



SND I DISTRIKTS-NORGE

Evaluering av de bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene

av

**Gry Agnete Alsos
Hild-Marte Bjørnsen
Odd Jarl Borch
Bjørn Brastad
Svenn Are Jenssen
Jan Mønnesland**

NF-rapport nr. 21 • 2000

ISBN-nr.: 82-7321-414-1

ISSN-nr.: 0805-4460



8049 BODØ

Tlf.: 75 51 76 00

Fax.: 75 51 72 34

REFERANSESIDE

- Rapporten kan bestilles via nf@hibo.no

Tittel SND i Distrikts-Norge Evaluering av de bedriftsrettede distriktspolitiske virkemidlene	Offentlig Tilgjengelig: ja	NF-rapport nr.: 21/2000
	ISBN nr. 82-7321-7321-414-1	ISSN 0805-4460
	Ant. sider og bilag: 310	Dato: 15. oktober 2000
Forfatter(e)/prosjektmedarbeider(e) Gry Agnete Alsos Hild-Marte Bjørnsen Odd Jarl Borch Bjørn Brastad Sverre Are Jenssen Jan Mønnesland	Prosjektansvarlig (sign.) Sverre Are Jenssen	
	Forskningsleder Odd Jarl Borch	
Prosjekt Evaluering av distriktsutviklingstilskudd og distriktsrettede risikolån	Oppdragsgiver Kommunal- og regionaldepartementet	
	Oppdragsgivers referanse Jartrud Steinsli	
Sammendrag: Nordlandsforskning og NIBR har evaluert ordningen med distriktsutviklingstilskudd og distriktsrettede risikolån for perioden 1993-99. Virkemidlene forvaltes i dag av SND. Evalueringen har omfattet virkemidlenes effekter på bedriftsnivå, virkemidlenes fordeling, virkemidlenes addisjonalitet, samt sysselsettingseffekt og ringvirkningseffekt.	Emneord: Distriktspolitikk SND Bedriftsrettede virkemidler Næringsutvikling Regional utvikling	
	Key words Rural policies SND Industrial and commercial development Rural development	
Andre rapporter innenfor samme forsknings- prosjekt/program ved Nordlandsforskning	Salgspris Kr 250,-	

Nordlandsforskning utgir tre skriftserier, rapporter, arbeidsnotat og artikler/foredrag. Rapporter er hovedrapport for et avsluttet prosjekt, eller et avgrenset tema. Arbeidsnotat kan være foreløpige resultater fra prosjekter, statusrapporter og mindre utredninger og notat. Artikkel/foredragsserien kan inneholde foredrag, seminarpaper, artikler og innlegg som ikke er underlagt copyright rettigheter.

FORORD

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet har Nordlandsforskning og Norsk institutt for by- og regionforskning evaluert ordningen med distrikts-utviklingstilskudd og distriktsrettede risikolån for perioden 1993-99. Evalueringen har omfattet virkemidlenes effekter på bedriftsnivå, virkemidlenes fordeling, virkemidlenes addisjonalitet, samt sysselsettingseffekt og ringvirkningseffekt.

I forbindelse med evalueringen har vi hatt stor nytte av flere personer. Vi vil rette en stor takk til Peter Arbo som har gitt konstruktive kommentarer til en tidligere utgave av rapporten. Vi vil også rette en takk til en rekke personer ved SNDs hovedkontor og distriktskontorer som velvillig har stilt opp til intervjuer og diskusjonsmøter og delt sine erfaringer med oss. Vi har også møtt stor velvillighet i bedrifter rundt omkring i Distrikts-Norge som har latt oss komme på besøk og har diskutert næringsutvikling generelt og virkemidler spesielt med oss. Møreforskning ved Lasse Bræin har gjennomført en del av analysene for oss, og har også bidratt med deler av det datamaterialet vi har benyttet oss av. Vi takker for samarbeidet. Også SND har bidratt med datamateriale som har vært avgjørende for gjennomføringen av evalueringen.

En referansegruppe har fulgt oss gjennom evalueringen og gitt oss nyttige tilbakemeldinger og innspill underveis. Den har bestått av:

Jartrud Steinsli og Kåre Movold, KRD
Olav Bardalen og Ulrik Hammervold, SND
Jostein Djupvik, NHD
Line Dyp, FID
Svein-Åge Larssen, FIN
Karl Gran, Telemark fylkeskommune
Arne Isaksen, STEP-gruppen
Sylvi Lem, Firda Canning AS

I tillegg har også Tron Bamrud, NHD, Bente Boye, KRD og Lillian Hattling, STEP-gruppen deltatt på ett eller flere referansegruppemøter. Vi takker for mange nyttige innspill.

På Nordlandsforskning og ved NIBR har vi hatt nytte av å være en del av et miljø med stor kompetanse, og vi har mottatt mange nyttige innspill. De mangler og feil rapporten eventuelt måtte ha til tross for alle de overnevntes bidrag, står helt og alene for forfatterens regning.

Bodø og Oslo, oktober 2000

INNHOOLD

FORORD.....	I
SAMMENDRAG	VI
SUMMARY	XVIII
1. INNLEDNING OG MANDAT.....	1
1.1 BAKGRUNN FOR EVALUERINGEN.....	1
1.2 PROBLEMSTILLINGER.....	3
1.2.1 Hvilken effekt har virkemidlene hatt for bedriftene som har mottatt støtten?	3
1.2.2 Hvilke bedrifter og prosjekter mottar støtte, og er dette de "riktige" bedriftene/prosjektene sett i forhold til målsettingen med virkemiddelet og prinsippene for tildeling?	5
1.2.3 I hvilken grad bidrar virkemidlene til addisjonalitet?	6
1.2.4 Hvilken effekt har virkemidlene hatt for næringsstruktur og regional utvikling?	7
1.3 TIDLIGERE EVALUERINGER	8
1.4 RAPPORTENS VIDERE OPPBYGGING	11
2. EVALUERINGSMETODIKK.....	13
2.1 DATAGRUNNLAG FOR EVALUERINGEN	13
2.1.1 Intervjuer med SND-ansatte	13
2.1.2 Registerdata	14
2.1.3 Datakvalitet	15
2.1.4 Kundeundersøkelsene	17
2.1.5 Kontrollgrupper	19
2.1.6 Casestudier	21
2.2 DATAANALYSE	23
2.2.1 Analyse casestudier	23
2.2.2 Kvantitative analyser av fordelingsprofil	23
2.2.3 Addisjonalitet, effektanalyse	26
2.2.4 Ringvirkningsanalyser	29
2.2.5 Analyser av bedriftsinterne endringsprosesser	30
2.2.6 Analyser om lønnsomhetsutvikling	30
2.3 OPPSUMMERING.....	31
3. SND'S MÅL, MÅLGRUPPER OG VIRKEMIDLER.....	33
3.1 AMBISJONER OG MÅLSETTINGER.....	33
3.1.1 Regionrelaterte føringer	37
3.1.2 Bedriftsrelaterte føringer	39
3.1.3 Personrelaterte føringer	40
3.1.4 Sammenfatning – overordnede målsettinger.....	41
3.2 BAKENFORLIGGENDE RASJONALE KNYTTET TIL SND'S DISTRIKTSSTØTTEORDNINGER – ULIKE PERSPEKTIVER.....	42

3.2.1	<i>Fordelings- og kompensasjonsperspektivet</i>	43
3.2.2	<i>Innsatsmarkeds-imperfeksjonsperspektivet</i>	44
3.2.3	<i>Innovasjonsmiljø- og bedriftsutviklingsperspektivet</i>	47
3.3	KORT OM DE DISTRIKTSRETTEDE VIRKEMIDLENE.....	48
3.3.1	<i>Risikolån og distriktsutviklingstilskudd</i>	49
3.3.2	<i>Betinget tilskudd og betinget lån</i>	49
3.3.3	<i>Garantiordningen</i>	50
3.3.4	<i>Geografisk avgrensing</i>	51
3.3.5	<i>Rammer</i>	51
3.3.6	<i>Administrativt engasjement som virkemiddel</i>	52
3.3.7	<i>Mål- og resultatstyringssystemet for den bedriftsrettede distriktsstøtten</i>	53
3.4	SYNSPUNKTER FRA SND PÅ RASJONALE, AMBISJONER OG MÅLSETTINGER	55
3.5	VURDERING AV VIRKEMIDLENE OG RAMMER.....	62
3.6	ARBEIDSFORM OG VURDERING AV PROSJEKTER	63
3.6.1	<i>Avgrensninger og definisjoner knyttet til virkemiddelbruk</i>	64
3.6.2	<i>Vurderinger omkring støtteverdiget - hva er et godt prosjekt?</i>	66
3.6.3	<i>Arbeidsform</i>	68
3.7	OPPSUMMERING – NOEN RELEVANTE PROBLEMSTILLINGER.....	70
4.	UTFORDRINGER OG BEHOV FOR VIRKEMIDLER –BEDRIFTS OG NÆRINGSUTVIKLINGSPERSPEKTIVET	73
4.1	INNLEDNING.....	73
4.2	EN MODELL FOR FORSTÅELSE AV BEDRIFTS- OG NÆRINGSUTVIKLING	74
4.3	BEHOV KNYTTET TIL INNSATSAKTORER	77
4.3.1	<i>Tilgang på kapital i distriktene</i>	77
4.3.2	<i>Teknologi, kompetanse og arbeidskraft</i>	82
4.3.3	<i>Endringskompetanse og organisasjonsutvikling</i>	84
4.4	BEHOV KNYTTET TIL MARKEDSFORHOLD.....	84
4.5	INDUSTRIELT MILJØ OG REGIONALE INNOVASJONSSYSTEMER	87
4.6	BEHOV KNYTTET TIL KONTEKSTUELLE BETINGELSER –INFRASTRUKTUR OG KULTUR.....	90
4.7	BEHOV KNYTTET TIL BEDRIFTSINTERNE PROSESSER	92
4.8	NÆRINGSMESSIGE FORSKJELLER	95
4.9	REGIONALE FORSKJELLER	104
4.10	FORSKJELLER UT FRA BEDRIFTENS LIVSLØP	110
4.11	OPPSUMMERING	111
5.	FORDELING AV VIRKEMIDLENE	113
5.1	DATAGRUNNLAG.....	113
5.2	BEGREPSAVKLARINGER OG INNLEDENDE MERKNADER.....	114
5.2.1	<i>Forholdet mellom rammetildeling og tilsagnsgiving</i>	115
5.3	REGIONER OG NÆRINGER	116
5.3.1	<i>Geografisk fordeling av tilsagn</i>	116
5.3.2	<i>Beslutningsnivå</i>	130
5.3.3	<i>Næringsmessig fordeling av tilsagnene</i>	132
5.3.4	<i>Utkantsatsing</i>	137

5.3.5	<i>Kvinnesatsingen</i>	141
5.3.6	<i>Oppsummering</i>	142
5.4	PROSJEKTKJENNETEGN	143
5.4.1	<i>Oppsummering</i>	155
5.5	BEDRIFTSKJENNETEGN.....	156
5.5.1	<i>Sysseisseting i de støttemottakende bedriftene</i>	157
5.5.2	<i>Indikatorer for støttemottakernes finansielle tilstand</i>	161
5.5.3	<i>Oppsummering</i>	166
5.6	KONKLUSJONER PÅ GRUNNLAG AV REGISTERGJENNOMGANGEN.....	166
6.	VIRKEMIDLENES BIDRAG TIL ENDRINGSPROSESSER I	
	BEDRIFTENE	168
6.1	DATAGRUNNLAGET.....	168
6.2	ENDRINGER I STØTTEBEDRIFTENE	169
6.2.1	<i>Prosjektene betydning for bedriftenes utvikling</i>	170
6.2.2	<i>Markedsutvikling</i>	173
6.2.3	<i>Kompetanseheving</i>	177
6.2.4	<i>Nettverk</i>	180
6.2.5	<i>Strategiske endringer</i>	181
6.2.6	<i>Oppsummering</i>	186
6.3	STØTTENS BIDRAG TIL ENDRINGER I STRATEGI.....	187
6.4	STØTTENS BIDRAG TIL SYSSEISETTINGSENDERINGER OG LØNNSOMHETS	
	UTVIKLING	191
6.5	LØNNSOMHETS- OG SYSSEISETTINGSEUTVIKLING I STØTTE-BEDRIFTENE	
	SAMMENLIGNET MED KONTROLLGRUPPEN.....	195
6.5.1	<i>Hovedtrender i de to bedriftsgruppene</i>	195
6.5.2	<i>Totalrentabilitetsutviklingen i undergrupper av bedrifter</i>	198
6.5.3	<i>Utviklingen i egenkapitalandel og produktivitet i undergrupper av</i>	
	<i>bedrifter</i>	199
6.5.4	<i>Vekst i undergrupper av bedrifter</i>	200
6.5.5	<i>Oppsummering</i>	202
6.6	BEDRIFTER SOM MOTTOK AVSLAG PÅ SØKNADENE	203
6.6.1	<i>Prosjektgjennomføring og bedriftenes utvikling</i>	204
6.6.2	<i>Konsekvenser for bedriftenes strategi</i>	205
6.6.3	<i>Bedriftens holdninger til SND</i>	207
6.6.4	<i>Behovet for SNDs virkemidler i framtiden</i>	211
6.6.5	<i>Oppsummering</i>	211
6.7	OPPSUMMERING.....	212
7.	SYSSEISETTINGSEFFEKTER OG ADDISJONALITET	215
7.1	VIRKEMIDLENES ADDISJONALITET	215
7.1.1	<i>Begrepet addisjonaltet</i>	215
7.1.2	<i>Måling av addisjonaltet</i>	217
7.1.3	<i>Resultater</i>	219
7.2	SYSSEISETTINGSEFFEKTER I STØTTEBEDRIFTENE	223

8. RINGVIRKNINGER.....	229
8.1 DIREKTE OG INDIREKTE VIRKNINGER.....	229
8.2 BEREGNINGSMODELL, REGIONAL AVGRENSNING.....	230
8.3 DIREKTE OG INDIREKTE SYSSELSETTINGSEFFEKT.....	232
8.3.1 Den direkte sysselsettingseffekten.....	232
8.3.2 Beregnede sysselsettingseffekter.....	232
8.4 RESULTATER.....	234
8.4.1 Samlet sysselsetting.....	234
8.4.2 Næringsfordeling.....	236
9. VIRKEMIDLENES EGNETHET I FORHOLD TIL MÅLSETTINGER	238
9.1 GÅR STØTTEN TIL DE BEDRIFTER OG TILTAK EN ØNSKER Å STØTTE?	239
9.1.1 De ulike satsingsområdene	239
9.1.2 Vurdering av prioriteringer når det gjelder målgrupper og tiltak.....	246
9.2 EFFEKT AV VIRKEMIDLENE FOR DE BEDRIFTER SOM HAR MOTTATT STØTTEN	248
9.3 SYSSELSETTINGSEFFEKTER	251
10. KONKLUSJONER OG IMPLIKASJONER	253
10.1 EFFEKTER AV DISTRIKTSSTØTTEORDNINGEN.....	253
10.1.1 Generell usikkerhet når det gjelder sammenhenger og effekter	253
10.1.2 Samlet vurdering av effektene på bedriftsnivå.....	253
10.1.3 Samlet vurdering av effektene på regionnivå.....	254
10.1.4 Samlet vurdering av effektene på personnivå	255
10.2 VIRKEMIDLER I FORHOLD TIL ULIKHETER I BEHOV	257
10.2.1 Ulikheter i (kompetanse)behov næringer og regioner.	257
10.2.2 Kombinasjoner av virkemidler - forholdet mellom myke og harde investeringer	257
10.2.3 Behov innenfor spesielle funksjonsområder	258
10.2.4 Næringsmessige forskjeller i type støtte.....	258
10.2.5 Oppfølgingsgrad – proaktivitet på bedriftsnivå.....	259
10.3 FORSLAG TIL ”NYE” MÅL OG VIRKEMIDLER	260
10.3.1 Satsing på bedriftsnivå	260
10.3.2 Satsing på region- og næringsnivå	262
10.4 PRIORITERING MELLOM VIRKEMIDLER – RESSURSBUK.....	263
REFERANSER.....	266
VEDLEGG 1 TABELLER.....	272
VEDLEGG 2 KONTROLLGRUPPENS REPRESENTATIVITET.....	274
VEDLEGG 3 SPØRRESKJEMA	276

SAMMENDRAG

Nordlandsforskning og Norsk institutt for by- og regionforskning har på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) evaluert de bedriftsrettede distriktspolitiske virkemidlene i SND. Hovedformålet er å gi innspill i forbindelse med utarbeidelsen av en stortingsmelding om distrikts- og regionalpolitikken og en stortingsmelding om SND som begge legges fram våren 2001. Departementet ønsket i denne forbindelse en vurdering av virkemidlenes effekter på bedriftsnivå og på næringsstruktur i distriktene, samt virkemidlenes effektivitet i forhold til de overordnede målsettingene. Evalueringen omfatter distriktsutviklingstilskudd, distriktsrettede risikolån, samt distriktsrettede garantier for perioden 1993 til 1999, og er i første rekke å betrakte som en effektevaluering. De ulike former for resultater og effekter som er oppnådd gjennom virkemidlene er vurdert i forhold til de overordnede målsettingene. Evalueringens hovedproblemstilling har vært:

I hvilken grad er de overordnede målsettingene med distriktsutviklingstilskudd, distriktsrettede risikolån og distriktsrettede garantier oppfylte?

Følgende delproblemstillinger er belyst:

1. Hvilken effekt har virkemidlene hatt for bedriftene som har mottatt støtten?
2. Hvilke bedrifter og prosjekter mottar støtte, og er dette de "riktige" bedriftene/prosjektene sett i forhold til målsettingen med virkemidlet og prinsippene for tildeling?
3. I hvilken grad bidrar virkemidlene til addisjonalitet?
4. Hvilken effekt har virkemidlene hatt for næringsstruktur og regional struktur i distriktene?

Mål, målgrupper og virkemidler

De ambisjoner som gjelder for SNDs aktivitet generelt, og i distriktene særskilt, er høye. Vi har sett hvordan myndighetene gjennom blant annet KRDs tildelingsbrev og regionale utviklingsprogrammer bringer inn stadig flere delkrav som en skal oppfylle gjennom distriktsstøtteordningen. Det kan være grunn til en kritisk gjennomgang av nødvendigheten av et så stort antall direktiver som både er knyttet til måloppnåelse og konkret anvendelse av virkemidler.

Behov for virkemidler som kan sikre en bedre fordeling og kompensere for ulikheter i næringsbetingelser mellom regioner sett ut fra et fordelingsperspektiv er

svært stort. I tillegg opplever virkeområdene at imperfeksjonene i både kapitalmarkedet og i kompetansemarkedet er store sammenlignet med sentrale strøk. Disse vil imidlertid variere fra region til region og bransje til bransje, og vil også være tidsavhengig, blant annet knyttet til konjunkturutvikling og råstoffgrunnlag. Mangel på tilstedeværelsen av investormiljøer og finansinstitusjoner vil måtte kompenseres for dersom verdiskapningspotensialet skal tas ut og prosjekter med elementer av nyskaping, omstilling og kompetanseutvikling skal realiseres.

Imperfeksjonene i kompetansemarkedet er en særlig utfordring ettersom så mye er knyttet til svakheter i hele næringssystemers virkemåte. En satsing mot geografiske områder preget av fraflytting og svakt næringsliv er svært krevende. Prosessene som leder frem mot nyskaping og omstilling krever både kapital og kompetanse, og et samspill mellom ulike aktører som kan bidra. Mye av utfordringene er at offentlig satsing innenfor sektorpolitikken, blant annet når det gjelder utdanning og FoU har en sentraliserende effekt.

Ensidighet i næringsstruktur og avstand til kompetansemiljøer gjør det svært vanskelig å skape et fundament for indre vekst i utkantregioner. Problemet for utkantkommunene i kampen om kvalifisert arbeidskraft er at mange av disse kommunene ikke ansees som tilstrekkelig attraktive bosteder for folk med riktig kompetanse. Enda mer grunnleggende blir utfordringene hvis en ser det hele i et regionalt innovasjonsmiljøperspektiv. Her mangler fundamentale biter i det kunnskapssystemet som skal sikre en kontinuerlig tilførsel av ny kompetanse.

Bruken av distriktsrettede risikolån og distriktsutviklingstilskudd vil være sentrale i forhold til arbeidet med å oppfylle de mål og direktiver som er nedfelt for SNDs satsing mot distriktene. I tillegg er det uttalt at SNDs tilstedeværelse i distriktene gjennom sine distriktskontorer skal bidra til en faglig oppfølging av nyetablerte bedrifter og distriktsbedrifter. Her ligger det en betydelig ressurs i kompetansen ved distriktskontorene.

Dersom en ser på de ambisjoner, målsettinger og føringer som er lagt for distriktpolitikken og SNDs distriktsrettede satsing, vil det være nødvendig å balansere mellom mange og til dels motstridende målsettinger. Den såkalte "traktmodellen" har bidratt til at en er mer tolerant for prosjekter i utkantområdene, mens en blir mer strenge i forhold til de begrensninger som ligger i direktivene i mer sentrale strøk. Med store problemer i utkantene, og mange bedrifter i ressursbaserte næringer i disse regionene som har stort behov for fysisk investeringsstøtte, har mye av virkemidlene vært knyttet til imperfeksjoner i kapitalmarkedet. Her er inntrykket at SND har vært fleksible når det dreier seg om prosjekter som kan trygge sysselsettingen i næringssvake områder.

I perioder med kutt i de samlede midler er det en fare for at endringsprosesser med fokus på omstilling, nyskapning, omfattende formell kompetanseutvikling i bedrifter og utvikling av kunnskapssystemer kan bli en salderingspost. Dette gjelder ikke minst satsingen på nye næringer i regionene som trenger en bredere næringsoppfølging der flere virkemiddelaktører må inn. Samspillet mellom virkemidlene blir her viktig, og at disse er tilpasset fremtidsutfordringene i de ulike næringene.

Den faglige kompetanse i SND-apparatet bør etter manges mening brukes mer (pro-)aktivt når det gjelder akkvisisjon av bedriftsprosjekter, regionale næringsutviklingstiltak, utvikling av kunnskapsmiljø, osv. Det er delte meninger om hvor langt en bør gå i SND-systemet når det gjelder tiltak på nærings- og regionalutviklingsnivå. Dette er både ressurskrevende og vil kreve en tett samordning med andre næringsutviklingsetater i fylkeskommune, kommuner, osv. Det synes også å være store variasjoner mellom distriktskontorene når det gjelder ambisjoner på denne siden. I noen fylker har man kommet langt når de gjelder å arbeide med regional innovasjonssystemtenkning og aktiv utkantoppfølging. I andre regioner fungerer en mer tradisjonelt på bedriftsprosjektnivå og følger opp de søknader som kommer. Et større engasjement når det gjelder å være pådriver og fylle en akkvisisjonsrolle på både bedrifts- og næringsnivå vil kreve økte ressurser anvendt på den administrative siden, så vel som en utvidelse av kompetansegrunnlaget både ved distriktskontorene og sentralt. Det er i alle tilfeller et behov for en klarere grensegang mellom de ulike virkemiddelaktørene og nivåene når det gjelder hvem som skal gjøre hva i forvaltnings- og støtteapparatet, og å sikre at engasjementet utover landet er like stort.

Utfordringer og behov for virkemidler

Det er ulikheter i behov for virkemidler mellom næringer, regioner og type bedrifter, og utviklingen av et effektivt virkemiddelsystem krever et bredt nærings-systemutgangspunkt, der en også trekker inn faktorer som tradisjonelt har hørt hjemme på andre politikk- og virkemiddelområder. Dette gjelder behovet for samordnede nærings- og regiontilpassede tiltak rettet mot næringsinnovasjonsmiljø, etterspørsel og konkurranseforhold og øvrig kontekst knyttet til både fysisk og immateriell infrastruktur i lokalsamfunnene. Når det gjelder SNDs tradisjonelle virkemidler, har vi vektlagt betydningen av å opprettholde en balanse mellom støtte til fysiske investeringer og kompetansesatsinger spesielt i de ressursbaserte og vareproduserende næringene. Innovasjon og nyskapning i disse næringene er nært knyttet opp mot fysiske investeringer i bedriften. Det er imidlertid viktig at det skjer en parallell kompetansesatsing spesielt ved større teknologiutviklingstiltak. Av bedriftsrettede virkemidler har vi vektlagt et enda større fokus på arbeidet med

bedriftsinterne prosesser på ledelses- og organisasjonsnivå i små- og mellomstore bedrifter på linje med en del av den nasjonale programsatsingen i SND. Fremtidens konkurranseevne vil i stadig større grad være avhengig av bedriftens evne til stadig strategisk reorientering og omorganisering.

Gjennom analyser av eksempelbedrifter har vi søkt å få frem at bedrifter i utkantområder har særlige utfordringer knyttet til markedsimperfeksjoner og avstandskostnader som krever kontinuerlig kompensasjon i tillegg til at de har de samme utfordringer som bedrifter i mer sentrale strøk når det gjelder imperfeksjoner knyttet til input av kapital og kompetanse. Dette betyr at de distriktsrettede virkemidlene helst bør komme *i tillegg* til de landsdekkende virkemidlene i disse regionene, og ikke slik det er i dag at de landsdekkende virkemidlene for det meste brukes utenfor virkeområdene. I utkantområdene vil det være større behov for å jobbe med akkvisisjonsarbeid og prosjektutviklende tiltak, ikke minst i forhold til nye næringer. Dette vil kreve ekstra ressurser og ikke minst en mer utadrettet aktivitet fra SND-apparatets side, i samarbeid med andre utviklingsaktører.

En viktig oppgave for SND vil ligge i å bidra til å utvikle de regionale kunnskaps-systemer og samarbeid mellom bedrifter omkring kunnskapsutvikling og bedrifts-intern FoU. Dette krever at SND samhandler med flere andre aktører og beveger seg ut over bedriftsnivået i det en kan kalle "proaktivitet på næringsystemnivå". Vi ser også behov for å vurdere en mer aktiv rolle knyttet til å sikre etterspørselen i regionale markeder og også en pådriverrolle knyttet til regional infrastruktur. Bedriftsfokuset må imidlertid være til stede hele tiden ettersom det er her SND besitter en særlig kompetanse i forhold til andre samfunnsaktører. Å bidra til at andre samfunnsorganer får ta del i denne kunnskapen er imidlertid viktig. Dette er spesielt tilfelle i distrikter som er preget av uttynning og stor avstand til regionsentra. En pådriver- og kunnskapsformidlingsrolle vil her være nærliggende slik SND har prøvd ut i en del omstillingskommuner.

For bedrifter i en tidlig utviklingsfase vil det være behov for særlig oppfølging fra virkemiddelapparatet. En har liten kunnskap om hvordan samspillet mellom de kommunale næringsfond og SND-systemet virker i ivaretagelsen av gründere. Det er her grunn til å arbeide mer systematisk med kunnskapsutvikling for å øke kunnskapen om bedriftsetablering både i fasene før etablering og utfordringer knyttet til mikrobedrifter i ulike næringer og regioner. Dette vil kreve at SND i enda større grad engasjerer seg i pre-etableringsfasene og sikrer den nødvendige innsikt i nye næringer som ønsker å etablere seg i distriktene, ikke minst innenfor tjenesteytende sektorer og "den nye økonomien" der veksttakten er størst.

Fordeling av virkemidlene i perioden

Vi har undersøkt de bevegelser som har funnet sted i gitte tilsagn for årene 1994 til 1999, både med hensyn på hvordan tilsagnene fordeles geografisk og næringsmessig, og med hensyn på hvilke typer av prosjekter som mottar finansieringsbistand fra SND. En slik registergjennomgang er nødvendig for å kunne undersøke om midlene er fordelt i henhold til målene for aktiviteten.

Det har vært sterk nedgang i rammetildelingene, og følgelig også i tilsagnene om bedriftsrettet distriktsstøtte i perioden 1994 til 1998. I løpet av disse årene økte støtteandelen til de minst sentrale kommunene i virkeområdet, mens gjennomsnittlig beløp per tilsagn gikk ned for alle virkemidler. Det var særlig støtte til fysiske investeringsprosjekter som bidro til å øke periferikommunenes andel av den samlede støtten. Fra 1994 til 1998 var nedgangen i støttetildelingene sterkere på regionalt enn på sentralt nivå, men like sterk for alle virkemidlene.

I 1999 skjedde det et skift, både med tanke på støttevolum og prioriteringer. Dette året steg samlet støttebeløp med 26 prosent fra året før, slik at støttevolumet ved utgangen av observasjonsperioden kom opp på 65 prosent av nivået i 1994. Det var utelukkende de regionale tildelingene som økte. Støtten til periferikommunene gikk ned, mens støtteandelen til kompetansehevende prosjekter steg markant i de mer sentrale delene av virkeområdet. Tildelingene til kompetansehevende prosjekter steg dette året med 20 prosent i periferien, men med hele 250 prosent i de øvrige kommunene.

Det har forekommet en næringsmessig forskyving av støttemottakerne fra tradisjonell industri, varehandel, hotell- og restaurantnæringen og bygg- og anleggsnæringen mot, i første rekke, forretningsmessig tjenesteyting. Veksten i tilsagnsandelen til forretningsmessig tjenesteyting kommer for fullt fra 1998 og henger sammen med veksten i kompetansebaserte prosjekter i sentrale strøk. Den næringsmessige forskyvingen medfører følgelig også en forskyvning mot mer sentral fordeling av midlene. Siden Statens Fiskarbank ble innlemmet i SND i 1997, har støtteandelen til ressursbaserte næringer økt, og med en vesentlig del til fiskerier.

Støtteandelen til definerte utkantkommuner økte til og med 1998, men falt det siste året. Samlet støttebeløp til utkantkommunene ble redusert med mer enn en fjerdedel fra 1997 til 1999, til tross for at utkantkommuner fikk spesiell prioritet i 1998. Støtteandelen til prosjekter spesielt innrettet mot kvinner har på den annen side økt siden satsingen ble klarere presisert i 1998.

Mens prosjekter knyttet til kompetanseheving og andre myke investeringsformål mottar en økende andel av virkemidlene, finner vi at støtte til særlig kapitalstyrking reduseres. Det er også sterk nedgang i støtte til andre tradisjonelle formål som kapasitetsutvidelser og rasjonalisering. Vi finner dessuten at støtte til fysiske investeringsprosjekter er overrepresentert i periferien, mens støtte til myke investeringsformål tilsvarende er overrepresentert i de mer sentrale kommunene.

De fleste mottakerne av bedriftsrettet distriktsstøtte er små bedrifter. Nesten en tredjedel av støttemottakerne i 1997 hadde færre enn ti ansatte. For øvrig finner vi ikke tegn til at SNDs kunder på noen måte skiller seg ut fra næringslivet ellers hva angår økonomiske indikatorer. Bedriftene er gjennomgående preget av god soliditet og tilfredsstillende selvfinansieringsevne.

Det inntrykket en sitter igjen med etter å ha studert utviklingen over tid, er at tradisjonelle næringer og investeringsformål reduserer sin andel i forhold til nye, kompetansebaserte tjenesteytende næringer og mer immaterielle investeringer. En bieffekt av dreiningen i prioriteringene for virkemidlene, ser ut til å være at de minst sentrale kommunene taper i konkurransen om støttebevilgningene. Dette skjer trolig fordi de nye næringene i liten grad er lokalisert i utkantkommuner.

Virkemidlenes effekter på bedriftsnivå

Resultatene fra analysen av datamaterialet viser at en kombinasjon av fysiske investeringer og kompetansetiltak gir størst effekt i forhold til flere sentrale områder i bedriftene. I forhold til mål på bedriftens utvikling som økonomisk utvikling, konkurranseevne, nytenking, nettverksbygging og omstilling, scorer prosjekter som inkluderer både fysiske investeringer og kompetansetiltak høyere enn rene fysiske investeringer og rene kompetansetiltak.

Resultatene fra analysene indikerer at de støttede prosjektene har hatt betydning for svært mange bedrifter når det gjelder å få tak i høyt kvalifisert arbeidskraft. Det å rekruttere kvalifisert arbeidskraft oppleves som problematisk av mange bedrifter i distriktene, noe som også kommer fram i de kvalitative casene presentert i evalueringen. Dersom prosjektene bidrar på dette området ved for eksempel å gjøre bedriftene mer attraktive for høyt kvalifiserte personer, vil dette kunne være svært positivt for bedriftens utvikling.

Det har i en viss grad skjedd strategiske endringer i bedriftene som har mottatt støtte. Særlig gjelder dette strategiske endringer i retning av økt bruk av nettverk og sterkere effektiviseringssatsing. Men mange bedrifter har også fokusert mer på produkt- og markedsutvikling, og lagt vekt på å få en større bredde i produks-

pekteret. Strategiske endringer i retning av økt bruk av nettverk og sterkere effektiviseringsstrategi scorer høyt blant bedrifter som har mottatt støtte både til kompetanseprosjekter, til fysiske investeringer, og til begge deler samtidig. Prosjekter som inkluderer kompetansetiltak, enten alene eller særlig sammen med fysiske investeringer, gjennomfører i større grad endringer i retning av økt vekt på produkt og markedsutvikling. Alt i alt synes det å være prosjekter som inkluderer kompetansetiltak, med eller uten fysiske investeringer, som i størst grad bidrar til endringer av strategi. Disse endringene har imidlertid i første rekke skjedd i bedrifter med mer enn fem ansatte, mens man i mindre grad har lyktes med å få til denne typen endringsprosesser i mikrobedriftene – som utgjør en relativt stor andel av SNDs kundemasse og en enda større andelen av den totale bedriftsmassen i distriktene.

Bidrag til endring i markedsarena i retning satsing i nasjonale og internasjonale markeder synes å ha vært mindre. Her kan det være behov for særlige justeringer og tiltak. Nyutvikling av støtteformer som i større grad satser på oppbygging på lang sikt når det gjelder markedskontakter og markedsforståelse kan her være nødvendig.

I mange sammenhenger vil de prosjekter som SND støtter, eksempelvis produktutviklingsprosjekter og markedsutviklingsprosjekter, innebære tunge satsinger for bedriftene. Lønnsomhetseffekter vil i bedrifter som gjennomfører slike prosjekter på kort sikt være negativ dersom satsingene også finansieres gjennom driften. Resultatene fra analysene i dette kapitlet indikerer også en slik sammenheng. Her kommer det blant annet fram at støttemottakerne har hatt en dårligere lønnsomhetsutvikling enn kontrollgruppen de to første årene etter tilsagnsåret.

Imidlertid har støttemottakerne hatt en sterkere vekst i omsetning enn kontrollgruppen, noe som indikerer at det har skjedd en positiv utvikling i bedriftene som følge av de støttede prosjektene. Økt omsetning indikerer at konkurranseevnen er bedret, og kan gi seg utslag i bedre lønnsomhet på lengre sikt. Den positive omsetningsutviklingen har særlig skjedd blant bedrifter i virkeområde B og C, og blant bedrifter innen fiske, oppdrett og næringsmiddelindustri, annen industri og forretningsmessig tjenesteyting. Omsetningsutviklingen har vært større for mottakerbedriftene enn for kontrollgruppen for alle størrelseskategorier av bedrifter.

De bedriftene som har mottatt avslag på søknad om støtte har i stor grad likevel gjennomført prosjektene. Dette indikerer at støtten ville hatt lav addisjonalitet og at et avslag til prosjektet altså var legitimt. Avslagsbedriftene gir en langt dårligere

vurdering av SND, noe som er et viktig korrektiv til mottakerbedriftenes relativt positive vurdering.

Addisjonalitet

Virkemidlenes addisjonalitet er et mål på i hvilken grad den støttede aktiviteten er addisjonal, dvs. kommer ut over det aktivitetsnivået en ville hatt om virkemidlene ikke eksisterte. Med en grov forenkling kan en si at det ofte er en avveining mellom forventet prosjekteffekt og addisjonalitet. Jo bedre prosjekter, jo lavere addisjonalitet. Den optimale virkemiddelbruk oppnås når virkemidlene anvendes annerledes enn privat markedsanvendelse (dvs. høy addisjonalitet) men at en samtidig oppnår samfunnsmessig gunstige resultater. Eksempler kan være om markedet har ugunstig høye avkastningskrav eller ugunstig høy risikoaversjon.

Addisjonaliteten måles ut fra bedriftenes svar i kundeundersøkelsene (førundersøkelsen, innhentet året etter tilsagnsåret, dvs. før prosjektet har gitt resultater) om hva de ville gjort om tilsagn ikke ble gitt. Ville prosjektet blitt realisert likevel er addisjonaliteten lav, ville det blitt skrinlagt er addisjonaliteten høy, og om det ville blitt skjøvet ut i tid eller nedskalert er addisjonaliteten middels.

Ikke uventet har tilskudd høyere addisjonalitet enn lån, og addisjonaliteten blir bedre med høy enn med lav tilskuddsandel. Det er lettere å realisere et prosjekt jo mer penger en får og jo mindre en må ta av egne midler selv eller låne. Bedriftsutviklingstilskudd gir bedre addisjonalitet enn investeringstilskudd. Det kan tyde på at lånemulighetene i det private bankvesen er høyere når prosjektet har en fysisk pantbar dimensjon enn ved mer immaterielle investeringer.

Generelt sett tyder resultatene på en rimelig god addisjonalitet. Addisjonaliteten er høyere jo høyere prioritert virkemiddelsone prosjektet befinner seg i. En finner ingen entydig utvikling i addisjonaliteten over år i perioden fra 1994 til 1998.

Sysselsettingseffekter

Sysselsettingseffektene for de støttemottakende bedriftene beregnes ut fra kundeundersøkelser innsamlet i ettertid, 3-4 år etter tilsagnsåret. Bedriftene gir en gradering for prosjektets betydning for bedriftens sysselsettingsutvikling, samt hvor stor denne har vært. Tilsvarende gis en vurdering av hvorvidt prosjektet har stor/liten betydning for opprettholdelse av sysselsettingen. Svarene gis gradert, og der prosjektets betydning er betydelig veies graden med oppgitt berget eller økt sysselsetting. Dette resultatet koples med hva bedriften svarte i førundersøkelsen

om addisjonaliteten til prosjektet, effekten er null ved lav addisjonalitet og avdempet ved middels.

For 1994-tilsagnene er bare industribedriftene undersøkt. For 1995 og 1996 har en også resultater fra andre næringer. Resultatet er et anslag på 5600 industriarbeidsplasser i 1994, 7000 i 1995 og 4600 i 1996. For samlet sysselsettingseffekt (alle næringer) er resultatet 8100 arbeidsplasser i 1995 og 5700 i 1996.

Det kan være mange årsaker til at resultatet varierer sterkt fra år til år. Dels kan forhold i det private kredittmarked svinge over tid. Dels kan prosjektenes innretning variere, det er ikke alle prosjekter som har sysselsettingsvekst som et viktig formål. Mye kan nok tilskrives tilfeldigheter, slik at samlet effekt over de foreliggende årgangene gir et bedre anslag enn tall for enkeltår alene.

Kostnadene per arbeidsplass varierer mellom 95.000 og 140.000 kr. (3 årganger) for industrien og mellom 140.000 og 177.000 kr. (2 årganger) for alle næringene. Dette reflekterer at industrien ofte har mer kapitaltunge prosjekter enn de øvrige næringene.

Ringvirkninger

Når virkemidlene fører til økt aktivitet (eller forhindrer en nedtrapping) i de støttemottakende bedriftene, vil dette gi seg utslag i (netto) større innkjøp av varer og tjenester. Deler av leveransene vil bli levert av andre bedrifter i regionen, som dermed også får en stimulans som effekt av støtten. Videre vil økt sysselsetting i den støttemottakende bedrift føre til økt utbetaling av lønn til de ansatte. Disse vil bruke midlene til økt etterspørsel av forbruksvarer, og dette vil i stor grad stimulere lokalt næringsliv.

Beregningene er bare utført for årene 1995 og 1996, som er de eneste årene hvor kundeundersøkelsens effektanalyser er utført for hele næringslivet. Ringvirkningene er beregnet for det distriktspolitiske virkeområdet separat for hvert enkelt fylke (med Agder-fylkene som fellesområde, og det samme for Østlands-fylkene). For hvert enkelt område er det bare de ringvirkningene som havner i virkeområdet i samme fylke som medregnes.

Ringvirkningene varierer fra 26 % til 56 % av de direkte sysselsettingseffektene. Det er i de fylkene hvor virkeområdet ikke inkluderer de regionale sentra at ringvirkningseffekten blir svakest (Rogaland, Hordaland, etterfulgt av Agder, Østlandet, Nord-Trøndelag) mens effekten er sterkest i Troms etterfulgt av Finnmark. Samlet er ringvirkningene anslått til 40% av de direkte sysselsettings-

effektene. Dette er et beskjedent resultat, i de fleste ringvirkningsanalyser er effektene på et høyere nivå. Årsaken til at resultatet blir såpass beskjedent er at mye av leveranse-effektene lekker ut av virkeområdet.

Resultatet tilsier en samlet årlig sysselsettingseffekt, inklusive ringvirkninger, på 9700 arbeidsplasser årlig til en kostnad av 110.000 kr per arbeidsplass.

Konklusjoner og anbefalinger

Generelt gjelder at studier av bedriftsinterne og regionale effekter av offentlig støtte er et svært vanskelig felt. Det er vanskelig å få eksakte svar på spørsmål om virkemidlenes egnethet og samlede effekter. Dette innebærer at en generelt bør være forsiktig når det gjelder å trekke konklusjoner på grunnlag av kvantifiserte effekter av bedriftsrettede virkemidler. Det er for det andre viktig å sikre at det skjer en tilpasning av virkemidlene løpende, og kontinuerlige eksperiment knyttet til virkemidler.

Ut fra de effektmål som er benyttet i denne evalueringen, kommer virkemidlene generelt sett godt ut i forhold til hovedmålsettingen. Virkemidlene viser høy addisjonalitet, og de bidrar til å skape økt konkurranseevne for bedriftene og til økt sysselsetting innen virkeområdet. I forhold til de problemene særlig de mest perifere kommunene står ovenfor, er virkemiddelinnnsatsen likevel for beskjeden. En bør derfor vurdere en sterkere prioritering av de mest utsatte kommunene med stor befolkningsnedgang og en negativ næringsutvikling. Her vil det ikke bare være nødvendig med en økt innsats, men også med en bredere tilnærming der SND må samarbeide med andre offentlige aktører.

Det er behov for en nyansering av hva som ligger i kompetansesatsingen, spesielt i forhold til de kompetanseeffekter oppjusteringen av teknologinivået kan innebære. Det økte teknologinivået i nye maskiner og driftsformer gjør det viktig å sørge for en parallell satsing på kompetanseoppbygging sammen med investeringer i fysisk utstyr. Det kan være fare for at bedriftene undervurderer kompetansebehovet ved overgangen til ny teknologi. Dette stiller krav til SNDs saksbehandlere i forhold til å gå aktivt inn å vurdere kompetansetiltak, uavhengig av om dette etterspørres av bedriften. For at utkantkommunene ikke skal bli "skadelidende" i forhold til vridningen mot mer satsing på kompetanse, er det behov for en sterkere prioritering av disse kommunene. En parallell satsing på utkant og kompetanse vil utfordre SND til å være mer aktive i forhold til å finne fram til gode kompetanseprosjekter også i utkantkommuner.

Økt markedsorientering og utvikling av nye markeder har stått sentralt i omstillingsprosessene i det regionale næringsliv. Resultatene fra analysene viser at en i mindre grad har klart å dreie bedriftene over mot mer internasjonale markeder. En bør derfor vurdere om det er nødvendig med virkemidler som reduserer tersklene for å satse internasjonalt. Det er her behov for myke investeringer som krever innsats over flere år.

SND sitter med en betydelig finansiell kompetanse og prosjektinnsikt som vil være svært verdifull for bedriftene. At en går aktivt inn og diskuterer prosjektutforming, investering og finansieringsopplegg med bedriftene vil være en tjeneste som vil bli tatt vel imot, men som samtidig er svært ressurskrevende administrativt for SND. En kan vurdere om en bør gå lengre i være kritisk investor gjennom veiledning og diskusjon knyttet til det finansielle opplegget og lønnsomhet.

Forslag til "nye" mål og virkemidler

Sterkere og mer aktiv innsats på akkvisisjonssiden er nødvendig både for å rekruttere flere gode prosjekter fra utkantområdene, flere gode kompetanseprosjekter, samt flere gode kvinnerettede og ungdomsrettede prosjekter. På alle disse områdene synes det å være svikt på etterspørselssiden, noe som stiller sterkere krav til SND for å finne fram til de gode prosjektene. Det er et spesielt behov knyttet til større bredde innen tjenesteyting, spesielt kompetanseintensiv og forretningsmessig tjenesteyting. Her har distriktskommunene kommet svært dårlig ut så langt.

Markedsutviklingspakker. Det ser ut til å være vanskelig å få bedrifter til å opparbeide nye markeder på en nasjonal og internasjonal arena. Dette krever arbeid over lengre tid, det krever mer omfattende oppgradering av kompetansenivå og det krever en styrking av det strategisk-administrative kapasitet i bedriften. Ofte kreves også en kollektiv innsats for flere bedrifter i en region, for eksempel knyttet til markedssetting i utlandet. En målrettet innsats på nærings- og regionnivå kan være nødvendig.

"Konsulentsjekk". Det er behov for sterkere oppfølging av bedrifter innenfor forretningsmessig tjenesteyting og spesielt kompetanseintensive bedrifter som konsulenter, IKT selskaper, osv i distriktene og særlig i utkantkommunene. Her er situasjonen også at en må bidra til å skape et marked for denne type tjenester lokalt. En måte å få dette til på vil være å stimulere til etterspørselen etter konsulenttjenester i distriktene, og å sikre tilgangen på kvalifiserte konsulenter regionalt.

Faseinndelt nyetableringsstøtte. Når det gjelder støtte til øvrig kunnskapsintensiv tjenesteyting vil det være viktig at man bidrar til å posisjonere midler i flere faser med bruk av de tradisjonelle lån og støtteformer, spesielt knyttet til utvikling av produkt og opparbeidelse av marked utover nærmarkedet. Også i forhold til nyetableringer i andre bransjer vil en faseinndelt støtte være aktuelt. Mange nyetableringer som for så vidt kommer godt gjennom etableringsprosessen, sliter i fasen der en skal forsøke å vokse bedriften til et volum som kan gi en tilfredsstillende avkastning. En fase II-støtte til markedsutviklingsarbeid kan være særlig aktuelt.

Bedriftsintern FoU-støtte. Den bedriftsinterne FoU er lav i Norge og svært lav i de distriktpolitiske virkeområdene. Fordelingen av offentlige ressurser til forskning i Norge har en sterk sentraliserende profil. Mye tyder på at en bør eksperimentere med en ytterligere desentralisering av midler for å sikre at distriktsbedriftene får ta del i disse midlene. Dette kan eventuelt gjøres ved at departementene gir midler til bedriftsintern FoU direkte til SND som opparbeider dette som et virkemiddel.

Regionale handlingsgrupper ved SND-kontorene. Den høye tilliten til SND når det gjelder innsikt på bedrifts og næringsnivå, samt en mindre tydelig tilstedeværelse av det øvrige tiltaksapparat, gjør at flere røster hever seg for at SND bør jobbe mer på systemnivå og med mer utadrettet proaktiv innsats. Det bør vurderes om en kan legge opp til seksjoner ved distriktskontorene som får et særlig ansvar for tiltak for regioner og en kompetanse på denne type lokale utviklingsprosesser.

Satsing på nettverk og næringsmiljøbygging. Samarbeid mellom bedrifter i flere ledd i verdikjeden, koblinger til kunnskapsmiljø og utviklingen av såkalte regionale innovasjonssystem har blitt stadig mer fokusert de senere årene. SND bør vurdere om en kan spille en arenaskapende rolle for å skape de nødvendige koblinger mellom bedrifter og fagmiljø. Blant aktuelle tiltak vil være å bygge kontakt mellom bedrifter og spesielt kompetansemiljø, styrke de regionale kompetansemiljø, skape møteplasser for utveksling av erfaringer og annen type kunnskap, og bidrag til etablering og drift av konkrete nettverk.

SUMMARY

This report represents an evaluation of the Norwegian Industrial and Regional Development Fund's (SND) use of risk loans and grants towards private companies in peripheral areas in the period of 1993 – 1999. The main objectives of SND are 1) to contribute to the development of the Norwegian industry in general, and 2) to contribute to profitable and sustainable employment in peripheral regions experiencing difficulties in terms of industrial development. SND is funded by the Norwegian government through a budget put together by several ministries.

SND offers financial support to private companies to promote innovation and growth in the private sector. The level of support available to the companies are determined by the location of the company, where separate funds are allocated to designated support areas, and by characteristics of the project proposal put forward to SND. SND accepts a higher level of risk compared to private financial institutions as a means to overcome market imperfections in the regions where SND is active.

The main questions answered in the report are 1) how the regional support from SND have influenced the firms receiving the risk loans and grants, 2) whether the priorities set up in policy statements by the ministry and SND are followed in the project allocations, 3) the additionality and net employment effect created by the use of these instruments and 4) how the financial support affects the regional structure and the industry structure in the development regions.

The overall finding is that the use of risk loans and grants offered to small and medium sized firms contribute significantly to growth and innovation. The use of these instruments are in most respects found to be according to the policy set by the funding body. The additionality of these means is considered to be reasonably high.

There are, however, areas of improvement. Among others, the large amounts of detailed goals set by the funding ministry may prove dysfunctional. Innovation efforts in the resource-based industries and the manufacturing industries are closely related to investments in machinery. A combination of physical investment support and competence investment support should therefore be emphasised. Efforts downstream in the value chain towards market expansion and strategy development should also be emphasised, as well as projects that creates jobs for women.

New instruments for proactive, industry development support in regions suffering from high distance costs, lack of variety in the job market, and a fragmented industrial milieu should also be considered.

At the organisational level, the report suggests that it might be productive to use even more extensive delegation of decision-making to regional offices working in close co-operation with the regional authorities. In this process SND should put special effort in promoting projects within the most rural areas, and increase the total amount of support in these regions. SND should also consider to develop their measures towards regional knowledge networks. These networks should include both local firms, local organisations working in the area of regional development and links to R&D institutions both at the regional and the national level.

1. INNLEDNING OG MANDAT

1.1 BAKGRUNN FOR EVALUERINGEN

Nordlandsforskning og Norsk institutt for by- og regionforskning har på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) evaluert de bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene. Hovedformålet er å gi innspill i forbindelse med utarbeidelsen av en stortingsmelding om distrikts- og regionalpolitikken og en stortingsmelding om SND som begge legges fram våren 2001. Departementet ønsket i denne forbindelse en vurdering av virkemidlenes effekter på bedriftsnivå og på næringsstruktur i distriktene, samt virkemidlenes effektivitet i forhold til de overordnede målsettingene. Den overordnede målsettingen for de bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene er knyttet til målsettingen for distrikts- og regionalpolitikken generelt om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og utvikle robuste regioner i alle deler av landet (KRD 1999a). Mer konkret er målsettingene for virkemidlene i departementets oppdragsbeskrivelse uttrykt som at virkemidlene:

”... skal fremme utviklingen av et konkurransedyktig og lønnsomt næringsliv i distrikter med særlige sysselsettingsvansker og/eller et svakt utbygd næringsgrunnlag. Det skal skje ved å stimulere til nyetableringer, til videre utvikling og omstilling av eksisterende bedrifter og til kompetanseheving i slike bedrifter. Det legges særlig vekt på at det skal legges til rette for etablering/trygging av arbeidsplasser for kvinner, ungdom, tilbakeflyttere/innflyttere, og arbeidsplasser i utkantområder.” (KRD 1999b).

Selv om hovedmålsettingen i stor grad har vært den samme, har deler av målsettingen variert noe over tid. Dette gjelder spesielt prioriteringen av ulike grupper og fokuset på utkantområder. I tråd med oppdragsbeskrivelsen har denne evalueringen først og fremst tatt utgangspunkt i den målformuleringen som er gjeldende i dag når effekten av virkemidlene er vurdert. Samtidig er det tatt hensyn til at endringer i målsettinger og retningslinjer er en mulig forklaringsfaktor når det gjelder hvordan virkemidlene er benyttet.

Evalueringen omfatter Statsbudsjettets kapittel 2425 bestående av distrikts-utviklingstilskudd, distriktsrettede risikolån og distriktsrettede garantier¹, og omfatter perioden 1993-99. Virkemidlene forvaltes i dag av Statens nærings- og

¹ Ordningen med distriktsrettede garantier ble avviklet i 1997.

distriktsutviklingsfond (SND) etter avtale med den enkelte fylkeskommune. Ved opprettelsen av SND i 1993 ble disse virkemidlene fortsatt forvaltet av fylkeskommunene bortsett fra tilsagn over fullmaktsgrensen som ble fordelt av SND. I 1996 inngikk Nord-Trøndelag som den første fylkeskommunen, en avtale med SND om opprettelsen av et distriktskontor for SND i fylket, og om overføring av forvaltningsansvaret for de nevnte virkemidlene til dette SND-kontoret. I perioden 1996-99 inngikk også de andre fylkeskommunene innenfor virkeområdet en tilsvarende avtale med SND, og den såkalte Nord-Trøndelagsmodellen er nå innført i alle fylkene.² I evalueringsperioden for denne evalueringen har således virkemidlene delvis blitt forvaltet av fylkeskommunene og delvis av SND.

Ettersom evalueringen er knyttet opp mot overordnede policyspørsmål og skal fungere som utgangspunkt for prinsipielle vurderinger knyttet til regional- og distriktpolitikken, har et viktig startpunkt vært de kontekstuelle betingelser som foreligger for denne type statlige virkemidler. Dette gjelder spesielt de målsettinger for lån og tilskuddsordningene som eksisterer, og de økonomiske og markeds-messige argumenter for og imot denne type bedriftsrettet støtte.

De generelle argumenter for bedriftsrettede virkemidler utover fordelingsdimensjonen er tilstedeværelsen av markedsimperfeksjoner knyttet til innsatsfaktorer, blant annet når det gjelder kompetanseressurser og kapital. Dette gjelder ikke minst for nyetableringer, unge tilvekstforetak, bransjer utsatt for raske teknologiske og markedsmessige endringer og bransjer der produkt- og markedsutviklingskostnadene er store (Berg, Borch og Senneseth, 1997).

Begrunnelsen for de bedriftsrettede virkemidlene i distriktpolitikken er knyttet til at det industrielle miljøet er svakere utviklet, tilgangen på egenkapital er dårligere og avstanden til markeder, kompetansemiljøer og næringsrettede tjenester er større. Næringsgrunnlaget er gjennomgående mer ensidig i distriktene. Næringslivet er i større grad råvarebasert, og bedriftene er i hovedtrekk mindre enn i sentrale strøk. Panteverdien av fast kapital er som regel lavere i distriktene, noe som tenderer mot å gi dårligere kredittvilkår enn i mer sentrale strøk. Investeringer i immaterielle ressurser som kompetanse og innovasjon, er vanskeligere å få finansiert i distriktene på grunn av lavere panteverdi generelt og større problemer med tilførsel av egenkapital (Hagen, Gjesdal og Hervik, 1997).

Det har vært viktig å få frem denne type kontekstuelle forhold, ikke minst for å få en riktig vurdering av støtteformenes addisjonalitet. I tillegg har vi også lagt vekt på å få frem kunnskap om spesielle utfordringer knyttet til bestemte regioner,

² Det er opprettet et felles distriktskontor for Agder-fylkene (samt Oslo/Akershus).

bransjer og bedriftstyper som kan fungere som underlag for en ytterligere differensiering og målretting av fremtidige virkemidler.

1.2 PROBLEMSTILLINGER

Evalueringen omfatter distriktsutviklingstilskudd, distriktsrettede risikolån, samt distriktsrettede garantier for perioden 1993 til 1999, og er i første rekke å betrakte som en effektevaluering. De ulike former for resultater og effekter som er oppnådd gjennom virkemidlene er vurdert i forhold til de overordnede målsettingene, og evalueringens hovedproblemstilling har vært:

I hvilken grad er de overordnede målsettingene med distriktsutviklings-tilskudd, distriktsrettede risikolån og distriktsrettede garantier oppfylte?

Det har vært et viktig siktemål å komme med forslag til hvordan utformingen av virkemidler og strategier kan forbedres for å sikre en mer effektiv måloppnåelse. Følgende delproblemstillinger er belyst:

1. Hvilken effekt har virkemidlene hatt for bedriftene som har mottatt støtten?
2. Hvilke bedrifter og prosjekter mottar støtte, og er dette de "riktige" bedriftene/prosjektene sett i forhold til målsettingen med virkemidlet og prinsippene for tildeling?
3. I hvilken grad bidrar virkemidlene til addisjonalitet?
4. Hvilken effekt har virkemidlene hatt for næringsstruktur og regional struktur i distriktene?

I det følgende blir de enkelte problemstillingene nærmere belyst.

1.2.1 Hvilken effekt har virkemidlene hatt for bedriftene som har mottatt støtten?

Evalueringen har undersøkt effektene av virkemidlene på bedriftsnivå. Hvilke endringer har virkemidlene ført til i de bedriftene som har mottatt støtte? Med utgangspunkt i målsettingen for de bedriftsrettede virkemidlene har vi undersøkt om tildelingen har bidratt til sysselsetting, påvirket lønnsomhet og konkurranseevne, samt bidratt til kompetanseheving og strategiske endringer i bedriftene. Det overordnede målet for bruken av de distriktpolitiske virkemidlene er å utvikle varige og lønnsomme arbeidsplasser. En vesentlig del av effektvurderingen har derfor vært knyttet til sysselsettingseffekter av de

prosjektene som støttes. I denne sammenheng er det også beregnet ringvirknings-effekter av den direkte sysselsettingsvirkningen (jfr problemstilling 4).

De tiltak som kan støttes med distriktsutviklingstilskudd og risikolån er av svært ulik karakter og omfatter både fysiske investeringer og immaterielle investeringer av typen kompetanseheving, utviklings- og omstillingsprosjekter, samt produkt-utvikling. De kan gis både til nyetableringer og eksisterende bedrifter. Evalueringen har måttet ta hensyn at tildelinger til prosjekter av ulik karakter til en viss grad må vurderes i forhold til ulike resultatvariabler, da de forventede endringene i bedriftene som følge av støtten, varierer. Når det gjelder de immaterielle investeringer, vil foretaksinterne variabler være av spesiell betydning ettersom effektene være både indirekte og ”forsinket” i tid.

Når en skal studere effekter på bedriftsnivå blir det viktig å få frem nyanser i tilpasningsmønster gjennom økt fokus på hvordan endringer i bedrifter skjer. En svakhet ved mange evalueringer har vært at en har oppfattet bedriften som en ”black box”, der en type input alltid gir samme resultat. Bedriftene som handlende aktører vil foreta strategiske tilpasninger i utviklingen av egne prosjekter. Disse valgene gjøres gjerne i forhold til egne målsettinger, som kan forsterke effekten av virkemidlene. Samtidig vil valgene ikke bestandig samsvare med målsettingene for de distriktspolitiske virkemidlene, og de påvirkes av bedriftsinterne så vel som eksterne faktorer. En kartlegging av endringer på bedriftsnivå må inkludere kontrollvariabler (utenom tilskudd og risikolån) som påvirker bedriftens strategiske valg, og derigjennom oppnådde effekter i forhold til målsettingene med støtten. Det blir derfor vesentlig å undersøke hvordan utformingen av virkemidlene og tildeling av støtte påvirker de strategiske valgene. Vi har lagt opp til en undersøkelse av noen av de prosesser som leder fram til effektene på bedriftsnivå.

Et annet tema som er belyst er knyttet til virkemidlenes sammensetning. Er virkemidlene tilpasset de behov bedriftene har i den situasjonen de står overfor? Spørsmål som hvordan fordelingen mellom tilskudd og lån fungerer, samt hvordan støtte til fysiske og immaterielle investeringer eventuelt gir ulike effekter, har derfor blitt belyst. Hvilke typer av prosjektet virkemidlene er best tilpasset, samt om det er visse typer av bedrifter (næringer, størrelse) som oppnår størst effekt på bedriftsnivå, har også vært et spørsmål evalueringen har tatt opp.

1.2.2 Hvilke bedrifter og prosjekter mottar støtte, og er dette de "riktige" bedriftene/prosjektene sett i forhold til målsettingen med virkemiddelet og prinsippene for tildeling?

Denne problemstillingen tar for seg hvilke kategorier av bedrifter og prosjekter som nås av virkemidlene. Her er det spesielt to forhold som vurderes:

- I hvilken grad støttes den type bedrifter/prosjekter som er prioriterte i henhold til retningslinjene for virkemidlene?
- I hvilken grad støttes de "riktige" bedriftene i forhold til å mest mulig effektivt oppnå den overordnede målsettingen om å bidra til utviklingen av et konkurransedyktig og lønnsomt næringsliv i distriktene?

Evalueringen har undersøkt hvordan fordelingen av støtte har vært på ulike grupper av bedrifter/prosjekter som i evalueringsperioden har mottatt støtte, og hvordan denne fordelingen har utviklet seg i løpet av evalueringsperioden. Kjennetegn ved bedriftene/prosjektene som undersøkes er knyttet til de prioriteringene som skal legges til grunn i virkemiddelbruken (KRD, 1999a; 1999c):

- Nyetableringer
- Prosjekter med stort innslag av nyskaping og omstilling, kompetansebedrifter
- Geografisk perifere områder, utkantområder
- Kvinner og ungdom
- Små bedrifter

Vi har også undersøkt geografiske markeder for de støttede bedriftene, siden lokalmarkedsbaserte tiltak bare kan støttes dersom de har andre særlig positive effekter i perifere områder. Det er for øvrig også tatt hensyn til at prioriteringene er noe endret i løpet av evalueringsperioden, noe som gir en mulighet til å undersøke hvordan endringen i prioriteringene har gitt seg utslag i tildelingen av støtte.

Evalueringen har tatt utgangspunkt i prinsippet for tildeling av virkemidlene som går ut på at lån og tilskudd skal gis slik at prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, og som ikke ville blitt realisert uten lån og/eller tilskudd, likevel blir gjennomførte (KRD 1999c). Støtten skal bidra til at prosjektene blir bedriftsøkonomisk lønnsomme. Forskjellen mellom samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomhet i prosjektene kan skyldes ulike former for markedssvikt som berettiger offentlig virkemiddelbruk. Etter støtte skal prosjektene være forventet bedriftsøkonomisk lønnsomme. Det må undersøkes i hvilken grad de prosjektene som er støttet viser seg å være bedriftsøkonomisk lønnsomme, og sannsynliggjøres hvorvidt de ikke ville vært igangsatt støtte (se for øvrig problemstilling 3).

Innovasjon og nyskapning i næringslivet er essensielt for å opprettholde konkurranseevnen og sikre framtidig vekst. Utviklingen av kompetansebaserte næringer er flere ganger påpekt å være en viktig faktor i så måte. Målsettingen om å sysselsette ungdom og høyt utdannede tilsier også en satsing innenfor dette området. Mønnesland, Hervik og Dale (1993) argumenterer for at bedriftsrettet distriktpolitisk satsing bør vris mot bransjer og næringer som er levedyktig i distriktene ved at de tåler avstandsulemper, og der kompetansenettverk kan utvikles i regionene. Det må undersøkes i hvilken grad støtten i dag tildeles foretak og prosjekter som kan bidra til en fortsatt utvikling av et konkurransedyktig og lønnsomt næringsliv i distriktene. Her er betraktninger i forhold til konserverende eller innovative næringer relevant. En må samtidig vurdere om alternativ bruk av midlene, inkludert satsinger på andre typer av virksomheter og prosjekter, ville kunne gi større effekt i så måte.

Her har en også valgt å vurdere effektene i forhold til det som er kommet fram ved evalueringer av andre ordninger, som for eksempel i Berg, Borch og Senneseths (1997) omfattende evaluering av en tilsvarende ordning i Sverige, og evalueringer av andre SND-virkemidler (eks. Econ, 1998, Nesheim, et al. 1997). En slik sammenligning vil foreligge i en senere rapport fra evalueringen.

1.2.3 I hvilken grad bidrar virkemidlene til addisjonalitet?

Hensikten med offentlige virkemidler i nærings- og distriktpolitikken er å påvirke ressursbruken slik at resultatene i forhold til gitte målsettinger blir bedre enn dersom en ikke hadde satt inn virkemidlene. Det er derfor ikke tilstrekkelig om midlene brukes til aktiviteter som isolert sett er positive sett i forhold til målsettingene. I tillegg er det av betydning hvorvidt denne aktiviteten er avhengig av virkemidlene for å bli iverksatt. Spørsmålet er i hvilken grad de effektene som observeres er et resultat av virkemidlene?

Virkemidlenes addisjonalitet er et mål på i hvilken grad den støttede aktiviteten kommer ut over det aktivitetsnivået en ville hatt om virkemidlene ikke eksisterte. Addisjonaliteten er alltid vanskelig å beregne fordi den observerte aktiviteten må sammenlignes med aktiviteten i en hypotetisk situasjon uten virkemidlene. I denne evalueringen har vi benyttet addisjonalitetsmålene som ligger i Møreforsknings surveyundersøkelse. Vi har dels rapportert prosjektenes addisjonalitet for seg, og dels behandlet denne informasjonen sammen med sysselsettingseffekter, og derigjennom foretatt beregninger av addisjonalitetsjusterte sysselsettingseffekter.

Bedriftene gir i sine søknader opplysninger om den forventede effekt av de prosjekter det søkes støtte for. I de regulære surveyundersøkelsene til Møreforskning

gis det opplysninger om realiserte effekter fram til surveytidspunktet. Realiserte effekter vil ikke nødvendigvis være lik registrert sysselsettingsendring. Det spørres også om bevarte arbeidsplasser. Det er utviklet metoder i forbindelse med bearbeidingen av surveymaterialet som anvender primæropplysningene til å framskaffe anslag for faktisk realiserte effekter, samt andelen av disse som kan relateres til de mottatte tilsagn.

Surveyundersøkelsene inneholder spørsmål om hvordan bedriftene ville tilpasset seg om de ikke hadde mottatt SND-midlene. Dette materialet er brukt til å foreta en addisjonalitetskorreksjon til de rapporterte bedriftsvise effektene.

Det er også foretatt en egen presentasjon av addisjonalitetsprofilene. Den addisjonalitetsjusterte effekten kan være den samme i en bedrift med høy effekt av prosjektet og lav addisjonalitet (god tilgang på alternative midler) og en bedrift med moderat effekt av prosjektet men høy addisjonalitet (SND-avhengig prosjekt). Vi har sett det som interessant å undersøke hvordan disse elementene (prosjekteffekt og addisjonalitet) varierer hver for seg både geografisk, næringsmessig og over tid.

1.2.4 Hvilken effekt har virkemidlene hatt for næringsstruktur og regional utvikling?

Både de bedriftsvise effektene og de gitte støttebeløpene for lån og tilskudd separat er analysert ut fra både næringsmessige og regionale fordelinger. De næringsmessige fordelingene er vurdert opp mot den eksisterende næringsstrukturen. Både den eksisterende fordeling av sysselsetting og produksjon samt for investeringer er benyttet som sammenlikningsgrunnlag. Tilsvarende vurderinger er gjort for den regionale fordelingen innen virkeområdet.

Vi har også vært opptatt av hvordan virkemidlene fordeler seg etter sentralitet, blant annet for å vurdere hvorvidt inkorporeringen av distriktsstøtten i de regionale utviklingsprogrammene har ført til en prioritering i tråd med utkantsatsingen som en har prøvd å få innarbeidet i de siste to årenes planer. En slik prioritering er også eksplisitt forventet i KRDs tildelingsbrev for den bedriftsrettede distriktsstøtten.

Den bedriftsrettede distriktsstøtten er et viktig distriktpolitisk virkemiddel. Det er flere målsettinger knyttet til distriktpolitikken, og et viktig mål gjelder utviklingen av bosettingsmønsteret. Det er ingen entydig sammenheng mellom sysselsetting og bosetting. Like fullt er sysselsettingen av avgjørende betydning for den langsiktige utviklingen av flyttemønster og bosettingsmønster. I hvilken grad den bedriftsrettede distriktsstøtten gir samlede sysselsettingseffekter, og hvordan disse fordeler

seg regionalt, vil derfor være av betydning for å vurdere graden av distriktpolitisk måloppnåelse.

Virkemidlenes målsettinger er imidlertid ikke begrenset til de støttemottakende bedriftene isolert. Det er en intensjon at en ved å stimulere bedriftene skal generere ringvirkninger slik at støtten kommer større deler av næringslivet og den regionale økonomi til gode. Når anslag for de direkte virkningene for de støttemottakende bedriftene er etablert, finnes det velprøvde analyseredskaper for å anslå hvilke ringvirkninger en slik impuls vil generere for den øvrige økonomi.

Vi har benyttet den fylkesbaserte beregningsmodellen PANDA til å generere ringvirkningsberegninger for virkeområdet i de enkelte fylkene. Ved å velge en slik modelløsning har vi fått beregnet de ringvirkningene som nedfeller seg i eget fylke og de som lekker ut av fylket. Vi har ikke tatt med fylkesoverskridende effekter, og får dermed fram anslag bare for lokalgenererte effekter. Disse vil imidlertid være de som er mest relevante ut fra de tilpasninger som skal gjøres innen hvert fylkes regionale utviklingsprogram.

1.3 TIDLIGERE EVALUERINGER

SNDs distriktsrettede arbeid har tidligere vært evaluert flere ganger. Dette har dels skjedd gjennom to evalueringer av SND som helhet, hvor fokuset på målsettingen knyttet til distriktsutvikling har fått ulik oppmerksomhet. I tillegg er det gjennomført jevnlig kundeundersøkelser blant SNDs kundemasse. Dels har det distriktsrettede arbeidet også blitt vurdert gjennom egne evalueringer av de distriktsrettede virkemidlene som SND forvalter.

Evalueringer av de bedriftsrettede distrikspolitiske virkemidlene

Først på 90-tallet ble det gjennomført en større evaluering av Distriktenes utbyggingsfonds (DU) bedriftsrettede virkemidler (Mønnesland, Hervik og Dale, 1993). Her ble virkemidlenes effekter på bosettingsmønsteret, på bedriftenes tilpasninger og på næringsstruktur vurdert. Man fant at virkemidlene har hatt betydning for å påvirke lønnsomhet, konkurranseevne og sysselsetting i distriktsbedrifter. En hovedkonklusjon er at de aller fleste prosjektene er utformet uavhengig av DU, og at bedriftene i relativt liten grad tilpasser sine prosjekter ut fra støtteadgangen. Imidlertid var realiseringen ofte avhengig av støtten. Det er ikke gjennomført undersøkelser av i hvilken grad de realiserte prosjektene, som ellers ikke ville blitt realisert, medfører endring i bedriftens strategiske og markedsmessige tilpasninger. Evalueringen konkluderte videre med at de direkte

sysselsettingseffektene av støtten har en regional fordeling i tråd med målsettingene, mens de indirekte sysselsettingseffektene er mer senterorienterte. Evalueringen peker videre på behov for økt satsing på kompetanse, men advarer samtidig mot å la dette gå på bekostning av støtten til fysiske investeringer som har betydning for utløsning av investeringsviljen i distriktene. De peker på betydningen av et variert virkemiddelsett. Mønnesland, Hervik og Dale (1993) viser for øvrig til en målkonflikt mellom distriktpolitikk og næringspolitikk, og peker på at lønnsomhetskravet (allerede i DU-tiden) har fått sterkere innpass på bekostning av sysselsettingskravet og distriktpolitiske hensyn (se også Grimsrud og Onsager, 1992).

Fire år senere ble reformen med lokalt totalansvar evaluert av Nordlandsforskning og NIBR (Bjørnsen m.fl. 1997). Denne evalueringen omfattet for det første en vurdering av de distriktsrettede virkemidlenes effekter, med fokus på endringer i virkemidlenes profil som følge av reformen (Bjørnsen, 1997). For det andre omfattet den en prosessevaluering som studerte endringer i søknadsbehandling og oppfølgingsarbeid etter innføring av reformen (Røiseland m.fl. 1997). Man fant at fylkene tilpasset seg reformen ved økt forsiktighet i virkemiddelbruken og ved at de prosjektene som ble støttet var mindre risikobetonte enn før. Gitt målsettingene ved lokalt totalansvar hadde reformen vært vellykket, en hadde oppnådd at de som bestemte tilsagnsgivningen også tok hensyn til den økonomiske risiko. Det viste seg at tapsansvaret var et kraftig insentiv, mens mål- og resultatstyringssystemet som skulle stimulere til risikovillighet, fungerte som et langt svakere insentiv. Dette ble heller ikke gjennomført fullt ut i forhold til de opprinnelige intensjonene.

Evalueringer av SND

Siden 1995 er det blitt gjennomført jevnlige kundeundersøkelser blant mottaker SNDs låne- og tilskuddsordninger. Disse har omfattet undersøkelser av kundenes tilfredshet med SND, forventninger til det støttede prosjektet og vurdering av støttens addisjonalitet året etter tilsagnsåret (førundersøkelsene), samt realisererte resultater blant annet i form av sysselsettingseffekter tre år senere (etterundersøkelsene). Kundeundersøkelsene for perioden 1994-97 oppsummeres i Hervik og Bræin (1998). Her kommer det fram at SNDs låne- og tilskuddsordninger har bidratt til sysselsettingseffekter med en tilfredsstillende addisjonalitet. Det kommer også fram at SNDs kostnader per arbeidsplass er langt lavere innenfor det distriktpolitiske virkeområdet enn utenfor. Effekter for kompetanseheving er imidlertid større utenfor enn innenfor virkeområdet, og mindre i små enn i store bedrifter. Kundeundersøkelsene omfatter effektene av SNDs totale virkemidler og vurderer ikke spesifikt effektene av de distriktsrettede virkemidlene.

I 1996/97 ble den første evalueringen av SND som helhet gjennomført av SNF (Reve og Walderhaug (red.), 1997). Med en frist på tre måneder skulle evalueringen ta for seg i hvilken grad SND har oppfylt målsettingene, og omfatter organisatoriske effekter, SNDs håndtering av virkemidlene, oppnådde resultater for samfunn og bedrifter, samt SNDs rolle i den nasjonale nærings-, regional, og innovasjonspolitikken. I denne evalueringen konkluderte Reve og Walderhaug (red., 1997) med at skillet mellom landsdekkende og distriktsrettede virkemidler er i ferd med å viskes ut, fordi det er de samme mekanismene som ligger til grunn for næringsutvikling og verdiskapning både i næringssterke og næringssvake områder. Næringssvakheter kan imidlertid være en begrunnelse for økt dosering av virkemidlene. Det er i denne evalueringen ikke foretatt eksplisitte vurderinger av betydningen for næringsutvikling i distriktene, verken av SNDs virkemidler generelt eller av de distriktpolitiske virkemidlene spesielt. Det påpekes i rapporten at en ikke har hatt anledning til å gjøre en konkret analyse av faktisk virkemiddelbruk eller realiserte effekter. En konkluderte likevel med at SND langt på vei har innfridd de forventninger som ble stilt ved opprettelsen.

Helt nylig har Technopolis i samarbeid med STEP-gruppen og Albatross Consulting lagt fram den så langt siste evalueringen av SND (Arnold, m.fl. 2000). Mandatet for denne evalueringen var å gjennomføre en overordnet prinsipiell analyse av SND med utgangspunkt i formålsparagrafen, med vekt på hvordan samlet virkemiddelportefølje og SNDs organisasjon virker inn på måloppfyllelsen. Det er i denne sammenheng gjennomført en egen devalueringen knyttet til del b i SNDs formålsparagraf om å fremme varig og lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsettingsvansker eller svakt utbygd næringsgrunnlag. Denne delen hadde STEP-gruppen ansvaret for, og er rapportert i Hatling, Herstad og Isaksen (2000). I denne devalueringen er det ikke de distriktsrettede virkemidlene som sådan som har stått i fokus. Derimot har man vurdert SNDs totale innsats innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. En særlig vekt er lagt på de såkalte omstillingsområdene. Evalueringen legger i stor grad et systemperspektiv på sin tilnærming. En av konklusjonene er at SND bør gi økt oppmerksomhet til systemer og svakheter ved systemers virkemåte, og ikke alene på enkeltbedrifters utviklingsbetingelser. Det krever at en i tillegg til "harde" virkemidler som økonomisk støtte, også satser på støtte i form av utviklingsprogrammer, veiledning og rådgivning.

Denne evalueringen

Denne evalueringen omfatter som nevnt, kun de distriktsrettede SND-virkemidlene distriktstuviklingstilskudd, distriktsrettede risikolån og distriktsrettede garantier, som bevilges over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Vårt oppdrag er å belyse effekter av disse virkemidlene for bedriftene og regional t næringsliv, samt

vurdere virkemidlenes effektivitet i forhold til å nå de overordnede distrikts-politiske målsettingene. I mange henseende bygger vi på tidligere evalueringer, men har i større grad enn disse valgt å ta hensyn til *hvordan* generelle og bransjemessige rammebetingelser påvirker utviklingen i den enkelte bedrift, og hvordan andre (bedriftsinterne og bedriftseksterne) faktorer påvirker selve effekten av virkemidlene. I tillegg til å vurdere ”harde” effekter i forhold til sysselsetting og lønnsomhetsutvikling, har vi valgt også å fokusere på hvorvidt de SND-støttede prosjektene bidrar til endringsprosesser i bedriftene i form av strategiske, kompetansemessige og markedsmessige endringer. I denne sammenheng ser vi også på den rolle som virkemiddelapparatet i SND spiller som faglige støttespillere ovenfor bedrift og næring. På effektsiden har vi sett det som viktig å måle effekter både på bedriftsnivå, i forhold til næringsstruktur og aggregert på regionnivå. Vi har i denne sammenheng også vurdert i hvilken grad SNDs målsettinger og innretningen av virkemidlene fremmer næringsutvikling i distriktene, spesielt med fokus på ”områder med særlige sysselsettingsvansker eller et svakt utbygd næringsgrunnlag”. I forhold til regionnivået styrkes effektiviteten gjennom at ringvirkninger av virkemidlene inkluderes i effektmålingene.

1.4 RAPPORTENS VIDERE OPPBYGGING

Denne rapporten er evalueringens avrapportering, og tar for seg alle problemstillingene nevnt under avsnitt 1.2. I tillegg vil det senere bli gitt ut en rapport der resultatene fra denne evalueringen sammenlignes med resultatene fra evalueringen av en tilsvarende virkemiddelinnsett i Sverige.

Kapittel 2 beskriver det metodiske opplegget for evalueringen. Her kommer det fram hvilket datagrunnlag evalueringen bygger på, samt hvordan analyser av datagrunnlaget er gjennomført. Svake og sterke sider ved datagrunnlaget belyses.

Kapittel 3 tar for seg målstruktur, målgrupper og virkemidler. Her drøftes målsettingene knyttet til de virkemidlene som evalueres i forhold til SNDs målstruktur, arbeidsformer og virkemidler. Ulike perspektiver på det bakenforliggende rasjonale for bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidler tas opp. Kapitlet gir også en nærmere beskrivelse av de enkelte virkemidlene.

Kapittel 4 omhandler behovet for virkemidler sett fra et bedrifts- og næringsutviklingsperspektiv. Ulike former for markedssvikt og distriktsulemper som begrunner en distriktsrettet innsats drøftes. I tillegg diskuteres utfordringer knyttet til variasjoner i behov mellom ulike næringer, bedriftsstørrelser/livsløpsfaser og regioner.

Kapittel 5 undersøker hvordan tilsagnene er fordelt geografisk og næringsmessig, samt hvilke prosjekter og bedrifter som har mottatt støtte. Gjennom denne kartleggingen undersøkes hvordan tilsagnene fordeles sett i forhold til målsettingene, og i hvilken grad det har skjedd vesentlige endringer i tilsagnsprofilen i løpet av evalueringsperioden. I den sammenheng har vi spesielt lagt vekt på hvordan *endringer* i regjeringens målsetninger for den bedriftsrettede distriktsstøtten kommer til uttrykk i statistikken.

I kapittel 6 drøftes det i hvilken grad virkemidlene gjennom de støttede prosjektene har bidratt til bedriftsinterne endringsprosesser i bedriftene. Prosjektenes betydning for lønnsomhetsutvikling, markedsutvikling og konkurranseevne undersøkes. Til slutt i kapitlet ser vi også på hva som har skjedd med prosjekter som har mottatt avslag på søknad om støtte fra SND.

I kapittel 7 foretas beregninger av sysselsettingseffekter og virkemidlenes addisjonalitet. Addisjonalitetsberegningen innebærer en vurdering av i hvilken grad støtten har vært avgjørende for gjennomføringen av prosjektet (evt. i samme tidsperspektiv og omfang som nå), og om de effekter som er skapt som følge av prosjektet i så måte er et resultat av virkemiddelinnsetningen. Det er så beregnet addisjonalitetsjusterte sysselsettingseffekter av virkemidlene.

I kapittel 8 er ringvirkningsberegninger av virkemidlene gjennomført. Direkte og indirekte sysselsettingseffekter er beregnet fylkesvis (for den delen av fylkene som er innenfor virkeområdet), og i forhold til næringshovedgrupper. Gjennom denne typen beregninger viser vi at virkemidlene har en langt større samlet betydning for sysselsettingstuviklingen innenfor virkeområdet enn det som kommer som en direkte effekt i de bedriftene som mottar støtte til prosjekter.

I kapittel 9 oppsummeres resultatene fra evalueringen i forhold til hver av problemstillingene, og virkemidlenes egnethet til å nå de overordnede målsettingene drøftes. Kapittel 10 gir konklusjoner og anbefalinger i forhold til videreutviklingen av virkemidlene.

2. EVALUERINGSMETODIKK

I dette kapittelet gjennomgår vi kort metodene for datainnsamling og analyse som er benyttet i evalueringen. Evalueringen baserer seg på et bredt datagrunnlag, med data fra flere ulike kilder. Dette gjennomgås i avsnitt 2.1. I avsnitt 2.2 gjennomgås analysemetoder for de ulike datasettene.

2.1 DATAGRUNNLAG FOR EVALUERINGEN

Evalueringen benytter seg av en kombinasjon av ulike metodiske vinklinger, både kvalitative og kvantitative. En slik metodetriangulering åpner for å måle effekter fra ulike ståsteder og samtidig få kunnskap om de prosessene som bidrar til effektene. En kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder gir også mulighet til å få fram både bredde- og dybdekunnskap, noe som gir en bedre sjanse til å få en helhetlig forståelse av hvilken innvirkning SNDs distriktsrettede virkemidler har.

Rent konkret baserer evalueringen seg på følgende datagrunnlag:

- Intervjuer med SND-ansatte
- Registerdata fra SND, inkl. regnskapsdata.
- Data fra SNDs kundeundersøkelser
- Kontrollgrupper ("søkt- fått avslag" og "ikke søkt")
- Casestudier

2.1.1 Intervjuer med SND-ansatte

For å få bakgrunnskunnskap om SNDs distriktsrettede virkemidler, tankegangen bak dem og deres utforming, ble det gjort intervjuer med personer på ulike nivå hos SND og KRD. For SND ble det i tillegg gjennomført intervjuer både sentralt og ved distriktskontorene i Finnmark, Nordland, Møre og Romsdal og Hedmark. Disse intervjuene ble primært gjennomført i første halvdel av år 2000, og ble gjennomført som gruppeintervjuer med ledelse og saksbehandlere (3-5 personer) ved de enkelte distriktskontorene. Temamessig fokuserte de på kontekstuelle forhold og behovet for virkemiddelinnsetts, policyspørsmål, operasjonaliseringer og vurderinger av målsettinger og prioriteringer, samt styringsproblematikk knyttet til implementering av støtteordningene. I evalueringens slutfase gjennomførte vi intervjuer med representanter for SNDs hovedkontor. Her ble hovedkonklusjonene for evalueringen drøftet. Informantene hadde på forhånd fått lest igjennom et foreløpig utkast til rapporten. Også disse intervjuene ble gjennomført som gruppeintervjuer, for uten et intervju med administrerende direktør Arne Hyttnes.

Det ble gjennomført ett gruppeintervju med representanter for ledergruppen i staben for kommunikasjon og strategi (KOST) og ett med representanter for ledergruppen i Næringsdivisjonen.

2.1.2 Registerdata

Alle innvilgede tilsagn om lån, garantier eller tilskudd registreres av SND i et kundeinformasjonssystem (KIS), som inneholder informasjon om tilsagnet og om mottaker. Tidligere var disse opplysningene skilt i et engasjementsregister og et sysselsettingsregister, men disse er senere integrert i det felles systemet KIS. Også tilbakegående opplysninger fra de to tidligere registrene er tilgjengelige her.

De støttemottakende bedriftenes regnskaper er samlet i SEBRA-registeret. Det er Norges Bank som har hatt ansvaret for drift- og vedlikehold av denne databasen, men SND overtok ansvaret for datainnsamling i 1997. SEBRA-registeret inneholder regnskaps- og sysselsettings-opplysninger for alle støttemottakere hvor DU/SND har vært engasjert med lån og/eller garantier. Den gang Norges Bank sto for innsamlingen, besto registeret av regnskapene til personlige selskaper så vel som aksjeselskaper. Etter at SND overtok ansvaret har regnskapsopplysningene blitt innhentet fra foretaksregisteret i Brønnøysund, noe som har medført at en ikke lenger har regnskaper for de personlige foretakene SND engasjerer seg i. Til gjengjeld er det enklere å hente frem lengre tidsserier av regnskapsopplysningene for støttemottakerne. Vi har hatt tilgang til regnskapsdata for perioden 1992-1998.

Registerdataene gir opplysninger om hvordan tilsagnene fordeler seg etter kjennetegn som tilsagsform, etter prosjekttype og etter kjennetegn ved mottaker. Tilsagsformene er lån og tilskudd (samt garantier tom. 1996), samt samfinansieringer mellom disse. Det gis separate tilsagsrammer for lån og tilskudd. Det kan likevel være koplinger mellom enkelttilsagn, hvor flere tilsagsformer inngår i samme finansieringspakke. Graden av kopling mellom de distriktsrettede ordningene og SNDs landsdekkende ordninger vil også variere.

For tilskuddene skilles det mellom investeringstilskudd og bedriftsutviklingstilskudd. Videre deles prosjektene inn etter en formålsklassifisering (nyskaping, omstilling etc.). Tilsagnenes finansierungsgrad innen prosjektet blir også registrert.

Relevante mottakerkjennetegn er geografisk lokalisering, næring, bedriftsstørrelse, lønnsomhet, soliditet. De fleste kjennemerkene finnes i KIS-systemet. Fordelingen etter mottakers lønnsomhet og soliditet krever imidlertid kopling med regnskapsregistrenes opplysninger.

Registerdataene gir også en del opplysninger over tid for den enkelte mottaker. Det er imidlertid vanskelig å utnytte disse til å vurdere effektene av SND-støtten. Regnskapsopplysningene gjelder bedriften som helhet, og utviklingen her kan være påvirket av mange andre forhold enn det SND-støttede prosjektet. De prosjektrelaterte opplysninger som innhentes, er primært om prosjektets timeplan og type prosjekt. I den grad effektinformasjon inngår vil denne være av subjektiv karakter. Av denne grunn brukes registerdata primært til å evaluere utviklingen i tilsagnsprofil (se kapittel 5). Selve effektevalueringen har tatt utgangspunkt i studier basert på surveyinnhentet bedriftsinformasjon og andre typer informasjonsinnhenting (se nedenfor).

2.1.3 Datakvalitet

Når en skal foreta analyser på grunnlag av registerdata er det vanskelig å slippe unna frustrasjoner knyttet til kvaliteten på registrene. Før en kan begynne analysen må datagrunnlaget kvalitetssjekkes og tilrettelegges. Det er da viktig å sjekke validiteten av dataene, registerdekningen for de ulike variablene, matchen mellom registrene og en del andre forhold. Til tross for at de problemer som avdekkes i denne fasen kan synes uoverstigelige, og at ressursbruken som går med til dette arbeidet langt overgår hva en hadde budsjettert med, kommer en som regel i land med analysefiler av en kvalitet langt bedre enn tidvis fryktet. Vi skal her gå kort igjennom de største utfordringene knyttet til å gjøre SNDs kunderegistre klare for analyse.

Engasjementsregisteret for årene 1994 til 1999 var inndelt i fire separate filer. En kontofil, en prosjektfil, en adressefil og en finansieringsfil. Vi hadde behov for å kople variable fra alle disse filene. En slik kopling kan foretas ved å benytte visse koplingsvariable. Tilsagnsopplysningene for årgangene 1994 til 1998 var samlet i en og samme fil, mens 1999-årgangen var noe annerledes organisert og dermed levert separat. Regnskapsopplysninger skal kunne koples til tilsagnsopplysningene ved bruk av variable for foretaksidentifikasjon og årgang. Dessverre fungerer disse koplingsmulighetene langt bedre i teorien enn i virkeligheten. Problemer som oppsto i forhold til disse koplingene, besto i all hovedsak av manglende registrering av koplingsvariable.

Siden vi har vært interessert i å se på hvert enkelttilsagn, har vi lagt kontofilen i bunn og koplet variable fra de øvrige filene til denne filen. For å kople kontofilen med de andre filene benyttes koplingsvariablene *kundeid* som er et kundeidentifikasjonsnummer brukt internt i SND, *saksnummer* som er en syv-sifret kode hvor de tre første sifrene angir beslutningsmyndighet og de fire siste er et fortløpende prosjektnummer, og *foretaksnummer* som enten er åtte-, ni- eller elleve-sifret

avhengig av om kunden er en nyetablering, et selskap registrert i Brønnøysund-registeret eller en/et privatperson/personlig selskap uten regnskapsplikt til Brønnøysundregisteret. I tillegg kan en benytte andre koplingsvariable som *kontonummer* og *tilsagnsår*. Kontonummeret gir informasjon om type engasjement (to første sifre) i tillegg til et fortløpende nummer som skal være unikt for hvert tilsagn.

For 1999-årgangen var det ikke oppgitt en intern kundeident i registeret og bedriftene kunne følgelig kun identifiseres ved hjelp av foretaksnummeret. Dette gav ikke problemer knyttet til koplinger mellom de fire filene i Engasjementsregisteret, men vanskeliggjorde identifisering av bedrifter over tid. For årene 1994 til 1998 var det en del bedrifter som manglet opplysninger om foretaksnummer. I tillegg var det en del feil blant de registrerte foretaksnummerne.

Et annet problem var at kontonummeret viste seg å ikke være unikt for hvert tilsagn, men kunne forekomme flere ganger per bedrift. Identiske kontonummer ble også funnet for bedrifter i ulike fylker. Vi hadde dermed ingen variable til å identifisere enkelttilsagn. Det var i liten grad feilregistreringer for saksnummer, men denne variabelen kunne kun identifisere prosjekter, ikke enkelttilsagn.

Koplingene mellom filene i Engasjementsregisteret viste seg å gå relativt greitt når kvaliteten på koplingsvariablene var undersøkt. Kopling mellom engasjementsdata og regnskapsopplysninger måtte foretas via foretaksnummeret og årgang. Siden foretaksnummer manglet for en del kundebedrifter, særlig for årgangene 1994 og 1998, var det derfor ikke mulig å finne regnskap for disse bedriftene. Det var heller ikke fullstendig samsvar mellom bedriftene, eller av foretaksregistreringen, i de to registrene, og en god del av de bedriftene som hadde foretaksnummer i Engasjementsregisteret kunne derfor ikke gjenfinnes i regnskapsregisteret. I noen grad skyldes det at ikke alle kundebedriftene var regnskapspliktige eller at de nettopp var etablert. Ser vi bort fra 1999-årgangen, som vi ikke hadde regnskap for, manglet regnskap for om lag 46 prosent av bedriftene (35 prosent av tilsagnene). Av disse utgjorde tolv prosent nyetableringer, seks prosent ikke-regnskapspliktige foretak og 15 prosent hadde ikke foretaksnummer. Selv om vi holdt nyetableringer og personlige foretak borte fra analysen manglet vi derfor regnskapsopplysninger for 28 prosent av bedriftene. Fordelt over årene finner vi at regnskap mangler for om lag 20 prosent av bedriftene de første tre årene, for 24 prosent av bedriftene i 1997 og for hele 53 prosent av bedriftene i 1998. Fra og med 1997 overtok SND ansvaret for å samle inn regnskaper fra kundebedriftene. Dette ansvaret hadde tidligere vært underlagt Norges Bank.

Blant de variablene som skulle anvendes i analysen var både registerdekningen og kvaliteten varierende. Informasjon om tilsagnet var gitt av sentrale eller regionale myndigheter kunne utledes av flere variable, og dekningen var god. Opplysninger om næringskategorisering av prosjektene var også godt representert, men her var det en del feilregistreringer som vi i noen grad kunne rydde opp i. Lokalisering av tilsagnene var i stor grad tilfredstillende. De tilsagn som ikke var fordelt geografisk, ble fordelt etter foretakets adresse. Registerdekningen for opplysninger om hva bevilgningen skulle benyttes til (prosjektets investeringsart) lå godt over 95 prosent, mens prosjektenes formål kun var registrert for 62 prosent av tilsagnene. Den lave registerdekningen for formålskategorisering skyldes at formålskoding så å si ikke var registrert for 1994 og 1995. Fra og med 1996 var registreringen var formål også over 95 prosent.

Andre variable fra Engasjementsregisteret, som driftsinntekter, antall ansatte og forventet sysselsettingseffekt, har vi valgt å utelate fra analysen på grunn av manglende registrering og tvilsom kvalitet på den registrering som er foretatt.

For de regnskapsvariable som er benyttet i analysen, er registerdekningen preget av den dårlige matchen vi fant mellom Engasjementsregisteret og regnskapsregisteret. Dekningen ligger derfor rundt 80 prosent de tre første årene, faller til 75 prosent i 1997 og faller under 50 prosent i 1998. Registerdekningen for sysselsetting er noe lavere enn for de øvrige variablene hentet fra dette registret.

2.1.4 Kundeundersøkelsene

SNDs kundeundersøkelser er utført med regelmessige intervaller av Møreforskning. Undersøkelsene gjennomføres med utvalg som er representative for SNDs kundemasse når det gjelder næring, prosjektets formål, bedriftenes beliggenhet og størrelse og finansieringstype.

For hver tilsagnsårgang gjennomføres det to undersøkelser. Førundersøkelsen gjennomføres året etter at prosjektet har fått tilsagn om finansiering i SND. For de fleste prosjektenes del vil dette være før prosjektet har fått anledning til å gi resultater. I denne delen fokuseres det på bedriftens forventninger til prosjektet, foruten SNDs betydning for prosjektets realisering. Dessuten undersøkes bedriftens oppfatninger om SNDs virkemidler. Etterundersøkelsen gjennomføres 3-4 år etter at tilsagn om finansiering i SND ble gitt. Her fokuseres det på informasjon om prosjektets realisering og finansiering, effekter av prosjektet med hensyn på økonomisk utvikling, sysselsetting, kompetanseutvikling, konkurranseevne m.v.

Det er hittil (etter at SND ble opprettet i 1993) gjennomført fire førundersøkelser, for tilsagn gitt i 1994, 1995, 1996 og 1998. Det er gjennomført tre etterundersøkelser, for tilsagn gitt i 1994, 1995 og 1996. Undersøkelsene for 1994-tilsagnene omfattet bare industribedrifter, mens de øvrige også omfattet prosjekter i andre næringer.

Rent konkret er kundeundersøkelsene blitt gjennomført ved at det er trukket et representativt utvalg på 35-40% blant de prosjektene som har fått minst 100.000 kr. i finansieringsbistand. Svarprosenten ved førundersøkelsene har variert fra 64 til 79%. Dette gir et samlet antall svar på fra 400 til 560 per årgang. Ved etterundersøkelsene er det bare de som har svart på førundersøkelsen som blir kontaktet. Her har svarprosenten vært på rundt 60%.

Undersøkelsene omfatter også SNDs landsdekkende virkemidler. For de distriktsrettede virkemidlene vil derfor antall kundeintervjuer være noe mindre, varierende mellom 256 og 371 per tilsagnsårgang for førundersøkelsene. Tilsammen over de fire undersøkelsesårgangene er det intervjuet 1221 prosjekteiere som har mottatt distriktsrettet finansieringsstøtte, hvorav rundt 600 også har gjennomført etterundersøkelsen.

Kundeundersøkelsene er i evalueringen benyttet dels til å vurdere prosjektenes addisjonalitet og dels til å vurdere prosjektenes effekt hos de bedriftene som mottar støtten, jfr. kapittel 6 og 7. Resultatmålene i kundeundersøkelsen er egenrapporterte fra bedriftene som mottar støtte. Det er tidligere dokumentert svakheter ved egenrapporterte resultater, blant annet knyttet til at brukere av de fleste tiltak i stor grad er fornøyde (Nødland og Olsen, 1992) og at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom egenrapporterte og faktisk oppnådde resultater (Rolfsen, 1995). Dette har vi kompensert for på flere måter. For det første har vi i tillegg benyttet registerdata der dette har vært tilgjengelig (regnskapsdata, sysselsettingsdata, jfr. 2.1.2). For det andre har vi i tillegg hentet inn data fra bedrifter som ikke har mottatt støtte, jfr. 2.1.5). I addisjonalitetsanalysene har sammenlignet resultatene for de distriktsrettede virkemidlene med tilsvarende landsdekkende SND-virkemidler. Et likt sammenligningsgrunnlag har ofte manglet i tidligere evalueringer (Torvatn og Rolfsen, 2000).

I forbindelse med denne evalueringen ble det i tillegg inngått en avtale med Møreforskning som gjorde at vi fikk vi heftet på noen tilleggsspørsmål knyttet til etterundersøkelsen for støttebedriftene fra 1996. Disse spørsmålene fokuserer på utviklingen i bedriftenes strategi, og tilsvarende del B i spørreskjemaet i vedlegg 3. Spørsmålene benyttes i analysene i kapittel 6. Tankegangen bak denne datainnsamlingen er at endringer i strategi også kan føre til endringer i bedriftens

resultater, og at prosjektene som støttes av SND kan påvirke bedriftenes strategi, og derigjennom de effekter som oppnås på lengre sikt.

2.1.5 Kontrollgrupper

For å kunne kartlegge effektene av den distriktsrettede SND-støtten er det ikke nok å se på hvilke endringer den har ført til blant støttemottakerne. Støttemottakernes utvikling må også sammenlignes med alternative utviklingsforløp, for derigjennom forsøke å isolere effektene av virkemidlene fra eksterne effekter. Siden slike alternative utviklingsforløp alltid vil være hypotetiske, er det å isolere effekter en krevende oppgave. Vi har tilnærmet oss dette på flere måter. For det første undersøkes addisjonaliteten av støtten ut fra bedriftens vurderinger av alternative utviklingsløp for prosjektene (jfr. 2.1.3 Kundeundersøkelsen). For det andre benyttes multivariate analyser for å kontrollere effektene når det gjelder for eksempel bedriftens størrelse og geografiske lokalisering (jfr. kapittel 6). I tillegg har vi valgt å benytte en kontrollgruppetilnærming.

Vi har opprettet to kontrollgrupper som sammenlignes med støttemottakere i 1996. Kontrollgruppe 1 består av bedrifter som har søkt om SND-støtte i 1996, men ikke fått tilsagn (avslagsbedrifter). Kontrollgruppe 2 består av bedrifter som verken har søkt om eller fått SND-støtte i 1996. Det er gjort et utvalg ut fra den totale bedriftsmassen i 1996 som er forsøkt gjort så lik som mulig mottakergruppen basert på kriterier fra 1996.

Kontrollgruppe 1: Avslagsbedrifter i 1996

Ikke alle bedrifter som søker om SND-støtte får innvilget søknaden. Siden de som mottok avslag på søknad om støtte representerer et alternativ å gi støtten til, er det interessant å undersøke hva som skjedde med de prosjektene som ikke mottok større. Vi har også sett det av interesse å undersøke denne gruppen bedrifters holdninger til SND når det gjelder saksbehandling og oppfølging, som et korrektiv til erfaringene som de bedriftene som mottar støtte uttrykker (jfr også Torvatn og Rolfsen, 2000).

SND har ikke noe sentralt register over avslagssaker, slik at tilgangen til oversikter over avslag (både i omfang og i forhold til type prosjekter) er begrenset. Her er man avhengige av det enkelte distriktskontors egne systemer, noe som varierer fra fylke til fylke. I tillegg er det problemstillinger knyttet til at det skjer en utsiling underveis i saksbehandlingen, der for eksempel søknaden trekkes etter signaler fra saksbehandler om at det ikke er snakk om et støtteverdig prosjekt. Sakene som blir ”silt ut” på denne måten er per i dag ikke mulig å få oversikt over. Vi har derfor

måttet forholde oss til de formelle avslagene. Undersøkelsen er gjort blant virksomheter som fikk avslag på søknaden i 1996. Problemer med manglende register over avslagssaker gjorde det nødvendig å begrense denne undersøkelsen til fire fylker; Finnmark, Nordland, Møre og Romsdal og Hedmark. Variasjonen i antall avslag var stor mellom disse fylkene, noe som dels kan ha sammenheng med søknadstilfanget, men som også kan henge sammen med ulik praksis med hensyn til utsling av søknader før det skjer et formelt avslag.

Utvalget er med andre ord ikke representativt i forhold til de som fikk avslag på SND-støtte, men er ment å gi en indikasjon på utviklingen i og holdningene til de bedriftene som fikk avslag. Utvalgsundersøkelsen ble gjennomført via en telefon-survey i slutten av mai og begynnelsen av juni. Ikke alle bedriftene var imidlertid villige til å svare på telefon. Disse bedriftene fikk da tilsendt spørreskjemaet via telefaks eller post.

Det ble benyttet et strukturert spørreskjema til undersøkelsen (vedlegg 3). Dette inneholdt spørsmål som i stor grad var samsvarende med de som kundeundersøkelsen benytter for bedrifter som mottar støtte fra SND. Dette for å i så stor grad som mulig å kunne sammenligne disse to gruppene. I tillegg ble det stilt en del spørsmål knyttet til vurdering av avslaget fra SND, og hvilke konsekvenser avslaget har fått for prosjektets gjennomføring.

Totalt fikk 145 bedrifter avslag på søknaden i 1996 i de fire fylkene. 31 av disse bedriftene var det ikke mulig å finne telefonnummer eller adresse til, sannsynligvis fordi flere av dem ikke har blitt etablert eller har blitt nedlagt. En god del av bedriftene ønsket ikke å delta eller kunne ikke på det aktuelle tidspunktet delta i undersøkelsen. Av de 114 bedriftene det var mulig å finne telefonnummer/adresse til, oppnådde vi svar fra 48. I tabell 2.1 under vises den fylkesvise svarfordelingen til disse.

Tabell 2.1 Fylkesvis svarfordeling avslagsbedrifter

Fylke	Antall bedrifter	Mulige å identifisere	Antall svar
Finnmark	65	46	14
Nordland	45	40	20
Møre og Romsdal	30	25	11
Hedmark	5	3	3
Totalt	145	114	48

Kontrollgruppe 2: Ikke søkt – ikke fått

For at en skal kunne si noe om effekten av SNDs distriktsrettede virkemidler må en søke å isolere effekten av virkemidlene fra andre påvirkningsfaktorer. Ideelt sett innebærer det at en bør sammenligne de bedriftene som har fått støtte med en bedriftsgruppe som er identisk med unntak av støtten. Dette er imidlertid ikke mulig å få til i praksis. I stedet må en arbeide for å få til en kontrollgruppe som er så mest mulig lik den som har fått støtte. I dette tilfellet er det søkt etterlevd gjennom at den utvalgte kontrollgruppen har til hensikt å være lik de bedriftene som har fått distriktsrettet støtte i 1996 med hensyn til en del utvalgte kriterier. Disse kriteriene er bransje, geografisk virkeområde, etableringsår, størrelse, totalrentabilitet i 1996 og egenkapitalandel i 1996. I tillegg ønsket vi at utvalget ikke bare skulle være representativt med hensyn til hvert enkelt kriterium, men at alle kriteriene skulle oppfylles samtidig.

Kontrollgruppeanalysen baserer seg for regnskapsdata for 1996 og 1998. Regnskapsdata fra Dun & Bradstreet er benyttet for gjennomføring av analysene. Dette innebærer at det kun er aksjeselskaper som omfattes av analysen, både blant støttemottakerne og i kontrollgruppen. Analysen omfattes dessuten bare av selskaper som har levert inn regnskaper for de to årene.

I praksis ble kontrollgruppen trukket ut fra alle de bedriftene som har levert inn regnskap i 1996. Virksomheter som har mottatt SND-støtte i tidsrommet 1995-1997 ble eliminert fra utvalgsrammen. Selve kontrollgruppeutvalget skjedde så gjennom bruk av et databaseprogram som parvis søkte å matche de bedriftene som hadde fått distriktsrettet støtte i 1996 med tilsvarende bedrifter som ikke hadde fått støtte i 1995-97. Totalt ble det trukket ut 1097 bedrifter, og hvordan disse fordeler seg med hensyn til de utvalgte kriteriene vises i vedlegg 2. Kontrollgruppen er representativ både når det gjelder distriktpolitisk virkeområde, bransje, etableringsår, totalrentabilitet og egenkapitalandel. I forhold til størrelse er kontrollgruppen imidlertid ikke helt representativ. Virksomhetene i kontrollgruppen er gjennomgående noe mindre enn støttemottakerne.

2.1.6 Casestudier

For å få dypere innsikt i problemstillinger knyttet til hvilken effekt SND-støtten har i forhold til den enkelte bedrift og det enkelte prosjekt, har vi i tillegg valgt å gjennomføre kvalitative casestudier i et utvalg på til sammen ti bedrifter/prosjekter som mottok støtte i 1999. Hensikten har vært å få en dypere kunnskap om hvordan støtten påvirker utviklingen i bedriftene, bl.a. mht. strategier, konkurranse-dyktighet, innovativ evne, lønnsomhet og sysselsetting. Det har også gitt muligheten til å studere samspillet mellom SNDs bidrag, i form av økonomisk

støtte og rådgivning/veiledning, og bedriftens egne ressurser. Gjennom å gjøre dybdestudier i bedriftene den første perioden etter de har fått støtten, har vi også belyst ulike forhold som skjer underveis, noe som i større grad enn ved andre framgangsmåter kan gi et bilde av hvordan og i hvilken grad støtten påvirker disse endringene. Gjennom grundig kjennskap til den enkelte bedrift, vil en dessuten kunne sannsynliggjøre alternative utviklingsløp for bedriften, og derigjennom undersøke støttens addisjonalitet. Dette er et viktig supplement til de kvantitative analysene.

Utvalget av bedrifter er gjort i fire fylker; Hedmark, Møre og Romsdal, Nordland og Finnmark. Vi fikk oversendt lister fra SNDs distriktskontorer over tildelte tilsagn fra de distriktsrettede virkemidlene i 1999. Vi tok så kontakt med det enkelte distriktskontor for nærmere beskrivelse av en del av prosjektene, før vi gjorde et utvalg av mulige casebedrifter. Vi la vekt på at bedriftene vi valgte skulle representere ulike størrelsesgrupper, ulike bransjer og ulik geografisk lokalisering både i form av fylke, virkeområde og sentralitet innen det enkelte fylke/virkeområde. Vi la også vekt på å få til en spredning av type prosjekt SND støttet i utvalget av casebedriftene. Både nyetablering, omstillingsprosjekter, produktutvikling, markedsutvikling, investering i ny teknologi med mer er representert i utvalget. Bedriftene ble kontaktet av Nordlandsforskning per telefon, og deretter ble det sendt et brev med ytterligere informasjon. En av de bedriftene vi kontaktet hadde ikke anledning til å delta, og utvalget bestod således i stor grad av de bedriftene vi først hadde valgt ut.

I intervjuene med bedriftenes daglige ledere, ble det benyttet en semistrukturert intervjuguide. Intervjuene var i stor grad samtalepreget, der vi fulgte opp i forhold til de problemstillingene som dukket opp underveis. I tilknytning til intervjuene ble det også gjennomført omvisninger i bedriftene, blant annet knyttet til nye investeringer som ble foretatt. I forhold til ett av casene, hadde vi også samtale med kommunal næringssjef angående kommunens rolle i forhold til prosjektet og bedriftens utvikling. Etter hvert av intervjuene ble det skrevet et referat. Det ble utarbeidet casebeskrivelser for hver av bedriftene. I denne forbindelse ble det også gjort nytte av SNDs sakspapirer på den enkelte bedrift, samt intervjuer med saksbehandlere ved SND som hadde behandlet bedriftenes søknader.

2.2 DATAANALYSE

2.2.1 Analyse casestudier

Det ble skrevet casebeskrivelser og sammendrag av intervjuer for alle casebedriftene. Disse ble benyttet i kvalitative analyser hovedsakelig på to måter. For det første ble casene benyttet til å kategorisere og beskrive ulike typer av behov for virkemidler, ulike typer av prosjekter, samt ulike virkninger av støtten. I disse tilfellene utgjorde casene hovedgrunnlaget i analysen. For det andre ble casene benyttet til å utdype og eksemplifisere i forhold til resultatene fra de kvantitative delene av analysen.

2.2.2 Kvantitative analyser av fordelingsprofil

Gitt de målsettinger som er knyttet til virkemidlene, er den faktiske tildelingsprofilen i overensstemmelse med hva en skulle vente? Eller er det trekk ved tildelingsprofilen (og hvordan denne endres over tid) som vanskelig kan sies å bidra til best mulig måloppfyllelse? Hvorvidt virkemidlene kanaliseres til de "riktige" bedriftene besvares dels gjennom kvalitative intervjubaserte undersøkelser slik som beskrevet i avsnitt 2.2.1 ovenfor. I tillegg belyses spørsmålet gjennom analyser basert på registerdata.

Som vi kommer tilbake til kapittel 3 er det knyttet mange typer målsettinger til SNDs forvaltning av de distriktsrettede virkemidlene. Disse målsettingene kan delvis trekke i noe ulik retning. Et ønske om å bruke mer av midlene til utkantsatsing innenfor virkemiddelområdet kan trekke i en annen retning enn et ønske om at flest mulig av prosjektene skal gi grunnlag for varige og lønnsomme arbeidsplasser. Vurderes den sistnevnte målsettingen isolert, kan denne trekke i retning av å prioritere de sterkeste og mest lovende bedriftsmiljøer innenfor virkeområdet, og disse vil ofte ha sin beliggenhet utenfor de områder som utkantsatsingen ønsker å prioritere.

Det vil derfor vanskelig la seg gjøre ved hjelp av kvantitative fordelingsanalyser å fastslå entydig i hvilken grad SND har lyktes i å kanalisere midlene i forhold til de formulerte målsettinger. Det de kvantitative fordelingsanalysene kan bidra til, er å illustrere den faktiske profilering som finner sted, og hvordan denne utvikler seg. Så får en i ettertid vurdere om dette samsvarer med den målavveining som de bevilgende myndigheter ønsker seg.

Gitt et slikt formål med de kvantitative fordelingsanalysene, bør disse legges opp ut fra å belyse fordelingsaspekter som har målsettingsmessig relevans. De variablene som vi har valgt å fokusere i fordelingsanalysen er listet opp nedenfor.

Geografi

Tidligere analyser (Bjørnsen 1997) har vist en tendens til at de fylkesvise tildelingsinstanser (som den gang var fylkeskommunen, nå er dette endret til å være SNDs distriktskontorer) prioriterte bedrifter som lå sentralt plassert innenfor virkeområdet. Dette skyldtes ingen spesifikk vilje, men var en effekt av at de mest lovende prosjektene gjerne hadde en slik lokalisering. Det var derfor via avgrensingen av virkeområdet og rammefordelingen mellom fylkene at departementet best kunne påvirke den regionale fordelingen i distriktpolitisk sammenheng. Den senere profileringen med utkantsatsing som element i de regionale utviklingsprogram som også SND-støtten skal utgjøre en del av, har som en av sine mål å få mer av de offentlige tiltaksmidlene til å bli satt inn i de mer perifere delene av virkeområdet.

De indikatorer som er relevante for å studere geografisk nedslag er dels de ulike sonene til virkeområdet for distriktsrettet støtte. Denne avgrensingen vil imidlertid bare ha relevant utsagnskraft for fylker som har ulike soner innen sitt virkeområde. For alle fylkene er det imidlertid forskjeller i kommunenes sentralitet etter Statistisk sentralbyrås inndeling. Det er derfor denne inndelingen vi primært benytter i analysen av geografisk fordeling.

Næring

Det er i liten grad gitt målsettinger knyttet til prioritet av enkelt næringer eller bransjer. Hovedprinsippet vil være næringsnøytralitet. Likevel finnes det målsettinger som implisitt gir slik prioritering. Slike målformuleringer ligger bl.a. i ønsket om å unngå konkurransevidende støtte, som innebærer at støtten fortrinnsvis bør gis til bedrifter som konkurrerer med bedrifter utenfor virkemiddelområdet. Dette gjør bl.a. at lokal tjenesteyting blir mindre attraktive støtteobjekter enn eksportrettet virksomhet. Videre kan fokuseringen om kompetanseintensiv forretningsmessig tjenesteyting (KIFT) og informasjon- og kommunikasjons-teknologi (IKT-satsing) lett tolkes i en næringsfavoriserende forstand, selv om dette ikke er eneste tolkningsmulighet.

De litt uklare næringsrettede prioriteringene, samt en noe usikker kvalitet i næringskodene for mange prosjekters vedkommende (som dels skyldes kodingen i seg selv, og dels at et prosjekt kan ligge i et annet bransjesegment enn mottaker-

bedriftens hovedaktivitet) gjør at vi ikke gjør særlig omfattende bruk av denne dimensjonen.

Størrelse

Det er klare målsettinger om å prioritere mindre bedrifter. Rammene for maksimale tilskuddssatser er bl.a. gradert etter bedriftsstørrelse. Det er sysselsettingen som er den mest naturlige størrelsesindikator, bl.a. fordi størrelsesgrensene for støttetaket benytter denne indikatoren. Sysselsettingen har dessuten en sterk plass i målstrukturen, bl.a. er det arbeidsplassveksten som er fokusert i SNDs formålsparagraf.

For nyetableringer er det ikke noen eksisterende virksomhet som gir størrelsesdata. Her vil det være prosjektets størrelse som forteller hvordan tilsagnene fordeler seg mellom store og små aktører. Også for prosjekter innen eksisterende virksomheter vil prosjektstørrelse være en interessant indikator. Tilsagnenes størrelsesfordeling vil derfor bli belyst såvel for nyskappingsprosjekter som for øvrige prosjektyper.

Lønnsomhet, soliditet

Det er et vedtektsfestet mål at støtten bør resultere i varige og lønnsomme arbeidsplasser. Det kan lede til å favorisere de bedriftene som har god lønnsomhet og god soliditet framfor de som har svak lønnsomhet og lav soliditet. Det er ingen identitet mellom bedriftens lønnsomhet og lønnsomheten til det aktuelle prosjekt. Likevel er det lettere for långiver (SND) å unngå tap om prosjektet gjennomføres innen rammen av en lønnsom bedrift. Videre kan høy lønnsomhet og/eller god soliditet oppfattes som en indikator for profesjonalitet og god evne til å lykkes med de prosjekter en tar på seg.

Samtidig vil addisjonaliteten gjerne være svakere jo høyere kredittverdighet bedriften har på det private marked (se avsnitt 2.2.3 nedenfor). Videre vil det ofte (men ikke alltid) være de største og sterkeste enhetene som har best lønnsomhet og soliditet, noe som gjør at målet om småbedriftsprofil kan kollidere med å favorisere god lønnsomhet og soliditet.

Formål

Bl.a. gjennom tilsagnsbrevene gis det føringer for hvilke typer prosjekter som en bør særlig ta sikte på å støtte. Nyskaping og utvikling er eksempel på slike formål. Til bruk for SNDs egenrapportering er det laget en formålssklassifisering som gjør det mulig å se hvordan tilsagnene fordeler seg mellom de ulike formålene.

Problemet med klassifikasjonen er at det ikke er selvsagt hvor hvert prosjekt skal plasseres. Det kan derfor være vanskelig å si om økt innsats på et formål betyr en vridning i prosjektsammensetningen eller en endring i den interne føringsmåten for prosjektene. Av denne grunn er det begrenset hvor mye kunnskap kvantitative analyser kan gi på dette punktet, en mer inngående analyse må gjennomføres ut fra de kvalitative delene av evalueringen.

Annulleringer

Ikke alle bedrifter/personer som får tilsagn om lån og/eller tilskudd velger å gjøre bruk av dette. Det vil derfor alltid forekomme en del annulleringer. Et annullert tilsagn vil ikke gi noen prosjektmessige effekter. Graden av annulleringer kan imidlertid få betydning for effekten av de rammene for aktiviteten som SND får seg tildelt.

Hvis et tilsagn blir annullert samme kalenderår som tilsagnet er avgitt, vil det være mulig for SND å la tilsagnsbeløpet tilbakeføres til den gjenstående tilsagnsramme. Disse rammene gis på kalenderårsbasis. Dersom en annullering skjer i et senere kalenderår, vil en slik mulighet ikke foreligge.

Dette gjør det naturlig å behandle disse to kategorier annulleringer ulikt. Det tilsagnsvolum som benyttes i fordelingsanalysen, er tilsagn gitt pr. kalenderår eksklusive de tilsagn som blir annullert samme året. Annulleringer som skjer på et senere tidspunkt tas det ikke hensyn til. Slike annulleringer svekker derfor resultat-effekten av tilsagnsaktiviteten, hvilket også er en korrekt beskrivelse av realiteten. Derimot blir de reelle kostnadene også redusert ved senere annulleringer, slik at kostnadseffektiviteten risikerer å bli noe undervurdert.

2.2.3 Addisjonalitet, effektanalyse

I kundeundersøkelsene blir bedriftene spurt om hvordan de ville agert om de ikke hadde mottatt SND-tilsagn for prosjektet. Svaralternativene er følgende:

- gjennomført prosjektet uten endringer: samme skala og tidsskjema
- gjennomført prosjektet i samme skala men på et senere tidspunkt
- gjennomført prosjektet men i en mer begrenset skala
- lagt på is
- henlagt prosjektet
- vet ikke.

Det første svaralternativet innebærer lav addisjonalitet, prosjektet var ikke avhengig av SNDs tilsagn. Staten kunne altså spart seg innsatsen. Når vi likevel

kaller dette for lav addisjonalitet og ikke null addisjonalitet, skyldes det at SND-midlene likevel kan ha hatt betydning for prosjektets overlevelse i en del av tilfellene. De to neste svaralternativene klassifiseres som middels addisjonalitet, mens de neste to igjen (lagt på is eller henlagt) innebærer høy addisjonalitet.

Addisjonalitetssvarene hentes inn i de såkalte førundersøkelsene, dvs. undersøkelser foretatt året etter at tilsagn blir gitt. Det ville vært uheldig å stille denne type spørsmål i etterundersøkelsen, da svaret i så fall kunne vært påvirket av prosjektets faktiske utfall.

Gitt målsettinger om lønnsomhet, sysselsettingsvekst etc. vil det være naturlig å prioritere midlene mot de prosjektene som viser høyest forventet resultat mht. slike indikatorer. Men da risikerer en å legge seg på samme vurderingsmal som alternative finansiører. Et prosjekt med høy forventet lønnsomhet vil normalt ha lettere for å skaffe seg både egenkapital og lånekapital i de private markedene enn prosjekter med lavere forventet lønnsomhet. Dersom SND forvalter sine midler likt med profilen til det private finansmarked, vil støtten gå til prosjekter som uansett ville blitt realisert, mao. hvor addisjonaliteten er lav. Da gir statsmidlene ingen egen-effekt, den effekten som kommer fra prosjektresultatene ville en fått også uten de offentlige tiltakene.

Dersom SND-midlene går til prosjekter med lav lønnsomhet og stor tapsrisiko, vil addisjonaliteten være høy, det private finansmarked vil i liten grad satse på slike prosjekter. Til gjengjeld kan havariprosenten bli høy og effekten av prosjektene mht. lønnsomhet, sysselsetting etc. kan bli lav.

Det er derfor av stor betydning at prosjektenes effektanslag korrigeres for addisjonalitet når en skal gi anslag for hvilken samfunnsmessig effekt en får av det offentlige engasjement. Da vil en se at den optimale tiltaksprofil verken ligger i å prioritere de beste eller de dårligste prosjektene alene. Den optimale effekt kommer hvis en finner prosjekter som har en positiv forventet effekt men som likevel ikke blir finansiert i de private markedene. Grunner til dette kan være ulik prioritering av ikke-markedsmessige faktorer (utkantsatsing, kvinnesatsing) eller andre risikovurderinger (langsiktighet, risikovillighet). Også sviktende markeder av ulik type (myte-basert distriktsaversjon, redsel for å satse på ukjente aktører etc.) kan skape rom for avvik mellom offentlig og privat vurderingsprofil.

Distriktsstøttens addisjonalitet vil bli presentert som en interessant indikator i seg selv, en indikator som forteller noe om hvor godt virkemiddelbruken treffer i forhold til sin intensjon. Indikatoren er imidlertid survey-basert og ikke registerinnhentet. Dette setter visse begrensninger i forhold til hvor langt en kan gå

i å beskrive ulikheter i addisjonalitet i forhold til øvrige indikatorer som størrelse, soliditet, lønnsomhet, geografi, virkemiddeltype etc.

I tillegg til addisjonalitetsopplysninger gir surveyundersøkelsene også oppgaver over effekter av prosjektene. Disse opplysningene hentes fra etterundersøkelsene, dvs. svar innhentet 3-4 år etter at tilsagn ble gitt. Her vil en vite antallet ikke-realiserte prosjekter (tilsagn ikke utnyttet). Dessuten gis det svar på prosjektets betydning for bedriftens utvikling. Utviklingen måles etter dimensjoner som økonomisk utvikling, konkurranseevne, vekstpotensiale, kompetanseheving etc.

For sysselsettingens del gir etterundersøkelsen tall for bedriftens sysselsetting før tilsagn samt ved etterundersøkelsen (3-4 år etter tilsagn), og det blir spurt om prosjektets betydning for sysselsettingsutviklingen. Det siste svaret gis etter en kvalitativ skala fra 1 til 7, hvor 1 er svært liten betydning og 7 er svært stor betydning. Også vet ikke og ikke relevant er svaralternativer.

Metoden for å beregne sysselsettingseffekter på bakgrunn av denne survey-informasjonen er beskrevet i de avrapporteringer av etterundersøkelsene som er utarbeidet av Møreforskning (Hervik og Brein 1998; Brein, Hervik og Bergem 1999). Bedrifter som rapporterer lav addisjonalitet anses å ha en netto SND-effekt på null. For bedrifter med rapportert sysselsettingsvekst anses SND å ha bidratt til denne dersom svaralternativene er fra 4 til 7. I tillegg kommer bevart sysselsetting. Denne antas å være lik sysselsettingen ved tilsagnstidspunkt for de bedrifter som på svaret om prosjektets betydning for overlevelse svarer i kategoriene 6-7 (samme skala som for sysselsettingseffekter ved vekstbedrifter).

Den anvendte beregningsmetode er framkommet ved at en i etterundersøkelsene har sett på hvordan svaralternativene fordeler seg empirisk, for deretter å forholde seg til hvor knekkpunktene viser seg å være på svarfordelingskurvene. Metoden er presentert som nettopp en slik form for anslagsrutine. Det er lett å komme opp med alternative metoder, hvor vektingen av opplysningene for addisjonalitet, prosjektets betydning for sysselsettingsveksten og prosjektets betydning for prosjektets overlevelse gjøres annerledes. Slike modellvariasjoner vil kunne få stor betydning for anslaget.

Gitt den utvalgsusikkerheten som en uansett vil ha, og det presisjonsproblemet en alltid har ved subjektivt graderte svaralternativ, er det liten grunn til å hevde at et alternativ ville vært entydig mest treffsikkert. Vi ser det videre som verdifullt å basere denne evalueringens anslag på samme metodikk som har vært benyttet i de tidligere presenterte kundeundersøkelsene. Dette gjør det mulig å sammenlikne vår

evaluering av de distriktsrettede virkemidlene med kundeundersøkelsens tidligere presenterte tall for SND-tilsagn samlet sett.

2.2.4 Ringvirkningsanalyser

Den distriktsrettede bedriftsstøtten har som formål ikke bare å gi positiv nettoeffekt for de direkte berørte bedriftene, men også å bidra til en generell stimulans for virkemiddelområdet. Ved at støtten er innrettet mot investeringer (fysiske og immaterielle) vil det være de større og mer kapitaliserte sektorene som i sterkest grad blir berørt. Den effekt øvrige sektorer i regionen kan få av dette, genereres gjennom ringvirkninger. Det er gjennom ringvirkningene at en kan få en samlet effekt for den regionale økonomi ut over de direkte effekter som genereres i de støttemottakende enhetene.

Dersom virkemidlene fører til en økt aktivitet i de støttemottakende bedriftene (korrigert for addisjonalitet), vil dette gi seg utslag i større innkjøp av varer og tjenester. Disse vil delvis kunne bli levert av andre bedrifter i regionen, som dermed også får en stimulans som effekt av støtten. Videre vil økt sysselsetting i den støttemottakende bedrift føre til økt utbetaling av lønn til de ansatte. Disse vil bruke midlene til økt etterspørsel av forbruksvarer, og dette vil i stor grad stimulere lokalt næringsliv.

Det vil være en annen næringsprofil blant de bedrifter som påvirkes av ringvirkningseffektene enn blant de primære støttemottakerne. For å få et bilde av den samlede effekt for den regionale økonomi, både nivåmessig og næringsmessig, er det avgjørende at en beregner hvilke ringvirkningseffekter som nedfelles regionalt.

Med utgangspunkt i anslag for de bedriftsvisе sysselsettingseffektene, vil regionale ringvirkninger bli beregnet ved hjelp av de fylkesvisе regionaløkonomiske modellene i PANDA. Modellene er generert på basis av fylkesvisе kryssløpsmatriser fra de fylkesvisе nasjonalregnskapene. Ved hjelp av estimerte egen-dekningsandeler pr. fylke og pr. sektor, vil modellen beregne hvilke ringvirkninger som samlet sett skapes av en impuls, samt hvor mye av denne ringvirkningen som nedfelles lokalt, dvs. innen eget fylke.

Modellberegningene er utført pr. fylke. Der bare deler av fylket inngår i virkemiddelområdet, gir modellopplegget grunnlag for å avgrense beregningsregionen til bare å gjelde de kommunene som inngår. Det er likevel en kvalitetsmessig fordel om en har større deler av fylket med i beregningene. Av denne grunn

vil ringvirkningsberegninger bare bli foretatt for de fylker som har en stor andel av sin befolkning innen virkeområdet for bedriftsrettet distriktsstøtte.

Ved å velge en slik modelløsning får vi beregnet de ringvirkningene som nedfeller seg i eget fylke og de som lekker ut av fylket. Vi får imidlertid ikke adressert de effektene som tilfaller andre områder. Tidligere analyser basert på en landsomfattende regionalmodell viser at mye av de effektene som lekker ut av eget fylke tilfaller sentrale deler av landet. Dette er fordi sentrale strøk er viktige leverandører til hele landet, også til distriktsfylkene. Den landsomfattende modellen er imidlertid lite presis i å adressere øvrige effekter mellom nabofylker og øvrige leverandørsteder. Vi velger derfor ikke å fokusere på slike fylkesoverskridende effekter.

2.2.5 Analyser av bedriftsinterne endringsprosesser

I analysene av virkemidlenes bidrag til bedriftsinterne endringsprosesser benyttes data fra kundeundersøkelsene blant bedrifter som mottok SND-støtte i 1996 (jfr avsnitt 2.1.3). Foruten enkle frekvenskjøringer og gjennomsnittsberegninger, er Oneway ANOVA benyttet for å analysere forskjeller mellom grupper av støttemottakere, i forhold til prosjekttype, bedriftsstørrelse og sentralitet. ANOVA er benyttet fordi denne analysen stiller mindre strenge krav knyttet til normalfordeling enn for eksempel t-tester, da flere av variablene ikke er normalfordelte.

Til gjennomføring av de multivariate analysene er det benyttet lineær regresjon. Når det gjelder støttens betydning for strategiske endringer, kontrollert for bedriftsstørrelse og sentralitet, er variablene tatt inn i regresjonsmodellen etter metoden ENTER. Dette innebærer at alle de uavhengige variablene er med i modellen uansett om de viser signifikante t-verdier eller ikke. I analysene knyttet til støttens innvirkning på resultater, kontrollert for strategiske endringer, er variablene tatt inn i modellen etter metoden STEPWISE, noe som innebærer at bare variabler som gir signifikante t-verdier er med i analysen. Beta-verdier og signifikansnivåer for de uavhengige variablene, samt modellens adjusted R^2 og totale signifikansnivå (F-test) rapporteres for de enkelte regresjonskjøringene.

2.2.6 Analyser om lønnsomhetsutvikling

Til analyser om lønnsomhetsutvikling benyttes regnskaps- og sysselsettingsdata for aksjeselskaper som mottok støtte i 1996, sammenlignet med en kontrollgruppe av sammenlignbare selskaper som ikke har mottatt støtte (jfr 2.1.4). For å unngå at ekstremverdier påvirker analyseresultatene i urimelig stor grad, er alle analysene gjennomført ved at de 2,5 prosent laveste og de 2,5 prosent høyeste verdiene er tatt

bort. Analysene omfatter endringer i bedriftenes totalrentabilitet, egenkapitalandel, omsetning, sysselsetting og bearbeidningsverdi per ansatt (produktivitet). One-way ANOVA benyttes for å sammenligne lønnsomhetsutviklingen i de to gruppene. I tillegg har vi sammenlignet støttebedriftene og kontrollgruppen for hver av virkeområdene, ulike bransjer og ulike størrelseskategorier (målt ved omsetning).

2.3 OPPSUMMERING

Denne evalueringen har både hatt en ”kontrollfunksjon” knyttet til å vurdere effekter, og et læringsmål rettet mot mulige forbedringsmuligheter for virkemidlenes innretning og virkemiddelapparatet. Evaluering av virkemidler som skal bidra til samfunnsprosesser, næringsutvikling og sysselsettingsutvikling, er vanskelig, fordi slike prosesser i seg selv er svært komplekse og i kontinuerlig endring. Valg av metoder og perspektiver for en slik evaluering er derfor svært kritisk.

Vi har lagt vekt på å bruke en helhetlig tilnærming i evalueringen, der vi har belyst problemstillingene ut fra flere perspektiver og gjennom bruk av et bredt spekter av metoder. Alle metoder har sine svakheter. Ved å bruke en slik bred tilnærming, søker vi å kompensere for hver enkelt metodes og perspektivs svakheter ved å benytte en variasjon i metoder som belyser den samme problemstillingen ut fra flere vinklinger. Samlet sett har vi forsøkt både å være empirinære og ”åpne” for hva datamaterialet ”forteller oss”, og samtidig benytte en mer deduktiv analytisk tilnærming med kvantitativ, statistisk validering av effekter.

Når det gjelder datakilder, har vi for det første basert oss både på egenrapporterte resultater fra støttemottakerne og resultater innhentet gjennom registerdata knyttet til sysselsetting og lønnsomhetsutvikling (regnskapsdata). Svakheter ved registerdata på disse områdene er for det første at de ikke dekker alle mottakere av støtte³, samt at det er en viss forsinkelse i tilgangen på slike data i tid. Dette innebærer at en aldri vil ha helt oppdaterte data til evalueringen. Svakheter ved egenrapporterte resultater er særlig knyttet til at brukere av de fleste tiltak i stor grad er fornøyde og at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom egenrapporterte og faktisk oppnådde resultater. For å kompensere for svakhetene i tilknytning til de egenrapporterte resultatene som det ikke finnes tilsvarende registerdata for, har vi som en tredje datakilde hentet inn data fra bedrifter som er i målgruppen, men som ikke har mottatt støtte fra virkemidlene. Dette er gjort gjennom survey til bedrifter som har fått avslag på søknad om støtte. Dette nyanserer resultatene knyttet til egenrapporterte data fra støttemottakerne.

³ Blant annet har kun aksjeselskaper innleveringsplikt for regnskaper.

Den fjerde kvantitative kilden har vært å sammenligne utviklingen blant støttemottakerne med en annen kontrollgruppe, nemlig bedrifter som verken har søkt eller mottatt støtte fra virkemidlene. Denne kontrollgruppen er trukket på en måte som gjør den mest mulig lik gruppen av mottakerbedrifter i tilsagnsåret i forhold til relevante variabler, slik for eksempel Nesheim m.fl. (1997) argumenterer for. Vi observerer så forskjeller i utviklingen i økonomiske parametre og sysselsetting i en periode etterpå.

På analysesiden støter vi på særlige utfordringer når det gjelder addisjonalitet. Det er gjort en del arbeid for å utvikle metoder her, og vi har basert oss på en slik utviklet og velprøvd metode. I tillegg har vi etablert et sammenligningsgrunnlag for addisjonalitetsvurderingene, ved at vi har sammenlignet addisjonaliteten for de distriktsrettede virkemidlene med addisjonaliteten for tilsvarende landsdekkende virkemidlene. Et slikt sammenligningsgrunnlag har ofte manglet i tidligere evalueringer.

Det har vært viktig å få vurdert den samfunnsmessige nytten av tiltak som er finansiert av offentlige midler, og da særlig på samfunnsnyttene utover enkeltbedriftene som har mottatt støtte. Vurderingen av nytten av tiltakene er i seg selv vanskelig, fordi effekten kan være på så mange områder. Vi har i denne sammenheng sett sysselsettingseffekter som sentralt, siden de distriktpolitiske virkemidlene i så stor grad er basert på hovedstrategien i distriktpolitikken om å bidra til sysselsetting i distriktene. Vi har foretatt ringvirkningsberegninger av de direkte effektene av virkemidlene, for å kunne vurdere den totale sysselsettingseffekten for områdene innenfor virkeområdet.

Til slutt har vi lagt vekt på å få fram et ”rikere” datamateriale gjennom mer dyptgående oppfølging av enkeltbedrifter i form av casestudier. Dette har vært særlig viktig for å understøtte evalueringens ”lærende” funksjon og mål knyttet til kunnskap for videre utvikling av virkemiddelsystemet.

3. SND'S MÅL, MÅLGRUPPER OG VIRKEMIDLER

Dette kapitlet tar for seg rammebetingelsene for SNDs forvaltning av de distriktpolitiske virkemidlene i form av vedtatte mål, retningslinjer fra departementene, samt SNDs egne strategier og målsettinger. Vi diskuterer disse mål opp mot ulike perspektiver på og oppfatninger av ordninger med distriktsstøtte før vi går inn på hvordan SND sentralt og regionalt forholder seg til disse rammebetingelsene. Vi fokuserer også på arbeidsformer og vurderinger i den daglige forvaltningen av virkemidlene. Kapitlet bygger på dokumentstudier, på intervjuer og på diskusjoner med nøkkelrespondenter i KRD, SND og ved fire distriktskontorer.

3.1 AMBISJONER OG MÅLSETTINGER

Et viktig startpunkt for en vurdering av SND er at organisasjonens organisatoriske og forvaltningsmessige forhistorie. SND representerer en fusjon av tidligere selvstendige virksomheter som var delvis overlappende, men som samtidig kom inn med forskjellige mål, virkemidler og også kultur og perspektiv på bedriftsstøtte. Distriktenes utbyggingsfond bidro med en relativ bred fokus på regionale utviklingsutfordringer, mens Industrifondet, Småbedriftsfondet og ikke minst den Norske Industribank hadde med seg en mer generell næringsrettet orientering med større fokus på bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Den nye organisasjonen SND fikk som hovedmål å fremme utvikling av bedrifter og derigjennom skape økonomisk vekst både i distriktene og i sentrale strøk. Denne ambisjonen finner vi igjen i SND's formål (Lov om SND av 3. juli 1992 §1):

”Statens nærings- og distriktsutviklingsfond har til formål å fremme en bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling både i distriktene og i landet for øvrig ved å:

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

Den dualisme som ligger i formålsparagrafen ovenfor knyttet til både nasjonal verdiskapning og ivaretagelse av vanskeligstilte distrikter er med på å skape

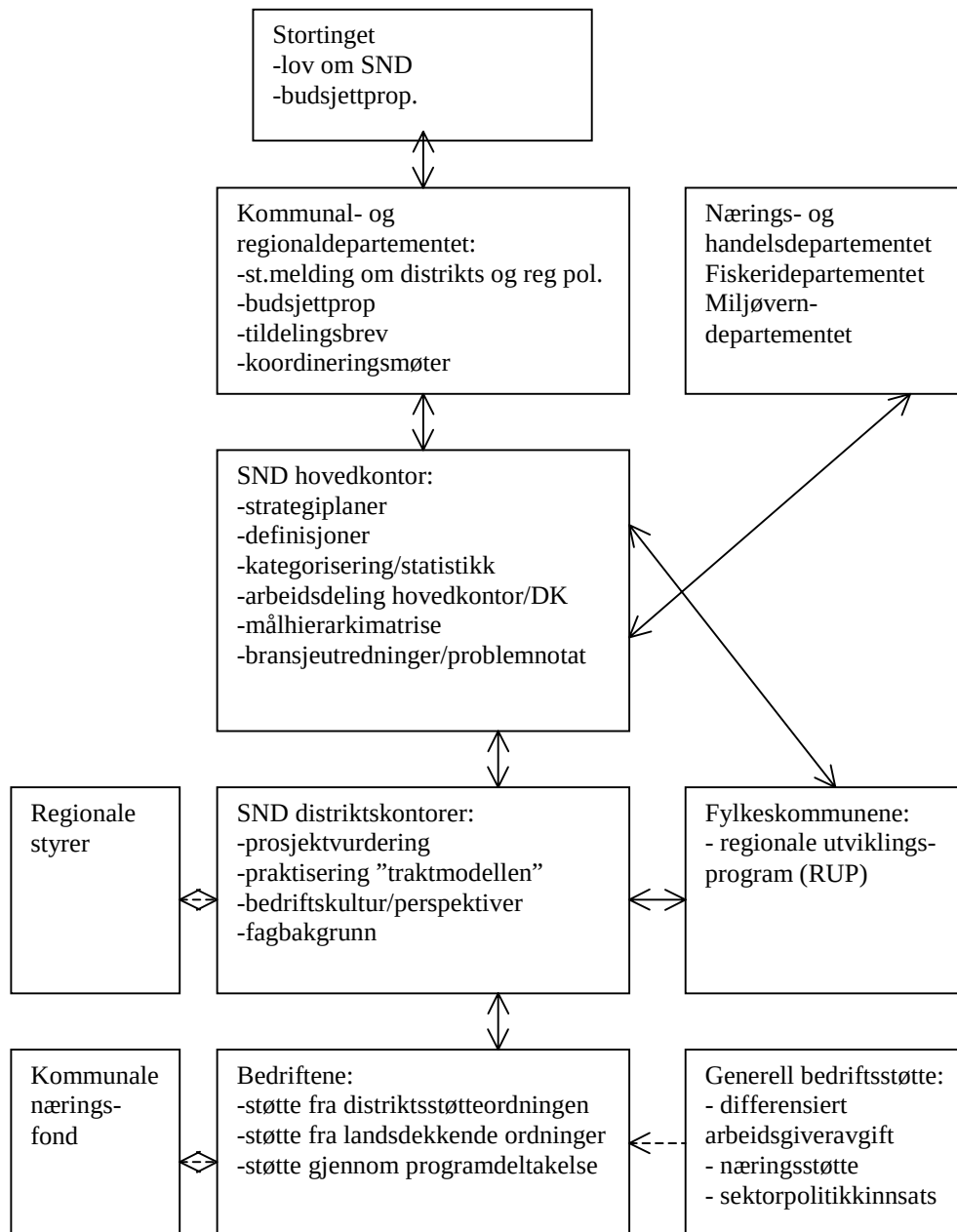
vanskelige avveininger både hva angår overordnede operative mål og den daglige saksbehandlingen nedover i organisasjonen. Avveiningsutfordringene blir forsterket av en lang rekke delmål fra ulike interessenter og oppdragsgivere knyttet både til tema, sektorer, bransjer og regionale, nasjonale og internasjonale handlingsarenaer. I SNDs egen reformulering av virksomhetens mål og visjon har man valgt å ikke beholde den dualismen som ligger i formålsparagrafen. Her er formuleringen:

”SND skal bidra til økt verdiskaping i norsk næringsliv gjennom tilførsel av kapital og ved å iverksette andre tiltak som fører til at norske bedrifter får bedre konkurranseevne og lønnsomhet. SND skal også stimulere til økt nyskaping og bedre utnyttelse av landets ressurser.” (www.snd.no)

Henvisningen til distriktsutvikling er altså blitt borte (jfr. Arbo, 1996). Heller ikke i beskrivelsen av SNDs rolle, er distriktsutvikling nevnt.

SND ble organisert som et statsforetak med et eget styre, noe som innebar et ønske om at det skulle være et visst skille mellom departement(ene) som eier og SND ledelse og styring. Fra 1998 ble SND organisert som konsern. I praksis kan man si at styringen fra departementenes side har vært relativt tett og detaljert. SND finansierer virksomheten sin fra staten gjennom tildelinger fra flere departementer. Dette innebærer at det etableres føringer og målsettinger for SND's virksomhet fra flere ulike hold. Gjennom tildelingsbrevene fra hvert departement legges en lang rekke føringer for hvordan de ulike midlene skal brukes. Med relativt høy detaljeringsgrad på budsjettproposisjon og tildelingsbrev samt kontaktmøter, månedsrapporteringer, felles utredninger og løpende oppfølging innebærer dette at departementene ikke bare bidrar til overordnede målsettinger, men også langt på vei går inn i den operative styringen av organisasjonen SND. Dette gjør styring av virksomheten ned på virkemiddelnivå til en krevende oppgave (Thoresen, 2000).

I løpet av den perioden evalueringen gjelder, har SNDs ansvarsområdene blitt ytterligere utvidet. Dette gjennom at Statens Fiskarbank kom i inn i 1997. Fra 01.01.2000 er Statens Landbruksbank innlemmet i SND. Disse tunge tilvekstene har representert omfattende føringer både organisatorisk og tiltaksmessig. I tillegg er det gjennom budsjettdokumenter og andre dokumenter lagt føringer fra departementene gjennom evalueringsperioden som hele tiden har representert nye utfordringer. Mangfoldet i antall føringer er søkt belyst i figur 3.1.



Figur 3.1 Mål- og styringssystemet knyttet til distriktsstøtteordningen i SND

I figuren ser vi hvordan det er en lang rekke av påvirkningselementer knyttet til det endelige vedtak om bevilgning til bedriften. For distriktsstøtteordningen legges mange føringer allerede i Stortinget gjennom budsjettproposisjonen. I KRD blir direktivene ytterligere utdypet spesielt gjennom de årlige tildelingsbrevene. I evalueringen av SNDs målhierarki og målstyringssystem (se fotnote) har en funnet vel 50 mål/føringer knyttet til SNDs virksomhet, svært mange av disse knyttet til distriktsstøtteordningen. I tillegg har signaler/føringer fra Fiskeridepartementet hatt stor betydning for praktiseringen av distriktstøtteordningene etter innlemmelse av Fiskarbanken i 1997.

Innenfor SNDs organisasjon er det i neste omgang nødvendig å utvikle strategier, målsystemer og operasjonaliseringer, samt bransjeanalyser som påvirker hvordan beslutninger skal finne sted både på hovedkontoret og distriktskontorene. I distriktskontorene vil det samtidig være nødvendig med faglig skjønn i tillegg til de mål og føringer som kommer fra sentralt hold.

Et tilleggselement på fylkesnivå vil være de årlige regionale utviklingsplanene som er utarbeidet i fylkeskommunene i samarbeid med næringsaktører og statens regionale forvaltning. Disse ender i noen fylker opp i et tildelingsbrev til SND for distriktsutviklingsmidlene som SND forvalter. I tillegg vil det regionalt være rådgivende styrever som vil diskutere policy regionalt. Det er store variasjoner mellom fylkene når det gjelder styringssignaler gjennom disse kanalene⁴.

Denne evalueringen gjelder i første rekke distriktsutviklingstilskudd og distriktsrettede risikolån som har sin opprinnelse i tildelinger fra Kommunal- og regionaldepartementet. Selv om disse i hovedsak er knyttet opp mot punkt b i SNDs formålsparagraf, er det viktig å understreke at også andre deler av SNDs aktivitet påvirker utviklingen i distriktene – og i distriktsbedriftene. Innlemmingen av Statens fiskarbank i SND fra 1997 innebar et stort ansvar for utvikling og fornyelse av fiskeflåten. En relativt stor andel av de distriktsrettede virkemidlene har blitt kanalisert til dette arbeidet de siste årene. Denne organisatoriske endringene bidro altså i stor grad til å styre fordelingen av midler når det gjelder spesielt distriktsutviklingstilskudd.

I formålsparagrafen presiseres at SND skal være et redskap for å realisere distriktpolitiske målsettinger. Den overordnede målsettingen for distriktpolitikken er opprettholdelse av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, samt å utvikle robuste regioner i alle deler av landet (KRD 1999a). SND's distriktsrettede risikolån og distriktsutviklingstilskudd er bedriftsrettede virkemidler som skal bidra

⁴ Gjertsen, A et al. 2000. Norsk utakt. Evaluering av Regionale utviklingsprogram. Rapport Nordlandsforskning/Nordregio.

til å bedre distriktsbedriftenes konkurranseevne og lønnsomhet, og derigjennom bidra til økonomisk vekst i distrikter som preges av næringssvakhet og sysselsettingsvansker.

De distriktsrettede virkemidlene skal bidra til å motvirke svikt når det gjelder tilbud og/eller etterspørsel (imperfeksjoner) i kapital- og kompetansemarkedene. Gjennom sine låne- og tilskuddsordninger skal SND bidra til at prosjekter som uten offentlig medvirkning ikke ville bli realisert blir realisert på en slik måte at de er samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomme.

I St. prp nr 1 (1999-2000) fremkommer en rekke distriktpolitiske føringer fra KRD. Her deles den distriktpolitiske satsingen inn i tre hovedområder; 1) bedriftsfokusering, 2) personfokusering og 3) en satsing på den brede distriktpolitikken. Dette konkretiseres gjennom at man fokuserer på behovet for å skape konkurransedyktige, framtidsrettede og kunnskapsbaserte virksomheter i distriktene. En slik satsing skal sammen med en strategisk fokusering på ungdom, kvinner og tilbakeflyttere bidra til økt vekst i distriktene. En rekke direktiver er gitt for SND's virksomhet. Vi ser her at det ligger en rekke til dels detaljerte føringer på hvordan SND skal disponere midlene. Disse kan inndeles i tre hovedgrupper: regionrelaterte, bedriftsrelaterte og individrelaterte.

3.1.1 Regionrelaterte føringer

De distriktsrettede virkemidlene er gjennom soneinndelingen i sin natur egnet til å fokusere på utvalgte regioner. I tillegg til at virkemidlene skal bidra til lønnsomme bedrifter og økonomisk vekst i distriktene, er det gitt en rekke signaler om at virkemidlene skal bidra til omstilling, nyskapning og kunnskapsspredning i distriktene.

Dette er målsettinger som må sees i sammenheng med SND's totale aktivitet og SND's engasjement i forhold til de mekanismer som skaper dynamikk i utviklingen av næringslivet i regionene. Herunder kommer også samspillet med de øvrige aktørene som arbeider med denne type spørsmål, eksempelvis lokale banker, kommuner, fylkeskommuner og kunnskapsmiljøer.

SND skal være en bidragsyter til regional næringsutvikling på en "proaktiv" måte, og gjennom dette skape engasjement omkring spørsmål knyttet til næringsutvikling. I dette ligger det oppgaver også i samspill med de øvrige aktørene, og i koordinering av ulike offentlige satsinger nasjonalt og regionalt. Eksempler på slik koordinering er den avtalen SND har med Norges forskningsråd

for en del virkemidler, samt samarbeidet med SIVA omkring utvikling av forskningsparker og regionale næringsparker.

At SND skal ha en aktiv funksjon i forhold til å påvirke utviklingen i regionene som inngår i virkeområdet, ligger inne i alle tildelingsbrevene fra departementet for de årene evalueringen gjelder. I tildelingsbrevet for 1993 skriver departementet:

*”Det bør legges ytterligere vekt på å bidra til ønskede struktur-
endringer i distriktenes næringsliv, i tråd med nasjonale nærings-
politiske målsettinger.”*

Pådriverrollen forsterkes gjennom signaler fra departementet mot slutten av evalueringsperioden. Spesielt strekt fremheves denne rollen i tildelingsbrevene for 1998 og 1999. I tildelingsbrevet for 1998 skriver departementet at:

*”De ulike regioners fortrinn må utvikles til beste for hele landet. Dette
krever at SND og fylkeskommunene, som institusjon, er en pådriver og
initiativtaker for nyskapning, utvikling og omstilling av næringslivet i
distriktene.”*

Det er en ambisjon at SND gjennom sine distriktskontorer skal utvikle seg til motorer som skal bidra til utvikling av arbeidsplasser og økonomisk aktivitet i utkantstrøk. I dette ligger det at indikatorer som tilbakegang i folketall og mangel på arbeidsplasser i mer perifere områder skal medføre prioritet fra SND's side. Dette er gjeldende for hele evalueringsperioden, men forsterkes fra 1996 og utover mot 1999.

Utviklingen i slike områder vil være avhengig av en viss variasjon i tjenestetilbud og i tilbud av lokale arbeidsplasser. I disse områdene kan SND gjennom sine virkemidler bidra til etablering av bedrifter som er basert på et lokalt marked. Denne ambisjonen ligger implisitt i tildelingsbrevene som er sendt SND fra KRD under hele evalueringsperioden, men forsterkes noe fra 1996 og frem mot 1999. Dette formuleres slik at SND i prosjektvurderingene ved avtagende sentralitet skal kunne støtte prosjekter som er basert på lokale markeder, og som bidrar til å skape et mer variert sysselsettingstilbud i utkantområder. Denne fullmakt til lokal fleksibilitet har blitt kalt ”traktmodellen” fordi flere bedrifter ønskes gjennom i næringssvake utkanter mens stadig færre bedrifter skal komme gjennom ”trakten” når en går mot sentrale strøk.

Små og mellomstore bedrifter representerer en betydelig del av sysselsettingen i Norge, og dette er enda mer gjeldende for distriktene. Det er klare signaler om at

SND skal prioritere denne type bedrifter, og at denne satsingen skal bidra til en fornying av næringslivet i distriktene. I tildelingsbrevene fra KRD trekkes det frem at det skal arbeides spesielt for distrikter preget av ensidig næringsstruktur, og at virkemidlene skal anvendes for å fremme ønskede endringer i næringsstrukturen i distriktene. En har vektlagt at SND's bruk av distriktsutviklingstilskudd og distriktsrettede risikolån skal bidra til en heving av kunnskapsnivået og til utvikling av nye kunnskapsbedrifter. Også på dette området kan man se en forsterkning i signalene fra departementet gjennom evalueringsperioden.

3.1.2 Bedriftsrelaterte føringer

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

Allerede i tildelingsbrevet fra departementet for budsjettåret 1993 er det fremhevet en del satsingsområder som man mener vil styrke bedriftenes utviklingsmuligheter innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Spesielt fremheves følgende prioriteringer:

- kompetanse
- nyskaping og omstilling
- nyetableringer

Kompetanse betraktes som en nøkkelfaktor, og departementet fremhever at virkemidlene skal brukes til både å utvikle bedriftenes egen kompetanse og til å etablere kommunikasjonskanaler til andre bedrifter samt regionale, nasjonale og internasjonale kompetansemiljøer. Dette satsingsområdet forsterkes gjennom evalueringsperioden. I tildelingsbrevene for budsjettårene 1998 og 1999 fremheves det at kompetanse skal prioriteres av SND. For budsjettåret 2000 konkretiseres dette ved at KRD har satt krav om at 30% av distriktsutviklingstilskuddene skal benyttes til kompetansehevende tiltak i eksisterende bedrifter, og at andelen av virkemidlene som går til kunnskapsintensive bedrifter bør økes.

SND skal på sin side gjennom sine virkemidler bidra til at prosjekter som er i en tidlig fase blir realisert dersom de har utsikter til å bli bedriftsøkonomisk lønnsomme. I disse tidlige fasene vil det normalt være mer problematisk å skaffe risikokapital. Dette er i enda større grad tilfelle i distriktene der tilstedeværelsen av investormiljøene er mindre. I forhold til stadige endringer i forhold til marked og

teknologi skal SND gjennom sine virkemidler bidra til de endringsprosesser som må gjennomføres i distriktsbedriftene for å sikre overlevelse og lønnsomhet på sikt. Dette satsingsområdet henger sammen med et økende behov for utvikling av kunnskap og kompetanse i distriktsbedriftene. Disse støtteformålene er tatt frem i tildelingsbrevene fra departementet gjennom hele evalueringsperioden fra 1993 – 1999.

Gjennom de mål og strategier som er definert for SND, fremkommer det at SND skal prioritere små og mellomstore bedrifter. Spesielt er nyetableringer tatt frem som et satsingsområde. Prosjektforberedelser og oppfølging av disse prosjektene er trukket frem som en sentral oppgave i arbeidet innenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

3.1.3 Personrelaterte føringer

I forhold til mange distriktskommuner der negative flyttestrømmer preger utviklingen i befolkningsgrunnlag, er det gitt føringer om en sterkere satsing på tiltak som kan bidra til å snu denne utviklingen. Spesielt er utviklingen med hensyn til skjevheter i befolkningssammensetningen på slike steder trukket frem. Dette er bakgrunnen for at SND skal prioritere tiltak rettet mot kvinner og ungdom. Også slike målformuleringer er definert under hele evalueringsperioden. I tildelingsbrevet fra departementet for 1993 er det under prioriteringer trukket frem:

*”... bedre kvinners kompetanse og arbeidsmuligheter i distriktene.
Underskudd av yngre kvinner utgjør fortsatt en alvorlig trussel for
utviklingen av robuste og levedyktige lokalsamfunn i distriktene.”*

Slike prioriteringer forsterkes gjennom perioden. I tildelingsbrevene for 1998, 1999 og 2000 har departementet gitt en rekke føringer i forhold til at kvinner og ungdom skal prioriteres. Disse prioriteringene er i tildelingsbrevene koblet opp mot de problemer man opplever i lokalsamfunn preget av sterk utflytting og mangel på tilbud av arbeidsplasser. Attraktiviteten til arbeidsplasser er igjen koblet til tilstedeværelsen av kunnskapsbasert virksomhet og/eller virksomhet som etterspør arbeidskraft der søkere kan nyttiggjøre seg utdanning. Igjen er noen av disse målene forsterket mot slutten av evalueringsperioden gjennom delvis kvantifiserte mål om en økning av andel støtte som går til prosjekter som er kvinnerrettet eller rettet mot bedrifter som sysselsetter over 50 % kvinner.

3.1.4 Sammenfatning – overordnede målsettinger

I de krav som foreligger ovenfor ser vi at det ligger føringer i den distriktsrettede aktiviteten når det gjelder aktiviteten knyttet til forhold som:

- Orientering mot områder som preges av næringssvakhet og sysselsettingsvansker
- Ansvar for å følge opp de områder som viser seg å ha en særlig negativ utvikling
- Stimulere til lokale markeder spesielt for tjenesteproduksjon i områder med særlig næringssvakhet
- Bidra til strukturendringer i regionenes næringsliv i samsvar med næringspolitiske føringer
- Utvikle de ulike regioners fortrinn
- Være en pådriver i retning av nyetablering og nyskapning i etablerte bedrifter
- Overføre stadig mer av virkemidlene i retning av kompetanseoppbygging
- Ønske om proaktivitet eller en pådriverrolle i retning av å mobilisere og koordinere ulike offentlige satsinger nasjonalt og regionalt i samarbeid med andre distriktsutviklingsaktører

Vi ser her at mandatet peker i mange retninger. For det første skal en støtte det bestående og satse på lokale markeder i områder med dårlig næringsgrunnlag. Samtidig skal en arbeide med strukturendringer og omstilling i det etablerte næringsliv, noe som gjerne går ut over etablerte arbeidsplasser. Områder for nysatsing og nyskapning har fått særlig oppmerksomhet, og en har lagt inn stadig sterkere føringer i retning av kompetanse.

Et utvidet mandat ligger i signaler om økt fokus på proaktivitet der en arbeider med å styrke de ulike regioners fortrinn og med å koordinere de ulike offentlige satsinger i samarbeid med andre virksomheter. Dette bringer SNDs ansvar opp på fra et bedriftsnivå mer mot arbeide med hele næringssystemer.

Samlet sett gir dette en veldig vidt og krevende mandat som det ikke er lett å omsette i operasjonelle mål for styring av virkemiddelbruken ned på regionnivå. Vi ser at det vil kreve en betydelig grad av innsikt i både bedrifters, næringers og regioners virkemåte og fremtidspotensiale. Det kreves også en mye større fokus på distriktskontorenes administrative kapasitet og innsats.

Vi ser også at det ligger mer kvantitative mål og bindinger knyttet til hva en skal satse på. Særlig kompetanse og kompetanseintensive bedrifter har fått en svært fremtredende plass. Før vi går videre i retning av å se hvordan de ulike

overordnede mål og direktiver blir omsatt i praktisk virke, skal vi se nærmere på en mulig begrunnelse og motivasjon for de føringer som gis fra KRD's side.

3.2 BAKENFORLIGGENDE RASJONALE KNYTTET TIL SND'S DISTRIKTSSTØTTEORDNINGER – ULIKE PERSPEKTIVER

For å sette de mål og direktiv som fremkommer foran i et større perspektiv kan det være nyttig å få frem hva som er den bakenforliggende argumentasjon knyttet til bedriftsrettede og næringsrettede virkemidler. Bedriftsrettet støtte er å oppfatte som intervensjon i et marked, og motforestillingen mot denne type støtte har være flere. For det første kan en finne argumenter om at det her dreier seg om feilallokering av offentlige midler, midler som kunne vært anvendt mer optimalt på andre politikkområder eller i form av reduksjon av skatter og avgifter for næringslivet. Den internasjonale debatt om bedriftsstøtte har særlig gått på at bedrifts- og næringsstøtte virker konkurransevridende og i realiteten fungerer som driftsstøtte. For det tredje har det vært hevdet at slik støtte kan virke konserverende. Bedriftene blir avhengig av kontinuerlig støtte, og bruker ikke ressurser på omstilling til nye markeder, produkter og produksjonsmetoder i pakt med endringer i arbeidsbetingelse. I verste fall kan en ende opp med bedrifter som etter hvert blir "support junkies" der støtten virker pasifiserende og forsterker en nedadgående trend i bedriften⁵.

Selv om støtten kan rettferdiggjøres reises det også kritiske røster knyttet til støtteapparatets evne til å vurdere behovene i bedriften. Ettersom vanskelighetsgraden er høy, er faren for støtte til ikke-lønnsomme prosjekter eller prosjekter som ikke trenger støtte til stede. Dette kan blant annet ha sammenheng med at noen bedrifter er veldig dyktige til å skrive søknader, og det kan være koblet til noen bedrifters evne til å drive lobbying og bringe fram sine saker gjennom media, politiske kanaler, osv. For det andre er det selvsagt kostnader knyttet til å holde oppe et administrativt apparat som SND representer, der det også er betydelige kostnader med søknadsprosessen i den enkelte bedrift. Dette er midler som mer generelt kunne blitt tildelt næringslivet gjennom reduserte skatter og avgifter eller mer generell bedriftsstøtte.

⁵ Kritikk i retning av at bedriftsrettet støtte kommer særlig sterkt fram i en utredning om regionalpolitikk gjennomført i Sverige (SOU 2000:87). Her kommer det fram sterk kritikk i retning av at bruken av de bedriftsrettede virkemidlene har ført til konservering og har hindret næringsutvikling på visse områder og regioner.

Argumentene for bedriftsrettet støtte er også mange, og relativt vel forankret i økonomisk teori knyttet til markedsimperfeksjon⁶. Videre vil det foreligge såvel politiske fordelingsargumenter som mer samfunns- og organisasjonsfaglige argumenter knyttet til næringers, bedrifters og regionale aktørers utviklingsutfordringer. Hvilke argumenter som til enhver tid dominerer på det politiske plan og i forvaltningen, vil variere. Uansett vil det bak utformingen av både mål og direktiver ligge en forståelsesramme og et rasjonale som påvirker utformingen. Disse vurderinger er i stor grad også preget av ulike virkelighetsoppfatninger og vil variere både over tid og i forhold til ulike interesser. Nedenfor gjennomgår vi noen av de mest sentrale forståelsesrammer, perspektiver eller paradigmer som kan sies å ligge til grunn for distriktsstøttens utforming utover på 90-tallet.

3.2.1 Fordelings- og kompensasjonsperspektivet

Innenfor dette perspektivet er en opptatt av at det er permanente og fundamentale skjevheter i fordelingene av samfunnsgoder knyttet til markedets virkemåte eller mangel på marked som må kompenseres for gjennom overføringsordninger. Fellesskapet har målsettinger som ikke ivaretas av markedet, for eksempel knyttet til inntektsfordeling, opprettholdelse av etablert bosetting og lik økonomisk velferd. Argumentasjon rundt kompensasjon ligger også i at distriktene ikke får ta del i gevinster knyttet til offentlig virksomhet som bidrar sterkt i sentrale strøk, og spesielt i de store byene og i fylkeshovedstedene. Offentlige overføringer til sykehus, universiteter og forskningssektoren går for det aller meste til de sentrale områdene, den bidrar til (subsidiert) tilgang på innsatsfaktorer, og skaper grunnlag for markedsvekst, for eksempel innenfor privat tjenesteyting en næring som har hatt den største veksten på 90-tallet.

Dette perspektivet er det som kanskje stod sterkest i oppbyggingen av SNDs forgjengere Utbyggingsfondet og DU. Her la en vekt på å sikre ytterkantene like vekstmuligheter og likt velferdsgrunnlag. Rasjonale knyttet til markeds-kompensasjon synes å ha kommet noe i bakgrunnen når det gjelder bedriftsrettede ordninger de senere årene. I stedet er fordelings spørsmål blitt sett på som et ansvar for den store regionalpolitikken og de ulike sektorer som kommunal økonomi, samferdsel, utdanning og primærnæringspolitikk.

Beskrankninger og manglende behovsdekning når det gjelder bevilgninger til distriktene gjennom den store regionalpolitikken, for eksempel innenfor samferdsels- og kommunikasjonsinfrastruktur, nedbygging av fiskeri og landbruksstøtte, en nedbygging av offentlige hjørnesteiner i distriktene som for eksempel

⁶ Reve, T., Walderhaug, K. Et al. 1997. Fire gode år med SND? Evaluering og perspektiver. SNF-rapport 8/1997.

forsvaret, privatiseringen og markedsstyring av offentlige tjenester som post og teletjenester, samt begrensninger når det gjelder generelle virkemidler som redusert arbeidsgiveravgift aktualiserer debatten omkring fordeling og kompensasjon gjennom den ”lille” regionalpolitikken som SND er en sentral del av. Videre er Norge en del av et internasjonalt marked, der distriktsstøtte med utgangspunkt i kompensasjonshensyn står sentralt i mange regioner. Et minimumskrav vil være at Norge ikke har dårligere distriktsstøtteordninger enn det tilsvarende regioner i våre naboland Sverige og Finland kan oppnå.

I kjølvannet av moderniseringsdiskusjonen i offentlig forvaltning og Oppgavefordelingsutvalgets arbeid⁷ vil et argument for at SND kan spille en mer aktiv rolle ut fra et fordelings- og kompensasjonsperspektiv være at de økonomiske fordelingsmål skal nås med minst mulig samfunnsøkonomiske kostnader. Dette kan tale for at en organisasjon som SND med spesiell ”grasrotkompetanse” og innsikt når det gjelder økonomiske sammenhenger på regionnivå bør spille en mer sentral rolle når det gjelder nærings- og regionutvikling.

Ut fra dette kompensasjonsperspektivet vil det kunne argumenteres for at SND bør gå inn og gi støtte i så stor grad at markeds- og arbeidsbetingelsene for regionbedriftene er like gode som i de sentrale strøk. Ettersom disse ulikhetene vil være av generell og vedvarende karakter vil det her ligge argumenter for at støtten bør gå til alle bedrifter som bidrar til å sikre velferdsgrunnlaget og videreutvikle næringslivet i regionene. Tatt i betraktning de utfordringer som spesielt utkantkommuner opplever når det gjelder forvitring av tjenestetilbudet og næringsmessig uttynning kan en slå fast at de midler som eksisterer i dag er utilstrekkelige ut fra et kompensasjonsperspektiv.

3.2.2 Innsatsmarkeds-imperfeksjonsperspektivet

I samfunnsøkonomiske kretser har det sterkeste argument for distriktsstøtte vært at markedene for sentrale innsatsfaktorer som kunnskap og kapital ikke fungerer perfekt. Det foreligger en markedssvikt relatert til distrikt, spesielle kategorier bedrifter og nye næringer som distriktsvirkemidlene bør kompensere for hvis en skal få utnyttet til det verdiskapningspotensiale i bedrifter og næringer. Innenfor dette perspektivet har en forståelse for at det er skjevheter knyttet til markedets funksjonsmåte innenfor visse regioner og næringer. Det gjelder derfor å sette inn virkemidler som er tilpasset og som er akkurat så store at de retter opp skjevhetene i markedet (Hagen m.fl. 1997).

⁷ NOU 2000:22

Markedssvikten er blant annet et resultat av følgende forhold:

a) Asymmetrisk informasjon i kapitalmarkedet

Det er asymmetrisk informasjonsforhold mellom etterspørre og tilbyder i kapitalmarkedet. Finansieringskildene (tilbydere) oppfatter risikoen som for stor ved investering i bedrifter. Denne følte risiko kan vurderes som ekstra stor i regionene og forsterkes ved satsinger der det er store irreversible investeringer (sunk cost) som ikke kan gjøres om igjen eller har en tilstrekkelig alternativ salgsverdi. Verdien av et pant i utkantstrøk vil være lavere enn i bynære områder. Dette gjør at private finansieringskilder vil unngå satsinger i distriktene eller være mer tilbakeholdne med midler mer enn prosjektenes potensiale skulle tilsi. En type bedrift som vil være særlig utsatt for dette er for eksempel en nyetablert kompetansebedrift i et utkantområde, der det meste dreier seg om investering i immaterielle aktiva uten mulighet for pantesikkerhet.

Mer problematisk er det å klarlegge markedsimperfeksjoner i forhold til store maskininvesteringer. I forbindelse med nysatsinger i distriktene vil det imidlertid være barrierer som gjør at innsatsfaktorene blir for dyre, for eksempel i forbindelse med at panteverdien for maskiner ikke er så høy. Det vil derfor være behov for en viss støtte i form av subsidierte lån eller tilskudd for å få ned prisene på kapitalvarer og redusere den følte risikoen hos private investorer. Gitt en bestemt bosetting og en gitt lokalisering av næringsliv, blant annet ut fra tilgang til råstoff som i de ressursbaserte næringene bør en da gå inn med støtte til de innsatsfaktorene som det er størst knapphet på. Ettersom de ressursbaserte næringene i stor grad har behov for fysiske investeringer i bygninger og maskiner, har dette tradisjonelt betydd fysisk investeringsstøtte som toneangivende virkemiddel.

Faren for overinvestering på visse områder og konkurransevridding er imidlertid sterkest innenfor tradisjonelle næringer og næringer i stagnasjon.. Dette gjelder spesielt når det gjelder støtte til investeringer i fysisk utstyr og bygninger. Dette har da også ført til at en har klare regler for hvor stor det samlede støtteelement skal være, regler som er blitt harmonisert med EU etter inngåelse av EØS-avtalen. Det er her også en større diskusjon om i hvilken grad støtten bør være i form av lån eller tilskudd. Med et bedre fungerende kapitalmarked vil det spesielt i perioder med oppgangskonjunktur være talsmenn for å gi mere i form av lån og mindre i form av tilskudd.

b) Imperfekt konkurranse i kapitalmarkedet (innlåsingeffekter)

Spesielt små bedrifter i distriktene vil ha et dårlig forhandlingsgrunnlag i forhold til den lokale banken, som ofte er enerådende i området. Sammenlignet med markedet i byene der en også har større finansieringsselskap vil konkurransen være betydelig

mindre. Bedriften kan dermed bli ”låst inn” i et for kostbart kundeforhold. SND vil da representere et alternativ som øker konkurransen i kapitalmarkedet gjennom å tilby billigere finansiering, eller en kombinert finansiering med den lokale bank slik at den samlede finansieringspakken tilsvarer det markedet i sentrale strøk ville tilby.

c) Imperfeksjon i arbeidsmarkedet

I distriktsbedrifter vil en både ha problemer med å rekruttere ny kompetent og spesialisert arbeidskraft, og utfordringer knyttet til for lite konkurranse om eksisterende arbeidskraft. Ofte vil en også finne en lojal og stabil arbeidsstokk som ikke krever for mye når det gjelder kompetansetilførsel. Sammen med en risiko for at bedriften følger gamle oppgatte linjer som en spesielt finner i tradisjonsrike næringer, vil det derfor være en fare for at bedriften satser for lite i utvikling av de ansattes og ledelsens egen kompetanse. Med økte omgivelsesutfordringer i alle bransjer vil støtte til kompetanseoppbygging i distriktsbedrifter være et område som krever særlig oppmerksomhet. Det vil også være viktig å sørge for at tilgangen på arbeidskraft med videreutdanning forbedres i områder som ligger langt fra utdanningssentra.

Vi ser at støtte til intern kompetanseoppbygging i bedrifter blir regnet som et område det er viktig å intervensere på grunn av markedsimperfeksjon. De senere års økte fokus på kompetansesatsing kan nettopp sees i lys av en slik filosofi. En har erkjent at tilgangen til kompetanse har vært en mangelvare i distriktene sammenlignet med sentrale strøk, blant annet knyttet til at ungdom ikke vender tilbake etter å ha reist fra distriktet for å ta utdanning. En har derfor vært særlig opptatt av å kanalisere mer av støtten til kompetanseinvesteringer på bekostning av støtte til materielle investeringer. Etter hvert som kompetanse blir en stadig mer sentral del av produktene også i tradisjonelle næringer får derfor dette argumentet sterkere kraft.

d) Avvik mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk kapitalavkastning

Dette argumentet er særlig knyttet til investeringer som har en verdi utover bedriftens grenser. En taler her om positive eksterne virkninger. Slike effekter vil en for eksempel ha om bedriften ivaretar oppgaver som bidrar til kompetanse som andre bedrifter kan ha nytte av, for eksempel på FoU-siden. Det kan også dreie seg om bidrag til etablering av bedrifter som skaper en bedre grunnlag for næringsvirksomhet lokalt, blant annet gjennom et mer variert industrielt miljø. Ut fra dette vil det være riktig å gi støtte til bedrifter som bidrar til radikale innovasjoner av betydning for flere aktører i næringen, og etablering av ny virksomhet som understøtter det eksisterende næringsliv. Økt satsing på høyere

formalisert kunnskapsbygging gjennom FoU er generelt regnet å gi god samfunns-økonomisk avkastning.

3.2.3 Innovasjonsmiljø– og bedriftsutviklingsperspektivet

Det tredje hovedperspektivet på bedriftsstøtte kan en kalle ”Innovasjonsmiljøperspektivet”. De siste to tiårene har en fått en økende forståelse for interne utviklingsprosesser (endogen vekst) både i bedrifter, næringer og regioner. En har erkjent at næringsutvikling er et komplekst samspill med handling på flere nivå der et bredt sett av elementer virker inn. Innenfor Innovasjonsmiljøperspektivet er en opptatt av å stimulere til interne samspillprosesser mellom bedrifter i en region og/eller en næring for å skape ny vekst. En har her vært særlig opptatt av kunnskapssystemenes rolle, med samspill mellom bedrifter i en nærings verdikjede som skaper et industrielt miljø og koblingspunkter mot kunnskapsinstitusjoner av typen høyskoler og forskningsinstitutter som kan bidra til kontinuerlige vekst og endringsimpulser.

Dette perspektivet er særlig inspirert av industrisosiologer og samfunnsgeografers utvikling av såkalte endogene vekstteorier. I deres arbeider ligger det en kritikk av tradisjonell vertikal integrasjonstenkning og masseproduksjonsfokus i det en betegner som fordistisk økonomi (Hatling m.fl. 2000). De mener at de mest rasjonelle økonomiske systemer i en post-fordistisk økonomi vil bygge på vertikalt oppsplittede og nettverksorientert småskalaproduksjon knyttet opp i gjennom en industriell miljøtenkning, der rask og fleksibel tilpasning til nye markedsbetingelser står sentralt. Et slikt system forutsetter imidlertid et mye videre kompetansegrunnlag blant annet knyttet til teknologi, nettverk og marked og et fokus ut over den enkelte bedrift i retning av helhetlige verdiskapningssystemer. En er opptatt av at en gjennom å etablere slike vel fungerende innovasjonsnettverk så vil tradisjonelle barrierer for næringsutvikling også i distriktene forsvinne. Det blir derfor viktig å få koblet distriktsbedriftene opp i større utviklingsmiljø med spesiell vekt på FoU-og utdanningsinstitusjonenes rolle.

Rasjonell atferd knyttet til dette perspektivet vil være at man gjennom distriktsutviklingsmidler skal bidra til etableringen av kunnskaps- eller innovasjonssystemer i regionene, noe som vil ha som effekt at regionene vil bli mer selvdrevet. En bygger på forestillingen om at det er kompetanse og bedriftsinteraksjon på systemnivå som er den kritiske innsatsfaktoren i moderne markeder. Selv om en innenfor dette perspektivet i liten grad diskuterer spørsmål knyttet til markedsskjevfordeling og markedsimperfeksjon som permanent problem, ser det ut til å ligge som en normativ, implisitt forutsetning at hvis en først har fått til slike

utviklings- og innovasjonssystemer så vil bedriftene i større grad være selvgående og ikke trenge ytterligere støtte.

Støtte til nettverksbygging, bedriftsintern FoU og utvikling av relasjoner mellom kunnskapsmiljø og bedrifter står sentralt som virkemidler innenfor dette perspektivet.

Bedriftsutviklingsperspektivet har kommet litt i skyggen av fokuset på regionale innovasjonsmiljø. Innenfor entreprenørskap- og økonomisk organisasjonsforskning har en vært opptatt av interne endringsprosesser, der bedriften styrker sin konkurranseevne og vekstkraft mer direkte gjennom en mer bevisst fokus på tilpasning av bedriftsressurser i stadig nye mønstre. Kontinuerlig strategisk reposisjonering og organisatorisk endringskapasitet står sentralt. Noe av dette perspektivet kommer fram i SNDs programvirksomhet. De siste årene har en i SND lagt større vekt på utviklingsprosesser på bedriftsnivå, der en er opptatt av å starte teknologiutviklings-, innovasjons- og organisasjonsprosesser som kan bidra til en bedre fungerende bedrift. Særlig innenfor programsatsingen (FRAM og NT-programmet) bygger en på dette perspektivet. Denne type tankegang ligger også bak satsingen på nyetablerere (ENT-programmet), der en ikke minst legger vekt på å utvikle bedriftenes nettverk til andre bedrifter og miljøer. Dette er imidlertid relativt selektive satsinger der få bedrifter er med.

Hvis dette perspektivet skal vinne innpass innenfor distriktsvirkemiddelordningene, vil det kreve mer aktiv oppfølging fra SNDs side knyttet til etablering av de ulike nettverk og styrking av kunnskapsinstitusjoner i distriktene. Her kreves et samarbeid med NFR, KUF og andre aktuelle aktører. Utfordringene ligger i at ansvaret for denne type satsing faller mellom flere stoler. Dette aktualiserer spørsmålet om SND som både pådriver og virkemiddelkoordinator.

3.3 KORT OM DE DISTRIKTSRETTEDE VIRKEMIDLENE

Vi har ovenfor skissert overordnede målsettinger og de bakenforliggende begrunnelser for disse. Hvilke virkemidler rår så SND-apparatet over i distriktsutbyggingsammenheng? For de bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene forvaltet av SND og fylkeskommunene er det gitt retningslinjer i forskrift av 17.12.98 og 8.1.99. Disse beskriver støtteformål og geografisk nedslagsfelt for støtteordningene. I tillegg foreligger i evalueringsperioden et mål- og resultatstyringssystem (MRS) internt i SND som gir ytterligere operasjonalisering av mål og innspill til prioriteringer innenfor de ulike virkemidler.

3.3.1 Risikolån og distriktsutviklingstilskudd

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

Distriktsutviklingstilskuddene omfatter: investeringstilskudd, bedriftsutviklingstilskudd herunder støtte til konsulentbistand, opplæring, kunnskapsformidling, produktutvikling og flytting, tilskudd til rentenedsettelse/ rentefritak. Bevilgninger til nasjonale programmer for regional utvikling og tids- og tematisk avgrensede programmer som fokuserer på særskilte utfordringer for næringslivet i distriktene tas også over distriktsstøtteordningene.

Til fysiske investeringer gis det ofte en pakke med tilskudd og lån sammen. Investeringstilskudd gis altså ofte sammen med lån, mens bedriftsutviklingstilskuddene oftest gis alene. Det sistnevnte gjelder særlig produktutvikling, kompetanse og støtte til andre ”myke” investeringer. Styringen fra KRD når det gjelder øremerking av en stadig større andel av midler til myke investeringer i bedriftsutvikling og kompetanse skaper en ekstra utfordring i tilfeller der etterspørselen fra SND’s kunder ikke er stor nok.

Det er samtidig et problem at virkemidlene kan føre til overkapasitet i de ulike næringene. En del av investeringsstøtten har dog vært kompetanseoppbyggende, men målet om at 30 % av midlene skal brukes til kompetanse skaper en stor utfordring for SND slik søknadsmassen fordeler seg i dag. Fram til nå er det slik at det først og fremst har blitt fokusert på fysiske investeringer.

3.3.2 Betinget tilskudd og betinget lån

Departementet ønsker mer bruk av betingede tilsagn (lån og tilskudd). Fra SND blir det gitt uttrykk for at betingede tilsagn vil bli brukt mer aktivt framover. Det kommer et måltall for dette i nytt budsjett. Utfordringen knyttet til bruken av betingede tilsagn ligger i å klargjøre dette fra starten av saksbehandlingen. Det kan ikke komme etter hvert. En har vært flinke til å gjøre dette i OFU/IFU saker. En må også sett en tidsfrist for når betingelsen oppheves, og her antydes en 5-årsfrist som passende. Det er videre et spørsmål om hva betingelsen skal knyttes til – hvordan man skal måle om bedriften har gjort det bra nok. Bedriften rår selv over alle relevante kontrollvariabler.

Betingede tilskudd er tradisjonelt knyttet til produktutvikling. Betingede lån er også noe de forsøker å utvikle mer. Ordningen har hatt en litt trang fødsel når det gjelder distriktsrettede låneordningen, mens en på de landsdekkende låneordningene hele tiden har hatt betingede lån.

Argumentene for betingede lån/tilskudd er at hvis det går bra med bedriften, er det rimelig at SND også får ha del i det som investor. Dessuten er slike betingelser en ”syretest” på prosjektet. En annen måte å gjøre en slik ”syretest” på er å stille krav til mer egenkapital. Her må en imidlertid være forsiktig spesielt i små bedrifter slik at en ikke stiller for strenge krav. Vi vet i dag lite om hvilke effekter dagens egenkapitalkrav har for småbedrifters satsing.

3.3.3 Garantiordningen

Garantiene er nyttig der kapitalbehovet er stort på driftssiden, og der bankene ikke tør ta risikoen, for eksempel i forhold til oppdrett. Den distriktsrettede garantiordningen forsvant ved at den ble slått sammen med den landsdekkende ordningen. Den landsdekkende ordningen har sin opprinnelse i Industrifondet, mens den distriktsrettede fulgte med fra DU inn i SND. Den landsdekkende ordningen kan også brukes i distriktene. Ved salderingen av 99-budsjettet ble imidlertid tapsfondet fjernet også for de landsdekkende garantiene, og adgangen til å gi garanti opplevdes derfor ikke som reell sett fra SND-ansattes side. Nylig er det imidlertid gitt adgang til å benytte tapsfondet for lånerammen også til garantier.

Garantier kan imidlertid fortsatt være aktuelt i forhold til noen nye næringer, for eksempel satsingen på skjell og andre nye marine arter. Til dette har en i dag ikke relevante virkemidler for å avlaste risiko. Garantiene ble i stor grad benyttet til å bygge opp oppdrettsnæringen. Garantiene ble oftest gitt som driftsgarantier, og sjelden til investeringer. I dag etterspørres det garantier på ordinære risiko-prosjekter der inntektene forskyves noe i tid. Her har en egentlig bare to finansieringsmuligheter; 1) Egenkapital (som av og til kan være vanskelig å få på plass) og bankfinansiering med garanti. En av fordelene med en garanti, som gjaldt 50% av kapitalen, var at bankene ble nødt til å følge med. SND har ikke kapasitet til å følge opp enkeltbedrifter på samme måte som bankene.

En har diskutert garantier i forbindelse med kunnskapsintensiv tjenesteyting (KIFT). Problemet her er at en ikke har så stor kapitalbinding i drift, og garantiene er ikke så aktuelle når det dreier seg om store immaterielle utviklingskostnader. Når det gjelder investeringer i kompetanse og kunnskapskapital i KIFT-bedrifter, er det kun SND og egenkapitalen som er de vanligste finansieringskilder.

Bedriftene kan få finansiering i bank, men da må det finnes pant. SND finansierer dette helst med tilskudd eller risikolån, garantier er ikke den beste løsningen.

3.3.4 Geografisk avgrensning

Det geografiske nedslagsfeltet for SND er delt inn i fire virkeområder (A, B, C og D) der område A har høyest prioritet, B nest høyest prioritet osv. For disse sonene er det definert maksimale støtteandeler målt i forhold til samlet offentlig innsats som andel av standard kostnadsgrunnlag.

For område A er maksimal støttesats 30% for store bedrifter og 45% for små og mellomstore bedrifter⁸ når det gjelder støtte til investeringer. For område B er maksimale støtteandeler henholdsvis 25% og 30%, mens de for område C 15 og 25%. I tillegg kan kompetansetiltak utenom produktutvikling støttes med inntil 75% av kostnadsgrunnlaget for SMB, mens denne typen støtte til store bedrifter ikke er tillatt. Dette gjelder i alle tre områdene A, B og C. Produktutvikling kan støttes med inntil 40% i SMB og 30% i store bedrifter. Dersom det er snakk om industriell forskning er maksimalsatsene høyere. Også dette gjelder i virkeområde A, B og C. I tillegg kan bedrifter i disse virkeområdene motta såkalt bagatellmessig støtte opp til 100% av kostnadsgrunnlaget. Støtten kan regnes som bagatellmessig dersom bedriften ikke mottar mer enn 100.000 EURO over en treårsperiode.

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

3.3.5 Rammer

For distriktsutviklingstilskuddene finnes det en sentral ramme og en som er fordelt til de enkelte fylkene. Fordelingen mellom distriktskontorene og sentralt er et vanskelig spørsmål. Dette dreier seg blant annet om type prosjekter en skal fokusere på, og spesielt om det fokuseres for lite på de store konserners regionale satsing. Sentralt i SND gjøres vurderinger om det kanskje er for lite penger på den sentrale rammen (distriktsrettet). Her en det store prosjekter, ofte konsern, som finansieres og det er tale om mye penger til hvert prosjekt. Det er derfor ønskelig med en diskusjon overgang fra distriktenes midler til fordeling på prosjekter som behandles sentralt.

⁸ Som små og mellomstore bedrifter regnes de med under 250 ansatte og som er uavhengige i den forstand at de ikke eies med mer enn 25% av andre selskaper som ikke defineres som SMB. Ikke uavhengige selskaper regnes som SMB dersom de i tillegg til å ha under 250 ansatte ikke har en omsetning som overstiger 40 mill. EURO eller en balanse som overstiger 27 mill. EURO.

3.3.6 Administrativt engasjement som virkemiddel

I tillegg til at SND gir finansiell støtte til bedriftene sitter de også på en stor faglig ressurs som kan brukes til oppfølging av bedrifter, næringer og regioner. Ett av de områdene som har vært diskutert i den siste tiden er SND som bidragsyter når det gjelder oppfølging av prosjekter, både i forkant, underveis og i etterkant. SNDs kontorer har en betydelig kompetanse knyttet til prosjektinitiering, finansiering og suksessfaktorer i de ulike bransjer. Spesielt fra talsmenn for "Innovasjonsog bedriftsutviklingsperspektivet" beskrevet foran har det vært uttrykt ønske om større grad av proaktivitet knyttet til en pådriverrolle fra SND-apparatets side. Begrepet er relativt dårlig definert men kan innebære mer aktivt engasjement både på bedrifts/prosjektnivå og på "systemnivå" knyttet til hele næringer og regioner.

Proaktivitet på **bedrift- og prosjektnivå** vil innebære større innsats på følgende områder:

1. Oppsøkende arbeid (akkvisisjonsarbeid) gjennom kontakt med grundere for å få etablert bedrift og etablerte bedrifter for å få etablert prosjekt
2. Kritisk investorrolle med finansiell vurdering og diskusjon av prosjektets innhold og gjennomføring med bedrift.
3. Faglig bidrag fra saksbehandlere når det gjelder utvikling innhold i prosjektet og finansiell og annen faglig oppfølging i gjennomføringen av prosjektet i bedriften, hvori også inngår krav til ledelses- og styringsprosesser i bedriften
4. Oppfølging og revisjon i forhold til bruken av virkemidlene underveis og i ettertid

Proaktivitet på **systemnivå** vil innebære større innsats på følgende områder:

1. Utvikle beslutningsunderlag knyttet til behov for satsing i næringer og regioner
2. Være pådriver ovenfor det øvrige virkemiddelapparat i forhold til satsing på blant annet hva angår næringsmiljø, innovasjons- og kunnskapssystem, etterspørselsstimulerende tiltak i bestemte markeder og infrastruktursatsing
3. Koordinering av det samlede virkemiddelapparatets innsats på områder som skissert over
4. Overtakelse av iverksettingsoppgaver knytte til regionalutvikling- og næringssystemutvikling i distriktsregioner

SNDs oppfølging og engasjement på prosjekt, bedrift og regionnivå varierer. Oppfølging av prosjektsøknader fra bedriftene er kjerneaktiviteten og høyt prioritert. Viktige bedrifter i regionen følges spesielt opp. I noen av tilfellene blir bedriften fulgt meget tett fra SND ved telefon og bedriftsbesøk. I andre tilfeller er SND mindre synlig. Variasjonen kan nok skyldes at bedriftenes kundeforhold til SND varierer. Generelt er vår vurdering av intervju og kundeundersøkelser at SND i forhold til alle de bedriftene har en grundig finansiell vurdering av prosjekter, og en mer omfattende vurdering jo større prosjektet er. Enten skjer dette ved oppfølging av enkeltprosjekter og bedrifter, eller ved at bedriften gjentatte ganger søker og får støtte fra SND. En har gjennomført en større grad av koordinering og samarbeid mellom distriktskontorene og mot SND sentralt.

Her har man også klare ambisjoner om ytterligere innsats. Diskusjonen omkring ytterligere oppfølging av bedrifter som får støtte og avslagsbedrifter må vurderes kritisk i forhold til hvor mye ressurser som skal brukes på administrativ kapasitet, vurdering av distriktskontorenes uavhengighet og integritet, og ansvaret for andre aktører innenfor virkemiddelapparatet. Her gjenstår enda en god del arbeid spesielt knyttet til satsing på nye næringer og løsning av problemer i utkantregionene.

3.3.7 Mål- og resultatstyringssystemet for den bedriftsrettede distriktsstøtten

Mål- og resultatstyringssystemet (MRS) for den bedriftsrettede bedriftsstøtten ble innført samtidig med lokalt totalansvarsmodellen i 1991. Totalansvarsmodellen ga fylkeskommunene sterke incentiver til å prioritere lønnsomhet fremfor addisjonalitet. MRS-systemet ble innført for å korrigere for denne vridningen, samt for å motivere til at virkemidlene ble anvendt i samsvar med de distriktpolitiske målsetningene. Hensikten med MRS-systemet var i tillegg å tilfredsstille det stadig økende kravet om resultatdokumentasjon for bruken av offentlige midler. Systemet var således både et incentiv- og et rapporteringssystem.

Mål- og resultatstyringssystemet ble utarbeidet av Møreforskning på oppdrag fra Kommunaldepartementet, men det opprinnelige forslaget ble underlagt betydelig justering før det ble tatt i bruk. Problemene var knyttet til at resultatindikatorne enten ikke var tilstrekkelig målbare, geografisk nøytrale eller av andre grunner ikke ønskelige. Innfasingen av systemet var ment å skje gradvis i løpet av perioden 1991 til 1995. I begynnelsen skulle 15 prosent av de regionale rammene holdes tilbake ved tildeling etter objektive kriterier ved begynnelsen av året, og tildeles i juni etter fylkenes plassering i MRS-systemet. Denne rammeandelen skulle økes til 25 prosent etter hvert som systemet ble fullstendig innfaset, men det har en siden gått bort ifra. Systemet viste seg å være noe ambisiøst til tross for de forenklinger som

var gjort i forhold til Møreforskings opprinnelige forslag, og har derfor blitt noe nedjustert i forhold til planene.

Møreforskings forslag til mål- og resultatstyringssystem besto opprinnelig av fire indikatorer: En *prioriteringsindikator* som skulle måle hvor høy andel av prosjektene som gikk til prioriterte formål, prioriterte næringer og til kvinnerettede prosjekter. En *markedsindikator* som besto av flere økonomiske indikatorer. En *driftsindikator* som skulle måle organisasjonseffektivitet, og til sist en *ringvirkningsindikator* for å måle "myke effekter" i forhold til måloppnåelse for kompetanseheving og teknologisk nivåheving, samt lokale ringvirkninger for infrastruktur og sysselsetting.

De to første årene utgjorde prioriteringsindikatoren hele resultatstyringssystemet og støtte til henholdsvis prioriterte formål og næringer hadde like stor vektlegging. Støtte til kvinnerettede prosjekter kom aldri med som delindikator under prioriteringsindikatoren, og støtte til prioriterte næringer forsvant ut av systemet i 1996. Fra og med 1996 har følgelig kun prioriterte formål inngått i indikatoren. Markedsindikatoren kom først med i 1993. Drifts- og ringvirkningsindikatorne ble aldri innført, dels fordi en mente at de ville utvanne verdien av de mer målbare indikatorene.

Lokalt tapsansvarsmodellen ble avvirket som en følge av at aktiviteten ble flyttet fra fylkeskommunene til distriktskontorene etter hvert som de ble opprettet, mens mål- og resultatstyringssystemet ble videreført slik det var. I 1999 ble det gamle mål- og resultatstyringssystemet forkastet til fordel for et nytt system som gjelder for alle midlene SND forvalter. Etter innføringen av det nye systemet blir de totale regionale rammene tildelt ved årskiftet, i stedet for kun 85 prosent som tidligere. Samtidig ble det innført et nytt system, kalt resultatrapporteringssystemet for SND (RR-systemet). Siste revisjon av dette systemet skjedde i februar 2000 etter Landbruksbankens innlemmelse i SND.

Resultatrapporteringssystemet måler i dag aktivitet, effekter, produktivitet og kundetilfredshet. Aktivitetsindikatorne har som formål å måle i hvilken grad følger opp de strategier og prioriteringer som er gitt for virksomheten. Effektindikatorne skal avgjøre i hvilken grad de overordnede målsettingene nås, og baseres i stor grad på kundeundersøkelsene. Produktivitetsindikatorne måler om SND som organisasjon arbeider effektivt, mens indikatorer for kundetilfredshet er å måle i hvilken grad SND bidrar med råd og veiledning til sine kunder.

RR-systemet består av en rekke indikatorer. Av de aktivitetsindikatorne som er mest aktuelle i vurderingen av distriktsrettede virkemidlene, er følgende:

- *Aktivitetsindikator for distriktshensyn* som er finansiering målt ved andel av totalt tilsagnsbeløp og andel av antall tilsagn fordelt etter virkeområde og fylke. Indikatoren rapporteres for hvert enkelt virkemiddel.
- *Aktivitetsindikator for små og mellomstore bedrifter* som er finansiering målt ved andel av totalt tilsagnsbeløp og andel av antall tilsagn til bedrifter med 1-19 ansatte og til bedrifter med 1-99 ansatte. Indikatoren rapporteres for hvert enkelt virkemiddel.
- *Aktivitetsindikator for nyskaping, omstilling og etablering* som er finansiering målt ved andel av totalt tilsagnsbeløp og andel av antall tilsagn til summen av formålene tradisjonell nyetablering, nyetablering med nyskaping, nyskaping i eksisterende foretak, omstilling og knoppskyting. Indikatoren rapporteres for hvert enkelt virkemiddel.
- *Aktivitetsindikator for kompetansesatsingen* som er finansiering målt ved andel av totalt tilsagnsbeløp og andel av antall tilsagn til summen av investeringsartene kompetanseutvikling, strategi- og ledelsesutvikling, opplæring av nye arbeidstakere, etablereropplæring, produktutvikling, prosessutvikling, og markedsutvikling. I tillegg rapporteres beløp brukt til opplæring/oppfølging av etablerere. Indikatoren rapporteres for hvert enkelt virkemiddel.
- *Aktivitetsindikator for kvinnesatsingen* som er finansiering målt ved andel av totalt tilsagnsbeløp og andel av antall tilsagn til prosjekter som kjennetegnes ved at et eller flere av følgende kriterier er oppfylt: kvinneandelen i prosjektet er støtte enn kvinneandelen i bedriften, kvinner utgjør mer enn 30 prosent av styremedlemmer eller ledelse i bedriften, eller formålet med prosjektet er å øke antall kvinnelige etablerere, styremedlemmer, ledere eller sysselsatte.⁹
- *Aktivitetsindikator for utkantsatsingen* som er finansiering målt ved andel av totalt tilsagnsbeløp og andel av antall tilsagn til de 50 kommunene med størst nedgang i folketallet i hhv. De siste 5 og 10 årene. Indikatoren rapporteres for hvert av KRDs virkemidler.

3.4 SYNSPUNKTER FRA SND PÅ RASJONALE, AMBISJONER OG MÅLSETTINGER

I evalueringen har vi lagt vekt på å få frem synspunkter på sentrale problem, utfordringer knyttet til et bredt sett av mål og flere typer virkemidler blant de ulike premissgivere og operativt ansvarlige for virkemidlene. Vi har først og fremst fokusert på de operative ledere ute i kontorene sine vurderinger. Her vil det være en vanskelig balansegang i prioriteringer, når de gjelder kortsiktig overlevelse kontra langsiktig vekst, ivaretagelse av dagens sysselsetting kontra innovasjon

⁹ Indikatoren er vesentlig forandret fra tidligere. I forhold til rapporteringen av kvinnesatsingen referert til i kapittel 5 og 9 er den gamle indikatoren i MRS benyttet.

knyttet til nye næringer, fordeling på utkant kontra satsing på mest mulig nyskapning og vekst i sentra, fordeling ut fra kompensasjon kontra mest mulig sysselsettingseffekt, osv.

Synspunktene fra ledere og saksbehandlere er ikke representative for hele SND-systemet, men gir indikasjoner på styrken i virkemidlene i forhold til de behov de ser ute i næringer og regioner, på målkonflikter og mulige prioriteringsområder og evt også avgrensning geografisk i årene som kommer.

Behov og målsettinger

I intervjuene med SND-ansatte ble det pekt på følgende viktige momenter for en diskusjon omkring virkemiddelbruken:

- Behov for innsats knyttet til særlig næringssvake områder
- Behov for strukturendring i distriktenes næringsliv
- Behov for omstilling av den enkelte bedrift
- Behov for satsing på nyskapning
- Behov for utvikling og satsing på kompetanse og teknologi
- Behov for å fokusere på markedskontakt
- Liten tilgang på risikokapital i regionene

Nedenfor har vi søkt å knytte de betraktninger som kommer opp mot de perspektiv foretaksstøtte som ble presentert tidligere.

Ad "Markedskompensasjons og fordelingsperspektivet"

I SND-organisasjonen ser en at de regionale ulikheter er i ferd med å forsterke seg i betydelig grad. For noen regioner og kommuner er problemene blitt så store at en nærmest ser det som en umulig oppgave å bidra til å opprettholde bosetting og næringsvirksomhet. Det krever i alle fall virkemidler i en helt annen størrelsesorden enn det en har til rådighet. En bidrar så godt en kan til de prosjekter som har et visst potensiale for eksempel når det gjelder nyetableringer som kommer opp, men av og til kan en være på grensen til "å gi opp". Frustrasjonen gir seg uttrykk i følgende eksempler på sitater:

"Satsingen på utkantkommuner: Hva kan man egentlig gjøre i de mest marginale områdene?"

"Noen av disse kommunene kan ikke overleve uansett."

”Landbruket bidrar fortsatt til å spre folk litt, men innen 10 år ryker utkantjordbruket i Norge...”

Skal vi finansiere ”dårligere” prosjekter for å kunne satse i disse områdene? I følge SNDs øvrige retningslinjer, skal man bare finansiere prosjekter som blir bedriftsøkonomisk lønnsomme etter støtte – dvs. ikke dårlige prosjekter. Dette er et kjempedilemma.”

Blant de synspunkter som kommer fram er imidlertid fortsatt fokus på å sikre det næringsgrunnlaget som er der fra før, ikke minst knyttet til de ressursbaserte næringene. Her er det først og fremst støtte til større investeringer som står i fokus. En sterk øremerking av midlene til kompetanse gir samtidig en prioriteringsutfordring. Skal en satse på bedrifter i et utkantområde der overlevelsesmulighetene er dårlige, eller skal en skape økt regional vekstkraft gjennom å satse i mer sentrale deler av regionen, og kanskje i bransjer med mer vekstpotensiale. Et dilemma her er at søknadene om støtte fra utkantbedriftene i stor grad dreier seg om støtte til fysiske investeringer ut fra næringssammensetningen.

Ad ”Markedsimperfeksjonsperspektivet”

Mangel på risikovillig kapital og problemer med å skaffe finansiering til prosjekter er fortsatt et sentralt problem for distriktsbedriftene, og ikke minst kunnskapsintensive bedrifter i regionene. Ved SND's distriktskontorer opplever man at prosjekter som ellers ikke ville kunne blitt realisert, blir realisert gjennom lån og tilskudd fra SND. Dette er med på å gjøre bedriftene i stand til å møte nye krav fra markedet som krever investeringer, og er med på å opprettholde bosettingen i periferien. Det er derfor viktig å ikke tape de ”gamle” ordningene knyttet til lån og tilskudd til både fysiske og immaterielle investeringer av syne.

”For å kunne bidra til kompetanseutvikling, må en også bidra til investeringer. Og bidrar man til investeringer som krever topp kompetanse for betjening, er det ikke sikkert denne kompetansen finnes i distriktskommunene.”

Vi ser her at det fortsatt ut fram markedsimperfeksjoner vil være et stort behov for støtte til fysiske investeringer i bedriftene, noe som diskuteres mer inngående i kapittel fire.

Ad "Innovasjonsmiljøperspektivet"

Både i forhold til omstilling av eksisterende næringsliv og i forhold til nyskapning fremheves det fra representanter ved distriktskontorene at en utfordring er å sette i gang prosesser i de enkelte bedriftene der utnyttelse av tilgjengelig teknologi settes i fokus. Innovasjon i distriktsbedriftene representerer ofte innføring av noe nytt for den enkelte bedrift, men er ofte "gammel" teknologi i nasjonal og global sammenheng. Mange søknader fra bedriftene gjelder denne typen investeringer. Dette kan godt være bedrifter som er økonomisk solide, men de mangler kompetanse i forhold til de muligheter som ny teknologi gir.

De intervjuede SND-ansatte mener det er viktig å jobbe sammen med bedriftene for å få mer fokus på teknologisk og kompetansemessig utvikling. Man prøver å bidra til at de kan spesialisere seg på produkter der de er tilnærmet alene i markedet. Slike prosjekter er samtidig utfordrende fordi man må vurdere hvilke teknologinivå bedriften bør satse på. En kan bidra til en sementering av en uheldig bedriftsstruktur i distriktene dersom en hjelper bedrifter med å investere i "gårsdagens" teknologi (selv om den er ny for bedriften). Dette understreker betydningen av at bedriften inngår i et større kunnskapssystem av underleverandører, rådgivningsbedrifter og FoU-miljø som kan delta i en kritisk diskusjon omkring hva som kreves for å få ny teknologi til å fungere i bedriften.

Noen av intervjuede ved SNDs distriktskontor opplever et press i retning av å få til strukturendring i distriktenes næringsliv. Betydning av de næringer som har vært dominerende innenfor de enkelte fylkene, utvikler seg slik at de ikke lenger representerer det samme potensiale i form av sysselsetting. Dette gjelder spesielt tradisjonelle bærebjelker innen skogbruk, fiskeri og lavteknologibaserte produksjonsbedrifter. Utviklingen, og tempoet i utviklingen, av ny teknologi har etter deres mening skapt et sterkt behov for omstilling av det eksisterende næringslivet i distriktene, og ikke mist en utfordring i å utvikle "nye næringer" som kan skape nye arbeidsplasser og ny økonomisk aktivitet i distriktene.

Dette krever imidlertid innsats på et bredere felt utover bedriftene og deres prosjekter. Kompetanse oppleves både i KRD og i SND-systemet som et vesentlig strategisk satsingsområde som vil ha stor betydning i tiden fremover. Gjennomgangstonen er at kompetansestøtte derfor må ha en sentral plass når det gjelder virkemidler. Den kompetanserettete støtten kan i særlig være aktuell i kombinasjon med ny teknologi. En må få kompetanse inn i bedriften og inn i produktet, gjerne gjennom å få IT inn i bedriften. Dette kommer særlig til uttrykk i de såkalt BIT-programmene, der det har vært arbeidet med bransjerettete IT-satsinger.

Satsing på kompetanse representerer samtidig et dilemma, jfr. erfaringen med at næringslivet i distriktene oftest etterspør støtte til investeringer. Det er også en utfordring fordi det ikke er gått opp linjer i forhold til ansvaret som ligger i det offentlige utdanningssystemet, både høyskoler og videregående skoleverk. Det er dessuten en vanskelig oppgave å beregne lønnsomheten ved disse prosjektene (SND, 1998). Det er en usikkerhet når det gjelder hva kompetansen fører til av effekter på kort og lang sikt.

Generelt blir det fra de intervjuedes side sett på som et problem at næringslivet i stor grad er sammensatt av svært små enheter, små lokale markeder, store avstander mellom bedriftene og de internasjonale markedene og ikke minst et generelt sett lavere kompetanse i befolkningen enn det man finner i mer sentrale deler av landet. Unntakene fra dette siste er regionale sentra der man ikke opplever samme kompetansemangel i bedriftene. Problemet med for liten skala går også igjen i flere av SNDs bransjerapporter.

De intervjuede ved SND kontorene opplever det som en vanskelig utfordring å sette distriktsbedriftene i stand til å gjøre bruk av kompetansen til de personene vi ønsker skal flytte tilbake til distriktene. Eksempler på hvordan denne utfordringen oppleves kan være utsagn fra en SND ansatt ved et av distriktskontorene:

"En utdanner bedriftene til å skaffe seg kompetanse som de ikke har råd til å gjøre bruk av"

I mange områder vurderer de lokale SND kontorene den økonomiske bæreevnen til næringslivet slik at det ikke vil være i stand til å nyttiggjøre seg høyt utdannet personell. Et annet problem er at en intensivert satsing på kompetanse i mange av disse bedriftene i realiteten ofte også vil måtte innebærer en rasjonalisering og omstilling som krever store investeringer. Man er altså avhengig av en rekke tiltak samtidig for å kunne skape effekter av eventuell ny kompetanse.

For store deler av det distriktpolitiske virkeområdet som faller under kategori A og B er de intervjuede usikker på om det er mulig å få frem kunnskapsbaserte bedrifter innenfor de "nye næringene". Grunnlaget oppleves som spinkelt fordi det fra før i svært liten grad eksisterer kunnskapsintensive bedrifter. Her er det etter vår vurdering behov for særlige gjennomganger knyttet til hva som kreves av styring og midler for å få til en positiv utvikling i næringer som både har svært stor vekst og som har så store positive næringsmiljøeffekter. Dette diskuteres mer inngående i kapittel fire.

Et annet problemområde som trekkes frem i de intervjuene vi har gjennomført med SND ansatte, er at mange av bedriftene i distriktene ikke er tilstrekkelig markedsorientert. Dette skaper problemer i forhold til mange typer prosjekter relatert til nyskaping, omstilling av eksisterende bedrifter og utvikling av kompetanse.

Dette er etter vår mening en svært viktig problemstilling i en situasjon der de regionale markeder uansett bransje stadig integreres i nasjonale og internasjonale markedssystemer, med både nye utfordringer og muligheter. Samtidig stiller det spørsmål om hvor langt SND skal gå i retning av å stille krav til styringen av bedriften og innholdet i prosjektene.

Realisme i forhold til måloppnåelse

De omfattende mål som er satt for distriktpolitikken er svært ambisiøse sett i forhold til både utfordringer og de midler en har til rådighet sett fra SNDs side. I forhold til utviklingen innenfor det distriktpolitiske virkeområdet er de SND ansatte som er intervjuet skeptisk til i hvilken grad det er mulig å oppfylle en del av de målsettinger som er definert fra bevilgende myndigheter. Spesielt gjelder dette som vi har sett arbeidet mot de mest perifere kommunene eller uttynningskommunene som opplever sterk negativ befolkningsutvikling og mangel på arbeidsplasser. Selv om det gjennom intervjuene er trukket frem en del eksempler på at en i kommunesentra og regionsentra har lykket med å skape en positiv utvikling, er man skeptisk til at sentraliseringsbølgen er mulig å påvirke med de virkemidlene som SND har til disposisjon.

De intervjuede ved distriktskontorene fremhever at det er ønskelig med større regioner – ikke kommunen som nivå ved inndeling i virkeområder og vurdering av virkemiddelbruk. Dersom en laget større regioner, kunne det vært overlatt til distriktskontoret lokalt å differensiere virkemidlene slik at de mest næringssvake områdene ble prioritert. Da kunne en heller bruke prioriteringene i de regionale utviklingsprogrammene (RUP) som rettesnor, med økt fokus på større bo- og arbeidsmarkedsregioner. Arbeidskraften flyter på tvers av kommunegrenser. Det blir u hensiktsmessig når kommuner i samme region hører til ulike virkeområder. Dersom en laget større regioner, ville ansvaret som legges på SND bli større i forhold til å dosere virkemidlene ut til næringssvake områder, men de mener det vil være bedre å foreta en skjønnsmessig vurdering lokalt, enn å ha ”stivbente” regler.

Noen av de intervjuede i distriktskontorene ser for seg en satsing på regioner med en viss indre sentralisering i hver region gjennom fokus på regionsentra. De distriktsrettede virkemidlene skal virke *mot* sentralisering. Her ser de intervjuede

ved distriktskontorene at det først og fremst er en mulighet for å demme opp for utflytting ut av regionene, og at de distriktsrettede virkemidlene styrker de regionale sentraene noe mer enn de mest perifere kommunene. De intervjuede frykter at man i de såkalte uttynningskommunene ikke vil være i stand til å utvikle nyskappingsprosjekter med potensiale i seg til å kunne bidra til en positiv utvikling for disse kommunene. Eller slik våre intervjuobjekter i SND formulerte seg:

”I forhold til uttynningskommunene kan vi ikke ”bygge på barmark”. Men hvis det kommer opp gode prosjekter, skal SND være med. Etter hvert er det ikke realistisk at det kommer opp gode prosjekter i disse kommunen. De mangler kompetansepersoner. ”

”Kompetansesatsing. Ja – hvis denne typen bedrifter og prosjekter finnes i distriktsområdene. ”

”Det bør dessuten være et samspill mellom kompetansen i befolkningen og kompetansebehovet i bedriftene.”

”En kan selvsagt bruke mye penger på kompetanseheving i utkant-kommunene, men hva skal kompetansen brukes til?

Det som her kommer fram er en åpenhet knyttet til hva som i det hele tatt er mulig å få til. det beste kan dermed bli det godes fiende De intervjuede ønsker å tone ned målet om å opprettholde bosetting og antall arbeidsplasser på kommunenivå. Det som er realistisk er å sikre bosetting og sysselsetting i regionen – innenfor rimelig kjøreavstand, der en bør fokusere på utviklingen av funksjonelle arbeidsmarkeder og pendlingsregioner. Dette henger ikke minst sammen med de krav som stilles til marked og miljø når det gjelder vekstnæringer innenfor tjenesteytende sektorer. De intervjuede mener det er en kjensgjerning at kompetansebedrifter vokser mye fortere når de ligger sentralt. Utviklingspotensialet er mye større her knyttet til både marked og næringsmiljø. De nødvendige betingelser for utvikling av slike næringer kan vanskelig ivaretas ned på kommunenivå i de tynnest befolkede regionene.

Det finnes gode prosjekter også i distriktskommunene, men de må ofte foredles litt (videreutvikles). Dette skjer i tett dialog, i en prosess med kunden. De gode prosjektene finnes en imidlertid i de regionale sentrene i distriktene. Her er det ”klynber”, ikke alltid med bedrifter i samme bransje, men et slags kompetansekluster som fungerer i retning av å skape dynamikk i næringslivet.

Målkonfliktene

Gjennom intervjuene med SND ansatte fremkommer det en rekke merknader knytte til de målsettinger og signaler som kommer fra bevilgende myndigheter når det gjelder de oppgaver SND skal ivareta. Fra flere påpekes det en motsetning mellom de to sentrale målsettingene som er definert i SND's formål: delmål a næringsutvikling, og b distriktsutvikling.

I SNDs målsetninger ligger det iboende konflikter mellom distrikts- og styring av virkemidler etter innsatsområde. Etter de intervjuedes meninger er det på sikt en fare for at økt fokusering på kompetanse kan gå ut over bedriftene i ressursbaserte næringer. De reduserte rammene på 90-tallet har ført til økt fokusering på næringsutvikling/inntjening. Det er imidlertid viktig at en også ser på det samfunnsøkonomiske. Kombinasjonen av en vridning av virkemidlene mot kompetanse og nyskaping samtidig som en satser på utkant, er vanskelig å håndtere. Alle prioriteringene som er definert for virkemidlene, eksempelvis satsing på kvinner, ungdom, nyetableringer, SMB, gjør det enda vanskeligere. Man klarer ikke å ha alle disse målsettingene i hodet samtidig.

For utkantregionene følger en ”traktprinsippet” ved vurdering. En ser etter prosjekter som gir overlevelse, økonomisk vekst og sysselsetting uansett delmål-oppfyllelse. Er det også en av de prioriterte målgruppene er det bra. De intervjuede mener at en må sikre prosjektene, og at oppfyllelse av de øvrige krav ikke er det første man ser etter.

3.5 VURDERING AV VIRKEMIDLENE OG RAMMER

Både sentralt og ved distriktskontorene finner en synspunkter på at den lokale rammen er tilfredsstillende, mens det kan være for lite midler på de landsdekkende virkemiddelrammen. Dette innebærer at man i noen fylker den første halvdel av året prioriterer å jobbe med bedrifter utenfor virkeområdet for å anvende de ikke fylkesfordelte landsdekkende virkemidlene mens det ennå er penger igjen. De opplever at det finnes mange spennende prosjekter i områdene utenfor virkeområdet.

Fra de intervjuede i SND hevdes det at rammene på de landsdekkende ordningene er for små. Dette kommer også sterkt fram i SNDs årsmelding for 1999. Dette har i de prioriteringer som er gjort resultert i at de ikke blir landsdekkende, men tildeles hovedsakelig prosjekter utenfor virkeområdet. Unntaket er grunnfinansieringslån som ble gjort om til lavrisikolån i forbindelse med revidert i 1997 (landsdekkende). Det ble da presisert at man skulle prioritere SMB og distriktene. Disse blir i dag i

størst grad fordelt innen virkeområdet. Man tar risiko her, men lav risiko. Man skal gå inn der man mener konkurransen er for liten, eller der bankvesenet ikke gjør jobben. Dette kommer i tillegg til de distriktsrettede ordningene.

Noen av de intervjuede SND-ansatte mener at forholdet mellom tilskudd og lån ligger på et riktig nivå i dag uten at en kunne gi noen klar økonomisk begrunnelse her. En mener at hvis det offentlige bidrar i enda større grad risikerer en å gi bedriftene reduserte incentiver til egen omstilling.

De distriktpolitiske virkemidlene for øvrig blir ikke ansett for å være for lite differensierte i forhold til ulike kategorier bedrifter. Dette gir seg også utslag i årsmeldingen for 1999 der følgende fremgår i et intervju med adm direktør Arne Hyttnes:

”Vi finner ca 20% av norsk næringsliv i det som er definert som distrikt, og her harmonerer etterspørselen relativt godt med hva SND har å tilby. Men 80% av næringslivet er utenfor dette området, og her er etterspørselen langt større enn vi kan dekke med de rammene vi i dag rår over”.

Det er en viss fare i en slik vurdering at en setter likhetstegn mellom etterspørsel og behov. Hvis det for distriktene eksisterer omfattende markedsimperfeksjoner på etterspørselssiden vil en ikke få fanget dette opp i et SND som først og fremst responderer på de søknader som kommer på bordet. I noen distrikter vil det være slik at hele markedssystemer er fraværende, for eksempel innenfor KIFT. Da vil en heller ikke få frem ved rene etterspørselsvurderinger at det er et udekket behov. Dette har også betydning for fordelingen mellom de landsdekkende og de distriktsrettede virkemidlene. I dag har en valgt å holde de landsdekkende virkemidlene utenfor virkeområdene i stor grad, mens en alternativ kunne tenke seg at virkeområdene fikk en andel av disse midlene minst tilsvarende andel av næringsliv eller befolkning.

3.6 ARBEIDSFORM OG VURDERING AV PROSJEKTER

De enkelte saksbehandlere har en stor utfordring knyttet til å oversette direktiver til operative retningslinjer for fordeling av midlene. En skal også tackle målkonflikter som beskrevet ovenfor, for eksempel mellom bred utkantsatsing og øremerking på kompetanse, kvinner og ungdom. Det er derfor duket for mange vurderinger av prioriteringsmessig art i tillegg til de mer finansielle vurderingene av realismen i prosjektet.

For å forstå de prioriteringer som gjøres kan det være grunn til å se nærmere på de definisjoner som eksisterer når det gjelder mål og indikatorer på måloppnåelse.

3.6.1 Avgrensninger og definisjoner knyttet til virkemiddelbruk

SND har utviklet definisjoner på de ulike begreper spesielt knyttet til sin statistikkproduksjon¹⁰. Det er disse som er grunnlaget for den avrapportering som skjer til departementene når det gjelder måloppfyllelse.

Nyskappingsbegrepet står sentralt i KRD og SND-terminologien. Mer av midlene skal kanaliseres til nyskaping i bedrifter ifølge KRDs direktiver. I SNDs statistikkregistreringsmanual kommer dette fram under Formålssklassifisering- der en skal få frem ”hva søker ønsker å oppnå med prosjektet”. Her defineres nyskaping som introduksjon av vesentlig nye eller endrede produkter i markedet, nye anvendelsesområder (markeder) for eksisterende produkter og/eller innføring av ny eller vesentlig forbedret teknologi. Det presiseres at det her dreier seg om ”prosjekter av innovativ karakter som i mange tilfeller er knyttet til bedrifter som driver kontinuerlig utviklingsvirksomhet og ofte basert på FoU-virksomhet”.

Vi ser her at **innovasjonsbegrepet** trekkes inn som en slags avgrensning av denne kategorien. Dette begrepet defineres ikke i SNDs manualer men en kan finne det igjen i KRDs strateginotater (KRD 2000). Her defineres innovasjon som et nytt eller endret produkt, en ny eller endret produksjonsprosess eller organisasjonsform som er lansert i markedet. I KRD har man en nansering på radikale og inkrementelle innovasjoner, der radikale innovasjoner dreier seg om noe helt nytt. En gjør det klart at det regnes som innovasjon både når en bedrift innfører noe nytt for bedriften og når et er snakk om noe nytt for bransjen som helhet.

En mindre grad av nyhet ligger i **omstillingsbegrepet**. En satsing defineres som omstilling i den grad en bedrift ”bare legger om til produksjon av tradisjonelle produkter/tjenester eller legger om til annen tradisjonell produksjonsprosess”. Dilemmaet er her at ettersom innovasjon defineres som noe nytt for bedriften vil også omstilling til produksjon av tradisjonelle produkter og tjenester være nyskaping så lenge det er nytt for bedriften.

Kapasitetsutvidelse og rasjonalisering er kategorier for videreføring av eksisterende virksomhet knyttet til produksjonskapasitetsiden. Men ettersom de fleste nyinvesteringer i maskiner og utstyr vil være mer avansert teknologi og dermed ny for bedriften vil det ikke være vanskelig å definere også denne type

¹⁰ SND Bedriftsfinansieringsmanual kap 8 Vedlegg IV. Formål og investeringsarter med definisjoner.

prosjekter som nyskapning og innovasjon. Vi ser her at det er vanskelig å skille mellom flere av kategoriene.

Det samme gjelder også for kategorien **Videreutvikling**. Denne er forbeholdt myke investeringer/utviklingsprosjekter som ikke eller i liten grad er forbundet med fysiske investeringer. Det betyr at dette er en kategori for nyskappingsprosjekter som ikke har fysiske investeringer knyttet til seg. Her finner en kunnskap og kompetanseutviklingselementet som viktig for å bli kategorisert her. Dilemmaet er her hvis prosjekter har både investering og kompetanse i seg. Da vil det i utgangspunktet bli karakterisert som formål Nyskapning.

Kompetansebegrepet er kanskje det mest sentrale plass i diskusjonen om virkemiddelbruk og da særlig i KRD's strategier og direktiver. Denne kategorien kan synes som å være et viktig formål med støtten i KRDs terminologi, men kommer inn i SND klassifisering av investeringsarter, dvs en klassifisering som skal angi "hva den enkelte bevilgning konkret skal benyttes til". Skillet mellom formål og investeringsart vil her være relativt flytende i statistikksammenheng. Det finnes i alt 31 investeringsarter. Syv av disse er i mål- og resultatrapporterings-systemet for SND definert som kompetansesatsing. Dette gjelder strategi- og ledelsesutvikling, kompetanseutvikling, produktutvikling, markedsutvikling, prosessutvikling, opplæring av nye arbeidstakere og etablereropplæring. Hvorfor investeringsarten nettverk ikke er med i kompetansedefinisjonen, er uklart.

I KRDs terminologi blir kompetanse definert relativt vidt, som en samlebetegnelse for formell kunnskap og praktiske ferdigheter. Det nevnes at kompetanse også knyttes til holdninger, og til ledelse og organisering. Vi ser her at kompetansebegrepet som anvendes i KRD tenderer mot å være en "samlepost" for alle ikke-materielle aktiva i bedriften. I realiteten vil da de aller fleste investeringsartene i SNDs klassifisering utenom de definert fysiske investeringene sees som myke eller immaterielle investeringer og defineres inn under KRDs kompetansebegrep.

Direktivet om at 30 % av investeringene skal gå til kompetanse kan derfor sees på som et direktiv om satsing på immaterielle investeringer. Det kan imidlertid være et problem hvis dette begrepet kanskje oppfattes mer innskrenkende i SND og blant brukere enn det som er tilsiktet. Det jobbes for tiden i SND med en definisjon av kompetanse som også skal fange opp kompetanseelementet i fysiske investeringer og andre investeringsarter som faller utenfor kompetansedefinisjonen i dag. I praksis er problemet her ikke så stort ettersom KRD legger SNDs kompetansedefinisjon slik den foreligger i MRS når de vurderer oppfyllelsen av kompetanse fra SNDs side.

Et styrings- og avrapporteringsproblem vil kunne eksistere når bedriftene definerer sine investeringer forskjellig fra dette og for eksempel ikke skiller ut kompetanse- og opplæringselementet fra øvrige (materielle) investeringer. I ressursbaserte og vareproduserende næringer er det ofte vanlig med opplæringspakker fra leverandørene i forbindelse med investeringer i maskiner og utstyr. Dette blir ikke bestandig definert som kompetanse i søknaden og vil sannsynligvis bli klassifisert som fysiske investeringer i SND. I realiteten ligger det imidlertid opplæringskostnader knyttet til inkrementelle eller skrittvis økninger i teknologisk nivå og dermed også i kompetansenivå. For noen næringer og noen bedrifters utviklingsfase vil en slik inkrementell teknologi og kompetanseøkning være tilstrekkelig for å sikre konkurranseevnen også i internasjonale markeder, for eksempel slik en ser det i havbruksnæringen der mye av FoU og innovasjon skjer hos underleverandører.

3.6.2 Vurderinger omkring støtteverdighet - hva er et godt prosjekt?

Saksbehandlerne vurderer av hva som er et støtteverdig prosjekt og deres tolkninger av føringene mht. prioriteringer og bruk av virkemidlene vil ha betydning for hvordan virkemidlene faktisk brukes. Det at det i denne typen vurderinger uansett vil ligge et stort element av skjønn, forsterker dette. Hvilken forståelse som eksisterer av "det gode prosjektet" og hvordan man arbeider ved distriktskontorene vil således være av betydning. Dette avsnittet baserer seg hovedsakelig på intervjuene gjennomført med saksbehandlere og ledelse ved fire distriktskontorer.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet oppleves som viktig i vurderingen av enkeltprosjekter. Det er ikke snakk om en bankbeslutning (dvs. levedyktighet, samt sikkerhet og egeninntjening). For SND er egeninntjening av mindre interesse (en ser heller ikke på tidligere kundeforhold), selv om også SND delvis lever av sine rentemarginer. Sikkerhet *kan* være av interesse, men i mindre grad når det gjelder de distriktsrettede ordningene. Prosjektvurderingen er viktigst i saksbehandlingen. En ser på levedyktighet for prosjektet. Fokuset ligger på prosjektet.

Prosjektets avkastning ligger alltid i bunnen ved en vurdering. I "regnestykket", som i praksis er vanskelig å sette opp, kommer distriktsulempene til uttrykk i betalingsrekkene. Det vil si at de bedriftsøkonomiske betalingsrekkene er lavere enn de samfunnsøkonomiske. Dette gir utslag i at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten vurderes som høyere enn den bedriftsøkonomiske.

I praksis skjer det imidlertid også en viss banktenkning, særlig når virkemidlene er mange. De SND ansatte som har arbeidet i systemet lenge opplever imidlertid at

det går et skille i 1993. I gamle DU var det mer bedriftsvurdering, og addisjonalitet ble i liten grad vurdert. Det var mindre fokus på prosjektet. I SND er det sterkere prosjektfokusering der en mer kritisk vurderer om SND trenger å gå inn eller ikke. En vurderer også kvantitativt hva som vil være den samfunnsøkonomiske gevinst av prosjektet.

Gjennom besøkene på de fire SND kontorene ble det erfart ulik tilnærming til hva som var et godt SND prosjekt i forhold til de distriktsrettede virkemidlene. To ulike beskrivelse gitt fra forskjellige SND kontorer kan illustrere dette:

”Et godt prosjekt kjennetegnes av at det er lønnsomt og har varig verdi. Videre er det nyskapende, har et marked utenfor fylket/landet, har rimelig god egenkapitalandel og kompetente folk står bak.”

”Et godt prosjekt er et prosjekt som utnytter stedets og bedriftens eksisterende kompetanse og bygger videre på det, f.eks. gjennom et nytt, men lignende produkt, et nytt, men lignende marked, eller ved samarbeid mellom to bedrifter der en utnytter begges kompetanse til felles beste.”

Selv om man innenfor samme distriktskontor kan legge vekt på alle de kriterier som ligger bak de to definisjonene, synes det som de vektlegger ulike deler av den målstruktur som er definert for SND's distriktsrettede virkemidler. I så måte illustrerer de betydningen av at man i forvaltningen av virkemidlene vurderer prosjektene med ulike innfallsvinkler.

En utfordring i vurderingene er at bedriftene etter informantenes mening skjønner at når SND skal finansiere, så skal støtten virke utløsende. De kommer derfor ikke med fantastisk lønnsomme prosjekter med lav risiko. Det er derfor hele tiden viktig å vurdere kritisk om prosjektet de facto er lønnsomt uten støtte. Noen prosjekter får derfor avslag fordi prosjektet er for godt, det vil si at det kan realiseres på egenhånd. En del prosjekter får videre tilsagn uten særlige grundigere analyser. I slike tilfeller gis støtten mer ut fra subjektive betraktninger hos saksbehandleren om at dette er et godt prosjekt, ikke minst fordi det bidrar til å sikre eksisterende eller nye arbeidsplasser i en næringssvak utkant. I enkelte områder opplever man imidlertid høyere andel avslag på prosjekter enn i andre områder. Dette er ofte mer perifere områder med svakt næringsgrunnlag. Dette skyldes at SND generelt sett betrakter disse prosjektene som dårlig når det gjelder lønnsomhet selv etter støtte. De som står bak prosjektene har problemer når det gjelder egenkapitalandel og gjennomføringsevne.

3.6.3 Arbeidsform

Det er mange veier inn til SND. Det kommer gjerne en skriftlig søknad eller en telefonhenvendelse. En del søknader kommer via næringssjefen i kommunene. Men noen distriktskontorer har også informasjonsmøter ute. SND's distriktskontorer har stor nytte av gode næringsetater i kommunene, men her er det stor variasjon når det gjelder aktivitetsnivå og kompetanse i de kommunale næringsetater.

De intervjuede i SND mener de har funnet en fornuftig arbeidsdeling med bankene og fungerer i stor grad som et korrektiv til dem. SND engasjerer i noen grad konsulenter for å gjennomføre markedsvurderinger som kan brukes til å avgjøre om det er fornuftig å avgjøre om et prosjekt får støtte eller ikke.

SND beskyldes for å være for mye bankfolk og for å være for lite proaktive eller pådrivende. I den sammenhengen hevdes det at det blir tatt for få initiativ og at en sitter for mye og venter på søknader. I intervjuene sier noen seg enig i dette. SND har ikke vært flinke nok til å følge opp bedrifter, og har for lett for å bli for søknadsorienterte er en av kommentarene.

Til spørsmålet om å jobbe proaktivt er flere enig i at det er viktig å være ute, være aktiv samtalepartner, ha gode dialoger med kundene, møte opp hos kundene. De sier de *forsøker* å gjøre det. Overgangen fra å bruke begrepet "søkere" til begrepet "kunder" mener de er svært viktig i denne sammenheng. De mener SND er på vei mot å bli mer pådrivere i retning av å søke å få frem gode prosjekter.

Fra de ansatte som er intervjuet påpekes imidlertid at SND har vært gjennom en rekke organisasjonsendringer, fusjoner, desentraliseringer, endringer av strategier og målgrupper. Dette tar tid – og tar opp kapasitet. Både når det gjelder pådriverrollen, samarbeid om regionale utviklingsprogram (RUP), kundefokus, etc., er det først nå en har kapasitet til å begynne å ta tak i det. De opplever en utålmodighet i forhold til nye "roller" og oppgaver, mens en bør innse at det tar tid å innarbeide dette. Det følger ikke ressurser med alle omorganiseringene.

Flere gir uttrykk for at "nå får det være nok for en stund". De bør ikke komme flere oppgaver til SND nå. En påpeker at den daglige operative saksbehandling og omverdenen for bedriftene også er blitt mer krevende. Nå blir det viktig å tenke på hvordan en skal kunne lære underveis og hvordan en skal kunne utvikle nye ting.

Flere av de intervjuede påpeker at en må sikre kunnskapsgrunnlaget hos saksbehandlerne. "Kompetansen i SND er vel så avgjørende som pengene for at det skapes/bevares arbeidsplasser", mener noen. Distriktskontorene opplever at de har for lite folk til å bruke nok tid på sakene, og til å utvikle egen kompetanse. Det tar

tid å foredle lite spennende prosjekter til mer spennende. Det finnes potensielt spennende prosjekter som en ikke klare å løse ut på grunn av manglende kapasitet.

De intervjuede på distriktskontorene mener at SND må satse mer på kompetanse internt. "Hovedkontorkompetansen må flyttes ut til distriktskontorene", mener noen, og legger vekt på at kompetansen må være i møtet med kunden og der verdiskapningen skjer. En mener at det er en kompetansemessig utfordring ikke minst i forhold til nye næringer å være i forkant her.

Rådgivningen som SND gir henger sammen med tilgjengelige midler. Det er støtten som gjør SND interessant for kundene. Graden av rådgivning varierer stort. De har ikke ressurser stil å drive omfattende rådgivning. I de fleste prosjekter er det lite rådgivning. Mye av rådgivningen går på finansieringsstruktur – hvordan prosjektet kan finansieres. Men SND har oversikt over hva som skjer av investeringer i en sektor i et område. SND har mye bedre informasjon her enn bankene. Denne kunnskapen kan komme til nytte for kundene og i vurderingen av prosjekter. Generelt sett er små bedrifter og bedrifter som ligger isolert de som er mest interessert i rådgivning. En annen sak er at bedriftene ikke bestandig vet sitt eget beste, og at en ut fra forvaltning av samfunnsmidler bør bidra med en god finansiell rådgivning.

Et inntrykk fra intervjurunden med ressurspersoner i SND er at systemet er sterkt prosjektorientert. Imidlertid fremkom det klare ulikheter arbeidsform ved de ulike distriktskontorene. Spesielt synes det å være ulik tilnærming i forhold til arbeidet som regional pådriver i retning av å skape en positiv befolknings- og næringsutvikling i de mest næringssvake områdene. I forhold til disse områdene ble det ved flere av distriktskontorene uttrykt at en venter til det kommer gode søknader illustrert ved følgende kommentar:

"dersom det kommer gode prosjekter fra bedrifter eller ressurspersoner i disse områdene, så skal SND være med"

Dette er en reaktiv tilnærming som med en sterk fokusering rundt forretningsprosjekter som initieres av enkeltpersoner eller bedrifter. I denne tilnærmingen forutsettes at bedriften vet sitt behov og at prosjektet i utgangspunktet har et potensiale knyttet til lønnsomhet, nyskapning og/ eller kompetanseutvikling som kan skape lønnsom aktivitet.

Ved et av de SND kontorene som ble besøkt av evalueringsteamet ser det ut til at man har en mer "proaktiv", oppsøkende tilnærming. Her har man i større grad tatt i bruk det regionale utviklingsprogrammet (RUP) og de prioriteringer som er foretatt

der i forbindelse med utkantsatsingen. En legger også vekt på å sikre at regionens bedrifter deltar aktivt i de nasjonale SND-programmer.

Enkeltkommuner som har større behov for innsatser er prioritert i dette fylket, og SND-kontoret har satt seg måltall for hvor stor andel av virkemidlene som skal brukes i forhold til disse kommunene. "Dette er et system som virker", mener de. En stor del av pengene går til de prioriterte kommunene. Ved dette SND kontoret mente man at de regionale utviklingsprogrammene godkjent av KRD kan anvendes som retningslinjer. Dette vil sikre at de føringer som legges mht. prioritering av næringsvake områder følges, samtidig som SND lokalt står friere til å prioritere hvor pengene vil gi størst nytte.

I tillegg til at RUP ble brukt i forhold til prioriteringer arbeidet man målrettet mot de bedriftene som man anså for å representere et potensiale, og man arbeidet systematisk mot politisk ledelse i disse kommunene for å diskutere utviklingsmuligheter. De skal også gå i gang med et samarbeid med sparebankene i disse områdene i fylket.

Imidlertid ser en også ved det distriktskontoret som hadde den mest proaktive holdningen til arbeidet med utkantkommunene at det oppleves som problematisk å anvende de distriktsrettede tilskuddene til et bredere spekter av formål. På spørsmål om det kunne være aktuelt å utvide virkemiddelbruken for å kunne bidra til utvikling i distriktene, for eksempel ved å støtte opp under kompetansemiljøer ved videregående skoler, svarte de at man må være klar på hva som er SNDs oppgave og formål, og hva andre får ta seg av. Riktignok tøyes grensene litt, i og med at det er støttet en del tiltak som grenser mot kultur, men det er fordi dette kommer til å bli næring i løpet av kort tid. Hvis det ikke er snakk om næringsutvikling, er ikke SND det riktige instrumentet. Ved dette kontoret mente man at SND skal bidra til bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk næringsutvikling, primært gjennom bistand til enkeltbedrifter.

Dette anskueliggjør at arbeidsdelingen med de andre etatene i fylket, blant annet kommunen og fylkeskommunen, på langt nær er avklart i forhold til de mange ønsker for handling fra SNDs side.

3.7 OPPSUMMERING – NOEN RELEVANTE PROBLEMSTILLINGER

De ambisjoner som gjelder for SND's aktivitet generelt, og i distriktene særskilt, er høye. Vi har sett hvordan myndighetene gjennom blant annet KRDs tildelingsbrev og regionale utviklingsprogrammer bringer inn stadig flere delkrav som en skal

oppfylle gjennom distriktsstøtteordningen. Det kan være grunn til en kritisk gjennomgang av nødvendigheten av et så stort antall direktiver som både er knyttet til måloppnåelse og konkret anvendelse av virkemidler.

Behov for virkemidler som kan sikre en bedre fordeling og kompensere for ulikheter i næringsbetingelser mellom regioner sett ut fra et fordelingsperspektiv er svært stort. I tillegg opplever virkeområdene at imperfeksjonene i både kapitalmarkedet og i kompetansemarkedet er store sammenlignet med sentrale strøk. Disse vil imidlertid variere fra region til region og bransje til bransje, og vil også være tidsavhengig, blant annet knyttet til konjunkturutvikling og råstoffgrunnlag. Mangel på tilstedeværelsen av investormiljøer og finansinstitusjoner vil måtte kompenseres dersom prosjekter med elementer av nyskapning, omstilling og kompetanseutvikling skal realiseres.

Imperfeksjonene i kompetansemarkedet er en særlig utfordring ettersom så mye er knyttet til svakheter i hele næringssystemets virkemåte. En satsing mot geografiske områder preget av fraflytting og svakt næringsliv der ambisjonene er utvikling av kunnskapsbaserte bedrifter er svært krevende. Prosessene som leder frem mot nyskapning og omstilling krever både kapital og kompetanse, og et samspill mellom ulike aktører som kan bidra. Mye av utfordringene er at satsingen innenfor sektorpolitikken, blant annet når det gjelder utdanning og FoU har en sentraliserende effekt.

Ensidighet i næringsstruktur og avstand til kompetansemiljøer gjør det svært vanskelig å skape et fundament for indre vekst i utkantregioner. Problemet for utkantkommunene i kampen om kvalifisert arbeidskraft er at mange av disse kommunene ikke ansees som tilstrekkelig attraktive bosteder for folk med riktig kompetanse. Enda mer grunnleggende blir utfordringene hvis en ser det hele i et regionalt innovasjonsmiljøperspektiv. Her mangler fundamentale biter i det kunnskapssystemet som skal sikre en kontinuerlig tilførsel av ny kompetanse. Dette systemet er tvert om sterkt sentralisert og bidrar til å forsterke ulikhetene mellom sentrum og periferi. For satsinger mot nye tjenesteytende næringer vil det spesielt være grunn til å vurdere om hva som skal være riktig nivå for satsing. Her kan det være nødvendig å ta utgangspunkt i større bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Bruken av distriktsrettede risikolån og distriktsutviklingstilskudd vil være sentrale i forhold til arbeidet med å oppfylle de mål og direktiver som er nedfelt for SND's satsing mot distriktene. I tillegg er det uttalt at SND's tilstedeværelse i distriktene gjennom sine distriktskontorer skal bidra til en faglig oppfølging av nyetablerte bedrifter og distriktsbedrifter. Her ligger det en betydelig ressurs i kompetansen ved distriktskontorene.

Dersom en ser på de ambisjoner, målsettinger og føringer som er lagt for distriktpolitikken og SND's distriktsrettede satsing vil det være nødvendig å balansere mellom mange og til dels motstridende målsettinger. Den såkalte "traktmodellen" har bidratt til at en er mer tolerant for prosjekter i utkantområdene, mens en blir mer strenge i forhold til de begrensninger som ligger i direktivene i mer sentrale strøk. Med store problemer i utkantene og mange bedrifter i ressursbaserte næringer i disse regionene som har stort behov for fysisk investeringsstøtte har mye av virkemidlene vært knyttet til imperfeksjoner i kapitalmarkedet. Her er inntrykket at SND har vært fleksible når det dreier seg om prosjekter som kan trygge sysselsettingen i næringssvake områder.

I perioder med kutt i de samlede midler er det samtidig en fare for at endringsprosesser med fokus på omstilling, nyskapning, omfattende formell kompetanseutvikling i bedrifter og utvikling av kunnskapssystemer kan bli en salderingspost. Dette gjelder ikke minst satsingen på nye næringer i regionene som trenger en bredere næringsoppfølging der flere virkemiddelaktører må inn. Samspillet mellom virkemidlene blir her viktig, og at disse er tilpasset fremtidsutfordringene i de ulike næringene.

Den faglige kompetanse i SND-apparatet bør etter manges mening brukes mer (pro-)aktivt når det gjelder akkvisisjon av bedrifter, regionale næringsutviklings tiltak, utvikling av kunnskapsmiljø, osv. Det er delte meninger om hvor langt en bør gå i SND-systemet når det gjelder tiltak på næringssystem- og regionalutviklingsnivå. Dette er både ressurskrevende og vil kreve en tett samordning med andre næringsutviklingsetater i fylkeskommune, kommuner, osv. Det synes også å være store variasjoner mellom distriktskontorene når det gjelder ambisjoner på denne siden. I noen fylker har man kommet langt når de gjelder å arbeide med regional innovasjonssystemtenkning og aktiv utkantoppfølging. I andre regioner fungerer en mer tradisjonelt på bedriftsprosjektnivå og følger opp de søknader som kommer.

Et større engasjement når det gjelder å være pådriver og fylle en akkvisisjonsrolle på både bedrifts- og næringsnivå vil kreve økte ressurser anvendt på den administrative siden, så vel som en utvidelse av kompetansegrunnlaget både ved distriktskontorene og sentralt. Det er i alle tilfeller et behov for en klarere grensegang mellom de ulike virkemiddelaktørene og nivåene når det gjelder hvem som skal gjøre hva i forvaltnings- og støtteapparatet.

4. UTFORDRINGER OG BEHOV FOR VIRKEMIDLER – BEDRIFTS OG NÆRINGSUTVIKLINGSPERSPEKTIVET

4.1 INNLEDNING

I dette kapitlet vil vi gå nærmere inn på utfordringer og behov i bedriftene. Vi er opptatt av å få frem hvilke faktorer i og rundt i bedriften som bidrar til økt verdiskapning og økonomisk vekst på foretaks- og bransjenivå. Vi har valgt en bred næringsssystemtilnærming for å fremme at i dagens økonomiske system vil det være et stort antall elementer som virker inn på både konkurranseevne og vekst. De bedriftsrettede virkemidlene kan og bør derfor settes inn på et bredt sett av områder der det eksisterer markedsimperfeksjon eller andre former for barrierer knyttet til utnytting av bedrifters og næringers potensiale.

Vi har også sett det som viktig i debatten omkring virkemiddelutforming å få frem forskjeller i bedrifters og næringers virkemåte og dermed i behov for differensiering når det gjelder virkemiddelbruk. Forskjellene vil være relatert til næringssspesifikke forhold, bedriftenes livsløp og størrelse, så vel som regional forankring. Et viktig spørsmål er om ulikheter i behov fanges opp av virkemiddelapparatet i dag.

For å få et inntrykk av behovet for SNDs virkemidler ble det gjennomført kvalitative studier i utvalgte bedrifter som har fått støtte. Disse studiene gir ulike ”bilder” av hvilke problemstillinger distriktsbedrifter står overfor, og gir interessante innfallsvinkler til behovsdiskusjonen. I tillegg har vi bygd arbeidet i dette kapitlet på et stort antall næringsstudier, tidligere evalueringer og teoretiske arbeider innenfor området entreprenørskap, bedriftsutvikling, næringsssystemer og innovasjon.

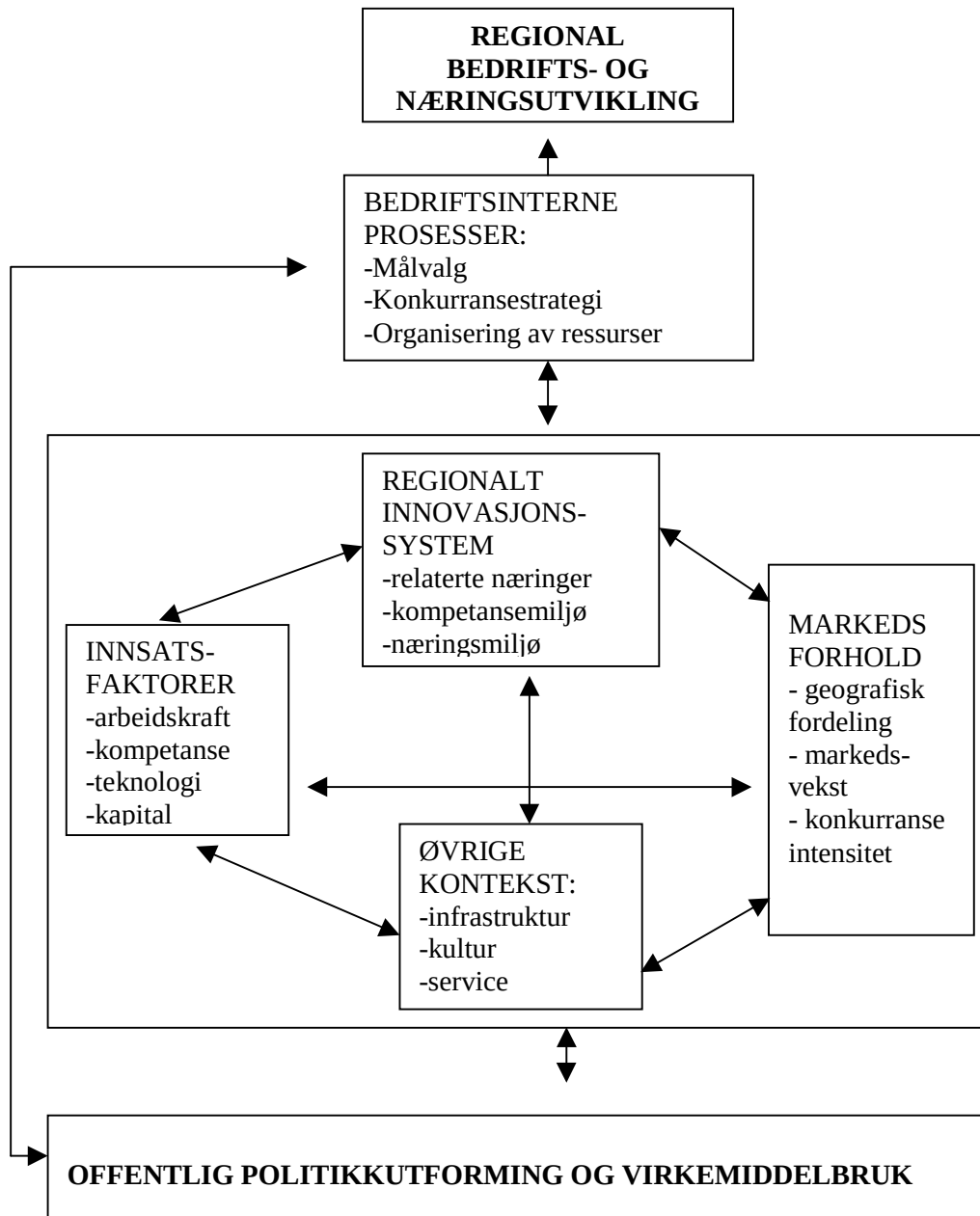
I avsnitt 4.3 vil vi drøfte forhold knyttet til tilgangen og prisen på innsatsfaktorer for bedrifter lokalisert i distriktene. I avsnitt 4.4 vil vi drøfte forhold knyttet til markedsgrunnlaget og markedstilgang. Avsnitt 4.5 vil vi drøfte forhold på systemnivå knyttet til industrielt og kompetansemessig miljø. Til sist vil vi også ta for oss fundament for utvikling knyttet til offentlig infrastruktur i distriktene, en oppgave som tradisjonelt ikke har vært sett på som en del av den lille, bedriftsrettede distriktpolitikken, men som det er viktig å få frem ikke minst i tilknytning til fremveksten av nye næringer.

4.2 EN MODELL FOR FORSTÅELSE AV BEDRIFTS- OG NÆRINGSUTVIKLING

Norsk næringsliv er preget av et stort mangfold av næringer og bedriftstyper som virkemiddelapparatet må forholde seg til. I tillegg vil det være store regionale forskjeller både i arbeidsbetingelser og næringssammensetning som krever spesielle tilpasninger. De fleste næringer preges av stor endringstakt og økt nasjonal og internasjonal markedsintegrasjon som stiller stadig sterkere krav til omstilling og nyorientering. Stadige justeringer i virkemiddelbruken vil derfor være nødvendig. Ned på bransje- og bedriftsnivå vil behov og suksessfaktorer være forskjellige og tilpasningen til markedsutfordringer likeså. Dette gjør at oppmerksomheten både må ligge på globale makrofaktorer og det nasjonale næringsnivået og på regionale utfordringer og bedriftsnivået samtidig.

Et viktig moment i diskusjonen nedenfor vil således være at en stadig høyere kompleksitetsgrad krever at en må inkorporere både elementer på bedrift og systemnivå for å forstå hva som påvirker næringsutviklingen. Globaliseringsprosesser gjør at de ulike markeder blir stadig mer integrerte i hverandre slik at et utvidet geografisk fokus er nødvendig. Økt markedsintegrasjon/kompleksitet internasjonalt og høyere endringstakt innebærer at SND stadig må utvide modellgrunnlaget og den faktiske arena for handling.

Figuren nedenfor søker å identifisere de viktigste faktorene og viser hvordan distriktsbedriftens utvikling kan sees som et resultat av et komplekst samspill av flere ganske forskjellige elementer. På alle disse arenaene vil det være nødvendig å vurdere om en kan og skal intervenere gjennom politiske mål og virkemidler for å påvirke utviklingen slik pilene i figuren indikerer.



Figur 4.1 Forhold som påvirker nærings- og bedriftsutvikling i en region

Figur 4.1 viser at når det gjelder bedriftens utvikling, er fortsatt de tradisjonelle innsatsfaktorer i verdikjeden svært viktig. Det dreier seg om innsatsfaktorer knyttet til teknologi, kapital, kompetanse og arbeidskraft som enkeltelementer. Det er disse faktorer som tradisjonelt har vært gjenstand for oppmerksomhet når det gjelder utforming av bedriftsrettede virkemidler. Nyere bedrifts- og næringsforskning viser imidlertid at de direkte input-elementene inngår i et komplekst samspill i et større nærings- og innovasjonsmiljø, det er nødvendig å rette oppmerksomheten mot markeds- og etterspørselssidens virkemåte. Dessuten er tilgangen på infrastruktur langs et bred sett av områder svært viktig for den enkelte bedrift. På det siste området dreier det seg om fellesgoder knyttet til fysisk tilrettelegging, tjenestetilbudutvikling og immaterielle forhold som kulturer og verdier i et lokalsamfunn og en region. Dette er tradisjonelt forhold som har vært knyttet til den store regionalpolitikken eller sektorpolitikken, men som i stadig større grad bør diskuteres i tilknytning til bedrifts- og næringsutviklingsarbeidet. Dette gjelder ikke minst i sammenheng med etableringen av nye næringer, der den tradisjonelle infrastrukturen i en region ikke trenger å være tilpasset nye bedriftstypers og næringers behov.

For et SND som skal ha et bredt ansvar for verdiskapning, kan argumentene for en slik utvidet tilnærming ligge i at det er samspillet mellom og balanseringen av de ulike elementene som i fremtidens økonomiske system ser ut til å skape varige konkurransefortrinn og økonomisk vekst. SND er en av de få samfunnsinstitusjoner som evner å se disse sammenhengene, ikke minst i forhold til nye næringer og deres behov for annen type infrastruktur. For det andre hersker det usikkerhet om tempoet i utbyggingen og tilbudet av fellesgoder og offentlig infrastruktur, og til sist opplever man at en rekke utbyggings- og tjenesteområder overlates til markedet og gjøres konkurranseutsatt. Det vil dermed kunne oppstå markedsimperfeksjoner som noen må bygge bro over. Dessuten vil en stå ovenfor spørsmålet om støtte til innsatsfaktorer i bedrifter som skal overta de arenaer som offentlige etater tidligere har hatt ansvaret for. Dette krever økt kunnskap om de tradisjonelle offentlige tjenestemarkeders virkemåte.

Modellen søker å vise at næringsutviklingselementene virker i et samspill, og at dette samspillet er avgjørende for en nærings og en nasjons konkurranseevne og verdiskapning. Denne type brede modeller og helhetstenkning går igjen også i en rekke av de nasjonale studier om verdiskapning og konkurranseevne som har blitt presentert de siste årene¹¹.

¹¹ Se blant annet rapporter fra prosjektet "Et verdiskapende Norge" (Handelshøyskolen BI) og "Horisont 21-scenarier ved et nytt årtusen" (ECON)

Modellen ovenfor viser imidlertid også at de tradisjonelle utfordringene i SND, nemlig å forstå omgivelsenes innvirkning på enkeltbedriftenes utviklingsprosesser ikke må tapes av syne. De ulike makrofaktorene i et system virker i neste omgang enkeltvis eller samlet inn på bedriftenes utviklingsprosesser, der innsatsfaktorene skal omsettes i produksjon og resultater. Uansett systemansvar, vil SND måtte sikre at bedriftsforståelsen er til stede.

Bedriftenes utviklingsprosesser også i større grad blitt gjort til gjenstand for direkte intervensjon og virkemiddelbruk etter hvert som forståelsen for bedriftenes virkemåte har økt. I utformingen av bedriftsstøtten blir det derfor fortsatt viktig å ha inngående kjennskap til og et hovedfokus på bedriftenes indre liv. I SND har man spesielt på nittitallet arbeidet med å få frem økt kunnskap om de ulike næringers virkemåte gjennom bransjeanalyser og bidrag til forskningsinnsats. Noen av bransjeanalysene har i samarbeid med oppdragsgiver i departementene blitt utvidet til strategiplaner som har virket direkte styrende på bruken av virkemidlene. Mye tyder på at behovet for utvikling av bransjeanalyser og mer inngående studier av bedrifters særtrekk og handlingsmønstre blir stadig viktigere for det arbeid som SND om det omliggende støtteapparat skal utføre. I analysene av de ulike bransjekarakteristika nedenfor kommer vi nærmere inn på de bransjestudier som er utført og behovet for videre arbeid og fokus.

4.3 BEHOV KNYTTET TIL INNSATSFAKTORER

4.3.1 Tilgang på kapital i distriktene

Utilstrekkelig kapitaltilgang på grunn av kapitalmarkedsimperfeksjoner har tradisjonelt vært sett på som et viktig område for intervensjon. Lokalisering av bedrifter i mer perifere strøk av landet kan innebære en større risiko ved investeringer. Dette skyldes i første rekke at annenhåndsmarkedet for investeringsobjekter er dårligere utviklet i periferien. Spesielt gjelder det for investeringsobjekter som det er umulig eller vanskelig å flytte, som bygninger, men også til en viss grad for maskiner og utstyr for øvrig. Et dårlig annenhåndsmarked innebærer at den prisen man kan forvente seg ved et eventuelt salg er langt lavere enn investeringskostnadene. Dette innebærer for det første økt risiko for den virksomheten som investerer. For det andre innebærer det økt risiko for den som gir finansieringen og som skal sikre seg med pant i investeringsobjektene. Dette kan medføre høyere finansieringskostnader for bedriften som investerer, eller i verste fall manglende finansieringsmuligheter som i eksemplene under:

Fiskeforedlingsbedriften

Fiskeforedlingsbedriften er lokalisert i en liten bygd i Øst-Finnmark, og er den desidert største arbeidsgiveren på stedet. Bedriften ble etablert med utgangspunkt i overtakelse av et konkursbo. Før overtagelsen hadde det ikke vært drift i lokalene på om lag ett år og det var ganske nedslitt. For å få til ny og lønnsom drift, var det dermed nødvendig med en opprusting av både lokaler og utstyr. Til sammen dreide dette seg om relativt store investeringer, noe som gjorde det vanskelig å få privat finansiering. Alternative kjøpere av lokaler og utstyr på stedet anses som få (om noen), men noe av det flyttbare utstyret vil muligens kunne blitt solgt videre ved en evt. opphør av driften. Salgsverdien vil likevel totalt ligge langt under investeringskostnadene.

I bedrifter som eksemplet ovenfor utgjør i prinsippet SND eneste tilbyder av kapital. Ingen andre aktører var aktuell i forhold til å få i gang ny aktivitet knyttet til dette anlegget. Tilgangen på investeringstilskudd og risikolån ansees som utløsende for den aktiviteten som bedriften driver i dag. Enda sterkere blir dette når det er behov for samspill mellom leddene i verdikjeden slik en gjerne ser det i fiskerinæringen. SND har siden innlemmelsen av Fiskarbanken i 1997 spilt en svært betydelig rolle i å få til en kombinert fornyelse og samspill gjennom investeringer både i fangstflåte og landanlegg knyttet til en utkantregion.

Problemer i forhold til tilgang på kapital i distriktene gjelder de fleste bransjer. Også i forhold til omstilling og modernisering innenfor andre bransjer eksisterer det samme kapitalbehovet. Også i de tilfellene der andre kapitaltilbydere eksisterer vil risiko knyttet til å investere i distriktene gjenspeile seg i betingelsene knyttet til finansieringen, noe som vil kunne redusere bedriftenes muligheter for å skape en konkurransedyktig organisasjon. Dette fremgår av eksemplet nedenfor.

Verkstedbedriften

Verkstedbedriften ble etablert på begynnelsen av 1970-tallet og er lokalisert i en kystkommune i Vest-Finnmark. Bedriften opererer innenfor mekanisk reparasjonsvirksomhet, samt som slip for små og mellomstore båter (fiskebåter, hurtigbåter). Etter hvert kom virksomheten til et punkt der det måtte gjøres investeringer om den fortsatt skulle kunne drives. Nærmere bestemt hadde bedriften behov for å gjennomføre større investeringer i ny lokaler. Årsaken til dette var både pålegg fra Arbeidstilsynet, samt muligheten for å kunne utvide markedet (mellomstore båter) og utvide slipesongen. Bedriften valgte å overta en hall der sliparbeidet kunne gjøres innendørs. Hallen hadde stått tom etter en konkurs, og det var dermed behov for en gjøre en del investeringer i den for å kunne omgjøre den til den type virksomhet som bedriften driver. Bedriften oppnådde privat finansiering til dette, men de finansieringsbetingelsene som bedriften fikk var ikke like gunstige som de lånebetingelsene som den oppnådde gjennom SND. En årsak til dette kan være at salgsverdien av lokaler og utstyr sannsynligvis være lavere enn investeringskostnadene. Risikoen blir dermed større, noe som gjenspeiler seg i kapitalmarkedet.

En del av problemstillingen rundt kapitaltilgang er også knyttet til lønnsomhet og soliditet. Generelt er egenkapitalandelen og lønnsomheten lavere i distrikts-bedriftene. I forhold til de bedriftscasene som er studert påpeker ledelsen i disse en del distriktsulempner som de mener gir seg utslag i økte omkostninger. Selv om kostnadseffekter ved lokalisering i distriktene vil variere noe vil de selvsagt påvirke tilgangen på kapital. Lav lønnsomhet og lav egenkapitalandel vil kunne redusere muligheten for å realisere prosjekter, og i forhold til private kapitaltilbydere i sterk grad medvirke til høye kapitalkostnader. Spesielt i en nyinvesteringssituasjon vil bedriften derfor enten utsette denne i det lengste, eller endog vurdere å flytte virksomheten til mer sentrale strøk der både konkurranse om banktjenester er større, panteverdien høyere og avstandsulempene for øvrig er lavere.

Imperfeksjonene knyttet til kapitalmarkedene i distriktene må antas å være permanente. Dette innebærer at den enkelte bedrift lokalisert i distriktene må forvente å møte problemer i forhold til kapitaltilgang i forbindelse med de mange investeringsbehov som vil melde seg over bedriftens livssyklus. En positiv utvikling i distriktsbedriftene vil derfor være avhengig av virkemidler som

motvirker disse imperfeksjonene i kapitalmarkedet. I forhold til alle våre bedriftseksempler har ledelsen ved bedriftene beskrevet en utvikling der bedriftene gjentatte ganger har møtt denne problemstillingen ved etablering, kapasitetsutvidelse eller modernisering av anlegg og utstyr. I forhold til dette er det åpenbart at SND gjennom de distriktsrettede risikolånene og distriktsutviklingstilskuddene dekker et grunnleggende behov hos bedriftene i distriktene generelt uavhengig av bransje og bedriftsstørrelse. Eksemplene over er hentet fra mindre bedrifter. Samme vurdering var gjeldende for *Konsernbedriften* som hele tiden måtte vurdere risiko og lønnsomhet i den aktiviteten som var lokalisert innenfor virkeområdet med alternative anlegg i mer sentrale strøk eller i utlandet. Her kommer også det faktum inn at EU gjennom sin Strukturfondsstøtte i stor grad støtter permanent opp om konkurrerende bedrifter i våre nærmarkeder¹².

I tillegg til de varige behov for kapital som eksisterer i distriktene, opplever distriktsbedriftene de samme behov for kapital i forbindelse med utviklingen av bedriften som det bedrifter i mer sentrale områder erfarer. Etter hvert som den teknologiske utvikling går raskere, vil de enkelte produkters livssyklus bli stadig kortere. For hvert produktutviklingsløp som bedriften må gjennomføre, vil det eksisterer behov for tilskudd, risikolån og såkornkapital eller annen egenkapital. Eksemplet fra Softwarebedriften illustrerer dette:

Softwarebedriften

Softwarebedriften i virkeområde B har utviklet et administrativt verktøy for bedrifter innen forretningsmessig tjenesteyting. Underveis og etter produktutviklingen har dette verktøyet blitt testet hos et utvalg pilotkunder. Gjennom dette har man forsøkt å sikre at det er et kvalitativt godt produkt som lanseres på et større marked. Tilgangen på pilotkunder har imidlertid vært relativt begrenset lokalt, og bedriften har derfor brukt tid og ressurser på å finne aktuelle pilotkunder lokalisert flere steder i landet. Bedriften står ovenfor store produktutviklingskostnader og markedsopparbeidingskostnader som det er vanskelig å finne investorer til ettersom usikkerheten er så stor knyttet til suksessfaktorer i denne bransjen. Hvis en har suksess kan en imidlertid over natten ha et nasjonalt og også nordisk marked som kan gi store gevinster.

¹² Jfr. Vurdering av EU's virkemiddelpakke 2000-2006 i Målområde 1: Nord-Sverige og Nord-Finland utført av Bedriftskompetanse A/S.

Bedriften ovenfor hadde særlige behov knyttet til immaterielle investeringer i produktutvikling, markedsutvikling og kompetanse.

I de vareproduserende næringene vil nysatsing knyttet til store skift i produkt-markedsstrategier og større geografiske markeder i tillegg til kompetanse-investeringer også kreve stor innsats knyttet til produksjonsutstyr som vist i eksemplet nedenfor.

Plastbedriften

Industribedriften i virkeområde B ble overtatt av de nåværende eierne i siste halvdel av 1999-tallet, og virksomheten er nå midt inne i en dramatisk omstillingsprosess. Fra å ha produsert tradisjonelle og svært konkurranseutsatte produkter, går en over til å satse på helt nye plastprodukter i et nytt sterkt voksende internasjonalt marked. Til denne omstillingen trengs det til dels store investeringer ettersom dagens maskinutstyr bare i begrenset grad kan anvendes. Bedriften vil bli den eneste produsenten av denne typen produkter i Nord-Europa, og maskinene som benyttes er spesialbestilte. Dette gjør at det neppe finnes et annenhåndsmarked for maskinene i Norge, noe som skaper stor usikkerhet knyttet til pris ved et eventuelt salg av dem.

De vil ha behov for storstilte investeringer i oppgradering av kompetanse i produksjonen, og utvikling av salgsapparat i Europa. Hvis de lykkes i denne snuoperasjonen vil de kunne vokse meget raskt. Den høye risikoen gjør imidlertid at de er avhengige av lån og tilskudd fra SND for at de private investorene og bankene skal være villig til å satse.

Vi ser ovenfor at bedrifter i distriktene både sliter med tradisjonelle innlåsingeffekter og markedsimperfeksjoner knyttet til høy risiko forventet fremtidig gevinst spesielt i forhold til internasjonale markeder, og dessuten de ”tradisjonelle” distriktsulempene knyttet til avstandskost og markedssvikt pga. redusert bankkonkurranse og redusert panteverdi. I den grad slike bedrifter er lokalisert i de virkeområdene for de distriktsrettede støtteordningene vil det være naturlig at en får ta del i begge typer ordninger. Dette anskueliggjør spørsmålet om de landsdekkende ordningene bør fordeles mer ut over hele landet slik at distriktsstøtteordningen kommer i tillegg til de landsdekkende ordningene som

kompensasjon for særlige distriktsulemper. I dag er situasjonen at de landsdekkende ordningene brukes i de mer sentrale regioner utenfor virkeområdene.

4.3.2 Teknologi, kompetanse og arbeidskraft

Teknologi, kompetanse og arbeidskraft henger sammen. Tilgjengeligheten av disse innsatsfaktorene påvirkes av tilgjengeligheten til de øvrige faktorene. Samspillet mellom dem påvirker en bedrifts evne til å møte fremtidens marked og konkurranse. Som vist i eksemplet fra industribedriften ovenfor krever en ny generasjon teknologi ofte et ”kvantesprang” i kompetansenivå hos de ansatte. Bedrifter som arbeider industrielt spesielt mot internasjonale markeder er avhengige av å arbeide med den teknologien som representerer muligheter for å konkurrere effektivt, enten dette skjer ved konkurranse på pris, kvalitet eller en kombinasjon av disse. Bedriftene vil være avhengig av å investere kontinuerlig i ny teknologi gjennom modernisering av maskiner, utstyr og lokaliteter. Ofte innebærer slike investeringer at det oppstår kompetansegap i bedriften fordi eksisterende kompetanse hos de ansatte ikke er tilstrekkelig for å nyttiggjøre seg investeringene. Dette stiller krav til at det samtidig med investeringer i ny teknologi investeres i opplæring og kompetanseheving hos de ansatte i bedriften. Dette innebærer at det er et behov for at en kombinerer:

- Hard støtte til harde investeringer
- Hard støtte til myke investeringer

Dette er behov som sterkest kommer frem i de bedriftene som arbeider med avansert utstyr og avanserte produkter. Et mulig dilemma for SND vil være at det er den fysiske investeringen som får mest oppmerksomhet økonomisk fra bedriftens side. Det vil være en fare for ”innlåsingeffekter” når det gjelder kompetanse der bedriftsledelsen ikke er like opptatt av behovet for investeringer i kompetanse i den (lojale) arbeidskraften en har som nye avanserte maskiner. Det kan derfor være behov for å jobbe mer aktivt med bedriften for å klargjøre om kompetanseelementet er tilstrekkelig ivarettatt i prosjektet.

Tilgangen til kvalifisert arbeidskraft er en utfordring for flere distriktsbedrifter, særlig de som har behov for arbeidskraft med en utdanning eller erfaringsbakgrunn som det er stor etterspørsel etter på arbeidsmarkedet generelt, som for eksempel IT-bedrifter. Også personer med fagutdanning (fagbrev) og annen spesifikk utdanning kan være vanskelig å rekruttere i distriktene som ofte har en befolkning med lavere utdanningsnivå enn landet for øvrig. I våre bedriftsstudier kom dette først og fremst til uttrykk i teknologibedriften

Teknologibedriften

For å betjene relativt avanserte maskiner, samt drive produktutvikling innen høyteknologiområdet trenger virksomheten ansatte med spesifikk kompetanse på teknisk fagbrev og ingeniørnivå. Personer med denne typen kompetanse er svært vanskelig å rekruttere i det området der bedriften er lokalisert. Ved rekruttering utenfra er det dessuten en fare for ekstra opplæringskostnader pga. høy turnover. Teknologibedriften har i denne sammenheng valgt en strategi med relativt intensiv opplæring av den arbeidskraften som er tilgjengelig, både gjennom bedriftsintern opplæring og gjennom stipend for å ta fagbrev. Dette er relativt kostbare prosesser, siden det tar lang tid fra ansettelse til personene kan gå inn i produksjonen. Bedriften er også fortsatt svært sårbar, siden den er svært avhengig av kompetansen som gründeren besitter selv.

Også i intervjuet med *Konsernbedriften* i virkeområde C ble det rapportert problemer i forhold til tilgang på personell med utdanning. Her opplever man det spesielt problematisk å rekruttere ingeniører, IT-personell og fagarbeidere. I begge de to nevnte bedriftene har bedriften måttet sette i gang opplæring av potensielle arbeidstakere i egen regi. Bedriftene har da samarbeidet om å kompensere manglende tilgang på kvalifisert arbeidskraft ved å ha egen opplæring av fagarbeidere i samarbeid med en lokal videregående skole, samt drive bedriftsintern opplæring av produksjonsarbeidere. I et av tilfellene har bedriften hatt støtte til dette gjennom arbeidsmarkedsetaten. Ingeniører og verktøymakere vil det fortsatt være mangel på. I *Teknologibedriften* ha man måttet tildele stipend til en arbeidstaker for å skaffe seg slik kompetanse.

Disse problemene skaper store utfordringer for distriktsbedriftene, og representerer store kostnader. I tillegg vil det belaste en annen knapp faktor i disse bedriftene, nemlig ledelsen, som blir tvunget til å bruke uforholdsmessig stor del av sin tid på opplæring. Dette siste er i større grad tilfelle i *Teknologibedriften* enn i *Konsernbedriften*, siden teknologibedriften er mye mer avhengig av en person - gründeren. Vi er her inne på imperfeksjoner knyttet til infrastruktur når det gjelder utdanning og også FoU som tradisjonelt har vært det offentliges oppgave. Det høyere utdanningssystemet er imidlertid sterkt sentralisert og evner ikke å tilby de nødvendige tjenester i distriktskommunene. Hvis en skal få utnyttet de ressurser som finnes i distriktsbedriftene kan det derfor være nødvendig for en institusjon som SND å prøve å sikre tilbudet til distriktsbedriften gjennom å følge opp oppgaver som tradisjonelt skulle være videregående skoles og høgskolenes ansvar.

4.3.3 Endringskompetanse og organisasjonsutvikling

Investeringer rettet mot maskiner og produksjonskompetanse i bedriftene vil ofte få høy oppmerksomhet spesielt i forbindelse med større nysatsinger. Et enda viktigere område for investeringer vil imidlertid være innenfor ledelse, organisering og styring, der grunnlaget for økt verdiskapning, styrket konkurranseevne og innovasjon legges. Nyere entreprenørskaps- og innovasjonsforskning vektlegger veldig sterkt betydningen av kontinuerlige endringsprosesser og fokus på samspillet mellom kompetanse, rutiner og organisasjon i små og mellomstore foretak (Borch m.fl. 1999). Uavhengig av de investeringene bedriften gjør, vil det over bedrifters livssyklus oppstå terskler der det strategisk - administrative nivået må følges spesielt opp for å sikre effektiv ressursutnyttelse internt og tilstrekkelig markedsarbeid eksternt. Eksempler på slike områder vil være:

- Økonomistyring og ledelse
- Produksjonsstyring
- Kvalitetskontroll
- Marked , språk og kultur
- Organisasjonsform og samarbeid

I produksjonsbedriftene vi besøkte, ble det fra flere uttalt et behov knyttet til disse områdene. Ettersom bedriftene vokser, kreves revurdering av strategi, behov for å arbeide mer målrettet i forhold til markedet, og ikke minst nye systemer og rutiner for eksempelvis innenfor økonomistyring. I *Fiskeribedriften* hadde man samtidig med igangsetting av bedriften etter konkurs, innvilget bedriftsutviklingstilskudd til arbeide med strategi og økonomistyring. Dette ble ansett som viktig og effektivt av bedriften.

For småbedriftslederen vil det imidlertid ofte være slik at de daglige utfordringene i produksjonen fører til at disse områdene blir forsømt. Denne type kompetanse-områder vil derfor være arenaer der en mer oppsøkende og diskuterende rolle bør vurderes fra SNDs side. Det vil altså si at en må drive en mobilisering for å få småbedriftene med på slike satsinger. Jo lengre bedriften ligger fra de bysentra der rådgivere på disse områdene og utdanningsinstitusjonene hvor seminarer og kurs arrangeres, ligger, jo mer sannsynlig er det at disse oppgavene blir utsatt i tid.

4.4 BEHOV KNYTTET TIL MARKEDSFORHOLD

Bedrifter lokalisert i distriktene kan stå ovenfor en større markedsrisiko enn bedrifter lokalisert i sentrale strøk. Særlig tydelig er dette i situasjoner der en ideell strategi ville være å bygge seg opp og bli sterk på et lokalt marked før en

eksponderer til større markeder. Små lokale markeder gir dessuten en mer begrenset tilgang på pilotkunder for å teste ut nye produkter. For mange distriktsbedrifter innebærer derfor det lille lokale markedet en lokaliseringssulempe, sammenlignet med bedrifter som er lokalisert i mer sentrale strøk. To eksempler fra bedriftscasene kan illustrere dette:

Plastbedriften

Industribedriften selger på et internasjonalt, først og fremst europeisk, marked, og opplever at det er tungt å drive markedsarbeid mot dette markedet ut fra bedriftens lokalisering nord for polarsirkelen. Dette gjelder hyppig kontakt med potensielle kunder som fordrer omfattende og dyr reisevirksomhet, samt oppfølging av eksisterende kunder. Bedriften har derfor etablert en salgsavdeling lokalisert til Østlandet for å ta hånd om denne kontakten. Dette har imidlertid også ulemper knyttet til kostnader ved å være lokalisert to steder, samt til informasjonsflyt og tett samarbeid mellom salgs- og produksjonsavdelingen.

Softwarebedriften

Også for denne bedriften er det lokale/regionale markedet for lite til at en kan starte med å bygge seg opp her. Volumet ville i så fall bli for lite til å gi tilstrekkelig inntjening og dermed ressurser til å satse større. Strategien ble derfor en nasjonal lansering, samt et arbeid med å bygge opp forhandlernet. Bedriften har tro på at presentasjoner av produktet er et viktig virkemiddel i salgsarbeidet, og legger derfor opp til reisevirksomhet med presentasjonsmøter og bedriftsbesøk. Ved en nasjonal lansering innebærer dette relativt store reisekostnader og mye arbeidstid.

I tillegg til små lokale markeder vil en annen ulempe som distriktsbedriftene står over for være at økte avstander medfører tyngre og dyrere markeds-kommunikasjon. Dette skyldes at avstanden til eksportmarkedene i Europa er større for disse virksomhetene enn for bedrifter i sentrale strøk, både når det gjelder faktisk avstand, reisetid og reisekostnader.

Håndverksbedriften

Håndverksbedriften, lokalisert i virkeområde C, produserer produkter for interiør- og gavemarkedet. Selve produksjonen skjer gjennom en kombinasjon av en håndverksbasert og en industrielt organisert produksjonsmetode (serieproduksjon, spesialisering av ansatte). Siden etableringen i 1998 har bedriften testet ut ulike produkter på markedet, testet forskjellige produksjonsmetoder, samt arbeidet med å bygge opp et forhandlernet. Testingen av nye produkter og design er delvis gjort på et lokalt/regionalt marked, men dette markedet er ikke stort nok til å gi en omsetning som er tilstrekkelig for å gi en tilfredsstillende inntjening. Samtidig med produktutviklingen har bedriften derfor vært nødt til å arbeide bredt i forhold til å få etablert et forhandlernet. En slik satsing på et større geografisk marked fra starten av er imidlertid både dyrere og mer arbeidskrevende enn en gradvis oppbygging. Lokaliseringen begrenser virksomhetens mulighet til først å bli sterk på et lokalt marked og så bruke inntjeningen herfra til å satse på større geografiske markeder.

Andre eksempler som ble gitt av bedriftene på slike ulemper var kostnader på transport av råvarer til bedriften, kostnader på transport av ferdige varer til nasjonale og internasjonale markeder og kostnader knyttet til nettverksbygging generelt.

SND har etablert en ordning med industrielle og offentlige forsknings- og utviklingskontrakter (IFU/OFU) der et av målene er å bygge over imperfeksjoner på etterspørselsmarkedssiden gjennom støtte til produktutviklingsprosesser i et samspill mellom kjøper og selger. For den industrielle delen er fokus spesielt på eksportmuligheter. Her har en blant annet gjort en særlig satsing på å utvikle små IKT-bedrifiers markedspotensiale i utenlandsmarkeder, for eksempel med forsøk på kobling til høyteknologiske tyske industribedrifter. Dilemmaet i dag i forhold til distriktsbedriftene er at OFU/IFU-ordningene i liten grad er brukt av bedrifter i virkeområdene (Hattling, m.fl. 2000), noe som både kan skyldes dårlig markedsføring og manglende tilpasning til distriktsbedriftenes problemer. Tankene rundt en slik ordning viser imidlertid at en ser nødvendigheten av å fokusere mer på imperfeksjoner på etterspørselssiden og da særlig ved kobling inn i utenlandske markeder.

4.5 INDUSTRIELT MILJØ OG REGIONALE INNOVASJONS-SYSTEMER

Samarbeid mellom bedrifter, industrielle miljø og regionale innovasjonssystemer har blitt stadig mer fokusert de senere årene. Økt interaksjon i mellom flere typer av bedrifter og virksomheter har betydning for innovasjonsevne, entreprenørkultur og kompetanseutvikling. I forhold til studier av suksessfulle regionale bedrifts- og kompetanseklyster er det kommet frem en del forhold som karakteriserer disse (Asheim m.fl. 1999; Isaksen 1997). Noen av disse er knyttet til:

- Mange bedrifter som har spesialisert seg i en eller flere næringer
- Lærende lokale nettverk - leverandør kundesystemer og samarbeid horisontalt
- Regionen har lokale forskningsmiljøer
- Tilgjengelig kvalifisert arbeidskraft
- Tilgang på kompetent kapital
- Koblinger til kompetansemiljøer utenfor regionen

Det er ingen tvil om at utvikling av såkalte regionale innovasjonssystemer vil være positivt i de regioner som får dette til. Programsatsinger for regioner vil kreve store ressurser, bidrag fra mange aktører og kreve at en arbeider målrettet over lengre tid. I forhold til virkemiddelapparatet vil dette være et område som lett faller mellom flere stoler. Mye av infrastrukturen knyttet til utdannings- og forsknings-systemet vil være en oppgave for Kirke-, undervisnings- og forsknings-departementet, høyskoler og FoU-institusjoner, mens koblingene mellom bedriftene vil være en naturlig SND-oppgave. Ansvar for at systemet fungerer samlet sett vil imidlertid ikke være plassert på noen enkeltaktør.

Et annet dilemma knyttet til utviklingen av et industrielt miljø eller regionalt innovasjonsmiljø vil være på hvilket regionnivå en skal bygge opp slike systemer. I dag er kunnskapssystemet relativt sentralisert rundt universitetsbyene. En ytterligere desentralisering vil sannsynligvis være viktig og riktig, men en vet lite om hvor desentralisert en bør tenke. Her vil det være bransjevise forskjeller og forskjeller i kostnader både med å bygge institusjoner og nettverk (Karlsen og Lindeløv 2000). Ambisjonene og kunnskapsgrunnlaget i de videregående skoler og de tilhørende opplæringskontorene (OPUS) kan være noe å bygge videre på, i nettverk med de fylkesvise høyskoler og forskningsinstitusjoner (Karlsen og Pedersen 2000).

Slik situasjonen er i dag vil distriktsbedriftene ha en stor konkurranseulempa i forhold til bedrifter som ligger i sentrale strøk og har nærhet til sterkt subsidierte utdannings- og forskningsmiljø. Kompetanse utvikles best i et miljø der ulike typer

av kunnskap ”møtes”, informasjonen flyter, og der hyppige møtepunkter gir gode og tette nettverk. For bedrifter der produktutvikling, design, teknologiutvikling og kompetanse er sentrale elementer gir det fortrinn å være lokalisert i nærheten av slike miljøer, fordi det gir tilgang på godt utdannet arbeidskraft, til informasjon og nettverk som er nyttig og noen ganger avgjørende for bedriftenes videre utvikling.

Bedrifter lokalisert perifert har imidlertid ikke råd til å la være å knytte seg opp mot slike kompetansemiljøer, noe eksemplene under illustrerer:

Plastbedriften

Industribedriften selger på et internasjonalt, først og fremst europeisk, marked, og opplever at det er tungt å drive markedsarbeid mot dette markedet ut fra bedriftens lokalisering nord for polarsirkelen. Dette gjelder hyppig kontakt med potensielle kunder som fordrer omfattende og dyr reisevirksomhet, samt oppfølging av eksisterende kunder. Bedriften har derfor etablert en salgsavdeling lokalisert til Østlandet for å ta hånd om denne kontakten. Dette har imidlertid også ulemper knyttet til kostnader ved å være lokalisert to steder, samt til informasjonsflyt og tett samarbeid mellom salgs- og produksjonsavdelingen.

Softwarebedriften

Også for denne bedriften er det lokale/regionale markedet for lite til at en kan starte med å bygge seg opp her. Volumet ville i så fall bli for lite til å gi tilstrekkelig inntjening og dermed ressurser til å satse større. Strategien ble derfor en nasjonal lansering, samt et arbeid med å bygge opp forhandlernett. Bedriften har tro på at presentasjoner av produktet er et viktig virkemiddel i salgsarbeidet, og legger derfor opp til reisevirksomhet med presentasjonsmøter og bedriftsbesøk. Ved en nasjonal lansering innebærer dette relativt store reisekostnader og mye arbeidstid.

Et fellestrekk med alle de tre bedriftene nevnt over er at de er knyttet opp i et samarbeid der forskningsmiljøene opplever at bedriftene bidrar aktivt med noe i samarbeidet. Dette krever at bedriftene er kommet et stykke på vei i utviklingen av egne konsepter, teknologi eller produkter, og at de har en formell kompetanse i bedriften som gjør at kommunikasjon rundt forskningstema går enkelt. I slike tilfeller er det lettere for distriktsbedriften å opprette kontakt med forsknings- og utviklingsorienterte miljøer utenfor regionen.

En mer intensiv utveksling ser ut til å være mer problematisk når det dreier seg om nyetablerere og bedrifter som kun er kommet inn i startfasen på sine prosjekter. Barrierene er her større når det gjelder kontakt med forskningsmiljøene, noe eksemplet under illustrerer:

Håndverksbedriften

I håndverksbedriften er design en avgjørende faktor for å lykkes på markedet. En må treffe med design i forhold til motetrendene. Som i andre bransjer der moter er sentralt, er det også her viktig å være i forkant, noe som fordrer kontakt med andre miljøer som er i forkant. Når de nye motetrendene finnes i butikker og omtales i media, er det for lenge blitt for sent. Deltagelse på messer og kontakt med aktuelle miljøer for å fange opp de siste trendene når det gjelder farger, former, produksjonsmetoder, m.m. blir en viktig del av designarbeidet. Geografisk avstand til disse miljøene gjør det imidlertid til en større utfordring å være ”i front”. En må ha nær aksess til miljøene både for å få tak på de dyktigste designere, og få diskutert erfaringer i en kontinuerlig utviklingsprosess. Dette har en imidlertid ikke kapasitet til

I en tidlig fase vil bedriftenes tilgang på kompetanse gjennom forskningsmiljøer, bedriftsnettverk og andre kompetansemiljøer være svært vanskelig generelt, og i særdeleshet ut fra en lokalisering i distriktene. Bedrifter i nye kunnskapsintensive næringer mer et kontinuerlig utviklingsbehov vil ha særlige konkurranseulempet i forhold til bedrifter som etablerer seg i randsonen av universitet og større FoU-miljøer.

Denne type imperfeksjon knyttet til offentlig sentralisering av kunnskapsinstitusjoner og institusjonenes manglende evne til spredning av disse ressursene blir bare delvis kompensert for i dag. I forhold til denne målgruppen eksisterer det sannsynligvis et behov for mer kontinuerlig kompensasjon i tillegg til bidrag for å komme over spesielle utviklingsterskler. Noen av disse utfordringene knyttet til nye bedrifter er ivaretatt gjennom etablererstipendier, etablereropplæring m.v som ofte er organisert gjennom fylkeskommunene. Det dreier seg imidlertid her ofte om relativ små midler som neppe dekker over de mer permanente konkurransevidninger knyttet til offentlige kompetansesatsinger.

4.6 BEHOV KNYTTET TIL KONTEKSTUELLE BETINGELSER – INFRASTRUKTUR OG KULTUR

Innsats på dette området er knyttet til kommunikasjon og annen kommunal og regional infrastruktur og næringskultur som har direkte betydning for bedriftens etablering, vekstmuligheter og samhandling med andre regioner. Investeringer på dette området vil virke inn på både de lokale markeder og ikke minst på kostnadene når det gjelder innsatsfaktorer. Den fysiske infrastruktur vil også påvirke hvordan den regionale innovasjonssystemet kan fungere. Med store avstander vil et slikt system lett forvitte.

Både faktiske avstandskostnader og tidskostnader illustreres av en undersøkelse utført av Transportbrukernes Fellesorganisasjon i 1998. Her utgjør logistikk-kostnadene 11,7 prosent. av omsetningen for industrien i Norge i gjennomsnitt. Transportkostnadene utgjør en dominerende andel av logistikkostnadene, hele 68 prosent. Tilsvarende tall for Europa for øvrig viser at logistikkostnadene utgjør 7,2 prosent av omsetningen, og at transportkostnadene utgjør mindre enn én tredel av logistikkostnadene. Disse kostnadsforskjellene skyldes i hovedsak følgende forhold:

- topografi - sterke stigninger, vinterkjøring og spredt bosetting og næringsstruktur
- næringslivets avstandshandikap i forhold til viktige markeder
- myndighetenes rammebetingelser, herunder avgifter og infrastruktur
- næringslivets egen organisering av transportarbeidet.

Vi ser at det er et betydelig konkurransehandicap for de bedrifter i Norge som konkurrerer med bedrifter på kontinentet med samme type produkter og kunder. For en bedrift som ligger i utkantområder vil denne konkurranseulempen være betydelig. Tradisjonelt har fysisk infrastruktur i regionene vært sett på som en oppgave for den store regionalpolitikken, både knyttet til sektorpolitikkområder som samferdsel og kommunale investeringer. Til tider har det vært tale om så store etterslep når det gjelder utbygging av infrastruktur at SND har gått inn med midler. Et eksempel har vært barnehageutbygging for å sikre tilgang på kvalifisert personell der SND gikk inn med midler til bedriftsbarnehager.

Et viktig område i dag er utbygging av telekommunikasjonsinfrastruktur spesielt knyttet til mobiltelefon og bredbåndsnett. Markedsrettingen av denne type utbygging kan føre til at utkantområdene vil få tilgang på denne type infrastruktur opptil flere år etter at systemene er utbygd i større sentra.

Trevarefabrikken

Bedriften ligger i en utkantkommune i virkeområde B preget av stor utflytting og ensidig næringsgrunnlag. Bedriften har fått midler til mer avansert utrustning med nye maskiner for produksjon av dører og vinduer. Bedriften har dermed utvidet kapasiteten og har et bredere produktgrunnlag enn tidligere. Bedriften ønsker derfor å satse på et videre marked, og blant annet selge direkte til husbyggere utover i regionen og helst i hele fylket. Som en liten bedrift må bedriftens ledelse og markedsansvarlige reise mye og samtidig være aktivt med i produksjonen når de kan. De er avhengige av å være tilgjengelig hele tiden, og ha rask transport til markedet. Bedriften ligger imidlertid i et dalføre uten mobiltelefondekning. Dette er en stor hemsko for bedriften. I tillegg hindres de av en fjellovergang som kan være vinterstengt flere dager i vinterhalvåret. Ivaretagelsen av denne type infrastruktur er blitt vanskeligere de siste årene med dårlig kommunal økonomi, privatisering av tjenester og færre næringsaktører og innbyggere i kommunen slik at markedet lokalt ikke lenger er så interessant.

For SND vil det være en vanskelig vurdering når det gjelder oppgaver der det eksisterer imperfeksjoner på andre politikkområder og andre samfunnsinsitusjoners ansvarsområder. Et mer proaktivt arbeid på systemnivå vil være nødvendig der en arbeider mer aktivt med myndigheter på andre sektorpolitikkområder for å få utviklet infrastrukturen i distriktene kan være aktuelt, i allefall i forbindelse med spesielle satsinger for en bedrift eller en region.

Betydningen av SNDs støtte for lokalsamfunnet og kommunene når det gjelder å skape optimisme og fremtidshåp er imidlertid klart til stede. Den bedriftsrettede støtten kan i utkantkommuner virke inn på både mobilisering, holdninger og aktivitet. Et eksempel på dette finner vi nedenfor.

Fiskeforedlingsbedriften

”Da vi etter å ha fått støtte fra SND satte i gang produksjonen i bedriften hadde dette virkninger på hele lokalsamfunnet. Folk begynte igjen å planlegge for fremtiden, vedlikehold på hus og hjem ble satt i gang igjen etter å ha vært lagt på is i påvente av utviklingen ved bedriften. Folk begynte å male husene sine” (Bedriftsleder fiskeforedlingsbedriften).

4.7 BEHOV KNYTTET TIL BEDRIFTSINTERNE PROSESSER

Vi har foran fokusert på elementer utenfor bedriften som er avgjørende for næringers og bedrifters vekst og suksess. Det er imidlertid de interne veivalg knyttet til strategiske beslutninger som avgjør bedriftens videre skjebne. Det vil derfor være et stort behov for å forstå hvordan det reageres internt på de stimuli som kommer når det gjelder innsatsfaktorer, marked industrielt miljø og infrastruktur. I fremtidens økonomiske system vil bedrifters suksess i stadig større grad være knyttet til evne til kontinuerlig strategisk reposisjonering og reorganisering der næringers og bedrifters fleksibilitet blir en ny dimensjon for å vurdere en regions verdiskapningspotensiale¹³.

Det mest avgjørende handlingsfelt for vil være bedriftens overordnede markeds- og organisasjonsstrategier. De fleste næringer og markeder kjennetegnes av en sterk konkurranse og krav til effektiv utnyttelse av alle konkurransevirkemidler som foretaket rår over. Selv foretak i såkalte fragmenterte næringer, som tradisjonelt har vært beskyttet av handelsbarrierer, små markeder, avstandskostnader, etc. opplever at konkurransen blir stadig hardere, og at de gamle beskyttelsesmekanismene forvitrer (Borch 1999).

Utfordringene, ikke minst for små foretak, blir her betydelige, ettersom en vil måtte tilpasse seg en helt annen konkurransesituasjon enn den en er vant til. Den mer moderate konkurranseintensitet i markedene som en hadde kun for få år siden gjorde det tilstrekkelig å kunne konkurrere enten på pris eller differensiering gjennom kundetilpasning. Nedbygging av handelsbarrierer gjennom handelsavtaler gjennom GATT/WTO og handelsblokker som EU, har sammen med dramatiske

¹³ EFER/EU 1996 Europe's 500 Dynamic entrepreneurs. The Job Creators. Brussel, 1996, og SOU 2000:87 Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande.

endringer i kommunikasjonsmulighetene bidratt til en helt annen konkurranse-situasjon. Et karakteristisk trekk i markedene som preges av internasjonal og global konkurranse er at det nå kreves en kombinasjon av både konkurransedyktighet på pris og differensiering på kundetilpasset kvalitet.

Kombinasjoner av interne ressurser er et annet viktig beslutningsfelt. De strenge krav til kontinuerlig utvikling i forhold til kunde og konkurrenter stiller den indre organisasjon på store prøver. Nyere forskning har trukket fram betydning av en intern kompetansebase med rutiner som sikrer kontinuerlig effektivisering av virksomheten for å få ned kostnadene, og rutiner som sikrer en kontinuerlig utvikling av en unik kjernekompetanse som er verdifull for kundene og som konkurrentene ikke så lett kan kopiere (Borch m.fl. 1999).

I dett ligger også en aktiv finansierings og lokaliseringsstrategi. Småforetaksstudier viser at de foretak som har latt eksterne investors få komme inn i foretaket, viser bedre evne til vekst enn personlig eide foretak. Det er også viktig at foretaket vurderer en lokaliseringsstrategi som gjør at dialogen med underleverandører, kunder og andre ressurser blir så enkel som mulig.

De interne styringsmekanismene er et tredje viktig handlingsområde. For å kunne klare den raske omstilling og dynamikk i markedene blir det viktig at bedriften har de nødvendige systemer for informasjonsinnsamling og beslutning internt og muligheter for bearbeiding av informasjon i produksjonsprosessen. I nyere organisasjonsforskning har det blitt lagt stadig større vekt på hvordan en kan forbedre kommunikasjonsprosessene i foretaket for raskt å kunne omsette ny informasjon i handling. Dette gjelder både kommunikasjon mellom foretak, og mellom ansatte i bedriften. I utgangspunktet har de skandinaviske landene blitt oppfattet som foregangsland hva angår dialog mellom ledelse og de ansatte, og et godt samarbeidsklima (Naschold m.fl. 1993). Samtidig blir det svært viktig at dette fundament for dialog og samarbeide utnyttes i retning av kontinuerlig forbedring av produksjonsprosesser og markedsrelasjoner.

I en vurdering av vekstforetak vil det derfor være viktig å få frem om organisasjonen preges av rutiner for informasjonsinnhenting og bearbeiding, kommunikasjon, og aktiv deltakelse i utviklingsarbeide fra alle nivå i foretaket. Dette krever en godt fungerende administrasjon som representerer ledelses-skiktet i foretaket (Storey 1994). Når foretaket vokser, blir det også viktig at disse styringssystemene formaliseres og knyttes opp mot planleggingsprosessen i foretaket.

Lederens motivasjon og kompetanse er et fjerde handlingsfelt. En rekke forhold har vært trukket frem når det gjelder ledelsens bidrag til vellykket vekst. Små foretak har ofte en avgrenset organisasjon og en liten tett administrasjon. Lederen, som ofte også er eier og gründer, er aktiv innenfor flere funksjoner og på alle nivå i foretaket. Dette gir en effektiv beslutningsprosess med rask implementering av løsninger.

Samtidig medfører det problemer. Den sentrale rollen lederen har som informasjonsinnsamler, analytiker og beslutningstaker kan medføre at foretaket ikke vokser videre selv om foretaket har et markedsmessig potensiale. Årsaken til dette kan ligge i lederens manglende motivasjon når det gjelder administrative og organisatoriske spørsmål. Grunnen til dette kan igjen ligge i manglende økonomisk/administrativ kompetanse og i manglende kapasitet, da han/hun som regel vil være sterkt involvert i produksjonen. Ikke minst gjelder dette teknologiforetak, der gründeren ofte har en teknisk bakgrunn. Forskning viser at det er viktig å satse på foretaksledere som har vilje til vekst (Willard m.fl. 1992), og som har den nødvendige administrative evne som kan supplere den tekniske kompetansen. Denne kan også styrkes gjennom et aktivt sett av rådgivere som kan bidra til ledelseskompentansen og kapasiteten i foretaket¹⁴, ikke minst når det kommer til strategiske spørsmål.

En annen viktig faktor som utkrystalliserer seg i forskningen er at flere eiere og flere personer i ledelsen fremmer vekst. Videre er det viktig hvilken markeds, salgs- og ledelseskompentanse en besitter. Dette betyr at en må vurdere kritisk hvilken utdanning og tidligere ledererfaring en finner hos ledelsen. Dette vil ofte gi en god indikasjon på lederens personlige nettverk.

Et femte handlingsfelt er foretakenes evne til å bringe inn eksterne ressurspersoner i styringen av bedriften, da først og fremst gjennom et aktivt styre. Et område der småforetaksforskningen de siste årene har gitt relativt entydige resultater, er den rolle som foretaket styre spiller for et foretaks utvikling (Huse 1994; Borch og Huse 1993). Styret i mange små foretak spiller en mer pro forma rolle, og har ofte vært satt sammen av venner og familiemedlemmer. Tradisjonelt har styret i den grad det har fungert, også bare hatt en passiv, kontrollerende funksjon. Forskningen viser imidlertid at bruk av eksterne ressurspersoner i styret, og aktivt bruk av styret både hva angår nettverksbygging og strategiske diskusjoner, er av stor betydning for et foretaks suksess. Krav om et mer aktivt styre, med eksterne ressurspersoner som kompletterer lederens kompetanse, kan være aktuelle betingelser ved en støtte til nysatsing.

¹⁴ OECD 1994. Annual Employment Outlook.

Konklusjon

De bedriftsinterne forhold har først og fremst vært i fokus i forbindelse med programvirksomheten i SND der en i større grad har gått i dybden og søkt å arbeide med utviklingsprosesser. Evalueringer viser at dette i stor grad har blitt sett på som en vellykket måte å arbeide på. Det kan være grunn til å se om en aktivt skal ha i fokus hvordan bedriften og bedriftslederen spesielt skal kunne knyttets opp mot slike utviklingsprogrammer i forbindelse med større satsinger på prosjektsiden. Det kan bidra til at mothakene i bedriften i større grad er til stede i forbindelse med utviklings- og omstillingsoppgaver.

4.8 NÆRINGSMESSIGE FORSKJELLER

De dokumenter som har diskutert utvikling av distriktsrettede virkemidler, har i begrenset grad tatt opp diskusjonen om det er forskjeller mellom næringer og bedrifter når det gjelder virkemiddelbruk. Noen forskjeller kommer fram gjennom tildelingsbrevene fra oppdragsdepartementene. SND har på visse områder gjennomført analyser av ulike bransjers utviklingsufordringer. I noen tilfeller har strategiplaner vært utviklet som overordnede verktøy der mål for næringsutvikling, suksessfaktorer for næringsaktører og strukturelle utviklingstrekk har blitt tatt opp i sin fulle bredde. Det gjelder blant annet fiskerinæringen, der SND i 1994 på oppdrag fra Fiskeridepartementet utarbeidet en helhetlig strategifor hvordan virkemiddelapparatet kunne bidra til å skape en mer lønnsom og konkurransedyktig norsk fiskeindustri kalt ”En markedsorientert strategi for fiskerinæringen”. Mer begrensede analyser har vært gjort innenfor landbruksvareindustri, reiseliv, KIFT, etc.

Vi skal i dette kapitlet søke å sammenfatte de forsøkene på næringsrettede analyser som har vært gjort og bringe det inn i en diskusjon omkring behov for differensiering av virkemiddelbruken ut fra ulikheter i karakteristika hos målgruppene på næringsnivå. I de casebedrifter vi har presentert tidligere, har det kommet fram litt forskjellige behov mellom bransjer, blant annet knyttet til fordelingen mellom fysiske investeringer og immaterielle kompetanserettede investeringer. Vi har også søkt å indikere at det kan være bransjevise forskjeller mellom tiltak på bedriftsnivå og tiltak som går på næringssystemet som helhet. I tabellen nedenfor har vi søkt å belyse i grove trekk hvordan det kan være forskjeller i behov som også må gjenspeile seg i både mål, direktiver og operasjonell bruk av virkemidler.

Tabell 4.1 Forskjeller i behov for virkemidler mellom næringer.

<i>Bransje</i>	<i>Fysiske investeringer</i>		<i>Immaterielle investeringer</i>		<i>Tiltak</i>
	<i>Bedrift</i>	<i>Omgivelser/ System-nivå</i>	<i>Bedriftsnivå</i>	<i>Omgivelser/ System-nivå</i>	
Primærnæring landbruk	Høy tradisjonell (knyttet til modernisering) Lav (knyttet til nye næringer)	Mindre	Lav (tradisjonell næring) Høy (nye næringer)	Lav (tradisjonell næring) Høy (nye næringer)	Langsiktig kompetanse/o mstillings- Støtte
Primærnæring fisk/havbruk	Høyt	Høy (havner, veier)	Lavt	Høy	Tradisjonelle lån, investerings- støtte og garantier
Tradisjonelle vareproduserende næringer	Høy	Mindre	Høy Marked, PU, teknologi	Høy	Investerings- støtte og kompetanse- støtte Nettverks- bygging
Industri med høyt teknologinivå	Svært høy	Høy	Svært høy	Svært høy	Omfattende investerings og kompetanse- støtte
Kompetanse- intensiv forretningsmessig tjenesteyting Eks: IT programvare, konsulentbedrifter	Lav	Høy (kommunika- sjons- infrastruktur)	Svært høy	Svært høy	Intern kompetanse (Langsiktig) utviklingsstøtte Kritisk investorstøtte Nettverks- bygging, Kompetanse- miljø

I tabellen har vi søkt å vise at det er forskjeller i behov mellom de tradisjonelle ressursbaserte næringene, særlig representert ved fiskeri og havbruk, mer høyteknologiske vareproduserende næringer og de nye såkalte kompetanse-intensive tjenesteytende bedriftene, der IKT representerer et ytterpunkt. I det følgende skal vi søke å gå mer i detalj på hver av disse gruppene.

Fiskeri og havbruk

Når det gjelder behov innen fiskerisektoren er disse blant annet beskrevet i SNDs strategiplan for fiskerinæringen og "Næringsstrategier Nord-Norge"¹⁵. Spesielle analyser er gjort av SND blant annet innenfor pelagiske fiskerier¹⁶. Utfordringene innenfor havbrukssektoren er blant annet beskrevet i rapporten Norsk havbruksnæring mot år 2000 og senere SND-analyse om oppdrett av laks og ørret i SND (SND 1999; Borch m.fl. 1998). Generelt gjelder at fiskeri- og havbruksnæringens sterke rolle i utkantstrøkene har gjort at en når det gjelder distriktsstøtteordningen har vært mer åpen for å støtte alle foretak og formål, dvs at en har lagt en kompensasjonstankegang til grunn. Behovet for fiskerinæringen er her først og fremst knyttet til støtte til store investeringer i materielle aktiva som fartøy, bygninger og maskiner.

Det har i større grad også vært arbeidet med å få til en mer markedsrettet satsing i retning av høyere foredlingsgrad og bedre betalende markeder. Her har organisasjons- og skalaproblematikk kommet inn med større tyngde. En geografisk og eiermessig fragmentering som den tradisjonelt har hatt i næringen har blitt følt som et handicap i forhold til en foredlingsstrategi. I Strategiplanen for fiskerinæringen ble det derfor sett på som nødvendig med en overgang mot noen mer større vertikalt integrerte fiskerikonsern. I praksis har en dog ført en mye bredere virkemiddelbruk ut fra hensynet til den rolle enkeltbedrifter og enkeltfartøy har spilt i de enkelte lokalsamfunn. En meget stor andel av tilskuddsordningene totalt sett har således gått til fiskeflåten i virkeområdene.

For den tradisjonelle fiskerinæring har det vært et dilemma knyttet til at de fysiske investeringer bidrar til større kapasitet ettersom investering i ny teknologi også gir sterk økning i kapasitet. Dette har vært en vanskelig avveining, der hensynet til å sikre en distriktsvis geografisk fordeling av flåten har vært dominerende. Problemene knyttet til inntjening for den eksisterende flåte og industri er imidlertid sterkt tilstede. Dette gjelder ikke minst i pelagisk sektor, der det er særlig store naturgitte svingninger når det gjelder råstoffgrunnlag. Her ser en fra SNDs side

¹⁵ Kommunal og arbeidsdepartementet, 1997. Næringsstrategier for Nord-Norge. Rapport fra styringsgruppen for kontakt med Nord-Norge.

¹⁶ SND-rapport 2-1998 Pelagisk fiskerinæring i Nord-Norge.

svært store utfordringer knyttet til økt kapasitetsutnyttelse, fornyelse og restrukturering av flåten, spesielt i Nord-Norge, mer avansert teknologi i produksjon, produkt-markedsutvikling og internasjonalisering (SND-rapport 1-1996). I en spesiell rapport om pelagisk fiskerinæring i Nord-Norge (SND-rapport 2-1998) vektlegges behovet for fornyelse av kystfartøylene for bedret kvalitet på råstoff, en satsing på de landbedrifter som har forutsetninger for helårsdrift, og ellers vektlegge immaterielle investeringer i samarbeid, logistikk og distribusjon og markedstilpasninger. Her ser man fortsatt behov for støtte til fysiske investeringer, men man er mer restriktiv knyttet til region, type investeringer og type bedrifter.

For å øke bearbeidingsgraden har SND lagt stor vekt på å bidra med kompetanse og nettverk som kan øke bearbeidingsgraden i eksisterende foretak. En har fokusert sterkt på markeds, produkt og prosessutvikling, strategi og ledelse og strategiske allianser (Arbo m.fl. 1996). I "Næringsstrategier for Nord-Norge" fremgår et politisk ønske om at en fokuserer mer på nyskapning og markedsorientering, og struktur og organisasjonsforhold som kan bidra til økt produktivitet og lønnsomhet. Spesielt vektlegges stimulering til vertikalt samarbeid i verdikjeden, logistikk og økt FoU-virksomhet, ikke minst for de små aktørene. Vi ser her at det først og fremst er immaterielle investeringer som fokuseres. En er samtidig opptatt av finansielle virkemidler som kan sikre et desentralisert nett av mottaksstasjoner i fiskerikommunene.

Når det gjelder oppdrettsnæringen, har SND spilt en svært viktig rolle, spesielt i pionerfasen på 80-tallet, og når det gjelder de vanskelige økonomiske årene først på nitti-tallet. De siste syv-åtte årene når næringen har vært i en situasjon med stadig vekst, har det vært mer uproblematisk med støtte til fysiske investeringer fordi overkapasitetsproblemet ikke har vært til stede. Her har det mer vært hensynet til mulige anklager fra EU om for store subsidier som har vært en utfordring. De siste årene har lønnsomheten vært god. Alt dette har ført til at en har ønsket å tone ned støtten til fysiske investeringer i form av tilskudd og i større grad fokusere på risikolån og betingede tilskudd for kapasitetsutvidelser og ellers stimulere til FoU, kvalitetsforbedrende tiltak og produkt-markedsutvikling. En geografisk differensiering har dog vært vurdert spesielt knyttet til reetablering av konsesjoner i Troms og Finnmark. Argumentene for dette er blant annet knyttet til konkurransevridning der eksisterende anlegg i stor grad har fått støtte, at kapitalmarkedet er sviktende i disse regionene, og at avstandskostnadene i virkeområde A som det her dreier seg om er ekstra store.

Lakseoppdrettsnæringen har en utpreget desentral karakter og har bidratt til en positiv utvikling mange steder. Ikke minst i slakteridelen er det relativt mange arbeidsplasser. Med stadig flere konsernlignende strukturer med økt

finansieringsevne og god inntjening i næringen synes tilskuddsbehovet for selve oppdrettsnæringen å være mindre. Næringen har imidlertid et kontinuerlig stort investeringsbehov så lenge veksten vedvarer. Investeringsstøtteordningene vil kunne ha betydning for om nye anlegg spesielt på slakteri og foredlingssiden blir lokalisert til distriktskommunene eller til mer sentrale strøk. Ettersom 60-70 % av produksjonen går til EU-markedet vil det også for denne næringen vil være viktig at en i Norge ikke har dårligere støtteordninger enn i EUs strukturfond når det gjelder tilskudd til investeringer i virkemiddelområdene.

Havbruksnæringen utvikler seg ellers svært raskt på teknologisiden noe som er helt nødvendig for å beholde dagens internasjonale konkurranseforrang. Videre er næringen i en sterk omstrukturingsprosess med større grad av vertikal og horisontal intergrasjon. Kompetanseutfordringene og behovet for innovasjonsmiljøsettings vil dermed fortsatt være til stede i stor grad, spesielt knyttet til lederskiktet i næringen som forvalter svært store verdier i en krevende næring, slik eksempelbedriften under illustrerer.

Oppdrettsbedriften

Bedriften er lokalisert i en utpreget utkantkommune i støtteområde A og er vertikalt integrert med settefisk, matfisk og slakteri. Bedriften ekspanderer raskt i forbindelse med tildeling av nye konsesjoner. Bedriften investerer jevnlig i ny teknologi og har nettopp investert i et nytt automatisk føringssystem til en million kroner. Bedriften fikk rundt 25% i fysisk investeringsstøtte fra SND. I denne pakken lå det også 10% til opplæring foretatt av utstyrsleverandør. Det hele ble definert som fysisk investering. Med en vekst på rundt 10% per år vil bedriften ha stort behov for årlig investering i fysisk anlegg på 0,5 til 1 million i årene som kommer. Man har opplevd at tilskuddsandelen har gått ned de siste årene. Dette oppfatter man som ikke riktig politikk ettersom man ligger i den ekstreme utkant med ekstra store avstandskostnader. Som et eksempel vurderes det nå om man skal flytte slakteriet til nabokommunen og bygdesentret på grunn av dårlig vedlikehold på vei og stadig hyppigere vinterstenging på grunn av reduserte brøytebudsjett i kommunen.

I tilknytning til den raske veksten, en biologisk krevende produksjon og stadig mer teknologi har bedriften behov for å knytte seg nærmere opp mot FoU-miljø for å få diskutert tilpasset teknologi og strategiske nysatsings tiltak. Til tross for høy kompetanse i bedriften (leder i ferd med å ta hovedfag i økonomi på deltid), føler en imidlertid at det er vanskelig å få til en dialog med forskningsmiljøene.

Det som gis av FoU-midler, har en sterkt sentraliserende effekt og akkumuleres i forskningsinstituttene som ofte har svakere forståelse for innovasjonsproblemene i næringen. Daglig leder kunne tenkt seg å bli kjøpt fri på 50% basis for å kunne arbeide med FoU-problemstillinger i samarbeid med de mest kompetente forskere i forskningsinstituttene.

Daglig leder oppfatter det som en trussel mot hans type bedrifter i utkantkommunene hvis en reduserer tilskuddene til investeringer. De er avgjørende for lokalisering til en utkantkommune der det er vanskelig å drive med dårlig utbygd infrastruktur "GSM-mobiltelefoner er for oss leketelefoner, de har ingen nytte her. Det tar flere år før vi kan regne med å få ta del i nye kommunikasjonstilbud".

Vi skulle også hatt flere personer med høyere utdanning i bedriften, spesielt på ingeniørsiden. Men skal vi både være konkurransedyktig i forhold til de store bedriftene i byene og finne tak på personer som vil tilbake etter endt utdanning må vi ha sterkere incentiver. Vi burde hatt tilgang til stipendmidler som vi kunne gi til personer fra regionen som ville ta høyere utdanning og som forpliktet seg til å arbeide i vår bedrift etterpå.

Kombinasjon av kapitalmarkedsimperfeksjon og utfordringer knyttet til kunnskaps-systemene er i særlig grad til stede når det gjelder satsing på nye oppdrettsarter som kveite, steinbit, skjell og torsk. Her mangler man det forskningsmiljø og den kunnskapsbase som laksenæringen har bygd opp gjennom tyve år. Satsing i en slik næring er preget av relativt stor risiko fordi en ikke har løst alle teknologiske problemer. Det er svært lang tid fra produksjonen starter til ferdig produkt kommer på markedet slik at en ikke vet hvordan kundene vil reagere på produktet om tre-fem år. For laksenæringen tok denne prosessen ti-femten år med mye prøving og feiling og mye tap, både av penger og gründerinnsats. Utfordringene for satsingen på nye oppdrettsarter vil være å korte ned på næringsutviklingsprosessen og redusere faren for tap.

For skjellnæringen har SND utarbeidet en egen rapport der en velger et nøkternt utgangspunkt i forhold til optimismen blant mange næringsaktører. En ønsker i denne rapporten å kombinere risikolån og investeringstilskudd i virkeområdene så langt som regelverket gir muligheter for på grunn av risiko under oppstartning. Men en ønsker at oppbyggingen skjer forsiktig slik at en satser konsentrert om et fåtall aktører i starten som kan satse betydelig i markedet. Betydningen av å bygge opp kunnskapsnettverket og FoU-innsatsen har også blitt erkjent når det gjelder nye arter. En har derfor i samarbeid med Norges forskningsråd, laget en

paraplyorganisasjon som koordinerer bruken av næringsrettet FoU når det gjelder nye arter. Vi ser her et eksempel på at SND ser betydningen av å satse på bredere basis for å bygge opp en næring. En vektlegger også SNDs pådriverrolle og bidrag med kunnskap og impulser til andre aktører med ansvar for næringsutvikling som forvaltningen og Norges forskningsråd.

Tradisjonell vareproduserende industri

Når det gjelder andre vareproduserende industrigrener som landbruksvareindustri, mekanisk industri, trevare, osv. vil behovene i stor grad være sammenfallende med det en finner for fiskeindustrien. De fleste regionale bedrifter blir i stadig større grad konkurranseutsatte og integrert i nasjonale og internasjonale markeds-systemer, selv næringer som tradisjonelt har hatt sterkt grensevern (Borch og Stræte 1999). De har derfor et stort behov for å orientere seg i forhold til produkt og markedsutviklingen internasjonalt og finne sin plass i dette systemet. Dette krever svært sterk satsing på markedsorientering, utvikling av produkter og markedsføring, noe som samtidig også krever tiltak når det gjelder mer avansert produksjonsutstyr og samarbeid mellom bedrifter. Det er derfor et sterkt behov for en kombinasjon av materielle og immaterielle investeringer i slike næringer.

Også her er faren for en undervurdering av kompetansebehov og kapasitet på ledelsesnivå i bedriftene til stede, slik at særlige tiltak på denne siden er viktig. Trainee- og stipendordninger for høyere utdannet arbeidskraft til bedrifter i distriktene er et mulig virkemiddel. Et viktig moment i denne sammenheng er at det skjer en tilpasning til skalagevinster gjennom hver nyinvestering, som i disse næringene ofte fører til behov for færre industrianlegg. I denne sammenheng vil en kritisk vurdering være om nyinvesteringer i maskiner skal skje i distriktene i forhold til de sentrale strøk. En kompensasjon for tradisjonelle kapitalmarkeds-imperfeksjoner i distriktene vil her kunne være avgjørende for om distriktene får beholde sin andel av arbeidsplassene i de vareproduserende sektorene. Jo mer kapitalintensiv næringen er jo viktigere vil det være å ha en balanse i virkemiddel-bruken knyttet til å støtte både materielle og immaterielle investeringer.

Reiseliv

Reiselivssiden er en næring der produktet er tjenesteintensivt, men der produksjonen krever store fysiske investeringer, blant annet i bygninger/fartøy og opplevelsestilbud. Næringen har stor betydning for mange distrikter og SND har spilt en viktig rolle i utviklingen av næringens produkter. I en egen strategiplan for reiselivet har en beskrevet næringens utfordringer og strategi for SNDs innsats for næringen (SND-rapport 1-1997). Næringen er sammensatt, fra små, familieeide

sesongbedrifter som campingplasser til store kjeder med omfattende aktivitet året rundt som hotell- og cruisesektoren.

Turistmarkedene betyr mye for næringen og mye er gjort for å bygge opp kapasitet på denne siden. Markedet har vært økende men har de siste årene vært preget av stagnasjon. Stor satsing også i våre naboland gjør at konkurranseintensiteten i markedet er svært høy. Næringen har også en høy gjeldsgrad. Et høyt kostnadsnivå gjør at en først og fremst må jobbe i et høyt betalende turistsegment og har et behov for å søke mer krevende markeder. Dette gjør at behovet for markedsføring er svært stort samt behovet for kvalitetssikring av de tilbud som eksisterer. Det dreier seg her om behov for stor satsing i immaterielle investeringer som opplæring i kundeservice og språk, ledelse og styring av reiselivsbedrifter, produktutvikling og kvalitetsstyring, foruten omfattende markedsførings- og promosjonskampanjer og relasjonsbygging i markedet. Utfordringene på denne siden krever i realiteten stor tilførsel av høyere utdannet arbeidskraft i næringen.

Forpliktende samarbeidstiltak blir sett på som en viktig del av arbeidet med utvikling av denne næringen. I "Næringsstrategier for Nord-Norge" vektlegges oppbygging av "reiselivslokomotiver" som kan gå foran i utviklingen av reiselivsnæringen i landsdelen. En vektlegger også betydningen av mer helhetlige konsepter som kan tilbys turistene i en region. Dette krever i større grad arbeid på systemnivå i retning av område-/stedsutvikling, der flere forskjellige aktører kobles sammen. En utfordring her vil være at det er få til å ta ansvaret for å føre de ulike interesser sammen og koordinere aktiviteten i de enkelte regioner. For SND vil dette innebære at en arbeider mer på systemnivå og mer langsiktige programmer som skaper grunnlag for nye konstellasjoner, i samarbeid med andre deler av virke-middelapparatet. I denne sammenheng blir det viktig at bedriftene i virkeområdene får ta aktivt del i slike satsinger.

Tjenesteyting

Denne sektoren har generelt sett et mye lavere behov for fysiske investeringer enn næringene beskrevet foran. Innenfor denne bransjen vil det være svært forskjellige nivåer for teknologi og kompetanse. Privat tjenesteyting vil i stor grad være preget av lav teknologinnsats med relativt små markedsimperfeksjoner som skal overvinnes. Det vil i stedet være et behov for etableringsincentiver for å få denne typer bedrifter til å etablere seg i utkantregioner, dvs. en form for etableringsstøtte for å sikre bredden i tjenestetilbudet. De kommunale næringsfond har i stor grad vært bygd opp for å ta seg av denne type støtte. Tatt i betraktning denne sektorens betydning for en regions attraktivitet som bo- og arbeidssted, kan det være grunn til å vurdere om ikke en større satsing på de tradisjonelle tjenesteytingssektorene vil

være opportunt i utkantområdene. I tillegg kommer at en orientering i retning av privatisering av offentlig institusjonell tjenesteyting, som den en nå opplever innenfor postetaten krever mer oppmerksomhet om næringsutvikling i denne sektoren.

Enda større utfordringer finner man når det gjelder forretningsmessig tjenesteyting og spesielt innenfor den såkalte kompetanseintensive tjenesteytingssektoren (KIFT). Det dreier seg her om tjenestebedrifter av typen økonomikonsulenter, ingeniørfirma, regnskapsbyråer reklamebyråer, advokatfirma, samt IKT-områdene med E-handelsbedrifter, programvarehus, etc. Dette er en kategori bedrifter som betyr svært mye for det industrielle miljø i en region og en bransje, og ikke minst som mellomledd mellom utdannings-/forskningsmiljø og bedriftene. Samtidig er det en bransje som er svært konsentrert til byområdene. I Oslo-regionen er snart en av fire sysselsatt innen gruppen forretningsmessige tjenester, og bransjen er raskt voksende (Johansen og Eikeland, 2000).

Den sterke konsentrasjonstendensen kan forklares med flere elementer i modellen presentert i dette kapitlet. For det første er den knyttet til markedsstørrelse, der markedet er stort i sentrale strøk med statsadministrasjon og øvrig offentlig forvaltning (hovedstadseffekten), samt store bedrifter og konsernhovedkvarterene. Fysisk nærhet eller tett dialog med kundene er viktig fordi tjenestene ofte tilpasses og skreddersys kundenes mer spesifikke behov. Dette krever tett samhandling og informasjonsutveksling mellom leverandør og kunde med godt utviklede tillitsrelasjoner. For det andre fordelen for næringen i sentra knyttet til tilgang på kvalifisert arbeidskraft, der markedsimperfeksjonen for personer med høyere utdanning (helst på hovedfags- og etter hvert også på doktorgradsnivå) er sterkt økende med avstand til universitetsbyene. For det tredje dreier det seg om tilgangen til industrielt miljø, der kontinuerlig videreutvikling av en taus, ”kontekstavhengig kunnskap” skjer gjennom deling av erfaringer og tett sosial interaksjon med kolleger (Nesheim, 2000). Det faglige tette nettverket har således mye å si for konkurranseevnen til denne type bedrifter. For det fjerde er infrastrukturelementet viktig. God tilgang til transporttjenester er avgjørende for interaksjon og produktutvikling. I bysentra kan en være sikker på å få det siste innen kommunikasjonssystemer knyttet til mobiltelefonsystemer, bredbånd (videotjenester) osv. som gjør interaktiv dialog både med kunder og kolleger enklere.

Alle disse konkurranseelementene har forsterket betydning når vi beveger oss til IKT-basert forretningsmessig tjenesteyting i programvarehus, E-handelsbedrifter, osv. Teknologinivået og intensiteten knyttet til kompetanseutvikling vil være enda høyere, slik at behovene på de områder som er beskrevet ovenfor vil forsterkes. I

tillegg kommer tilgangen på risikovillig, langsiktig og kompetent kapital gjennom finansieringsselskaper som kan fungere som aktive investorer i utvikling av bedrift og forretningskonsept. Bedriftene er ofte så spesialiserte at de må ha et internasjonalt marked fra første stund for å få igjen for utviklingskostnadene ("born globals"-bedrifter).

Vi ser her at man har svært store utfordringer hvis en gjennom virkemiddel-systemet skal stimulere både til internasjonal konkurranseevne (Fjellstad, m.fl., 2000) og til en økt desentralisering innenfor KIFT og IKT-bransjene. I en egen analyse av området Kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting (SND-rapport 3-1996) har SND gått gjennom næringen og skissert strategier for satsing. I rapporten innrømmer SND at de besitter en generelt lavere kunnskap om KIFT-segmentet, og at finansieringstilbudene har enkelte rammevilkår eller føringer som gjør dem mindre gunstige for tjenestebedrifter. En erkjenner at finansieringsbehovene er knyttet til ulike myke investeringer og FoU innad i bedriftene. En del av utfordringene er at mye av utviklingsarbeidet skjer som en del av den ordinære driften og over en relativt lang tidshorisont, der produktet samtidig har en kort livssyklus før det må fornyes. Denne type bedrifter må derfor følges opp relativt hyppig og i flere faser, noe som krever høyt tempo og høyt kunnskapsnivå ved distriktskontorene.

Som beskrevet foran vil utfordringene i distriktene være enda større. En må fokusere på å utvikle etterspørselen i markedene, bidra til at kunnskaps- og innovasjonssystemene fungerer regionalt og at den nødvendige infrastruktur er til stede, ikke minst på kommunikasjonssiden. Dette krever at SNDs pådrivende og samarbeidende rolle vektlegges mye sterkere.

4.9 REGIONALE FORSKJELLER

Forskjeller i utfordringene knyttet til regioner ligger først og fremst i en ensidig næringsstruktur med høy andel av "sunset"-næringer og få vekstbransjer, i tradisjonelle avstandskostnader og markedsimperfeksjon knyttet til innsatsfaktorer, og i sviktende markeder knyttet til tjenestesektoren. I tillegg vil det være ulik infrastrukturens satsing som slår sterkt ut for visse sektorer. Mye av forskjellene skyldes forskjeller i offentlige investeringer og forbruk mellom sentrumsregioner og distrikt. Satsingen i de største byene og særlig universitetsbyene skaper lokal etterspørsel på en rekke sektorer som reduserer markedsimperfeksjoner. De trekker til seg den høyeste kompetansen og en aktivitet i randsonen rundt undervisnings- og FoU-institusjonene som danner et inspirerende næringsmiljø og en konkurranse-

inspirert dynamikk. I tillegg til at en kan ta ut skalagevinster i produksjon, organisasjon og i utvikling av infrastruktur.

Når det gjelder næringsstruktur har primærnæringene 4,5 ganger så mange sysselsatte i utkantkommunene som landsgjennomsnittet og betydelig færre ansatte innenfor privat tjenesteyting (Foss og Selstad, 1997). Forskjellene mellom utkant og sentrum forsterkes av at utkantene tappes for ungdom. Dette skapes store demografiske ulikheter hva angår kjønns og alderssammensetning som skaper en negativ og vanskelig snubar trend der en kan snakke om forvitring i lokal-samfunnet. Verst stillet er de kommer de utkantene som ikke har en naturlig pendlingsavstand til et regionalt vekstsenter. Dette gjør at en blir mer sårbar ved bortfall av arbeidsplasser og en kommer fort under en minimumsgrense for varetilbud og tjenesteyting.

Utfordringene for virkemiddelapparatet og ikke minst for SND, vil være stor i det som kalles utkantkommuner. Omfanget av problemer er så stort at det kreves en koordinert innsats fra flere sektorer over lang tid. I tabell 4.2 søkes belyst hvor sammensatt utfordringene i noen regioner vil være. Det anskueliggjør også betydningen av å finne riktig regionnivå når det gjelder ulike typer satsing, og betydning av kommunikasjonstiltak som kan integrere regionene på en bedre måte.

Tabellen indikerer at det vil være variasjoner i behov for støtte i næringer og bedrifter alt etter regional beliggenhet. Sentralitet vil redusere behovet for virkemidler. For ressursbaserte næringer og foredlingsindustri vil ikke behovet for tilskudd til fysiske investeringer være så stort i sentrale strøk, da pantsikkerhet og alternativ omsetningsverdi vil være høy. Det kan være behov for en viss investeringsstøtte til maskininvesteringer for å bidra til høyere teknologinivå som kan gi reduserte enhetskostnader, bredere produktspekter og høynet kvalitetsnivå. For industrien vil støtte til immaterielle investeringer til nyskapning når det gjelder nye produkter og markeder stå sentralt, spesielt for satsing internasjonalt. Det vil her også være et potensial for satsing på bedriftsinterne FoU-midler for å øke innovasjonsgraden. For KIFT og IKT-bedrifter vil støtten kunne begrenses til bedriftsintern FoU og bedriftsutvikling der markedsmekanismen og tilgangen på investormidler vil være begrenset.

Tabell 4.2 Regionale forskjeller knyttet til behov for distriktsrettede virkemidler

		Ressursbaserte næringer	Industri	Kompetanse-basert tjenesteyting/IKT
Bykommuner/ regionsentra	Støtte bedrifts-nivå:	Materiell støtte: -mindre støtte til maskininv. Immateriell støtte: -opplæring	Immateriell støtte: -produkt-utvikling/FoU -opplæring	Immateriell støtte: -produkt-utvikling/FoU
	Støtte system-nivå:	Begrenset?	Immateriell støtte: Nettverks-bygging FoU-systemer	Immateriell støtte: Miljø/nettverks-bygging FoU-systemer
Distrikts kommuner med senter-funksjoner	Støtte bedrifts-nivå:	Materiell støtte: Mindre støtte til maskininv. Immateriell støtte: Opplæring	Materiell støtte: Mindre støtte til maskininv. Immateriell støtte: Opplæring	Immateriell støtte: -markedsutvikling -produktutvikling -kompetanse
	Støtte system-nivå:	Begrenset?	Immateriell støtte: - miljø/nettverks-bygging -aksess til sentrale kompetansemiljø	Immateriell støtte: -miljø/nettverks-bygging -aksess til sentrale kompetansemiljø
Utkant-kommune uten senter-funksjoner	Støtte bedrifts-nivå:	Materiell støtte: -Investeringer maskiner/bygn. Immateriell støtte: Opplæring	Materiell støtte: -investeringer i maskiner/bygn Immateriell støtte: Rekruttering -kompetanse -produktutvikling -markedsutvikling	Immateriell støtte: -nyetablering/utv. -rekruttering -markedsutvikling -produktutvikling -kompetanse
	Støtte system-nivå:	Materiell støtte: Kaier/veier Immateriell støtte: -aksess til regionale kompetansemiljø -privat og offentlig service	Materiell støtte: -veier -kommunikasjons-infrastruktur Immateriell støtte: -møteplasser -privat og offentlig service -kultur -aksess til regionale og sentrale kompetansemiljø	Materiell støtte: -kommunikasjons-infrastruktur Immateriell støtte: -akkvisisjon -nettverk/møteplass -aksess til sentrale kompetansemiljø -privat og offentlig service -kultur

Behovet for støtte på systemnivå vil være begrenset ettersom bykommunene vil ha godt utbygd offentlig servicetilbud, gode kommunikasjoner og et vel utbygd utdanningssystem på videregående og høyere nivå og for manges vedkommende også et forskningssystem, selv om desentraliseringsgraden her fortsatt er begrenset til regionsentra. Som et ledd i utviklingen av regionale innovasjonssystemer vil det være et behov for å etablere og styrke regionale FoU-institusjoners knutepunkt-funksjoner.

I distriktskommuner med senterfunksjoner vil behovet innenfor de ressursbaserte næringene ikke være så forskjellig fra de sentrale strøk. Kostnadene ved tilgangen til kompetanse vil være noe høyere, og det samme vil være tilfellet for kapitalkostnader til fysiske investeringer. Mer utfordring ligger innenfor videreforedlingsindustrien som har et større behov for aksess til høyere utdannet arbeidskraft og FoU-kompetanse i tilknytning til produkt og markedsutvikling, samt nettverks/miljøbygging mellom bedrifter i kommunen/regionen. Dette gjelder i særlig grad for KIFT/IKT bedrifter der etableringstakten knyttet til satsing i bygdebyene ser ut til å gå i positiv lei. Skal en få til en desentralisering av KIFT-segmentet vil sannsynligvis regionnivået med bygdebyen være riktig satsing.

De store utfordringene ligger i utkantkommuner uten senterfunksjoner. Her kreves i større grad totalpakker og et større sett av virkemidler også ovenfor de tradisjonelle ressursbaserte næringene. På bedriftsnivå kreves høy støtte til fysiske investeringer ettersom pantesikkerhet og alternativ omsetningsverdi vil være lav for alle typer investeringer. Det er behov for sterk oppgradering av kompetanse ettersom det gjennomsnittlige kompetansenivået er lavere og innlåsingseffektene er større. I mange tilfelle kreves omfattende støtte til rekruttering av høyere utdannet arbeidskraft ettersom denne både er vanskelig å få tak i og krever høyere lønnsincentiver. Når det gjelder nye næringer innenfor KIFT/IKT, kreves omfattende støtte til akkvisisjon og etablering for å få grundere til å slå seg ned i utkantkommuner.

I disse kommune vil det i særlig grad være behov for støtte langs et bredt sett av faktorer i næringsutviklingsmodellen. Avstanden til både videregående skole, høyere utdanningsinstitusjoner og øvrige kompetansemiljø gjør at omfattende virkemidler på kompetansesiden er nødvendig. Manglende markeder når det gjelder privat og offentlig tjenesteyting gjør at det vil være behov for oppgradering og lokal mobilisering på disse områdene også, hvor kulturdimensjonen for å utvikle den lokale identitet og miljøfølelse også kommer inn som et etableringselement ¹⁷.

¹⁷ For diskusjon og referanser på dette området, se Anvik, Elvehøy og Mariussen 1998. Tilgjengelighet av tjenester - en undersøkelse av utvalgte bygder i Nordland, Nord-Sverige og Finland. Nordlandsforskning, Bodø, NF-rapport nr 6/98.

Oppgradering av veinett og moderne kommunikasjonsinfrastruktur mangler eller kommer for seint til å bli et aktivt virkemiddel i utviklingen av de komparative fortrinn i regionen.

Fiskeindustri locomotivet i øyregionen

Øyregionen står veldig sterkt i fiskerisammheng. En mellomstor filetbedrift fungerer som "dynamo" og vokser svært fort med satsing både på hvitfisk og lakseoppdrett. Samarbeidet mellom bedriftene spesielt på råstoffsidene har også utviklet seg i positiv retning. Med satsing i mer krevende markeder der kvalitet settes i fokus, har det vært behov for betydelige investeringer i bygninger og mer avanserte maskiner for bearbejdede produkter. Samtidig har behovet for økning i kompetansen hos de ansatte vært svært viktig. Tilgangen på kvalifisert arbeidskraft er imidlertid et problem. Personer med høyere utdanning forventer et godt utviklet service og kulturtilbud. Å bosette seg i en liten bygd i en utkantkommune blir ikke oppfattet som spesielt attraktivt. En må tilby høyere lønninger og bedre materiell standard enn i by. Et alternativ har vært å etablere ledelses- og salgsfunksjonene i regionsentret to timers kjøring fra bedriften, men dette vil tappe kommunen for kjernekompetanse og viktige arbeidsplasser. Det er også behov for kompetansemidler til oppgradering av eksisterende arbeidsstokk i forbindelse med mer maskinelt utstyr og høyere foredlingsgrad, blant annet når det gjelder maskinvedlikehold, kvalitetsstyring, logistikk, IT og arbeidsledelse. Det er også behov for å oppruste veinettet etter hvert som det har blitt flere trailerlaste pr uke og stadig kortere leveringstid for foredlede ferskvarer til kontinentet. Det samme gjelder for havneanlegget etter hvert som en har behov for leveranser fra stadig større trålere, blant annet større russiske fiskefartøyer.

Kommunen har vært flink til å følge opp med tilrettelegging av industriområde og opprusting av kommunal vei. Det som svikter er de statlige midler til fylkes- og riksvei samt havneutbygging.

Uttynningskommunen i virkeområde B

Kommunen er en øykommune med knappe 2000 innbyggere. Kommunen har fergeforbindelse på 1 1/2 time til nærmeste bysenter. Kommunen var i etterkrigstiden en meget dynamisk fiskerikommune med fisker-bondekombinasjoner som viktigste næringsgrunnlag fram til 60-tallet. En rekke mindre kystfartøyer, ringnotsnurpere og trålere og flere fiskeindustribedrifter var lokalisert til kommunen. Konsentrasjon i landbruksnæringen på 60-tallet og nedgang i fiskeriene på 70-tallet gikk hardt utover næringsgrunnlaget i kommunen. Kun et ringnotfartøy er igjen i kommunen og et mindre antall kystfiskefartøyer. En rekefabrikk og et lakseslakteri er i dag hjørnesteiner på industrisiden. En tredje hjørnestein i kommunen, et tradisjonsrikt mekanisk verksted basert på båtrepasjoner med rundt 30 ansatte innstilte driften sommeren 2000. Videre drift er usikker. Den videregående skole i kommunen er blitt sterkt redusert og er truet av nedleggelse. Kommunen har et begrenset tilbud innen varehandel og privat tjenesteyting med en betydelig handelslekkasje til nærmeste by.

Kommunen er sterkt preget av uttynning og er en av Nord-Norges største fraflyttingskommune med 20 % reduksjon i befolkningen de siste ti årene. Det er sterke demografiske skjevheter med en overrepresentasjon av grupper over 70 år (140 % av landsgjennomsnittet) og en underrepresentasjon av grupper i vital alder (60 % av landsgjennomsnittet for gruppen under 30 år).

Kommunen har kjempet sterkt for bedre kommunikasjoner de siste årene og kommunen bli nå landfast gjennom bru og tunnelforbindelse. Denne forbindelsen vil gjøre det enklere for de bedrifter som er igjen på øyene, og vil øke pendlingsområdet. Utfordringen er imidlertid at de kommuner en blir koblet opp mot også er relativt næringssvake og at avstandene fortsatt er store.

I kommunen er det et sterkt behov for å satse på næringsutvikling på bred basis for å få flere arbeidsplasser, for nyetableringer innen servicesektoren og tiltak for å holde på ungdom eller bringe ungdommen tilbake til kommunen etter endt utdanning. Kommunens strategiske næringsplan er fra 1994. Kommunens bedrifter har blitt fulgt opp av SND. En ønsker seg imidlertid mer oppfølging både for å få informasjon og for å få utnyttet de muligheter som foreligger i en situasjon med et stadig svakere næringsgrunnlag.

Eksempelene ovenfor viser at for mange utkantkommuner vil være behov for å arbeide både på bedrift og systemnivå for å få til en positiv utvikling igjen. Dette gjelder spesielt for kommuner som ligger for langt unna bysentra slik at de ikke

inngår i et naturlig pendlingsomland for de vekstkraftige byområdene. For SND blir det viktig å vurdere hvor langt ens ansvar strekker seg i slike områder. Et dilemma er at forvitringen i disse utkantstrøkene er at en må bygge opp samfunnsinstitusjoner inklusiv næringsetatene i kommunen. Både pådriverrollen, opplæringsrollen, akkvisisjons- og koordineringsrollen i forhold til offentlig og privat samspill, venter på å bli ivarettatt, samtidig som det er nødvendig med bedriftsutvikling på flere plan.

4.10 FORSKJELLER UT FRA BEDRIFTENS LIVSLØP

Den siste grunnlaget for differensiering av virkemidlene som behandles i denne studien dreier seg om hvilke faser i bedriftenes livsløp det dreier seg om. En større veletablert bedrift krever en annen oppmerksomhet enn en nyetablert virksomhet i en ny næring. Her vil det til en viss grad være tilstede en arbeidsdeling mellom aktørene i virkemiddelapparatet og også mellom SNDs virkemiddeltilbud. Bedrifter i den aller første etableringsfasen blir fanget opp av etableringstilskuddet, og vil være mindre aktuell innenfor distriktsstøtteordningene. De helt små bedriftene (mikrobedrifter) vil imidlertid gå gjennom en vanskelig tid før de har fått rotfeste. I de første årene vil det hefte stor usikkerhet knyttet til overlevelse og de fleste nyetableringene vil gå konkurs etter fem år. Blant finansieringskildene og også SND vil en bli møtt med en skepsis knyttet til om bedriften har livets rett. Dette gjelder ikke minst i egne kommuner, der en vil være avhengig av støtte fra kommunale næringsfond som en slags førstelinjetjeneste.

Det vil derfor være stor fare for underfinansiering av denne bedriftsgruppen. Dette gjelder ikke minst i perioden før etablering, der motivasjonsstimulerende støtte vil være viktig (Kolvereid og Thune-Holm, 1999). Bedrifter kan derfor ha behov for en faseinndelt støtte i denne perioden. I visse områder vil det være slik at en ikke har spesielt mange grundere tilbake i regionen. En trenger derfor at flest mulig setter i gang og får prøvd ut sine ideer i de første vekstfasene. Dette gjør at en i større grad trenger en faglig oppfølging etter en viss tid, der SND går inn mer aktivt og undersøker hvordan bedriften utvikler seg og hva den trenger av videre finansielle tjenester.

Det kan også være slik at det i mange av mikrobedriftene av litt høyere alder vil ligge et potensiale for vekst som ikke er fullt utnyttet, og det kan være fruktbart med en dialog for å raffinere ideer. Dette taler både for en faseinndeling av støtten til de minste og en mer (pro)aktiv oppfølging og dialog om utviklingsmuligheter og behov.

Ekstra oppfølging kreves også hvis en ønsker å nå grupper med lav etablerings-tilbøyelighet, kvinnelige bedriftsetablerere, ungdomssatsinger og bedrifter innenfor nye næringer som IKT. Her vil det ikke bare være behov for rede pengestøtte, men nettverksbygging, kompetansesatsing og langsiktige motivasjonstiltak, der en også ser etablereren i et bredere næringsrelatert, husholdsrelatert og lokalsamfunnsrelatert kontekst (Pettersen, m.fl., 1999, Ljunggren, m.fl., 2000).

4.11 OPPSUMMERING

I dette kapitlet har vi fokusert på ulikheter i behov for virkemidler mellom næringer, regioner og type bedrifter. Vi har lagt vekt på at utviklingen av et effektivt virkemiddelsystem krever et bredt næringsystemutgangspunkt, der en også trekker inn faktorer som tradisjonelt har hørt hjemme på andre politikk- og virkemiddelområder enn det SND tilhører. Dette gjelder behovet for samordnede nærings- og regiontilpassede tiltak rettet mot næringsinnovasjonsmiljø, etterspørsel og konkurranseforhold og øvrig kontekst knyttet til både fysisk og immateriell infrastruktur i lokalsamfunnet. Når det gjelder SNDs tradisjonelle virkemidler, har vi vektlagt betydningen av å opprettholde en balanse mellom støtte til fysiske investeringer og kompetansesatsinger spesielt i de ressursbaserte og vareproduserende næringene. Innovasjon og nyskapning i disse næringene er nært knyttet opp mot fysiske investeringer i bedriften. Det er imidlertid viktig at det skjer en parallell kompetansesatsing spesielt ved større teknologiutviklingstiltak. Av bedriftsrettede virkemidler har vi vektlagt et enda større fokus på arbeid med bedriftsinterne prosesser på ledelses- og organisasjonsnivå i små- og mellomstore bedrifter på linje med en del av den nasjonale programsatsingen i SND. Fremtidens konkurranseevne vil i stadig større grad være avhengig av bedriftens evne til stadig strategisk reorientering og omorganisering.

Gjennom analyser av eksempelbedrifter har vi søkt å få frem at bedrifter i utkantområder har særlige utfordringer knyttet til markedsimperfeksjoner og avstandskostnader som krever kontinuerlig kompensasjon i tillegg til at de har de samme utfordringer som bedrifter i mer sentrale strøk når det gjelder imperfeksjoner knyttet til input av kapital og kompetanse. Dette betyr at de distriktsrettede virkemidlene må komme i tillegg til de landsdekkende virkemidlene i disse regionene og ikke slik det er i dag at de landsdekkende virkemidlene for det meste brukes utenfor virkeområdene. I utkantområdene vil det være større behov for å jobbe med akkvisisjonsarbeid og prosjektutviklende tiltak, ikke minst i forhold til nye næringer. Dette vil kreve ekstra ressurser og ikke minst en mer utadrettet aktivitet fra SND-apparatets side, i samarbeid med andre utviklingsaktører.

En viktig oppgave for SND vil ligge i å bidra til å utvikle de regionale kunnskapssystemer og samarbeid mellom bedrifter omkring kunnskapsutvikling og bedriftsintern FoU. Dette krever at SND samhandler med flere andre aktører og beveger seg ut over bedriftsnivået i det en kan kalle ”proaktivitet på næringssystemnivå”. Vi ser også behov for å vurdere en mer aktiv rolle knyttet til å sikre etterspørselen i regionale markeder og også en pådriverrolle knyttet til regional infrastruktur. Bedriftsfokuset må imidlertid være til stede hele tiden ettersom det er her SND besitter en særlig kompetanse i forhold til andre samfunnsaktører. Å bidra til at andre samfunnsorganer får ta del i denne kunnskapen er imidlertid viktig. Dette er spesielt tilfelle i distrikter som er preget av ekstrem uttynning og stor avstand til regionsentra. En pådriver- og kunnskapsformidlingsrolle vil her være nærliggende slik SND har prøvd ut i en del omstillingskommuner.

For ”nye” næringer som kunnskapsbasert forretningsmessig tjenesteyting og IKT blir det særlig viktig at SND arbeider på bred basis og bidrar til at hele næringssystemer utvikles. Her vil det være en utfordring knyttet til arbeidsdeling mellom virkemiddelaktører og hvilket regionnivå en skal satse på. For å få til en desentralisering av disse næringene i forhold til dagens konsentrasjon i de større byene kan bygdesentra/bygdebyer være riktig nivå for tiltak for denne type virksomheter.

For bedrifter i en tidlig utviklingsfase vil det være behov for særlig oppfølging fra virkemiddelapparatet. En har liten kunnskap om hvordan samspillet mellom de kommunale næringsfond og SND-systemet virker i ivaretagelsen av gründere. Det er her grunn til å arbeide mer systematisk med kunnskapsutvikling for å øke kunnskapen om bedriftsetablering både i fasene før etablering og utfordringer knyttet til mikrobedrifter i ulike næringer og regioner. Dette vil kreve at SND i enda større grad engasjerer seg i pre-etableringsfasene og sikrer den nødvendige innsikt i nye næringer som ønsker å etablere seg i distriktene, ikke minst innenfor tjenesteytende sektorer og ”den nye økonomien” der veksttakten er størst.

5. FORDELING AV VIRKEMIDLENE

Vi vil i dette kapitlet foreta en registergjennomgang av den registrerte tilsagnsgivingen for distriktsrettet bedriftsstøtte. Formålet med en slik gjennomgang vil blant annet være å undersøke hvordan tilsagnene fordeles geografisk og næringsmessig, samt å se hvilke prosjekter og bedrifter som mottar støtte. Denne kartleggingen er viktig for å se fordelingen i forhold til de nedsatte målsetningene, og for å undersøke hvorvidt det har forekommet vesentlige endringer i tilsagnsprofilen i løpet av analyseperioden. I den sammenheng er det av interesse å se hvordan *endringer* i regjeringens målsetninger for den bedriftsrettede distriktsstøtten kommer til uttrykk i statistikken. Datagrunnlaget for gjennomgangen er SNDs eget kunderegister, samt regnskapsopplysninger for tilsagnsbedriftene. Noe av den informasjonen vi har hentet ut av registrene kunne alternativt hentes fra SNDs årlige statistikkrapportering. Da vi likevel har valgt å ta jobben med å konstruere egne tabeller på grunnlag av rådata skyldes det i første rekke at vi har hatt behov for å studere andre dimensjoner og koplinger enn hva som fremkommer av statistikkrapportene.

5.1 DATAGRUNNLAG

Registeranalysen er basert på data fra SND-databasen. Databasen daterer tilbake til 1985 (den gang DU-databasen) og gir informasjon om SNDs engasjementer, om støttemottakernes regnskaper og om sysselsetting og finansiering i bedriftene. En viktig begrunnelse for databasen har hele tiden vært å stille tilgjengelig informasjon til rådighet for forsknings- og evalueringsformål.

Vi har foretatt en tidsavgrensning for registergjennomgangen til årene 1994 til og med 1999. Det gir oss en tidsserie på seks år til å undersøke utviklingen i tilsagnsgivingen. I løpet av denne perioden har det forekommet noen omlegginger i organiseringen av tildelinger. Statens Fiskarbank innlemmet i SND i 1997, og SND fikk da utvidet sitt ansvarsområde til også å omfatte finansieringen av fiskeflåten.

I 1994 ble virkemidlene på regionalt nivå forvaltet av fylkeskommunene. Fylkeskommunene hadde siden 1991 hatt økonomisk oppfølgingsansvar for tilsagn og lån og garantier (lokalt tapsansvar), samt et mål- og resultatstyringssystem som påvirket rammetildelingen. Fra 1996 har den regionale aktiviteten gradvis blitt overført til SNDs distriktskontorer etter hvert som de ble oppført. Ved utgangen av 1998 var det opprettet distriktskontor for alle fylker. Tapsansvaret ble overført

SND sentralt når aktiviteten ble overført fra fylkeskommunen til distriktskontoret, mens mål- og resultatstyringssystemet ble videreført.

De virkemidlene som inngår i registeranalysen nedenfor er avgrenset til den bedriftsrettede distriktsstøtten under Kommunal- og regionaldepartementets budsjettkapittel 2425 *SND og fylkeskommunene*. Vi har tatt med tilsagn til distriktsrettede risikolån, distriktsrettede garantier for årene denne ordningen eksisterte, samt den andelen av distriktsutviklingstilskuddet som ikke er overført til programsatsingen. Vi har skilt bruken av investeringstilskudd og bedriftsutvikling fra de øvrige distriktsutviklingstilskuddene og behandler de separat i analysen. Øvrige distriktsutviklingstilskudd, som rentestøtte m.m., inngår kun under samlebetegnelsen distriktsutviklingstilskudd.

5.2 BEGREPSAVKLARINGER OG INNLEDENDE MERKNADER

De fleste begreper som benyttes bør være kjent for lesere med kjennskap til virkemidlene og organiseringen av disse, men er kanskje ikke like selvforklarende for personer uten jevnlig kontakt med SND-systemet. Vi benytter i all hovedsak de definisjoner SND selv opererer med og behandler disse underveis. I den grad vi har behov for å benytte andre inndeler enn SNDs egne, er dette eksplisitt uttrykt i teksten.

De bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene består av risikolån og distriktsutviklingstilskudd. Før 1997 var det i tillegg anledning til å gi distriktsrettede garantier. De viktigste anvendelsene av distriktsutviklingstilskuddet er investeringer og bedriftsutvikling, og det bevilges langt større beløp til investeringsstøtte enn til bedriftsutvikling. Det er alminnelig at tilsagn om lån til fysiske investeringer følges opp av investeringstilskudd. Distriktsutviklingstilskuddet kan også benyttes til andre formål, som rentestøtte, og det gis anledning til å overføre deler av tilskuddet til programaktivitet. I tabellene nedenfor har vi hovedsak sett på investerings- og bedriftsutviklingstilskuddet, men har også tatt med samlede utlegg til distriktsutviklingstilskudd.

I underkapittel 5.4 ser vi på kjennetegn ved de prosjektene som mottar støtte. Det gis målsetninger og retningslinjer for hvilke prosjekter som skal prioriteres fra regjeringen, fra SND sentralt og fra fylkeskommunene. De fleste inndelinger av prosjekter etter formål, investeringsart og særskilte satsningsområder er nevnt i dette underkapitlet. Enkelte særskilte satsingsområder er likevel ikke eksplisitt behandlet. Dette gjelder prosjekter som kjennetegnes ved kvinne- og ungdomsatsing, internasjonalisering, informasjonsteknologi og miljøsatsing. Kvinne-

satsingen er godt dokumentert i Pettersen et.al. (1999), og vi har derfor valgt å kun vise satsingen i 1999.

Det er lagt inn oppsummeringer til hvert underkapittel, samt endelige oppsummeringer og konklusjoner i slutten av kapittel 5. Dette er gjort for å bedre oversikten i et ellers tabelltungt materiale. Dersom en kun trenger et overblikk over de sentrale funnene i registergjennomgangen, og har kjennskap til begrepsbruken, bør det være tilstrekkelig å lese oppsummeringene.

5.2.1 Forholdet mellom rammetildeling og tilsagnsgiving

Før vi går i gang med selve registeranalysen kan det være interessant å undersøke forholdet mellom størrelsen på de ressursrammene departementet årlig bevilger for hvert av virkemidlene og utnyttelsen av disse. Ved å undersøke forholdet mellom rammetildeling og rammeutnyttelse får vi svar på om de årlige bevegelser vi finner i tildelingene kan forklares ut fra endringer i departementets bevilgninger eller om vi må søke andre forklaringsfaktorer. Vi kan tenke oss flere årsaker til at de ressursrammene som bevilges ikke nødvendigvis utnyttes hvert år. For tilskuddenes del er det rimelig å anta at etterspørselen til en hver tid vil være stor nok til at rammene utnyttes. For risikolånene stiller det seg imidlertid noe annerledes. Den mest åpenbare forklaring på at ressursrammene for risikolån ikke utnyttes er at lånene faller for kostbare i sammenlikning med alternativ finansiering. Utlånsrenten i SND er mer rigid enn utlånsrenten på tilsvarende lån i det private kredittmarkedet. Det innebærer at SNDs utlånsrente vil oppfattes som høy i tider med fallene utlånsrente og lav i tider med stigende renter. Gitt at kostnadene knyttet til et lån er noenlunde like i SND og i det private kredittmarked kan vi likevel tenke oss ulikheter i preferanser som vil trekke kundene til eller fra SND. En mulighet er at bedriften velger å være kunde hos SND i håp om at lånetilsagnet styrker mulighetene for å også motta tilskudd, eller fordi bedriften regelmessig har behov for finansieringsbistand fra SND og derfor ønsker kontinuitet i kundeforholdet. Motsatt kan en tenke seg at ressurskrevende saksbehandling gjør at potensielle kunder velger bort SND til fordel for ordinære banker.

Vi har hentet tall for rammeutnyttelse fra SNDs årlige statistikkpublikasjoner og samlet de i tabell 5.1 nedenfor. Vi ser at rammene stort sett nyttes fullt ut for samtlige virkemidler. Bruken av distriktsrettede garantier ble trappet ned mot avviklingen i 1997, og fylkene var på grunn av totalansvarsmodellen lite villige til å ta risikoen knyttet til garantitilsagn. Vi ser at fylkenes rammer for risikolån heller ikke utnyttes fullt ut før i 1997 og forklaringen er trolig en kombinasjon av lokalt tapsansvarsmodellen og lavere utlånsrenter i private banker.

Tabell 5.1 Rammeutnyttelse for distriktsrettede virkemidler.

Rammeutnyttelse i prosent	1994	1995	1996	1997	1998
Risikolån	89	92	94	99	104
Landsdekkende	100	100	100	100	111
Distriktsrettet SND	96	100	100	100	100
Distriktsrettet fylkene	70	72	68	97	99
Garantier	64	76	81	100	100
Landsdekkende	63	94	100	100	100
Distriktsrettet SND	100	55	77		
Distriktsrettet – fylkene	50	68	73		
Distriktsutviklingstilskudd	100	100	99	100	99
SND – generelt	100	100	100	102	99
SND – programsatsing		100	100	89	
Fylkene	100	100	98	100	99

Utlånsrenten i SND lå lavere enn markedsrenten frem til andre kvartal i 1993, men i 1993 falt markedsrentene betydelig. Rentejusteringer i SND var fortsatt politisk bestemt og det medførte en tidsforskyvelse i nedsettelse av SNDs rentesats. I 1994 lå derfor SND-renten om lag to prosent over kredittmarkedsrenten. Fra 1997 av har SND hatt større anledning til å foreta nødvendige rentejusteringer og renten kan dessuten differensieres i forhold til risiko (Bjørnsen 1997). Ultimo juni 2000 lå utlånsrenten (ekskl. nullstilte lån) i bankene på 7,83 prosent¹⁸, mens utlånsrenten for risikolån i SND var på 9,4 prosent i september 2000.

5.3 REGIONER OG NÆRINGER

5.3.1 Geografisk fordeling av tilsagn

Den bedriftsrettede distriktsstøtten kan kun nyttes innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Regjeringens forslag til avgrensning av virkeområdet vedtas av Stortinget, men er siden 1994 også underlagt begrensninger som følge av EØS-avtalen. EØS-avtalen har foreløpig hatt større innvirkning for tillatt støttenivå i de ulike sonene, enn for virkeområdets geografiske utstrekning.

Det har forekommet to omlegginger av virkeområdet i den tidsperioden vi betrakter. Den første og største omleggingen kom 1. januar 1994. Neste omlegging tro i kraft fra og med 1. mai 1998. Siden har det vært en ny omlegging per 1. januar 2000, men denne siste omleggingen virker ikke inn på vår analyse.

¹⁸ Kilde: Norges Banks hjemmeside, <http://www.norges-bank.no>. Teksttabell 1 under rentestatistikk.

Virkeområdet er inndelt i fire soner, A, B, C og D. I tillegg befinner 132 av landets 435 kommuner seg helt utenfor virkeområdet (i 1998). Det er kun innenfor de tre høyeste sonene det gis anledning til å gi bedriftsrettet distriktsstøtte, og tillatt tilskuddsandel reduseres fra sone A til sone C. I sone D er det kun anledning til å gi indirekte, tilretteleggende støtte, samt tilskudd til kommunale næringsfond. I sone D kan det følgelig kun gis støtte rettet mot å bedre forholdene for den næringsmessige utvikling, ikke direkte støtte til bedriftene.

For perioden 1. januar 1994 til 1. mai 1998 var de maksimale støttesatsene for investeringstilskudd satt til 40 prosent i sone A, 35 prosent i sone B og 25 prosent i sone C. Fra 1. mai 1998 ble støttesatsene redusert til 30 prosent i sone A (SMB-bedrifter kan få påslag på inntil 15 prosent av brutto tilskuddsekvivalent), 25 prosent i sone B (med inntil 5 prosent påslag for SMB-bedrifter) og 15 prosent i sone C (med inntil 10 prosent påslag til SMB-bedrifter).

Omleggingen fra 1994 til 1998 innebar at totalt 17 kommuner fikk høyere distriktpolitisk status. Fem kommuner (Åmli, Utsira, Agdenes, Bjugn og Mosvik) ble overflyttet fra sone C til B, ni kommuner (Aremark, Marker, Rømskog, Eidskog, Midtre Gauldal, Selbu, Steinkjer, Verdal og Inderøy) ble overført fra D til C, en kommune (Kongsvinger) som tidligere var utenfor virkeområdet, fikk status sone C, mens to kommuner (Kragerø og Froland) ble innlemmet i D-sonen. Bare tre kommuner fikk lavere distriktpolitisk prioritet. Evje og Hornnes ble flyttet fra sone C til sone D, mens Forsand og Bokn ble tatt ut av virkeområdet (fra sone D). Sone A, som omfatter Finnmark og de fire nordligste kommunene i Troms, ble ikke geografisk berørt av omleggingen.

En alternativ måte å foreta en geografisk inndeling av kommunene tar utgangspunkt i hvor sentralt kommunene er lokalisert beregnet ut ifra gitte kriterier. Det vil blant annet være av interesse å undersøke hvordan tilsagnsgivingen fordeles etter sentralitet innenfor hvert av fylkene og innenfor virkemiddelssonene. Ved å betrakte tilsagnsgivingen i et tidsperspektiv vil en sentralitetsinndeling også kunne gi nyttig informasjon om hvordan beslutningsmyndighetene tilpasser seg regjeringens retningslinjer for den distriktpolitiske satsingen. Vi har valgt å benytte Statistisk sentralbyrås standard for sentralitetsklassifisering. Denne standarden gir en syvdeling av landets kommuner etter kriterier om tettstedsstørrelse, avstand fra disse tettsteder og avstand fra landets største byer. Sentralitetskodene er beskrevet i boks 5.1 nedenfor.

Ved å benytte en sentralitetsinndeling av tilsagnsgivingen kan vi lettere avdekke sentrum – periferifordelingen av den distriktsrettede bedriftsstøtten. Vi kan dermed få undersøkt hvorvidt distriktsstøtten faktisk når ut i periferikommunene og ikke

bare tildeles de mer sentrale delene av virkeområdet. I denne sammenheng er det viktig å ta med i betraktningen at den geografiske fordelingen av de distriktsrettede midlene ikke utelukkende avhenger av departementets retningslinjer og beslutningsmyndighetenes prioriteringer. Fordelingen vil også være nært knyttet til den prosjektportefølje SND til enhver tid står overfor. Dersom tilgangen på støtteverdige prosjekter er lav i periferien, vil også tilsagnstildelingene være lave.

Boks 5.1 SSBs standard for sentralitetsinndeling

0B:	Landets minst sentrale kommuner. Kommunene ligger utenfor 45 minutters reisetid til tettsted med minst 5000 innbyggere. I tillegg ligger de utenfor to og en halv times reisetid fra en av de fem største byene.
0A:	Kommuner som tilfredsstiller det første utkantskriteriet, men ikke det andre. Dvs. kommuner som ligger mer enn 45 minutters reisetid fra tettsted med minst 5 000 innbyggere, men mindre enn to og en halv times reisetid fra en av landets fem største byer.
1B:	Tettsteder med mellom 5 000 og 10 000 innbyggere, og kommuner med mindre enn 45 minutters reisetid til slike. I tillegg ligger disse kommunene mer enn to og en halv times reisetid fra de fem største byene.
1A:	Kommuner som tilfredsstiller det første kriteriet for sentralitet 1B, men som ligger innenfor to og en halv times reisetid fra en av landets fem største byer.
2B:	Byer med mer enn 10 000 innbyggere, og kommuner med reiseavstand innen 60 minutter fra slike. I tillegg ligger kommunene mer enn to og en halv times reisetid fra de fem største byene.
2A:	Kommuner som tilfredsstiller det første kriteriet for sentralitet 2B, men som ligger innefor to og en halv times reisetid fra en av landets fem største byer.
3A:	Landets fem største byer med omlandskommuner innenfor 75 minutters reisetid (til Oslo 90 min.) med offentlige kommunikasjonsmidler.

En tredje geografisk dimensjon for fordeling av tilsagnsgivingen vil være en oppsplitting på fylker. Hovedtyngden av de distriktsrettede midlene forvaltes i dag av distriktskontorene. Det har vært ulik praksis for organisering av desentralisert bevilgningsmyndighet i løpet av den perioden vi ser på. De første årene av perioden var denne myndighet tillagt fylkeskommunene, men etter hvert som SND

oppførte distriktskontorer ble tilsagnsmyndighet overført til disse. Nå finnes det i alt 17 distriktskontorer som dekker alle fylker (Oslo og Akershus dekkes av et kontor og tilsvarende for Agderfylkene). Overføringen av beslutningsmyndighet fra fylkeskommune til distriktskontor var i vesentlig grad gjennomført per 1. januar 1998. Omleggingen innebar at fylkeskommunene mistet sin direkte innvirkning på tilsagnsgivingen, men beholdt muligheten til å legge føringer for bruken av alle virkemidler distriktskontorene forvalter. I tillegg vil fylkeskommunale myndigheter normalt være representert i styret for sitt distriktskontor.

En fylkesinndeling av tilsagnsgivingen vil være til hjelp for å avdekke ulikheter i prioriteringer mellom fylkene. Fylkenes ulike næringsmessige utfordringer og ulike prioritet innen virkeområdet begrenser likevel hvilke slutninger vi kan trekke på grunnlag av en fylkesinndeling. Ved en fylkesfordelt gjennomgang av tilsagnsgivingen er det følgelig viktig å ha oversikt over hvor stor andel av de ulike fylkene som inngår i virkeområdet og forskjeller i distriktpolitisk prioritet.

For å bedre kunne nyttiggjøre registerdataenes informasjon om geografisk fordeling av tilsagnene, er det viktig å ha bakgrunnskunnskap om hvordan enkelte demografiske størrelser er fordelt. I tabell 5.2 kan vi se hvordan landets kommuner og befolkning er representert i de ulike sonene av virkeområdet og innen sentralitetssonene. Vi har også valgt å inkludere hver sones andel av landets samlede areal i tabellen.

Vi ser av tabellen at virkeområde A utelukkende består av mindre sentrale kommuner. Virkeområde A utgjøres av Finnmark i tillegg til de fire nordligste kommunene i Troms. Disse 23 kommunene utgjør drøyt 5 prosent av kommunene i landet, mer enn 17 prosent av landets areal, men kun 2 prosent av samlet befolkning.

Virkeområde B og C omfatter en større andel av landets kommuner og befolkning. Samlet ser vi at hele 60 prosent av landets kommuner og mer enn 80 prosent av landets areal befinner seg innefor de tre virkemiddelssonene som er berettiget til distriktsrettet bedriftsstøtte. Dette områder har likevel ikke mer enn en fjerdedel av landets samlede befolkning. Derimot er hele 70 prosent av befolkningen lokalisert i de mest sentrale deler av landet som er helt utenfor virkeområdet. Befolkningstettheten er svært lav innenfor sone A (mindre enn 2 innbyggere per km²) og stiger med lavere distriktpolitisk prioritet. Utenfor virkeområdet ligger gjennomsnittlig befolkningstetthet nær 90 innbyggere per km², mot ca. 14 på landsbasis.

Tabell 5.2 Antall kommuner og samlet befolkning (1000 innb.) fordelt etter virkeområde og sentralitet i år 1998.

Sentralitet	Virkeområde	A	B	C	D	Utenfor	Totalt
0B	Antall kommuner	20	86	58	4		168
	Befolkning	54	225	189	30		498
	Areal (km2)	47 483	79 205	45 243	1 821		173 752
0A	Antall kommuner		15	13	6	1	35
	Befolkning		64	36	33	3	136
	Areal (km2)		15 612	7 808	1 053	55	24 527
1B	Antall kommuner	3	13	7	2		25
	Befolkning	32	79	39	19		169
	Areal (km2)	5 783	11 616	5 054	1 311		23 765
1A	Antall kommuner		4	10	5	2	21
	Befolkning		11	97	28	29	166
	Areal (km2)		2 695	9 133	2 453	531	14 812
2B	Antall kommuner		8	10	10	9	37
	Befolkning		80	95	68	108	352
	Areal (km2)		9 613	5 395	2 602	1 680	19 290
2A	Antall kommuner			9	4	32	45
	Befolkning			42	15	711	768
	Areal (km2)			5 126	1 668	11 028	17 822
3A	Antall kommuner		1	5	10	88	104
	Befolkning		2	76	52	2 225	2 355
	Areal (km2)		1 004	6 298	4 057	22 171	33 530
Totalt	Antall kommuner	23	127	112	41	132	435
	Befolkning	86	464	575	244	3 076	4 444
	Areal (km2)	53 266	119 744	84 058	14 964	35 466	307 498

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Panda statistikk¹⁹

Det er svært få kommuner innenfor sentralitetssone 1 og disse utgjør heller ikke noe betydelig andel av landets samlede befolkning eller areal. Kommuner med sentralitetskode 0, spesielt 0B, utgjør derimot en betydelig andel av antall kommuner og samlet areal, men faktisk også en vesentlig del av landets befolkning. Totalt utgjør 0-kommunene snaut halvparten av landets kommuner, over 60 prosent av arealet og nesten 15 prosent av befolkningen. Mindre enn en fjerdedel av landets kommuner er klassifiserte som svært sentrale (3A), men mer

¹⁹ Panda statistikk er statistikkdatabasen til det regionale plan- og analyseverktøyet Panda. Denne statistikken hentes inn fra, og tilrettelegges av Statistisk sentralbyrå. Data for registrert befolkning er hentet direkte fra det sentrale personregister (Folkeregisteret).

enn halvparten av landets befolkning bor i disse 104 kommunene. Av de totalt 2,4 millioner innbyggerne i 3A-kommunene bor nær halvparten i eller i pendlings-avstand fra hovedstadsområdet.

Tabellen over vitner om at størstedelen av landet utenom de største byene og tettstedene er svært tynt og spredt befolket. Mange utkantregioner er også svært sårbare for bevegelser i bosettingen. De minst sentrale delene av landet har opplevd betydelig utflytting i løpet av 1960-tallet, så vel som på 1980- og 1990-tallet. Det er i første rekke unge voksgenerasjoner som flytter ut, og denne trenden har etter hvert fått uheldige konsekvenser for aldersstrukturen i mange utkantkommuner. Et uunngåelig resultat av at de unge flytter ut, er at stedene mister videre eksistensgrunnlag etter hvert som de eldre generasjoner dør ut. Trusselen om avfolking er reell i flere distriktskommuner.

Vi skal nå gå over til å se litt nærmere på hvordan tilsagnsgivingen fordeles geografisk. Tabell 5.3 viser hvordan antall tilsagn var fordelt over virkeområdet i 1998. Vi har tatt med fordelingen av landsdekkende risikolån i tillegg til den distriktsrettede støtten. Årsaken til det er av vi har ønsket å illustrere i hvilken grad den landsdekkende støtten når alle deler av landet. Sum distriktstilskudd omfatter, som nevnt i avsnitt 5.1, alle typer distriktsutviklingstilskudd, ikke bare investerings- og bedriftsutviklingstilskuddene.

Vi ser av tabellen at så godt som alle landsdekkende risikolåntilsagn havner utenfor de tre sonene hvor det er anledning til å gi bedriftsrettet distriktsstøtte. For øvrig ser vi at det gis langt færre landsdekkende risikolån enn distriktsrettede. Det er flere forklaringer til knyttet til denne observasjonen. For det første var ressursrammene for distriktsrettede risikolån større enn for landsdekkende risikolån i 1998. Dessuten har det vært tradisjon for flere og mindre låntilsagn for den distriktsrettede støtten, delvis begrunnet i høyere risiko og delvis basert i et ønske om å spre bruken av virkemidlene på flere mottakere.

Tabell 5.3 Antall tilsagn fordelt på virkeområdet 1998

Virkemiddel/Sone	A	B	C	D	Utenfor	Ufordelt	Totalt
Risikolån, distriktsrettet	34	145	120	1	1	0	301
<i>Andel</i>	<i>11</i>	<i>48</i>	<i>40</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>100</i>
Risikolån, landsdekkende	0	0	3	33	150	0	186
<i>Andel</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>18</i>	<i>81</i>	<i>0</i>	<i>100</i>
Investeringsstilskudd	87	410	308	0	0	0	805
<i>Andel</i>	<i>11</i>	<i>51</i>	<i>38</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>100</i>
Bedriftsutviklingsstilskudd	73	273	264	0	38	4	652
<i>Andel</i>	<i>11</i>	<i>42</i>	<i>41</i>	<i>0</i>	<i>6</i>	<i>1</i>	<i>100</i>
Sum distriktsutv.tilskudd	163	721	627	0	58	10	1579
<i>Andel</i>	<i>10</i>	<i>46</i>	<i>40</i>	<i>0</i>	<i>4</i>	<i>1</i>	<i>100</i>
Distriktsrettet							
Bedriftsstøtte totalt	197	866	747	1	59	10	1880
<i>Andel</i>	<i>11</i>	<i>46</i>	<i>40</i>	<i>0</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>100</i>

De fleste distriktsrettede tilsagn havner i sone B og C og fordelingen mellom sonene er relativt stabil mellom de ulike distriktpolitiske virkemidlene. Drøyt en tiendedel av støtten havner i sone A, mot snaut 50 prosent i sone B. Årsaken til at vi finner distriktsrettet støtte også utenfor de tre sonene som er berettiget til slik støtte, henger sammen med ulik adresse for foretakets hovedkontor og den støttemottakende produksjonsbedrift. Ser vi tabell 5.3 i sammenheng med tabell 5.2 finner vi at støtteandelen likevel er høyest i sone A. Vi ser at antall tilsagn per kommune og per innbygger stiger med virkeområdets distriktpolitiske prioritet.

Tabell 5.4 viser utviklingen i antall tilsagn fra 1994 til 1999, samt andel av tilsagnene som havner i de minst sentrale kommunene. Vi ser at antall tilsagn totalt er redusert med 31 prosent fra 1994 til 1999 og at denne nedgangen var noenlunde jevnt fordelt over årene til og med 1998. I 1999 tiltok tilsagnsgivingen og vi ser at både antall risikolån og antall bedriftsutviklingsstilskudd økte betydelig fra 1998 til 1999, mens antall investeringsstilskudd fortsatte å gå ned. Samlet finner vi at antall tilskudd er sterkere redusert enn antall lånetilsagn. Ordningen med distriktsrettede garantier gikk inn i 1997, og vi ser fra tabellen at garantier var et lite benyttet virkemiddel de siste årene ordningen eksisterte.

Tabell 5.4 Utvikling i antall tilsagn og andel i 0A-, 0B-kommuner

Virkemiddel	1994	1995	1996	1997	1998	1999	%-endr. 1994-99
Risikolån	491	396	306	374	301	382	-22
<i>Hvorav andel i 0A og 0B</i>	<i>59</i>	<i>66</i>	<i>66</i>	<i>67</i>	<i>71</i>	<i>67</i>	<i>13</i>
Garantier	73	72	68	0	0	0	
<i>Hvorav andel i 0A og 0B</i>	<i>67,1</i>	<i>72,2</i>	<i>75,0</i>				
Investeringsstilskudd	1227	1180	1166	959	805	787	-36
<i>Hvorav andel i 0A og 0B</i>	<i>61</i>	<i>66</i>	<i>68</i>	<i>69</i>	<i>71</i>	<i>68</i>	<i>12</i>
<i>Bedriftsutviklingstilskudd</i>	<i>1302</i>	<i>1063</i>	<i>1111</i>	<i>761</i>	<i>652</i>	<i>827</i>	<i>-36</i>
<i>Hvorav andel i 0A og 0B</i>	<i>48,5</i>	<i>49,4</i>	<i>53,2</i>	<i>53,4</i>	<i>55,1</i>	<i>48,5</i>	<i>0</i>
Sum distriktstilskudd	2571	2312	2416	1854	1579	1786	-31
<i>Hvorav andel i 0A og 0B</i>	<i>53,9</i>	<i>57,5</i>	<i>59,2</i>	<i>60,1</i>	<i>61,9</i>	<i>56,5</i>	<i>5</i>
Totalt	3135	2780	2790	2228	1880	2168	-31
<i>Hvorav andel i 0A og 0B</i>	<i>55,1</i>	<i>59,1</i>	<i>60,4</i>	<i>61,3</i>	<i>63,5</i>	<i>58,3</i>	<i>6</i>

Andelen tilsagn som går til de mest perifere kommunene innen virkeområdet var økende til og med 1998. Vi ser at en særlig høy andel av risikolånene og investeringstilskuddene bevilges til bedrifter i disse kommunene. For bedriftsutviklingstilskuddenes del er andelen betydelig lavere. Den høye, og stigende andelen av risikolån og investeringstilskudd i 0-kommunene kan skyldes at behovet for støtte til fysiske investeringer er høyere i disse kommunene enn i de mer sentrale delene av virkeområdet. Dette behovet kan være begrunnet ut fra både næringsstrukturelle og sosiogeografiske forhold. Innen mange næringer er kompetanseheving og annen bedriftsutvikling nært knyttet til oppgradering av fysisk produksjonsutstyr. Et eksempel er fiskeindustrien hvor teknologien er sterkt integrert i det fysiske produksjonsutstyret på båtene, og hvor innovasjonen i næringen finner sted hos utstyrsprodusentene i større grad enn blant utøverne av næringen. For at slike bedriftene skal kunne bedre sin konkurranseevne i nasjonale og internasjonale markeder kan det derfor være vel så viktig å investere i oppgradering av utstyret som å satse på mer myke investeringer. En annen årsak til at støtte til fysiske investeringer er høyere i periferikommunene kan være knyttet til imperfeksjoner i kredittmarkedet, og at bedriftene i mindre grad enn i sentrale strøk har tilgang til alternativ finansiering.

I tabell 5.5 ser vi hvordan støttebeløpene har utviklet seg for hvert av virkemidlene i løpet av de fem årene fra 1994 til 1999. Mest iøynefallende er den sterke og årlige nedgangen i samlet støttebeløp som kommer til uttrykk fra 1994 til 1998. Vi ser at både lån og tilskudd nesten halveres i løpet av disse fire årene. Spesielt sterk nedgang finner vi for bedriftsutviklingstilskuddet som reduseres til drøyt en

tredjedel i 1998. Totalt for perioden blir likevel inntrykket noe bedre på grunn av sterk vekst i tilsagnsgivingen fra 1998 til 1999.

Tabell 5.5 Samlet tilsagnsbeløp i mill. 1998-kroner og beløpsandel i minst sentrale kommuner.

Virkemiddel	1994	1995	1996	1997	1998	1999	%- endr. 1994-99
Risikolån	564	511	425	487	308	477	-16
<i>Hvorav andel i 0A og 0B</i>	<i>39</i>	<i>41</i>	<i>63</i>	<i>63</i>	<i>78</i>	<i>58</i>	<i>46</i>
Garantier	115	55	53	0	0	0	-100
<i>Hvorav andel i 0A og 0B</i>	<i>44</i>	<i>77</i>	<i>82</i>				<i>-100</i>
Investeringsstilskudd	791	693	622	548	482	492	-38
<i>Hvorav andel i 0A og 0B</i>	<i>51</i>	<i>60</i>	<i>68</i>	<i>64</i>	<i>77</i>	<i>62</i>	<i>22</i>
Bedriftsutviklingsstilskudd	366	240	216	140	130	196	-47
<i>Hvorav andel i 0A og 0B</i>	<i>39</i>	<i>44</i>	<i>49</i>	<i>48</i>	<i>55</i>	<i>43</i>	<i>10</i>
Sum distriktstilskudd	1 200	970	896	725	657	743	-38
<i>Hvorav andel i 0A og 0B</i>	<i>46</i>	<i>55</i>	<i>60</i>	<i>58</i>	<i>69</i>	<i>54</i>	<i>17</i>
Totalt	1 880	1 536	1 374	1 212	965	1 220	-35
<i>Hvorav andel i 0A og 0B</i>	<i>44</i>	<i>51</i>	<i>62</i>	<i>60</i>	<i>72</i>	<i>55</i>	<i>26</i>

For å se nærmere hvordan virkemidlene fordeler seg i forhold til sentralitet, har vi beregnet den beløpsmessige andelen av de ulike tilsagnstypene som havner i kommuner med sentralitet null. Fra tabell 5.2 vet vi at disse kommunene utgjør om lag halvparten av både antall kommuner og av samlet befolkning innenfor den delen av virkeområdet hvor bedriftsrettet distriktsstøtte kan nyttes.

For både tilskudd og lån har en i perioden 1994-1998 hatt en markert økning i andelen av midlene som når de minst sentrale kommunene med sentralitet 0. Andelsøkningen har vært sterkest for lån, som gradvis har nådd like høy periferiandel som investeringstilskuddene. Denne innhenting kan muligens forklares ut fra at tilskuddsutbetalingene ble noe sterkere redusert enn låne-tilsagnene, slik at flere av periferibedriftene dermed ble nødt til å ta opp mer lån enn tidligere. Bedriftsutviklingsstilskuddene står for en lavere andel av støtten i periferikommunene enn lån og investeringstilskudd i hele perioden og har dessuten vist en mindre positiv utvikling.

Fra 1998 til 1999 økte samlet støttebeløp med om lag en fjerdedel. Selv om alle støttetyper viste oppgang fra 1998 til 1999 ser vi av tabellen at det i første rekke var lånetilsagnene som økte. Samtidig gikk periferiandelen ned for alle de tre

tilsagnsformene. Dette virker noe overraskende, siden det fra 1998 ble etablert en egen utkantsatsing som gjennom de regionale utviklingsprogrammene var ment å også omfatte bruken av den bedriftsrettede støtten. Nå er det langt flere 0-kommuner enn utkantskommuner i satsingsprogrammene, så tallene her svarer ikke direkte på om utkantsatsingen fikk gjennomslag. Like fullt virker det som om det ikke er samsvar mellom de politiske holdninger og den markerte endringen i periferitrenden som tabellen viser. Det virker mer sannsynlig at en her har en ikke-tilsiktet effekt av andre profilendringer. Det er mest nærliggende å anta at den sterke satsingen på kompetanse og innovasjon kan være en forklarende årsak. Vi kommer tilbake til både utkantsatsingen og formålsprioriteringer senere i kapitlet.

Samlet tilsagnsbeløp har vist en noe sterkere nedgang enn samlet antall tilsagn, noe som kan tyde på at størrelsen på tilsagnene er redusert. Vi ser at dette særlig gjelder for bedriftsutviklingstilskuddene hvor nedgangen målt i kroner er nær 50 prosent, men kun 36 prosent målt i antall. For lånetilsagnenes del er imidlertid situasjonen motsatt. Antall tilsagn om distriktsrettede risikolån er redusert med 22 prosent fra 1994 til 1999, mens samlet utlånsbeløp er redusert med 16 prosent. Ved å sammenlikne tabell 5.4 og tabell 5.5 finner vi også at en høyere andel av antall tilsagn enn av samlet tilsagnsbeløp når periferikommunene for alle virkemidlene. Det innebærer at gjennomsnittlig tilsagnsbeløp er lavere i periferien enn i virkeområdet for øvrig. Vi ser at forskjellene utjevnes noe frem mot 1998, men at periferikommunene kommer dårligere ut igjen i 1999.

Fordelingen etter sentralitet er vist mer fullstendig for året 1998. Tabell 5.6 gir oversikt over hvordan virkemidlene fordeles over de syv sentralitetssonene. Vi har tatt med fordelingen for landsdekkende risikolån og garantier for å sammenlikne hvordan disse virkemidlene fordeles i forhold til de distriktsrettede. Det er fra Kommunal- og regionaldepartementets side lagt føringer for bruken av de landsdekkende virkemidlene og det kreves at bruken underlegges distriktpolitiske hensyn (KRD 1999a; 1999c). Ordningen med distriktsrettede garantier gikk inn i 1997 og inngår derfor ikke i tabellen nedenfor.

Ikke overraskende har de landsdekkende risikolån en mer sentral fordeling enn de distriktsrettede virkemidlene. Sammenlikner vi med tabell 5.3 ser vi at de landsdekkende risikolånene likevel beløpsmessig fordeles noe bedre ut over alle sentralitetssoner enn hva de antallsmessig gjorde utover virkemiddelssonene. Ellers ser en tydelig at bedriftsutviklingstilskuddene har en mindre periferiorientert profil enn både investeringstilskudd og distriktsrettede lån.

Tabell 5.6 Tilsagnsbeløp i 1998 fordelt etter sentralitet. Mill. 1998-kroner.

Virkemiddel	0A	0B	1A	1B	2A	2B	3A	Ufor- delt	Totalt
Risikolån, distr.rettet	30	210	112	25	2	21	8	0	308
<i>Andel</i>	<i>10</i>	<i>68</i>	<i>4</i>	<i>8</i>	<i>1</i>	<i>7</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>100</i>
Risikolån, landsd.	8	11	3	0	72	22	111	0	227
<i>Andel</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>32</i>	<i>10</i>	<i>49</i>	<i>0</i>	<i>100</i>
Garantier, landsd.	0	0	0	0	0	2	1	0	2
<i>Andel</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>71</i>	<i>30</i>	<i>0</i>	<i>100</i>
Investeringsstilskudd	532	320	16	47	7	26	12	0	482
<i>Andel</i>	<i>11</i>	<i>66</i>	<i>3</i>	<i>10</i>	<i>1</i>	<i>6</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>100</i>
Bedriftsutvikl.tilskudd	12	59	9	15	4	19	11	0	130
<i>Andel</i>	<i>10</i>	<i>46</i>	<i>7</i>	<i>11</i>	<i>3</i>	<i>15</i>	<i>9</i>	<i>0</i>	<i>100</i>
Sum distriktstilskudd	67	385	26	65	12	49	52	2	657
<i>Andel</i>	<i>10</i>	<i>59</i>	<i>4</i>	<i>10</i>	<i>2</i>	<i>8</i>	<i>8</i>	<i>0</i>	<i>100</i>
Distriktsrettet Bedriftsstøtte totalt	97	595	37	90	14	70	60	2	965
<i>Andel</i>	<i>10</i>	<i>62</i>	<i>4</i>	<i>9</i>	<i>2</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>0</i>	<i>100</i>

Bedriftsutviklingstilskuddene har gjennomgående hatt en lavere periferiprofil enn investeringsstilskuddet. Dette funnet bidrar til å styrke vår antagelse om at det periferien i første rekke trenger er støtte til fysiske investeringer. Det trenger ikke å bety at utkantkommunene ikke har behov for, eller vil sette pris på støtte til myke investeringer.

Årsakene til den geografiske fordelingen av investerings- og bedriftsutviklingsstilskuddene er trolig mer sammensatt og en må søke etter flere forklaringsvariable enn dårlig fungerende kredittmarkeder i periferien. En kan tenke seg at flere av SNDs prioriterte, myke investeringsformål er mer aktuelle i områder med et visst befolknings- og næringslivsgrunnlag. Til eksempel vil det være mindre muligheter til å bygge opp lokale og regionale nettverk i de mer spredtbygde delene av landet. Regionale forskjeller i næringsstrukturen vil og kunne spille inn for etterspørselen etter myke investeringer.

I tabell 5.7 tar vi for oss den tredje av de geografiske inndelingene vi nevnte innledningsvis og viser utviklingen i samlet tilsagnsbeløp for alle bedriftsrettede distriktspolitiske virkemidler for hvert av fylkene. Vi har kun tatt med årgangene 1994, 1997 og 1999 og ser på summen av risikolån, garantier og distriktsutviklingstilskudd i hvert fylke.

Tabell 5.7 Samlede bedriftsrettede tilsagn fordelt på fylker. Millioner 1998-kroner og total prosentvis endring fra 1994 til 1999.

Fylke	1994	1997	1999	%-endring 1994-99
Østfold	0	1	5	2244
Akershus	0	1	0	-100
Oslo	42	16	0	-100
Hedmark	149	50	51	-66
Oppland	99	53	42	-58
Buskerud	53	21	13	-75
Vestfold	0	1	0	-100
Telemark	95	54	36	-62
Aust-Agder	34	5	7	-79
Vest-Agder	10	7	3	-71
Rogaland	31	9	8	-75
Hordaland	86	55	27	-69
Sogn og Fjordane	201	95	176	-12
Møre og Romsdal	192	95	84	-56
Sør-Trøndelag	72	51	59	-17
Nord-Trøndelag	78	58	79	0
Nordland	460	299	253	-45
Troms	159	171	197	24
Finnmark	116	172	129	11
Ufordelt	0	0	51	21347
Totalt	1880	1212	1220	-35

Det er betydelige fylkesvise forskjeller i hvor sterk nedgangen i den bedriftsrettede støtten har vært. Ser vi bort fra de fire fylkene Østfold²⁰, Oslo, Akershus og Vestfold, som ikke inngår i virkeområdet, finner vi den sterkeste nedgangen i Buskerud, Rogaland og i Agderfylkene hvor støtten er redusert til om lag en fjerdedel. Vi ser at samtlige fylker sør og øst for Sogn og Fjordane har opplevd mer enn en halvering av samlet SND-støtte i løpet av perioden.

Det er utelukkende landets to nordligste fylker som har opplevd vekst i samlet distriktsstøtte i løpet av perioden. Veksten har vært særlig sterk i Troms med hele 24 prosent, mens den bedriftsrettede distriktsstøtten totalt er redusert med 35 prosent for fylkene samlet.

²⁰ Tre kommuner i Østfold ble innlemmet i virkeområdet fra 1. mai 1998.

Vi ser av tabellen at Nordland er det fylket som mottar den største andelen av støtten gjennom hele perioden, til tross for sterk nedgang i støttevolum. Denne andelen er da også avtakende fra ca. en fjerdedel av samlet støtte i 1994 til 21 prosent i 1999. Den positive utviklingen i Troms og Finnmark har på den annen siden vært såpass sterk at Nord-Norges samlede andel av bedriftsstøtten har økt fra 39 prosent til 47 prosent i samme periode. Nord-Trøndelag mottar også en høyere andel av støtten i 1999 enn i 1994, mens resten av landet får redusert sin andel av rammen. Det har med andre ord funnet sted en omfordeling av bedriftsstøtten fra sør til nord.

I tabell 5.8 viser vi hvor stor andel av samlet støtte som når de minst sentrale kommunene i hvert fylke. Til høyre i tabellen kan vi også lese hvordan gjennomsnittlig støtte per bedrift endres fra 1998 til 1999 for virkeområdet samlet og for 0-kommunene separat. Vi har sett bort fra fylker som ikke inngår i virkeområdet.

Samlet finner vi at støtten til periferien reduseres fra 74 prosent i 1998 til 55 prosent i 1999. Selv om støttevolumet totalt sett gikk opp fra 1998 til 1999 forekom det ingen oppgang i periferikommunene. Hele støttetilveksten på 255 millioner kroner i 1999 ble kanalisert til sentrale deler av virkeområdet, mens det var fortsatt nedgang i støtten til periferien.

Med unntak av for Østfold, Hedmark og Agderfylkene gikk mer enn halvparten av tilsagnene til prosjekter i 0-kommunene. I de aller fleste kommuner ble også støtteandelen til periferien til dels sterkt redusert i 1999. For å kunne avgjøre om det i et fylke gis en høy andel støtte til periferien, er vi nødt til å ta hensyn til hvor stor andel 0-kommunene utgjør av virkeområdet i fylket. Når vi tar hensyn til denne faktoren finner vi at periferiandelen i 1998 var høyest i Telemark, Møre og Romsdal og Trøndelag. I tillegg finner vi at støtten til periferien var minst like høy som i de mer sentrale kommunene i Østfold, Oppland og Finnmark. I 1999 var situasjonen imidlertid en helt annen. Da var det kun i Oppland og Buskerud at støtteandelen var like høy i periferien som ellers. Nedgangen var spesielt sterk i Hedmark, Møre og Romsdal, Trøndelag, Nordland og Finnmark.

Ser vi på endringen fra 1998 til 1999 i gjennomsnittlig støtte per bedrift, finner vi at det har vært en diametralt motsatt utvikling i periferien og de mer sentrale deler av virkeområdet. Når vi betrakter hele virkeområdet under ett, ser vi at gjennomsnittlig støtte har økt med tolv prosent. Siden gjennomsnittlig støtte er redusert med åtte prosent i periferikommunene, og siden mer enn halvparten av støtten tildeles periferikommunene, må det bety at veksten i gjennomsnittlig støtte i de sentrale områdene langt overstiger tolv prosent.

Tabell 5.8 Fylkesvis inndeling av støtteandel til minst sentrale kommuner og endring i gjennomsnittlig støtte per innbygger.

Fylke	Støtteandel i minst sentrale kommuner (0A+0B)		Endring i gj.sn. støttebeløp per bedrift fra 1998 til 1999	Endring i gj.sn. støttebeløp per bedrift fra 1998 til 1999 i minst sentrale kommuner
	1998	1999		
Østfold	33	2	264	-22
Hedmark	50	32	15	-20
Oppland	78	77	21	19
Buskerud	82	90	-4	10
Telemark	83	47	-30	-36
Aust-Agder	41	63	-21	11
Vest-Agder	44	86	-46	-33
Rogaland	83	92	32	34
Hordaland	57	55	4	-1
Sogn og Fjordane	77	76	21	12
Møre og Romsdal	89	56	-35	-50
Sør-Trøndelag	87	68	12	-3
Nord-Trøndelag	79	62	56	49
Nordland	60	41	16	-18
Troms	72	57	48	36
Finnmark	87	64	-20	-38
Totalt	74	55	12	-8

Ser vi bort fra Østfold, finner vi at veksten i støtten per bedrift er høyest i Nord-Trøndelag og Troms. I disse fylkene ser vi at det også har vært vekst i støttebeløpene i periferikommunene. Til tross for at Finnmark var et av de fylkene som hadde størst vekst i tilsagnsrammene i 1999, har støtten per bedrift gått ned i dette fylket. Det må dermed ha vært gitt støtte til langt flere bedrifter i 1999 enn hva som var tilfelle året før. Vi finner tegn til motsatt utvikling i Rogaland, der samlet støtte ble redusert med 75 prosent samtidig som støttebeløp per bedrift økte med en tredjedel. I Møre og Romsdal ble støtten per bedrift halvert i periferikommunene og betydelig redusert også utenfor 0-kommunene.

5.3.2 Beslutningsnivå

Det aller meste av den distriktsrettede bedriftsstøtten skal tildeles på regionalt nivå av SNDs distriktskontorer. Innledningsvis nevnte vi at det har vært noe ulik praksis for regional tildeling i løpet av den perioden vi ser på. Flere modeller for desentralisering av beslutnings- og ansvarsmyndighet har vært utprøvd siden Distriktenes utbyggingsfond²¹ ble opprettet i 1961. I 1991 ble det innført en modell med *lokalt totalansvar* som innebar at fylkeskommunene fikk økonomisk oppfølgingsansvar for de lån- og garantier de gav. Modellen ble innført for å redusere tapsprosenten på distriktsrettede risikolån og garantier, men førte til at risikovilligheten i tilsagnsgivingen ble altfor lav, slik at mye av hensikten med SNDs bankvirksomhet forsvant²². En tid etter opprettelsen av SND ble det arbeidet frem en ny modell, *Nord-Trøndelagsmodellen*, som gikk ut på å overføre både bevilgnings- og økonomisk ansvar til et regionalt distriktskontor av SND. Det første distriktskontoret til SND ble deretter opprettet i Steinkjer i Nord-Trøndelag 1. mai 1996. Denne modellen ble retningsgivende for SNDs desentraliserte virksomhet og i løpet av 1998 var det etablert distriktskontorer som dekket hele landet. For perioden 1994 til 1999 er det derfor ulike modeller for desentralisert myndighet, og det er ikke nødvendigvis lik praksis i alle fylker de siste årene av perioden.

Regjeringen tildeler separate rammer til fylkeskommunene og til SND sentralt ved tildelingsbrev ved inngangen til hvert år. Tildelingsbrevene gir dessuten retningslinjer for regjeringens prioriteringer og nye satsningsområder for de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene. Fylkeskommunene mottar 85 prosent av sine rammer for risikolån og distriktsutviklingstilskudd ved begynnelsen av året. De resterende 15 prosentene tildeles i juni etter plassering i mål- og resultatstyringssystemet²³. SND sentralt mottar hele sin ramme ved begynnelsen av året. Den sentrale rammen har gradvis blitt redusert i forhold til den regionale rammen, og SND sentralt tildeler i hovedsak midler til større, særlig kapitalkrevende prosjekter. Hvorvidt en søknad skal behandles sentralt eller regionalt varierer noe fra sak til sak og mellom fylkene. Hovedregelen er imidlertid at tilsagn innenfor en vis størrelsesorden behandles regionalt, mens store saker tas sentralt.

²¹ Distriktenes utbyggingsfond (DU) organiserte bruken av de distriktpolitiske virkemidlene fra 1961 til 1993 da Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) ble opprettet som en sammenslutning av DU, Industrifondet, Småbedriftsfondet og den Norske Industribank A/S. Siden har flere statlige banker og fond blitt innlemmet i SND.

²² Lokalt totalansvarsmodellen er evaluert av Bjørnsen et.al. (1997).

²³ I 1999 ble 100 prosent av de regionale rammene tildelt ved inngangen til året som følge av nytt resultatrapporteringsystem.

Vi har foretatt et skille mellom sentralt og regionalt gitte tilsagn for å undersøke om det er systematiske forskjeller i tilsagnsgivingen mellom de to nivåene. Tilsagnsgivingen fordelt på virkemiddel er vist for alle år i tabell 5.9 nedenfor.

Tabell 5.9 Regionalt og sentralt gitte tilsagn. Mill. 1998-kroner.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	%-endring
Fylkesramme:							
Risikolån	281	220	141	193	156	353	26
Garantier	62	42	27	0	0	0	-100
Investeringsstilskudd	422	378	356	260	223	316	-25
Bedriftsutviklingsstilskudd	248	185	178	116	104	169	-32
Sum distriktstilskudd	693	569	542	377	334	509	-26
<i>Sum regionalt fordelt</i>	<i>1035</i>	<i>831</i>	<i>710</i>	<i>569</i>	<i>489</i>	<i>862</i>	<i>-17</i>
Sentral ramme:							
Risikolån	284	291	284	294	153	124	-56
Garantier	54	13	25	0	0	0	
Investeringsstilskudd	369	316	266	288	259	177	-52
Bedriftsutviklingsstilskudd	118	55	38	24	26	26	-78
Sum distriktstilskudd	507	401	354	349	323	225	-56
<i>Sum sentralt fordelt</i>	<i>845</i>	<i>705</i>	<i>663</i>	<i>643</i>	<i>475</i>	<i>349</i>	<i>-59</i>
Ufordelt	0	0	0	0	0	9	
Distriktsstøtte totalt	1880	1536	1374	1212	965	1220	-35

Andelen av distriktsstøtten som forvaltes av SNDs distriktskontorer (og av fylkeskommunene) økte til over 70 prosent av total ramme i 1999 fra drøyt halvparten de foregående årene. Vi ser av tabell 5.9 at samlet distriktsstøtte målt i faste kroner avtar årlig frem til og med 1998. Den sentrale rammen reduseres ytterligere i 1999 (total nedgang på nær 60 prosent), mens fylkesgitte tilsagn får et betydelig oppsving i 1999. Til tross for at fylkesrammene øker med hele 80 prosent fra 1998 til 1999, er reduksjonen i den samlede distriktsstøtten hele 35 prosent for perioden over ett.

Noe av nedgangen kan forklares ut fra bortfallet av distriktsrettede garantier. Fra og med 1997 har det bare vært bevilget landsdekkende rammer for garantier. Reelt sett har dette betydd at det i svært liten grad gis garantitilsagn innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Garantitilsagnene utgjør imidlertid kun en mindre andel av den samlede distriktsstøtten.

Av tabellen over ser vi at det er den *myke investeringsstøtten*, bedriftsutviklings-tilskuddene, som har blitt kraftigst redusert. Bedriftsutviklingstilskudd gitt fra sentralt hold har vist en særlig sterk nedgang i løpet av perioden. Den sterke nedgangen skyldes i noen grad at det ble gitt uvanlig mye støtte til bedriftsutvikling i 1994, men tilskuddet er halvert også siden 1995. Tilsagn til bedriftsutvikling gjelder vanligvis så små prosjekter at de faller inn under distriktskontorenes fullmakter, og derfor er ikke det lave nivået på sentralt gitte tilsagn særlig oppsiktsvekkende. Selv om fylkesgitte bedriftsutviklingstilskudd øker betraktelig i 1999, er den samlede nedgang i løpet av perioden på hele 32 prosent i fylkene. For de fylkesgitte tilsagnene reduseres andelen av støtten som går til bedriftsutviklings-tilskudd fra nær en fjerdedel i 1994 til en femtedel i 1999. Denne andelen gikk også ned fra 1998 til 1999 til tross for at kompetanseheving og andre bedriftsutviklings-tiltak ble tildelt eksplisitt prioritet fra 1999.

Veksten i 1999 kommer i første rekke som følge av økte utlån selv om det også er vekst i tilskuddsutbetalingene. Risikolånene utgjorde 41 prosent av alle fylkesgitte tilsagn i 1999, mot bare 27 prosent i 1994. Fra SNDs årlige statistikkpublikasjon finner vi at ressursrammene for lån så vel som tilskudd, utnyttes nær fullt ut både for de regionale rammene og for den sentrale rammen. Den variasjonen vi finner i våre tabeller gjenspeiler derfor variasjoner i Kommunal- og regionaldepartementets bevilgninger for støttevolumet totalt sett. Siden det gis anledning til å overføre midler mellom den sentrale og de regionale rammene, er ikke nødvendigvis fordelingen av fylkesgitte og sentralt gitte tilsagn utelukkende et resultat av rammeoverføringene fra departementet.

5.3.3 Næringsmessig fordeling av tilsagnene

Foreløpig har vi kun sett hvordan virkemiddeltilsagnene fordeles geografisk over tid. Vi skal i dette avsnittet trekke inn en ny dimensjon og se hvordan tilsagnene fordeles på ulike næringer. Gjennom mål- og resultatstyringssystemet for den bedriftsrettede distriktsstøtten har enkelte næringer opp gjennom årene vært tillagt spesiell prioritet. Slik prioritet er vanligvis gitt til forretningsmessig tjenesteyting og konkurranseutsatte næringer. Det er til dels betydelige regionale forskjeller i næringsfordelingen i de ulike delene av virkeområdet og disse forskjellene vil avspeiles i tilsagnsgivingen. Sånn sett er det nødvendig å se de geografiske og næringsmessige dimensjonene i sammenheng. Det er dessuten ikke ønskelig å gi støtte til nye prosjekter som er i direkte konkurranse med eksisterende virksomhet i regionen. Hvilke formål og næringer som støttes er med andre ord nært knyttet til det næringslivet som allerede finnes i regionen.

Tabell 5.10 Antall tilsagn fordelt etter næring.

Næringsgruppe	1994	1995	1996	1997	1998	1999	%-endr. 1994-99
Primærn. Ekskl. oppdrett	27	26	33	85	107	118	337
Fiskeoppdrett	126	154	130	100	90	117	-7
Bergverk og utvinning	55	50	59	45	31	37	-33
Industri	1645	1415	1428	1099	858	948	-42
Kraft- og vannforsyning	1	7	1	5	5	9	800
Bygg- og anleggsvirk.	91	89	118	92	69	48	-47
Varehandel	115	109	99	71	66	59	-49
Hotell og restaurant	351	299	222	199	146	145	-59
Transport og komm.	117	112	110	108	90	75	-36
Eiendomsd. Og forr.m.tj.y.	352	276	320	226	259	373	6
Annet	254	242	262	188	159	232	-9
Ukjent	1	1	7	10	0	7	600
Totalt	3135	2780	2790	2228	1880	2168	-31

I tabell 5.10 har vi vist utviklingen i antall tilsagn til hovedgrupper av næringer. Vi har skilt fiskeoppdrettsnæringen ut fra øvrige primærnæringer siden denne næringen tradisjonelt har vært en viktig kundesgruppe for SND. Industrinæringene behandles samlet, mens de tjenesteytende næringer er inndelt i fire hovedgrupper. Hotell og restaurantnæringen i distriktene har et stort behov for risikokapital og har i mange tilfeller ikke tilgang til andre finansieringskilder enn SND. Næringen hadde dessuten prioritet i MRS-systemet før 1996. Under samleposten *andre næringer* har vi samlet finansiell tjenesteyting inklusive forsikringer og pensjonsfond, offentlig administrasjon, undervisning, helse- og sosialtjenester, renovasjon, interesseorganisasjoner, fritidsvirksomhet og kulturell tjenesteyting, lønnet arbeid i private husholdninger og internasjonale organer og organisasjoner.

Samlet ser vi at antall tilsagn er redusert med 31 prosent fra 1994 til 1999. Det er i første rekke tilbakegangen i tilsagn til industrinæringer som ligger til grunn for denne reduksjonen, siden om lag halvparten av alle tilsagn går til industrinæringer. Vi ser imidlertid at det også har funnet sted en betydelig nedgang i antall tilsagn til bygg- og anleggsnæringen, varehandelen, hotell- og restaurantnæringen og til transport og kommunikasjon. Alle disse næringsgruppene mottar en mindre andel av samlet støtte i 1999 enn i 1994. Sterkest nedgang finner vi for hotell- og restaurantnæringen som i 1994 mottok 351 tilsagn (11 prosent av alle tilsagn), men kun 145 (7 prosent av alle tilsagn) i 1999. Industrinæringene har mottatt en gradvis

mindre andel av tilsagnene gjennom hele perioden fra 52 prosent i 1994 til 44 prosent i 1999.

Det er i første rekke forretningsmessig tjenesteyting som har fått en styrket andel av støtten. Denne næringsgruppen mottok 17 prosent av tilsagnene i 1999 mot 11 prosent i 1994. Dette er en vekst på mer enn 50 prosent som trolig kan forklares delvis ut fra den generelle veksten innen denne næringsgruppen og delvis ut fra SNDs økende satsing på kompetanse.

Vi ser også at det finner sted en betydelig og vedvarende vekst i antall tilsagn til primærnæringene fra 1997. Denne veksten har bakgrunn i at Statens Fiskarbank ble integrert i SND fra januar 1997 og at SND da fikk ansvar for fiskebåtfinansieringen. Det er avdekket store behov for investeringer til fornyelse av fiskeflåten siden gjennomsnittsalderen på norske båter er høy og næringen har behov for å styrke sin internasjonale konkurranseevne. SND har derfor ønsket prioritere fiskerinæringen etter overtagelsen av ansvaret for finansieringen. Mens fiskerierne prioriteres ser vi at det har funnet sted en svak nedgang i støtten til oppdrettsnæringen. Oppdrettsnæringen mottar likevel en økende andel av alle tilsagn.

I tabell 5.11 har vi fordelt samlet bedriftsrettet distriktsstøtte i de ulike virkemiddelssonene etter næring for det siste året i perioden. Innen hver av virkemiddelssonene har vi skilt mellom periferikommuner og mer sentrale kommuner. Støtte tildelt bedrifter med foretaksadresse utenfor virkeområdet, samt ufordelt støtte er utelatt fra tabellen og utgjør om lag fem prosent av samlet støtte i 1999. Kolonnen helt til høyre i tabellen viser hver næringsgruppes andel av samlet støtte.

Industrien står som mottaker av mer enn halvparten av samlet bedriftsrettet distriktsstøtte i 1999. Siden industriens andel av antall tilsagn var 44 prosent i 1999 betyr det at næringsgruppen mottar høyere støttebeløp enn øvrige næringer. Høy støtteandel for industrien henger sammen med at disse næringene i større grad enn andre søker støtte til fysiske investeringer. Støtte til industrien er utgjør en høyere andel av samlet støtte i de sentrale kommunene, noe som skyldes at primærnæringene er best representert i 0-kommunene. Mer enn halvparten av midlene som tildeles industrinæringer går likevel til bedrifter i 0-kommunene. Ved å gå bak tallene i tabellen finner vi at næringsmiddelindustrien er viktig i hele virkeområdet, og særlig omfattende i virkeområde A. I virkeområde C går mesteparten av støtten til den hjemmekonkurrerende industrien.

Tabell 5.11 Tilsagnsbeløp i 1999 fordelt på næring, virkeområdet og sentralitet. Millioner 1998-kroner.

Virkemiddelsone Sentralitet	A		B		C		Totalt Andel
	0A+0B	Øvrige	0A+0B	Øvrige	0A+0B	Øvrige	
Primær ekskl. oppdrett	25	2	58	11	12	20	11
Fiskeoppdrett	25	7	19	2	10	2	6
Bergverk og utvinning	6	1	5	26	7	1	4
Industri	52	31	157	103	122	143	51
Kraft- og vannf.	0	0	0	2	0	1	0
Bygg- og anleggsvirk.	1	0	3	4	3	2	1
Varehandel	2	0	8	6	3	3	2
Hotell og restaurant	6	2	24	4	30	5	6
Transport og komm.	2	1	2	6	2	6	2
Eiendomsd. og f.m.tj.y.	7	2	20	26	40	34	12
Annet	2	1	13	5	9	15	6
Ukjent	2	0	1	0	0	1	0
Totalt	129	47	310	196	237	232	100

Primærnæringer utgjør en viktig gruppe i hele virkeområdet, og støtteandelen er tiltakende med økt distriktpolitisk prioritet. I sone A går 15 prosent av støtten til primærnæringene, mens andelen er nede i sju prosent i sone C. Naturlig nok ser vi at støtten til primærnæringene er sterkest representert i periferien. I sone A går hele 93 prosent av støtten til 0-kommunene. Tilsvarende fordeling finner vi for oppdrettsnæringen. Oppdrettsnæringen alene utgjør hele seks prosent av støtten i 1999 og er en viktig målgruppe for den bedriftsrettede distriktsstøtten. Vi ser at fiskeoppdrett er en sentral næring i sone A, og mottar mer støtte enn øvrige primærnæringer.

Tabellen viser at de tradisjonelle næringene er viktige i Nord-Norge. Vi ser at hele 85 prosent av tilsagnene går til primærnæringer, oppdrett, industri og bergverk i sone A. Forretningsmessig tjenesteyting, som har vist kraftig vekst i løpet av perioden, mottar på den annen side mindre enn fem prosent av tilsagnene. Til sammenlikning er denne andelen tre ganger høyere i sone C. Tilsvarende finner vi at primær- og sekundærnæringenes betydning er lavere i sone C.

I tabell 5.12 ser vi hvilke virkemidler som bevilges til de ulike næringsgruppene. Vi har ikke tatt med tall for alle distriktsutviklingstilskudd i tabellen. Tallene i totalkolonnen til høyre ligger derfor noe høyere enn summen av lån, investeringstilskudd og bedriftsutviklingstilskudd.

Ikke uventet finner vi at industrien i all hovedsak mottar tilsagn om risikolån og investeringstilskudd, eller støtte til fysiske investeringer. Det ser også ut som om at det er størst etterspørsel etter støtte til fysiske investeringer fra bedrifter innen primærnæringer og bergverk. Hele 96 prosent av støtten som går til primærnæringer eksklusive oppdrett utgjøres av lån og i hovedsak investeringstilskudd.

Tabell 5.12 Næringsfordelte tilsagn i 1999. Millioner 1998-kroner.

Næringsgruppe	Risikolån	Invest. tilskudd	Bedriftsutvikl. Tilskudd	Totalt
Primær ekskl. oppdrett	27	96	5	129
Fiskeoppdrett	40	20	8	69
Bergverk og utvinning	26	15	5	46
Industri	282	239	86	624
Kraft- og vannforsyning	0	2	0	3
Bygg- og anleggsvirk.	2	7	3	14
Varehandel	9	6	7	23
Hotell og restaurant	21	47	4	72
Transport og komm.	9	5	9	24
Eiendomsd. og f.m.tj.y.	51	34	36	143
Annet	7	19	32	68
Ukjent	2	2	0	4
Totalt	477	492	196	1220

Tilsvarende finner vi at hotell- og restaurantnæringen nesten utelukkende mottar støtte til fysiske investeringer. Kun fem prosent av støtten til denne næringen gis som bedriftsutviklingstilskudd. Den lave andelen har trolig sammenheng med mindre etterspørsel etter kompetanseheving og andre utviklende tiltak fra denne næringen.

Bedriftsutviklingstilskudd gis i størst grad til tjenesteytende næringer. Med unntak av hotell- og restaurantnæringen ligger bedriftsutviklingstilskuddet på minimum en fjerdedel av samlet støtte for de tjenesteytende næringene. Spesielt høy er andelen for forretningsmessig tjenesteyting, hvilket ikke kan sies å være særlig overraskende. Vi vet også at både forretningsmessig tjenesteyting og kompetanseheving har spesiell prioritert i støttetildelingen.

Den næringsmessige fordelingen på virkemidler må kunne sies å være både forventet og naturlig. Det er mindre behov for fysiske investeringer innen de tjenesteytende næringene, mens behovet for å oppgradere kompetansen til

arbeidsstokken er av stor betydning for konkurranseevnen. Innen primær- og sekundærnæringene er effektiviserende og kompetansehevende tiltak ofte nært knyttet til oppgradering av fysisk produksjonsutstyr.

5.3.4 Utkantsatsing

I Stortingsmelding nr. 31 (1996-97) varslet regjeringen at den ønsket å utvikle en egen politikk for utkantkommuner med sterk nedgang i folketallet. Det var særlig de indre strøk av Østlandet og Agderfylkene, noen øyer og indre dal- og fjordstrøk på Vestlandet og i Sør-Trøndelag, samt store deler av Nordland og Nord-Trøndelag hvor befolkningsnedgangen har vært vedvarende sterk og hvor regjeringen derfor ønsket å sette inn ekstra innsats. Kommuner som har vært utsatt for sterk nedgang i folketallet over lengre tid møter en del spesielle utfordringer som følge av denne tappingen av menneskelige ressurser. Service- og tjenestetilbudet reduseres normalt med nedgangen i befolkningen og det blir tyngre å holde livskraften i lokalsamfunnet oppe. Spesielt problematisk er det at det er ungdommen som flytter ut, mens de eldre generasjoner blir værende isolert tilbake med et stadig dårligere lokalt tjenestetilbud. Utkantsatsingen til SND, som ble innført fra og med 1998 som et fireårig prosjekt, er et forsøk på å ta tak i de spesielle utfordringer disse kommunene står overfor. Målsetningen for satsingen er at fylkeskommuner og kommuner, gjennom konkrete tiltak og prosjekter, skal påvirke og endre en situasjon med vedvarende nedgang i folketallet. Siden kvinner og ungdom utgjør de største utflyttergruppene, er tiltak rettet mot disse prioritert. Prosjekter rettet mot kvinner eller ungdom kan støttes med inntil 75 prosent av kapitalbehovet, mot 50 prosent for andre prosjekter.

Utkantsatsingen skal gjennomføres innenfor rammene av distrikts- og regionalpolitikken og inngår i programsatsingen så vel som i den bedriftsrettede støtten. Siden fraflyttingskommunene har behov for støtte til tiltak utover tradisjonell arbeidsplasskaping, er mye av utkantsatsingen knyttet til programsatsingen, da særlig de regionale utviklingsprogrammene og særskilte pilotkommuneprogram. Utkantkommunene har imidlertid også spesiell prioritet gjennom den bedriftsrettede distriktsstøtten ved at fem prosent av støtten skal fordeles etter utkantkriterier.

Utkantsatsingen inklusive pilotkommunene omfatter i alt 74 kommuner fordelt på 13 av landets fylker. Vi ser av tabell 5.13 at de fleste av disse kommunene befinner seg innefor virkeområde B. Med unntak av fire kommuner er også alle å finne blant landets minst sentrale kommuner (sentralitetskode 0).

Det er i vesentlig grad i landets fire nordligste fylker vi finner definerte utkantkommuner med vedvarende nedgang i folketallet. I både Nord-Trøndelag og Finnmark utgjør utkantkommunene mer enn halvparten av alle kommuner med distriktpolitisk prioritet. Fraflytting er imidlertid et markert problem også i andre deler av landet. Vi ser at deler av indre Østlandet sliter med stor fraflytting. Spesielt gjelder det Oppland hvor hele 5 av de 18 kommunene som inngår i virkeområdet, er definert som utkantkommuner av departementet.

Tabell 5.13 Antall utkantkommuner fordelt på fylke og virkemiddelsone.

Fylke	A	B	C	Andel av virke-området	Andel av fylket
Hedmark		2		11	9
Oppland		2	3	28	19
Telemark		1		8	6
Aust-Agder			1	17	7
Rogaland			1	20	4
Hordaland			2	17	6
Sogn og Fjordane			3	12	12
Møre og Romsdal		2	3	23	13
Sør-Trøndelag		2		11	8
Nord-Trøndelag		11		52	46
Nordland		17		38	38
Troms	2	10		48	48
Finnmark	12			63	63
Totalt	14	47	13	28	22

I tabell 5.14 viser vi utviklingen i støttebeløp og andel av samlet støtte i de definerte utkantkommunene²⁴. Vi har ikke tatt med garantitilsagnene i tabellen, så total utkantsatsing er ikke identisk med summen av risikolån og distriktsutviklings-tilskudd før 1998.

Utkantsatsingen omfatter, som nevnt, totalt 74 kommuner. Med et så lite utvalg et det rimelig å finne store årlige variasjoner i støttebeløp for hvert av virkemidlene og det er følgelig vanskelig å trekke klare konklusjoner på virkemidelnivå. Likevel ser vi at det ikke har funnet sted noen økning i støttebeløp til

²⁴ De enkelte fylkene kan i sine regionale utviklingsprogram trekke andre kommuner inn i utkantsatsingen.

utkantkommunene etter at utkantsatsingen ble iverksatt i 1998. Siden samlet støttebeløp har blitt redusert gjennom hele perioden frem til 1998 har vi også sett på utkantsatsingen som andel av samlet bedriftsrettet distriktsstøtte. Heller ikke denne måten å presentere utviklingen på gir inntrykk av at det har forekommet noen form for særskilt satsing i utkantkommunene. Støtteandelen er noe høyere i 1997 og 1998, men går ned igjen i 1999. SND bevilger imidlertid langt mer enn de påkrevde fem prosent av samlet bedriftsrettet støtte til de definerte utkantkommunene.

Tabell 5.14 Støttebeløp i definerte utkantkommuner. Millioner 1998-kroner og andel av samlet bedriftsrettet distriktsstøtte.

Tilsagnstype	1994	1995	1996	1997	1998	1999	%-endr. 1994-99
Risikolån	50	51	29	106	73	76	52
<i>Andel</i>	9	10	7	22	24	16	78
Investeringsstilskudd	93	123	112	119	104	84	-10
<i>Andel</i>	12	18	18	22	22	17	42
Bedriftsutvikl.tilskudd	41	24	21	19	18	19	-54
<i>Andel</i>	11	10	10	14	14	10	-9
Distriktstilskudd totalt	134	148	136	140	125	106	-21
<i>Andel</i>	11	15	15	19	19	14	27
Bedriftsrettet utkantsatsing totalt	199	213	181	246	199	182	-17
<i>Andel</i>	11	14	13	20	21	15	36

Et utviklingstrekk som kan trekkes frem er at lånetilsagnene i utkantkommunene har økt i forhold til investeringsstilskuddet. Mens risikolånene utgjorde om lag halvparten av investeringsstilskuddene i 1994 har denne andelen økt til 90 prosent i 1999. Det er mulig at økt vilje til å ta risiko i periferien har sammenheng med retningslinjene for ekstrainsats i disse kommunene. Vi ser også at det har funnet sted en ikke ubetydelig vekst i utkantkommunenes andel av tilsagn om risikolån.

Vi ser at investeringsstilskuddene utgjør en betydelig andel av samlet støtte i utkantkommunene, mens bedriftsutviklingstilskuddene kun spiller en mindre rolle. Tilsagn til bedriftsutvikling mer enn halveres i løpet av perioden, mens investeringsstilskuddene viser svakere nedgang enn støtten samlet sett. Bedriftsutviklingstilskuddene halveres også som andel av samlet støtte i utkantkommunene. Denne nedgangen finner sted til fordel for lånetilsagnene som øker fra 25 prosent av samlet støtte i 1994 til 42 prosent i 1999.

Den støtteprofilen som avdekkes i tabellen, er i overensstemmelse med vår antagelse om at periferien i første rekke har behov for tradisjonelle virkemidlene til finansiering av fysiske investeringer. Den økte fokuseringen på myke investeringer, som har funnet sted de siste årene, kommer ikke til uttrykk i tabellen over. Derimot antyder veksten i lånetilsagnene at støtte til fysiske investeringer har økt i utkantkommunene til tross for at det samlet sett har vært nedgang i støttevolumet. Summen av risikolån og investeringstilskudd steg fra 72 til 88 prosent av samlet støtte i utkantkommunene men kun fra 72 til 79 prosent for hele virkeområdet samlet.

I tabell 5.15 har vi foretatt en fylkesinndeling av støttebeløp i utkantkommunene uten at det bidro til å synliggjøre utkantsatsingen. Totalt fire fylker har vist positiv utvikling i bevilget støttebeløp til utkantkommunene fra 1997 til 1999, og tre av disse, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Nordland, bevilget et høyere støttebeløp i 1999 enn hva de gjorde i 1994. Ellers viser tabellen at det er betydelige årlige variasjoner i hvor mye som bevilges til utkantkommunene hvert år, og det er flere fylker som har redusert støttebeløp etter at utkantsatsingen ble innført.

Tabell 5.15 Støttebeløp i definerte utkantkommuner. Millioner 1998-kroner.

Fylke	1994	1995	1996	1997	1998	1999	%-endr. 1994-99
Hedmark	10	4	1	7	5	3	-70
Oppland	18	11	7	6	8	9	-50
Telemark	1	2	1	3	2	0	
Aust-Agder	2	2	1	0	0	0	
Rogaland	3	2	0	1	0	0	
Hordaland	5	13	3	6	3	0	
Sogn og Fjordane	5	19	12	16	12	27	440
Møre og Romsdal	14	13	4	15	27	18	29
Sør-Trøndelag	8	8	3	5	7	1	-90
Nord-Trøndelag	33	21	19	24	19	23	-30
Nordland	26	39	31	44	33	30	15
Troms	33	42	40	25	28	30	-9
Finnmark	43	36	58	94	54	41	-5
Totalt	199	213	181	246	199	182	-17

Det er viktig å ta med i betraktningen at utkantsatsingen omfatter få kommuner, og at det vil være årlige variasjoner i etterspørselen etter bedriftsrettet distriktsstøtte fra disse kommunene. Det meste av utkantsatsingen finner sted gjennom programvirksomheten, og det kan derfor være grunn til å anta at SNDs programsatsing er av lagt større betydning for disse kommunene.

5.3.5 Kvinnesatsingen

Vi vil i dette avsnittet kort illustrere hvor stor andel av tilsagnene som er spesielt innrettet mot kvinner i 1999. Kvinnesatsingen til SND er mer utførlig skildret i en særskilt evaluering (Pettersen et.al., 1999).

For at et prosjekt skal kunne defineres som kvinnerettat kreves det at prosjektet innebærer særskilt innsats for å øke kvinners arbeidsmuligheter. Spesielt ønsker SND å støtte prosjekter som bidrar til kompetanseoppbygging og kvalifisering av kvinner i nøkkelfunksjoner i bedrifter, og som hjelper frem prosjektideer fra kvinner i næringslivet.

Av tabell 5.16 ser vi at totalt 95 millioner kroner går til definerte kvinnerettete prosjekter i 1999. Dette utgjør åtte prosent av den samlede distriktsstøtten. Blant de kvinnerettete prosjektene finner vi en høy andel kompetansehevende og utviklende prosjekter. Om lag 30 prosent av støtten går til myke prosjekter.

Tabell 5.16 Kvinnerettete tilsagn i 1999 fordelt på virkemiddel og investeringsart. Millioner 1998-kroner.

Investeringsart	Risikolån	Invest. tilskudd	Bedriftsutvikl. tilskudd	Totalt	Andel av samlet støtte
Harde	31,7	31,8	0,2	64,0	8
Kompetanseheving	0,6	3,1	14,7	21,2	10
Kapitalstyrking	0,5	0,0	0,0	0,5	1
Andre myke	0,0	0,7	6,5	7,5	11
Ufordelt	0,6	1,6	0,0	2,1	0
Totalt	33,4	37,1	21,2	95,1	8
Andel av samlet støtte	7	8	11	8	

Nordlandsforskning gjennomførte en evaluering av kvinnesatsingen i distriktspolitikken i 1999 (Pettersen et.al, 1999). I tabell 5.10 i denne rapporten finner vi kvinnesatsingen for distriktsutviklingstilskuddet for perioden 1994 til 1998. Vi har

gjengitt tallene fra denne tabellen i tabell 5.17 sammen med tall for distrikts-utviklingstilskuddet i 1999.

For distriktsutviklingstilskuddenes del fant Nordlandsforskning at en relativt liten andel av støtten gikk til kvinnerettede prosjekter. Kun tre prosent av midlene gikk til kvinnerettede prosjekter i perioden 1994 til 1998, og andelen var avtakende frem til 1997. Kvinnerettede prosjekter mottok dessuten lavere beløp enn gjennomsnittet av tilskuddene.

Tabell 5.17 Distriktsutviklingstilskudd: Støtte til kvinnerettede prosjekter. Millioner 1998-kroner og andel av samlet støtte.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Beløp	32	24	18	11	41	62
Andel av samlet støtte	3,3	2,8	2,1	1,5	5,9	8,3

Vi ser av tabell 5.17 at andelen prosjekter spesielt innrettet mot kvinner kommer opp på et høyere nivå i 1998, og at veksten fortsetter i 1999. Den sterkere prioriteringen som avdekkes kan skyldes at retningslinjene for kvinnesatsingen ble utvidet og klarere presisert i 1998.

5.3.6 Oppsummering

Det har funnet sted en betydelig nedgang i den bedriftsrettede distriktsstøtten i siste halvdel av 1990-tallet. Fra 1994 til 1998 finner vi en nedgang på 40 prosent i antall gitte tilsagn og 49 prosent i tildelt støttebeløp. Gjennomsnittlig støtte per bedrift går dermed noe ned i løpet av perioden. I 1999 øker støtten målt i kroner med 26 prosent fra året før. Hele denne veksten tas ut de mer sentrale delene av virkeområdet og det er de regionale ressursrammene som økes.

Når vi skiller mellom virkemidlene finner vi at risikolån og distriktsutviklings-tilskuddet ble omtrent like sterkt redusert frem til 1998. Det var imidlertid sterk vekst i lånetilsagnene i 1999. Bruken av bedriftsutviklingstilskudd økte også sterkt fra 1998 til 1999, mens det var liten endring i bruken av investeringstilskudd. Utviklingsforløpet tyder på at det for fysiske investeringer ble gitt en lavere tilskuddsandel i finansieringen utover i perioden.

Andelen av tilsagnene som gikk til bedrifter i de mindre sentrale delene av virkeområdet steg frem til 1998, og veksten var særlig sterk for virkemidler som nyttes til å finansiere fysiske investeringer. Periferiandelen av tilsagnene gikk

imidlertid tilbake i 1999 og det var dessuten fortsatt nedgang i bevilget støttebeløp til disse kommunene. Nedgangen i støtten til periferikommunene faller sammen med at kompetanseheving defineres som et resultatmål for virkemiddelbruken.

Ser vi på en næringsmessig fordeling av tilsagnene, finner vi at det har vært en sterk nedgang i støtten til industribedrifter. Bygg- og anleggsnæringen, varehandelen og hotell- og restaurantnæringen har også fått redusert andel av virkemidlene. Tilsagnsandelen til primærnæringene stiger som følge av at finansiering av fiskeflåten kom inn under SNDs ansvarsområde i 1997. Tallene tyder på at SND har prioritert støtte til materiell oppgradering innen denne næringen.

Den definerte satsingen på kompetanseheving har gitt seg utslag i at støtten til næringer som forretningsmessig tjenesteyting stiger. Denne veksten finner i hovedsak sted i de sentrale delene av virkeområdet. I periferikommunene, og i de definerte utkantkommunene, finner vi at støtten til fysiske investeringer går opp i løpet av perioden. Det kan være et resultat av at behovet for myke investeringer er mindre i disse kommunene og av at innovasjon og kompetanseheving er knyttet til oppgraderinger av fysisk produksjonsutstyr.

Vi finner ingen klare spor av regjeringens utkantsatsing i materialet. De definerte utkantkommunene mottar en ikke uvesentlig andel av samlet støtte, og nedgangen i støtten til disse kommunene er mindre enn for virkeområdet samlet, henholdsvis 17 mot 35 prosent. Veksten i støtteomfanget finner imidlertid sted før utkantsatsingen trer i kraft, og samlet støttebeløp til bedrifter i disse kommunene går ned fra 1998. Det er særlig bruken av bedriftsutviklingstilskudd som reduseres, mens bruk av risikolån øker relativt til bruk av investeringstilskudd.

Kvinnesatsingen ser imidlertid ut til å ha gitt ønskede resultater. Siden støtte til kvinnerettede bedrifter ble klarere presisert som særskilt satsningsområde i 1998, har støtten til kvinnerettede prosjekter økt betraktelig. I 1999 gikk åtte prosent av samlet bedriftsrettet distriktsstøtte til prosjekter spesielt tilrettelagt for å øke kvinnesysselettingen eller til kompetansehevende tiltak for kvinner.

5.4 PROSJEKTKJENNETEGN

Vi skal fortsette registergjennomgangen av tilsagnsgivingen for den bedriftsrettede distriktsstøtten, men fokus for analysen flyttes over mot kjennetegn ved de prosjekter som mottar støtte. Når en bedrift søker finansieringsbistand fra SND må det oppgis hva slags prosjekt og type investering det søkes støtte til. SND har

utarbeidet lister over formålskoder og investeringsart som prosjektene skal grupperes under. I tillegg skal det oppgis om prosjektet er spesielt innrettet mot et eller flere av det prioriterte områdene: kvinnesatsing, internasjonalisering, IT, miljø eller design. Det har i særlig grad vært kvinner og ungdom som har flyttet fra distriktene, og tiltak rettet mot arbeidsplasskaping for disse gruppene skal derfor prioriteres.

Formålskodene skal definere hva søker ønsker å oppnå med prosjektet. SND har laget en inndeling med 15 ulike formålskoder og det må velges et formål fra denne listen ut ifra hva som best stemmer overens med planene for prosjektet. Det skal kun plukkes ut ett formål for hvert prosjekt, så dersom søkeren ønsker å oppnå flere formål med prosjektet, må en etter skjønn velge ut det formålet som best illustrerer prosjektet. De 15 formålskodene er vist i boks 5.2. Viktige skiller i formålsgrupperinger er tradisjonell versus nyskapende teknologi/produksjonsprosesser/produkter, og eksisterende versus ny virksomhet. Nyetableringer og nyskaping har lenge vært prioriterte formål i den forstand at det legges føringer for at en viss andel av støtten skal gå til disse formålene. Disse føringene kommer blant annet til uttrykk gjennom et mål- og resultatstyringssystem som påvirker neste års fordeling av den regionale rammen.

Mål- og resultatstyringssystemet ble innført sammen med lokalt tapsansvarsmodellen i 1991 og innebærer at 15 prosent av tilsagnsrammen til fylkeskommunene fordeles utfra måloppnåelse i hvert fylke. Systemet består av flere komponenter, men kan grovt inndeles i en prioriteringsindikator og en markedsindikator. Markedsindikatoren innbefatter utvikling i de støttemottakende bedriftenes lønnsomhet, sysselsetting og omsetning, mens prioriteringsindikatoren omfatter prioriterte formål og i varierende grad prioriterte næringer. De formål som premieres i mål- og resultatstyringssystemet har i alle år vært tradisjonell nyetablering, nyetablering med nyskaping, nyskaping i eksisterende foretak, omstilling og knoppskyting. En nærmere beskrivelse av mål- og resultatstyringssystemet er gitt i kapittel 3.3.7

De senere årene har det vært lagt stadig større fokus på kommersialisering og kompetansebasert virksomhet. Den forrige SND-evalueringen (Reve og Walderhaug (red.), 1997) hevdet at det er innen nyskapings- og kommersialiseringssfasen at markedssvikten i kapitalmarkedene er størst, og KRD har fra 1999 ønsket å sette fokus på tiltak rettet mot bedrifter i denne fasen. Samme år har departementet også bedt om at finansiering av immaterielle investeringer får en større relativ betydning innenfor SNDs virksomhet og spesielt har departementet ønsket å styrke distriktenes andel av veksten i kompetansebaserte og tjenesteytende næringer.

Boks 5.2 Formålskoder

1. Tradisjonell nyetablering
Etablering av nytt selvstendig foretak med produksjon av tradisjonelle produkter/tjenester.
2. Nyetablering med nyskaping
Etablering av nytt selvstendig foretak som introduserer ett eller flere vesentlig nye produkter/tjenester i markedet.
3. Nyskaping i eksisterende foretak
Prosjekter i eksisterende foretak som introduserer ett eller flere vesentlig nye/endrede prod./tjen. i markedet eller lar eksist. prod./tjen. få nye anvendelsesområder eller innfører ny eller vesentlig forbedret produksjonsteknologi.
4. Omstilling i eksisterende foretak
Prosjekter som innebærer vesentlig endring/omlegging av produkt-/tjenestespekter, produksjonsprosessen, markedet eller organiseringen. Formålskoden benyttes ved omlegging av en tradisjonell produksjonsprosess til en annen.
5. Knoppskyting
Etablering av ny enhet i eksisterende foretak uten at noen vesentlig del av virksomheten for øvrig legges ned. Benyttes bare ved opptak av produksjon av produkter/tjenester av tradisjonell karakter.
6. Flytting
Prosjekter hvor deler av, eller hele foretaket flyttet til en annen kommune.
7. Kapasitetsutvidelse
Omfatter vesentlig økning av produksjonskapasiteten i eksisterende foretak av produkter/tjenester som foretaket allerede produserer.
8. Rasjonalisering
Omfatter utskifting av produksjonsutstyr som effektiviserer og moderniserer uten at det samtidig finner sted noen vesentlig kapasitetsutvidelse eller innføres ny og vesentlig forbedret produksjonsteknologi.
9. Strukturtilpasning
Prosjekter med formål å få til en bedre struktur i en bransje eller produksjonskjede.
10. Videreutvikling
Omfatter "myke investeringer"/utviklingsprosjekter i eksisterende foretak som ikke, eller i liten grad er forbundet med fysiske investeringer.
11. Kapitalstyrking
Omfatter endring i eksisterende finansiering av et foretak med sikte på gunstigere lånevilkår eller tilførsel av ny kapital.
12. Miljøforbedring
Benyttes dersom miljøforbedring er hovedformålet med prosjektet eller dersom det bevilges penger fra miljøfondordningen fra 1998.
13. Lokal/regional næringsutvikling
Omfatter prosjekter som bidrar til å styrke det lokale næringsliv og bedre forutsetningene for et allsidig næringsliv.
14. Utredning
Omfatter utredninger, analyser og forskningsprosjekter som SND eller andre tar initiativ til.
15. Annet
Prosjekter/tiltak som ikke kan henføres til andre formål.

I 1999 ble 14 millioner kroner øremerket til å fremme disse næringene i distriktene og regjeringen satt en målsetning om at hele 30 prosent av distriktsutviklings-tilskuddet skulle gå til kompetansehevende tiltak i eksisterende bedrifter, samtidig som at andelen av den samlede distriktsstøtten skulle økes.

I tabell 5.18 har vi fordelt den bedriftsrettede støtten etter formål, samt undersøkt hvor stor andel av støtten som havner i de mer perifere delene av virkeområdet. Høyre kolonne viser endringen i løpet av de årene vi har tall for. I tabellen har vi slått sammen de formålskategorier som verken har vært prioritert i mål- og resultatstyringssystemet, eller stått for en betydelig andel av den samlede støtten. Vi har kun tatt med formålsgruppering for de fire siste årene av perioden siden formålskategori i liten grad var registrert for de to første årgangene. For de årene som er tatt med i tabellen er derimot datakvaliteten særs god med en registerdekning på over 95 prosent.

Vi ser av tabellen at nyetableringer, nyskaping og omstilling i eksisterende foretak og kapasitetsutvidelse var de største formålskategoriene i 1996, og prosjekter med disse formålene mottok mer enn halvparten av samlet bedriftsstøtte. Ved utgangen av perioden finner vi at tilsagnene er jevnere fordelt over formålskategoriene. Det er i all hovedsak *tradisjonelle* produkter og tjenester produsert ved bruk av *tradisjonelle* produksjonsprosesser som dominerer de første årene. Etter hvert ser vi at prosjekter av mer *innovativ* karakter og *myke* investeringer får økt betydning, mens formål som kapitalstyrking, kapasitetsutvidelse og rasjonalisering går tilbake.

Det er rimelig å anta at denne vridningen i prosjektenes formål er nært knyttet til de føringer som legges for tilsagnsgivingen, både gjennom mål- og resultatstyringssystemet og gjennom kompetansesatsingen. Av høyre kolonne ser vi at tilsagn til tradisjonelle formål mer enn halveres i løpet av perioden, mens prosjekter som grupperes under mer innovasjonsbaserte formålskategorier, som nyskaping i nye og eksisterende bedrifter, mottar 70-80 prosent mer i støtte i 1999 enn i 1996.

Ser vi på hvor stor andel av samlet støttebeløp for hvert formål som når periferien finner vi at de er de tradisjonelle formålene som har høyest periferiandel. Dette funnet samsvarer med antagelsen om at det er de tradisjonelle virkemidlene som best dekker periferiens særskilte behov. Det er en høy andel kapasitetsutvidelser, rasjonaliseringer og knoppskytinger i de minst sentrale kommunene. Det er også disse kommunene som mottar mest støtte til nyetableringer og nyskaping.

Tabell 5.18 Støttebeløp i millioner 1998-kroner fordelt på formål og andel støtte i 0-området.

Formål	1996	1997	1998	1999	%-endr. 1994-99
Nyetablering	258	224	242	232	-10
<i>Hvorav andel i 0A+0B</i>	<i>77</i>	<i>61</i>	<i>85</i>	<i>53</i>	<i>-31</i>
Nyetab. med nyskaping	55	72	104	98	78
<i>Hvorav andel i 0A+0B</i>	<i>56</i>	<i>60</i>	<i>70</i>	<i>57</i>	<i>2</i>
Nyskaping i eksist. foretak	115	132	145	192	68
<i>Hvorav andel i 0A+0B</i>	<i>65</i>	<i>53</i>	<i>78</i>	<i>67</i>	<i>3</i>
Omstilling i eksist. foretak	213	261	138	199	-7
<i>Hvorav andel i 0A+0B</i>	<i>53</i>	<i>62</i>	<i>60</i>	<i>63</i>	<i>18</i>
Knoppskyting	27	8	14	14	-48
<i>Hvorav andel i 0A+0B</i>	<i>66</i>	<i>68</i>	<i>56</i>	<i>65</i>	<i>-2</i>
Kapasitetsutvidelse	258	241	91	105	-59
<i>Hvorav andel i 0A+0B</i>	<i>72</i>	<i>61</i>	<i>73</i>	<i>49</i>	<i>-32</i>
Rasjonalisering	109	75	63	48	-56
<i>Hvorav andel i 0A+0B</i>	<i>74</i>	<i>81</i>	<i>83</i>	<i>73</i>	<i>-1</i>
Videreutvikling	115	99	84	160	40
<i>Hvorav andel i 0A+0B</i>	<i>62</i>	<i>56</i>	<i>63</i>	<i>50</i>	<i>-20</i>
Kapitalstyrking	100	18	8	31	-69
<i>Hvorav andel i 0A+0B</i>	<i>28</i>	<i>30</i>	<i>67</i>	<i>29</i>	<i>1</i>
Annet	85	58	69	95	11
<i>Hvorav andel i 0A+0B</i>	<i>44</i>	<i>43</i>	<i>41</i>	<i>42</i>	<i>-3</i>
Ikke fordelt	39	24	7	45	16
<i>Hvorav andel i 0A+0B</i>	<i>18</i>	<i>28</i>	<i>6</i>	<i>20</i>	<i>13</i>
Totalt	1374	1212	965	1220	-11
<i>Hvorav andel i 0A+0B</i>	<i>62</i>	<i>60</i>	<i>72</i>	<i>55</i>	<i>-11</i>

Noe overraskende viser tabellen at distriktsstøtte til kapitalstyrking har lav periferiandel. Ut ifra inntrykk basert på intervjuer med bedrifter, ville man forvente at behovet for at SND bidrar til kapitalstyrking er spesielt stort i periferien på grunn av ikke-perfekte kapitalmarkeder. Ellers ser vi at videreutvikling, et formål som kun omfatter myke investeringer, er noenlunde jevnt fordelt mellom periferi-kommunene og resten av virkeområdet. Distriktsstøtte til prosjekter med videreutvikling som formål, fordobles for øvrig fra 1998 til 1999.

SNDs økte satsing på kompetanse i distriktene kommer i noen grad til uttrykk gjennom vekst i støttebeløp til nyskappingsprosjekter, både i eksisterende foretak og gjennom nyetableringer, og i videreutviklingsprosjekter. Vi har dessverre ikke mulighet til å undersøke i hvilken grad denne vridningen skyldes at bevilgende myndighet overholder de retningslinjer som gis for kompetansesatsing, eller om det dreier seg om en reell endring i søknadsporteføljen. Så lenge vi ikke har oversikt over hvilke bedrifter og prosjekter som søker støtte hos SND, har vi heller ingen mulighet til å avdekke endringer i hva slags prosjekter det søkes støtte til i de ulike delene av virkeområdet.

Ved siden av å kategorisere tilsagnene etter hva slags formål prosjektet er innrettet mot, har SND også laget en inndeling etter type av investering. En bevilgnings investeringsart angir hva den enkelte bevilgning konkret skal benyttes til. SNDs inndeling skiller mellom 31 ulike typer av investeringer, og vi har gjengitt denne inndelingen i boks 5.3 nedenfor.

De 31 investeringsartene kan grovt inndeles i to grupper avhengig av om det dreier seg om *myke* eller *fysiske* investeringer. Av de 31 artene i boksen nedenfor er kun investeringsart 2. *Bygninger* og 3. *Produksjonsutstyr og annet driftstilbehør* definert som fysiske investeringer. De øvrige er alle definert som myke investeringer til tross for at noen omfatter fysiske investeringer til "myke formål". Et eksempel er investeringsart 4. *Barnehage* som omfatter alle typer *fysiske* investeringer i barnehager, men som likevel kategoriseres som en myk investeringsart. Tilsvarende finner vi det noe overraskende at art 16. *Oppkjøp av bedrift*, 17. *Fusjon*, 19. *Refinansiering etter gjeldssanering*, 20. *Annen refinansiering* og 21. *Kapitalstyrking* defineres som såkalt myke investeringer. Vi ser det som mer naturlig å behandle disse investeringsartene som en tredje fellesgruppe, i stedet for å samle alt som ikke kan defineres som fysiske investeringer, under sekkeposten myke investeringer. Det gis en nærmere beskrivelse av de ulike investeringsartene i SND-databasens tabellinformasjon.

De siste årene har det vært gitt økt prioritet til myke investeringprosjekter, og da særlig til kompetansehevende tiltak og til innovasjon. En følge av fremveksten av nye næringer og av økt internasjonalisering er sterkere behov for kompetanseoppbygging i bedriften, skarpere innrettede markeds- og ledelsesstrategier, samarbeid med skoler/forskningsmiljøer osv. For å møte behovene fra "den nye økonomien" har SND valgt å prioritere støtte til denne type investeringer. Vi forventer derfor å finne en utvikling i retning av en høyere andel av støtten til myke investeringer. Det er ikke intuitivt hvordan en skal beregne effekter av myke investeringsprosjekter og ofte vil ikke denne type investeringer ha noen umiddelbar effekter for bedriftens lønnsomhet og vekst.

Boks 5.3 Investeringsarter

1. Planlegging
2. Bygninger
3. Produksjonsutstyr og annet driftstilbehør
4. Barnehage
5. Strategi- og ledelsesutvikling
6. Oppstarting
7. Produktutvikling
8. Produksjonsprosessutvikling
9. Markedsutvikling
10. Kompetanseutvikling
11. Opplæring av nye arbeidstakere
12. Nettverk/samarbeid
13. Kvalitetssikring
14. Etablereropplæring
15. Engasjementsoppfølging
16. Oppkjøp av bedrift
17. Fusjon
18. Annen strukturtilpasning
19. Refinansiering etter gjeldssanering
20. Annen refinansiering
21. Annen kapitalstyrking
22. Miljøforbedring
23. Utvikling av offentlig/privat støtteapparat
24. Stedsutvikling
25. Regionalt samarbeid
26. Samarbeid skole/næringsliv
27. Akkvisisjon
28. Evaluering
29. Annen utredningsvirksomhet
30. Informasjon og erfaringsformidling
31. Annet

Siden det er stor usikkerhet knyttet til denne type investeringer, utgjøres SNDs finansieringsbistand til disse prosjektene i første rekke av distriktsutviklings-tilskudd. Lånetilsagn er derfor i all hovedsak knyttet til fysiske investeringer. Til tross for at 29 av 31 investeringsarter er definert som myke og at det satses sterkere

på denne type investeringer, er det derfor rimelig at en større andel av tilsagnene for de distriktsrettede virkemidlene samlet, går til fysiske investeringer.

Tabell 5.19 viser fordelingen på investeringsart for både sentralt og regionalt gitte tilsagn. Det mest påfallende funnet tabellen avdekker er at støtten til myke investeringer er sterkere redusert enn støtten til fysiske investeringer for perioden sett over ett. Spesielt fra sentralt hold har det funnet sted en sterk nedgang i støtte til myke investeringer. Oppsvinget i de regionale rammene fra 1998 til 1999 virket noe korrigerende på denne trenden, men utviklingsforløpet er likevel overraskende med bakgrunn i SNDs dreining mot å prioritere myke investeringer.

Tabell 5.19 Samlet støttebeløp fordelt på myndighetsnivå og investeringsart.

Mynd.nivå Invest.art		1994	1995	1996	1997	1998	1999	%-endr. 1994-99
Fylkesnivå	Myke	348	260	203	142	142	274	-21
	Harde	620	544	470	401	335	551	-11
Sentralt	Myke	249	133	182	101	64	37	-85
	Harde	521	569	472	518	364	294	-44
Totalt	Myke	597	393	385	242	206	320	-46
	Harde	1141	1113	942	918	698	845	-26
	Ufordelt	141	29	46	52	61	55	-61
	Totalt	1880	1536	1374	1212	965	1220	-35

Ved å skille oppkjøp av bedrifter, fusjoner, refinansiering og kapitalstyrking fra de øvrige myke investeringene for de fylkesgitte tilsagnene ser vi i tabell 5.20 at bildet forandrer seg noe. Samlet reduksjon i myke investeringer går ned fra 21 til 9 prosent, noe som er en mindre nedgang enn hva vi finner for de fysiske investeringene.

Vi ser dessuten at refinansiering, kapitalstyrking osv. kun utgjør en mindre, og sterkt avtagende andel av samlet støtte. Støtte til disse typer investeringer går ned fra 82 millioner kroner i 1994, som tilsvarer 8 prosent av samlet fylkesgitt støtte, til 11 millioner, tilsvarende 2 prosent av støtten, i 1998. Dette samsvarer med de funn vi gjorde i tabell 5.18 der bevilgninger til prosjekter med formål kapasitetsutvidelse reduseres fra 258 millioner kroner (19 prosent av samlet støtte) i 1996 til 91 millioner (9 prosent) to år senere.

Tabell 5.20 Fylkesgitte tilsagn fordelt på investeringsart. Mill. 1998-kroner.

Investerings- art	1994	1995	1996	1997	1998	1999	%-endr. 1994-99
Myke	266	200	173	130	131	242	-9
Harde	620	544	470	401	335	551	-11
Refinans. og kapitalstyrking	82	60	31	11	11	33	-60
Ufordelt	67	26	37	27	13	37	-44
Totalt	1035	831	710	569	489	862	-17

I tabell 5.21 skiller vi mellom 0-kommuner og øvrige kommuner for å undersøke hvorvidt vi finner en lavere andel myke investeringer i periferien. Dersom det er slik at bedrifter i mindre sentrale strøk har størst behov for støtte til fysiske investeringer vil vi forvente at det avspeiles forskjeller mellom de mer og mindre sentrale delene av virkeområdet når vi skiller tilsagnsgivingen etter investeringsart. Samtidig vet vi at utviklingen i tilsagnsgivingen kan ha sammenheng med endringer i retningslinjer og prioriteringer fra regjeringen, SND sentralt eller fra fylkeskommunen, men også med variasjoner i søkermassens sammensetning og søkerens forventninger om hvilke typer av prosjekter som prioriteres. Vi har skilt oppkjøp, refinansiering og kapitalstyrking fra de myke investeringsartene i tabellen nedenfor.

Tabell 5.21 Samlede tilsagn fordelt på investeringsart og sentralitet.

Region	Invest.art	1994	1995	1996	1997	1998	1999	%-endr. 1994-99
Minst sentrale kommuner (0A+0B)	Myke	167	143	121	98	111	126	-25
	Harde	556	562	670	597	545	514	-8
	Refin. og kap.styrk.	60	60	48	8	8	11	-82
Øvrige kommuner	Myke	241	168	150	117	78	123	-49
	Harde	585	551	272	321	153	324	-45
	Refin. Og kap.styrk.	129	22	67	19	7	22	-83
Ufordelt		142	30	46	52	62	100	-29
Totalt		1880	1536	1374	1212	965	1220	-35

I 1994 finner vi at andelen myke investeringer ligger lavere i periferien enn i resten av virkeområdet. De tre neste årene skjer en vesentlig tilbakegang i myke investeringer, spesielt i sentrale deler av virkeområdet. I 0-kommunene er nedgangen tiltakende frem til 1997, mens myke investeringer går særlig sterkt tilbake i 1995 og i 1998 i de øvrige kommunene. Veksten i distriktsstøtten i 1999 medførte også vekst i støtte til myke investeringer, og da særlig i de sentrale kommunene. Samlet finner vi at myke investeringer er redusert med 25 prosent i periferien og med hele 49 prosent i de øvrige kommunene. Det faktum at myke investeringer viser svakere nedgang i periferien henger sammen med at periferikommuner får en stadig høyere andel av samlet støtte frem mot 1998.

Fysiske investeringer ligger stabilt høyt i periferikommunene, til tross for svak nedgang fra 1997. Mens samlet bedriftsrettet støtte til fysiske investeringer ble redusert med 45 prosent i øvrige deler av virkeområdet var denne nedgangen kun på 8 prosent i periferien. I 1998 utgjør fysiske investeringer mer enn 80 prosent av SNDs samlede finansiering i 0-kommunene, og denne andelen er 10 prosentpoeng høyere enn ved inngangen til perioden. Ved å korrigere for nedgangen i samlet støttebeløp finner vi med andre ord at den fysiske finansieringsstøtten har økt. Dette resultatet gjelder også utenfor 0-kommunene til tross for at støttebeløp til fysiske investeringer nesten er halvert i løpet av perioden.

Støtte til refinansiering og kapitalstyrking viser særdeles sterk nedgang og ligger i 1999 lavere enn en femtedel av nivået ved inngangen til perioden. Utenfor 0-området kom mye av nedgangen allerede i 1995. Siden samlet beløp som går til denne type investeringer er relativt beskjedent, er det grunn til å tro at den høye bevilgningen i 1994 skyldes få, men store enkelttilsagn. Ved nærmere undersøkelse fant vi at de 129 millionene i 1994 var fordelt på totalt 32 tilsagn, hvorav tre tilsagn sto for hele 100 millioner. I periferikommunene ser vi at nedgangen for alvor setter inn i 1997 da tilsagnsbeløp til kapitalstyrkende investeringer faller fra 48 til 8 millioner kroner. Vi finner ingen store enkelttilsagn i periferikommunene som kan forklare nedgangen. Derimot ser vi at det finner sted en betydelig reduksjon i antall tilsagn i 1997 som sammenfaller med nedgangen i støttebeløp. Nedgangen i støtte til refinansiering/kapitalstyrking er også vesentlig sett i forhold til nedgangen i samlet støtte i periferien som kun var på 18 prosent.

Ved å se resultatene fra tabell 5.21 i sammenheng med tabell 5.5 finner vi at myke investeringer er underrepresentert, mens fysiske investeringer er overrepresentert i periferien. Dette resultatet fremkommer ved å konstruere en indeks basert på andel av henholdsvis myke og harde investeringer i 0-kommunene dividert på 0-kommunenes andel av total støtte. Dette funnet må kunne sies å styrke vår antagelse om at periferien i første rekke har behov for støtte til fysiske

investeringer. I den sammenheng er det noe overraskende å finne at støtte til refinansiering og kapitalstyrking er til dels sterkt underrepresentert i 0-kommunene.

I tabell 5.22 har vi skilt ut de investeringsartene som inneholder elementer av kompetanseheving. Disse er 5. *Strategi- og ledelsesutvikling*, 7. *Produktutvikling*, 8. *Produksjonsprosessutvikling*, 9. *Markedsutvikling*, 10. *Kompetanseutvikling*, 11. *Opplæring av nye arbeidstakere* og 14. *Etablereropplæring*. De syv investeringsartene representerer kompetansesatsingen i det nye resultatrapporteringssystemet. Tabellen viser årlig tilsagnsbeløp for alle distriktpolitiske virkemidler fordelt på 0-kommuner og øvrige kommuner innenfor virkeområdet. Kolonnen til høyre viser total prosentvis endring i støttebeløp fra 1994 til 1999.

Tabell 5.22 Samlede tilsagn fordelt etter kompetansehevende og andre investeringsarter. Millioner 1998-kroner.

Investeringsart	Område	1994	1995	1996	1997	1998	1999	%-endr. 1994-99
Komp.heving	0A + 0B	104	91	74	62	80	95	-8
	Øvrig	149	85	84	67	50	123	-17
Øvrige inv.arter	0A + 0B	680	677	770	652	596	564	-17
	Øvrig	847	662	425	396	217	399	-53
Ufordelt	0A + 0B	39	11	9	14	15	16	-59
	Øvrig	60	10	12	21	6	22	-64
Totalt	0A + 0B	824	779	853	729	692	676	-18
	Øvrig	1056	757	520	484	273	544	-48

En lavere andel av støtten i periferien går til kompetansehevende prosjekter enn hva som er tilfellet utenfor 0-kommunene for samtlige år. Likevel ser vi at det har vært en sterkere nedgang i støttebeløp til kompetanseheving i de mer sentrale deler av virkeområdet. Ser vi bort fra 1999, da det ble bevilget nærmere to og en halv gang så mye som året før, var nedgangen i sentrale strøk på hele 66 prosent. Selv om dette er en betydelig nedgang, er den likevel ikke like sterk som for samlet støtte, som ble redusert til en fjerdedel i samme periode. Andelen støtte til kompetanseheving i sentrale deler av virkeområdet ble følgelig styrket gjennom hele perioden, og ikke bare i 1999. I 0-kommunene faller andelen av støtten som går til kompetanseheving til og med 1997, for siden å hente seg opp til utgangsnivået igjen de to siste årene. Vi finner med andre ord ingen markante effekter av kompetansesatsingen i periferikommunene.

Siden kompetansehevingstiltak mottar en økende andel av støtten i de sentrale kommunene, må øvrige investeringsarter motta tilsvarende mindre. Vi ser at støttebeløpet til øvrige investeringsformål mer enn halveres i løpet av perioden. Likevel reduseres disse investeringenes andel av støtten bare fra 80 til 73 prosent. Støtte til kompetanseheving ligger med andre ord lavere enn en fjerdedel for alle år. I periferien reduseres støtten til øvrige investeringsarter i omtrent samme takt som samlet støtte og utgjør snaut 85 prosent av den samlede støtten i disse kommunene.

I tabell 5.23 har vi sett på andel av samlet støttebeløp i hvert fylke som går til myke investeringsformål. Vi har ikke skilt ut investeringsartene refinansiering og kapitalstyrking, så når vi av tabellen kan lese at støtteandelen til myke investeringer for fylkene samlet i 1994 var på 32 prosent betyr det at de resterende 68 prosentene gikk til fysiske investeringer. Den siste kolonnen i tabellen viser prosentvis endring i samlet støttebeløp fra 1994 til 1999 for hvert av fylkene.

Tabell 5.23 Andel av støttebeløp til myke investeringer i hvert av fylkene.

Fylke	1994	1997	1999	%-endring i støttebeløp 1994-99
Østfold	100	100	78	1739
Hedmark	17	16	33	-35
Oppland	28	14	24	-64
Buskerud	29	28	53	-55
Telemark	14	17	41	11
Aust-Agder	53	13	18	-93
Vest-Agder	34	52	23	-81
Rogaland	36	33	33	-77
Hordaland	41	18	28	-79
Sogn og Fjordane	51	30	25	-58
Møre og Romsdal	26	16	30	-51
Sør-Trøndelag	36	16	22	-49
Nord-Trøndelag	37	22	28	-23
Nordland	30	14	15	-73
Troms	33	22	23	-13
Finnmark	28	18	24	-6
Utenfor virkeområdet	34	95		-100
Ufordelt	100		74	15747
Fylkene samlet	32	20	26	-46

Vi kan se bort fra denne endringsprosenten for Østfold, fylkene utenfor virkeområdet (Oslo, Akershus, og Vestfold), samt for den ufordelte støtten. Østfold har kun vært en del virkeområdet for bedriftsrettet distriktsstøtte siden mai 1998, og da bare med tre kommuner. De fleste registreringene i Østfold, så vel som i øvrige fylker utenfor virkeområdet skyldes derfor adressefeil i SNDs engasjementsregister.

Av tabellen ser vi at andelen av samlet distriktsstøtte som går til myke investeringer har gått ned i løpet av perioden for alle fylkene samlet, fra om lag en tredjedel i 1994 til om lag en fjerdedel i 1999. Samlet støttebeløp til myke investeringer er i samme periode redusert med 46 prosent, mot 35 prosent for total bedriftsrettet støtte. Igjen ser vi at støtten til myke investeringer faller til dels sterkt mot frem til 1998, for deretter å styrkes i 1999. Det er kun tre fylker, Hedmark, Buskerud og Telemark, som har hatt vedvarende vekst i støtteandel til myke prosjekter. Spesielt i Telemark har det forekommet en betydelig satsing på myke prosjekter og samlet støttebeløp har økt med 11 prosent til tross for at total bedriftsstøtte i fylket er redusert med hele 62 prosent. I hele ti fylker er tilsagnsbeløp til myke investeringer mer enn halvert i løpet av perioden.

5.4.1 Oppsummering

Det har funnet sted en dreining i retning av myke investeringsprosjekter og mer kompetansebaserte formål. Tradisjonelle investeringsformål mottar gradvis mindre av de distriktsrettede virkemidlene. Spesielt finner vi at kapitalstyrking går sterkt tilbake, og da særlig i periferien. Andelen støtte til kompetanseheving, som ble særlig prioritert fra 1999, steg gjennom hele perioden i sentrale deler av virkeområdet, men ikke i periferien. I 0-kommunene gikk støtteandelen til kompetanseheving ned til og med 1997, for så å stige til utgangsnivået igjen de to siste årene.

Støtte til fysiske investeringer i periferien, som andel av samlet støtte i periferien, stiger med om lag 10 prosentpoeng, mens myke investeringer går tilbake for perioden sett over ett. Sammenliknet med gjennomsnittlig støtteandel til myke og harde investeringer for alle kommuner, finner vi at myke investeringer er underrepresentert, og fysiske investeringer er overrepresentert i 0-kommunene. Motsatt gjelder da utenfor 0-kommunene. Resultatene i kapittel 5.4 bidrar til å styrke antagelsen om at periferien har større behov for støtte til fysiske, enn til myke investeringer.

5.5 BEDRIFTSKJENNETEGN

Det er en forutsetning for bedriftsstøtten at de prosjekter SND bidrar til å finansiere er økonomisk forsvarlige og bidrar til å styrke bedriftenes sysselsetting, markedsposisjon, lønnsomhet eller har andre positive effekter. Det forventes med andre ord at SND-støtten skal ha positiv effekt for støttemottakerne og at prosjektene som støttes har livets rett.

For å tydeliggjøre kravet om at støtten kun skal gis til økonomisk forsvarlige prosjekter er det lagt inn en markedsindikator i mål- og resultatstyringssystemet (MRS). Markedsindikatoren har de fleste år vært vektlagt til omlag halvparten av MRS-systemet og består av flere underindikatorer for sysselsetting, lønnsomhet og omsetning. Fylkene premiering i MRS-systemet foregår derfor etter hvor godt støttemottakerne scorer på disse økonomiske indikatorene, i tillegg til hvordan tilsagnsgivingen scorer i følge prioriteringsindikatoren. Mål- og resultatstyringssystemet er nærmere beskrevet i kapittel 3.

Mye er hensikten med den bedriftsrettede distriktsstøtten er at den skal bidra til å finansiere lønnsomme prosjekter med manglende tilgang på annen finansiering. Det er følgelig krav at støtten skal ha addisjonalitet i økonomisk forstand. Bedrifter i distriktskommuner kan oppleve å bli diskriminert i kredittmarkedet på grunn av lokaliseringssulemper. Siden annenhåndsverdien av bygninger og utstyr er lavere, og kanskje helt fraværende, i periferien, vil investeringer i slike distrikts-bedrifter kunne virke lite attraktivt for det private kredittvesen. Ut i fra distrikts-politiske hensyn er det derfor optimalt om støtten går til samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter hvor bankene ikke er villige til å ta hele risikoen alene. Kravet om addisjonalitet står i et motsetningsforhold til kravene i markedsindikatoren og det er viktig å finne balanse mellom prioriteringer om lønnsomhet og vekst på den ene side og addisjonalitet på den annen side.

Modellen med lokalt totalansvar, som ble innført i 1991, bidro til å sette altfor sterkt fokus på lønnsomhet i de støttemottakende bedriftene. Det var til dels store regionale forskjeller i tilpasningen til modellen, men det generelle inntrykket var likevel at trusselen om at tap på distriktsrettede risikolån og garantier ville gjøre innhugg i fylkeskommunenes ordinære budsjetter, bidro til å gjøre fylkene svært lite villige til å ta risiko i tilsagnsgivingen. Denne adferdsendringen slo delvis ut i at de regionale ressursrammene for lån og garantier ikke ble fullt utnyttet, og delvis i at støtten i større grad gikk til solide bedrifter med god lønnsomhetsutvikling.

Vi skal her se på utvalgte økonomiske indikatorer basert på de støttemottakende bedriftenes regnskaper i tilsagnsåret. Indikatorene er dermed beregnet ut ifra de

regnskapstallene som ble forelagt SND sammen med søknaden om finansiering. Det er vanskelig å si noe om i hvilken grad SNDs finansieringsbistand har virket positivt inn for bedriftenes videre utvikling ved kun å se på utviklingen i regnskapsbaserte indikatorer siden flere forhold virker inn på bedriftenes utvikling. Vi vil derfor ikke forsøke å påvise effekter av støtten, men kun gi en rask gjennomgang av tilstanden i bedriftene på søknadstidspunktet. Effekter av støtten på bedriftsnivå er presentert i kapitlene 6 og 7.

Det har ikke vært mulig å undersøke regnskapstall for samtlige av SNDs kundebedrifter i tilsagnsåret. Det skyldes i hovedsak tre ulike forhold. For det første har vi ikke regnskapsopplysninger for personlige og andre ikke-regnskapspliktige foretak. Av de snaut 13000 bedriftene som inngår i utvalget i løpet av perioden faller om lag en fjerdedel inn under denne kategorien. Et annet forhold er at SNDs kunde grunnlag utgjøres av en viss andel nyetableringer. Vi har tidligere nevnt at nyetableringer er et prioritert satsningsområde for bedriftsstøtten. For alle årene samlet er nærmere ti prosent av bedriftene nyetablerte. Nyetableringer og personlige foretak er utelatt fra analysen. Bedrifter som mottok tilsagn i 1999 er også utelatt siden regnskapene for denne årgangen ikke har foreligget i analyseperioden.

Det tredje forholdet som reduserer andelen bedrifter som kan inngå i denne analysen, består av manglende kodingsvariable mellom kunderegisteret og regnskapsregisteret og av manglende match mellom de to registrene. Noen av bedriftene i kunderegisteret manglet opplysninger om foretaksnummer, noe som gjorde det umulig å finne regnskap for disse bedriftene. Andre bedrifter var i kunderegisteret registrert med foretaksnummer som ikke kunne gjenfinnes i regnskapsregisteret. Det var forskjeller mellom årgangene for hvor stor match vi fant mellom registrene. Andelen kundebedrifter som kunne gjenfinnes i regnskapsregisteret lå rundt 80 prosent alle år med unntak av 1998 da matchen mellom registrene var noe lavere.

5.5.1 Sysselsetting i de støttemottakende bedriftene

Et overordnet mål for distriktpolitikken og for SNDs virksomhet er å bidra til å skape varige arbeidsplasser i distriktene. Sysselsettingen i de støttemottakende bedriftene er derfor et viktig resultatmål for satsingen. Sysselsettingen kan imidlertid også nyttes som en indikator for bedriftens størrelse. Det gjelder i første rekke når vi kan måle sysselsettingen i antall årsverk og kan finne ut hvor stor arbeidsinnsats som nedlegges i bedriften hvert år. Siden vi ikke har opplysninger om antall årsverk i vårt materiale, er vi nødt til å benytte antall ansatte som størrelsesindikator. Bruken av deltidsansatte vil trolig variere betydelig mellom

næringer, og det bidrar til å gjøre antall ansatte til et lite presist mål for størrelsen på aktiviteten. Reiselivsnæringer vil for eksempel ofte være sesongbaserte og ha ulikt behov for arbeidskraft til forskjellige tider av året. Flere tradisjonelt kvinnedominerte næringer har også utstrakt bruk av deltidsarbeid.

Tabell 5.24 viser hvor mange bedrifter som hvert av årene mottar distriktsrettet bedriftsstøtte, samt hvor stor andel av disse som er lokalisert innenfor landets minst sentrale kommuner. Kolonnen helt til høyre viser hvor stor andel av alle bedriftene som hører inn under hver størrelseskategori for henholdsvis alle bedriftene og for bedriftene i 0-kommunene. Høyre kolonne summerer seg følgelig til 100.

Tabell 5.24 Antall bedrifter fordelt etter antall ansatte og andel av disse i minst sentrale kommuner.

Ansatte	1994	1995	1996	1997	1998	Andel bedr. i hver kategori
0 – 4	231	315	306	229	127	18
<i>Andel i 0A+0B</i>	56	62	63	62	65	17
5 – 9	176	216	235	162	101	12
<i>Andel i 0A+0B</i>	64	55	61	64	62	12
10 – 49	379	369	392	306	248	23
<i>Andel i 0A+0B</i>	53	59	58	61	65	23
50 – 99	69	75	63	53	38	4
<i>Andel i 0A+0B</i>	57	61	70	60	66	4
100 og over	55	47	50	46	21	3
<i>Andel i 0A+0B</i>	33	47	46	41	48	2
Ukjent	721	513	499	470	752	39
<i>Andel i 0A+0B</i>	54	64	59	66	64	41
Sum	1631	1535	1545	1266	1287	100
<i>Andel i 0A+0B</i>	55	60	60	63	64	

Vi ser at hele 40 prosent av bedriftene i utvalget mangler opplysninger om antall sysselsatte. Registerdekningen var dårligst i 1994, da 45 prosent av bedriftene manglet opplysninger om antall ansatte, og i 1998 da nesten 60 prosent manglet sysselsettingsopplysninger. De mellomliggende årene lå registerdekningen mellom 60 og 70 prosent, med noe lavere dekning i periferien enn i de mer sentrale delene av virkeområdet. Noe av forklaringen på den lave registerdekningen er at SND ikke har klart å samle inn regnskap for alle de støttemottakende bedriftene i tilsagnsåret. For tilsagnsårene 1994 til 1997 foreligger regnskap for om lag 80

prosent av bedriftene²⁵. Det er følgelig først og fremst i 1998 at regnskapsinnsamlingen har vært dårlig. For denne årgangen mangler regnskap for mer enn halvparten av de bedriftene som har mottatt tilsagn om finansiering. Ellers ser det ut til at det har vært en noe svakere innrapportering av sysselsettingsopplysninger enn av regnskapsopplysninger.

Vi har inndelt bedriftene etter størrelseskategorier basert på antall ansatte. Inndelingen av kategorier er gjort mer nyansert i nedre del av skalaen siden kundeporteføljen i stor grad består av små og mellomstore bedrifter. Vi ser at bedrifter med færre enn 50 ansatte utgjør nærmere 90 prosent av de bedriftene som kan fordeles etter størrelseskategorier og mer enn 50 prosent av alle bedrifter. Nesten en tredjedel av bedriftene har færre enn ti ansatte. Betrakter vi perioden over ett, er det ingenting som tyder på at det er en sammenheng mellom bedriftsstørrelse og sentralitet. Tvert i mot er fordelingen av bedrifter på størrelseskategorier nærmest identisk i periferien og for virkeområdet samlet.

På samme måte som for bevilget støttebeløp, ser vi at antall støttemottakende bedrifter reduseres i løpet av perioden. Fra 1994 til 1998 reduseres antall bedrifter med ca. 20 prosent, mens antall tilsagn går 40 prosent ned og samlet tilsagnsbeløp halveres. Ser vi på det totale antall tilsagnsbedrifter, dvs. inkludert personlige foretak og nyetableringer, reduseres antall bedrifter med over 30 prosent. Vi ser med andre ord at samlet støtte per bedrift har gått ned i løpet av perioden, og at støtte per bedrift har vist sterkere nedgang enn beløp per tilsagn. Det skyldes at bedriftene ofte mottar tilsagn for mer enn ett virkemiddel per prosjekt det søkes finansiering til.

Mens antall støttemottakende bedrifter reduseres, ser vi at andelen periferibedrifter øker jevnt med til sammen ni prosentpoeng fra 1994 til 1998. I 1998 var 64 prosent av de støttemottakende bedriftene lokalisert i 0-kommuner. Fra tabell 5.5 vet vi at 55 prosent av totalt støttebeløp gikk til de samme kommunene, noe som tyder på at gjennomsnittlig støtte per bedrift var noe lavere i periferien enn for virkeområdet samlet.

Det er svært få bedrifter med mer enn 50 ansatte og vi ser at disse bedriftene også viser sterkest tilbakegang i løpet av perioden. Andelen periferibedrifter vokser i løpet av perioden for samtlige ansatte-kategorier, og ligger over 60 prosent for alle kategoriene under 100 ansatte. Ser vi på 1996, da registerdekningen var best, finner vi at 60 prosent av bedriftene hadde færre enn 50 ansatte. For alle år ser vi også at

²⁵ Når vi her snakker om de støttemottakende bedriftene referer vi til den andelen vi kan forvente å finne regnskaper for. Det betyr at vi ser bort fra ikke-regnskapspliktige foretak og nyetableringer. I realiteten snakker vi derfor kun om omlag 86 prosent av alle støttemottakerne.

de fleste bedrifter har mellom ti og femti ansatte. En skal imidlertid være forsiktig med å trekke klare konklusjoner når andel bedrifter uten sysselsettingsopplysninger er såpass høy.

Ser vi på alle bedrifter med regnskapsplikt i 1998, finner vi at mer enn halvparten av disse bedriftene hadde færre enn fem ansatte, og nærmere 90 prosent hadde færre enn 50 ansatte. Basert på de bedrifter vi har sysselsettingsopplysninger om, kan vi derfor ikke hevde at mottakerne av distriktsrettet støtte er mindre enn gjennomsnittet av norske bedrifter.

I tabell 5.25 har vi sett på hvordan bedriftene fordelte seg på størrelseskategorier i hver av sonene i 1997. Summen av hver kolonne blir dermed lik 100, men vi har valgt å i stedet vise antall bedrifter i hver sone. Siden denne summen ikke tar hensyn til ulikheter i virkeområdenes omfang, har vi i tillegg vist hvor mange bedrifter som mottar tilsagn per kommune i hver av sonene. Tallene for virkeområdene D og E er lite relevante siden det ikke gis distriktsrettet bedriftsstøtte i disse sonene.

Tabell 5.25 Andel bedrifter fordelt etter størrelseskategorier og antall bedrifter per kommune i hver av virkemiddelsonene i år 1997.

Ansatte	A	B	C	D	E	Totalt
0 – 4	18	18	19	20	11	18
5 – 9	13	13	13	0	8	13
10 – 49	24	26	23	0	11	24
50 – 99	3	3	6	0	3	4
100 og over	5	3	3	20	5	4
Ukjent	38	36	36	60	62	37
Sum bedrifter	142	565	517	5	37	1266
Antall bedrifter per kommune	6,2	4,4	4,6	0,1	0,3	2,9

Det er små forskjeller i størrelsesfordeling mellom de tre sonene hvor det er anledning til å gi distriktsrettet støtte. Vi ser at det i sone C er dobbelt så høy andel bedrifter i størrelsesorden 50 til 99 ansatte som i sone B og A, men for øvrig er fordelingen av store og små bedrifter noenlunde lik. Antallet støttemottakere er fire til fem ganger høyere i sone B og C i forhold til sone A. Likevel ser vi at det i tiltakssone A gis støtte til flere bedrifter per kommune. Det samme gjelder om vi hadde sett på antall støttemottakere per innbygger i de tre sonene.

5.5.2 Indikatorer for støttemottakernes finansielle tilstand

Vi har valgt å foreta en rask gjennomgang av bedriftenes finansielle tilstand for å undersøke om de bedrifter SND støtter skiller seg merkbart ut fra næringslivet for øvrig, og for å se om det er systematiske forskjeller mellom de støttemottakende bedriftene avhengig av geografi og næring. Det har skjedd en utvikling med tanke på hvilke bedrifter som mottar distriktsstøtte de siste ti årene. Ved inngangen til 1990-tallet var tapsprosenten høy for distriktsrettede risikolån og garantier. Dette hadde flere årsaker, men var nært knyttet til særlig to forhold. For det første fant det sted en sterk utlånsvekst på 1980-tallet med tilsvarende høyt investeringsnivå. Mot slutten av tiåret falt etterspørselen og landet gikk inn i en lavkonjunktur. Utlånsrentene steg, og kombinasjonen av lavt aktivitetsnivå og høy rente bidro til en høyere andel misligholdte lån. Et annet viktig forhold var at det regionale bevilgningsnivået (fylkeskommunene), som sto for fordelingen av nær halvparten av støtten, var frikoplet fra det økonomiske ansvaret for utlånene. Denne praksisen resulterte i at ikke alle støttemottakende prosjekter var støtteverdige. Sentraliseringen på 1980-tallet bidro også til å forsterke satsingen på arbeidsplasskaping i distrikter med sterk utflytting. I 1991 fikk fylkeskommunene økonomisk ansvar for de prosjektene de støttet. Tap utover fastsatte rammer måtte da dekkes inn over fylkenes ordinære budsjetter. I evalueringen av lokalt totalansvar, LTA, (Bjørnsen 1997) fant vi at det skjedde en markant forbedring av støttemottakernes økonomi fra før innføringen av LTA-reformen til slutten av observasjonsperioden i reformens fjerde virkeår.

Det finnes forskjellige indikatorer for å måle den finansielle tilstanden i bedriftene. Vi vil her nøye oss med å se på selskapenes soliditet, uttrykt som egenkapital som andel av totalkapital, kortsiktig gjeld som andel av driftsinntekter, samt en risikoklassifisering basert på selvfinansieringsevne, egenkapitalandel og en likviditetsindikator.

Egenkapitalandelen sier noe om bedriftens soliditet, eller om hvor stor graden av egenfinansiering er i bedriften. I tabell 5.26 har vi foretatt en inndeling etter andel bedrifter ned negativ egenkapital, med egenkapitalandel fra 0 til 15 prosent og bedrifter med egenkapitalandel høyere enn 15 prosent. Vi ser av tabellen at registerdekningen ligger mellom 76 og 80 prosent før 1998. I 1998 var registerdekningen helt nede i 47 prosent.

Om lag halvparten av bedriftene har en egenkapitalandel høyere enn 15 prosent. Dette er noe lavere enn for næringslivet generelt. I 1998 lå denne andelen på 64 prosent av alle regnskapspliktige bedrifter. Ser vi bort fra de ufordelte bedriftene finner vi imidlertid ingen vesentlige forskjeller i soliditeten mellom støttemottakerne og de øvrige bedriftene. Vi ser at andelen bedrifter med positiv

egenkapitalandel stiger i løpet av perioden, og at andelen bedrifter med negativ egenkapitalandel går tilsvarende ned.

Det ser ut til å være en noe høyere andel bedrifter med negativ egenkapitalandel i periferikommunene enn i de sentrale kommunene av virkeområdet, men ellers finner vi ingen betydelige forskjeller i bedriftenes soliditet mellom sentrale og rurale regioner.

Tabell 5.26 Utvikling i egenkapitalandel og andel periferibedrifter i hver kategori.

Kategori	1994	1995	1996	1997	1998	%-endr. 1994-97
EK-andel > 15%	51	49	51	47	34	-8
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	54	58	57	58	62	7
EK-andel mellom 0 og 15%	17	19	18	21	9	24
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	52	63	65	70	66	18
Neg. EK-andel	11	12	10	9	4	-18
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	58	65	65	61	75	5
Ufordelt	21	20	20	24	53	14
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	53	59	57	64	63	21
Totalt	100	100	100	100	100	
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	54	60	59	62	63	15

I tabell 5.27 ser vi hvordan soliditeten varierer mellom næringer og mellom sonene i virkeområdet i 1997. Tabellen viser andel bedrifter innen hver soliditetskategori innen hver av sonene. Vi har av plasshensyn ikke inkludert de ufordelte bedriftene. Derfor summerer heller ikke hver rad innen hver sone seg til 100. I sone A ser vi at andel ufordelte bedrifter for alle næringer totalt er lik $100 - 46 - 22 - 6 = 26$ prosent av alle bedrifter i sonen.

Det er ingen markante forskjeller mellom sonene for fordelingen av bedrifter på soliditetsklasser når vi ser alle næringene under ett. Med unntak av at det ser ut til å være færre bedrifter med negativ egenkapitalandel i sone A, er fordelingen noenlunde lik i de tre sonene.

Industrinæringene ser ut til å ha en relativt høy andel bedrifter med høy egenkapitalandel. Varehandelen og hotell- og restaurantnæringen skiller seg på den annen siden ut med forholdsvis lav andel bedrifter med høy soliditet. Primærnæringene har høyere soliditet i sone A enn i de øvrige sonene, men som vi

tidligere har sett er også antall støttemottakere innen primærnæringene langt høyere i sone A. Forretningsmessig tjenesteyting, som er mest utbredt i sone C, ser ut til å være en næring med færre solide bedrifter i de nordligste kommunene, men vi ser at mange bedrifter mangler opplysninger om egenkapitalandel i sone A.

Tabell 5.27 Egenkapitalandel i ulike næringer og virkemiddelsoner i 1997.

Virkemiddelsone Egenkapitalandel	A			B			C		
	>=15	(0-15)	<0	>=15	(0-15)	<0	>=15	(0-15)	<0
Primærnæringer inkl. oppdrett	50	7	7	39	24	9	36	18	7
Bergverk og utvinning	100	0	0	75	8	8	27	55	18
Industri	49	25	7	57	22	9	54	23	9
Kraft- og vannforsyning				100	0	0	0	0	0
Bygg- og anleggsvirksomhet	38	38	0	53	17	14	44	31	6
Varehandel	33	33	0	29	43	5	25	25	5
Hotell og restaurant	29	43	29	26	13	9	19	19	11
Transport og kommunikasjon	62	15	0	39	26	9	41	23	23
Eiendomsdrift og forretn.m.tj.yting	35	17	4	49	27	4	53	17	10
Annet	45	18	0	47	11	11	39	10	10
Ukjent				67	0	0	40	0	20
Totalt	46	22	6	49	21	9	45	22	10

I tabell 5.28 har vi sett på kortsiktig gjeld i prosent av driftsinntektene. Denne indikatoren sier noe om bedriftens likviditet og evne til å betale løpende utgifter. Jo lavere denne andelen er, jo bedre rustet er bedriften til å betjene gjelden. Registerdekningen i materialet ligger også for denne indikatoren mellom 75 og 80 prosent, med unntak av 1998 da dekningen var nede i 47 prosent.

Vi har inndelt denne indikatoren i fem størrelseskategorier. Vi ser at for de fleste bedrifter utgjør kortsiktig gjeld mindre enn halvparten av driftsinntektene. I 1994 gjaldt det for 62 prosent av bedriftene, mens andelen ble redusert til 57 prosent i 1997. Det er andelen bedrifter med særlig lav kortsiktig gjeld i forhold til inntektene som reduseres, men det er mulig at denne nedgangen kun skyldes veksten i ufordelte bedrifter. Tabellen viser at det ikke er vesentlige forskjeller mellom bedriftene i mer og mindre sentrale deler av virkeområdet.

Tabell 5.28 Kortsiktig gjeld i prosent av driftsinntekter.

Kategori	1994	1995	1996	1997	1998	%-endr. 1994-97
mindre enn 10%	6	5	6	4	3	-33
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	<i>60</i>	<i>75</i>	<i>62</i>	<i>51</i>	<i>58</i>	<i>-15</i>
10% - 24%	33	33	33	32	21	-3
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	<i>51</i>	<i>56</i>	<i>57</i>	<i>60</i>	<i>63</i>	<i>18</i>
25% - 49%	23	23	24	21	13	-9
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	<i>52</i>	<i>60</i>	<i>58</i>	<i>62</i>	<i>67</i>	<i>19</i>
50% - 99%	9	11	9	9	5	0
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	<i>67</i>	<i>61</i>	<i>69</i>	<i>65</i>	<i>62</i>	<i>-3</i>
100% og mer	8	8	7	8	5	0
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	<i>58</i>	<i>69</i>	<i>66</i>	<i>67</i>	<i>65</i>	<i>16</i>
Ukjent	22	21	22	25	53	14
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	<i>53</i>	<i>60</i>	<i>57</i>	<i>64</i>	<i>63</i>	<i>21</i>
Totalt	100	100	100	100	100	
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	<i>54</i>	<i>60</i>	<i>59</i>	<i>62</i>	<i>63</i>	<i>15</i>

Andelen bedrifter hvor kortsiktig gjeld utgjør mindre enn ti prosent av driftsinntektene, er dobbelt så høy for regnskapspliktige bedrifter generelt, som i SNDs kundebedrifter. Samtidig er imidlertid andelen bedrifter der den kortsiktige gjelden overstiger driftsinntektene høyere. Den høye andelen ufordelte bedrifter gjør det derfor vanskelig å avgjøre hvorvidt støttemottakerne er bedre eller dårligere stilt enn bedrifter generelt.

Risikovurderingen av bedriftene beregnes ut fra verdiene på tre økonomiske indikatorer. Disse er selvfinansieringsevne, egenkapitalandel og en likviditetsindikator. En bedrifts selvfinansieringsevne er definert som ordinært resultat + nedskrivning av finansielle omløps- og anleggsmidler + av- og nedskrivning på varige driftsmidler og immaterielle eiendeler over langsiktig gjeld. Egenkapitalandelen er, som tidligere nevnt, lik egenkapital over totalkapital, mens likviditetsindikatoren er satt lik betalingsmidler fratrasket kortsiktig gjeld over driftsinntekter.

Bedriftene er inndelt i åtte risikoklasser avhengig av score på de tre indikatorene. Jo høyere verdi på den risikoklasse bedriften havner, jo bedre er den finansielle situasjonen i bedriften. Risikoklasse 8 omfatter kun bedrifter med selvfinansieringsevne og egenkapitalandel over 20 prosent. I tillegg kreves det at likviditetsindikatoren har verdi høyere enn – 0,25. Alle bedriftene innen risikoklassene 3 til 8 har positiv selvfinansieringsevne, og for bedriftene i de fire

høyeste klassene ligger selvfinansieringsevnen over det svært akseptable nivået 20 prosent. Bedriftene i klasse 7 og 8 har i tillegg en egenkapitalandel over 20 prosent.

Vi ser i tabell 5.29 at bedriftene er godt fordelt over alle risikoklassene, og at de fleste av bedriftene har positiv selvfinansieringsevne. Om lag halvparten av alle bedrifter som kan fordeles på risikoklasser, har selvfinansieringsevne høyere enn 20 prosent. Andelen bedrifter i de to høyeste risikoklassene ligger opp mot 40 prosent av de bedriftene som kan fordeles. Fordelingen på risikoklasser er tilnærmet lik fordelingen for alle regnskapspliktige bedrifter. Årlige variasjoner i materialet gjør det vanskelig å trekke konklusjoner om utviklingen over tid.

Tabell 5.29 Andel bedrifter etter risikoklassifisering.

Risikoklasse	1994	1995	1996	1997	1998	%-endr. 1994-97
Risikoklasse 1	12	16	8	14	6	17
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	59	69	63	64	75	8
Risikoklasse 2	7	6	5	6	4	-6
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	55	56	51	61	57	11
Risikoklasse 3	11	11	11	11	6	0
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	53	64	65	66	65	25
Risikoklasse 4	7	6	8	8	4	14
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	59	69	56	58	70	-2
Risikoklasse 5	6	6	8	6	3	0
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	65	55	71	67	61	3
Risikoklasse 6	7	6	7	7	3	0
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	48	59	56	59	64	3
Risikoklasse 7	5	6	7	4	4	-20
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	56	58	61	71	69	27
Risikoklasse 8	24	23	25	21	16	-14
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	50	54	58	57	59	14
Ukjent	21	20	20	24	53	14
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	54	60	57	64	63	19
Totalt	100	100	100	100	100	
<i>Andel av bedrifter i 0A+0B</i>	54	60	59	62	63	15

Bedriftene i 0-kommunene skiller seg lite fra støttemottakerne for øvrig. Andelen periferibedrifter i risikoklasse 7 øker imidlertid betydelig sett i forhold til veksten i periferibedrifter i utvalget. Det ser dermed ikke ut til at de støttemottakende

bedriftene i disse kommunene er i en dårligere finansiell forfatning enn bedriftene i mer sentrale kommuner.

5.5.3 Oppsummering

De bedriftene som mottar distriktsrettet bedriftsstøtte fra SND er i all hovedsak mindre bedrifter med færre enn 50 ansatte. Fordelingen på størrelseskategorier tyder imidlertid ikke på at SND-kundene er mindre enn gjennomsnittet av norske bedrifter. Vi finner heller ikke tegn til vesentlige regionale forskjeller i størrelsesfordelingen av bedriftene.

De støttemottakende bedriftene skiller seg ikke ut fra næringslivet generelt når vi ser på økonomiske indikatorer. Bedriftene er preget av god soliditet og tilfredsstillende selvfinansieringsevne. Kortsiktig gjeld som andel av driftsinntektene ligger under 50 prosent i de aller fleste bedrifter. Årlige variasjoner og lavere dekningsgrad i registeret de to siste årene gjør det vanskelig å trekke konklusjoner om utviklingen i de økonomiske indikatorene for SNDs kunder.

5.6 KONKLUSJONER PÅ GRUNNLAG AV REGISTERGJENNOMGANGEN

I dette kapitlet har vi undersøkt de bevegelser som har funnet sted i tilsagnsgivingen, og i noen grad i de mottakende bedriftene av den bedriftsrettede distriktsstøtten for perioden 1994 til 1999. En slik gjennomgang er nødvendig for å kunne avdekke hvordan fordelingen av tilsagnene på regioner og næringer kan ses i sammenheng med strukturelle forhold i de ulike regionene, og i sammenheng med målsetningene for aktiviteten.

Registergjennomgangen har vist at ikke alle mål og prioriteringer for de bedriftsrettede virkemidlene blir like tilfredsstillende ivaretatt. Det er grunn til å tro at det kan ha sammenheng med at det gis til dels konflikterende målsetninger for aktiviteten slik at innfrielse av noen delmål går på bekostning av innfrielse av andre.

Materialet gir indikasjoner på at satsingen på kompetansehevende tiltak kan komme i strid med målsetningene om å prioritere utkantkommuner, uten at det er grunn til å tro at dette er intenderte effekter av satsingen. Forklaringen kan derimot være knyttet til lavere etterspørsel etter finansieringsbistand til myke investeringer fra mindre sentrale kommuner, fordi næringslivet i slike kommuner i større grad er avhengige av SND til å få utført nødvendige fysiske investeringsprosjekter.

Registergjennomgangen avdekket at en større andel av samlet støtte har gått til fysiske investeringer i 0-kommunene enn i de mer sentrale delene av virkeområdet. En økende andel av støtten har dessuten gått til fysiske investeringer i periferien, mens kompetansehevende investeringer har økt i sentrale kommuner de siste årene av observasjonsperioden. Veksten i tilsagnsrammene i 1999 gikk dessuten utelukkende til sentrale områder, mens det ble bevilget færre midler til distriktskommunene i 1999 enn året før.

Både kompetanseheving og utkantsatsing er relativt nylig nedfelt som prioriterte satsingsområder og det er således tidlig å skulle evaluere effektene av denne satsingen. Siden det ser ut til at kompetansesatsingen slår negativt ut for periferikommunene, bør en likevel vurdere hva som i såfall kan være årsakene til denne målkonflikten. Vi har allerede nevnt muligheten for at bedrifter i utkantstrøk diskrimineres i kredittmarkedet på grunn av lokaliseringshensyn og at ulikheter i næringsstruktur mellom regioner kan virke inn på hvilke typer av prosjekter det søkes finansieringsbistand til. Det er dessuten slik at fysiske investeringer ofte inneholder elementer av kompetansehevende karakter, siden graden av teknologi i produksjonsprosessen er økende i de fleste næringer. Det er mulig at målkonflikten mellom kompetanseheving og utkantsatsing kan reduseres ved større grad av nyansering i avgrensingen av kompetansesatsingen.

6. VIRKEMIDLENES BIDRAG TIL ENDRINGSPROSESSER I BEDRIFTENE

De distriktsrettede virkemidlene skal fremme et konkurransedyktig og lønnsomt næringsliv i distriktene. For at dette skal lykkes, må prosjektene som støttes føre til endringer i bedriftene som gir økt konkurranseevne og forbedret lønnsomhet (på lang sikt). I første del av dette kapitlet skal vi gå nærmere inn på hvordan og i hvilken grad virkemidlene har bidratt til endringsprosesser internt i bedriftene, enten dette har gitt seg utslag i sysselsettings- eller lønnsomhetsendringer på (relativt) kort sikt eller ikke. Vi undersøker om støtten har bidratt til innovasjon eller nyskaping, og om det har skjedd kompetansemessige eller strategiske endringer i bedriftene som følge av støtten. I del to og tre av kapitlet ser vi på støttens bidrag til "myke" og "harde" effekter på bedriftsnivå. Gjennom multivariate statistiske analyser søker vi å "isolere" effekten av støtten. Det gjennomføres også en analyse av lønnsomhetsutviklingen i bedriften sammenlignet med en kontrollgruppe av bedrifter som ikke har mottatt støtte. Til slutt i kapitlet undersøkes det hva som har skjedd med et utvalg prosjekter der SND avslo søknad om støtte. De sysselsettingsmessige effektene av støtten behandles i kapittel 7, sammen med virkemidlenes addisjonalitet.

6.1 DATAGRUNNLAGET

Hoveddelen av analysene i kapitlet baserer seg på data fra SNDs kundeundersøkelse. I dette kapitlet benyttes kundeundersøkelsen (før- og etterundersøkelse) for bedrifter som mottok tilsagn om støtte fra SND i 1996. Denne undersøkelsen er gjennomført av Møreforskning. I tilknytning til etterundersøkelsen gjennomført i 2000, fikk vi som et ledd i denne evalueringen anledning til å føye til ekstra spørsmål vedrørende strategiske endringer i bedriftene. Datamaterialet er i tillegg koblet til data fra SNDs kundeinformasjonssystem, samt regnskapsdata fra Dunn & Bradstreet, for å kunne gjøre mer utfyllende analyser. Kundeundersøkelsene er nærmere kommentert i kapittel 2.1.3.

Respondentene i kundeundersøkelsene er trukket fra et representativt utvalg av prosjekter som har mottatt minimum kr. 100.000,- i finansieringsbistand fra et eller flere av de virkemidler SND disponerer. Vi er i første rekke interessert i å avdekke effekter for bedrifter som har mottatt *distriktsrettet bedriftsstøtte*. Helst skulle vi også kunne isolere effekten av den distriktsrettede støtten fra effekter fra øvrig finansieringsstøtte, men det har ikke vært mulig innenfor undersøkelsens omfang og utførelse. Vi har valgt å betrakte prosjekter som distriktsrettede dersom de

mottar minst kr. 50.000,- i distriktsrettede virkemidler. Vi har ikke full oversikt over hvilke andre finansieringskilder som inngår i prosjektene utover distriktsstøtten. Før 1998 var det imidlertid lite aktuelt å kople distriktsstøtte med landsdekkende ordninger, siden fylkeskommunene ga de fleste distriktsrettede tilsagnene, mens SND sentralt bevilget de landsdekkende virkemidlene. Etter innføringen av regionkontorene har det vært mer aktuelt å blande virkemiddelinnnsatsen i prosjektene. Siden effektene av finansieringsbistanden avdekkes i etterundersøkelsene, får vi kun sett på effekter av støtte gitt i årene 1994, 1995 og 1996. Vi kan derfor gå ut fra at sammenblandingen av landsdekkende og distriktsrettede virkemidler er liten, slik at det faktisk er den distriktsrettede innsatsen vi analyserer.

Sammen med de kvantitative analysene basert på data fra kundeundersøkelsene, benyttes kvalitative data fra casestudiene i de utplukkede eksempelbedriftene til å illustrere, og gå litt mer i dybden på, en del av problemstillingene som reises. Den kvalitative delen av studien er nærmere omtalt i kapittel 2.1.5.

I de siste delene av kapitlet inkluderes også ytterligere analyser av to kontrollgrupper i evalueringen. For det første er det etablert en kontrollgruppe bestående av bedrifter som ikke har mottatt (og heller ikke har søkt) støtte fra SND i perioden 1995-97. Denne gruppen er trukket fra regnskapsregisteret (regnskapsdata 1996) etter bestemte kriterier for å gjøre den mest mulig lik bedrifter som mottok støtte i 1996. Kontrollgruppen og mottakergruppen er i analysene sammenlignet på basis av regnskapsopplysninger for 1998. På grunn av tilgang til slike opplysninger, omfatter begge gruppene kun aksjeselskaper.

I den andre kontrollgruppen foreligger resultater fra datainnsamling blant bedrifter som har mottatt avslag på søknad om SND-støtte i 1996. Denne studien er gjort for fire fylker; Finnmark, Nordland, Møre og Romsdal og Hedmark. Begge kontrollgruppestudiene omtales nærmere i kapittel 2.1.4.

6.2 ENDRINGER I STØTTEBEDRIFTENE

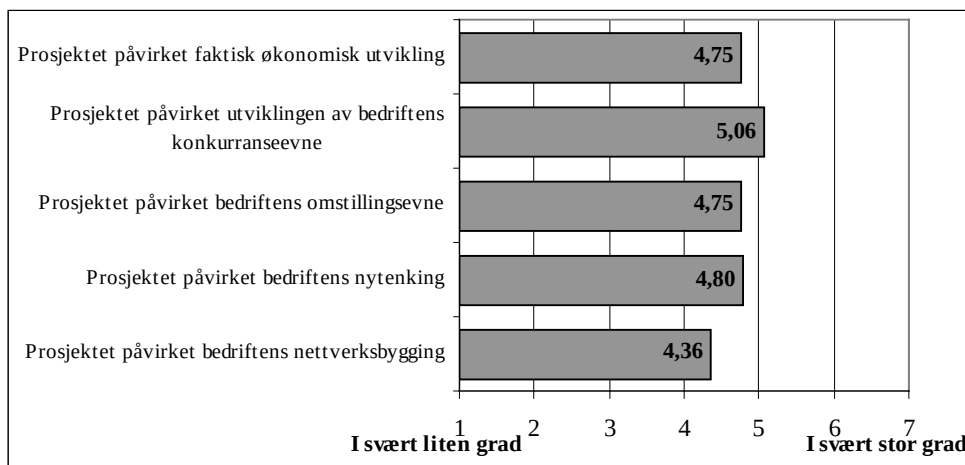
For å bidra til økt konkurranseevne på sikt ønsker KRD gjennom distriktsstøtteordningene å stimulere til nyetableringer, nyskaping, omstilling og kompetanseheving. Gjennom prioritering av prosjekter med høyt nyskapingselement og kompetanseinnhold søker en å vri støtten over mot de prosjekter som i størst grad bidrar til å styrke konkurranseevnen, og som ofte er vanskeligere å finansiere uten offentlig støtte. Dette gjelder både støtte til fysiske investeringer og til bedriftsutviklingsprosjekter ("myke" investeringer). SND har blant annet som

mål å bidra til ”at det kommer mer kompetanse inn i produkter og tjenester” (www.snd.no).

I kapittel 5 så vi at andelen av støtten som har gått til nyskappingsprosjekter har økt i perioden 1996-99, mens andelen som har gått til kapasitetsutvidelse og kapitalstyrking er redusert. Denne endringen skjedde først og fremst fra og med 1998, og er sannsynligvis blant annet et resultat av sterkere føringer fra SND om å vri støtten over mot kompetansetiltak. Mens støtte til tradisjonelle produkter produsert ved tradisjonelle produksjonsprosesser dominerer i 1996 og 1997, øker andelen av tilsagnene til prosjekter med mer innovativ karakter i 1998 og 1999. I 1999 øker også andelen som går til ”myke” investeringer på bekostning av ”harde” (fysiske) investeringer. Det argumenteres likevel for at også fysiske investeringer kan bidra til kompetanseheving og nyskaping i bedrifter, for eksempel ved investeringer i ny teknologi. I det følgende skal vi derfor se på både ”myke” og ”harde” prosjekters betydning for bedriftens utvikling.

6.2.1 Prosjektenes betydning for bedriftenes utvikling

Figur 6.1 viser hvordan mottakerbedriftene selv vurderer SND-støttens bidrag til bedriftens utvikling. Vurderingene er gjort 3-4 år etter de mottok tilsagn om støtte, og er hentet fra etterundersøkelsen i SNDs kundeundersøkelse. Svarene er gitt på en skala fra 1-7. I forhold til de ulike utviklingsmålene, oppnår man for mottakerne samlet et snitt på mellom 4 og 5, dvs. litt over middels.



Figur 6.1 Hvordan har prosjektet påvirket bedriftens utvikling?
Gjennomsnitt alle støttemottakere. N=210/213/182/188/170/152

Respondentene er mest opptatt av at prosjektene har bidratt til bedring av bedriftens konkurranseevne, som får en gjennomsnittlig score på 5,06. Deretter følger påvirkning av bedriftens grad av nytenking. Minst effekt vurderes prosjektene å ha hatt for bedriftens nettverksbygging, med en score på 4,36.

Alt i alt vurderes de ”harde” effektene av de støttede prosjektene, som effekter på lønnsomhet og konkurranseevne, om lag like høyt som de mer ”myke” effektene i forhold til omstillingsevne og nyskaping. Det er høy korrelasjon mellom disse fem ”subjektive” effektmålene. Alle fem korrelerer statistisk signifikant med hverandre, med korrelasjonskoeffisienter fra 0,342 til 0,760. De ulike typene av effekter henger altså i stor grad sammen med hverandre, slik bedriftene selv vurderer det. Hensikten med å oppnå effekter i forhold til nyskaping, omstilling og nettverksbygging er da også (på litt lengre sikt) å oppnå forbedringer i konkurranseevne og derfor lønnsomhet. I dette perspektivet er en tett kobling mellom de ulike effekttypene rimelig.

De støttede prosjektene er imidlertid av svært utlik karakter og gjennomføres i bedrifter som er svært ulike. Effekten på ulike områder sannsynligvis vil være avhengig av hvilken fokus/innhold prosjektet har, samt av bedriftens størrelse og egenskaper for øvrig. Vi har derfor splittet opp målene for betydning for bedriftens utvikling i forhold til ulike typer av bedrifter og prosjekter. Vi har i denne sammenheng skilt mellom fysiske investeringer og kompetanseprosjekter, samt prosjekter som inkluderte både fysiske investeringer og kompetansetiltak. Kompetansetiltak er i denne sammenheng definert på samme måte som i mål- og resultatrapporteringssystemet for SND (MRS). Kompetanseprosjekter inkluderer her investeringsartene kompetanseutvikling, strategi- og ledelsesutvikling, opplæring av nye arbeidstakere, etablereropplæring, produktutvikling, prosessutvikling og markedsutvikling. I tabell 6.1 presenteres gjennomsnittsscore for de subjektive effektmålene fordelt på ulike typer av prosjekter.

Selv om det fortsatt er sterk korrelasjon mellom de ulike typene av effekter, kommer det likevel fram enkelte signifikante forskjeller mellom prosjektypene når det gjelder vurderingen av prosjektenes effekter. For alle de fem målene for påvirkning av bedriftens utvikling, scorer prosjekter som inkluderer både fysiske investeringer og kompetansetiltak høyere enn rene fysiske investeringer og rene kompetansetiltak. For økonomisk utvikling, konkurranseevne og omstilling scorer de rene kompetanseprosjektene lavest, mens der rene investeringsprosjektene scorer lavest i forhold til nytenking og nettverksbygging. Forskjellene er statistisk signifikante for påvirkning av økonomisk utvikling og for nettverksbygging. For begge disse vurderes altså kombinasjonsprosjektene som signifikant høyere enn de rene kompetanse- og investeringsprosjektene.

Tabell 6.1 Prosjektets påvirkning av bedriftens utvikling²⁶. Støttemottakere 1996. Gjennomsnitt, skala 1=i svært liten grad, 7=i svært stor grad

	TYPE PROSJEKT			
	Fysiske investeringer	Fysiske inv. og kompet.	Kompetanse-prosjekter	F-verdi
Prosjektet påvirket faktisk økonomisk utvikling	4,76	5,19	4,07	3,59*
Prosjektet påvirket utviklingen av bedriftens konkurranseevne	5,02	5,39	4,69	1,55ns
Prosjektet påvirket bedriftens omstillingsevne	4,70	4,97	4,26	1,68ns
Prosjektet påvirket bedriftens nytenking	4,64	5,11	4,77	1,17ns
Prosjektet påvirket bedriftens nettverksbygging	3,92	5,12	4,61	5,732**

Statistisk signifikans: * = signifikant $p < 0,05$, ** = signifikant $p < 0,01$.

Vi har også undersøkt om vurderingen av hvordan prosjektene påvirker bedriftens utvikling varierer med lokalisering og bedriftsstørrelse. Det kom fram ingen signifikante forskjeller mellom bedrifter lokalisert i virkeområde A eller B og bedrifter lokalisert i mer sentrale områder når de vurderer effektene av prosjekter som er støttet med distriktsutviklingstilskudd og/eller risikolån. Når det gjelder bedriftsstørrelse, har vi valgt å skille mellom mikrobedrifter, dvs bedrifter med 5 eller færre ansatte, og bedrifter som er større enn dette. Mikrobedriftene utgjør en relativt stor andel av støttemottakerne (om enn langt fra samme andel som de utgjør i den samlede populasjonen av bedrifter i Norge). Heller ikke her kommer det fram noen signifikante forskjeller i vurderingene.

Støtte til fysiske investeringer ser altså ut til å ha relativt stor betydning for bedriftens utvikling, i alle fall etter bedriftenes egne vurderinger. Særlig gjelder dette når investeringsstøtten er gitt sammen med støtte til kompetansetiltak. De tendenser vi ser her i de kvantitative dataene finner vi støtte for i det casematerialet som er gjennomgått, jfr kapittel 4. Investering i nye lokaler og utstyr ble i de fleste casene vurdert som viktig i forhold til å utvikle konkurransekraft, mens kompetansetiltakene (produkt-/markedsutvikling) antas å være en viktig faktor for å kunne utnytte denne økte konkurransekraften, noe som antas å gi høyere omsetning, bedre kapasitetsutnyttelse, og dermed økt lønnsomhet. Dette kommer særlig fram i caset med verkstedbedriften (jfr. kapittel 4 for casebeskrivelse).

²⁶ Investeringsartene i SNDs kundeinformasjonssystem er benyttet for kategoriseringen av prosjekter etter type. Støtte til en bedrift samme år regnes som ett prosjekt.

I lakseoppdrettet vurderes SND-støtten til investering i ny fôringsteknologi som verdifull fordi den bidro til å redusere bedriftens kostnader og dermed risikoen i prosjektet. Investeringen forventes å gi en mer nøyaktig foring av laksen, noe som både bidrar til redusert bruk av fôr, og dermed reduserte foringskostnader, og bedre mulighet til styring av kvaliteten på laksen. Støtten har altså bidratt til bedre lønnsomhet enn bedriften ellers ville hatt. Samtidig krever denne nye teknologien kompetanseheving blant bedriftens ansatte, for at man skal kunne utnytte potensialet den gir. I dette caset var det ikke lagt inn midler til kompetanse sammen med investeringen, men bedriften har brukt mye av egne ressurser til prøving og feiling for å få utstyret til å fungere etter intensjonen. Resultatene her anskueliggjør betydningen av å se kompetanseinvesteringer og maskininvesteringer i en sammenheng, der det kan være en fare for undervurdering av behovet for kompetanseøkning ved satsing på ny teknologi.

6.2.2 Markedsutvikling

En overgang fra lokal-/regionalmarkedsbasert næringsliv til en større dreining mot nasjonale og internasjonale markeder ses ofte som avgjørende for positiv regional næringsutvikling. Innenfor de distriktsrettede SND-virkemidlene skal en derfor prioritere prosjekter og bedrifter som er rettet mot nasjonale eller internasjonale markeder. Det er imidlertid fullt legitimt å støtte regionalmarkedsbaserte prosjekter/bedrifter i henhold til retningslinjene. I henhold til traktmodellen kan det også gis støtte til lokalmarkedsbaserte virksomheter dersom dette er av stor betydning for sysselsetting eller regional utvikling. Et arbeid for å dreie fokuset mot større geografiske markeder er imidlertid viktig også for næringsliv lokalisert i mindre sentrale områder. Virkemidlene kan nyttes til å støtte markedsutviklingsarbeid med dette formål. Innføringen av EØS-reglene i 1995 innebar at interne kostnader ikke lenger kunne støttes, noe SND mener har begrenset mulighetene til å støtte markedsutviklingsarbeid. Fortsatt er det imidlertid mulig å gi støtte til en rekke markedsaktiviteter, som for eksempel (KRD, 1999a):

- Rådgiving for identifisering av bedriftens behov og valg av tjenester
- Kompetansehevende tiltak
- Utarbeidelse av eksportmarkedsplan (utført av ekstern konsulent.)
- Studier eller konsulenttjenester som vil være nødvendig for å lansere et nytt produkt eller et eksisterende produkt på et nytt marked
- Markedsundersøkelser/innhenting av markedsinformasjon (utført av ekstern konsulent)
- Deltakelse på messer

Tabell 6.2 viser hovedmarked i 1997 og 2000 for bedriftene som mottok støtte i 1996, og sier således noe om endringer i hovedmarked i løpet av de tre første årene etter det støttede prosjektet. Hovedmarked er her definert som det markedet der en har største del av omsetningen. Bedriftene kan således fortsatt ha en betydelig del av omsetningen sin på andre geografiske markeder. Tabellen viser at 45% av bedriftene hadde sitt hovedmarked regionalt da de mottok støtte. 38% opererte mest på nasjonale markeder mens 18% i stor grad var internasjonalt orientert. Disse andelene endret seg lite i løpet av treårsperioden. I den grad en kan snakke om endring, er denne i retning av økt andel på regionale markeder og en tilsvarende reduksjon på nasjonale (og internasjonale markeder). Resultatene blir det samme også om en ser bort fra nyetableringene i analysen.

Tabell 6.2 Geografisk hovedmarked i 1997 og 2000 for bedrifter som mottok støtte i 1996²⁷

Hovedmarked	Alle mottakerbedrifter				Mottakere eksl. Nyetableringer			
	1997		2000		1997		2000	
Regionalt marked	91	45,3%	108	49,8%	74	43,5%	89	48,9%
Nasjonalt marked	76	37,7%	73	33,7%	69	35,5%	66	34,0%
Internasj. marked	35	17,4%	56	16,6%	27	13,9%	27	14,8%
Sum	201	100,0%	217	100,0%	170	100,0%	182	100,0%

For de enkelte bedriftene har det imidlertid skjedd en del endringer. Dette kommer fram av tabell 6.3 og 6.4. Tabell 6.3 viser antall prosentpoeng endring i andel av omsetningen på regionalt, nasjonalt og internasjonalt marked. Til sammen har ca en fjerdedel av bedriftene hatt en nedgang i sin omsetningsandel på det regionale markedet, til fordel for nasjonalt eller internasjonalt marked. En tilsvarende andel har imidlertid hatt økning i sin omsetning på det regionale markedet, på bekostning av omsetningsandeler på nasjonalt og/eller internasjonalt marked. Det har i liten grad skjedd dreininger over mot mer internasjonale markeder.

²⁷ Inkluderer bare de som har oppgitt marked begge år.

Tabell 6.3 Endring geografisk marked 1997-2000 for støttemottakere 1996²⁸

Endring i andel av omsetningen på markedet	Regionalt marked		Nasjonalt marked		Internasjonalt marked	
Mer enn 50% nedgang	11	5,5%	17	8,5%	7	3,5%
Inntil 50% nedgang	37	18,6%	53	26,6%	35	17,6%
Ingen/liten endring	93	46,7%	63	31,7%	123	61,8%
5-20% økning	23	11,6%	35	17,6%	26	13,1%
20-50% økning	14	7,0%	16	8,0%	3	1,5%
Mer enn 50% økning	21	10,6%	15	7,5%	5	2,5%
Sum	199	100%	199	100%	199	100%

Tabell 6.4 viser hvordan omsetningsandelen har endret seg på de ulike geografiske markedene fordelt på om de gjennomførte prosjektene har vært rettet mot betydelig endring mot nye markeder eller ikke. Her ser vi at for prosjektene som innebar betydelig endring mot nye markeder har bedriften hatt en viss dreining fra regionale og internasjonale til nasjonale markeder. Variasjonen mellom bedriftene er imidlertid svært stor. Gjennomsnittlig endring er en økning på 8,90 prosentpoeng på nasjonale markeder til fordel for en nedgang på 3,24 prosentpoeng på det regionale markedet og en nedgang på 5,66 prosentpoeng på internasjonale markeder. De bedriftene som har hatt andre prosjekter viser en annen tendens. For disse er det skjedd en svak dreining fra nasjonale og internasjonale markeder til regionale markeder. Sammenligner en disse to gruppene av bedrifter, er det likevel bare statistisk signifikant forskjell for endringer i nasjonale markeder. Det er ingen signifikante forskjeller når det gjelder endringer av omsetningsandeler på ulike markeder sett i forhold til bedriftenes størrelse eller lokalisering i virkeområde.

Tabell 6.4 Gjennomsnittlig endring av omsetningsandel i prosent på ulike geografiske markeder for støttemottakere 1996 (ekskl. nyetabl.)

	Prosjektet innebar betydelig endring mot nye markeder	Prosjektet innebar <u>ikke</u> betydelig endring mot nye markeder	F-verdi
Regionalt marked	-3,24	5,37	2,576ns
Nasjonalt marked	8,90	-3,34	4,293*
Internasjonalt marked	-5,66	-1,80	1,156ns

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns = ikke signifikant, (*) = signifikant $p < 0,1$

²⁸ Gjelder alle støttemottakere som har oppgitt andel på markedene begge år. Dersom en tar nyetableringer ut av analysen, skjer det kun marginale endringer i fordelingene i tabellen.

Tabell 6.5 viser i hvilken grad respondentene selv vurderer at det støttede prosjektet har hatt betydning for omsetningsandeler på ulike geografiske markeder. Blant utvalget totalt oppnår dette spørsmålet en gjennomsnittlig score på 4,00, noe som er midt på skalaen. Det er ikke signifikant forskjell mellom bedrifter som har gjennomført markedsutviklingsprosjekter og andre bedrifter som har mottatt støtte. Selv de som har mottatt støtte til prosjekter som var rettet mot betydelig endring mot nye markeder, vurderer dette bidraget som middels.

Tabell 6.5 I hvilken grad tilskrives evt. endringer i omsetningsandeler på ulike markeder dette prosjektet? Støttemottakere 1996
Skala 1= i liten grad, 7= i svært stor grad

Alle støttemottakere	Prosjektet innebar betydelig endring mot nye markeder	Prosjektet innebar <u>ikke</u> betydelig endring mot nye markeder	F-verdi
4,00	3,84	4,08	0,218ns

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns=ikke signifikant forskjell

Alt i alt synes det derfor som om virkemidlene i liten grad har bidratt til å hjelpe bedriftene på vei inn mot større omsetning i internasjonale markeder. Det har i en viss grad skjedd endringer mot mer nasjonale markeder blant de bedriftene som har mottatt støtte til markedsutviklingsprosjekter, men selv denne endringen er liten. Siden overgangen mot nasjonale og internasjonale markeder blir sett på som stadig viktigere for bedrifter i mange nærniger (jfr diskusjon i kapittel fire) peker dette seg ut som et område der SND bør vurdere sine tiltak mer i detalj. En bør i denne sammenheng vurdere alternative virkemidler og alternativ bruk av dagens virkemidler ut fra hva som kreves for å oppnå økte markedsandeler internasjonalt. Et problem vil være at det her er behov for en langsiktig og tålmodig satsing over flere år.

Casematerialet viser også at det er av stor betydning at en arbeider målrettet og tålmodig i forhold til markedsutvikling. Softwareprodusenten illustrerer betydningen av en tålmodig satsing i markedsarbeidet. Bedriften som fra starten av satset på et nasjonalt marked, erfarte at markedsutviklingsarbeid tar lang tid, mye lengre tid enn man først antok. Ikke bare var kravene til innsats i markedsarbeidet og tilstedeværelse på markedet større og dermed mer kostbare enn antatt, men den forventede økningen i kundemassen kom som en konsekvens ikke så raskt som antatt, noe som bidro til langt lavere inntekter enn budsjettert de første 1-2 årene. Også håndverksbedriften og teknologibedriften gjorde seg noenlunde tilsvarende erfaringer. Nye introduksjoner på markedet tar tid og ofte flere år.

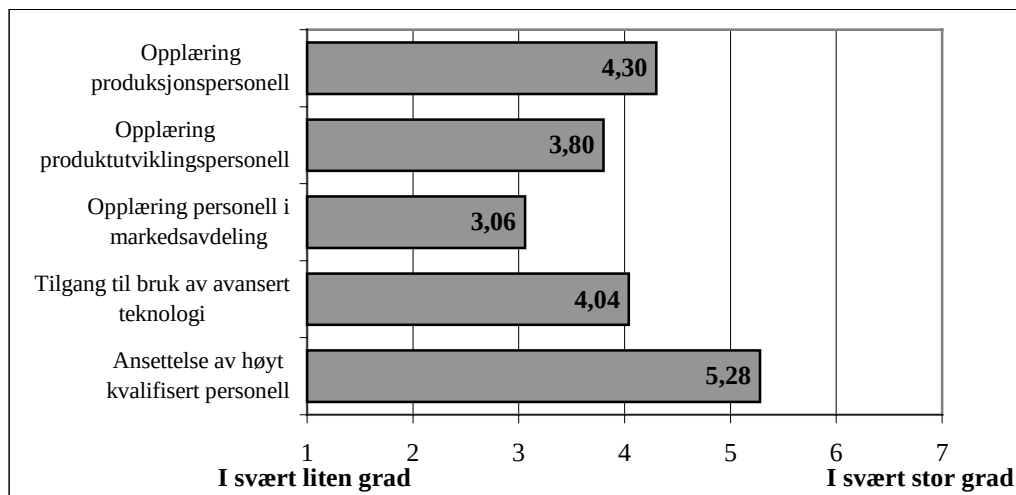
Caset med softwareprodusenten illustrerer også betydningen av en innsats på markedsområdet, spesielt for kompetanseintensive bedrifter lokalisert utenfor de sentrale kompetanseområdene. Denne bedriften kan i liten grad støtte seg på tilhørighet til et nasjonalt anerkjent kompetansemiljø for å oppnå en nødvendig legitimitet i markedet. På det regionale markedet har de imidlertid fordel av tilknytning til et regionalt anerkjent kompetansemiljø på IT-siden, samt av nettverk og anerkjent kompetanse innen den næringen de henvender seg til som potensielle kunder.

Et annet case illustrerer også behovet for en innsats rettet mot markedssiden, om enn på en noe annen måte. Dette gjelder Utstysprodusenten som utvikler og produserer utstyr til fiskeflåten. Bedriften er dyktig på produktutviklingssiden, og vurderes av flere å ha gode og høyst konkurransedyktige produkter. Man mangler imidlertid kompetanse knyttet til markedsføring og salg, og bedriften driver i dag ikke noe aktivt markedsarbeid. Dette reduserer sannsynligvis potensialet til å skape en vekstkraftig og levedyktig bedrift, noe produktene og produktutviklingskompetansen i bedriften synes å ha potensiale for.²⁹

6.2.3 Kompetanseheving

I hvilken grad respondentene mener at de støttede prosjektene har bidratt til kompetanseheving på ulike områder, er illustrert i figur 6.2. Størst bidrag synes prosjektene å ha hatt i forhold til det å ansette høyt kvalifisert personell.

²⁹ Alle casene er beskrevet i kapittel 4.



Figur 6.2 Har prosjektet gitt kompetanseheving i bedriften?
N=164/153/139/169/227³⁰

Gjennomsnittlig score for alle respondentene er her 5,28 på skalaen fra 1 til 7, noe som indikerer at de støttede prosjektene har hatt betydning for svært mange bedrifter når det gjelder å få tak i høyt kvalifisert arbeidskraft. Det å rekruttere kvalifisert arbeidskraft oppleves som problematisk av mange bedrifter i distriktene, noe som også kommer fram i de kvalitative casene i evalueringen (jfr. kapittel 4). En del av bedriftene har derfor egne opplæringsprosjekter, stipendprogrammer og/eller tett samarbeid med utdanningsinstitusjoner for å hjelpe på problemet med å skaffe kvalifisert arbeidskraft. Dette gjaldt hele tre av våre ti casebedrifter, noe som viser at problemet absolutt er reelt. Dersom prosjektene bidrar på dette området ved for eksempel å gjøre bedriftene mer attraktive for høyt kvalifiserte personer, vil dette kunne være svært positivt for bedriftens utvikling.

I forhold til de øvrige kategoriene er vurderingen noe mer middels. Prosjektene har i mist grad hatt betydning for opplæring av personell i markedsavdelingen, der gjennomsnittlig score er 3,06. Dette peker for øvrig i samme retning som analysen i forhold til markedsutvikling ovenfor, der det viser seg at det i liten grad har skjedd endringer i hvilke geografiske markeder bedriftene selger på. Samtidig skal en være oppmerksom på at en god del av bedriftene er relativt små, og derfor gjerne ikke har markedsavdeling, eller eget personell for å ta seg av markedsarbeidet. Analyser viser imidlertid at det likevel ikke er signifikante forskjeller mellom små

³⁰ Respondenter som har svart at kategorien er "ikke relevant", er utelatt fra analysen.

og større bedrifter når det gjelder hvordan de vurderer prosjektenes bidrag til ulike former for kompetanseheving.

Vi har også her valgt å se på variasjoner mellom ulike typer av prosjekter. Dette er presentert i tabell 6.6. Når det gjelder opplæring av produksjonspersonell og av produktutviklingspersonell vurderes prosjektene som inkluderer både fysiske investeringer og kompetansetiltak å ha gitt signifikant større bidrag enn rene investerings- og rene kompetanseprosjekter.³¹ Når det gjelder opplæring av markedspersonell vurderes kombinasjonsprosjektene og de rene kompetanseprosjektene å gi et signifikant høyere bidrag enn rene investeringsprosjekter. For tilgang til avansert teknologi og ansettelse av høyt kvalifisert personell er det ingen statistisk signifikante forskjeller mellom prosjektypene.

Tabell 6.6 Kompetanseheving i bedriften. Støttmottakere 1996.
Gjennomsnitt, skala 1=i svært liten grad, 7=i svært stor grad

	TYPE PROSJEKT			
	Fysiske investeringer	Fysiske inv. og kompet.	Kompetanseprosjekter	F-verdi
Opplæring av produksjonspersonell	4,03	5,44	3,53	8,70**
Opplæring av produktutviklingspersonell	3,34	4,70	4,12	6,53**
Opplæring av personell i markedsavdeling	2,47	3,47	4,20	10,6**
Tilgang til bruk av avansert teknologi	3,85	4,61	3,88	1,78ns
Ansettelse av høyt kvalifisert personell	5,55	4,95	4,68	1,20ns

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns =ikke signifikant, ** = signifikant p<0,01.

Tabell 6.7 viser hvordan de ulike formene for kompetanseheving varierer mellom bedrifter med ulik geografisk sentralitet. Det er kun små variasjoner mellom bedrifter lokalisert i virkeområde A og B og bedrifter i mer sentrale områder i forhold til opplæring av ulike typer av personell. Når det gjelder tilgang til bruk av avansert teknologi, scorer bedriftene i virkeområde A og B imidlertid signifikant lavere enn bedrifter i andre virkeområder (hovedsakelig C).

³¹ For opplæring av produktutviklingspersonell er bare forskjellen mellom kombinasjonsprosjektene og rene investeringsprosjekter statistisk signifikant.

Tabell 6.7 Kompetanseheving i bedriften. Støttmottakere 1996.
Gjennomsnitt, skala 1=i svært liten grad, 7=i svært stor grad

	Totalt	BEDRIFTENS LOKALISERING		F-verdi
		Virkeområde A og B	Virkeområde C, D og E	
Opplæring av produksjonspersonell	4,29	4,25	4,36	0,12ns
Opplæring av produktutviklingspersonell	3,79	3,69	3,95	0,68ns
Opplæring av personell i markedsavdeling	3,04	2,95	3,15	0,30ns
Tilgang til bruk av avansert teknologi	4,03	3,75	4,47	4,96*
Ansettelse av høyt kvalifisert personell	5,27	4,98	5,68	2,45ns

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns = ikke signifikant, * = signifikant $p < 0,05$.

Dette kan ha sammenheng med variasjoner i prosjekttyper mellom bedrifter i ulike virkeområder, der prosjekter som for eksempel innebærer investeringer i ny og avansert teknologi oftere kommer i mer sentralt lokaliserte bedrifter. Dette kan også ha sammenheng med ulik næringsstruktur i de ulike områdene, der for eksempel ressursbaserte næringer i distriktene i mindre grad tar i bruk avansert teknologi enn mer kompetanseintensive næringer i mer sentrale strøk.

6.2.4 Nettverk

En annen form for endring som gjerne knyttes nært sammen med kompetanse er utvikling av nettverk. Gode og aktive nettverk er ofte essensielt for bedrifter som ønsker å vokse og utvikle seg. Nettverk gir tilgang på verdifull informasjon, kunnskap og også muligheten til å spre informasjon. Nettverk er ikke minst viktig i forhold til markedsutvikling der informasjon og god kjennskap til personer, virksomheter og områder kan være avgjørende for å lykkes. Tabell 6.8 nedenfor viser i hvilken grad bedriftene vurderer at de støttede prosjektene har bidratt til nettverksbygging nasjonalt og internasjonalt, samt hvordan dette fordeler seg på typer av prosjekter.

Tabell 6.8 Nettverksbygging som følge av prosjektet. Støttemottakere 1996. Gjennomsnitt, skala 1=i svært liten grad, 7=i svært stor grad

	Totalt	TYPE PROSJEKT			
		Fysiske investeringer	Fysiske inv. og kompet.	Kompetanse-prosjekter	F-verdi
Opparbeiding av nettverk nasjonalt	3,57	3,05	4,36	4,29	8,61**
Opparbeiding av nettverk internasjonalt	2,69	2,39	2,72	3,48	3,22*

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: * = signifikant $p < 0,05$, ** = signifikant $p < 0,01$.

For alle bedrifter har prosjektene i relativt liten grad bidratt til nettverksbygging. Særlig gjelder dette opparbeiding av nettverk internasjonalt, men også for opparbeiding av nettverk nasjonalt oppnår en gjennomsnittlig score som er under middels. Det er imidlertid statistisk signifikant variasjon mellom de ulike typene av prosjekter som er støttet. Prosjekter som har inkludert kompetansetiltak, enten sammen med fysiske investeringer eller alene, bidrar i signifikant større grad til nettverksbygging enn rene investeringsprosjekter. Det er ingen signifikante forskjeller mellom bedrifter med ulik størrelse og bedrifter lokalisert i ulike virkeområder når det gjelder prosjektenes bidrag til nettverksbygging. Resultatene her indikerer at hvis en ønsker satsing på nettverkssiden må dette komme mer eksplisitt fram som del av prosjektet og ikke forventes å komme som et mer passivt resultat av støtte på investeringssiden.

6.2.5 Strategiske endringer

Stimuli til endringsprosesser i strategi har blitt sett på som særlig viktig i stadig mer turbulente markeder. Har prosjektene som er støttet av SND bidratt til endringer i bedriftenes strategiske tilpasninger? Basert på til sammen 30 variabler har vi undersøkt bedriftens eventuelle strategiske endringer i løpet av de tre årene etter at de mottok distriktsrettet SND-støtte. Endringene er målt på en 7-delt skala der respondentene har indikert i hvilken grad bedriften har gjort endringer i forhold til ulike strategidimensjoner. Gjennom en faktoranalyse er variablene samlet i "typer" av strategiske endringer, hvorefter det er utarbeidet (additive) indekser for ulike strategiske endringer. I tillegg har vi valgt å benytte tre enkeltvariabler som ikke inngår i noen indeks. Til sammen sitter vi igjen med ni former for strategiske endringer, som presentert i tabell 6.9.

Tabell 6.9 Strategiske endringer i bedriftene. Støttmottakere 1996.
Gjennomsnitt, skala 1=i svært liten grad, 7=i svært stor grad

	N	Totalt	TYPE PROSJEKT			
			Fysiske invest.	Fys. inv. og komp.	Kompet.-prosj.	F-verdi
Økt bruk av nettverk ³²	210	4,59	4,48	4,63	4,81	1,22ns
Sterkere effektiviseringsstrategi ³³	212	4,57	4,58	4,60	4,55	0,01ns
Økt vekt på produkt- og markedsutvikling ³⁴	211	4,24	3,96	4,73	4,46	7,12**
Større bredde i produktspekter	217	4,06	3,82	4,58	4,40	3,74*
Større vekt på kontroll over distribusjon	210	3,79	3,48	4,15	4,39	3,45*
Økt bidrag fra bedriftens styre ³⁵	209	3,78	3,70	3,88	3,80	0,27ns
Økte fordeler av lokalt småforetaksmiljø	217	2,98	3,09	2,81	2,74	0,64ns
Større aksept av risiko ³⁶	222	2,83	2,62	3,34	2,84	4,86**
Utvikling av patenter og ikke kopierbar kompetanse ³⁷	214	2,01	1,67	2,56	2,65	16,5**

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns = ikke signifikant, * = signifikant $p < 0,05$, ** = signifikant $p < 0,01$.

³² Indeks basert på variablene: De ansattes nettverk er blitt en viktigere informasjonskilde for bedriften, Bedriften har større utbytte av daglig leders personlige nettverk, Bedriftens nettverk brukes i større grad til å påvirke omgivelsene, Bedriftens nettverk brukes i større grad som en kunnskapsressurs, og Ledelsens kompetanse er blitt styrket.

³³ Indeks basert på variablene: Vi har fortsatt en stabil produktportefølje/sortiment, og Ettersom vi har produkter som er like våre konkurrenters, må vi i økende grad holde et konkurransedyktig prisnivå.

³⁴ Indeks basert på variablene: Vi satser i økende grad på å være først når det gjelder teknologisk utvikling i vår bransje, Vi produserer i økende grad produkter som er tilpasset en spesiell nisje, Vi bruker mer ressurser på å finne nye muligheter på markedet, Vi legger større vekt på en kontinuerlig utvikling av vårt forretningskonsept, Bedriften er i økende grad engasjert i utvikling av nye produkter, Bedriften legger større vekt på å være den første bedriften som introduserer nye produkter på markedet, Vi er i større grad mer aggressive når det gjelder markedsføringstiltak, og Det er blitt mer viktig for oss å ha kontroll over distribusjonen.

³⁵ Indeks basert på variablene: Styret bidrar i større grad med ett eksternt nettverk for bedriften, Bedriften utarbeider mer regelmessig skriftlige strategier, og Bedriftens styre er blitt en mer betydningsfull rådgivningsressurs.

³⁶ Indeks basert på variablene: Vi aksepterer i større grad høy risiko, og Vi satser i økende grad på å vokse raskest mulig.

³⁷ Indeks basert på variablene: Det er tatt patent på bedriftens teknologi, Det er tatt patent på bedriftens produkter/tjenester, og Bedriften har utviklet en kompetanse som er vanskelig å kopiere.

Tabellen viser at det i en viss grad har skjedd strategiske endringer i bedriftene som har mottatt støtte. Høyest score oppnår indeksene "økt bruk av nettverk" og "sterkere effektiviseringsstrategi". Også "økt vekt på produkt- og markedsutvikling" og "større bredde i produktspekter" scorer høyt. Disse tre formene for strategiske endringer oppnår alle en score over middels – fra 4,06 til 4,59. De øvrige kategoriene av strategiske endringer oppnår en gjennomsnittsscore under "midtkategorien" 4.

Strategiske endringer i retning av økt bruk av nettverk og sterkere effektiviseringsstrategi scorer høyt blant bedrifter som har mottatt støtte både til kompetanseprosjekter, til fysiske investeringer, og til begge deler samtidig. Det er små variasjoner mellom prosjektypene. Økt bruk av nettverk er også den strategivariabelen med lavest standardavvik (1,09), noe som innebærer at dette er noe bedriftene jevnt over mener at de har gjennomført endring på. Bare noen ytterst få av bedriftene (5%) oppgir en score som er lavere enn 3,5 på indeksen (minimumsverdi = 1, maksimumsverdi = 7).

Når det gjelder "økt vekt på produkt- og markedsutvikling" er det forskjeller mellom prosjektypene. Prosjekter som inkluderer kompetansetiltak, enten alene eller særlig sammen med fysiske investeringer, gjennomfører i større grad endringer i retning av økt vekt på produkt og markedsutvikling. Har man først fokusert på produkt- eller markedsutvikling en periode i løpet av et prosjekt, er det altså stor sannsynlighet for at en fortsatt vil opprettholde en fokus på dette området. I casestudiene illustreres det også at en del av bedriftene benytter SND som finansieringskilde av produkt- og markedsutviklingsprosjekter. For eksempel i verkstedbedriften har fokus på produktutvikling og marked blitt sterkere etter at den omstillingspakken SND var med å støtte ble gjennomført. De opprinnelige planene rettet mot et produkt-/markedsutviklingsprosjekt var imidlertid initiert av bedriften selv før de kom i kontakt med SND.

Også strategiske endringer i retning av større bredde på produktspekter og økt kontroll over distribusjonen skjer i signifikant større grad i bedrifter som har mottatt støtte til prosjekter som inkluderer kompetansetiltak enn i bedrifter som har gjennomført rene investeringsprosjekter. Disse variablene har relativt store standardavvik (1,76 og 2,02). Det er altså relativt stor spredning mellom de ulike bedriftene i forhold til denne formen for strategisk endring.

Dette gjelder også utvikling av patenter og ikke kopierbar kompetanse. Denne typen av strategiske endringer scorer imidlertid relativt lavt, både alle prosjektene sett under ett og for kompetanseprosjektene. Fordelingen er her slik at svært mange av respondentene oppgir en score på mellom 1 og 2, mens noen få oppgir en høyere

score på 5 eller 6. Det synes altså som prosjektene bare i noen få tilfeller bidrar til utvikling av patenter og ikke kopierbar kompetanse, og at det i disse tilfellene som oftest gjelder prosjekter som inkluderer kompetansetiltak, med eller uten fysiske investeringer.

Det er for øvrig verdt å merke seg at bedriftene i liten grad opplever at de har fått økte fordeler av å være en del av det lokale småforetaksmiljøet etter prosjektet, og at holdningen til risiko også i liten grad har blitt endret i løpet av de første årene etter at de mottok støtte. Når det gjelder aksept av risiko, har det imidlertid skjedd en større endring for bedrifter som har mottatt støtte til prosjekter som inkluderer både kompetansetiltak og fysiske investeringer.

Alt i alt synes det å være prosjekter som inkluderer kompetansetiltak, med eller uten fysiske investeringer, som i størst grad bidrar til endringer av strategi. Kompetanse er da som tidligere nevnt relativt bredt definert i tråd med MRS³⁸, og inkluderer investeringsartene kompetanseutvikling, strategi- og ledelsesutvikling, opplæring av nye arbeidstakere, etablereropplæring, produktutvikling, prosessutvikling og markedsutvikling. I enkelte tilfeller gis det støtte nettopp til strategiutvikling, slik tilfellet for eksempel var med case D Fiskeforedlingsbedriften. En del av den prosjektpakken SND var med å finansierte omfattet gjennomføring av en strategiprosess med tanke på å identifisere de utfordringene bedriften står ovenfor og kritiske suksessfaktorer for bedriften.

At fysiske investeringer i mindre grad bidrar til strategisk utvikling kan for en del bedrifter nettopp være et resultat av en strategisk prosess internt i bedriften. De strategiske endringene er da allerede foretatt. Samtidig viser flere av bedriftscasene våre at de fysiske investeringene nettopp gir mulighetene for strategiske endringer. Selv om de strategiske endringene i og for seg er et resultat av en strategiprosess som er kjørt i forkant av investeringene, hadde de likevel ikke vært mulige å gjennomføre uten de fysiske investeringene. Dette gjelder markedssatsingen til verkstedbedriften, produktutviklingen og dreiningen av produktporteføljen i håndverksbedriften, utvidelse av produktspekteret i konsernbedriften, samt ikke minst omleggingen av hele produktspekteret til industribedriften.

Det er ingen statistisk signifikante forskjeller mellom bedrifter lokalisert i virkeområde A og B og bedrifter lokalisert i mer sentrale områder. Ser en på om strategiske endringer avhenger av bedriftens størrelse, kommer det imidlertid fram visse forskjeller. Tabell 6.10 indikerer at mikrobedrifter (5 eller færre ansatte) i mindre grad har gjennomført strategiske endringer i årene etter at de mottok støtte enn de større bedriftene.

³⁸ Mål- og resultatrapporteringssystemet for SND.

Tabell 6.10 Strategiske endringer i bedriftene. Støttmottakere 1996.
Gjennomsnitt, skala 1=i svært liten grad, 7=i svært stor grad

	Totalt	BEDRIFTENS STØRRELSE		F-verdi
		0-5 ansatte	Mer enn 5 ansatte	
Økt bruk av nettverk	4,59	4,40	4,70	3,77(*)
Sterkere effektiviseringsstrategi	4,57	4,45	4,64	1,05ns
Økt vekt på produkt- og markedsutvikling	4,24	4,08	4,34	2,30ns
Større bredde i produktspekter	4,06	4,15	4,01	0,35ns
Større vekt på kontroll over distribusjon	3,79	3,42	4,02	4,40*
Økt bidrag fra bedriftens styre	3,78	3,36	4,04	11,9**
Økte fordeler av lokalt småforetaksmiljø	2,98	2,82	3,08	0,32ns
Større aksept av risiko ³⁹	2,83	2,75	2,88	0,46ns
Utvikling av patenter og ikke kopierbar kompetanse ⁴⁰	2,01	2,00	2,02	0,01ns

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: (*) = signifikant $p < 0,1$, * = signifikant $p < 0,05$, ** = signifikant $p < 0,01$.

De statistisk signifikante forskjellene er knyttet til at mikrobedriftene sjeldnere har fått en dreining i retning av økt bruk av nettverk, og har også i mindre grad gjort større bruk av bedriftens styre. De større bedriftene har i større grad fått en dreining mot økt kontroll over distribusjonen enn de minste bedriftene. Men også blant de fleste av de øvrige kategoriene av strategiske endringer scorer mikrobedriftene lavere enn større bedrifter, selv om forskjellene her ikke er statistisk signifikante. Det synes altså som om at i den grad de SND-støttede prosjektene bidrar til strategiske endringer, gjelder dette først og fremst bedrifter over en viss størrelse. Dette skal vi komme tilbake til i del 6.3.

³⁹ Indeks basert på variablene: Vi aksepterer i større grad høy risiko, og Vi satser i økende grad på å vokse raskest mulig.

⁴⁰ Indeks basert på variablene: Det er tatt patent på bedriftens teknologi, Det er tatt patent på bedriftens produkter/tjenester, og Bedriften har utviklet en kompetanse som er vanskelig å kopiere.

6.2.6 Oppsummering

Vi har i analysen skilt mellom fysiske investeringer og kompetanseprosjekter, samt prosjekter som inkluderte både fysiske investeringer og kompetansetiltak. Kompetanseprosjekter inkluderer her investeringsartene kompetanseutvikling, strategi- og ledelsesutvikling, opplæring av nye arbeidstakere, etablereropplæring, produktutvikling, prosessutvikling og markedsutvikling. For alle de fem målene for påvirkning av bedriftens utvikling, scorer prosjekter som inkluderer både fysiske investeringer og kompetansetiltak høyere enn rene fysiske investeringer og rene kompetansetiltak. For økonomisk utvikling, konkurranseevne og omstilling scorer de rene kompetanseprosjektene lavest, mens der rene investeringsprosjektene scorer lavest i forhold til nytenking og nettverksbygging. Forskjellene er statistisk signifikante for påvirkning av økonomisk utvikling og for nettverksbygging. For begge disse vurderes altså kombinasjonsprosjektene som signifikant høyere enn de rene kompetanse- og investeringsprosjektene. Disse funnene er parallelle til det som fremkom gjennom casestudiene. Det fremkom ingen markante forskjeller mellom bedrifter lokalisert i virkeområde A eller B og bedrifter lokalisert i mer sentrale områder når de vurderer effektene av prosjekter som er støttet med distriktsutviklingstilskudd og/eller risikolån.

Resultatene fra analysen viser at det i en viss grad har skjedd strategiske endringer i bedriftene som har mottatt støtte. Høyest score oppnår indeksene "økt bruk av nettverk" og "sterkere effektiviseringsstrategi". Også "økt vekt på produkt- og markedsutvikling" og "større bredde i produktspekter" scorer høyt. Strategiske endringer i retning av økt bruk av nettverk og sterkere effektiviseringsstrategi scorer høyt blant bedrifter som har mottatt støtte både til kompetanseprosjekter, til fysiske investeringer, og til begge deler samtidig. Det er små variasjoner mellom prosjektypene. Når det gjelder "økt vekt på produkt- og markedsutvikling" er det forskjeller mellom prosjektypene. Prosjekter som inkluderer kompetansetiltak, enten alene eller særlig sammen med fysiske investeringer, gjennomfører i større grad endringer i retning av økt vekt på produkt og markedsutvikling.

Alt i alt synes det å være prosjekter som inkluderer kompetansetiltak, med eller uten fysiske investeringer, som i størst grad bidrar til endringer av strategi. Kompetanse er da som tidligere nevnt relativt bredt definert i tråd med MRS⁴¹, og inkluderer investeringsartene kompetanseutvikling, strategi- og ledelsesutvikling, opplæring av nye arbeidstakere, etablereropplæring, produktutvikling, prosessutvikling og markedsutvikling.

At fysiske investeringer i mindre grad bidrar til strategisk utvikling kan for en del bedrifter nettopp være et resultat av en strategisk prosess internt i bedriften. De

⁴¹ Mål- og resultatrapporteringsystemet for SND.

strategiske endringene er da allerede foretatt. Samtidig viser flere av bedriftscasene våre at de fysiske investeringene nettopp gir mulighetene for strategiske endringer.

Det er forskjeller mellom mikrobedriftene og de større bedriftene i forhold til gjennomføring av strategiske endringer. Resultatene indikerer at mikrobedrifter (5 eller færre ansatte) i mindre grad har gjennomført strategiske endringer i årene etter at de mottok støtte enn de større bedriftene

6.3 STØTTENS BIDRAG TIL ENDRINGER I STRATEGI

Vi har sett at det er skjedd visse endringer i bedriftene som mottok støtte både når det gjelder kompetanseheving og strategi i løpet av de første tre-fire årene etter tilsagn. Vi skal i denne delen undersøke i hvilken grad støtten har bidratt til disse endringene, og hvilke former for/typer av støtte som i så fall har bidratt mest i så måte. Gjennom å benytte lineær regresjon har vi undersøkt sammenhengen mellom størrelsen på tilsagn av de ulike virkemidlene og strategiske endringer, kontrollert for lokalisering, bedriftsstørrelse og type prosjekt.

I tabellene 6.11 og 6.12 nedenfor oppsummeres resultatene av regresjonen for de ulike kategoriene av strategiske endringer. Det kommer fram at det til dels er ulike faktorer som påvirker de ulike formene for strategiske endringer. Vi vil derfor kommentere dem hver for seg i det følgende.

Tabell 6.11 Støttens innvirkning på bedriftens strategi I. Lineær regresjon. Beta-verdier.

	Økt vekt på produkt- og markedsutvikling	Økt bruk av nettverk	Økt bidrag fra bedriftens styre	Utvikling av patenter og ikke kopierbar kompet.	Større aksept for risiko
Risikolån	0,096ns	-0,028ns	-0,065ns	0,023ns	0,108ns
Investeringsstilskudd	-0,066ns	0,019ns	0,051ns	0,070ns	-0,128 ^(*)
Bedriftsutvikl.tilskudd	0,096ns	0,123ns	0,173*	0,058ns	-0,022ns
Virkeområde C	-0,338ns	-0,356ns	-0,447ns	-1,210**	-0,366ns
Virkeområde A/B	-0,317ns	-0,234ns	-0,419ns	-1,144**	-0,288ns
Mikrobedrifter	-0,118 ^(*)	-0,157*	-0,234**	-0,014ns	-0,063ns
Fysiske investeringer	-0,049ns	-0,099ns	-0,050ns	-0,070ns	0,029ns
Kompetansetiltak	0,158 ^(*)	0,016ns	-0,045ns	0,312**	0,156 ^(*)
Adjusted R ²	0,054*	0,032 ^(*)	0,060**	0,187**	0,025 ^(*)

Statistisk signifikans på t-verdier: ns = ikke signifikant, ^(*) = signifikant p<0,1, * = signifikant p<0,05 og ** = signifikant p<0,01.

Når det gjelder en strategisk endring i retning av økt vekt på produkt- og markedsutvikling, er det først og fremst støttede prosjekter som inkluderer kompetansetiltak (slik de er definert i MRS) som slår ut i denne typen av endringer. Dette er prosjekter av typen produktutvikling, markedsutvikling, kompetanseutvikling opplæring (i hht. SNDs investeringsarter, jfr. kapittel 5, tabell 5.3). I tråd med det vi fant ovenfor, har det dessuten skjedd mindre endringer i mikrobedriftene, dvs. bedrifter med 5 eller færre ansatte, enn i de større bedriftene.

For kategorien ”økt bruk av nettverk” er det bare en av de uavhengige variablene som er signifikant i modellen. Dette er variabelen mikrobedrifter som viser at også for denne strategiske endringen har det skjedd en større dreining i bedrifter med mer enn fem ansatte enn i de aller minste bedriftene.

Det er en positiv sammenheng mellom omfanget av bedriftsutviklingstilskudd bedriften har mottatt og en strategisk endring i retning av økt bidrag fra bedriftens styre. Her synes altså bedriftsutviklingstilskudd å ha en betydning. Imidlertid gjelder også dette først og fremst for bedrifter med mer enn 5 ansatte.

Når det gjelder utvikling av patenter og ikke kopierbar kompetanse, skjer dette i større grad i bedrifter som har mottatt støtte til prosjekter som inkluderer kompetansetiltak. Vi så imidlertid tidligere at denne kategorien av strategiske endring ikke var gjeldende for de fleste av støttedmottakerne. Modellen i tabell 6.11 viser også at lokalisering i virkeområde A og B, og også lokalisering i virkeområde C medfører en mindre grad av endring i denne retning.

Kategorien ”større aksept av risiko” synes ut fra modellen også å henge sammen med kompetansetiltak. Her viser til og med størrelsen på investeringstilskuddet en signifikant negativ sammenheng med en strategisk endring i denne retning, noe som ytterligere forsterker indikasjonen på at det er myke investeringer som spiller en rolle i denne sammenheng.

I tabell 6.12 presenteres modeller for de fire øvrige kategoriene av strategiske endringer. For kategoriene ”sterkere effektiviseringsstrategi” blir modellen basert på de nevnte utvalgte variablene uten forklaringskraft. Det synes således å være liten sammenheng mellom omfanget av støtte, virkeområde, bedriftsstørrelse og type av støttet prosjekt og om bedriften foretar en strategisk endring i retning av sterkere effektivisering.

Tabell 6.12 Støttens innvirkning på bedriftens strategi II. Lineær regresjon. Beta-verdier.

	Sterkere effektiviseringsstrategi	Større bredde i produktspekter	Økt vekt på kontroll over distribusjon	Økt fordel av lokalt småforetaksmiljø
Risikolån	0,048ns	-0,014ns	0,073ns	-0,141*
Investeringsstilskudd	-0,023ns	-0,002ns	-0,100ns	0,102ns
Bedriftsutvikl.tilskudd	-0,045ns	-0,069ns	0,092ns	0,041ns
Virkeområde C	0,350ns	0,540ns	-0,037ns	0,361ns
Virkeområde A/B	0,324ns	0,610 ^(*)	-0,063ns	0,407ns
Mikrobedrifter	-0,069ns	0,018ns	-0,174*	-0,080ns
Fysiske investeringer	0,024ns	-0,012ns	-0,071ns	0,003ns
Kompetansetiltak	0,047ns	0,230**	0,098ns	-0,058ns
Adjusted R ²	-	0,019ns	0,047*	0,005ns

Statistisk signifikans på t-verdier: ns = ikke signifikant, ^(*) = signifikant p<0,1, * = signifikant p<0,05 og ** = signifikant p<0,01.

Kompetansetiltak har en positiv innvirkning også på kategorien ”større bredde i produktspekteret”. Her slår dessuten lokalisering i virkeområde C positivt inn. Dette kan imidlertid ikke tolkes som om denne formen for strategisk endring har sammenheng med sentral lokalisering. Også lokalisering i virkeområde A og B har en positiv beta-verdi, men denne er ikke signifikant. Endringen har likevel i større grad skjedd i bedrifter som er lokalisert i virkeområde C enn blant bedrifter lokalisert i A og B. Modellen for denne strategivariabelen er imidlertid ikke statistisk signifikant, og skal derfor ikke tillegges for stor vekt.

Når det gjelder ”økt vekt på kontroll over distribusjonen”, kommer det igjen fram at det i mindre grad har skjedd strategiske endringer i de minste bedriftene. Her er bedriftens størrelse den eneste variabelen som slår signifikant inn. For kategorien ”økt fordel av lokalt småforetaksmiljø”, er ikke modellen særlig god, med dårlig forklaringskraft. Dette er også et område der vi tidligere så at bedriftene i liten grad opplevde at det hadde skjedd noen endringer for deres egen del.

Oppsummering

Oppsummeringsvis viser de forutgående analysene to hovedresultater. For det første er det i støtte til kompetansetiltak som i størst grad har bidratt til strategiske endringer i bedriftene. Dette er i tråd med resultatene fra den deskriptive analysen i 6.2. I kapittel 5 så vi at største delen av støtten går til fysiske investeringer. I vårt utvalg av støttemottakere fra 1996, er det også langt flere av bedriftene som har mottatt støtte til fysiske investeringer enn til kompetansetiltak. Det er også et

mindretall av støttemottakerne som har mottatt støtte både til fysiske investeringer og kompetansetiltak samtidig: 61% av bedriftene har mottatt støtte til rene fysiske investeringer, uten kompetansetiltak. 14% har mottatt støtte til kompetansetiltak uten at fysiske investeringer samtidig støttes. 18% av bedriftene har mottatt støtte både til fysiske investeringer og kompetansetiltak. til ”myke” investeringer, mens 20% har mottatt støtte til både fysiske og ”myke” investeringer. De øvrige 7% har mottatt støtte til ”myke” investeringer som ikke går under kategorien kompetansetiltak.

For det andre viser analysene at støtten i mindre grad har bidratt til strategiske endringer i de minste bedriftene (5 eller færre ansatte). Dette slår ut for de fleste kategoriene av strategiske endringer. Tatt i betraktning at denne gruppen av bedrifter utgjør en såpass stor andel av støttemottakerne, og en enda større andel av bedriftspopulasjonen, særlig i distriktene, er dette et faresignal, da forutsatt at strategiske endringer bidrar til økt konkurranseevne og forbedret lønnsomhet i bedriftene. En årsak til manglende strategiske justeringer i mikrobedriftene kan være mangel på kompetanse på disse områdene i bedriftene. Det er vanligvis få personer involvert, og ofte er slike bedrifter svært produktorienterte.

Utstyrproduzenten blant våre casestudier er en slik liten, produktorientert virksomhet, der de involverte har god kompetanse på produktssiden, men mangler kompetanse innen områder som strategi, markedsutvikling, etc. Bedriften er også et ansvarlig selskap, og har heller ikke et kompetent styre å støtte seg på. Eksemplet fra en annen liten casebedrift, nemlig verkstedbedriften, viser imidlertid at tilførsel av strategisk kompetanse kan ha stor betydning for bedriftens utvikling. Denne bedriften er riktignok noe større (8 ansatte), men hadde først og fremst kompetanse innen produksjon. Gjennom ansettelse av en ekstern styreformann med høyere utdanning innen og erfaring fra finansiering, bedriftsøkonomi og strategi på deltid, fikk bedriften det ”puffet” som var nødvendig for at omstillingsprosessen i bedriften ble igangsatt, en omstillingsprosess som sannsynligvis var helt nødvendig for bedriftens overlevelse. Det ble igangsatt en strategiprosess som resulterte i en strategiplan, og som en konsekvens av denne, en større omstilling finansiert med støtte fra SND der både fysiske investeringer, og markeds- og produktutvikling inngikk.

6.4 STØTTENS BIDRAG TIL SYSSELSETTINGSENDRINGER OG LØNNSOMHETSUTVIKLING

Vi har hittil sett at virkemidlene i en viss grad har bidratt til strategiske og kompetansemessige endringer internt i bedriftene. Det er særlig støtten til kompetansetiltak som har bidratt i denne sammenheng. Vi antar at det at SND bidrar til endringsprosesser i bedriftene, er positivt fordi endringer i strategi og kompetanse vil være viktige faktorer for økt konkurranseevne, og dermed for varige og lønnsomme arbeidsplasser. Vi skal i nå se på i hvilken grad de ulike virkemidlene påvirker konkurranseevne, sysselsettingsutvikling⁴² og lønnsomhet. I denne sammenheng undersøker vi også om bedriftenes strategiske og kompetansemessige endringer har betydning i denne sammenheng, og om støtten dermed har en indirekte virkning på bedriftens utvikling.

Når det gjelder lønnsomhet og konkurranseevne har vi valgt å benytte flere ulike resultatmål. Siden ulike resultatmål representerer ulike dimensjoner ved bedriftens utvikling (Murphy, et al. 1996). Bedrifters resultater er flerdimensjonale av natur, og det er derfor fordelaktig å integrere ulike dimensjoner av resultat i empiriske studier (Wiklund, et al 1997; Lumpkin og Dess, 1996). Vi har benyttet både objektive og subjektive resultatmål. De objektive målene er basert på regnskapsdata. Siden regnskap bare er tilgjengelig for aksjeselskaper, omfattes disse analysene bare av støttemottakere med denne selskapsformen. De subjektive resultatmålene er basert på bedriftenes egen rapportering i etterundersøkelsen til SNDs kundeundersøkelse, dvs. 3-4 år etter mottatt støtte. Disse er besvart i forhold til en 7-delt skala, der 1 indikerer i svært liten grad mens 7 indikerer i svært stor grad.

Tabell 6.15 viser støttens effekt på sysselsettingsendring og de regnskapsbaserte resultatmålene, kontrollert for strategiske endringer. Det kommer tydelig fram av tabellen at det er ulike variabler som slår ut for de ulike resultatmålene. Når det gjelder modellen for sysselsettingsendring, gir risikolån en positiv og signifikant beta-verdi, noe som indikerer at økningen i antall ansatte øker med størrelsen på risikolån. Siden flere av bedriftene ikke har mottatt risikolån (bare tilskudd) gir dette også en indikasjon på at prosjekter som støttes med risikolån genererer mer sysselsetting enn andre prosjekter. Størst er imidlertid sysselsettingseffekten for virksomheter som er lokalisert i virkeområde C. Det synes altså som de mest sentrale av distriktsbedriftene kommer mest positivt ut i denne sammenheng.

⁴² Vi ser her bare på endring i sysselsetting. Beregning av de sysselsettingsmessige effektene av støtten gjennomføres i kapittel 7.

Tabell 6.13 Støttens effekt kontrollert for strategiske endringer I. Lineær regresjon (Stepwise). Beta-verdier for signifikante variabler.

	Endring ansatte 96-99 (log)	Total- rentabilitet 1998	Endring EK-andel 96-98	Endring bearbei- dingsverdi 96-98	Resultat- grad 1998
Risikolån	0,171*				
Investeringsstilskudd				-0,258**	
Bedriftsutvikl.tilskudd				-0,357**	
Virkeområde C	0,148*				
Virkeområde A/B					
Mikrobedrifter		-0,178*	-0,180*		-0,213**
Fysiske investeringer					
Kompetansetiltak					
Økt vekt på produkt- og markedsutvikling		-0,225**			
Økt bruk av nettverk					
Økt bidrag fra bedriftens styre				-0,151*	
Utvikling av patenter og ikke kopierbar kompetanse			-0,166*		-0,300**
Større aksept for risiko					
Sterkere effektiviseringsstrategi		0,173*			
Større bredde i produktspekter	0,160*				
Større vekt på kontroll over distribusjon					
Økte fordeler av lokalt småforetaksmiljø					
Adjusted R ²	0,022**	0,092**	0,063**	0,210**	0,132**

Statistisk signifikans på t-verdier: (*) = signifikant p<0,1, *=signifikant p<0,05 og **=signifikant p<0,01.

Også en strategisk endring i retning av større bredde i produktspekteret slår inn på sysselsettingsendringer, det gjelde. Vi så tidligere at støtte til kompetansetiltak hadde betydning for en strategisk endring i retning av større bredde i produktspekteret. Særlig gjaldt dette bedrifter lokalisert i virkeområde A og B. Denne formen for støtte har således indirekte effekt også på sysselsettingsutviklingen.

Når det gjelder lønnsomhet målt ved bedriftenes totalrentabilitet i 1998, er denne mer positiv for bedrifter som har mer enn fem ansatte, mens mikrobedriftene

kommer dårligere ut. Dette gjelder også om en ser på bedriftenes resultatgrad for 1998, og endringen i egenkapitalandel (soliditeten) i perioden 1996-98. Strategiske endringer i retning av økt vekt på produkt- og markedsutvikling har en negativ innvirkning på totalrentabiliteten. Dette kan ha sammenheng med at tunge satsinger på dette området på kort sikt medfører økte kostnader, og dermed lavere lønnsomhet, mens det på lengre sikt kan gi mer positive effekter. I så måte kan to års sikt være en litt for kort periode for å måle lønnsomhetseffekter av denne typen utviklingsprosjekter. En strategisk endring i retning av sterkere effektivisering synes imidlertid å gi effekt på noe kortere sikt. Denne variabelen viser en positiv sammenheng med totalrentabiliteten.

Når det gjelder utviklingen i bearbeidingsverdien av bedriftens produksjon i perioden 1996-98, viser regresjonsmodellen en negativ sammenheng med størrelsen på distriktsutviklingstilskudd. Dette gjelder både bedriftsutviklingstilskudd og investeringstilskudd. Det samme gjelder strategiske endringer i retning av økt bidrag fra bedriftens styre. Igjen kan dette være en effekt av at en måler resultatene etter for kort tid. Både større fysiske investeringer og større løft i forhold til for eksempel produktutvikling (som gir høyt nivå på tilskudd og sannsynligvis også økt engasjement fra styret), medfører som oftest økte kostnader en periode før det genererer økte inntekter. Dette gjelder både varekostnader og investeringer som begge trekker ned på bearbeidingsverdien.

Alt i alt er resultatene i forhold til virkemidlenes bidrag til økt lønnsomhet målt ved regnskapsdata noe tvetydige. De gir ikke klare indikasjoner på virkemidlenes bidrag i denne sammenheng. Dette kan ha sammenheng med at resultatene gir seg regnskapsmessig utslag først noe senere, og derfor ikke kommer fram i regnskapstallene for 1998.

I tabell 6.16 nedenfor undersøker vi effekten på de subjektive resultatmålene, kontrollert for strategiske endringer. Både en strategisk endring i retning av økt fokus på produkt- og markedsutvikling og en strategisk endring i retning av økt bruk av nettverk slår her positivt ut for tre av seks resultatmål. Disse to strategiske endringene virker inn på hver sine resultatmål.

En strategisk endring i retning av økt fokus på markeds- og produktutvikling virker altså positivt inn på vurderingen av prosjektets betydning, spesielt i retning av bidrag til bedriftens økonomiske utvikling, utvikling av bedriftens konkurranseevne og utvikling av bedriftens nettverk. Vurderingen gjøres 3-4 år etter finansieringen til prosjektene gis – et tidsspenn som burde gi muligheter til å kunne gjøre slike vurderinger på grunnlag av faktiske resultater av prosjektene.

Tabell 6.14 Støttens effekt kontrollert for strategiske endringer II. Lineær regresjon. Beta-verdier for signifikante variabler.

	Styrket finansiell posisjon vs. konkurr.	Påvirket faktisk øk. utvikling	Utviklet konkurr. evnen	Påvirket om- stillings- evne	Påvirket ny- tenking	Påvirket nettverks bygging
Risikolån		0,125 ^(*)		0,127 ^(*)		0,194*
Investeringstilskudd						
Bedriftsutvikl.tilskudd						
Virkeområde C						
Virkeområde A/B						
Mikrobedrifter						
Fysiske investeringer						
”Myke” investeringer						
Økt vekt på produkt- og markedsutvikling	0,307**	0,107*	0,150*	0,239**	0,413**	0,292**
Økt bruk av nettverk						
Økt bidrag fra bedriftens styre						
Utvikling av patenter og ikke kopierbar kompetanse						
Større aksept for risiko						
Sterkere effektiviseringsstrategi				0,175*		0,143 ^(*)
Større bredde i produktspekter						
Større vekt på kontroll over distribusjon						
Økte fordeler av lokalt småforetaksmiljø	0,150*					
Adjuste R ²	0,129**	0,039*	0,017*	0,108**	0,165**	0,152**

Statistisk signifikans på t-verdier: ^(*) = signifikant p<0,1, *=signifikant p<0,05 og **=signifikant p<0,01.

Økt bruk av nettverk er en strategisk endring som virker positivt inn på vurderingen av det støttede prosjektets betydning, spesielt med tanke på omstillingsevne, nytenking og utvikling av finansiell posisjon. Vi så tidligere i kapitlet at de bedriftene som hadde mottatt støtte, i relativt stor grad hadde gjort endringer i retning av økt bruk av nettverk. Særlig gjaldt dette bedrifter med mer enn fem ansatte. Dersom dette er en endring som SND-støtten har vært en medvirkende årsak til, har den også gitt indirekte bidrag til styrking av bedriftens

finansielle posisjon. I forhold til bedriftens finansielle posisjon, virker også en annen strategivariabel som også henspiller på bruk av nettverk inn, nemlig økte fordeler av lokalt småforetaksmiljø.

En fjerde strategivariabel slår i modellene inn for to av resultatmålene, nemlig sterkere effektiviseringsstrategi. Dette gjelder resultater i retning av økt omstillings-evne og bidrag til nettverksbygging.

For øvrig synes størrelsen på investeringstilskuddet å ha betydning for bedriftens utvikling, i alle fall når det gjelder bedriftens økonomiske utvikling og omstillings-evne. Det synes altså som om fysiske investeringer har en positiv innvirkning i denne retning, mens kompetansetiltak i større grad har en indirekte effekt gjennom at de bidrar til strategiske endringer.

6.5 LØNNSOMHETS- OG SYSSELSETTINGSUTVIKLING I STØTTE-BEDRIFTENE SAMMENLIGNET MED KONTROLLGRUPPEN

Vi har til nå sett at støtten til dels har både direkte og indirekte virkning på resultatene for bedriftene som har mottatt støtte. Vi skal nå se mer direkte på hvilken lønnsomhets- og sysselsettingsutvikling støttebedriftene har hatt, sammenlignet med andre bedrifter som ikke har mottatt SND-støtte. Vi benytter bedriftene som mottok støtte i 1996, og har etablert en kontrollgruppe bestående av bedrifter som er mest mulig lik disse bedriftene i forhold til relevante variabler, men som ikke har mottatt SND-støtte i perioden 1995-97. Sammenligningen blir gjort ved hjelp av regnskaps- og sysselsettingsdata fra 1996 og 1998. En nærmere beskrivelse av utvalg og analysemetoder finnes i kapittel 2.

6.5.1 Hovedtrender i de to bedriftsgruppene

I dette delkapittelet blir det gjort en sammenlignende analyse av resultatene til de bedriftene som har mottatt distriktsrettet SND-støtte i 1996 og de som ikke har gjort på et overordnet nivå. For å unngå at ekstremverdier påvirker analyse-resultatene i urimelig stor grad, er alle analysene gjennomført ved at de 2,5 prosent laveste og de 2,5 prosent høyeste verdiene er tatt bort. Analysene omfatter kun bedriftenes totalrentabilitet, egenkapitalandel, omsetning, sysselsetting og produktivitet (bearbeidingsverdi per ansatt), og i sammenheng med disse blir det utelukkende gått inn på utviklingen fra 1996 til 1998.

Tabell 6.15 viser situasjonen til støttemottakerne og kontrollgruppen med hensyn til totalrentabilitet, egenkapitalandel, omsetning, sysselsetting og produktivitet i

1996. For dette året var det ingen signifikante forskjeller mellom støttemottakerne og kontrollgruppen når det gjelder totalrentabilitet, egenkapitalandel og produktivitet. Når det gjelder bedriftenes omsetning og sysselsetting er det imidlertid signifikante forskjeller, der støttemottakerne jevnt over er noe større enn bedriftene i kontrollgruppen⁴³.

Tabell 6.15 Økonomiske nøkkeltall i 1996

Økonomisk nøkkeltall	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte	F-verdi
Totalrentabilitet	-0,68%	0,1%	0,94 ns
Egenkapitalandel	22,7%	21,2%	1,09 ns
Omsetning	13,2 mill. kr	10,2 mill. kr	15,48**
Sysselsetting	14,9	10,7	31,13**
Produktivitet	467809 kr	455761 kr	0,76 ns

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns = ikke signifikant; ** p = ≤ 0,05

Støttemottakerne mottok altså distriktsutviklingstilskudd og/eller risikolån i 1996, mens kontrollgruppen ikke har mottatt slik støtte verken i 1995, 1996 eller 1997. Hvordan de økonomiske nøkkeltallene for disse to gruppene har utviklet seg fram til 1998, kommer fram av tabell 6.16. Vi ser at totalrentabiliteten i gjennomsnitt har økt for kontrollgruppene, mens den har vært konstant for støttemottakerne. Dette medfører at totalrentabiliteten nå er signifikant høyere for kontrollgruppen enn for støttemottakerne (jfr. tabell 6.17).

Lønnsomheten har altså vist en dårligere utvikling blant støttemottakerne enn blant sammenlignbare bedrifter som ikke har mottatt støtte. Dette kan imidlertid ha sammenheng med at prosjektene som bedriftene har mottatt støtte til også krever stor grad av finansiering gjennom egenkapital og banklån, noe som øker bedriftens kostnader. Hvis prosjektenes positive avkastning først skjer på noe lenger sikt, medfører dette en noe dårligere lønnsomhetsutvikling de første par årene som denne analysen gjelder. Både støttemottakerne og kontrollgruppen har hatt en positiv utvikling av egenkapitalandelen. Utviklingen har vært noenlunde lik for begge grupper, og her er det fortsatt i 1998 ingen forskjell mellom gruppene.

⁴³ Utvalget ble gjort parvis ved at det for hver støttemottaker ble plukket ut en "kontrollbedrift" som var innenfor samme intervall i forhold til blant annet størrelse på omsetning. I denne forbindelse opererte en med fem omsetningsintervaller. For nærmere beskrivelse av uttrekket av kontrollgruppen, viser vi til kapittel 2.1.4

Tabell 6.16 Endring i økonomiske nøkkeltall fra 1996 til 1998

Økonomisk nøkkeltall	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte	F-verdi
Totalrentabilitet	-0,01 %	1,34 %	3,19*
Egenkapitalandel	1,77 %	1,52 %	0,09 ns
Omsetning	2,31 mill.kr.	1,13 mill.kr.	26,19**
Sysselsetting	0,93 ansatte	0,44 ansatte	6,56**
Produktivitet	70587 kr.	63112 kr.	0,40 ns

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: Ns = ikke signifikant; * $p \leq 0,10$; ** $p \leq 0,05$

Om støtten foreløpig ikke har gitt seg utslag i avkastning på totalkapitalen, har det likevel skjedd en positiv utvikling blant støttemottakerne sammenlignet med kontrollgruppen. Dette kommer fram av tallene for endringer i omsetning og sysselsetting. Støttemottakerne har hatt en signifikant kraftigere vekst både i omsetning og sysselsetting enn bedriftene i kontrollgruppen (jfr. tabell 6.16). Det er ikke urimelig å anta at veksten i omsetning vil slå ut i økt lønnsomhet på lengre sikt. Veksten i sysselsetting indikerer at virkemidlene gjennom de prosjektene som er støttet, har bidratt til økt sysselsetting i tråd med intensjonene. Når det gjelder bedriftenes produktivitetsutvikling (målt ved bearbeidingsverdi per ansatt), er den svakt, men ikke signifikant bedre blant støttemottakerne. Tabell 6.17 viser likevel at støttemottakerne har en signifikant bedre produktivitet i 1998 enn bedriftene i kontrollgruppen.

Tabell 6.17 Økonomiske nøkkeltall i 1998

Økonomisk nøkkeltall	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte	F-verdi
Totalrentabilitet	2,29%	3,83%	4,96**
Egenkapitalandel	27,4%	26,0%	1,43ns
Omsetning	15,2 mill. kr	11,4 mill. kr	16,32**
Sysselsetting	15,8	10,9	35,60**
Produktivitet	557194 kr	522716 kr	4,26**

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns = ikke signifikant; ** $p \leq 0,05$.

Ut fra utviklingen fra 1996 til 1998 kan vi konkludere med at de distriktsrettede SND-virkemidlene har hatt en positiv effekt med tanke på bedriftenes omsetnings- og sysselsettingsutvikling. Virkemidlene ser derimot ikke ut til å ha hatt noen effekt med hensyn til utviklingen av totalrentabilitet og egenkapitalandel i løpet av den relativt korte tidsperioden fra 1996-1998. I det følgende skal vi se nærmere på disse resultatene ved å skille mellom bedriftene på basis av virkeområde, bransje og bedriftens størrelse.

6.5.2 Totalrentabilitetsutviklingen i undergrupper av bedrifter

Tabell 6.18 nedenfor viser utviklingen i totalrentabiliteten for støttemottakerne og kontrollgruppen fordelt på bedriftens lokalisering i virkeområde A, B og C. I virkeområde A og C er det ingen forskjeller i utviklingen i totalrentabiliteten mellom støttemottakerne og kontrollgruppen. For begge gruppene har bedrifter i virkeområde A hatt den mest positive utviklingen. I virkeområde B har derimot de bedriftene som ikke har mottatt SND-støtte hatt en signifikant større forbedring av totalrentabiliteten enn hva som er tilfelle for støttemottakerne, noe som samsvarer med tallene for hele bedriftsgruppen nevnt ovenfor.

Tabell 6.18 Endring i totalrentabilitet fra 1996 til 1998 fordelt etter distriktpolitisk virkeområde

Virkeområde	Totalrentabilitet		F-verdi
	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte	
A	2,46%	2,53%	0,00ns
B	-0,27%	1,73%	3,38*
C	-0,31%	0,69%	0,63ns

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns = ikke signifikant; * = $p \leq 0,10$.

Tabell 6.19 viser utvikling i totalrentabiliteten for de to gruppene i ulike bransjer. Støttemottakerne i bransjen "personlig tjenesteyting" har hatt en signifikant dårligere utvikling av totalrentabiliteten enn kontrollgruppen i samme bransje. Dette har resultert i en gjennomsnittlig totalrentabilitet i 1998 på -0,43% blant støttemottakerne i denne bransjen, mot 2,51% blant kontrollgruppen. For begge gruppene er dette en lavere gjennomsnittlig totalrentabilitet enn for de andre bransjene.

Tabell 6.19 Endring i totalrentabilitet fra 1996 til 1998 fordelt etter bransje

Bransje	Totalrentabilitet		F-verdi
	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte	
Fiske, oppdrett og næringsmiddelindustri	2,11%	2,60%	0,08ns
Industri for øvrig	0,58%	-0,49%	0,70ns
Bygg og anlegg	0,04%	3,54%	1,11ns
Forretningsmessig tjenesteyting	-1,98%	1,04%	2,16ns
Personlig tjenesteyting	-1,09%	2,54%	4,82**

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns = ikke signifikant, ** = $p \leq 0,05$.

For bransjene "fiske, oppdrett og næringsmiddelindustri", "industri for øvrig", "bygg og anlegg" og "forretningsmessig tjenesteyting" er det derimot ingen signifikante forskjeller mellom støttemottakerne og kontrollgruppen knyttet til hvor totalrentabiliteten har utviklet seg.

Tabell 6.20 viser utviklingen i totalrentabiliteten for ulike størrelsesgrupper av bedrifter. Størrelse er her målt ved omsetningens størrelse. Blant de minste foretakene, med en omsetning på opp til 2 millioner kroner, har støttemottakerne hatt en signifikant dårligere utvikling av totalrentabiliteten enn kontrollgruppen. For de større bedriftene er det imidlertid ingen statistisk signifikante forskjeller mellom de to bedriftsgruppene knyttet til hvordan totalrentabiliteten har utviklet seg.

Tabell 6.20 Endring i totalrentabilitet fra 1996 til 1998 fordelt etter omsetning

Omsetning	Totalrentabilitet		F-verdi
	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte	
0-1,99 mill. kr.	-0,54%	3,44%	3,83*
2-9,99 mill. kr.	-0,20%	1,11%	1,28ns
10 mill. kr. eller mer	0,33%	-0,10%	0,13ns

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns = ikke signifikant, * $p \leq 0,10$.

Oppsummeringsvis kan en dermed konkludere med at det heller ikke ut fra en mer detaljert gruppering av bedriftene er mulig å påvise noen signifikant effekt av den distriktsrettede SND-støtten på utviklingen i bedriftenes totalrentabilitet. For flere undergrupper er det snarere enn tendens til at de virksomhetene som ikke mottar SND-støtte har en signifikant bedre utvikling av totalrentabiliteten fra 1996 til 1998. Dette gjelder både for bedriftene lokalisert i distriktpolitisk virkeområde A, for virksomhetene i bransjen "personlig tjenesteyting" og for bedrifter med en omsetning på opp til 2 millioner kroner. Samtidig er det flere undergrupper av bedrifter der utviklingen i totalrentabilitet er omtrent den samme for støttemottakerne som for kontrollgruppen.

6.5.3 Utviklingen i egenkapitalandel og produktivitet i undergrupper av bedrifter

Vi så tidligere at egenkapitalandelen i gjennomsnitt hadde økt for både støttemottakerne og kontrollgruppen. Analyser fordelt på undergrupper (jfr. vedlegg 1) viser at den gjennomsnittlige egenkapitalandelen har økt for begge grupper innenfor alle de tre virkeområdene (tabell 1, vedlegg 1). Det er ingen signifikante forskjeller i egenkapitalutviklingen for bedriftene lokalisert verken i virkeområde

A, B eller C. Det er heller ingen signifikante forskjeller knyttet til hvordan egenkapitalandelen har utviklet seg mellom de to bedriftsgruppene når en sammenligner dem ut fra bransje og omsetningsstørrelse (vedlegg 1, tabell 2 og 3). En kan dermed konkludere med at en ikke finner noen signifikante forskjeller mellom støttemottakerne og kontrollgruppen når det gjelder hvordan egenkapitalandelen har utviklet seg, selv om en kontrollerer for lokalisering i ulike virkeområder, bransje eller omsetningsstørrelse.

Ser en på produktivitetsutviklingen (målt ved endring i bearbeidingsverdi per ansatt), viser denne om lag de samme resultatene. Det er ingen statistiske forskjeller mellom støttemottakerne og kontrollgruppen verken for virkeområde A, B eller C (vedlegg 1, tabell 4). Det er heller ingen signifikante forskjeller i produktivitetsutviklingen mellom de to gruppene når en kontrollerer for bransje (vedlegg 1, tabell 5) eller omsetningsstørrelse (vedlegg 1, tabell 6).

6.5.4 Vekst i undergrupper av bedrifter

Vi så tidligere at støttemottakerne i gjennomsnitt hadde vokst signifikant mer enn bedriftene i kontrollgruppen, målt både ved endring i sysselsetting og endring i omsetning. Tabell 6.21 viser hvordan omsetningsutviklingen har vært for de to gruppene lokalisert i ulike virkeområder. Her kommer det fram at det først og fremst er i virkeområde B og C at støttemottakerne har hatt større vekst i omsetningen enn kontrollgruppen. I virkeområde A har omsetningsveksten blant støttemottakerne vært lavere enn for de andre to virkeområdene, og nokså jevn med omsetningsveksten i kontrollgruppebedriftene.

Tabell 6.21 Endring i omsetning fra 1996 til 1998 fordelt etter distriktpolitisk virkeområde

Virkeområde	Omsetning		F-verdi
	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte	
A	1,50 mill. kr	1,46 mill. kr	0,00ns
B	2,33 mill. kr.	1,07 mill. kr	15,17**
C	2,42 mill. kr	1,15 mill. kr	12,93**

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns = ikke signifikant; ** = $p \leq 0,05$.

Når det gjelder sysselsettingsvekst, viser tabell 6.22 at det først og fremst er i virkeområde C at sysselsettingen har økt mer blant støttemottakerne enn bedriftene i blant kontrollgruppen. Støttemottakerne i virkeområde A og B viser også en større gjennomsnittlig vekst enn kontrollgruppen, men denne forskjellen er ikke statistisk signifikant.

Tabell 6.22 Endring i sysselsetting fra 1996 til 1998 fordelt etter distriktpolitisk virkeområde

Virkeområde	Sysselsetting		F-verdi
	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte	
A	0,83	0,00	1,87ns
B	0,73	0,46	0,98ns
C	1,12	0,54	3,88**

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns = ikke signifikant; ** = $p \leq 0,05$.

Tabell 6.23 og 6.24 viser hvordan veksten i bedriftene varierer etter bransje. Vi ser at omsetningsveksten har vært signifikant større for støttemottakerne enn for kontrollgruppen både innen fiske, oppdrett og næringsmiddelindustri, innen annen industri, samt innen forretningsmessig tjenesteyting.

Tabell 6.23 Endring i omsetning fra 1996 til 1998 fordelt etter bransje

Bransje	Omsetning		F-verdi
	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte	
Fiske, oppdrett og næringsmiddelindustri	3,53 mill. kr	1,57 mill. kr	6,32**
Industri for øvrig	3,19 mill. kr	1,34 mill. kr	18,23**
Bygg og anlegg	2,41 mill. kr	2,18 mill. kr	0,05ns
Forretningsmessig tjenesteyting	1,06 mill. kr	0,53 mill. kr	3,03*
Personlig tjenesteyting	1,27 mill. kr	0,78 mill. kr	2,04ns

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns = ikke signifikant, * = $p \leq 0,10$; ** = $p \leq 0,05$.

Når det gjelder sysselsettingsvekst, er det bare innen forretningsmessig tjenesteyting at veksten i mottakerbedriftene har vært signifikant større enn i kontrollgruppebedriftene i statistisk forstand. Men også der forskjellene ikke er statistisk signifikante, er gjennomsnittsveksten blant mottakerbedriftene noe høyere enn blant kontrollgruppen, både når det gjelder omsetnings- og sysselsettingsvekst.

Tabell 6.24 Endring i sysselsetting fra 1996 til 1998 fordelt etter bransje

Bransje	Sysselsetting		F-verdi
	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte	
Fiske, oppdrett og næringsmiddelindustri	0,72	0,50	0,17ns
Industri for øvrig	1,15	0,70	1,58ns
Bygg og anlegg	1,37	0,77	0,90ns
Forretningsmessig tjenesteyting	1,06	0,01	8,61**
Personlig tjenesteyting	0,48	0,25	0,56ns

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns = ikke signifikant, ** = $p \leq 0,05$.

Ser vi på ulike bedriftsstørrelser, viser tabell 6.25 at omsetningsveksten har vært signifikant større for mottakerbedriftene enn for kontrollgruppen for alle de tre størrelsesgruppene vi har benyttet. Når det gjelder økt sysselsetting, er det imidlertid bare for den midtkategorien av størrelsesgruppene (omsetning fra 2 og opp til 10 millioner) at økningen har vært signifikant større for mottakergruppen sammenlignet med kontrollgruppen (jfr. tabell 6.26).

Tabell 6.25 Endring i omsetning fra 1996 til 1998 fordelt etter omsetningsstørrelse

Omsetningsstørrelse	Omsetning		F-verdi
	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte	
0-1,99 mill. kr	0,71 mill. kr	0,37 mill. kr	4,23**
2-9,99 mill. kr	1,64 mill. kr	0,87 mill. kr	11,21**
10 mill. kr eller mer	4,48 mill. kr	2,58 mill. kr	7,49**

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns = ikke signifikant, ** $p \leq 0,05$.

6.5.5 Oppsummering

Analysene i dette delkapitlet har vist at støttemottakerne ikke har hatt noen bedre utvikling enn bedriftene i kontrollgruppen når det gjelder lønnsomhetsutvikling (totalrentabilitet, produktivitet) og utvikling i egenkapitalandel. For totalrentabiliteten har tvert i mot støttemottakerne hatt en dårligere utvikling enn kontrollgruppen. Dette kan ha sammenheng med at det som en følge av prosjektene som er støttet påløper større kostnader for bedriften, samtidig som de økonomiske resultatene først kommer etter en lengre tidsperiode enn det toårsperspektivet vi har hatt i disse analysene.

Tabell 6.26 Endring i sysselsetting fra 1996 til 1998 fordelt etter omsetning

Omsetningsstørrelse	Omsetning		F-verdi
	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte	
0-1,99 mill. kr	0,55	0,34	0,50ns
2-9,99 mill. kr	0,74	0,34	3,90**
10 mill. kr eller mer	1,25	0,77	1,08ns

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns = ikke signifikant, ** $p \leq 0,05$.

Analysene knyttet til vekst viser nemlig at det har skjedd en positiv utvikling i støttebedriftene som altså ikke foreløpig har gitt seg utslag i økt lønnsomhet. Støttetakerne har hatt større vekst både i omsetning og i sysselsetting enn bedriftene i kontrollgruppen. At de SND-støttede prosjektene har bidratt til økt omsetning må ses som positivt ut fra et lønnsomhetsperspektiv, forutsatt at økningen etter hvert blir lønnsom. Fra casestudiene hadde vi flere eksempler på at en vekst i omsetningen var nødvendig for å utnytte ledig kapasitet i bedriften og dermed bidra til tilfredsstillende lønnsomhet i bedriften.

Den positive omsetningsutviklingen har særlig skjedd blant bedrifter i virkeområde B og C, og blant bedrifter innen fiske, oppdrett og næringsmiddelindustri, annen industri og forretningsmessig tjenesteyting. Omsetningsutviklingen har vært større for mottakerbedriftene enn for kontrollgruppen for alle størrelseskategorier av bedrifter.

At SND-støttede prosjekter har bidratt til en positiv sysselsettingsutvikling må også ses som positivt tatt i betraktning at hovedstrategiene i distriktpolitikken er å bidra til arbeidsplasser i distriktene. Sysselsettingsveksten er i løpet av denne toårsperioden mest positiv i bedrifter lokalisert i virkeområde C, bedrifter innen forretningsmessig tjenesteyting og blant mellomstore bedrifter med mellom 2 og 10 millioner kroner i omsetning. En mer omfattende beregning av sysselsettings-effekten av virkemidlene finnes i kapittel 7 og 8.

6.6 BEDRIFTER SOM MOTTOK AVSLAG PÅ SØKNADENE

Analysene så langt har i stor grad dreid seg om de bedriftene som mottok distriktsrettet støtte fra SND og effekter av denne støtten for utviklingen i bedriften. Vi skal til slutt i dette kapitlet se på de bedriftene som ønsket distriktsrettet SND-støtte, men som fikk avslag på sine søknader. Hvilken oppfatning disse har av virkemidlene og virkemiddelapparatet er en viktig korreksjon til vurderingene fra bedriftene som har mottatt støtte. I tillegg er det interessant å undersøke hva som skjedde med disse avslåtte prosjektene som SND

alternativt kunne ha støttet. Dette delkapittelet gir en beskrivelse av hvordan det har gått med de bedriftene som fikk avslag på søknaden om distriktsrettede virkemidler i 1996⁴⁴, samt hvordan disse bedriftene vurderer SND.

6.6.1 Prosjektgjennomføring og bedriftenes utvikling

60 prosent av virksomhetene har gjennomført prosjektet selv om de mottok avslag på søknad om støtte. 10 prosent arbeider fortsatt med prosjektplanene, mens 30 prosent har skrinlagt prosjektet. Dette må betraktes som en relativt høy gjennomføringsandel med alternativ finansiering, noe som indikerer at vurderingen knyttet til å gi bedriften avslag i stor grad var riktig. Disse prosjektene har lav addisjonalitet og trenger følgelig ikke offentlig støtte for å gjennomføres. Når det gjelder de skrinlagte prosjektene, er situasjonen derimot en annen. I utgangspunktet har disse prosjektene høy addisjonalitet, noe som kan tale for at de burde gjennomføres. Addisjonaliteten kan imidlertid være høy fordi prosjektene har høy risiko og dårlig lønnsomhetspotensial, noe som indikerer at de likevel ikke bør gjennomføres.

Blant vårt utvalg av avslagsbedrifter er det om lag 20 prosent av bedriftene som enten ikke ble etablert etter avslaget, eller som ble nedlagt. Mye taler for at vårt utvalg er noe skjevt på dette området, slik at denne andelen reelt er noe høyere⁴⁵. Når det gjelder sysselsettingsutvikling, har 30 prosent av bedriftene færre ansatte i dag enn det de hadde i 1996, 30 prosent har det samme antallet, mens 40 prosent har flere sysselsatte. Ser en på hvordan det totale antall sysselsatte har utviklet seg, har det økt med i gjennomsnitt 0,4 personer per bedrift. Dette innebærer at flertallet av de bedriftene som har opplevd en sysselsettingsreduksjon har hatt en relativt liten nedgang sammenlignet med sysselsettingsøkningen i de øvrige.

Det store flertallet av bedrifter, 75 prosent, har ikke opplevd endringer knyttet til hvor stor andel av produktene som omsettes på nasjonale og internasjonale markeder. Blant de 25 prosent av virksomhetene som har gjort det, har henholdsvis 15 prosentpoeng økt sin andel på nasjonale markeder, mens 20 prosentpoeng har økt sin andel på internasjonale markeder.

På spørsmål om hvorfor bedriftene søkte om støtte, svarer ikke overraskende 90 prosent av bedriftene at de søkte på grunn av tilskuddselementet. Samtidig er det verdt å merke seg at 70 prosent av bedriftene også oppgir at de søkte om støtte

⁴⁴ Virkemidlene ble dette året i stor grad forvaltet av fylkeskommunene, og avslagene er derfor stort sett gitt herfra.

⁴⁵ En del bedrifter var umulig å finne fram til, noe som indikerer at de ikke eksisterer i dag. Disse er således ikke med i vårt utvalg.

fordi annen finansiering var kostbar. I tillegg framhevet også 60 prosent at annen finansiering var vanskelig tilgjengelig.

6.6.2 Konsekvenser for bedriftenes strategi

Vi så tidligere at støttemottakerne i en viss grad hadde gjennomført strategiske endringer som følge av det støttede prosjektet. Hvordan er det så med de bedriftene som mottok avslag? Vi først på hvordan forholdet til andre bedrifter i bransjen har utviklet seg. I forbindelse med valg av strategi må bedriftene ta hensyn til andre virksomheter når de beslutter hvordan de skal posisjonere seg. I tabellen under vises det hvordan "avslagsbedriftene" oppfatter situasjonen i forhold til disse når det gjelder en del utvalgte egenskaper:

Tabell 6.27 Forholdet til andre bedrifter i bransjen (n=36)

Forholdet til andre bedrifter i bransjen	Andel det stemmer godt for
Styrket den finansielle posisjonen	62 %
Utviklet en kompetanse som er vanskelig å kopiere	66 %
Blitt viktigere at det finnes lokalt småforetaksmiljø	57 %
Lokalisering er blitt viktigere enn før	40 %

I sin strategi over for konkurrentene viser det seg at det har blitt viktigere for de virksomhetene som har fått avslag på søknaden at det finnes et lokalt småforetaksmiljø (57 prosent av bedriftene). De to viktigste strategiske grepene som "avslagsbedriftene" har tatt er imidlertid først og fremst at de har utviklet en kompetanse som det er vanskelig å kopiere (66 prosent av bedriftene), samt at de har styrket den finansielle posisjonen (62 prosent av bedriftene). Spesielt er det verdt å merke seg det sistnevnte; en styrking av bedriftenes finansielle posisjon tyder på at det er gjort en riktig søknadsvurdering.

Et interessant spørsmål i forbindelse med strategi er hvordan de strategiske valgene innad i bedriften utvikler seg over tid. For å avdekke dette ble "avslagsbedriftene" spurt om hvordan deres strategi hadde utviklet seg i løpet av de 3 siste årene. Det avtegner seg at bedriftene først og fremst legger vekt på å ha en stabil produktportefølje/sortiment (91%). Et faremoment som bør påpekes i den sammenhengen er at dette kan føre til problemer på lengre sikt. En stabil produktportefølje kan føre til stagnasjon gjennom at bedriften ikke tilegner seg ny kunnskap og ikke blir i stand til utnytte nye markedsmuligheter.

Andre strategiske grep som en stor andel av virksomhetene satser på er i økende grad å produsere produkter av en høy kvalitet som kundene er villige til å betale ekstra for (69%), å produsere produkter som er tilpasset en spesiell nisje (67%), å forbedre og modifisere eksisterende produkter (67%) og å ha en større bredde i produktspekteret enn konkurrentene (64%). Andre forhold som blir framhevet av over halvparten av bedriftene er at de i økende grad satser på å være først ute når det gjelder teknologisk utvikling i bransjen (59%), bruker mer ressurser på å finne nye muligheter på markedet (58%), på grunn av likhet med andre produsenters produkter i større grad må holde et konkurransedyktig prisnivå (53%) og er blitt viktigere for virksomhetene å ha kontroll over distribusjonen.

Tabell 6.28 Strategiske grep innad i bedriftene (n=36)

Strategisk grep	Andel det stemmer godt for
Vi satser i økende grad på å vokse raskest mulig	35 %
Vi aksepterer i større grad høy risiko	24 %
Vi satser i økende grad på å være først når det gjelder teknologisk utvikling i vår bransje	59 %
Vi har fortsatt en stabil produktportefølje/sortiment	91 %
Vi legger i økende grad vekt på å ha større bredde i vårt produktspekter enn våre konkurrenter	64 %
Vi produserer i økende grad produkter av en høy kvalitet som våre kunder er villige til å betale ekstra for	69 %
Vi produserer i økende grad produkter som er tilpasset en spesiell nisje	67 %
Vi bruker mer ressurser på å finne nye muligheter på markedet	58 %
Vi har i større grad tilpasset oss konkurrentenes vellykkede forretningsideer	22 %
Bedriften er i økende grad engasjert i utvikling av nye produkter	47 %
Bedriften legger større vekt på å være den første bedriften som introduserer nye produkter på markedet	47 %
Bedriften er i økende grad engasjert i forbedring og modifisering av eksisterende produkter	67 %
Våre produkter er blitt billigere enn våre konkurrenters	43 %
Ettersom vi har produkter som er like våre konkurrenters, må vi i økende grad holde et konkurransedyktig prisnivå	51 %
Vi er i større grad aggressive når det gjelder nye markedsføringstiltak	38 %
Det er blitt mer viktig for oss å ha kontroll over distribusjonen	53 %

Bedriftens ressurser kan komplementeres gjennom å anvende nettverk. I tabellen under vises det hvordan utviklingen av nettverk har vært i de tre siste årene hos de bedriftene som søkte, men ikke fikk støtte. De viktigste endringene som har skjedd er at bedriftene har fått større utbytte av daglige leders personlige nettverk (69%), at ledelsens kompetanse er blitt styrket (63%), at bedriftens nettverk i større grad brukes som en kunnskapsressurs (61%), at bedriftens nettverk i større grad brukes til å påvirke omgivelsene (57%) og at de ansattes nettverk er blitt en viktigere informasjonskilde for bedriften (56%).

Tabell 6.29 Bedriftenes nettverk (n=35)

Nettverksdimensjon	Andel det stemmer godt for
De ansattes nettverk er blitt en viktigere informasjonskilde	56 %
Har større utbytte av daglig leders personlige nettverk	69 %
Bedriftens nettverk brukes i større grad til å påvirke omgivelsene	57 %
Bedriftens nettverk brukes i større grad som en kunnskapsressurs	61 %
Styret bidrar i større grad med ett eksternt nettverk	34 %
Bedriften utarbeider mer regelmessig skriftlige strategier	47 %
Bedriftens styre er blitt en mer betydningsfull rådgivningsressurs	37 %
Ledelsens kompetanse er blitt styrket	63 %

6.6.3 Bedriftens holdninger til SND

For å undersøke avslagsbedriftenes holdninger til SND, ble virksomhetene forelagt noen påstander om organisasjonen. Av tabellen under framgår det som en helhet at disse bedriftene jevnt over gir en lang dårligere vurdering av SND enn de som har mottatt støtte. Dette er kanskje ikke spesielt overraskende i og med at holdningene er farget av at de selv har mottatt avslag. Dette er imidlertid en viktig korreksjon til vurderingen blant mottakerbedriftene, som sannsynligvis er farget av at de har fått tilsagn.

Ser en nærmere på hva avslagsbedriftene er mest misfornøyde med, kan det gi nyttige innspill til hvilke områder SND bør legge vekt på å forbedre. Det viser seg spesielt at bedriftene er lite enige i følgende påstander knyttet til SND (jfr. tabell 6.30): SND er fleksibel med hensyn til egne virkemidler og rettet mot å finne gode finansielle løsninger for prosjektet, SND har god bransjekunnskap, SND arbeider aktivt med bedriftenes bankforbindelse (eller andre) for å finne gode finansielle løsninger for prosjektet, SND har stor evne til å forstå økonomiske og strategiske vurderinger som ligger i søknadene, SND bidrar aktivt til å forbedre prosjekter og SNDs kundeansvarlige er tilgjengelige og serviceinnstilte overfor bedriften. Kun fra 12 til 19 prosent av avslagsbedriftene er enige i disse påstandene.

De områdene hvor avslagsbedriftene er mest fornøyde med SND er når det gjelder organisasjonens kompetanse innen finansiering og kredittvurdering. Henholdsvis 54 og 50 prosent framhever at de er enige i at SND har god kompetanse på disse områdene. Dette gir grunnlag for å spørre seg om SND i større grad burde gå inn i en dialog med de bedriftene som får avslag og gi dem sine vurderinger og anbefalinger?

Tabell 6.30 Bedriftenes holdninger til ulike påstander ved SND (n=42)

Påstand	Andel som er enig	
	Avslag	Mottakere
SND er en seriøs og tillitsskapende samarbeidspartner med høy etisk standard	39%	66%
SND har effektiv saksbehandling	30%	53%
SND viser ansvar for kundene og følger opp bedriften under søknadsbehandlingen	21%	41%
SNDs kundeansvarlige er tilgjengelige og serviceinnstilte overfor bedriften	19%	64%
SND er fleksibel med hensyn til egne virkemidler og rettet mot å finne gode finansielle løsninger for prosjektet	12%	44%
SND har stor evne til å forstå økonomiske og strategiske vurderinger som ligger i søknadene	18%	-
SND har god bransjekunnskap	13%	35%
SND har betydelig kunnskap om næringslivet i det området bedriften er lokalisert	37%	56%
SND har høy kompetanse innen kredittvurdering	50%	65%
SND har høy kompetanse innen finansiering	54%	
SND har god kompetanse innen bedriftsøkonomisk lønnsomhetsvurdering	22%	65%
SND bidrar aktivt til å forbedre prosjekter	18%	35%
SND er risikovillig	20%	51%
SND er en viktig bidragsyter for å bedre bedriftens resultater.	31%	54%
SND arbeider aktivt med bedriftenes bankforbindelse (eller andre) for å finne gode finansielle løsninger for prosjektet	14%	36%

”Avslagsbedriftene” ble også spurt om hva SND må forbedre for å være en attraktiv finansieringspartner for bedriftene. Ut fra bedriftens svar på dette er det ikke mulig å skille ut noen spesielle forbedringsområder, noe som illustreres ved hjelp av tabell 6.31. Rundt trefjerdedeler av virksomhetene ønsker en forbedring av alle de områdene som inngår i tabellen; SNDs finansielle instrumenter, saksbehandlerens kompetanse, SNDs servicenivå, en fleksibel utnytting av ulike

virkemidler innen SND, samordningen med andre offentlige finansieringsinstitusjoner, samordningen med private finansieringsinstitusjoner og rentenivået.

Tabell 6.31 Hvilke områder bør forbedres (n=42)

Forbedringsområde	Andel som synes dette er viktig
SNDs finansielle instrumenter	77 %
Saksbehandlernes kompetanse	79 %
SNDs servicenivå	75 %
Fleksibel utnytting av ulike virkemidler innen SND	79 %
Samordningen med andre offentlige finansieringsinstitusjoner	71 %
Samordningen med private finansieringsinstitusjoner	71 %
Rentenivået	74 %

For å få et nærmere innblikk i bedriftenes syn på SND, ble de også stilt noen åpne spørsmål. Disse var som følger:

- Vurdert i ettertid, mener du at avslaget fra SND var en riktig beslutning? Forklar?
- Etter din mening, hvor egnet er SNDs virkemidler i forhold til den type bedrift som du representerer? Hva bør eventuelt endres?
- Bør SND endre kriteriene for tildeling av lån og tilskudd? I så fall, på hvilken måte?

29 av de 48 bedriftene på disse spørsmålene. Følgelig bør en være svært forsiktig med hvordan en tolker svarene. Svarene gir dog en viss indikasjon på hvordan bedriftene stiller seg til disse spørsmålene.

Var avslaget en riktig beslutning?

Kun et fåtall av bedriftene var enige i at avslaget var en riktig vurdering. Disse begrunnet dette blant annet med at *"Bedriften ikke var liv laget"* og at *"Konkurranse med eksisterende bedrifter på statlig støtte ikke blir riktig."* De aller fleste bedriftene synes derimot at avslaget fra SND var en uriktig beslutning, og de begrunnelsene som de gav for dette kan kategoriseres i 4 ulike grupperinger:

- Resultatene i ettertid viste at prosjektet var fornuftig. (*"Avslaget var feil, noe vi har vist etter 5 år med økende omsetning og resultat. Det er for lite bransjekunnskap hos SND"* og *"Nei, fordi det i ettertid viste seg at det var rett det vi satset på. Det holder sysselsettingen oppe i kommunen."*)
- SND har et distriktpolitisk ansvar. (*"Dersom formålet er å hjelpe folk i utkantkommunene var avslaget feil. Vi fikk ingen begrunnelse for avslaget"* og

"Avslaget var ikke riktig fordi SND har ansvar for utvikling i området. Dessuten finnes det ikke lignende satsing.")

- *Saksbehandleren satte seg ikke nok inn i prosjektet. ("Avslaget var feil på grunn av at SND ikke satte seg inn i prosjektet" og "Avslaget var galt fordi de ikke hadde satt seg inn i det jeg skulle drive. De burde tatt kontakt og gitt tilbakemelding.")*
- *Innvilgning av søknaden ville gitt bedre resultater og raskere igangsetting. ("Avslaget var feil. Hadde en fått pengene hadde jeg sluppet å arbeide så hardt som jeg må gjøre i dag. En hadde også stått sterkere dersom en hadde fått pengene." Og "SND skulle ha innvilget søknaden. Da ville vi ha spart tid og kommet fortere i gang.")*

Virkemidlenes egnethet og forslag til forbedringer

70 prosent av bedriftene synes SNDs virkemidler er velegnede, mens 30 prosent synes de er lite egnede. Blant den førstnevnte gruppen er det ikke så mange av virksomhetene som begrunner sitt svar, men blant de som gjør det blir blant annet følgende argumenter brukt: *"De er nyttige fordi SND kommer inn på et tidlig tidspunkt, og dermed har bedriften litt kapital i startfasen."* og *"De er nyttige for at vi i det hele tatt skal realisere nye prosjekt."* Går en over til den sistnevnte gruppen, blir virkemidlenes uegnethet blant annet begrunnet med at *"SND har ikke evne til å se på små bedrifter", "SND er ikke oppdatert, og er for mye bundet"* og *"SND er dårlig egnet fordi organisasjonen er for regelbundet og for mye bank. SND har ikke peiling på nyskaping, og har ikke fantasi eller kunnskap om nye områder."*

Bedriftene har flere forslag til forbedringer av SND, men de som går mest igjen kan inndeles i fire grupper:

- *Mer satsing på kompetanseutvikling/utdanning. ("SND bør bruke en større andel av midlene på "myke" investeringer/kompetanseutvikling" og "SND bør legge mer vekt på utdanning og videreutdanning i bedriftene".)*
- *Bedre oppfølging av søknaden. ("Vi ønsker en tettere oppfølging etter at søknaden er sendt" og "Det må bli bedre oppfølging og hjelp i forbindelse med søknaden".)*
- *Sterkere prioritering av småbedrifter. ("Småbedrifter bør få lettere støtte og ikke slik som i dag da det bare er store bedrifter som får tilskudd" og "SND bør tenke mer på småbedrifter".)*
- *Økt fleksibilitet. ("SND må tenke nytt, det vil si være mer fleksible og ikke så fastbundet til regler" og "Bedre fleksibilitet og service må til. SND bør bli mindre byråkratisk slik at bedriften ikke bruker store interne kostander på å skrive en søknad".)*

20 prosent av bedriftene mener at det ikke er nødvendig for SND å endre kriteriene for tildeling av lån og tilskudd, mens 80 prosent av dem går inn for ulike former for endringer. Disse endringsforslagene kan grupperes i tre hovedkategorier:

- Vektlegge distriktene i sterkere grad. (*"SND må lytte mer til distriktene" og "SND bør kanalisere mer midler til distriktene og ikke til Bodø og Tromsø. Midlene er forsvunnet fra distriktene".*)
- Mer støtte til nyskaping. (*"Det bør gis større tilskudd til bedrifter som er nyskapende i sitt område" og "SND bør vurdere hele sitt vurderingsgrunnlag for nyskapende bedrifter."*)
- SND bør ta større risiko. (*"SND bør ta større risiko, og vise større vilje til å satse på "fremmede" næringer" og "SND bør ta litt mer sjanser, det vil si øke risikoterskelen."*)

6.6.4 Behovet for SNDs virkemidler i framtiden

"Avslagsbedriftenes" holdninger til SND framstår som relativt negative, noe som gir grunnlag for å spørre om i hvilken grad det har påvirket deres holdninger til det å søke SND-støtte i framtiden? To tredjedeler av virksomhetene sier at de sannsynligvis vil søke om støtte igjen i framtiden. Dette er et relativt høyt tall med utgangspunkt i det bildet som har framkommet over, og det modifierer det negative bildet som virksomhetene har gitt av SND. Selv om bedriftene finner en rekke kritikkverdige forhold ved SND, er ikke disse alvorlige nok til å hindre et klart flertall fra å søke om støtte ved en senere anledning. Ved en framtidig søknad framhever bedriftene ikke overraskende at behovet først og fremst er størst for SNDs tilskuddsordninger. Deretter følger behovet for ulike utviklingsprogrammer, kompetanse og rådgivning, låneordninger og garantier.

6.6.5 Oppsummering

Blant de bedriftene som fikk avslag på SND søknaden har 60 prosent gjennomført prosjektet, 10 prosent arbeider fortsatt med det, mens 30 prosent har skrinlagt det. 20 prosent av bedriftene ble ikke etablert eller har blitt nedlagt. 30 prosent av bedriftene har færre sysselsatte i dag enn i 1996, mens 40 prosent har flere sysselsatte. Samlet sett har dog sysselsettingen økt noe. 75 prosent av virksomhetene har ikke opplevd endringer i forhold til hvor stor andel av produktene som omsettes henholdsvis regionalt, nasjonalt og internasjonalt.

Etter avslaget fremhever i underkant av to tredjedeler at de har utviklet en kompetanse som det er vanskelig å kopiere samt har styrket den finansielle posisjonen. Innad i bedriftene vektlegger to tredjedeler eller flere av dem følgende strategiske grep: å ha en stabil produktportefølje, å produsere produkter av en høy

kvalitet som kundene er villige til å betale ekstra for, å produsere produkter som er tilpasset en spesiell nisje og å forbedre eksisterende produkter. Rundt 60 prosent av bedriftene har fått større utbytte av daglig leders personlige nettverk, ledelsens kompetanse er blitt styrket og bedriftens nettverk brukes i større grad som en kunnskapsressurs.

Bedriftene er ikke særlig fornøyde med SNDs kompetanse og serviceinnstilling. Kun under 20 prosent av bedriftene enige følgende påstander: SND er fleksibel og rettet mot å finne gode finansielle løsninger, SND har god bransjekunnskap, SND arbeider aktivt med bedriftenes bankforbindelse for å finne gode løsninger, SND bidrar aktivt til å forbedre prosjekter og SNDs kundeansvarlige er tilgjengelige og serviceinnstilte.

Virksomhetene er mest fornøyde med SNDs kompetanse innen finansiering og kredittvurdering, noe som framheves av halvparten av dem. Om lag tre fjerdedeler av bedriftene ønsker en generell forbedring av alle aspekter ved SND, blant annet de finansielle instrumentene, saksbehandlernes kompetanse, servicenivået og en fleksibiliteten.

De aller fleste bedriftene syntes avslaget fra SND var en uriktig beslutning. Dette begrunnet de blant annet med de oppnådde resultatene i ettertid, SNDs distriktpolitisk ansvar, at SND ikke satte seg nok inn i prosjektet og at støtte ville gitt bedre resultater og raskere igangsetting.

70 prosent av bedriftene synes SNDs virkemidler er velegnede. De har imidlertid flere forbedringsforslag, og blant disse er mer satsing på kompetanseutvikling/utdanning, bedre oppfølging av søknaden, sterkere prioritering av småbedrifter og økt fleksibilitet. 80 prosent av virksomhetene går inn for endringer i kriteriene for tildeling av lån og tilskudd. Blant endringsforslagene er en sterkere vektlegging av distriktene, mer støtte til nyskaping og ønske om større risikotaking.

To tredjedeler av bedriftene framhever at de sannsynligvis også vil søke om støtte igjen i framtiden.

6.7 OPPSUMMERING

Resultatene fra analysen av datamaterialet viser at en kombinasjon av fysiske investeringer og kompetansetiltak gir størst effekt i forhold til flere sentrale områder i bedriftene. I forhold til mål på bedriftens utvikling som økonomisk utvikling, konkurranseevne, nytenking, nettverksbygging og omstilling,

scorer prosjekter som inkluderer både fysiske investeringer og kompetansetiltak høyere enn rene fysiske investeringer og rene kompetansetiltak.

Resultatene fra analysene indikerer at de støttede prosjektene har hatt betydning for svært mange bedrifter når det gjelder å få tak i høyt kvalifisert arbeidskraft. Det å rekruttere kvalifisert arbeidskraft oppleves som problematisk av mange bedrifter i distriktene, noe som også kommer fram i de kvalitative casene presentert i evalueringen. Dersom prosjektene bidrar på dette området ved for eksempel å gjøre bedriftene mer attraktive for høyt kvalifiserte personer, vil dette kunne være svært positivt for bedriftens utvikling.

Det har i en viss grad skjedd strategiske endringer i bedriftene som har mottatt støtte. Høyest score oppnår indeksene ”økt bruk av nettverk” og ”sterkere effektiviseringsstrategi”. Også ”økt vekt på produkt- og markedsutvikling” og ”større bredde i produktspekter” scorer høyt. Det synes å være prosjekter som inkluderer kompetansetiltak, med eller uten fysiske investeringer, som i størst grad bidrar til endringer av strategi. Disse endringene har imidlertid i første rekke skjedd i bedrifter med mer enn fem ansatte, mens man i mindre grad har lyktes med å få til denne typen endringsprosesser i mikrobedriftene – som utgjør en relativt stor andel av SNDs kundemasse og en enda større andelen av den totale bedriftsmassen i distriktene.

Bidrag til endring i markedsarena i retning satsing i nasjonale og internasjonale markeder synes ikke å være markant. Her kan det være behov for særlige justeringer og tiltak. Nyutvikling av støtteformer som i større grad satser på oppbygging på lang sikt når det gjelder markedskontakter og markedsforståelse kan her være nødvendig.

I mange sammenhenger vil de prosjekter som SND støtter, eksempelvis produktutviklingsprosjekter og markedsutviklingsprosjekter, innebære tunge satsinger for bedriftene. Lønnsomhetseffekter vil i bedrifter som gjennomfører slike prosjekter på kort sikt være negativ dersom satsingene også finansieres gjennom driften. Resultatene fra analysene i dette kapitlet indikerer også en slik sammenheng. Her kommer det blant annet fram at støttemottakerne har hatt en dårligere lønnsomhetsutvikling enn kontrollgruppen de to første årene etter tilsagnsåret. Imidlertid har de hatt en sterkere vekst i omsetning enn kontrollgruppen, noe som indikerer at det har skjedd en positiv utvikling i bedriftene som følge av de støttede prosjektene. Økt omsetning indikerer at konkurranseevnen er bedret, og kan gi seg utslag i bedre lønnsomhet på lengre sikt.

De bedriftene som har mottatt avslag på søknad om støtte har i stor grad likevel gjennomført prosjektene. Dette indikerer at støtten ville hatt lav addisjonalitet og at et avslag til prosjektet altså var legitimt. Avslagsbedriftene gir en langt dårligere vurdering av SND, noe som er et viktig korrektiv til mottakerbedriftenes relativt positive vurdering.

7. SYSSELSETTINGSEFFEKTER OG ADDISJONALITET

7.1 VIRKEMIDLENES ADDISJONALITET

7.1.1 Begrepet addisjonalitet

Hensikten med offentlige virkemidler i nærings- og distriktpolitikken er å påvirke ressursbruken slik at resultatene i forhold til gitte målsettinger blir bedre enn hva en ville fått uten en slik virkemiddelbruk. Skal en lykkes med dette, er det ikke tilstrekkelig om midlene brukes til aktiviteter som isolert sett er positive sett i forhold til målsettingene. Det er også avgjørende hvorvidt denne aktiviteten er avhengig av virkemidlene for å bli iverksatt. Dersom aktiviteten ville funnet sted uansett virkemiddelbruk, har virkemidlene ingen nettoeffekt selv om aktiviteten i seg selv er nyttig.

Virkemidlenes addisjonalitet er et mål på i hvilken grad den støttede aktiviteten er addisjonal, dvs. kommer ut over det aktivitetsnivået en ville hatt om virkemidlene ikke eksisterte.

SNDs bedriftsrettede virkemidler gir finansieringsmidler til prosjekter i bedriftene i form av nyetableringer, investeringer, ulike typer bedriftsutvikling etc. Midlene gis normalt etter søknad, hvor tilsagn gis i forhold til hvor godt prosjektet ser ut til å treffe de retningslinjer som er satt for anvendelse av de offentlige midlene. Gitt rimelig kvalitet i saksbehandlingen, burde det være samsvar mellom prosjektenes forventede resultater og de mål som er knyttet til virkemiddelbruken. Det burde dermed også være et rimelig samsvar mellom den effekten en kan observere ex post av de realiserte prosjekter og de mål som er satt for virkemiddelbruken.

I hvilken grad prosjektene er nyttige og i samsvar med de mål som er satt for virkemiddelbruken evalueres gjennom en analyse av prosjektenes innretning og deres faktisk oppnådde resultater. I hvilken grad virkemiddelprogrammet gir samfunnsmessig gunstige resultater er avhengig både av prosjektenes nytteverdi og deres addisjonalitet. I den grad prosjektene ville blitt realisert uavhengig av programmets eksistens, har programmet svak samfunnsmessig måloppnåelse selv om prosjektene i seg selv er gunstige.

Kapittel 3 beskriver de ulike målsettinger som er koplet opp mot bruken av de distriktpolitiske bedriftsrettede virkemidlene, og gir en drøfting av målkonfliktene. Avveiningen av slike målkonflikter gjøres dels i retningslinjer for virkemiddelbruken og dels i den daglige håndteringen i behandlingen av søknader.

I den grad en legger stor vekt på å unngå tap av lånemidler, og en er opptatt av at prosjektet skal gi god lønnsomhet, vil en få en vurderingsprofil som ligger nær opp til den profil en også har i de alternative finansieringsmiljøer, dvs. i det private kreditt- og kapitalmarked. Da kan resultatet lett bli at en oppnår god lønnsomhet, god sysselsettingseffekt og lave tap, men samtidig vil prosjektene lett kunne realiseres også uten SNDs mellomkomst. Med lav addisjonalitet blir dermed effekten av den offentlige virkemiddelbruk liten. Dersom en derimot legger seg på en vurderingsprofil som avviker fra den en finner i det private marked, vil addisjonaliteten kunne bli høyere. Hvis dette avviket innebærer f.eks. aksept av høyere tapsrisiko eller økt langsiktighet i avkastningsforventningene, vil en få økt addisjonalitet men på bekostning av muligens svakere effekt-tall for overlevelse og kortsiktig profitabilitet.

Med en grov forenkling kan en si at det ofte er en avveining mellom forventet prosjekteffekt og addisjonalitet. Jo bedre prosjekter, jo lavere addisjonalitet. En virkemiddelbruk som gir god prosjekteffektivitet men lav (null) addisjonalitet er bortkastede offentlige midler. Det samme er en virkemiddelbruk som gir høy addisjonalitet men lav (null) prosjekteffekt. I det første tilfellet gjør en det samme som markedet og får dermed ikke påvirket samlet ressursbruk, i det andre tilfellet avviker en fra markedet uten å oppnå noen effekt av dette.

Den optimale virkemiddelbruk oppnås når virkemidlene anvendes annerledes enn privat markedsanvendelse (dvs. med positiv addisjonalitet) men at en samtidig oppnår samfunnsmessig gunstige resultater. Dette vil kunne skje dersom det finnes markedsimperfeksjoner som gjør at markedet svikter sin oppgave. Eksempler kan være om markedet har ugunstig høye avkastningskrav eller ugunstig høy risiko-aversjon. Dersom slik markedssvikt er sterkere i perifere områder (f.eks. kulturellt bestemt aversjon mot å ta risiko utenfor regioner hvor hovedkontorets personale har hjemhørighet), tilsier det at det er behov for et virkemiddelapparat for å motvirke slik imperfeksjon.

Det vil også kunne skje en slik optimal virkemiddelbruk dersom de samfunnsmessige prioriteringer avviker fra de som gjør seg gjeldende i et marked. Om det anses politisk ønskelig at landet utvikles mer jevnt geografisk enn det en markeds-løsning vil innebære, vil dette kunne oppnås ved at en finansierer prosjekter som har god måloppnåelse samfunnsmessig sett selv om markedet ikke vil kanalisere tilstrekkelige midler til denne type prosjekter. Da vil en kunne kombinere god måloppnåelse med positiv addisjonalitet.

7.1.2 Måling av addisjonalitet

I kundeundersøkelsene (se avsnitt 2.2 ovenfor) blir bedriftene spurt om hvordan de ville agert om de ikke hadde mottatt SND-tilsagn for prosjektet. Svaralternativene er følgende:

- gjennomført prosjektet uten endringer: samme skala og tidsskjema
- gjennomført prosjektet i samme skala men på et senere tidspunkt
- gjennomført prosjektet men i en mer begrenset skala
- lagt på is
- henlagt prosjektet
- vet ikke.

Det første svaralternativet innebærer lav addisjonalitet, prosjektet var ikke avhengig av SNDs tilsagn. Staten kunne spart seg innsatsen. De to neste alternativene klassifiseres som middels addisjonalitet, mens de neste to igjen (lagt på is eller henlagt) innebærer høy addisjonalitet.

Addisjonalitetssvarene hentes inn i de såkalte førundersøkelsene, dvs. undersøkelser foretatt året etter at tilsagn blir gitt. På det tidspunktet er prosjektene enten nettopp igangsatt eller under oppstart. Utfallet av søknadsbehandlingen ligger så nær i tid at mange bedrifter vil ha gjort seg en vurdering av hvordan de ville reagert om utfallet var blitt annerledes. Selve det faktiske utfall av prosjektet, om det ga de ventede resultater eller ikke, vil på dette tidspunkt fortsatt være uvisst, og vil derfor i liten grad påvirke svarene.

Surveyundersøkelsene er foretatt for tilsagnsårgangene 1994, 1995, 1996 og 1998. Materialet gir dermed muligheter til å vurdere utviklingen over tid. Pga. utvalgets begrensede størrelse vil det være endel dimensjoner som med større grad av sikkerhet lar seg lese ut av det samlede materialet, dvs. summen fra alle de fem undersøkelsene, og hvor det blir mer usikkert å se på tidsforløpet.

Det er prosjektenes addisjonalitet det spørres om i undersøkelsene. Et prosjekt kan ha fått flere typer tilsagn. Det vil f.eks. ofte være kombinasjoner av tilskudd og lån knyttet til et enkelt prosjekt. Det er naturlig å tenke seg at addisjonaliteten er høyere for tilskudd enn for lån, siden det for tilskuddenes del er en langt større kostnad forbundet med å benytte alternative finansieringsformer. Det vil derfor være interessant å skille mellom addisjonaliteten for ulike tilsagnsformer. For prosjekteier er det imidlertid den samlede pakken som blir realisert, og spørsmålet er utformet slik at prosjekteier skal svare på hvorvidt prosjektet ville blitt iverksatt om hele pakken hadde uteblitt. Det er derfor bare den samlede SND-finansiering en får vite addisjonaliteten til, ikke de enkelte elementene.

Tilsvarende vil en ikke få skilt effekten av landsdekkende⁴⁶ og distriktsrettede virkemidler i situasjoner hvor begge formene inngår i en samlet finansieringspakke.

Nå vil det for prosjekteier være uinteressant hvorvidt et tilskudd eller et risikolån kalles landsdekkende eller distriktsrettet. Gitt at prosjektet faller innenfor virkeområdet, dvs. er tilgjengelig for distriktsrettede tilskudd og lån, er det kunden uvedkommende hvilken pott saksbehandler henter lånet og tilskuddet fra. Av denne grunn kunne det vært evalueringsmessig mest interessant å se på addisjonaliteten for prosjekter som faller innenfor det distriktpolitiske virkeområdet, og her ikke skille mellom landsdekkende og distriktsrettede ordninger.

Nå gis det i liten grad landsdekkende lån og tilskudd innenfor virkeområdet. I en viss utstrekning forekommer det likevel, også i survey-utvalget. Det kan ha sammenheng med prosjekttilgangen i fylkene, dvs. i hvilken grad distrikstiltakenes ramme lett brukes opp. I så fall kan det være en sammenheng mellom bruken av landsdekkende virkemidler innen virkeområdet og prosjektenes addisjonalitet. Jo lenger ned i bunken en må gå for å få anvendt rammene, jo større sjanse er det for å få med prosjekter som ellers ville hatt vanskelig med å få alternativ finansiering.

Av slike grunner, og også fordi evalueringen har som oppdrag å rapportere om de distriktsrettede virkemidlenes effekter (herunder addisjonaliteten), har vi valgt å skille mellom virkemiddeltype (landsdekkende/distriktsrettede) og ikke bare i/utenfor virkeområdet. Alle prosjekter som har mottatt mer enn marginal distriktsstøtte klassifiseres som distriktsstøttede prosjekter, i den forstand at distriktsstøtte er kanalisert til disse prosjektene og har hatt en betydning for prosjektenes realisering. Utgjør de distriktsrettede virkemidlene under 50.000 kr, regnes ikke totalprosjektet som distriktsstøttet prosjekt. Som nevnt i kapittel 2 har kundeundersøkelsene generelt en nedre grense på 100.000 kr. for at et prosjekt blir med i utvalgssampelet. Skal et prosjekt bli medregnet som et distriktsstøttet prosjekt må dermed samlet tilsagn være minst 100.000 kr og de distriktsrettede virkemidlene må utgjøre minst 50.000 kr.

Det er hovedsakelig 1998-tilsagnene som blir berørt av denne avgrensningen. For tilsagnsårene 1994, 1995 og 1996 ble de fleste distriktsrettede tilsagn gitt av fylkeskommunene, mens de landsdekkende ble gitt av SND-kontorene. Det var derfor midre naturlig å kople landsdekkende ordninger med distriktsrettede i den enkelte søknadsbehandling. Etter at de distriktsrettede virkemidlene ble overført til fylkes-

⁴⁶ Med landsdekkende menes de SND-ordningene som ikke inngår i den distriktsrettede bedriftsstøtten.

vise SND-kontor i perioden 1997-99 endret dette seg, noe som også var et erklært formål med en slik omorganisering.

7.1.3 Resultater

Av de intervjuede bedriftene finnes addisjonalitetssvar for 1749 bedrifter. Av disse var det 127 som bare mottok grunnfinansieringslån. Av de øvrige 1622 bedriftene mottok 1162 en finansieringspakke som inneholder minst 50.000 kr. i distrikts-rettete lån eller tilskudd.

Addisjonaliteten fordelt etter tilsagnstype er vist i tabell 7.1. Det er her skilt mellom investeringstilskudd og bedriftsutviklingstilskudd og om låneandelen er større eller mindre enn tilsagnsandelen i en finansieringspakke. Tabellens kategorier er ekskluderende, slik at f.eks. "investeringstilskudd" alene ikke har med de som også mottok bedriftsutviklingstilskudd eller som også mottok lånetilsagn.

Som nevnt er prosjekter som mottar både landsdekkende og distriktsrettede risikolån eller tilskudd klassifisert som mottaker av distriktsrettet støtte dersom denne utgjør minst 50.000 kr. Dette gjør at antall prosjekter som blir klassifisert som mottaker av landsdekkende støtte blir noe lavere enn om en hadde behandlet disse symmetrisk med de distriktsrettede. Det er imidlertid et lite antall prosjekter som mottar både distrikts- og landsdekkende støtte.

Tabell 7.1 Addisjonalitet etter tilsagnstype, prosent. Tilsagnsårene 1994, 1995, 1996 og 1998

	Landsdekkende			Distriktsrettet		
	Lav	Middels	Høy	Lav	Middels	Høy
Kun grunnfinansiering	60,6	25,2	14,2			
Risikolån	28,3	47,8	23,9	35,9	41,0	23,1
Investeringstilskudd	x	x	x	27,5	49,0	23,6
Bedriftsutviklingstilskudd	9,7	56,0	34,3	11,7	51,8	36,5
Begge typer tilskudd	x	x	x	18,8	54,2	27,1
tilskudd < lån	26,1	53,6	20,3	21,4	47,8	30,8
tilskudd > lån	(4,4)	73,9	(21,7)	11,8	56,7	31,5
Sum ex. Grunnfinansiering	15,7	54,6	29,8	20,0	50,8	29,3

x: antall i kategorien er under 20. Parentes: antall med gitt addisjonalitet er under 6

Ikke uventet har grunnfinansieringslånene lavere addisjonalitet enn andre tilsagnsformer, ref. tabell 7.1. Disse er lavrisikolån, og vil derfor naturlig ha lettere for å finne alternativ finansiering enn mer risiko-orienterte lån samt tilskudd.

Når prosjektene som bare mottar landsdekkende tilsagn samlet har noe bedre addisjonalitet enn de som mottar distriktsrettede tilsagn, skyldes det i stor grad ulik sammensetning. 58% av prosjektene i surveyen som bare mottar landsdekkende tilsagn får bare bedriftsutviklingstilskudd, mens for distriktstilsagnsmottakerne gjelder dette 26%. Dette er en prosjektkategori som både for landsdekkende og distriktsrettede tilsagn har høyere addisjonalitet enn andre tilsagnsformer.

For de fleste tilsagnskategoriene er forskjellene mellom distriktsrettede og landsdekkende tilsagn små, eller det er for få prosjekter med landsdekkende tilsagn til at en kan trekke konklusjoner. For prosjekter som mottar både tilskudd og lån men mest tilskudd, er det en tendens til at de distriktsrettede tilsagnene har noe høyere addisjonalitet enn de landsdekkende. Her kan det imidlertid være noe ulike kombinasjoner, slik at heller ikke for denne kategorien blir det mulig å skille på en entydig måte. For rene bedriftsutviklingstilskudd ser det ut til at de distriktsrettede tilskudd både treffer flere med høy og flere med lav addisjonalitet enn de landsdekkende tilskuddene.

Ikke uventet har tilskudd høyere addisjonalitet enn lån, og addisjonaliteten blir bedre med høy enn med lav tilskuddsandel. Det er lettere å realisere et prosjekt jo mer penger en får og jo mindre en må ta av egne midler selv eller låne. Det er interessant at bedriftsutviklingstilskudd gir bedre addisjonalitet enn investerings-tilskudd. Det kan tyde på at lånemulighetene i det private bankvesen er høyere når prosjektet har en fysisk pantbar dimensjon enn ved mer immaterielle investeringer.

Survey-materialet gir ikke noe klart bilde av hvordan addisjonaliteten utvikler seg over tid for de enkelte tilsagnsformene, ref. tabell 7.2. Det kan dels skyldes at utvalgs-stokastikken blir større når en deler opp materialet sterkere. Samlet sett er det en tendens til at andelen med lav addisjonalitet er synkende over tid.

Tabell 7.2 Addisjonalitet etter årgang, prosent

	Årgang	Lav	Middels	Høy
Distriktstilsagn samlet	1994	23,1	47,5	29,4
	1995	21,0	47,7	31,3
	1996	19,6	54,2	26,2
	1998	15,4	54,3	30,3

Av de distriktsrettede tilsagnene finnes det også i survey-utvalget endel (ca. 5%) som blir gitt til bedrifter utenfor virkemiddelssonen. Dette kan skyldes enten feil i adresseopplysningene eller at prosjektløkalisering avviker fra bedriftens adresse. Et forhold som taler for førstnevnte hypotese, er at antallet case utenfor virkeområdet

synker klart over tid, med 16% for 1994-årgangen, 5% for 1995-årgangen, 1% for 1996-årgangen og 0% for 1998-årgangen. Slike forhold gjør at en må ta et visst forbehold også for de øvrige enheter om lokaliseringsopplysningene til prosjektene. For de fleste prosjekter er det imidlertid samsvar mellom prosjektets og bedriftens soneplassering i hele undersøkelsesperioden.

**Tabell 7.3 Addisjonalitet etter sone, distriktsrettede tilsagn, prosent.
Tilsagnsår 1994, 1995, 1996 og 1998**

	Lav	Middels	Høy
Utenfor sonen	30,7	41,9	27,4
Sone C	23,4	52,0	24,6
Sone B	17,9	52,2	29,9
Sone A	12,3	46,4	41,3
Sum	20,0	50,9	29,2

Det er et klart mønster at addisjonaliteten øker med økende distriktpolitisk prioritet i virkemiddelsonenes klassifikasjon, ref. tabell 7.3. Jo høyere soneprioritet, jo færre kunder har lav addisjonalitet og jo flere kunder har høy addisjonalitet. Dette bildet samsvarer med antakelsen om at det private finans- og kredittmarked ikke er et like godt alternativ for områder med mindre sentral beliggenhet som for mer sentrale områder.

Tabell 7.4 Addisjonalitet etter sone og tilsagnsår, distriktsrettede tilsagn, prosent.

	Årgang	Lav	Middels	Høy
Sone C	1994	29,8	44,7	25,5
	1995	24,1	50,0	25,9
	1996	24,4	53,4	22,1
	1998	14,9	59,6	25,5
Sone B	1994	15,6	50,0	34,4
	1995	21,4	48,3	30,3
	1996	16,7	58,3	25,0
	1998	15,9	52,3	31,8
Sone A	1994	(8,3)	54,2	37,5
	1995	(11,6)	44,2	44,2
	1996	(12,5)	45,0	42,5
	1998	(16,1)	45,2	38,7

Parentes: antall med gitt addisjonalitet er under 6

For den nordligste sonen, sone A, tyder tabell 7.4 på at addisjonaliteten gradvis er blitt svekket fra 1995 av ved at færre av tilsagnene gis til prosjekter med høy addisjonalitet. Tilsvarende viser tabellen at flere av tilsagnene gis til prosjekter med lav addisjonalitet. At sonene her beveger seg ulikt kan skyldes at en i de nordligste områdene har hatt problemer med tapsutviklingen som har ført til en styrket prosjektøkonomisk vurdering i tilsagnsgivingen.

En oppdeling av addisjonalitet etter næringsgruppene industri og andre næringer ga ingen signifikante ulikheter mht. addisjonalitet. Det tyder på at det er andre sider ved prosjektvurderingen enn næringstilknytningen som spiller en rolle ved tilsagnsgivingen.

Tabell 7.5 Addisjonalitet etter sysselsetting, prosent. Tilsagnsårene 1994, 1995, 1996 og 1998

	Landsdekkende			Distriktsrettet		
	Lav	Middels	Høy	Lav	Middels	Høy
0 ansatte	19,2	59,6	21,3	15,1	44,0	41,0
1-10 ansatte	13,7	54,4	31,9	18,3	50,8	30,9
11-20 ansatte	16,7	58,3	25,0	20,8	57,1	22,0
21-50 ansatte	17,7	50,0	32,4	23,9	53,4	22,7
51-100 ansatte	(9,1)	68,2	(22,7)	28,6	52,9	18,6
Over 100 ansatte	21,9	46,9	31,3	28,6	38,1	33,3
Sum (ex. Grunnfinansiering)	15,6	54,9	29,5	20,0	50,8	29,2

Parentes: antall med gitt addisjonalitet er under 6

Addisjonaliteten varierer med bedriftsstørrelse, ref. tabell 7.5. Bedrifter med null ansatte er nyetableringer, og kommer i en annen kategori enn etablerte bedrifter. For distriktstilsagnenes del er addisjonaliteten markert høyere for nyetableringer enn for etablerte bedrifter. Dette er forståelig gitt at en kredittinstitusjon ofte vil finne sikkerheten lav for prosjekter som ikke gjennomføres av etablerte bedriftsenheter. For de landsdekkende ordningene er imidlertid bildet motsatt. Her må forklaringen ligge i at rammene er mindre for disse ordningene sammenliknet med søkerpotensialet, slik at en ikke blir tilskyndet like stekt til samme risikoeksponering ved nyetableringer som ved de distriktsrettede ordningene.

Som nevnt forklares den høyere addisjonaliteten til de landsdekkende ordningene for etablerte bedrifter ved at bedriftsutviklingstilskudd utgjør en langt høyere tilsagnsandel her enn for de distriktsrettede tilsagnene hvor en større del går til lån og investeringstilskudd. For begge kategoriene reduseres andelen med lav addisjonalitet når bedriftsstørrelsen reduseres når en ser bort fra grupper med lavt antall

respondenter. For distriktstilsagnenes del er det tilsvarende økt andel med høy addisjonalitet når bedriftsstørrelsen reduseres. Et unntak her er den største bedriftsgruppen med over 100 ansatte som har stor andel med høy addisjonalitet.

7.2 SYSSELSETTINGSEFFEKTER I STØTTEBEDRIFTENE

Når Møreforskning beregner SNDs betydning for sysselsettingsvekst, legges bedriftenes vurderinger om prosjektets betydning for endring i sysselsetting til grunn sammen med vurderinger om SNDs betydning for realisering av prosjektet (addisjonalitet). Dersom addisjonaliteten av prosjektet defineres som lav, anses nettoeffekten av SND-støtten lik null. Det er følgelig kun for prosjekter med middels til høy addisjonalitet at det er aktuelt å snakke om sysselsettingseffekter av finansieringsbistanden. Bedriftenes effektvurderinger innhentes gjennom etterundersøkelsene, hvor bedriftene blir kontaktet tre til fire år etter at tilsagn ble gitt.

Bedriftene angir prosjektets betydning for sysselsettingsendringer på en skala fra 1 til 7, hvor 1 angir ingen betydning og 7 står for helt avgjørende betydning. I tillegg til denne inndelingen kan respondentene benytte svaralternativene *vet ikke*, og *ikke relevant*. Blant bedrifter som rapporterer sysselsettingsvekst, anses SND å ha bidratt til denne dersom svaralternativene er fra 4 til 7 på spørsmålet om hvor viktig prosjektet var for bedriftens overlevelse. I tillegg til å bidra til nye arbeidsplasser, vil SND-støtten ofte kunne bidra til å *bevare* eksisterende sysselsetting. Dersom prosjektets betydning for bedriftens overlevelse besvares med svaralternativ 6 eller 7, betraktes bevart sysselsetting lik sysselsettingen på det tidspunkt da tilsagn ble gitt. De sysselsettingseffektene som avdekkes i utvalgsundersøkelsen blir så skalert opp for hele populasjonen av støttemottakende bedrifter for å finne anslag på totale sysselsettingseffekter. Disse beregningene tar hensyn til ulike effekter for industriprosjekter og øvrige næringer samt at det er ulike effekter innenfor og utenfor virkemiddelsonene.

Treffsikkerheten i anslagene avhenger både av utvalgsusikkerhet og av presisjonsproblemer knyttet til subjektivt graderte svaralternativer. Det er følgelig vanskelig å vurdere om den beregningsmåte Møreforskning benytter er entydig best egnet, eller om andre modeller for å beregne effekter, eller annerledes vekting innen samme modell, vil gi mer realistiske anslag.

I tabell 7.6 har vi vist hvor mange arbeidsplasser som enten er skapt, eller har blitt sikret som følge av SNDs distriktsrettede finansieringsbistand til prosjektet. Data ble som nevnt innsamlet fra tre til fire år etter at tilsagn er gitt. Dersom prosjektet ble igangsatt kort tid etter at tilsagn ble gitt bør en på det tidspunktet kunne

forvente å finne effekter av støtten. På den annen side er det mulig at de totale sysselsettingseffektene av prosjektet fortsatt ikke er fullt ut realisert.

Tabell 7.6 viser både ”høye” og ”lave” anslag for sysselsettingseffekter. De ”lave” anslagene er basert på at SND kun bidrar til å bevare sysselsettingen for prosjekter med høy grad av addisjonalitet, mens det ”høye” anslaget tillater middels grad av addisjonalitet. Vi er av den oppfatning at SND har bidratt til å bevare sysselsetting også når addisjonaliteten av støtten er middels, og dette tilsier at de ”høye” sysselsettingsanslagene kan antas å gi et mer realistisk anslag enn de ”lave”. Bortsett fra i tabell 7.6 nedenfor er det derfor bare ”høy”-alternativet som blir kommentert ytterligere.

I 1994 var det kun industribedrifter som inngikk i utvalget, mens det fra og med 1995 har inngått bedrifter fra andre næringer i tillegg. Oppskaleringen av sysselsettingseffektene fra utvalgsnivå til populasjonsnivå er foretatt for industrinæringer og for samlegruppen øvrige næringer separat. Tallene for 1994 gir følgelig kun anslag for summen av de industribedrifter som mottar distriktsrettet støtte.

Anslagene for kostnader per arbeidsplass i tabell 7.6 er ikke beregnet av Møre-forskning. Anslagene er beregnet på grunnlag av samlet støtteelement i de årlige distriktsrettede bevilgningene. Her har vi satt SNDs kostnader lik summen av distriktsrettede tilskudd tillegg tapsavsetningen for risikolån og garantier⁴⁷. Tapsavsetningene har vært på 25 prosent av ressursrammene. Det totale støtteelementet er så dividert med sysselsettingsanslagene. Metoden må betraktes som en forenkling siden vi verken har tatt hensyn til administrasjonskostnader knyttet til tilsagnsgivingen, eller korrigert i forhold til faktiske tap i våre beregninger. I 1994 har vi kun benyttet støtteelementet i tilsagn rettet mot industribedrifter i beregningene.

Tabell 7.6 Skapte og sikrede arbeidsplasser, støttekostnad pr. plass

År	Arbeidsplasser				1000 kr per arb.plass			
	Industri		Totalt		Industri		Totalt	
	Lav	Høy	Lav	Høy	Lav	Høy	Lav	Høy
1994	4283	5564			181	140		
1995	5538	6900	6285	8119	118	95	177	140
1996	3544	4669	4522	5730	163	124	225	177

⁴⁷ Dette er samme indikator for samlet støtte-element som anvendes i evalueringen av SNDs samlede virksomhet, se Hauknes et.al. 2000.

Siden 1994 kun omfatter industribedrifter bør vi kun se på industribedriftene når vi sammenlikner over de tre årene. I 1995 er antall industribedrifter noe lavere enn antall bedrifter innen andre næringer, mens utvalget i 1996 er rimelig jevnt fordelt på de to kategoriene. Dette påvirker ikke forventet samlet sysselsettingseffekt, anslagene tilpasses populasjonsstørrelsene innen hver av de to gruppene separat. Tabellen viser at antall arbeidsplasser som SND bidro til å skape eller trygge, steg fra 1994 til 1995 og falt fra 1995 til 1996. Det siste gjaldt for industribedriftene så vel som for øvrige næringer. Nedgangen fra 1995 til 1996 kan trolig forklares ut fra den nedgangen i distriktsstøtten som er omtalt i kapittel 5. Vi ser imidlertid at kostnadene knyttet til hver arbeidsplass stiger, slik at hele nedgangen ikke kan forklares ut fra reduksjonen i støttebeløpet.

Støtten som går til industribedrifter gir lavere kostnader pr. ny eller bevart arbeidsplass enn støtten som går til andre næringer. Det skyldes at her gis mye av midlene som risikolån. Støtte-elementet pr. tilsagnskrone blir dermed lavere for industrien enn for de øvrige næringene samlet.

Vi ser at mer enn 80 prosent av de arbeidsplassene som trygges eller skapes, er å finne innen industri. Dette resultatet får vi til tross for at industrien bare mottar halvparten av tilsagnsbeløpene. Resultatet er noe overraskende siden industrien har blitt mer kapitalintensive med utstrakt bruk av elektronisk styring/overvåkning og færre manuelle arbeidsoppgaver. Andre næringer, som for eksempel personlig og forretningsmessig tjenesteyting, er mer arbeidsintensive. Når industrien likevel står for en så dominerende andel av sysselsettingsanslagene, kan det skyldes at det er her en finner de større investeringsprosjektene som er innrettet mot ekspansjon eller opprettholdelse av virksomheten. De øvrige næringene er tyngre representert for bedriftstilskudd og mykere investeringer som mer tar sikte på å bedre anvendelsen og resultatet for den eksisterende arbeidsstyrken, og i den grad utvidelser eller bevaring er aktuelt er det gjerne for et mindre antall arbeidsplasser.

I tabell 7.7 har vi fordelt antall skapte og bevarte arbeidsplasser i "høy"-alternativet etter fylke. Det var ikke adgang til å gi bedriftsrettet distriktsstøtte i Østfold for de aktuelle årgangene.

De sterkeste utslag på sysselsettingen finner vi i 1994 i de tre nordligste fylkene, samt i Møre og Romsdal. Med unntak av Nordland, som er betydelig større enn de øvrige fylkene målt i samlet distriktsstøtte, er ikke disse fylkene sammenfallende med de som mottar mest distriktsstøtte målt i kroner. Sammenlikner vi med tabell 5.7 finner vi f.eks at Sogn og Fjordane mottar mer støtte enn Møre og Romsdal, men sysselsettingseffekten er likevel mer enn to ganger så høy i Møre og Romsdal.

De to siste kolonnene i tabell 7.7 viser endringen i hvert fylke fra 1995 til 1996. Samlet finner vi en nedgang på 32 prosent i antall sikrede og nyskapte industriarbeidsplasser og en nedgang på 13 prosent for øvrige næringer. Samlet utgjør dette en nedgang på 29 prosent, mot en 11 prosents nedgang i samlet støttebeløp⁴⁸ samme år. Det innebærer at nedgangen i antall arbeidsplasser har vært nærmere tre ganger så stor som nedgangen i støttebeløpet. Den sterkeste nedgangen i effekter på industrisysselsettingen finner vi i Hedmark og Aust-Agder hvor også nedgangen i støttebeløp har vært sterk. Tre fylker har hatt positiv utvikling for sysselsettingseffektene av støtten, og i Vest-Agder har veksten vært betydelig.

Tabell 7.7 Sysselsettingseffekter fordelt etter fylke og næring

Fylke	1994	1995		1996		% -endr. 1995-96	
	Industri	Industri	Øvrige	Industri	Øvrige	Industri	Øvrige
Hedmark	257	347	46	174	44	-50	-4
Oppland	243	327	109	257	69	-21	-37
Buskerud	164	139	25	90	25	-35	0
Telemark	271	426	51	306	46	-28	-10
Aust-Agder	186	198	19	63	10	-68	-47
Vest-Agder	79	50	11	63	10	26	-9
Rogaland	100	89	17	90	17	1	0
Hordaland	229	268	63	209	46	-22	-27
Sogn og Fjordane	371	456	90	480	93	5	3
Møre og Romsdal	850	783	40	480	66	-39	65
Sør-Trøndelag	371	496	63	271	49	-45	-22
Nord-Trøndelag	271	416	69	327	39	-21	-43
Nordland	1107	1537	324	953	286	-38	-12
Troms	529	773	164	515	156	-33	-5
Finnmark	507	595	128	390	105	-34	-18
Totalt	5564	6900	1219	4669	1061	-32	-13

Ser vi på sysselsettingseffektene innen øvrige næringer finner vi større forskjeller mellom fylkene. Igjen er det Aust-Agder som har opplevd den sterkeste nedgangen i antall skapte og sikrede arbeidsplasser, men også i Nord-Trøndelag og Oppland har antall arbeidsplasser blitt kraftig redusert. Møre og Romsdal, hvor SND-støtten gjennomgående har hatt stor betydning for sysselsettingen, har hatt svært positiv

⁴⁸ Reduksjonen i støttebeløp fra 1995 til 1996 kan regnes ut på grunnlag av tabell 5.5, der vi i summeraden viser at samlet tilsagnsbeløp i 1995 var på 1536 mill. kroner, mens det i 1996 var på 1374 mill. kroner.

utvikling for øvrige næringer, men vesentlig negativ utvikling innen industrisysse-
settingen fra 1995 til 1996.

I tabell 7.8 har vi hentet opplysninger om samlet tilsagnsbeløp og antall bedrifter i
hver fylke fra registergjennomgangen i kapittel 5. Vi har benyttet disse opplys-
ningene for å sammenlikne utviklingen i antall sikrede og skapte arbeidsplasser og
samlet tilsagnsbeløp i hvert av fylkene.

Vi ser at både gjennomsnittlig støtte per bedrift og antall skapte og bevarte arbeids-
plasser per bedrift går ned. Antall arbeidsplasser per støttemottakende bedrift
reduseres i samtlige fylker, i enkelte fylker så mye som 100 prosent. I 1995 lå
gjennomsnittlig sysselsettingseffekt mellom fem og seks arbeidsplasser per bedrift
i de fleste fylker, mens det i 1996 kun var syv fylker med sysselsettingseffekt
høyere enn tre arbeidsplasser per bedrift. De fleste av disse fylkene hadde samtidig
opplevd positiv utvikling i gjennomsnittlig støtte per bedrift.

**Tabell 7.8 Gjennomsnittlig tilsagnsbeløp og antall skapte og sikrede
arbeidsplasser per bedrift fordelt etter fylke.**

Fylke	1995		1996	
	Tilsagnsbeløp pr. bedrift 1000 98-kr.	Sysse- lsettings- effekter pr. bedrift	Tilsagnsbeløp pr. bedrift 1000 98-kr.	Sysse- lsettings- effekter pr. bedrift
Hedmark	2117	6,0	2032	2,9
Oppland	569	3,8	630	2,5
Buskerud	1016	4,0	436	2,2
Telemark	628	6,3	668	3,3
Aust-Agder	673	5,3	733	3,7
Vest-Agder	549	2,5	251	2,3
Rogaland	469	3,2	555	3,2
Hordaland	2352	4,4	477	2,6
Sogn og Fjordane	1295	5,4	987	4,0
Møre og Romsdal	842	6,1	1360	3,7
Sør-Trøndelag	870	6,1	885	3,1
Nord-Trøndelag	829	5,5	900	4,0
Nordland	945	5,2	831	2,6
Troms	915	5,4	674	2,8
Finnmark	768	5,5	907	2,6
Totalt	983	5,2	869	3,0

Den utviklingen vi finner fra 1995 til 1996 tyder på at SND-støttens effektivitet er redusert dette året. Dette samsvarer med resultatet fra tabell 7.6 om at kostnadene per arbeidsplass økte fra 1995 til 1996. Siden det bare er for 1995 og 1996 det foreligger etterundersøkelser som gir grunnlag for å anslå sysselsettingseffekter, er det dessverre ikke mulig nå å generere lengre tidsserier. Utviklingen fra ett kalenderår til det neste er et for kort intervall til at en kan trekke sikre konklusjoner om utviklingen over tid. Tilfeldigheter og variasjoner i bedriftenes kredittverdighet og konjunkturer på salgsmarkedene kan ha en betydning som varierer fra bransje til bransje. For industriens del kan tallene tyde på at sysselsettingseffektene for 1995 var unormalt høye, og at reduksjonen fra 1995 til 1996 kan være noe overvurdert i en lengre sammenheng.

8. RINGVIRKNINGER

8.1 DIREKTE OG INDIREKTE VIRKNINGER

Den distriktsrettede bedriftsstøtten har som formål ikke bare å gi positiv virkning for de direkte berørte bedriftene, men også å bidra til en generell stimulans for de regionene som virkemiddelområdet dekker. Ved å rette støtten inn mot investeringer (fysiske og immaterielle) vil det være de større og mer kapitaliserte sektorene som i sterkest grad blir berørt. Den effekt øvrige næringer i regionen kan få av dette, er generert gjennom ringvirkninger. Det er gjennom ringvirkningene at en kan få en samlet effekt for den regionale økonomi ut over de direkte effekter som genereres i de støttemottakende enhetene.

Når virkemidlene fører til økt aktivitet (eller forhindrer en nedtrapping) i de støttemottakende bedriftene, vil dette gi seg utslag i (netto) større innkjøp av varer og tjenester. Deler av leveransene vil bli levert av andre bedrifter i regionen, som dermed også får en stimulans som effekt av støtten. Videre vil økt sysselsetting i den støttemottakende bedrift føre til økt utbetaling av lønn til de ansatte. Disse vil bruke midlene til økt etterspørsel av forbruksvarer, og dette vil i stor grad stimulere lokalt næringsliv. Vi har beregnet slike indirekte virkninger ved hjelp av en modell hvor vi tar med både førsteårs og annetårs indirekte effekter av en eksogent gitt sysselsettingsimpuls.

Det vil normalt være en annen næringsprofil blant de bedrifter som påvirkes av ringvirkningseffektene enn blant de primære støttemottakerne. Den direkte SND-støtten er innrettet mot bedrifter med et visst investerings- eller moderniseringsbehov, og med en intendert prioritering av enheter som orienterer seg mot markeder ut over sin egen lokale region. Ringvirkningene vil derimot i stor grad havne nettopp hos bedrifter innrettet mot det lokale marked, og uavhengig av om disse har store eller små investerings- og moderniseringsprosjekter bak seg.

Ringvirkningsbegrepet er i utgangspunktet generelt, det viser til at flere enn de snevert støttede aktiviteter kan bli påvirket av en aktivitet. En snakker av og til om bedriftsinterne ringvirkninger mellom avdelinger, eller om at kunnskapsutvikling kan være en ringvirkning av en fysisk investering o.l. Slike prosesser er omtalt i kapittel 6. Eksterne effekter kan også være av ulik type. I kapittel 4 omtales bl.a. hvordan en gjenoppstart av en viktig bedrift i et lokalsamfunn fører til generelt bedre framtidsoptimisme blant befolkningen, som gir seg utslag i virkekraft også ut over bedriften selv.

I dette kapitlet er det bare rent markedsmessige ringvirkninger som behandles. Ringvirkningseffekter beregnes for indikatoren sysselsetting. Alternativt kunne en benyttet andre økonomiske indikatorer som produksjon eller verdiskapning. Slik beregningsmodellen er utformet, ville effektene relativt parallelle uansett hvilken av disse indikatorene som ble valgt.

Den bedriftsrettede distriktsstøtten er et viktig distriktpolitisk virkemiddel. Det er flere målsettinger knyttet til distriktpolitikken, og et viktig mål gjelder utviklingen av bosettingsmønsteret. Det er ingen entydig sammenheng mellom sysselsetting og bosetting. Like fullt er sysselsettingen av avgjørende betydning for den langsiktige utviklingen av flyttemønster og bosettingsmønster. I hvilken grad den bedriftsrettede distriktsstøtten gir samlede sysselsettingseffekter, og hvordan disse fordeler seg regionalt, vil derfor være av betydning for å vurdere graden av distriktpolitisk måloppnåelse.

8.2 BEREGNINGSMODELL, REGIONAL AVGRENSNING

Ringvirkningene blir beregnet ved en regionaløkonomisk kryssløpsmodell, Panda (Plan- og analysemodell for næringsliv, demografi og arbeidsmarked). Modellen og dens bruk i analyser av denne type er nærmere beskrevet i Stokka og Stølan (1996) samt Johansen, Nilsen og Stokka (1999).

For hver eksogen aktivitetsimpuls beregnes endogene aktivitetsimpulser for øvrige sektorer av den regionale økonomi samt impulser som havner utenfor regionen. Modellen er i utgangspunktet fordelt på opp til 30 ulike sektorer. Det leveransemønsteret disse sektorene har innbyrdes (kryssløpet), sektorenes bidrag til husholdningenes etterspørsel samt leveransestruktur i forhold til det regionale forbruk, er basert på data fra Fylkesfordelt nasjonalregnskap (Statistisk sentralbyrå). I vår anvendelse av modellen har vi aggregert sektorinndelingen slik at vi ikke skiller mellom bransjer hvor SND-støtten har minimal betydning.

Modellen er i utgangspunktet definert og estimert for hvert fylke separat. Det er definert en felles modell for de to Agder-fylkene samlet. Det er også etablert en egen versjon for de 8 Østlandsfylkene samlet (se Bjørnsen og Johansen 1998). Vi har benyttet disse to felles-modellene samt modellene for hvert av fylkene langs kysten fra Rogaland til Finnmark.

For hvert av fylkene/fylkesgruppene avgrenset det distriktpolitiske virkeområdet. Modellen er utviklet til bruk i regionalt planleggings- og analysearbeid, og det er derfor etablert rutiner som gir modellbrukeren mulighet til å avgrense prognose-

regionen til de kommuner en ønsker å ta med. Teknisk sett foregår dette ved at modellen baserer seg på den kommunefordeling befolkningen og sektorenes bedrifter har i datagrunnlaget. Når vi har valgt en slik avgrensning, betyr dette at vi for hvert fylke/fylkesgruppe bare regner med den ringvirkning som skjer innenfor virkeområdet til samme fylke/fylkesgruppe. Ringvirkninger som havner utenfor virkeområdet blir ikke medregnet.

Heller ikke ringvirkninger som havner innenfor virkeområdet i andre fylker/fylkesgrupper blir medregnet ved en slik modelløsning. Dermed vil metoden gi et litt for lavt anslag for virkeområdet samlet sett.

I evalueringen av den distriktpolitiske distriktsstøtten pr. 1992 (Grimsrud et.al. 1993) ble det benyttet et annet modellkonsept, Region-modellen. Denne var basert på en nasjonal fellesramme med fylkene som regionale enheter. Her fikk en tatt hensyn til ringvirkninger også utenfor eget fylke. Til gjengjeld kunne ikke denne modellen skille mellom virkeområdet og andre deler av det enkelte fylket. Resultatet av denne beregningen viste at de ringvirkningene som gikk ut av eget fylke i stor utstrekning havnet i sentrale deler av landet.

Vi finner at en beregning som skiller mellom kommuner innenfor og utenfor virkeområdet gir et opplegg som er best tilpasset de intensjoner som en har med den distriktsrettede bedriftsstøtten. Hensikten er å stimulere til en bedre utvikling i dette virkeområdet, og slik sett blir ringvirkninger som faller utenfor dette området av mindre relevans vurdert ut fra ordningens måloppnåelse.

Ideelt sett skulle en tatt med ringvirkninger som faller innenfor virkeområdet men i andre fylker enn der den støttede bedrift er lokalisert. Som nevnt er slike ringvirkninger antakelig små, de impulser som ikke havner lokalt vil i stor grad havne i sentrale deler av landet, dvs. utenfor virkeområdet. Den feil en gjør ved ikke å se på effekter innen virkeområdet i andre fylker, er dermed ganske liten. Det kan også være et argument at virkemiddelbruken inngår i de enkelte fylkenes regionale utviklingsprogram, og i denne sammenheng er det virkningene innen eget fylke som har sterkest relevans.

8.3 DIREKTE OG INDIREKTE SYSSELSETTINGSEFFEKT

8.3.1 Den direkte sysselsettingseffekten

Den direkte sysselsettingseffekten er basert på de effektberegningene som er presentert i avsnitt 7.2 ovenfor. Beregningene er utført av Møreforskning, basert på kundeundersøkelsenes opplysninger om effektene i den støttemottakende bedrift kombinert med opplysninger om støttens addisjonalitet for den samme bedriften. Som nevnt i kapittel 7 anser vi det "høye" alternativet som mest realistisk, siden også prosjekter med middels addisjonalitet vil ha en effekt av SND-støtten mht. å bevare eksisterende arbeidsplasser.

Møreforskings anslag for sysselsettingseffektene er beregnet ut fra en stratifisert trekning av survey-utvalget, ut fra oppdelingen i to næringsgrupper, industri og øvrige næringer. Materialet hadde imidlertid ikke tilstrekkelig størrelse til at en fikk god nok representasjon i samtlige fylker og enkeltnæringer. Fordelingen etter disse dimensjonene ble derfor gjort for det samlede populasjonsrelaterte anslag, ut fra forutsetningen om at surveyens trekningemetode skulle gi en fordeling etter fylke og enkeltnæring tilsvarende hva en har i populasjonen samlet (for hver av de to næringsgruppene separat).

Fordelingen av sysselsettingsanslagene etter fylke og de to næringsgruppene er vist i tabell 7.7 ovenfor. Fordelingen på mer detaljert næringsnivå ble gjort etter samme metode innen hvert fylke og næringsgruppe. Hensikten med å benytte en mer disaggregert næringsinndeling er at SND-støtten fordeler seg noe annerledes enn næringslivets faktiske aktivitetsmønster (se kapittel 5). Ved å ta hensyn til at SND-støtten har en noe annerledes profil får vi tatt høyde for at effektene vil kanaliseres noe annerledes enn om en hadde basert seg på en ren aggregering til hver av de to næringsgruppene. Hensikten er mao. bare å sikre en best mulig tilpasning av leveranseimpulsene. Resultatenes utsagnskraft vil fortsatt være sterkest på det aggregerte nivået, og vil derfor bare bli presentert med den todelingen som også Møreforskning benytter.

8.3.2 Beregnede sysselsettingseffekter

Som det framgår av tabell 7.7 er de direkte sysselsettingseffektene betydningsfulle i enkelte fylker, men mer beskjedne i andre. Det er bare for 1995 og 1996 at det finnes anslag for de direkte sysselsettingseffektene både for industri og for andre næringer. Tallene gir ikke noe egnet grunnlag for å trekke konklusjoner om tidsutviklingen. For å unngå for små tall og for store utslag av tilfeldigheter, er derfor ringvirkningsberegningene basert på summen av de direkte sysselsettingsimpulsene

fra tilsagnsårene 1995 og 1996. Dette er en toårs-effekt, hvor effekten pr. tilsagnsår finnes ved å ta halvparten av det beregnede resultat. Alternativt kan en se på beregningen som en illustrasjon av effekten av å anvende et beløp lik summen av disse to årenes tilsagnsmengde til distriktsrettet bedriftsstøtte etter den aktivitetsprofil SND har hatt i perioden 1995-1996.

Beregningene forutsetter at når det kommer en ringvirkningsimpuls, gir denne opphav til økt aktivitet i de avledete næringene som mottar en slik impuls. Dette forutsetter at det finnes ledig eller mobiliserbar kapasitet. Dersom de næringene som mottar en ringvirkningsimpuls må trekke inn ressurser fra andre deler av den regionale økonomi, vil de samlede ringvirkningene bli vesentlig mindre enn når nye ressurser mobiliseres. Nye ressurser mobiliseres når en anvender ressurser som ellers ville vært ubenyttet. Dersom flere kommer inn i lønnet arbeid, har en ofte en slik situasjon. Dette kan være tilfelle enten ved regional ledighet eller om en mobiliserer tidligere ikke yrkesaktive gjennom økt yrkesdeltakelse. Dersom en bedrift går på redusert kapasitet med delvis permittert arbeidsstokk, vil en også ha økt ressursanvendelse ved en etterspørselsimpuls.

En ressursmobilisering finner også sted når arbeidskraft eller andre produksjonsressurser hentes inn fra andre regioner. Dette må forstås netto, dersom alternativet er en utflytting av arbeidskraften eller lavere nivå på innflyttingen vil en ressursmobilisering ha en nettoeffekt analog med lokal mobilisering av ledig kapasitet.

Også for den direkte sysselsettingseffekten i de støttemottakende bedriftene er det av betydning om en har ledig regional kapasitet. Dersom sysselsettingsveksten i en bedrift går på bekostning av nabobedriften, er den regionale effekt mindre enn bruttotallene tilsier.

For tilsagn gitt i 1995 og 1996 ble effekten i de støttemottakende bedriftene beregnet ut fra surveysvar avgitt i 1998 og 2000. De direkte effektene ble generert i perioden fra 1996 til 1999, og de indirekte effektene kommer dels samme år og dels året etter. Dette er en periode hvor det har vært god kapasitetsutnyttelse i norsk økonomi. Fra myndighetenes side har det hele tiden blitt hevdet at kapasitetsutnyttelsen har vært for god, en har argumentert for at en burde dempe presset i norsk økonomi.

Det er viktige regionale ulikheter i økonomiens kapasitetsutnyttelse. I store deler av virkeområdet er kapasitetsutnyttelsen lav, en oppfatter ledigheten som problematisk. Det foregår en netto fraflytting fra større deler av virkeområdet. Det er i stor grad folk i yrkesaktiv alder som står for de fleste flyttingene. Økt sysselsetting innen virkeområdet vil derfor i stor grad kunne dekkes dels ved å ta i bruk ledig

kapasitet, og dels ved at kapasiteten kan påvirkes enten ved redusert utflytting og/eller økt innflytting fra områder utenfor virkeområdet.

Det vil være lokale variasjoner i dette bildet. Det vil være regioner også innen virkeområdet hvor kapasiteten er mer utnyttet enn i andre deler av området, og en vil kunne finne eksempler på bedrifter hvor den SND-finansierte ekspansjon kan ha negative lokale ringvirkninger. Samlet sett er likevel situasjonen i virkeområdet slik at modellens forutsetning om mobiliserbar kapasitet må sies å være oppfylt i en rimelig grad.

Som nevnt vil mye av de faktiske ringvirkningene havne utenfor virkeområdet, i mer sentrale strøk. Disse effektene er ikke medregnet i resultatene nedenfor. Det vil her være større muligheter for at slike effekter vil nedfelles i områder uten ledig kapasitet, slik at ringvirkningene her ikke i like stor grad vil få en addisjonal effekt.

Det er bare ringvirkninger av sysselsettingsveksten i de støttede bedrifter som inngår som primærimpuls i beregningene. Disse bedriftene påvirker imidlertid sine omgivelser på flere måter. Selve den finansierte investeringen innebærer normalt innkjøp dels fra leverandører av investeringsvarer og dels innsats av varer og tjenester til prosjektets operasjoner. Disse impulsene er ikke tatt med i ringvirkningsberegningene. Til stor del er slike impulser rettet mot leverandører utenfor virkeområdet. Spesielt for investeringstilskuddet vil dette i stor grad være tilfelle. Like fullt kan denne type leveranseimpuls også rettes mot virksomheter lokalisert innenfor virkeområdet, og tildels til lokale leverandører.

Dette momentet trekker i retning av at ringvirkningene kan være underestimerte. Samtidig vil det være en overestimering av effekter der ledig kapasitet ikke lar seg mobilisere. Det er grunn til å tro at begge momentene vil ha begrenset effekt slik virkeområdets situasjon faktisk er. Men en bør ta høyde for at beregninger basert på de forutsetninger som her er omtalt, vil ha en viss usikkerhet som kan trekke både i positiv og negativ retning.

8.4 RESULTATER

8.4.1 Samlet sysselsetting

Resultatet av ringvirkningsberegningene er vist i tabell 8.1, som viser både direkte effekter (hentet fra materialet presentert i kapittel 7) og beregnede ringvirkningseffekter. Tallene er samlede sysselsettingseffekter basert på distriktsrettede tilsagn gitt i løpet av årene 1995 og 1996.

Tabell 8.1 Direkte og indirekte sysselsettingseffekter i fylkenes virkeområde. Tilsagnsårene 1995 og 1996

	Direkte effekt	Indirekte effekt	Totalt	Multiplikator
Østlandet	2481	811	3292	1,33
Agder	424	138	562	1,33
Rogaland	213	57	270	1,27
Hordaland	586	155	741	1,26
Sogn og Fjordane	1119	409	1528	1,37
Møre og Romsdal	1369	488	1857	1,36
Sør-Trøndelag	879	358	1237	1,41
Nord-Trøndelag	851	275	1126	1,32
Nordland	3100	1261	4361	1,41
Troms	1608	904	2512	1,56
Finnmark	1218	622	1840	1,51
Totalt	13848	5483	19331	1,40

Med det samme mål for ressursbruken som vi har benyttet i kapittel 7 ovenfor, dvs. tilskudd pluss tapsavsetninger for lån, vil ressursinnsats per arbeidsplass beløpe seg til ca. 111.000 kr. for 1995- og 1996-årgangene samlet. Dette tallet må vurderes ut fra at sysselsettingseffekten ikke er den eneste målvariablen for den bedriftsrettede distriktsstøtten, mye av støtten er innrettet mot økt lønnsomhet, kompetanse etc. som ikke nødvendigvis vil samsvare med sysselsettingsmålsettinger.

Multiplikatoren i tabell 8.1 er forholdstallet mellom samlede effekter og de direkte effekter. En multiplikator på 1,40, slik som vi får for virkemiddelområdet samlet, viser at det genereres ringvirkninger som samlet kommer opp i 40% av den direkte sysselsettingsimpulsen fra de SND-støttede virksomhetene.

Samlet sett er dette en relativt beskjeden multiplikatorverdi. Normalt vil en finne multiplikatorer nærmere 2 eller høyere. Årsaken til det noe beskjedne resultatet er at vi har gjort en avgrensning hvor vi bare tar med ringvirkninger som havner innenfor virkeområdet til den distriktsrettede bedriftsstøtten. I mange fylker vil en innen dette området ha liten produksjon av de varer og tjenester som etterspørres av de støttede bedriftene eller deres ansatte. Dermed vil store deler av ringvirkningspotensialet lekke ut av virkeområdet og komme mer sentrale strøk til gode.

Multiplikatoren er svakest i Hordaland og Rogaland. Deretter kommer Agder og Østlandsfylkene sammen med Nord-Trøndelag. Neste gruppe er Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, deretter kommer Sør-Trøndelag og Nordland, med Finnmark og til slutt Troms med høyest multiplikator.

Bildet samsvarer godt med det en kunne forvente gitt virkeområdets avgrensning i de ulike fylkene. Østlandet, Agder, Rogaland og Hordaland har alle et virkeområde som er avgrenset fra de viktige regionale sentra. Det medfører at store deler av de regionale leverandører både av vareinnsats og konsumgoder vil befinne seg utenfor virkeområdet. Lengre nordover vil virkeområdet inkludere flere av de regionale sentra som nyter godt av vekststimulansene innen dette området. At Nord-Trøndelag kommer relativt svakt ut, skyldes også her at viktige regionale sentra ikke var med i virkeområdet for den perioden beregningene dekker. Inderøy, Verdal og Steinkjer kommuner kom først med i virkeområdet for den bedriftsrettede distriktsstøtten fra 01.05.98. Der hele fylket er med i virkeområdet, vil mer av ringvirkningene falle innenfor dette området. Tromsø er det eneste større landsdelsenter som er innenfor virkeområdet, og det er derfor naturlig at dette fylket får en større del av ringvirkningseffektene (mindre lekkasjer ut av området) enn andre fylker.

8.4.2 Næringsfordeling

Distriktsstøttens næringsfordeling er omtalt nærmere i avsnitt 5.2.3 ovenfor. Litt over halvparten av tilsagnsbeløpene går til industrien. På effektsiden er industriens dominans langt sterkere, 85% av sysselsettingseffekten for 1995-tilsagnene og 81% av sysselsettingseffekten for 1996-tilsagnene er det industrien som står for (se tabell 7.6 og 7.7). Som kommentert i kapittel 7 ovenfor, skyldes dette at industribedriftene oftere har tyngre investeringsprosjekter hvor en forventer sysselsettingsmessige utslag, mens de øvrige næringene er tyngre på bedriftsutviklingssiden hvor sysselsettingseffektene får et mer beskjedent nivå.

Ved å fordele sysselsettingseffektene på næringsgrupper under nivåene industri og øvrige næringer, får vi et bilde av hvordan næringsfordelingen varierer mellom de direkte og de indirekte sysselsettingseffektene.

**Tabell 8.2 Direkte og indirekte sysselsettingseffekter fordelt på næring.
Tilsagnsårene 1995 og 1996**

	Direkte		Ringvirkninger		Totalt	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Fiskeoppdrett	266	2	0	0	266	1
Næringsmiddelindustri	3029	22	362	7	3391	18
Annen industri	8539	62	894	16	9433	49
Varehandel	176	1	1300	24	1476	8
Hotell, restaurant	473	3	533	10	1006	5
Annen privat	1364	10	2394	44	3758	19
Sum	13848	100	5483	100	19331	100

Annen privat inneholder bygg/anlegg, transport og annen tjenesteyting

Fiskeoppdrett er en næring som ikke (eller minimalt) blir påvirket av leveranse- eller forbruksimpulser fra øvrige innenlandske aktiviteter. Det samme er tilfelle for store deler av den SND-støttede industrien, men noe industri vil nyte godt også av innenlandske vekstimpulser. 80% av ringvirkningene havner i varehandel, hotell/restaurant og øvrig tjenesteyting, mens disse står for bare 14% av de direkte sysselsettingseffektene. Varehandelen er en næring som i stor grad merker ringvirkningene av sysselsettingsvekst i øvrige næringer, her er ringvirkningseffektene over 7 ganger sterkere enn de direkte effektene av SND-støtten.

Når en regner med ringvirkningseffektene, blir resultatet at sysselsettingseffektene samlet får et langt mer spredt næringsmønster enn det en får om en ser på de støttemottakende bedriftene alene. Dette er i samsvar med distriktsstøttens intensjon. Hensikten med støtten er ikke begrenset til at det skal være positivt for de mottakende enhetene alene. Det er de samlede distriktpolitiske målsettinger en ønsker å påvirke. Det er eksistensen av regionale ringvirkninger som gjør en slik støtteform relevant i et bredere distriktpolitisk perspektiv.

9. VIRKEMIDLENES EGNETHET I FORHOLD TIL MÅLSETTINGER

I dette kapitlet sammenfattes resultater fra det gjennomførte analysearbeidet. Gjennomgangen tar utgangspunkt i de sentrale spørsmål som ble stilt i mandatet:

1. Hvilke bedrifter og prosjekter mottar støtte, og er dette de "riktige" bedriftene/prosjektene sett i forhold til målsettingen med virkemidlene og prinsippene for tildeling?
2. Hvilken effekt har virkemidlene hatt for bedriftene som har mottatt støtten?
3. I hvilken grad bidrar virkemidlene til addisjonalitet?
4. Hvilken effekt har virkemidlene hatt for næringsstruktur og regional struktur i distriktene?

De to første spørsmålene kan besvares isolert utfra de måldirektiver som er definert for SNDs aktivitet generelt, og for de distriktsrettede virkemidlene spesielt. Det vil imidlertid være hensiktsmessig å vurdere virkemidlene også opp mot de problemer og utfordringer som er knyttet til distriktsbedrifter og ulike definerte målgrupper. Dette innebærer at vil forsøke å få frem en del vurderinger av de distriktsrettede virkemidlenes egnethet sett i forhold til de målsettinger som er definert for distriktpolitikken generelt, og SNDs satsing på spesifikke bedrifter i distriktene i særdeleshet.

I dette kapitlet vil vi drøfte de ulike målgrupper som er definert som satsingsområder for de distriktsrettede virkemidlene, og hvordan disse satsingene gjenspeiler seg i SNDs bruk av virkemidler. Sentralt her vil være de målkonflikter som er avdekket mellom enkelte av disse målområdene. Vi vil videre fokusere på hvilken effekt virkemidlene har hatt for de bedriftene som har mottatt støtten. Her vil vi fokusere på hvilken effekt støtten, og de prosjektene som danner grunnlag for støtten fra SND, har i forhold til strategiske beslutninger og atferd i bedriftene. Avslutningsvis vil kapitlet behandle SNDs distriktsrettede virkemidler i forhold til sysselsettingseffekter og utviklingen i næringsstruktur i distriktene. I hvilken grad virkemidlene bidrar til addisjonalitet, og virkemidlenes effekt på næringsstruktur og regional utvikling vil således også være sentrale spørsmål som vil bli drøftet.

9.1 GÅR STØTTEN TIL DE BEDRIFTER OG TILTAK EN ØNSKER Å STØTTE?

9.1.1 De ulike satsingsområdene

Det har funnet sted en betydelig nedgang i den bedriftsrettede distriktsstøtten i siste halvdel av 1990-tallet. Fra 1994 til 1998 finner vi en nedgang på 40 prosent i antall gitte tilsagn og 49 prosent i tildelt støttebeløp. Gjennomsnittlig støtte per bedrift går dermed noe ned i løpet av perioden. I 1999 øker støtten målt i kroner med 26 prosent fra året før.

Gjennom tildelingsbrevene fra departementet og øvrige policydokumenter har det blitt lagt en rekke føringer på SNDs bruk av virkemidlene. Disse har tradisjonelt vært knyttet til regional fordeling, der prioritering i forhold til de geografiske satsingsområdene har vært klar. I de siste årene har det kommet inn tilleggselementer knyttet til nyskappingsdimensjonen, satsing på kvinner og ungdom, og ikke minst kompetanse, der KRD i de siste to tildelingsbrevene har valgt å kvantifisere fordelingen. Tabell 9.1 nedenfor oppsummerer i hvilken fordeling av tilsagsbeløp i forhold til prioriterte formål for de fire siste årene:

Tabell 9.1 Fordeling av tilsagnsbeløp i prosent i forhold til prioriterte formål

Prioriterte formål	1996	1997	1998	1999
Nyetableringer	23%	24%	36%	27%
<i>Herav nyetabl. Med nyskaping</i>	4%	6%	11%	8%
Nyskaping i etablerte bedrifter	8%	11%	15%	16%
Omstilling	16%	22%	14%	16%
Kompetanse ⁴⁹	12%	11%	13%	18%
Kvinnerettede prosjekter	2%	2%	6%	8%

Prioriteringen av kompetanse er definert i forhold til investeringsart og ikke til formålsgrupperingen. Kvinnerettede prosjekter er en egen kategori som også er uavhengig av den ordinære formålsgrupperingen (se boks 5.2 i kapittel 5). Det innebærer at både kvinnerettede prosjekter og kompetanseprosjekter også kan være definert som nyetablering, nyskaping eller omstilling, samtidig som et kvinnerett prosjekt også kan være et kompetanseinnrettet prosjekt. Kategoriene i tabell 9.1 er derfor ikke gjensidig utelukkende, og det gir ingen mening å summere prosent-anslagene i tabellen.

⁴⁹ Definert i henhold til Resultatrapporterings-systemet, jfr. avsnitt 3.3.7 og avsnitt 5.4

I det følgende gjør vi en nærmere gjennomgang av utviklingen i forhold til de enkelte prioriterte formålene i evalueringsperioden.

Kjennetegn ved prosjektene

I 1996 var hovedvekten av den bedriftsrettede distriktsstøtten innenfor formålskategoriene nyetableringer, nyskaping i eksisterende foretak og kapasitetsutvidelse i 1996, og prosjekter med disse formålene mottok mer enn halvparten av samlet bedriftsstøtte. Ved utgangen av perioden (1999) finner vi at tilsagnene er jevnere fordelt over formålskategoriene. Det er i all hovedsak *tradisjonelle* produkter og tjenester produsert ved bruk av *tradisjonelle* produksjonsprosesser som dominerer de første årene. Etter hvert ser vi at prosjekter av mer *innovativ* karakter og *myke* investeringer får økt betydning, mens formål som kapitalstyrking, kapasitetsutvidelse og rasjonalisering går tilbake.

Tilsagn til tradisjonelle formål er mer enn halvert i løpet av perioden, mens prosjekter som grupperes under mer innovasjonsbaserte formåls kategorier, som nyskaping i nye og eksisterende bedrifter, mottar 70-80 prosent mer i støtte i 1999 enn i 1996. Det har funnet sted en dreining i retning av myke investeringsprosjekter og mer kompetansebaserte formål. Tradisjonelle investeringsformål mottar gradvis mindre av de distriktsrettede virkemidlene. Spesielt finner vi at kapitalstyrking går tilbake. Der er rimelig å anta at denne vridningen i prosjektenes formål er nært knyttet til de føringer som legges for tilsagnsgivingen, både gjennom mål- og resultatstyringssystemet og gjennom kompetansesatsingen.

Ser vi på en næringsmessig fordeling av tilsagnene, finner vi en sterk nedgang i støtten til industribedrifter. Bygg- og anleggsnæringen, varehandelen og hotell- og restaurantnæringen har også fått redusert andel av virkemidlene. Tilsagnsandelen til primærnæringene stiger som følge av at finansiering av fiskeflåten kom inn under SNDs ansvarsområde i 1997. Tallene tyder på at SND har prioritert støtte til materiell oppgradering innen denne næringen. Den definerte satsingen på kompetanseheving ser ut til å ha gitt seg utslag i at støtten til næringer som forretningsmessig tjenesteyting stiger.

Nyetableringer

Nyetableringer har vært en målgruppe for virkemidlene over hele evalueringsperioden. Denne målgruppens andel av tilsagnene utgjør en betydelig del av støtten. Tilgangen på nyetableringer er svært avhengig av flere sentrale karakteristika ved de områdene som virkemidlene er rettet inn mot. I forhold til disse vil

tilgangen på nyetableringsprosjekter innenfor et geografisk område variere i forhold til:

- Entreprenørielle muligheter
- Entreprenøriell kapasitet
- Infrastruktur
- Demografi
- Kultur

Tilgangen på nye bedrifter innen en region baserer seg på eksistensen av de markedsmuligheter som oppfattes av individene i regionen. Disse personene skal være motivert til å bruke tid og ressurser på å etablere forretningsdrift, og de skal ha den nødvendige erfaring og de rette ferdigheter for å kunne utnytte de kommersielle mulighetene. De entreprenørielle mulighetene og kapasiteten vil være avgjørende for tilgangen på nye bedrifter innenfor eksempelvis en kommune både i forhold til kvantitet, og i forhold til type bedriftsetableringer.

Faktorer som påvirker dette vil være kulturelle faktorer, demografi og infrastruktur. Kultur inkluderer de holdninger og det grunnlag som legges for entreprenørskap gjennom skoleverk, utdanning og samfunn for øvrig. Demografi inkluderer kjønnsfordeling, aldersfordeling og befolkningsutvikling. Infrastruktur er den faktoren som oftest drøftes i forbindelse med utvikling av regionale innovasjonssystemer og tiltak for å utvikle nye bedrifter. Faktoren inkluderer tilgang på kapital, tilgang til forsknings- og kompetansemiljø, arbeidskraft, bedriftsmiljø, industristruktur og markeds- og konkurranseforhold.

Det er mulig å påvirke mange av disse faktorene for å øke tilgangen på nye bedrifter. I forhold til mange av disse forholdene vil dette imidlertid både være svært tidkrevende og ressurskrevende. I forhold til de distriktsrettede virkemidlene er det først og fremst tilgangen på kapital som påvirkes positivt. Effekten av dette på de prosjektene som realiseres er av stor betydning for resultatene av nyetableringene. Imidlertid blir SNDs satsing på nyetableringer i stor grad priggitt faktorenes tilstand innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. I forhold til befolkningsstruktur, befolkningsutvikling og ensidighet i næringsstruktur vil SNDs muligheter for å bidra til økonomisk vekst være begrenset. Her er det et betydelig dilemma knyttet til at det i distriktene er liten etableringsvillighet når det gjelder kompetansebasert virksomhet, for eksempel kompetanseintensiv forretningsmessig tjenesteyting (KIFT). Dette gir seg i neste omgang utslag i få søknader. Hvis en skal øke støtteandelen for denne type foretak kreves sannsynligvis en mer proaktiv arbeidsform rettet mot akkvisisjonsarbeid og bredere stimuli på virkemiddelsiden.

Det er svært vanskelig å utvikle retningslinjer og direktiver som vil være egnet til å danne grunnlag for effektiv bruk av virkemidlene rettet mot denne målgruppen. I stor grad vil man danne grunnlag for mer effektiv bruk av ressursene ved lokal tilpasning i forhold til de enkelte prosjektene. Selv om SNDs verktøy for å nå de definerte målsettinger omfatter en rekke andre virkemidler enn de distriktsrettede (programsatsinger, etablererstipend m.m.), vil det i relativt perifere kommuner kunne ha vært effektivt med en større grad av fleksibilitet i forhold til bruk av eksempelvis tilskudd. Eksempler her er knyttet til nyetableringer utenfor den etablerte industristruktur der gründerne opplever store problemer i forhold til tilgang på kvalifisert arbeidskraft. I de casene som inngår i vårt datamateriale ville SND med relativt lite krav til ressursbruk kunne ha påvirket andre elementer i den infrastruktur som omgir etableringene. Eksempelvis gjennom å bidra til etablering av konkrete opplæringsprogram i samarbeid med videregående skoler.

Oppsummert vil det være hensiktsmessig å vurdere å utvide spekteret av områder som SND kan støtte i forbindelse med nyetableringer. Dette spekteret bør omfatte flere av de fasene som en nyetablering gjennomgår. Tilgang på kapital i utviklingsfasen, samt tilgang på kapital i tidlig kommersialiseringsfase er etter vår oppfatning godt dekket av SND i dag gjennom flere ulike virkemidler, herunder de distriktsrettede. Bidrag til nyetableringene i forhold til videre bearbeiding av marked, vekstfase med etablering av funksjonsorientert kompetanse som økonomisk styring, produksjonsstyring m.m., synes det fortsatt å kunne vært mer av. Videre bør bidrag til å avhjelpe defekter med ulike deler av infrastrukturen rundt nyetableringene være elementer i SNDs aktivitet på dette området.

Satsingen på ungdom og kvinner

Ungdom og kvinner er nevnt som et satsingsområde i de måldirektiver som er gitt SND fra departementet, og gjelder også for de virkemidlene som omfattes av denne evalueringen. Dette kommer til uttrykk i føringene blant annet i tildelingsbrevene der det presiseres at ungdom og kvinner, samt prosjekter som bidrar til å skape arbeidsplasser for ungdom og kvinner, skal prioriteres i tildelingene av virkemidlene. KRD nevner i sine tildelingsbrev særlig høyt utdannede ungdom og kvinner som satsingsgruppe.

I forhold til de distriktsrettede virkemidlene er dette det prioriterte området der det i ettertid er vanskeligst å isolere resultater. Dette skyldes at støtten i hovedsak er bedriftsrettet, og at alder og kjønn på personer som nyter godt av støtten derfor vanskelig lar seg identifisere for statistiske formål. Den enkelte saksbehandler som har god kjennskap til støttemottakeren og prosjektenes formål, har imidlertid større mulighet til å vurdere dette. En bedre og mer nyansert registrering av ungdoms-

rettede og kvinnerettede prosjekter enn det som i dag ligger i resultatrapporterings-systemet er nødvendig for at man i ettertid skal kunne måle resultatene i forhold til dette satsingsområdet. Dette gjelder både prosjektenes formål og målgruppe, samt sysselsettingseffekt i fordelt på alder og kjønn.

En kartlegging av ungdomssatsingen (Magnussen, m.fl, 2000) viser at bedriftene som mottok distriktsutviklingstilskudd i perioden 1996-98 hadde en andel ansatte under 30 år⁵⁰ som tilsvarer denne aldersgruppens andel av arbeidsstyrken. I så måte synes arbeidsplasser til unge verken å ha vært prioritert eller diskriminert i tildeling av virkemidlene. Den ungdomsgruppen som er ansatt i disse bedriftene har som hovedregel *ikke* høy utdanning, og er lavere utdannet enn for eksempel ungdom som mottar etablererstipend.

Det synes derfor foreløpig, dvs. *før* ungdomssatsingen iverksettes, at en ikke har lykkes med å nå høyt utdannet ungdom i tilstrekkelig grad. Dette kan imidlertid ha sammenheng med at det er en svikt i tilbudssiden når det gjelder tilgang på høyere utdannet ungdom for bedrifter i distriktene, noe som i stor grad må hevdes å være den store regionalpolitikkenes ansvar. I denne sammenheng må det nevnes at høy utdanning i seg selv innebærer at en oppnår en viss alder før en kommer ut i arbeidslivet, slik at høyt utdannet ungdom først og fremst vil finnes igjen i de eldste aldersgruppene, og sannsynligvis også blant personer over 30 år.

Kvinnesatsingen i distriktpolitikken er av noe eldre dato enn ungdomssatsingen. Distriktenes Utbyggingsfond hadde i sin tid et kvinnerettet arbeid som kom i gang allerede på 1980-tallet. Denne kvinnesatsingen "forsvant" imidlertid litt i overgangen til SND. Kvinner hadde hele tiden vært en prioritert målgruppe i forhold til KRDs virkemidler, men fikk likevel ikke "trykk" i SND før Stortingsmeldingen om SND fra 1997 presiserte at kvinner skulle gis prioritet. Fra 1998 kom således SNDs "nye" kvinnesatsing i gang. Dette arbeidet har, sammen med styrkede signaler fra departementene om satsing på kvinner i forhold til distriktpolitiske virkemidler generelt, bidratt til at andelen av distriktsutviklingstilskudd som har gått til kvinnerettede prosjekter⁵¹ har økt fra 1,5 prosent i 1997 til 8,3 prosent i 1999. Økningen kan riktignok delvis skyldes en sterkere fokus på *registrering* av kvinnerettede prosjekter, men har også sammenheng med at det for tiden jobbes med satsing på kvinner på flere plan. Kvinnesatsingen ser altså ut til å ha ført til en utvikling i riktig retning.

⁵⁰ KRDs målgruppe for ungdomssatsingen over disse virkemidlene er personer mellom 18 og 30 år.

⁵¹ Kvinnerettede prosjekter er her definert som "Prosjekter som omfatter finansiell bistand til kvinnelige næringsdrivende/nyetablerere og prosjekter som innebærer en særskilt innsats for å øke kvinners arbeidsmuligheter", i tråd med det tidligere mål- og resultatstyringssystemet for SND.

Det er imidlertid behov for videre innsats på dette området. Næringslivet i distriktene er fortsatt svært mannsdominert, noe som oppleves som det viktigste hinderet for kvinners innpass i privat næringsliv (Pettersen, m.fl. 1999). For å bidra til å forsure utviklingen mot en større deltagelse fra kvinner her, er det behov for en bredere innsats, der holdningsskapende arbeid, fokus på rekruttering blant annet i forhold til kompetanse, valg av utdanning, tilgang til yrkespraksis, m.m. inngår. I forhold til SNDs innsats på dette området, blir det viktig å drive et aktivt og utadrettet arbeid for å finne fram til gode kvinnerettede prosjekter, da en heller ikke her kan anta at etterspørselen etter finansiering reflekterer det reelle behovet.

Satsingen på småforetak

De støttemottakende bedriftene skiller seg ikke ut fra næringslivet generelt når vi ser på økonomiske indikatorer. Bedriftene er preget av god soliditet og tilfredsstillende selvfinansieringsevne. De bedriftene som mottar bedriftsrettet distriktsstøtte fra SND er i all hovedsak mindre bedrifter med færre enn 50 ansatte. Vi finner ikke tegn til vesentlige regionale forskjeller i størrelsesfordelingen av bedriftene.

Gjennomsnittsstørrelsen på de støttede bedriftene er over to ganger gjennomsnittsstørrelsen i næringslivet generelt. Det kan indikere at SND ikke i tilstrekkelig grad når de minste bedriftene når det gjelder distriktsstøtteordningene. Dette kan imidlertid ha rasjonelle forklaringer. Blant disse finner vi at de aller minste og nyeste aktørene i denne gruppen vil ha støtte fra andre ordninger, kommunale næringsfond og etableringsstøtteordningen. Disse bedriftene kan også falle ut fordi det er lavere tilbøyelighet til vekst blant de minste. Videre vil det i den minste gruppen være mange "døgnfluebedrifter" som har dårlige forutsetninger for overlevelse og som dermed bør lukes ut. Knappe midler og strenge kriterier gjør også at en må prioritere bedrifter som gir størst relativ sysselsettingseffekt per krone og som øker oppfyltingsprosenten når det gjelder tilleggskriterier som kvinner, ungdom, kompetanse, osv. Andre forklaringer som kan være relevant er:

- for høy terskel knyttet til dokumentasjonsunderlag for søknader (byråkratisering)
- for strenge krav knyttet til prosjektene (for eksempel egenkapitalkrav)
- virkemidlenes innretning i forhold til mikrobedriftenes behov
- innlåsingeffekter knyttet til vekstområder i småbedriften som krever mer proaktiv diskusjon om mulige satsingsområder med bedriftsleder/eier.

Generelt har en liten dokumentert kunnskap om mikrobedriftenes virkemåte og virkemiddelbehov i denne gruppen.

Satsingen på utkantkommuner

Vi finner ingen klare spor av regjeringens utkantssatsing i materialet. De definerte utkantkommunene mottar en ikke uvesentlig andel av samlet støtte, men samlet støttebeløp til bedrifter i disse kommunene går ned etter at den særskilte satsingen innføres i 1998. Bruken av bedriftsutviklingstilskudd går ned i disse kommunene, mens bruk av risikolån øker relativt til bruk av investeringstilskudd. En rekke forhold er verdt å merke seg i forhold til problematikken rundt utkantssatsingen:

- Liten vekst i tjenesteytende næringer
- Fysiske investeringer øker
- Tradisjonelle formål dominerer
- Liten andel av midlene går til kapitalstyrking

Vekst i støtten rettet mot tjenesteytende næringer finner i hovedsak sted i de sentrale delene av virkeområdet. En lavere andel av støtten i periferien går til kompetanseprosjekter enn hva som er tilfellet i mer sentrale deler av virkeområdet. Sammenliknet med gjennomsnittlig støtteandel til myke og harde investeringer for alle kommuner, finner vi at myke investeringer er underrepresentert, og fysiske investeringer er overrepresentert i 0-kommunene. Motsatt gjelder utenfor 0-kommunene. Resultatene indikerer at periferien har større behov for støtte til fysiske, enn til myke investeringer, og/eller at det i disse områdene er mindre tilbøyelighet for at kompetansebaserte prosjekter blir initiert..

I periferikommunene, og i de definerte utkantkommunene, finner vi at støtten til fysiske investeringer går opp i løpet av perioden. Det kan være et resultat av at behovet for myke investeringer er mindre i disse kommunene og at innovasjon og kompetanseheving er knyttet til oppgraderinger av fysisk produksjonsutstyr i mottakerbedriftene i disse områdene.

I forhold til hvor stor andel av samlet støttebeløp for hvert formål som når periferien, viser analysene at det er de tradisjonelle formålene som har høyest periferiandel. Det er en høy andel kapasitetsutvidelser, rasjonaliseringer og knoppskytinger i de minst sentrale kommunene. Det er også disse kommunene som mottar mest støtte til nyetableringer og nyskaping. Dette funnet samsvarer med antagelsen om at det er de tradisjonelle virkemidlene som best dekker periferiens særskilte behov. Noe overraskende viser det seg at distriktsstøtte til kapitalstyrking har lav periferiandel. Ut ifra inntrykk basert på intervjuer med bedrifter, ville man forvente at behovet for at SND bidrar til kapitalstyrking er spesielt stort i periferien på grunn av ikke-perfekte kapitalmarkeder.

9.1.2 Vurdering av prioriteringer når det gjelder målgrupper og tiltak

Det overordnede mål med distriktpolitikken er knyttet til bevaring av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Dette finner vi også igjen i formålsparagrafen knyttet til SNDs aktivitet. I forhold til denne overordnede og vagt formulerte målsettingen vil SND representere bare en brikke i distriktpolitikken, og aktiviteten til SND vil påvirke utviklingen i distriktene sammen med en rekke andre virkemidler innenfor det som betegnes som den "lille" og den "store" regionalpolitikken. I forhold til den innvirkning som den totale regionalpolitikken har på distriktene vil SNDs distriktsrettede virkemidler utgjøre en liten andel.

Det har vært lagt vekt på å gi mange føringer fra sentralt hold knyttet til hva som skal prioriteres av tiltak. Disse føringene er knyttet tett opp til distriktpolitiske målsettinger, og er knyttet til ønskede effekter på regionnivå, på bedriftsnivå og på individnivå. Dette har bakgrunn i det totale sett av variabler som man antar har innvirkning på utviklingen i bosettingsmønsteret, og som således ligger bak politikkutformingen. Det ser ut til at SND-apparatet i stor grad makter å oppfylle de målsettinger som er definert i forhold til type prosjekt som mottar støtte. I alle fall peker utviklingen i riktig retning for de fleste av dem.

Et unntak vil være tilstede når det gjelder den regionale profilen. Vurdert ut fra de grunnleggende problemer som de definerte utkantkommunene/uttynningskommunene står ovenfor vil det være grunn til å vurdere om en skal innføre virkemidler for en særlig oppfølging av disse. Et eget virkeområde vil kunne opp-prioriteres slik at en større andel av ressursene kanaliseres til disse områdene. Dette kan oppnås ved å få til en større differensiering knyttet til støtteelementet i andre områder, for eksempel med mer lån enn tilskudd i mer sentrale virkeområder og større bruk av de landsdekkende ordninger i virkeområdene. Ren satsing mot kompetanseprosjekter er problematisk i forhold til distriktsbedriftene, og dette forsterkes i forhold til de mest perifere delene av det distriktpolitiske virkeområdet.

Den endring og tendens som en har sett i næringslivet generelt i forhold til satsing på de "nye" næringer har ikke i samme grad gjort seg gjeldende i distriktene. Her er det et betydelig dilemma knyttet til at det i distriktene er liten etableringsvillighet når det gjelder for eksempel kompetanseintensiv tjenesteyting (KIFT). Dette gir seg i neste omgang utslag i få søknader. Hvis en skal øke støtteandelen for denne type foretak kreves sannsynligvis en mer akkvisisjons- og pådrivende arbeidsform. For å forhindre at kompetansesatsingen går på bekostning av utkantkommunene, må en i alle fall sørge for at utkantsatsingen "holdes varm" samtidig.

Et problem med for mye øremerking er at det lett også kan føre til suboptimalisering i gjennomføringen. Spesielt vil det være slik at øremerking av midler til spesielle tiltak eller bestemte kvoter kan gi for sterke begrensninger. Dette gjelder særlig for utkantområdene. For eksempel kan en risikere at eksisterende (ressursbaserte) næringer i utkantområder som har et stort behov for fysiske investeringer og samtidig utgjør mannsdominerte arbeidsplasser, blir skadelidende fordi de ikke klarer å ivareta hensyn som kompetanseandel i prosjektet og andel kvinner i ansettelser. Hvis ikke slike tiltak håndheves forsiktig vil det være en fare for at distriktsprofilen blir skadelidende. Det kan være grunn til å spørre om nødvendigheten av denne type overstyring av virkemiddelbruken, blant annet når det gjelder kompetanse. De mål som foreligger for utvikling av lønnsomme bedrifter i distriktene vil føre til at en bruker "de beste virkemidlene" til enhver tid. De strenge føringene når det gjelder prioritering kan forandre et mer utadrettet og mindre etterspørselsorientert arbeid der en i større grad må jobbe for å "lete fram" de relevante prosjektene også i utkantområdene.

De distriktsrettede risikolånene og distriktsutviklingstilskuddene baserer seg i hovedsak på erkjennelsen av at bedriftene som er lokalisert innenfor virkeområdet opplever ulemper som følge av vedvarende imperfeksjoner i kapitalmarkedet og i forhold til en mer problematisk interaksjon med kompetansemiljøer utenfor regionen. Disse problemene vil innenfor de mest perifere delene av virkeområdet antas å være varige, noe som innebærer et varig behov for de distriktsrettede risikolånene og distriktsutviklingstilskuddene. I tillegg er det behov for å initiere kompetansebaserte prosjekter i disse områdene. For å få dette til, vil man måtte vurdere sterkere virkemidler, og andre virkemidler enn det man anvender i mer sentrale deler av virkemiddelområdet. Det er med andre ord behov for å differensiere bruken av tilskuddene i større grad enn tilfellet er i dag.

Det er fra KRD formulert forventninger til at en gjennom de distriktsrettede virkemidlene skal påvirke næringsstruktur og utviklingstendenser i denne i forhold til det distriktpolitiske virkeområdet. Det er har også vært en uttrykt målsetting å få til en satsing rettet mot de vanskeligst stilte områdene. I forhold til dette kan en oppsummere en del hovedpunkter fra analysene:

- Utfordringene i utkanten er svært stor knyttet til næringsutvikling, og de midler som står til rådighet er for små i forhold til å bøte på utviklingen. Støtten har totalt sett også gått dramatisk ned i evalueringsperioden.
- For bedrifter i utkantregionene vil behovet for tradisjonell investeringsstøtte være av permanent art både av kompensasjonshensyn og markedsimperfeksjonshensyn.

- Virkemidlene har bidratt til å styrke etablerte næringer i distriktene. Dette innebærer at virkemidlene bidrar til utvikling innenfor tradisjonelle næringer, men at de ikke særlig grad bidrar til å skape aktivitet innenfor nye næringer.
- Den betydelige endringene i næringssammensetning som skjer nasjonalt har ikke funnet sted i virkeområdene i samme grad. Dette gjør at de raskest voksende næringene i for liten grad er representert i virkeområdene for distriktsstøtteordningen.
- Næringer som har stor betydning for industrielt miljø i regionene er ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp i et distriktsperspektiv. Dette gjelder som tidligere nevnt særlig kompetansebasert forretningsmessig tjenesteyting inklusiv IKT-sektoren.

9.2 EFFEKT AV VIRKEMIDLENE FOR DE BEDRIFTER SOM HAR MOTTATT STØTTEN

De bedrifter som har mottatt støtte gir for det meste en positiv tilbakemelding til bedriftene når det gjelder effekt. De ulike områdene som har vært støttet samsvarer i stor grad med det som har vært målsettingen. Beregninger av sysselsettings-effekter viser at det er skapt mellom 5700 og 8100 arbeidsplasser per år i mottaker-bedriftene som kan tilskrives støtte fra virkemidlene. Analysene viser også at både omsetningsutviklingen og sysselsettingsutviklingen har vært mer positiv blant mottakerbedriftene enn blant en sammenlignbar kontrollgruppe av bedrifter som ikke har mottatt støtte. Det er imidlertid svært vanskelig å isolere effekter av virkemidlene spesielt knyttet til enkelte effektmål.

Fysiske investeringer vs kompetansetiltak

Resultatene fra analysen viser at en kombinasjon av fysiske investeringer og kompetansetiltak gir størst effekt i forhold til flere sentrale områder i bedriftene. I forhold til mål på bedriftens utvikling som økonomisk utvikling, konkurranseevne, nytenking, nettverksbygging og omstilling, scorer prosjekter som inkluderer både fysiske investeringer og kompetansetiltak høyere enn rene fysiske investeringer og rene kompetansetiltak.

For økonomisk utvikling, konkurranseevne og omstilling scorer de rene kompetanseprosjektene lavest, mens de rene investeringsprosjektene scorer lavest i forhold til nytenking og nettverksbygging. Forskjellene er statistisk signifikante for påvirkning av økonomisk utvikling og for nettverksbygging. For begge disse vurderes altså kombinasjonsprosjektene signifikant høyere enn de rene kompe-

tanse- og investeringsprosjektene. Det fremkom ingen forskjeller i forhold til bedriftenes lokalisering og bedriftsstørrelse.

De distriktsrettede virkemidlene viser seg effektive i forhold til kapasitetsutvidelser og andre prosjekter som ofte innebærer fysiske investeringer i bedriften i lokaler, utstyr og teknologi. For bedriftene vil slike investeringer i mange tilfeller også omfatte kompetanseutviklings- og opplæringsbehov i forhold til å kunne ta i bruk ny teknologi. SNDs engasjement i distriktsbedriftene kan i mange tilfeller være i form av lån og/eller tilskudd til de investeringene som gjennomføres. Likevel vil de ofte implisitt innebære kompetanseutvikling for de bedriftene som mottar støtten.

Endringsprosesser og kompetansesatsing

Resultatene fra analysene indikerer at de støttede prosjektene har hatt betydning for svært mange bedrifter når det gjelder å få tak i høyt kvalifisert arbeidskraft. Det å rekruttere kvalifisert arbeidskraft oppleves som problematisk av mange bedrifter i distriktene, noe som også kommer fram i de kvalitative casene presentert i evalueringen. Dersom prosjektene bidrar på dette området ved for eksempel å gjøre bedriftene mer attraktive for høyt kvalifiserte personer, vil dette kunne være svært positivt for bedriftens utvikling.

Det har i en viss grad skjedd strategiske endringer i bedriftene som har mottatt støtte, først og fremst i retning av økt bruk av nettverk og sterkere effektivisering. Mange bedrifter har også lagt økt vekt på produkt- og markedsutvikling og på å ha større bredde i produktspekteret sitt. Alt i alt synes det å være prosjekter som inkluderer kompetansetiltak, med eller uten fysiske investeringer, som i størst grad bidrar til endringer av strategi.

De strategiske endringene har imidlertid i første rekke skjedd i bedrifter med mer enn fem ansatte, mens man i mindre grad har lykket med å få til denne typen endringsprosesser i mikrobedriftene – som utgjør en relativt stor andel av SNDs kundemasse og en enda større andelen av den totale bedriftsmassen i distriktene. Dersom man skal lykkes i å sette i gang endringsprosesser i mikrobedriftene vil det være behov for å sette inn flere typer virkemidler samtidig. I forhold til lokaliseringsfaktorer vil disse bedriftene dersom de er lokalisert i de mest perifere delene av det distriktpolitiske virkeområdet oppleve behov både for støtte til å gjennomføre fysiske investeringer, og til å redusere de ulemper bedriftene opplever i forhold til å tiltrekke seg kompetanse og utvikle kompetanse.

Effekten av disse midlene er det imidlertid vanskelig å isolere. Det kan se ut til at tiltakene rettet mot strategisk nivå i bedriftene virker inn på de interne prosesser og

i neste omgang på resultater som omsetning og lønnsomhet. Kompetansesatsing i forhold til små bedrifter er krevende fordi man gjennom støtte til slike prosjekter legger beslag på en av de knappe ressursene i bedriften – tidsressursen til ledelsen og annet nøkkelpersonell. De distriktsrettede virkemidlene bidrar sterkest til kompetanseutvikling i bedriften gjennom støtte til fysiske investeringer, og supplerende støtte til kompetanseutvikling nødvendig for å nyttiggjøre seg ny teknologi.

Nyskapning

Bidrag til nyskapning og omstilling er vanskelig å kvantifisere. I dagens endrings-tunge markeder må enhver investering være preget av nyskapning og omstilling i forhold til det etablerte. Sett fra bedriftenes side viser STEP-gruppens analyser (Hatling, m.fl., 2000) at bedrifter i virkeområde A, B og C mener at nyskappingsdimensjonen har vært mer markant hos dem i forhold til bedrifter i virkeområde D og E. Dette må oppfattes som positivt ettersom bedriftene i distriktene i større grad er knyttet til tradisjonelle næringer og lokale markeder.

Dette tyder på at det har skjedd en utvikling der SND har bidratt til at bedrifter innenfor det distriktpolitiske virkeområdet i større grad enn tidligere arbeider for å implementere ny teknologi som er oppdatert i forhold til det som finnes ellers i markedet. Et av de problemene som distriktsbedriftene tidligere har slitt med er at innovasjonsprosessene i stor grad har gått med på å implementere teknologi som har vært ny for bedriften, men kjent og aldrende i markedet for øvrig.

Markedsorientering

Bidrag til endring i markedsarena i retning satsing i nasjonale og internasjonale markeder synes ikke å være markant. Her kan det være behov for særlige justeringer og tiltak. Nyutvikling av støtteformer som i større grad satser på oppbygging på lang sikt når det gjelder markedskontakter og markedsforståelse (inkl. språk) kan her være nødvendig. Slike støtteformer bør være langsiktige, og de bør sees i lys av at noe av tilbakemeldingen fra bedriftene er at SND i for liten grad følger prosjektet over de ulike fasene i utviklingen.

Lønnsomhetsutvikling

Når det gjelder lønnsomhetsutvikling er det sannsynligvis andre faktorer som er vel så viktige som den støtte som er gitt. Det viktigste er at SND har lagt vekt på lønnsomhet når en gav støtte. Lønnsomhet etter støtte ligger som en rettesnor for at SND skal kunne gå inn i prosjektene. Dette innebærer en fin balansegang mellom

prosjekter som vil la seg realisere uavhengig av støtte fra SND (lav addisjonalitet), og prosjekter der SNDs støtte virker utløsende.

I mange sammenhenger vil de prosjekter som SND støtter, eksempelvis produktutviklingsprosjekter og markedsutviklingsprosjekter, innebære tunge satsinger for bedriftene. Lønnsomhetseffekter vil i bedrifter som gjennomfører slike prosjekter på kort sikt være negativ dersom satsingene også finansieres gjennom driften. Resultatene fra analysene i kapittel 6 indikerer en slik sammenheng. Her kommer det blant annet fram at støtemottakerne har hatt en dårligere lønnsomhetsutvikling enn kontrollgruppen de to første årene etter tilsagnsåret. Imidlertid har de hatt en sterkere vekst i omsetning enn kontrollgruppen, noe som indikerer at det har skjedd en positiv utvikling i bedriftene som følge av de støttede prosjektene. Økt omsetning indikerer at konkurranseevnen er bedret, og kan gi seg utslag i bedre lønnsomhet på lengre sikt.

9.3 SYSSELSETTINGSEFFEKTER

Hensikten med offentlige virkemidler i nærings- og distriktpolitikken er å påvirke ressursbruken slik at resultatene i forhold til gitte målsettinger blir bedre enn hva en ville fått uten en slik virkemiddelbruk. Skal en lykkes med dette, er det ikke tilstrekkelig om midlene brukes til aktiviteter som isolert sett er positive sett i forhold til målsettingene. Det er også avgjørende hvorvidt denne aktiviteten er avhengig av virkemidlene for å bli iverksatt. Dersom aktiviteten ville funnet sted uansett virkemiddelbruk, har virkemidlene ingen nettoeffekt selv om aktiviteten i seg selv er nyttig. Virkemidlenes addisjonalitet er et mål på i hvilken grad den støttede aktiviteten er addisjonal, dvs. kommer ut over det aktivitetsnivået en ville hatt om virkemidlene ikke eksisterte.

Sysselsettingseffektene er basert på hvilke effekter bedriftene rapporterer i kundeundersøkelsene målt i ettertid (3-4 år etter tilsagn), korrigert for hvilken addisjonalitet som støtten hadde. Addisjonaliteten er målt ved at bedriftene i førundersøkelsen (1 år etter tilsagn) ble spurt om hva de ville gjort uten støtte.

Anslagene gir en effekt på 13849 arbeidsplasser for 1995 og 1996 tilsammen i de støtemottakende bedriftene. Mer enn 80 prosent av de arbeidsplassene som trygges eller skapes, er å finne innen industri.

Den distriktsrettede bedriftsstøtten har som formål ikke bare å gi positiv virkning for de direkte berørte bedriftene, men også å bidra til en generell stimulans for de regionene som virkemiddelområdet dekker. Ved å rette støtten inn mot inves-

teringer (fysiske og immaterielle) vil det være de større og mer kapitaliserte sektorene som i sterkest grad blir berørt. Den effekt øvrige næringer i regionen kan få av dette, er generert gjennom ringvirkninger. Det er gjennom ringvirkningene at en kan få en samlet effekt for den regionale økonomi ut over de direkte effekter som genereres i de støttemottakende enhetene.

Det er en annen næringsprofil blant de bedrifter som påvirkes av ringvirkningseffektene enn blant de primære støttemottakerne. Den direkte SND-støtten er innrettet mot bedrifter med et visst investerings- eller moderniseringsbehov, og med en intendert prioritering av enheter som orienterer seg mot markeder ut over sin egen lokale region. Ringvirkningene vil derimot i stor grad havne nettopp hos bedrifter innrettet mot det lokale marked, og uavhengig av om disse har store eller små investerings- og moderniseringsprosjekter bak seg.

Resultatet av ringvirkningsberegningene viser at de direkte effektene og beregnede ringvirkningseffektene i sysselsetting basert på distriktsrettede tilsagn gitt i løpet av årene 1995 og 1996 til sammen utgjør 9700 arbeidsplasser årlig. Dette innebærer en ressursinnsats per arbeidsplass på ca. 111.000 kr. Dette tallet må vurderes ut fra at sysselsettingseffekten ikke er den eneste målvariablen for den bedriftsrettede distriktsstøtten, mye av støtten er innrettet mot økt lønnsomhet, kompetanse etc. som ikke nødvendigvis vil samsvare med sysselsettingsmålsettinger.

Når en regner med ringvirkningseffektene, blir resultatet at sysselsettingseffektene samlet får et langt mer spredt næringsmønster enn det en får om en ser på de støttemottakende bedriftene alene. Dette er i samsvar med distriktsstøttens intensjon. Hensikten med støtten er ikke begrenset til at det skal være positivt for de mottakende enhetene alene. Det er de samlede distriktpolitiske målsettinger en ønsker å påvirke. Det er eksistensen av regionale ringvirkninger som gjør en slik støtteform relevant i et bredere distriktpolitisk perspektiv.

10. KONKLUSJONER OG IMPLIKASJONER

I dette kapitlet oppsummeres de viktigste konklusjonene og anbefalingene fra evalueringen. Et viktig formål med evalueringen har vært å bidra til kunnskap som kan brukes i den videre utviklingen av virkemidlene. I tillegg til å oppsummere effektene av ordningen, har vi derfor lagt vekt på å komme med forslag til endringer der det er aktuelt, samt pekt på hvilke elementer ved ordningen som bør videreføres som i dag. En mer omfattende oppsummering av evalueringens resultater i forhold til de enkelte problemstillingene finnes i kapittel 9.

10.1 EFFEKTER AV DISTRIKTSSTØTTEORDNINGEN

10.1.1 Generell usikkerhet når det gjelder sammenhenger og effekter

Generelt gjelder at studier av bedriftsinterne og regionale effekter av offentlig støtte er et svært vanskelig felt. Det er vanskelig å få eksakte svar på spørsmål om virkemidlenes egnethet og samlede effekter. Dette innebærer at en generelt bør være forsiktig når det gjelder å trekke konklusjoner på grunnlag av kvantifiserte effekter av bedriftsrettede virkemidler. Det er for det andre viktig å sikre at det skjer en tilpasning av virkemidlene løpende, og kontinuerlige eksperiment knyttet til virkemidler. Det betyr også at en må være forsiktig med en for sterk overordnet styring av virkemiddelvalg. En løpende regionalt rettet gjerne forskningsbasert utprøving på målgruppen av entreprenører, små foretak og næringer bør stimuleres for å sikre det nødvendige kunnskapsunderlaget for virkemiddelutforming.

10.1.2 Samlet vurdering av effektene på bedriftsnivå

Ut fra de effektmål som er valgt kommer virkemidlene generelt godt ut i denne evalueringen når det gjelder effekter i de bedrifter som har fått støtte. Effektene av støtten på bedriftsnivå ser ut til å være tilfredsstillende sett ut fra bedriftenes synsvinkel. Addisjonalitetsanalysene viser gode resultater. Svært mange av de bedrifter som har fått avslag har likevel gjennomført prosjektene, noe som tyder på at disse hadde lav addisjonalitet og ikke burde vært støttet.

Den samlede støtte til distriktsutviklingsformål har gått dramatisk ned i evalueringsperioden. Dette har bidratt til en innskrenkning når det gjelder hvilke bedrifter som har fått støtte.

Omfanget av støtten til den enkelte bedrift er alltid vanskelig å dimensjonere og å vurdere i ettertid. Evalueringen viser at virkemidlene har høy addisjonalitet. Ikke

overraskende gjelder dette spesielt tilskuddene, og i sterkere grad jo mer perifert bedriften er lokalisert (iht. virkeområde). Den generelt høye addisjonaliteten beror for at en bør være forsiktig med å redusere støtten, da støtten da kanskje ikke vil virke tilstrekkelig utløsende for prosjektene. En bør også være forsiktig med å øke låneandelen på bekostning av tilskuddsandelen, siden tilskuddene har høyere addisjonalitet. Skal en slik dreining likevel gjennomføres, slik NHDs evaluering (Hatling, Herstad og Isaksen, 2000) anbefaler, bør dette i første rekke skje i virkeområde C der addisjonaliteten er lavest. En bør spesielt være svært forsiktig med å satse på en slik dreining i virkemiddelbruken i de mest næringssvake områdene der en vellykket gjennomføring av ett prosjekt i en (hjørnesteins-)bedrift ofte kan være avgjørende for en bygds eller kommunes utvikling.

Satsing på nyskaping og kompetanseheving er viktig. I de tradisjonelle næringene i distriktene vil de største bidragene til nyskaping og kompetanseheving ofte komme i form av fysiske investeringer i ny teknologi. På grunn av markedsimperfeksjoner vil støtte til fysiske investeringer fortsatt måtte stå sentralt for å utvikle næringslivet i distriktene, også i et nyskappings- og kompetanseperspektiv. Våre analyser viser at prosjekter som inkluderer både fysiske investeringer og kompetansetiltak samtidig er de som synes å gi størst effekt. En bør derfor vurdere om en i større grad skal søke å bygge prosjektpakker der kompetanseheving kombineres med støtte til fysiske investeringer. Allerede i dag blir dette benyttet som støtteform, men kan benyttes i enda større grad. I denne sammenheng har SND en viktig prosjektveiledningsrolle, der en sammen med bedriften kommer fram til hvilken totale prosjektpakke som vil være den beste for bedriften, også når bedriften bare søker om støtte til fysiske investeringer. En endring av virkemiddelbruken med henblikk på en økt fokus på nyskaping og kompetanse bør altså bygge på en *nyansert* forståelse av hva som bidrar til nyskaping og kompetanseheving, der en også tar hensyn til at det er variasjoner i behov mellom næringer og regioner. En må særlig være sensitiv når det gjelder behovet for langsiktig investeringstilskudd knyttet til bedrifter i utkantstrøk ut fra et kompensasjonsperspektiv. Heri ligger også at utekonkurrerende næringer, som for eksempel fiskeri og havbruksnæringen, konkurrerer med bedrifter i EU-systemet som får til dels betydelig støtte. Støtten i form av tilskudd i norske bedrifter bør derfor i utgangspunktet ikke være lavere enn i EU-systemet for tilsvarende bransjer og regioner.

10.1.3 Samlet vurdering av effektene på regionnivå

Fordelingen av midler innenfor de enkelte virkeområdene er som ønsket. I forhold til problemene som særlig virkeområde A og B står ovenfor er virkemidlene svært begrenset. Det er grunn til å vurdere nærmere fordelingene av midlene på region-

og kommunenivå. Noen regioner og kommuner innenfor virkeområde A og B er særlig preget av uttynning og negativ næringslivsutvikling. Det kan derfor være grunn til mere målretting og øremerking av midler til utpregede utkant- og uttynningskommuner. Her vil det ikke minst være nødvendig med handling på regionnivå knyttet til mer omfattende næringsutviklingsprosjekter og aktivt akkvisisjonsarbeide i samarbeid med fylkeskommune, kommunale næringssetater, SIVA, veiledningsapparat m.m. Dårlig utbygd (myk og hard) infrastruktur, mangel på gode prosjektsøknader og et begrenset eksisterende næringsliv å bygge videre på, gjør det til en særlig utfordring å drive næringsutvikling i disse kommunene. Her er det behov for en bredere satsing og en større virkemiddelinnsetning.

For å sikre at det satses tilstrekkelig i disse spesielt utsatte kommunene, bør en vurdere en sterkere styring av virkemiddelbruken. For å bidra til at behovene i utkantområdene dekkes, må det sannsynligvis en sterk politisk styring til i tillegg til økte totale bevilgninger. Dette kan gjøres ved at fylkene pålegges å fastsette måltall for bruk av virkemidler i utkantkommunene i tilknytning til årlig utarbeidelse av Regionale Utviklingsprogram (RUP). Disse måltallene kan gjelde spesifiserte kommuner/regioner som i fylket defineres som utkantområder med negativ befolknings- og næringsutvikling⁵², og kan gjelde for hver av de aktuelle SND-virkemidlene (tilskudd/lån, deltakelse i FRAM, etc.) og eventuelt andre virkemidler. Måltallene fastsettes gjennom RUP-prosessen som et samarbeid/forhandling mellom fylkeskommunen, SND og andre aktuelle aktører. I tillegg må det også måles i hvilken grad en har nådd disse måltallene, noe som bør gjøres i rapporteringen i tilknytning til neste års RUP.

Fastsettelse av måltallene i RUP-prosessen i stedet for fra departementet sentralt, vil kunne bidra til at en i større grad tar hensyn til regionale forskjeller og utfordringer. Dersom lista legges på et rimelig nivå, vil slike måltall innebære en utfordring for SND med hensyn til å jobbe bredere og mer (pro)aktivt som pådriver og akkvisisjonsaktør.

10.1.4 Samlet vurdering av effektene på personnivå

I tillegg til at utvikling av *bedrifter* og næringslivet i *regioner* står sentralt i målsettingene for distriktsutviklingstilskudd og distriktsrettede risikolån, er det også mål og prioriteringer knyttet til grupper av *personer*, i første rekke kvinner og ungdom. Siden virkemidlene i stor grad tildeles bedrifter som er egne juridiske enheter, der personene bak for statistiske formål kan være vanskelig å identifisere, er det en stor utfordring i en evaluering å vurdere effekter på personnivå. Den enkelte saksbehandler har, med sin store kjennskap til enkeltsakene imidlertid

⁵² Eventuelt kan Kommunal- og regionaldepartementets liste over utkantkommuner benyttes.

større mulighet til å vurdere en slik effekt. Dette forutsetter imidlertid kompetanse hos den enkelte saksbehandler for hvilke tiltak som kan forventes å gi effekter for disse gruppene. Pettersen m.fl. (1999) viste at denne typen kompetanse i liten grad er utbredt i SND-systemet når det gjelder målgruppen kvinner. SND jobber imidlertid med sin kvinnesatsing, og i tiden framover vil det være behov for en sterkere fokusering av dette området på distriktskontor- og saksbehandlernivå. Behovene knyttet til ulike type entreprenører i forskjellige næringer og særlig innenfor den nye IKT-baserte økonomien vil være et viktig område for kompetanseoppbygging.

Også i forhold til kvinnesatsingen kan det fastsettes måltall gjennom RUP-prosessene på samme måte som for utkantkommuner. Erfaringer fra andre virkemidler viser at en fastsetting av måltall i denne sammenheng fungerer godt i forhold til å få til en mer ønsket fordeling av virkemidlene (Pettersen, m.fl. 1999). Også i denne sammenheng vil måltall innebære en utfordring til SND i forhold til å drive en aktiv prosess for å finne fram til gode prosjekter som bidrar til å styrke kvinners rolle i distriktenes næringsliv.

SNDs strategier i forhold til ungdomssatsing er kommet relativt kort, med bakgrunn i at Kommunal- og regionaldepartementets ungdomssatsing er nokså ny. Analyser referert i Magnussen m.fl. (2000) viser at sysselsettingen av ungdom i mottakerbedriftene (1996-98) er omtrent som en kunne forvente ut fra ungdoms andel i arbeidsstyrken, men at de sysselsatte ungdommene i stor grad er lavt utdannet. I denne tidsperioden (dvs. før ungdomssatsingen) nådde en altså i liten grad høyt utdannet ungdom med virkemidlene.

En satsing på næringsutvikling kan bidra til å utvikle attraktive og lønnsomme arbeidsplasser som gjør næringene mer attraktive for unge mennesker. En vil dermed kunne anta at satsingen har en viss effekt også i forhold til ungdomsmålgruppen. Hver ny ansettelse vil stort sett innebære yngre og mer utdannet personell. Samtidig vil andre tiltak enn økonomisk støtte være vel så viktige bidrag i så måte, for eksempel prosjekter som fokuserer på hvordan ny arbeidskraft rekrutteres, prosjekter rettet mot markedsimperfeksjoner i etterspørselen etter høyt utdannet arbeidskraft, og prosjekter rettet mot å bidra til økt kunnskap om lokalt næringsliv blant unge og servicetilbud i denne målgruppen. Det kan derfor herske stor usikkerhet knyttet til en sterk målretting hva angår resultater på ungdomssiden

10.2 VIRKEMIDLER I FORHOLD TIL ULIKHETER I BEHOV

10.2.1 Ulikheter i (kompetanse)behov næringer og regioner.

Det vil være regionale forskjeller når det gjelder teknologinivå i bedriftene. I mange av de mest markante uttynningskommunene ser det ut til at behovet for kompetanseressurser er lavere enn i mer sentrale strøk hvis en ser på etterspørselen. Dette har blant annet sammenheng med en overvekt av bedrifter i ressursbaserte næringer. Disse bedriftene vil først og fremst være opptatt av støtte til fysiske investeringer og dekning av utgifter knyttet til ekstra avstandskostnader på transportsiden. Det er en fare for at økt øremerking av midler til kompetansesatsing kan slå ut negativt for denne type regioner ettersom kompetanseandelen i de søknader som foreligger herfra vil være lav.

I denne sammenheng er det viktig med en nyansering av hva som ligger i kompetansesatsingen, i forhold til de kompetanseeffekter oppjustering av teknologinivået kan innebære. Dersom en fortsatt skal ha like sterke føringer i forhold til vridning av virkemiddelbruken mot kompetansetiltak som måltallene innebærer, bør en samtidig sørge for en sterkere prioritering av utkantkommunene for å hindre at disse blir "skadelidende" for denne satsingen. Dette kan, som nevnt, gjøres ved fastsetting av måltall i forhold til disse kommunene i de Regionale Utviklingsprogrammene. En slik *parallel* satsing på kompetanse og utkant vil utfordre SND til å være mindre etterspørselsorienterte, og mer aktive i forhold til å finne fram til gode, kompetansehevende prosjekter også i utkantkommuner – noe som er en krevende, men viktig jobb.

10.2.2 Kombinasjoner av virkemidler - forholdet mellom myke og harde investeringer

Det økte teknologinivået i nye maskiner og driftsformer gjør det samtidig viktig å sørge for parallell satsing på kompetanseoppbygging sammen med investeringer i fysisk utstyr. Det kan være en fare for at bedriftene undervurderer kompetansebehovet i forbindelse med overgang til ny teknologi. Det kan derfor være en imperfeksjon på etterspørselssiden for støtte til kompetansetiltak. Her kan det være nødvendig for SNDs saksbehandlere å gå aktivt inn og vurdere om en større kompetansesatsing er nødvendig. Det kan være behov for en styrket kompetanseoppbygging internt hos de ansatte i form av kursing, utdanningstiltak, rekruttering av høyere utdannet arbeidskraft og ekstern rådgivning og veiledning fra konsulenter.

10.2.3 Behov innenfor spesielle funksjonsområder

Markedsutvikling. Økt markedsorientering og utvikling av nye markeder har stått sentralt i omstillingsprosessene i det regionale næringsliv. Med små og til dels stagnerende lokale markeder, økt globalisering som både gir økt konkurranse og nye muligheter, vil det være nødvendig med en økt fokusering på nasjonale og internasjonale markeder. Spesielt innenfor kunnskapsintensiv tjenesteyting kreves evne til å operere i et internasjonalt marked. Resultatene fra analysene viser at en i liten grad har klart å dreie bedriftene over mot mer internasjonale markeder. En bør derfor vurdere om det er nødvendig med virkemidler som reduserer tersklene for å satse internasjonalt. Eksempler på utfordringer som det her vil kunne dreie seg om er støtte til markedsutvikling over lengre tid, basiskompetanseoppbygging knyttet til markeds, språk og kulturforståelse, logistikkvurderinger og tilpasninger i produksammensetning. Alt dette er myke investeringer som også krever innsats over flere år.

Finansiell styring. En annen type funksjon er den finansielle styring på prosjekt og bedriftsnivå som ligger i den tradisjonelle aktive investorrollen som mange mindre bedrifter spesielt i distriktene mangler. SND sitter med en betydelig finansiell kompetanse og prosjektinnsikt som vil være svært verdifull for bedriftene. At en går aktivt inn og diskuterer prosjektutforming, investering og finansieringsopplegg med bedriftene vil være en tjeneste som vil bli tatt vel imot, men som samtidig er svært ressurskrevende administrativt for SND. Det vil også kunne bringe SND opp habilitets- og legitimeringsspmåls i forhold til andre aktører og interessenter som det kan være vanskelig å takle. Å sikre at denne type funksjoner ivaretas spesielt i forbindelse med større nysatsinger vil imidlertid være viktig, for eksempel i samarbeid med lokal bankforbindelse.

10.2.4 Næringsmessige forskjeller i type støtte

Det ensidige næringsgrunnlag i mange distriktkommuner med overvekt av ressursbaserte næringer med et stadig lavere arbeidskraftbehov gjør det nødvendig med en bevisst satsing på næringer som er i vekst. Dette dreier seg først og fremst om de tjenesteytende næringer og IKT-sektoren i særdeleshet, men også om andre næringer som for eksempel havbruk. Ved satsing på nye næringer og spesielt IKT vil behovet for støtte til tradisjonelle innsatsfaktorer som bygninger og maskiner være svært lite i forhold til det en finner i tradisjonell industri. I stedet vil det være behov for utviklingsstøtte og kompetansestøtte i den enkelte bedrift. Også tidsfaktoren ser ut til å være viktig, med lang produktutviklingstid for nyskaping innen næringen, som gjør at det er behov for kapital over lengre tid og i flere faser eller trinn.

Når det gjelder type støtte er det også andre behov enn støtte til tradisjonelle innsatsfaktorer. Det aller viktigste ser imidlertid ut til å være infrastruktur og miljøfaktorer. Når det gjelder infrastruktur vil utbygging av mobiltelefon og bredbåndsnett være avgjørende. Dette er tradisjonelt overlatt til den store regionalpolitikken, men manglende kommunale ressurser og privatisering av flere sektorer gjør at de mest utpregede uttynningsregionene kommer dårligst ut.

Dette er et område der de tynnest befolkede kommunene vil slite mest med, ettersom tettsteder og byer får utbygd infrastrukturen først. For det tredje vil det være behov for andre typer tiltak som kan gjøre det attraktivt for gründere å slå seg ned i et distrikt. Dette gjelder investeringer i støttenæringer og industrielt miljø, og det gjelder også investeringer i kulturtilbud, handels- og servicetilbud for øvrig. Mangelen på omliggende hard og myk infrastruktur og et manglende marked for private tjenester vil altså være en betydelig hemsko. Dette gjør at det blir stadig viktigere å vurdere virkemidler og koordinering i forhold til den store regionalpolitikken.

SND vil generelt måtte foreta en grenseoppgang i forhold til andre offentlige etaters oppgaver, men smidighet og flytende grenser bør kanskje vurderes. På samme måte som en i en periode gikk inn og støttet etablering av bedriftsbarnhager i en periode med dårlig dekning, kan det for eksempel være nødvendig å bidra med midler som kan sikre en raskere utbygging av mobiltelefondekning i et område der en har gjort viktige bedriftssatsinger.

10.2.5 Oppfølgingsgrad – proaktivitet på bedriftsnivå

Den generelle oppfatning og resultatene fra denne undersøkelsen viser at SND gjør en god bankfaglig jobb når det gjelder å foreta kritiske vurderinger av innkomne prosjektsøknader og å vurdere om prosjektet er støtteberettiget eller ikke. I vår undersøkelse og også i NHDs evaluering av SND kommer det fram ønsker om at SND skal spille en mer aktiv rolle som pådriver hva angår å få inn flere prosjekter, og ytterligere oppfølging av prosjektene utover en økonomisk vurdering.

Det er imidlertid et åpent spørsmål om hvor langt SND skal gå i å være proaktiv på bedriftsnivå. Et mer aktivt akkvisisjonsarbeid kan være viktig for å få inn flere søknader. Videre vil en kritisk vurdering av søknadene når det gjelder realisme og finansieringsplan være riktig, og en oppfølging av bedriftene når det gjelder kontroll med bruk av penger både underveis og i ettertid synes riktig og gjennomføres i stor grad i dag. Aktivitet utover dette vil være svært ressurskrevende og vil innebære en betydelig økning i staben i forhold til i dag. Videre vil en lett komme opp i habilitetskonflikter som lett kan bidra til redusert legitimitet.

Med de positive erfaringer bedriftene synes å ha når det gjelder diskusjoner i forkant av prosjektene og de læringsmuligheter for SND-staben som ligger i en nærmere kontakt med bedriften, kan det være grunn til å se nærmere på om en skal yte mer midler til proaktiv prosjektoppfølgning og dialog og kontroll underveis i prosjektfasen. Videre kan det være grunn til å vurdere rutiner for en mer inngående informasjonsoppfølging av bedrifter som får avslag som i dag i stor grad for liten tilbakemelding. Det er imidlertid viktig at denne typen, relativt ressurskrevende arbeid, ikke skjer på bekostning av den "harde" finansielle støtten som i dag gis ved at rammene her reduseres.

10.3 FORSLAG TIL "NYE" MÅL OG VIRKEMIDLER

10.3.1 Satsing på bedriftsnivå

De virkemidler som SND rår over må sees i forhold til hva som eksisterer innenfor andre deler av regionalpolitikken. Dette gjelder kommunal tiltaksarbeid og kommunale næringsfond, fylkeskommunenes næringssatsing, sektorpolitikk knyttet til landbruk og fiskeri, samferdsel og øvrig infrastruktur.

Samlet sett kan en slå fast at vurdert ut fra utviklingene i distriktene på 90-tallet så er ikke dagens regionalpolitiske satsing tilstrekkelig til å sikre bosettingen i distriktene og gi en positiv sysselsettingsutvikling i alle kommuner. De såkalte utkantkommunene kommer dårlig ut, og problemene her er etter hvert blitt av eksistensiell art og krever omfattende nysatsing hvis en skal snu den negative utviklingen. En sterkere styring av virkemidlene til disse kommunene kan synes nødvendig. De totale virkemidler innenfor SND er for små til å kunne gjøre noe avgjørende på denne siden, og det er mer virkemidlenes størrelse enn virkemiddeltyper som er problemet. Svingninger i budsjetttrammene over år som en følge av at disse virkemidlene benyttes i konjunkturregulerende formål, skaper usikkerhet og spenninger som kan være dysfunksjonelle.

Det er grunn til fortsatt å arbeide for å sikre at virkeområdene som dekker utkantkommunene i størst mulig grad beskyttes fra denne type svingninger i innsats og helst øke innsatsen for disse regionene. Her vil det være viktig med en samordning av flere typer virkemidler, blant annet for å utvide næringsgrunnlaget i disse regionene.

Akkvisisjon knyttet til bedrifter innen kompetanseintensiv tjenesteyting. Når det gjelder næringsutvikling er det et spesielt behov knyttet til større bredde innenfor tjenesteyting, og spesielt kompetanseintensiv og forretningsmessig tjenesteyting. Her har distriktskommunene kommet svært dårlig ut på 90-tallet i en

periode der denne sektoren har hatt størst vekst utenom offentlig tjenesteyting. Her burde det sannsynligvis blitt satt inn midler på et tidligere tidspunkt for å sikre både markedsgrunnlag og nyetableringer. At dette ikke har skjedd har til en viss grad sammenheng med at SND i stor grad har fungert som mottaksapparat og fordelingsinstans på grunnlag av søknader fra nyetablerere og allerede etablerte bedrifter. En slik etterspørselsrelatert arbeidsform blir problematisk når det ikke finnes noe marked i utgangspunktet. Det vil da kreves et bredere sett av virkemidler og en mer søkende nærings- og bedriftsbyggende arbeidsform. Dette gjelder også for arbeide for desentralisering av statlig tjenesteyting.

Markedsutviklingspakker. Det ser ut til å være behov for sterkere og eventuelt andre typer virkemidler når det gjelder markedsutvikling. Det ser ut til å være vanskelig å få bedrifter til å opparbeide nye markeder på en nasjonal og internasjonal arena. Dette krever arbeid over lengre tid, det krever mer omfattende oppgradering av kompetansenivå og det krever en styrking av det strategisk-administrative kapasitet i bedriften. Ofte kreves også en kollektiv innsats for flere bedrifter i en region, for eksempel knyttet til markedssatsing i utlandet. En del av programmene som FRAM og NT arbeider for å styrke kompetansebasen gjennom kursing og konsulentoppfølging. En målrettet innsats på nærings- og regionnivå kan være nødvendig. I evalueringen av SNDs organisasjon foreslås en bedre utnyttelse av OFU/IFU ordningen i distriktene. Dette kan være et viktig virkemiddel i samme retning.

”Konsulentsjekk”. Det er behov for sterkere oppfølging av bedrifter innenfor forretningsmessig tjenesteyting og spesielt kompetanseintensive bedrifter som konsulenter, IKT selskaper, osv i distriktene og særlig i utkantkommunene. Elementer av denne typen virkemiddel ligger allerede inne i enkelte andre SND-virkemidler som FRAM og ENT. Her er situasjonen også at en må bidra til å skape et marked for denne type tjenester lokalt. En måte å få dette til på vil være å stimulere til etterspørselen etter konsulenttjenester i distriktene, og å sikre tilgangen på kvalifiserte konsulenter regionalt. I Sverige ble det på nittitallet eksperimentert med et virkemiddel som het ”konsulentsjekken”. Effekten av dette virkemidlet ble oppfattet som god i kombinasjon med den tradisjonelle investeringsstøtten.

Faseinndelt nyetableringsstøtte. Når det gjelder støtte til øvrig kunnskapsintensiv tjenesteyting vil det være tale om støtte til immaterielle investeringer som for denne type virksomhet vil gå over flere år. Her vil det mer være at man bidrar til å posisjonere midler i flere faser med bruk av de tradisjonelle lån og støtteformer, spesielt knyttet til utvikling av produkt og opparbeidelse av marked utover nærmarkedet.

Også i forhold til nyetableringer i andre bransjer vil en faseinndelt støtte være aktuelt. Mange nyetableringer som for så vidt kommer godt gjennom etableringsprosessen, sliter i fasen der en skal forsøke å vokse bedriften til et volum som kan gi en tilfredsstillende aktivitet og dermed avkastning. En fase II-støtte til markedsutviklingsarbeid kan være særlig aktuelt.

Bedriftsintern FoU-støtte. Den bedriftsinterne FoU er lav i Norge og svært lav i de distriktpolitiske virkeområdene. Fordelingen av offentlige ressurser til forskning i Norge har en sterk sentraliserende profil. Konsentrasjonen av forskningsinstituttene rundt universitetene gjør at mye av forskningsmidlene kanaliseres direkte til disse områdene. Når det gjelder departementale midler til forskningen kanaliseres disse for det aller meste gjennom Norges forskningsråd. Når det gjelder søknader om bedriftsintern FoU har SND fungert stort sett som budbringer og informasjonstjeneste for bedriftene som henvendes til Norges forskningsråd. Unntaket er innenfor oppdrett av marine arter, der en har etablert fellesorganet NUMARIO som disponerer midler fra både SND og NFR til bedriftene. Mye tyder på at en bør eksperimentere med en ytterligere desentralisering av midler for å sikre at distriktsbedriftene får ta del i disse midlene. Dette kan gjøres ved at departementene gir midler til bedriftsintern FoU direkte til SND som opparbeider dette som et virkemiddel. NFR kan fortsatt ha en akkrediterende rolle når det gjelder godkjenning av samarbeidende forskningsinstitutt og koordinering i forhold til basisforskningssatsingen. En slik desentralisert løsning vil gi en betydelig spredningseffekt

10.3.2 Satsing på region- og næringsnivå

Regionale handlingsgrupper ved SND-kontorene. SND har etter omorganiseringen lagt stor vekt på å bli en effektiv organisasjon knyttet til tiltak for distriktene på bedriftsnivå med fokus på målsettingene om å bidra til sysselsetting og nyskaping. Den faglige vurdering av SNDs stab vurderes som høy av bedriftene og generelt er inntrykket at SND er en ryddig organisasjon med både faglig autoritet og integritet. Den høye tilliten til SND når det gjelder innsikt på bedrifts og næringsnivå, samt en mindre tydelig tilstedeværelse av det øvrige tiltaksapparat, gjør at flere røster hever seg for at SND bør jobbe mer på systemnivå og med mer utadrettet proaktiv innsats, dvs. arbeid for å generere økt næringsutvikling i på regionnivå og med mer bransjerettede strategiske satsinger. Slike innsatser har til en viss grad vært prøvd ut gjennom omstillingsprogrammer og spesielle bransjeprogrammer som NUMARIO. Det bør vurderes om en kan legge opp til seksjoner ved distriktskontorene som får et særlig ansvar for tiltak for regioner og en kompetanse på denne type lokale utviklingsprosesser. Det vil her dreie seg om et nært samspill med kommunale og fylkeskommunale næringsetater,

dvs et bidrag til en koordinering av regionalutviklingsapparatet. Dette apparatet bør særlig bygges opp som en "handlings" med de mest utsatte uttynnings-/utkant-kommunene. Arbeidet bør være rettet mot akkvisisjonsarbeid for å få flere nyetableringer i disse regionene, blant annet med spesiell fokus på kompetansearbeidsplasser innenfor både offentlig (statlig) og privat tjenesteyting.

I tilknytning til dette er det viktig å bygge opp kompetanse på distriktskontorene. Dette er nødvendig for at distriktskontorene skal fungere som "utviklingsagenter" i sine regioner. Det krever også sannsynligvis en større grad av administrative ressurser her for å kunne drive med denne typen arbeid.

Satsing på nettverk og industrielt miljøbygging. Samarbeid mellom bedrifter i flere ledd i verdikjeden, koblinger til kunnskapsmiljø og utviklingen av såkalte regionale innovasjonssystem har blitt stadig mer fokusert de senere årene. Økt interaksjon i mellom flere typer bedrifter og virksomheter har betydning for innovasjonsevne, entreprenørkultur, utvikling av lokale markeder innenfor nettverkene og kompetanseutvikling. Ikke minst har det vært lagt vekt på koblinger mellom bedrifter og utdannings- og forskningsinstitusjoner for en kontinuerlig fornyelse av kunnskapsgrunnlaget i bedriftene.

SND har blandede erfaringer med satsing på nettverk og miljø, og ikke minst satsingen innenfor nettverksprogrammet var problematisk. En ting er at det er vanskelig å måle effekter av en slik satsing. Faren er også stor for at slike satsinger på et nivå over bedriftsnivået glir ut eller faller sammen når en overlater dette til enkeltbedrifter. Behovet for satsing på bedriftssamarbeid, kompetansenettverk og industrielt miljø er imidlertid ikke blitt mindre. En slik satsing vil imidlertid også kreve en annen type engasjement fra SNDs side enn det en tradisjonelt har hatt.

SND bør vurdere om en kan spille en arenaskapende rolle for å skape de nødvendige koblinger mellom bedrifter og fagmiljø. Blant aktuelle tiltak vil være å bygge kontakt mellom bedrifter og spesielt kompetansemiljø, styrke de regionale kompetansemiljø, skape møteplasser for utveksling av erfaringer og annen type kunnskap, og bidrag til etablering og drift av konkrete nettverk.

10.4 PRIORITERING MELLOM VIRKEMIDLER – RESSURSBRUK

I evalueringsperioden har det vært en dramatisk nedgang i virkemidlenes totale økonomiske rammer. Dette gjør innføringen av nye mål og virkemidler må vurderes svært kritisk i forhold til ressursbruk. En økning i rammer vil måtte skje hvis SND tar et større ansvar for enkelte sektorer enn tidligere. For eksempel vil

økt ansvar for FoU-støtte måtte resultere i en økt andel av departementale bedriftsinterne FoU-midler kanalisert til SND. Samlet sett gjelder også at en satsing på omstilling og mobiliseringstiltak i uttynningskommuner neppe er mulig uten en tilførsel av nye ressurser.

For øvrige tiltak vil det være mulig å gjøre visse omprioriteringer, men disse må skjær etter inngående analyser. Nedenfor gjøres en gjennomgang av noen elementer knyttet til en slik omprioriteringsdiskusjon

Bruk av betingede lån/tilskudd

Når det gjelder støtten omfang kan det være grunn til å eksperimentere med betingede lån/tilskudd. Bruken av betingede lån/tilskudd vil gjøre det mulig å i større grad hente ut gevinster av prosjekter med høy risiko som i ettertid viser seg å gi god avkastning. Betinget støtte som skal betales tilbake ved gevinst er derfor særlig aktuelt ved støtte til etablerte bedrifter i vekstnæringer, ved prosjekter der potensialet for framtidig avkastning er stort. Dette kan være aktuelt spesielt i perioder med høykonjunktur som en nå er inne i. I tilfeller der betingede lån/tilskudd benyttes må det gjøres klare avtaler for hva som er kriteriene for at (deler av) støtten skal tilbakebetales, spesielt med henblikk på hvordan resultatene skal måles og hvilket tidsperspektiv en skal vurdere resultatene i forhold til.

Omfordeling mellom fysiske investeringer og kompetanse

Prioriteringer av knappe ressurser vil være en særdeles vanskelig oppgave, ikke minst knyttet til næringer, fordi dette raskt vil få regionale effekter. Satsing på nyskapende virksomhet og spesielt vekstkraftige teknologibedrifter vil alltid fremstå som det ideelle.

Det er viktig at distriktene får ta del i den sysselsettingsvekst som skjer i samspillet mellom offentlig og privat kompetanseintensiv tjenesteyting i de større byer. Denne type satsing vil være ressurskrevende. Satsingen vil som diskutert foran måtte gå over flere år og representerer både bedriftsrettet og kunnskapsmiljørettet immateriell investeringsstøtte. Det er viktig at en slik satsing ikke skjer på *på bekostning* av støtte til eksisterende næringsliv i uttynningsregionene. Hver gjenværende bedrift er gjerne en hjørnestein. I fokuseringen på ny teknologi og vekstnæringer er det lett å glemme at distriktsstøtten også skal representere et innslag av kompensasjon for distriktsulemper, noe som også ligger i prinsippene for EUs strukturfondsstøtte. Gjennom fortsatt støtte til eksisterende næringsliv får en også utløst det verdiskapningspotensiale som ligger i disse bedriftene.

Det kan her være grunn til å se nærmere på fordelingen av de landsdekkende ordningene. I dag er disse i stor grad anvendt utenfor virkeområdene til distriktsstøtteordningene. Et alternativ hadde vært at disse ordningene ble fordelt i henhold til andel av nasjonens næringsliv slik at de distriktsrettede ordningene kom i tillegg for å kompensere for spesielle distriktsulemper.

Omfordeling mellom prosjektmidler og administrativ oppfølging

Debatten omkring en økt proaktiv, pådriver og akkvisisjonsrolle fra SNDs side har vært ført uten en klargjøring av hvor ressurskrevende dette er. Det er først og fremst distriktskontorene som vil få dette ansvaret på seg, og det vil her være behov for tilførsel både av kapasitet og kompetanse. Noe av dette kan komme gjennom en ytterligere desentralisering fra hovedkontoret til DK-ene. Dette vil imidlertid neppe være nok, og her er det behov for en nøye vurdering av den positive effekten av økt proaktivitet målt opp mot øvrig anvendelse av knappe ressurser.

Enkelte av SNDs kundebedrifter etterlyser bedre oppfølging i ettertid. Spesielt forhold til nyetableringer og prosjekter som krever en relativt lang tidshorisont, og der det dermed kan være aktuelt med en faseinndelt støtte, vil en slik oppfølging være nødvendig. Vi mener likevel at det største gapet i dag finnes i forhold til de to første av det SND benevner sine fire F'er, "Finne gode prosjekter" og knyttet til å "Foredle" disse prosjektene – blant annet ved å aktivt vurdere om det i prosjektene ligger den nødvendige kompetansepakken som skal til for å heve bedriften et hakk.

Omfordeling mellom bedriftsrettede virkemidler og programsatsingen

Noe av programsatsingen i SND er mindre perifert rettet enn distriktsstøtteordningen. Dette gjelder blant annet ordningene med forsknings- og utviklingskontrakter (OFU/IFU). En bevisst kanalisering av midler på denne siden vil kunne gi økte ressurser til distriktene. Heri ligger også en overføring til bedriftsrettede virkemidler av midler innenfor den store regionalpolitikken, for eksempel kjøp av infrastrukturtenester for kommunikasjon, utdannings- og FoU-tiltak som bør vurderes overført til SND fra sektordepartementenes budsjetter.

Tilgangen på arbeidskraft med høyere utdanning for utkantkommuner er problematisk. En bør her vurdere å intensivere satsing på å øke det formelle utdanningsnivået i bedriftene ikke minst knyttet til ledelsesutvikling. En bør vurdere særlige tiltak på dette området i samarbeid med utdanningsinstitusjonene.

REFERANSER

Anvik, C., O.M. Elvehøi og Å. Mariussen (1998): *Tilgjengelighet av tjenester- en undersøkelse av utvalgte bygder i Nordland, Nord-Sverige og Finland*. NF-rapport nr 6/98, Nordlandsforskning, Bodø.

Arbo, P. (1996): *Hva betyr SND for næringsutvikling?* Foredrag på LOS-dagene, Oslo 31. oktober - 2. november 1996.

Arbo, P., Paulsen, Dreyer og Olsen (1996): *SNDs fiskerisatsing. Evaluering av SNDs strategi og virkemidler ovenfor fiskeindustrien*. NORUT Samfunnsforskning, Tromsø.

Arnold, E., L. Hatling, J. Hauknes, K. Smith og T.J. Thoresen (2000): *Evaluering av SND: 1993-1999*. Hovedrapport utarbeidet av Technopolis, STEP-gruppen og Albatross Consulting.

Asheim, B.T., M. Fraas, T. Haraldsen, L. Hatling, A. Karlsen, B. Lindeløv, Å. Mariussen og K. Onsager (1999): *Innovasjon og læring i 10 regionale næringsmiljøer*. I Isaksen, A. (red.) (1999): *Regionale innovasjonssystemer: Innovasjon og læring i 10 regionale næringsmiljøer*. STEP-rapport R-02, 1999.

Berg, P.O., O.J. Borch og K. Senneseth (1997): *Sysselsettingsvekst gjennom småforetaks-utvikling. En evaluering av programmet "Särskilda regionala åtgärder för regional utveckling och tillväxt"*. Rapport 3. *Effekter av småforetaksstøtte*. NF-rapport nr. 25/97, Nordlandsforskning, Bodø.

Bjørnsen, H.M. (1997): *Bedriftsrettet distriktsstøtte. Effekter av lokalt totalansvar*. Prosjektrapport 1997:10, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.

Bjørnsen, H.M, Å. Mariussen, J. Mønnesland, A. Røiseland, M. Sollund (1997): *Lokalt ansvar i distriktpolitikken. Samlerapport fra en evaluering av lokalt totalansvar for bedriftsrettet distriktsstøtte*. NF-rapport nr. 11/97, Fellesrapport fra Nordlandsforskning og Norsk institutt for by- og regionforskning, Bodø.

Bjørnsen, M. og S. Johansen (1998): *Regional utvikling på Østlandet*. NIBR Prosjektrapport 1998:25, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.

Borch, O.J. og M. Huse (1993): *Informal strategic networks and the board of directors*. *Entrepreneurship, Theory, and Practice*, 18,1, 23-36.

Borch, O.J., B. Kjensli og E. Pedersen (1998): *Norsk havbruksnæring mot år 2005. En analyse av fremtidige utfordringer og barrierer for videre vekst*. NF-rapport 14/98, Nordlandsforskning, Bodø.

Borch, O.J. (1999): Business strategy in transitional industries –entrepreneurial response to the globalization of a fragmented industry. I *Research in Global Strategic Management. International Entrepreneurship: Globalization of Emerging Businesses*. JAI Press, vol. 7, 1999, 101-130.

Borch, O.J., M. Huse og K. Senneseth (1999): Resource configuration, competitive strategies, and corporate entrepreneurship: An empirical examination of small firms. *Entrepreneurship, Theory and Practice*, 24,1, 49-70.

Borch, O.J. og E.P. Stræte (red) (1999): *Matvareindustrien mellom næring og politikk. Norsk landbruksindustri i spenningsfeltet mellom regional verdiskapning og global konkurranse*. Tano- Aschehoug, Oslo.

Bræin, L., B.G. Bergem og A. Hervik (1999): *Kundeundersøkelse av SNDs bedriftsrettede virkemidler. Hovedundersøkelse – bedrifter med tilsagn i 1998*. Arbeidsrapport M 9918, Møreforskning, Molde.

ECON (1998): *Evaluerings av SNDs Nettverksprogram*. ECON-rapport 27/98, Senter for økonomisk analyse, Oslo.

Fjeldstad, Ø.D., Andersen, E. & Viken, M.B. 2000. Verdiskapning og internasjonal konkurransedyktighet i norsk IKT-sektor. Forskningsrapport 11-2000, Handelshøyskolen BI, Oslo

Foss, O og A. Selstad (1997): *Regional arbeidsdeling*. Tano Aschehoug, Oslo.

Gjertsen, A., A. Røiseland og Å. Mariussen (2000). *Norsk utakt. Evaluerings av Regionale utviklingsprogram*. Rapport Nordlandsforskning/Nordregio, Stockholm.

Grimsrud, G.M. og K. Onsager (1992): *Regionalpolitiske mål og DUs virkemiddelprofil*. NIBR-rapport 1992:10, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.

Grimsrud, G.M., S. Johansen og J. Mønnesland: *Bedriftsrettet distriktsstøtte - virkninger for sysselsetting og bosetting*. NIBR-rapport 1993:6, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.

Hagen, K.P., F. Gjesdal, og A. Hervik (1997): Offentlige inngrep i kapitalmarkedene: Implikasjoner for SNDs næringsfinansiering. I Reve, T. og Walderhaug, K. (red) *Fire gode år med SND? Evaluering og perspektiver*. SNF-rapport 8/97, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Hatling, T., S.J. Herstad og A. Isaksen (2000): SND og distriktsutvikling: rolle, virkemidler og resultater. STEP-rapport R-05, 2000.

Hauknes, J., M. Broch og K. Smith (2000): *SND og bedriftsutvikling - rolle, virkemidler og effekter*. STEP rapport R-04, 2000.

Hervik, A. og L. Bræin (1998): *Kundeundersøkelsene i SND 1994-97: Oppsummerende rapport fra før- og etterundersøkelser*. Rapport 9803, Møreforskning, Molde.

Huse, M. (1994): Board-Management relationships in small firms. *Small Business Economics*, 6,1, 55-72.

Isaksen, A. (red) (1997): *Innovasjoner, næringsutvikling og regionalpolitikk*. Høgskoleforlaget, Kristiansand.

Johansen, S., I. Nilssen og A. Stokka (1999): *Bruk av PANDA i arbeidet med regionale utviklingsprogram*. NIBR/SINTEF, Rapport STF38 A99612, 1999.

Johansen, S. og S. Eikeland (2000): *Regional utvikling på 1990-tallet*. Notat 25.8.00.

Karlsen, A. og B. Lindeløv (2000): *The process of innovation when the industrial scale and complexity vary*. Paper presentert på 3rd European urban and regional studies conference "a new Europe? Urban and regional economics, cultures and governance. Voss, 14th-17th september 2000.

Karlsen, Å. og E. Pedersen (2000): *OPUS Nordland. Evaluering etter tre års virksomhet*. NF-rapport 4/2000, Nordlandsforskning, Bodø.

Kolvereid, L. & Thune-Holm, A. 1999. *Gründerboken*. Cappelen Akademisk forlag, Oslo

Kommunal- og arbeidsdepartementet (1997): *Næringsstrategier for Nord-Norge. Rapport fra styringsgruppen for kontakt med Nord-Norge*. Kommunal og arbeidsdepartementet, Oslo.

Kommunal- og regionaldepartementet (1996-97): *Om distrikts- og regionalpolitikken*. St.meld. nr. 31, Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.

Kommunal- og regionaldepartementet (1999a): *Bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidler forvaltet av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) og fylkeskommunene*. Rundskriv H-2/99. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.

Kommunal- og regionaldepartementet (1999b): *Oppdragsbeskrivelse*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.

Kommunal- og regionaldepartementet (1999c): *Statsbudsjettet 1999 – tildelingsbrev for de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.

Kommunal- og regionaldepartementet (1999-2000): *Stortingsproposisjon nr.1 for budsjetterminen 2000*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.

Kommunal- og regionaldepartementet (2000): *Strategier for helhetlig satsing på kompetanse i distrikts- og regionalpolitikken 2000*. ODIN, 21.3.00.

Ljunggren, E., Magnussen, T. og Pettersen, L. T. (2000) Bedriftsetablerere mellom hushold og marked. I Husmo, M. og Johnsen, J. P. (red.) *Fra kyst og fjord til kafébord*. Tapir forlag, Trondheim.

Lov om SND av 3. juli 1992.

Lumpkin, G.T. og Dess, G.G. (1996). Clarifying entrepreneurial orientation construct and linking it to performance. *Academy of Management Review*, 21(1): 135-172.

Magnussen, T., G. A. Alsos, B. Brastad og E. Ljunggren (2000) Realisera draumar, ikkje berre drøyma dei. Ei kartlegging av kommunal- og regionaldepartementet si ungdomssatsing. NF-rapport, Nordlandsforskning, Bodø.

Murphy, G. B., et al. (1996). Mesuring performance in entrepreneurship. *Journal of Business Research*, 36: 15-23

Mønnesland, J., A. Hervik og K. Dale (1993): *Bedriftsrettet distriktsstøtte. Evaluering av Distriktenes Utbyggingsfonds virkemidler*. Fellesrapport fra Norsk institutt for by- og regionforskning, Møreforskning og Stiftelsen for Samfunns- og næringslivsforskning, Molde.

Naschold, F., R.E. Cole, B. Gustavsen og A. Van Beinum (1993): *Constructing the new industrial society*. Arbetslivscentrum, Stockholm.

Nesheim, T. (2000): *Samarbeid mellom bedrifter innen kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting*. SNF-rapport 28/2000, SNF, Bergen.

Nesheim, T., O.A. Kvitastein, R. Lines, K. Grønnhaug og B. Espedal (1997): *Evaluering av FRAM-programmet i SND*. SNF-rapport 84/97, SNF, Bergen.

OECD (1994): *Annual Employment Outlook*.

Nødland, S.I. og O.E. Olsen (1992): *Fra ide til... Evaluering av Idesøk-programmet*, RF 44/92, Rogalandsforskning, Stavanger.

Pettersen, L.T., G.A. Alsos, C.H. Andvik, A. Gjertsen og E. Ljunggren (1999): *Blir det arbeidsplasser av dette da, jenter? Evaluering av kvinnesatsingen i distriktspolitikken*. NF-rapport nr. 13/99, Nordlandsforskning, Bodø.

Reve, T. og K. Walderhaug (red.) (1997): *Fire gode år med SND? Evaluering og perspektiver*. SNF-rapport 8/97, SNF, Bergen.

Rolfsen, M. (1995) *Evaluering av FRAM-programmet. Delrapport B: Analyse av programmets målsettinger*. STF82 A95011, SINTEF IFIM, Trondheim.

Røiseland, A., S. Bø, E. Høydahl og M. Sollund (1997): *Fylkeskommunen som distriktpolitisk aktør. En evaluering av fylkeskommunenes iverksetting av reformen "Lokalt totalansvar"*, NF-rapport nr 8/97, Nordlandsforskning, Bodø.

SND (1996): *Norsk pelagisk fiskerinæring: Utviklingstrekk, situasjon og framtidige utfordringer*. SND-rapport 1-96, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Oslo.

SND (1996): *Analyse av næringsområdet kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting*, SND-rapport 3-96, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Oslo.

SND (1997): *SND og reiselivet : Strategi for en lønnsom og markedsorientert reiselivsnæring*. SND-rapport 1-97, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Oslo.

SND (1998a): *Intellektuell kapital- Hva er det? Hva betyr det for bedriften? Hvordan kan den måles?* SND-rapport 6-98, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Oslo.

SND (1998b): Pelagisk fiskerinæring i Nord-Norge. SND-rapport nr.2-1998, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Oslo.

SND (1999): *Oppdrett av laks og ørret*. SND-rapport 4-1999, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Oslo.

SND (2000): *SNDs webside*. <http://www.snd.no>.

SND: *Bedriftsfinansieringsmanual*, kap. 8. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Oslo.

Stokka, A. og Anders Stølan (1996): *Veileder i bruk av PANDA ved konsekvens-analyse*. SINTEF Rapport STF38 A9611, 1996.

Storey, D. (1994): *Understanding the small business sector*. Routledge, London.

Thoresen, T.J. (2000): *SND-Målhierarki og styringssystem*. Delrapport 3 i evalueringen av SND. Albatross Consulting, Oslo.

Torvatn, H. og M. Rolfsen (2000): *Rituale eller læring? Evalueringer i skjæringsfeltet mellom politikk og utvikling*. Paper presentert på EVA-seminar, 21.-22. september 2000, Bergen.

Wiklund, J., P. Davidsson, og F. Delmar (1997). Expected consequences of growth and their effect on growth willingness in different samples of small firms. *Frontiers of entrepreneurship research*. Reynolds, P.D. et al. Wellesley, MA, Babson College.

Willard, G.E., D.A. Kruger, og H.R. Feeser (1992): In order to grow, must the founder go: a comparison between founder and non-founder managed high growth manufacturing firms. *Journal of Business Venturing*, 7, 3, 181-194.

VEDLEGG 1 TABELLER

Dette vedlegget inneholder tabeller som er referert til i teksten i kapittel 6. Tabellene er fortløpende nummerert.

Tabell 1 Endring i egenkapitalandel fra 1996 til 1998 fordelt etter distriktpolitisk virkeområde

Virkeområde	Egenkapitalandel		F-verdi
	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte	
A	2,63%	2,38%	0,01ns
B	1,79%	0,66%	0,93ns
C	1,61%	2,33%	0,34ns

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns = ikke signifikant.

Tabell 2 Endring i egenkapitalandel fra 1996 til 1998 fordelt etter bransje

Bransje	Egenkapitalandel		F-verdi
	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte	
Fiske, oppdrett og næringsmiddelindustri	1,75%	3,02%	0,38ns
Industri for øvrig	2,53%	3,21%	0,28ns
Bygg og anlegg	3,51%	-0,59%	1,34ns
Forretningsmessig tjenesteyting	1,04 %	-0,07 %	0,27ns
Personlig tjenesteyting	0,74 %	-0,05 %	0,23ns

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns = ikke signifikant.

Tabell 3 Endring i egenkapitalandel fra 1996 til 1998 fordelt etter omsetning

Omsetning	Egenkapitalandel		F-verdi
	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte	
0-1,99 mill. kr.	-2,01%	-0,37%	0,55ns
2-9,99 mill. kr.	2,89%	1,54%	1,32ns
10 mill. kr. eller mer	3,00%	3,11%	0,01ns

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns = ikke signifikant.

Tabell 4 Endring i produktivitet fra 1996 til 1998 fordelt etter distriktpolitisk virkeområde

Virkeområde	Produktivitet		F-verdi
	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte	
A	61442 kr	92828 kr	0,48ns
B	69565 kr	66061 kr	0,04ns
C	74232 kr	54940 kr	0,23ns

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns = ikke signifikant.

Tabell 5 Endring i produktivitet fra 1996 til 1998 fordelt etter bransje

Bransje	Produktivitet		F-verdi
	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte	
Fiske, oppdrett og næringsmiddelindustri	82834 kr	83948 kr	0,00ns
Industri for øvrig	76192 kr	57883 kr	1,19ns
Bygg og anlegg	55292 kr	90005 kr	0,71ns
Forretningsmessig tjenesteyting	59564 kr	58742 kr	0,00ns
Personlig tjenesteyting	65519 kr	54393 kr	0,29ns

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns = ikke signifikant.

Tabell 6 Endring i produktivitet fra 1996 til 1998 fordelt etter omsetning

Omsetning	Produktivitet		F-verdi
	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte	
0-1,99 mill. kr.	67666 kr	62660 kr	0,04ns
2-9,99 mill. kr.	85516 kr	63192 kr	1,49ns
10 mill. kr eller mer	56751 kr	63283 kr	0,11ns

One-way ANOVA: Statistisk signifikans: ns = ikke signifikant.

VEDLEGG 2 KONTROLLGRUPPENS REPRESENTATIVITET

De gjennomførte statistiske testene at kontrollgruppen er representativ både når det gjelder distriktpolitisk virkeområde, bransje, etableringsår, totalrentabilitet og egenkapitalandel. Derimot er den ikke representativ i forhold til størrelse. Virksomhetene i kontrollgruppen er i gjennomsnitt mindre enn virksomhetene.

Tabell 1 Kontrollgruppens representativitet ift distriktpolitisk virkeområde

Distriktpolitisk virkeområde	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte
A	88	88
B	543	543
C	466	466
Totalt	1097	1097

Pearson kji-kvadrat = 0,000; ikke statistisk signifikant

Tabell 2 Kontrollgruppens representativitet i forhold til bransje

Bransje	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte
Fiske, oppdrett og næringsmiddelindustri	196	196
Industri for øvrig	371	374
Bygg og anlegg	64	65
Forretningsmessig tjenesteyting	173	173
Personlig tjenesteyting	287	289
Totalt	1091	1097

Pearson kji-kvadrat = 0,010; ikke statistisk signifikant

Tabell 3 Kontrollgruppens representativitet i forhold til etableringsår

Etableringsår	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte
1984 eller tidligere	378	378
1985-1995	629	628
1996 eller senere	90	91
Totalt	1097	1097

Pearson kji-kvadrat = 0,006; ikke statistisk signifikant

Tabell 4 Kontrollgruppens representativitet i forhold til sysselsetting 1996

Sysselsetting	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte
1-19	685	750
20-49	163	91
50 eller mer	79	47
Totalt	927	888

Pearson kji-kvadrat = 30,657; statistisk signifikant (p=0,000)

Tabell 5 Kontrollgruppens representativitet i forhold til omsetning 1996

Omsetning	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte
0-1,99 mill. kr.	295	320
2-9,99 mill. kr.	411	484
10 mill. kr. eller mer	391	293
Totalt	1097	1097

Pearson kji-kvadrat = 21,01; statistisk signifikant (p=0,000)

Tabell 6 Kontrollgruppens representativitet i forhold til egenkapitalandel

Egenkapitalandel	Mottatt SND-støtte	Ikke mottatt SND-støtte
10 % eller mindre	302	302
11-39 %	548	548
40 % eller mer	247	247
Totalt	1097	1097

Pearson kji-kvadrat = 0,000; ikke statistisk signifikant

VEDLEGG 3 SPØRRESKJEMA

ETTERUNDERUNDERSØKELSE BLANT BEDRIFTER SOM FIKK AVSLAG PÅ SØKNAD OM SND-STØTTE

Del A: Generelle opplysninger om bedriften

Vi vil først spørre deg om noen generelle opplysninger om bedriften

Bedriftens navn: _____

Adresse: _____

Postnummer og poststed: _____

Foretaksnummer: _____

Etableringsår: _____

Hva er bedriftens selskapsform?

Enkeltmannsforetak	
Aksjeselskap (as)	
Selskap med begrenset ansvar	
Kommandittselskap (ks)	
Stiftelse	
Ansvarlig selskap (ans)	
Annet (spesifiser)	

Eies mer enn 25 prosent av foretaket av en eller flere store bedrifter:

Ja ☐

Nei ☐

Er bedriften en del av et konsern? Ja ☐ Nei ☐ Vet ikke ☐

Har bedriften inngått et forpliktende samarbeid med andre bedrifter i form av kjeder eller lignende?

Ja ☐ Nei ☐ Vet ikke ☐

Hvor mange ansatte hadde bedriften i 1996, og hvor mange ansatte har bedriften i dag? Hvor mange av de ansatte var kvinner i 1996 og hvor mange av de ansatte er kvinner i dag?

Antall ansatte	1996	2000
Kvinner		
Menn		
Sum		

Hvor stor prosentandel av bedriftens produkter omsettes henholdsvis regionalt, nasjonalt og internasjonalt? Hvor stor prosentandel ble omsatt regionalt, nasjonalt og internasjonalt i 1996?

	Andel i prosent av bedriftens omsetning	
	I dag	1996
Regionalt		
Nasjonalt		
Internasjonalt		
Totalt	100 %	100 %

Hvordan er bedriftens økonomiske stilling?

Oppnådde bedriften tilfredsstillende resultater i 1999? Ja ☐ Nei ☐
 Forventer bedriften tilfredsstillende resultater i 2000? Ja ☐ Nei ☐

Del B: Bedriftens strategi:

Vi vil nå komme inn på en del spørsmål som dreier seg om bedriftens strategi, og de første av disse dreier seg om din bedrifts forhold til andre bedrifter i din bransje. På en skala fra 1 til 7, der 1 er stemmer ikke i det hele tatt og 7 er stemmer svært godt, er det slik at:

	Stemmer Ikke i det Hele tatt					Stemmer svært godt			Vet ikke
Bedriften har styrket sin finansielle posisjon sammenlignet med konkurrentene	1	2	3	4	5	6	7	9	
Bedriften har fått en mer fordelaktig lokalisering sammenlignet med konkurrentene	1	2	3	4	5	6	7	9	
Det er tatt patent på bedriftens teknologi	1	2	3	4	5	6	7	9	
Det er tatt patent på bedriftens produkter/tjenester	1	2	3	4	5	6	7	9	
Bedriften har utviklet en kompetanse som er vanskelig å kopiere	1	2	3	4	5	6	7	9	
Det er blitt viktigere for bedriften at det finnes et lokalt småforetaksmiljø	1	2	3	4	5	6	7	9	
Hvor bedriften er lokalisert er blitt viktigere enn før	1	2	3	4	5	6	7	9	

De neste spørsmålene fokuserer på utviklingen i bedriftens virksomhet i de siste tre årene. På en skala fra 1 til 7, der 1 er stemmer ikke i det hele tatt og 7 er stemmer svært godt, er det slik at:

	Stemmer ikke i det hele tatt					Stemmer svært godt			Vet ikke
Vi satser i økende grad på å vokse raskest mulig	1	2	3	4	5	6	7	9	
Vi aksepterer i større grad høy risiko	1	2	3	4	5	6	7	9	
Vi satser i økende grad på å være først når det gjelder teknologisk utvikling i vår bransje	1	2	3	4	5	6	7	9	
Vi har fortsatt en stabil produktportefølje/sortiment	1	2	3	4	5	6	7	9	
Vi legger i økende grad vekt på å ha større bredde i vårt produktspekter enn våre konkurrenter	1	2	3	4	5	6	7	9	
Vi produserer i økende grad produkter av en høy kvalitet som våre kunder er villige til å betala ekstra for	1	2	3	4	5	6	7	9	
Vi produserer i økende grad produkter som er tilpasset en spesiell nisje	1	2	3	4	5	6	7	9	
Vi bruker mer ressurser på å finne nye muligheter på markedet	1	2	3	4	5	6	7	9	
Vi legger større vekt på en kontinuerlig utvikling av vårt forretningskonsept	1	2	3	4	5	6	7	9	
Vi har i større grad tilpasset oss konkurrentenes vellykkede forretningsideer	1	2	3	4	5	6	7	9	
Bedriften er i økende grad engasjert i utvikling av nye produkter	1	2	3	4	5	6	7	9	
Bedriften legger større vekt på å være den første bedriften som introduserer nye produkter på markedet	1	2	3	4	5	6	7	9	
Bedriften er i økende grad engasjert i forbedring og modifisering av eksisterende produkter	1	2	3	4	5	6	7	9	
Våre produkter er blitt billigere enn våre konkurrenters	1	2	3	4	5	6	7	9	
Ettersom vi har produkter som er like våre konkurrenters, må vi i økende grad holde et konkurransedyktig prisnivå	1	2	3	4	5	6	7	9	
Vi er i større grad aggressive når det gjelder nye markedsføringstiltak	1	2	3	4	5	6	7	9	
Det er blitt mer viktig for oss å ha kontroll over distribusjonen	1	2	3	4	5	6	7	9	

Resten av spørsmålene knyttet til strategi fokuserer på utviklingen av nettverk og samarbeidsrelasjoner de tre siste årene. På en skala fra 1 til 7, der 1 er stemmer ikke i det hele tatt og 7 er stemmer svært godt, er det slik at:

	Stemmer Ikke i det Hele tatt					Stemmer svært godt			Vet ikke
De ansattes nettverk er blitt en viktigere informasjonskilde for bedriften	1	2	3	4	5	6	7	9	
Bedriften har større utbytte av daglig leders personlige nettverk	1	2	3	4	5	6	7	9	
Bedriftens nettverk brukes i større grad til å påvirke omgivelsene	1	2	3	4	5	6	7	9	
Bedriftens nettverk brukes i større grad som en kunnskapsressurs	1	2	3	4	5	6	7	9	
Styret bidrar i større grad med ett eksternt nettverk for bedriften	1	2	3	4	5	6	7	9	
Bedriften utarbeider mer regelmessig skriftlige strategier	1	2	3	4	5	6	7	9	
Bedriftens styre er blitt en mer betydningsfull rådgivningsressurs	1	2	3	4	5	6	7	9	
Ledelsens kompetanse er blitt styrket	1	2	3	4	5	6	7	9	

Del C: Om prosjektet som bedriften søkte SND-støtte til:

I 1996 søkte din bedrift om SND støtte til _____ (Sett inn formål fra adresselista), men fikk avslag på søknaden. I det videre vil vi spørre deg om noen forhold rundt SND-søknaden , om selve prosjektet og hvordan det gikk med det.

I hvilken grad hadde bedriften kjennskap til SNDs produkter før første henvendelse i forbindelse med prosjektet?

Svært liten grad 1	2	3	4	5	6	Svært stor grad 7	Vet ikke

Bidrog SND med råd/veiledning i forbindelse med søknaden om støtte?

Ja ☐ Nei ☐ Vet ikke ☐

Eventuelt tilleggsmerknad: Ikke nødvendig/ønskelig ☐ Ikke forventet ☐

Hvilken betydning hadde følgende forhold for at bedriften søkte om finansiering fra SND?

	Betydning							
	Ingen 1	2	3	4	5	6	Svært stor 7	Vet ikke
Annen finansiering var vanskelig tilgjengelig								
Annen finansiering var kostbar								
Tilskuddselementet i SND var viktig								
SNDs finansieringsopplegg var godt tilpasset vårt prosjekt								
Tidligere god erfaring med SND								
Råd fra bedriftsveileder/bank								
Annet (spesifiser)								

Kan du gi en kort beskrivelse av hva prosjektet gikk ut på? (Intervjuer må sammen med foreliggende informasjon danne seg et bilde av prosjektet og informasjonen)

Aktuell informasjon om prosjektet er:

Fysisk investering	Ja ☐	Nei ☐
Bedriftsutvikling/kompetanse	Ja ☐	Nei ☐
Helt nytt prosjekt?	Ja ☐	Nei ☐
Nyetablering?	Ja ☐	Nei ☐
Videreutvikling av pågående prosjekt?	Ja ☐	Nei ☐

Omstilling av pågående virksomhet	Ja ☐	Nei ☐
Hvis det er produktutvikling:	Ja ☐	Nei ☐
-utvikling av et eksisterende produkt	Ja ☐	Nei ☐
-er produktet en betydelig endring fra eksisterende produkter	Ja ☐	Nei ☐
-helt nytt produkt	Ja ☐	Nei ☐
 Hvis det er markedsutvikling:	Ja ☐	Nei ☐
-utvikling av eksisterende markeder	Ja ☐	Nei ☐
-betydelig endring mot nye markeder	Ja ☐	Nei ☐
 Hvis det er teknologiutvikling		
-utvikling av eksisterende teknologi, oppjustering	Ja ☐	Nei ☐
-betydelige endringer av teknologi	Ja ☐	Nei ☐
 Enklere prosjekt?	Ja ☐	Nei ☐
Kan prosjekt identifiseres og resultatrapporteres separat eller er det et mer integrert prosjekt som er en del av bedriftens virksomhet?	Ja ☐	Nei ☐
Klargjør hovedmålet med prosjektet?	Ja ☐	Nei ☐

Er prosjektet blitt realisert?

Ja	☐
Nei, men det er under arbeid	☐
Nei, det er skrinlagt	☐

<i>Hvis ja, gå til del C1. Hvis nei, gå til del C2</i>
--

Del C1: Kun de som har realisert prosjektet

Ble prosjektet gjennomført i samsvar med planene fra 1996?

Ja	☐
Nei, det har blitt større	☐
Nei, det har blitt mindre	☐
Nei, det har fått et annet innhold	☐

Hvordan ble prosjektet finansiert?

Egenkapital	☐
Banklån	☐
Annet offentlig tilskudd	☐
Støtte fra SND i 1997 eller senere	☐
Andre finansieringskilder	☐

Har bedriften mottatt SND-støtte til andre prosjekter i perioden fra 1996 til i dag?

Ja	☐
Nei	☐

Gå til del D

Del C2: Kun de som ikke har realisert prosjektet:

Hva er viktigste årsak til at prosjektet ikke har blitt realisert?

Markedssvikt	☐
Bedriftsøkonomisk ulønnsomt	☐
Mangel på fagpersonell	☐
Mangel på egenkapital	☐
Mangel på ekstern finansiering	☐
Annet _____	☐

Når ble prosjektet skrinlagt/utsatt?

Umiddelbart	☐
1997	☐
1998	☐
1999	☐
2000	☐

Har bedriften mottatt SND-støtte til andre prosjekter i perioden fra 1996 til i dag?

Ja ☐
 Nei ☐

Gå til del E

Del D: Kun for de som har realisert prosjektet

Vi vil nå spørre deg om hvilken betydning prosjektet har hatt for bedriften:

Hvordan har prosjektet påvirket bedriften når det gjelder....?

	I svært liten grad 1	2	3	4	5	6	I svært stor grad 7	Vet ikke	Ikke relevant
Faktisk økonomisk utvikling									
Utvikling av bedriftens konkurransevne									
Overlevelsessevne									
Sysselsettingsutvikling									
Grunnlag for framtidig vekst gjennom:									
- omstillingsevne									
- nytenking									
- nettverksbygging									

Har prosjektet gitt kompetanseheving i bedriften i tilknytning til:(kryss av for alle alternativ)?

	I svært liten grad 1	2	3	4	5	6	I svært stor grad 7	Vet ikke	Ikke relevant
Opplæring av produksjonspersonell									
Opplæring av produktutviklingspersonell									
Opplæring av personell i markedsavdeling									
Tilgang til og bruk av avansert teknologi									
Opparbeiding av bedre nettverk nasjonalt									
Opparbeiding av bedre nettverk internasjonalt									
Ansettelse av høyt kvalifisert personell									
Annet									

Vurdert nå i dag, ville bedriften ha realisert prosjektet?

- Ja, med samme finansiering ☐
- Ja, men bare med SND finansiering ☐
- Ja, men i mindre omfang/senere i tid ☐
- Nei ☐

Del E: Om bedriftenes holdninger og forhold til SND (gjelder alle)

Til slutt vil vi spørre deg om dine holdninger til SND og hva SND må forbedre for å bli mer attraktiv for bedriften. Vi vil også spørre deg om hvordan du vurderer bedriftens behov for SNDs virkemidler de neste 4 årene

Relatert til søknaden om støtte, hvilke faktiske opplevelser har du hatt når det gjelder følgende utsagn ved SND:

	Faktisk opplevd						
	Uenig			Enig			
	1	2	3	4	5	6	7
SND er en seriøs og tillitsskapende samarbeidspartner med høy etisk standard							
SND har en effektiv saksbehandling							
SND viser ansvar for kundene og følger opp bedriften under søknadsbehandlingen							
SNDs kundeansvarlige er svært tilgjengelige og serviceinnstilte overfor bedriften							
SND er fleksibel med hensyn til egne virkemidler og rettet mot å finne gode finansielle løsninger for prosjektet							
SND har stor evne til å forstå økonomiske og strategiske vurderinger som ligger i søknadene							
SND har god bransjekunnskap							
SND har betydelig kunnskap om næringslivet i det området bedriften er lokalisert							
SND har høy kompetanse innen kredittvurdering							
SND har høy kompetanse innen finansiering							
SND har høy kompetanse innen bedriftsøkonomisk lønnsomhetsvurdering							
SND bidrar aktivt til å forbedre prosjekter							
SND arbeider aktivt med bedriftens bankforbindelse (eller andre) for å finne gode finansielle løsninger for prosjektet							
SND er risikovillig							
SND er en viktig bidragsyter for å bedre bedriftenes resultater							

Hva bør SND etter din oppfatning først og fremst forbedre for å være en attraktiv finansieringspartner for bedriften?

	Ikke viktig 1	2	3	4	5	6	Meget viktig 7	Vet ikke
SNDs finansielle instrumenter								
Saksbehandlerens kompetanse								
SNDs servicenivå								
Fleksibel utnytting av ulike virkemidler innen SMD								
Samordningen med andre offentlige finansieringsinstitusjoner (f.eks NFR)								
Samordningen med private finansieringsinstitusjoner								
Rentenivået								
Annet (spesifiser)								

Hvordan vurderer bedriften i dag behovet for SNDs produkter de neste 4 årene?

	Ikke behov 1	2	3	4	5	6	Svært stort behov 7	Vet ikke
SNDs risikofinansiering med egenkapital								
SNDs låneordninger								
SNDs investeringstilskudd								
SNDs bedriftsutviklingstilskudd								
SNDs ulike utviklingsprogrammer								
SNDs garantier								
SNDs kompetanse og rådgivning								
Annet (spesifiser)								

Er det sannsynlig at bedriften med utgangspunkt i erfaringene med SND i dette prosjektet igjen vil søke SND om finansieringsbistand?

Svært lite sannsynlig 1	2	3	4	5	6	Svært sannsynlig 7	Vet ikke