

Syntese av eksisterende studier som belyser regionale effekter av nærings- forsknings- og høyere utdanningspolitikk.

**Heidi Wiig Aslesen og Morten Fraas
STEP - Senter for innovasjonsforskning**

**Rapport til Effektutvalget.
Oslo 25.06.2003**

FORORD

STEP-Senter for innovasjonsforskning er bedt om å gi en oppsummering av eksisterende kunnskap i forhold til tre ulike politikkområder: *Næringspolitikk, FoU-politikk og Høyere utdanningspolitikk*. Det er bedt om at man innenfor hver av disse tre områdene skal få frem viktig endringer som har skjedd og hva debattene i hovedsak er gått ut på. Fokus skal være på de konsekvensene disse endringene er gitt seg utslag i for regional næringsutvikling og sysselsetting - både de intenderte og de ikke intenderte. Det er grunn til å understreke at det er satt av meget begrensede midler til arbeidet. STEP har derfor ikke kunnet foreta nye evalueringer av de institusjonene og virkemidlene som er omtalt.

Kunnskapsstatus vil bli ved:

1. Gjennomgang av tilgjengelige skriftlige kilder der de finnes, samt
2. STEP's betraktninger og hypoteser der skriftlige kilder ikke foreligger

Forfatterne vil takke Per Koch for nyttige innspill i slutfasen.

INNHALDSFORTEGNELSE

1	Innledning	4
1.1	Hva er innovasjon.....	4
1.2	Innovasjonsrettede støtteordninger	5
1.3	Organisering av rapporten	6
2	Næringspolitikken.....	8
2.1	Utvikling av næringspolitikken.....	8
2.1.1	Premissene for 1990-årenes næringspolitikk	9
2.1.2	Næringspolitikk på 1990-tallet.....	10
2.1.3	Næringspolitikk ved inngangen til 2000-tallet.....	11
2.2	Næringspolitikken nye begrunnelser – nye roller.....	13
2.3	Næringspolitikken nedslagsfelt	15
2.3.1	NHDs-finansiering av Norges forskningsråd	16
2.3.2	Instituttsektoren; Nærings- og forskningspolitikk.....	18
2.4	SND og næringspolitikken; fra kompensasjonstankegang til markedstankegang	22
2.4.1	NHDs finansiering av SND	24
2.4.2	Flyttingen av SIVA til NHD – regionale konsekvenser.....	32
2.4.3	Reiselivstiltak i NHD	33
2.4.4	Omstillingstiltak	35
2.5	Oppsummering næringspolitikken regionale konsekvenser.....	35
3	Forskningspolitikken	39
3.1	Utvikling av FoU politikken	39
3.1.1	Forskningspolitikk fra 1990-årene	41
3.2	Norges Forskningsråd	43
3.2.1	Regionale fordelinger av NFRs aktiviteter.....	44
3.2.2	SkatteFUNN	45
3.2.3	Senter for fremragende forskning.....	47
3.2.4	Fondet for forskning og nyskaping	48
3.3	Oppsummering FoU-politikken regionale konsekvenser	48
4	Høyere Utdanningspolitikk.....	49
4.1	Utvikling av Høyere utdanningspolitikk over tid.....	50
4.2	Høyere Utdanningspolitikk i dag	52
4.2.1	Betydningen av Statsbudsjettet 2003 for høyere utdanning.....	56
4.3	Regionale konsekvenser av den høyere utdanningspolitikken.....	57
	Referanser	58

1 Innledning

Begrepet ”nasjonalt innovasjonssystem”, slik det anvendes i OECD, bygger på forestillingen om at det skjer interaktiv læring i relasjonen mellom forskningsinstitusjoner og industri. I denne sammenhengen trekkes også det offentlige virkemiddelapparatet og ulike former for ”formidlere” inn. Dermed knyttes begrepet til offentlig politikk for forskning, utdanning og næringsutvikling. ”Innovasjonspolitik” i snever forstand oppfattes som forskningspolitikk og næringspolitikk.

I dag opererer gjerne myndighetene med to ulike forståelser av begrepet ”innovasjonspolitik”. Den snevre innovasjonspolitikken dekker virkemidler direkte rettet mot næringslivet og som har til hensikt å stimulere til nyskaping i bedriftene. Dette gjelder den næringsrettede forskningspolitikken, store deler av næringspolitikken under Nærings- og handelsdepartementet, samt næringsrettede regionalpolitiske tiltak under Kommunal- og regionaldepartementet. Strengt tatt hører også innovasjonsrettede tiltak under Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet inn under den snevre innovasjonspolitikken, men disse politikkområdene lever på mange måter sitt eget liv.

Høsten 2003 vil regjeringen legge frem et forslag til en handlingsplan for en ny helhetlig innovasjonspolitik (HIP). I denne brede innovasjonspolitikken vil man også ta hensyn til virkemidler som ikke er direkte rettet mot nyskaping i næringslivet, men som allikevel indirekte vil ha betydning for næringslivets innovasjonsevne. I denne rapporten vil avgrense drøftingen til den smale innovasjonspolitikken, men med ett unntak: Vi vil også ta for oss relevante utdanningspolitiske tiltak.

Ettersom de virkemidlene som er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet vil bli behandlet annetsteds, vil vi ikke vurdere virkningene av disse i denne rapporten. Det er viktig å ha dette i mente, da flere institusjoner på dette området – inklusive Forskningsrådet og SND – kombinerer bevilgninger fra flere departementer, inklusive KRD.

I denne rapporten settes det derfor hovedfokus på institusjoner og virkemidler der Nærings- og handelsdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet er hovedfinansierer innenfor områdene næringspolitikk, forskningspolitikk og utdanningspolitikk.

1.1 Hva er innovasjon

Innovasjon sees på som en *interaktiv prosess*, der samhandling mellom en rekke ulike aktører er nødvendig. Innovasjon betyr å lansere nye eller forbedrede produkter i markedet, eller å ta i bruk nye eller forbedrede produksjonsprosesser. Det kan også innebære nye måter å organisere virksomheten på, eller nye måter å levere produktene til kundene.

For å gjennomføre innovasjon kreves i mange tilfeller en rekke ulike aktiviteter; identifisering av muligheter og behov, potensielle markeder, eksisterende teknologi og behov for eventuell ny teknologi. Gjennom prosessen kan forskning og utvikling være nødvendig, anskaffelse av nye maskiner og utstyr kan være påkrevet, og det kan være aktuelt å samarbeide med kunder og leverandører. Den enkelte prosess er imidlertid unik, og kan i mange tilfeller gjennomføres uten formell kompetanse som høyere utdanning eller systematisk kunnskapsutvikling gjennom FoU. I andre tilfeller kan FoU stå helt sentralt.

Prosesen er heller ikke lineær fra FoU via anvendt forskning til utviklingsarbeid; den vil ha tilbakekoblinger og kan ha ulike startpunkter. Ideen kan for eksempel oppstå i dialog med kunder, gjennom praktisk erfaring i produksjonen, eller gjennom systematisk søk etter nye muligheter. Større investeringer i nye maskiner vil i mange tilfeller innebære en ny og mer effektiv produksjonsprosess – et tilfelle hvor prosessinnovasjonen er utviklet hos maskinleverandøren.

Empiriske undersøkelser viser at det generelt er svært utbredt å samarbeide med eksterne partnere om innovasjon, og at det er av betydning i hvilken grad passende og kompetente partnere er tilgjengelige. Derfor taler man gjerne om innovasjonssystemer; eksisterende kunnskapsmiljøer og mulige partnere for innovasjonsaktiviteten. Slike systemer gis ofte en nasjonal avgrensning, mye fordi det nasjonale nivå sammenfaller med politisk beslutningsmyndighet og etablerte institusjoner og virkemidler. I mange tilfeller vil imidlertid systemet kunne være lokalt, regionalt eller internasjonalt.

Et regionalt perspektiv anses å være av stor betydning ved utforming av innovasjonspolitik. Det avspeiler for det første at vellykket nyskaping i bedrifter og regionale næringsmiljøer er sentralt for å skape en gunstig regional næringsutvikling. Det å stimulere den innovative evnen i en regions næringsliv bør dermed være en viktig del av det lokale tiltaksarbeidet og den regionale næringspolitikken. Det betyr at lokalt og regionalt næringsutviklingsarbeid bør ha som en viktig oppgave å stimulere den innovative aktiviteten i lokale bedrifter og næringsklynger.

Derneft er det viktig å erkjenne at regioner er svært forskjellige. Bedrifts- og næringsstrukturen varierer mellom regioner, så vel som at regioner kan ha spesielle innovasjonsbarrierer. Med betydelige regionale forskjeller, finnes det ikke ett sett av virkemidler som passer over alt. Virkemidler må tilpasses ulike regionale forhold for å være effektive. Dermed kan en argumentere for at mye av den nasjonale innovasjonspolitikken må gjennomføres på et regionalt nivå, der en har best kunnskap om de varierende regionale forholdene.

Videre anses gjerne innovativ aktivitet delvis som et territorielt fenomen. Med det menes at innovativ aktivitet stimuleres av lokalt samarbeid mellom aktører og av ressurser som er lokalt forankret, det vil si ressurser som finnes noen steder, og som ikke kan kopieres raskt og enkelt andre steder. Slike ressurser er først og fremst taus kunnskap; kunnskap som er bundet til personer og i rutiner og vaner i bedrifter og andre organisasjoner. Det er kunnskap som skapes og overføres i den daglige virksomheten, og som en må være på et sted for å få tak i. Noe kodifisert kunnskap (som kan dokumenteres i for eksempel bruksanvisninger og manualer) kan også være lokalt forankret. Kunnskapen kan for eksempel være utviklet i samarbeid mellom lokale bedrifter og kompetansmiljøer og bundet til personlig kunnskap og nettverk.

Mange hevder at slike lokalt forankrede ressurser særlig finnes i regionale næringsklynger, der det gjennom lang tid er bygget opp spesialisert kunnskap innen en bestemt bransje. *Noen* regionale næringsklynger anses å være en effektiv basis for læring og innovasjoner, nettopp på grunn av at en her kan bygge opp spesiell kompetanse og få til tett samarbeid mellom mange aktører. Tett samarbeid stimulerer til nyskaping siden bedrifters innovative kapasitet i stor grad avhenger av om de makter å knytte kontakt med og samarbeid med andre aktører som kunder, leverandører og FoU-miljøer, det vil si om de inngår i godt fungerende *innovasjonssystemer*.

Kompetanse og holdninger i den enkelte bedriften er selvfølgelig viktig for å lykkes med innovativ aktivitet, men det er likevel avgjørende hvordan innovasjonssystemene som bedriftene inngår i fungerer. En viktig del av den regionale næringspolitikken vil således være å stimulere nyskaping i eksisterende og potensielle regionale klynger, blant annet gjennom å stimulere til samarbeid mellom bedrifter og forskningsmiljøer i og utenfor klyngen.

1.2 Innovasjonsrettede støtteordninger

Offentlig støtte til innovasjon dekker mange uensartede tiltak og et stort virkemiddelapparat. Skatteregimer, utdanningssystem, finansiell støtte og oppbygging av offentlige kunnskapsinstitusjoner er eksempler på tiltak som har innvirkning på bedrifters innovasjonsaktiviteter. I hovedsak kan disse tiltakene deles inn i to kategorier: tiltak som rettes mot en almen innovasjonsinfrastruktur og tiltak som retter seg mot enkeltbedrifter. Offentlig støtte kan i begge tilfelle gis direkte, til de enkelte bedrifter eller organer, eller indirekte gjennom

oppbygging av støttefunksjoner. En slik modell er gjengitt under med eksempler på tiltak innen de forskjellige kategoriene.

Tabell 1. Modell for offentlig støtte til innovasjon.

	Direkte	Indirekte
Bedriftsnivå	1) Finansiering av innovasjonsaktiviteter i bedriftene. (Ofte gjennom programdeltakelse i SND, NFR og lignende, eller direkte støtte til bedrifter)	2) Finansiering av offentlige råd og organer rettet mot innovasjonsaktivitet (SND, Forskningsrådet, o.l.)
Infrastrukturnivå	3) Offentlig kunnskapsinfrastruktur (Utdanningsinstitusjoner, universiteter og høyskoler, Sintef, Ti, regionale forskningsinstitusjoner og lignende)	4) Skattesystemer, utdanning, spesifikke bransjeordninger, Toll og avgiftssatser

I gjennomgangen som følger vil vi ta for oss de tre politikkområdene Næringspolitikk, FoU-politikk og Høyere utdanningspolitikk. De satsningene vi finner innenfor hvert av disse politikkområdene vil falle inn under ulike rubrikker i tabellen over, de vil både være direkte og indirekte, og vil være rettet mot bedriftsnivå så vel som til å dekke tiltak rettet mot infrastrukturbygging. Type virkemidler vil også ha implikasjoner for hvilke effekter man vil kunne måle direkte på regionalt nivå.

1.3 Organisering av rapporten

Rapporten skal ta utgangspunkt i eksisterende materiale innenfor de tre politikkområdene; Nærings-, FoU-, og Høyere utdanningspolitikk, og områdenes regionale konsekvenser. Innenfor hver av de tre politikkområdene er det i rapporten først gitt en omtale av politikkområdet og gjengitt hovedformålet med politikken. Deretter er det innenfor hver av politikkområdene gitt hva vi anser som trender og nye utfordringer. Videre har vi funnet frem til studier som har vært av relevans i forhold til å si noe om virkemidlenes regionale betydning.

Det problematiske er at virkemiddelaktører (som NFR, SND) hører inn under flere politikkområder og har derfor flere målsetninger med sin virksomhet. Vi har valgt å følge pengestrømmene til virkemiddelaktørene, og behandler aktørene innenfor det politikkområdet hvor den største pengestrømmen er å finne. Tabellen nedenfor viser hvor de ulike virkemidlene/virkemiddelaktørene er omtalt, og gir en kortfattet oppsummering av de ulike ordningene. I de tilfeller hvor studier ikke har vært tilgjengelige i forhold til å beskrive virkemidlets regionale betydning, har vi kun beskrevet virkemiddelet. Vi har også sett oss nødt til å foreta en begrensning i forhold til hvilke virkemidler (ulike programmer, satsninger og lignende) som faktisk kunne inngå i denne syntesen.

Tabell 2. Rapportens gjennomgang av politikkområder og virkemidler

Politikkområder	Virkemiddelaktører/ Virkemidler/Programmer
Kap. 2 Næringspolitikk	
	NFR:
	1) Næringsrettet brukerstyrt forskning
	2) Innovasjonstiltak
	3) Næringsrettet strategisk forskning og 4) nfrastrukturtiltak (Instituttsektoren)
	SND: 1)Landsdekkende risikordninger 2)Tilskuddsordninger: a) OFU-IFU kontrakter b) Landsdekkende ordn. / Programmer FORNY,FRAM,BIT
	SIVA:
	Reiselivstiltak:
Kap. 3 Forskningspolitikk	
	NFR:
	SkatteFUNN:
	Senter for fremragende forskning:
	Fondet for forskning og nyskaping:
Kap. 4 Høyere Utdanningspolitikk	Kvalitetsreformen:

2 Næringspolitikken¹

Dette kapitlet vil starte med en omtale av næringspolitikken og gjengi hva vi betrakter som de viktigste endringene som har skjedd de siste årene. Videre vil vi komme nærmere inn på hva vi ser på som trendene i næringspolitikken. Videre har vi gått inn næringspolitikkens viktigste virkemidler og trukket frem resultater fra empiriske studier som kan gi innspill til å si noe om politikk områdets regionale betydning. Kapitlet oppsummerer næringspolitikkens regionale betydning.

2.1 Utvikling av næringspolitikken

De rammer og sammenhenger som næringspolitikken utformes og utvikles under endrer seg over tid også fra år til år. Det å se på hva som har skjedd tidligere har derfor en begrenset verdi i forhold til møte med fremtiden, men det å gå litt tilbake i tid kan likevel gi en bakgrunn og visse fellestrekk for de veivalg som skal gjøres.

De siste tyve årene har vært preget av markante skifter i innretningen av både industri- og næringspolitikken, innovasjons- eller teknologipolitikken og regionalpolitikken. I denne perioden har innovasjonspolitik som begrep og arena for utforming av politiske målsettinger festet seg. Ved innledningen til 1980-tallet innevarslet særlig varslet særlig Lied-utvalgets (NOU 1979:35) og Thulin-utvalgets (NOU 1981:30) innstillinger et skifte i den nærings- og regionalpolitiske innretningen. Perioden 1975-1985 representerer et betydelig skifte, bl.a. gjennom nedgangen i industriproduksjonen, fornorskingen av petroleumsutvinningen, motkonjunkturpolitikens fallitt i 1978/79 og frykten for at norsk industri ikke evnet omstillingen til å etablere seg som “kunnskapsindustri”.

Skiftet i orienteringen av nærings- og regionalpolitikken på 1980-tallet førte til omlegging av den FoU- og teknologibaserte innovasjonspolitikken. Dette førte blant annet til innføringen av de nasjonale hovedinnsatsområdene og “strategisk planlegging”, først og fremst på IT-området, etableringen av regionale kompetansesentra, innføringen av målrettede programsatsinger innenfor distriktspolitikken, fristillingen av de tidligere statlige teknologiske forsknings- og veiledningsinstitusjoner osv.

Denne omleggingen ga også opphav til programinitiativ basert på en forestilling om verdien av å “dytte” ny teknologi på norske bedrifter. Utviklingen av næringspolitikken på 1980-tallet kan deles i tre delvis overlappende faser. Mens den første fasen hadde en *tilbudsorientert* tilnærming, med generisk teknologisk kunnskap som drivkraft og bærende ide, ledet denne over i en *ettterspørselsorientert* tilnærming, med økt fokus på brukerstyring. Mot slutten av tiåret var det en *nettverksorientert* tilnærming, hvor søkelyset ble rettet mot de interne forutsetningene i bedriftene og selvstendig oppbygging av evne til å ta i bruk ny teknologi og fornyet strategiutvikling.

Erfaringer fra denne perioden førte på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet til en noe redusert fokusering av teknologi som drivkraft. I motsetning til tidligere kom det inn en noe mer nøktern holdning til omstillingspotensialet som følge av ny teknologi, ikke minst med en større oppmerksomhet rundt bedriftenes behov for og evne til å ta opp ny teknologi. Det vokste fram en erkjennelse av at bedriftenes omstillingsevne og –forutsetninger var viktig, og at møtet mellom denne og den nye teknologien var avhengig av en tilpasning på begge sider.

Disse utviklingstrekkene la i stor grad premisser for den videre utviklingen av nærings- og regionalpolitikken på 1990-tallet. Perspektivet på politikktutforming innenfor nærings-, regional- og forskningspolitikken ble utvidet, noe som førte til større oppmerksomhet omkring

¹ Deler av innholdet er redigert fra kapittel 2 i Broch, M., Hauknes, J. & Smith, K. (2000): *SND og bedriftsutvikling – rolle, virkemidler og effekter*. STEP – Rapport 04/2000.

vekselvirkningene mellom tidligere atskilte “sektor-politiske” områder og avhengigheten mellom operative mål over disse etablerte grensene. Et sentralt trekk i denne perioden er utvidelsen og reorienteringen av distriktspolitikken til en regionalpolitikk, en prosess som ble startet opp i forbindelse med regionalmeldingen i 1985, og som ble formalisert gjennom storbymeldingen i 1991 og regionalmeldingen i 1993.

2.1.1 Premissene for 1990-årenes næringspolitikk

På begynnelsen av 1990-tallet dreide næringspolitikken vekk fra en “intervensjonistisk” næringspolitikk til mer tro på at markedet selv i stor grad kunne gjenspeile viktige forutsetninger og barrierer for økonomisk vekst og strukturell endring. Dette medførte et forsterket fokus dels på “næringsnøytralitet” som prinsipp for utforming av næringspolitiske virkemidler, dels på premissene for og samordningen av den samlede, eller store, næringspolitikken.

Ved inngangen til 1990-tallet lanserte Næringsdepartementet begrepet “en samordnet næringspolitikk” for å fange opp dette, som også ble ført inn i departementets målstruktur. Næringspolitikk ble i prinsippet utvidet fra å være en sektorpolitikk til å være et overgripende politikkområde på tvers av hele departementsstrukturen. I næringsmeldingen fra 1989 het det at bakgrunnen for utvidelsen var

“behovet for en mer *helhetlig og samordnet næringspolitikk* ... En sentral oppgave for Næringsdepartementet er å sørge for at næringspolitiske hensyn ivaretas *på alle offentlige politikkområder*.” (St. meld. nr. 53 (1988-89): Om næringspolitikk, ND (1989))

Formuleringene om en samordnet næringspolitikk ble senere formalisert som en del av departementets overordnede mål.

Ved inngangen til 1990-årene var særlig tre områder framme i den offentlige næringspolitiske debatten.

- ⇒ For det første var skattereformen en betydelig omlegging i retning av et nøytralt skattesystem. Gjennom *delingsmodellen* ble det søkt etablert en ordning som skal dele mellom aktive eieres nærings- og selskapsinntekter.
- ⇒ Dernest ble det fokusert på *kapitaltilgang* som en viktig barriere for bedriftene. Kapitaltilgang og -bruk har vært begrunnelse for en rekke finans- og næringspolitiske forslag som har vært gjennomført de siste årene, “et problem for industrien er kapitalmangel. En politikk for industrivekst må derfor ta sikte på å bidra til å øke kapitaltilførselen”².
- ⇒ Forenkling av det *offentlige virkemiddelapparatet* hadde en sentral plass på dagsorden i disse årene. Samordning av et mangehodet virkemiddelapparat ble gjennomført på flere områder, og dannet et viktig argument i prosessen som ledet fram til etableringen av SND.

En negativ holdning til et direkte statlig engasjement i industrivirksomhet innebar et definitivt brudd med den industripolitikken som hadde vært rådende i betydelige deler av etterkrigstiden. På slutten av 1980-tallet var målsettingen å trekke staten ut av de fleste industriengasjementer, basert på en erkjennelse av at statseid eller statsdrevet virksomhet i liten grad hadde evnet å drive en omstillingsdyktig virksomhet. Denne dreiningen hang nært sammen med en større tillitt til et bedre langsiktige velferdsresultatet av de insentivsystemene som “markedskreftene” stiller bedriftene overfor.

Etter at næringspolitikken i løpet av 1980-tallet hadde kommet ut av skyggedalen og etablert seg som et mer sentralt politikkområde ble det gjennomslag for en klarere markedsbasert strategi. Det var et behov for å sikre at den faktisk utøvede “store” næringspolitikken var i samsvar med de

² Daværende statssekretær Anne Breiby, *Aftenposten*, desember 1993

næringspolitiske prioriteringer som ble gjort på alle områder³. For det andre innebar markedsfokuseringen en større vektlegging av “næringsnøytralitet” i næringspolitikken. De næringspolitiske virkemidlene skulle ikke virke selektivt og fremme spesielle næringsaktiviteter, men derimot etablere en flatest mulig spillebane. Dette medførte i neste omgang at næringspolitikken ikke skulle opprettholde økonomiske og andre støtteordninger som forfordelte noen næringer eller aktiviteter, såfremt det ikke hadde en klar samfunnsøkonomisk begrunnelse. Dette var opphavet til tilrettelegging av “rammebetingelser” som kjernekaraktistikk av næringspolitikken.

Det har dermed skjedd en endring fra direkte intervensjon til generelle virkemidler og tiltak som knytter an til generelle *forutsetninger* for utviklingsprosesser. Markedets endringskrav bør etter dette virke optimalt og uhindret og myndighetene bør legge forholdene til rette for at bedriftene kan være i stand til å velge å nyttiggjøre seg av tilgjengelig kunnskap og teknologi og å bidra til en styrking av bedriftenes omstillingsevne.

2.1.2 Næringspolitikk på 1990-tallet

Tiåret ble innledet med en av de kraftigste konjunkturedgangene i etterkrigstiden. Denne nedgangen rammet hele OECD-området og for første gang ble også tjenestenæringer som tidligere var antatt å være nærmest uberørt av konjunktursvingninger, rammet. Krisen i finansnæringen i Norge hadde særnorske karakteristika, men i flere OECD-land slet finansnæringene i denne perioden. Arbeidsledigheten var høy og stigende, i Norge gikk den tilbake etter å ha nådd toppen tidlig i 1993, men i de store europeiske industrinasjonene stabiliserte den seg på et høyt nivå gjennom hele 1990-tallet.

En framtrødende form for næringspolitisk markering i første halvdel av 1990-tallet var næringslivspakkene i forbindelse med de årlige statsbudsjettene⁴. Disse pakkene gir uttrykk for en næringspolitisk profilering (de ble da også utformet i nær sammenheng med disponeringen av den årlige “profileringspotten” i statsbudsjettet). Pakkene kan dermed tolkes som Regjeringens signaler på av hva slags næringspolitikk som ønskes. Som antydnet ovenfor ble disse pakkene til på bakgrunn av de konjunkturforholdene som rådet den gang, og deres sammensetning er preget av dette.

Det er vanskelig å identifisere noen hovedlinjer i perioden etter 1995, den siste næringsmeldingen gjentar i store trekk den næringspolitiske filosofien som ble etablert ved inngangen til tiåret, med hovedvekt på rammebetingelser, infrastruktur og kompetanseutvikling, samt samordning av næringspolitiske prioriteringer.

Oppsummeringen fra Langtidsprogrammet for 1998-2001 identifiserer hovedprioriteringer i næringspolitikken som

- å medvirke til nødvendig kapitaltilførsel og nyskaping, utvikling av kompetanse og vekst i norsk næringsliv,
- sikre tilgang til utenlandske markeder og stimulere norsk næringsliv til å internasjonalisere seg aktivt med grunnlag i næringslivets konkurransevne,
- medvirke til næringsutvikling og omstilling i områder med strukturproblemer,
- konkurransedyktige rammebetingelser for SMB-bedrifter,
- ny informasjonsteknologi og sterke kompetansemiljøer, transport og kommunikasjon skal støtte opp om en positiv utvikling av næringslivet.

Utover dette er det fire trekk som peker seg ut,

³ Et forsøk på å beskrive den faktiske i motsetning til den intenderte, innovasjonspolitikken, ble gjort i J. Hauknes, STEP Rapport 14/94 og STEP Arbeidsrapport 1/95

⁴ For en omtale av disse i perioden 1991-95, se Hauknes, J., *op. cit.*

- den endrede konjunktursituasjonen utover i perioden medførte redusert vilje til tiltak som næringslivspakkene,
- diskusjon av nye finansieringsmønstre for støtte til næringsutvikling, særlig gjennom fondsdannelser med et tilsynelatende mer markert skille mellom “politiske” og “industrielle” mål,
- fokusering av statlig eierskap spesifikt og eierskapsfunksjonen mer generelt, profilering og bruk av IKT som moderniseringsstrategi for norsk næringsliv.

2.1.3 Næringspolitikk ved inngangen til 2000-tallet

Siden 1995 er det kommet to Stortingsmeldinger og flere utvalgsrapporter som tar opp næringspolitiske spørsmål. Kronologisk sett dreier det seg om Henriksen-utvalget (1996), St. meld. nr. 41 (1997-98), Holden-utvalget (2000) Hervik-utvalget (2000) og Oppgavefordelingsutvalget (2000).

Kursen som ble staket ut på begynnelsen av 1990-tallet er i stor grad fulgt opp utover i tiåret, og har preget næringspolitikken frem til i dag. Det legges i alle rapportene vekt på å utvikle helhetlige og sektorovergrepene strategier i næringspolitiske spørsmål, og næringsnøytralitet er et bærende prinsipp. Det fokuseres i stor grad på betydningen av innovasjon og kompetanse.

Henriksen-utvalget, ”Konkurransen, kompetanse og miljø”, fremhever utviklingen av næringsnøytralitet og en politikk som ser på tvers av sektorer i økonomien. Utvalget fremhever blant annet at det er en gjensidig avhengighet mellom de vare- og tjenesteproduiserende delene av næringslivet, og at det ikke bør legges an til en politikk som har sterkere innretning mot enkelte sektorer. Det hevdes videre at det på kort sikt kan oppstå avveininger mellom ulike mål i næringspolitikken og mål innenfor andre politikkområder. I slike situasjoner mener utvalget at hensynet til verdiskaping bør prioriteres, fordi andre områder er avhengig av dette. Utvalget mener dessuten at næringspolitikken må gis større tyngde og bedre koordinering, og at Regjeringens næringspolitiske utvalg bør få i oppgave å vurdere den næringspolitiske innsatsen på ulike områder i større sammenheng.

I næringsmeldingen fra NHD i 1997, ”Næringspolitikk inn i det 21. århundret”, blir de helhetlige perspektivene i næringspolitikken ført videre. Det hevdes at den næringspolitiske strategien skal innebære en samordning og koordinering av alle politikkområder som påvirker bedriftenes lokaliseringvalg. Det fremheves at NHD skal ha ansvaret for å sikre at beslutninger på andre politikkområder er koordinert og i samsvar med Regjeringens næringspolitikk. Næringspolitikken skal fokusere på å stimulere til omstillingsdyktighet, innovasjon og lønnsomhet i *hele* næringslivet, og den skal være næringsnøytral og skal korrigere for markedssvikt.

Holden-utvalget, ”En strategi for sysselsetting”, mener at en videreføring av den gode økonomiske utviklingen som Norge har opplevd på 1990-tallet krever en bredt anlagt strategi. Utvalget fremhever at en effektiv økonomi er et vilkår for høy verdiskaping og lokalisering i Norge, og at effektiviteten i en sektor nødvendigvis er avhengig av effektiviteten i andre sektorer. I forbindelse med næringspolitikk spesielt fokuserer utvalget på tiltak som legger til rette for innovasjon. I denne sammenhengen mener utvalget at det er nødvendig at flere virkemidler sees i sammenheng. Forskningsinnsatsen bør i følge utvalget øke, men dette er ikke nok i seg selv. Kompleksiteten i innovasjonsprosesser tilsier at satsing på et bredt spekter av virkemidler innen flere politikkområder vil være det mest effektive. Utvalget mener at det derfor er viktig med tiltak for samarbeid og kunnskapsoverføring mellom utdannings- og forskningsinstitusjoner og de enkelte virksomhetene. Generelt mener utvalget at det bør satses på tiltak som bidrar til at innovasjonssystemene fungerer bedre.

Hervik-utvalget, ”*Ny giv for nyskaping*”, har vurdert tiltak som kan stimulere til økt privatisering av FoU, og har dermed et smalere utgangspunkt enn de foregående meldingene og utvalgene. Det fremheves allikevel at FoU henger nøye sammen med de generelle rammebetingelsene for næringsvirksomhet og investeringer. Utvalgets hovedforslag følger den samme helhetlige filosofien som preger de andre rapportene, og foreslår en generell ordning for finansiering av FoU-prosjekter der bedrifter garanteres en finansieringsandel på 25 pst av kostnadene for nærmere definerte prosjekter innenfor en ramme på fire millioner kroner pr år. Denne tankegangen blir fremhevet i form av at samarbeidsprosjekter med universiteter og høyskoler og godkjente forskningsinstitusjoner, et helhetlig perspektiv på forskningsaktiviteter, har en ramme på åtte millioner.

De mer spesifikke tilleggsforslagene om økning av SNDs landsdekkende ordninger som risikolån og utviklingstilskudd, begge næringsnøytrale tiltak, viser at utvalget følger den samme linjen for næringspolitikk som ble lagt tidlig på 1990-tallet. Som en konsekvens av disse forslagene er det i følge utvalget nødvendig med økt satsning på styrking av den generelle forskerrekrutteringen og rekrutteringen til universiteter og høyskoler spesielt.

Oppgavefordelingsutvalget⁵ har vurdert oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune. I forbindelse med organisering av det regionale nivået mener flertallet i utvalget at det regionale forvaltningsnivået bør ha ansvaret for regionale utviklingsoppgaver, dvs oppgaver innen planlegging, samferdsel, tilrettelegging for næringsutvikling og kultur. Når det gjelder næringsutvikling spesielt, diskuterer utvalget på hvilket geografisk nivå det er mest hensiktsmessig at det operative arbeidet utføres.

I forbindelse med de direkte bedriftsrettede virkemidlene fremhever utvalget at det er næringslivet og kommunene i regionen som er den viktigste målgruppen. Utvalget mener allikevel at kompetanse og midler bør være plassert på regionalt nivå fordi dette kan se deler eller hele regionens behov i sammenheng, og føyer seg med dette til de andre utvalgenes hovedtanker om helhetlig og sektorovergripende strategier. Det er også gode argumenter for utvikling av sentrale fagmiljøer og nasjonal styring av næringsutviklingsarbeid, og argumenter for sentralisering er at arbeidet for næringsutvikling sees på tvers av regioner og i nasjonalt perspektiv, samt at oppfølging av internasjonale avtaler er enklere.

Utvalget skisserer ulike løsningsalternativer for endring i organiseringen av ansvaret for næringsutvikling generelt og de tilretteleggende og bedriftsrettede virkemidlene spesielt. Et alternativ er å legge alt ansvar på det regionale nivået, et annet er å legge alt ansvar over på SND. Et tredje alternativ som skisseres er en rendyrking det regionalpolitiske nivåets rolle som tilrettelegger for næringsutvikling og SNDs rolle som forvalter av de direkte bedriftsrettede virkemidlene, der det regionale politiske organet fortsatt kan ha en rådgivende og strategisk rolle i forhold til SNDs distriktskontorer. Det fjerde forslaget innebærer en økt regionalpolitisk innflytelse over SNDs virkemiddelbruk, enten gjennom et delt eierskap og finansiering av SND mellom staten og det regionale folkevalgte nivået, eller å tilføre de regionale SND-styrene økt myndighet ved for eksempel at de tillegges instruksjonsmyndighet overfor SND-direktørene.

Flertallet i utvalget mener at en større kraft i den regionale næringspolitikken, og dermed mer drahjelp i den nasjonale politikken, krever en mer funksjonell og slagkraftig regional inndeling som i større grad enn i dag favner områder hvor næringsutvikling bør sees i sammenheng. Dersom det skal satses på å utvikle det regionale folkevalgte nivået til en aktiv utviklingsaktør er det ulike meninger om hvordan dette skal gjøres. I forhold til SNDs rolle, mener et samlet flertall av

⁵ NOU 2000: 22, *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. (Oppgavefordelingsutvalget), KRD (2000)

utvalget at dagens oppgavefordeling, hvor SND forvalter det aller meste av de direkte og brukerrettede virkemidlene, bør beholdes selv om en satser på det folkevalgte regionale nivået som en mer aktiv utviklingsaktør. Utvalgets flertall mener det bør vurderes om regionale politiske føringer for virkemiddelbruken i SND bør styrkes. Et mindretall i utvalget mener det regionale SND styret skal være oppnevnt av det folkevalgte regionale nivået og ha reell beslutningsmyndighet. Flertallet i utvalget tilrår at ulike alternativer med delt statlig/fylkeskommunalt eierskap av SND og/eller utvidete fullmakter for SNDs regionale styrer utredes nærmere. I tillegg kan fylkesplanen gis en forpliktende virkning som vil gi sterkere overordnede føringer på SNDs virkemiddelbruk enn i dag, der det forutsettes at både lokale og nasjonale hensyn ivaretas i fylkesplanen gjennom fortsatt sentral statlig godkjenning.

2.2 Næringspolitikken nye begrunnelser – nye roller

Trender innen næringspolitikken

Næringspolitikk er den politikken som skal bidra til og legge til rette for verdiskapning og vekst i næringslivet med den overordnede målsetting å sikre næringslivets bidrag til sysselsetting og velferdsutvikling.

Vi har sett hvordan prinsippet om økonomisk nøytralitet ble introdusert som del av reorienteringen av industripolitikken på 1980-tallet. Det var mest av alt en reaksjon på den eksplisitt utvelgende politikken i de foregående tiårene. Dette viser at forutsetningene ikke er hellige, og en nærmere titt på prinsippet om næringsnøytralitet ville sannsynligvis vise at tolkningen av prinsippet har utviklet seg over tid.

De som utformer spesifikk innovasjonspolitik har i lang tid vært klar over det sterke selektive presset som ligger i denne politikken. De utvelgende tendensene bidrar også til å forklare uoverensstemmelsene i det institusjonelle rammeverket rundt denne politikken. Den mulige videreutviklingen av motsetningen mellom nøytralitet og utvelgelse er nært knyttet til utviklingen av både uformelle og formelle begrunnelser for industriell innovasjonspolitik, og det iboende syn på divergens mellom den samfunnmessige nytten som “optimaliseres” av politikktutformere og den private nytten som “optimaliseres” av bedrifter.

Det legges også vekt på å utvikle helhetlige og sektorovergrepene strategier, for å få til en mer effektiv utnyttning av tilgjengelige ressurser. Dette kan eksemplifiseres ved Regjeringens vedtak den 23. september 2002 at det skal legges fram en handlingsplan for en helhetlig innovasjonspolitik i tilknytning til statsbudsjettet for 2004.

Det legges i større grad vekt på betydningen av innovasjon og kompetanse. I virkemiddelgjennomgangen, St.prp. nr. 51 (2002-2003) *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv*, vektlegger også den sittende regjeringen (Bondevik II) at virkemidlene for næringslivet skal bidra til å nå ulike sektorpolitiske mål, og det understrekes at de i større grad enn før skal trekke i samme retning. Det er derfor behov for en felles målsetting som hele virkemiddelapparatet kan arbeide i forhold til. Det viktigste forslaget som er kommet ut av virkemiddelgjennomgangen er sammenslåingen av SND, Norges eksportråd og Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO). Denne nye institusjonen vil i følge regjeringen utgjøre den viktigste arena for næringslivets møte med offentlige ordninger og tiltak. Det vil være mulig å koble regional utvikling og internasjonalisering på en ny måte. Gjennom desentralisering av myndighet til fylkeskommunene, vil regjeringen legge til rette for bedre regional tilpasning av virkemiddelbruken. Fylkeskommunen får i så måte en sterkere rolle som regional utviklingsaktør, og skal fungere som et koblingsledd mellom nasjonale og regionale parter. Viktige beslutninger om virkemiddelbruk er flyttet fra nasjonalt til regionalt nivå. Det er også meningen at de

programmer og satsinger som settes i gang i virkemiddelapparatet skal ta utgangspunkt i situasjonen i de aktuelle regionene.

Globalisering og spesialisering

I løpet av de siste årene har norske politikktutformere fått erfare noen av konsekvensene av internasjonale trender, både i spesifikke næringer, som for eksempel finansnæringen, fiskerinæringen og telekom, og i utviklingen innen internasjonale reguleringer og samarbeid.

Økt internasjonalisering de siste tyve årene har sakte gått inn i fasen der det er klare tegn på faktormobilitet, og derfor utsikter til globalisering, eller snarere “regionalisering”, i en bred forstand. Globaliseringen reiser mange spørsmål i forhold til utformingen innovasjonspolitikkk på seg selv, men det vil nødvendigvis også medføre relaterte utfordringer. Økt globalisering vil føre til et press mot økt spesialisering. Utfordringen ligger i hvordan politikktutformere i de neste tyve til tredve årene utvikler prosesser som kan være med på å sikre den grunnleggende målsetting for nærings- og innovasjonspolitikkk til alle tider, nemlig det å utvikle en bærekraftig næringsmessig basis for fremtidig verdiskaping.

Et relatert tema er hvordan nasjonal innovasjonsfinansiering og støtte, primært ansett som støtte til utviklingen av nasjonale økonomiske aktiviteter skal forholde seg til “globaliserte” og mindre stedbundne bedrifter. Dette spørsmålet er ikke nytt, men kan muligens få økt fokus som konsekvens av økt mobilitet blant bedrifter, eierskap og andre viktige faktorer.

Internasjonal regulering

En faktor som kan få avgjørende effekter på framtidig utvikling av næringspolitikk er regional og global regulering. Enhetsakten fra 1982, som bl.a. la grunnlaget for en samordnet FoU-politikk på EU-nivå, skapte grunnlaget for en dynamisk prosess på det nærings- og innovasjonspolitiske området som har fortsatt siden den gang. Det har åpenbart vært i Kommisjonens interesse å skape et system der EU-systemet i en økende grad får en enda mer dominerende rolle i europeisk innovasjonspolitikkk.

Uavhengig av vårt forhold til EU, vil en prominent posisjon for nærings- og innovasjonspolitiske målsettinger på EU-nivå kunne ha store konsekvenser for Norges muligheter til å føre en uavhengig nærings- og innovasjonspolitikkk. En mulig utvikling her av det europeiske systemet er EU/EØSs regulering av hva som er tillatelige næringsrettede støtteordninger og virkemidler.

En redusert rolle for tradisjonelle argumenter for innovasjonspolitikkk basert på subsidiert produksjon av offentlig goder eller markedssvikt kan i økende grad føre til at slike støtteformer vil bli ansett som subsidiering, og dermed som konkurransevidene. De konkurransevidene effektene gjelder først og fremst bedrifter som mottar tilskudd og støtte, men det kan også ha betydelige effekter for institusjonelle virkemiddelapparat som er utviklet med sikte på å støtte og veilede næringslivet, som for eksempel den norske instituttsektoren. Instituttsektoren kan i økende grad komme til å framstå som markedsbasert konsulentvirksomhet, med argumenter fra den “private” konsulentnæringen om et direkte konkurranseforhold, og med det en betydelig konkurransevidning som følge av at instituttene er tunge mottakere av offentlige midler. En konsekvens av den “nye økonomien” slik den ofte beskrives vil kunne være at denne typen markeder ikke lenger har noen umiddelbar begrunnelse for å skulle gis en særskilt beskyttet posisjon innenfor en offentlig næringspolitikk.

En annen utvikling som vil kunne ha lignende effekter kan komme gjennom den ytterligere utvidelsen av WTO-avtalene. Som argument for å innføre toll på norsk laks i det amerikanske markedet ble det i 1990 hevdet fra USAs side at norske myndigheters støtte til den gryende norske oppdrettsnæringen på 1980-tallet var konkurransevidende subsidiering, noe som dermed ga grunnlag for straffetoll etter den daværende GATT-avtalens bestemmelser.

Ny infrastruktur for kunnskap?

Under det mye brukte argumentet om framveksten av en “kunnskapsøkonomi” for å karakterisere pågående endringer i sosiale strukturer og produksjonssystemer skjuler det seg ett viktig poeng. Vi observerer i dag økt bruk av kunnskapsintensive innsatsfaktorer fra markedsbaserte produsenter og tilbydere av kunnskap eller kunnskapsprodukter (konsulenter, utstyrsleverandører etc.). En integrert del av disse pågående strukturelle forandringene er en underliggende fundamental prosess hvor bedriftenes muligheter til å tilegne seg og “eie” verdien av produktiv kunnskap endres radikalt. Dette resulterte i framveksten av nye typer kunnskapsmarkeder (se f eks. Hauknes (1998) og Hauknes (1999)).

Denne utviklingen medfører betydelige utfordringer for den delen av offentlig nærings- og innovasjonspolitik som er rettet mot å etablere og utvikle en offentlig initiert innovasjonsrelatert eller teknologisk infrastruktur; en del som i etterkrigstiden har vært den dominerende form for nærings- og innovasjonspolitik i de aller fleste OECD-land. Denne type politikk har hovedsakelig vært basert på en tilnærming hvor kunnskap har vært sett på som et offentlig gode – med stor samfunnsøkonomisk verdi, men hvor produksjonen og formidlingen av dette godet ikke vil kunne baseres i tilstrekkelig grad på markedsaktører. Det har gitt et direkte, og overbevisende, argument for å bygge ut innovasjonspolitik til det framtreddende politikkområdet det er blitt ved inngangen til nye århundret. Men de nye markedsbaserte systemene for utvikling, spredning og bruk av produktiv kunnskap innebærer en direkte utfordring for denne formen for innovasjonspolitik, og for den institusjonelle infrastrukturen som har levd i et nærmest symbiotisk fellesskap med denne politikken.

2.3 Næringspolitikken nedslagsfelt

For å få en oversikt over næringspolitikken tilhørende virksomheter og ordninger, har vi tatt utgangspunkt i statsbudsjettet for 2003 for Nærings- og Handelsdepartementet (St. prp. nr. 1 2002-2003). Gjennomgang av kapitlene i Statsbudsjettet for ”Forskning, nyskaping og internasjonalisering” gir de tiltak som er mest relevant å vurdere i forhold til næringspolitikken.

Tabell 3. Relevante kapitler i Nærings- og Handelsdepartementets budsjett for 2003

Betegnelse	Forslag til budsjett 2003
<i>Norges Forskningsråd</i>	844 535
Norsk Romsenter	252 300
<i>Forsknings- og utviklingskontrakter</i>	100 000
Internasjonalt samarbeid og utviklingskontrakter	375 500
Bedriftsrettet kompetanseoverføring	42 000
Statens veiledningskontor for oppfinnere	16 650
Internasjonaliseringstiltak	231 800
Internasjonale investeringstiltak	30 750
<i>Reiselivstiltak</i>	105 300
<i>Omstillingstiltak</i>	40 000
<i>Statens nærings- og distriktsutviklingsfond</i>	30 855 700
<i>SIVA SF</i>	50 000
Garanti-instituttet for Eksportkreditt,	0

Postene i kursiv er valgt ut fordi aktivitetene er blant de største satsingene NHD har og derfor forventes å reflektere næringspolitikken best. Sekundært er valgene tatt med utgangspunkt i mandatet for prosjektet, nemlig å se på de regionale konsekvensene av næringspolitikken, og det er innenfor disse satsingene til NHD vi kan forvente visse regionale nedslagsfelt.

2.3.1 NHDs-finansiering av Norges forskningsråd

Norges forskningsråd har det overordnede ansvaret for den nasjonale forskningsstrategien i Norge, og forvalter nærmere en tredjedel av offentlig forskningsfinansierende midler. NFR er organisert som et forvaltningsorgan og er administrativt underlagt Utdanning- og forskningsdepartementet. Den største bevilgningen til Forskningsrådet gis over Nærings- og handelsdepartementets budsjett, og det overordnede målet er å bidra til økt verdiskapning i næringslivet og til å utvikle et konkurransedyktig næringsliv i hele landet. En av Forskningsrådets hovedoppgaver er å fremme samarbeid og koordinering mellom norske forskningsinstitutter. Norges forskningsråd identifiserer viktige forskningsområder, fordeler midler og evaluerer FoU. Forskningsrådet har også i oppgave å gi myndighetene strategisk rådgivning på området vitenskap og teknologi.

Norges forskningsråd er blitt evaluert av Technopolis (desember 2001), og evalueringene er kritiske til institusjonens aktiviteter. Det argumenteres for at Forskningsrådet ikke har klart å samordne norsk forskning. Dette kan delvis forklares med mangel på finansiering og koordinering på departementalt nivå, men Forskningsrådet har også funnet det vanskelig å samordne sine interne aktiviteter. Hovedrapporten argumenterer imidlertid for et fortsatt samlet Forskningsråd.

Regjeringen har nå bestemt at Norges forskningsråd ikke skal splittes opp, men at den skal reorganiseres. Rådet skal nå deles inn i tre områder, hvorav ett skal ta for seg brukerrettet FoU for næringsliv og offentlig forvaltning. Utdannings- og forskningsminister Kristin Clemet har fremhevet et behov for et nært forhold mellom grunnforskning og anvendt forskning. I samme sammenheng har hun fremhevet at Forskningsrådet på mange områder fungerer bra, f eks i forbindelse med samordning av internasjonalt forskningssamarbeid og en mer samordnet politikk for forskningsinstituttene. Utviklingstrendene i forhold til NFR vil bli tatt opp i kapittelet om Forskningspolitikken.

I tabellen nedenfor vises NHDs bevilgninger til NFR fordelt på programkategorier.

Tabell 4. NHD bevilger midler til NFR innenfor følgende programkategorier.

Betegnelse	Bevilgning i 2001
1) Næringsrettet brukerstyrt forskning	450 576
2) Innovasjonstiltak	70 909
3) Næringsrettet strategisk forskning	190 759
4) Infrastrukturtiltak	214 072

Den næringsrettede brukerstyrte forskningen står for den største andelen av budsjettet (51%) og det overordnede målet for denne forskningspolitikken er å stimulere til økt verdiskapning og oppmuntre bedrifter med liten eller ingen FoU erfaring til å bygge opp nødvendig FoU-kompetanse. Bevilgningene til brukerstyrt forskning genererer midler fra andre departementer via Forskningsrådet, samt midler fra næringslivet i form av egeninnsats og/eller kjøp av FoU tjenester fra FoU institutter og universiteter og høyskoler.

Ad 1) Næringsrettet brukerstyrt forskning⁶

Det overordnede målet for den næringsrettede brukerstyrte forskningen er å stimulere til økt verdiskapning og oppmuntre bedrifter med liten eller ingen FoU erfaring til å bygge opp nødvendig FoU-kompetanse. Forskningen var i 2001 delt inn i 6 brukerområder som beskriver målet for FoU innsatsen.

⁶ Broch, Marianne, Per M. Koch og Siri Aanstad (2002): *Norske innovasjonspolitiske virkemidler – en oversikt*, Norges forskningsråd 2002.

De brukerstyrte FoU-programmene er basert på den forutsetning at bedrifter som vil ta del i offentlig finansierte FoU-programmer skal ha avgjørende innvirkning på innretning, kontroll, ledelse og implementering av relevante programmer og prosjekter.

Ideen bak dette konseptet er at det er bedriftene som best kan definere næringslivets behov, og at bedriftene i større grad vil kunne finne frem til muligheter for suksess og vekst. Ikke desto mindre fremhever retningslinjene som følger disse programmene behovet for nært samarbeid med universiteter, høyskoler og FoU-institutter. Målgruppen for de brukerstyrte programmene er alle typer bedrifter, men med et særlig fokus på SMBer. I forhold til tidligere har Forskningsrådet gått mer over til å finansiere FoU-prosjekter med en høyere risiko. Bedriftene som deltar i brukerstyrte programmer skal ta del i initiering, finansiering og styring av FoU-prosjektene. Bedriftene prioriterer hvordan midlene skal brukes, og skaffer i gjennomsnitt mellom 60 til 65% av kapitalen som det er behov for.

Målsettingen med brukerstyrt forskning er rett og slett å bedre ”grunnlaget for nye produkter, nye arbeidsprosesser, nye bedrifter, sysselsetting og eksport”. I realiteten er dette relativt målbare målsettinger og skulle derfor kunne være grunnlag for kontraktsfestet utsetting av programadministrasjonen. I virkeligheten er det svært kompliserte og foreløpig ikke velidentifiserte mekanismer som bidrar til å oppfylle målsettingen. Med andre ord er det slett ikke enkelt å vise sammenhengen mellom de enkelte tiltak og de samfunnsmessige resultatene, noe alle evalueringer av forskningsrådssystemet hittil har poengtert.

Brugerstyrt forskning har likevel vært regnet som et vellykket virkemiddel for å støtte bedrifters FoU i Norge. Hovedkonklusjonene fra en evaluering⁷ i 1997 konkluderte imidlertid at det er usikkerhet med hensyn til de økonomiske resultatene og lønnsomheten ved de brukerstyrte programmene. Man kan se vesentlig positive effekter fra investeringer i kompetansebygging og nettverksaktivitet, og programmene har antakelig gitt rimelig samfunnsmessig nytte, men det fremheves at det er en for lav addisjonalitet og risiko i den samlede porteføljen.

I 2000 var det mer enn 1500 bedrifter som tok del i FoU prosjekter finansiert av Industri og Energi i NFR. Når det gjelder det geografiske nedslagsfeltet for den brukerstyrte forskningen, viser evalueringen fra 1997 at halvparten av bedriftene var lokalisert på Østlandet, og at 25% var lokalisert på Vestlandet eller Midt-Norge. Det var få bedrifter som var lokalisert i andre deler av Norge. Evalueringen av den brukerstyrte forskningen i 2001 (Aslesen et al. 2001) viser det samme bilde, slik at det har vært liten forandring i det geografiske nedslagsfeltet over tid. Evalueringen viser også at deltagerne i de brukerstyrte programmene i stor grad har mange av de samme karakteristika; Bedriftene er relativt store industribedrifter og er derfor i stor grad sammenfallende med den generelle fordelingen av industriell FoU i landet.

Den brukerstyrte forskningen kan derfor ikke sies å ha en vesentlig nedslagsfelt i distriktene, men man ikke derav konkludere med at de ikke har effekt i disse områdene. Mange av disse store bedriftene fungerer som ”noder” eller knutepunkt for større nettverk av bedrifter og bidrar derfor til en kunnskapsspredning som også kommer andre bedrifter til gode. Mange av disse kan være SMBer lokalisert i distriktene.

Ad 2) Innovasjonstiltak

Underposten Innovasjonstiltak er delt inn i to sektorer: Brobygging og innovasjonssystemer (BRO/MOBI og FORNY) og Totalproduktivitet (VS 2010 og P 2005). Tiltakene under posten skal bidra til å rekruttere nye FoU-bedrifter, øke kommersialiseringen av FoU-miljøenes ideer og bidra til å utvikle grunnlaget for innovasjon og nyskaping. Videre bidrar tiltakene – som fokuserer

⁷ Hervik og Waagø (1997) “Evaluering av brukerstyrt forskning”, BI og NTNU, Oslo/Trondheim

på infrastruktur, incentiver og nettverk – til økt samarbeid mellom kunnskapsinstitusjonene og næringslivet. Det dreier seg om nasjonale satsinger med regional og lokal forankring.

Brobygging og innovasjonssystemer

Programmene skal bidra til utvikling av regionale innovasjonssystemer, bl.a. forskningsparker, styrke småbedrifters FoU-kompetanse og stimulere kunnskapsinstitusjonene til å orientere seg mot denne typen bedrifter. Programmene er nasjonale satsinger med regional organisering og er samfinansiert med midler over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett.

Ad 3 og 4) “Næringsrettet strategisk forskning” og “Infrastrukturtiltak”

Strategisk forskning skal bidra til oppbygning av langsiktig, grunnleggende og av mer tverrfaglig karakter. Strategisk forskning er organisert som nettverksprogram eller som strategiske universitetsprogram (SUP) og strategisk instituttprogram (SIP). FoU-instituttens basisfinansiering består av grunnbevilgninger og bevilgninger til SIP.

Underposten Infrastrukturtiltak omfatter grunnbevilgninger til forskningsinstitutter støtte til bygg, utstyr, evalueringer, Cost-samarbeidet og Fransk-norsk stiftelse. Den største andelen av budsjettforlaget for 2003 (41%) var satt av til teknisk-industrielle og samfunnsvitenskaplige forskningsinstitutter. Grunnbevilgningene er et virkemiddel som skal gi forskningsinstituttene mulighet til å opprettholde og utvikle sin kompetanse på fagområder som blir ansett som strategisk viktige for næringsens, forvaltningens og samfunnets behov.

De regionale forskningsinstituttens bevilgninger kommer også inn i under denne budsjettposten. Hensikten med bevilgninger er å styrke de regionale instituttens langsiktige kompetanse- og kunnskapsutvikling slik at de kan ta et sterkere samfunnsmessig engasjement der i hovedvekten blir lagt på forskningens relevans for næringsutvikling og på et bedret samarbeid med regionens høyskoler og virkemiddelapparat.

Hvordan kan man så se på de regionale konsekvensene av denne satsingen?

Vi har valgt å fokusere på instituttsektoren for å se nærmere på hva de bidrar til i økonomien, for dermed å kunne si noe om de næringspolitiske konsekvensene disse aktørene har.

2.3.2 Instituttsektoren; Nærings- og forskningspolitikk

Mye av den eksisterende forsknings- og næringspolitiske virkemiddelbruken er langt på vei betinget av FoU-samarbeid med instituttsektoren. NHD begrunnelse for offentlig basisfinansiering av næringslivsorienterte forskningsinstitutter er at instituttene overfører kunnskap og kompetanse til næringslivet som ellers ville være forbeholdt de som har ressurser til å utvikle dem. Spørsmålet som ble besvart i STEP-rapport 8/2002 var ”Hvem er forskningsinstituttens næringslivskunder?”. Rapporten har ikke geografisk fordeling av instituttens kundeportefølje, men kan allikevel gi interessante vurderinger i forhold til hvilke aktører som forholder seg til instituttsektoren og gjennom gi antydninger om hvilken regional betydningen forskningsinstituttene kan ha.

Hovedfunnene i rapporten viser at i perioden 1979-1999 har næringslivet som utførende sektor økt sin andel fra 34 til 47 prosent av landets totale FoU-investeringer, mens instituttsektorens andel har gått tilsvarende ned fra 36 til 25 prosent. Mye av denne tilsynelatende nedgangen kan imidlertid tilskrives tekniske endringer ved at enheter (institutter) er redefinert fra instituttsektoren til næringslivet. Slike prosenttall angir dessuten bare relative størrelser. FoU-statistikken viser at målt i faste priser økte FoU-utgiftene i instituttsektoren jevnt og trutt fra 1970 til 1989 (fra 1487 mill. kr. Til 4543 mill. kr. i faste 1990-priser). Deretter sank investeringene noe (ned til 3735 mill. kr. i 1999.⁸

⁸ Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer 2001, Norges forskningsråd 2001.

Norsk næringsliv kjøpte FoU-tjenester for i alt 3,8 mrd kroner i 1999. Av disse står norske forskningsinstitutter til sammen for 18 prosent, mens norske UoH-miljøer står for 4 prosent og andre norske foretak for 29 prosent av innkjøpte FoU-tjenester. Kun 5 prosent av enhetene i norsk næringsliv er engasjert i samarbeid med norske forskningsinstitutter, mens 2 prosent samarbeider med utenlandske forskningsinstitutter.

Instituttsektoren er av klart større betydning for store og mellomstore bedrifter enn for små bedrifter. Det gjelder generelt og i enda større grad for FoU-utførende bedrifter. Bare 2 prosent av de minste samarbeider med forskningsinstitutter, mens det gjelder nær 30 prosent av de største enhetene. Blant FoU-utførende enheter er andelene betydelig høyere, varierende fra ca 20 prosent blant de minste til godt over 50 prosent blant de største. Vi har foreløpig mindre informasjon om mer kvalitative forhold som kan beskrive instituttene betydning. I SSBs innovasjonsundersøkelse er foretakene bedt om å vurdere ulike informasjonskilder for innovasjon. Det er relativt få bedrifter som vurderer forskningsinstitutter som ”viktige” i forhold til bedriftens innovasjonsvirksomhet. Det gjelder både for industribedrifter, og i særlig grad for bedrifter innenfor tjenestesektorer.

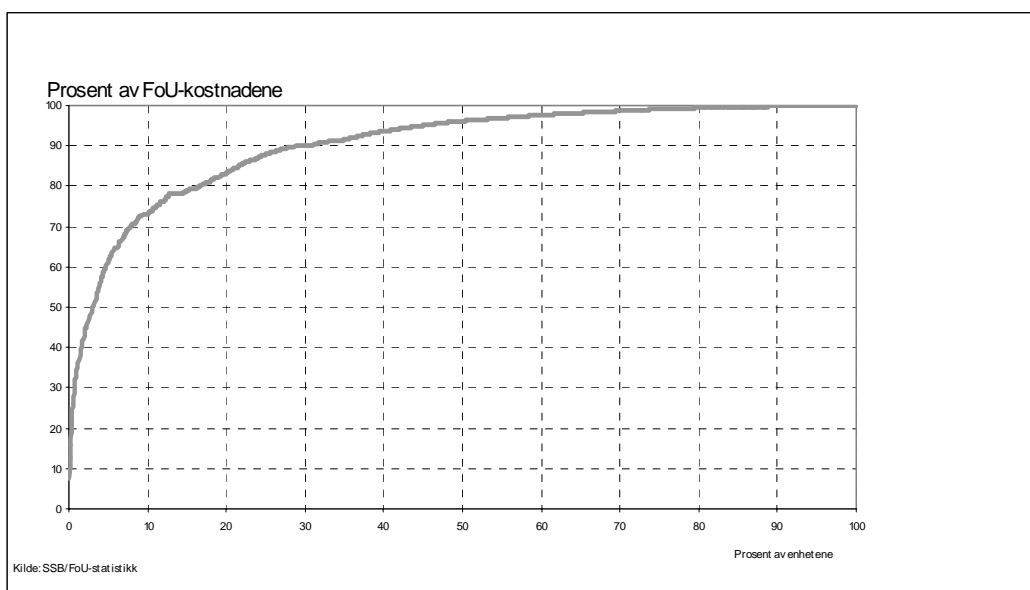
Men også her må man være forsiktig med å konkludere med at instituttene er av liten betydning for verdiskapningen i små- og mellomstore bedrifter, eller for den saks skyld i distriktene. På lik linje med de store bedriftene spiller mange av disse instituttene rollen som noder i kunnskapssystemet. De tar del i ulike samarbeidsrelasjoner som indirekte også påvirker andre bedrifter, spesielt ved at disse står i kunde- eller leverandørrelasjon til de bedriftene som samarbeider med instituttet. Instituttene er dessuten langt mer markedsorienterte enn universitetene og høyskolene. De har lettere for å ”snakke bedriftens språk”, noe som også kan være med på å gjøre dem til mer effektive brobyggere mellom universitetene og næringslivet generelt.

I gjennomsnitt for perioden 1987-2000 er det 7 prosent av forskerstaben innenfor de teknisk-industrielle instituttene som ”melder overgang” til næringslivet hvert år, og da primært overgang til bedrifter innenfor tjenesteytende næringer. Dette kan synes som en lav andel, men innebærer likevel at rundt halvparten av medarbeiderne forflytter seg til næringslivet i løpet av en 7 års periode. Disse personene vil medbringe den kunnskap og kompetanse de har vært med på å utvikle i instituttene.

2.3.2.1 Litt om næringslivskunder

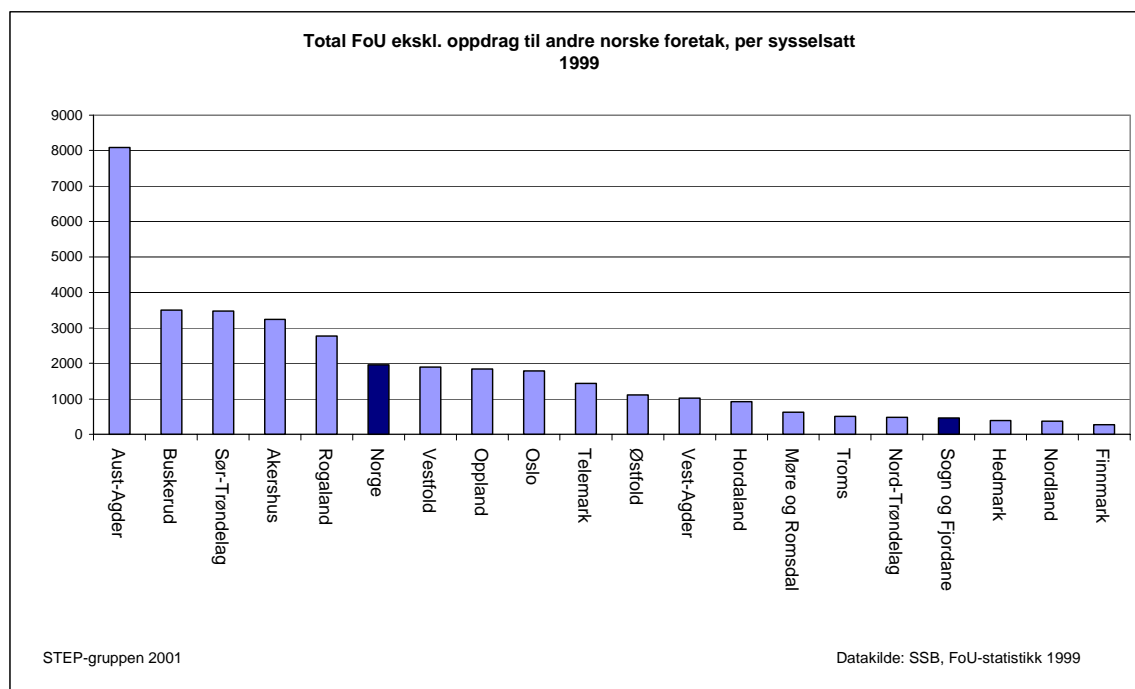
FoU-aktivitetene i næringslivet er i stor grad konsentrert til enkelte store virksomheter, jfr figuren nedenfor. I figuren er bare de enhetene som har rapportert FoU-aktiviteter tatt med, og konsentrasjonen av FoU til noen få enheter vises tydelig. Figuren viser for eksempel at 5 prosent av virksomhetene står bak 61 prosent av FoU-aktiviteten, at 8 prosent av enhetene står bak 70 prosent av FoU-aktiviteten og at 20 prosent av enhetene med FoU-aktivitet står bak 83 prosent av FoU-utgiftene. Hvis alle enhetene hadde vært med, og ikke bare de med FoU, ville det naturligvis gitt en enda skjevare fordeling. Over 85 prosent av bransjeenheter i næringslivet har FoU-utgifter på under 10 millioner kroner.

**Figur 1. Kumulativ fordeling av interne FoU-kostnader blant enheter med FoU, 1999.
Prosent av totale FoU-kostnader**



Det er altså få store aktører som står for den største andelen av den interne FoU-aktiviteten i landet.

Den geografisk fordelingen av FoU vises i figuren nedenfor, og viser at total FoU eksklusive oppdrag til andre norske foretak (egen utført og innkjøpt FoU fra andre enn norske foretak) per sysselsatt, lå i Norge på 2000 kroner. De fylkene som ligger over dette gjennomsnittet er Aust-Agder, Buskerud, Sør Trøndelag, Akershus og Rogaland. Sogn og Fjordane har en FoU andel per sysselsatt som ligger langt under gjennomsnittet, og kan sammenlignes med fylker som Troms, Nord-Trøndelag, Hedmark og Nordland. Det at noen fylker bruker mindre (eller mer) penger på forskning enn andre gir ikke automatisk grunnlag for bekymring. Årsaken er at ulike næringer har ulikt behov for FoU: mange har andre viktigere kilder til innovasjon enn forskning. Men, som en næringspolitisk virkemiddel ser vi at det er store geografiske variasjoner i forhold til hvor FoU-aktørene faktisk er lokalisert.

Figur 2. Total FoU ekskl. oppdrag til andre foretak i Norge, per sysselsatt, alle fylker. 1999.

Ser man på geografisk fordelingen av både egenutført og innkjøpt FoU⁹, er det fremdeles slik Nord-Norge, Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane og Hedmark bruker minst på FoU.

2.3.2.2 Regional fordeling av instituttbrukerne

NIFU har i en rapport (rapport 23/2002) presentert resultater fra en spørreundersøkelse blant norske bedrifter som prøver å kartlegge hva som karakteriserer FoU-tjenester som omsettes mellom bedrifter. Enkelte av resultatene var gitt en geografisk fordeling, men problemet var at det var svært få respondenter fra Trøndelags fylkene og nordover.

Bedriftene ble spurt om hvorfor de eventuelt kjøper FoU fra instituttene. Resultatene viser at hovedbegrunnelsene for kjøp av FoU fra instituttene er behovet for å dekke manglende egenkompetanse. Deretter følger behovet for å dekke en manglende egenkapasitet i bedriftene. Resultatene tyder på at instituttens tilgjengelighet spiller en mer underordnet rolle som begrunnelse for kjøp av FoU fra bedriftene. Videre viser rapporten at på spørsmål om bedriftens erfaringer med samarbeid med institutter fordelt på region, er nettverksdimensjonen viktig (bedrifter legger vekt på personlige bekjentskap, tidligere erfaringer med samarbeid og rykte osv.).

Kostnadsdimensjonene er mer ujevnt fordelt regionene imellom (bedrifter som setter instituttens kostnader i fokus). Det er særlig i kystregionene fra Agder til Trønderlag at denne gjør seg gjeldene. Samtidig skal man merke seg at bedriftene i disse regionene har en positiv erfaring med instituttens forskningsmessige kvalitet med et lite unntak for bedriftene i Vestlandsregionen hvor, som eneste region, andelen av bedrifter som vurderer instituttens kvalitet som høy, er under femti prosent.

Langs autonomidimensjonen skiller Trønderlag seg ut ved at over femti prosent er enig i at bedriftene trenger kompetansen selv og at bedriftene foretrekker å drive FoU selv. Dette indikerer

⁹ Dette betyr at ekstern FoU eller arbeid satt bort til andre både i Norge og i utlandet er tatt med i tillegg til det den enkelte bedrift oppgir som egenutført FoU. Enkelte foretak i Norge inngår dermed flere ganger og regioner med foretak der mye av FoU-virksomheten blir innkjøpt fra andre, fremstår som mer FoU-intensive enn når vi bare ser på egenutført FoU.

at instituttene kvalitative forhold, og mulige bidrag i regional utvikling er vurdert forskjellig i regionen.

2.4 SND og næringspolitikken; fra kompensasjonstankegang til markedstankegang¹⁰

Regjeringen Harlem Brundtland kom i forbindelse med revidert statsbudsjett for 1991 med forslag om å fusjonere Industribanken, Distriktenes utbyggingsfond (DU), Industrifondet og Småbedriftsfondet gjennom opprettelse av et nytt fond, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Dette ble vedtatt av Stortinget i 1991, men det var en sterk politisk opposisjon mot at DU-systemet skulle integreres i det nye fondet. Underliggende var det en frykt for at distriktsøkonomiske hensyn ville få lavere prioritet, særlig fordi regjeringen besluttet å la SND ligge under Næringsdepartementets administrasjon.¹¹

Proessen viste at det var meget bred politisk enighet om at virkemiddelapparatet burde reorganiseres, og at det var viktig med en forenkling for kundene og for å kunne koordinere de politiske instrumentene. Det synes også å ha vært bred enighet om grunnlaget for distrikts- og næringspolitikk med vekt på nyskaping, innovasjon og kompetanseutbygging (ikke-fysiske investeringer). Likeledes synes det ikke å vært noen tvil om at det ikke lenger var tilstrekkelig kun å støtte industriutvikling. Tjenestesektoren måtte fremmes dersom det skulle skapes arbeidsplasser i distriktene. Underliggende reformer uttrykte også en utbred oppfatning av at for å oppnå en god næringsutvikling var den generelle økonomiske politikken viktigere enn de spesifikke målrettede virkemidlene.

Selv om prosessen og forslagene om reorganisering således i hovedsak hadde en politisk-ideologisk konsensus og en felles forståelse av grunnleggende problemer i næringslivet, antyder forslagene også at det var uenighet langs noen dimensjoner om hvordan virkemiddelapparatet burde innrettes. Uten å ha gått inn i interne prosesser bak forslagene er det mye som tyder på at SND gjennom sin opprettelse fikk bygd inn spenninger knyttet til flere dimensjoner, blant annet:

- distriktspolitikken plass i næringspolitikken (DU med eller ikke med)
- strukturpolitikk vs. kompetansebygging (risikokapital for høyteknologi vs. bred kunnskap, læring)

Et gjennomgående konfliktspørsmål gjennom prosessen var i hvilken grad DU burde inngå i den nye næringsøkonomiske institusjonen. Den interne arbeidsgruppen fra 1987 og Syse-regjeringens forslag gikk inn for å skille virkemiddelapparatet rettet mot næringspolitikk og distriktspolitikk, mens Kleppeutvalget og regjeringen Brundtland gikk inn for å se områdene i helhet. Her lå også en administrativ konflikt mellom Nærings- og Kommunaldepartementet om kontroll over virkemidlene.¹²

1980-årenes politikk illustrerer realiteten bak konflikten. Kommunal- og administrasjonsdepartementet (KAD) fulgte (gjennom DU) bare i liten grad opp Industridepartementets teknologipolitikk, og lot fondet følge en annen strategi. Dermed ble de politiske initiativene svekket. Det er foran argumentert for at dette skapte økt pluralisme i virkemiddelapparatet totalt, og at dette var positivt for næringsutviklingen. Implisitt i striden om DUs plass i det offentlige virkemiddelapparatet ligger derfor også spørsmålet om hvordan et enhetlig organisert virkemiddelapparat er i stand til å ivareta mangfoldet i næringsbehovets behov.

Innebygd i 1980-årenes politikk lå strategiene rettet inn mot utbygging av forskningsbasert industri (høyteknologisk næringsliv) som Næringsdepartementet hadde representert, og en bredere

¹⁰ Redigert fra STEP-rapport 4/2000

¹¹ Se Innst O 78 (1991-92) Innstilling fra energi- og industrikomiteen om lov om SND. Høyre gikk fortsatt inn for at Industribanken burde fristilles, mens mellompartiene fryktet at SND ville svekke distriktspolitikken.

¹² Se på Stortingsdebatten om distriktspolitikken plass i SND (1992)

og mindre forskningsbasert politikk mot kompetanseheving i næringslivet som Kommunaldepartementet (og DU) representerte. Det er selvsagt ikke noen absolutt motsetning mellom slike strategier, og begge kan følges parallelt. Likevel kan det være grunn til å påpeke hvordan vektlegging av risikokapital og kompetansebygging sprang ut av to ulike type erfaringer fra 1980-årenes politikk, og at det vil være en spenning mellom prioriteringene mellom de to linjene. Den første baserer seg på markedssviktargumentet. Private kredittinstitusjoner ga ikke lån til høyrisikoprojekter med stor samfunnsøkonomisk lønnsomhet (Kleppetvalget). Den andre tradisjonen hadde ingen lite konsistent teoretisk begrunnelse i slutten av 1980-årene, men kan i ettertid knyttes til fremveksten av en innovasjonsteoretisk tenkning omkring næringsutvikling og næringspolitikk.

Det var altså flere forhold som påvirket utviklingen av ideen om SND. Den uttalte målsettingen om forenkling av virkemiddelapparatet var en del av dette, men bare en liten del¹³. Perioden rundt 1990 var en bryningstid – nærings- og regionalpolitisk sett. Det skiftet i nærings- og regionalpolitisk tenkning som skjedde, gjorde tanken om en sammenslåing langs de linjer som senere ble materialisert i etableringen av SND naturlig. Men den politiske utviklingsprosessen og SNDs tidlige historie viste til fulle at det var innebygde spenninger mellom den mer “selektive” interessen og forventningen som var innebygd både i den nye og den gamle regionalpolitikken, og den “næringsnøytrale” holdningen som vant innpass i næringspolitikken mot slutten av 1980-tallet.

SND har gjennomgått en omstillingsprosess siden høsten 2002. Stortinget sluttet seg til en prosess om å tilpasse størrelsen på og sammensetningen av SNDs organisasjon. Den nye organisasjonen som var på plass 1.1.2003 hadde redusert bemanningen fra 485 årsverk til 389. Nedbemanningen var fordelt med 51 årsverk på hovedkontoret i Oslo og 45 ved distriktskontorene.

Distriktskontorene er blitt opprettholdt og i alle fylkene deltar distriktskontorene i partnerskap knyttet til regionale utviklingsprogrammer og andre samarbeidsprosjekter for å utvikle regionale nærings- og kompetansemiljøer. SNDs distriktskontorer skal være inngangsporten for hele det offentlige bedriftsrettede virkemiddelapparatet, inklusive SNDs og Forskningsrådets innovasjonsrettede tiltak. Dette er viktig, fordi organiseringen bringer inn en regionalpolitisk vinkling til all denne virksomheten. Saksbehandlerne utvikler ikke bare et godt kjennskap til lokalt næringsliv. De skal også ha detaljkunnskaper om det næringspolitiske virkemiddelapparatet og veilede bedrifter og gründere til de virkemidlene som er best tilpasset disses behov. Dette burde gjøre det lettere for bedrifter i distriktene å komme i inngrep med virkemiddelapparatet og komme over det første hinderet: det å bli kjent med virkemiddelapparatets sammensetning, kultur og virkemåte.

I St.prp. nr. 51 (2002-2003) *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv*, blir det foreslått å spisse virkemidlene for næringslivet. Hele apparatet skal jobbe mot et felles mål om å fremme innovasjon i næringslivet over hele landet. Fokus settes på områdene forskning og kompetanse, idé-, utviklings- og kommersialiseringsfasen, og internasjonalisering. Det mest omfattende forslaget innbefatter SND og at de sammen med Norges eksportråd og Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO) skal slå sammen. Begrunnelsen ligger i et syn på at regional utvikling i større grad henger sammen med internasjonalisering. Ved å koble disse tre sammen i et formelt nettverk håper man å evne et større fokus på denne sammenhengen. Den nye

¹³ Det kan muligens forklare hvorfor det eneste talleksempel for sammenslåingen som presenteres i Ot.prp. nr. 57 (1991-92), basert på et argument om en betydelig overlapping mellom organisasjonene, langt fra støtter hypotesen, snarere tvert om. Det ene tilfellet som er trukket fram synes heller å indikere en stor grad av arbeidsdeling mellom Industribanken, Industrifondet, DU og Småbedriftsfondet. Det kan indikere at den politiske konklusjonen allerede var trukket, argumentet har mer karakter av å være “kakepynt” enn et alvorlig ment empirisk underlag for vurderingen av alternative strukturer på næringsfinansiering. Det er vanskelig å tro at forfatterne har trukket fram et eksempel hvor graden av overlapping mellom organisasjonene er liten.

institusjonen vil utgjøre den viktigste arena for næringslivets møte med offentlige ordninger og tiltak.

2.4.1 NHDs finansiering av SND

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) er en sentral institusjon for offentlig finansiering av nærings- og distriktsutvikling i Norge. Et hovedmål i næringspolitikken er å gjøre Norges verdiskapningsevne så stor som mulig ved å legge til rette for konkurransedyktige og lønnsomme bedrifter.

SND er underlagt NHD, men midler til ulike ordninger bevilges over 4 ulike departement til gjennomføring av ulike oppgaver.

1. Nærings- og handelsdepartementet; landsdekkende virkemidler og administrasjonstilskudd
2. Kommunal- og regionaldepartementet; distriktsrettede ordninger
3. Fiskeridepartementet; fiskerirettete ordninger
4. Landbruksdepartementet; landbruksrettede ordninger

I denne gjennomgangen, som har NHD som utgangspunkt for å vurdere næringspolitikken regionale konsekvenser, vil det i fremstillingen videre bli lagt vekt på de aktiviteter i SND som NHD finansierer. De aktiviteter som går inn under SNDs distriktssatsing finansiert av KR D (den smale distriktspolitikken) er dekket i et annet notat til effektutvalget.

I det følgende vil vi se nærmere på:

- 1) Landsdekkende risikolån og garantier finansiert av NHD
- 2) Tilskuddsordninger finansiert av NHD
 - a. Forsknings- og utviklingskontrakter
 - b. Landsdekkende innovasjonsordninger

Vi vil se nærmere på evalueringene som er gjort av de ulike ordningene for å se i hvilken grad ordningene i SND, finansiert av NHD kan sies å ha regionale konsekvenser.

2.4.1.1 Landsdekkende risikolån og garantier finansiert av NHD

SNDs virkemidler som blir bevilget over NHDs budsjett er gitt til lavrisikolåneordninger, landsdekkende risikolån og garantier og distriktsrettede ordninger. Ut fra evalueringen av SND gjennomført i 2000 (Hauknes et al. 2000) kan man avlede denne tabellen som viser ulike typer av virkemidler og antall virkemiddeltilsagn i perioden 1994-1999.

Tabell 5. Landsdekkende virkemidler og tilsagnsbeløp 1994-99.

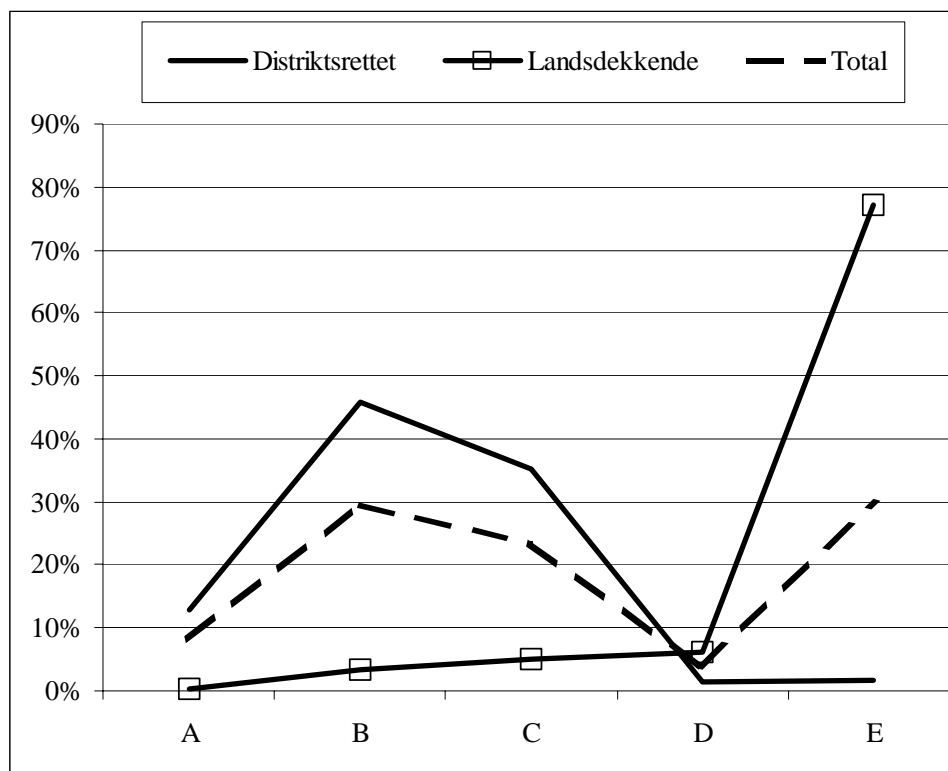
Virkemiddel	Brutto avgitte tilsagn, Landsdekkende	Brutto avgitte tilsagn, Distriktsrettede
Risikolån	2189	2528
Miljølån	155	-
Garanti	190	306
Tilskudd	562	4019
Målrrettede programmer	705	155
OFU/IFU	1019	-
RØED	9	-
Omstilling	-	29
SUM	4829	7037

Tabellen over viser at de landsdekkende tilskudds-, garanti- og risikolåneordningene omfattet bruttotilsagn for 4,8 mrd. kr. Under de distriktsrettede ordningene ble det gitt tilsagn for vel 7

mrd. kr i denne perioden. De distriktsrettede virkemidlene står for den vesentligste delen av SNDs virksomhet.

I det følgende vil det være av interesse å se nærmere på i hvilken grad disse landsdekkene ordningene kan ha en betydning i det distriktpolitiske virkeområde og hvordan utviklingen har vært over tid.

Figur 3. Samlet støttebeløp 1994-99 fordelt etter distriktpolitisk virkeområde



Det samlede støttebeløpet slik det er beregnet i figuren ovenfor er fordelt etter distriktpolitisk virkeområde (basert på organiseringen av virkemiddelområder 1998). I figuren er det skilt mellom landsdekkende og distriktsrettede virkemidler. Figuren er basert på brutto tilsagn i denne perioden, med støttebeløp, eller risikoramme, beregnet etter en modell hvor tilskudd telles fullt, risikolån og garantier telles med en tapsprosent på 25% og lavrisikolån/GFL ikke involverer noe støttebeløp. Figuren gir således et uttrykk for SND-organisasjonens aggregerte styring eller intensjon for fordelingen av det direkte offentlige støtteelementet på virkemidlene.

I henhold til figuren over er de distriktsrettede virkemidlene i tråd med forskriften i hovedsak konsentrert om områdene A, B og C. Disse tre områdene mottar så mye som 94% av de distriktsrettede midlene slik de er fordelt kommunevis her. Støtteelementet i de landsdekkende virkemidlene tildeles i liten grad de tre mest distriktsrettede områdene (8,6%). Over 80% av de landsdekkende midlene tildeles bedrifter som etter vår definisjon er lokalisert i de sentral områdene D og E. Det innebærer en totalfordeling som vist i tabellen nedenfor. Over 60% av de samlede tilsagn fra SND (både landsdekkende og distriktsrettede) er tildelt bedrifter lokalisert i områder A-C, mens 34% er fordelt på bedrifter i områdene D og E. Samlet sett er om lag 95% av støttebeløpet i perioden fordelt i figuren.

Denne fordelingen synes stort sett å være i tråd med forutsetningene, men graden av spesialisering av de to kategoriene i forhold til virkeområdet er nok overraskende stor. Totalt sett er det et svært sterkt komplementært forhold mellom de to kategoriene, hvor de landsdekkende ordningene

hovedsakelig går til sentrale strøk, mens de distriktsrettede virkemidlene blir fordelt innenfor de tre sonene A, B og C.

Tabell 6. Støttebeløp fordelt etter distriktpolitisk virkeområde 1994-99

	A	B	C	D	E	Ukjent	Sum
Landsdekkende	0.3%	3.3%	5.0%	6.0%	77.2%	8.2%	100,0%
Distriktsrettet	12.8%	45.8%	35.2%	1.5%	1.7%	3.1%	100,0%
Totalt	8.1%	29.7%	23.6%	3.3%	30.2%	5.0%	100,0%

Tabellen nedenfor viser at komplementariteten mellom de distrikts- og landsdekkende ordningene har gått i retning av en sterkere spesialisering. Mens 12% prosent av de distriktsrettede virkemiddeltilsagnene i 1994 av de landsdekkende tilsagn til områdene A-C, falt disse andelene betydelig i 1996 til 4,9% for deretter å øke marginalt frem til 1999 til 7,3%. Distriktene har fra 1996 frem til 1999 fått en langt mindre andel av de landsdekkende ordningene.

Tabell 7. Nettotilsagn etter virkemidlenes orientering og virkeområde 1994-99

	Distriktsrettet		Landsdekkende	
	A-C	D-E	A-C	D-E
1994	89.1%	10.1%	11.7%	73.6%
1995	92.0%	2.2%	13.1%	75.1%
1996	96.7%	1.2%	4.9%	89.4%
1997	95.6%	0.8%	6.3%	87.8%
1998	96.8%	0.3%	6.0%	91.5%
1999	93.1%	3.5%	7.3%	87.8%

2.4.1.2 Tilskuddsordninger finansiert av NHD

Etter denne gjennomgangen som gir et riss av SNDs landsdekkende virkemidler og deres nedslagsfelt i distriktene, vil vi i det følgende se nærmere på SNDs på ordningen med:

- 1) Forsknings- og utviklingskontrakter
- 2) Landsdekkende innovasjonsordningene, og bedriftsprogrammene

Formålet er å gi en kort beskrivelse av ordningene og gjengi resultater fra evalueringene med hovedvekt på regional fordeling av nedslagsfeltet for de ulike aktivitetene.

Forsknings- og Utviklingskontrakter

Det er etablert to tilskuddsordninger for å stimulere kunder og leverandører til å samarbeid om utvikling av produkter og tjenester gjennom forsknings- og utviklingsprosjekter. Formålet er å styrke næringslivets konkurransevne gjennom samarbeid med en krevende kunde. Ordningene er: Offentlige forsknings- og utviklingskontrakter (OFU) og Industrielle forsknings- og utviklingskontrakter (IFU).

SND og NHD presenterer OFU/IFU ordningen som et næringspolitisk virkemiddel, det vil si et virkemiddel som har som hensikt å styrke næringslivets konkurransevne gjennom samarbeid med en krevende kunde (OFU) eller stimulere til utvikling av et nytt produkt, prosess, metode eller tjeneste som bedrifter ønsker å nyttegjøre seg (IFU). OFU/IFU ordningen ble evaluert i 2000 (Staude, Bugge, Monsen 2000). Evalueringen oppsummerer med at OFU/IFU-ordningen kan karakteriseres som "vellykket" – både vurdert ut fra resultater og effekter på prosjektnivå, i

forhold til formålseffektivitet og i forhold til NHDs resultatmål. Når det gjelder resultater og effekter på prosjektnivå, er det i hovedsak liten forskjell på ordningene mht suksess:

- OFU/IFU-leverandørbedrifter dominerer som initiativtaker, men kundebedrifter/etater har i større grad enn tidligere vært initiativtaker til kontraktene.
- I forhold til teknologisk og markedsmessig risiko er det lite som skiller OFU/IFU-kontraktene fra andre utviklingsprosjekter bedriftene/etatene har vært involvert i.
- OFU/IFU-ordningen er klart orientert mot produktutvikling og markedsintroduksjon av nye produkter/tjenester.
- Om lag halvparten av OFU/IFU-kontraktene har gitt omsetning, i hovedsak både i form av salg til og omsetning *utover* salg til kundebedrift/etat. (Foreløpig) er det klart større omsetning knyttet til OFU-kontrakter enn til IFU-kontrakter, men omsetningstallene er svært skjevfordelt.
- En av tre OFU/IFU-kontrakter har så langt vært økonomisk lønnsom for deltakende bedrifter/etater, mens lønnsomheten vurderes som negativ eller usikker for om lag halvparten av kontraktene.
- Deltakende bedrifter/etater vurderer verdien av størstedelen av OFU/IFU-kontraktene som relativt moderat. Vurderingene er i noen grad avhengig av hvem som i utgangspunktet var initiativtaker. OFU/IFU-ordningen synes i gjennomsnitt å være av størst betydning for IFU-leverandørbedrifter.
- Deltakende bedrifter/etater, med unntak av OFU-leverandørbedrifter, tillegger større kontrakter (målt etter tilskuddsbeløp) klart større verdi enn mindre kontrakter. Tilsvarende vurderer offentlige etater større OFU-kontrakter som klart viktigere i forhold til konkrete behov og utviklingsplaner enn mindre kontrakter.

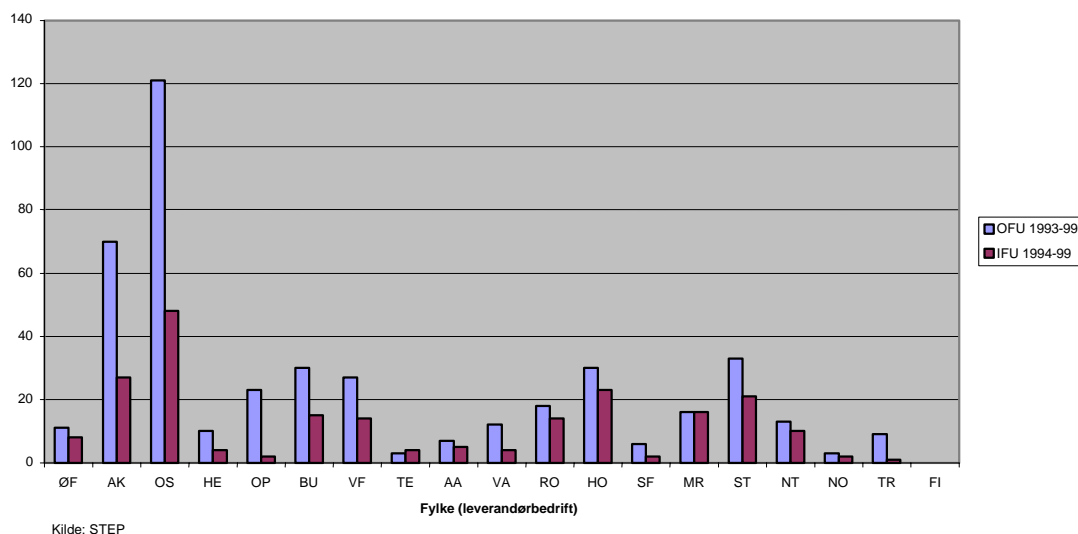
Evalueringen pekte også på at det i hovedsak er de største kontraktene som legger grunnlag for nye samarbeidsrelasjoner. Hva som må anses som ordningens fremste styrke er nyskaping og produktutvikling gjennom nettverksbygging, hvor SND og SFU gjør en jobb som kontraktsformidler mellom potensielle og relevante leverandør- og kundebedrifter/etater.

Vi er imidlertid interessert i de regionale fordelingene av kontraktstypene. Figuren nedenfor viser at konsentrasjonen av leverandørbedrifter er å finne i de sentrale Østlandsfylkene som Oslo og Akershus, Buskerud og Vestfold. Man finner nærmest ingen leverandørbedrifter i Nord-Norge, det er også få leverandører i fylker som Sogn og Fjordane, Telemark, Hedmark og Østfold.

I gjennomsnitt for perioden 1993(94)-99 er 43% av leverandørbedriftene i OFU-ordningen og 34% av leverandørbedriftene i IFU-ordningen lokalisert i Oslo/Akershus. I 1999 er 57% av leverandørbedriftene i OFU-ordningen lokalisert innenfor Østlandsområdet, mot 64% i 1994. Tilsvarende er 49% av leverandørbedriftene innenfor IFU-ordningen i 1999 lokalisert innenfor Østlandsområdet, mot 72% i 1994. Det vil si at det har vært en prosentvis nedgang av leverandører lokalisert i Østlandsområdet fra 1994-1999. Ordningen har forandret geografisk tyngdepunkt i 5-årsperioden fra Østlandsområdet til andre regioner i Norge.

Figur 4. OFU- og IFU-kontrakter etter fylke (leverandørbedrifter).

Figur 2.18: OFU- og IFU-kontrakter etter fylke (leverandørbedrift), 1993(94)-99. Antall kontrakter



En slik dreining bort fra Østlandsområdet kan ha virket positivt på deltagelsen fra bedrifter også i det distriktpolitiske området. Ordningens fremste styrke er nyskaping og produktutvikling gjennom nettverksbygning. Ordningen vil derfor kunne bidra til innovasjonsaktivitet i bedriftene som deltar i ordningen.

Landsdekkende innovasjonsordninger

Denne ordningen omfatter nasjonal programvirksomhet (utviklingstilskudd) tapsfond risikolån og garantier samt prosjektutviklingstilskudd. Vi vil fokusere på den nasjonale programsatsingen som er rettet mot økt kompetanse og innovasjon i norsk næringsliv. Nedenfor kommer en kort omtale av de landsdekkende programmene samt resultater fra de siste evalueringene hvor vi har lagt vekt på om disse ser nærmere på den regionale fordelingen/konsekvensene av satsingen.

FORNY

I forbindelse med SNDs fokus på nyskappingsaktiviteter er programmet 'Kommersialisering av forskningsresultater' (tidligere kalt Forskningsbasert nyskaping, FORNY) et annet virkemiddel. FORNY er et landsomfattende program og det er etablert regionale støtteapparater for Østlandet, Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge utenfor SNDs vanlige organisasjon. Formålet med programmet er økt kommersialisering av FoU-baserte ideer fra forsknings- og undervisningsmiljøer ved universiteter og høyskoler, der kommersialiseringen av ideene skjer gjennom lisensiering eller etablering av ny bedrift. Et annet hovedmål med FORNY-programmet er å etablere en infrastruktur som støtter opp om idegenereringen fra forskere og stimulerer til kommersialisering av de forskningsbaserte ideene.

FORNY-programmet kan blant annet begrunnes med det teoretiske perspektivet om eksterne (positive) virkninger. FoU-prosjekter av denne typen skaper eksterne virkninger som beslutningstakeren, den som utvikler ideen, ikke får internalisert i sine regnskaper. Kunnskap fremskaffet gjennom prosjektet blir lett et kollektivt gode, da det ofte er vanskelig å patentere slik kunnskap. Den samfunnsøkonomiske nytten av å frembringe slik kunnskap kan derfor være mye større enn den privatøkonomiske. Med en gang kunnskapen blir tilgjengelig kan den brukes av mange flere som ikke har vært med på å dele kostnadene ved å fremskaffe denne kunnskapen. Forskningsresultater fra vitenskap- og teknologiinfrastruktur i en rekke næringer blir fremhevet i nyere forskning, og støtter programmer som FORNY.

I tilknytning til programmet Forskningsbasert Nyskaping (FORNY) er det foreløpig gjort kun en evaluering (Hervik, Arnestad og Wicksteed, 1997). Evalueringen ble foretatt på oppdrag fra SND og Norges forskningsråd. I evalueringen ble mange problemstillinger undersøkt, blant annet programmets rasjonale, mål og strategier, vurdering av programmets organisering og kvalitet på aktivitetene som tilbys, relevans og ambisjonsnivå på programmets resultatmål, om finansieringsmodellen gir gode incentiver, samspillet med andre virkemidler, samt den samfunnsøkonomiske effektivitet, målrealisering og addisjonalitet.

Metodisk sett ble evalueringen basert på en teoretisk tilnærming til FORNY-programmet, gjennomgang av internasjonale erfaringer, beskrivelser av organiseringen av de seks regionale FORNY-enhetene. Det ble også gjennomført en spørreundersøkelse blant 207 forskere som var registrert i programmet for å kartlegge deres syn på FORNY. Svarprosenten i surveyen var på 60 prosent.

Etter en evaluering av alle disse problemstillingene konkluderte evalueringene med at FORNY-programmet burde fortsette, men kom også med en del forslag til forbedringer eller områder det burde fokuseres på. Hovedkonklusjonene på den organisatoriske siden var at FORNY ville vært tjent med en samordning av organisasjonen. I tillegg burde den "harde" delen av kommersialiseringprosessen, etablering av virksomheter, skilles ut i egne aksjeselskaper. Den "myke" delen, infrastrukturbyggingen, burde rettes mot universitetssystemet, være regionalt forankret, men ha en felles enhet nasjonalt.

I tilknytning til FORNYs strategi burde de lokale FORNY-enhetene jobbe mer proaktivt og selektivt mot utvalgte miljøer. Når det gjaldt spørsmålet - om finansieringsmodellen ga gode incentiver var anbefalingen i evalueringen at incentivmidlene, kr. 200 000 pr. kommersialisering på undersøkelsestidspunktet, burde differensieres ut fra om prosjektet omfattet spesifikke indikatorer for positive eksterne virkninger. Indikatorer som ble foreslått var blant annet markedsimperfeksjoner, forskningsinnhold, nyhetsverdi, patenterbarhet og beskyttelse, risikonivå, addisjonalitet, nettverk rundt etablering eller lisensiering, om lisensieringen var i Norge eller utlandet og om man eventuelt fikk til nyetablering utenfor sentrale strøk.

To av anbefalingene ble rettet mot Norges Forskningsråd (NFR) spesielt. NFR ble anbefalt å ta et spesifikt ansvar for å samordne sin forskningsstøtte mot systematisk oppbygging av FoU-ressurser i universitets- og instituttmiljøene med større potensial for kommersialisering. NFR burde dessuten gjennomgå immaterielle rettigheter (*intellectual property rights*, IPR). NFR burde ifølge evalueringene kontraktsfeste at resultater fra prosjekter som mottar støtte fra NFR tilhører universitetet og ikke den enkelte person.

Det faktum at FORNY er et landsdekkende program viser at det også har en klar regional vinkling.

Bedriftsutviklingsprogrammer

FRAM

FRAM (Forstått, Realistisk, Akseptert, Målbart) er et landsdekkende ledelses- og strategiutviklingsprogram som tilbys av SND. Programmet vektlegger strategi og egenutvikling som grunnlag for økt konkurransekraft og lønnsomhet i bedriftene, og programmets hovedmål er at bedriftene skal bedre sin konkurransekraft og lønnsomhet. Programmet er myntet på ledelsen i små og mellomstore bedrifter, og bedriftene blir delt opp i ulike grupper eller utviklingsmodeller etter bedriftsstørrelse (FRAM-L: 1-7 ansatte, FRAM-S: 8-30 ansatte, FRAM-M: 31-100 ansatte og FRAM-V: videreutvikling). Programmet varer i ca. 15 måneder. Programledelse og sertifiserte

rådgivere i FRAM er organisert i et eget apparat utenfor det vanlige SND-systemet. Landet er delt inn i 7 områder med hver sin områdeleder.

Programinstrumentene som brukes i FRAM er konsulentbistand og bedriftssamlinger, og bedriftene bidrar selv til dette med en egenandel for å delta i FRAM-programmet. Innledningsvis gjennomgår bedriften en situasjonsanalyse, der formålet er å gi bedriftsledelsen og FRAM en felles oppfatning av status i bedriften og på hvilke områder det er potensial for utvikling. Deretter utvikles en strategisk plan med handlingsplaner for konkrete aktiviteter som bedriften skal gjennomføre. 6 ganger i løpet av FRAM-perioden møtes bedrifter til samlinger der resultatoppfølging, erfaringsutveksling, faglige innspill og særlig ledelse står i fokus. Mellom samlingene blir bedriftene fulgt tett opp av utvalgte rådgivere.

Et for dårlig tilbud i markedet for denne typen bedriftsutviklingsprogrammer er begrunnelsen for å satse spesielt på et program for ledelses- og strategiutvikling samt at slike prosesser blir alt for kostbare for SMB. SND søker med sin brede og inngående kjennskap til SMBs problemer å fylle et hull i markedet for slike konsulenttjenester.

Det er foretatt to evalueringer av FRAM-programmet på oppdrag fra SND. Fordelt på 3 delrapporter undersøkte den tidligste evalueringen (Rolfesen, 1994/5) henholdsvis FRAM-programmets målsetninger, gjennomføring og resultater. Datamaterialet for undersøkelsene var blant annet evaluerers personlige deltakelse på en rekke bedrifts- og konsulentsamlinger, en spørreundersøkelse til bedrifter som startet opp etter januar 1994, telefonintervjuer med bedrifter som hadde gjennomført situasjonsanalyse i 1993, intervjuer med program- og samlingsledelse, 5 casestudier, samt skriftlig materiale av ulikt slag.

Hovedkonklusjonene fra undersøkelsen av FRAMs målsetninger var at som mål på hva bedriftene har oppnådd gjennom FRAM burde det for små bedrifter ikke kun fokuseres på strategiske planer som resultat på vellykket deltakelse. Strategisk læring og kompetanse hos ledelsen og den øvrige organisasjonen burde være et vel så viktig resultat av programmet. Det ble også konkludert med at FRAM var et særegent program fordi målsetningene i programmet var rettet direkte mot økonomisk lønnsomhet og strategi i bedriftene.

Den andre evalueringen av FRAM-programmet (Nesheim, 1997) tok for seg en del av de samme problemstillingene som den første evalueringen. Resultater og effekter ble vurdert, men også programmets organisering, gjennomføring og suksesskriterier. FRAM-programmets idégrunnlag var også gjenstand for analyse.

De viktigste funnene fra resultatanalysen av FRAM var at bedriftenes faktiske strategiske utgangspunkt og motiver for deltakelsen faller godt sammen med sentrale deler av idégrunnlaget for FRAM. Bedriftene ga gjennomgående en positiv evaluering av deltakelsen, og nytteverdien av denne i form av at programmet hadde gitt bedriftene et bedre kunnskapsgrunnlag for å håndtere bedriftens fremtid. Evalueringen konkluderte med at mange FRAM-bedrifter nådde målene om 5 prosent lønnsomhetsforbedring. Men forbedringene i økonomisk resultat som kunne måles i FRAM-bedriftene var ikke vesentlig forskjellig fra en kontrollgruppe av bedrifter som ikke hadde deltatt i FRAM.

Konklusjonen var at FRAM-programmet burde fortsette. Evalueringen kom med en del forslag til forbedringer av programmet. Før oppstart burde det foretas en kartlegging av kandidatenes kunnskapsmessige utgangspunkt for kritisk å vurdere om kandidaten burde delta i FRAM eller kanaliseres til andre program i eller utenfor SND.

FRAM-programmet som regionalpolitisk virkemiddel

Fram-programmet har den norske småbedriftspoplulasjonen som målgruppe. Fra evalueringen vises det til at bedriftsstørrelse følger en regionaldimensjon (s. 93); andelen bedrifter med under 10 ansatte er monotont fallende fra landbrukskommuner mot sentrale tjenesteytingskommuner. Andelen små bedrifter er høyest i mindre sentrale kommuner og i kommuner med en betydelige andel av den yrkesaktive befolkningen. Evalueringen av FRAM-programmet dokumenterer at de har truffet målgruppen småbedrifter. Spørsmålet er hvorvidt dette har en distriktpolitisk effekt; 1) i hvilke grad har FRAM nådd frem til bedriftene i distriktene, og b) i hvilken grad programmet har vært velegnet for bedriftene i distriktene.

Når det gjelder hvorvidt programmet har nådd frem til distriktsfylkene viser resultatene at Oslo, Akershus, Rogaland og Hordaland er relativt underrepresentert, mens de fleste andre fylker er overrepresentert i forhold til sin andel av befolkningen (som i all hovedsak avspeiler bedriftstettheten). Videre viser evalueringen at 47,2% av FRAM bedriftene ligger innenfor virkemiddelzone A-C. Når det gjelder geografiske forskjeller i måloppnåelse (en lønnsomhetsøkning tilsvarende minst 5% av fjorårets omsetning), finner man i evalueringen ikke noe godt grunnlag for konklusjoner om regionale forskjeller i måloppnåelse, men antyder at særlig for Nordland fylke, at lokalisering kan ha betydning for bedrifters evne til å nå FRAM-målet (liten andel av bedriftene med måloppnåelse).

BIT

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

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

Det er grunn til å understreke at selv om BIT har et klart IT-fokus er ikke dette et program som begrenser seg til IKT-selskaper i byene. En lang rekke bransjer er representert, også bransjer som har klar forankring utenfor storbyene og det sentrale Østlandsområdet. Dette gjelder for eksempel:

- Bergindustrien
- Boligprodusentene
- Entreprenørforeningen bygg og anlegg
- Fiske- og havbruksnæringen
- Grafisk bransje
- Kjøttindustrien
- Møbel og innredningsindustrien
- Tekoindustrien
- Trelast - og byggevarehandlerne
- Trevareindustrien

Det er imidlertid ikke gjort noen undersøkelser for å kartlegge de distriktpolitiske følgene av programmet.

SNDs kvinnesatsing

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

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

2.4.2 Flyttingen av SIVA til NHD – regionale konsekvenser

Selskapet for industrivekst – SIVA - er et statseid foretak som ble etablert for å fremme forretningsmuligheter og for å øke sysselsettingen. Målet for SIVA er å utvikle sterke lokale miljøer ved å tilby investeringskapital, kompetanse og nettverk for små og mellomstore bedrifter.

SIVA eier og driver 40 næringsparker og er medeier i 10 forsknings- og "kunnskaps"-parker. SIVA er en nettverkorganisasjon, og opererer innenfor tre områder: fast eiendom, utvikling og investering/finansiering, og som regel overlapper disse områdene.

SIVA har siden det ble etablert i 1968 og frem til 2001 vært underlagt Kommunal- og regionaldepartementet og vært et distriktpolitisk virkemiddel med fokus på næringsutvikling i distrikts-Norge. Dette er reflektert i selskapets vedtekter § 2 der det er sagt at SIVA skal være et nasjonalt foretak for økt verdiskaping og sysselsetting i distriktene. Med virkning fra 01.01 2002 ble ansvaret for forvaltningen av statens eierskap til SIVA overført fra KR D til NHD. Bakgrunnen for dette var et ønske om å skape et bedre skille mellom eierrollen og statens rolle som myndighetsutøver.

I forbindelse med regjeringsskiftet i 2001, ble det besluttet at eierskapet for SIVA skulle flyttes fra KR D til NHD (St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 4 (2001-2002), St. meld. nr. 22 for (2001-2002). I forbindelse med flyttingen uttalte regjeringen at: "SIVAs hovedoppgaver fortsatt skal ligge i distriktene og at selskapet skal ha en klar distriktpolitisk profil." Formelt "eier" nå NHD SIVA, mens KR D bruker SIVA til gjennomføring av to avgrensede programmer: Næringshageprogrammet og Inkubatorprogrammet. Til dette får SIVA midler fra KR D

SIVAs distriktpolitiske profil ikke har endret seg etter flyttingen fra KR D til NHD i løpet av 2002, men at det er stor usikkerhet i forhold til om distriktsmålsetningen vil være førende for NHDs eierskap av SIVA i tiden som kommer (Aslesen og Fraas, 2003). Det er enda åpent spørsmål hvordan NHDs Eierskapsavdeling skal muliggjøre SIVA som et distriktpolitisk virkemiddel med andre ord er det ikke sikkert at SIVA i fremtiden vil fortsette å inneha denne rollen. Det er viktig å presisere at dette ikke er opp til NHD og Eierskapsavdelingen alene, så lenge det er flertall i Stortinget og Regjeringen for at SIVA skal være et distriktpolitisk virkemiddel, men dette kan med tiden endre seg. Det må videre bemerkes at det per i dag er mye uavklart i forhold til statsforetaket SIVA, og i forhold til departementenes ansvarsområder (virkemiddelgjennomgangen), noe som gjør det vanskelig å vurdere hvor SIVA "er på vei" per dags dato.

For at SIVA skal ha rollen som et distriktpolitisk virkemiddel vil det være viktig at NHDs ulike avdelinger/seksjoner har en dialog om hvordan virkemiddelansvaret skal takles. Det er i dag ingen

formell relasjon mellom Eierskapsavdelingen og Nyskapings- og forskningsavdelingen i forhold til håndteringen av SIVA. Når det gjelder den formelle dialogen mellom KR D og NHD om SIVA, går den i dag til Eierskapsavdelingen. Etter vår vurdering må det gagne distriktmålsetningen til SIVA, om Nyskapings- og forskningsavdelingen i NHD sammen med Eierskapsavdelingen satte felles mål for SIVA.

For at distriktsprofilen til SIVA *fortsatt* skal kunne ivaretaes forutsettes det;

- for det første at Eierskapsavdelingen legger avkastningskrav som er forenlig med SIVA som et distriktpolitisk virkemiddel,
- og for det andre at NHD legger inn muligheter (utviklingsmidler) for SIVA til å kunne fortsette som en kreativ virkemiddelaktør med mulighet til “å tenke nye tanker”.

Det synes ikke rimelig at KR D skal bevilge “frie midler” til SIVA for slike aktiviteter, siden de i dag ikke står som eier.

Sett fra KR Ds distriktpolitiske målsetningen er det derfor knyttet stor usikkerhet til om SIVA vil ivareta denne i fremtiden. Usikkerheten i forhold hvilke beslutninger som blir tatt i NHD gjør det usikkert om SIVA vil ha en distriktpolitisk rolle i tiden som kommer.

2.4.3 Reiselivstiltak i NHD

Nærings- og handelsdepartementet er fagdepartementet for reiseliv og har ansvaret for å bidra til en helhetlig og målrettet offentlig innsats overfor reiselivet. Reiselivet gir grunnlag for virksomhet i mange næringer. Hovednæringene er overnatting, servering, transport, formidlingsvirksomhet og opplevelses- og aktivitetstilbud. Næringen er av stor betydning for mange små innlandskommuner og for hele Nord-Norge. I Nord-Norge skapes nesten 12% av all økonomisk verdi av reiselivsnæringen.

Næringen er blitt en mer stabil næring gjennom 1990-tallet, og lønnsomheten ligger på gjennomsnittet i norsk næringsliv. Næringen er også blitt mer integrert, noe som har bidratt til å profesjonalisere bedriftene og å gjøre dem mer kostnadseffektive og markedsorienterte. Utviklingen av næringen går i retning av at de store aktørene får en stadig større markedsrett gjennom kjededannelser.

2.4.3.1 Regionaløkonomiske virkninger av reiseliv.

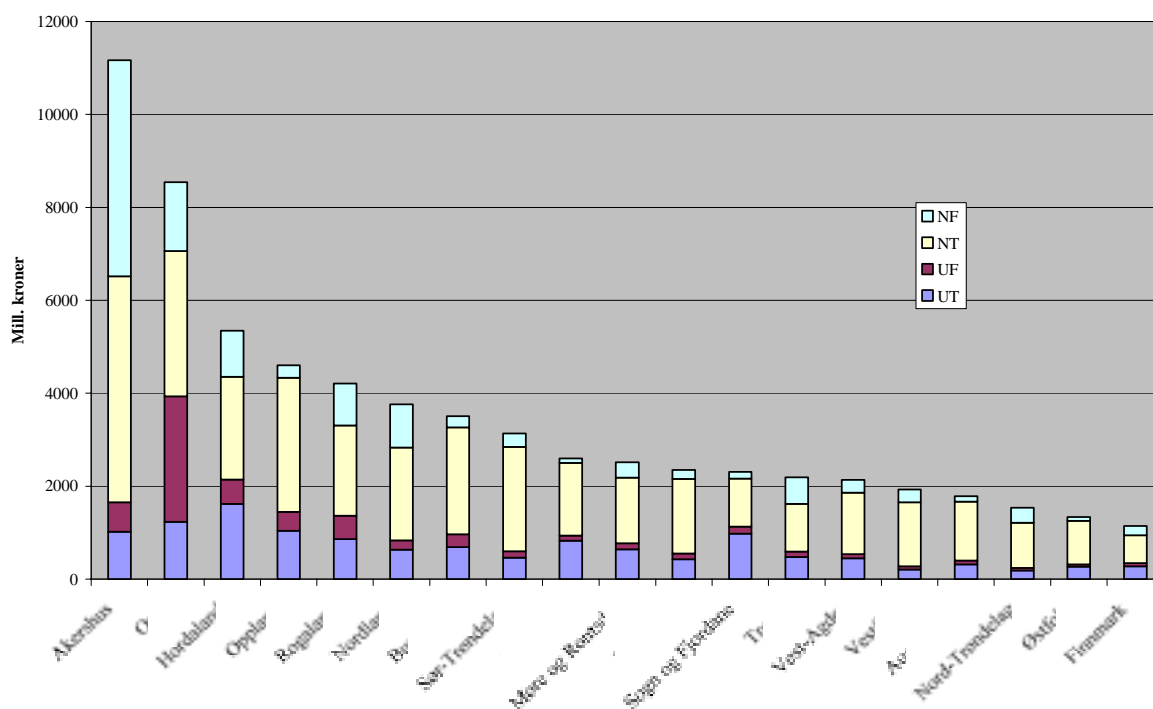
Reiselivsnæringen er primært innrettet for å betjene turister. Konsum av reiselivsprodukter generer etterspørsel etter varer og tjenester fra detaljhandel, tjenesteyting osv. Turistenes forbruk i den regionen de besøker tilfører ekstra kjøpekraft til dette området, og det kommer som et supplement til det forbruket egne innbyggere har i området. Reiselivsprodusentene er de aktørene som ivaretar den reisendes behov under reisen når det gjelder for eksempel attraksjoner, overnatting, bespisning og transport. Grunnlaget for all reisevirksomhet er knyttet til opplevelser og/eller møter. Opplevelser er sentrale for reiser i ferie og fritidssammenheng, mens møtene er sentrale for reiser i yrkes- og organisasjonssammenheng. Dette totale turistkonsumet har videre regionale (og/ eller nasjonale) ringvirkninger i form av leveranser, bruk av lønns- og eier inntekter osv.

Et mål på hvor mye de reisende bruker i ulike områder, over en gitt tidsperiode, er det totale turistkonsumet¹⁴. Det er et mål som fordeler seg på norske husholdningers turistkonsum (NT),

¹⁴ Turistkonsum består av 1): Reiselivsprodukter som innebærer: Overnattingstjenester, Passasjertransporttjenester, Reisebyrå- og turoperatørtjenester, samt utleie av biler, Museumstjenester, turistrelaterte sportsaktiviteter etc. og 2): Turistkonsum av andre varer og tjenester som innebærer:

norske næringers utgifter til forretningsreiser (NF), utenlandske ferie- og fritidsreisende i Norge (UT) og utenlandske forretningsreisendes turistkonsum (UF) i Norge. Av figuren under ser vi dette fordelt på fylker for Norge i 1997.

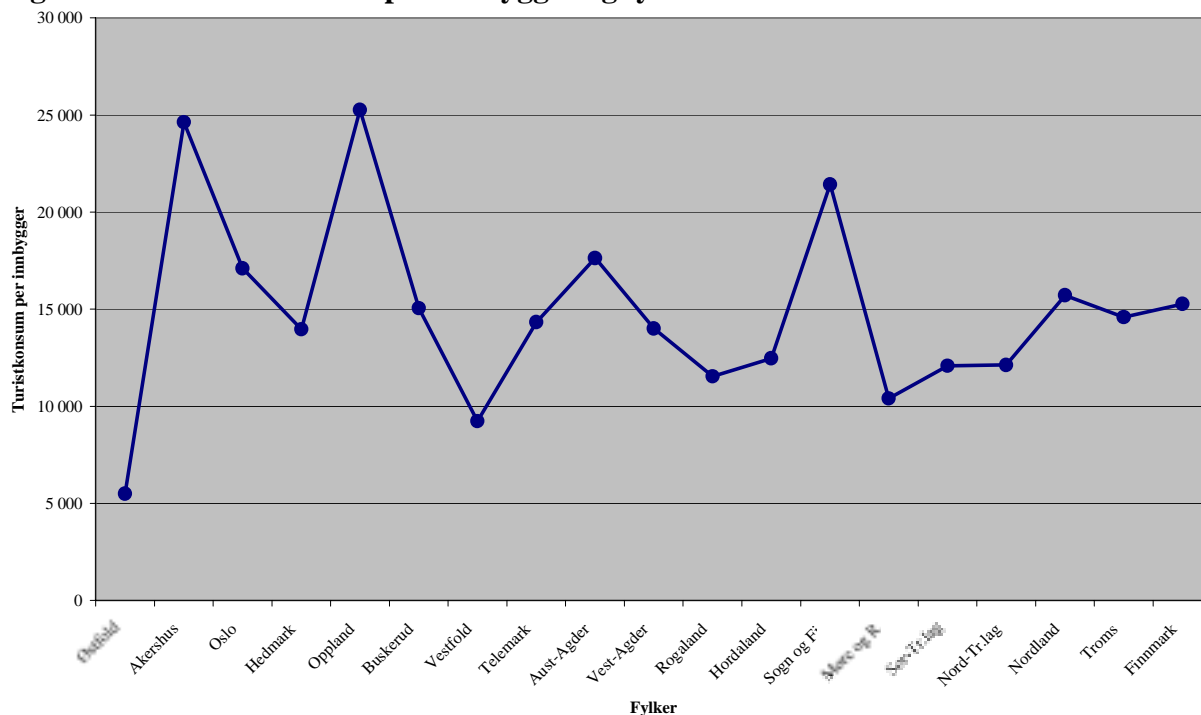
Figur 5. Fylkesfordelt totalt turistkonsum fordelt på konsumentgruppe 1997. Millioner kroner.



Kilde: SSB

Vi ser at Akershus og Oslo er de fylkene med størst totalt turistkonsum. Det vil si hvor mye turistene, norske eller utenlandske, feriereisende eller forretningsreisende konsumerer for når de oppholder seg i disse fylkene. Hvorfor Akershus kommer ut så høyt henger i stor grad sammen med at flyreiser over Oslo Lufthavn (Fornebu i 1997) er registrert som produksjon i Akershus.

Fordeler vi fylkeskonsumet på antall innbyggere i fylket får vi et tall som sier noe om viktigheten av turismen i fylkene. Siden tallene er normalisert i forhold til antall innbyggere må de brukes med forsiktighet. De gir likevel klare tendenser.

Figur 6. Turistkonsum i kr. per innbygger og fylke 1997.

Kilde: Brændvang, A.K. og Sørensen, K.Ø. (2002)

For landet lå konsumet per innbygger på omtrent 15 000 kr i 1997. Som vi ser så er Oppland og Sogn og fjordane viktige turistfylker, ved at inntektene per innbygger betyr mye i forhold til befolkningstallet. Vi ser at Østfold og Vestfold er de fylkene hvor turistkonsumet betyr minst. Dette har sammenheng med at fylkene i liten grad tiltrekker seg utenlandsk overnattingsturisme og at den innenlandske turismen i stor grad er knyttet til hytte og campingovernatting (Johansen m.fl. 2002). For de tre nordligste fylkene så ser vi at disse ligger omtrent på gjennomsnittet av for Norge, men denne typen økonomi er likevel viktig for denne landsdelen.

2.4.4 Omstillingstiltak

NHD bevilger omstillingstilskudd til Sør-Varanger. I 2000 ble det besluttet å bevilget 20 mill. kroner til omstillingstiltak i Sør Varanger. Det ble samtidig gitt tilsagnsfullmakt på 100 mill. kroner slik at totalrammen for omstillingstilskudd utgjorde 120 mill. kroner. Omstillingsbevilgningene skal brukes til videreutvikling og omstilling i Sør-Varanger. I 2002 er det utbetalt midler til forprosjekt og oppstart innenfor programområdene Kirkenes kompetansesenter, Møtested Barentsregionen, reiseliv/trivsel og veiforbindelser.

2.5 Oppsummering næringspolitikken regionale konsekvenser

Næringspolitikken er fra begynnelsen av 90-tallet blitt dreiet i retning av en tro på at markedet selv vil kunne gjenspeile viktige forutsetninger og barrierer for økonomisk vekst og strukturell endring. Næringsnøytralitet er blitt det rådende prinsipp, og næringspolitikken er utvidet til å være et overgripende politikkområde på tvers av departementsstrukturen.

I politikken må man imidlertid skille mellom retorikk og praktisk politikk. Faktum er at få av de eksisterende virkemidlene er næringsnøytrale – heller ikke FoU-rettete tiltak. Ordninger som skal stimulere til forsknings- og utviklingsaktivitet vil uvegerlig være av størst nytte for bedrifter som selv kan utføre FoU eller som har anledning til å investere i FoU. I mange næringer er det imidlertid mer naturlig å satse på andre former for innovasjonsvirksomhet. Dette kan for eksempel gjelde anvendelse av ny, eksisterende, teknologi; små, stegvise, forbedringer i produkter og

tjenester som ligger utenfor FoU-begrepet; omorganiseringer; det kan gjelde investeringer i design, markedsføring og *branding*, m.m.

Grovt sett er det nok slik at bedrifter lokalisert i distriktene i mindre grad vil finne det naturlig å investere i FoU, delvis fordi de er for små, delvis fordi de hører til næringer som investerer forholdsvis lite i FoU og delvis fordi de ligger lenger unna forskningstunge bedrifter og FoU-institusjoner. Dette betyr at hvis virkemiddelapparatet favoriserer FoU fremfor andre former for innovasjon, så vil dette indirekte kunne være med på å favorisere bedrifter i mer sentrale strøk. Dette er imidlertid kun en hypotese fra vår side. Det vil kreve nærmere undersøkelser for å fastsette om dette faktisk er slik.

Det finnes som vist i denne delen av rapporten er rekke virkemidler som tar for seg andre deler av innovasjonsprosessen enn forskning og utvikling. Relativt sett utgjør imidlertid disse virkemidlene en liten del av porteføljen. Kuttene i SNDs budsjetter den siste perioden har dessuten ført til en svekkelse av denne delen. Det provenytapet som følger med etableringen av SkatteFUNN kan føre til en ytterligere svekkelse av disse virkemidlene, ettersom Finansdepartementet kan komme med krav om at pengene må hentes et annet sted. Dette gjenstår å se.

I dag er det spesielt to ordninger som er med på å bringe distriktsbedriftene nærmere virkemiddelapparatet: SNDs distriktskontorer og overføringen av innovasjonsmidler fra KR D til fylkene. Det er for tidlig å si noe om konsekvensene av den siste reformen. Fylkenes nye rolle kan føre til at det blir mer innovasjonsrettede midler som er tilpasset de lokale bedriftenes behov. Hvis den nasjonale politikken blir mer FoU-orientert, kan det på den annen side være med på å svekke distriktsprofilen.

Nå er det imidlertid ikke slik at en sterkere distriktsprofil med nødvendighet vil være med på å styrke nyskapingsevnen i distriktene. Distriktsbedriftene er ikke isolerte atomer som kan behandles hver for seg. De er del av større innovasjons- og kunnskapssystemer der helheten er avgjørende for enkeltbedriftenes evne til nyskaping. Slik er det ikke nødvendigvis noen absolutt motsetning mellom tiltak som favoriserer FoU-tunge bedrifter forskningsinstitutter i storbyene og distriktsbedriftenes kunnskapsbehov, så lenge det blir etablert et samvirke mellom distriktsbedriftene og disse tyngre "kunnskapsnodene". Det forutsetter imidlertid at det finnes et virkemiddelapparat som kan være med på å hjelpe distriktsbedriftene til å etablere slike relasjoner, om nå dette er kunde/leverandør-relasjoner eller samarbeid om konkrete utviklingsprosjekter.

Småbedrifter har generelt sett et store handikap når det gjelder etableringen av slike relasjoner. De har relativt små ressurser til å sette av til læring, herunder det å skaffe seg kunnskap om relevante partnere og virkemidler. Jevnt over er de mer enn nok med å overleve. Her kan saksbehandlerne i virkemiddelapparatet være med på å senke terskelen, slik at flere bedrifter får tilgang på den kompetansen de trenger og slik at flere av bedriftene i distriktene overlever. Virkemiddelapparatet må derfor få til en god balanse mellom ulike typer tiltak. Det kan ikke være snakk om et enten/eller, men et både/og. Hensynet til distriktsbedriftene tilsier derfor sannsynligvis at man bør styrke den delen av virkemiddelporteføljen som skal styrke bedriftenes læringsprosesser – det vil si deres evne til å finne, forstå og gjøre bruk av ny kunnskap og ny teknologi – og deres evne til å bygge opp nettverk med andre bedrifter og relevante offentlige institusjoner.

I denne sammenheng er det også viktig at virkemiddelinstitusjonene setter av nok ressurser til egen læring. Har de ikke selv en tilstrekkelig oversikt over næringslivets behov, vil de heller ikke kunne gi relevant hjelp.

Nedenfor vil vi oppsummere regionale konsekvenser av de ulike næringspolitiske virkemidlene som er gjennomgått.

NFR:

Evalueringen av den næringsrettede brukerstyrte forskningen i NFR i 2001 viste at bedrifter som mottar støtte er konsentrert om Østlandsregionen, Vestlandet eller Midt-Norge. Det er få bedrifter lokalisert i det distriktpolitiske virkemiddelområde. Videre er bedriftene store industribedrifter, slik at nedslagsfeltet for ordninger i stor grad er sammenfallende med industriell FoU i landet.

Instituttene:

I NIFUs gjennomgang av instituttenes betydning, viser de til resultater som går i retning av å indikere at instituttenes lokalisering spiller mindre rolle for næringslivets bruk. Ser man på hva som karakteriserer brukerne så virker dette plausibelt; de er nasjonale forskningstunge aktører som leter etter relevant FoU der det trengs. For bedrifter som bruker instituttene inngår de som viktige noder i deres innovasjonssystem, men de kan da likegodt være institutter lokalisert annet sted enn i regionen hvor bedriftene er lokalisert. Men ser man så på hvem som er de faktiske brukerne av instituttene, kan empirien som her bli lagt frem peke i retning av at instituttbrukerne er store foretak konsentrert i et fåtall av landets fylker, primært langs Oslo-fjorden. Instituttsektoren er viktig som sysselsetter av høyt utdannede, men studier viser at de bidrar i liten grad til kunnskapssprening i form av flytting av personer fra sektoren til regionalt næringsliv. Mobilitetsundersøkelser rapporterer om lav mobilitet til næringslivet.

SND:

De landsdekkende virkemidlene i SND tildeles i liten grad de tre mest distriktsrettede virkemiddelområdene (A-C). Kun 8,6% av de landsdekkende virkemidlene tilfaller det distriktpolitiske området. Utviklingen over tid har gått mot at de landsdekkende ordningene i stadig mindre grad skal ha et nedslagsfelt innenfor det distriktpolitiske området. Distriktene har siden 1996 frem til 1999 fått en langt mindre andel av de landsdekkende ordningene

Ordnningen med *OFU/IFU kontrakter* har sin styrke i nyskaping og produktutvikling gjennom nettverksbygging mellom leverandører og kundebedrifter. OFU/IFU kontraktene som ble inngått i perioden fra 1993-99 viser et tyngdepunkt i det sentrale Østlandsområdet, bedrifter i det distriktpolitiske området er i lite grad med som kontraktører. Evalueringen av ordningen viser til at det fra 1994 frem til 1999 har vært en dreining mot flere kontraktører utenfor det sentrale Østlandsområdet.

SND har også *Landsdekkende innovasjonsordningene*, som FORNY og FRAM. FORNY programmene dekker både infrastrukturtiltak og etablering av virksomheter fra forsknings- og undervisningsmiljøene fra universitet og høyskoler. Programmer som FORNY vil ha en betydning i forhold til å skape verdifulle verdiskapningsmiljøer rundt kunnskapsinfrastrukturen som er etablert, og vil således være viktig for utviklingen av de regionale sentra også i distriktene. FRAM programmet har norske småbedrifter som målgruppe, og evalueringen mener den har en klar distriktpolitisk profil. Hele 47,2% ligger innenfor det distriktpolitiske området A-C. I forhold til måloppnåelse viser evalueringen at lokalisering kan ha betydning i forhold til bedrifters evne til å nå FRAM-målet om en lønnsomhetsøkning tilsvarende minst 5% av fjorårets omsetning.

BIT har som formål å utvikle og implementere nye programvareløsninger for ulike bransjer for å øke SMBs konkurransekraft og lønnsomhet. Ne lang rekke bransjer er representert og bransjer som har en klar forankring i regionene.

SNDs Distriktskontorer har fått en mer betydelig rolle i SND gjennom omstillingen. Kravene som stilles de regionale kontorene SND vil være å beherske den økonomiske og teknologiske

situasjonen i de regionene de har ansvaret for, må forstå bransjemessige trender og dynamikk, ha oversikt over hovedutviklingen innen teknologi osv.

Et av hovedproblemene for distriktskontorene vil være om organisasjonen har de informasjonsressursene og den analytiske evnen som kreves for konstant å beherske sine omgivelser og gjøre de nødvendige tiltakene der det er påkrevet. For at distriktskontorene i samhandling med andre regionale aktører skal fungere som regionale utviklingsaktører, vil det være påkrevet at aktørene er en reflekterende og proaktiv utviklingsaktør i stedet for kun å reagere på press utenfra. For å sikre at endringene i næringspolitikken styrker regionalpolitikken, er det viktig at man klarer en viss samkjøring med det regionale (fylkeskommunale, SNDs distriktskontorer osv.) og det nasjonale nivået. Det er allerede vanskelig å koordinere virksomheter mellom departementer og mellom SND, Forskningsrådet, SIVA, Eksportrådet og andre, og dette er ikke blitt enklere ved av at sentralorganisasjonen til SND er blitt svekket.

Vi har merket oss at det heller ikke er lagt opp til en koordinering av fylkeskommunenes nye rolle som innovasjonspolitisk aktør. Sikrer man ikke en slik koordinering, risikerer man en fragmentering av innovasjonspolitikken, noe heller ikke distriktene vil være tjent med. Dette gjelder spesielt de læringsprosessene som følger med utprøving av nye og endrede virkemidler. Det vil føre til mye sløsing med ressurser om alle de 19 fylkeskommunene skulle operere som separate "innovasjonsråd" uten en felles satsing på opplæring av egne saksbehandlere.

SIVA:

Flyttingen av SIVA fra KR D til NHD har ikke endret SIVAs distriktpolitiske profil. Usikkerheten ligger i om distriktsmålsetningen vil være førende for NHDs eierskap av SIVA i tiden som kommer. For at SIVA fremdeles skal være et distriktpolitisk virkemiddel blir det viktig at NHD legger krav til avkastning som er forenelig med SIVA som distriktpolitisk virkemiddel, og at det legges inn midler som muliggjør at SIVA fremdeles kan være en kreativ virkemiddelaktør.

Reiselivstiltak:

Reiselivstiltak er viktig distriktpolitikk. I gjennomgangen av turistkonsumet per innbygger og fylke, ser man at Nord-Norge ligger på landsgjennomsnittet i turistkonsum. I Nord-Norge skapes nesten 12% av all økonomisk verdi av reiselivsnæringen. Fylker som Sogn- og Fjordane og Oppland har landets største turistkonsum (hvis man ser bort fra Akershus og Oslo Lufthavn).

3 Forskningspolitikken

Kapittelet vil ta for seg utviklingen av forskningspolitikken, og hva vi oppfatter som sentrale utviklingstrekk ved dagens forskningspolitikk. I den forbindelse vil kapittelet se nærmere på nye ordninger som Skattefunn, Senter for fremragende forskning og Fondet for forskning og nyskaping

3.1 Utvikling av FoU politikken¹⁵

I tiårene etter Andre Verdenskrig og fram til 1970 var den norske industripolitikken sterkt influert av at det eksisterte et produktivitets- og teknologi gap mellom USA og Europa. USA stod som en modell for hvordan man skulle drive industriell utvikling og den herskende strategien var at staten brukte offentlige midler på å bygge opp stor industri med store produksjonsenheter og organisasjoner med stor skala produksjon. På slutten av 1970-årene og i begynnelsen på 80-årene kom en endring i politikken på dette område. Det ble en mer teknologi rettet politikk i større grad rettet mot små og mellomstore bedrifter. Det ble også et skift i regionalpolitikken ved at man gikk fra en passiv subsidiepolitikk rettet mot bedrifter i spesielle områder, mot et mer innovasjonspolitisk fokus hvor driverne for regional og lokal økonomisk utvikling generelt ble vektlagt. En ville nå forsøke å skifte politikken mer i retning av å utvikle nye industrielle sektorer basert på nye og generiske muliggjørende teknologier. Denne teknologipolitikken rettet seg i første rekke mot informasjons- og kommunikasjonsteknologi, materialteknologi og bioteknologi. Tanken var at nye teknologier ville kunne skape nye vekstområder og industrier som i det lange løp kunne bli nye drivkrefter for verdiskapningen¹⁶. En hadde på denne tiden bl.a. opplevd en nedgang i industriproduksjonen, en fornorskning av petroleumsutvinningen ("Goodwill" avtaler), motkonjunktorens fallitt 1978/79 og frykten for at norsk politikk ikke evnet omstillingen til å etablere seg som "kunnskapsindustri".

Re-industrialiseringen ble således basert på ideen om at en framtidig industri ekspansjon måtte baseres på suksess innenfor noen få høyteknologi områder. Vekst kunne ikke forventes og oppnås bare ved å forbedre gamle produkter og industrier, men ved også å utvikle nye produkter eller industrier. Et hovedinstrument for å få til dette var politikken med Hovedsatsningsområdene. Det var en bred nasjonal enighet bak det å i større grad støtte enkelt næringer. Da i første rekke informasjons- og kommunikasjonsteknologi, materialteknologi, bioteknologi og oppdrett. Det ble også i større grad satset på å forbedre samarbeide mellom offentlige og private aktører som bedrifter, universiteter, forskningsinstituttene og offentlige aktørene innenfor hvert av teknologi områdene.

Disse nye industriene ble definert som vitenskapelig baserte industrier og forskning og utvikling ble et kjerneelement i strategien til industri- og forskningspolitikken. Politikken hadde to formål: Det ene var å øke midler brukt på FoU, både privat og offentlig, men også det å bedre forholdet mellom næringslivet og forskning slik at flere vitenskapelige baserte industrier kunne etableres.

Denne satsningen på noen hovedområder kan sies å være vellykket i den forstand at de offentlige investeringene innenfor disse områdene økte, men det er mer uklart i hvilken grad samarbeide mellom de ulike aktørene ble forbedret. Hvert teknologiområde hadde sin egen historiske utvikling og institusjonelle rammeverk slik at det ble brukt en differensiert FOU-politikk overfor de ulike områdene.

¹⁵ Deler er redigert fra Hauknes, J., Wicken, O., Koch, P. og Aanstad, S. (2003) Trends in Norwegian Innovation Policy. STEP-notat (ikke utgitt)

¹⁶ Denne politikken ble utviklet i perioden 1982-85 og ble for fullt introdusert i Satsbudsjetten for 1987.

Den største satsingen var innenfor IKT-sektoren, hvor det ble tatt initiativ til å forbedre både utdanningen, FoU, produksjon og bruk av teknologi. Satsning på FoU og direkte støtte til bedrifter ble brukt til å forbedre utviklingen og veksten i bransjen¹⁷.

I olje og gass sektoren ble og FoU et viktig instrument for utviklingen av en sterk nasjonal industri under utbyggingen i Nordsjøen. I 1978 introduserte Arbeiderpartiregjeringen forslag for å sikre en framtidig leveranse fra norske leverandører til utbyggingen i Nordsjøen. De utenlandske oljeselskapene fikk lettere tilgang til og en bedre posisjon i forhold til konkurransen om konsesjoner i Nordsjøen om de brukte norske leverandører til å ta ut og produsere olje på oljefeltene. Disse såkalte "Goodwill" kontraktene førte til en rask vekst innen forskningen på dette området i Norge og spesielt innen institutt sektoren. Den største vinneren av dem alle var SINTEF i Trondheim som etter hvert ble det største forskningsinstituttet i Nord-Europa rettet mot industrien.

Oppdrettsnæringen var et tredje område hvor FoU var viktig i utviklingen og ekspandering av sektoren. Denne industrien var avhengig av et raskt voksende internasjonalt marked, hvor det var viktig å kunne tilby et kvalitetsmessig produkt til en lav pris. Offentlig FoU spilte en vesentlig rolle i utviklingen av kjerneteknologiene innen denne "nye" sektoren.

Arbeiderpartiets andre Regjering under Gro Harlem Brundtland (1986-89) satte seg som mål å øke den offentlige støtten til FoU aktiviteter med reelt sett 5% per år, i følge St. meld. nr.28 (1988-1989) *Om forskning*. Til tross for økningen i FoU-aktiviteten på 80-tallet – delvis som en konsekvens av introduksjonen av hovedsatsningsområdene, men også på bakgrunn av økt satsning på vitenskap og teknologi politikk innen oljesektoren fram til 1986-87 – så var det en generell politisk enighet om at det var en stor underinvestering av norsk forsknings- og utviklingsaktivitet.

Tabell 8. Finansiering av FoU-aktivitet innefor ulike politikkområder på 1980-tallet

År	Offentlig	Andre industrier	Oljeselskapene	Andre finansierings kilder
1983	2924	1824	684	160
1987	4830	3654	1329	299
1991	6883	4478	902	331

Kilde: Nasjonal FoU-statistikk, Forskningsrådenes samarbeidsutvalg

Tallene viser viktigheten av det offentlige bidrag til finansiering av industriell FoU i Norge på 1980-tallet. Selv om finansieringen fra industrien selv økte raskere enn det offentlige, bestod den private finansieringen for mindre enn 50 % av de totale FoU investeringene. Tabellen viser også en dramatisk strukturell endring med hensyn til satsningen innen oljesektoren som hadde en dominerende rolle innen den industrielle forskningen. Kollapsen av oljeprisen på det internasjonale markedet gjorde at forventede inntekter i denne sektoren falt drastisk og ble til og med negativ. Det gjorde at denne type forskning ble skalert betydelig ned.

Fram til 1980-tallet ble de norske forskningsinstituttene kritisert for ikke å være nok opptatt av industriens rolle. Denne kritikken endte med at det ble tatt et sterkere politisk standpunkt mot å i større grad kommersialisere og gjøre instituttene mer markedsrettede, slik at de i større grad kunne ivareta industriens forventninger og behov. Selv om flere av forsknings-, utviklings- og teknologi organisasjonene i den norske instituttsektoren var private og delvis selvstendige så var

¹⁷ Markedskreftene gjorde det umulig å produsere 50 000 nye jobber innenfor denne næringen, noe som ble fremmet i den nasjonale IT-planen på midten av 1980-tallet.

det i all hovedsak en oppfatning om at disse organisasjonene på 1980-tallet i stor grad utførte en offentlig oppgave, ved å tilby og produsere teknisk kunnskap for det offentlige. I 1982 ble det endringer i prioriteringene rettet mot instituttsektoren ved at de tidligere offentlige instituttene i større grad måtte ta ansvar for kommersialisering av forskningen og i større grad bli konkurransedyktige. NTNf (Norges Teknisk og naturvitenskapelige Forskningsråd) og andre FoU finansiører ble mer sett på som kjøpere av service – utførelse av spesifikke forskningsaktiviteter – på vegne av samfunnet.

Dette førte til at instituttene gradvis mottok mindre direkte støtte fra Forskningsrådet (NTNF) og ble i større grad tvunget til å få inntekter fra industrikontakter og andre partnere. Over tid ble instituttene service institusjoner for industrien mer enn politisk strategiske teknologiske institutter som de hadde vært i utgangspunktet.

Rundt 1990 var det en økende misnøye med resultatet av både strategien rundt Hovedsatsningsområdene og teknologi ”push” orienteringen. Politikken fra 1980-tallet ble redefinert. Hva vi kan kalle for ”spredning av teknologi” strategi fikk en bredere politisk støtte utover 1990-tallet og flere virkemidler for å fremme spredning av ”best praksis” og teknologi ble introdusert.

Denne restruktureringen av virkemidlene mot mer spredning av teknologi var en del av en bredere internasjonal trend spesielt influert av USA. Statens Teknologiske Institutt ble en privat stiftelse og fikk som mål å fremme kunnskap, teknologi og ledelse for SMB’er og byttet navn til Teknologisk Institutt (TI). Et nytt service kontor for industrien i Nord-Norge ble etablert (VINN, Veiledningstjenesten for Nord-Norge) og hadde parallelle funksjoner til TI, men fokuserte bare på bedrifters behov i de nordligste delene av landet. Lignende service ble også tilbudt av Bedriftenes Rådgivningstjeneste (BRT), etablert i 1991 bestående av 18 rådgivningskontorer. Informasjon om ny teknologi ble også formidlet av Norges Industriattacheer som var en del av TI-systemet og design av Norsk Designråd.

3.1.1 Forskningspolitikk fra 1990-årene

På slutten av 1990-tallet ble interessen for innovasjons- og forskningspolitikk sterkere i Norge. St. meld. nr. 39 (1998- 1999) *Forskning ved et tidsskille*, går mer inn i innovasjonspolitikken enn tidligere meldinger. Norges forskningsråd blir den institusjonen som blir satt til å fronte dette med støtte fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og delvis av Nærings- og handelsdepartementet. I 1999 fikk Forskningsrådet til en allianse med SND og Norges eksportråd hvor de sammen fremmet ideen om en ny industri strategi og at denne i stor grad skulle være basert på innovasjonsteori.

Forskning ved et tidsskille var en stortingsmelding med en analyse av hele det norske kunnskapssystemet fra høyere utdanningssystemet til de industrielle forskningsaktivitetene. Den anbefalte at den totale norske forskningen måtte opp på OECD gjennomsnittet, målt som andel av BNP, innen 2005. Videre foreslo den etableringen av et forsknings- og nyskapsfond som skulle bidra til å styrke den langsiktige forskningen. Forskningen skulle spesielt styrkes innen den marine forskningen, informasjons- og kommunikasjonsteknologien, medisinsk og helsefaglig forskning og forskning i skjæringsfeltet mellom miljø og energi.

Denne forskningsmeldingen ble vel mottatt av de ulike forskningsinstitusjonene, i industrien og blant opposisjonen i Stortinget. Stortinget fremhevet likevel at målet om å få norsk forskning opp på et gjennomsnittlig OECD nivå i løpet av 2005, skulle være et minimumskrav. Det ble videre eksplisitt fremhevet av Stortinget å øke bevilgningene til grunnforskning ved universitet og høyskolene spesielt. Kapitalen i Fondet for forskning og nyskaping, som ble etablert 1999, skulle også få et betydelig innskudd.

I mars 2000 kom Hervik-utvalget med sin rapport, NOU 2000: 7 *Ny giv for en nyskaping – Vurdering av tiltak for økt FoU i næringslivet*. Dette utvalget hadde blitt utnevnt av Bondevik I Regjeringen for å vurdere hvordan en i større grad kunne utforme en politikk som kunne bidra til økte private investeringer i forskning og utvikling. Den foreslo at innen bestemte typer av Fou-prosjekter så ville bedriftene kunne få dekket opptil 25 % av utgiftene til dette fra staten. Utvalget var delt i synet på hvordan midlene skulle betales ut. Flertallet mente at det var riktig at slike utbetalinger kom i form av skattelette, mens mindretallet tallet hevdet at dette burde være en form for direkte pengestøtte. Det ble videre foreslått av utvalget at antallet stipendiater og doktorgradsstudenter burde økes betraktelig innen høyere utdanning for å demme opp for etterspørselen etter denne typen kompetanse. Utvalget understreket også behovet for investeringer i nytt vitenskapelig utstyr innen denne sektoren.

I 2000 kom Stoltenberg-regjeringen til makten, men det førte ikke til noen særlige endringer når det gjaldt strategien for den norske forskningspolitikken og målet om å øke forskningsinvesteringene ble opprettholdt. Stoltenberg Regjeringens første budsjett økte FoU investeringene, men det var langt fra nok, om en skulle klare målsettingen om å komme opp på OECD gjennomsnittet innen 2005 og budsjettet ble kritisert for å være for stramt når det gjaldt bevilgningene til forskning og utvikling.

Stoltenberg-regjeringen fulgte opp anbefalingene fra Hervik-utvalget, men i en noe beskjeden grad. Regjeringen introduserte FUNN – et virkemiddel som ga støtte til bedrifter som kjøpte forskning og utvikling av Universitetene, høyskolene eller institutt sektoren. Forslaget om å gi bedriftene skattelette for denne typen aktivitet ble ikke gjennomført.

I 2001 kom Stoltenberg-regjeringen med en opptrappingsplan for den nasjonale forsknings innsatsen, St. prp. nr. 84 (2000-2001). Regjeringen understreket her at forskning, har vært og skal være, et viktig prioriteringsområde. Regjeringens mål var å minimum komme opp på OECDs gjennomsnitt for forskning som andel av bruttonasjonalprodukt i løpet av 2005.

Høsten 2001 blir Stoltenberg-regjeringen erstattet av Bondevik II regjeringen som fremdeles i skrivende stund sitter i regjeringsposisjon (Mai 2003). Gjennom Sem-erklæringen som er den politiske plattformen for denne regjeringen så ble det fastslått at målet fremdeles er å nå OECD gjennomsnittet når det gjelder forskning innen 2005. Der ble det også enighet om at det skulle innføres skattereduksjoner for bedrifter som investerte i FoU. Kunnskapsoverføringen mellom universitets- og høyskolesektoren skulle også forsterkes og satses mer på. Det ble også bestemt her at SND skulle selge sitt investeringselskap, SND Invest.

Budsjett framleggelsen i oktober 2002 fra Regjeringen bekrefter målet om å komme opp på et OECD nivå når det gjelder midler brukt på forskning og utvikling i Norge. De understreker imidlertid at det private næringslivet må stå for 60 pst. av denne økningen. Dette er et relativt urealistisk mål, noe Statsminister Bondevik også har bekreftet. Han hevder likevel at målet står ved lag, til tross for at det ikke nødvendigvis blir nådd innen år 2005.

Når dette er sagt, så har Regjeringen likevel vist en klar villighet til å bidra med sin del for å klare å oppnå en økning av den nasjonale forskning og utviklingen. Til tross for at den norske økonomien er sterk og nasjonal budsjettet går med solid overskudd, så har Regjeringen lite rom for å manøvrere. Størsteparten av midlene er bundet opp i faste utgifter til helse og sosialomsorgen. Alle på Stortinget deler synet på at det må en økning til innen forskning og utviklingen i Norge, men med så liten mulighet til å manøvrere er det et spørsmål om hvor lang tid det kommer til å ta før man er oppe på et akseptabelt nivå. Det haster relativt raskt i og med at industrien sliter og er nede i en konjunkturedgang akkurat nå.

Om skifte av regjering har ført til endring av FoU-politikken kan diskuteres. Den generelle trenden synes i hvert fall å være et skift mer i retning av indirekte virkemidler og at bedriftene skal kunne skrive av en prosentandel av egne midler brukt på FoU, på skatten. Dette er også bekreftet ved at virkemiddelet FUNN har blitt erstattet med SkatteFUNN som er et avdragsberettiget virkemiddel.

Forskning og utvikling er et de viktigste satsningsområdene for Bondevik II regjeringen. I følge Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU) så vil budsjettforslaget for 2003 føre til en bruk av offentlige midler til forskning og utvikling på til sammen 12,3 mrd kroner. Sammenlignet med 2002 er dette økning på 5,5 pst (NIFU 2002). Skal man likevel oppnå den overordnede målsettingen om å komme opp på et OECD nivå i løpet av 2005, må de offentlige bevilgningene til FoU øke med hele 2 mrd. kr. i 2004 og 2005.

I den siste forskningsmeldingen St.meld. nr. 39 (1998-99) *Forskning ved et tidsskille* (som ble skrevet av den forrige sentrumsregjeringen) ble det lagt vekt på å styrke den langsiktige grunnforskningen. I tillegg skulle man satse på fire prioriterte områder. Marin forskning, informasjons- og kommunikasjonsteknologi, medisinsk og helsefaglig forskning og forskning i skjæringsfeltet mellom miljø og energi. Disse prioriteringene står også dagens regjering for, men de kommer ikke noe spesielt til uttrykk i budsjettforslaget for 2003.

Forsknings- og utviklingspolitikken har som formål å sikre samfunnet og næringslivet en bred kunnskapsbase basert på forskning og utviklingsaktivitet og omfatter institusjoner og ulike virkemidler for forskning og utvikling. Regjeringen som sitter nå har som mål at Norge skal være blant de fremste nasjonene i verden innenfor ny teknologi, kompetanse og kunnskap. Får å nå dette målet vil de prioritere et utdannings- og forskningssystem av høy kvalitet, som de mener er en grunnleggende forutsetning får å nå dette målet og sikre en fremtidig vekst og velferd i Norge.

Vi vil videre begrense oss til å se på det vi anser som de mest sentrale instrumentene og institusjonene for forskning og utviklingspolitikken, og det er; Norges forskningsråd, Instituttsektoren, Skattefunn, Senter for fremragende forskning (SFF) og Fondet for forskning og utvikling¹⁸.

3.2 Norges Forskningsråd

Norges Forskningsråd er regjeringens sentrale forskningspolitiske organ. Det er organisert som et nettobudsjettert forvaltningsorgan og er administrativt underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet. Den største bevilgningen til NFR gis over Nærings- og handelsdepartementets budsjett.

Norges forskningsråd ble i 2001 evaluert av Technopolis. De fant at Forskningsrådet slet med alvorlige funksjonsproblemer, og kom samtidig frem til at forklaringen var å finne i overdrevet styringsiver og for små bevilgninger fra myndighetenes side. Dette i kombinasjon med strukturell ubalanse i det norske forskningssystemet og institusjonell sklerose i universitetssektoren. Forskningsrådet påpekte også selv at det hadde vært vanskelig å koordinere de interne aktivitetene. I hovedrapporten konkluderes det likevel med at "eksperimentet" med et forskningsråd bør fortsette, men med en annen intern struktur.

Som følge av bl.a. denne evalueringen annonserte Bondevik II regjeringen, våren 2002 at den ville reorganisere Norges forskningsråd. De nåværende seks divisjonene skal erstattes med tre avdelinger som er organisert etter funksjon: Avdeling for fag- og disiplinutvikling, Avdeling for innovasjon og brukerinitiert forskning og Avdeling for strategiske satsninger. Hovedstyret vil i det

¹⁸ Universitets- og høyskole sektoren er også viktig i denne sammenhengen, men den blir behandlet i et eget kapittel.

”nye” forskningsrådet også få en sterkere og tydeligere rolle enn tidligere. Det er opp til forskningsrådet selv å arbeide videre med den konkrete utformingen av modellen, men utformingen må bli vurdert i forhold til utviklingen av den nye forsknings- og innovasjonspolitikken og vurderingen av andre politiske institusjoner og virkemidler.

3.2.1 Regionale fordelinger av NFRs aktiviteter

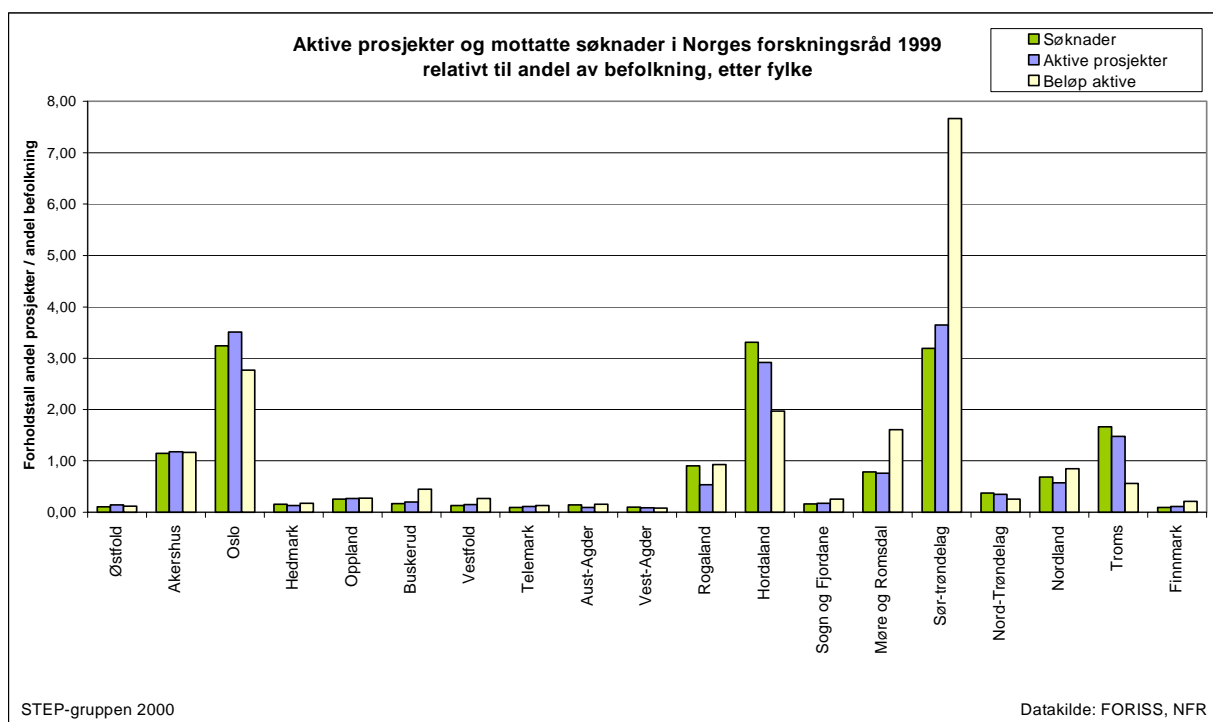
I dette underkapitlet fokuserer vi på støtte til innovasjon og innovasjonsrelatert aktivitet fra virkemiddelapparatet, og den regionale fordelingen av denne. Her begrenser vi oss til direkte støtte i form av tilskudd, samt ulike former for lån, fra Norges Forskningsråd (NFR). Avgrensningen har til dels praktiske årsaker, siden en dypere og bredere analyse er svært ressurskrevende. Resultatene som rapporteres her er hentet fra institusjonenes egne administrative registre,¹⁹ og gjelder kontraktspartner. I mange tilfeller vil imidlertid selve forskningen utføres av tredjepart/underleverandør, gjerne et forskningsinstitutt som er lokalisert et annet sted enn bedriften. Vi har dessverre ikke god nok informasjon fra registeret om hvor forskningen faktisk utføres.

For å vurdere i hvilken grad de enkelte fylker er over- eller underrepresentert med støtte, har vi relatert andelen av samlet støtte til det enkelte fylke til andelen av samlet befolkning i Norge. Vi får da en indeks som har verdien 1 dersom støtteandelen er lik befolkningsandelen, større enn 1 hvis støtten er større enn befolkningsandelen skulle tilsi, og mindre enn 1 hvis støtten er lavere enn befolkningsandelen.

Støtten fra NFR inkluderer både næringsrettede prosjekter (som omtalt tidligere under næringspolitikken) og støtte til forskning ved institutter og universiteter og høyskoler. Dette vises klart igjen i figuren, hvor universitetsfylkene alle scorer over 1 for vår indikator. Antall søkte og aktive prosjekter ligger på omlag samme nivå for Oslo, Bergen og Trondheim, men betydelig lavere for Tromsø. Når det gjelder størrelsen på aktive prosjekter (her benyttes utbetalinger i 1999), ligger Trondheim betydelig over de øvrige. Dette kan reflektere høye kostnader til utstyr og instrumentering innen teknologisk forskning.

¹⁹ Vi gjør oppmerksom på at det kan forekomme variasjoner i graden av pertentlighet når det gjelder å legge opplysninger inn i systemene. Derfor kan det forekomme feil, men vi mener dette innebærer relativt marginale avvik. Når det gjelder data fra Forskningsrådet vil feilen primært gjelde i hvilken grad søknader som får avslag legges inn i systemet. Mye tyder på at søknader i enkelte tilfeller blir drøftet og eventuelt avvist uten at det utferdiges formelle søknadsdokumenter som legges inn i systemet. Et annet problem med Forskningsrådets data er at det ikke finnes informasjon om næringsstilhørighet for søker/kontraktspartner. Siden det heller ikke finnes organisasjonsnummer knyttet til kontraktspartner, lar det seg ikke gjøre å hente slik informasjon fra andre kilder. Et tredje problematisk punkt gjelder forholdet mellom kontraktspartner og utførende enhet.

Figur 7. Støtte fra Norges Forskningsråd 1999. Antall aktive prosjekter, bevilget beløp for aktive prosjekter og antall søknader relativt til andel av befolkningen etter fylke.



3.2.2 SkatteFUNN

Etter forslag fra Hervik-utvalget (NOU 2000) ble det i 2001 innført en tilskuddsordning (FUNN) for bedrifters FoU. FUNN var virksom i mindre enn et år, og er blitt videreført som en skattefradragordning (SkatteFUNN) for inntektsåret 2002. Bedrifter som kommer inn under ordningen vil ha mulighet for å få fradrag i skatt for inntil 20 prosent av bedriftens prosjektkostnader vedrørende FoU. Satsen er på 18 prosent for bedrifter som eies med mer enn 25 prosent av virksomheter med mer enn 250 ansatte. Den øvre prosjektrammen er på 4 millioner for egenutført FoU og 8 millioner kroner ved kjøp av FoU-tjenester fra godkjente universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter.

For å kunne delta i ordningen må bedriftene oppfylle to av tre kriterier:

- bedriften skal ha mindre enn 80 millioner kroner i salgsinntekt;
- bedriften skal ha mindre enn 40 millioner kroner i balansesum;
- bedriften skal ha færre enn 250 ansatte.

Skattefradraget, som maksimalt kan utgjøre 1,6 millioner kroner per bedrift, motregnes bedriftsskatten i forbindelse med skatteoppgjøret. Ved samme anledning foregår utbetaling til bedrifter som ikke er i skatteposisjon, eller som har fradragbeløp som er større enn den utlignete skatten.

Prosjektene må ha som mål å fremskaffe:

1. ny kunnskap
2. ny informasjon eller
3. ny erfaring

- som kan være til nytte ved utvikling av nye eller bedre produkter, tjenester eller produksjonsmåter.

Tabell 9. Godkjente søknader per. 10.2.2003. (Kilde: SkatteFUNN sekretariatet)

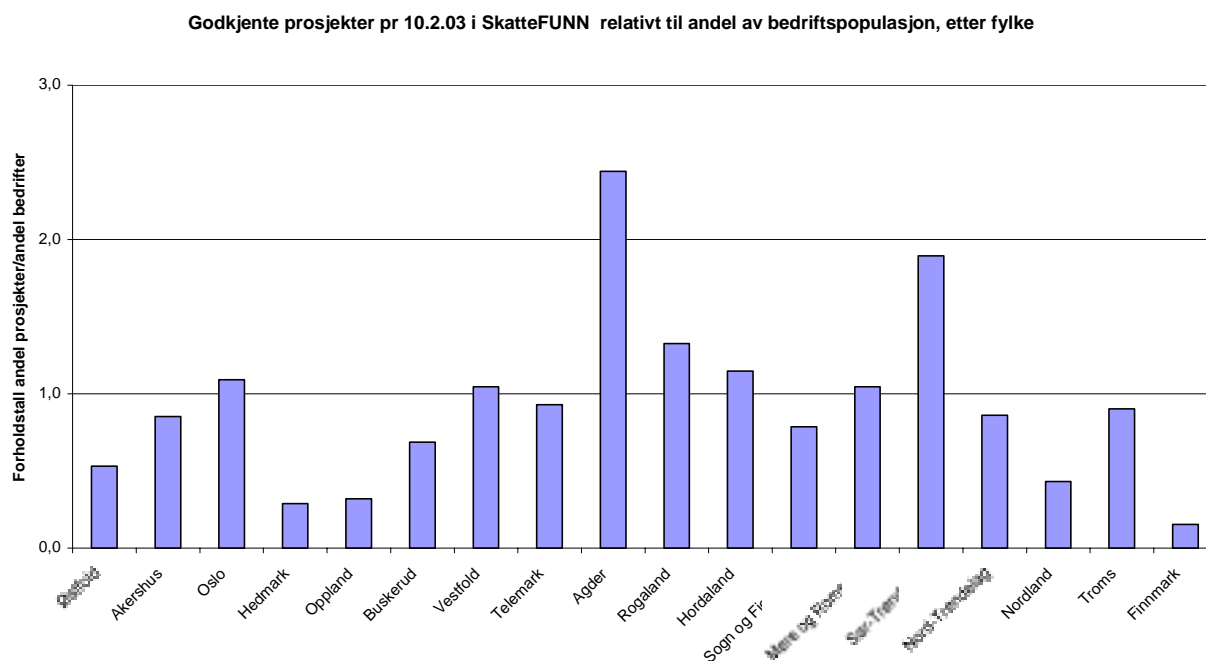
	2002	2003	2004	2005
Antall godkjente søknader	2621	1710	458	95
Budsjett godkjente søknader mill kroner	4475	3283	1133	271
Antatt provenytnap mill kr	895	657	227	54
Innkjøpt FoU mill kr	322	310	157	39

I 2002 var det godkjent 2621 prosjekter innenfor SkatteFUNN ordningen, med ett budsjett på 4.475 millioner kroner. Innkjøpt FoU fra godkjente universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter var på 322 millioner kroner. SkatteFUNN ordningen virker i dag positivt inn på næringslivets etterspørsel etter kjøp av tjenester fra kunnskapsinfrastrukturen.

Tabell 10. Fylkesvis fordeling av godkjente SkatteFUNN prosjekter per 10.2.03 (Kilde: SkatteFUNN sekretariatet)

FYLKE	Antall	FYLKE	Antall
Østfold	73	Rogaland:	264
Oslo:	395	Hordaland:	250
Akershus:	213	Sogn og Fjordane	63
Vestfold:	128	Møre og Romsdal	149
Buskerud:	101	Sør-Trøndelag:	277
Hedmark:	35	Nord-Trøndelag:	73
Oppland:	41	Nordland:	58
Agder:	348	Troms:	77
Telemark:	86	Finmark:	7

Tabellen over viser en fylkesfordeling av de godkjente prosjektene per 10.2.03. Tabellen viser at Oslo og Agder har det høyeste antall godkjente prosjekter i SkatteFUNN. Fylker som Sør-Trøndelag, Rogaland og Hordaland har også fått innvilget mange prosjekter. Færrest prosjekter er å finne i Finnmark, Hedmark og Nordland. Figuren nedenfor har vektet antall prosjekter i forhold til bedriftspopulasjonen i hvert fylke.

Figur 8. Godkjente prosjekter per 10.2.03 i SkatteFUNN relativt til andel av bedriftspopulasjonen, etter fylke.

For å vurdere i hvilken grad de enkelte fylkene er over- eller underrepresentert med støtte, har vi relatert andelen av samlet støtte til det enkelte fylke til andelen av antall bedrifter i Norge. Vi har da en indeks som har verdien 1 dersom støtteandelen er lik bedriftsandelen, større enn 1 dersom støtten er mindre enn bedriftsandelen. Figuren viser at Oslo, Vestfold, Agder, Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag scorer over 1 for vår indikator. Agder skiller seg ut ved å ha 2,4 ganger flere godkjente prosjekter enn hva bedriftspopulasjonen skulle tilsi. Det er kommet få søknader i forhold til bedriftspopulasjonen i fylker som Finnmark, Hedmark, Oppland og Nordland. Figuren indikerer at rekrutteringsmønsteret av bedrifter ikke skiller seg stort fra hva vi generelt vet om FoU-aktørene i næringslivet; de er i liten grad lokalisert i det distriktpolitiske virkeområdet. SkatteFUNN ordningen ser så langt ikke ut til å ha rekruttert regioner hvor FoU aktiviteten fra før har vært lav. Men, ordningen kan ha bidratt til å få deltagelse fra en større andel små bedrifter, bedrifter som ikke tidligere var blant de mest FoU-intensive. Dette kan få positive regionale konsekvenser.

SkatteFUNN er tilsynelatende et næringsnøytralt virkemiddel. Men, hvor stor grad det er fornuftig for bedrifter å satse på FoU som en del av egen innovasjonsstrategi vil variere voldsomt fra bedrift til bedrift. Norsk næringsliv er dominert av bransjer og bedriftstyper hvor det gjerne er mer hensiktsmessig å satse på andre innovasjonsformer (herunder branding, design og markedsføring). Generelt klages det over at skatteordningene favoriserer forskningstunge, større bedrifter og at SMBene derfor ikke får den hjelpen de trenger. Små bedrifter, det vil ofte si bedrifter som fokuserer på råvarer og næringsmidler eller tjenester som er dominerende i mindre byer og utkantskommuner. Ordninger som SkatteFUNN vil være av stor nytte for bedrifter som allerede gjør aktiv bruk av FoU. Ordningen favoriserer derfor bransjer med høy FoU-innsats, spesielt IKT-industrien (over ¼ del av godkjente prosjekter pr 10.02.03 er rettet mot denne sektoren). SkatteFUNN er heller ikke et generelt virkende virkemiddel, da skattefordelen er basert på en prosjektbasert søknadsvurdering utført av Forskningsrådet.

SkatteFUNNs suksess (provenytapet) kan også benyttes som argumenter for ytterligere kutt i SNDs og Forskningsrådets bedriftsrettede ordninger som igjen ville kunne gi kutt i SNDs og Forskningsrådets bedriftsrettede ordninger som er spesielt egnet for utkantsbedriftene.

Man kan anta at SkatteFUNN vil bidra til en kompetanseheving i deler av næringslivet og at ringvirkningene derfra vil ha positive følger for samfunnet som helhet, selv om virkemidlet ikke skulle treffe "innertier" når det gjelder overordnede samfunnsbehov. I alle fall kan man si at SkatteFUNN har vært med på å øke bedriftenes oppmerksomhet omkring investeringer i FoU, og derfor kan ha mulighet til å få med seg bransjer og bedriftstyper som tidligere ikke hadde så stor bruk av FoU.

3.2.3 Senter for fremragende forskning

Senter for fremragende forskning ble etablert i 2001 og var en ordning som kom i stand på bakgrunn av signaler fra forskningsmeldingen, *Forskning ved et tidsskille*. Forskningsrådet fikk i oppdrag av daværende KUF – nåværende Utdannings- og forskningsdepartementet – å utrede og foreslå en norsk ordning med sentre for fremragende forskning

Senter for fremragende forskning (SFF) er en ordning som skal fremme kvalitet i norsk forskning. Ordningen innebærer at fremragende forskergrupper samles under en felles ledelse med en felles forskningsplan, for å skape forskning i internasjonal toppklasse. I alt 140 millioner kroner deles ut årlig i ti år til de 13 forskningsmiljøene som nå har fått status som slike sentre. Fondet for forskning og nyskaping har gjort denne satsingen mulig. Men vertsinstisusjonene for sentrene må bidra med en forpliktende egenandel. Disse instisusjonene er per i dag:

- Institutt for fredsforskning: Center for the Study of Civil War
- Norges Geotekniske Institutt: International Centre for Geohazards
- Norges landbrukshøgskole: Aquaculture Protein Centre
- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet: Centre for Quantifiable Quality of Service in Communication Systems
- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet: International Centre for the Biology of Memory
- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet: Ships and Ocean Structures
- Universitetet i Bergen: Bjerknes Centre for Climate Research
- Universitetet i Bergen: Centre for Integrated Petroleum Research
- Universitetet i Bergen: Periphery and Centre in Medieval Europe
- Universitetet i Oslo: Centre for Molecular Biology and Neuroscience
- Universitetet i Oslo: Mathematics for Applications
- Universitetet i Oslo: Physics of Geological Processes
- Universitetet i Tromsø: Center for Advanced Study in Theoretical Linguistics

Når det gjelder regionale konsekvenser av de institusjonene som har fått status som vertssenter så kan ikke de sies å ha noen direkte regionale konsekvenser utover det at en del av disse sentrene ligger utenfor Oslo. I den grad de bidrar til utviklingen av næringer med sterk distriktmessig forankring vil de imidlertid kunne påvirke næringsutviklingen i distriktene på en indirekte måte. Dette kan for eksempel komme til å gjelde forskningen på områder som geologi og geoteknologi, havbruk, skipsbygging. Virkemiddelets effekt bør dessuten måles opp mot hovedmålsettingen for ordningen, som er å få til mer langsiktig, grunnleggende forskning av høy kvalitet, ikke distriktspolitiske målsettinger.

3.2.4 Fondet for forskning og nyskaping

Fondet for forskning og nyskaping ble opprettet av KUF (nå UFD), 1 juli 1999, for å sikre en langsiktig type forskning ved å skjerme midler fra den vanlige budsjettbehandlingen. Norges forskningsråd har ansvaret for å disponere avkastningen av fondet etter retningslinjer fastsatt av Stortinget. Fondskapitalen er nå på 16 mrd. kroner. Avkastningen var på 90 mill. kroner i 2000, 204,2 mill. kroner i 2001, 525,5 mill. kroner i 2002 og 793 mill. kroner i 2003. Fra og med 2002 ble 1/3 av fondsavkastningen direkte kanalisert til institusjonene i universitets- og høyskolesektoren og 2/3 til Forskningsrådet. Forskningsrådets ambisjon er at fondsmidlene i framtiden skal benyttes til ytterligere kvalitetsfremmende tiltak, med spesiell vekt på SFF-ordningen (Sentre for fremragende forskning), hvor Fondet allerede spiller en betydelig rolle. Fondets avkastning bestemmes av fondets kapital og renten på statlige obligasjoner.

Fondet er ment å være en supplerende mekanisme som skal tjene formål som ikke i tilstrekkelig grad blir ivaretatt gjennom de ordinære bevilgningene over statsbudsjettet. Fondsmidlene skal brukes slik at særlig den langsiktige, grunnleggende forskningen blir styrket i kunnskapsallmenningen og innenfor de fire tematiske områdene som er foreslått i Forskningsmeldingen; marin forskning, IKT, medisin og helse og forskning i skjæringsfeltet mellom energi og miljø. Utover dette blir kvalitet i bredde og dybde sterkt vektlagt. Fondet skal på denne måten bidra til å styrke nyskaping gjennom langsiktig og sektorovergripende forskning. Bondevik II regjeringen foreslår for statsbudsjettet 2003 å ytterligere øke fondet med 3 mrd. kroner.

Fondet har ikke noen spesiell distriktspolitisk profil, men både gjennom midler kanalisert til høyskolesektoren og satsning på forskning innen marine næringer kan ha positive konsekvenser for distriktene.

3.3 Oppsummering FoU-politikkens regionale konsekvenser

Det satses mest FoU per sysselsatt rundt Oslofjorden, ned langs kysten til Arendal, på Sørvestlandet og i Sør-Trøndelag. Dette skyldes blant annet at det er lokalisert tunge offentlige forskningsinstitusjoner i disse områdene. Generelt kommer innlandet i Sør-Norge og hele Nord-Norge dårlig ut.

Når man skal diskutere de regionale effektene av forskningspolitikken så kan man knytte dette til diskusjonen om hvordan den innovative styrken i en økonomi skjer. Innenfor innovasjonsteorien er man opptatt av å se nærmere på hvordan bedrifter makter å utnytte kompetanse i andre bedrifter, FoU-institutter etc. og koble dette med sin egen kompetanse. Kunnskapsmiljøer (som universitet, høyskoler, FoU-institutter og private konsulenter) spiller også en viktig rolle for innovasjonsvirksomhet, spesielt for mer radikale nyvinninger. Miljøene kan være viktige aktører i innovasjonssystemer der også bedrifter i perifere områder inngår. Bedrifter i periferien kan dermed hente mye informasjon og kompetanse til bruk i sin innovative aktivitet fra kunnskapsorganisasjoner i sentrale områder, og det selv om kunnskapsmiljøene er konsentrert innenfor større byområder.

Undersøkelser i utvalgte regionale næringsklynger i Norge viser også at mange bedrifter i økende grad henvender seg til de beste nasjonale og internasjonale forsknings- og kompetansemiljøene med høy kunnskap innen de spesielle teknologiene bedriftene benytter (Isaksen (red.) 1999). Det er kunnskap som i svært liten grad finnes i regionale FoU-miljøer, men i nasjonale FoU-institutter i sentrale områder eller i utlandet. Innovasjonsteorien gir således grunnlag for å hevde at kunnskaps- og innovasjonsmiljøer i sentrale områder kan være viktige aktører for innovativ aktivitet i bedrifter i distriktene.

Det betyr ikke at vi ser bort fra de negative effektene av den dominerende lokaliseringen i sentrale strøk. Disse har vært og er sterke og kan bidra til å hemme innovativ aktivitet i distriktene. Dette gjelder spesielt for små bedrifter som ikke har den bakgrunn eller kompetanse som skal til for å ta kontakt med slike kunnskapsmiljøer. For sterkt pressede småbedriftsledere er tid en meget sårbar ressurs, og da kan geografisk avstand bli en avgjørende faktor. Geografisk nærhet gjør det også lettere å få utviklet personlige vennskap og nettverk, noe som er viktig i samarbeidsrelasjoner av denne typen.

Det betyr ikke nødvendigvis at løsningen er å etablere flere regionale institutter og høyskoler. Norge er et lite land, med begrensede ressurser – ikke minst når det gjelder tilgangen på kompetent fagpersonell. Å spre den eksisterende FoU-innsatsen på flere fagmiljøer kan svekke kompetansen i innovasjonssystemet. Det kan derimot gjøres mye for å hjelpe bedriftene til å komme i kontakt med relevante bedrifter og kunnskapsmiljøer andre steder i landet.

Et annet relatert problem som må nevnes er at forsknings- og kunnskapsmiljøer, avanserte bedrifter etc. i sentrale områder trekker til seg mye av den kompetente arbeidskraften som er viktig for nyskaping. Det er med andre ord vanskeligere, men ikke umulig, å få etablert såkalte ”høyt teknologiske” bedrifter i distriktene, dvs. bedrifter som driver med aktiviteter som normalt fordrer egen FoU-innsats, eller som i hvert fall krever fagansatte med høyere utdanning og avansert teknologisk kompetanse.

Løsningen på slike problemer vil ofte kunne ligge utenfor den snevre innovasjonspolitikken. Det kan være snakk om utbygging av nye og forbedrede kommunikasjonsmidler, om dette er bussforbindelser eller tilgang på bredbånd; det kan være snakk om sosiale og kulturelle tiltak som gjør lokalmiljøet til et attraktivt bosted for de det gjelder; og det kan være snakk om en bevisst politikk fra de lokale myndigheter som endrer generelle holdninger til entreprenørskap og utdanning.

4 Høyere Utdanningspolitikk

Kapittelet vil starte med en oppsummering av høyere utdanningspolitikk de siste årene, for deretter å komme inn på hvilke endringer som har kommet den siste tiden og hvilke konsekvenser disse kan ha i forhold til regionene. Kapittelet inneholder også resultater fra forskning om effekten av høyere utdanningsinstitusjoner for regionene.

4.1 Utvikling av Høyere utdanningspolitikk over tid

Fram til 1970 besto høyere utdanning formelt bare av universitetene og de vitenskapelige høgskolene. Etter 1970 ble det regionale høgskole systemet etablert på bakgrunn av Ottosen-komiteens innstillinger. I samsvar med St. meld. nr. 17 (1974-75) *Om den videre utbygging og organisering av høgre utdanning* ble det etablert høgskole styrer i 16 regioner. Disse styrene hadde ansvar for planlegging og samordning av all høgre utdanning i sin region.

Utover på 1980-tallet ble det fra politisk hold etter hvert en reaksjon på de mange små enhetene innenfor høyere utdanning. Etter en engasjert debatt våren 1987 om middelmådighet i norsk høyere utdanning og forskning ble Universitets- og høgskoleutvalget (Hernes-utvalget) oppnevnt i et forsøk på å igjen legge an et mer helhetlig perspektiv på all norsk høyere utdanning, og – ikke minst, – å søke å få til en mer hensiktsmessig arbeidsdeling innenfor sektoren.

Utvalget gikk inn for en fornyet satsning på høyere utdanning og forskning og mente det var behov for reformer på alle nivåer innenfor alle institusjoner. Hernes-utvalget avgav sin innstilling i NOU 1988: 28 *Med viten og vilje*. Utvalget pekte spesielt på at utviklingen innen den regionale høgskole sektoren hadde tatt en annen retning en det Ottosen-komiteen forutsatte, nemlig mange små enheter i stedet for konsentrasjon i regionale sentra. Med dette som utgangspunkt utviklet Hernes-utvalget visjonen om at alle institusjonene innenfor høgre utdanning og forskning skulle utgjøre et integrert system basert på samarbeid og arbeidsdeling – Norgesnett.

I St. meld. nr 40 (1990-91) *Fra visjon til virke* fulgte regjeringen opp utvalgsinnstillingen og som ledd i denne ble det 7. mai 1993 vedtatt at i statsråd at de 98 regionale høgskolene skulle omorganiseres til 26 nye statlige høgskoler. Den nye ordningen trådte i kraft fra 1. august 1994, med fastsettelse av avdelingsinndelinger og administrasjonsordning ved hver av skolene. De regionale høgskolestyrene ble formelt nedlagt, og nye institusjonsstyrer var på plass fra samme tidspunkt.

Samtidig med omorganiseringen av den regionale høgskolesektoren ble det også arbeidet med en ny felles lov for universiteter og høgskoler. Med ny institusjonsstruktur og ny styringsordning i det regionale systemet lå det til rette for en felles lovgivning for høyere utdanningsinstitusjoner. Loven trådte i kraft fra 1. januar 1996. Med denne loven har universitetene, de vitenskapelige høgskolene og de 26 statlige høgskolene for første gang fått et felles lovfundament. Loven la stor myndighet til styrene ved de enkelte lærestedene og fastla et styringssystem med skille mellom valgt og administrativ ledelse på alle styringsnivåer etter modell fra universitetene.

I mai 2000 kom Mjøs-utvalgets innstilling, NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar – Om høgre utdanning og forskning i Norge*. Kommisjonen hadde et bredt mandat med utgangspunkt i å gi en samlet framstilling og vurdering av universitet og høgskoler som utdannings- og forskningsinstitusjoner. Rapporten inneholdt flere radikale forslag som har ledet fram til mye debatt. Utvalget ville gi de statlige universitetene og høgskolene mer uavhengighet og ansvar ved å organisere institusjonene som uavhengige juridiske enheter, men eiet av staten. Institusjonene ville i så måte få en friere stilling i forhold til Utdanningsdepartementet. Et styre der flertallet av representantene og styrelederen kommer utenfra Universitetet, skulle bli lærestedets øverste organ. Utvelgelsen av styrerepresentanter skulle være departementets eneste styringsmulighet. De skulle få ikke instruksjonsrett som før, og skulle heller ikke kunne kreve detaljrapporter tilbake.

Skulle Stortinget og departementet ønske å påvirke institusjonene til å satse på et bestemt studium måtte de gå inn i forhandlinger med lærestedet. Her skulle institusjonene kunne nekte å etterkomme myndighetenes ønsker hvis de ikke fikk oppfylt sine krav til for eksempel økte bevilgninger. En mulig ulempe med et slikt system for lærestedene ville blant annet være at det

måtte etableres et nytt Utdanningsdirektorat. Direktoratet ville i så fall ha som funksjon å rangere og evaluere lærestedene, og kunne således anbefale Utdanningsdepartementet om de skal skru av pengestrømmen til dem som ikke oppfyller kravene om blant annet studieprogresjon og kvalitet. Utdanningsinstitusjoner som rangeres høyt av direktoratet vil dermed ha størst forhandlingsmakt.

Det internasjonale bokstavkaraktersystemet ECTS ble anbefalt som standard også i Norge. Det skulle bli lettere for studentene å svitsje både mellom ulike land og mellom høyskoler og universiteter i Norge. Den økte internasjonaliseringen innen høyere utdanning, nye former for undervisning og læring, økt kompleksitet i de ulike kunnskapssystemene og behovet for "lettere" tilgang til gode læringsmiljøer også internasjonalt bidro til dette forslaget om endret karaktersystem. Også hovedfag og cand.mag. var på vei ut. De frie studiene skal kuttes til fem år og føre til bachelor- og mastergrader.

Mjøs-utvalget gikk også inn for mer konkurranse mellom lærestedene. Lærestedene skulle få betalt etter hvor mange studenter de fikk igjennom et studieløp og hvor mange vektall de produserte. Før ble bevilgningene hovedsakelig bestemt på grunnlag av antallet studenter lærestedet tok inn. Finansieringen skulle stimulere lærestedene til å tilby akkurat de studiene som etterspørres. Bevilgninger til forskning skulle i stor grad være uavhengig av antall studenter, og målet var at det skulle investeres like mye i forskning og utvikling totalt sett i Norge som i Sverige, Finland og Danmark. Den offentlige støtten til grunnforskning burde i følge utvalget økes betraktelig og bevilgningen for forskning og innovasjon burde komme opp i 20 mrd. kroner.

Samtidig ville Mjøsutvalget at institusjonene skulle øke sitt internasjonale samarbeid, og spesielt bedre utvekslingen med tredje verden. Utvalget ønsket også mer samarbeid mellom læresteder og arbeidsliv. Næringslivet måtte komme til Universitetet og fortelle hva de trenger, i følge utvalget, slik at undervisningen kunne tilpasses arbeidslivet. Samtidig måtte de ta ansvar for å gi studentene mer praksis i studietiden.

Disse forslagene ledet til en intens debatt om fremtiden til norske universiteter og høyskoler. Og det kom fram et klart skille mellom dem som ser at det er behov for radikale endringer i utdanningssystemet for å møte de nye utfordringene bl.a. fra den nye informasjons- og kommunikasjonsteknologien. Motstanderne hevder på sin side at det nåværende systemet bør bevares for å ivareta den akademiske friheten.

Arbeiderpartigjeringen fulgte i mindre grad opp de radikale forslagene til utvalget (St.meld. nr 27 2000-2001 *Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*). Noen av disse kontroversielle forslagene er imidlertid blitt reintrodusert av Kristin Clemet som statsråd for Utdannings- og forskningsdepartementet.

Kvalitetsreformen er en omfattende reform av høyere utdanning i Norge. Sentralt i reformen står ny gradsstruktur, tettere oppfølging av studentene, nye eksamens- og evalueringsformer, ny studiestøttordning og økt internasjonalisering. Hovedelementene i kvalitetsreformen skal være på plass senest høsten 2003. Kvalitetsreformen innebærer blant annet at det blir innført ett nytt gradssystem som består av en treårig bachelor-grad og en to-årig master-grad. Studietiden vil bli kortere, men mer intens. Fra og med budsjettåret 2002 er det innført et nytt finansieringssystem for statlige universiteter og høyskoler (kunsthøgskolene unntatt). Det blir blant annet lagt mer vekt på resultatbasert finansiering. Modellen skiller mellom basisfinansiering, undervisningsfinansiering og forskningsfinansiering. Den resultatbaserte undervisningsfinansieringen beregnes på grunnlag av antallet såkalte 60-poengsenheter (fullførte treårsstudier) og antallet utvekslingsstudenter. For å kompensere for ulike kostnadsnivå blir undervisningstilbudene fordelt på seks ulike konstanskategorier. Forskningsbevilgningene vil også i større grad bli resultatbaserte, blant annet på grunnlag av indikatorer som publisering.

Institusjonene har fått større frihet til å etablere nye studier, men de er blitt pålagt å innføre nye systemer for kvalitetssikring. 1. januar 2003 ble det etablert et eget organ for akkreditering og evaluering kalt Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Dette organet vil evaluere institusjonenes kvalitetssikringssystemer og samtidig også evaluere studietilbudene, samt akkreditere institusjoner som søker om ny status (for eksempel fra høyskole til universitet).

Som et ledd i kvalitetsreformen har Stortinget vedtatt endringer i den interne organiseringen av institusjonene. Styrene har nå myndighet til å bestemme den interne organiseringen ved institusjonen. Samtidig er kravet om at de skal ha et eget råd blitt tatt bort. Endringene vil styrke styrets strategiske rolle og tydeliggjøre ansvaret det har. Departementet kan bestemme at rektor skal ansettes på åremål på grunnlag av et forslag fra styret. Ledere av avdelinger og grunnenheter kan også velges eller ansattes på åremål. Institusjonene får nå også lov til å ansette lærere og forskere på åremål, hvis disse skal ta del i et tidsbegrenset prosjekt. Videre får institusjonene faglige fullmakt til å opprette og legge ned fag, emner og emnegrupper som varer inntil tre år på lavere grads nivå. På områder der institusjonene har rett til å tildele doktorgrad, får de full frihet til å opprette og legge ned studietilbud på alle nivå.

Regjeringen vurderer nå også endringer i den formelle statusen eller organisasjonsformen for disse institusjonene.

4.2 Høyre Utdanningspolitikk i dag²⁰

Når vi snakker om utdanningspolitikken vil det i første rekke være snakk om politikk knyttet til høyere utdanning og forskning, nærmere bestemt de statlige høyskolene og universitetene. Utdanningspolitikken har ansvaret for utviklingen av norske utdanningsinstitusjonene og andre tiltak for organisert læring. Omfanget til de høgre utdanningsinstitusjonene har økt betydelig. Høgre utdanning er budsjettert med om lag 17,3 mrd. kroner over statsbudsjettet i 2003, noe som er en økning på 1,5 mrd. kroner fra saldert budsjett i 2002. Fordelingen på de ulike postene er som følger:

²⁰ De høgre utdanningsinstitusjonene kan i korthet sies å være:

Statlige universiteter og høyskoler som gir ordinære utdanninger uten betaling, og etter- og videreutdanning mot betaling.

Private høgre utdanningsinstitusjoner med utdanningstilbud som er godkjent av departementet, hvorav enkelte gir ordinære utdanninger mot betaling, mens enkelte får full kostnadsdekning av departementet. I tillegg tilbyr disse etter- og videreutdanning mot betaling.

Private utdanningsinstitusjoner som tilbyr utdanning utover videregående skole som ikke er godkjent i henhold til privathøyskoleloven. Disse tilbyr kortere utdanninger mot betaling.

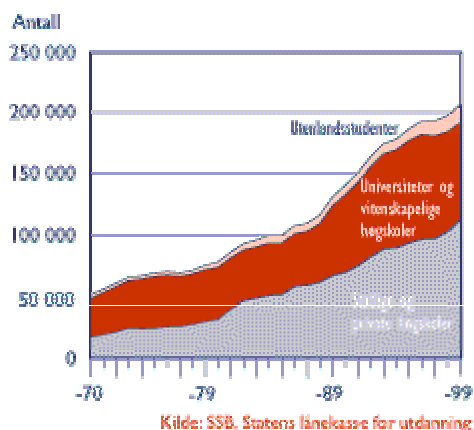
Høgre utdanningsinstitusjoner i andre land som tilbyr utdanning mot betaling. Deler av kostnadene for den enkelte dekkes av Statens lånekasse for utdanning i de tilfeller institusjonene gir tilbud som er godkjent av denne.

Virksomheter som tilbyr IKT-baserte utdanningstilbud. Dette er både statlige og private institusjoner og virksomheter basert i andre land.

Tabell 11. Fordeling av budsjettet for høyere utdanningsinstitusjoner.

Kap.	Nemning	Rekneskap 2001	Saldert budsjett 2002	Forslag 2003	Pst. endr. 02/03
					(i 1 000 kr)
0260	Universitetet i Oslo	2 645 907	2 554 665	2 778 775	8,8
0261	Universitetet i Bergen	1 544 076	1 552 737	1 623 346	4,5
0262	Noregs teknisk-naturvitenskaplege universitet	2 070 595	2 011 902	2 232 589	11,0
0263	Universitetet i Tromsø	891 935	867 846	984 309	13,4
0264	Noregs handelshøgskole	215 872	184 254	211 905	15,0
0265	Arkitektthøgskolen i Oslo	63 929	51 728	75 726	46,4
0268	Noregs idrettshøgskole	103 575	82 625	99 912	20,9
0269	Noregs musikkhøgskole (jf. kap. 3269)	96 832	98 242	113 617	15,7
0270	Studium i utlandet og sosiale formål for elevar og studentar	399 113	370 887	337 971	-8,9
0273	Statlege kunsthøgskolar (jf. kap. 3273)	164 736	198 804	223 016	12,2
0274	Statlege høgskolar (jf. kap. 3274)	6 292 731	6 111 811	6 575 053	7,6
0278	Noregs landbrukshøgskole	514 659	339 471	414 007	22,0
0279	Noregs veterinærhøgskole (jf. kap. 3279)	242 928	226 583	264 268	16,6
0281	Fellesutgifter for universitet og høgskolar (jf. kap. 3281)	827 489	650 630	830 258	27,6
0282	Privat høgskoleutdanning	398 976	436 021	503 785	15,5
	Sum kategori 07.60	16 473 353	15 738 206	17 268 537	9,7

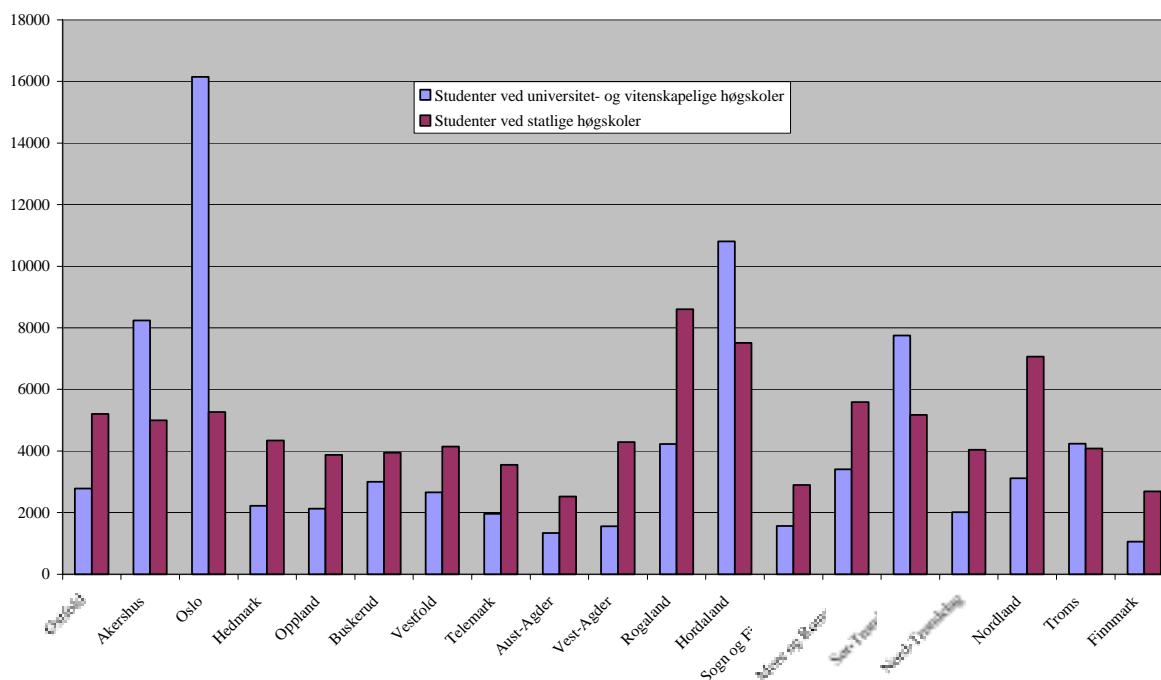
Når det gjelder studentmassen innen universitets- og høyskolesektoren så har det vært en stor vekst innen denne sektoren de siste 20 årene, noe som vi ser av figuren under.

Figur 9. Studenter i universitets- og høgskolesektoren inkl. utenlandsstudenter i perioden 1970-99 (Figuren er fra indikatorrapporten 2001)

I 2001 var det totalt 197 614 studenter innen universitets- og høgskole sektoren.

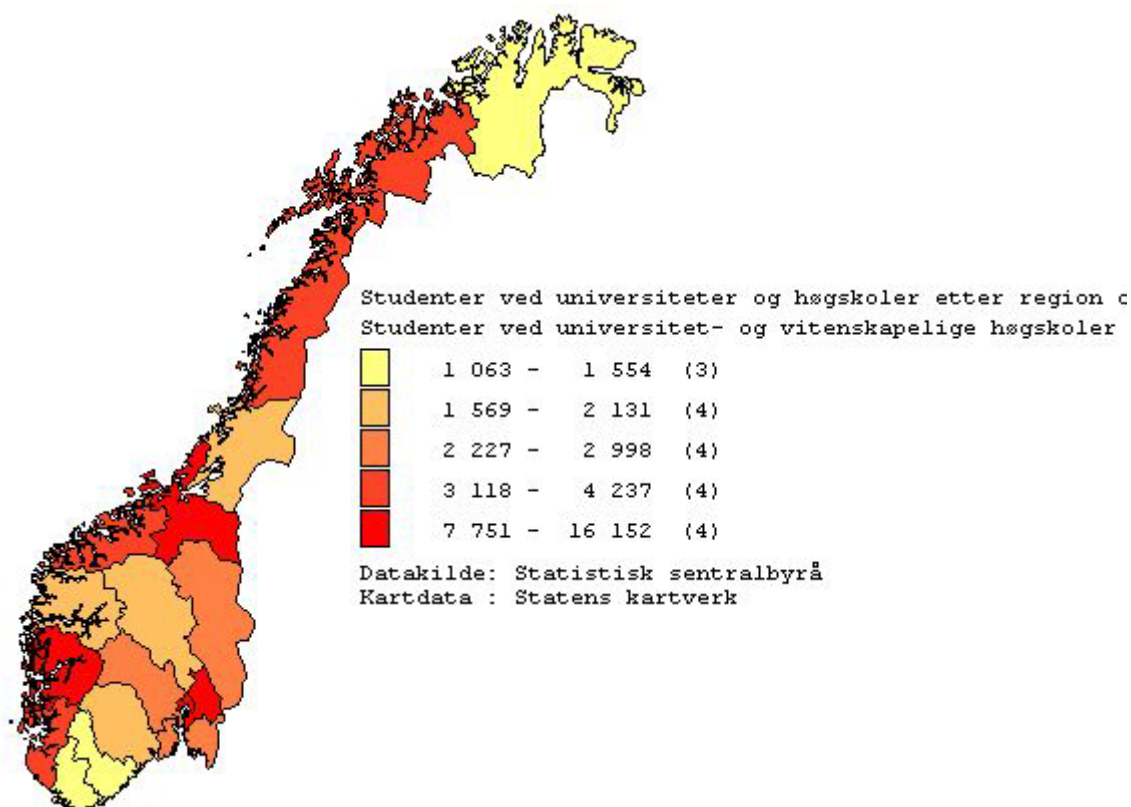
Når det gjelder regional fordeling av dette så kan vi grovt skille mellom universitetene og de vitenskapelige høgskolene som hadde 81 358 studenter i 2001, mens de statlige høgskolene hadde 90 264 studenter. I figuren under er dette igjen fordelt på fylker.

Figur 10. Studenter ved universitet- og vitenskapelige høgszkoler og studenter ved statlige høgszkoler fordelt på fylker, 2001.



Kilde: SSB

Figur 11. Studenter ved universitet og vitenskapelige høgszkoler etter region.



På 1980-tallet var det en stor vekst i universitet og høgszkoler lokalisert i de fire universitetsbyene, noe som bidro til økt sentralisering. Det samme var tendensen på 1990 tallet. Når det gjelder den

desentraliserte veksten i høgskolesektoren så har denne også vært høy og er trolig den statlige sektoren som har hatt størst vekst i løpet av den siste 20 års perioden (Lie 2002). Det betyr at en gjennom utdanningspolitikken har klart å få til balansert vekst mellom de ulike regionene og distriktene.

Den betydelige regionale spredningen av utdanningstilbudene på høyere nivå i Norge har hatt til hensikt å jevne ut de geografiske forskjellene i rekrutteringen til høyere utdanning, samt å bidra til å skaffe kompetent arbeidskraft til regionene. Det er liten tvil om at en slik politikk i hovedsak har vært vellykket. En forutsetning for dette har naturligvis vært at studenter foretrekker å studere nær hjemstedet, og at en del studenter neppe ville ha begynt, dersom det ikke hadde fantes et studietilbud i nærheten av hjemstedet. Det viktigste tiltaket i så måte har vært utbyggingen av distriktshøgskoler på 1970 og 80-tallet. Sammen med tidligere etablerte lærerskoler og sykepleieskoler fikk man spredt et stort antall statlige høgskoler utover landet. Gjennom Reform 94 ble antallet institusjoner (men ikke enheter) redusert fra 96 til 26. I tillegg til å ha et prinsipp om å ha studietilbud nær studentenes hjemsted har det samtidig vært en målsetting at studenter bør være mobile, og at det er faglige interesser og ikke nærhet til hjemstedet som bør styre valg av studiested.

Man kan gjennom studier av mobilitet, se nærmere på hvordan kompetansestrømmen av personer med høyere utdanning går ut og inn av fylker. For Sogn og Fjordane er det gjort en studie som viser både hvor personer utdannet i Sogn og Fjordane er sysselsatt samt hvor personer sysselsatt i Sogn og Fjordane er utdannet (Aslesen, 2001). Resultater fra studien viser at av sysselsatte i Norge i 1999, som har utdanning fra høyskolen i Sogn og Fjordane, er det rundt halvparten (49%) som jobber i fylket. Andre store mottakere av utdannede fra fylket er Hordaland, som har en andel på 18%, Oslo-regionen (7%) og nabofylket Møre og Romsdal (6%). Av alle sysselsatte med registrert høyere utdanning²¹ i Sogn og Fjordane, er det 30% som har sin utdanning fra fylket, nesten like mange har sin utdanning fra Hordaland (26%) hvor man finner universitetet i Bergen og en rekke andre utdanningsinstitusjoner innenfor høyere utdanning. Vi har ikke tall som kan si noe om utvikling over tid, men studien viser allikevel at en stor andel av de utdannede ved den regionale høyskolen fremdeles jobber der. Studien viser også at selv om studier er gjort utenfor fylket, kommer også en del av nyutdannede tilbake. Det er derfor både tilgjengelighet av utdanningstilbud og tilgjengelighet av relevante arbeidstilbud som kan sikre at de med høyere utdanning forblir i fylket.

Bjørnar Sæther (2000) konkluderer at den relativt sterke og langvarige satsningen på et regionalisert tilbud innen høyere utdanning har hatt en stabiliserende effekt på fordelingen av personer med høyere utdanning. Høgskolene har en stabiliserende virkning på bosettingsmønstrene ved at disse institusjonene bidrar til en regional konsentrasjon i mellombyområder. Disse områdene får en stadig større andel av yngre mennesker som søker høyere utdanning (Sæther 2000, s.24). Trenden går likevel i retning av at en økende andel av de med høyere utdanning bosetter seg i sentrale strøk av landet. Det konkluderes derfor med at en videre desentralisering av høyskolene neppe er veien å gå, i og med at det er de regionene som har et differensiert høgskoletilbud og samtidig et differensiert arbeidsmarked som klarer seg best. Høyskoleavdelinger lokalisert i perifere områder vil dermed utdanne kandidater til et større arbeidsmarked på nasjons- eller landsdelsnivå.

I følge Opheim (2003)²², som har studert betydningen av bosted for valg av utdanning og lærersted, så har den geografiske fordelingen av studieplasser stor betydning for søkeres valg av

²¹ Med høyere utdanning menes utdanning etter videregående.

²² Opheim, V. (2003): *Borte bra, hjemme best. Om geografisk søkermobilitet, valg av utdanning og lærersted blant søkere til høyere utdanning i år 2000*. NIFU skriftserie nr. 2/2003. Rapporten tar utgangspunkt i søkertall for år 2000 Samordna opptak.

utdanning og lærersted. Det at mange utdanninger og et høyt antall studieplasser er lokalisert til universitetene gjør at universitetsfylkene har en netto tilstrømming av studenter. Et bredere spekter av studietilbud gjør at studenter i disse fylkene har mindre behov for å søke om studieplass i andre fylker og er dermed mindre mobile enn søkere bosatt utenfor universitetsfylkene. Dette bilde varierer noe med kjønn og alder, hvor det er en stigende tendens til å søke opptak lokalt med økende alder og da spesielt for kvinner. Om lag 30 % av søkerne søker kun opptak i hjemfylke, hhv 48 % for søkere bosatt i universitetsfylkene og 18 % for søkere bosatt i andre fylker.

Studenter som bor *utenfor* universitetsfylkene er mer *mobile*. Mobiliteten vil også være en avveining mellom *hva* man vil studere og *hvor* man vil studere. Det er ikke alltid dette er sammenfallende og ikke alle ønsker å studere i hjemfylket, selv blant de som søker opptak på et studium som finnes i hjemfylket, er det en del som heller vil studere i et annet fylke. Dette gjelder først og fremst søkere fra høgskolefylkene. Dette kan tyde på at det ikke bare er selve studietilbudet, men at også andre forhold ved universitetsfylkene som gjør lærestedene her er attraktive. Opheim mener at en mulig forklaring i forskjellene mellom søkere fra universitetsfylker og andre fylker når det gjelder, kan være mer generelle urbaniseringstendenser. Mange unge ønsker heller å bo i en storby med de aktiviteter og fritidsmuligheter det innebærer enn på et lite sted med begrenset tilbud (Berg 1998).

4.2.1 Betydningen av Statsbudsjettet 2003 for høyere utdanning.

Universitetene og høyskolene får i følge St. prp. nr 1 (2002-2003) økte bevilgninger til forskning og til gjennomføring av kvalitetsreformen. Grunnbudsjettet til universitets- og høgskolesektoren får en samlet vekst i sine bevilgninger på 7,5 prosent, sammenlignet med saldert budsjett i 2002. Netto studiekapasitet er omtrent den samme som i 2002, så regjeringen legger ikke opp til noen vesentlige endringer i forhold til studiekapasiteten i 2003. Den nye loven for universiteter- og høgskoler gir institusjonene økt autonomi i forhold til å opprette og legge ned fag. Dette gir institusjonene mulighet til å justere studietilbudet i tråd med søkningen. Dette vil føre til en ytterligere skjerpelse i konkurransen mellom de ulike aktørene. Departementet vil likevel fortsatt stille krav til studiekapasitet innenfor visse profesjonsfag.

De strategiske forskningsbevilgningene øker fra 350 mill kr i 2002 til 533 mill kr i 2003. Disse midlene skal i hovedsak gå til opprettelse av 200 nye doktorgradsstipendiatstillinger, hvor av universitetene og de vitenskapelige høyskolene får 147 slike stillinger, mens de statlige høyskolene får 40. Regjeringen har i Ot.prp. nr 67 fremmet forslag om lovendring som gir universiteter og høgskoler rett til den økonomiske utnyttelsen av patentbare oppfinnelser gjort av ansatte ved institusjonen. Verdiene fra oppfinnelsene skal deles mellom forsker og institusjon.

Det gis i alt 510 mill kr i særskilte bevilgninger til gjennomføringen av Kvalitetsreformen, som er 221 mill kr mer enn i 2002. Midlene skal benyttes til innføring av mer faste studieforløp, ny gradsstruktur, mer studentaktiv undervisning, nye vurderingsformer og generell heving av kvaliteten på studietilbudene. I kvalitetsreformen inngår også en økning på 11,3 mill. kr til Nasjonalt organ for kvalitet i utdanning (NOKUT) utover de midlene som blir overført fra Norgesnettrådet.

2003 er det første året for hvor den nye finansieringsmodellen legges til grunn for budsjettildelingene til de enkelte institusjonene. Det skilles nå mellom en resultatbasert komponent til undervisning og en resultatbasert komponent til forskning og en basisbevilgning. Den resultatbaserte undervisningskomponenten baserer seg på antall avlagte studiepoeng (vektall) og antall utvekslingsstudenter. Både antall studiepoeng og antall utvekslingsstudenter har gått ned fra 2000 til 2001. Dette gir en budsjettmessig reduksjon på for sektoren som helhet på 12,9 mill. kr. Det store forskjeller mellom institusjonen og Universitetet i Oslo har fått en reduksjon på hele 29 mill.

4.3 Regionale konsekvenser av den høyere utdanningspolitikken

I utdanningspolitikken er det store bilde lagt; det går mot en sentralisering av studenter og av tunge utdanningsinstitusjoner – på kort sikt. Det har vært en positiv regional utvikling, både institusjonelt og symbolsk, ved at de regionale høyskolene også etter hvert vil få status som fullverdige universitet. Dette vil kunne ha en utjevne effekt på sentraliseringstendensen vi har sett frem til nå, da de regionale høyskolene vil kunne bli mer attraktive.

Regjeringen hevder at universiteter og høyskoler spiller en betydelig rolle i utviklingen av en kunnskapsbasert økonomi, noe særlig Lisboa-prosessen har bidratt til å synliggjøre. Det er et mål at universitetene og høgskolene styrker sitt samarbeid med næringslivet, slik det er lagt opp til i de nylige endringene i Universitets- og høgskoleloven og Arbeidstakeroppfinnelsesloven.

Regjeringen forventer at en ved å bygge opp sentra så vil kunnskapen flyte ut i distriktene. Satsningen på regionaliserte tilbud innen høyere utdanning har hatt en stabiliserende effekt på fordelingen av personer med høyere utdanning og derigjennom opprettholdelse av bosettingsmønstre i distriktene, i hvert fall når det gjelder småbyområder. Trenden er likevel at en høyere andel av de med høyere utdanning eller ønske om å ta høyere utdanning bosetter seg i sentrale strøk. Dette bekreftes bla. gjennom at universitetsfylkene har en nettotilstrømming av studenter. Videre desentralisering av høyskolene er derfor neppe veien å gå.

Høyskolesektoren ble bygd ut med tanke på at de lokale bedriftene og aktørene skulle i større grad støtte seg på lokal kompetanse, men det har vist seg at de fleste innkjøpene fra denne typen organisasjoner kommer fra det sentrale offentlige institusjonene. Da høyskolesektoren ble bygd ut glemte man også de nettverkene som allerede var etablert og det ble i for stor grad satset på nye strukturer og organisasjoner som i liten grad tok hensyn de faktiske behovene. Samspillet mellom lokalt næringsliv og regionale høgskoler er heller ikke spesielt bra i dag. Dette gjelder i og for seg samarbeide mellom næringslivet og den lokale instituttsektoren også.

Kompetansereformen slik den nå blir gjennomført har som en av de overordnede målsettingene å bedre studentenes læringssituasjon. Det betyr at det skal settes av mer tid og ressurser til oppfølging av studentene. Studentene skal ha jevnlig kontakt med lærerkreftene, og man vil komme bort fra en situasjon der studentenes første alvorlige test av ferdighetene kommer ved eksamen ved årets slutt. For å stimulere institusjonene til å ta denne reformen på alvor, vil en del av midlene følge studentene. Det betyr at jo flere studenter som velger et bestemt studietilbud, jo mer penger vil tilflytte dette tilbudet. Dette kan få negative konsekvenser for høgskolene, som jo allerede ofte har en slik tettere oppfølging av studentene, men som finner det vanskeligere å trekke til seg nye studenter.

På den annen side har høgskolene også fått større frihet til å legge ned og opprette studietilbud, hvilket betyr at de lettere kan tilpasse seg krav og behov i egen region. Det kan være med på å styrke deres stilling i lokalsamfunnene, og dermed i større grad bli til nytte for det lokale arbeidsmarkedet og næringsliv. Generelt burde imidlertid en forbedring av undervisningen ha en like stor positiv effekt i distriktene som i byene, forutsatt at kommunene klarer å lokke de nyutdannede tilbake til hjembygda. Det er som kjent et problem som strekker seg langt ut over utdanningspolitikken.

Referanser

- Arnold, E., Kuhlman, S. & van der Meulen, B. (2001): *A Singular Council: Evaluation of the Research Council of Norway*, Technopolis, December 2001
- Aslesen, Heidi W. og Fraas, M. (2003): *Flyttingen av SIVAs eierskap fra KRD til NHD i 2002 – En vurdering med hensyn på endringer i SIVAs distriktpolitiske profil*” Notat til Regionalpolitisk avdeling i KRD
- Aslesen, Heidi W. Broch, M., Koch, P. & Solum N. H. (2001): *User oriented R&D in the Research Council of Norway*. STEP-report 8/2001.
- Berg, L. (1998): *Utdanningssuget. Ungdoms utdannings- og yrkesvalg sett fra skipsindustrien i Ulsteinvik*. Oslo, FAFO.
- Brændvang, A.K. og Sørensen, K.Ø. (2002): *Fylkesfordelt satellittregnskap for turisme*. SSB rapport 2002/9
- Broch, M, Per M. Koch og Siri Aanstad (2003): *Norske innovasjonspolitiske virkemidler – en oversikt*”. Internt STEP-notat.2003.
- Broch, M., Hauknes, J. & Smith, K. (2000): *SND og bedriftsutvikling – rolle, virkemidler og effekter*. STEP – Rapport 04/2000.
- Broch, M., Staude, M. & Nås, S. O. (2002): *Hvem er forskningsinstituttene næringslivskunder?* Step-rapport R-08-2002
- Brofoss, K.E. og Nerdrum, L. (2003): *Forskningsinstituttene og næringslivet. Delrapport 3: Bedriftenes kjøp av FoU fra instituttene*. NIFU skriftserie nr. 23/2003.
- Bugge, M., Monsen, T. & Staude, M. (2000): *Til de beste for de beste. En evaluering av offentlige industrielle forsknings- og utviklingskontrakter*. STEP-rapport 03/2000.
- Førsund, F. R. (1998): *Effektivitet og produktivitet i de statlige høgskolene*. SNF-rapport 14/98
- Hauknes, J. (1994): *Teknologipolitikk i det norske statsbudsjettet*. STEP-rapport 14/94.
- Hauknes, J. (1995): *En sammenholdt teknologipolitikk?* STEP arbeidsnotat 1/95
- Hauknes, J. (1998): *Services in innovation - Innovation in services*. SI4S Final Report, SI4S Synthesis Report 1, STEP 1998
- Hauknes, J. (1999) Dynamical Innovation Systems. Do Services have a role to play? I Boden, M. & Miles, I. (red), *Services, Innovation and the Knowledgebased Economy*, Pinter
- Hauknes et al. (2000): *SND og bedriftsutvikling – rolle, virkemidler og effekter*. STEP-rapport 4/2000.
- Hauknes, J., Wicken, O., Koch, P. & Aanstad, S. (2003): *Trends in Norwegian Innovation Policy*. STEP-notat (ikke utgitt)
- Hervik, A. & Waagø, S. J. (1997): *Evaluering av brukerstyrt forskning, på oppdrag for NHD*. Handelshøyskolen BI og NTNU, Oslo og Trondheim 1997.

Hervik, A., M. Arnestad og B. Wicksteed. 1997. *Evaluering av FORNY-programmet: tilrådinger og endringsforslag*. Rapport nr 9703. Molde: Møreforskning.

<http://www.odin.dep.no/nhd/norsk/024071-990018/index-dok000-b-n-a.html>

<http://www.odin.dep.no/nhd/norsk/p30000694/p30003208/024091-990021/index-dok000-b-n-a.html>

Indikatorrapporten (2001): *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer*. Norges Forskningsråd 2001.

Isaksen, A. (1999): *Innovasjoner og næringsutvikling og regionalpolitikk*. Høyskoleforlaget, 1999.

Johansen, S., Kann, F. & Dybedal, P. (2002): *Regional økonomiske virkninger av reiseliv. Utvikling av analysemodell*. NIBR-rapport 2002:23

Lengrand, Louis et al (2002): *Innovation Tomorrow, Innovation Policy and the Regulatory Framework: Making Innovation an Integral Part of the Broader Structural Agenda*, DG Enterprise, October 2002

Lie, I. (2002): *Regionale endringer i statlig sektor. Sysselsettingsendringer i staten 1980-2000 fordelt på regioner langs en sentrum-periferi-dimensjon*. NIBR avd. Nord-Norge. Utkast til kommentar 07.10.2002

Nesheim, T. (1997): *Evaluering av FRAM-programmet i SND*, SNF-rapport nr 84/97

NIFU (2002): *Statsbudsjettet 2003*, <http://www.nifu.no/publikasjoner/rapporter/statsbudsjett2003.pdf>. NIFU 2003

Norges Forskningsråd (2001): *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer*. NIBR- Notat 2000:124.

NOU 1979: 35, *Strukturproblemer og vekstmuligheter i norsk industri*. (Lied-utvalget), Industridepartementet (1979)

NOU 1981: 30, *Forskning, teknisk utvikling og industriell innovasjon*. (Thulin-utvalget), Industridepartementet (1981)

NOU 1988: 28 *Med viten og vilje* (Hernes-utvalget), KUF

NOU 1991: 24 *Organisering for helhet og mangfold i norsk forskning*

NOU 1992: 26 *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*, (Kleppe-utvalget), Finansdepartementet

NOU 1996: 23, *Konkurransen, kompetanse og miljø- Næringspolitiske hovedstrategier*. (Henriksen-utvalget), NHD (1996)

NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar – Om høgre utdanning og forskning i Norge*

NOU 2000: 21, *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*. (Holden-utvalget), FIN (2000)

- NOU 2000: 22, *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.* (Oppgavefordelingsutvalget), KRD (2000)
- NOU 2000: 7, *Ny giv for nyskaping. Vurdering av tiltak for økt FoU i næringslivet.* (Hervik-utvalget), NHD (2000)
- NOU 2001:11 *Fra innsikt til industri, NHD*
- Opheim, V. (2003): *Borte bra, hjemme best. Om geografisk søkermobilitet, valg av utdanning og lærersted blant søkere til høyere utdanning i år 2000.* NIFU skriftserie nr. 2/2003.
- Ot.prp. nr. 57 (1991-92): *Om lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond Rapport fra Småbedriftsutvalget.* NOE (1996)
- Rolfesen, M. (1994): *Evaluering av FRAM-programmet*, SINTEF, IFIM
- Sæther, B. (2000): *Klassiske analyser – Kompetanse og regional utvikling.* NIBR-notat 2000:124
- St.meld. nr. 22 (2001-2002): *Et mindre og bedre statlig eierskap*
- St. meld. nr. 27 (2000-2001): *Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere*
- St. meld. nr. 39 (1998-1999): *Forskning ved et tidsskille*
- St. meld. nr. 41 (1997-1998): *Næringspolitikk inn i det 21. århundret.* NHD, 1997
- St. meld. nr. 40 (1990-91): *Fra visjon til virke*
- St. meld. nr. 53 (1988-89): *Om næringspolitikken*, ND (1989).
- St. meld. nr. 28 (1988-1989): *Om forskning*
- St. meld. nr. 17 (1974-75): *Om den videre utbygging og organisering av høgre utdanning*
- St.prp. nr. 51 (2002-2003): *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv*, NHD (2003)
- St. prp. 1. (2002-2003): *Budsjettproposisjon*, UFD, 2003
- St. prp. 1. (2002-2003): *Budsjettproposisjon*, NHD, 2003
- St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 4 (2001-2002): *Om endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet medregnet folketrygden 2002*, FIN
- St. prp. nr. 84 (2000-2001): *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet*
- Staude, M., Bugge, M. & Monsen, T. (2000): *Til beste for de beste. En evaluering av offentlige og industrielle forsknings- og utviklingskontrakter.* STEP-rapport 3/2000. *utdanning*