



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENT

St.prp. nr. 51

(2002–2003)

Virkemidler for et innovativt og
nyskapende næringsliv

Innhold

1	Innledning og sammendrag ..	5	5	Premisser for organisering og styring	30
1.1	Overordnede målsettinger		5.1	En felles brukerfront	30
1.2	Sammendrag	7	5.2	Regionale utfordringer	30
1.3	Forslag i proposisjonen	8	5.3	Betydningen av internasjonalisering	30
2	Norsk næringsliv i forandring	9	5.3.1	Utenrikstjenesten og virkemiddelapparatet	31
2.1	Langsiktige utfordringer for næringslivet	9	5.4	Kompetanse i virkemiddelapparatet	32
2.2	Innovasjon i norsk næringsliv ..	10	5.5	Styring av virkemiddelapparatet	32
2.2.1	Forskning og utvikling	11	5.5.1	Styring fra departementene	32
2.2.2	Entreprenørskap	13	5.5.2	Styring på regionalt nivå	32
2.2.3	Det norske kapitalmarkedet	13	5.6	Tilknytningsformer	33
2.2.4	Konsekvenser for utforming av virkemidlene	14	5.7	Klarere rolledeling	33
2.3	Et teoretisk utgangspunkt	15	5.8	Konkurransetsetting	34
2.4	Klynger og næringer	16	6	Organisering av virkemiddelapparatet	35
2.4.1	Klynger i økonomien	16	6.1	Brukerfronten	35
2.5	Innspill fra offentlige og private aktører	17	6.2	En ny enhet for innovasjon og internasjonalisering	35
2.6	Premisser for virkemiddelbruk .	17	6.2.1	Norges Eksportråd	36
3	Mål og målgrupper	19	6.2.2	Statens nærings- og distriktsutviklingsfond	37
3.1	Forskning og kompetanseheving	19	6.2.3	Statens veiledningskontor for oppfinnere	37
3.2	Idé-, utviklings- og kommersialiseringsfasen	19	6.2.4	Ordninger fra Norges forskningsråd	38
3.3	Internasjonalisering	20	6.2.5	Grenseflater mot andre virkemiddelaktører	38
3.4	Målgrupper	21	6.2.6	Forholdet til utenrikstjenesten ..	38
3.4.1	Entreprenører	21	6.2.7	Enhetens tilknytning til staten ..	39
3.4.2	Unge bedrifter	21	6.3	Norges forskningsråd	39
3.4.3	Innovasjonssystemer	21	6.4	Eksportfinans ASA og Garantistitutet for eksportkreditt	40
3.4.4	Små og mellomstore bedrifter med store vekstambisjoner og -potensial	21	6.5	Norges Turistråd	40
3.4.5	Forskere og FoU-miljøer i næringslivet og i forsknings- og utdanningsmiljøer	22	6.6	Norsk Romsenter	41
4	Virkemiddeltyper	23	6.7	SIVA – Selskapet for industrivekst SF	41
4.1	Arbeidsmåter	23	6.8	Argentum Fondsinvesteringer AS	42
4.2	Prioritering og innretning av virkemiddeltyper	24	6.9	Intsok	42
4.2.1	Finansiering	24	6.10	Bedriftsrettet kompetanseoverføring	42
4.2.2	Rådgivning og kompetansehevende tiltak	25	6.10.1	Norsk Designråd	42
4.2.3	Nettverk og infrastruktur	25	6.10.2	Teknologisk Institutt	43
4.2.4	Profilering av norsk næringsliv i utlandet	26	6.10.3	VINN	44
4.3	Et styrket privat eierskap	26			
4.4	Distriktsrettede fond	27			
4.5	Norske investeringer i utlandet .	28			

7	Administrative og økonomiske konsekvenser ...	45	7.4	Kostnader i prosessen	45
7.1	Innledning	45	7.4.1	Avgangsstimulerende tiltak og flytting	46
7.2	Tidligere erfaringer	45	7.4.2	Systemkostnader	46
7.3	Dagens institusjoner	45	7.4.3	Andre engangskostnader	46
7.3.1	SND	45	7.5	Gevinster	46
7.3.2	Norges Eksportråd	45	7.5.1	Ikke-økonomiske gevinster	46
7.3.3	Norges forskningsråd	45	7.5.2	Økonomiske gevinster	46
7.3.4	SVO	45	7.6	Tilknytning til staten	47



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENT

St.prp. nr. 51

(2002–2003)

Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv

*Tilråding fra Nærings- og handelsdepartementet av 28. mars 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning og sammendrag

Hovedmålene i regjeringens økonomiske politikk er arbeid til alle, videreutvikling av det norske velferdssamfunnet, rettferdig fordeling og en bærekraftig utvikling. Et sterkt og konkurransedyktig næringsliv er en forutsetning for å nå disse målene. Norge skal ligge i tet på viktige områder innenfor kunnskap, teknologi og verdiskaping. Regjeringen vil at Norge skal være et av verdens mest nyskapende land, preget av holdninger og kultur for å skape nytt.

Gode rammevilkår er det viktigste grunnlaget for å nå målene i den økonomiske politikken. Regjeringen er opptatt av at næringslivet skal ha rammebetingelser som bidrar til nyskaping og langsiktig lønnsomhet. De direkte virkemidlene skal supplere rammevilkårene på områder der verdiskapingen kan økes utover det åpne markedet gir.

Regjeringen ønsker at de direkte virkemidlene skal bidra til å utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter som ellers ikke ville blitt iverksatt. De direkte virkemidlene skal rettes inn mot utvalgte områder og målgrupper, men ingen del av næringslivet skal være avhengig av slike virkemidler. Virkemidlene skal ikke kompen-

sere for svak lønnsomhet i enkeltbedrifter eller næringer.

Virkemidlene for næringslivet skal bidra til å nå ulike sektorpolitiske mål, men regjeringen legger stor vekt på at de i større grad enn før skal trekke i samme retning. Det er derfor behov for en felles målsetting som hele virkemiddelapparatet kan arbeide i forhold til.

Regjeringen legger med dette fram en proposisjon om innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Det legges til grunn at innovasjon skal være det sentrale målet for de næringsrettede virkemidlene sett under ett. Konklusjonene er en del av regjeringens arbeid med en helhetlig innovasjonspolitik.

1.1 Overordnede målsettinger

Mange områder har betydning for utformingen av de direkte virkemidlene. Nedenfor beskrives disse for å gi en ramme for virkemiddelapparatets arbeid og organisering.

Kunnskapsbasert næringsliv vil utgjøre en stor del av nytt næringsliv i årene som kommer. Disse bedriftene er avhengig av godt utdannet arbeids-

kraft og høy innsats innenfor forskning, utvikling og kommersialisering. Regjeringen vil legge til rette for mennesker med pågangsmot og skaperevne. Humankapital er den viktigste ressursen for å skape verdier. Det skal bli enklere å starte og drive egen bedrift, og Norge skal være et attraktivt land for utvikling av nye ideer og virksomheter.

Det skal være godt å leve og bo i alle deler av landet. Lønnsomme arbeidsplasser er en forutsetning for å nå dette målet. Programmer og satsinger i virkemiddelapparatet skal ta utgangspunkt i situasjonen i den aktuelle regionen. Dette krever et system basert på lokal frihet og lokalt ansvar. Gjennom desentralisering av myndighet til fylkeskommunene, har regjeringen lagt til rette for bedre regional tilpasning av virkemiddelbruken. Denne reformen gir fylkeskommunene en sterkere rolle som regionale utviklingsaktører, og kobler nasjonale og regionale parter sammen i partnerskap for regional utvikling. Viktige beslutninger om virkemiddelbruk er flyttet fra nasjonalt til regionalt nivå.

Offentlig sektor skal gi brukerne likeverdige tjenester av god kvalitet og tilgjengelighet. Næringslivet skal oppfatte forvaltningen som ryddig og ubyråkratisk, og norsk offentlig tjenesteytelse som et internasjonalt konkurransefortrinn. Brukerne skal ha én inngangsport til virkemidlene, og denne må være enkel å forholde seg til uavhengig av hvordan virkemiddelapparatet er organisert. Brukerfronten skal formidle tilbud fra hele virkemiddelapparatet og befinne seg i nærheten av brukerne. Denne nærheten betyr både at geografiske avstander mellom brukere og institusjoner skal være overkommelige, at brukerfronten har eller formidler riktig kompetanse, og at beslutningsmyndighet i stor grad er desentralisert.

Lisboa-strategien er EU-landenes strategi for å bli verdens mest konkurransedyktige økonomi innen 2010. Regjeringen vil, med tanke på norsk næringslivs konkurransekraft, aktivt følge opp EUs arbeid med Lisboa-strategien på områder som er av interesse for Norge, og arbeide for EFTA/EØS-deltakelse i prosjekter og tiltak. Videre vedtok Stortinget ved behandlingen av St.prp. nr. 16 (2002-2003) at Norge skal delta i EUs 6. rammeprogram for forskning og teknologi, den største internasjonale satsingen på dette feltet noensinne for Norges del. Norske bedrifters deltakelse i bistands- og utviklingsarbeidet vil dessuten kunne bidra til internasjonalisering av næringslivet og økonomisk vekst og fattigdomsbekjempelse i utviklingslandene. Regjeringen har som mål at Norge skal være blant de fremste landene i verden innenfor ny teknologi, kompetanse og kunnskap.

Det skal derfor legges større vekt på kommersialisering av forskningsresultater. Den norske forskningsinnsatsen må økes. Det kreves betydelig innsats om vi skal nå målet om å være på OECD-landenes gjennomsnittlige nivå i 2005. I dag ligger OECD-gjennomsnittet på 2,2% av BNP. EU har lansert en enda mer ambisiøs målsetting om at FoU-investeringene innen 2010 skal være 3% av BNP. Norge hadde i 2001 en samlet FoU-andel på 1,62%. Sverige hadde i samme år en andel på 4,3%, og Finland en andel på 3,4%. Utvikling og bruk av informasjonsteknologi har stor betydning for verdiskapingen i næringslivet. I eNorge 2005 presenterer Nærings- og handelsdepartementet strategier for at Norge skal være på høyde med den informasjonsteknologiske utviklingen i EU i årene som kommer.¹

Universiteter og høyskoler spiller en betydelig rolle i utviklingen av en kunnskapsbasert økonomi, noe særlig Lisboa-prosessen har bidratt til å synliggjøre. Det er et mål at universitetene og høyskolene styrker sitt samarbeid med næringslivet, slik det er lagt opp til i de nylige endringene i Universitets- og høyskoleloven og Arbeidstakeroppfinnelsesloven. Denne proposisjonen diskuterer ikke universitetets og høyskolenes rolle i forhold til det offentlige virkemiddelapparatet for næringslivet. UH-institusjonenes rolle i forhold til næringslivet vil bli behandlet i handlingsplanen for enhetlig innovasjonspolitik, som vil bli lagt fram for stortinget i St.prp. nr. 1 (2003–2004).

Regjeringen ønsker et desentralisert landbruk med variert bruksstruktur. Landbruket spiller en vesentlig rolle for å sikre levende bygder og spredt bosetting. Utnyttelse av markedsmuligheter og bruk av ny teknologi er viktig i dette bildet. Det må bli enklere å starte ny virksomhet i og i tilknytning til landbruket. Virkemiddelapparatet skal bidra til å utvikle et allsidig næringsliv som gir flere ben å stå på.

Regjeringen legger vekt på mulighetene som ligger i fiske, havbruk og oppdrett som grunnlag for bo- og sysselsetting langs kysten. Det skal føres en politikk som bidrar til å hente ut det betydelige verdiskapingspotensialet som ligger i marine og andre naturressurser. Et overordnet mål er å sikre rammebetingelser for en lønnsom og bærekraftig fiskeri- og havbruksnæring og annet marint basert næringsliv. I tillegg til primærnæringene landbruk og fiskeri danner industrien et viktig grunnlag for å sikre bosetting og sysselsetting i distriktene og langs kysten. Olje- og gassindustrien er et viktig eksempel på dette. Bedrifter innen-

¹ eNorge 2005. Nærings- og handelsdepartementet 2002.

Boks 1.1 Innovasjonsbegrepet

En *innovasjon* kan være et nytt produkt, en ny produksjonsprosess eller organisasjonsform, som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjon, eller i organiseringen av denne, for å skape økonomiske verdier. Det kan også dreie seg om å finne fram til helt nye markeder. *Innovasjonsprosessen*, eller det å innovere (fram til en innovasjon), forutsetter samspill (konkurranse og samarbeid) mellom en rekke private og offentlige aktører, og foregår i det man kaller *innovasjonssystemet*. Innovasjon skjer lokalt med koblinger nasjonalt og internasjonalt.

for olje- og gassnæringen er representert i samtlige av landets 19 fylker og i 135 av landets kommuner. De direkte virkemidlene har betydning for fortsatt positiv utvikling i industrien. Ved å rette virkemidlene inn mot innovasjonsevnen i næringslivet, ønsker regjeringen å bidra til fortsatt levedyktige bedrifter over hele landet.

1.2 Sammendrag

Et høyt innovasjonsnivå er avgjørende for økonomisk vekst, og et godt samspill mellom næringslivet og offentlig sektor er viktig for å oppnå dette. Regjeringen legger opp til at både nærings- og regionalpolitikken skal ha økt fokus på innovasjon. Arbeidet med å fornye virkemiddelapparatet tar utgangspunkt i at de næringsrettede virkemidlene må sees som instrumenter i en innovasjonspolitisk sammenheng. Mens gode rammebetingelser skal sørge for økt innovasjon i bredden av norsk næringsliv, skal virkemiddelapparatet bidra til å utløse konkrete prosjekter med potensial for verdiskaping. Målrettingen av de direkte virkemidlene for næringslivet skal medføre en klarere avgrensning og prioritering av innsatsen, slik at virkemidlene blir effektive verktøy i en helhetlig innovasjonspolitikk. Målsettingen innebærer at det etableres et felles overordnet rammeverk for hele virkemiddelapparatet. Det sentrale målet for virkemiddelapparatet skal være *å bidra til økt innovasjon i næringslivet over hele landet*.

Brukerne skal stå i fokus for virkemiddelapparatet. Dette betyr at virkemidlene skal tilbys gjennom en enhetlig brukerfront hvor så mange av de direkte virkemidlene som mulig er tilgjengelig. Brukerfronten skal være kompetent, helhetlig, tilgjengelig og effektiv.

Det næringsrettede virkemiddelapparatet skal

Boks 1.2 Det næringsrettede virkemiddelapparatet

Følgende institusjoner og virkemidler omtales i denne proposisjonen, og inngår i begrepet «virkemiddelapparatet»:

Institusjoner:

- Argentum Fondsinvesteringer AS
- Garanti-instituttet for eksportkreditt (GI-EK)
- GIEK Kredittforsikring AS
- INTSOK
- NORAD
- Norfund
- Norges Eksportråd
- Norges Turistråd
- Norsk Designråd
- Norsk Romsenter
- SIVA – Selskapet for industrivekst SF
- Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
- Statens veiledningskontor for oppfinnere
- Utenriktjenesten

Virkemidler som ikke forvaltes av ovenstående institusjoner:

- Bedriftsinformasjon på Internett (BEDIN)
- Bevilgning til Euro-Info Centres
- Næringsrettede virkemidler i Norges forskningsråd
- Offentlig støttede eksportkreditter
- Offentlige oppdrag om rådgivning og teknologiformidling gjennom Teknologisk Institutt (TI) og Veiledningstjenesten i Nord-Norge (VINN)

I 2003 er det bevilget om lag 3,1 mrd. kroner over statsbudsjettet til virkemiddelapparatet. I tillegg kommer bevilgninger til fylkeskommunene, som igjen vil fordele midler til noen institusjoner.

bli mer målrettet. Regjeringen foreslår derfor at hovedmålet for virkemidlene suppleres med tre fokusområder og fem prioriterte målgrupper. Dette skal gi innsatsen en klarere retning og sørge for at ressursinnsatsen blir mer helhetlig og konsistent.

Målrettingen skal sikre at ressursene går til formål som gir mest mulig verdiskaping i Norge. Fokusområdene er pekt ut både fordi disse områdene har stor betydning for innovasjonsevnen, og fordi direkte virkemidler kan bidra til å utløse økt verdiskaping innenfor disse feltene. Målgruppene representerer aktører som står for mye nyskaping,

Boks 1.3 Prioriteringer for virkemiddelapparatet

Hovedmål:

- Virkemiddelapparatet skal bidra til økt innovasjon i næringslivet over hele landet.

Fokusområder:

- Forskning og kompetanseheving
- Idé-, utviklings- og kommersialiseringsfasen
- Internasjonalisering

Prioriterte målgrupper:

- Entreprenører
- Unge bedrifter
- Innovasjonssystemer
- Små og mellomstore bedrifter med vekstambisjoner og -potensial
- Forskere og FoU-miljøer i næringslivet og i forsknings- og utdanningsmiljøer

og som ofte har prosjekter der offentlig innsats kan utløse økt verdiskaping. Vektleggingen på fokusområder og målgrupper bør variere i tråd med næringslivets ulike utfordringer over hele landet. Regionale strategier skal derfor spille en viktig rolle for virkemiddelbruken.

Regjeringen foreslår en ny organisering som vil styrke virkemiddelapparatets evne til å oppnå de målsettinger som skisseres og rette innsatsen mot de utpekte fokusområdene. En god organisering med brukerne i sentrum skal sørge for at overordnede prioriteringer og tildelte ressurser benyttes så effektivt som mulig til beste for verdiskapingen over hele landet. Den viktigste organisatoriske endringen som foreslås er å opprette en ny enhet for innovasjon og internasjonalisering basert på virkemidlene i dagens SND, Norges Eksportråd og Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO).

Både innenfor nærings- og handelspolitikk, forskningspolitikk, regionalpolitikk, fiskeripolitikk og landbrukspolitikk legges nå mange av de samme premisser til grunn for virkemiddelbruk. Dette er en utvikling som har blitt tydeligere de siste årene, ved at aktørene i flere og flere sektorer finner at innovasjon er svært viktig for å nå overordnede målsettinger. Det gjelder både målsettinger om verdiskaping, bosetting og levedyktige primærnæringer. En har dermed et godt grunnlag for å utvikle et mer helhetlig virkemiddelapparat, og for å få ressursene på ulike områder til å trekke i samme retning.

Kapittel 2 i proposisjonen gir et grunnlag for utforming og innretning av virkemidlene. Deretter følger kapitler om mål og målgrupper, hvilke virkemiddeltypene som bør benyttes, premisser for organisering og konkrete forslag til omorganisering av apparatet.

1.3 Forslag i proposisjonen

I denne proposisjonen fremmes følgende forslag:

- Hovedmålet for virkemiddelapparatet skal være å bidra til økt innovasjon i næringslivet over hele landet.
- Virkemiddelapparatet skal fokusere på områdene:
 - Forskning og kompetanseheving
 - Idé-, utviklings- og kommersialiseringsfasen
 - Internasjonalisering
- Virkemiddelapparatet skal prioritere følgende målgrupper:
 - Entreprenører
 - Unge bedrifter
 - Innovasjonssystemer
 - Små og mellomstore bedrifter med vekstambisjoner og -potensial
 - Forskere og FoU-miljøer i næringslivet og i forsknings- og utdanningsmiljøer
- Virkemiddelapparatet skal ha en felles front mot brukerne hvor de fleste bedriftsrettede virkemidler skal være tilgjengelige.
- Det opprettes fra 1. januar 2004 en ny enhet for innovasjon og internasjonalisering basert på virkemidlene i dagens SND, Norges Eksportråd og SVO.
- Rammen for distriktsrettede fond utvides fra 500 mill. kroner 1 mrd. kroner.
- Eierskapet til Argentum Fondsinvesteringer AS overføres til Nærings- og handelsdepartementet.
- SIVAs engasjement i tre næringsparker i Baltikum avvikles på sikt.
- Investeringsfondet for Øst-Europa skal kunne investere i landene i Samveldet av uavhengige stater (SUS), Albania, Bulgaria, Bosnia-Hercegovina, Kroatia, Makedonia, Romania og Serbia og Montenegro.
- Den nye innovasjons- og internasjonaliseringsenhetens utsendinger i utlandet integreres i utenriktjenesten og får status som spesialutsendinger.
- Den nye innovasjons- og internasjonaliseringsenheten organiseres som et særlovsselskap.
- Norsk Romsenter omdannes til et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

2 Norsk næringsliv i forandring

Virkemiddelapparatet skal spisses mot innovasjon. I dette kapitlet presenteres noe av det grunnlaget en har bygget på for å komme fram til disse prioriteringene. Regjeringens forslag om innretning av virkemidlene gjenspeiler både dagens situasjon for norsk næringsliv, antakelser om hva som vil skape konkurransedyktige bedrifter i årene som kommer og et teoretisk fundament. Mange av indikatorene som presenteres peker i retning av at Norge har store utfordringer med hensyn til å øke innovasjonsevnen i næringslivet. Målrettingen av virkemiddelapparatet vil gi et sterkere fokus på disse utfordringene. Høy verdiskapingsevne er en forutsetning for at velferdsnivået skal være høyt, og den økonomiske politikken må reflektere dette.

2.1 Langsiktige utfordringer for næringslivet

Norge er et godt land å bo i for de fleste. I sin årlige Human Development Report, rangerer FNs utviklingsprogram Norge på førsteplass i 2002 i henhold til den såkalte Human Development Index (HDI). Her måles økonomiske størrelser så vel som indikatorer på ulike sosiale og kulturelle områder. Utdanning er svært betydningsfullt for levestandard og livskvalitet. Norge har en godt utdannet befolkning. Vi er også veldig godt plassert når det gjelder utbygging av moderne teknologisk infrastruktur som mobiltelefoni og tilgang til Internett.

I sin Lisboa-strategi fra 2000 legger EU opp til å bli «den mest konkurransedyktige og dynamiske kunnskapsbaserte økonomi i verden, i stand til en bærekraftig økonomisk vekst med flere og bedre jobber, og tettere sosiale bånd innen 2010». Gjennom EØS-avtalen er Norge og de øvrige EFTA/EØS-landene knyttet til en rekke av de initiativer og programmer som faller inn under Lisboa-strategien. EUs 6. rammeprogram er viktig i den forbindelse, og et forsterket samarbeid mellom universiteter, høyskoler og næringsliv er av stor betydning for Norges oppfølging av strategien. Strategien legger vekt på det regionale nivåets betydning for å nå de målene som er satt. Partnerskap med deltakere fra næringsliv, forskning og forvaltning er en

vanlig arbeidsform for å legge opp regionale strategier og prioriteringer. I Samarbeidsregjeringens europapolitiske plattform, vedlegg til St.meld. nr. 27 (2001–2002) Om EØS-samarbeidet, gjennomgås tiltak regjeringen mener er nødvendige for å følge opp strategien.

Norsk næringsstruktur preges av høyt innslag av råvarebasert verdiskaping. I den grad naturressursene ikke er fornybare, vil verdiskapingen falle over tid og behovet for omstilling øke. Norsk økonomi er en svært åpen økonomi. I 2001 utgjorde eksporten 47 % av brutto nasjonalprodukt. Frihandel gir grunnlag for store velferdsgevinster, både direkte ved utveksling av varer og tjenester, og indirekte ved at norske bedrifter gjennom hard konkurranse står bedre rustet for framtiden.

Innfasing av petroleumsinntektene i norsk økonomi gir økt etterspørsel, og med økende velferdsnivå retter etterspørselen seg i økende grad mot tjenester. De tjenesteleverandørene som i liten grad konkurrerer internasjonalt, vil da kunne tilby høyere lønninger og kapitalavkastning enn konkurranseutsatt næringsliv. Konkurranseutsatt næringsliv kan ikke på samme måte velte kostnadsøkninger over på kundene gjennom økte priser, og vil derfor avstå arbeidskraft og bli mindre lønnsomt. Dette er problematisk på to måter. For det første kan vekstevnen i økonomien svekkes når næringslivet i mindre grad utsettes for internasjonal konkurranse. For det andre må skjermet næringsvirksomhet erstattes med ny virksomhet slik at vi vil ha en sterk konkurranseutsatt sektor når petroleumsinntektene går ned. Det er derfor spesielt viktig for norsk økonomi å sikre god omstillingsevne. Virkemiddelapparatet vil gjennom sitt arbeid for økt innovasjon spille en rolle i så måte, særlig ved å kunne differensiere innsatsen i forhold til regionale og lokale utfordringer på en annen måte enn man kan gjøre gjennom generelle rammevilkår.

Globaliseringen innebærer at mobiliteten øker, både for innsatsfaktorer som kapital og visse typer arbeidskraft, og for varer og tjenester. Bedrifter i de fleste bransjer og distrikter opplever hardere konkurranse enn før, også i hjemmemarkedene. Verdikjedene organiseres ofte på tvers av lande-

grenser, og bedriftenes internasjonale eksponering stiller nye krav til utformingen av virkemidler.

Globaliseringen skaper grunnlag for politisk konkurranse mellom land om vilkår for næringsdrift, ved at bedrifter flytter dersom de samlede betingelsene for driften gjør lønnsomheten dårligere enn i andre land. Det kan observeres slik konkurranse både med hensyn til generelle rammevilkår og hva slags direkte støtteordninger ulike land tilbyr for etablering og drift av næringsvirksomhet.

Teknologiutviklingen går raskt, og med tiltakende konkurranse må vi hele tiden være på høyde med den internasjonale utviklingen. Alle land vil være avhengige av å ha sterke, innenlandske teknologimiljøer hvor forskning og kommersialisering går hånd i hånd. Selv om egen teknologiutvikling er viktig, vil det aller meste av slik aktivitet foregå utenfor landets grenser. Vi må derfor være i stand til å nyttiggjøre oss ny teknologi fra andre land, og her er både forskningsmiljøer, bedrifter og virkemiddelapparatet sentrale.

Stabile rammevilkår reduserer næringslivets kostnader knyttet til usikkerhet og omstilling. Det er lettere å utarbeide rasjonelle planer, spesielt for langsiktige investeringer, når bedriftenes rammebetingelser ligger fast. Erfaringer tilsier at stabile rammevilkår også er viktig når det gjelder valg av lokaliseringsland. Stabilitet i form av en jevn og balansert økonomisk utvikling har derfor betydning for verdiskapingen, og er et mål i politikktutformingen.

Regjeringen vil høsten 2003 legge fram en handlingsplan for en helhetlig innovasjonspolitik. I planen vil det bli fokusert spesielt på fem områder. Disse områdene er 1) generelle rammebetingelser for næringslivet, 2) kunnskap og kompetanse, 3) forskning, utvikling og kommersialisering, 4) entreprenørskap og 5) infrastruktur. Direkte virkemidler har betydning på flere av disse områdene, og forslagene i denne proposisjonen ligger til grunn for den rolle direkte virkemidler skal ha i den helhetlige innovasjonspolitikken.

2.2 Innovasjon i norsk næringsliv

Norsk økonomi står overfor utfordringer som tilsier at næringsstrukturen vil være annerledes om 10-20 år enn den er i dag. Med vårt høye lønnskostnadsnivå for mange arbeidstakergrupper vil arbeidsintensiteten i næringslivet fortsette å gå ned, og kunnskapsinnholdet i produksjon og produkter øke. Utviklingstrekkene tilsier at næringslivets innovasjonsevne vil spille en betydelig rolle for verdiskapingen. Både privat og offentlig sektor må investere i forskning og andre måter å innovere på,

og vi må sørge for at investeringene kaster så mye som mulig av seg. Den praktiske betydningen av innovasjon i en moderne økonomi oppsummeres slik i en rapport utgitt av OECD:¹

«Innovasjon og teknologisk endring er viktige årsaker til økonomisk vekst, noe som er dokumentert i en rekke empiriske studier på bedrifts-, sektor- og nasjonalt nivå. Innovasjonsstudier viser at bedrifter investerer i innovasjon for å øke sine markedsandeler, redusere kostnader og bedre lønnsomheten. Innovasjonsstudier i 12 europeiske land antyder at mer enn 30% av omsetningen i vareproduserende næringer kommer fra nye eller forbedrede produkter. I alle sektorer, inkludert tjenesteytende næringer, må bedriftene innovere for å tilfredsstille etterspørsel fra krevende kunder, og for å være i forkant av den ofte globale konkurransen.»

Dette tyder på at innovasjon er en betydelig årsak til økonomisk vekst. Innovasjonsnivået i næringslivet avhenger av en lang rekke faktorer. Det er til dels vanskelig å fastslå hvilke disse er, hva som er viktigst og hvordan årsakssammenhengene egentlig er. Det gjør at politikktutforming er krevende. Det man imidlertid kan slå fast, er at innovasjon stort sett skjer i samarbeid mellom flere, og at det er i samarbeidssituasjoner ideer skapes og foredles. Videre er det klart at innovasjon ikke er en lineær prosess. Ideer som fødes kan bli til produkter som introduseres i internasjonale markeder, men den samme ideen kan også bli koblet inn i et forskningsprosjekt og dermed bli en del av løsninger på helt andre problemer enn opprinnelig tenkt. Når et produkt er lansert på et marked, er det ofte behov for å fortsette forskningsinnsatsen med sikte på videreutvikling av produktet.

De regionale næringsmiljøene spiller en betydelig rolle for de fleste bedrifter. Både kunder, leverandører, investorer, finansinstitusjoner, FoU-miljøer og ulike offentlige virksomheter inngår i de regionale innovasjonssystemene. Næringslivets innovasjonsevne avhenger ofte av om disse systemene er preget av gode, krevende samarbeidsprosesser eller ikke. De regionale næringsmiljøene er ofte basert på en eller noen få næringer hvor regionen er konkurransedyktig. Det er også betydelige ulikheter mellom regioner og landsdeler med hensyn til næringslivets internasjonale eksponering. Konkurranseskraften og innovasjonsevnen i næringslivet varierer mellom ulike deler av landet, noe som gir utfordringer for innretningen av direkte virkemidler.

¹ OECD: Science, Technology and Industry Outlook. 2000.

I det følgende beskrives en del forhold i næringslivet i den hensikt å belyse status i dag.

Mellom hvert tredje og hvert fjerde norske foretak kan karakteriseres som innovativt. Innovasjonsaktiviteten i norsk næringsliv er imidlertid svært skjevt fordelt. 10% av foretakene har om lag 95% av de totale innovasjonskostnadene.² Det er langt flere av de store foretakene enn av de mindre som har innovasjonsaktivitet. Små foretak som har innovasjonsaktivitet, bruker imidlertid ofte store ressurser på dette, noe som betyr at variasjonen i innovasjonsaktivitet er langt større blant små enn blant større foretak.

Også mellom næringer er det betydelig variasjon i andelen foretak med innovasjonsaktivitet. Finansnæringen, oljesektoren, forretningsmessig tjenesteyting og havbruk har flest innovative foretak. Industrien ligger i gjennomsnitt litt lavere.

De vanligste hindringene for innovasjon er mangel på kvalifisert personell og organisatoriske hindre, fulgt av stor økonomisk risiko og høye innovasjonskostnader. Det er liten forskjell på de hindringer små bedrifter opplever sammenlignet med store bedrifter. Mange tradisjonelle næringer finner at organisatoriske forhold er de viktigste hindringene, mens for eksempel fiske og fiskeoppdrett har problemer med å finne kvalifisert personell og har høy økonomisk risiko knyttet til innovasjonsaktiviteten.

Norske bedrifter bruker relativt lite ressurser på innovasjon sammenlignet med bedrifter i øvrige europeiske land, særlig innenfor industrien.³ Som andel av omsetningen bruker norske industriforetak 2,7% på innovasjonsaktivitet. Gjennomsnittet i EØS-området er 3,8%, mens det i Sverige ligger på hele 7%. Noe av forklaringen på den lave innsatsen i Norge er at vår næringsstruktur er tyngre vektet mot næringer med lav innovasjonsintensitet.

Offentlig støtte til innovasjon går oftest til de bedrifter som satser målrettet på dette. Samarbeid om innovasjon er svært utbredt, og er vanligere i tjenestenæringene enn i vareproduserende bedrifter.⁴ Sannsynligvis blir internasjonalt samarbeid om innovasjon mer og mer utbredt, og dette gjelder både i næringslivet og i instituttsektoren.

Antall patentsøknader fra norske privatpersoner, bedrifter og institusjoner har økt fra første til andre halvdel av 1990-tallet.⁵ Mindre enn halvpar-

ten av søknadene kommer fra næringslivet, men det er i den gruppen at patentering vokser mest. Statistikken kan tyde på at det er en klar vekst i patentering med utgangspunkt i offentlige institusjoner som universiteter, høyskoler og sykehus.

2.2.1 Forskning og utvikling

I 2001 ble det brukt 24,5 mrd. kroner til FoU i Norge, en realvekst på 9,9% i årene 1999–2001.⁶ For første gang ble det utført mer forskning i næringslivet enn i universitets- og høyskolesektoren og forskningsinstituttene til sammen, 52% mot 47% i 1999. Den totale innsatsen utgjorde 1,62% av brutto nasjonalprodukt (BNP). Selv om de totale investeringene i FoU økte, var veksten i BNP enda sterkere, noe som førte til en svak nedgang i forskningens andel av BNP fra 1999 til 2001. Regjeringen har som mål at Norge skal ligge på OECDs gjennomsnitt i 2005. Dette gjennomsnittet ligger nå på drøyt 2,2%, og er økende. EU har vedtatt en målsetting om å øke innsatsen innfor forskning og teknologisk utvikling til 3 % av BNP innen 2010. 2/3 av dette skal være investeringer i næringslivets regi. Sammenlignet med OECD er det særlig næringslivets investeringer i FoU som ligger lavt i Norge. Offentlig sektor er på linje med OECD. En viktig utfordring framover blir å bidra til å utløse privat investering i FoU gjennom en målrettet styrking av offentlige bevilgninger til næringsrettet FoU.

I løpet av de neste fire årene har EU avsatt om lag 130 mrd. kroner til 6. rammeprogram for forskning, teknologisk utvikling og demonstrasjonsaktiviteter. Full deltakelse i EUs 6. rammeprogram er et viktig virkemiddel for å nå regjeringens ambisjoner på forskningsområdet, både når det gjelder grunnleggende og næringsrettet forskning. Norges bidrag vil være mellom 500 og 600 mill. kroner årlig i perioden 2003–2006, og er den største internasjonale forskningsinnsatsen Norge har deltatt i. Norge deltar også i utviklingen av Det europeiske forsknings- og innovasjonsområdet (ERA), som er et bredere europeisk forsknings- og innovasjonspolitisk samarbeid. ERA skal bidra til bedret samordning av all europeisk forskning. EUs rammeprogram er et viktig virkemiddel for å utvikle ERA.

Ordningen med skattefradrag for FoU-utgifter, Skattefunn, skal bidra til at norske bedrifter investerer mer i forskning og utvikling enn før. Ordningen har så langt vist seg å være svært attraktiv for næringslivet, og det ble i 2002 søkt om godkjenning av prosjekter til en verdi av 5 mrd. kroner. Av dette er 4,5 mrd. kroner godkjent, noe som vil gi en

² Braadland m.fl.: Innovasjon i norsk næringsliv: En ny oversikt. 2001.

³ Best i test? NOU 2001:29

⁴ Braadland m.fl.: Innovasjon i norsk næringsliv: En ny oversikt. 2001.

⁵ Det norske forsknings- og innovasjonssystemet - statistikk og indikatorer 2001. Norges forskningsråd.

⁶ FoU-statistikk 2001. Norsk institutt for studier av forskning og utdanning.

Boks 2.1 Norsk samarbeid innen akvakulturforskning i Kina

Sommeren 2001 ble det inngått en fiskeriavtale mellom Norge og Kina. Eksporten av norsk sjømat til Kina har vist en positiv utvikling, og norske leverandører av utstyr er i ferd med å etablere seg i det kinesiske markedet. Norsk akvakulturkompetanse er attraktiv og etterspurt i verdens største fiskerinasjon, og forskningssamarbeid vil kunne gi ringvirkninger for norsk akvakulturstudi.

På den bakgrunn tok Eksportrådets kontor i Beijing våren 2002 initiativ til å samle norske forskningsmiljøer innen akvakultursektoren i et prosjekt for å markedsføre norsk forskningskompetanse i Kina. Prosjektet ble gjennomført og finansiert i nært samarbeid med Norges forskningsråd, Fiskeridepartementet og forskningsmiljøene. Følgende institusjoner deltok:

- Akvaforsk
- Havforskningsinstituttet
- Fiskeridirektoratets ernæringsinstitutt
- Norges Veterinærhøgskole
- Universitetet i Bergen, Institutt for fiskeri- og marinbiologi
- Protevs
- NTNU (Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet)
- Sintef Fiskeri og Havbruk

- Norges Fiskerihøgskole
- NIVA (Norsk Institutt for vannforskning)
- Høgskolen i Bodø/Nordlandsforskning

Prosjektet ble realisert i forbindelse med det første komitémøte under Fiskeriavtalen og Kinas årlige fiskerimesse «China Fisheries, Seafood and Aquaculture 2002». På komitémøtet skulle innholdet i Fiskeriavtalen identifiseres, og alle de norske instituttene hadde produkter og kompetanse som var aktuelle innenfor de foreslåtte samarbeidsfeltene.

På fiskerimessen arrangerte Eksportrådet en norsk fellespaviljong, med en fellesstand for forskningsinstituttene ved siden av egne stands for Eksportutvalget for fisk (EFF), eksportører og utstyrsprodusenter. I forbindelse med messen ble det arrangert et seminar om akvakultur hvor samtlige institutter fikk presentert sine fagområder og sondert muligheter for samarbeidsprosjekter i Kina.

Eksportrådet vil i løpet av 2003 følge opp prosjektet. Målsettingen er å etablere konkret og forretningsmessig samarbeid mellom deltakerne og kinesiske institusjoner. Dersom samarbeidet utvikler seg positivt, vil det kunne gi store og langsiktige markedsmuligheter i Kina.

skattereduksjon på om lag 900 mill. kroner. Foreløpige analyser av prosjektporteføljen viser at selv om storparten av prosjektene er markedsnære prosjekter som ligger tett opp til bedriftenes hovedprodukter, har likevel mange av prosjektene et relativt høyt FoU-innhold.

Å sørge for høyest mulig kompetanse i forskningsmiljøene er viktig for å stimulere til næringsutvikling. Det er potensial for å styrke samspillet mellom forskningsmiljøer og næringslivet. Det meste av dette samspillet skjer mellom bedrifter og instituttsektoren, mens universitetene tradisjonelt har operert mer isolert fra næringslivet. Universitets- og høgskoleloven er derfor endret for å understreke institusjonenes ansvar for samarbeid med samfunns- og næringsliv og ansvar for at forskningsresultater og oppfinnelser tas i bruk av næringslivet og samfunnet forøvrig. Videre er loven om retten til oppfinnelser gjort av arbeidstakere (Ot.prp. nr 67 (2001–2002)) endret. Endringene innebærer at universiteter og høgskoler får anledning til å overta retten til næringsmessig utnyttelse av patenterbare oppfinnelser gjort av ansatte ved institusjonen, med mindre forskeren ønsker å pub-

lisere sine resultater framfor å patentere dem. Reformen forventes å gi økt kommersialisering av forskning ved universiteter og høgskoler. For at dette skal lykkes er det nødvendig at institusjonene bygger opp et profesjonelt apparat for patentering og sikring av forskernes og institusjonenes rettigheter. Dette arbeidet pågår nå ved de største institusjonene. Universitetene, Norges landbruks-høgskole og Norges veterinærhøgskole har også inngått et samarbeid blant annet om utvikling av retningslinjer for institusjonenes arbeid med kommersialisering.

I 2001 sto industrien for om lag halvparten av næringslivets FoU-innsats.⁷ Fiskeoppdrett og bygg og anlegg er næringer som har hatt sterk vekst i FoU-budsjettene i årene 1999–2001. Utvinning av olje og gass er det eneste næringsområdet som viser en motsatt tendens i samme periode. Det er bred politisk enighet om at denne trenden må snus for å møte de utfordringene næringen står overfor. Den nasjonale teknologistrategien OG 21, Olje og

⁷ FoU-statistikk 2001. Norsk institutt for studier av forskning og utdanning.

gass i det 21. århundret, ble lansert i 2002 for å øke innsatsen på forskning innen petroleumssektoren. Strategien skal bedre koordineringen mellom grunnforskning, anvendt forskning, innovasjon, demonstrasjon og kommersialisering.

I en studie av FoU, innovasjon og regionale mønstre finner Statistisk Sentralbyrå at «regioner med mye FoU pr. sysselsatt ligger sentralt, er tett befolket og har en befolkning som øker og der mange har universitetsutdanning innen naturvitenskap, håndverk og teknikk.»⁸ Imidlertid går det fram av studien at FoU forklarer lite av de regionale forskjellene i antall innovative bedrifter. Ifølge rapporten «fremstår den regionale variasjonen av innovasjon som et fenomen som påvirkes av flere og mindre målbare faktorer enn FoU». Dette kan tyde på at bedrifter utenfor sentrale strøk i større grad innoverer på andre måter enn ved FoU.

I absolutt forstand skjer mye av FoU-aktiviteten i Norge i Oslo, Akershus, Sør-Trøndelag, Hordaland og Rogaland.⁹ Det er imidlertid flere måter å vurdere regional fordeling av FoU på. Aust-Agder fulgt av Sør-Trøndelag hadde høyest FoU-innsats pr. sysselsatt i 1999, mens Telemark, Sør- og Nord-Trøndelag hadde høyest andel bedrifter med FoU-aktivitet. I rapporten heter det videre at «det satses mest FoU pr. sysselsatt rundt Oslo-fjorden, ned langs kysten til Arendal, på Sørvestlandet og i Sør-Trøndelag. Generelt kommer innlandet i Sør-Norge og hele Nord-Norge dårlig ut».

2.2.2 Entreprenørskap

I løpet av de siste årene har både OECD og EU utviklet en mer entydig og konkret forståelse av entreprenørskap som politikkområde, jf. bl.a. EUs Multiannual Programme on Enterprise and Entrepreneurship (2001-2005). Samtidig kan et begynnende skift fra SMB-politikk (små og mellomstore bedrifter) til entreprenørskapspolitikk observeres i flere enkeltland. Utvikling og innføring av entreprenørskapspolitikk er videre gitt en sentral plass i EUs oppfølging av Lisboa-strategien, og fremheves i tillegg som et viktig element for videre vekst i konklusjonene fra OECDs horisontale vekstprosjekt. I henhold til begge disse organisasjonene framstår entreprenørskapspolitikk som et sentralt element i en bredere næringspolitikk for kunnskapssamfunnet.

I undersøkelsen Global Entrepreneurship Mo-

nitor (GEM) rangeres 37 deltakerland på flere indikatorer når det gjelder entreprenørskap.¹⁰ Entreprenørskapsnivået synes å ha gått noe tilbake i Norge i 2002 sett i forhold til årene 2000 og 2001, men det har gått enda sterkere tilbake i de fleste andre land. Nesten alle etableringsforsøk i Norge skjer fordi gründere ønsker å utnytte gode forretningsideer. På indikatoren for utbredelse av uformelle investorer («business angels»), havner Norge på en 4. plass blant de 37 landene. Dette er en klar forbedring fra 2001 da Norge lå på en 11. plass blant 29 deltakerland. I henhold til GEM 2002 er det i Norge «god tilgang på forretningsideer», men det mangler kompetanse til å gjennomføre dem.

En stor utfordring i Norge synes å være mangelen på motivasjon til å starte bedrifter. I ovennevnte rapport er det utarbeidet to indikatorer på motivasjon og kultur i forhold til entreprenørskap. En indikator er utviklet for entreprenøriell motivasjon og en for sosiale og kulturelle normer. Førstnevnte indikerer i hvilken grad det er høyt ansett å være gründer, mens sistnevnte indikerer i hvilken grad kulturen verdsetter frihet, individualisme og nye initiativ. Av 32 land utmerker Norge seg med dårligst motivasjon og med en 26. plass når det gjelder sosiale og kulturelle normer. Det er mye som tyder på at bygging av en entreprenørskapskultur vil være en av hovedutfordringene for norsk innovasjonspolitik i tiden som kommer. Entreprenørskap vil være et sentralt tema i den varslede handlingsplanen for helhetlig innovasjonspolitik.

2.2.3 Det norske kapitalmarkedet

En studie av etterspørselssiden i kapitalmarkedet, viser at ca. 90% av nyetablerte i Norge må karakteriseres som typiske «levebrødsforetak», med relativt beskjedne muligheter for utvikling ut over det å skape en arbeidsplass for entreprenøren.¹¹ Studien indikerer at det private kapitalmarkedet dekker finansieringsbehovet til disse foretakene.

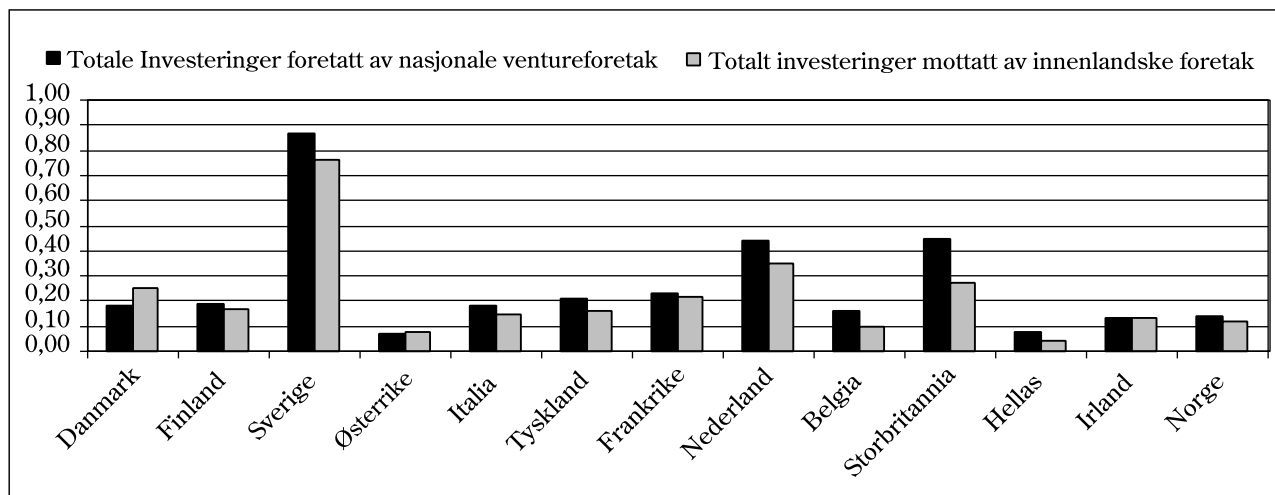
Studien viser at nyetablerte «vekstforetak» opplever mangel på tålmodig og kompetent risikokapital som et problem. At markedsaktører opplever mangel på risikofinansiering som et problem, kan imidlertid skyldes at prosjektene ikke har tilstrekkelig forventet lønnsomhet i forhold til risiko. I tillegg indikerer studien at nyetablerte vekstforetak underfinansieres i samfunnsøkonomisk forstand, dvs. at prosjekter som burde vært realisert ikke får finansiering, eller blir uforholdsmessig

⁸ Gundersen: FoU og innovasjon i norske regioner. Rapport 2002/26.

⁹ Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer 2001. Norges forskningsråd.

¹⁰ Kolvereid og Oftedal: Global Entrepreneurship Monitor. Entreprenørskap i Norge 2002.

¹¹ Nærings- og handelsdepartementet 2002: Kapitalmarkedet for nyetablerte foretak.



Figur 2.1 Investeringer foretatt av ventureforetak i 2001 i prosent av BNP¹

¹ Beregninger basert på årsrapport 2002 fra European Venture Capital Association (EVCA)

dyre å finansiere, på grunn av skepsis hos finansieringssiden. Dette forsterkes av at mange bedrifter opplever økonomisk risiko som et hinder for innovasjon.

Det framkommer nokså entydige signaler fra markedsaktørene om at såkornfinansiering er særskilt problematisk. Det er ifølge disse mangelfullt med effektive virkemidler for å drive nyskappingsprosjektene fra idéstadiet til det som kan kalles et investeringsklart prosjekt.

Bankene synes i henhold til studien å være relativt lite engasjert innenfor nyskapsfeltet. Det er stort sett de regionale bankene som i noen grad satser på dette området. For å gi lån til risikofylte prosjekter vil bankene være opptatt av at det er private investorer eller profesjonelle eiere involvert.

Ventureforetak og private investorer er en viktig risikokapitalkilde for nystartede vekstforetak. Mange av de private investorene har klare preferanser i retning av investeringer i tidlig fase i foretak i geografisk nærhet og er dermed svært viktig for tilgangen på risikokapital i de aller tidligste fasene. Investorer og gründere opplever at det kan være vanskelig å komme i kontakt med hverandre, og det mangler i stor grad nettverk som kan knytte disse gruppene sammen.

Venturemarkedet er svært konjunkturfølsomt. Avhengig av rådende økonomiske konjunkturer vil årlige direkte investeringer i små og mellomstore bedrifter anslagsvis være et sted mellom 3,5 og 7,5 mrd. kroner.

Private investorer opererer relativt lokalt, men det er god geografisk spredning på investorene. Ventureforetakene har i liten grad geografiske begrensninger, men investeringene er i stor grad konsentrert til visse regioner. Dette skyldes trolig at foretakene har høye avkastningskrav og fokuse-

rer på visse næringer eller teknologier. Det gjør at prosjekttilfanget blir begrenset til å komme fra noen få regioner, hvor Oslofjordregionen, Bergen, Trondheim, Sørvestlandet og Sunnmøre er fram-tredende. Den regionale fordelingen av ventureforetakenes investeringer er muligens en indikator på hvor de mest vekstkräftige nye bedriftene er lokalisert.

Figur 2.1 viser at den norske venturenæringen, målt i investeringsaktivitet, er relativt liten i forhold til våre nordiske naboland. For Norges del gikk ca. 15 % av ventureforetakenes investeringer utenlands i 2001. Brorparten av disse investeringene gikk til USA.

Ventureforetak maksimerer avkastning og minimerer risiko som regel gjennom å avgrense investeringsaktiviteten til teknologiske nisjer. Siden Norge har en relativt sett lite utbygd venturenæring, er risikoen større for at gode prosjekter ikke får finansiering. Dette skyldes at kapitaltilbyderne mangler kompetanse og innsikt til å vurdere og følge opp prosjekter som faller utenfor ventureforetakenes avgrensede segmenter.

2.2.4 Konsekvenser for utforming av virkemidlene

Beskrivelsene ovenfor viser at det er stor forskjell på den innovative aktiviteten i ulike deler av norsk næringsliv. En relativt liten andel av foretakene står for en høy andel av innovativ aktivitet. Det kan derfor ligge et betydelig potensial for verdiskaping som kan utløses dersom flere bedrifter iverksetter slik aktivitet.

Ulike deler av næringslivet støter gjennomgående på mange av de samme hindringene for innovasjon, for eksempel mangel på kvalifisert per-

sonell, vanskelige organisatoriske forhold og høy økonomisk risiko. Dette tyder på at virkemidler rettet mot nettverksbygging og samspill bør prioriteres, samtidig som kompetanseheving og finansiering i tidlig fase må vektlegges. Opplevelsen av disse hindringene kan variere mellom ulike deler av landet, noe som må gjenspeiles i virkemiddelbruken.

Dersom Norge skal kunne nå målsettingen om å ha FoU-investeringer på gjennomsnittlig OECD-nivå i 2005, er det særlig viktig at virkemidlene innenfor næringsrettet forskning bidrar til å utløse privat FoU-innsats. Dette skal skje både gjennom direkte virkemidler og ordningen med skattefradrag for FoU-virksomhet.

2.3 Et teoretisk utgangspunkt

Økonomisk teori kan bidra til å gi en forståelse av hvordan direkte virkemidler bør innrettes. Teorigrunnlaget som presenteres kan si noe prinsipielt om i hvilke tilfeller direkte virkemidler bør benyttes for å øke den økonomiske verdiskapingen, og det kan si noe om hvordan virkemidlene bør innrettes for dette formålet. Det teorien ikke kan si noe om, er hvor i den norske økonomien det er behov for virkemidler, om bruk av virkemidler vil være regningssvarende eller hvor stor doseringen bør være. For å besvare slike spørsmål må en basere seg på kunnskap om norsk økonomi og næringsliv, erfaringer fra virkemiddelbruk og praktiske avveininger. I NOU 2000:7 Ny giv for nyskaping (Hervik-utvalget) gis det en forholdsvis bred drøfting av det teoretiske grunnlaget for virkemiddelutforming.

I det teoretiske grunnlaget innenfor samfunnsøkonomien som søker å forklare hvordan konkurranseevne og verdiskaping oppnås, er særlig to hovedretninger sentrale. Den første er det *nyklassiske* teorigrunnlaget som de siste tiårene har lagt premissene for næringspolitikken. Den andre retningen er en nyere teoriretning som kan kalles *innovasjonsteori*. Innovasjonsteoriene blir i økende grad brukt i forbindelse med nærings- og kunnskapspolitikken internasjonalt, blant annet av OECD. De to teoretiske utgangspunktene gir langt på vei sammenfallende politiske implikasjoner, men gir noe ulik begrunnelse og underbygger litt ulike utforminger eller virkemåter for virkemidlene.

Nyklassisk teori

Etter teorien er private markeder under gitte betingelser i stand til å frambringe økonomisk effektivitet og nå en likevektstilstand, der maksimal verdi-

skapning oppnås. Det finnes imidlertid mange situasjoner der disse betingelsene ikke er oppfylt. Slike situasjoner kalles markedssvikt, og kan i hovedsak oppstå der det eksisterer

- eksterne virkninger,
- offentlige goder,
- ukomplette markeder,
- informasjonssvikt,
- ufullkommen konkurranse eller
- makroøkonomisk ubalanse (arbeidsledighet og inflasjon).

Det kan være en rolle å spille for det offentlige når man kan påvise en slik svikt i markedet, dersom det offentlige kan korrigere markedssvikten og øke økonomiens effektivitet.

Innovasjonsteori

De teorier som kan sammenfattes under overskriften innovasjonsteori har et annet utgangspunkt enn nyklassisk teori, nemlig studier av innovasjonsprosesser og konkurranseforhold. Innovasjonsteorien tar utgangspunkt i at innovasjon er en helt sentral prosess i verdiskapingen og nødvendig for å sikre konkurransefortrinn, og vektlegger i særlig grad kunnskap og kompetanse. Videre legger teorien vekt på at innovasjon ofte er basert på midlertidige monopoler (bedrifter som skaffer seg konkurransefortrinn), og skjer i et dynamisk samspill mellom mange aktører. Effektiv konkurranse er en hoveddrivkraft i denne dynamikken. I nyklassisk teori knyttes markedssvikt mot en statisk tilstand. I innovasjonsteoriene legges det vekt på dynamisk utvikling, der de bedrifter som er først ute med noe nytt gir impulser til videre vekst.

For å fremme innovasjon er det derfor avgjørende at myndighetene legger til rette for effektiv konkurranse. I tillegg er det viktig å stimulere til samspill og læring, blant annet ved å fjerne hindringer for dette. Man ser også at noen teknologier eller virksomheter gir opphav til større innovative sprang enn andre.

Sammenfall i anbefalinger fra ulike teoriretninger

Langt på vei er det sammenfall i anbefalingene fra innovasjonsteori og nyklassisk teori. Ifølge begge retningene er både forskning og utvikling, koordinering/nettverksbygging, rådgivning/veiledning, infrastruktur og finansiering i tidlig fase viktige fokusområder for offentlige virkemidler.

Forskjellen mellom de to hovedretningene går mest på hvilke spørsmål de besvarer. Mens nyklassisk teori særlig kan begrunne *hvilke* områder næringspolitikken bør virke på gjennom innsikt i mar-

Boks 2.2 Maritim suksess i Trondheim

Ved Leiv Eiriksson Inkubator (LEI) er det startet opp en spennende bedrift, Lodic AS, som utvikler programvare for hjelp til bygging og drift av skip og rigger.

Inkubatoren er utviklet og finansiert av SIVA, som nå har et overordnet ansvar for 16 inkubatorer spredt over hele landet. Årlig etableres det en rekke høyteknologiske bedrifter med utsping fra miljøene i og rundt de etablerte inkubatorene.

Leiv Eiriksson Nyfotek (LEN) står for den daglige ledelse av inkubatoren. I LEN er SIVA en aktiv medeier sammen med bl.a. NTNU, SINTEF og Marintek.

Inkubatoren bistår de nyetablerte bedriftene med veiledning og råd om formelle forhold i forbindelse med selskapsdannelse, hjelp til å skaffe såkorn-/venturekapital, samt kontorfasiliteter.

Lodic AS har sitt utspring fra det høyteknologiske forskningsmiljøet med basis i NTNU og SINTEF i Trondheim og stammer direkte fra aktivitet rundt Marintek. Lodic AS sine hovedeiere

er de ansatte 45%, Marintek 25%, Jebsen Management 20% og SåkornInvest Midt-Norge 10%.

Inkubatoren har hjulpet til å utvikle Lodic gjennom:

- rimelig husleie ved oppstart
- egen mentor gjennom inkubatorleder m.fl.
- hjelp til finansiering i bl.a. SåkornInvest Midt-Norge
- styrekompetanse
- tilgang til etablert innovasjonsnettverk (SIVA, Leiv Eiriksson Senter, NTNU etc.)
- administrativ støtte gjennom sekretær, administrering, innkjøpsordninger etc.

Lodic er et godt eksempel på det viktige og nyttige samspillet mellom næringsliv, FoU og virkemiddelapparat her representert ved hhv. bedriften, NTNU/SINTEF og SIVA/LEN. Lodic AS har nå etablert samarbeid med en rekke nøkkelpartnere på globalt nivå, og har aktivitet både i Trondheim og Bergen.

kedene, har innovasjonsteorien et sterkere fokus på *hvordan* politikken og virkemidlene bør innrettes gjennom innsikt i hva som hemmer og fremmer innovasjon og konkurranseevne i næringslivet.

Den nyklassiske teorien fokuserer klarere på den enkelte bedrift, mens innovasjonsteorien er mer opptatt av samspill og læring i grupper og miljøer. Derfor bør det være mulig å hente kunnskap fra begge retningene, og på den måten få et bedre samlet teoretisk grunnlag for den direkte virkemiddelbruken.

2.4 Klynger og næringer

Innovasjon skjer i store deler av næringslivet, og gode ideer, prosjekter og næringsmiljøer finnes og kan oppstå mange steder. Noen ganger blir produkter, prosesser og ideer om nye markeder til i etablerte bedrifter eller næringsmiljøer. Andre ganger kommer slike ideer fra helt andre steder. Det er ikke myndighetene gitt å kunne forutsi hvilke næringer som vil være de mest vekstkraftige i framtiden. Likevel har Norge noen naturlige fortrinn som sannsynligvis vil være viktige for velferden. Olje- og gassreservene og fiskeressursene peker seg ut. En videreutvikling av næringsklyngene som er etablert med basis i disse ressursene repre-

senterer et betydelig potensial for verdiskaping, sysselsetting og internasjonalisering. Blant annet på bakgrunn av vurderinger om framtidig verdiskaping er det utpekt fire tematiske satsingsområder innen norsk forskning. De fire prioriterte områdene er marin forskning, informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), medisinsk og helsefaglig forskning og forskning i skjæringsfeltet mellom energi og miljø.¹² Satsingen på forskning på disse områdene bør på sikt føre til at mange ideer med stort verdiskapingspotensial blir utviklet. Det er viktig at virkemiddelapparatet her er helhetlig, slik at det finnes virkemidler rettet mot kommersialisering av ideer fra disse miljøene. Likevel bør virkemiddelapparatet også arbeide med prosjekter og programmer i resten av næringslivet. Virkemidlene skal være innrettet slik at de kan fange opp gode ideer uansett hvor de kommer fra.

2.4.1 Klynger i økonomien

Eksistensen av klynger kan medføre at økonomien blir mer effektiv, og denne effektivitetsøkningen kan gi fordeler for mange. Den kan være opphav til høyere kapitalavkastning, gi høyere lønn til noen få eller mange arbeidstakergrupper eller øke sys-

¹² Jf. Stortingets behandling av St.meld. nr. 39 (1998-99) Forskning ved et tidsskille.

selsettingen. Klynger er ofte selvforsterkende, det vil si at én bedrifts valg påvirkes av en annen bedrifts valg. Når disse valgene gir økt lønnsomhet, kommer aktørene i klyngen inn i en positiv spiral.

Klynger kan ha sin basis i for eksempel bransjer, naturressurser, regioner eller teknologier. Lokalisering i nærheten av hverandre øker ofte klyngeeffektene. Det vil i slike tilfeller ofte danne seg sterke miljøer som gjør det attraktivt for andre å lokalisere sin virksomhet i samme område. Andre klynger er mindre preget av geografisk nærhet, gjerne teknologisk baserte klynger.

Nærings- og regionalpolitikken bør ta sikte på å skape vilkår som gjør at klynger kan utvikle seg over hele landet. Noe av det som kjennetegner sterke klynger, er at de har krevende kunder i flere land, og at teknologiutvikling og bedriftsoppkjøp gjerne foregår over landegrensene. Et internasjonalt orientert næringsliv og framvekst av sterke regionale eller nasjonale klynger er derfor to sider av samme sak.

For å gjennomføre en politikk med direkte virkemidler overfor klynger, trengs informasjon om hvorfor klyngegevinster oppstår, hvordan klynge-ene kan identifiseres (for eksempel på grunnlag av bransje, teknologi eller naturressurser) og hva som er klyngens geografiske kjennetegn. Det betyr at utforming av politikken er krevende, men både forskning og erfaring fra virkemiddelapparatet, næringsliv og myndigheter kan gi viktige bidrag til denne prosessen. Virkemidler overfor klynger bør først og fremst være rettet mot kimer til nye klynger og klynger som har potensial for større verdiskaping.

Det å rette virkemidlene inn mot klynger eller andre næringsmiljøer, krever at premissene som legges til grunn for hvilke systemer man prioriterer er så velfunderte, objektive og holdbare som mulig. Denne proposisjonen tar sikte på å legge slike premisser, men ikke å foreta de konkrete prioriteringene. Virkemiddelapparatet og regionale partnerskap, i samspill med forskning og næringsliv, er best i stand til å gjøre disse prioriteringene. Ved å trekke opp målsettinger og gi klare premisser og kriterier for hvordan målsettingene skal nås, kan den nasjonale innovasjonspolitikken gi virkemiddelapparatet og regionale partnerskap den rette snor de trenger på sine nivå.

2.5 Innspill fra offentlige og private aktører

Nærings- og handelsdepartementet innhentet våren 2002 uttalelser om det framtidige virkemiddelapparatet fra 35 ulike organisasjoner, 16 virkemid-

delinstitusjoner og et antall andre aktører. Uttalelsene dekket et bredt spekter av spørsmål, og har vært en viktig del av underlaget for arbeidet med proposisjonen.

Blant organisasjonene er det stor samstemmighet om at virkemidlene bør dreies mer i retning av FoU, kompetanse og kommersialiseringsfasen. Det anses som viktig at virkemiddelapparatet fremmer gode innovasjons- og verdiskapingsmiljøer, særlig med vekt på bedre samspill mellom næringslivet og universitets- og høyskolesektoren. Mange understreker at virkemiddelapparatet bør bli slankere og mer fokusert enn i dag. Videre trekker flere fram at det må ta mer utgangspunkt i hvilket næringsliv vi bør ha i morgen enn i hva vi har i dag.

2.6 Premisser for virkemiddelbruk

De generelle rammevilkårene skal være konkurransedyktige og stabile. Dette er nødvendig for å legge til rette for høyest mulig verdiskaping. Rammevilkårene skal sørge for at markedene fungerer godt og at det er en effektiv ressursutnyttelse i økonomien. Flest mulig bedrifter bør klare seg uten støtte fra virkemiddelapparatet, bl.a. fordi offentlig medvirkning gir konkurransevridninger. På en del områder trengs det likevel direkte virkemidler for å øke verdiskapingen i konkrete prosjekter og nå andre politiske målsettinger.

Virkemiddelapparatet skal operere på brukernes premisser. Innretningen av virkemidler, organiseringen av distrikts- og utenlandskontorer, søknadsprosedyrer og Internett-løsninger skal gjøres med brukernes beste for øye. Alle virkemidler skal i så stor grad som mulig være tilgjengelige fra ett sted. Brukervennlighet betyr imidlertid ikke at alle brukeres ønsker skal tilfredsstilles. I noen tilfeller bør virkemiddelapparatet introdusere nye virkemidler som ingen har etterspurt fordi det ser behov og potensial som den enkelte ikke ser selv. For eksempel vil mange mindre og nye bedrifter ikke alltid ha oversikt over all den kompetanse de trenger. I slike tilfeller kan institusjonene både bidra med veiledning basert på erfaring og opprette kontakt med FoU-miljøer, designere, investorer eller andre.

Virkemidlene skal korrigere for markeds- og systemsvikt og utløse samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. I mange situasjoner vil bedrifter innrette seg på en annen måte enn det som gir høyest mulig verdiskaping. Dette kan for eksempel skje når det investeres for lite i forskning og utvikling på grunn av at bedriftene ikke får hele gevinsten selv. Virkemidlene skal fokusere på dyna-

mikken i næringslivet, uten å virke unødig konkurransevridende. Gevinstene ved statlige virkemidler må være høyere enn kostnadene ved å tilby slike virkemidler.

Næringslivets utfordringer og prioriteringer varierer rundt omkring i landet. Virkemidlene må derfor kunne benyttes på ulike måter og tilpasses lokale og regionale forhold. Ofte vil det kreves en

annen dimensjonering av virkemiddelbruk i distriktene enn i sentrale strøk.

Virkemidlene skal bidra til at markedene kan fungere bedre, men skal ikke erstatte velfungerende private løsninger. Virkemiddelapparatet skal derfor utløse private ressurser, og bidra til å trekke private aktører med i partnerskap.

3 Mål og målgrupper

Regjeringen legger opp til at både nærings- og regionalpolitikken skal ha økt fokus på innovasjon. Arbeidet med å fornye virkemiddelapparatet tar utgangspunkt i at de næringsrettede virkemidlene må sees som instrumenter i en innovasjonspolitisk sammenheng. Mens gode rammebetingelser skal sørge for økt innovasjon i bredden av norsk næringsliv, skal virkemiddelapparatet bidra til å utløse konkrete prosjekter med potensial for verdiskaping. Målrettingen av de direkte virkemidlene for næringslivet skal medføre en klarere avgrensning og prioritering av innsatsen, slik at virkemidlene blir effektive verktøy for innovasjonspolitikken. Det sentrale målet for virkemiddelapparatet skal være *å bidra til økt innovasjon i næringslivet over hele landet.*

En slik målformulering muliggjør konkrete vurderinger i forhold til hvilke brukere virkemiddelapparatet skal rette seg mot, og hvilke oppgaver apparatet bør prioritere. Regjeringen legger til grunn at virkemiddelapparatet skal søke å prioritere sin virksomhet inn mot følgende tre fokusområder:

- Forskning og kompetanseheving
- Idé-, utviklings- og kommersialiseringsfasen
- Internasjonalisering

Innenfor rammen av disse fokusområdene er det betydelig rom for prioritering av målgrupper, virkemidler og arbeidsmåter. Fokusområdene og målgruppene som er omtalt under er valgt både fordi de er viktige for samlet innovasjonsevne, og fordi offentlige virkemidler kan øke verdiskapingen på disse områdene.

Hensikten med å etablere fokusområdene er å sørge for at apparatet i større grad trekker sammen i retning av et felles mål om å styrke innovasjonen i næringslivet. Innenfor alle fokusområdene skal virkemiddelapparatet bidra til bærekraftig utvikling, integrere hensynet til effektive miljømessige løsninger og fremme bedrifters konkurransekraft basert på miljømessige fortrinn.

3.1 Forskning og kompetanseheving

Det er av stor betydning for framtidig verdiskaping at man bygger opp en bred norsk kunnskapsbase. Sterke miljøer innenfor både grunnforskning og næringsrettet forskning er avgjørende for å holde kontakt med den internasjonale kunnskapsfronten, noe både det eksisterende næringslivs innovasjonsevne og det ufødte næringsliv er avhengig av. Virkemiddelapparatet spiller en viktig rolle i forhold til å bedre samspillet mellom forskningsmiljøene og næringslivet. Ordningen med skattefradrag for bedrifters FoU-investeringer (Skattefunn) har som mål å stimulere både til økt forskningsinnsats i næringslivet og styrket samarbeid mellom bedrifter og FoU-miljøer. Ordningen ble innført i 2002, og er fra og med 2003 utvidet til å omfatte alle bedrifter. Det drives i dag forskning og utvikling på en lang rekke områder i både private og offentlige forskningsinstitusjoner som er av betydning for bedriftene og for innovasjonsevnen i næringslivet. Det er imidlertid svært viktig at forholdene er lagt til rette for at ideer og oppfinnelser i disse miljøene blir kommersialisert. Virkemiddelapparatet må i denne sammenheng styrke sitt fokus på koblinger mellom forskningsmiljøer, investorer og bedrifter.

I en innovativ økonomi er kunnskapsnivået i bedriftene en kritisk faktor. Virkemiddelapparatet skal bidra til at næringslivet har tilgang til relevant kompetanse, enten dette gjøres i form av informasjon og rådgivning fra apparatets institusjoner, eller at det på annen måte formidles kompetanse til bedriftene.

3.2 Idé-, utviklings- og kommersialiseringsfasen

Kommersialisering handler om å utnytte ideer eller kunnskap forretningsmessig. For å øke graden av innovasjon og nyskaping i norsk næringsliv, må det bli lettere å introdusere nye ideer eller ny kunnskap med kommersielle muligheter i form av produkter eller tjenester i markedet.

Behovet for å stimulere til kunnskapsintensiv næringsvirksomhet gjør spesielt kommersiell ut-

Boks 3.1 Norsk panteautomat for tysk returemballasje

Tyskland innførte fra 1. januar 2003 pant på engangsemballasje for drikkevarer, og innen 1. oktober må et helhetlig pantesystem være på plass. Dette vil skape et enormt behov for panteautomater. I følge eksperter kan markedet komme til å vokse til 35 000 enheter i løpet av kort tid etter innføringen av den nye loven.

Repant AS er en ny aktør på markedet for automater for returemballasje med pant. Selskapet har nylig lansert sin nye returautomat i markedet, og har sikret seg et fotfeste i de nordiske land. Repant ser imidlertid på Tyskland som sitt hovedmarked, og planen er å bli en betydelig leverandør i markedet innen 2006.

Som et ungt og lite selskap er Repant ennå ikke i besittelse av alle de ressurser og den kompetanse som kreves for å lykkes i Tyskland. Selskapet kunne likevel ikke vente med en etablering nå som markedet åpnes. Det var

nødvendig med umiddelbar tilstedeværelse i markedet og dessuten sterke tyske partnere.

Gjennom Entreprenørskapsprogrammet i Norges Eksportråd har Repant fått tilgang til tjenester som sikrer rask og kompetent tilstedeværelse til en lav kostnad, samt identifisering av en partner som kan komplementere Repant med distribusjonskanaler og kunderelasjoner. Eksportrådet har dessuten kunnet bidra gjennom kontakt og nettverksbygging mot myndighetene, noe som har hatt særlig stor betydning i et sterkt politisk dominert nisjemarked.

I løpet av noen måneder har Repant etablert selskap i Tyskland, med kontor i Eksportrådets Startsender, hvor lokale rådgivere håndterer selskapets kontakt mot markedet og forbereder det videre markedsføringsarbeidet. Repant har videre deltatt på EUROSHOP – messen, hvor automatene møtte stor interesse.

nyttelse av forskningsresultater relevant, enten det er snakk om et produkt eller en prosess som kan forventes å kaste av seg økonomisk. For virkemiddelapparatet er det en utfordring å få forskere og forskningsinstitusjoner til å kommersialisere flere ideer. De nylige endringene i Universitets- og høyskoleloven og i Arbeidstakeroppfinningsloven kan bidra til dette, jf. omtale i kapittel 2. Det er også et mål å øke kommersialiseringen av ideer fra privat næringsliv og offentlig sektor for øvrig.

I vid forstand omfatter kommersialisering hele veien fra unnfangelse av en idé og fram til produktet er etablert på markedet. Virkemiddelapparatet skal bidra til at det støtteapparat som trengs i forbindelse med kommersialisering er tilgjengelig for entreprenører og små bedrifter som opplever at etableringskostnader og risiko gjør prosessen vanskelig. På markedssiden innebærer kommersialisering dessuten ofte at virksomheten må internasjonaleseres på et tidlig stadium, noe som kan være svært krevende, ikke minst finansielt. Et godt støtteapparat må derfor bidra til formidling av både kapital og risikoavlastning, patentering og markedskompetanse.

3.3 Internasjonalisering

Globaliseringen gir næringslivet nye muligheter og markeder. Samtidig medfører globalisering stadig sterkere konkurranse for næringslivet, både ute og i hjemmemarkedene. Bedriftene opplever

ikke bare at varer og tjenester, men også at kunnskap, kompetanse og teknologi beveger seg uavhengig av landegrenser.

Eksposeringen for internasjonal konkurranse bidrar gjerne til å fremme en bedrifts innovasjonsevne, fordi innovasjon og nyskaping er nødvendig for å overleve. Tilgang til nødvendig kunnskap og teknologi er dermed blitt viktige konkurransefaktorer. Dette stiller nye krav til virkemiddelapparatets kompetanse, organisering og arbeidsmåter.

Virkemiddelapparatet skal bidra til verdiskaping gjennom økt innovasjon i norsk næringsliv. Vektleggingen av den internasjonale dimensjonen i arbeidet vil være kritisk for å kunne bidra til et konkurransedyktig og innovativt næringsliv. Apparatet vil måtte prioritere sin innsats rettet mot internasjonalt forskningssamarbeid, kunnskapsutveksling, teknologioverføring og nettverksbygging.

Som fokusområde for hele virkemiddelapparatet vil internasjonalisering fremdeles omfatte oppgaver knyttet til mer tradisjonell eksportfremme, som informasjon og veiledning, profilering og dørråpning. Fokuset for denne delen av virksomheten bør særlig rettes mot nye markeder for norske bedrifter. Myndighetene har også et ansvar for finansielle støtte- og garantiordninger for eksportbedrifter. I tillegg kan virkemidlene innen bistands- og utviklingssamarbeidet spille en viktig rolle for næringslivets muligheter for internasjonalisering i utviklingsland.

Innovasjon skjer ofte på en lokal arena basert på regionale forutsetninger og med nødvendige koblinger til regionale, nasjonale og internasjonale nivåer. Med et slikt utgangspunkt er det viktig at virkemiddelapparatets tjenester knyttet til internasjonalisering også har en regional forankring. Å koordinere den distriktbaserte virksomheten og det internasjonale arbeidet vil være helt sentralt.

3.4 Målgrupper

Brukerne må stå i sentrum når virkemidlene for næringslivet og apparatet som forvalter dem skal utformes. Derfor er det viktig, både med tanke på innretning og forvaltning av offentlige virkemidler, at man er tydelig på hvem virkemidlene er rettet mot og hvilke behov de skal ivareta. En slik tydeliggjøring av målgruppene vil gjøre det lettere å fokusere innsatsen for de som forvalter virkemidlene. Dette vil igjen øke virkemidlenes verdi for målgruppene. Ønsket om hensiktsmessig forvaltning og en brukervennlig kundefront forutsetter altså at man er tydelig på hvem virkemidlene er rettet mot.

I det følgende omtales de gruppene av brukere som det legges opp til at virkemiddelapparatet skal prioritere. I arbeidet overfor alle målgrupper skal virkemiddelapparatet legge vekt på å fremme kvinners deltakelse i næringslivet. Dette er viktig for å skape større mangfold og økt kreativitet.

3.4.1 Entreprenører

Entreprenører, enten de kommer fra bedrifter, forskningsmiljøer eller er selvstendig næringsdrivende, utgjør en viktig gruppe. Enkeltpersoners innsats og kompetanse er avgjørende for å få til nyskaping. Entreprenører er ikke rent kalkulerende aktører som først og fremst reagerer på pisk og gulrot. De drives også av nysgjerrighet, gleden ved å prøve ut nye muligheter, vilje til å ta risiko, ønsker om å realisere seg selv eller det å høste sosial anerkjennelse. Det offentlige bør bidra til å utløse mer kreativitet og selvtillit, samt oppmuntre til eksperimentering og skape mer lærings- og handlingsdyktige miljøer. Virkemiddelapparatet skal koble entreprenøren opp mot ulike typer nettverk, og bidra med kompetanse og finansiering.

3.4.2 Unge bedrifter

I likhet med entreprenører er unge bedrifter gjerne utsatt for høye etableringskostnader, mangel på kompetanse og problemer med tilgang til risikovillig kapital. Dette gjør utviklingen av et produkt eller oppstart av kommersiell virksomhet vanskelig.

Ikke desto mindre er disse gruppene svært viktige for nyskapingen og omstillingen i næringslivet. Det er i denne sammenheng viktig å være klar over at også bedrifter som prøver ut nye ideer og ikke lykkes, bidrar til økt innovasjon i næringslivet. Entreprenører og gründere som har mislykkes har ofte tilegnet seg verdifulle erfaringer, og apparatet må bidra til at slik kompetanse kommer til nytte i nye prosjekter. Virkemiddelapparatet bør derfor bistå unge bedrifter i form av tjenester som samlet sett legger til rette for nyskaping og lønnsom virksomhet.

3.4.3 Innovasjonssystemer

Virkemiddelapparatet bør være opptatt av alle de aktørene som inngår i innovasjonssystemet. Både bedrifter, forskningsenheter i private og offentlige forskningsinstitusjoner, samt andre aktører innen kompetanse- og FoU-miljøer og i offentlig forvaltning utpeker seg dermed som målgrupper for virkemiddelapparatets innsats. Det er sentralt å styrke den delen av innsatsen som er rettet mot nettverksbygging og å fremme samarbeid og skape møteplasser mellom bedrifter, kunnskapsmiljøer og nasjonale og regionale myndigheter. Fylkeskommunen vil gjennom det regionale partnerskapet også spille en viktig rolle for å skape nettverk og møteplasser.

Svært mange bedrifter vil ha kontinuerlig behov for omstilling, og høyere innovasjonsaktivitet vil bedre deres konkurransedyktighet. Omstilling og innovasjon i eksisterende næringsliv er derfor en naturlig del av oppgavene knyttet til arbeidet mot innovasjonssystemer.

Videre er det viktig å understreke at innovasjon i stor grad er markedsdrevet. Krav fra kunder om mer avanserte produkter er en viktig kilde til innovasjon. I arbeidet med innovasjonssystemer skal det settes fokus på behovet for kobling av unge bedrifter, forskere og gründere i forskningsmiljøene opp mot aktører som representerer kompetent kapital, markedskompetanse og markedstilgang.

3.4.4 Små og mellomstore bedrifter med store vekstambisjoner og -potensial

I et næringsliv med en stor andel av små og mellomstore bedrifter må nødvendigvis mye av næringslivets vekst og fornyelse skje nettopp her. Små og mellomstore bedrifter er ofte mer sårbare overfor endringer i markedet og mer avhengige av riktig «timing» av aktiviteter som markedsintroduksjon og internasjonalisering enn større bedrifter. Til dette kommer at det er de små og mellomstore bedriftene som har mest begrensede ressur-

ser, finansielt og kompetansemessig, til å gjennomføre krevende prosesser knyttet til innovasjon og internasjonalisering.

For å få størst mulig effekt i form av vekst og innovasjon i næringslivet, bør virkemiddelapparatet rette et ekstra fokus mot små og mellomstore bedrifter med ambisjoner om og potensial for vekst. Når det skal legges økt vekt på å se innovasjon og internasjonalisering i sammenheng, er det videre naturlig at små og mellomstore bedrifter med internasjonalt potensial gis særlig prioritet innenfor et offentlig tilbud.

3.4.5 Forskere og FoU-miljøer i næringslivet og i forsknings- og utdanningsmiljøer

Gitt den betydning næringsrettet forskning har for innovasjonskraften i næringslivet, bør forskere og

grupper av forskere være en egen målgruppe. Mens store selskaper ofte har egne FoU-divisjoner, er næringslivet sett under ett preget av mange små og mellomstore bedrifter, som i liten grad har anledning til å drive egen forskningsvirksomhet. For mange av disse vil mulighetene for å kunne koble seg opp mot eksterne forskningsmiljøer være avgjørende, enten man har behov for å ansette personer med relevant kompetanse, ny kunnskap fra samarbeidsprosjekter, ny teknologi, eller kontakt opp mot nasjonale og internasjonale nettverk av eksperter.

For å nå målet om økt innovasjon i næringslivet, skal de direkte virkemidlene bidra til at denne målgruppen har tilgang til offentlig informasjon, rådgivning og finansiell støtte. Virkemidlene skal supplere den kapital og kompetanse som er tilgjengelig i det private markedet.

4 Virkemiddeltyper

I dette kapitlet beskrives ulike grupper av virkemidler som virkemiddelapparatet har til rådighet. Omtalen viser bredden i det spektret av virkemidler som brukerne kan dra nytte av. Mot slutten omtales noen særskilte forhold.

Virkemidler i tradisjonell forstand innbefatter finansielle instrumenter og ulike former for tjenester. Eksempler kan være risikolån og bedriftsrådgivning. I en mer utvidet betydning rommer dette begrepet også andre måter å nå bedriftene på enn gjennom direkte tilførsel av slike tjenester. Nettverksbygging og forhandlinger om utsetting av det operative ansvaret for et virkemiddel til en privat aktør, er begge eksempler på arbeidsmåter som skiller seg fra de tradisjonelle virkemidlene.

Innovasjon er komplekse prosesser hvor mange ulike aktører er involvert. Kunder har forskjellige utfordringer og behov. Det er derfor behov for både de tradisjonelle virkemidlene rettet mot enkeltbedrifter og virkemidler rettet mot grupper av bedrifter. Et slikt syn understøttes av de forslag som ble framsatt av Hervik-utvalget.¹ Utvalget foreslo å innføre en ordning med skattefradrag for FoU-virksomhet parallelt med en styrking av flere forskjellige direkte virkemidler.

Når myndighetene går inn for å fokusere sin bruk av de næringsrettede virkemidlene, bør dette skje på et overordnet nivå. Først og fremst gjøres dette ved å peke ut fokusområder og målgrupper, som beskrevet i kapittel 3. Konkrete valg mellom ulike typer av virkemidler må sees i forhold til brukernes behov, og det er i samspill mellom virkemiddelapparatet og brukerne at dette bør avgjøres. Virkemidlene må også tilpasses målgruppene som skal prioriteres høyest, og det er i den sammenheng en utfordring at nytt næringsliv kan ha andre ønsker og behov enn mer tradisjonelle bedrifter. Behovene er ulike alt etter hvor i landet man finner seg, og vektleggingen av enkeltvirkemidler vil kunne variere tilsvarende. Virkemiddelapparatet bør på denne bakgrunn ha et bredt spekter av virkemidler til rådighet.

Virkemiddelbruken og ressursinnsatsen på enkeltområder må inngå i en helhetlig vurdering. Vir-

kemidlene må utfylle hverandre slik at det ikke oppstår hull i tilbudet. Dersom et eller flere virkemidler mangler, blir effekten av de andre virkemidlene mindre. Dette gjelder også bevilgningene til de enkelte poster i statsbudsjettet. Som et eksempel vil det være vanskelig å få fullt utbytte av en satsing på næringsrettet forskning, uten å ha en tilstrekkelig ressursinnsats for kommersialisering av ideene fra slik forskning.

4.1 Arbeidsmåter

Det framtidige virkemiddelapparatet skal arbeide mer systemorientert, rettet mot nettverk, innovasjonsmiljøer og klynger. Dette er basert på en erkjennelse av at innovasjon sjelden foregår i isolasjon, men i samarbeid mellom bedrifter, for eksempel i et kunde-leverandør forhold, mellom bedrifter og kunnskapsmiljøer, med finansieringsinstitusjoner og mellom næringsliv og virkemiddelapparatet. En rapport STEP-gruppen har utarbeidet understreker dette. Her heter det at «innovasjonssamarbeid er svært utbredt, spesielt i forbindelse med prosessinnovasjoner».² Det må derfor velges virkemidler som fungerer i forhold til hverandre og grupper av aktører.

Gjennom en kombinasjon av virkemidler rettet mot enkeltbedrifter og virkemidler rettet mot nettverk av bedrifter kan virkemiddelapparatet utløse mer innovasjonsaktivitet enn ved å bruke virkemidler isolert fra hverandre. Virkemidlene bør settes sammen og doseres ut fra brukernes behov og regionale forutsetninger.

Økt innovasjonstakt krever en mer proaktiv arbeidsform fra virkemiddelapparatets side, noe Stortinget slo fast for SNDs vedkommende ved behandlingen av St.meld. nr. 36 (2000–2001) SND: Ny giv, ny vekst, nytt næringsliv. Virkemiddelapparatet skal finne prosjekter og nettverk der offentlig medvirkning kan bidra til å utløse økt innovasjon. Det er imidlertid bedriftene selv som må ta ansvaret for å utnytte kommersielle muligheter.

¹ NOU 2000:7: Ny giv for nyskaping.

² Braadland m.fl.: «Innovasjon i norsk næringsliv: En ny oversikt.» 2001.

Virkemiddelapparatets oppgave er å legge til rette for at slike muligheter kan utnyttes.

Brukerperspektivet er viktig når en skal vurdere hvordan institusjonene skal arbeide. Innenfor en systemorientert arbeidsmåte vil det ofte være nettverk og grupper av bedrifter som er «kunder». Denne arbeidsmåten er utfordrende innenfor et tradisjonelt kundeperspektiv, hvor brukeren bl.a. etterspør oversiktighet. Høy kvalitet i brukerfronten, enten denne består av et kontor med saksbehandlere eller en interaktiv Internett-tjeneste, blir spesielt viktig.

4.2 Prioritering og innretning av virkemiddeltypene

Det bør i størst mulig grad være opp til aktørene i virkemiddelapparatet å utforme de enkelte virkemidlene og prioritere mellom dem med utgangspunkt i brukernes behov. Stortinget og regjeringen vil i budsjettprosessen foreta overordnede prioriteringer mellom virkemiddelkategorier og institusjoner. I denne prosessen er det viktig at sentrale myndigheter fokuserer på målene for virkemiddelbruken. Det samme gjelder også fylkeskommunene i deres nye rolle.

Ressursene som stilles til disposisjon må være en del av en langsiktig strategi av hensyn til forutsigbarhet for brukerne. Det er viktig å unngå at satsinger og programmer endres vesentlig midt i en periode, med det resultat at brukerne ikke får forventet gevinst av sine investeringer.

Næringslivet har forskjellige utfordringer i ulike deler av landet. Næringsstrukturen varierer mye. Det betyr at prioritering og dimensjonering av virkemidler også må være forskjellig. Gjennom delegering av myndighet til fylkeskommunene er mulighetene for regionale tilpasninger styrket. Samtidig må kontaktilinjene til nasjonale og internasjonale verdiskapingsmiljøer ikke svekkes. Det er derfor nødvendig at mange tiltak også sees i en nasjonal ramme. Dette er særlig tiltak som må omfatte kunder over hele landet (for eksempel en del programmer), der det er formålstjenlig med nasjonal koordinering, der det er kostnadseffektivt å tilby nasjonale fellesløsninger, og der den enkelte region alene vil ha begrenset kapasitet og kompetanse. Det er særlig hensiktsmessig med nasjonal organisering rundt utvikling av virkemidler, pilotprosjekter og erfaringsoverføring mellom regioner og fra andre land.

Næringslivets utfordringer endrer seg over tid. Virkemidlene må derfor være fleksible i forhold til ulike faser og behov. Videre må det kontinuerlig utvikles nye virkemidler som svarer på brukernes

behov, samtidig som virkemidler bør utvikles når de ikke lenger responderer på behov. Virkemiddel-institusjonene må ha løpende tilbakemelding fra brukerne på hvordan de oppfatter eksisterende virkemidler, og de må ha god kompetanse og kapasitet til å utvikle nye virkemidler. Et velfungerende sett av virkemidler er derfor ikke bare avhengig av nærhet til kundene, men også av kompetente staber i institusjonene som stadig forbedrer tilbudet. I denne sammenheng er gode resultatmålingssystemer og evalueringsrutiner av stor betydning.

Det framtidige virkemiddelapparatet bør utvikle virkemidler innenfor følgende fire kategorier:

- Finansiering
- Rådgivning og kompetansehevende tiltak
- Nettverk og infrastruktur
- Profilering av norsk næringsliv i utlandet

4.2.1 Finansiering

Finansielle virkemidler er ofte nødvendig for å gjennomføre prosjekter som løfter bedriftenes innovasjonsevne. Risikoavlastning for de private investorene og bankene kan bety mye for deres vilje til å delta. Finansielle virkemidler rettes gjerne mot enkeltbedrifter og -prosjekter, og bør kombineres med kompetansepåfyll for bedriften. Flere typer finansiering må kunne benyttes, alt etter prosjektets egenart:

- Tilskudd benyttes til prosjekter med særlig høy risiko og tilsvarende forventet avkastning. FoU, etableringsfasen for gründere og kommersialisering vil være typiske eksempler.
- Lån benyttes i prosjekter med lavere risiko, oftest i samfinansiering med banker og der fysisk pant har lav alternativ verdi.
- Garantier er et hensiktsmessig virkemiddel for å utløse privat lånefinansiering, og bidrar til å involvere private banker i risikofinansiering i større grad. Garantier har vært viktig i en tidlig fase av en ny næring eller klynge og i forbindelse med kredittfinansiering av eksport.
- Egenkapital benyttes i såkorn- og venturefasen, særlig i prosjekter med avansert teknologi og høy risiko der det kreves svært kompetent kapital i form av aktivt eierskap.
- Skatteinsentiver kan brukes for å utløse en ønsket aktivitet, for eksempel FoU, i hele bredden av næringslivet. Virkemiddelet treffer alle bedrifter i målgruppen på automatisk basis.

Det er ikke ønskelig at staten tar direkte eierandeler i bedrifter. Egenkapitalvirkemidlene skal derfor være såkalte fond-i-fond-investeringer, det vil si

Boks 4.1 Norsk Designråd hjelper industribedrifter med ny produktdesign

Bedrifter har ofte dårlig kjennskap til hva en designer kan, hvilke designere de skal velge og hvordan de skal forholde seg til en designer. Norsk Designråd bistår bedrifter med å avklare designbehovet, og finner frem til profesjonelle designere som matcher bedriftens spesifikke behov. Norsk Designråd har en designerdatabase som for tiden inneholder opplysninger om ca. 250 designere/designbyråer. Rådgiverne fra Norsk Designråd bistår når bedriften skal velge designer, og deltar videre på milepælsmøter sammen med bedriften og designerne. Bedrifter som ikke har arbeidet med designer tidligere opplever det som positivt å ha en «nøytral» fagperson å henvende seg til.

Ett eksempel er Ertec AS, som er en underleverandør til fritidsbåtbransjen og produserer bl.a. vindskjermer og takluker. Tvedestrandbedriften har 43 ansatte og en omsetning på 44,8 mill. kroner i 2001. Ca. 45% av omsetningen kommer fra eksport. Bedriften ønsket en forbedring av sitt produkt med hensyn til både funksionali-

tet, sikkerhet, og produksjons- og kostnadsaspekter.

Ertec etablerte i 1999 kontakt med *Designformidling Agder*, som er et samarbeidsprosjekt mellom SND Agder, Norsk Designråd og de to fylkeskommunene. Prosjektlederen i Designformidling Agder besøkte Ertec og avdekket bedriftens designbehov. Bedriften ble videre presentert for tre designere. Prosjektleder i Designformidling Agder var med i møtene mellom bedriften og designerne, og var diskusjonspartner når bedriften valgte designer.

Resultatet har blitt et mer funksjonelt produkt med bedre ergonomi, bedre sikkerhet og består av enklere komponenter. Produktet har også fått en helhetlig identitet med særpreg og tydelig gjenkjennelighet. Ertec har gjennom designprosjektet også fått utviklet bedre prosjektstyringsrutiner. En annen klar fordel er at komponentprisen har blitt redusert med hele 80%. Ertec har fått meget gode tilbakemeldinger fra kunder på de nye produktene.

at statlige midler skal forvaltes av private forvaltningssmiljøer.

De forskjellige finansielle virkemidlene har ulike styrker og svakheter. Det kreves derfor at virkemidler velges bevisst i forhold til de utfordringene som skal løses. Skatteinsentiver treffer en stor del av næringslivet og kan benyttes i tilfeller der det er behov for å stimulere en bestemt aktivitet i hele bedriftsmassen. Samtidig må en vurdere om det er viktige målgrupper som faller utenfor fordi de ikke er i skatteposisjon.

4.2.2 Rådgivning og kompetansehevende tiltak

Et høyt kompetansenivå framstår som stadig viktigere for verdiskapingen. Dette gjelder i høyeste grad også nye og mindre bedrifter som opererer eller skal inn i internasjonale markeder, anvender kompleks teknologi og har høye krav til lønnsomhet.

Kompetansehevende tiltak gir positive virkninger utover de fordeler bedriften selv opplever, bl.a. ved at ansatte som slutter tar med seg kompetansen eller ved at kompetansen bringes inn i ulike samarbeidskonstellasjoner. Dette er en viktig grunn til at det offentlige bør satse på slike tiltak.

Virkemiddelapparatet har en viktig rolle å spille i entreprenørskapspolitikken. Rådgivning og

veiledning ser ut til å få økt betydning, særlig overfor entreprenører. Dette henger sammen med kortere levetid for kunnskap og produkter, raskere teknologisk utvikling og globalisering. Innenfor dette området er det særlig relevant å bruke private operatører. Teknologiformidling og patentering er gode eksempler på områder hvor det offentlige bør drive rådgivning og kompetansehevende tiltak. Statistikk viser at 25-30% av patentsøknader fra norske patentsøkere faller bort fordi de ikke er patentérbare.

4.2.3 Nettverk og infrastruktur

Innovasjon og nyskaping henger nøye sammen med evnen til læring og evnen til å finne fram til relevant kunnskap. Innovasjon skjer som regel i samspill mellom flere aktører. Samarbeid mellom bedrifter, FoU-miljøer og offentlige aktører er ofte sentralt, men de fleste bedrifter har likevel størst utbytte av tett samspill med andre bedrifter. Krevende kunder er en viktig kilde til nye ideer. Et tett og kreativt samspill mellom ulike aktører krever både at det er kultur for å samarbeide og at institusjonelle rammer og infrastruktur er på plass.

Virkemiddelapparatet kan spille en tilretteleggende rolle i forhold til infrastruktur og gi råd om utviklingspartnere til enkeltbedrifter og grupper av bedrifter. Hensikten med tiltak i denne kategori

en er å bidra til utviklingen av innovative miljøer og etablering av møteplasser. Det vil ofte være snakk om initiativ i samarbeid mellom private og offentlige aktører. En del av engasjementene fra virkemiddelapparatets side vil være tidsavgrensede til nettverk og samspill er godt nok etablert. Tilrettelegging for nettverk og infrastruktur er betydningsfullt både på regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Forsknings- og kunnskapspark, inkubatorer og næringshager er eksempler på at det offentlige bidrar til å tilrettelegge fysisk infrastruktur, mens et eksempel på aktuelle typer nettverk er Business Angel Networks (BAN) for private investorer.

4.2.4 Profilering av norsk næringsliv i utlandet

Hvordan Norge og norsk næringsliv framstår i utlandet har betydning for norske bedrifters konkurransevne i internasjonale markeder. Profilering av Norge og norsk næringsliv er imidlertid en oppgave norske bedrifter ikke kan ivareta alene. Norges Eksportråd, Intsok og Norges Turistråd spiller sentrale roller i det offentliges arbeid med å profilere norsk næringsliv internasjonalt. Dette bør tillegges vekt ved framtidig organisering og innretning av virkemiddelapparatet.

Norges omdømme i utlandet har også stor betydning for om Norge oppfattes som et godt land å drive næringsvirksomhet i, og for om norske bedrifter oppfattes som attraktive partnere. Det er derfor viktig å se virkemiddelapparatets arbeid med å profilere norsk næringsliv i utlandet i sammenheng med Utenriksdepartementets arbeid med norgesprofilering.

4.3 Et styrket privat eierskap

Det er regjeringens syn at forholdene bør legges til rette for at det private eierskapet i Norge styrkes. Etablering av nye bedrifter krever kompetent eierskap og ofte en betydelig egenkapitalandel. Særlig gjelder dette bedrifter som ikke har vesentlige fysiske eiendeler å pantsette, men hvor medarbeidernes kompetanse er det absolutt viktigste aktivum.

Generelle rammebetingelser som skatte- og avgiftsnivå, lover og regelverk med mer, påvirker i stor grad investeringsnivået for private investorer. Det er derfor vedtatt høyere avskrivningssatser, fjerning av utbytteskatten, avvikling av investeringsavgiften og innføring av skattefradrag for FoU-utgifter.

Tilgang på risikokapital og skatteinsentiver

Det er viktig at nyetablerere har tilgang på risikokapital, slik at en kan sikre nyskaping og framtidig verdiskaping. Regjeringen legger vekt på å sikre gode generelle rammebetingelser for næringslivet, herunder for risikoinvesteringer og innovasjon. Dette har vært et sentralt hensyn bak de skattelettelsene som er gjennomført de siste årene.

Det regjeringsoppnevnte skatteutvalget, ledet av Arne Skauge, leverte sin innstilling i februar i år. Skatteutvalget legger stor vekt på skattemessig likebehandling av ulike næringer, investeringer og finansieringsformer. Flere av utvalgets forslag kan virke positivt på tilgangen på risikokapital. Utvalget foreslår å halvere formuesskatten, samtidig som ulike formuesobjekter verdsettes mer likt, og å oppheve 10-års-grensen for framføring av underskudd. Utvalgets forslag til aksjonærmodell for beskatning av utbytter og gevinster, kan også påvirke risikoinvesteringene.

I oppfølgingen av utvalgets arbeid, vil det bli lagt vekt på å vurdere virkningene av forslagene på blant annet investeringer og tilgang på risikokapital.

Nettverk av private investorer

Nasjonale og internasjonale studier bekrefter at private investorer spiller en viktig rolle i nyetablerte prosjekter med vekstambisjoner. Samtidig peker disse studiene på at mange investorer ikke finner interessante prosjekter, og at interessante prosjekter ikke finner investorer. For å løse disse problemene har man i en rekke land i Europa og i USA opprettet ulike former for formaliserte møtesteder for investorer og entreprenører, såkalte Business Angel Networks (BAN). De fleste studier av ulike former for BAN har konkludert med at disse har en positiv betydning for tilgangen på privat risikokapital. I en kartlegging i regi av EU-kommisjonen går det fram at det er svært få møtesteder som drives uten private eller offentlige sponsorer, og det har vist seg svært vanskelig å drive BAN på rent kommersielt grunnlag.

Det offentlige bør derfor støtte opprettelse av regionale og nasjonale nettverk av private investorer. Disse nettverkene bør fortrinnsvis etableres i samarbeid med regionale såkornfond, innovasjonsselskaper eller lignende. Det viktige er imidlertid at nettverkene etableres av og med en dedikert gruppe av private investorer. Det offentlige kan også være en mulig sponsor for slike nettverk utover etableringsfasen. Nettverkene må ha en klar regional forankring for å styrke regionale in-

Boks 4.2 Virkemidler for egenkapital til næringslivet

- Argentum Fondsinvesteringer AS er et selskap som investerer i private ventureselskaper (fond i fond-investor). Argentum er opprettet for å styrke tilbudet av venturekapital og for å stimulere utviklingen av norsk venturenæring. Argentum forvalter totalt 2,45 mrd. kroner, og eies av SND og SIVA.
- SND Invest AS er et ventureselskap eid av NHD. Ved Stortingets behandling 6. desember 2001 ble det gitt tilslutning til at det ikke foreligger sterke hensyn som tilsier at staten skal eie SND Invest fremover. Selskapet vil bli solgt til private dersom det oppnås en akseptabel pris.
- Såkornordningen er en låneordning opprettet for å styrke tilbudet av såkornkapital gjennom at det offentlige yter ansvarlige lån og risikoaavlastning til 6 private såkornmiljøer. De offentlige lånene til såkornordningen vil fullt utnyttet være på 390 mill. kroner med tilknyttet tapsfond på 25 pst. av lånebeløpet. Ordningen administreres av SND. Pr. 1. mars 2003 omfatter hele ordningen 716 mill. kroner i privat og statlig kapital.
- Eierandeler i regionale såkorn- og ventureselskaper gjennom SIVA. SIVA har opptil 30 pst. eierandeler i 10 regionale investeringselskaper. Investeringene er gjort for å styrke tilbudet av kompetent kapital og for å styrke regionale venturemiljøer.
- Investeringsfondet for Nordvest-Russland er på 150 mill. kroner og administreres og forvaltes av SND. Fondet kan delfinansiere inntil 49 pst. av en investering, mens et norsk selskap må stille med resten av kapitalen. Fondets dekningsområde er Murmansk, Arkhangelsk og Karelen.
- Investeringsfondet for Øst-Europa er på 120 mill. kroner og administreres og forvaltes av SND. Fondet har omtrent likelydende retningslinjer som investeringsfondet for Nordvest-Russland, men dekningsområdet er alle områder i Sentral- og Øst-Europa som ikke dekkes av sistnevnte fond.
- Norfund er organisert som et særlovsselskap, og er en integrert del av norsk utviklingssamarbeid. Fondet får tilført midler over bistandsbudsjettet, og har pr. 1. mars 2003 en kapitalbase 1.190 mill. kroner. Norfund stiller risikokapital i form av ren egenkapital eller lån til rådighet for virksomheter i utviklingsland. Risikokapital tilføres som direkteinvestering i et selskap eller indirekte gjennom et lokalt investeringsfond. Norfund hadde pr. juni 2002 forpliktet seg til investeringer på 985 mill. NOK.

novasjonsmiljøer og privat eierskap over hele landet.

Såkorn- og venturekapitalvirkemidler

Staten kan bidra til bedre tilgang på egenkapital til risikoprojekter. Statlige virkemidler i såkorn- og venturefasene skal hovedsaklig gå inn på såkalt fond-i-fond-basis. Private miljøer skal stå for forvaltningen av midlene. Gjennom en slik politikk vil en bidra til å bygge opp kompetente og regionalt forankrede kapitalforvaltningsmiljøer. Staten skal ikke investere direkte i enkeltbedrifter. De statlige engasjementene kan både være i form av investeringer i fondene, lån til fondene, garantier eller andre former for medfinansiering.

SND forvalter det statlige engasjementet i såkornordningen. SIVA har egne investeringer i såkorn- og venturefond. Såkorn- og venturefondene inngår som deler av viktige innovasjonssystemer. En koordinert satsing fra det offentlige på dette området vil kunne stimulere til økt innovasjon

gjennom utvikling av møteplasser og nettverk. Argentum Fondsinvesteringer AS investerer i venturefond sammen med private, og er i dag eid av SND og SIVA med halvparten hver.

I boks 4.2 gis en oversikt over Nærings- og handelsdepartementets virkemidler for egenkapital til næringslivet.

4.4 Distriktsrettede fond

Regjeringen fremmet i St.prp. nr. 1 (2002-2003) for Nærings- og handelsdepartementet forslag om å opprette nye distriktsrettede fond. Stortinget sluttet seg til forslaget. Ordningen skal benyttes i det distriktspolitiske virkeområdet, men kan også benyttes utenfor dersom dette bidrar til å styrke næringslivet i distriktene. Formålet med ordningen er å delfinansiere samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter i distriktene. Prosjektene kan innebære utbygging, modernisering, omstilling, utvikling eller nyetablering. Lånerammen for 2003 er på 500 mill. kroner, og tapsfondet er 75 mill. kroner. Ord-

ningen vil bli operativ så snart den er godkjent av EFTAs overvåkingsorgan, ESA.

Ordningen administreres av SND. SNDs distriktskontorer får dermed en sentral rolle i forvaltningen av midlene, noe som gir god nærhet til brukerne over hele landet. Dette har vært en forutsetning for opprettelsen av fondene.

Regjeringen vil gå inn for å øke rammen for de distriktsrettede fondene fra 500 mill. kroner til 1 mrd. kroner. For å gjøre fondene operative i forhold til målsettingen, vil det bli vurdert om utvidelsen bør komme gjennom en økning av såkornfondene, andre ordninger eller en kombinasjon av disse. Regjeringen vil komme tilbake til konkrete forslag vedrørende utvidelsen av fondene senest i statsbudsjettet for 2004.

4.5 Norske investeringer i utlandet

Virkemidler for internasjonalisering skal bidra til et mer konkurransedyktig norsk næringsliv og økt verdiskaping i Norge. Utover det tradisjonelle eksportfremmende arbeidet og profileringen av norsk næringsliv i utlandet, er det nødvendig å styrke innsatsen innenfor nettverksbygging, kompetanseheving og teknologiutveksling. Det er imidlertid behov for å avgrense innsatsen for virkemidler som medfører direkte utflytting av næringsliv fra Norge til andre land.

En naturlig del av internasjonaliseringsarbeidet er å legge til rette for investeringer og etableringer ute. På den ene siden kan virkemiddelapparatet ved å legge til rette for utenlandsinvesteringer bidra til et innovativt næringsliv og bedret lønnsomhet. På den andre siden kan det stilles spørsmål ved om offentlige ressurser skal bidra til å forsterke trenden med utflytting fra Norge. Regjeringen legger opp til at virkemiddelapparatet ikke skal medvirke der bedrifter ønsker å flytte ut hele eller store deler av sin produksjon. Imidlertid vil det ofte være snakk om at bedrifter vokser gjennom investeringer som uansett ikke vil finne sted i Norge, eller etablerer seg i nye markeder, og her bør apparatet kunne spille en rolle.

SIVAs engasjement i næringsparker i utlandet

I 1997 ble SIVAs vedtekter endret slik at selskapet også kan engasjere seg utenfor Norge. Utenlandsaktivitetene har hittil vært rettet mot Nordvest-Russland (Murmansk) og Baltikum (Litauen og Latvia). Samlet kapitalutlegg for SIVA i forbindelse med utenlandsvirksomheten beløper seg til 39 mill. kroner.

SIVAs utenlandsengasjementer ble høsten

2002 gjennomgått og vurdert av Nærings- og handelsdepartementet.³ Til grunn for vurderingen lå faktainnsamling og synspunkter fra blant annet SIVAs samarbeidspartnere, leietakerbedriftene i SIVAs næringsparker utenlands, arbeidslivets organisasjoner og Kommunal- og regionaldepartementet.

I prosjektgruppens rapport, som ble lagt fram 16. desember 2002, ble det framholdt at virkningene for de norske bedriftene som er leietakere i SIVAs næringsparker i utlandet er positive. Parke- ne bidrar til lavere kostnadsnivå, styrket konkurranseevne og bedret inntjening for bedriftene. Dette kan styrke det økonomiske grunnlaget for de deler av bedriftenes virksomhet som opprettholdes i Norge, som for eksempel produktutvikling, design, markedsføring og distribusjon. Ringvirkningene for lokalsamfunnene hvor næringsparkene er etablert er også positive, ettersom parkene tilfører arbeidsplasser og skatteinntekter.

Det er i dag om lag 200 norske bedrifter med aktivitet i Baltikum. SIVAs to næringsparker i Litauen har tre norske leietakere, mens en ny park er i oppstartsfasen i Latvia.

Gjennomgangen avdekket ikke negative virkninger av SIVAs utenlandsvirksomhet for næringslivet i Norge. Ifølge de bedriftene som har etablert seg i SIVAs næringsparker i utlandet, har de økonomiske og markedsmessige realitetene vært slik at den produksjonen som er bygget opp ute, ikke kunne ha blitt videreført i Norge.

Nærings- og handelsdepartementet stiller imidlertid, i lys av den foreslåtte spissingen av virkemiddelapparatet mot innovasjon og utvalgte målgrupper, spørsmål ved om SIVAs satsing utenlands er riktig bruk av offentlige ressurser. Det er lite som tyder på at SIVAs næringsparker er nødvendig for norsk næringslivs internasjonalisering, gitt den lave andel av norske bedrifter i Baltikum som er lokalisert i parkene. Departementet vurderer situasjonen slik at i Baltikum kan næringslivet selv ivareta slike tilbud.

Næringsparken i Murmansk er imidlertid en viktig del av det politiske samarbeidet mellom Norge og Nordvest-Russland. Til etablering av næringsparken fikk SIVA direkte tilskudd fra Utenriksdepartementet på 6 mill. kroner. Det er av stor betydning for en stabil økonomisk utvikling på begge sider av grensen at norske bedrifter får bistand til å forsere etableringsbarrierene. Etableringen representerer derfor et unntak fra departementets generelle vurdering av SIVAs utenlands-

³ Nærings- og handelsdepartementet 2002: Gjennomgang og vurdering av SIVAs utenlandsvirksomhet.

virksomhet. Det skal imidlertid ikke legges opp til utvidelser av engasjementet utover det som allerede er vedtatt.

På denne bakgrunn anbefales det at SIVAs engasjement i næringsparker i Baltikum avvikles på sikt, men at etableringen i Murmansk videreføres. Dette innebærer at de eksisterende engasjementene i Baltikum avvikles på en økonomisk fornuftig måte, og at man ikke går inn i nye engasjementer.

NORAD og Norfund

NORAD har utviklingspolitiske hovedmålsettinger, og spiller en mindre rolle i forhold til norsk næringsliv. Norfund er også opprettet med fokus på utviklingssamarbeid, og har ingen formelle krav til å involvere norsk næringsliv. Både NORAD og Norfund har imidlertid målsettinger om å trekke norsk næringsliv med i virksomhet i utviklingsland.

Næringslivsordningene på bistandsbudsjettet kan gjøre det mer interessant for en bedrift, norsk eller utenlandsk, å etablere seg i et utviklingsland framfor et industriland. Tilskudd under disse ordningene til prosjekter i utviklingsland er så begrenset at de etter regjeringens vurdering i svært liten grad bidrar til utflagging av norske arbeidsplasser.

Investeringsfondene for Øst-Europa og Nordvest-Russland

Investeringsfondene for Øst-Europa og Nordvest-Russland investerer sammen med norsk næringsliv i utlandet. I forvaltningen av fondene må man være oppmerksom på problemstillinger rundt utflagging av norske arbeidsplasser. Fondene skal ikke gå inn med egenkapital i prosjekter hvor direkte utflytting av virksomhet fra Norge åpenbart vil bli en konsekvens av virkemiddelbruken.

Investeringsfondet for Øst-Europa har det alt vesentlige av sine aktiviteter i land som om få år vil være medlemmer av EU. Fondet er opprettet både av utenriks- og næringspolitiske hensyn. Det forventes at Norge gjennom de bidrag som framforhandles i forbindelse med EØS-utvidelsen vil overføre midler til kandidatlandene til ulike formål. Det legges derfor opp til at investeringsfondet for Øst-Europa ikke lenger skal kunne investere i disse landene. Det geografiske dekningsområdet for fondet vil dermed være landene i Samveldet av uavhengige stater (SUS), Albania, Bosnia-Hercegovina, Bulgaria, Kroatia, Makedonia, Romania og Serbia og Montenegro.

5 Premisser for organisering og styring

5.1 En felles brukerfront

Brukernes behov skal stå i fokus for virkemiddelapparatet. Med brukerfront menes der brukeren kommer i kontakt med virkemiddelapparatets tjenester. Hensynet til brukerne fordrer at apparatet fremstår som tilgjengelig, helhetlig, kompetent og effektivt.

Tilgjengelighet innebærer nærhet til brukerne. Virkemiddelapparatet skal ha en felles brukerfront gjennom et nettverk av kontorer over hele landet og i utlandet, samt et Internett-basert tilbud. Kontorene både ute og hjemme må samarbeide direkte med hverandre i større grad enn i dag. Det vil være naturlig at kontorene varierer noe med hensyn til størrelse og kompetanseområder.

En helhetlig brukerfront innebærer at flest mulig bedriftsrettede virkemidler inngår, og at brukerne kan komme i inngrep med hele skalaen av tilbud gjennom et enkelt kontor. Som hovedregel skal alle de næringsrettede virkemidlene formidles gjennom den felles brukerfronten.

Brukerfronten skal ha den kompetanse som er nødvendig for å kunne tilby informasjon og veiledning, og til å utforme sett av virkemidler fra en eller flere institusjoner som er tilpasset den aktuelle bruker. Videre skal det kunne tilbys koblinger opp mot apparatets egne kontorer og institusjoner, og mot eksterne kunnskaps- og næringslivsmiljøer.

En effektiv brukerfront fordrer at beslutninger i størst mulig grad kan tas raskt og nær brukeren. Alle institusjonene i virkemiddelapparatet bør vurdere om det er hensiktsmessig å desentralisere beslutningsmyndighet til de regionale kontorene og til kontorene i utlandet. Kontorstrukturen skal kunne gjennomføre både nasjonale satsinger og regionale prioriteringer. Beslutningssystemene må gjenspeile dette.

Innenfor de rammene som er beskrevet ovenfor bør virkemiddelapparatet selv ha stor frihet til å avgjøre hvor mange kontorer brukerfronten skal bestå av. Det er imidlertid ønskelig at nettverket av kontorer i Norge i hovedsak følger fylkesstrukturen. SND har enkelte steder felles distriktskontor for flere fylkeskommuner, og dette er en positiv utvikling som kan bidra til mer effektiv drift.

5.2 Regionale utfordringer

Det er et mål at næringsrettede tilbud og tjenester i virkemiddelapparatet tilpasses regionale utfordringer. Gjennom fylkeskommunenes nye rolle som regionale utviklingsaktører, har regjeringen lagt til rette for mer handlefrihet for fylkeskommunen. Dette innebærer økt fokus på regionale næringsmiljøer.

Gjennom reformen vil fylkeskommunen få vesentlig større frihet i strategivalg og prioriteringer, samtidig som muligheten for å skape mer helhetlige løsninger på regionalt nivå styrkes. Fylkeskommunenes konkretisering av strategier for regional utvikling skal forankres i nasjonal politikk gjennom regjeringens behandling av fylkesplaner og årlige målformuleringer gitt i statsbudsjett og tildelingsbrev. Staten har dermed en viktig rolle i forhold til å påvirke handlingsrommet til de enkelte aktørene i det regionale partnerskapet. Dette er viktig for å sikre at prioriteringer innenfor nasjonal politikk blir iverksatt. Virkemiddelapparatet må i tillegg innrette sin virksomhet ut fra at naturlige næringsregioner ofte er viktigere enn administrative grenser.

Fylkeskommunene får frihet til å velge operatører for sine ordninger. Dette betinger et klart skille mellom rollene som bestiller og operatør, og fylkeskommunene skal ikke selv kunne være operatør for bedriftsrettede virkemidler. Virkemiddelapparatet må framstå som et attraktivt valg for fylkeskommunene, men samtidig være tilpasningsdyktig i forhold til endringer i fylkeskommunenes valg av operatører.

5.3 Betydningen av internasjonalisering

Virkemiddelapparatet må ta inn over seg at globaliseringen medfører nye utfordringer for næringslivet. Dette nødvendiggjør nye typer offentlig innsats innen internasjonalisering. Utover profilering av Norge og norsk næringsliv og det tradisjonelle eksportfremmende arbeidet, må innsatsen mot nettverksbygging, kompetanseheving og teknologioverføring styrkes.

Det er i dag ikke naturlig å organisere interna-

sjonalt arbeid på siden av annen aktivitet. Den internasjonale dimensjonen i apparatets arbeid må bli integrert i alle deler av virkemiddelapparatet.

5.3.1 Utenriktjenesten og virkemiddelapparatet

Utenriktjenesten, med sine om lag 100 stasjoner, utgjør sammen med utsendingene fra Norges Eksportråd, Eksportutvalget for fisk (EFF), Norges Turistråd og Intsok store deler av apparatet for fremme av norske næringslivsinteresser internasjonalt, og er et viktig virkemiddel for norsk næringsliv. Utenriktjenestens tradisjonelle rolle er i stor grad knyttet til døråpning, veiledning, rådgivning og myndighetskontakt. Videre har utenriktjenesten en handelspolitisk rolle i forbindelse med myndighetsinngrep, diskriminering etc. Et tredje hovedområde er oppgaver knyttet til profilering av Norge og norsk næringsliv.

I framtiden vil arbeid knyttet til internasjonal nettverksbygging, forskning og teknologiutvikling

bli stadig viktigere, og dette setter nye krav til utenriktjenesten. Det er svært viktig at de institusjonene i virkemiddelapparatet som har virksomhet i utlandet søker å samordne sin virksomhet med utenriktjenesten, slik at effekten for brukerne blir så god som mulig. Samarbeid med næringslivet og å trekke på kompetanse i næringslivet er også viktig i denne sammenhengen.

Ved de fleste utenriksstasjoner er det etablert nærings- og profileringsråd, med deltagelse fra norske bedriftsrepresentanter, som sammen med virkemiddelinstitusjonenes utsendinger utgjør «Team Norway» i de ulike land. For å sikre at samordningen har den nødvendige forankring hjemme, opprettet man i 1996 Samordningsutvalget. Utvalget ledes av Utenriksdepartementet, og deltagere er i tillegg Nærings- og handelsdepartementet, Fiskeridepartementet, Norges Eksportråd, SND, Norges Turistråd og Eksportutvalget for fisk.

Utenriktjenesten skal bistå hele næringslivet, mens virkemiddelapparatet skal prioritere utvalgte målgrupper og fokusområder. Samarbeidet må

Boks 5.1 Eksportsatsing Trøndelag

I 2001 startet fylkeskommunene og SND i Trøndelag det 3-årige prosjektet «Eksportsatsing Trøndelag». Prosjektet finansieres og gjennomføres i et samarbeid mellom SND, Norges Eksportråd og Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner, og har hele 130 deltakende bedrifter.

I tillegg til direkte støtte til bedriftene i deres internasjonaliseringsprosess, har Eksportsatsing Trøndelag satt i gang aktiviteter for å øke eksportkompetansen i trønderske bedrifter og legge til rette for bygging av nettverk mellom bedrifter og ulike samarbeidspartnere.

Bedriftseksempel - Nils Williksen AS

Nils Williksen AS har egen produksjon av ferske sjømatprodukter basert på hvitfisk og laks. Bedriften har gode relasjoner og markedskontakter i Europa. For å få flere ben å stå på, samt å skape grunnlag for ytterligere vekst, er det viktig for bedriften å utvikle markedskanaler mot nye markeder.

Høsten 2001 startet Nils Williksen AS et prosjekt for å etablere egne markedskanaler til det asiatiske sjømatmarkedet. Prosjektet fikk støtte fra SND og Norges Eksportråd. Det er bedriftens mål at minst 30% av eksportomsetningen innen utgangen av 2003 skal være i markeder utenfor EU.

For å nå denne målsettingen har Nils Williksen AS i løpet av 2002 blant annet gjennomført to markedsreiser til Asia og etablert markedsstrategi for ulike markeder. I tillegg har Norges Eksportråd undersøkt markedet for sjømatprodukter til Asia.

Satsingen har allerede i 2002 gitt resultater i form av at det er etablert kundeforhold til 3 japanske selskaper innen laks og annen sjømat. Siden april 2002 er det gjennomført ukentlige leveranser, med stadig økende volum. Totalt har Nils Williksen AS i 2002 eksportert over 600 tonn laks og ørret til Japan til en samlet verdi på i overkant av 20 millioner norske kroner. Dette utgjør ca 10% av samlet omsetning for Nils Williksen AS i 2002.

Det er forhandlet frem en avtale om etablering av et joint venture for distribusjon og foredling av sjømat i Sør-Korea. Partner er valgt gjennom en omfattende prosess hvor blant annet Eksportrådet har bidratt. Samlet sett har bedriften kommet et godt stykke i forhold til målsettinger man hadde ved oppstart av prosjektet, men det gjenstår fortsatt en betydelig innsats knyttet til oppfølging av det arbeidet bedriften er i ferd med å gjøre i Sør-Korea.

bygge på utnyttelse av hverandres kompetanse og felles infrastruktur, mens de ulike rollene må gi seg utslag i at arbeidet delvis rettes inn mot ulike oppgaver og brukere. Samlet vil et slikt apparat kunne dekke brukernes behov ute.

5.4 Kompetanse i virkemiddelapparatet

Kompetansenivået i næringslivet betyr svært mye for konkurransedyktigheten til bedriftene. Årsakene er mange, og det er nok å peke på at hard internasjonal konkurranse, avanserte produkter og produksjonsprosesser, kort levetid for nye produkter og krevende kunder stiller store krav til bedriftenes kompetanse. Virkemiddelapparatet må være på høyde med brukerne det skal betjene, og være tilpasset utfordringer og muligheter i ulike regioner. Dette innebærer både at den enkelte ansatte må ha nødvendig kompetanse og at organisasjonen er utformet og motivert for læring. Det er viktig at kompetanse fra næringslivet tilflyter virkemiddelapparatet, og at det utvikles mekanismer for dette, både i forhold til hovedkontor, de regionale kontorene og utekontorene.

Virkemiddelapparatet har behov for både bredde- og spesialistkompetanse. Med en integrert brukerfront som er felles for mange institusjoner, må de som skal utgjøre førstelinjen ha omfattende kunnskap om tilbudet i de ulike institusjonene og om hvor brukerne kan få nødvendig bistand. Dette tilsier at det enkelte kontor må ha en viss størrelse og bredde, men også at både ute- og hjemmekontorer må arbeide tett sammen i nettverk.

Med dagens teknologi er det til en viss grad mulig å arbeide uavhengig av geografiske avstander. Forholdene bør legges til rette for at kompetansetunge funksjoner ved hovedkontoret kan lokaliseres til andre steder. Slike vurderinger kan bl.a. ta utgangspunkt i hvor næringsmessige tyngdepunkt befinner seg.

Videre skal virkemiddelapparatet spille en rolle som premissleverandør overfor myndighetene.

5.5 Styring av virkemiddelapparatet

Innovasjons-, nærings- og regionalpolitikken inngår som deler av en større sammenheng av ulike nasjonale politikkområder. Ut fra et brukerperspektiv vil det være effektivt å benytte det samme virkemiddelapparatet for å løse flere mål. Dette gjelder spesielt for så nært sammenhengende politikkområder som nærings- og handelspolitikken og regionalpolitikken. Det er derfor nødvendig at

ulike departementer opptrer koordinert i forhold til virkemiddelapparatet på regionalt nivå.

5.5.1 Styring fra departementene

Institusjonene skal styres ved hjelp av overordnede målsettinger og rollebeskrivelser, omforente strategier og resultatkrav. Institusjonene skal selv ha stor frihet til å velge hvilke virkemidler som trengs for å nå målet. Det bør fokuseres mindre på detaljstyring og mer på resultatoppnåelse. Alle institusjoner skal ha et klart oppdrag fra departementene, slik at det ikke er tvil om hva som er de viktigste målsettingene.

Noen institusjoner vil motta oppdrag fra fylkeskommunene gjennom de regionale partnerskapene. Styringen av midlene fra fylkeskommunene må gi ressursbruken retning mot spesifikke regionale utfordringer. Institusjonenes ansvarsområder defineres i hovedsak på nasjonalt nivå, mens den regionale styringen skal fylle ut innenfor den nasjonale rammen.

Oppfyllelsen av målsettingene man opererer med for institusjoner og virkemidler, må kunne etterprøves. Det er en stor utfordring å måle effekter av langsiktige innovasjonstiltak, og det må derfor være kontinuerlig fokus på å forbedre resultatmålingen og lære av erfaringer.

5.5.2 Styring på regionalt nivå

Det regionale partnerskapets oppgave er blant annet å utarbeide forslag til et regionalt utviklingsprogram på grunnlag av mandat fra fylkestinget. Mandatet skal være knyttet til mål og strategier i godkjente fylkesplaner. Virkemiddelapparatet må være tilstede på regionalt nivå både som premissgiver og som operatør, men det skal trekkes et klart skille mellom fylkeskommunene som bestillere og virkemiddelinstitusjonene som operatører. Dette innebærer at fylkeskommunene må gi overordnede styringssignaler, mens institusjonene selv må ha frihet til å innrette virkemiddelbruken deretter. Både fordeling av midler, hvilke mål virkemiddelapparatet skal arbeide mot og hvilke resultater som skal kreves, drøftes i partnerskapet.

Utformingen av et mål- og resultatstyringssystem for fylkeskommunene er sentralt i deres arbeid med å definere sin rolle som regional utviklingsaktør. Fylkeskommunene må samarbeide med det regionale partnerskapet i utformingen av systemet. Virkemiddelaktørenes rapporteringssystem overfor fylkeskommunene må bygge på institusjonenes eksisterende systemer.

Fylkeskommunenes avtaler med operatører må være av langsiktig karakter for å sikre forutsig-

barhet for brukerne. I de tilfeller der fylkeskommunene velger andre operatører enn det nasjonale virkemiddelapparatet, er det en utfordring å få på plass et godt samspill mellom nasjonale og fylkeskommunale ordninger til beste for brukerne. Det vil være naturlig å vurdere reformen når en har fått en del erfaring med hvordan den virker.

5.6 Tilknytningsformer

I kapittel 6 framgår regjeringens forslag til organisatoriske endringer i virkemiddelapparatet. Endringene medfører behov for å vurdere tilknytningsform for nye og eksisterende institusjoner. Dette avsnittet drøfter ulike aspekter rundt valg av tilknytningsform.

Tilknytningsformen setter rammene for myndighetenes styringsmuligheter og de statlige virksomhetenes handlefrihet. God styring er en forutsetning for å oppnå resultater, og hvilke styringsmessige prinsipper en ønsker å bygge på vil stå sentralt i vurderingene av tilknytningsform.

Hovedskillet mellom tilknytningsformene går mellom organisering innenfor staten, og som egen juridisk person utenfor staten. Ved valg av tilknytningsform må man også ta andre hensyn enn de som er knyttet til styring av virksomheten. Eksempler på dette kan være hensynet til nødvendig bruker- og markedsmessig fleksibilitet, og hensynet til statens økonomiske ansvar.

Når man velger tilknytningsform, tar man samtidig en rekke beslutninger om f.eks:

- hvordan departementet kan utøve styring i tilknytning til den årlige budsjettprosessen
- hvilket økonomisk ansvar staten har
- om det er adgang til å gi løpende instruksjoner

En virksomhet som formelt er tett knyttet til staten (f.eks. forvaltningsorgan), kan ha egne avtaler med departementet som gir stor faglig og administrativ frihet. Derimot kan en virksomhet hvis tilknytningsform signaliserer stor frihet (f.eks. stiftelse), i praksis være relativt sterkt styrt av bevillende departement. Organisasjonens vedtekter og den styringspraksis som utvikler seg vil også i stor grad bestemme hvor stor frihet virksomheten har.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har nedsatt et utvalg som skal gjennomgå og beskrive organisering av statlig virksomhet, med særlig vekt på aksjeselskaps- og statsforetaksmodellen. Utvalget skal ha avsluttet sitt arbeid senest oktober 2003.

De ulike statlige tilknytningsformene kan kort beskrives slik:

Innenfor staten (forvaltningsorganer)

Forvaltningsorganer (for eksempel Statens landbruksforvaltning, Statskonsult, Toll- og avgiftsetaten) er den type institusjoner som passer i tilfeller med stort behov for styring fra overordnet myndighet. De er juridisk og økonomisk en del av staten, og får i hovedsak sine finansielle ressurser gjennom bevilgninger fra Stortinget. Staten hefter for forvaltningsorganenes forpliktelser. Statsråden er konstitusjonelt og politisk ansvarlig for alt som skjer i virksomheten.

Organisering innenfor staten har blitt vesentlig friere i forhold til lønnsinnplassering og fleksibilitet i ansettelsesforhold enn tidligere. Selv om forvaltningsorganer kan styres detaljert, er det mulig å gi forvaltningsorganer stor frihet ved at en legger rammer for hvilke deler av virksomheten som skal underlegges styring fra departementet.

Utenfor staten (statsselskaper)

Statsselskapene er selvstendige juridiske enheter og har i utgangspunktet ansvar for sin egen økonomi. Statsråden i eierdepartementet kan styre gjennom foretaksmøtet eller generalforsamlingen. Styring kan skje gjennom eierstyring, kjøp av tjenester eller betingelser knyttet til statlige tilskudd. Statsselskapene omfattes i utgangspunktet ikke av forvaltningsloven og offentlighetsloven. Som hovedregel bør statsselskapene ikke ha myndighetsoppgaver.

Stiftelser

Stiftelser er selveiende rettssubjekter som verken kan styres som et forvaltningsorgan gjennom instruksjon eller som et selskap fra eierposisjon. Utgangspunktet er at styringen foregår innad i institusjonens ledelsesorganer, innenfor rammer som ble fastsatt ved etableringen av stiftelsen. Styring må da skje gjennom lovgivning, krav til vedtekter i forbindelse med etableringen, adgang til å oppnevne styremedlemmer, betingelser knyttet til statlig tilskudd eller kjøp av tjenester.

5.7 Klarere rolledeling

Virkemiddelapparatet er avhengig av at både oppdragsgivere, brukerne og samfunnet for øvrig har tillit til institusjonene. Tilliten avhenger både av den kompetanse institusjonene har, habilitetsmessige forhold og evnen til å utføre det politiske oppdrag man har fått.

Habilitetsproblemer i virkemiddelapparatet

kan oppstå i forbindelse med rolleblanding, for eksempel dersom det i samme prosjekt er aktuelt å benytte både tilskuddsvirkemidler og virkemidler hvor det offentlige har forretningspregede interesser. Gjennom organiseringen av virkemiddelapparatet skal man søke å unngå slike rolleblandinger. Ansatte og representanter for institusjonene må ikke opptre på en slik måte at det stilles spørsmål ved deres habilitet eller uavhengighet. Alle institusjoner må ha regelverk som omhandler slike forhold.

Det er særlig behov for å sette habilitetsmessige problemstillinger på dagsorden ved organiseringen av virkemidler for egenkapital til næringslivet. Dersom forvaltningen av slike virkemidler skjer i tett samspill med forvaltning av tilskuddsbaserte virkemidler, kan det offentlige ha eiermessige interesser i en bedrift som søker tilskudd. I arbeidet med innretning og organisering av virkemidlene for egenkapital til næringslivet, må dette vurderes løpende.

5.8 Konkurransetsetting

Konkurransetsetting kan være en egnet måte å organisere offentlig virksomhet på i noen tilfeller. En må imidlertid ha en klar oppfatning av hvilke kriterier som må ligge til grunn for at konkurransetsetting skal være formålstjenlig, og kunne vurdere den aktuelle tjenesten i forhold til disse kriteriene.

Konkurransetsetting innebærer at det offentlige avholder en konkurranse om retten til å produsere varer eller tjenester på vegne av det offentlige. Utgangspunktet for konkurransetsetting har vært at det skal bidra til bedre kvalitet på produksjonen og en mer effektiv offentlig sektor. En nødvendig forutsetning for at konkurransetsetting skal gi kostnadsbesparelser og kvalitetsforbedringer er at det eksisterer reell markeds konkurranse. Det betyr at det bør finnes mer enn to tilbydere av

den tjenesten staten ønsker å konkurranseutsette. Det offentlige må ikke sette seg i en situasjon hvor et offentlig monopol blir erstattet med et avhengighetsforhold til én privat leverandør.

Som regel vil det konkurreres ikke bare på pris, men også på kvalitet og leveringsdyktighet. Alle tilbydere må vurderes mot et på forhånd gitt sett av kriterier.

Det antas gjerne at private aktører er mer lydhøre for brukernes behov, slik at konkurranseutsetting kan føre til økt brukervennlighet. Å sikre tilgjengeligheten for brukere i distriktene vil ofte representere en spesiell utfordring ved konkurranseutsetting.

Utsetting av offentlig forvaltning til private vil kunne påvirke konkurransesituasjonen. Det kan for eksempel skje dersom det offentlige virkemiddelet er komplementært til de private aktørenes tilbud, slik at den som forvalter den offentlige ordningen får et fortrinn med hensyn til tilgang til offentlige virkemidler.

Virkemidler som konkurranseutsettes må kunne defineres klart med hensyn til hvilke mål som skal oppnås med ordningen, og måloppnåelsen må kunne vurderes på en objektiv måte. Dette er nødvendig for å kunne utforme kontrakter som skal regulere forholdet mellom virkemiddelapparatet som bestiller og en privat leverandør.

Konkurransetsetting vil føre til en klarere deling av politiske og administrative roller. Ved anbudsrunder vil det offentliges rolle som bestiller komme sterkere fram ved at man i større grad må presisere mål og kvalitetsnivå. Administrasjons- og eierfunksjoner blir kraftig redusert. Til gjengjeld risikerer man å forskyve habilitetskonflikter ut til de private aktørene.

Virkemiddelapparatet skal kontinuerlig vurdere om forvaltningen av enkelte virkemidler kan settes ut til private. I denne vurderingen må det først og fremst tas hensyn til hva som vil tjene brukerne.

6 Organisering av virkemiddelapparatet

I arbeidet med virkemiddelapparatet har regjeringen lagt vekt på at virkemidlene, og forvaltningen av dem, i større grad skal tilpasses brukerne. Et viktig grep vil være å samordne og videreutvikle dagens kontorer i distriktene og i utlandet til et nett av kontorer. Brukerne skal kunne komme i kontakt med hele virkemiddelapparatets tilbud på hvert enkelt kontor. Videre ønsker regjeringen å styrke koblingen mellom innovasjon og internasjonalisering, både faglig og organisatorisk. Endelig har det vært viktig at det nye virkemiddelapparatet fremstår som oversiktlig, og at de ulike institusjonenes roller er klare og hensiktsmessige. I det følgende gjøres det rede for regjeringens forslag til organisatoriske endringer.

6.1 Brukerfronten

SNDs distriktskontorer og Eksportrådets kontorer i utlandet er virkemiddelapparatets viktigste instrumenter for å oppfylle kriteriene om tilgjengelighet, helhet, kompetanse og effektivitet. Disse kontorene skal kobles sammen slik at de utgjør et helhetlig nettverk, og framstår som den primære arena for møtet mellom virkemiddelapparatet og brukerne. Det skal legges til rette for at alle institusjonene i virkemiddelapparatet kan benytte dette nettverket av kontorer. Hvordan kontorene fungerer, vil være avgjørende for hvorvidt det nye virkemiddelapparatet i sin helhet evner å fremstå som brukerorientert.

I utviklingen av den nye kontorstrukturen, eller brukerfronten, vil man ta utgangspunkt i SNDs 17 distriktskontorer og Eksportrådets 38 kontorer i 31 land. På regionalt nivå vil de enkelte fylkeskommunenes valg av operatør på sikt kunne ha betydning for hvordan man velger å organisere brukerfronten i distriktene. Kontorstrukturen skal i hovedsak følge fylkesstrukturen.

Størrelsen på og kompetansen ved de enkelte kontorer bør kunne variere, blant annet i forhold til regionale forutsetninger og behov. Det bør også vurderes om hovedkontorfunksjoner kan flyttes ut til et regionalt kontor.

I utlandet legges det opp til å styrke samordningen mellom virkemiddelapparatets utsendinger og

kontorer ute, og utenriksstasjonens stasjoner. Dermed vil også utenriksstasjonene kunne fungere som inngangsporter til det næringsrettede virkemiddelapparatet, og således spille en viktig rolle i apparatets brukerfront.

En felles Internett-tjeneste bør inngå som en del av en samlet brukerfront. I dag har alle virkemiddelinstitusjonene egne nettsider. I det nye virkemiddelapparatet bør dette tilbudet utvides og samordnes. En portal vil kunne bygges opp på basis av dagens BEDIN. Portalen må utvikles til å bli interaktiv, slik at brukerne kan få rask tilbakemelding på innledende spørsmål, og eventuelt bli ledet videre til saksbehandlere i relevante institusjoner. Internett-tjenesten skal utnytte teknologiske muligheter, slik at mange brukere kan få bistand via Internett.

Gjennom portalen bør man kunne få svar på spørsmål om virkemidler innen forskning og næringsliv, lover og regler, internasjonalisering samt EU- og EØS-relaterte spørsmål. Den bør også omfatte virkemidler og institusjoner som ikke berøres av denne virkemiddelgjennomgangen.

6.2 En ny enhet for innovasjon og internasjonalisering

Det nye virkemiddelapparatet skal sette fokus på sammenhengen mellom regional utvikling, innovasjon og internasjonalisering. Organiseringen av virkemiddelapparatet bør reflektere dette. Derfor ønsker regjeringen å legge virkemidlene i Norges Eksportråd, SND og Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO) inn i en ny enhet som får ansvar for å samordne et bredt spekter av innovasjonsrettede virkemidler. Ved å slå sammen Eksportrådet og SND vil koblingen mellom innovasjon og internasjonalisering i apparatets faglige arbeid styrkes. I tillegg gir denne løsningen en bedre mulighet til å utvikle en helhetlig brukerfront, fordi de to institusjonenes kontorer i distriktene og i utlandet samles under en større enhet.

Den nye innovasjons- og internasjonaliseringsenheten skal etableres 1. januar 2004. Styrets sammensetning må reflektere de utfordringer norsk næringsliv står overfor, og de oppgaver enheten er

tillagt innenfor nærings- og regionalpolitikken. Regjeringen legger opp til at styret skal ha stor grad av frihet til å utforme strategier for å nå de overordnede politiske mål, og at styret blir fulgt opp på hvorvidt målene nås, heller enn på hvordan de nås.

Den nye enheten bør utvikle en organisasjon som vektlegger nærhet til brukerne, samtidig som brukerne får tilgang til relevante virkemidler og kompetanse i forhold til lokale, nasjonale og internasjonale utfordringer. Enheten skal eie og drive det nettverket av kontorer som skal utgjøre virkemiddelapparatets primære brukerfront. Ulike regionale forutsetninger og behov vil innebære differensiering i sammensetningen av virkemidlene og den regionale kompetansen.

Med utgangspunkt i Eksportrådet, SND og SVO blir den nye enheten stor aktør. Med den porteføljen disse tre institusjonene rår over i dag vil institusjonen forvalte et bredt tilbud av virkemidler som presenteres i de følgende avsnittene.

6.2.1 Norges Eksportråd

Norges Eksportråd er det nasjonale, faglige serviceorgan for alle eksportører av norske varer og tjenester, med særlig vekt på små og mellomstore bedrifter. Eksportrådet bidrar til bedrifts- og sam-

funnsøkonomisk lønnsom eksport og internasjonalisering gjennom:

- effektiv formidling av informasjon og kunnskap om internasjonale markedsmuligheter og konkurranseforhold til næringslivet
- behovstilpasset tilrettelegging og gjennomføring av internasjonale markedsaktiviteter, med særlig vekt på små og mellomstore bedrifter
- styrket samarbeid mellom bedrifter og bransjer for å utnytte nye internasjonale markedsmuligheter
- profilering av norsk næringsliv som en attraktiv leverandør og samarbeidspartner

Eksportrådet ble i 1999 tillagt definerte offentlige oppgaver innen internasjonalt teknologisamarbeid. Denne virksomheten er nå integrert i den eksportrettede virksomheten ved 7 kontorer i Nord-Amerika, Europa og Asia. Målet med det statlige tilskuddet er å styrke norske bedrifters konkurransevne og internasjonale orientering gjennom:

- overføring av teknologi fra utlandet til norsk næringsliv
- kartlegging av markedsmuligheter for norskutviklet teknologi og spredning av informasjon og kunnskap om norsk FoU-virksomhet

Boks 6.1 Solenergi og silisium setter Norge på verdenskartet

En ung og dynamisk solcelleindustri begynner å ta form i Norge. Den norske solcelleindustrien tar store andeler av et verdensmarked som fra 1996 til 2000 har hatt en årlig vekst på mellom 25 og 40 prosent. Den norske suksessen innenfor dette området ville ikke ha vært mulig uten langsiktig kompetanseoppbygging gjennom forskning, sammen med vellykket internasjonalt samarbeid, en god nese for markedspotensial, og vel anvendt offentlig støtte. Siden 1970-tallet har utnyttelse av solenergi vært et aktuelt forskningstema i Norge. Norges forskningsråd har et langsiktig fokus på å utvikle teknologi som kan gi grunnlag for ny industrietablering innenfor dette feltet, og har bidratt til at en rekke norske bedrifter og FoU-miljøer har deltatt i internasjonale samarbeidsprosjekter.

Et godt eksempel på ny næringsutvikling innen solcelleindustri er bedriften ScanWafer. Bedriften ble etablert i Glomfjord i Nordland i 1994, og begynte å produsere silisiumskiver til solceller i 1997. Med betydelig drahjelp fra Norges forskningsråd og SND økte bedriftens omsetning fra null til nærmere 80 mill. kroner i løpet av

de tre første produksjonsårene. SND bidro med utviklingstilskudd og lån i startfasen, og har gitt tilskudd til investeringer etter hvert som bedriften har vokst. Omfattende forskningssamarbeid med blant andre SINTEF og NTNU, støttet av Forskningsrådet, ligger til grunn for utviklingen av bedriftens teknologi. ScanWafer er nå en av verdens største frittstående leverandører av multikrystallinske silisiumskiver til solceller, og har en markedsandel på ca. 20% av verdensmarkedet. I 2003 skal produksjonen utvides med en ny fabrikk på Herøya utenfor Porsgrunn.

ScanWafer deltar sammen med bl.a. Elkem - som har hatt et omfattende forskningsprogram relatert til solcellesilisium i 20 år - som samarbeidspartner i det 4-årige prosjektet «Fra sand til solceller» ved NTNU/SINTEF, støttet av Norges forskningsråd. Målet er å finne nye og billigere måter å fremstille solcellesilisium på. Hvis man klarer å halvere produksjonskostnaden på solcellesilisium med tilfredsstillende kvalitet, vil dette bidra til å utløse et helt nytt internasjonalt vekstmarked for solceller.

- etablering av nettverk og allianser mellom norske og internasjonale bedrifter og FoU-miljøer

En grunntanke bak organiseringen av det eksportfremmende arbeidet har vært å ivareta samarbeidet mellom stat og næringsliv. Dette var sentralt da staten, ved Utenriksdepartementet, og NHO gikk sammen om å etablere stiftelsen Norges Eksportråd i 1996. Ansvar for Eksportrådet ble overført fra Utenriksdepartementet til Nærings- og handelsdepartementet i 1997. Omorganiseringen skulle sikre en videreføring av nivået på de eksportfremmende aktivitetene, og samtidig styrke næringslivets deltagelse både ved økt finansierings- og styringsansvar.

Eksportrådet finansieres i dag gjennom en kombinasjon av offentlige bevilgninger og inntekter fra næringslivet. Inntektene fra næringslivets kjøp av ulike tjenester fordeler seg forholdsvis likt på områdene fullt betalte konsulenttjenester, rabatterte konsulenttjenester gjennom SMB-programmet og ulike deltageravgifter.

Det offentlige oppdraget til Norges Eksportråd vil i sin helhet bli overført til den nye innovasjons- og internasjonalsiseringsenheten. Den nye enheten bør fortsatt kunne kreve brukerbetaling for enkelte av de tjenester som tilbys. Dette vil bidra til en skarpere prioritering og skjerpe kravene til kompetanse i apparatet. Brukerbetalte tjenester bør imidlertid ikke tilbys på områder hvor det er et godt utviklet tilbud fra private konsulentfirmaer, eller hvor disse kommer i konflikt med de prioriteringer som er lagt til grunn for virksomheten i den nye enheten. Brukerbetaling må være tilpasset enhetens offentlige karakter, og skje i overensstemmelse med Wienkonvensjonens bestemmelser. Slike inntekter bør komme virksomheten til gode.

I tillegg til ulike former for medfinansiering, har næringslivets eget arbeid med internasjonalsisering og eksportfremme kommet til uttrykk gjennom etableringen av ulike bransjerettede organisasjoner. Eksempler på slike organisasjoner er Norske Maritime Eksportører (NME), Music Export Norway (MEN), Intsok og Eksportutvalget for fisk (EFF). Mange av de aktivitetene disse organisasjonene driver, ikke minst knyttet til næringsprofilering, ligger tett opptil de arbeidsoppgavene som følger med det offentlige oppdraget for eksportfremme og internasjonalsisering. Det vil derfor være viktig at den nye innovasjons- og internasjonalsiseringsenheten søker å etablere tett samarbeid med disse og tilsvarende organisasjoner. Slikt samarbeid vil kunne gi samordningsgevinster, og

sikre at virkemiddelapparatets aktiviteter er relevante for næringslivet.

6.2.2 Statens nærings- og distriktsutviklingsfond

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) er myndighetenes sentrale organ for finansiering og iverksetting av tiltak innen nærings- og distriktpolitikken. SNDs hovedmål er å arbeide for økt innovasjonsevne og høyere kompetansenivå blant små og mellomstore bedrifter. I dette arbeidet er SND en utviklingspartner for kundene og bidrar med kompetent risikokapital. SNDs distriktskontorer skal være en inngangsport til virkemiddelapparatet. Videre er SND en viktig premissleverandør for myndighetenes politikkkutforming. SND forvalter tilskudds-, låne-, garanti- og fondsordninger.

SND eies av Nærings- og handelsdepartementet, som i tillegg til landsdekkende virkemidler bevilger et administrasjonstilskudd. I tillegg bevilges midler til ulike ordninger over budsjettene til Kommunal- og regionaldepartementet, Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet.

Eierskapet i Argentum Fondsinvesteringer AS foreslås overført fra SND til Nærings- og handelsdepartementet. Utover det vil samtlige ordninger i SND gå inn i den nye innovasjons- og internasjonalsiseringsenheten, inklusive Nærings- og handelsdepartementets administrasjonstilskudd.

Med dette følger ansvaret for investeringsfondene for Nordvest-Russland og Øst-Europa. SND investerer i dag direkte i enkeltbedrifter gjennom disse fondene. Den nye enheten bør invitere private forvaltningsmiljøer til å overta forvaltningen av disse fondene, forutsatt at det finnes kompetente og interesserte tilbydere. Det vises for øvrig til omtale av disse fondene i kapittel 4.5.

6.2.3 Statens veiledningskontor for oppfinnere

Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO) har som hovedmål å stimulere og medvirke til industriell nyskaping i Norge. Virkemidlene for å nå dette hovedmålet er å yte veiledning i alle faser fra idé til kommersialisering av produktet, forretningsmessige vurderinger og støtte til oppfinnelser med potensial for kommersialisering. Målgruppen er frittstående oppfinnere og småbedrifter. SVO har et nært samarbeid med etablerte nyskapingmiljøer i regionene gjennom samarbeid med SNDs distriktskontorer, forsknings- og kunnskapsparter, fylkeskommunene og høgskolemiljøer.

Regjeringen er opptatt av å videreutvikle den kompetansen som er bygget opp på SVOs arbeidsområde. Enhetens formål, arbeidsmåte og målgrupper er i samsvar med det innovasjonsperspektivet som skal ligge til grunn for virkemiddelapparatet generelt, og for den nye innovasjons- og internasjonaliseringssenheten spesielt. Regjeringen foreslår derfor å legge virksomheten i sin helhet inn i den nye institusjonen.

6.2.4 Ordninger fra Norges forskningsråd

Grensesnittet mellom den nye innovasjons- og internasjonaliseringssenheten og Norges forskningsråd har vært drøftet i forbindelse med virkemiddelgjennomgangen. De såkalte innovasjonstiltakene er spesielt relevante i denne sammenheng. Dette er tiltak som skal bidra til å rekruttere nye FoU-bedrifter, øke kommersialiseringen av FoU-miljøenes ideer og bidra til å utvikle grunnlaget for innovasjon og nyskaping. Enkelte av innovasjonstiltakene har lavt forskningsinnhold, mens både målene og målgruppene for disse tiltakene i stor grad samsvarer med den nye enhetens fokus på innovasjon og nyskaping. Dessuten vil den nye enhetens regionale kontornett kunne være et nyttig verktøy i driften av tiltakene.

Den nye enheten for innovasjon og internasjonalisering vil på denne bakgrunn ta opp i seg enkelte av Forskningsrådets innovasjonstiltak. Regjeringen vil komme tilbake til hvilke konkrete programmer som bør overføres når de berørte departementer, i samarbeid med den nye enheten og Norges forskningsråd, har vurdert saken nærmere. Uavhengig av en eventuell overføring av virkemidler til den nye enheten, er det et mål at FoU-kompetanse gjøres tilgjengelig gjennom kontorene i distriktene og i utlandet, i tråd med ambisjonen om at brukerfronten skal kunne formidle hele skalaen av bedriftsrettede virkemidler.

Forskningsrådet beholder ansvaret for instituttsektoren, men det er naturlig at også den nye enheten kanalisere midler til forskningsinstitutter for å trekke disse med i regionale innovasjonsmiljøer. Dette kan for eksempel skje ved bruk av instituttene som operatører ved gjennomføring av programmer.

6.2.5 Grenseflater mot andre virkemiddelaktører

Regjeringen er opptatt av at hele virkemiddelapparatets arbeid må sees i sammenheng, slik at det samlede tilbudet til målgruppene blir helhetlig og slagkraftig. I denne forbindelse vil det være aktuelt å overføre oppgaver knyttet til forvaltning av enkel-

te virkemidler fra Nærings- og handelsdepartementet til den nye innovasjons- og internasjonaliseringssenheten. I første omgang vil regjeringen overføre tilskuddet til programvirksomheten i regi av Teknologisk Institutt (TI) og VINN til den nye enheten. Denne virksomheten vil da i større grad kunne sees i sammenheng med og prioriteres opp mot den aktiviteten som institusjonen selv har ansvaret for. Det er ønskelig at tilskuddet benyttes til å kjøpe tjenester fra private som i dag. TI og VINN vil være aktuelle leverandører. På sikt vil man også vurdere om forvaltningen av hele eller deler av bevilgningene til designformål og reiseliv bør overføres til den nye innovasjons- og internasjonaliseringssenheten.

6.2.6 Forholdet til utenriktjenesten

Regjeringen legger opp til at den nye innovasjons- og internasjonaliseringssenhetens utsendinger integreres i utenriksstasjonene. Dette vil innebære, i samsvar med bestemmelsene i Utenriksloven og Utenriksinstruksen, at utsendingene ansettes midlertidig i Utenriksdepartementet for tjenestegjøring i utlandet, og får status som «spesialutsendinger». I dag har disse status som «andre utsendinger». Utsendingene stilles dermed i samme kategori som tjenestemenn fra departementer og andre offentlige etater som i perioder tjenestegjør i utenriktjenesten.

Gjennom det faglige ansvaret for virksomheten vil det ligge til virkemiddelinstitusjonens styre å vedta strategiske og faglige prioriteringer. Med strategisk og faglig ansvar følger også beslutninger om hvilke markeder man vil ha utsendinger i, hvor mange kontorer man til enhver tid skal ha, og hvilken kompetanse utsendingene ved de enkelte kontorer bør ha. Med dette følger også ansvaret for rekruttering, opplæring og faglig instruksmyndighet. Finansiering av apparatets egne utsendinger vil skje gjennom rammeoverføring av midler til Utenriksdepartementet fra institusjonen selv. Øvrig finansiering av drift og lokalt ansatte ved kontorene i utlandet vil virkemiddelinstitusjonen selv ha ansvar for.

I enkelte land hvor det ikke er sammenfall mellom «politisk» og «økonomisk» hovedstad, vil det være riktig å legge kontorene der hensynet til næringslivet tilsier det. På steder hvor spesielle forhold gjør formell tilknytning til en utenriksstasjon lite hensiktsmessig bør virkemiddelapparatet kunne ha egne kontorer. På de steder hvor den nye enheten ikke har eller vil få egne utsendinger, noe som vil gjelde i de fleste land, vil den angjeldende utenriksstasjon kunne representere enheten.

Begrunnelsen for å integrere utsendingene i utenriktjenesten er å sikre god samordning mellom det som vil være den primære virkemiddelaktøren innen internasjonalisering, og utenriktjenestens om lag 100 stasjoner. Ved en slik integrering vil man kunne oppfylle det overordnede målet om en mest mulig enhetlig brukerfront, og dessuten få en sterkest mulig utenlandsrepresentasjon for den nye enheten.

6.2.7 Enhetens tilknytning til staten

Nærings- og handelsdepartementet vil være den nye enhetens eier. Regjeringen går inn for at den opprettes som et særlovsselskap, det vil si at det etableres en ny lov om selskapet. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med et slikt lovforslag.

I kapittel 5 drøftes prinsipielle sider ved valg av tilknytningsform. I vurderingen av tilknytning for den nye enheten er følgende argumenter spesielt relevante:

- Det må opprettes et klart skille mellom politisk og administrativt nivå for å sikre faglig og uavhengig behandling av enkeltsaker.
- Enheten vil få en bred og heterogen portefølje av virkemidler. Dette gjør det naturlig å organisere enheten som et selvstendig juridisk subjekt, med et styre som har et klart ansvar for hele virksomheten.
- Staten har et styringsbehov utover fastsetting av formål og virkefelt.
- Gjennom fylkeskommunenes nye rolle vil enheten motta oppdrag fra fylkeskommunene enkeltvis. Departementene vil ikke være involvert i hvordan disse oppdragene spesifiseres, og dette taler for at enheten blir et selvstendig rettssubjekt.
- Enheten vil bli finansiert ved bevilgninger over statsbudsjettet og lån i statskassen.
- Enhetens utsendinger i utlandet skal integreres i utenriktjenesten. Utsendingene må være ansatt i en statlig etat, eller i en institusjon som har eksplisitt unntak om dette fra Utenriksloven (for eksempel i en særlov).

Som det framgår av punktene ovenfor vil virksomheten være preget av forhold som både trekker i retning av organisering innenfor og utenfor staten. Det er imidlertid lagt avgjørende vekt på behovet for å formalisere en avgrensning i departementets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker, og behovet for å gi institusjonen og dens styre selvstendig resultatansvar. En vil derfor få de beste forutsetningene for god styring ved å opprette et særlovssel-

skap med en lov tilpasset virksomhetens omfang og kompleksitet.

6.3 Norges forskningsråd

Norges forskningsråd er regjeringens sentrale forskningspolitiske organ. Rådet er organisert som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, og er administrativt underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet. Den største bevilgningen til næringsrettede formål gis over Nærings- og handelsdepartementets budsjett, og det overordnede målet med bevilgningen er å bidra til økt verdiskaping i næringslivet og til å utvikle et konkurransedyktig næringsliv i hele landet. Bevilgningen er fordelt på brukerstyrt forskning, strategisk forskning, innovasjonstiltak og infrastrukturtiltak.¹ Stortinget har besluttet å videreføre ett forskningsråd, og denne proposisjonen går derfor ikke inn på Forskningsrådets organisering.

I 2002 ble det vedtatt å gjennomføre vesentlige endringer i Forskningsrådets organisasjon og styre. Stortinget har sluttet seg til at Forskningsrådet skal ha tre avdelinger, herunder en avdeling for innovasjon og brukerinitiert forskning. Det er dessuten lagt vekt på at Forskningsrådets innovasjonsrettede arbeid skal styrkes. For øvrig ligger ansvaret for Forskningsrådets organisering hos hovedstyret.

De virkemidlene i Forskningsrådet som i hovedsak retter seg mot næringslivet, anses for å være en del av virkemiddelapparatet. I arbeidet med gjennomgangen av virkemiddelapparatet har man fokusert på grenseflaten og samhandlingen mellom Forskningsrådet og det øvrige apparatet. Siktemålet har vært å sikre brukerne et oversiktlig apparat gjennom å tydeliggjøre en rollefordeling, samt å utvikle en helhetlig brukerfront for hele virkemiddelapparatet som gir en mest mulig brukervennlig formidling av innovasjonsrettede virkemidler. Forskningsrådet skal etter sine nye vedtekter arbeide for innovasjon i hele landet. Forholdet til virkemiddelapparatets nettverk av kontorer vil derfor bli viktig.

Norges forskningsråd samarbeider blant annet med SND, Norges Eksportråd og SIVA. Samarbeidet er avtalebasert, og finner sted både på strategisk og operativt nivå. Mest omfattende er samarbeidet med SND, som omfatter blant annet Skattefunn (der Forskningsrådet bruker SNDs distriktskontorer), Arena-programmet, FORNY-programmet og Verdiskaping 2010. Gjennom teknologiar-

¹ For nærmere omtale av de enkelte programmer og tiltak, se Nærings- og handelsdepartementets St. prp. nr. 1 (2002-2003).

Boks 6.2 GIEK og Eksportfinans med norske eksportører i nye markeder

I november 1998 ble vannkraftverket «Brasil» åpnet av Costa Ricas daværende president Miguel Ángel Rodríguez. «Brasil» ble ferdigstilt på rekordtid og innen budsjett. Vannkraftverket var bygget av Consorcio Noruego som bestod av NCC International AS, GE Energy AS og Alstom Power Norway AS.

Costa Rica var et helt nytt marked for NCC, og å få innpass i et nytt marked kan være tidkrevende. Det var tilfellet her. Det hele begynte med at NCC deltok i en delegasjonsreise i regi av NORAD i 1991. NCC begynte deretter å regne på anbud i Costa Rica, men først etter fem år fikk de tilslag på kontrakt. I 1996 signerte Consorcio Noruego og byggherre Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A en kontrakt som omfattet design, bygging og igangsetting av vannkraftverket «Brasil». Consorcio Noruego hadde dermed fått sin første jobb på dette kontinentet.

Kunden ønsket finansiering av kontrakten, og man søkte å tilrettelegge for dette ved hjelp av norske virkemidler. Eksportfinans ASA mottok søknad om lån, og GIEK mottok søknad om å stille eksportgaranti. Som sikkerhet ble GIEK tilbudt motgaranti fra den multilaterale regionsbanken Central American Bank for Economic Integration (CABEI). Bankens medlemsland var på den tiden inne i en gjeldskrise, og flere garantiinstitutter vegret seg for å ta risiko på banken. For GIEK ble dette den første eksponering på banken.

Tilbakebetaling av eksportkreditten på 42,5 mill. dollar skjer i henhold til plan, og prosjektet har så langt vært positivt for alle involverte parter. NCC har opparbeidet seg verdifull kunnskap og erfaring fra regionen, og mener «Brasil»-prosjektet har fungert som døråpner for dem, ikke bare i Costa Rica, men i hele regionen. Nye kontrakter har fulgt i kjølvannet av dette.

beidet i utlandet har Norges forskningsråd et samarbeid med Norges Eksportråd, og i forskningsparkene er SIVA en viktig samarbeidspartner.

6.4 Eksportfinans ASA og Garantistitutet for eksportkreditt

De fleste industriland har offentlige kreditt- og garantiordninger for å fremme eksport. For norske eksportører er det viktig at det norske eksportfinansieringssystemet er konkurransedyktig med andre lands systemer. I Norge forvaltes statlige garantiordninger av forvaltningsbedriften Garantistitutet for eksportkreditt (GIEK), mens offentlig støtte til eksportkreditter sikres gjennom en statlig renteutjevnings- og valutasikringsordning (108-ordningen) som forvaltes av Eksportfinans.

GIEK gav i løpet av 2002 statlige garantitilsagn til en verdi av ca. 8 mrd. kroner. Ved utgangen av 2002 hadde staten ved GIEK et utestående garanti-ansvar på ca. 20 mrd. kroner. Fra og med 2001 er GIEKs konkurranseutsatte virksomhet skilt ut i et heleid datterselskap, GIEK Kredittforsikring AS.

Eksportfinans er bankenes felles institusjon for å utvikle og tilby konkurransedyktige og langsiktige finanstjenester til eksportnæringene og kommunal sektor. Staten ved Nærings- og handelsdepartementet ble ved en rettet emisjon i 2001 eier av 15% av aksjekapitalen i Eksportfinans.

En tettere samordning av GIEK og Eksportfinans vil kunne styrke kompetansen i det norske eksportfinansieringsmiljøet. I tillegg vil kundene gjennom en slik samordning kunne få én inngangsport knyttet til eksportfinansiering og garantistilling. Man har derfor vurdert hvorvidt en utkontraktering av GIEKs administrasjon til Eksportfinans kunne gi en ønsket samordning av kreditt- og garantisiden. På bakgrunn av vurderingene, der habilitetskonflikter har vært et sentralt punkt, har man kommet til at utkontraktering ikke er ønskelig. Et utvidet samarbeid må skje innfor dagens organisering.

6.5 Norges Turistråd

Målet med det statlige tilskuddet til Norges Turistråd er å fremme den samlede reiselivsnæringens konkurransevne og lønnsomhet gjennom å profilere og markedsføre Norge som reisemål, stimulere til samarbeid om markedsføringstiltak og å bistå norske reiselivsaktører med informasjon om markeder og internasjonale utviklingstrender.

Regjeringen mener at Turistrådets virksomhet må sees i sammenheng med annet arbeid innen norgesprofilering og generisk markedsføring av norsk næringsliv, som i dag drives av blant annet Eksportrådet og utenriksstjenesten. Her, som på andre områder, bør virkemiddelapparatet søke å

utnytte det potensialet som ligger i økt samarbeid og samordning av aktivitetene i utlandet.

Regjeringen ønsker på sikt å vurdere om tilskuddet til merkevarebygging og internasjonal markedsføring av Norge som reisemål bør integreres i den nye innovasjons- og internasjonaliseringsenheten. Dette kan gjøres ved å la den nye enheten forvalte tilskuddet til Turistrådet, eller at enheten selv tar på seg oppgaver som Turistrådet ivaretar i dag. I denne omgang har regjeringen imidlertid funnet å ville utrede disse alternativene nærmere i samarbeid med de berørte institusjonene. I en slik utredning må en vurdere de første erfaringene med hvordan samarbeidet mellom Turistrådet og den nye enheten utvikler seg.

6.6 Norsk Romsenter

Norsk Romsenter fungerer som et strategisk og administrativt utøvende organ for norsk romvirksomhet, herunder det norske medlemskapet i den europeiske romfartsorganisasjonen ESA (European Space Agency). Medlemskapet i ESA er et sentralt virkemiddel for å nå nasjonale målsettinger for romvirksomheten. Disse målsettingene er å skape vekst for høyteknologisk nasjonal industri, dekke viktige samfunnsbehov for satellittbaserte tjenester, spille en ledende rolle i det globale markedet for romrelatert bakkeinfrastruktur og oppnå framtrepende posisjoner innen romforskning.

Romsenteret er en del av det næringsrettede virkemiddelapparatet, og må anses som en viktig medspiller i arbeidet med å øke innovasjonen i norsk næringsliv. Med den spesialiserte kompetanse Romsenteret har og den smale brukergruppen det skal betjene, mener regjeringen at Norsk Romsenter bør videreføres som en selvstendig organisasjon.

I Riksrevisjonens gjennomgang av statens bruk av stiftelser i Dok. nr. 3:6 (1998–1999) og Stortingets behandling av Riksrevisjonens rapport, påpekes imidlertid et behov for å endre tilknytningsform for blant andre Norsk Romsenter. Regjeringen foreslår på denne bakgrunn å omdanne Norsk Romsenter fra stiftelse til forvaltningsorgan. En slik organisering vil samsvare godt med at Norsk Romsenter er en organisasjon som hovedsakelig driver forvaltningspreget virksomhet, og at staten finansierer virksomheten tilnærmet fullt ut.

6.7 SIVA – Selskapet for industrivekst SF

SIVA arbeider for å utvikle sterke regionale og lokale verdiskapingsmiljøer over hele landet, og har

utviklet et omfattende nettverk av innovasjonsselskap som legger til rette for nyskaping. De senere årene har SIVA utviklet seg fra å være eiendomsaktør til et moderne innovasjons- og investerings-selskap. Formålet med SIVA er å bidra til oppnåelse av regjeringens regional- og distriktpolitiske mål, og innenfor denne rammen bidra til utvikling av norsk innovasjonsevne. Dette vil bl.a. skje ved å tilrettelegge for næringsvirksomhet gjennom utvikling av sterke regionale innovasjons- og verdiskapingsmiljøer i samarbeid med private og offentlige aktører. I tillegg stiller departementet krav om en tilfredsstillende avkastning på investert kapital.

SIVA er et konsern som foruten morselskapet, som er organisert som et statsforetak, består av ca. 35 datterselskaper. I tillegg kommer omlag 65 tilknyttede og felleskontrollerte selskaper, samt ca. 20 andre nærstående selskaper. Morselskapet SIVA er en liten organisasjon. Kapasiteten til å løse store oppgaver er derfor sterkt knyttet til det nettverket SIVA bygger opp og selv er en del av. Nettverket gjør det mulig å drive utviklingsprosesser med vesentlig større effektivitet og mangfold enn om SIVA kun skulle satse på egne ressurser for å nå sine mål.

SIVAs arbeid har grenseflater både mot Norges forskningsråd og den nye innovasjons- og internasjonaliseringsenheten. Institusjonene må derfor sørge for godt samarbeid, slik at samordningsgevinster kan hentes ut og virkemidlene utfylle hverandre.

SIVA spiller i dag en rolle både som eier av fysisk infrastruktur, tilrettelegger gjennom innovasjonsselskaper, og som investor i såkorn- og venturefond. Det er behov for å vurdere SIVAs virksomhet nærmere, både med tanke på hva statens rolle skal være på disse områdene, og i forhold til en samordning med øvrige virkemidler. Dette gjelder særlig investeringene i såkorn- og venturefond, som må ses i sammenheng med såkornordningen. Regjeringen har imidlertid ikke funnet det riktig å inkludere noen av SIVAs aktiviteter i den nye innovasjons- og internasjonaliseringsenheten nå. SIVA har en spesiell sammensetning av virkemidler og har en betydelig statlig lånefinansiering. Departementet vil derfor gjennomgå SIVAs virksomhet, herunder også selskapets økonomiske og finansielle situasjon, med sikte på en avklaring av SIVAs framtidige rolle. I denne forbindelse vil også en eventuell omdanning til statsaksjeselskap bli vurdert, slik det ble omtalt i St.meld. nr. 22 (2001–2002) Et mindre og bedre statlig eierskap.

SIVAs eierandel i Argentum Fondsinvesteringer AS vil bli overført til Nærings- og handelsdepartementet.

6.8 Argentum Fondsinvesteringer AS

Argentum Fondsinvesteringer AS ble opprettet ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 38 (2000–2001) Om organisering av investerings-selskap. Investerings-selskapet skal være et slagkraftig verktøy for framtidig verdiskaping og tilførsel av kapital i hele landet. Selskapet er en kommersiell aktør, med stor grad av autonomi. SND og SIVA eier 50% hver i Argentum.

Argentum ble opprettet med en forvaltningskapital på 2,45 mrd. kroner ved årsskiftet 2001/ 2002. Det skal investeres i private fond, og den nedre grensen for størrelsen på fondene er 300 mill. kroner. Argentum skal bidra til å utvikle aktive eiermiljøer med bred kompetanse. Dette krever at investeringene har en profil i forhold til enkelte bransjer eller sektorer. Ved behandlingen av St.meld. nr. 38 (2000–2001) Om organisering av investerings-selskap ble følgende investeringsområder plukket ut for etablering av investeringsfond:

- Teknologi/IKT
- Marin
- Bioteknologi
- Energi
- Miljø
- Maritim
- Helse/medisin

Argentum har gått inn i tre ulike venturefond så langt. Fondene investerer innenfor energibransjen, informasjons- og kommunikasjonsteknologi og biovitenskap (life sciences), og investeringene beløper seg pr. 1. mars 2003 til om lag 680 mill. kroner. Argentums eierandel i fondene er mellom 40 og 50%, mens resten er privateid.

Ved opprettelsen av Argentum ble statens eierskap i SIVA forvaltet av Kommunal- og regionaldepartementet. Eierskapet til SIVA ble overflyttet til Nærings- og handelsdepartementet fra og med 2002. Argentums mandat og arbeidsmåte har små samordningsgevinster med virksomheten i SND og SIVA. For å styrke eierfunksjonen vil både SNDs og SIVAs eierandeler i Argentum bli overført til Nærings- og handelsdepartementet. Argentum skal utvikles til å bli en sterk aktør som skal tilføre venturekapital til bransjer og prosjekter med høyt verdiskapingspotensial, bidra til å styrke aktivt privat eierskap i Norge, bidra til å bygge opp kompetente forvaltningsmiljøer i Norge, og trekke utenlandsk kapital til norsk næringsliv.

Regjeringen vil komme tilbake med forslag om bevilgningsendringer som følge av at Argentum overføres til Nærings- og handelsdepartementet i forbindelse med statsbudsjettet 2004.

6.9 Intsok

Norske myndigheter etablerte i samarbeid med industrien stiftelsen Intsok i 1997, for å fremme internasjonalisering og eksportfremme innen olje- og gassnæringen. Stifterne er Utenriksdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Norges Rederiforbund, Oljeindustriens Landsforening, Teknologibedriftenes Landsforening, Norsk Hydro og Statoil. Intsok er delvis finansiert ved offentlige tilskudd og delvis av industrien gjennom en medlemsavgift for de deltagende bedrifter (partnere).

Intsok teller i dag 90 medlemsbedrifter og har siden stiftelsen vært det ledende organ for eksportfremme innen denne bransjen. Olje- og gassindustrien omsatte for 35 mrd. kroner internasjonalt i 2001. Målet er 50 mrd. kroner i omsetning innen 2005 og 80 mrd. kroner innen 2010. Intsok har et næringslivsledet styre, øvrige styrerepresentanter er fra de tre stifterdepartementene og næringslivet. Intsok vil bestå i den nåværende form ved etableringen av den nye virkemiddelenheten. Det er imidlertid svært viktig at samarbeidet mellom Intsok og den nye enheten styrkes og at en unngår uhensiktsmessige dupliseringer. Intsok har bred og verdifull erfaring innen nettverksbygging, rådgivning, profilering av norsk industri i utlandet og i å formidle kontakt med de sentrale kundene. Intsok har samtidig viktig erfaring i å profilere norsk forskning og teknologi, gjennom samarbeid med Demo 2000, OG 21 og Olje- og gassprogrammet i Norges forskningsråd. Intsok har i dag lokale rådgivere i Nigeria, Angola, Iran og Brasil. I tillegg er en fulltids medarbeider ansatt i Houston, USA, tilknyttet generalkonsulatet. Videre er en person under rekruttering i Moskva i tilknytning til den norske ambassaden.

6.10 Bedriftsrettet kompetanseoverføring

De statlige tilskuddene til Norsk Designråd, Teknologisk Institutt (TI) og VINN har som formål å bidra til å øke kompetansen i norsk næringsliv. Disse institusjonene ivaretar således viktige oppgaver innenfor det nye virkemiddelapparatets fokusområder.

6.10.1 Norsk Designråd

Formålet med det statlige tilskuddet til Norsk Designråd er å fremme næringslivets kunnskap om betydningen av design som innovasjonsverktøy og konkurransefaktor. Målet er å øke andelen av

Boks 6.3 Anlegg for avfall til energi med eksportsatsing

Energos ASA er et norsk firma som utvikler, leverer og drifter en ny type småskala-anlegg for omdanning av avfall til energi. Energien utnyttes til prosessvarme, fjernvarme og strømproduksjon.

Teknologien ble utviklet ved SINTEF i årene 1990-95. I 1995 ble Aitos AS, senere Energos ASA, stiftet med formål å industrialisere forskningsresultatene. I denne perioden ble prosjektet støttet flere ganger av Norges forskningsråd gjennom NYTEK-programmet. I forbindelse med stiftelsen av selskapet fikk gründeren etablererstipend av Sør-Trøndelag fylkeskommune, samt drahjelp fra FORNY-programmet. SND kom tidlig inn i prosjektet gjennom støtte til profesjonell rådgivning i flere faser.

L. M. Petersons fabrikk på Ranheim (nå Peterson Ranheim Linerboard) gikk inn som pilotkunde for forbrenning av næringsavfall og som mottager av damp fra det nye forbrenningsanlegget. Høsten 1996 ble det inngått en OFU-kontrakt² med Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE). Samtidig bidro SND med landsdek-

kende risikolån og garantier for fullfinansiering. Privat risikokapital ble reist gjennom ventureselskapet Teknoinvest.

I 1999 bevilget SND et miljølån til Nordmøre Energigjenvinning KS (som er 50% eid av Energos Anlegg AS) for bygging av det første kommersielle forbrenningsanlegget. I dag har Energos ASA 79 ansatte og har levert fem anlegg i Norge og ett i Tyskland. Ytterligere syv anlegg er under oppføring eller prosjektutvikling i Norge og Sverige. Selskapet har også prosjekter under utvikling i Østerrike. Ett enkelt anlegg kan representere en kapitalstrøm på fra 1,5 til 2,5 mrd. kroner på ti år.

Første halvdel 2002 ble det gjennomført en emisjon på 320 mill. kroner i selskapet, og de største aksjonærene er det norske ventureselskapet Venturos og det amerikansk/britiske ventureselskapet Global Innovation Partners. Framtiden for selskapet, som er en internasjonal betydelig aktør innen sin markedsnisje, vurderes som lovende.

norske bedrifter som bruker design aktivt i produktutvikling og markedsføring. En viktig nyskaping for å skape oppmerksomhet om og synliggjøre verdien av målrettet bruk av design, er Norsk Senter for Design og Arkitektur som etter planene skal være klart første halvår 2004. Norsk Designråd og Norsk Form skal samlokaliseres i senteret som gir mulighet til å kombinere utstillinger med høy kompetanse og rådgiving overfor næringslivet. Designrådet arbeider dessuten aktivt for å fremme norsk design og norske designere i utlandet.

Gjennom en samarbeidsavtale med SND når Designrådet ut til bedrifter over hele landet ved hjelp av SNDs distriktskontorer. Det er gitt opplæring til egne designansvarlige ved kontorene. Designarbeidet innen virkemiddelapparatet fremstår dermed som et godt eksempel på hvordan økt samarbeid mellom institusjonene kan bidra til en mer helhetlig og kompetent brukerfront. Designrådet

² Offentlige forsknings- og utviklingskontrakter (OFU) omfatter samarbeid mellom en offentlig etat og en bedrift der man ser behov for bedret kvaliteten og/eller å redusere kostnader på offentlige tjenester gjennom tilgang på ny teknologi eller nye løsningsmetoder. Forsknings- og utviklingskontrakter skiller seg fra andre tilskuddsordninger ved at det er utarbeidet en metodikk som ender i et formalisert (kontraktsfestet) samarbeid mellom partene.

bør videreføre dette samarbeidet i den nye enhetens kontorstruktur, slik at virksomheten blir en aktiv del av det nye virkemiddelapparatets samlede brukerfront.

Den nye enheten vil også ha et ansvar for å integrere design i innovasjonsarbeidet, slik som SND har hatt til nå. Som en del av oppfølgingen av den nye enheten vil det være aktuelt å vurdere om hele eller deler av bevilgningen til design, herunder tilskuddet til Norsk Designråd, også skal kanaliseres via den nye enheten. Dette vil kunne forsterke vektleggingen av design i det øvrige nyskappingsarbeidet.

6.10.2 Teknologisk Institutt

Teknologisk Institutt (TI) er en privat stiftelse. Juridisk og økonomisk er TI uavhengig av staten, og tilskuddet fra Nærings- og handelsdepartementet er å anse som kjøp av tjenester. Formålet med statens kjøp av tjenester er å bidra til økt innovasjon og nyskaping i små og mellomstore bedrifter gjennom teknologi- og kompetanseoverføring. Gjennom tilskuddet prioriteres teknologidrevet omstilling, konkurransedyktig og bærekraftig havbruk, og internasjonalisering.

Regjeringen ønsker å la Nærings- og handelsdepartementets tilskudd til TI bli kanalisert gjen-

nom den nye enheten. Dette innebærer at enheten stilles fritt til å vurdere alternative leverandører.

6.10.3 VINN

VINN er i likhet med TI en privat stiftelse. VINN retter sin virksomhet mot etablerere, samt små- og mellomstore bedrifter, og det statlige tilskuddet skal bidra til innovasjon og nyskaping gjennom teknologiformidling og kompetanseheving. Det fokuseres spesielt på at små og mellomstore bedrifter og etablerere i Nord-Norge skal motta et rimelig veiledningstilbud. I samarbeid med VINN prio-

riteres strategisk kompetanseutvikling og e-læring, bedriftstilpasset bruk av kompetanse og avanserte verkstedteknologier, samt design og produktutvikling med ny teknologi. En vesentlig del av tilskuddet til VINN går til drift av Narvik-telefonene og Internett-portalen BEDIN. Disse tjenestene har som målsetting å bidra til å gjøre det enklere å starte og drive næringsvirksomhet i Norge.

På samme måte som med tilskuddet til TI, ønsker regjeringen å la den nye innovasjons- og internasjonalsiseringsenheten forvalte hele eller deler av dette tilskuddet til VINN.

7 Administrative og økonomiske konsekvenser

7.1 Innledning

En sammenslåing av SND, Norges Eksportråd og SVO vil kunne gi stordriftsfordeler, herunder besparelser knyttet til samkjøring av administrative funksjoner og en eventuell reduksjon i antall ansatte på hovedkontoret. Videre kan det komme til nedbemanning som følge av at Norges Eksportråds privatfinansierte konsulenttjenester skal overlates til det private markedet.

Når det gjelder mulige innsparinger tilknyttet distriktskontorene og utekontorene, vil dette avhenge av hvilken struktur styret for den nye institusjonen velger å utvikle for å oppfylle de politiske styringssignalene.

Sammenslåingen vil kunne bli betraktet som virksomhetsoverdragelse i henhold til Arbeidsmiljølovens § 73. I så tilfelle vil de tre institusjonenes ansatte stille likt med hensyn til muligheter i den nye enheten, og ansattes opparbeidede rettigheter vil videreføres.

7.2 Tidligere erfaringer

SNDs pågående omstillingsprosess, som medfører en reduksjon på 96 årsverk, er beregnet til å koste 70 mill. kroner, og innsparingen er beregnet til å ta i underkant av 3 år. Dette er en ren nedbemanning uten integreringskostnader.

Integreringen av Statens landbruksbank og deler av Fylkesmannens landbruksavdeling i SND i 1999 og 2000 var beregnet til å koste 76 mill. kroner i overgangsordninger, med en besparelse på 17-22 mill. kroner i året. Således ville integreringskostnadene ta fire år å dekke inn. Totalt regnet man med en samordningsgevinst på 46 årsverk i denne sammenslåingen.

7.3 Dagens institusjoner

7.3.1 SND

SND har i dag 409 årsverk, hvorav omlag 110 er ansatt ved hovedkontoret i Oslo og resten fordelt på 17 distriktskontorer. Til å drive denne organisasjonen har SND et administrasjonsbudsjett på 318

mill. kroner, hvorav 170,5 dekkes av et administrasjonstilskudd fra Nærings- og handelsdepartementet. Resten av administrasjonskostnadene dekkes gjennom SNDs egeninntjening, i hovedsak på låneordningene.

7.3.2 Norges Eksportråd

Eksportrådet forvalter i 2003 195,9 mill. kroner i statlige bevilgninger, inkludert bevilgningen til Euro Info Centre i Oslo. I tillegg kommer forventet egeninntjening på ca. 100 mill. kroner. Eksportrådet har 235 årsverk, fordelt på 84 ansatte ved hovedkontoret i Oslo, og resten på 38 utekontorer.

Aktiviteter tilknyttet egeninntjeningen i Norges Eksportråd går omtrent i balanse, det vil si at det er lite innsparingspotensial ved å avvikle disse aktivitetene. Av egeninntjeningen utgjorde konsulentoppdrag for enkeltbedrifter 39 mill. kroner. Det legges opp til at denne delen av virksomheten begrenses i den nye enheten for innovasjon og internasjonalisering.

7.3.3 Norges forskningsråd

Innovasjonstiltakene i Norges forskningsråd, som det er aktuelt å overføre enkelte av til den nye enheten, har i dag en samlet budsjetttramme på om lag 160 mill. kroner. Rundt 10 personer med samlede lønnsutgifter på 5-6 mill. kroner er tilknyttet arbeidet med ordningene.

7.3.4 SVO

SVO blir i 2003 tilført 8,45 mill. kroner til dekning av driftsutgifter. Etaten har 9 ansatte og er lokalisert til Bærum kommune. De ansatte i SVO er statstjenestemenn. Dette innebærer blant annet rettighetene etter tjenestemannslovens § 13 nr. 2 til nr. 6 om fortrinnsrett til annen statsstilling og retten til ventelønn først faller bort etter en overgangsperiode på 3 år.

7.4 Kostnader i prosessen

Selv om det er mulig å hente ut synergigevinster ved slike sammenslåinger som det legges opp til

her, viser forskning at å lykkes med slike prosesser krever meget godt gjennomførte integreringsprosesser.¹ På det nåværende tidspunkt finnes ingen fullstendig oversikt over hva omorganiseringen vil koste, eller mulige gevinster. En slik oversikt må utarbeides i tett samarbeid med de berørte institusjonene. Det vurderes imidlertid slik at nedbemanningskostnadene vil være begrensede, særlig tatt i betraktning at SND og Norges Eksportråd har gått igjennom betydelig nedbemanning de senere årene. Nedbemanningen har resultert i at man i dag har slanke og effektive organisasjoner.

De kostnader som vil kunne påløpe, kan i hovedsak deles i tre kategorier: avgangsstimulerende tiltak og flytting, systemrelaterte kostnader og andre engangskostnader. De systemrelaterte kostnader som vil følge med en integrering er utgifter til integrering av IT-systemer, opplæring og arkivfunksjoner. Andre engangskostnader innebærer frikjøp av lokaler, omprofilering og et eget integrasjonsprosjekt.

7.4.1 Avgangsstimulerende tiltak og flytting

Størrelsen på flytteutgiftene tilknyttet ansatte som må finne seg et nytt arbeidssted, vil avhenge av i hvilken grad det nye styret vedtar endringer i kontorstrukturen. Ved sammenslåingen av hovedkontorene må det påregnes utgifter for flyttingen i Oslo.

Nedbemanningen i SND var basert på integreringen av Statens landbruksbank (SLB) og deler av Fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA) i SND i 2000, jf. St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 3 (1999–2000) Om overføring av oppgaver til SND med mer. Tiltak som da ble satt inn, var en ordning med sluttvederlag,² førtidspensjon (i aldersrommet 60–62 år), avtalefestet pensjon (over 62 år), støtte til etablering, fleksible permisjonsordninger og oppsigelser. Dersom det blir aktuelt med nedbemanning i denne organisasjonsprosessen, vil en sannsynligvis måtte vurdere ulike tiltak for de ansatte.

7.4.2 Systemkostnader

Denne kategorien omfatter hovedsakelig IT-relaterte kostnader. Det er vanskelig å gi noe anslag for hva samkjøring av IT-systemene vil koste, blant annet fordi det foreløpig ikke er utarbeidet grunnlag for å si hvilke IT-løsninger som bør velges. I til-

legg kommer mer generelle kompetanse- og organisasjonstiltak.

7.4.3 Andre engangskostnader

Samlokalisering av hovedkontor

Som følge av nedbemanning i Eksportrådet og SND er det i dag ledig kontorkapasitet ved begge hovedkontorene. Den kan nyttes til å integrere ansatte fra andre institusjoner. SND eier sine lokaler, og Eksportrådet har eierandeler i det bygget hovedkontoret er lokalisert i i Oslo.

Omprofilering

For å være en effektiv tilbyder av kapital, kompetanse og nettverk, er den nye institusjonen avhengig av å være godt kjent i markedet. Grafisk omprofilering og andre tiltak for å gjøre institusjonen kjent, vil medføre kostnader.

Integrasjonsprosjekt

Det er vanlig ved større integrasjonsprosjekter at selve prosessen gjennomføres av et eget prosjektteam med deltakere fra samtlige berørte institusjoner og innleid konsulenthjelp. En slik prosjektorganisasjon antas å være i drift i opp mot ett år for å planlegge, gjennomføre og følge opp integreringen.

7.5 Gevinster

Omorganiseringen vil gi både økonomiske og ikke-økonomiske gevinster.

7.5.1 Ikke-økonomiske gevinster

Den viktigste part i hele sammenslåingen vil være brukerne. Et hovedpoeng for brukerne er at man vet hvem man skal forholde seg til. De største fordelene ved en ny organisering vil tilfalle brukerne gjennom mer integrerte virkemidler, mer fleksibel kompetanse i virkemiddelapparatet og en mer enhetlig inngangsport til institusjonene.

7.5.2 Økonomiske gevinster

De økonomiske gevinstene relaterer seg til en eventuell reduksjon i antall ansatte, innsparinger i leie av lokaler, mer effektiv drift av IT-systemer og en samordning av administrative tjenester. Disse gevinstene vil komme årlig i form av reduserte administrasjonskostnader.

¹ Buono and Bowditch, 1989; Meyer 1996; Hubbard 1999

² Tilsvarende inntil ni måneders lønn i tillegg til lønn i oppsigelsestiden (maks. 12 måneder).

7.6 Tilknytning til staten

I henhold til regjeringens forslag i denne proposisjonen vil følgende prosesser bli iverksatt vedrørende institusjonenes tilknytning til staten:

- Den nye enheten for innovasjon og internasjonalisering skal opprettes som et særlovsselskap.
- Norsk Romsenter skal opprettes som et forvaltningsorgan.
- Lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond skal oppheves.

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med forslag til særlov for den nye enheten for innovasjon og internasjonalisering.

Forvaltningsorganet Norsk Romsenter vil bli opprettet den 01.01.2004.

Lov om Statens nærings- og distriktsutviklings-

fond skal oppheves. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med denne saken.

I henhold til stiftelsesloven tilligger det en stiftelses styre å oppheve stiftelsen. Denne prosessen kan ikke styres av stifterne. Regjeringen vil holde Stortinget orientert om hva som videre vil skje med stiftelsene Norges Eksportråd og Norsk Romsenter.

Nærings- og handelsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv i samsvarende med et vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv

I

Stortinget samtykker i at det opprettes en ny enhet som forvalter direkte virkemidler for næringslivet.

II

Stortinget samtykker i at virkemidlene som i dag forvaltes av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Norges Eksportråd og Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO), overføres til den nye enheten.

III

Stortinget samtykker i at den nye enheten organiseres som et særlovsselskap.

IV

Stortinget samtykker i at eierskapet i Argentum Fondsinvesteringer AS overføres fra SND og SIVA til Nærings- og handelsdepartementet.

V

Stortinget samtykker i at den nye enhetens utsendinger i utlandet integreres i utenriktjenesten og anmeldes som spesialutsendinger.

VI

Stortinget samtykker i at Norsk Romsenter oppdannes til et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.
