gå inn i et allerede eksisterende 'system' og har et visst kundegrunnlag i regionen. Dette kan omfatte så vel administrative og markedsmessige tjenester som tekniske tjenester. Virksomhet som lever av å selge produksjonsbaserte tjenester til andre virksomheter vil også kunne ha en viktig funksjon i utviklingen av det eksisterende næringslivet i distriktene (i tillegg til å gi flere etterspurte arbeidsplasser). Med andre ord handler det om å 'fylle ut' systemer og miljøer.

ugunstige konkurransevilkår i form av høye transportkostnader og lang fysisk avstand til toneangivende teknologiske og økonomiske miljø er begrunnelsen for at *kompensatoriske tiltak* i offentlig regi (det vi har benevnt 'lokaliseringsfaktorskolen') er viktige for store deler av næringslivet i distriktene. Soneinndelingen av det geografiske virkeområdet med tilhørende differensiering av støttenivået er utarbeidet på denne basis og vil fortsatt være et relevant fordelingspolitisk grep. Når det gjelder den andre begrunnelsen, strukturelle trekk ved næringslivet i distriktene og de spesielle utfordringer dette innebærer, vil kompensatoriske tiltak og 'hard' støtte i form av lån og tilskudd i mindre grad være effektive virkemidler for å nå distriktpolitiske mål. Det dreier seg her om mer langsiktig utviklingsarbeid, både på bedriftsnivå, 'systemnivå' og 'samfunnsnivå'. Felles for disse utviklingstiltakene er at de er rettet mot organisatoriske, strategiske og menneskelige ressurser.

Med hensyn til den første begrunnelsen for næringsrettet distriktpolitikk vurderer vi som sagt at SND har gjort en god jobb i forhold til å følge opp retningslinjer og styringssignaler fra departementene. Når det gjelder den andre delen av bildet, som handler om mer utviklingsorientert virksomhet, er det rom for å styrke og videreutvikle SND, både gjennom ressurstilgang, prioriteringer mellom ressurser og de føringene som gis fra departementenes side og internt i SND. Dersom det ikke er god kvalitet på føringene fra sentralt hold, som tar hensyn til både det regionale og næringsmessige mangfoldet, kan resultatet bli en lite effektiv offentlig innsats for næringsutvikling. Det mest sentrale nivået er likevel det regionale (fylkes-)nivået. Det viktigste arbeidet er etter vår oppfatning å gjøre SNDs distriktskontorer til sterke medspillere på 'systemnivå' i den regionale næringsutviklingen<sup>56</sup>.

Resultater og konklusjoner i evalueringen gir også et nyttig utgangspunkt for å diskutere mer konkrete forslag til hvordan SND kan utvikles for å oppnå enda bedre resultater i distriktene.

Vi mener å se at SND kan fylle *tre* viktige roller i forhold til den næringsrettede distriktpolitikken. SND er for det første en viktig kilde til finansiell, dvs. 'hard' støtte til enkeltbedrifter i distriktene, som også kan suppleres med 'myk' støtte i form av veiledning, rådgivning og kompetanseheving. For det andre kan SND til dels fungere som nettverksbygger og 'mellommann' mellom bedrifter og ulike typer kompetansemiljø. For det tredje kan SND være en premissleverandør på strategisk plan og en sentral medspiller i lokalt utviklings- og omstillingsarbeid, som er det vi legger i begrepet 'utviklingsagent'.

I perioden 1994-99, som denne studien i hovedsak konsentrerer seg om, har SND først og fremst vært en viktig kilde til finansiell ('hard') støtte for enkeltbedrifter i distriktene. Forskjellen mellom SNDs innsats mellom de distriktpolitiske sonene A-C, og mellom det distriktpolitiske virkeområdet og landet for øvrig, består i all hovedsak i doseringen av de enkelte finansielle virkemidlene<sup>57</sup>. I nyere

---

<sup>56</sup> Et viktig instrument for å bringe sentrale aktører fra næringsliv, virkemiddelapparat og lokale myndigheter sammen på regionalt plan er de regionale utviklingsprogrammene. På den andre siden vil vi hevde at uten at RUP som systemtilnærming og arbeidsform er grunnleggende forankret til næringslivets utfordringer og utviklingsmuligheter, vil ikke RUP-prosessen være relevant som arena for SND eller næringslivet.

<sup>57</sup> Dette er for øvrig den delen av SNDs aktivitet som er kvantifisert og registrert i kundedatabasen. I den sammenheng vil vi antyde at det er en svakhet ved registrerings- og rapporteringssystemet at det

strategidokumenter og føringer for SND ser vi imidlertid en tendens til en dreining mot - eller i det minste en sterkere vektlegging av – SNDs rolle som 'nettverksbygger' og 'utviklingsagent' i distriktpolitikken. Med utgangspunkt i dette vil vi i siste del av kapitlet diskutere forslag til hvordan SNDs arbeid i distriktene kan utvikles videre.

### **SND som finansieringskilde**

I den første rollen, SND som finansieringskilde, er begrunnelsen og det primære formålet med støtten å

- tildele bedrifter finansielle ressurser i form av lån og tilskudd til gjennomføring av planlagte prosjekter (begrunnelse: svikt i markedet for risikokapital)
- kompensere distriktsbedrifter for lokaliseringssulemper ved å gi større tilskuddsandel i bestemte geografiske områder (begrunnelse: 'lokaliseringsfaktorskolen').

#### **Anbefalinger:**

##### 1. Vurdere å reservere større deler av tilskuddet til utviklingsprosjekter med høyere risiko

Dersom addisjonalitet er et viktig prinsipp er det grunn til å stille spørsmål om SND har prioritert å bruke de ekstra distriktpolitiske midlene – og da spesielt distriktsutviklingstilskuddet – til å støtte de 'rette' prosjektene. En ekstra innsats i distriktene ('distriktsmessig selektivitet') bør (også) rettes mot utviklingsprosjekter med høy risiko, men med potensial for å skape nye produkter, prosesser og tjenester, og kompetansehevende prosjekter, som igjen kan legge grunnlaget for *nye* lønnsomme arbeidsplasser - og som vil være viktig for å nå de distriktpolitiske målsettingene.

Finansiell støtte i form av lån til gunstige vilkår og tilskudd er viktig for mange bedrifter i distriktene, spesielt i ressursbaserte næringer. Dette for å kompensere for permanente lokaliseringssulemper og færre alternative finansieringsmuligheter, samt den store risikoen og usikkerheten som er knyttet til for eksempel fysiske investeringer for fornyelse av fiskeflåten og generelt med å finne alternativ bruk av lokaler og utstyr i distriktene. Derimot er det kanskje behov for å se nærmere på om en i større grad bør benytte lån enn tilskudd for å støtte prosjekter som går på fysiske investeringer og utvidet produksjonskapasitet i typiske produksjonsbedrifter som produserer hovedsakelig for et lokalt/regionalt marked. SND-støtten synes å gi god effekt i form av styrket konkurransevne (på hovedsakelig et regionalt marked) for denne typen av bedrifter. En bør vurdere om ikke tilsvarende effekt kan oppnås med økt bruk av lån i stedet for tilskudd, som betyr at tilskudd (kombinert med 'myk' støtte) i større grad reserveres for bedrifter som søker ut over et regionalt marked.

I distrikter med svakt utbygd næringsliv eller ensidig næringsliv vil risikovillighet med hensyn til å støtte nyetableringer og nyskapende prosjekter ofte være en forutsetning for å få fram bedrifter som kan skape økt sysselsetting. Vi vurderer at SND i større grad bør tilby lån, eventuelt betinget lån der hvor addisjonaliteten er

---

ikke omfatter dokumentasjon av eventuell 'mykere' støtte (veiledning, oppfølging, nettverksbygging) som følger med pengene.

høy fordi alternative finansieringskilder er få (vanskelig å få finansiert i bank) eller fraværende, men hvor prosjektet vurderes som godt for bedriften. Tilskudd bør kanskje reserveres til mer usikre prosjekter (men der det kan være et betydelig potensial dersom det lykkes). 'Adferdsaddisjonalitet' – det vil si støttens utløsende effekt i form av å bidra til at bedriftene øker oppmerksomheten på betydningen av nyskaping, kontakt med krevende kunder og strategisk arbeid etc., bør vurderes i sammen med prosjektaddisjonalitet. Spesielt er dette relevant i områder som har en liten kjerne av voksende og innovative bedrifter og en stor andel bedrifter med lite eller ingen innovativ aktivitet. Slike bedrifter vil en nok ofte finne i mindre sentrale områder med tynne næringsmiljøer og få eller ingen regionale FoU-institusjoner.

Typiske "lokalmarkedsbedrifter" er gjerne bedrifter som dekker de daglige behovene lokalt og/eller regionalt, og som antakelig ikke har et konkurransepress fra andre aktører som kunne motivere dem til nyskaping eller til å delta i noen form for samarbeid eller nettverk med andre bedrifter i regionen. I områder med tynt næringsgrunnlag og mange mindre, lokalmarkedsbaserte bedrifter kan dette utgjøre en betydelig utfordring. Samtidig er det ingen tvil om at det også finnes innovative bedrifter i distriktene. Med ett unntak for de rurale områdene er det en betydelig spredning av innovativ aktivitet i landet.

## 2. Bidra til å gi et ekstra løft for de dyktigste distriktsbedriftene gjennom økt bruk av OFU/IFU-liknende ordninger i distriktene

Vi støtter oss til OFU/IFU-evalueringens vurdering av at tilgjengelig faktagrunnlaget bidrar til å sannsynliggjøre at OFU/IFU-ordningen har et betydelig potensial (uutnyttet kundegrunnlag), både med hensyn til bedrifter og offentlige etater (STEP 2000utkast: 17), og legger for egen del til at dette også gjelder for distriktene. OFU/IFU-evalueringen (STEP 2000) viser også at det er begrenset antall offentlige etater som er brukere av OFU-ordningen. For eksempel er det et fåtall kommuner som er relativt store brukere av OFU-ordningen, samtidig som størstedelen av kommunene ikke gjør bruk av OFU-ordningen. Tilsvarende er det en rekke statlige etater som i utgangspunktet burde kunne være aktuelle i forhold til OFU-ordningen, men som ikke bruker den i dag.

### **Resultater fra evalueringen av OFU/IFU-ordningen (STEP 2000)**

Ordningen er klart orientert mot produktutvikling og markedsintroduksjon av nye produkter/tjenester. To av tre OFU-kontrakter har resultert i salg til etat. To av tre OFU-kontrakter har også gitt omsetning utover salg til etat, i de fleste tilfeller i form av eksport. Tilsvarende har en av tre IFU-kontrakter kun gitt salg til kundebedrift, mens en av tre kontrakter har gitt omsetning utover salg til kundebedrift. OFU/IFU-ordningen scorer høyt i forhold til formålseffektivitet, vurdert i forhold til andre offentlige støtteordninger, både når det gjelder utløsende effekt, addisjonalitet og å bidra til å etablere nye samarbeidsrelasjoner.

Sett i lys av vurderingen om at OFU/IFU-ordningen har et betydelig uutnyttet potensial (uutnyttet kundegrunnlag), både med hensyn til bedrifter og offentlige etater, vil vi særskilt peke på potensialet for å koble offentlige og private krevende kunder og distriktsbedrifter, for derigjennom å stimulere til kompetanseheving og nyskaping i næringslivet i distriktene. Spesielt burde det eksistere et potensial for at flere distriktskommuner, fylkeskommuner og regionalt lokaliserte statlige etater kunne inngå OFU-kontrakter med bedrifter i egen region eller i andre

distriktsregioner. SND vil kunne være en viktig medspiller i en slik utvikling, både for å gjøre ordningen kjent for de offentlige etatene og for å identifisere mulige leverandørbedrifter. Dette er ett eksempel på hvordan SND kan utvikle rollen som nettverksbygger og utviklingsagent og koble 'harde' og 'myke' virkemidler for å bidra til at utviklingsorienterte og dyktige bedrifter i distriktene blir hjulpet fram, samtidig som offentlig sektor utvikles til å bli en krevende kunde som stimulerer til nyskaping i næringslivet.

Foran i kapitlet oppsummerte vi viktige barrierer for vekst og innovasjon i små og mellomstore bedrifter (SMB) i seks hovedpunkter. Gjennom å tilby 'harde' virkemidler i form av lån og tilskudd, bidrar SND til å senke den første av de seks barrierene, som er knyttet til mangel på kapital, og da spesielt tilgangen på risikokapital for SMB. Resultater fra spørreundersøkelsen (med alle forbehold om begrensninger i metoden og utvalget) tyder ikke på at SMB i det distriktspolitiske virkeområdet generelt har dårligere tilgang til privat finansiering av prosjekter enn SMB utenfor virkeområdet. Tilgjengelig empirisk materiale fra andre studier og empiriske resultater fra case-studien utført i forbindelse med denne evalueringen understøtter videre vår vurdering av at spesielt den typen bedrifter som dominerer i distriktene sliter med mange av de andre barrierene for vekst og innovasjon. Vi vurderer videre hvordan SND kan bruke rollene som 'nettverksbygger' og 'utviklingsagent' for å målrette mer av innsatsen mot de *systemene* bedriftene inngår i.

### **SND som nettverksbygger**

Nettverksbygging mellom bedrifter og FoU-miljø/andre kompetansemiljø er en viktig oppgave for både SND, SIVA og Norges Forskningsråd. SIVA har utviklet seg til den nasjonale aktøren med høy kompetanse på utvikling av regionale innovasjonsmiljøer, som forsknings- og kunnskapsparker og de nye næringshagene. SIVA bidrar til å bygge nettverk mellom slike ulike 'parker' og 'hager' og spre nyttig lærdom mellom disse. NFR har gjennom satsinger som TEFT bygd opp god kompetanse på virkemidler for å koble bedrifter (særlig SMB) til ulike FoU-miljøer. SNDs særegne rolle i virkemiddelsystemet er som den viktigste aktøren for bedriftsrettet støtte. Fordi SND har en desentralisert organisasjonen og er i daglig direkte kontakt med bedrifter i alle fylker i landet er SND antakelig den viktigste offentlige døråpneren eller førstelinjetjenesten for å koble bedriftene på regionale, nasjonale og/eller internasjonale kompetansenettverk. SND har gjennom virkemidler som ENT, FRAM, NT og OFU/IFU også akkumulert mye erfaring i utviklingsorienterte virkemidler, det vil si virkemidler som går utover kun finansielle støtte. Dermed er det ikke sagt at SND selv skal drive nettverksutviklingen. I Nord-Norge har NT-programmet i betydelig grad en slik funksjon. Både NT-programmet og ENT-programmet er eksempler på hvordan SND - uten å sette inn nye og store ressurser i egen organisasjon - kan bidra til å senke noen av barrierene for vekst og innovasjon i bedrifter ved å være 'mellommann' og initiativtaker for å utvikle nettverk og koble bedrifter til innovasjonssystem. Dessuten vil SNDs lange erfaring med omstilling og utvikling av lokalsamfunn i forbindelse med arbeidet med omstillingsområder også være nyttig i nettverksarbeidet.

### **Anbefalinger:**

3. Flere distriktsbedrifter bør kunne rekrutteres til 'ENT-liknende' programmer

ENT-programmet (Etablering med ny teknologi) der nye bedrifter får bistand fra erfarne konsulenter og andre tilsvarende ordninger får svært god omtale av bedriftene i case-studiene. Etableringen og produktutviklingen ble av en grunder sett på som en læreprosess fra dag én og der konsulenten var til stor nytte i denne prosessen. Dette er et godt eksempel på hvordan SND kan fungere som 'mellommann' eller nettverksbygger. Her er det innleide konsulenter, ofte andre grundere eller erfarne bedriftsledere, som utgjør det proaktive elementet i virkemidlet. Slike ordninger virker å være vel tilpasset mange nye bedrifter og bedrifter med relativt svak intern forretningsmessige kompetanse og nettverk.

#### 4. Flere regionalt baserte nyskappings –og teknologiprogrammer etter NT-modellen

Vi vurderer NT-programmet som en god modell for hvordan SND kan fungere som netterksbygger og 'mellommann', uten at SND selv trenger å styre aktiviteten eller sitte på all nødvendig kompetanse. Det genuine bidraget fra NT-programmet som virkemiddel til nyskaping og teknologiutvikling i Nord-Norge (som skiller det fra de øvrige SND-virkemidlene) er selve arbeidsformen. Kjennetegn ved denne er: Lite byråkratisk, aktiv oppfølging, god kompetanse på feltet, evne til å kommunisere med bedriftene på deres premisser, helhetlig støtte til innovasjonsutvikling.

Arbeidsmetoden består i aktiv utvelgning og oppfølging av bedriftene, og det er et nært samarbeid med andre deler av virkemiddelapparatet. Arbeidsformen kan på mange vis betraktes som en del av virkemiddelet, eller: Virkemidlene er nært knyttet til selve arbeidsformen til programmet. Profilen på NT-programmet er en helhetlig virkemiddelpolitikk hvor også kompetanse, kompetanseoverføring, involvering og oppfølging over tid og bruk av nettverk er viktige elementer.

SND har selv utarbeidet et forslag til strategi for 'kloning' av NT-programmet (SND 2000, "Nye satsinger"). Vi anser at NT-modellen er en riktig vei å gå i forhold til å nå de bedriftene som er utviklingsorienterte, men som i dag mangler ressurser og et nettverk for å gjennomføre innovasjoner. Målgruppen for NT-programlignende satsinger er utviklingsorienterte/ innovative bedrifter. Med NT-programmet som rollemodell kan en satse ekstra på de innovative bedriftene og de bedrifter som kan være lokomotiver gjennom at de har lokale leverandører av komponenter og tjenester sørge for at de får råd og veiledning og blir koplet til relevante kompetansmiljøer og/eller til krevende kunder gjennom for eksempel OFU/IFU-ordninger. Imidlertid vil vi advare mot en 'kloning' som innebærer at NT-modellen blir forsøkt direkte overført til andre regioner. En regional tilpasning og skreddersøm (form, organisering og innhold) til det enkelte område og til ulike næringer vil være nødvendig for å lykkes. Her bør SND, næringslivet og FoU-miljøer regionalt samarbeide og delta aktivt som premissleverandører og 'skreddere'.

I det totale virkemiddelsystemet kan SND først og fremst utvikle sin egen rolle som nettverksaktør langs to dimensjoner. Først med å spre god lærdom med å få til utvikling i bedrifter gjennom virkemidler og arbeidsformer mellom sine egne distriktskontorer, for eksempel som innspill til hvordan arbeidet etter en 'NT-modell' bør organiseres og gjennomføres og hva som kan være den primære målgruppen av bedrifter for en slik støtte. For det andre kan SND bidra til å spre gode erfaringer fra arbeidet med omstillingsområder til lokale aktører (kommuner og fylker) og sine egne DK-kontorer, for eksempel i utforming av strategier for hvordan kommuner og fylker som står ovenfor betydelige omstillinger i næringslivet kan/bør legge opp arbeidet for å oppnå nødvendig mobilisering og samarbeid lokalt. Dette kan også



være et konkret utgangspunkt for hvordan SND kan delta mer aktivt i RUP-prosessen. Dette arbeidet bør etter vår oppfatning skje på det lokale plan, og da i et samarbeid mellom myndigheter, virkemiddelapparatet og næringslivet. Dette burde være en viktig del av RUP- arbeidet, og et konkret utgangspunkt for å gjøre RUP'ene til de regionale strategiinstrumentene de er ment å være. Dette bringer oss over på SNDs tredje rolle – som premissleverandør og 'utviklingsagent'.

### **SND som premissleverandør og utviklingsagent**

SNDs oppgave er ikke å *drive* det generelle utviklingsarbeidet eller utforme strategiene – de må komme fra lokalsamfunnet selv (kommune, fylke, næringsliv, organisasjonsliv). I *utformingen* av lokale og regionale utviklings-/omstillingsstrategier kan SND bidra med kunnskap om næringsmessige utfordringer og behov og erfaringer fra blant annet omstillingsarbeid i andre områder. Det viktigste instrumentet for strategiutforming er RUP-prosessen. Her kan rollen til SNDs distriktskontorer som premissleverandør bli stadig viktigere, siden det nå er denne aktøren (og ikke fylkeskommunen) som har den nære kontakten med bedriftene og kan fange opp behov og trender i næringslivet. Når det gjelder *implementering* av strategien er SNDs rolle på 'vanlig måte' å bidra med finansiering, veiledning og nettverksbygging på bedriftsnivå.

Et viktig spørsmål for et virkemiddelsystem er hvordan tilstedeværelsen og tilgjengeligheten av virkemidler påvirker bedrifters strategiske valg. Mer presist: Hvilken innflytelse har SNDs virkemidler på bedrifter i distriktene sin strategi? Både casestudiene og andre studier viser at bedriftsledernes egen erkjennelse av at det å ha en strategi for læring og innovasjon er en nødvendig og naturlig del av virksomheten for å beholde konkurransekraft. Dette viser også betydningen av å rette fokus i virkemiddelapparatet mot utviklingen i eksisterende bedrifter. Det kreves i mange tilfeller like stor innsats og ressurser for å omstille eksisterende som å etablere helt nye bedrifter.

#### **Anbefalinger:**

##### 5. En mer proaktiv arbeidsform i distriktene

SND har i dag stort sett en reaktiv arbeidsform gjennom å vente på søknader fra bedrifter. Arbeidet med å få fram flere gode søknader og utviklings-/nyskappingsprosjekter i distriktene vil kreve en mer proaktiv arbeidsform. De tre foregående anbefalingene peker på behovet for en annen og mer proaktiv og utviklingsorientert arbeidsform i distriktene versus mer sentrale områder. En slik arbeidsform legger vekt på å utvikle bedriftene slik at de kan få mer utbytte av SNDs finansielle virkemidler. Det forutsetter imidlertid økte ressurser til SND for administrasjon, opplæring av medarbeidere og bruk av erfarne konsulenter som rådgivere overfor bedrifter.

Departementenes tildelingsbrev for årene 1995-2000 viser en tendens til økende forventninger om at SND legger vekt på utviklingsrollen – eller den proaktive rollen, som er det begrepet som oftest brukes. St meld nr 51 (1996-97) "Om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond" vurderer i liten grad SNDs utviklingsrolle og denne rollens krav til endringer i arbeidsform. Heller ikke i evalueringsrapporten fra 1997 (SNF-rapport 8/97) er dette vurdert i særlig grad. Vi savner også en grundigere problematisering rundt at det i økende grad stilles opp konkrete måltall for bruk av

virkemidler i forhold til antakelser om hva som anses som viktig for å nå de distriktpolitiske og næringspolitiske målsettingene. Dette gjelder både tiltak spesielt rettet mot enkelte områder, næringer eller persongrupper (eksempelvis kvinner og ungdom), og departementenes føringer når det gjelder for eksempel å definere aktivitetsindikatorer for hva som er 'kompetansehevende tiltak'.

Tilfanget av gode prosjekter innen disse fokusområdene kommer ikke av seg selv (sitte og vente på søknader), men krever at SND tar i bruk mer proaktive arbeidsformer. Det dreier seg blant annet om aktiv oppsøkende virksomhet, markedsføring av virkemidlene, en aktiv dialog med aktuelle og potensielle kunder, og utvikling av særskilte programmer/satsinger, rettet mot enkeltbedrifter, 'systemer' og lokalsamfunn.

I denne sammenhengen ser vi flere problemstillinger som bør avklares. For det første stiller en dreining fra en saksbehandlingsorientert (reaktiv) til en proaktiv arbeidsform klart andre krav til kunnskap, ferdigheter og holdninger hos SNDs medarbeidere og til forvaltningen av kompetanseressurser i organisasjonen. En mer proaktiv arbeidsform er også mer ressurskrevende. I en situasjon hvor kravene til SND og oppgavene øker, mens bevilgningene til SND strammes inn, eller i hvert fall ikke øker i samme takt, ligger det åpenbart en stor utfordring å kanalisere mer ressurser inn i proaktive oppgaver.

Forventningen til SND om mer utviklingsorientert og proaktivt arbeid er ikke realistisk uten at SND får tilført mer penger til administrasjon, opplæring av medarbeidere, bruk av erfarne konsulenter som rådgivere overfor bedrifter. Men som vi har vært inne på før kan lav addisjonalitet på mange SND-støttede prosjekter i distriktene også tilsi mer bruk av lån som støtteform, nøyere vurdering av om prosjekter kan klare seg uten SND-støtte og økt satsing på tilskudd og 'myk' støtte til risikopregede prosjekter med potensial. Økte ressurser til SNDs distriktskontorer er nødvendig for å drive mer oppsøkende virksomhet og tettere oppfølging av prosjekter og bedrifter som får støtte. Uten ekstra tilførsel av ressurser er det fare for at svært få prosjekter og bedrifter vil kunne følges opp på en god måte, eller at noen få blir fulgt opp svært godt, mens flere enn i dag ikke får støtte i det hele tatt. Vi mener ikke at det er hensiktsmessig at midlene skal spres for 'tynt' utover. Å spre midlene tynt utover nærmer seg et generelt virkende virkemiddel. Begrunnelsen for et selektivt virkende system er jo nettopp at man skal treffe bedre de bedriftene som kan skape vekst enn generelt virkende ordninger. Men SND må heller ikke bli et for 'eksklusivt' støtteapparat. Vi har argumentert for at det er mulig å løse dette dilemmaet gjennom at SNDs distriktskontorer på den ene siden får tilført økte ressurser, samtidig som mye av den oppfølgende og veiledende virksomheten i betydelig grad kan utføres av selvstendige konsulenter, for eksempel tidligere etablerere og bedriftsledere. Konsulenter brukes som mentorer i programmer som ENT og FRAM, og vi har gjennom case-studier registrert stor tilfredshet med slike ordninger. Ikke minst anses utenforstående, erfarne konsulenter som viktige for å tilføre etablerere og bedriftsledere kunnskap om utvikling av forretningsplan, strategi og markedsføring. Konsulentene har bidratt til viktige læreprosesser i bedriftene. Kanskje kan konkrete måltall til bruk av virkemidler byttes ut med konkrete måltall for igangsetting av nyskappingsprosjekter, utviklingskontrakter med erfarne konsulenter eller lignende?

Endelig må en proaktiv rolle for SND etter vår vurdering også innebære at SNDs rolle som strategisk aktør og premissleverandør blir tydeligere. Dette diskuteres imidlertid grundig i andre deler av evalueringen av SND<sup>58</sup>. Vi vil konsentrere oss om 'premissleverandørrollen' det regional utviklingsarbeidet.

#### 6a. Utvikling av SNDs arbeid i omstillingsområder

Når det gjelder Omstillingsbevilgningen spesielt er vår konklusjon at den, som et ekstraordinært virkemiddel til drift av et lokalt forankret omstillingsapparat rettet mot systemlæring er et godt virkemiddel for å fremme regional utvikling i problemområder. Vårt helhetsinntrykk er at SNDs avdeling for regional omstilling (SND Reg) representerer omstillingsfaglig spisskompetanse av betraktelig betydning for arbeidet i disse områdene, og at modellen med SND som kvalitetssikrer, oppfølger og rådgiver overfor lokalt initiert og drevet tiltaksarbeid er svært god. Verktøy og den faktiske arbeidsformen i omstillingsområdene vektlegger at områdene skal omstille seg selv med SND Reg som medhjelper, men gir samtidig rom for at det å bryte 'negative sirkler' i lokal næringsutvikling kan kreve et visst element av styring 'ovenfra'. Det er videre en sentral målsetning ved omstillingsperioden å forankre videre omstillings- og utviklingsdynamikk lokalt/regionalt. Eksterne konsulenter må i større grad fokuserer på lokal læring fremfor ekstern implementering, og bidra til å bygge/"dra" lokale konsulentmiljøer kompetansemessig. Ved å bygge lokale konsulentmiljøer, og etablere tillit mellom disse og næringslivet i omstillingsperioden, legges grunnlaget for at lokalsamfunnet kan nyttiggjøre og videreutvikle den kunnskap som opparbeides i omstillingsperioden. Som formidler av konsulenttjenestene vil SND Reg kunne bidra sterkt til at deres potensial i så måte utnyttes bedre. Vi opplever imidlertid SND Reg som en særegen gruppe innenfor SND, med egen (sterk) kultur, som er forholdsvis dårlig integrert og innsatt i SNDs øvrig arbeid. SNDs distriktskontorer og dermed det ordinære, mer bedriftsrettede virkemiddelapparatet må integreres bedre i omstillingsprosessene. SND Regs spesiell kompetanse kan på den måten brukes på en mye bredere front i SND, og burde derfor integreres i distriktskontorene. Vi vurderer også at PLP under visse betingelser bør vurderes implementert mer gradvis enn hva som er tilfellet i dag – dette for at verktøyets utvilsomt verdifulle funksjon skal synliggjøres bedre – og at det i denne prosessen legges vekt på å tilpasse verktøyet til de lokale forholdene. Videre bør omstillingsorganets rolle i forhold til systemorienterte versus bedriftsrettede tiltak presiseres; vi ønsker et klarere fokus på omstillingsorganet som en aktør for systemlæring.

#### 6b. Bruke erfaringer fra omstillingsarbeidet til utvikling av strategier på 'systemnivå' og i rollen som premissleverandør i distriktpolitikken

Vi vurderer at viktige sider ved idégrunnlag og arbeidsmåte i arbeidet med omstillingsområdene kan overføres til arbeid med næringsutvikling i distriktsområder. Omstillingsarbeidet som verktøy synes også godt forankret i nyere teoretisk og empirisk lærdom om regional (endogen) utvikling. Den viktigste lærdommen som har generell overføringsverdi til SNDs virkemidler og arbeidsmåte er fokuseringen av lokal læring og lokal kompetanseoppbygging.

---

<sup>58</sup> SNDs strategiske funksjon og premissleverandørrolle er grundig drøftet i delrapport 1 og 4 og i hovedrapporten i evalueringen av SND (Technopolis, STEP-gruppen og Albatross Consulting).

Evalueringen vurderer at sentrale elementer fra omstillingsarbeidet slik det fremstår i dag med fordel kan overføres til det permanente virkemiddelapparatet. Spesielt vil vi fremheve arbeidet gjennom omstillingsbevilgningen som *komplementært* i forhold til det resterende virkemiddelapparatet gjennom å fylle et 'tomrom' i SND med hensyn på innsats rettet mot systemlæring (virkemidler av type D i tabellen foran).

Argumenter for en 'systemtilnærming' følger av en forståelse av at gode, levedyktige bedriftsmiljøer springer ut av, og utvikles i samspill med, den videre sosiale og institusjonelle kontekst. Det synes følgelig også å være et stort potensial for *samspillsgevinster* gjennom å bruke elementer fra omstillingsarbeidet i det også det øvrige virkemiddelapparatet.

Det at Omstillingsbevilgningen slik den fremstår i dag er ekstraordinær, og følgelig fokuserer på problemer av ekstraordinær karakter, bør ikke brukes som et argument mot at sentrale elementer kan benyttes i større sammenhenger. Det sentrale er at det fokuseres på hele sosiale og økonomiske systemer, der

- Lokale/regionale aktører kollektivt er drivkraften i arbeidet
- Et bredt spekter av eksternt kompetanse kobles til tilsagnsbeløpene, og kan benyttes ved behov
- Utviklings- og omstillingsprosjektene følges opp aktivt av det lokale omstillingsorganet, så vel som eksternt personell med bred, industriell erfaring

Stikkordene er med andre ord forankring, kompetanse, system og oppfølging. Dette er momenter vi også finner igjen i NT-programmet, samtidig som NT-programmet er mer eksplisitt rettet mot nyskaping i eksisterende næringsliv. Isaksen (1996) fremhever at "sett fra bedriftenes side atskiller NT-programmet seg fra SND ved at ...NT anses å ha en langt mer aktiv oppfølging av prosjektene... NT oppfattes som en samarbeidspartner for bedriftene". Uten å trekke parallellen til NT-programmet for langt, tror vi at på dette punktet kan det permanente virkeapparatet også lære mye av omstillingsarbeidet.

Vi ser i den forbindelse ikke at det er et behov for fundamentalt nye *virkemidler* i det distriktsrettede arbeidet. Vi tror snarere at man er kommet langt dersom våre anbefalinger om en mer proaktiv og oppfølgende *arbeidsmåte* i distriktene følges, kombinert med at kompetanse som i dag finnes i SND Reg integreres i det resterende SND-systemet .

### **Oppsummering av våre anbefalinger for å utvikle og 'spisse' SNDs rolle i distriktpolitikken: Økt fokus på kontekst og utviklingsarbeid i distriktene**

1. Vi mener det generelt bør vurderes å reservere større deler av bedriftsutviklingstilskuddet til utviklingsprosjekter med høyere risiko, men med betydelig utviklingspotensial og 'adferdsaddisjonalitet' i forhold til nyskaping og strategiutvikling.

2. SND bør bidra til å gi et ekstra løft for de dyktigste distriktsbedriftene gjennom økt bruk av 'OFU/IFU-liknende' ordninger i distriktene. Spesielt bør det settes inn en innsats for å få flere distriktskommuner, fylkeskommuner og regionalt lokaliserte statlige etater til å inngå OFU-kontrakter med bedrifter i egen region eller i andre distriktsregioner.
3. SND bør jobbe fram en strategi for å rekruttere flere distriktsbedrifter til programtyper som ENT-programmet, der det knyttes en erfaren konsulent til små og unge bedrifter. Bedrifter som ønsker SND som sparringpartner er nok overrepresentert i distriktene, som gjennomgående har relativt flere mindre bedrifter, flere bedrifter i tradisjonelle bransjer, færre knoppskytinger' fra ulike kompetansmiljøer og tynnere lokale næringsmiljøer å støtte seg til.
4. Det bør utvikles flere regionalt baserte nyskappings –og teknologiprogrammer etter NT-modellen, i samarbeid med næringslivet, FoU-miljø og fylkeskommuner og kommuner, gjerne med utgangspunkt i RUP-prosessen. Det understreker poenget om at virkemidler og arbeidsformer må være kontekst-sensitive gjennom å tilpasses behov og flaskehals i ulike typer av bedrifter og næringsmiljøer.
5. Punktene 2, 3 og 4 peker på behovet for en annen og mer proaktiv og utviklingsorientert arbeidsform i distriktene versus mer sentrale områder. En slik arbeidsform legger vekt på å utvikle bedrifter slik at de kan få mer nytte av SNDs finansielle virkemidler. Det forutsetter imidlertid økte ressurser til SND for administrasjon, opplæring av medarbeidere og bruk av erfarne konsulenter som rådgivere overfor bedrifter.
6. Gode erfaringer fra arbeidet i omstillingsområder bør benyttes til utvikling av mer generelle strategier på 'systemnivå'. Vi mener at viktige sider ved idegrunnlag og arbeidsmåter i dette arbeidet kan overføres til arbeid med næringsutvikling i distriktsområder. I omstillingsområdene søker en blant annet å stimulere til lokal mobilisering, holdningsendring, kompetanseheving og utvikling av nye institusjoner. Arbeidet tar derfor nettopp utgangspunkt i oppfatningen om at bedrifter er forankret i sine lokale omgivelser og avhengig av 'kvaliteten' på det øvrige næringslivet og holdninger til for eksempel entreprenørskap i lokalsamfunnet. SND kan også bruke erfaringer fra omstillingsarbeidet i rollen som premissleverandør i distriktspolitikken
7. På grunn av stor erfaring og kunnskap om utvikling av bedrifter, bør SND bli en tydelig medspiller i RUP-prosessen i alle fylker. Gjennom dette arbeidet kan SND være en viktig premissleverandør og sentral medspiller i lokalt utviklings- og omstillingsarbeid.



---

## Vedlegg 1 Formål og investeringsart

Inndeling i formål og investeringsart, med utgangspunkt i SNDs koder

### *Inndeling etter investeringsformål*

<b>Formål</b>	<b>SND-kode</b>	
Utvidelse/ nyetablering	1	Tradisjonell
	5	Knoppskyting
	6	Flytting
	7	Kapasitetsutvidelse
Nyskaping	2	Nyetablering med nyskaping
	3	Nyskaping i eksisterende foretak
Omstilling	4	Omstilling
	10	Videreutvikling
Rasjonalisering	8	Rasjonalisering
	9	Strukturtilpasning
Kapital	11	Kapitalstyrking
Annet	12	Miljøforbedring
	13	Lokal/regional næringsutvikling
	14	Utredning
	15	Annet

*Inndeling etter investeringsart*

<b>Investeringsart</b>	<b>SND-kode</b>	
Planlegging	1	Planlegging
Fysisk	2	Bygninger
	3	Produksjonsutstyr og annet driftstilbehør
Strategi	5	Strategi –og ledelsesutvikling
Struktur/Eablering	6	Oppstarting
	14	Etablereropplæring
	16	Oppkjøp av bedrift
	17	Fusjon
	18	Annen strukturtilpasning
P&P-utvikling	7	Produktutvikling
	8	Produksjonsprosessutvikling
M&K-utvikling	9	Markedsutvikling
	10	Kompetanseutvikling
	11	Opplæring av nye arbeidstakere
Nettverk	12	Nettverk/samarbeid
Finans	19	Refinansiering etter gjeldssanering
	20	Annen refinansiering
	21	Annen kapitalstyrking
SND	4	Barnehage
	15	Engasjementsoppfølging
	23-30	Utvikling av offentlig/privat støtteapparat, Stedsutvikling, Regionalt samarbeid, Samarbeid skole/næringsliv, Akkvisisjon, Annen utredningsvirksomhet, Informasjon og erfaringsformidling
Annet	13	Kvalitetssikring
	22	Miljøforbedring
	31	Annet



---

## Vedlegg 2 Forskrift

### Forskrift om avgrensing av geografisk verkeområde for distriktpolitiske verkemidlar

Fastsett ved kongeleg resolusjon av 7. januar 2000 med heimel i Stortingsvedtak om løyving til distriktpolitiske verkemidlar.

#### § 1 PLIKTER ETTER AVTALEN OM DET EUROPEISKE ØKONOMISKE SAMARBEIDSSOMRÅDET EØS

Ved ratifisering av avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen) og avtalen mellom EFTA-statane (European Free Trade Association) om å opprette eit overvakingsorgan og ein domstol, har EFTA-statane skipa ESA (EFTA Surveillance Authority). ESA er pålagt å sikre at EFTA-statane oppfyller pliktene sine etter artikkel 61 i EØS-avtalen. Etter denne artikkelen er statsstønad, slik det er definert i artikkel 61 nr. 1, ikkje i samsvar med avtalen, anna enn i visse høve der det er gjort eller kan gjerast unntak.

Etter artikkel 61 nr. 3 i EØS-avtalen kan overvakingsorganet ESA godkjenne regionalstøtte i pakt med EØS-avtalen artikkel 61 nr. 3 bokstav a) og c). Det geografiske verkeområdet for dei distriktpolitiske verkemidla og stønadssatsane som høyrer til, er meldt inn til ESA. Verkeområdet og stønadssatsane som står gjengitt i denne forskrifta, er i samsvar med unntaka i artikkel 61 nr. 3 bokstav c) i EØS-avtalen.

#### § 2 ALLMENNE FØRESEGNER

Når det skal fastsetjast satsar for stønad til bedriftsinvesteringar, vert det nytta kumulerte stønadssatsar i kvart prioriteringsområde (A, B, C). Det vil seie at det er den samla offentlege stønaden til prosjektet som må liggje innanfor dei stønadssatsane som gjeld i kvart enkelt prioriteringsområde. I samla stønad er investeringstilskot og eventuelle støtteelement i lån og garantiar for investeringslån rekna med.

Den samla stønaden blir målt på to måtar. Brutto tilskotsekivalent (BTE) er eit mål på den subsidien (samla offentlege tilskot og rentesubsidiar) som eit prosjekt eller ei bedrift får. Netto tilskotsekivalent (NTE) er lik BTE etter at det er justert for skatt.

Når stønadssatsane i denne forskrifta vert rekna ut, skal tilskotsekivalentane fastsetjast i prosent av standard kostnadsgrunnlag, det vil seie summen av tomtekostnader, maskiner og bygningar, så sant desse kostnadskategoriene går inn i investeringsplanen.

Ved fastsetjing av stønadssatsar er omgrepet små og mellomstore bedrifter (SMB) nytta. Med SMB meiner vi her verksemder

- som ikkje har meir enn 250 tilsette,
- og anten ein omsetnad som ikkje er høgare enn 40 mill. EURO i året eller ein balanse som ikkje går over 27 mill. EURO
- og er uavhengige i høve til definisjonen nedanfor.

Eit uavhengig selskap er eit selskap kor under 25 % av kapitalen eller stemmeretten er eigd av eit selskap eller fleire selskap i samarbeid, som ikkje fell innanfor definisjonen av SMB. Dette kriteriet

kan verte overskride dersom bedrifta er eigd av eit offentleg investerings- eller ventureselskap eller av ein institusjonell investor, føresett at dei ikkje utøver kontroll enkeltvis eller samla.

Desse grensene er kumulative, det vil seie at berre bedrifter som oppfyller alle dei tre krava (m.o.t. sjølvstende, tilsette og minst eitt av krava for omsetnad og balanse) kan sjåast som SMB.

### § 3 ALLMENN GEOGRAFISK AVGRENSING

#### § 3.1 Prioriteringsområde A.

Område A skal ha høgast prioritet ved bruk av distriktpolitiske verkemiddel. I dette området kan ein gje bedriftsretta stønad (distriktsutviklingstilskot og distriktsretta risikolån), indirekte tilretteleggjande stønad, pluss tilskot til kommunale næringsfond.

I område A skal netto tilskotsekvivalent i år 2000 ikkje vere over 30% av standard kostnadsgrunnlag uavhengig av kor stor støttemottakaren er. Små og mellomstore verksemdar kan i tillegg få eit påslag på opptil 10%-poeng brutto tilskotsekvivalent. Tilskotsekvivalenten i år 2001 er 30% og påslaget til SMB 5%. I år 2002 er tala hhv. 25% og 5%.

Tiltak i kommunane Karasjok, Kautokeino, Tana og Porsanger kan få eit påslag på inntil 15%-poeng investeringstilskot av godkjent kostnadsgrunnlag. Dette gjeld for år 2000 og evt. for små og mellomstore verksemdar.

#### *Område A er:*

##### **Svalbard**

**Finnmark:** Alle kommunane

**Troms:** 1940 Kåfjord, 1941 Skjervøy, 1942 Nordreisa, 1943 Kvæningen.

Søknad om investeringstilskot der kostnadsgrunnlaget går over 1,5 mill. EURO og støtteintensiteten stig over dei fastsette satsane i sone A, må meldast til ESA på førehand. Verksemdar som driv med transport, produksjon av syntetiske fibrar, tekstil og konfeksjonsindustri, produksjon av motorkøyretøy, jarn og stål, pluss primærproduksjon i jordbruk, fiske, fangst og reindrift, fell utanfor ordninga med auka satsar i dei fire kommunane i Indre Finnmark.

#### § 3.2 Proriteringsområde B

Område B skal ha nest høgast prioritet ved bruk av distriktpolitiske verkemiddel. I dette området kan ein gje bedriftsretta stønad (distriktsutviklingstilskot og distriktsretta risikolån), indirekte tilretteleggjande stønad, pluss tilskot til kommunale næringsfond.

I område B skal netto tilskotsekvivalent til investeringar, ikkje vere over 20% av standard kostnadsgrunnlag uavhengig av kor stor stønadsmottakaren er. Små og mellomstore bedrifter kan i tillegg få eit påslag på opptil 5%-poeng brutto tilskotsekvivalent.

#### *Område B er:*

**Troms:** Alle kommunar frå rekna 1902 Tromsø, 1940 Kåfjord, 1941 Skjervøy, 1942 Nordreisa, 1943 Kvæningen.

**Nordland:** Alle kommunane så nær som 1804 Bodø.

**Nord-Trøndelag:** 1703 Namsos, 1711 Meråker, 1723 Mosvik, 1724 Verran, 1725 Namdalseid, 1736 Snåsa, 1738 Lierne, 1739 Røyrvik, 1740 Namsskogan, 1742 Grong, 1743 Høylandet, 1744 Overhalla, 1748 Fosnes, 1749 Flatanger, 1750 Vikna, 1751 Nærøy, 1755 Leka.

**Sør-Trøndelag:** 1612 Hemne, 1613 Snillfjord, 1617 Hitra, 1620 Frøya, 1622 Agdenes, 1627 Bjugn, 1630 Åfjord, 1632 Roan, 1633 Osen, 1634 Oppdal, 1635 Rennebu, 1636 Meldal, 1640 Røros, 1644 Holtålen, 1665 Tydal.

**Møre og Romsdal:** 1566 Surnadal, 1567 Rindal, 1569 Aure, 1571 Halså, 1572 Tustna, 1573 Smøla.

**Rogaland:** 1151 Utsira.

<b>Aust-Agder:</b>	929 Åmli.
<b>Telemark:</b>	826 Tinn, 828 Seljord, 829 Kviteseid, 830 Nissedal, 831 Fyresdal, 833 Tokke, 834 Vinje.
<b>Oppland:</b>	511 Dovre, 512 Lesja, 513 Skjåk, 514 Lom, 515 Vågå, 516 Nord-Fron, 517 Sel, 519 Sør-Fron.
<b>Hedmark:</b>	428 Trysil, 429 Åmot, 430 Stor-Elvdal, 432 Rendalen, 434 Engerdal, 436 Tolga, 437 Tynset, 438 Alvdal, 439 Follidal, 441 Os.

### § 3.3 Prioriteringsområde C.

Område C har nest lågast prioritet ved bruk av distriktpolitiske verkemidler. I dette området kan ein gje bedriftsretta støtte (distriktsutviklingstilskot og distriktsretta risikolån), indirekte tilretteleggjande stønad, pluss tilskot til kommunale næringsfond.

I område C skal netto tilskotsekivalent til investeringar ikkje vere over 10% av standard kostnadsgrunnlag uavhengig av kor stor stønadmottakaren er. Små og mellomstore bedrifter kan i tillegg få eit påslag på opptil 10%-poeng brutto tilskotsekivalent.

Det kan i enkelttilfelle gis eit påslag på 5%-poeng, utover dei ordinære støttesatsane i sone C. Støtte på inntil 15% for store bedrifter og 25% for SMB i denne sonen skal kun gis til prosjekt hvor ein forventer at prosjektet vil ha stor regional påverknad. Moglegheiten for å gi over hhv. 10% og 20% i sone C gjeld ikkje i Hordaland, Rogaland og Vest-Agder.

#### *Område C er:*

<b>Troms:</b>	1902 Tromsø
<b>Nordland:</b>	1804 Bodø
<b>Nord-Trøndelag:</b>	1702 Steinkjer, 1718 Leksvik, 1721 Verdal, 1729 Inderøy.
<b>Sør-Trøndelag:</b>	1621 Ørland, 1624 Rissa, 1648 Midtre Gauldal, 1664 Selbu.
<b>Møre og Romsdal:</b>	1503 Kristiansund, 1511 Vanylven, 1514 Sande, 1524 Norddal, 1525 Stranda, 1526 Stordal, 1539 Rauma, 1543 Nesset, 1545 Midsund, 1546 Sandøy, 1551 Eide, 1554 Averøy, 1556 Frei, 1557 Gjemnes, 1560 Tingvoll, 1563 Sunndal.
<b>Sogn og Fjordane:</b>	1411Gulen, 1412 Solund, 1413 Hyllestad, 1416 Høyanger, 1417 Vik, 1418 Balestrand, 1419 Leikanger, 1420 Sogndal, 1421 Aurland, 1422 Lærdal, 1424 Årdal, 1426 Luster, 1428 Askvoll, 1429 Fjaler, 1430 Gaular, 1431 Jølster, 1438 Bremanger, 1439 Vågsøy, 1441 Selje, 1443 Eid, 1444 Hornindal ,1445 Gloppen, 1449 Stryn.
<b>Hordaland:</b>	1211 Etne, 1214 Ølen, 1224 Kvinnherad, 1227 Jondal, 1228 Odda, 1231 Ullensvang, 1232 Eidfjord, 1233 Ulvik, 1234 Granvin, 1235 Voss, 1238 Kvam, 1252 Modalen, 1265 Fedje, 1266 Masfjorden.
<b>Rogaland:</b>	1111 Sokndal, 1112 Lund, 1133 Hjelmeland, 1134 Suldal, 1135 Sauda, 1141 Finnøy, 1144 Kvitsøy, 1154 Vindafjord.
<b>Vest-Agder:</b>	1026 Åseral, 1027 Audnedal, 1034 Hægebostad, 1037 Kvinesdal, 1046 Sirdal.
<b>Aust-Agder:</b>	911 Gjerstad, 912 Vegårshei, 938 Bygland, 940 Valle, 941 Bykle.
<b>Telemark:</b>	807 Notodden, 817 Drangedal, 819 Nome, 821 Bø, 822 Sauherad, 827 Hjartdal.
<b>Buskerud:</b>	615 Flå, 616 Nes, 617 Gol, 618 Hemsedal, 619 Ål, 620 Hol, 621 Sigdal, 632 Rollag, 633 Nore og Uvdal.
<b>Oppland:</b>	520 Ringeby, 522 Gausdal, 536 Søndre Land, 538 Nordre Land, 540 Sør-Aurdal, 541 Etnedal, 542 Nord-Aurdal, 453 Vestre Slidre, 544 Øystre Slidre, 545 Vang.
<b>Hedmark:</b>	402 Kongsvinger, 420 Eidskog, 423 Grue, 425 Åsnes, 426Våler.
<b>Østfold:</b>	118 Aremark, 119 Marker, 121 Rømskog.

### § 3.4 Prioriteringsområde D

Område D skal ha lågast prioritet ved bruk av distriktpolitiske verkemiddel. I område D kan ein berre gje indirekte, tilretteleggjande stønad og tilskot til kommunale næringsfond.

#### *Område D er:*

<b>Nord-Trøndelag:</b>	1717 Frosta, 1719 Levanger.
<b>Sør-Trøndelag:</b>	1638 Orkdal.
<b>Møre og Romsdal:</b>	1515 Herøy, 1516 Ulstein, 1517 Hareid, 1519 Volda, 1520 Ørsta, 1528 Sykkylven, 1534 Haram, 1535 Vestnes, 1547 Aukra, 1548 Fræna.
<b>Sogn og Fjordane:</b>	1401 Flora, 1432 Førde, 1433 Naustdal.
<b>Hordaland:</b>	1219 Bømlo, 1222 Fitjar, 1223 Tysnes, 1241 Fusa, 1242 Samnanger, 1244 Austevoll,

<b>Rogaland:</b>	1251 Vaksdal. 1129 Forsand.
<b>Vest-Agder:</b>	1003 Farsund, 1004 Flekkefjord, 1021 Marnardal, 1029 Lindesnes, 1032 Lyngdal.
<b>Aust-Agder:</b>	901 Risør, 914 Tvedestrand, 935 Iveland, 937 Evje og Hornnes.
<b>Telemark:</b>	815 Kragerø.
<b>Buskerud:</b>	622 Krødsherad, 631 Flesberg.
<b>Oppland:</b>	521 Øyer.

#### **§ 4 GRADERINGSNORMER**

Ein kan prioritere område for bruk av distriktpolitiske verkemiddel på ulike måtar, t.d. ved å tildele eit område rammer eller ved tildeling til einsskilde prosjekt. Innanfor kvart av dei geografiske delområda som er definert under §3, skal stønadsomfanget fastsetjast etter ei samla vurdering av kvar einsskild sak. Nærare retningsliner for dei einsskilde verkemidla og eventuell nærare gradering og differensiering av stønad vert fastlagt av Kommunal- og regionaldepartementet.

#### **§ 5 IVERKSETJING**

Desse forskriftene tek til å gjelde frå 1. januar 2000 og avløysar tidlegare forskrift.

Kongeleg resolusjon av 7. januar 2000 om Forskrift for avgrensing av det geografiske verkeområdet for dei distriktpolitiske verkemidlane.

---

## Vedlegg 3 Spørreundersøkelse til foretak med SND- engasjement

Etter avtale med Nærings- og handelsdepartementet og SND vil opplysningene fra undersøkelsen overføres til *Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste* (NSD) for videre forvaring etter at evalueringen er avsluttet. NSD er et organ opprettet av Norges forskningsråd for å forvalte konfidensielle forskningsdata i samsvar med personvernloven og de forskrifter og retningslinjer som er fastsatt i henhold til denne.

<i>Referansenummer</i> _ _	
Foretakets navn:	Foretakets organisasjonsnr:
Adresse:	
Postnr:	Poststed:
Telefonnummer:	Faks:
Etableringsår i Norge:	
<i>Vennligst sjekk og rett ved feil opplysninger ovenfor og fyll ut nedenfor</i>	
Kontaktperson i foretaket:	
Stilling i foretaket:	
Ja, vi vil gjerne motta en beskrivelse av resultatene fra undersøkelsen <input type="checkbox"/>	

<p>Vi ber Dem besvare spørreskjemaet snarest mulig og <b>senest innen fredag 19. mai 2000</b></p> <p>Vær vennlig å returnere spørreskjemaet i vedlagte svarkonvolutt til:</p> <p><b>STEP-gruppen</b> <b>Storgaten 1</b> <b>0155 Oslo</b></p> <p>Eventuelle spørsmål om utfyllingen eller om forståelsen av innholdet kan rettes til</p> <p><b>Marianne Broch eller Kari-Mette Stavehaug</b> <b>STEP-gruppen</b></p> <p><b>tlf. 22 47 73 21 eller 22 47 73 10</b> <b>faks 22 42 95 33</b></p>
--

## Bakgrunnsinformasjon om foretaket

### 1 Selskapsform og eierskap

Vi har generell informasjon om selskapsform og eierskap i foretaket, men ikke om foretaket er et heleiet datterselskap eller ei. Hvis foretaket er et heleiet datterselskap, vennligst kryss av under:

Er foretaket et heleiet datterselskap?

nei  ja

Hvis ja,

*Eier er: (kryss for ett alternativ)*

- et multinasjonalt foretak med hovedkontor i  
 et norsk foretak  
 annet

Norge Norden EU Annet  
forøvrig

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

### 2 Økonomisk informasjon

	Regnskap1999	Budsjett 2000
Omsetning i 1000 kr		
Eksport i 1000 kr		
Driftsresultat i 1000 kr		
Årsresultat i 1000 kr		
Egenkapital, inkl. ansvarlig lånekapital pr 31.12.99 i 1000 kr		
Fremmedkapital, ekskl. ansvarlig lånekapital, pr 31.12.99 i 1000 kr		
Antall sysselsatte 31.12.99		
.....herav nyansatte i løpet av året		
Antall sysselsatte med 4 år eller mer universitets- eller høgskoleutdanning per 31.12.99		
.....herav nyansatte i løpet av året		

### 3 Kan De gi et anslag for foretakets salgsinntekter i 1999 etter kundenes geografiske lokalisering?

	Prosent
Lokalt/innenfor kommunen eller nabokommuner	%
Innenfor fylket eller nabofylker (regionen) forøvrig	%
Øvrig i Norge	%
Andre nordiske land	%
Land utenfor Norden	%
Sum	100%

Kan ikke fordele salgsinntekter

## SNDs engasjement i foretaket og det innvilgede prosjekt (det viktigste prosjektet for foretaket hvis flere)

Hvis flere, identifiser det viktigste prosjektet:

Prosjektnr.  Oppgi referansenummer fra vedlagte prosjektliste

Er prosjektet igangsatt? 

ja
<input type="checkbox"/>

nei
<input type="checkbox"/>

 Hvis nei, vil det bli igangsatt i løpet av 

ja	nei	vet ikke
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

 det kommende året?

Var prosjektet avsluttet før 31.12.99? **ja**  ⇒ Avsluttet  **nei**

### 4 Hva var foretakets viktigste formål med å utvikle dette prosjektet?

Angi fra 1= uvesentlig til 5= svært vesentlig for alle punktene:

	1	2	3	4	5	Ikke relevant
Styrking av konkurransevne regionalt						
Styrking av konkurransevne nasjonalt						
Introduksjon eller utvidelse av eksportmarked						
Behov for vesentlig strategiomlegging i foretaket						
Opplærings- og omstillingsbehov i foretaket						
Etablering av ny virksomhet/bedrift med introduksjon av nye produkter/tjenester						
Nettverk/samarbeid med andre foretak						
Fusjon eller oppkjøp med/av andre foretak						
Utvidelse av eksisterende virksomhet						
Annet						

### 5 Hva var foretakets motiv med å kontakte SND?

Angi fra 1= uvesentlig til 5= svært vesentlig:

	1	2	3	4	5	Ikke relevant
Kapitaltilgang						
Refinansiering/kapitalstyrking						
Sammensetning av finansieringsløsning						
Langsiktig og kompetent finansieringspartner						
SNDs spesielle kompetanse						
Annet						

- 6 Kan De i prosent anslå **hvor stor andel ulike finansieringskilder utgjorde** i finansieringen av prosjektet?

Gi et anslag for ulike finansieringskilder:

	Anslag
Ny egenkapital	%
SND	%
Annen offentlig finansiering	%
Private finansinstitusjoner	%
Egenfinansiering	%
Annet	%
Totalt	100 %

Kan ikke fordele	
------------------	--

- 7 Realistisk vurdert, **hvor viktig var SNDs finansieringsbistand** for at prosjektet ble gjennomført?

Vennligst sett kryss:

Ikke viktig	I noen grad	Viktig	Avgjørende

Vet ikke
----------

- 8 Hva ville **effekten av bortfall av SND-finansiering** vært?

Prosjektet ikke gjennomført	Forsinket prosjektavslutning med mer enn to år	Prosjektavslutning forsinket 1-2 år	Ingen vesentlig forsinkelse

- 9 Hvor godt var **SNDs finansieringsløsning tilpasset bedriftens behov**?

Sett kryss:

Mindre godt	Tilfredsstillende	Godt tilpasset

Vet ikke
----------

- 10 Hvor viktig er den **geografiske nærheten mellom SNDs distriktskontor eller kundebehandler** og foretaket/prosjektet?

Sett kryss:

Av ingen betydning	Av liten betydning	Av en viss betydning	Av stor betydning

Vet ikke
----------



**11 I hvilken grad har SND eller SNDs ansatte bidratt med veiledning eller annen rådgivende støtte til prosjektet?**

	<i>I liten eller ingen grad</i>	<i>I noen grad</i>	<i>I stor grad</i>	<i>Avgjørende</i>	<i>Ikke relevant</i>
<i>Organisering og tilrettelegging av økonomistyring i foretaket</i>					
<i>Organisasjonsutvikling</i>					
<i>Planlegging og mål for prosjektet</i>					
<i>Prosjektorganisering og –styring</i>					
<i>Faglig/teknisk veiledning og bistand</i>					
<i>Juridiske spørsmål og kontraktsforhold</i>					
<i>Kontakt med kompetansemiljøer</i>					
<i>Nettverksutvikling</i>					
<i>Markedsinnsikt og –utvikling</i>					
<i>Annet</i>					

*Kryss av for hvor stor betydning:*

**12 Hvordan vil du karakterisere effektene prosjektet har hatt eller forventes å få for foretaket i løpet av de 2-3 første årene etter avslutning av prosjektet?**

<i>Ikke relevant</i>		<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>Allerede oppnådd</i>
	<i>Styrket konkurransevne i foretaket</i>						
	<i>Økt effektivitet og reduserte driftsomkostninger i produksjonen</i>						
	<i>Økt salg på etablerte produktområder</i>						
	<i>Etablert salg på nye markeder/områder</i>						
	<i>Forbedret ytelse av interntjenester (økonomi, personal, lager m.m.)</i>						
	<i>Styrket omstillingsevne internt i foretaket</i>						
	<i>Forbedret evne til å bruke og samarbeide med univ. og høyskoler, FoU-institutt eller offentlige veiledningstjenester</i>						
	<i>Forbedret evne til å vurdere, bruke og styre leverandører av konsulent tjenester</i>						
	<i>Forbedring og styrking av strategiutviklingen i foretaket</i>						
	<i>Etablert samarbeid eller allianser med kunder, leverandører eller konkurrenter</i>						
	<i>Vesentlig kompetanseutvikling av ansatte i foretaket</i>						
	<i>Ansettelse av medarbeidere med ny spesialkompetanse i foretaket</i>						

Hvis relevant, angi fra 1= uvesentlig til 5= vesentlig:

**13 Har effektene av prosjektet svart til de opprinnelige forventningene så langt?**

	<i>Overhodet ikke</i>	<i>I liten eller noe grad</i>	<i>I en viss grad</i>	<i>I fullt monn</i>	<i>Ikke relevant</i>
<i>Lønnsomhet</i>					
<i>Konkurransedyktighet på viktigste markeder</i>					
<i>Produktivitet i foretaket</i>					
<i>Opplæring og omstillingsevne i organisasjonen</i>					
<i>Strategiutvikling og gjennomføring</i>					

**14 Hvis prosjektet ikke har svart til forventningene på noe punkt, hva har vært den viktigste faktoren for at forventningene ikke er oppfylt?**

Sett kryss ved *de to viktigste alternativene*:

<i>Urealistiske forventninger til markedsutvikling</i>	
<i>Urealistiske forventninger til produkter og markedets aksept av disse</i>	
<i>Manglende oppfølging fra SND</i>	
<i>Problemer med oppfølging og fullføring internt i foretaket</i>	
<i>Manglende kapital- eller finansieringsgrunnlag for å fullføre prosjektet</i>	
<i>Svak risikovurdering av prosjektet</i>	
<i>Annet</i>	

## Strategisk fokus i foretaket

**15 Har prosjektet** etter en samlet vurdering **medført økt fokusering, innsikt eller bevissthet** hos topp-ledelsen, utviklingsansvarlige og øvrige ansatte **i foretaket om**

	<i>Topp- ledelsen</i>	<i>Utviklingsansvarlige (hvis forskjellig fra ledelsen)</i>	<i>Øvrige ansatte</i>
<i>Framtidige utviklingstrekk i markedet</i>			
<i>Produktutvikling</i>			
<i>Dokumentasjon og analyse av produktivitet og lønnsomhet</i>			
<i>Styrking av langsiktig konkurransevne</i>			
<i>Strategi-utvikling og –implementering i foretaket</i>			
<i>Målrettet kompetanseutvikling i foretaket</i>			
<i>Tilgang og evne til å bruke eksterne kompetanseskilder</i>			

**16 Var SNDs engasjement** eller foretakets dialog med SND av **vesentlig** eller stor betydning **for å sikre dette?**

	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>
<i>Framtidige utviklingstrekk i markedet</i>		
<i>Produktutvikling</i>		
<i>Dokumentasjon og analyse av produktivitet og lønnsomhet</i>		
<i>Styrking av langsiktig konkurransevne</i>		
<i>Strategi-utvikling og –implementering i foretaket</i>		
<i>Målrettet kompetanse-utvikling</i>		
<i>Tilgang og evne til å bruke eksterne kompetanseskilder</i>		

## Foretakets kontakt med og bruk av leverandører av 'kunnskapstjenester'

17 Hva slags forhold har og har bedriften hatt til **eksterne leverandører av eksper-  
tise, informasjon og kompetanse?** Vennligst angi for de tre følgende periodene:

- i tiden forut for prosjektoppstart
- under gjennomføringen av prosjektet med SND-støtte
- i tiden etter at prosjektet var avsluttet

Kryss av forholdet til alle de aktuelle kunnskapsleverandørene for hver periode:

	<i>Forut for prosjektet</i>			<i>Under gjennomføringen av prosjektet:</i>			<i>Etter avsluttet prosjekt</i>		
	<i>Ingen</i>	<i>Spora disk</i>	<i>Etab- lert</i>	<i>Ingen</i>	<i>Spora disk</i>	<i>Etab- lert</i>	<i>Ingen</i>	<i>Spora disk</i>	<i>Etab- lert</i>
<i>TI, VINN, Bedriftsrådgivings- tjenesten i FK, SIVA<sup>59</sup></i>									
<i>Regionale forskningsstiftelser eller teknologiske FoU- institutter</i>									
<i>Bransjeforskning</i>									
<i>Universiteter/høyskoler</i>									
<i>IT-relaterte konsulenter eller programvare-/systemutviklere</i>									
<i>Andre tekniske konsulenter, sertifiseringsinstitusjoner, industrielle designere m.v.</i>									
<i>Konsulenter innenfor strategi-, ledelse eller organisasjons- utvikling</i>									
<i>Konsulenter innenfor markeds- utvikling/ markedsføring</i>									

<sup>59</sup> TI (Teknologisk Institutt), VINN (Veiledningstjenesten i Nord-Norge), Bedriftsrådgivningstjenesten i FK (Fylkeskommunen), SIVA (Statens industrivekstanlegg)

## Nyskapende endringer i foretakets virksomhet

Med introduksjon av nye eller vesentlig endrede produkter, produksjonsprosesser, organisasjon osv. forstår vi **endringer** i foretakets forretningsvirksomhet som har eller det er et siktemål at vil ha **vesentlig effekt** på foretakets omsetning, inntjeningssevne eller konkurransedyktighet, se veiledningen. Introduksjonen av slike endringer av foretakets virksomhet med sikte på nyskaping og omstilling omtales ofte med samlebetegnelsen **innovasjoner**.

### 18 Har foretaket introdusert vesentlige endringer i foretakets forretningsvirksomhet i perioden 1997-99?

Vennligst kryss for følgende endringer i foretaket:

	1997-1998	I 1999	Er/Vil bli i 2000	Nei
<i>Nye eller vesentlig endrede produkter/tjenester</i>				
<i>Nye eller vesentlig endrede produksjonsprosesser</i>				
<i>Vesentlige endringer i organisering av markedsføring, salg og kundekontakt</i>				
<i>Vesentlige endringer i organisering av ledelse, strategiutvikling, administrative støttefunksjoner</i>				
<i>Nye former for samarbeid med kunder eller leverandører</i>				
<i>Nye former for samarbeid med konkurrenter eller bedrifter med relatert virksomhet</i>				
<i>Nye forretningsområder eller vesentlig strategiomlegging</i>				

### 19 Vær vennlig å gi et anslag for fordelingen av foretakets salgsinntekter i 1999 på følgende produktgrupper:

	Prosent
<i>Nye produkter /tjenester</i>	%
<i>Vesentlig endrede produkter/ tjenester</i>	%
<i>Lite endrede eller uendrede produkter/tjenester</i>	%
<i>Totalt</i>	100 %

<i>Kan ikke fordele omsetning</i>	
-----------------------------------	--

**20** Hvor treffende er følgende utsagn som **generell karakteristikk av utviklingsprosesser i foretaket**? Om mulig, ber vi om at vurderingen baseres på en helhetsvurdering av vesentlige endringsprosesser i foretaket de seneste to år.

Sett ett kryss for hver linje i tabellen; fra 1 = "overhodet ikke treffende" eller "uaktuelt" opp til 5 = "svært treffende".

	1	2	3	4	5	<i>Ikke relevant</i>
<i>Endringsprosesser er i stor grad uformelle prosesser</i>						
<i>Hele foretakets organisasjon er innrettet mot og belønner aktiviteter som fører til vesentlige endringer</i>						
<i>Foretakets FoU-avdeling spiller en dominerende rolle</i>						
<i>Foretakets IT-avdeling (eller -enhet) spiller en dominerende rolle</i>						
<i>Foretakets enhet for forretnings- og markedsutvikling spiller en dominerende rolle</i>						
<i>Endringsorienterte aktiviteter foregår i organiserte prosjektgrupper bestående av personer fra en rekke avdelinger</i>						
<i>Foretakets ledelse forestår systematisk prosjektutvikling med en variert portefølje av utviklingsprosesser</i>						
<i>Foretaket gjennomfører en systematisk analyse av mulige utviklingsprosjekter</i>						

**21** Har SNDs engasjement bidratt til å **endre, systematisere eller forsterke utviklingsprosesser i foretaket eller foretakets fokusering** av dette?

<i>Overhodet ikke</i>	<i>I liten grad</i>	<i>I noen grad</i>	<i>I stor grad</i>	<i>I svært stor grad</i>

**22** Hva har SNDs viktigste bidrag til realiseringen av disse endringene vært?

<i>Kryss av hvor relevant</i>	<i>Hva har SNDs viktigste bidrag vært?</i>				
	<i>Finansiering</i>	<i>Formidlet kontakt med andre finansieringskilder</i>	<i>Etablering av nettverk</i>	<i>Prosjekt-organisasjon/-gjennomføring</i>	<i>Faglig/teknisk veiledning og støtte</i>
<i>produkt-endringer</i>					
<i>nye eller endrede produksjonsprosesser</i>					
<i>vesentlige endringer i foretakets organisering</i>					
<i>nye former for allianser eller samarbeid</i>					
<i>nye strategier og forretningsområder</i>					

## Samlet vurdering av forholdet til SND

**23** Alt tatt i betraktning, hvor passende er følgende beskrivelser som **karakteristikk av foretakets erfaring med SND?**

*Kryss av for 1 = svært lite passende til 5 = svært passende*

	1	2	3	4	5
<i>Vi fikk finansiering gjennom SND godt tilpasset våre behov</i>					
<i>SND var aktiv i utformingen av tilpasset finansieringsløsning</i>					
<i>SND har bidratt til klargjøring av mål for og gjennomføring av endringsprosesser</i>					
<i>Vi var godt fornøyd med SNDs tjenestevillighet og serviceinnstilling</i>					
<i>Vurdering og beslutningsprosess ble gjennomført av SND på en effektiv og formålstjenlig måte</i>					
<i>Behandlingstid og prosjektvurdering var på høyde med bistanden vi får fra andre finansinstitusjoner</i>					
<i>SND har bidratt til et grunnlag for framtidig nyskaping, omstilling og konkurranseevne i foretaket</i>					
<i>SND har bidratt til etablering av viktige nettverk med andre foretak eller institusjoner</i>					

**24** Etter en samlet vurdering, **hvor fornøyd er De med den samlede bistanden foretaket har fått fra SND?**

<i>Svært misfornøyd</i>	<i>Ganske misfornøyd</i>	<i>Tilfredsstillende</i>	<i>Ganske fornøyd</i>	<i>Svært fornøyd</i>

**25** Helt til slutt, hva mener De **SND bør jobbe mer med for å gi et bedre tilbud til sine kunder?**

Fortsett eventuelt på neste side

**Takk for hjelpen. Vennligst returner spørreskjemaet innen fredag 19. mai 2000.**





## Vedlegg 4 Eksisterende styringsstrukturer

Eksisterende styringsstrukturer i omstillingsområder i henhold til rundskriv H-6/96 for kapittel 552 post 56 og tildelingsbrev til prosjektene Oppdrift og Østfold Byoffensiv (basert på Guvåg 1999:3-5), utdypet gjennom rundskriv H-5/99

Roller/ Ansvar	KRD	SND sentralt	SND regionalt	Fylkes-kommune	Kommune	Næringsutv.selsk.
Finansiering	Inntil 50% delfinansiering gjennom "omstillingsbevilgningen"	Egne midler (frie midler, DU-tilskudd)	Virkemidler	Egne midler finansierer andel av 50% som ikke dekkes av KRD	Egne midler finansierer andel av 50% som ikke dekkes av KRD/fylkes-kommune	Disponerer bevilgninger i henhold til premisser gitt av andre aktører
Premiss-leverandør	Hovedpremiss-leverandør. Avgjør om omstillings-status skal gis, og setter krav i forbindelse med tildeling av midler	Premiss-leverandør mhp anvendelse av SNDs egne midler. Stiller krav mhp godhet i prosjektet/ bedrifts-økonomisk suksess-sannsynlighet	Som SND sentralt, samt godkjenning av ut-betalinger til enkelt-prosjekter utover 800 000.	Ansvarlig for avklaringsfasen. Ment å skulle kanalisere resurser og virkemidler til omstillingsområde t. Premissene for type bevilgninger og omfang vil avhenge av regionale utviklings-planer, tilgjengelige resurser og den politiske vilje mhp slike bevilgninger	Premissleverandør mhp å matche KRDS 50% av omstillings-kostnadene, samt i form av vedtatte SNPs	Disponerer bevilgningen iht godkjente handlingsplaner
Organisator	Iverksetting av evalueringer			Organisere styringsgrupper/pr osjektorganisering	Bred deltakelse i strategi- og forankrings-fasen	Proaktiv eller reaktiv rolle i forhold til strategi i handlingsplaner
Implemen-tering		Leder-utviklings-programmer og implement-ering/ gjennom-føring av PLP samt verktøy i tilfangsproses sen	Ansvar for bedrifts-utviklings-delen av prosjektet, og oppfølging/k valitetssikrin g av omstillingsor ganet i fase 4	Gjennomføre konsekvensanalys er. Tilrettelegge infrastruktur mm	Etablere eget styre sammen med sentrale aktører. Tilpasse egen organisasjon til utviklingsarbeid et og kanalisere ressurser	Implementere valgt strategi og vedtatte handlingsplaner
Rådgivning	I forhold til søknader om omstillingsstatus samt handlingsplaner mm	Oppfølging og rådgivning i alle faser i forhold til omstillingsorg anisasjonen. Observatør-status i styre	Bedrifts-rådgivning og oppfølging av enkelt-bedrifter	Oppfølging og rådgivning i alle faser		I forhold til aktør-grupper i omstillingsområdet
Kvalitets-sikring/ kontroll	Godkjenner/ forkaster strategiplaner	Kvalitets-sikring av fase 1-3 i omstillings-organisasjone ns arbeid	Kvalitets-sikring av bedrifts-prosjekter og siste fase av omstillings-organets arbeid	I forhold til handlingsplan, strategier og mål	Politisk kontroll	



---

## Referanser 1

- Andersen, Brattvoll, Høydahl, Karlsen, Madsen, Mariussen og Størkersen (1997),
- Arnesen, T. og Pedersen, P. (1995), "Evaluering av SNDs program for regional satsing". *ØF-rapport 01/1995*, Østlandsforskning
- Asheim, B. T. (1998), "Learning regions as development coalitions – partnership as governance in European workfare states?". *Paper til 2. European Urban and Regional Studies Association Conference*
- Asheim, B. T. (1992), "Flexible specialisation, industrial districts and small firms: A critical appraisal". I Ernste, H og V. Meier (red.), *Regional Development and Contemporary Industrial Response: Extending Flexible Specialisation*. Belhaven, London/New York.
- Asheim, B.T. and A. Isaksen (1997), "Localisation, Agglomeration and Innovation: Towards regional Innovation Systems in Norway?" *European Planning Studies*, 5, 3: 299-330.
- Bjørn, T. og Svendgård, O. (1998), "Næringshager: kompetansemiljøer i distriktene". Notat. SIVA.
- Cohen, W. og Levinthal, D. (1990), "Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation", *Administrative Science Quarterly*, 35, 1990
- Ennals, R og B. Gustavsen (1998), *Work organisation and Europe as a development coalition*. John Benjamin's Publishing Company, Amsterdam/Philadelphia.
- Falkum, E. (1994), "Evaluering av Beredkapsprogrammet". *FAFO-notat*, Oslo
- Falkum, E., Kleven, K. og Skule, S. (1997), "Identitet, mangfold og utvikling – evaluering av Beredkapsprogrammet". *FAFO-rapport 220*, Oslo
- Guvåg, B. (1999), "Styringsstrukturer i og for omstillingsområder". *Arbeidsnotat Møreforskning*, Molde
- Isaksen, A. m. fl. (2000) (red.), "SME Policy and the regional dimension of innovation". *Rapport til EU-kommisjonen fra prosjekt finansiert av TSER-programmet*.
- Isaksen, A. (1999) (red.), "Regionale innovasjonssystemer. Innovasjon og læring i 10 regionale næringsmiljøer". *STEP rapport R-02/1999*, STEP-gruppen, Oslo.
- Isaksen, A. (1997), Innovasjoner i geografisk perspektiv: en oversikt. I Isaksen, A. (red.), *Innovasjoner, næringsutvikling og regionalpolitikk*. HøyskoleForlaget, Kristiansand.
- Isaksen, A. og Spilling, O. R. (1996), *Regional utvikling og små bedrifter*. HøyskoleForlaget, Kristiansand.
- Isaksen, A. og Asheim, B. T. (1997), "Spesialiserte produksjonsområder og innovative aktivitet". I Isaksen, A. (red.), *Innovasjoner, næringsutvikling og regionalpolitikk*. HøyskoleForlaget, Kristiansand.
- Johansen, S. og S. Eikeland (2000), "Regional utvikling på 1990-tallet. Oppsummering og syntese av 9 delrapporter i den klassiske analysen av regionalmeldingsarbeidet 2001. *Kommentarutgave 01.08.00*.
- Karlsen, A. og Lindeløv, B. (1998), "Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring". *NF-rapport 8/98*, Nordlandsforskning
- Karlsen, A. (2000), "Evaluering av Vekst i Grenland". *Utkast, Nordlandsforskning*.

- Karlsen, A. og Lindeløv, B. (2000), "Evaluering av den statlige omstillingsinnsatsen i regi av Østfold Industrioffensiv". *Utkast, Nordlandsforskning*.
- Kaufmann, A. og F. Tödting (2000), Innovation patterns of SMEs. I Isaksen, A. m. fl. (2000) (red.), *SME Policy and the regional dimension of innovation. Rapport til EU-kommisjonen fra prosjekt finansiert av TSER-programmet*. (118-145).
- Lundvall, B-Å. (1996), The Social Dimension of The Learning Economy. *DRUID Working Paper* No. 96-1. Department of Business Studies, Aalborg University.
- Lundvall, B-Å and B. Johnson (1994), The Learning Economy. *Journal of Industry Studies*, 1: 23-42.
- Kommunal- og regionaldepartementet (1999), "Utvikling gjennom samhandling – ledelsesutfordringer i omstillingsområder". KRD, Oslo
- Kommunal- og regionaldepartementet (1999), "Statsbudsjettet kap. 552 post 56 – omstilling og nyskaping". *Rundskriv H-5/99*, KRD, Oslo
- Kommunal- og regionaldepartementet: Årlige tildelingsbrev til SND for årene 1994-2000, samt diverse rapporteringsbrev fra SND til KRD.
- Kvitastein, Lines, Nesheim, Hammervoll og Tobiassen (2000) "Evaluering av omstillingsprogrammet for verkstedindustrien i Sør-Troms og nordre Nordland". *Utkast til SNF-rapport 2000*, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Oslo
- Nordlandsforskning (1997); "Evaluering av arbeidet med omstilling i kommuner/regioner med ensidig næringsgrunnlag". *NF-rapport 5/97*
- Norges forskningsråd (1999), *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer*. NFR, Oslo
- Piore, M. J. og C. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*. Basic Books, New York.
- Porter, M. E. (1998), "Clusters and the New Economics of Competition". *Harvard Business Review*. November-December.
- Porter, M. (1990), *The competitive advantage of nations*. Macmillan, London.
- Reinert, E. og van de Schootbrugge, E. (1999), "Regionale Næringsstrategier i Kunnskapssamfunnet". Notat, Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo
- Reve, T. og Walderhaug, K. (1997), "Fire gode år med SND? Evaluering og perspektiver". *SNF-rapport 8/97*, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Oslo.
- Røiseland, A. (red) et al. (1997), "Fylkeskommunen som distriktpolitisk aktør. En evaluering av fylkeskommunenes iverksetting av reformen Lokalt totalansvar", *NF-rapport nr. 8/97*, Nordlandsforskning.
- Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond – diverse dokumenter:
- "Nye satsinger 2000", april 2000
  - "Om ansvars- og oppgavefordelingen knyttet til det offentlige virkemiddelapparatet for næringsutvikling på regionalt nivå", innspill til Oppgavefordelingsutvalget/KRD, februar 2000
  - "Nye grep i distriktpolitikken", mai 1999
  - "Prosjektlederprosessen – fra ide til resultat", 1998
  - "Analyse av næringsområdet Kunnskapsmessig Forretningsmessig Tjenesteyting", *SND-rapport 3/96*
  - "Regional Satsing – en oppsummering av erfaringer fra programmet", 1995

- Smith, K. (1999), "Økonomisk vekst og 'lavteknologi'. Aktuelle problemsstillinger for Norge". *Fafo-rapport 276*. Forskningsstiftelsen Fafo, Oslo.
- Storper, M. (1997), *The Regional World – Territorial Development in a Global Economy*, Guilford Press.
- Wiig, H. og A. Isaksen (1998), "Innovation in ultra-peripheral regions: The case of Finnmark and rural areas in Norway", *STEP rapport R02/1998*. STEP-gruppen, Oslo.

## Referanser 2

- Asheim, Bjørn Terje (1998) "*Learning regions as development coalitions – partnership as governance in european workfare states?*" Paper til 2. European Urban and Regional Studies Association Conference
- Andersen, Brattvoll, Høydahl, Karlsen, Madsen, Mariussen og Størkersen (1997) "*Evaluering av arbeidet med omstilling i kommuner/regioner med ensidig næringsgrunnlag*" Nordlandsforskning NF-rapport 5/97
- Arnesen, Tor og Pedersen, Paul (1995) "*Evaluering av SNDs program for regional satsing*" Østlandsforskning ØF-rapport 01/1995
- Cohen, Wesley og Levinthal, Daniel (1990) "*Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation*" Administrative Science Quarterly
- Falkum, Eivind (1994) "*Evaluering av Beredkapsprogrammet*" FAFO-notat, Oslo
- Falkum, Eivind, Kleven, Kjersti og Skule, Sveinung (1997) "*Identitet, mangfold og utvikling – evaluering av Beredkapsprogrammet*" FAFO-rapport 220, Oslo
- Guvåg, Bjørn (1999) "*Styringsstrukturer i og for omstillingsområder*" Arbeidsnotat Møreforskning, Molde
- Karlsen, Asbjørn og Lindeløv, Bjarne (1998) "*Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring*" Nordlandsforskning NF-rapport 8/98
- Karlsen, Asbjørn (2000) "Evaluering av Vekst i Grenland" utkast, Nordlandsforskning
- Karlsen, Asbjørn og Lindeløv, Bjarne (2000) "*Evaluering av den statlige omstillingsinnsatsen i regi av Østfold Industrioffensiv*" utkast, Nordlandsforskning
- Kvitastein, Lines, Nesheim, Hammervoll og Tobiassen (2000) "*Evaluering av omstillingsprogrammet for verkstedindustrien i Sør-Troms og nordre Nordland*" utkast til SNF-rapport 2000
- Kommunal- og regionaldepartementet (1999) "Utvikling gjennom samhandling – ledelsesutfordringer i omstillingsområder"
- Kommunal- og regionaldepartementet (1999) "Statsbudsjettet kap. 552 post 56 – omstilling og nyskaping" Rundskriv H-5/99
- Lundvall, Bengt Åke og Johnson, Bjørn (1994) "*The learning economy – challenges to economic theory and policy*" Journal of Industry Studies nr 1 (2) s.23-42
- Reve og Walderhaug (red) (1997) "Fire gode år med SND?" SNF-rapport
- Storper, Michael (1997) "*The Regional World – Territorial development in a global economy*" Guilford Press
- SND (1995) "Regional Satsing – en oppsummering av erfaringer fra programmet", Oslo
- SND (1998) "Prosjektlederprosessen – fra ide til resultat", Oslo



---

# STEP rapporter

ISSN 0804-8185

## 2000

<i>Innovasjon i Møre og Romsdal</i>	Svein Olav Nås	R-02-2000
<i>Til beste for de beste – evaluering av offentlige og industrielle forsknings- og utviklingskontrakter</i>	Morten Staude, Markus Bugge og Trine Monsen	R-03-2000
<i>SND og bedriftsutvikling – rolle, virkemidler og effekter</i>	Johan Hauknes, Marianne Broch og Keith Smith	R-04-2000
<i>SND og distriktsutvikling – rolle, virkemidler og resultater</i>	Lillian Hatling, Sverre Herstad og Arne Isaksen	R-05-2000

## 1999

<i>Economic activity and the knowledge infrastructure in the Oslo region</i>	Heidi Wiig Aslesen, Thor Egil Braadland, Keith Smith and Finn Ørstavik	R-01-1999
<i>Regionale innovasjonssystemer: Innovasjon og læring i 10 regionale næringsmiljøer</i>	Arne Isaksen (red.)	R-02-1999
<i>Utvikling og fornyelse i NHOs medlemsbedrifter 1998. Del A: Analysedel</i>	Eric J. Iversen, Svein Olav Nås, Nils Henrik Solum, Morten Staude	R-03-1999 (A)
<i>Utvikling og fornyelse i NHOs medlemsbedrifter 1998. Del B: Tabelltillegg</i>	Eric J. Iversen, Svein Olav Nås, Nils Henrik Solum, Morten Staude	R-03-1999 (B)
<i>Innovation, knowledge bases and clustering in selected industries in the Oslo region</i>	Heidi Wiig Aslesen, Thor Egil Braadland, Louise Hvid Jensen, Arne Isaksen and Finn Ørstavik	R-04-1999
<i>Performance and co-operation in the Oslo region business sector</i>	Heidi Wiig Aslesen, Thor Egil Braadland, Anders Ekeland and Finn Ørstavik	R-05-1999
<i>The changing role of patents and publishing in basic and applied modes of organised research</i>	Eric J. Iversen and Aris Kaloudis	R-06-1999
<i>Governance and the innovation system of the fish processing industry in Northern Norway</i>	Heidi Wiig Aslesen	R-07-1999
<i>Economic rationales of government involvement in innovation and the supply of innovation-related services</i>	Johan Hauknes and Lennart Nordgren	R-08-1999
<i>Technological infrastructures and innovation policies</i>	Johan Hauknes	R-09-1999

## 1998

<i>Regionalisation and regional clusters as development strategies in a global economy</i>	Arne Isaksen	R-01-1998
<i>Innovation in ultra-peripheral regions: The case of Finnmark and rural areas in Norway</i>	Heidi Wiig and Arne Isaksen	R-02-1998
<i>Corporate Governance and the Innovative Economy: Policy implications</i>	William Lazonick and Mary O'Sullivan	R-03-1998
<i>Strategic technology alliances by European firms since 1980: questioning integration?</i>	Rajneesh Narula	R-04-1998
<i>Innovation through strategic alliances: moving towards international partnerships and contractual agreements</i>	Rajneesh Narula and John Hagedoorn	R-05-1998
<i>Formal competencies in the innovation systems of the Nordic countries: An analysis based on register data</i>	Svein Olav Nås et al.	R-06-1998
<i>Internasjonalt erfarings-grunnlag for teknologi- og innovasjonspolitik: relevante implikasjoner for Norge</i>	Svend-Otto Remøe og Thor Egil Braadland	R-07-1998
<i>Innovasjon i Norge: En statusrapport</i>	Svein Olav Nås	R-08-1998
<i>Innovation regimes and trajectories in goods transport</i>	Finn Ørstavik	R-09-1998
<i>Struktur og dynamikk i kunnskapsbaserte næringer i Oslo</i>	H. Wiig Aslesen, T. Grytli, A. Isaksen, B. Jordfald, O. Langeland og O. R. Spilling	R-10-1998
<i>Grunnforskning og økonomisk vekst: Ikke-instrumentell kunnskap</i>	Johan Hauknes	R-11-1998
<i>Dynamic innovation systems: Do services have a role to play?</i>	Johan Hauknes	R-12-1998
<i>Services in Innovation – Innovation in Services</i>	Johan Hauknes	R-13-1998
<i>Information and communication technology in international policy discussions</i>	Eric Iversen, Keith Smith and Finn Ørstavik	R-14-1998
<i>Norwegian Input-Output Clusters and Innovation Patterns</i>	Johan Hauknes	R-15-1998

## 1997

<i>Innovation, firm profitability and growth</i>	Svein Olav Nås and Ari Leppälähti	01/97
<i>Innovation policies for SMEs in Norway: Analytical framework</i>	Arne Isaksen and Keith Smith	02/97

---

### STEP

Studies in technology, innovation, and economic policy

<i>and policy options</i>		
<i>Regional innovasjon: En ny strategi i tiltaksarbeid og regionalpolitikk</i>	Arne Isaksen	03/97
<i>Innovation Activities in Pulp, Paper and Paper Products in Europe</i>	Errko Autio, Espen Dietrichs, Karl Führer and Keith Smith	04/97
<i>Innovation Expenditures in European Industry</i>	Rinaldo Evangelista, Tore Sandven, Georgio Sirilli and Keith Smith	05/97
<b>1996</b>		
<i>Nyskapning og teknologiutvikling i Nord-Norge. Evaluering av NT programmet</i>	Arne Isaksen m. fl.	01/96
<i>Nyskapning og teknologiutvikling i Nord-Norge. Evaluering av NT programmet</i>	Arne Isaksen m. fl.	01/96 - kort
<i>How innovative is Norwegian industry? An international comparison</i>	Svein Olav Nås	02/96
<i>Location and innovation. Geographical variations in innovative activity in Norwegian manufacturing industry</i>	Arne Isaksen	03/96
<i>Typologies of innovation in small and medium sized enterprises in Norway</i>	Tore Sandven	04/96
<i>Innovation outputs in the Norwegian economy: How innovative are small firms and medium sized enterprises in Norway</i>	Tore Sandven	05/96
<i>Services in European Innovation Systems: A review of issues</i>	Johan Hauknes and Ian Miles	06/96
<i>Innovation in the Service Economy</i>	Johan Hauknes	07/96
<i>Endring i telekommunikasjon - utfordringer for Norge</i>	Terje Nord og Trond Einar Pedersen	08/96
<i>An empirical study of the innovation system in Finmark</i>	Heidi Wiig	09/96
<i>Technology acquisition by SME's in Norway</i>	Tore Sandven	10/96
<i>Innovation Policies for SMEs in Norway</i>	Mette Christiansen, Kim Møller Jørgensen and Keith Smith	11/96
<i>Design and Innovation in Norwegian Industry</i>	Eva Næss Karlsen, Keith Smith and Nils Henrik Solum	12/96
<i>Location, agglomeration and innovation: Towards regional innovation systems in Norway?</i>	Bjørn T. Asheim and Arne Isaksen	13/96
<i>Sustained Economic Development</i>	William Lazonick and Mary O'Sullivan	14/96
<i>Postens stilling i det globale informasjonsamfunnet: et eksplorativt studium</i>	Eric Iversen og Trond Einar Pedersen	15/96
<i>Regional Clusters and Competitiveness: the Norwegian Case</i>	Arne Isaksen	16/96
<b>1995</b>		
<i>What comprises a regional innovation system? An empirical study</i>	Heidi Wiig and Michelle Wood	01/95
<i>Adopting a 'high-tech' policy in a 'low-tech' industry. The case of aquaculture</i>	Espen Dietrichs	02/95
<i>Industrial Districts as 'learning regions'. A condition for prosperity</i>	Bjørn Asheim	03/95
<b>1994</b>		
<i>New directions in research and technology policy: Identifying the key issues</i>	Keith Smith	01/94
<i>FoU i norsk næringsliv 1985-1991</i>	Svein Olav Nås og Vemund Riiser	02/94
<i>Competitiveness and its predecessors - a 500-year cross-national perspective</i>	Erik S. Reinert	03/94
<i>Innovasjon og ny teknologi i norsk industri: En oversikt</i>	Svein Olav Nås, Tore Sandven og Keith Smith	04/94
<i>Mot en regional innovasjonspolitikk for Norge</i>	Arne Isaksen	04/95
<i>Forskermobilitet i næringslivet i 1992</i>	Anders Ekeland	05/94
<i>Naturviternes kontakt med andre sektorer i samfunnet</i>	Heidi Wiig og Anders Ekeland	06/94
<i>Forsknings- og teknologisamarbeid i norsk industri</i>	Svein Olav Nås	07/94
<i>Forskermobilitet i instituttsektoren i 1992</i>	Heidi Wiig og Anders Ekeland	08/94
<i>Modelling the mobility of researchers</i>	Johan Hauknes	09/94
<i>Interactions in knowledge systems: Foundations, policy implications and empirical methods</i>	Keith Smith	10/94
<i>Tjenestesektoren i det økonomiske helhetsbildet</i>	Erik S. Reinert	11/94
<i>Recent trends in economic theory - implications for development geography</i>	Erik S. Reinert and Vemund Riiser	12/94
<i>Tjenesteytende næringer - økonomi og teknologi</i>	Johan Hauknes	13/94
<i>Teknologipolitikk i det norske statsbudsjettet</i>	Johan Hauknes	14/94
<i>A Schumpeterian theory of underdevelopment - a contradiction in terms?</i>	Erik S. Reinert	15/94
<i>Understanding R&amp;D performance: A note on a new OECD</i>	Tore Sandven	16/94



---

<i>indicator</i>		
<i>Norsk fiskeriteknologi - politiske mål i møte med regionale kulturer</i>	Olav Wicken	17/94
<i>Regionale innovasjonssystem: Teknologipolitikk som regionalpolitikk</i>	Bjørn Asheim	18/94
<i>Hvorfor er økonomisk vekst geografisk ujevnt fordelt?</i>	Erik S. Reinert	19/94
<i>Creating and extracting value: Corporate investment behaviour and economic performance</i>	William Lazonick	20/94
<i>Entreprenørskap i Møre og Romsdal. Et historisk perspektiv</i>	Olav Wicken	21/94
<i>Fiskerinæringens teknologi og dens regionale forankring</i>	Espen Dietrichs og Keith Smith	22/94
<i>Skill formation in wealthy nations: Organizational evolution and economic consequences</i>	William Lazonick and Mary O'Sullivan	23/94

# STEP arbeidsnotater / working papers

ISSN 1501-0066

2000

1999

<i>Økonomisk analyse av tjenesteneringer: Utfordringer til datagrunnlaget</i>	Johan Hauknes	A-01-1999
<i>Rushing to REGINN: The evolution of a semi-institutional approach</i>	Svend Otto Remøe	A-02-1999
<i>TEFT: Diffusing technology from research institutes to SMEs</i>	Svend Otto Remøe	A-03-1999
<i>The historical evolution of innovation and technology policy in Norway</i>	Finn Ørstavik	A-04-1999
<i>Den digitale økonomi: Faglige og politiske utfordringer</i>	Svein Olav Nås og Johan Hauknes	A-05-1999
<i>Norske IT-kompetanse miljøer</i>	Thor Egil Braadland, Anders Ekeland og Andreas Wulff	A-06-1999
<i>A patent share and citation analysis of knowledge bases and interactions in the Norwegian innovation system</i>	Eric J. Iversen	A-07-1999
<i>Knowledge infrastructure in the Norwegian pulp and paper industry</i>	Thor Egil Braadland	A-08-1999
<i>Staten og IT-kompetansen: Offer eller aktivist?</i>	Anders Ekeland og Thor Egil Braadland	A-09-1999
<i>Innovation systems and capabilities</i>	Johan Hauknes	A-10-1999

1998

<i>Institutional mapping of the Norwegian national system of innovation</i>	Finn Ørstavik and Svein Olav Nås	A-01-1998
<i>Innovasjonsstrategier for Aust-Agder. Innspill til Strategisk Næringsplan</i>	Arne Isaksen og Nils Henrik Solum	A-02-1998
<i>Knowledge Intensive Business Services: A Second National Knowledge Infrastructure?</i>	Erland Skogli	A-03-1998
<i>Offshore engineering consulting and innovation</i>	Erland Skogli	A-04-1998
<i>Formell kompetanse i norsk arbeidsliv 1986-1994: Noen foreløpige resultater fra analyser av de norske sysselsettingsfilene</i>	Svein Olav Nås, Anders Ekeland og Johan Hauknes	A-05-1998
<i>Machine tool services and innovation</i>	Trond Einar Pedersen	A-06-1998
<i>Geographic Information Technology Services and their Role in Customer Innovation</i>	Roar Samuelsen	A-07-1998
<i>FoU-aktivitet i Oslo: En presentasjon av noen sentrale FoU-data</i>	Nils Henrik Solum	A-08-1998
<i>Innovation capabilities in southern and northern Norway</i>	Thor Egil Braadland	A-09-1998
<i>The Norwegian Innovation-Collaboration Survey</i>	Finn Ørstavik and Svein Olav Nås	A-10-1998

1997

<i>Services in the learning economy - implications for technology policy</i>	Johan Hauknes, Pim den Hertog and Ian Miles	1/97
<i>Knowledge intensive services - what is their role?</i>	Johan Hauknes and Cristiano Antonelli	2/97
<i>Andrew Van de Vens innovasjonsstudier og Minnesota-programmet</i>	Hans C. Christensen	3/97

1996

<i>Acquisition of technology in small firms</i>	Tore Sandven	1/96
<i>R&amp;D in Norway 1970 – 1993: An overview of the grand sectors</i>	Johan Hauknes	2/96

1995

<i>En sammenholdt teknologipolitikk?</i>	Johan Hauknes	1/95
<i>Forskningsprosjekter i industriell regi i Kjemisk komite i NTNf i 60- og 70-årene</i>	Hans C. Christensen	2/95
<i>Bruk av EVENT ved evaluering av SKAP-tiltak</i>	Anders Ekeland	3/95
<i>Telekommunikasjon: Offentlig politikk og sosiale aspekter for distributive forhold</i>	Terje Nord/Trond Einar Pedersen	4/95

STEP

Studies in technology, innovation, and economic policy

<i>Immatrielle rettigheter og norsk næringspolitikk: Et kommentert referat til NOE seminaret</i>	Eric Iversen	5/95
<i>Innovation performance at industry level in Norway: Pulp and paper</i>	STEP-gruppen	6/95
<i>Innovation performance at industry level in Norway: Basic metals</i>	STEP-gruppen	7/95
<i>Innovation performance at industry level in Norway: Chemicals</i>	STEP-gruppen	8/95
<i>Innovation performance at industry level in Norway: Boxes, containers etc</i>	STEP-gruppen	9/95
<i>Innovation performance at industry level in Norway: Metal products</i>	STEP-gruppen	10/95
<i>Innovation performance at industry level in Norway: Machinery</i>	STEP-gruppen	11/95
<i>Innovation performance at industry level in Norway: Electrical apparatus</i>	STEP-gruppen	12/95
<i>Innovation performance at industry level in Norway: IT</i>	STEP-gruppen	13/95
<i>Innovation performance at industry level in Norway: Textile</i>	STEP-gruppen	14/95
<i>Innovation performance at industry level in Norway: Food, beverages and tobacco</i>	STEP-gruppen	15/95
<i>The Norwegian National Innovation System: A study of knowledge creation, distribution and use</i>	Keith Smith, Espen Dietrichs and Svein Olav Nås	16/95
<i>Postens stilling i det globale informasjonssamfunnet i et eksplorativt studium</i>	Eric Iversen og Trond Einar Pedersen med hjelp av Erland Skogli og Keith Smith	17/95
<b>1994</b>		
<i>Målformulering i NTNF i Majors tid</i>	Hans C. Christensen	1/94
<i>Basisteknologienes rolle i innovasjonsprosessen</i>	Hans C. Christensen	2/94
<i>Konkurransedyktige bedrifter og økonomisk teori - mot en ny forståelse</i>	Erik S. Reinert	3/94
<i>Forskning om tjenesteyting 1985-1993</i>	Johan Hauknes	4/94
<i>Forskning om tjenesteyting: Utfordringer for kunnskapsgrunnlaget</i>	Johan Hauknes	5/94

Storgaten 1, N-0155 Oslo, Norway  
Telephone +47 2247 7310  
Fax: +47 2242 9533  
Web: <http://www.step.no/>



STEP-gruppen ble etablert i 1991 for å forsyne beslutningstakere med forskning knyttet til alle sider ved innovasjon og teknologisk endring, med særlig vekt på forholdet mellom innovasjon, økonomisk vekst og de samfunnsmessige omgivelser. Basis for gruppens arbeid er erkjennelsen av at utviklingen innen vitenskap og teknologi er fundamental for økonomisk vekst. Det gjenstår likevel mange uløste problemer omkring hvordan prosessen med vitenskapelig og teknologisk endring forløper, og hvordan denne prosessen får samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser. Forståelse av denne prosessen er av stor betydning for utformingen og iverksettelsen av forsknings-, teknologi- og innovasjonspolitikken. Forskningen i STEP-gruppen er derfor sentrert omkring historiske, økonomiske, sosiologiske og organisatoriske spørsmål som er relevante for de brede feltene innovasjonspolitik og økonomisk vekst.

The STEP-group was established in 1991 to support policy-makers with research on all aspects of innovation and technological change, with particular emphasis on the relationships between innovation, economic growth and the social context. The basis of the group's work is the recognition that science, technology and innovation are fundamental to economic growth; yet there remain many unresolved problems about how the processes of scientific and technological change actually occur, and about how they have social and economic impacts. Resolving such problems is central to the formation and implementation of science, technology and innovation policy. The research of the STEP group centres on historical, economic, social and organisational issues relevant for broad fields of innovation policy and economic growth.