

**EFFEKTAR**  
**av**  
**DEN SMALE DISTRIKTSPOLITIKKEN**

Håvard Teigen

Sluttrapport tilsendt  
Effektutvalet, April 03

## Forord

Denne rapporten er bestilt av Kommunal- og regionaldepartementet og skal brukast av det såkalla "Effektutvalget". Dette er eit regjeringsoppnemnt utval som skal klargjere verknadene av statleg innsats og reguleringar som er viktige for regional utvikling og for dei distriktpolitiske måla.

Utvalet skal altså i utgangspunktet femne heile den breie distrikts- og regionalpolitikken. Som del av dette ville utvalet også skaffe seg ei oversikt over det som vanlegvis blir kalla den norske distriktpolitikken. Denne femner over eit smalare felt og er langt mindre i kroner og øre. Av den grunn kallast politikken gjerne "den vesle" eller "den smale" distriktpolitikken.

Mandatet for mitt oppdrag var avgrensa til den smale distriktpolitikken. I kortversjon var mandatet formulert slik:

1. Høgskolen skal gjere ein "metaanalyse" basert på kunnskap frå tidlegare evalueringar. Desse evalueringane som er gjort kvar for seg skal gjennom dette oppdraget drøftast i samanheng.
2. Utvalet er også interessert i at Høgskolen drøfter om mulige alternativ til den smale distriktpolitikken kan gje betre utvikling.

Eg har prøvd å svare på desse store spørsmåla innan dei knappe rammene som er stilt til rådvelde. I tillegg fekk eg som eit ekstra oppdrag å skaffe ei oversikt over utviklinga i dei samla løyvingane over statsbudsjettet.

For dei som har knapt med tid: Kapittel 2 er samandragkapittel der det blir vist til kvar stoffet er behandla seinare kapittel.

Håvard Teigen

# Innhald

Forord, **side 2**

Innhald, **side 3**

Kapittel:

1. Tema for rapporten, **side 5**
  - Oppdraget
  - Organisering
2. Samandrag: Vurderingar og tilrådingar, **side 7**
  - Tilskot og lån til bedrifter (kapittel 4, 5 og 6):
  - Aktørane (kapittel 7)
  - Nasjonale og regionale prosjekt og program (kapittel 8)
  - Alternativ til dagens distriktpolitikk (kapittel 9)
3. Utviklinga i løyvingane 1990 - 2003-04-28, **side 13**
  - Hovudpostane, kapittel 13.15, den smale distriktpolitikken
  - Dei bedriftsretta insentiva
4. Evalueringsteori, **side 16**
  - Evalueringsmodellen
  - Mål og målkonfliktar
  - Det komparative: kva verkar, kva verkar ikkje
  - Alternativ til dagens distriktpolitikk
5. INSENTIVA – Dei direkte pengeoverføringane til bedrifter, **side 20**
  - SND sin bedriftsretta stønad
  - Transaksjonskostnadene
  - Overgangen til å støtte ”second best”-prosjekta
  - Finst "fortrengingskostnader"?
  - Er det marknadssvikt for lågrisikolån?
  - Grunngevingar for å støtte “bybedriftene” mest?
6. Kommunale Næringsfond (KN): stønad til småtableringar, **side 29**
  - Støtta til småtablerarane fall vekk i 2002
  - KN har gjeve kostnadseffektiv jobbskaping

Innhald, forts,

7. BU – ordninga, **side 31**

- Konkurransvriding i høve til KN?
- Kostnadseffektiviteten avhengig av alternativkostnaden

8. Aktørane og program- prosjektsatsingane, **side 32**

- Aktørane: for mange oppgåver, for liten fokus
- SND
- SIVA
- Kommunane

9. Program- og prosjekt: Læring og aktørtilpassing, **side 38**

- Løysing av tidsavgrensa problem, omstillingsløyvingane
- Prøveprosjekt

10. Eit alternativ til nåverande smal regionalpolitikk, **side 42**

- Føresetnader nåverande system byggjer på
- Alternative føresetnader og teoriar
- Etableraren er ingen klient
- Byråkraten kan ikkje vurdere det innovative
- Transaksjonskostnader kostar

11. Konkrete og praktiske endringar av det eksisterande systemet, **side 46**

- Målretting (geografisk treffsikkerheit)
- Meir automatikk, mindre vurdering
- SND bør slutte som bank
- Skilje rettleiing og verkemiddeltildeling
- Regionalisering – avvikling av einkotorstrategien
- Frå lønsarbeidar til forretningsdrivande

12. Samanlikning av verkemidla, **side 51**

- Bedriftsretta versus andre verkemiddel
- Samanlikning mellom dei bedriftsretta verkemidla
- Vurdering av kva som har skjedd ved sterk reduksjon i løyvingane
- Meir om geografisk treffsikkerheit

Litteratur, **side 55**

## 1. Tema for rapporten

### Oppdraget

Dette prosjektet er eit oppdrag som i kortversjon er formulert slik: ” Gje ei oppsummering av eksisterende kunnskap om effekter av den smale distriktpolitikken i form av det en kan kalle en ”metabetraktning”. Med den smale distriktpolitikken siktar ein til dei verkemidla som blir forvalta av KRDs (kapittel 13.50).

Programkategori 13.50 har dei siste åra vore samansett slik:

Kap. 550	Lokal næringsutvikling
” 551	Regional Næringsutvikling i fylker og kommunar
” 552	Nasjonale programmer og tiltak for regional utvikling
” 2425	SND og fylkeskommunane
” 2426	SIVA

Kva vil det seie å gjere ei ”metabetraktning”? I samråd med effektutvalet er dette tolka slik at eg empirisk i all hovudsak skal byggje på eksisterande evalueringar. Under lokal næringsutvikling har eg lagt hovudvekta på Kommunale Næringsfond (KN), 551 er så fragmentert evaluert at eg har funne det vanskeleg å gripe fatt i, 552 behandlar eg gjennom eksemplifisering av ein del program, SND blir breitt gjennomgått, SIVA blir gjennomgått med basis i siste evalueringa.

I tillegg til dette har eg også teke for meg satsinga på nye næringar i landbruket, den såkalla BU-ordninga fordi ordninga opphavelig var delfinansiert frå 13.50. Som verkemiddel er ordninga også i nær slekt med tilsvarande finansieringsordningar innan SND og KN. Nå er dei bedriftsretta delane av ordninga også administrativt underlagt SND

Oppdraget mitt var å studere effektar. Dette vart definert slik at ”med effekter menes effekter av politikken for regional utvikling og distriktpolitiske mål, konkretisert med næringsutvikling og velferds- og samfunnstenester”. Her har eg funne det vanskeleg å gjer metabetraktningar på generelt nivå innan området ”velferds- og samfunnstenester”. Eg har i all hovudsak avgrensa oppdraget til næringsutvikling med vekt på *sysselsettingsverknader* av dei ulike verkemidla.

Her har eg brukt eit ekstra hjelpemiddel for så langt råd er å kunne samanlikne ulike verkemiddel etter ein felles mal. Det kan kallast ein ”metamodell” for evaluering av slike verkemiddel.

I oppdraget blir det også etterlyst ei drøfting av mulige alternativ til den smale distriktpolitikken. Dette har eg gjort i siste kapittelet.

### Organisering

Eg har valt ei anna oppdeling enn budsjettkategoriane slik desse er presentert innleiingsvis. Eg har teke utgangspunkt i at både SND, KN og BU-fondet forvaltar like verkemiddel (tilskot og lån) og at dei også har målgruppene felles, nyetablerte og igangverande bedrifter. I kapittel 3 gjev eg ei oversikt over utviklinga i løyvingane til distriktpolitikken. Kapittel 4 er i hovudsak presentasjon av overorda teoretiske problemstillingar og ein modell som kan brukast for å samanlikne ulike tilskotstypar.

Kapittel 5, 6 og 7 er ein presentasjon av dei bedriftsretta verkemidla og kva for effektar dei ser ut til å ha gjeve. Kapittel 8 og 9 gjev ein avgrensa analyse av dei mange programma som har vore sett i gang for å løyse distriktpolitiske problem. Dei fleste er finansiert under 552, men ikkje alle. Det eg løftar fram som hovudpoenget, er å drøfte om – og i tilfelle når, det er gunstig å organiserte den smale distriktpolitikken som tidsavgrensa program eller prosjekt. Kapittel 10 og 11 drøftar endringar i distriktpolitikken og kapittel 12 er ein freistnad på oppsummerande samanlikning og vurdering av ulike verkemiddel.

## **2. Samandrag: Vurderingar og tilrådingar**

### Tilskot og lån til bedrifter (kapittel 4, 5 og 6):

- Ein viktig bakgrunn for forslaga mine er at den differensierte arbeidsgjevaravgifta blir sterkt svekka eller heilt fjerna frå store delar av verkeområdet til distriktpolitikken. Min vurdering er at det vanskeleg kan finnast eitt nytt verkemiddel som kan kompensere for dette. Kompensasjonen må kome over ein brei skala.

- Tilskot til bedrifter som er differensierte etter graden av distriktsproblem, er verkemiddel som vi må halde fram med å bruke. Dette er dei bedriftsretta tilskots- og låneordningane under SND og tilsvarande ordningar under KN.

Det er to hovudgrunnar til at desse forsvarar plassen sin.

(1) Det er allment empirisk grunnlag for at dei verkar og det er solid teoretisk grunngeving for dei. (2) Minst like viktig: dei er allment akseptert og dei er i bruk i land som bedriftene konkurrerer med. (3) Dei er godt institusjonalisert i tydinga at dei lengje har vore "rules of the game" (North, 1990).

*I lys av det som skjer med den differensierte arbeidsgjevaravgifta bør desse verkemidla utløysast meir automatisk slik at dei (som den differensierte arbeidsgjevaravgifta) blir eit kalkulerbart rammevilkår for bedriftene. Automatisk utløysing vil auke ressursbruken, men på langt nær slik at det kompenserer for den differensierte arbeidsgjevaravgifta.*

- Det er særst viktig å ha verkemiddel som er godt eigna for små nyetableringar og dei minste bedriftene. Det er KN og BU som har hatt ansvaret for å finansiere desse tiltaka fram til nå. Den nye regjeringa har nulla ut KN sentralt og regionalisert tiltaket utan å sikre at dei minste etableringane får ei finansieringsordning i alle regionar og kommunar. Dette er neppe intendert og må

rettast opp. Da må ein også sørje for at like bedrifter i same stønadsregion får lik støtte uavhengig av om dei blir finansiert av BU eller KN.

- Hovudkonklusjonen er altså at desse verkemiddelkategoriane har effekt og bør vidareførast, men min vurdering er at det bør gjerast følgjande endingar:
  - Dei regionalt differensierte tilskota bør altså tildelast etter større grad av automatikk. Dette vil gjere det lettare for bedriftene og vanskelegare for staten å budsjettere. Mitt argument er at det er langt viktigare med forutsigbare rammevilkår for bedriftene enn for staten
  - På den måten blir verkemidla meir kalkulerbare for bedriftene, transaksjonskostnadene blir lågare og rent-seeking aktivitetar redusert
  - Lågrisikolån bør ut av stønadsportefølgja. Det er viktig at bankane har denne oppgåva både fordi det er her dei har sin primære oppgåve og fordi dei på den måten er med og kvalitetssikrar investeringane.
  - Uavhengig av overgangen til meir automatikk bør SND slutte med å prioritere dei nest beste prosjekta framfor dei beste. Høg addisjonaltet er ikkje eit mål i seg sjølv. Det er ikkje eit gyldig argument mot stønad at prosjekta er gode, eller at bedriftene som står bak er rike og kan klare finansieringa sjølve
  - BU-finansieringa av nye næringer i landbruket og finansieringa av små bedrifter og prosjekt gjennom KN, må slåast saman eller samordnast for å hindre utilsikta konkurransevriding. Også BU-ordninga bør differensierast etter graden av distriktsproblem.
  - Evalueringane av SND viser at medan stønadssystemet er slikt at bedriftene skal få høgre tilskot når dei er lokalisert i distriktsutbyggingsområdet, så skjer det stikk motsette. Bedrifter utanfor distriktsstønadsområdet får i gjennomsnitt dobbelt så høg stønad pr arbeidsplass som distriktsbedriftene. Det er ikkje gjeve gode forklaringar på dette, og det kan vere ein stor systemsvikt.

### Aktørane (kapittel 7)

Med aktørane siktar vi her til SND (FMLA), SIVA og kommunane. Eigentleg burde vi også ha inkludert KRDs regionalutviklingsavdeling. Historisk har denne avdelinga vore ein direkte aktør som har styrt alt frå mindre utviklingsprosjekt til store programsatsingar. Det ser ut til at desse rollene i framtida skal regionaliserast i større grad eller overlatast til SND og SIVA.

SND:

- SND har utvikla seg imponerande bra når ein tek omsyn til den vanskelege ”oppveksten” med stadige utvidingar av oppgåver og ansvarsområde kombinert med lite forutsigbare budsjett og rammevilkår. SND har gjennomgåande kome godt ut av dei store evalueringane.
- SND står nå fram som ein assortert landhandel, med liten grad av spesialisering og uheldige rolleblandingar både med omsyn til habilitet og fare for korrupsjon. Moglege samordningsgevinstar ved å leggje alt mogleg inn under SND har i liten

grad vorte balansert mot samordningstap i form ein kompleks organisasjon med små moglegheiter til å fokusere.

- SND bør vidareutvikle seg som kompetanseorganisasjon og også utvikle ei meir proaktiv rolle for å fremje nyskaping og innovasjon. Rolleblendinga mellom rettleiings- og finansieringsrolla må opphøyre. Det må greiast ut kven som skal ta over utbetalings- og ”bank-funksjonane”.
- SND manglar i dag regional kontekst-kompetanse. Dette er ikkje i samsvar med nyare innsikter om samanhengen mellom den einskilde bedrifta, regional kultur og klynger av bedrifter. Denne kompetansen må byggast opp både sentralt og regionalt i organisasjonen.
- Innan landbruk ligg det meste av kompetansen framleis i det som nå er Fylkesmennes Landbruksavdelingar (FMLA). Min tilråding er at dette ikkje blir lempa inn i SND og at ein i staden fører tradisjonelt landbruk (tilskot og lån til driftsbygninga, grøfing osv) ut av SND og inn i kompetansemiljøet, men at ein også for landbruk etablerer skiljet mellom rettleiings- og finansieringsfunksjonar
- SND-kontora i kvart fylke er for små til å utvikle både bransjekompetanse og regional kontekstkompetanse. Med det nye systemet der fylkeskommunane kjøper tenester frå SND, bør SND organisere seg i større og færre kontor. Desse bør i tillegg spesialisere seg slik at t.d. andre fylker kjøper reiselivskompetanse frå reiselivsfylket Oppland.

## SIVA

- SIVA har stått fram som nyvitalisert og har vore ein uventa løfterik og kreativ organisasjon dei siste 10 åra. Ambisjonane har vore store, evalueringane i hovudsak gode og den totale aktiviteten imponerande i høve til ressursane som organisasjonen disponerer.
- I denne kreative og dynamiske utviklinga har mykje av det same skjedd som med SND. Spesielt har den opphavelige rolla som distriktspolitisk aktør vorte uklar i SIVA.
- SIVA er også enda ”verre” enn SND med omsyn å blande roller på måtar som kan blir uskikkeleg uryddige. Dei blandar engasjement på eigenkapitalsida med direkte og indirekte tilskot samstundes om dei er inne som eigarar og utleigarar av næringsbygg og annan infrastruktur.
- I enda større grad enn for SND er det viktig med opprydding og spesialisering SIVA må avgrense seg eller bli innfusjonert som ein del av SND eller andre.

## Kommunane

- Kommunane fekk tilført store nye ressursar og oppgåver som næringspolitisk aktør på slutten av 80-talet og tidleg på 1990-talet. Med innføringa av Kommunale Næringsfond vart det sett krav både til ein tiltaksorganisasjon og det vart økonomiske verkemiddel å sette inn. Med kommunaliseringa av landbruksetatane vart bemanninga tredobla og med førstelinjeansvar for behandling av BU-saker vart aktiviteten stor.
- Det som har skjedd etterpå, er at ansvaret for kommunane som næringskommunar har vorte pulverisert. KRD har følgd opp med ein viss statistikkfunksjon for KN, men ser elles ut til å ha mista taket på – og interessa for kommunalt tiltaksarbeid.



Det finst inga omfattande og skikkeleg evaluering for dei siste åra. Landbruksdepartementet som tidlegare følgde opp dei statlege landbrukskontora i kommunane nært og sterkt har ikkje lenger formell kompetanse til same oppfølging.

- Ansvar for dei minste etableringane og prosjekta bør framleis liggje på kommunalt eller regionalt (i tydinga interkommunalt) nivå. KR D bør på nytt ta grep om det kommunale-/ interkommunale nivået og syrgje for ei organisering som er i samsvar med dei andre reformene som har vore gjort, og som blir gjort.

### Multiaktørsystemet

Ei metaevaluering avgrensa til den vesle distriktspolitikken måtte avgrense seg til ei vurdering av korleis kvar einskild aktør har medverka til målsettingane innan distriktspolitikken. Eitt problem med dette er både at aktørane fleire oppgåver og at dei har andre hovudoppgåver.

Eit anna problem er at det er ei arbeidsdeling mellom aktørane som gjer at metaevalueringa ikkje berre burde vurdere kvar einskild aktør, men analysere det distriktspolitiske aktørkorpset som system. Ei slik systemevaluering synleggjer at også andre aktørar burde ha vore ein del av analysen: dette gjeld først og fremst NFR, og i forlenginga av NFR, universitets- og høgskolesektoren, forskingsparkar osv. Dette fell utanfor rammene for dette oppdraget. Eg skal skisserer likevel einskilte koplingar der desse aktørane er involvert i mitt forslag til eit alternativt system.

- Det som først og fremst kan oppsummerast som ein konklusjon innan rammene av dette prosjektet er at ein saknar eit overordna grep for evalueringane. Det har vore KR D – Rega som har vore samordningsansvarleg for distriktspolitikken. I framtida burde dei sjå som ein heilt naturleg del av dette samordningsansvaret å syte for at evalueringane blir gjort etter felles metode og mal slik at det blir mogleg å samanlikne effekten like verkemiddel, til dømes tilskot til bedrifter, uavhengig av kva for departement etter løyving investeringstilskotet blir gjeve frå

## Nasjonale og regionale prosjekt og program (kapittel 8)

Tre kategoriar kjem positivt ut:

- Dei langsiktige programsatsingane av typen Forny har truleg god effekt pga at bedriftene blir kjent m/tilbodet og kan gå inn når det passer dei – og fordi det blir bygd opp langsiktig kompetanse i SND og i konsulentmarknaden. Langsiktige programsatsingar blir ein del av stabile og forutsigbare ramevilkår.
- Omstillingsprogramma forsvarer også sin plass, ikkje minst fordi politiske tyngdelover tilseier at krise alltid løyser ut forsøk på tiltak og kriseløysingar. Den praktiske måten dei er gjennomført på har også fått god evaluering, men det blir oppfordra til at SND skal bygge på og bygge opp meir lokal konsulentkompetanse i staden for å trekke på eksterne krefter som forsvinn ut av regionen att etter at omstillingspengane er brukt opp.
- Prøveprosjekt for å teste ut om nye, permanente tiltak skal settast i gang forsvarer plassen sin, men da må det liggje alvor bak: at positive erfaringar verkeleg løyser ut nye tiltak

To andre kategoriar stiller eg kritiske spørsmålsteikn ved:

- Det blir ustanselig sett i gang nye og kortvarige program for å løyse problem som er strukturelle og av svært langsiktig karakter, til dømes Nord-Norge tiltak og kvinneretta program. Kortsiktige tiltak er ikkje svar på slike langsiktige og strukturelle problem
- Det er altfor mange prosjekt som blir sett i gang utan mål og meining, i alle fall utan skikkeleg fagleg eller politisk ankring. Bedrifter og kommunar tilpassar seg dette som ein marknad. Prosjektmakeriet blir rent seeking-aktivitetar, ikkje del av langsiktig oppbygging av konkurransekraft i marknaden.

## Alternativ til dagens distriktpolitikk (kapittel 9)

Eg har kome med fleire forslag til endringar under vegg. Det er døme på enkeltendringar som kan gjennomførast innanfor det nåverande systemet.

Eit alternativt regime for utøving av distriktpolitikk bør etter mitt forslag byggje på følgjande hovudprinsipp.

- Presis geografisk adresse: Pengane som skal brukast til å oppnå distriktpolitiske mål må ha ”distriktsadresse”. Kvalitetskontroll må sikre at det reelt sett blir ekstra støtte til distrikta gjennom dei distriktpolitiske ordningane og at distrikta også får nytte godt av dei landsfemnande verkemidla.
- Skilje rettleiing og pengetildeling: Den same organisasjonen skal ikkje både gje råd og tildele pengar. Det blir lett pengetildeling til eigne idear. Habilitetsproblem må handterast langt betre i eit nytt system.
- Automatikk i verkemiddelutløysinga: Verkemiddeltildeling bør enten vere heilt automatisk etter gitte kriterium (som differensiert arb. gjevaravgift og skatteinsentiv) eller automatisk under føresetnad av at det eksisterer budsjett/

- forretningsplan som også eigarar og bankar er viljuge til å ta risiko for å gjennomføre.
- Skilje mellom tilskot og lån: Offentleg verkemiddelapparat bør slutte med bankfunksjonar. Dette gjeld heile hierarkiet frå SND til Kommunar. Dette er bankane best på, men også dei blir dårlegare om distriktsutbyggingspengar fristiller dei frå risikovurderingar.
  - Krevjande kundar, ikkje ressursvake klientar: Systemet dei siste 10 åra er bygd opp etter ein "klientmodell" der den næringsdrivande skal finne alt ved å gå inn "ei dør". Etablerarar er ikkje klientar, men ressurssterke aktørar som vil skaffe seg tenestene der dei er best og billegast. Systemet må byggast opp på desse premissane.
  - Frå monopolittisk stat til multi-aktør-styring: Eg stør den regionaliseringa som er i gang, men da må modellen med eit monopolittisk system erstattast med eit offentlig/privat system bygd på mange aktørar og styringsnivå i samarbeid og konkurranse.
  - Tiltak mot prosjektmakeri, rent-seeking og transaksjonskostnader: Tidsavgrensa prosjekt og program bør grunnjevast betre – og det må bli færre. Det nye systemet må byggje opp boldverk mot prosjektmakeri og faren for at aktørar tilpassar seg ein "prosjektmarknad", dvs. negativ rent-seeking. Prosjektmakeri kan i verste fall bli nesten berre transaksjonskostnader utan sluttprodukt.

Dette alternative regimet avgrensar seg til det som eg har lagt vekt på i denne evalueringa. Eg har altså ikkje til dømes vurdert tilhøvet mellom insentiv og infrastruktur, tilhøvet mellom strategiar retta mot privat sektor og satsing på desentralisering av offentlig sektor osb.

### 3. Utviklinga i løyvingane 1990 - 2003

Eg skal i dette kapittelet gje ei oversikt over utviklinga i løyvingane til distriktspolitikken. Eg har valt å gå tilbake til 1990. 1980- talet var prega av at ein lang og sterk vekst i løyvingane stoppa opp. Korrigert for prisstiging var det til dels reduksjon i løyvingane, men det viktigaste som skjedde var avviklinga av distriktsskattelova. Denne lova var finansielt sett like viktig som løyvingane til DU, men det var tildels vanskeleg å dokumentere distriktspolitiske effektar. Reine skattetilpassingar dominerte over dei distriktspolitiske effektane. Fjerninga av distriktsskattelova utan kompensasjon på andre felt gjorde likevel at det var ein sterk reduksjon i den distriktspolitiske innsatsen på 1980-talet.

#### Hovudpostane, kapittel 13.15, den smale distriktspolitikken

Tabell 1. viser utviklinga i løyvingane til distrikts- og regionalpolitikken.<sup>1</sup> Siste kolonne i tabellen viser utviklinga i dei samla løyvingane til den "smale" eller "vesle" distrikts- og regionalpolitikken (post 13.50 i statsbudsjettet). Frå toppåret 1993 og fram til 2003 ser vi ein sterk, ja dramatisk, reduksjon. *Løyvingane i 2003 er berre*

<sup>1</sup> Eg har fått tabellgrunnlaget frå KRD. Kolonna 13.50 skal vise dei samla løyvingane. Vi har ikkje med alt i denne tabellen, noko som visest med det skraverete feltet. Likevel er det eit par døme på at tala sumerer seg opp til høgre tal enn dei samla løyvingane. Det tyder på rusk i datagrunnlaget. Eg legg likevel til grunn at tabellen gjev eit riktig totalbilette.

*knapt 1/2 av 1993-nivået i løpende priser. Korrigert for prisstiging er nivået i 2003 40% av nivået i 1991.*

Tabell 1: Løyvingar til den smale distrikts- og regionalpolitikken. Hovudpostar 1990-2003. Tal i 1000.

	Kommunal/- lokal nærings- utvikling 550	Regional nærings- utvikling 551	Nasjonale program for reg. utvikling 552	SND/- Fylkes- kommunen 2425	Distr. Og regionalpol. (Den smale) 13.50
1990	374 500	687 400	180 400	0	2 202 200
1991	407 500	831 700	203 900	0	2 512 900
1992	439 000	1 111 100	176 735	0	2 661 244
1993	458 305	0	182 000	2 223 380	2 895 121
1994	467 065	0	155 000	2 024 052	2 660 767
1995	105 000	364 455	277 529	1 134 052	1 881 036
1996	94 100	413 455	303 851	1 110 320	1 921 726
1997	94 100	414 955	274 711	929 501	1 713 267
1998	153 000	401 140	253 711	785 236	1 593 087
1999	153 000	514 000	312 500	929 000	1 908 500
2000	153 540	473 000	308 000	928 000	1 862 540
2001	265 140	506 500	275 000	893 400	1 940 040
2002	20 000	414 000	206 000	773 500	1 413 500
2003	0	1 116 500	297 000		1 413 500

Kjelde: Rekneark frå KR D bygd på rekneskapstal ( Budsjett tal for 2003)

Bortsett frå den sterke allmenne nedgangen i løyvingane, er det viktigaste å merkje seg at løyvingane til Kommunal- og lokal næringsutvikling er null ut i løpet av perioden. Regjeringa har med dette skreve frå seg ansvaret for finansieringa av det som har vorte kalla kommunal næringspolitikk og kommunalt tiltaksarbeid. Det er nå opp til fylkeskommunane om dei vil eller maktar å løyve midlar til slike fond.

Dette har vore eit sentralt satsingsområde for regjeringane frå slutten av 1970-talet. Det er mogleg at det finst argument for å fjerne det statlege ansvaret for dette kommunale verkemiddelet, men desse argumenta har aldri vore lagt fram. Langt mindre eksisterer konsekvensvurderingar.

Både løyvingane til regional næringsutvikling (551) og nasjonale program for regional næringsutvikling (552) har eigentleg vore nokså stabile. Utviklinga i 551-midlane kan berre samanliknast frå 1995. Før den tida låg løyvingar til Distriktenes Utbyggingsfond under denne posten.

Løyvingane til SND har gått *dramatisk* ned. Det skal eg kome tilbake til under drøftinga av tabell 2.

Til slutt ser vi på kva Bondevik II regjeringa har gjort. Det er nemleg gjennomgripande endringar, i det minste reint budsjett-teknisk. Post 2425 (SND) er overført til 551. Formelt er det heretter fylkeskommunane som disponerer pengane og

”kjøper” tenester frå SND. Sjølv om det ikkje stod att noko å overføre frå 550 til 551, er det i prinsippet det same som har skjedd her: Fylka disponerer og har ansvaret for 551-feltet. Det vil seie at det er opp til fylkeskommunane å vurdere kor mykje av pengane og oppgåvene dei vil overføre til kommunal- og lokal næringsutvikling.

### Dei bedriftsretta insentiva

I tabell 2 gjev eg ei samla oversikt over dei ordningane i den smale distriktpolitikken som eg har prioritert i min ”metaevaluering”. Det er løyvingane til SND som også var med som eiga kolonne i tabell 1 og løyvingane til kommunale næringsfond som er ein delsum av 550-kolonna i tabell 1. Eg har også teke med bygdeutviklingsmidlar fordi desse pengane i stor grad går til same mottakargruppe, noko eg skal tilbake til.

Det første vi ser av tabell 2 er at dei bedriftsretta stønadsordningane representerer dei største enkeltpostane i distrikts- og regionalpolitikken og at dei jamt over har vore ein dominerande del av løyvingane.

Det andre vi ser av tabellen, er at det er dei bedriftsretta løyvingane som har hatt størst nedgang. Kommunale næringsfond som skal gje stønad til dei minste prosjekta og minste etableringane/ bedriftene, er nullt heilt ut og løyvingane til dei ”vanlege” etableringane og utvidingane gjennom SND er dramatisk redusert, klart sterkare enn dei samla løyvingane. *I løpande prisar er reduksjonen til 1/3 av 1993-nivå, korrigert for prisstiging er løyvingane nå berre godt 1/4 av 1993-nivået.*

Tabell 2: Dei bedriftsretta løyvingane i distrikts- og regionalpolitikken og løyvingane til nye næringar i landbruket. Hovudpostar 1990-2003. Tal i 1000.

År	Sum Reg. og distriktpol. (13.50)	SND (2425)	Kommunale Næringsfond (550.61)	Bygdeutviklingsm. nye næringar
1990	2 202 200	0	90 000	
1991	2 512 900	0	130 000	
1992	2 661 244	0	150 000	
1993	2 895 121	2 223 380	160 000	
1994	2 660 767	2 024 052	198 760	320 000
1995	1 881 036	1 134 052	105 000	374 200
1996	1 921 726	1 110 320	94 100	390 000
1997	1 713 267	929 501	94 100	400 000
1998	1 593 087	785 236	130 000	400 000
1999	1 908 500	929 000	130 000	400 000
2000	1 862 540	928 000	127 540	303 000 (120 000)
2001	1 940 040	893 400	93 140	283 000 ( 80 000)
2002	1 413 500	773 500	0	245 000 ( 60 000)
2003	1 413 500	0	0	143 000 ( 55 000)

Kjelde: Rekneark frå KRD bygd på rekneskapstal ( Budsjett tal for 2003) og tilsvarande frå LD med oversikt over Bygdeutviklingsmidlar

Nedgangen i dei samla løyvingane til distrikts- og regionalpolitikken (13.50) er på knapt 1.5 milliardar. Reduksjonen av den bedriftsretta støtta, dvs i støtta til SND og Kommunale Næringsfond er enda større. Nedgangen for desse to er på 1.6 milliardar.

Det er to hovudkjenneteikn ved nedskjeringane. Det eine er at dei aldri er eksplisitt grunnleggjende i budsjettdokumenta. Det andre er at det berre er Bondevik I regjeringa som braut nedgangstrenden. Alle AP-regjeringane og Bondevik II regjeringa har enten skore ned eller stabilisert løyvingane.

Ei av AP-regjeringane som stod for dei største nedskjeringane, brukte som eit forsvar for nedskjeringane, at omdisponering av pengar over landbruksavtala til *Bygdeutvikling for nye næringar* i landbruket, har kompensert for nedgangen i dei bedriftsretta verkemidla under 13.50.

Tabellen viser nivået på og utviklinga av bygdeutviklingsmidlane etter at dei kom heilt og fullt inn under Landbruksavtalen i 1994. Vi ser at dette aldri har representert nokon tilnærma fullgod kompensasjon. Trenden i desse løyvingane har vore den same som for dei bedriftsretta verkemidla under 13.50. Beløpa har alltid vore "oppblåst" fordi dei har inkludert rentefrie lån (som om dei skulle ha vore reine tilskot). I 2003 er desse låna trekt ut. Det er hovudforklaringa på den sterke nedgangen frå året før.

BU-satsinga starta på slutten av 1980-talet med etableringa av eit bygdeutviklingsfond som var fellesfinansiert av KRD og LD. Det er viktig å vere klar over at BU-midlane etter at LD tok over totalansvaret frå og med 1994 formelt og reelt har vore ein del av næringspolitikken, altså *ein del av den breie eller store distriktpolitikken*. Omtrent 30% av pengane blir fordelt til kommunar utanfor det distriktpolitiske stønadsområdet.

#### **4. Evalueringsteori**

Dette er eit oppdrag der eg har fått i oppgåve å gå gjennom evalueringar av (den smale) distriktpolitikken. På det grunnlaget skal eg gje ei kvalifisert vurdering av om denne politikken har hatt ønska effekt.

Eigentleg er det umogleg å svare på dette på empirisk grunnlag. Dette startar mange teoretiske gjennomgangar av evalueringsproblemet med å slå fast. Dei fleste prøver likevel å gjennomføre "det umoglege". Det har også eg prøvd på i denne meta-evalueringa.

Problemet med empiriske effektgranskningar av denne typen, er det kontrafaktiske problemet. Det kontrafaktiske problemet kan i kortversjonen formulerast slik: ein veit ikkje korleis utviklinga hadde vore utan tiltaket eller verkemiddelet. Dette problemet er det så vanskeleg å "kome rundt" at det nesten ikkje finst døme på at verkemiddelpolitikken er endra grunnleggjande som resultat av empirisk kritikk av

det ”gamle” verkemiddelregimet.<sup>2</sup> Altså har evalueringar mest tent som inkrementelle justeringar av mål og verkemiddel.

I samfunnsvitskapane blir dette stundom generalisert til at empiri ikkje er eigna til å forkaste gamle teoriar. Gamle teoriar kan berre nedkjempast med ny (og betre) teori. Denne spissformuleringa ser ut til å gjelde nesten uavkorta i distriktspolitikken. Omleggingane dei siste tiåra er ”teorigrunngjevne” og i liten grad ankra i empiriske dokumentasjon av tidlegare virkemidlarverknader. Stundom er det tilsynelatande nye teoriar som får gjennomslag. Porter sin klyngeteori kan stå som døme. Andre gongar er det gamle teoriar som vaknar til nytt liv. Innovasjons- og nyskapingsteoriar som nå har fått ein renessanse, er eit slikt døme.

Kritisk analyse kan peike i retning av at også den teoretiske ankringa er veik. Det vi egentleg ser, er motar. At konsulentar og oppdragsforskarar sel motar meir enn kunnskap og kompetanse, er kjent frå forskning på andre felt enn distriktspolitikken.<sup>3</sup>

### Evalueringsmodellen

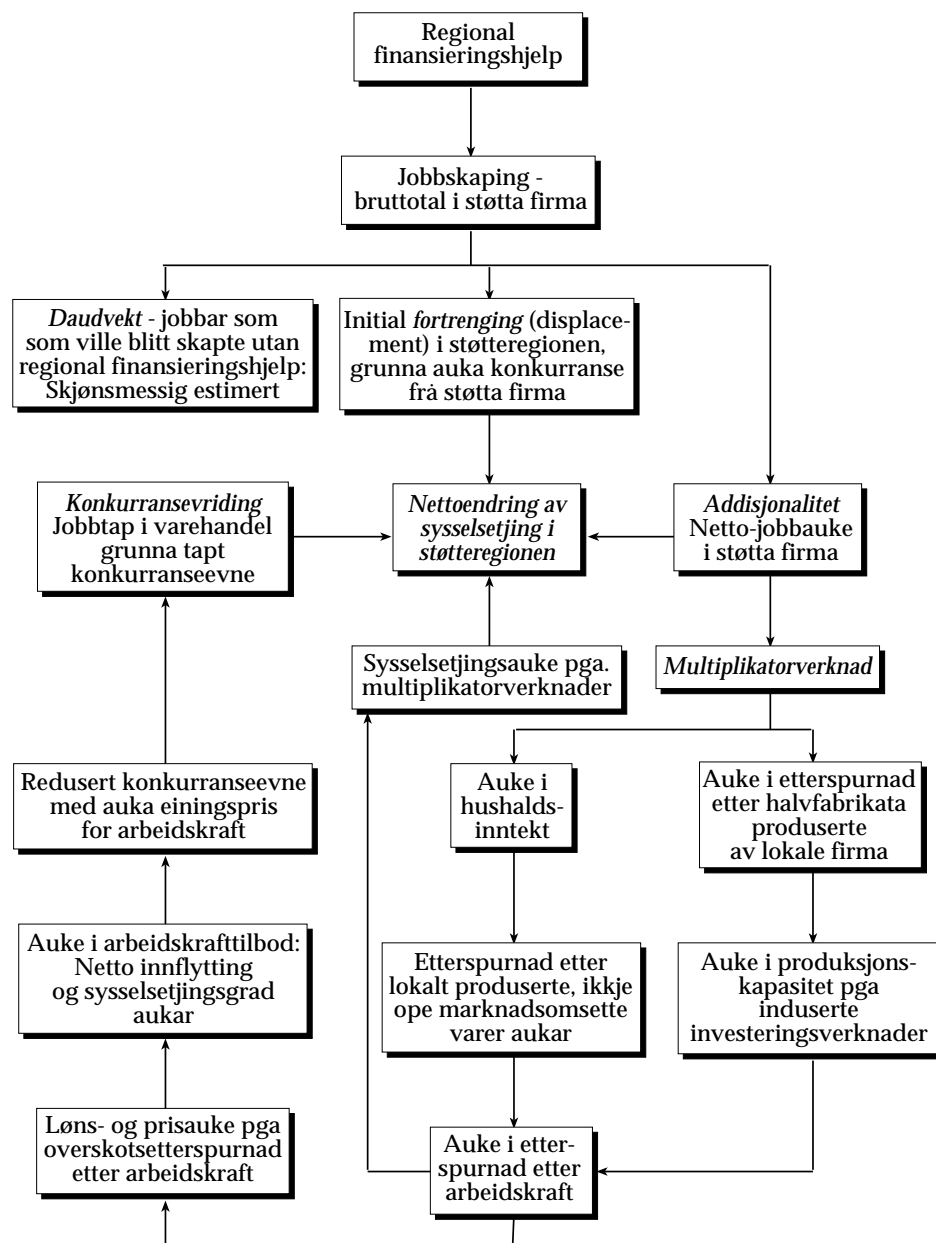
Den modellen som eg metaevaluerer spesielt dei bedriftsretta verkemidla i høve til, er vist i figur 1.1

---

<sup>2</sup> Her er Distriktsskattelova eit unntak. Empirisk dokumentasjon av manglande tilsikta verknader og uheldige utilsikta verknader vart til dømes gjort av Bygdeutvalet i 1984 (NOU 1984:21 A og B)

<sup>3</sup> Kjelde, Rørvik?





Figur 1.1: Idealmodell for evaluering av jobbskaping

(Kjelde: Armstrong & Taylor (2000) *Regional Economics and Policy*, Blackwell)

Modellen viser eit evalueringopplegg for regional finansieringshjelp til bedrifter. Denne modellen er i følgje Armstrong et al (2002) nå allment akseptert i EU-landa og EU-systemet. Målsettinga er føresett å vere jobbskaping. Dei sentrale omgrepa i modellen er:

- \_\_\_ Brutto jobbskaping, det vil seie totalt vekst i talet på jobbar i den aktuelle perioden
- \_\_\_ Daudvektstapet, er eit mål på den veksten i jobbar som ville ha kome utan finansieringshjelpa.

Fortrenging er eit mål på kor mange jobbar i stønadsregionen som blir utkonkurrert på grunn av finansieringshjelpa “vår” bedrift har fått

Addisjonalt til verkemiddelet er brutto jobbskaping minus daudvektstapet minus fortrengingstapet.

Dette er dei direkte verknadene av finansieringshjelp til bedrifter. Resten av figuren viser ringverknadene slik dei forplantar seg i økonomien.

### Mål og målkonfliktar

Den distriktpolitiske hovudmålsettinga i den perioden eg har granska, er formulert som ”å halde oppe hovudtrekka i busettingsmønsteret.” Denne målsettinga skriv seg frå midten av 1970-talet (Rasmussen (1995), Teigen (1997)).

Målsettinga vart formulert som del av eit planleggingsparadigme som sa at samfunnsutviklinga i store trekk måtte og kunne planleggast. Dette var ei styringsform med planlegging som reguleringsregime og marknadsmekanismane som hjelpemotor.

Det trengst ikkje grunngevingar for politikk som held seg innanfor det aksepterte paradigmet. Slik var det også med distriktpolitikken. Det fanst ikkje andre grunngevingar enn det overordna tufta på planleggingsparadigmet: dette paradigmet hevda at marknaden ikkje løyser desse problema tilfredsstillande. Under planleggingsparadigmet var dette nærast sjølv sagt, ein trong ikkje grunngevingar for dette og i Stortinget hevda det seg knapt nok andre røyster dei første 20 åra med distriktpolitikk.

På 80- og 90-talet vart planleggingsparadigmet sett under press og gradvis avløyst av eit marknadsstyringsparadigme. Sjølv sagt fekk dette også konsekvensar for distriktpolitikken. På 1990-talet oppstod, ikkje uventa, eit behov for å grunnge inngrep i marknadsmekanismane gjennom distriktpolitiske åtgjerder, ei grunngeving som altså ikkje trongst under det tidlegare planleggingsparadigmet.

Heller ikkje denne gongen tok den nye grunngevinga utgangspunkt i empiri, men i teori. Det teoretiske grunnlaget vart teke frå normativ nyklassisk velferdsteori. Ut frå denne teorien kunne distriktpolitikk grunnjevast med marknadssvikt. Denne teorien tek det stikk motsette utgangspunktet i høve til planleggingsparadigmet: teorien seier at normalt fungerer marknadsmekanismane som overordna styringsmekanisme, men ved svikt i desse mekanismane trengst planinngrep som hjelpemotor.

Det som etter mitt syn har skjedd, er at ein heilt til nå har halde på ei målsetting og ein verkemiddelstruktur tilpassa planleggingsparadigmet. Handlingsrommet for bruk av verkemiddelarsenalet for å nå denne målsettinga, har derimot vorte innskrenka gjennom den velferdsteoretiske fokuseringa på ”marknadssvikt”. Dette har ført til målkonfliktar av typen: er einaste grunngevinga for distriktpolitikken ”effektivitet”? Det er dette som ligg i marknadssvikt som einaste grunngeving. Eller gjeld også den gamle grunngevinga om å ”ta heile landet i bruk”, ei planleggingsmålsetting i

gråsona mellom samfunnsøkonomisk effektivitet og samfunnsmessige fordelingsomsyn?

Denne mangelen på presise målformuleringar og tilsvarande manglande samanheng mellom mål og verkemiddel kan seiast å vere politikkenes vesen, slik også distriktspolitikkenes vesen. Alle politikkområde lever ”godt” med dette på det ein kan kalle stortingsmeldingsnivå. Problemet i distriktspolitikken kjem til syne operativt: Både SND og SIVA balar med innebygde målkonfliktar og dei legitimerer ulike tiltak med ”marknadssvikt” utan å dokumentere at det verkeleg er slik marknadssvikt ute og går.

Det komparative: kva verkar, kva verkar ikkje

Nesten uavhengig av problema med å måle effektar og vurdere desse effektane i høve til formulerte mål og preferansar, har det ein eigenverdi å kunne samanlikne ulike tiltak. Det må skje gjennom etablering av felles målestokkar. Da kan ein i det minste uttale seg om eigenskapane til det eine eller det andre verkemiddelet samanlikna med andre gitt eit sett av spesifiserte føresetnader.

Denne metaevalueringa viser, nesten sjølvsagt, at det er mangt og mykje som kunne ha vore langt betre i den einskilde evalueringa. Dette skriv seg både frå det teoretiske grunnlaget, men ikkje minst at evalueringane må gjennomførast med så små ressursar at idealmodellar ikkje kan stå som praktiske føredøme for arbeidet.

Det som er meir overraskande, og også meir kritikkverdig, er at staten som overordna styresmakt ikkje har klart, heller ikkje prøvd ser det ut til, å etablere samanliknbare metodar for evaluering av likearta verkemiddel og tiltak. Dette har gjort det vanskeleg med ein evalueringbasert prioritering av dei ulike verkemidla: Vi har vist at like verkemiddel (lån og tilskot til bedrifter) forvalta gjennom SND, Kommunale Næringsfond og BU-middel i Landbruket er evaluert utan effektiv og synleg samordning innan det einskilde departement og mellom departementa.

Trass i desse atterhalda, som altså strengt teke gjer at denne metaevalueringa må takast med ei klype salt, skal eg prøve å gje ei vurdering av eksisterande verkemiddel.

## 5. INSENTIVA – Dei direkte pengeoverføringane

(Kalla bedriftsretta verkemiddel)

Dei viktigaste distriktsøkonomiske verkemidla som er løyvt over statsbudsjetta, er innan kategorien bedriftsretta stønadsordningar. Dette er stønadsordningar til nyetableringar og vesentlege utvidingar av eksisterande bedrifter. Dei tre største og viktigaste stønadsordningane er

1. SNDs stønadsordningar til einskildbedrifter
2. Stønad til dei minste etableringane og bedriftene gjennom Kommunale næringsfond
3. Stønadsordningane knytt til "nye næringar i landbruket", BU-støtta (Tidlegare forvalta av FMLA, frå 2002 overført til SND)

Oversikt over utviklinga i desse stønadsordningane viste eg i tabell 2. Det er desse verkemidla som har vorte mest dramatisk redusert i løpet av nokre få år. Reduksjon til omtrent 1/4 av 1993-nivået må bety at det i dag er vesentleg vanskelegare å etablere ei bedrift med gode stønadsordningar enn det var frå nokre få år sidan.

Det er konkret evalueringane av desse ordningane som ikkje er samanliknbare. Det er brukt ulike metodar, noko som gjer at det er vanskeleg å samanlikne ordningane og å summere opp verknadene.

Slik manglande samordning kan dels forklarast med at ulike departement har hatt ansvar for evalueringane, men KRD har hatt ansvaret både for SND sine distriktsretta ordningar og KN. Det er faktisk desse to verkemidla som det er brukt mest ulike metodar på.

I høve til denne idealmodellen (figur 1.1) er det evalueringane av SND sine verkemiddel som kjem nærast opp til idealmodellen. Av dei direkte effektane manglar desse evalueringane berre fortrengingseffektane. Det er også gjort ringverknadsanalysar.

Felles for alle evalueringane er at dei ikkje prøver verken kvalitativt eller kvantitativt å vurdere fortrengingseffekten. Det vil seie at det ikkje blir teke omsyn til at bedrifter som får stønad frå ei av desse ordningane i større eller mindre grad fortrengjer andre varer og tenester produsert av andre bedrifter og at dei på same måte tevlar om arbeidskraft som er meir eller mindre avgjerande for andre bedrifter. Det siste er spesielt alvorleg i Norge. Vi har høg sysselsetting og dei fleste nyttilsette i dei bedriftene som får stønad, vil også ha andre alternativ på arbeidsmarknaden. Dei har altså ein alternativkostnad. Det er gjort ei "uoffisiell evaluering" som tek omsyn til desse fortrengingseffektane. Denne evalueringa med professor Norman Aanesland som ansvarleg, viser at det på avgjerande vis kan påverke resultatet (Aanesland og Labukt, 2000).

### SND sin bedriftsretta stønad

Evalueringane av SND sine bedriftsretta verkemiddel er i perioden evaluert av Møreforskning og Nordlandsforskning. Metodane er betra over tid, men i all hovudsak samanliknbare.

I dei to siste etterundersøkingane er kostnadane pr. arbeidsplass rekna ut for åra 1994-96 og 1994-98:

Dette gjev følgjande gjennomsnittlege kostnader pr arbeidsplass for dei to periodane:

1994-96	kr 120 000 - 150 000
1994-98	kr 131 000 - 163 000

Dersom dei indirekte verknadene blir lagt til, indikerer modellkjøyringane som er gjort, ein multiplikator på ca 1.4. Kostnadene pr arbeidsplass blir da pluss – minus 100 000.

Ut frå idealmodellen er dette talet på arbeidsplassar for høgt og kostnadene pr arbeidsplass er for små på grunn av at fortrengingseffektane ikkje er med. Dette gjeld spesielt i periodar med stram arbeidsmarknad og for bedrifter som konkurrerer med andre bedrifter innanfor distriktstønadsområdet. Mønnesland (2002) har gjeve ei god oversikt over sysselsettingseffektane, både direkte og indirekte. Han samanliknar effektane i DU-perioden 1985-90 med tilsagnsåra 1995-96. Dette byggjer også på Møreforskings materiale for 1995-96 supplert med NIBRs modellkjøyringar på dei indirekte effektane. Løyvingane var større og jobbskapinga også langt større under DU-regimet, men kostnadene pr arbeidsplass var omtrent like høge. Dette indikerer at det er rom for sterkare satsing også i dag utan at gjennomsnittskostnadene pr jobb går opp.

Den direkte jobbskapinga gjennom SND er kalkulert til å variere frå 6 – 8 000 pr år på 1990-talet.

Desse tala kan i høgste grad diskuteras, og det har vore gjort. Selstad (1997) har i ei historisk oppsummering hevda at aggregert sysselsettingsskaping må vere altfor høgt estimert samanlikna med den totale sysselsettingsutviklinga i perioden. Ein debatt om dette vart ført mellom Selstad og Mønnesland i Plan 5 og 6 1997 og 1-2 1988. Dei var ikkje usamde om at verkemiddla verkar, men om kor sterk verknaden har vore.

### Transaksjonskostnadene

Det er ytterlegare ein faktor som undervurderer kostnaden pr arbeidsplass skapt av SND. Dette er eit selektivt verkemiddel der bedriftene må bruke ressursar på å dokumentere at dei er stønadsverdige. SND må bruke ressursar til å etterprøve søknaden frå bedriftene. Normalt kostar dette også i form av at prosjektet kjem seinare i gang enn om bedriftene hadde fått tilskotet med større del av automatikk. Både ressursbruken til bedriftene og ressursbruken i SND skulle ha vore rekna inn i kostnadene som transaksjonskostnader. Det er altså tre typar transaksjonskostnader

2. bedriftas dokumentasjonskostnader
3. SND sine etterprøvingkostnadene
4. tidstapkostnadene

Evalueringane av SND reknar inn det vi her kallar etterprøvingkostnadene, men ikkje kostnadene på bedriftas hand og tidstapkostnadene.

Transaksjonskostnadene skal vere med i eit samfunnsøkonomisk reknestykke.

Mange, både etablerarar og stønadssystem, meiner at denne dokumentasjonsinnsatsen som bedriftene må gjere og stønadsgjevars vurderingsbaserte etterprøving betrar planlegginga og prosjektet. Det er derfor god bruk av tid og pengar. Det er likevel ikkje noko gyldig motargument mot at desse kostnadene skulle ha vore i innrekna, men det er eit argument for at det også kan vere ein vinst å hente både i form av at prosjekta blir betre og i form av at altfor dårlege prosjekt ikkje blir starta opp.

\*\*\*

Transaksjonskostnadene er berre eit av fleire døme på at ein har vore for lite opptekne av skiljet mellom automatiske og vurderingsbaserte stønadsordningar. Dette er forklarleg. Heilt fram til langt ut på 1990-talet var desse stønadsordningane nokså automatiske innan distriktspolitikken. Dette galt i alle fall i A og B - områda. Dei fleste bedrifter som tilfredstilte bransje- og økonomikrav fekk tilskota, men tilskotsprosentane kunne variere.

### Overgangen til å støtte "second best"-prosjekta

Dei siste åra har dei økonomiske rammene til SND minka i høve til etterspurnaden. Resultatet av dette er at ikkje alle prosjekt som kan overleve i marknaden med SND-hjelp får stønad. Det må derfor prioriterast mellom stønadsverdige prosjekt.

Mine informantar i SND seier at dette blir gjort på fylgjande måte:

- . Bedrifter som kan klare seg utan stønad, får ingen stønad
- . Bedrifter som sannsynlegvis heller ikkje klarer seg etter at dei har fått distriktsstøtta, får heller ingenting.
- . Dei som får støtte, er altså det vi kan kalle "second - best" prosjekta i distrikta. Dette er dei prosjekta som når over budsjettert lønsemdgrense ved hjelp av SND-støtta.

Dette fører etter mitt syn galt av stad. Ein slik prioriteringspraksis er riktig på eit sosialkontor, og den er riktig på eit feltsjukehus under krig, men feil distriktspolitikk.

Det er to hovudgrunnar til dette:

- Sjølv om stønadsgjevar (SND) har full informasjon, er det ikkje samfunnsøkonomisk riktig å prioritere dei nest beste framfor dei beste prosjekta. Distriktsstøtten skal vere ein kompensasjon som tilsvarer ulemen med å vere lokalisert i distrikta jamført med ei tilsvarande bedrift utanfor stønadsområdet. Er det verkeleg distriktshandicap, må nemleg også dei prosjekta som ville ha klart seg utan stønad, få slik stønad for å kunne tevle på like vilkår med like gode bedrifter utanfor stønadsområdet. SND-støtta skal derimot ikkje vere ein kompensasjon som for dårlege prosjekt slik at dei kan kome på høgde med dei beste prosjekta. Etter min vurdering blir dette lett konsekvensen av dagens prioriteringspraksis.
- Den andre grunnen er at det er umogleg for SND å ha informasjon om korleis det vil gå med ei bedrift eller eit prosjekt i framtida. Dette problemet blir prekært når dei skal dosere tilskot til dei bedriftene som nesten klarer seg, men doseringa skal ikkje vere så sterk at dei gjennom støtta konkurrer ut dei beste bedriftene - som ikkje får støtte.

Det siste fokuserer på informasjonsproblemet som generelt er eit sterkt argument mot vurderingsbaserte insentiv. Med den avgjerdsregelen SND her har laga seg blir problemet med asymmetrisk informasjon spesielt stort. Spesielt store og ressurssterke bedrifter vil ha meir og betre informasjon enn SND. Dei vil derfor vere i stand til å manipulere budsjetta sine slik at dei nøyaktig ”treffer” i høve til tilskotregelverket utan at SND har føresetnad for å etterprøve dette.

*Konklusjon: slik praksis er i dag må ein rekne med at SND vrir konkurransen slik at "second best" prosjekt kan konkurrere ut "first best" prosjekt, men det vil også vere døme på at prosjekt som ikkje er stønadsverdige etter beslutningsregelen får stønad på grunn av asymmetrisk informasjon.*

Dette er ein praksis som evalueringane så langt truleg ikkje har fanga opp konsekvensane av. J.fr med evalueringsmodellen vår er dette ein tildelingspraksis som minimerer dauvvektstapet. Og da er vi inne på eit viktig poeng: det er ikkje i seg sjølv galt med stort dauvvektstap (altså at ein stor del av arbeidsplassane også ville ha kome utan SND-stønad). Evalueringsmodellen (figur 1.1) har primært som siktemål å vurdere om marknaden er så god at prosjekta i regionen allment kan stå på egne bein, altså om denne typen tilskot i det heile har noko for seg med nåverande dosering.

#### Finst "fortrengingskostnader"?

Det skal heller ikkje tolkast ut av idealmodellen at alle fortrengingstap er eit "problem". Dette er eit problem først og fremst dersom ei bedrift innan stønadsområdet får stønad og ei tilsvarande ikkje får det.<sup>4</sup>

Fortrengingsproblemet oppstår som eit problem dersom, og berre dersom, ikkje også konkurrentbedrifta har fått same stønadsordninga. Dersom båe bedriftene som har fått stønad, ligg innanfor det distriktpolitiske stønadsområdet oppnår ein den tilsikta effekten at det er kompensert for distriktsulempa for båe bedriftene, men utan å verke konkurransevridande dei i mellom. Derimot blir båe distriktsbedriftene konkurransedyktige i høve til bedrifter utanfor den distriktpolitiske stønadsregionen. Det er ein tilsikta effekt av distriktpolitikken, ja distriktpolitikkenes grunngeving.

Likevel er det viktig å ha eit mål på *kor store* fortrengingstapa er, og korleis dei fordeler seg utanfor og innanfor stønadsregionen. Og dette er viktig først og fremst fordi det kan brukast til langsiktige endringar av verkemiddelbruk og verkemiddeldosering. Dersom all fortrenging av ei nyetablering skjer innanfor det distriktpolitiske stønadsområdet, altså at bedrifta konkurrerer berre mot andre distriktsbedrifter både innan vare/ tenestemarknaden og arbeidsmarknaden, er det sjølv sagt grunn til å vurdere verkemiddelet for den typen bedrifter på sikt. Men det blir også viktig å ha mål på fortrengingseffekten dersom det er to bedrifter som primært konkurrerer innan distriktsmarknadene og den eine bedrifta ikkje får stønad fordi ho er for "lønsam" medan bedrift nummer to får fordi ho er akuratt passe ulønsam.

---

<sup>4</sup> Derfor har ein til dømes i Tyskland eit regelverk som seier at det skal vere ein viss geografisk avstand til næraste konkurrent

Dersom alle "like" bedrifter får stønad, kan det vere riktig å gje slik stønad også sjølv om dei berre konkurrerer internt i distriktsregionen. Dette gjeld dersom det i utgangspunktet er så få bedrifter at det er monopolitisk konkurranse, da er stønad til nye konkurrentar kompensasjon for marknadssvikt utan at det er konkurransevridande i negativ mening. Tilsvarende konklusjonar får ein ut frå Porters klynge-teori: det er naudsynt med hard konkurranse på heimemarknaden for i neste omgang å kunne vinne marknadssdelar på eksportmarknadane.

Det er størst sannsynlegheit for fortrengingstap dersom det blir gjeve stønad til bedrifter som har ein stor del av salet sitt i den distriktpolitiske stønadsregionen. Siste evalueringa av SND viser at det er størst innslag av slike bedrifter i det distriktpolitiske verkeområdet (Hatling, Herstad, Isaksen (2000) s54-55) Dette er eit resultat av det såkalla "Traktprinsippet" for prioritering av knappe midlar. Dette traktprinsippet opnar for å støtte verksemdar som vesentleg arbeider på lokale marknader i det distriktpolitiske verkeområdet, men ikkje i resten av landet.

Konklusjonen er at fortrengingskostnadene av SNDs tildelingar ser ut til å vere klart større i det distriktpolitiske verkeområdet enn utanfor. Dette reduserer addisjonaliteten og aukar kostnadene pr ny netto jobb.

#### Er det marknadssvikt for lågrisikolån?

Behovet for, og effekten av, SND sine bedriftsretta verkemiddel er ulik for to typar verkemiddel, tilskot og lån.

- dei direkte tilskota kompenserer for distriktsulemper (marknadssvikt) på eigenkapitalsida i bedriftene. Investeringstilskot er t.d. ei "gåve" til eigaren som hevar eigenkapitaldelen i bedrifta.
- låneordningane kompenserer for marknadssvikt på framankapitalmarknaden, i praksis skal det kompensere for at vanlege bankar ikkje er viljuge til å ta tilstrekkeleg risiko.

SND si ordning med lågrisikolån ligg i gråsona mellom vanlege banklån og distriktpolitiske verkemiddel. Medan høgrisikolåna har ein karakter som gjer at dei har eit faktisk direkte stønadselement på 25% av lånebeløpet, blir lågrisikolåna gjeve til marknadsvilkår.

Ut frå "marknadssvikt"-kriteriet er det berre *ei* grunngeving for at SND skal gje lån til vanlege bankvilkår: det er marknadssvikt i form av monopol på den vanlege lånemarknaden, eller at det ikkje finst långjevarar på marknaden i det heile teke.

Ein stor del av (2/3) lågrisiko- og grunnfinansieringslåna blir gjeve utanfor distriktsstønadsområdet, område D og E, altså dei tettast folkesette regionane i landet. (St.meld. nr. 36 (2000-2001)). Dette er dei regionane som har størst konkurranse i lånemarknadene for lågrisikolån, og det er her panteverdien på næringsseigedomar er



høgst og risikoen minst. At SND gjev slike lån kan vanskeleg grunnjevast med marknadssvikt.<sup>5</sup>

Men det kan også rettast eit kritisk søkeljos på praksisen med lågrisikolån innan distriktsområdet. I store delar av landet, men spesielt i distrikta, er andrehandsverdien på næringsseigedomar lågare enn på bustadar. Det er i tillegg større risiko for at lån til næringsseigedomar blir misleghalde slik at panteverdien er den sikkerheita bankane har. Derfor vil bankane prioritere lån til bustadar (og ikkje minst fritidseigedomar) og nedprioritere lån til næringsseigedomar.

Dette indikerer i utgangspunktet at det i distrikta kan vere eit stort behov for lågrisikolån. Dette er likevel eit felt der monopol ikkje er eit gyldig marknadssviktargument. Bankar i konkurranse vil normalt krevje større sikkerheit for næringsbygg enn bustadar fordi alternativverdien på næringsbygg ofte er låg på landsbygda. Ein sparebank som har monopol, eller 70-80% av utlånsportefølgja i eit distrikt, vil oftast vere viljug til å ta høgare risiko på næringsseigedomar enn på bustadeigedomar fordi banken veit at dersom arbeidsplassar er ein føresetnad for å ikkje å øydelegge sikkerheita på låna i bustadmarknaden! Det er her dei store utlånsmassene ligg!<sup>6</sup>

Normalt er det derfor heller ikkje sterke argument for lågrisikolån i distrikta, men det er sterke argument mot at SND skal operere med slike lån - både i by og land.

Oppsummerte argument mot lågrisikolån:

- Marknadssviktargumentet er i utgangspunktet ikkje gyldig, i alle fall ikkje utanfor distriktsstønadsområdet
- Det er bankane som skal ha og ta ansvaret for vanlege lån. Det er også dei som skal ha best kompetanse og som indirekte kan vere med å kvalitetssikre SND sine eventuelle tilskot og høgprisikolån. Vil ikkje bankane ta vanlege lågrisikolån, bør også SND vurdere nøye om dei bør ta langt høgare risiko.
- Det er sterke argument for at SND burde slutte både med høgprisiko- og lågrisikolån. Store delar av SNDs administrative innsats går direkte og indirekte til låneforvaltning. Ein må rekne med at bankane kan drive dette både meir kostnadseffektivt og meir profesjonelt. Det er ikkje vanskelegare å konkurranseutsette låneordningane til SND enn Statens Lånekasse for Ungdom. Men det er minst like gode argument for å gjere det. Statens Lånekasse for Ungdom spesialiserer seg på dette. For SND er bankverksemda eit venstrehandsarbeid. I alle fall bør det vere det.

Eg kjem altså fram til nøyaktig omvendt konklusjon av SND - evalueringa og meiner at lågrisikolån bør vere ei låneordning som er ikkje-eksisterande.

---

<sup>5</sup> Eg foreslår derfor dette verkemiddelet avvikla, i alle fall utanfor distriktsstønadsområdet. Sjå kapittel 10.

<sup>6</sup> Eg har dokumenert desse effektane for ein lokal sparebank og meiner at funna kan generaliserast for tilsvarende bankar, dvs bankar med dominerande marknadsposisjon på heimemarknaden (Teigen, 1999B)

- . det er ikkje sannsynleggjort ein marknadssvikt utanfor distriktstønadsområdet som grunngev bruk av slike lån.
- . innan distriktstønadsområdet er det meir rasjonelt å heve tilskota frå SND for på den måten å redusere den tapsrisikoen for bankvesenet som er knytt til dårleg pantesikring

## Grunngjevingar for å støtte “bybedriftene” mest?

Møreforskning har rekna ut at SND i åra 1994 – 2000 i vesentleg grad har vore med på å skape eller sikre 20-25 000 arbeidsplassar med dei tilsegn som er gjeve desse åra.

Av desse arbeidsplassane ligg

- 64% av arbeidsplassane innanfor distriktsstønadsområdet
- 36% av arbeidsplassane utanfor distriktsstønadsområdet

Kostnadene pr sikra arbeidsplass er kalkulert til å vere 120-150000 innanfor distriktsstønadsområdet og *det dobbelte utanfor*. Det er oppsiktsvekkjande at støtta er høgre, jamvel dobbelt så høg utanfor det geografiske området der intensjonen er at nyetableringar skal ha høgst støtte.

Heile grunngjevinga for å differensiere stønadsordningane i regionale A – E er at stønaden pr arbeidsplass skal vere høgst i A og lågast i E som er den sonen som ligg heilt utanfor distriktsstønadssonen. Dette er fastlagt også gjennom internasjonale avtaler (EØS). Det er heilt spesielle distriktsproblem som skal grunngje så høg stønad som i gruppe A – C. Det er slike distriktsproblem som grunngjev at berre bedriftene i desse sonene er kvalifisert for direkte tilskot.

Når stønaden til slutt blir dobbelt så høg i den regionen som ikkje er kvalifisert til ekstraordinær stønad, er det merkjeleg at dette kan ha heimel i avtalegrunnlaget. Ein kan finne grunngjevingar for at dette ikkje skal gjelde på einskildbedriftsnivå, men ikkje i gjennomsnitt for så stor del som 36% av alle arbeidsplassane som SND har vore med på å skape eller sikre. At skilnadene i tillegg er så store, dobbelt så høge tilskot utanfor stønadssonene, er nesten ikkje til å tru. Det må undersøkast nærare om dette er riktig og kva slags mekanismar som i så fall eigenleg forklarar eit slikt sluttresultat.

I siste stortingsmelding om SND (St.meld. nr. 36 2000-2001) er det gjeve fylgjande grunngjeving for at stønadsbeløpa er høgre utanfor distriktsstønadsområdet: “Dette er å forvente, i og med at virkemidla i distriktene i større grad rettes mot kapasitetsutvidelser og sysselsetting. Virkemidlene i sentrale strøk benyttes mer til nyskaping, kompetanseheving og nettverksbygging”.

Dette kan diskuterast og problematiserast:

- Er forskjellen på virkemiddelorientering så stor at det i seg sjølv kan forklare dobbelt så høg stønad pr arbeidsplass utanfor distriktsstønadsområdet? Det er grunn til å tvile på dette i og med at det er 1/3 av total jobbskaping det dreier seg om. I så fall blir næringslivet utanfor distriktsutbyggingsområdet spesielt innovativt og nyskapande i høve til næringslivet utanfor som resultat av spesiell SND-innsats. Dette stemmer dårleg når ein veit kor stor del av industrien og anna konkurranseutsett næringsliv som faktisk er lokalisert innan distriktsstønadsområdet i dag.

- Sjølv om det verkeleg skulle vere slik at SND klarer å plukke ut innovatorane i sentrale strøk: er det effektiv bruk av samfunnets ressursar å bruke så store pengar

til jobbskaping i regionar der det er press i nettopp desse segmenta av arbeidsmarknaden?

Er det “marknadssvikt” i sentrale strom enn i distrikta med omsyn til nyskaping, kompetanse og nettverk?

Deler av dette vart evaluert i den siste SND-evalueringa (Hatling, L., Herstad, S., og Isaksen, A. (2000)), s.127:

Det er ein klart høgare skore i distrikta enn utanfor distriktsstøtteområdet (område D og E) på spørsmålet om “SND har bidratt til et grunnlag for fremtidig nyskaping, omstilling og konkurransevne i bedriften”

Bedriftene vurderer det slik at SND har hatt lite å tilføre når det gjeld etablering av nettverk. Dette gjeld både i og utanfor stønadsområdene

Dette ser ut til å indikere sterkt at SND på dette feltet brukar knappe ressursar feil. Dei set inn store midlar på nyskaping og kompetanseheving utanfor distrikta der behovet er minst og dei strevar med nettverksskaping som har liten effekt. Evalueringa kritiserer på den andre sida SND fordi dei i så liten grad har evna å bidra til nyskaping i distriktsstønadsområdet, der marknadssvikten er størst.

Dei funn som her er gjort kan generaliserast noko meir: når det gjeld dei landsdekkande finansierings- og stønadsordningane, blir dei i praksis ikkje landsdekkande, men kanalisert til regionane utanfor distriktsstøtteområdet. Ei forklaring på dette kan vere at distriktsnæringslivet har så rause ordningar at dei ikkje er interesserte i dei landsdekkande tiltaka. Den geografiske skeivfordelinga kan i mindre og mindre grad forklarast på denne måten. Hovudforklaringa må ligge i andre mekanismar og krefter.

Ein hovudkonklusjon på desse funna er at det distriktpolitiske allokeringssystemet må gje pengane klare geografiske adresser. Marknadssvikt må grunnleggjast regionalt og kontekstuellt

## 6. Kommunale Næringsfond: stønad til småetableringar

Kommunale Næringsfond har hatt som oppgåve å finansiere dei minste etableringane og utvidingar i dei minste bedriftene.

Det er ei viktig oppgåve kommunane her har fått. Evalueringane seier at kommunane i all hovudsak har løyst oppgåva på ein god måte og det er etablert mange arbeidsplassar ved hjelp av kommunale næringsfond. Dei har også vore kostnadseffektive. Det kan sjå ut til at kostnaden pr arbeidsplass er lågare for prosjekt støtta av KN enn både SND-støtta til dei større bedriftene og BU-støtta til landbruket. Problemet er likevel samanlikninga: KN-evalueringane reknar ikkje inn verken daudvektstapet eller transaksjonskostnadane. Dette kjem vi tilbake til seinare i dette avsnittet.

### Støtta til småetablerarane fall vekk i 2002

Det er argument både for og mot at kommunane skal ha dette finansieringsansvaret. Derimot er det ikkje gjeve argument for at dei minste etableringane skal falle utanfor alle finansieringsordningar. Det var dette som skjedde da KN vart nullt ut på statsbudsjettet for 2001. Med "regionaliseringa" av dette politikkområdet som skjer frå og med 2002 er risikoen stor for at det blir ulike konkurransevilkår for slike bedrifter sjølv om dei er lokalisert i same distriktpolitiske stønadsområdet.

Slik eg forstår det, vil dei større etableringane og utvidingane (SND sitt ansvarsområde) også i framtida få eit stønadsregime som er grunngeve i graden av distriktsproblem. Alle bedrifter i same type region er under same regime slik at ikkje administreringa og sjølvne stønadsordningane gjev utilsikta konkurransevriding.

*Det må vere eit ansvar for KRD å sørge for at det blir slik også for dei minste etableringane.*

Når det gjeld sjølvne evalueringsmetodikken, er det dette å seie: Det er eit stort problem at ein har valt å spørje kommunane om kor mange arbeidsplassar som er skapt ved hjelp av KN, medan ein har spurt bedriftene innan SND-området. Det er viktig å kunne samanlikne mellom verkemiddel, men her blir det umogleg å samanlikne.

### KN har gjeve kostnadseffektiv jobbskaping

Mistanken går sjølvsagt i retning av at kommunane har interesse av å framstå så dyktige som mogleg og at dei har overrapportert jobbskapinga. Dette svekkar legitimiteten ved KN-ordninga. Det er likevel ikkje sikkert at det er meir overrapportering her enn under SND-ordninga.

I tillegg til denne ulikskapen, prøver ein i KN-evalueringane heller ikkje å trekkje frå daudvektstapet frå brutto jobbskaping. Også dette gjer sjølvsagt at talet på

arbeidsplassar finansierte ved kommunale næringsfond blir for gunstige samanlikna med tilsvarende finansieringsordning for SND.

Endeleg: SND evalueringane plussar, etter skjønn, på 25% i administrasjonskostnader på løyvingane til bedriftene. Dette er dels reine transaksjonskostnader, dels er det betaling for den kompetansetilføring som skjer i kontakta mellom sakshandsamar og bedrift. Det finst heller ikkje påslag for slike administrasjonskostnader i KN-evalueringane.

KN-blir fordelt til kommunar innanfor det distriktpolitiske verkeområdet og mottakskommunane brukar løyvingane innanfor sine kommunegrenser.

Alt i alt, og ut frå det skjønnet som må brukast i mangel på samanliknbare evalueringar, er det likevel sterke indikasjonar som går i retning av KN er like kostnadseffektivt verkemiddel som tilsvarende ordningar som SND har ansvaret for. Evalueringane kjem fram til lågare kostnader pr arbeidsplass for KN-fond, men justert for ulike metode går dette i retning av at verkemidla ser ut til å vere omtrent like effektive.

## 7. BU-ordninga

Med BU – ordninga siktar vi her til den stønadsordninga som skal få bønder eller personar med tilknytning til gardsbruk, til å omstille produksjonen frå tradisjonell jordbruksproduksjon til nye næringsveggar med tilknytning til gardsbruket. Dette verkemiddelet har vore forvalta av FMLA (fylkesmannens landbruksavdeling), men er frå 2002 flytta over til SND.

### Konkurranseriding i høve til KN?

I praksis blir det her gjevne stønad til same type tenesteytings- og produksjonsbedrifter som får stønad gjennom kommunale næringsfond. Ei EDB-bedrift som blir etablert av ein lærar, får støtte frå det kommunale næringsfondet. Ei nøyaktig tilsvarende bedrift etablert av ein som har tilknytning til eit gardsbruk, får støtte frå BU-ordninga. Potensialet for at desse to bedriftene skal få ulike og derfor konkurranseridande støtte er sjølvsagt stort med ulike finansieringsordningar og ulike regelverk.

Det er også i hovudsak dei same stønadsformene som vi finn i KN og BU-støtta, men eit viktig unntak er at det innanfor BU-ordninga kan gjevast rentefrie lån (!). BU-ordninga er ikkje geografisk differensiert. Det er derfor spesielt interessant og viktig å sjå på den geografiske fordelinga sjølv om landbruket i utgangspunktet er ei distriktsnæring. I landbruket er det også spesielt viktig å vurdere kva for reelle *alternativ* arbeidskrafta har. Kostnadseffektiviteten er eigentleg eit mål relatert til alternativkostnaden

BU-ordninga gjev i utgangspunktet markert høgare kostnader pr arbeidsplass enn KN og SND-støtten. Dei fleste prosjekta er små og BU-ordninga har slik sett flest likskapstrekk med KN. I likskap med KN-evalueringane er dette også kostnader pr arbeidsplass som er skapt brutto, dvs at daudveksttap og fortrengingseffektar ikkje er trekt frå. Det er heller ikkje lagt til administrasjonskostnader. Totalt sett er dette den

klart dyraste ordninga når vi prøver å bruke same metodikk som grunnlag for utrekningane.

Om BU-ordninga gjev stor eller liten effekt pr stønadskrone er avhengig av alternativvurderingane og av vurderingane om konkurransevriding:

- . Dersom alternativet til arbeidskrafta er tradisjonell jordbruksproduksjon, er støtta pr årsverk langt høgre. Den årlege støtta er faktisk høgre enn eingongsstøtta på BU - tiltaka. Vurdert isolert som omstillingstiltak i landbruket, er BU-støtta ei god ordning
- . Problemet er fortreningskostnadene. Det er liten tvil om at subsidiane til desse prosjekta er høgre enn subsidiane til konkurrentar i same marknad som enten ikkje får stønad i det heile, eller som får stønad gjennom KN/SND. BU-bedriftene kan derfor trenge langt dyktigare konkurrentar ut av marknaden. Dette gjeld sjølvstøtt spesielt utanfor distriktsstønadsområdet der konkurrentane ikkje får stønad i det heile teke

Sjølv om BU-ordninga slik ho her er definert, er landsfemnande blir ca 70% av midlane kanalisert til det distriktpolitiske stønadsområdet. Det vil seie at distriktsprofilen er langt betre enn på dei landsfemnande verkemidla i SND.

## **8. Aktørane og program- prosjektsatsingane**

Aktørane: for mange oppgåver, for liten fokus

Omorganiseringa omkring 1990 gjorde at både det nyetablerte SND og det nyorganiserte SIVA gjekk frå å vere spesialiserte distriktpolitiske aktørar til å bli aktørar som skulle fremje ulike målsettingar. Faren for målkonfliktar var openbar, men vart underkommunisert. Dette gjorde at interne styrings- og rapporteringssystem heller ikkje tok høgde for problemet.

SND

SND har kome gjennomgåande godt ut av evalueringane. SND har hatt ein ”krevjande oppvekst” med stadig nye innfusjoneringar og nye oppgåver samstunder med at ressurstildelingane har vorte mindre og mindre forutsigbare. Dei bra evalueringane gjeld også for den distriktpolitiske delen av oppdraget til SND. Her blir det likevel peika på mange veikskapar.

Eit gjennomgåande trekk ved SND er til dømes at dei ikkje har gjort dei landsfemnande ordningane til verkemiddel for Distrikts-Norge. På nokre område kan dette forklarast med at dei spesielle verkemidla som er øyremerkta distriktpolitikken, konkurrerer ut dei landsdekkande ordningane. Dei distriktpolitiske verkemidla er nå så knappe at distrikta burde konkurrere på like vilkår om mange av dei landsfemnande ordningane.

Landsfemnande ordningar som i følge evalueringane i liten grad kjem distrikts-Norge til gode er:

1. OFU/IFU, det vill seie offentlege og industrielle utviklingskontraktar er sterkt underrepresentert i distriktsutbyggingsområdet
2. ENT program (Etablering med ny teknologi) og liknande innovasjonsprogram er sterkt underrepresentert i distriktsområdet.
3. Lågrisikolån og grunnfinansiering

Meir oppsiktsvekkjande er det, som vi har dokumentert, at også den direkte støtta til arbeidsplassar er dobbelt så høg i sentrum som i utkant. Dette tydar på at også det landsfemnande utviklingstilskotet må ha ei regional fordeling som i liten grad kjem distriktsutbyggingsområdet til gode. Graderinga av stønadsordningar som gjer at bedriftene i utkantane kan få større tilskotsprosent enn bedrifter utanfor stønadsområde, blir meir enn oppvege av rause tildelingar som gjer at sluttresultatet blir det omvendte av det tilsikta.

Det bør analyserast om det er kjenneteikn ved verkemidla som fører til desse merkelege og overraskande fordelingsverknadene eller om det er SND som aktør med målkonfliktar vi her ser resultatet av.

SND har vorte mest å samanlikne med ein gamaldags landhandel. Her er eit stort sortiment og liten spesialisering.

Evalueringane viser at SND gjer ein bra jobb som rettleiar og proaktiv prosjektutviklar, spesielt overfor distriktsbedrifter. Som også eit internt utval i SND har peikt på (Lien-utvalet) er ei utvikling i den retning problematisk så lenge det også er SND som sit på pengesekken og vurderer om prosjekta er godt nok til å få stønad. Positiv prosjektutviklingsinnsats fører til at SND - medarbeidaren blir djupt personleg involvert i prosjektet. Når han så vurderer om prosjektet skal få stønad, har han kome i ein habilitetsmessig vanskeleg situasjon: han vurderer langt på veg eit prosjekt som han sjølv har fått "aksjar" i. Dette er også drøfte og vurdert i siste stortingsmeldinga om SND (s.80), men ein har etter mitt syn ikkje teke tilstrekkelege konsekvensar av sine nye innsikter.

I målkonfliktane mellom god rettleiing og kompetansetilføring og habilitetsproblem på med omsyn til å utløyse økonomiske verkemiddel, bør SND prioritere rettleiings- og kompetansetilføringsfunksjonen.

Avgjerdene om eit prosjekt skal få økonomisk stønad bør derfor ut av SND. Kven skal få oppdraget? Ein bør i det minste ta same grepet som vart gjort med SND Invest da det i 1998 vart skilt ut og etablert som heileigd dotterselskap av SND. Eg personleg meiner at ein ikkje skaper tilstrekkeleg avstand og uavhengigheit på denne måten, verken for SND Invest eller for tilsvarande organisatoriske grep for å løyse habilitetsproblem.

Denne oppdelinga løyser ikkje SNDs problem som landhandel og manglande spesialisering. Med det nye regimet der SND i prinsippet skal konkurrere med anddre om Fylkeskommunane sine pengar til distriktsutvikling, må SND få færre og større regionale kontor. Desse kontora må spesialisere seg t.d. på bransjar. Eit fylke kjøper da ikkje SND-tenester berre frå sitt mest nærliggande SND-kontor, men frå det kontoret som har spesialisert seg på det som blir etterspurt.



Ein bransje som SND bør fristillast frå, er landbruket. Det var riktig å trekkje støtta til ”nye næringar” ut av landbruksforvaltninga, men SND bør ikkje bruke sine ressursar på stønad til driftsbygningar, grøftetilskot osv. Framleis er det FMLA som sit med landbrukskompetansen, men skal desse avdelingane leggjast inn under dei regionale SND kontora, vil desse endra karakter. Landbruksforvaltninga er så stor at ho vil dominere kultur og miljø.

Alt i alt har SND vorte ein aktør som står fram med uklar distriktpolitisk kompetanse og ofte vanskeleg forståelege prioriteringar. I den siste strategiske planen for SND er ikkje den distriktpolitiske delen av oppdraget nemnt med eit avsnitt. SND utviklar på den måten kompetanse om i liten grad er spesifikk for dei spesielle problema som distriktsbedrifter har. Evalueringar tilrår at verkemiddelbruken i framtida må bli meir kontekstorientert, altså orientert mot bedriftas omgjevnader. Dette er det feltet der SND ser ut til å ha tapt mest kompetanse i høve til det gamle DU.

Det er i seg sjølv ei stor utfordring for SND å byggje opp regional kontekstkompetanse. Eit nærliggande svar på dette er å inngå strategiske partnerskap med regionale høgskular og forskingsinstitutt som saman byggjer opp djup kompetanse på dei regionspesifikke kjenneteikna som næringslivet har.

Det som har skjedd med SND i høve til distriktpolitikken, kan forklarast på ulikt vis. Distriktpolitikken har vore lite prioritert i politiske føringar siste tiåret. Slik sett kan ein forklare delar av det observerte som heilt naturlege og legitime svar på politiske føringar.

Men eg trur at dei viktigaste forklaringane botnar i det ein kan kalle strukturelle tyngdelover. Næringspolitikken har alltid vore ”større” enn distriktpolitikken både med omsyn til løyvingar og i den politiske målhierarkien. Eit studium av langtidsprogramma dei siste 30 åra viser dette klart. Distrikts- og regionalpolitikken er sjeldan med blant dei spesifiserte hovudmåla.

Like viktig i praksis er det kanskje at Næringsdepartementet vart SND sitt overordna ”eigardepartement” og slik i utgangspunkt kunne leggje sterkare føringar enn KRD. Det næringspolitiske tyngdepunktet har sjølvsagt vorte enda sterkare etter at fiskeri og landbruk også vart lagt inn under SND.

Det har vore ei oppgåve her spesielt å peike på det som ser ut til å ha dårleg effekt for distriktsutbyggingsområdet. Totalt sett er likevel dei bedriftsretta ordningane noko av det best dokumenterte. Dette gjeld spesielt dei tilskota som er geografisk differensierte, med klar geografisk adresse. SND kjem også spesielt godt ut som ”sparringspartner” for distriktsbedriftene. Dei synest SND er til større nytte enn bedriftene utanfor distriktsutbyggingsområdet. Dette skriv seg truleg

## SIVA

I evalueringa av SIVA (s 181) er ein hovudkonklusjon at ”Flere sider ved SIVA’s aktivitet gjør det vanskelig å måle hvor effektivt selskapet arbeider”. Grunnen til dette er ”mange og ulike roller”, ”marginal aktør i mange roller dei går inn i” og ”generelle mål og strategier som er vanskelige å operasjonalisere”.

SIVA har med andre ord dårleg fokus og dette blir sterkt forverra av at organisasjonen er liten. Stor spreing på aktivitetar, gjer det da vanskeleg å utøve ein aktivitet som det er mogleg å måle effektane av nokon plass.

Kva slags konsekvensar har dette hatt for SIVA som distriktpolitisk aktør? Her slår evalueringa fast at bortsett frå SIVA sine gamle engasjement i gamle distriktpolitiske vekstsentra (som eigar av næringsbygg), er det direkte engasjementet innanfor det distriktpolitiske virkemiddelområdet marginalt og stort sett avgrensa til ”næringshagane”.

Dei store engasjementa til nye SIVA er i forskings- og kunnskapsparkar samlokalisert med universitet og høgskular og ikkje minst engasjementet i utbygginga av IT Fornebu. Som ein uttrykkjer dette i evalueringa: ”Deltagelsen i forskingsparker i sentrale områder, og ikkje minst den framtidige utbyggingen av IT Fornebu, kan tilsynelatende bryte sterkt med den distriktpolitiske profilen til SIVA.” (s. 184).

Evalueringa slår fast at i den grad denne typen hovudengasjement skal ha verknader for distrikta, må det vere indirekte verknader. Her skisserer ein moglege indirekte verknader av to typar:

1. opparbeiding av ”systemkompetanse” som blir spreidd frå sentrum til utkant
2. spreing via bedrifter som flytter eller knoppskyt frå sentrum til utkant

Når det gjelder det første punktet, gissar evalueringa på at konseptet med næringshagar i distrikta ”synes et stykke på vei å bygge på erfaringar som SIVA har opparbeidet i arbeidet med forskingsparker i sentrale område”. Når det gjeld denne typen indirekte verknader er det altså berre under tvil at det eksisterer ein distriktseffekt i det heile. Evalueringa peiker på det påfallande i at denne typen systemkompetanse nesten ikkje har fått effektar for dei gamle, tunge distriktsengasjementa til SIVA i det heile. Her driv dei framleis i all hovudsak enkel drift og utleige av næringsbygg.

Når det gjeld den andre forma for indirekte verknad for distrikta, spreing via bedrifter, er konklusjonen i evalueringa at ”vi finner få ringvirkninger av denne typen” (s. 185). Konklusjonen er at det kan ein heller ikkje vente fordi SIVA ikkje har eigna verkemiddel.

Konklusjonen i evalueringa er derfor at det einaste ein kan etterspore av effektar overfor distrikta av dette engasjementet er relativt svake indirekte verknader av (s. 185): ”Vi mener SIVA bør utvikle langt mer konkrete virkemidler rettet mot enkelt-bedrifter dersom en skal ha håp om å få til betydelige ringvirkninger av SIVAs engasjement i sentrale områder. Dersom slike ringvirkninger ikke oppstår og dokumenteres, vil det på sikt sterkt undergrave SIVAs anseelse som en distriktpolitisk aktør”.

*Evalueringa av SIVA viser at denne organisasjonen er prega av det same som SND når vi stiller spørsmålet: kva er effekten for distriktpolitikken? Det er faktisk vanskeleg å vurdere om den totale effekten er gunstig eller ugunstig for distrikta. Målkonfliktar eksisterar heilt openbart og det er like openbart at det ikkje har vore kultur for å ta dei opp og for å få dei fram i ljuset.*

## Kommunane

Prosessen fram mot eigne kommunale finansieringsordningar for næringsutvikling starta med Bygdeutvalget (NOU 1984-21A). Eit av forslaga frå utvalet var ei prøveordning med *kommunale næringsfond* for ca. 20 kommunar. Slik utprøving fekk vi i frikommuneforsøka, men eigentleg var det mange kommunar med lang røynsle på feltet: kommunar med kraftfond.

Frå 1987 har kommunale næringsfond vore fast inne på Kommunaldepartementet sitt budsjett. Det starta med prøveprosjekt og frå 1991 vart dette ein integrert del av det distriktpolitiske verkemiddel-apparatet der dei minste tilskotssakene fekk finansiering frå det kommunale næringsfondet.

Kommunaldepartementet var også med å initierte bygdeutviklingsfondet for finansiering av småskala verksemd/ nye næringar i Landbruket. Gjennom eit samfinansieringsopplegg med Landbruksdepartementet vart eit BU-fond etablert i 1989. Dette utvikla seg såleis parallelt med framveksten av dei kommunale næringsfonda. Vi kjem nærare tilbake til kommunale næringsfond og prinsipp for lokale finansieringsordningar i næringspolitikken i eit seinare kapittel.

Frå og med at næringsfond vart ein obligatorisk og integrert del av det distriktpolitiske verkemiddelapparatet i 1991 kan vi seie at norske kommunar også tok det avgjerande steget og vart næringskommunar på meir enn heilt friviljug basis. Det vart sett krav om tiltaksapparat og strategisk næringsplan for å få påfyll på næringsfondet. Framleis var altså aktiviteten og engasjementet formelt sett friviljug. I 1989 dreiv 80% av kommunane næringsutvikling. I 1995, etter kommunaliseringa, svarar 99% av alle kommunane i landet at dei er aktive i næringsutvikling (Bukve, Glosvik, Teigen 1995).

Slik sett er det først med overføringa av landbruksetaten frå 1. januar 1994 at kommunane fullt ut vart ein næringspolitisk aktør med lovpålagt delegert mynde, plikt til å skjytte arbeidet og rett til å vere ein næringspolitisk aktør. Frå og med dette tidspunktet er det ingen tvil om at kommunen er ein sjølvstendig næringspolitisk aktør: *Næringskommune* er ein realitet. Da BU-midlane vart overført frå FMLA til SND frå 2002, fekk dei kommunale næringsetatane også ein funksjon i høve til SND. Det er kommunane som handsamar og innstiller på BU-søknader i første linje. Desse blir så endeleg prioritert og innvilga av SND.

Også ut frå andre kriterium representerer kommunaliseringa av landbruket "det store spranget" i høve det næringspolitiske ansvarsområdet:

1. Før kommunaliseringa av landbruksforvaltninga hadde dei fleste kommunane omlag 1 årsverk engasjert i næringsutvikling. Alvorlegare enn det: Nesten 1/3 av kommunane disponerte mindre enn 1/3 årsverk og under 10% hadde fleire enn 2 årsverk. Med overføringa av landbruket til kommunane blir personalressursane både 3 og 4 dobla i dei fleste kommunane!

2. Vel så viktig er det at medan dei kommunale næringsfonda for småskala verksemd har stagnert på vel 100 millionar i året (før det vart nulla ut i 2002) er tilsvarande finansieringsordningar over BU-fondet 3-400 millionar.

Det som har skjedd etterpå er at ansvaret for kommunane som næringskommunar har vorte pulverisert. KRD har følgt opp med ein viss statistikkfunksjon for KN, men ser elles ut til å ha mista taket på – og interessa for kommunalt næringsretta arbeid. Det finst inga omfattande og skikkeleg evaluering for dei siste åra av kommunen som næringspolitisk aktør etter overføringa av landbruksetatane, men Landbruksdepartementet sette i verk ei evaluering av sjølv kommunaliseringa av landbruksetaten. Landbruksdepartementet som tidlegare følgde opp dei statlege landbrukskontora i kommunane nært og sterkt, har ikkje lenger formell kompetanse til same oppfølging.

Ansvaret for dei minste etableringane og prosjekta bør framleis liggje på kommunal eller regional (i tydinga interkommunalt) nivå. KRD bør på nytt ta grep om det kommunale-/ interkommunale nivået og sørje for ei organisering som er i samsvar med dei andre reformane som har vore gjort, og som blir gjort.

På kommunalt-/ interkommunalt nivå er det enda sterkare argument for å skilje rettleings- og verkemiddelutbetalingsfunksjonane enn i den større og meir profesjonelle SND-organisasjonen. I tillegg til vanlege juridiske habilitetsreglar er det i små lokalsamfunn slik at alle kjenner alle på måtar som gjer at det lett kan reisast tvil og samanhengen mellom stønad og nettverksallianser av ulike slag.

Ein nærliggjande tanke på dette nivået er at kommunane går saman om uavhengige, interkommunale kontor som kan ha ein relativt brei og spesialisert stab som driv proaktivt næringsretta tiltaksarbeid, men at det er kvar kommune eller ein av kommunane, som spesialiserer seg på å løyve tilskot.

## 9. Program- og prosjekt: Læring og aktørtilpassing

Det er kanalisert eit svært stort tal program- og prosjekt som er heilt eller delvis finansiert med distriktspolitiske verkemiddel. Desse har oftast vore gjennomført i regi av departementet, DU/SND eller gjennom delegasjon til fylkeskommunar.

Prosjekta/ programma kan i utgangspunktet delast i to hovudgrupper:

- løysing av tidsavgrensa problem
- utprøving av nye verkemiddel eller arbeidsmåtar

### Løysing av tidsavgrensa problem, omstillingsløyvingane

Program eller prosjekt er tidsavgrensa og eignar seg slik sett nesten pr definisjon til å løyse tidsavgrensa problem. At problema er tidsavgrensa, kan bety fleire ting:

1. at det er ei plutselig oppstått krise
4. at heile målgruppa kan nåast i løpet av ein tidsavgrensa periode
5. at ein ventar seg at dei utfordringane som programma skal kome i møte er så dynamiske at tidsavgrensa program- og prosjektorganisering er betre enn institusjonalisering

I kategorien program som skal løyse tidsavgrensa problem, er omstillingsløyvingane ein kjernekategori. Det oppstår krise i ein region, t.d. ved at ei eller fleire store bedrifter går over ende. Dette løyser ut omstillingsløyvingar og omstillingsprogram. Det er etter mitt syn lite fruktbart å stille spørsmål ved om slike løyvingar og slike tiltak har noko for seg. Det er noko nær ei tyngdelov innan politikk og planlegging at krise løyser ut planar og krisetiltak.

Det er gjort mange evalueringar av omstillingsløyvingane opp gjennom åra. Det er nokre få tvillause døme på suksess, nokre like tvillause bomskot, men oftast er det vanskeleg å vurdere effekten (eller å evaluere). Det kontrafaktiske problemet er stort også her: kva ville skjedd utan omstillingsløyvingane?

*Eit kanskje enda større problem er at omstilling tek tid, at omstillingsprogramma er for korte og at evalueringane blir gjort for raskt etter at omstillingsprogramma er slutført. Effektar som blir vurdert som positive i evalueringane viser seg ofte å vere døgnfluger, andre og lansiktige effektar blir knapt nok registrert.*

Denne konklusjonen fører i retning av at program som går over lang tid har best prognose for å gje effektar som er målbare. SND har ein del slike program

- . FORNY, eit landsomfattande program for kommersialisering av FoU-baserte ideal
- . ENT – etablering med ny teknologi
- . OFU/IFU: OFU er offentlege forskings- og utviklingskontraktar. IFU er industrielle forskings- og utviklingskontraktar
- . FRAM, eit kompetansehevingsprogram for strategi- og leiarskapsutvikling

. BIT, eit program for bransjeorienterte IT- prosjekt

Det er stort sett gode teoretiske grunngevingar både for at det er riktig å tilby offentleg subsidierte innsatsar på desse felta (marknadssvikt), og det er også gode grunngevingar for at det er grunn til å vente positive effektar.

Problemet er også her at det er vanskeleg å måle desse effektane. Spesielt vanskeleg er det å vurdere om desse programma har positiv verknad for distrikta. Bortsett frå FRAM er ikkje distriktseffektar dokumentert. Av gode grunnar lokaliserer aktivitetar finansiert av program som FORNY, ENT og OFU/IFU seg helst i sentra der dei store FoU-organisasjonane er lokalisert.

Evalueringa av SND konkluderte med at det bør gjerast meir for at desse ordningane skal få ein betre distriktsprofil. Her trekte ein spesielt fram at SND bør utvikle det dei kalla "ENT-liknande" og OFU/IFU-liknande ordningar som er meir treffsikre i høve til distriktsproblemet. Det er ikkje tilstrekkeleg å leggje til grunn at det truleg skjer diffusjon frå sentrum til periferi. Det kan like gjerne vere slik at kompetanseprosjekt i sentrum fører til hjerneflukt frå distrikta, finansiert over Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond.

At vi treng denne typen program, er ein ting. At programma skal gjennomførast i regi av SND og KRD, er eit heilt annan spørsmål. SND og KRD har sjeldan eigen kompetanse på feltet, men kjøper inn kompetanse utanfrå.

### Prøveprosjekt

Det er eit stort tal prosjekt og program som ikkje har som siktemål å løyse problem som det er rimeleg grunn til å kategorisere som tidsavgrensa. Av slike prosjekt har vi hatt eit stort tal med stor variasjon i innretting og innhald, t.d.

- . Det store programmet for tenesteyting i distrikta (PTD-programmet)
- . Mange kvinnerretta program
- . Mange etablerarprogram
- . Mange områderetta mobiliseringsprogram
- . Utkantkommunesatsinga m. pilotkommunar

Ei hovudgrunngeving for å sette i verk slike prosjekt er at ein skal prøve ut nye og uprøvde verkemiddel eller arbeidsformer. Prøveprosjekt er ein måte å simulere marknadsmekanismar på i offentleg sektor. Ein prøver ut noko nytt i "prosjektmarknaden" og evaluerer dette tiltaket med sikte på å analysere om det har livets rett.

Det finst døme på "idealmodellar" der slike prøveprosjekt eksplisitt har gjeve grunnlag for innføring av nye, permanente verkemiddel. Dette gjeld prøveprosjekt som har ført til permanente verkemiddel retta spesielt mot kvinner, prøveprosjekt som fødte ordninga med kommunale næringsfond og prøveprosjekt som fødte den permanente etablerarstipendordninga. "Idealmodellen" fungerer sjølvstendig også i tilfelle der eit prøveprosjekt eksplisitt forkastar hypotesen om at dette kan bli eit nytt, permanent verkemiddel eller tiltak.

Dei siste 10 – 15 åra har vi fått få nye, permanente verkemiddel. Samstundes er det er sett i gang mange prosjekt som har hatt dårleg teoretisk grunngeving for at dei har potensial til å bli permanente. I andre tilfelle er dei gjennomført på ein måte som ikkje let seg evaluere med sikte på nøyaktig å kunne vurdere dei som permanente tiltak eller verkemiddel.

To *store* program som kan diskuteras og etterevaluerast i eit slikt ljøs er PTD - programmet som vart gjennomført på siste halvdel av 1980-talet og det store Utkant-/pilotkommune prosjektet som er i slutføring nå.

Både programma har det fellestrekket at det oppstod ein dynamikk der eit stort fellesprogram avfødde, dels splitta seg opp i, mange små og kreative, men også stundom nesten sprø enkeltprosjekt. Det er i ettertid vanskeleg å sjå at dette er gjennomført som prøveprosjekt på ein så styrt måte at det er eigna som avgjerdsgrunnlag for nye, permanente verkemiddel. Programma var kreative, tildels nyskapande, men det meste vart kortvarig og kostbar moro.

Både desse programma, er likevel døme på at det er tenkt ”riktig” på førehand og ein sjølvstøtt må ta høgde for at noko går gale undervegs. Mange andre program, og dette er det store fleirtalet, er så avgrensa både i tid og rom at det er vanskeleg å sjå grunngevinga: ikkje kan dei danne grunnlag for å løyse eit avgrensa regionalt utviklingsproblem, ikkje kan dei gje grunnlag permanente verkemiddel fordi generaliseringsverdien er for liten.

Mitt inntrykk er at det er på dette ”prøveprosjekt”- feltet distriktpolitikken har vore minst gjennomtenkt dei siste 10 – 15 åra. Eit hovudsiktemål med prosjekta, i tillegg til danne grunnlag for eventuelle permanente verkemiddel, er å danne grunnlag for læring i systemet. Inntrykket er at her skortar det mykje. Det finst ikkje noko opplegg for standardisert evaluering som gjer at ein trekkje med seg erfaringsmateriale frå prosjekt til prosjekt.

Dette gjeld også for tidsavgrensa prosjekt retta mot problem som openbart er veldig langsiktige: kvinneretta prosjekt og Nord-Norge prosjekt er slike døme. Ein held fram med til dømes kvinneretta prosjekt utan at det er lett å sjå at det er del av ambisjonar om nye, betre og permanente verkemiddel knytt til endra kvinneroller. Nord-Norge har vore ein permanent kriseregion i 50 år med mange av dei same grunnleggjande problema. Likevel ser det ut til å vere slik at alle regjeringar med respekt for seg sjølve må kunne vise til at også dei har tappa ny vin på gamle flasker og sett i gang sitt prosjekt som skal ”løyse Nord – Norge problemet.

Konklusjon: summen av prøveprosjekt er for stort

1. i høve til ambisjonsnivået om nye, permanente verkemiddel i distriktpolitikken
2. i høve til KRD sin kapasitet med omsyn til styring og med omsyn til å trekkje lærdom som blir institusjonalisert

I tillegg kjem ”rent seeking”- problemet. Det er einskilde gjengangarkommunar som utan tvil driv finansiering av permanent kommunal sysselsetting ved å stadig å vere ute på ”marknaden” for prøve- og pilotkommuneprosjekt. Dette er ein marknad som ikkje berre nærer seg frå distriktsutbyggingsprosjekt. Fleire andre departement driv med sitt, utan sentral samordning. I tillegg til sjølve rent seeking-problemet, er det klart at desse gjengangarkommunane blir lite representative og prosjekta blir vanskelege å evaluere. Det blir nesten umogleg å skilje effektane frå det eine

prosjektet frå effektane av det førre eller det prosjektet som går jamsides og samstundes.

Det er ikkje tvil om at dette er eit felt der ein på nytt bør finne fram det klassiske evalueringsnotatet som Peter Arbo laga for PTD-programmet. Notatet heitte "Prosjektmakeriets logikk" (Arbo 1989)



## 10. Eit alternativ til nåverande smal distriktspolitikk

Frå og med etableringa av SND tidleg på 1990-talet har det vore ein overordna siktemål med det nærings- og distriktspolitiske apparatet at den næringsdrivande, kalla kunden, skulle kunne gå inn ei dør. Ved skranken innanfor den døra kan kunden få tilgang til alle verkemiddel i hierarkien frå avanserte FoU-tenester gjennom NFR til enkel hjelp og finansieringsbistand.

Hovudgrepet for å få dette til har kort sagt vore å leggje meir og meir inn i SND, også primærnæringsanes institusjonar som Fiskarbanken og Statens Landbruksbank. Inn i mellom har denne fusjoneringsprosessen fått ei anna hovudgrunngeving enn at kunden skal finne alt innanfor same døra og ved same skranken (stundom kalla felles brukarfront). Slik gjekk det da delar av landbruksforvaltninga vart lagt inn under SND. Bøndene som før hadde fått alle tenester i FMLA, fekk nå to byråkrati å halde seg til: det gamle FMLA og det nye SND.

Denne prosessen er køyrt gjennom praktisk/politiske grunngevingar. Det er ikkje analysert kva for bakanforliggjande forståingar og teoriar som ligg bak. Etter mitt syn byggjer omstruktureringa og omorganiseringa på eit sett av føresetningar og førutforståingar.

### Føresetnader nåverande system byggjer på

Føresetnader om verkemiddelbyråkratiet:

1. I distriktspolitikken er monopol bra og konkurranse uheldig. Her er ingen fare for misbruk av monopolmakt. Derfor har ein fusjonert og ”samordna” alle typar verkemiddel slik at næringslivet berre har eitt alternativ dersom dei vil nyte godt av offentlege verkemiddel: SND
2. Offentlege verkemiddelbyråkratar er kompetansetunge og har meir og betre informasjonsgrunnlag enn etableraren. Derfor ser ein det ikkje som noko problem at same person/institusjon skal vere i stand til både å vurdere nyskapingselementet i ein forretningsidé, forretningsplan og substansen i sjølve produktet/ tenesta.
3. Offentlege verkemiddelbyråkratar er ueigennyttige og garantert objektive og ukorruperte. Derfor er ein ikkje redd koplinga mellom ”tildeling av pengar” og at byråkraten skal vere med å tilføre prosjektet idear og kompetanse.
4. Offentlege verkemiddelbyråkratar let seg ikkje påverke av ”trynefaktoren”. Derfor er det ikkje noko problem at dei står fritt i å vurdere om ei bedrift skal få t.d. 15% eller 20% investeringstilskot

Føresetnader om etableraren:

1. Etableraren er ein ressurs svak person reint bortsett frå det spesielle forretningstalentet vedkomande har. Derfor er det viktig at han slepp å orientere seg i støtteapparata. Derfor er det så viktig med verkemiddelmonopol og ei dør.
2. Etableraren manglar først og fremst pengar. Tid har han nok av. Derfor er det ikkje noko vesentleg problem at vurderingsbaserte stønadsordningar alltid tek tid. Derfor er det heller ikkje sett på som noko avgjerande problem at det oppstår lange ventelister.
3. At etableraren må bruke mykje tid og ressursar på å grunngje søknader til SND er bra. Det betrar produktet og forretningsideen.

Føresetnader om staten:

1. Det er pengar som er mangelvare, arbeidskraft har vi nok av. Derfor er det riktig å bruke mange folk til å vurdere stønadsbehov. Da kan kostnadane pr nyskapt jobb bli lågast mogleg.

### Alternative føresetnader og teoriar

Det er alternative teoriar og innsikter både om den forretningsdrivande (etableraren), byråkratiet og staten som eg vil leggje til grunn for eit alternativt system. Dette er innsikter frå klassisk Schumpeteriansk entreprenørteori og Public Choice- teori som reiskap for å forstå verkemiddelbyråkratiet (Poulson, 1994).

### Etableraren er ingen klient

Monopoliseringa av verkemiddelapparatet, eindørspolitikken, har henta det implisitte teorigrunlaget sitt frå køteori slik denne er utvikla for klientar t.d. i sosialtenesta.

Teorien bygger på at ein står overfor ein klient, ikkje ein borgar eller kunde. Klienten er ressurs svak og teoriens grunnomgrep: *terskel, kø og skranke* tek som utgangspunkt at tersklane skal gjerast låge fordi kunden er ressurs svak, køen skal vere ekte – dvs at det ikkje skal vere mogleg med køhopping og tilskotsshopping, slik at klienten kan lure til seg noko urettmessig (monopolgrunningjevinga) og skrankepersonalet skal gje innsikt i heile rettighetssystemet som klienten kan gjere seg nytte av.

Det alternative synspunktet er at etableraren i sjeldan grad er ressurs sterk, han/ho elsker å skaffe seg informasjon og dei beste tenestene, elsker og maksimalisere nytte og ha aktiv risikovurdering. Kort sagt: Etableraren er ikkje ressurs svak – og i den grad enkelte er det – bør dei kanskje ikkje gå inn i denne rollen.

### Byråkraten kan ikkje vurdere det innovative

Dei fleste økonomar argumenterer med at det er fordelaktig med mest mogleg automatiske og stabile stønadsordningar. Grunnen er mellom anna at automatikk fører til kalkulerbarheit. Automatikk reduserer også transaksjonskostnadane både på

tilbuds- og etterspurnadssida: mindre verkemiddelbyråkrati og mindre tidsbruk frå entreprenørens side på å formulere søknader, pleie verkemiddelbyråkratane etc.

Det er på den andre sida to hovudargument for vurderingsbaserte tilskot. Det eine er at vurderingsprosessen gjev læring og kompetanseoppbygging som ein sideeffekt. Her har eg grunngeve at dette er så viktig at det må ivaretakast som primæreffekt og lausrivast frå verkemiddeltildelinga. Den andre grunngevinga, hovudgrunngevinga, er at automatiske ordningar nokså systematisk blir finansielt dyrare.

Det er omdiskutert om ein bør ta omsyn til dette i eit samfunnsøkonomisk reknestykke, men det som er sikkert er at dette er eit veikare argument i Norge enn i andre land. Vi har større mangel på kompetent arbeidskraft enn på finansar: vi bør derfor bruke kompetansen til kompetanseoppbygging – ikkje som verkemiddeldistributørar.

Men som vi har gjort greie for, det ligg også ei implisitt og heilt grunnleggjande forestilling om byråkratiet i vurderingsbaserte system: det er at byråkratiet er betre til å skaffe seg informasjon om forretningsideen enn etableraren. Handlingsregelen som SND har om at innovative og nyskapande prosjekt skal prioriterast framfor tradisjonelle, byggjer på at ein gjennom byråkratisk kunnskapstilleining og avgjerdsprosedyrar er i stand til å identifisere det nyskapande og innovative.

Det alternative synspunktet som eg vil leggje til grunn, er at det byråkratiet ikkje er eigna til slike vurderingar. Det innovative er ofte så enkelt at det av den grunn blir sett på som banalt og tradisjonelt. Det er sannsynlegheitsovervekt for at verken Ikea-konseptet eller Rema 1000 – konseptet ville ha fått tilskot som ”innovative”, for ikkje å snakke om frisørsalongkonseptet til ei dame frå nord.

### Transaksjonskostnader kostar

Transaksjonskostnadene er eit problem i seg sjølv. Eit problem som er spesielt stort i Norge fordi dei er arbeidskraft-krevjande i høve til automatiske ordningar.

Eit tilleggspørsmål som stundom kan vise seg å vere hovudproblemet, er rent seeking. Spissformulert kan den profitorienterte entreprenøren finne ut at det svarar seg betre å konkurrere i jungelen av vurderingsbaserte subsidium, enn å konkurrere i dei vare- og tenestemarknadane som bedrifta skal operere i.

Automatiske ordningar som blir utløyst gjennom å realisere marknadsideen, ved å vere marknadsaktør, er derfor å foretrekkje.

Dette blir forsterka dersom vi vurderer verkemiddelbyråkratiet i eit public choice perspektiv: dette perspektivet er at byråkratens preferansestruktur er samanliknbar med entreprenørens. Der entreprenøren maksimaliserer profitt, vil byråkraten maksimalisere karriere. Byråkraten maksimaliserer karriere ved å gjere verkemiddel så byråkrati-tunge at det blir eit stort hierarki å gjere karriere i, mange å vere leiar for.

Verkemiddelapparates aktørar vil derfor systematisk argumentere mot automatiske ordningar. Politikken oppgåve er derfor å lage institusjonar som minimaliserer dette ibuande problemet med byråkratiet. Etter mitt syn fortel verkemiddelhistoria i Noreg at Public Choice-teorien har mykje for seg: Byråkratiet, både i bedriftene, i verkemiddelsystemet og i departementet – forsvarer nokså systematisk dei ”saksbehandlingstunge” verkemidla: Både byråkratiet i bedriftene,

SND og KRD har til dømes likt investeringstilskotet betre enn den differensierte arbeidsgjevar-avgifta.

## 11. Konkrete og praktiske endringar av det eksisterande systemet

Vårt arsenal av distriktpolitiske verkemiddel har store fellestrekk med det vi finn i andre land det er naturleg å samanlikne seg med. Stønadsregima er forhandla fram som del av EØS-avtala. Dette er altså verkemiddel som mange land, over lang tid, har prøvd ut og meiner har gode effektar. Endringar i dette verkemiddelregimet er på ein måte å sjå på som små og inkrementelle, men i høve til institusjonar og verkemiddelaktørar kan likevel endringane vere store.

Evalueringane viser at det nåverande verkemiddelregimet er til å leve med og at det i all hovudsak lindrar distriktsproblema. Men det er store potensiale for å forbetring og eg vil trekkje fram følgjande som lærdom av evalueringane.

### Målretting (geografisk treffsikkerheit)

Det er viktig at insentiva går mest mogleg direkte til den regionen det er målsettingar for. Dei bør også gå mest mogleg direkte til det formålet innan regionen som bør støttast.

Dette er ”klassisk verkemiddelteori” som framleis held seg godt.

Kommentar: Dei bedriftsretta og differensierte stønadsordningane under SND er gode etter baa desse kriteria: dei er treffsikre regionalt og dei går direkte til å skape eller sikre arbeidsplassar i regionen. Andre verkemiddel både innan SIVA og SND er meir å samanlikne med å skyte med hagle. Verknadene kan like godt kome utanfor stønadsregionen som innanfor.

### Meir automatikk, mindre vurdering.

Dersom ein har analysert situasjonen og har funne ut at bedrifter i ein region kan få stønad pga regionale lokaliseringssulemper, bør dette vere transparent og kalkulerbart: bedriftene bør kunne ta dette inn i kalkylane sine når dei vurderer optimal lokalisering. Det vil seie at bedriftene får stønaden gjennom tilnærma automatikk, omtrent som ved skatteincentiv og avgiftsincentiv (som den differensierte arbeidsgjevaravgifta)

Grunngjevinga for dette er at statens viktigaste oppgåve er å lage kalkulerbare rammevilkår for næringslivet. Automatikk sikrar også likebehandling, at verkemidla ikkje vrir konkurransen mellom bedrifter innan stønadsregionen. Ei underliggande grunngjeving for automatikk er altså at staten (her SND-saksbehandlarane) neppe har informasjon nok til å plukke ”vinnarbedriftene”. Dessutan vil vanlege bedrifter vere avhengige av annan kapital i tillegg. Desse (t.d. bankane) er betre eigna til å ta desse vurderingane.

Dette har konsekvensar: ein konsekvens av at systemet er kalkulerbart for bedriftene, er at det blir *mindre* kalkulerbart for staten. Dette kan staten etter mitt syn finne mekanismar for å løyse slik at det blir til å leve med. Kostnaden vil uansett ikkje

nærme seg kostnadene ved differensiert arbeidsgjevaravgift. *Dersom den differensierte arbeidsgjevaravgifta blir avskaffa eller redusert er innføring av ei tilsvarende automatisk verkande tilskotsordning eit opplagt alternativ som kan fylle noko av gapet som oppstår.*

### SND bør slutte som bank

Den opphavelige grunnen til at gamle DU hadde lån som sitt viktigaste verkemiddel (fram til innføringa av investeringstilskotet), var at det den gongen var fast rente og kredittrasjonering. Da dette vart avvikla tidleg på 80-talet var det fleir og fleir, også innan leiinga av DU som gjekk inn for at organisasjonen skulle slutte som bank. Nå kunne bankane alltid innfri lånebehov gitt at det var pantesikkerheit.

SND har innfusjonert fleire bankar og det er i stor grad bankfolk som sit i organisasjonen. Alle går inn for å drive med det dei kan frå før. Merkelegare er det at også siste evalueringa av SND konkluderte med at dei bør gå meir over til å gje lån, og prioritere tilskota sterkare.

Eg konkluderer altså med det stikk motsette, og grunngjevinga er kort denne:

Store delar av SNDs apparat brukar ressursane sine på låneforvaltning. Dette har vi bankar til. Dei har meir kompetanse og kan truleg drive dette meir kostnadseffektivt. Viktigare er det at SND ikkje bør konkurrere med private bankar.

Det er mogleg også å sette bort risikolåna til bankane, berre dei får betalt for risikoen. Med automatiske og kalkulerbare tilskot (j.fr førre punkt) kan bankane gjere heile den forretningsmessige vurderinga saman med eigarane. SNDs kapasitet og kompetanse blir frigjort.

Kanskje kan bankane overta både dei forretningsmessige vurderingane av prosjekt og verkemiddelforvaltninga, inkludert tilskotsforvaltninga.

Ei tenking kan vere denne: Eit alternativ kan vere at bankane tek over SND si rolle som verkemiddelforvaltar. Bankane er også i dag inne i så og seie alle bedriftsetableringar der SND er inne. Det er dobbeltbehandling av lønsemdvurderingane i SND og bankane. Det kan isolert sett vere bra, men det er ressurskrevjande og ofte oppstår forhandlingssituasjonar som er tidkrevjande.

Store administrative kostnader og tidskostnader kan kanskje sparast ved at bankane tek over heile verkemiddelforvaltninga. På den andre sida bør det da bli større grad av automatikk. I regionar med til dømes inntil 25% investeringstilskot er dette i dag skjønnprega og vurderingsbasert. Med bankane som operatør, bør det vere slik at dersom bankane tek sin del av risikoen, blir 25% investeringstilskot automatisk utløyst.

I ein slik situasjon kan det bli konkurranse mellom bankane om å investere i prioriterte område i nærings- og regionalpolitikken. Bankane vil ta større sjølvstendig ansvar, men det kan også vere slik at eit akkrediteringsorgan avgjer kva for bankar som har tilstrekkeleg kunnskap og kompetanse til å løyse ut verkemiddel.

Monopol er alltid uheldig, men dersom det først er naudsynt med monopol – er oftast eit offentleg monopol å føretrekkje framfor eit privat monopol. Bankane kan derfor berre ta over desse funksjonane dersom det er mogleg å få til konkurranse mellom bankane: da kan etablerarane operere i finansieringsmarknaden og den banken som gjev beste totale finansieringskonseptet, får prosjektet.

### Skilje rettleiing og verkemiddeltildeling

Verkemiddeltildeling gjennom SND/SIVA er i dag ein vurderingsbasert prosess der verkemiddelapparatet bidreg med større og mindre innslag av rettleiing og kompetansetilføring. Sakshandsamar i SND vurderer prosjektet. Dersom det ikkje i første omgang tilfredsstillar stønadsriteria, men er ein god ide' – blir saksbehandlar ofte del av ein prosess som går fram og tilbake og som etter nokre rundar kan føre til at prosjektet får tilskot.

Det er viktig å ha eit stønadsapparat som sluser prosjekt gjennom ein slik prosess, men det er to spørsmål:

- Har SND-medarbeidaren den rette og beste kompetansen?
- Er SND-medarbeidaren uhilda etter at vedkomande har involvert seg som rettleiar

Etter mitt syn har blandingsregimet mellom bank, verkemiddeltildelar og lite spesialisert arbeidsdeling på små regionale SND-kontor gjort at medarbeidarane berre unntaksvis får prosjekt der dei har den rette og beste kompetansen. Etter mitt syn er heller ikkje SND- medarbeidaren uhilda etter å ha gjort den viktigaste delen av jobben sin. Det verste er: dess betre rettleiings- og kompetansetilføringsjobb han har gjort, dess meir innhåil er han/ho. Desse synspunkta er grundigare grunngeve tidlegare i dette kapitlet.

Rettleiing-/kompetansetilføring og verkemiddeltildeling bør derfor i prinsippet skiljast mellom uavhengige institusjonar. Behovet for skiljet er avhengig av graden av automatikk i verkemiddeltildelinga. Er det verkemiddeltildelinga automatisk og uavhengig av rettleiinga, er behovet for å skilje funksjonane mindre enn om SND/SIVA har ei sterk proaktiv rolle med djup involvering i prosjektet.

### Regionalisering – avvikling av einkotorstrategien

Det er nå gjort ei endring som formelt, og truleg også reelt, vil gje den einskilde regionen større innverknad på bruken regionale utviklingsmiddel, inkludert det som går gjennom SND. SND blir på den eine sida styrt etter ein konsernmodell, men vil stå overfor fylkeskommunane som regionale ”kunder”. Fylkeskommunane vil stille pengar til disposisjon for SND, altså kjøpe tenester frå SND som del av arbeidet med å sette i verk den regionale utviklingsplanen/ fylkesplanen.

Fordelen med denne nye modellen er at det gjev betre grunnlag for regional (altså horisontal) samordning mellom distriktspolitiske verkemiddel og andre ressursar som fylkeskommunen disponer. Truleg er dette også ein betre mekanisme for samordning med andre regionale og lokale aktørar til dømes bankar, lokale kunnskapsparar, interkommunale og kommunale organ.

Generelt har sterk og sentralisert eigarskap gjennom staten, føretaks- og konsernmodellar sin styrke i funksjonell og vertikal samordning. Desentralisert eigarskap og autonomi har sin styrke i horisontal samordning: her er både kompetansen og normalt også kapasiteten, større lokalt.

Ut frå dette vil eg tilrå at Norge som andre land med regionalisert verkemiddelapparat, går minst eit skritt til med omsyn til å samordne regionale utviklingstiltak og at også arbeidsmarknadsetaten sine midlar blir integrert saman med SND-virkemidlar og andre regionale utviklingsmidlar. Det er ulike måte å organisere dette på og det gjeld derfor å finne ein norsk modell som samsvarar med oppbygginga av forvaltnings- og tiltaksapparatet vårt elles.

Med regionalisering av pengar er det også viktig med tilsvarande regionalisering av kompetanse. SND kan gå ein del skritt lenger i å desentralisere sine sysselsette til regionalt nivå. Likevel er det vanskeleg å sjå at dei regionale kontora får stor nok breidde kombinert med tilstrekkeleg djup og spesialisert kompetanse.

*Regionaliseringsstrategien fører derfor til at SND sine kontor blir for mange og for små. Eg tilrå derfor samanslåing av nåverande SND-kontor til ca 10. Ei tilsvarande fusjonering av fylkeskommunar er isolert sett ønskeleg, men dersom andre behov grunnjev ein fylkeskommunestruktur som ikkje samsvarar med det bedrifts- og personretta tiltaksapparatet, er ikkje det noko problem i ein modell der fylkeskommunane har "makt over pengane". Dei kan i prinsippet etterspørje tenester frå andre SND-kontor enn sitt eige også i dag – og dei kan finne kompetansen utanfor SND- apparatet.*

Ein konsekvens av eit slikt system er at ikkje berre fylkeskommunane kan hente kompetanse der den er å finne. Det må også gjelde etableraren. Eindørsstrategien bør avviklast og etableraren bør aktivt oppfordrast til, og hjelpast til, å få tak i kompetanse og hjelp der denne er å finne.

Under føresetnad av at ein fylgjer ei av mine andre tilrådingar og gjer eit skilje mellom rettleiing/kompetansetilføring på den eine sida og utbetaling av stønad, kan det også vere ein god modell å fusjonere/integrere SIVA. Dette vil tvillaust styrke den integrerte, regionale kompetansen. Motargumentet kan vere at SIVA har så få tilsette at ei sterkare regionalisering vil gjere heile organisasjonen mindre arbeidsfør.

### Frå lønsarbeidar til forretningsdrivande

Det har lengje vore eit mål å stimulere til entreprenørskap og gründer-verksemd, men det viser seg vanskeleg å leggje til rette stabile rammevilkår og gode verkemiddel og incentiv. Dette gjeld spesielt for dei som vil gå over frå å vere lønsarbeidar til å bli forretningsdrivande.

I vårt politiske system er det nesten sjølvsgatt at ei slik gruppe fell utanfor. Dei organiserte interesser tek nemleg vare på lønsarbeidarane på den eine sida og næringslivet på den andre. Dei som ønskjer overgang frå lønsarbeid til næringsverksemd fell mellom dei organiserte interessene.

Det som skjedde i Bondevik-regjeringa sitt første budsjett (2001) er typisk for kva som *kan* skje når organiserte interesser ikkje er på pletten og peikar på utilsikta konsekvensar av eit budsjett:

- . Kommunale Næringsfond, som i det distriktspolitiske området har vore den vanlegaste oppstartsordninga for dei små etableringane (frå lønsarbeidar til etablerar) vart kuttet frå statsbudsjettet utan at SND fekk melding om å ta ansvar for desse gruppene
- . Regjeringa forsvara dei allmenne kuttet i distriktspolitikken med at dei gav næringslivet skattelette. Men dette var ikkje til hjelp for dei som var lønstakarar og ville satse som nyetablerarar

Den einaste stønadsordninga som fungerer allment for distrikts-Noreg nå, er etablerarstipend-ordninga. Dette er ei god og raus ordning, men selektiv. Det er for få som kvalifiserer seg og får dette stipendet til at det i nemnande grad kan påverke den regionale dynamikken. "Lågterskel-tilbod" som kommunale næringsfond representerer er eit godt støttetiltak for nyetablerarar som treng mindre hjelp til å kome i gang. BU-ordninga verkar framleis godt for nye næringar i landbruket, men med bortfallet av Kommunale Næringsfond er det nå ei heilt uakseptabel konkurransesvriding mellom etableringar i og utanfor landbruket. Ein person som vil starte t.d. som maskinentreprenør, eller pølsemakar med basis i jordbruket, vil få gode stønadsordningar. Ein person som ikkje eig eller har tilstrekkjeleg tilknytning til ein gard, vil derimot falle utanfor.

Det er behov for eit eige stønadsregime under slagordet "frå lønsarbeid til næringsverksemd". Dette bør vere ei integrert pakke som til dømes inneheld:

- . etableringstilskot
- . kompetansestønad
- . skatteinsentiv

Etableringstilskot er kjent og implementeringa enkel.

Kompetansestønad er også kjent, men det er behov for ei samordning og koordinering som kan skreddarsyast til den einskilde. Sume har behov for etableraropplæring, andre har behov for hjelp til tekniske løysingar eller rett og slett hjelp til eit rekneskapssystem

Skatteinsentiva har vist seg å vere vanskelegast. Historisk har vi to kjente og store tiltak som har kome lønsarbeidarar som vil engasjere seg i næringsverksemd til gode.

- . Den mest kjente er skattefri aksjesparing, men dette var ei ordning som berre kanaliserte eigenkapital frå lønsarbeidarar til store og børsnoterte AS. Denne ordninga kanaliserte altså ikkje kapital frå lønsarbeidarar til nyetableringar. Ei ordning som skal stimulere entreprenørskap, må vere slik at den einskilde kan kanalisere slik sparing til investeringar i eiga etablering.
- . Den andre var Distriktsskattelova. Her var det eit krav at du som lønsarbeidar først etablerte bedrifta. Når dette var gjort, kunne du kanalisere kapital gjennom raus skattelette frå lønsinntekta til eiga næringsverksemd. Distriktsskattelova vart avvikla av fleire grunnar, men eit problem var at skatteinsentiva vart for sterke



under eit skatteregime med 80% marginalsatt. Avsettingar til lova vart del av ei rein skattetilpassing utan tanke på å bruke midla til investeringar.

Det er etter mitt syn mogleg å lære av tidlegare feil og å lage skatteinsentiv målretta mot entreprenørskap, insentiv som stimulerer lønstakarar til entreprenørskap.

## 12. Samanlikning av verkemidla

### a) Bedriftsretta versus andre verkemiddel

Kjenneteiknet ved verkemidla som er retta mot einskildbedrifter er at dei er retta så direkte som mogleg mot målet for distriktpolitikken: å skape sysselsetting som grunnlag for busetting.

Verkemiddel retta mot heile bransjar eller verkemiddel retta inn mot innovasjon, omstilling og fornying i geografisk avgrensa område er langt meir indirekte i sin karakter. Det er derfor ei viktig innsikt i seg sjølv at på reint empirisk grunnlag kan ikkje desse to verkemiddelkategoriane samanliknast. Vi kan altså ikkje ut frå ei etterprøving finne ut om bedriftsretta verkemiddel er meir eller mindre effektive enn dei indirekte verkemidla.

Ein må derfor bruke teori og skjønnsutøving for å samanlikne desse verkemiddelkategoriane. Ut frå denne tilnærminga er min konklusjon at det under 550, 551 og 552 har vore altfor mange relativt kortsikte prosjekt retta mot alle slags gode formål i distrikta. Prosjekt som er små i høve til omstillingsproble og korte i høve til den tid det vanlegvis tek å endre samansette mekanismar, er sannsynlegvis i stor grad bortkasta pengar.

Min vurdering er at det har vorte meir prosjektmakeri enn distriktsutvikling.

Derimot finn eg gode både teoretiske og praktiske grunnar for at langsiktige program overfor bransjar for å utvikle bedriftene sin kompetanse, har gode verknader. For det første er dette relativt direkte verkemiddel i høve til å sikre og å utvikle arbeidsplassar. For det andre er fleire av dei så langsiktige og omfattande at dei fleste bedriftene som ønskjer det, kan få høve til å vere med. I slikt langsiktige program som får med mange aktørar, er sannsynlegheita for at positive eksterne verknader også spreier seg til resten av bransjen.

### b) Samanlikning mellom dei bedriftsretta verkemidla

Det er dei bedriftsretta verkemidla eg har lagt størst vekt på å meta-evaluere. Det er to grunnar til dette:

- det er dei dominerande verkemidla
- dei har hatt god kontinuitet
- dei er systematisk evaluert

Dei er evaluert etter ulike suksesskriterium, men evalueringane har i alle fall ein ting felles. Evalueringane prøver å kvantifisere kostnadene pr jobb som er skapt ved hjelp av verkemiddelet. Eg trekkjer i rapporten fram tungtvegande grunngevingar for at

kostnader pr jobb er eit ueigna mål for samfunnsøkonomisk effektivitet, men dette er eit effektivitetsmål som kan brukast for å samanlikne stønadsordningar som elles er like.

Derfor kan det vere nyttig å samanlikne kostnad pr jobb ved dei tre ordningane:

\* Som rapporten viser (s. 16), er kostnadene pr jobb støtta av SND mellom kr120 – 160 000

Evalueringane av KN indikerer noko lågare kostnader og BU noko høgre. Problemet er at evalueringsmetodikken er så ulik at vi ikkje kan trekkje eintydige konklusjonar med omsyn til kven av ordningane som er best etter dette effektivitetsmålet.

Det er grunn til kritisere departementa for at dei ikkje har harmonisert målemetodane. Denne kritikken gjeld spesielt KR D som ikkje eingong har prøvd å harmonisere effektmålingane av SND og KN der dei sjølv har hatt ansvar og posisjonar til å påverke utfallet.

Sjølv om metodane hadde vore harmonisert, er det store usikkerheitsmarginar. Slik situasjonen er må vi konkludere med at desse tre ordningane

- a. er dei verkemidla som med størst sikkerheit verkar og
- b. dei ser ut til å verke omtrent like godt

Det er til slutt viktig å peike på at sjølv om ordningane kan samanliknast etter dette effektivitetsmålet, kan det likevel vere at ei av ordningane er meir samfunnsøkonomisk lønsam enn ei anna, sjølv om kostnadene er høgre. Det er knytt til alternativkostnadsressonnement.

La oss seie at like evalueringsmetode viser BU-løyvingane gjev dobbelt så høge kostnader pr jobb som dei to andre ordningane. Dersom alternativet til arbeidskrafta er tradisjonell jordbruksproduksjon med låg alternativkostnad, men stor årleg stønad over statsbudsjettet – kan BU-ordninga likevel vere både meir samfunnsøkonomisk- og statsøkonomisk lønsam enn dei to andre ordningane.

#### c) Vurdering av kva som har skjedd ved sterk reduksjon i løyvingane

Oversikta som viser at dei samla løyvingane til distrikts- og regionalpolitikken har gått drastisk ned, har fleire viktige konsekvensar ut over sjølv dokumentasjonen av at distriktpolitikken har vore sterkt nedprioritert.

Ein viktig konsekvens er at dei bedriftsøkonomiske verkemidla på ein skala mellom rein automatisk tildeling streng vurderingsbasert tildeling, må ha utvikla seg til å bli langt meir selektive og vurderingsbaserte. Tilhøvet mellom vurderingsbaserte og automatiske tildelingskriterium blir nokså utfyllande drøfta i rapporten min, men utviklinga i løyvingane viser at dette er enda viktigare enn eg trudde.

Eg argumenterte sterkt for at det er viktig at slike stønadsordningar er forutsigbare og kalkulerbare for marknadsaktørane ( etablerarane / bedriftene). Dokumentasjonen som viser ein reduksjon av stønaden til ca 1/4 av nivået i 1991 viser at det må ha vorte meir og meir vilkårlig om stønad kan oppnåast. Dette er etter mitt syn meir uheldig enn om kalkulerbare stønadsordningar skulle få ein lågare stønadssats.

Ein annan viktig konsekvens, som heng nøye saman med den første, er at administrasjonskostnadene må ha auka sterkt i løpet av kort tid. SND har bruke same påslagsprosent alle åra (25%), men det er sannsynleg at han har auka sterkt. Ein viktig grunn er at regjeringane alltid har kuttet i løyvingane utan verken å grunngje årets kutt eller langt mindre å melde ein langsiktig trend. Verkemiddelapparatet har dermed ikkje fått signal og moglegheit til å redusere omfanget av administrativ kompetanse. Ein annan grunn er at spesielt SND i Oslo har vore overkøyrte av stadig nye innfusjoneringar, noko som i seg sjølv gjer at ein får overlappende kompetanse og store problem med effektiv utnytting av personalet på kort sikt.

Ein tredje viktig konsekvens av nedskjeringane er at innhaldet i arbeidsoppgåvene til SND-medarbeidarane må ha endra seg. I rapporten viser vi at ein del av arbeidsoppgåvene går ut på ei vanskeleg vurdering av stønadsverdige bedrifter. Dei beste prosjekta skal ikkje ha stønad, heller ikkje dei dårlegaste.

\* SND støttar second-best prosjekta noko eg meiner må vere svært uheldig.

### Meir om geografisk treffsikkerheit

Kor geografisk treffsikre stønadsordningar er, er avhengig av to tilhøve

1. Om verkemiddelet er landsdekkande eller differensiert etter region
2. Om fordelinga er gjort politisk/administrativt (tilbudssidestyrt)
3. Om fordelinga er eit resultat av etterspurnad.

Dersom verkemiddeltildelinga er differensiert regionalt (1) og fordelt politisk/administrativt (2), har verkemiddelet ei heilt presis geografisk adresse. Kommunale Næringsfond er eit døme på dette. Her er den geografiske fordelinga til slutt nøyaktig etter intensjonane heilt ned på kommunenivået: Stat og fylke fordeler ein pott til kommunane, som kommunane får bruke etter eit fleksibelt regime.

Dei dominerande distriktpolitiske verkemidla (SND sine distriktpolitiske verkemiddel) er differensiert etter region (1), men etterspurnadsstyrt. Dette sikrar nesten utan unntak at berre kommunar innan distriktsstønadsområdet får allokert verkemiddelen. I høve til denne todelinga distrikt/ ikkje distrikt er den geografiske treffsikkerheita stor. Derimot vil etterspurnaden, altså aktiviteten i næringslivet, bestemme mykje av fordelinga innan distriktsstønadsområdet. Evalueringane syner likevel at dette jamt over har gjeva bra geografisk fordeling i samsvar med intensjonen til den geografiske differensieringa.

Dei distriktpolitiske stønadsordningane har som siktemål å kompensere for distriktsulemper. Det vil seie at dei skal kome i tillegg til andre nærings- skatte- og avgiftspolitiske tiltak. Det er denne tilleggseffekten, verkemiddeladdisjonaliteten, som ser ut til å svikte i eit system der same organ (SND og SIVA) både har landsdekkande og distriktpolitisk differensiert ordningar. Dette er vist i tabell 3.

Tabell 3: Nettotilsagn for landsdekkande ordningar under SND 1994-1999

	A - C	D - E
1994	11.7	73.6
1995	13.1	75.1
1996	4.9	89.4
1997	6.3	87.8
1998	6.0	91.5
1999	7.3	87.8

Kjelde: Hauknes, Broch og Smith (2000), STEP- rapport)

Her ser vi at dei distriktpolitiske stønadsområda nesten ikkje får tilsagn på landsdekkande stønadsordningar. Denne tabellen viser altså hovudveikskapen: *Dei distriktpolitiske ordningane kjem ikkje inn som det tillegget dei var meint å vere.* Det er fleire moglege forklaringar på kvifor dette skjer. To av dei er.

1. Dei distriktpolitiske stønadsordningane er meir attraktive enn dei landsdekkande. Det blir derfor ingen etterspurnad etter dei landsdekkande ordningane i distrikta.
2. SND driv kompensatorisk fordeling: fordi bedrifter utanfor distriktsstønadsområdet ikkje får distriktsstønad, får dei *all anna* stønad.

Tabellen indikerer at forklaring 2 i større og større grad har gjort seg gjeldande. Som vi har sett, har distriktsstønaden gått drastisk ned desse åra. Dette skulle tilseie aukande etterspurnad etter landsdekkande ordningar. Likevel har distrikta fått ein mindre og mindre del. Medan dei i 1994-95 fekk 12-13% av dei landsdekkande ordningane, har dette seinare falle til det halve.

Ein annan, og sterkare, indikasjon på at SND driv kompensatorisk politikk og prioriterer sentrale strog i fordelinga av landsdekkjande ordningar, er fordelinga av risikolån. Tildelinga av denne tilskotstypen skal grunnleggjast i marknadssvikt i finansieringsmarknadene. Slik marknadssvikt må ein først og fremst rekne med å finne i distrikta. Likevel går nesten heile kvota av landsdekkande risikolån til sonene D-E.

Andre tilskotsordningar er dette lettare å forstå, men ikkje å forsvare – at dei fordeler seg til fordel for sentrumsnære område. Dette gjeld spesielt OFU- og IFU-tilskot som lett kjem bedrifter geografisk tilknytt høgskular og universitet spesielt til gode.

Hovudproblemet er at dette summerer seg opp til noko som liknar eit pervertert system: medan distriktpolitikken skulle gje tin tilskotsaddisjonaltitet til distrikta, summerer det heile seg opp til at stønaden pr arbeidsplass er nesten dobbelt så høg utanfor distriktsstønadsområdet som innanfor!

### Referert litteratur:

Arbo, P. (1989) Prosjektmakeriets logikk, Fra modernisering til reføydalisering?  
Notat, FORUT- Avdeling for Samfunnsplanlegging

- Armstrong & Taylor (2000) Regional Economics and Policy, Blackwell
- Armstrong et al (2002) The evaluation of Community Economic Development Initiatives, Urban Studies, Vol, no. 3,457-481
- Bukve, O., Glosvik, Ø., Teigen, H. (1995) Kommunalt tiltaksarbeid 1995. Høgskolen i Lillehammer, forskingsrapport 2/1995 og Vestlandsforskning, Sogndal, VF-rapport 6/95.
- Hatling, L., Herstad, S., og Isaksen, A. (2000) SND og distriktsutvikling – rolle, virkemidler og resultater
- Mønnesland, J. (1997): Selsom misforståelse, Plan 5/97
- Mønnesland, J. (2002): Evaluering av distriktsstøtte: forholdet mellom metodevalg og resultater, i Berge, A. (red) Evaluering av strategier og virkemidler for næringsutvikling, Norges Forskningsråd
- North, D. C. (1990) Institutions, institutional change and economic performance, Cambridge University Press.
- NOU 1984: 21A og B, Statlig næringsstøtte til distriktene. Bygdeutvalget.
- Poulson, B. W. (1994) Economic Development, Private and Public Choice, West Publishing Company.
- Rasmussen, T.F. (1995) De lange linjer i norsk distriktpolitikk og urbaniseringsdebatt, i Teigen, Nordgreen, Spilling (1995) St.meld. nr. 36 (2000-2001) SND: Ny giv, ny vekst, nytt næringsliv
- Selstad, T. (1997): Femti år med regional politikk og planlegging, i Foss og Selstad: Regional arbeidsdeling, Tano Aschoug
- Selstad, T. (1997): Mønnesland misforstår. Forsvarer et oppblåst og skrøpelig byggverk, Plan 6/97
- Teigen, H. (1997): Distriktpolitikken ved ein korsveg, I Aasbrenn (red) Opp å stå, gamle Norge, Landbruksforlaget
- Teigen, H. (1999B) Banken som bygdeutviklar, TanoAschehoug
- Teigen, H., Nordgreen, R., Spilling, O. (1995): Langtidsliner i distriktpolitikk og tiltaksarbeid, Vett og Viten
- Aanesland, N. og Labukt, I-L (2000) Bygdeutvikling – til nytte for hvem? Landbruksforlaget

## **Brukt evalueringslitteratur:**

### AKTØREVALUERINGANE

#### 1993- evalueringa av DU.

Dale, K., Kristiansen, F., Espedal, K. (1993) Næringsutvikling i regionalt perspektiv, SNF-rapport 10, SNF (**NB!** Her er det gjort skift- og andelsanalyse!!)

Hervik, A., Johansen, R., og Berge, D.M. (1993) DU's betydning for bedriftene. Rapport 9303, Møreforskning Molde

Mønnesland, J., Hervik, A. og Dale, Kristin (1993) EVALUERING AV DISTRIKTENES UTBYGGINGSFONDS VIRKEMIDLER, fellesrapport NIBR, Møreforskning og SNF

#### 1997-evalueringa av SND

Reve T., og Walderhaug, K. red. (1997) Fire gode år med SND? Evaluering og perspektiver, SNF-rapport nr. 8

#### 2000- evalueringa av SND

Alsos, G. A., Bjørnsen, H-M., Borch, O.J., Brastad, B. Jenssen, S.A., Mønnesland, J. (2000) SND i Distrikts-Norge. Evaluering av de bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene. NF-rapport nr. 21. NIBR, NORDLANDSFORSKNING.

Hatling, L., Herstad, S., og Isaksen, A. (2000) SND og distriktsutvikling – rolle, virkemidler og resultater

#### Evaluering av SIVA

Aslesen, H. W., Fraas, M., Isaksen, A. og Smith, K. (2000) Evaluering av SIVA s.f.: Fra eiendomsforvalter til utviklingsaktør, STEP rapport 08.

### BEDRIFTSRETTA VERKEMIDDEL

Sørbrøden, Ø., Aubert, S. (1998) Evaluering av bygdeutvikling (BU-midlene), Senter for egenutvikling

Sørbrøden, Ø., Aubert, S. (1998) Evaluering av BU-midlene, Senter for egenutvikling

- Bræin, L., Bergem, B.G. og Hervik, A. (1999) Kundeundersøkelser av SNDs bedriftsrettede virkemidler. Hovedundersøkelse – bedrifter med tilsagn 1998. Møreforskning Molde
- Bræin, L., Hervik, A. og Bergem, B.G. (2000) Kundeundersøkelser av SNDs virkemidler. Etterundersøkelse i 2000. Resultater for bedrifter med tilsagn om finansieringsbistand i 1996 og oppsummering for alle etterundersøkelsene 1994-96, Møreforskning Molde
- Bræin, L. og Hervik, A. (2000) Kundeundersøkelser for SND 1994-2000), Indikatorer for måling av markedssvikt, Møreforskning Molde
- Bræin, L., Hervik, A. og Bergem, B.G. (2002) Kundeundersøkelser av SNDs virkemidler. Etterundersøkelse i 2002. Resultater for bedrifter med tilsagn om finansieringsbistand i 1998 og oppsummering for alle etterundersøkelsene 1994-98, Møreforskning Molde
- Alsos, G. A., Bjørnsen, H-M., Borch, O.J., Brastad, B. Jenssen, S.A., Mønnesland, J. (2000) SND i Distrikts-Norge. Evaluering av de bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene. NF-rapport nr. 21. NIBR, NORDLANDSFORSKNING.
- Borch, O.J., Brastad, B., Bullvåg, E. og Madsen, E. L. (2000) Kundeundersøkelse av SND's virkemidler. Førundersøkelse blant næringsdrivende som fikk tilsagn i 1999, NF-rapport nr. 27. Nordlandsforskning
- Brastad, B., Bullvåg, E. og Madsen, E. L. (2001) Kundeundersøkelse av SND's virkemidler. Førundersøkelse blant næringsdrivende som fikk tilsagn i 2000, NF-rapport nr. 12. Nordlandsforskning
- Brastad, B., Bullvåg, E. og Madsen, E. L. (2002) Kundeundersøkelse av SND's virkemidler. Førundersøkelse blant næringsdrivende som fikk tilsagn i 2001. NF-rapport nr. 15. Nordlandsforskning

#### Kommunale næringsfond

- Dølvik, T., Lesjø, J.H. og Rønningen, M. (1991) Kommunale Næringsfond – En ny sareptas krukke? ØF-rapport 4, Østlandsforskning
- Møller, G., Aarsæther, N., Arbo, P. (1996) Kommunale Næringsfond – Evaluering 1996. En studie av virksomhet og resultater med vekt på perioden 1993-1995, NORUT Samfunnsforskning
- Teigen, H., Hermanrud, I., Gjerdalen I. (2001) Kommunale Næringsfond – Framtida til virkemiddelet. Hva mener kommunene? Forskningsrapport nr. 84. Høgskolen i Lillehammer.

#### DUA/RUA – PROGRAM

### Omstillingsprogram:

Andersen, O.J. & al (1997) Evaluering av arbeidet med omstilling i kommuner/regioner med ensidig næringsgrunnlag. NF-rapport nr. 5, Nordlandsforskning

Karlsen, A. og Lindeløv, B. (1998) Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring, NF-rapport nr 8. Nordlandsforskning

Bjørnsen, H-M (1997) Bedriftsrettet distriktsstøtte. Effekter av lokalt totalansvar, Prosjektrapport nr, 10

### Utkantprogrammet:

Lysgård, H. K., Karlsen, J. og Ryntveit, A. K. (2001) En teoretisk tilnærming til evaluering av Utkantprogrammet, FOU-rapport nr. 11, Agderforskning

Karlsen, J. Langhelle, O., Reiersen, J.E., Ryntveit, A. K. og Senneseth, K. (1999) ”Departementet vil eksperimentere – kommunene vil overleve”. Første underveisnotat i Utkantkommunesatsingen. Prosjektrapport 40, Agderforskning.

Ryntveit, A. K. og Lysgård, H. K. (2001) Følgeevaluering av Utkantprogrammet: Befolkningsundersøkelsen 2000. Prosjektrapport 8, Agderforskning.

Karlsen, J. Langhelle, O., Reiersen, J.E., Ryntveit, A. K. og Lysgård, H. K., (2000) Følgeevaluering av Utkantprogrammet – Årsrapport for 2000. Prosjektrapport 51, Agderforskning.

Ryntveit, A. K. (2001) Følgeevaluering av Utkantprogrammet: Befolkningsundersøkelsen 2002, Prosjektrapport 25, Agderforskning.

### RUP-evalueringar:

Stabekk, Terje ( ? ) Erfaringsutveksling og læring i regionale utviklingstiltak, Prudentia

Amdam, J., Bergem, R. og Tangen, G. (2000) Vurdering av regionale samordningsmidlar, Kortversjon. Arbeidsrapport nr. 93, Høgskulen i Volda. Møreforskning i Volda.

Amdam, J., Bergem, R. og Tangen, G. (2000) Vurdering av regionale samordningsmidlar, Kortversjon. Forskningsrapport nr. 42, Høgskulen i Volda. Møreforskning i Volda.

Hammerfjeld, T. (2001) FORHÅNDSEVALUERING AV REGIONALE UTVIKLINGSPROGRAM I FYLKENE SOGN OG FJORDANE OG OPPLAND, OG DRØFTING AV NY DIALOGFORM NEKKIN SEBTRAKTIG REGIONALT NIVÅ, Maximite



## DU/SND – PROGRAM

Krogh, U., Mathisen, V., Pedersen, K., og Øydvin, A. (1990) REIS KJERRINGA1, DEL 1. Evaluering av Distriktenes Utbyggingsfonds kvinnerettede tiltaksprosjekter for årene 1987-88, Rapport nr. 12 Østlandsforskning. Rapport nr. 5. Finnmarksforskning.

Krogh, U., Mathisen, V., Pedersen, K., og Øydvin, A. (1990) REIS KJERRINGA1, DEL 1. Prosjektbeskrivelse av et utvalg av Distriktenes Utbyggingsfonds kvinnerettede tiltaksprosjekter for årene 1987-1988, Rapport nr. 13 Østlandsforskning. Rapport nr. 6. Finnmarksforskning.

Hervik, A., Arnestad, M. og Wicksteed, B. (1997) EVALUERING AV FORNY-PROGRAMMET, Rapport nr. 9703, Møreforskning Molde.

Nesheim, T., Kvitastein, O. A. & co. (1997) Evaluering av FRAM-programmet i SND, SNF-rapport 84, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning

@@

Arne Isaksen m.fl. (1996) Evaluering av nyskapings- og teknologiprogrammet for Nord-Norge (NT-programmet). Steppapport 1/96

Gammelsæter, H., Berge, D. M., Husby, S., og Bjarnar, O. (2000) Bedriftsutvikling eller stimulering av innovasjonsmiljø? Midtveis-evaluering av SMB-kompetanse, Møreforskning Molde

### Anna

### Diverse:

Berg, P.O. og Aalbu, H. (1992) LØVEN OG SKINNFELLEN, Evaluering av etableringsloven 1977 – 1991. NF-rapport nr. 26, Nordlandsforskning

Bukve, O., Dølvik, T., Glosvik, Ø., Lesjø, J.H., Simonsen, M. (1991) Kommunestruktur og tiltaksarbeid, Vestlandsforskning rapport 19/91, Østlandsforskning rapport 22:1991

Gulvik, I. og Solheim, L.J. (1996) Kvinnesatsing i stillstand? En studie av det kvinneretta arbeidet i 15 fylkeskommuner. ØF – rapport nr 33, Østlandsforskning

Halvorsen, A., og Lysgård, H. K.(2001) En studie av planlegging og bruk av virkemidler fra statsbudsjettets kapittel 551 post 51 i tre fylker, Prosjekt-rapport nr 14, Agderforskning

- Isaksen, A. m.fl. (1996) Evaluering av nyskappings- og teknologiprogrammet for Nord-Norge (NT-programmet)
- King, J. (1985?) Regional Selective Assistance 1980 – 84, The Department for Enterprise
- Kvitastein, O. A. (2002) Offentlige evalueringer som styringsinstrumenter: kravspesifikasjoner og kontrollproblemer, SND-publ, foreløping utkast
- Magnussen, T., Brastad, B., Alsos, G. A., Ljunggren, E. og Gjertsen, A. (2000) Realisere draumar, ikkje berre drøyme dei!”, NF-rapport nr. 23, Nordlandsforskning
- Metaevalueringen. En gjennomgang av Norges forskningsråds evalueringspraksis, NFR
- Moore, B., Rhodes, J., Tyler, P. (1986) The Effects of Government Regional Economic Policy, Department of Trade and Industry
- Pettersen, L.T. & al (1999) Blir det arbeidsplasser av dette da, jenter? Evaluering av kvinnesatsingen i distriktspolitikken. NF-rapport nr. 13, Nordlandsforskning
- Åsland, D. Y., Senneseth, K., Haver, M-B., (1999) Evaluering av prosjektet ”Leverandørutvikling i Kommunesektoren – LUK”. FOU-rapport nr. 5, Agderforskning