

TECHNOPOLIS



Evaluering av SND: 1993 - 1999

Erik Arnold
Lillian Hatling
Johan Hauknes
Keith Smith
Tor-Jørgen Thoresen

15 september 2000

Forord

Å bli evaluert er som å gå til tannlegen: Det kan være nødvendig fra tid til annen, men det er sjelden komfortabelt. Vi har satt veldig stor pris på det store antallet personer, både i SNDs hovedkontor og distriktskontorer, som har brukt tid og ressurser på denne evalueringen. Mottakelsen og entusiasmen vi ble møtt med har gledet oss, til tross for at deres deltakelse var pålagt for evalueringen. 'Ingen nevnt, ingen glemt' er vanligvis et godt prinsipp når man skal takke så mange mennesker. Likevel vil vi rette en spesiell takk til Pål Hungnes, som har fungert som vår kobling mot SND gjennom hele evalueringen.

Vi står også i takknemlighetsgjeld til personer i ulike partnerorganisasjoner til SND, både på nasjonalt og regionalt nivå. Vi retter også en stor takk til de mange kundene som har hjulpet oss med evalueringen.

En rådgivende referansegruppe har støttet evalueringsteamet gjennom prosjektet. Referansegruppen besto av Tron Bamrud, Odd Jarl Borch, Geir Dalholt, Jostein Djupvik, Karl Gran, Stine Hammer, Pål Hungnes, Anthony Kallevig, Jan Evert Nilsson, Ida Skard and Jartrud Stensli. Referansegruppen har jobbet hardt med å lese seg gjennom stadig nye utkast, og de har vært engasjerte sparringpartnere på våre faste møter. Rådene deres har alltid vært interessante. (Noen ganger har vi til og med fulgt dem!) Det er likevel viktig å påpeke at dette har vært en rådgivende gruppe, ikke en styringsgruppe. Ansvar for konklusjonene i denne rapporten er helt og holdent forfatternes eget.

Brighton og Oslo
15 September 2000

Sammenfattning

Mandatet for denne evalueringen har vært å gjennomføre “*en overordnet prinsipiell analyse av SND med utgangspunkt i formålsparagrafen. Hovedutfordringen blir å finne i hvilken utstrekning SND har oppnådd sine overordnede mål. Det skal legges vekt på hvordan den samlede virkemiddelportefølje og selve organisasjonen virker inn på måloppfyllelsen, for å kunne trekke konklusjoner om framtidig sammensetning av virkemidler og utforming av organisasjonen.*” Evalueringen tar for seg perioden fra den dagen SND formelt sett startet sitt arbeid (1. januar 1993) til slutten av 1999.

Samlet sett gir vår evaluering SND ‘gode karakterer’ for sin virksomhet frem til i dag. Vi ser en del muligheter for inkrementelle forbedringer, men vi anbefaler at SND nå gis tid til å konsolidere det som er oppnådd.

SND ble etablert i 1993 som del av den norske statens bredere forsøk på å

- Integrere regional og nasjonal politikktutforming for økonomisk utvikling
- Vektlegge og prioritere bedriftenes rolle som motor for økonomisk utvikling som erstatning for den tidligere fokuseringen på ‘strukturrasjonalisering’ av næringer og fordeling av knapp kapital fra statens side
- Forenkle den daværende ganske komplekse strukturen på det bedriftsrettede virkemiddelapparatet

SND har bidratt vesentlig til å nå disse målene. Vi finner at

- SND har gjort en god jobb i å bruke en bredt spekter av virkemidler for å støtte bedriftsutvikling. Virkemidlene har god basis i så vel teori som i praksis. SND støtter generelt bedrifter med godt potensial og SND-prosjektene har positive økonomiske effekter
- På samme måte bruker SND tilgjengelige midler for å stimulere til økonomisk utvikling i det distriktpolitiske virkeområdet. Fremover bør en større andel av ressursene rettes mot mer risikofylte prosjekter og prosjekter som retter seg mot å øke bedrifters kompetanse
- På det nåværende tidspunkt er SND, delvis på grunn av SNDs historiske svake rolle som premissgiver, en relativt passiv mottaker av en stor og u håndterlig mengde mål og føringer fra de statlige departementene. Målhierarkiet og styringssystemet brukt av departementene og av SND er komplekst og lite brukbart til styring. Det bør forenkles og fokuseres
- SND står i en nøkkelposisjon med hensyn til økonomisk utviklingsstrategi, planlegging og praksis, med nær kontakt med både departementer, regionale

planleggere og bedrifter. SNDs yteevne som strategisk rådgiver har vært svakere enn ønsket. SND bør allokere ressurser til å bli en premissgiver på både nasjonalt og regionalt nivå, og bedriftsnivå

- SND ble opprettet gjennom en sammenslåing av fire tidligere virksomheter. Den vanskelige jobben med å forene dem ble nådd gjennom en rekke reorganiseringer og gjennom arbeidet med å skape en SND-kultur som fokuserte sterkt på saksbehandling for lønnsom bedriftsutvikling. Synergieffekter ble realisert over tid, men ikke så raskt som tilfellet ville vært i en privat organisasjon. SND har utviklet en god, desentralisert modell som leverer tjenester nær kundene. Vi ser modellen som en sterk basis for fremtidig arbeid
- SND har valgt å jobbe i partnerskap med andre nøkkelinstitusjoner i det bedriftsrettede virkemiddelapparatet. SNDs regionale apparat er et potensielt sterkt medium for å koble bedriftsbehov og ikke bare SNDs ressurser, men også virkemiddelapparatet som et hele
- SND har vært nødt til å leve under budsjettusikkerhet i store deler av virketiden. Institusjonen trenger et mer stabilt sett av rammebetingelser for å gjøre jobben sin. I 2000 ble budsjettet kuttet for inneværende år, noe som undergraver SNDs ledelse, SNDs mulighet til å gjøre jobben sin og ikke minst SNDs troverdighet i forhold til sine kunder. En betydelig utfordring, er å gå over fra dette ad hoc-grunnlaget til en mer moden og stabil situasjon. SND burde ha mulighet til å planlegge med en rimelig trygghet i en 4-5 års periode, slik det ville vært naturlig i en tilsvarende stor bedrift.
- SND har potensial til å bli en mer proaktiv premissgiver og partner for bedrifter, regioner og staten. SND bør fortsatt ta en ledende rolle i økonomisk og regional utvikling

Vår visjon om fremtidens SND bygger sterkt på dets betydelige resultater så langt. Vi finner ingen grunn til å utsette SND for nok en institusjonell omveltning i virkemiddelapparatet. Fremtidens SND vil være

- 1 En aktiv premissgiver og partner i politikkutforming på nasjonalt nivå, for fylkeskommuner og andre involverte i regionalutvikling og for lovende enkeltbedrifter og nettverk
- 2 En serviceorganisasjon som arbeider med avtalte oppgaver for å oppnå SMARTE – Spesifikke, Målbare, Ambisiøse, Realistiske, Tidfestede og Etterprøvbare – mål. Ikke bare vil målene være mer klare og enkelt spesifiserte enn i dag, men de vil være forbundet med premiering gjennom resultatkontrakter, slik at det er klart hva staten kjøper og hva SND må forsvare i sitt budsjett. Noen av SNDs tjenester vil tilbys av SNDs team i hovedkontoret, andre av distriktskontorene. SND vil ikke lenger være en passiv mottaker av tilfeldige oppgaver uten prislapp fra departementene.
- 3 Den største *first stop shop* for bedriftsrettet støtte, som arbeider sammen med nasjonale og regionale tilbydere i både offentlig og privat sektor, og som tilbyr informasjon og støtte etter behov til de kommunale næringstjenestene.

- 4 En partner, ikke en monopolist. SND er ikke rett organisasjon for å utføre alle oppgaver i det bedriftsrettede virkemiddelapparatet. I tillegg til å være *first stop shop* skal SND i tillegg til sine egne tjenester også kunne henvise til den tilbyder som best mulig kan håndtere bedriftenes behov.

For å oppnå dette bør SND vurdere ett fåtall inkrementelle organisatoriske og kompetansemessige endringer. Gjennomføringen av en slik visjon bygger på ett partnerskap mellom SND, departementene og fylkeskommunene, der all må være aktive medspillere.

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon	1
1.1	Evalueringens mandat	1
1.2	Vår tilnærming til evalueringen	1
1.3	Den tidligere evalueringen av SND	2
1.4	Rapportguide	3
2	SND	4
2.1	Politisk kontekst	4
2.2	SND og dets forgjengere	5
2.3	Mål og legislativ basis	7
3	SND og bedriftsutvikling – rolle, virkemidler og effekter	11
3.1	Sammenfatning	11
3.2	Innretning av og begrunnelse for SND	12
3.3	Virkemidler	13
3.4	SNDs struktur og rolle	14
3.5	Hovedstruktur i SNDs fordeling av virkemidler i perioden 1994-99	15
3.6	Næringsfordeling av tilsagn og virkemidler	17
3.7	Effekter og resultater	19
3.8	SND som strategisk rådgiver	21
3.9	Avslutning	23
3.10	Vedlegg: SND Invest og tilgangen på risikovillig kapital	24
4	SND og distriktutvikling - rolle, virkemidler og effekter	30
4.1	SNDs distriktspolitiske rolle: Mål, idégrunnlag og virkemidler	31
4.2	Utfordringer for virkemiddelapparatet	34
4.3	Effekter av SNDs distriktssatsing	37
4.4	Anbefalinger for SNDs fremtidige rolle og virkemiddelbruk i distriktene	40
4.4.1	SND som finansieringskilde	42
4.4.2	SND som nettverksbygger	45
4.4.3	SND som premissleverandør og utviklingsagent	47
4.4.4	Oppsummering av våre anbefalinger for å utvikle og 'spisse' SNDs rolle i distriktspolitikken: Økt fokus på kontekst og utviklingsarbeid i distriktene	49
5	SND- Målhierarkiet og styringssystemet	51
5.1	Innledning	51
5.2	Mål og resultatstyring en viktig og krevende prosess	51
5.3	Styringssystemet mellom departementene og SND	53
5.4	Styringsdialogen mellom SND og departementene	54
5.5	Budsjettproposisjonene, tildelingsbrevene og kontaktmøtene som styringsverktøy	54
5.6	Styringskultur – et viktig element for å oppnå resultater	55
5.7	For mange mål i en stor og krevende organisasjon i stadig forandring	57
5.7.1	Departementenes målhierarki	57
5.7.2	Nærings- og handelsdepartementet	59
5.7.3	Kommunal- og regionaldepartementet	59
5.7.4	Fiskeridepartementet	60
5.7.5	Landbruksdepartementet	60
5.7.6	Målhierarkiet	61

5.8	Målhierarkiets konsistens	61
5.9	Samordning mellom departementene – en nøkkel til bedre MRS- systemer	62
5.10	Departementene og SND som lærende organisasjoner i et MRS-perspektiv	63
5.11	På hvilken måte SND skal være med på å sette den næringspolitiske dagsorden	64
5.12	Regionale utviklingsprogrammer (RUP) – styringssignaler til SND.	65
5.13	Mål- og resultatstyring i SND	66
5.13.1	Konsernnivået	66
5.13.2	Divisjonsnivået	68
5.13.3	Et nytt system for mål- og resultatstyring i SND	70
6	SNDs organisasjon	73
6.1	Innledning og sammendrag	73
6.2	SND sett fra et brukerperspektiv	74
6.2.1	Bedrifter	74
6.2.2	Fylkeskommuner	75
6.2.3	Departementer og politikktutformere	80
6.3	SNDs ytelse over tid	81
6.3.1	Organisatorisk utvikling	81
6.3.2	Ytelse over tid	83
6.4	Hvor godt fungerer den desentraliserte organisasjonen?	89
6.5	Fiskeriene og integrasjonen av Fiskarbanken	91
6.6	Støtteporteføljen	93
6.6.1	Rammer for tenkning omkring næringsrettede virkemidler	93
6.7	Er arbeidsdelingen mellom SND og andre hensiktsmessig?	96
6.7.1	Konklusjoner	96
6.8	Konklusjoner og anbefalinger	97
7	Konklusjoner og anbefalinger	100
7.1	SND og bedriftsutvikling	101
7.2	SND som regional utviklingsaktør	102
7.3	Målhierarki og styringssystemet	103
7.4	SND som strategisk rådgiver	104
7.5	SNDs organisasjon	105
7.6	SNDs roller i det samlede virkemiddelapparatet	107
7.7	SND, rammebetingelser og departementene	108
7.8	SND i framtiden	108

1 Introduksjon

1.1 Evalueringens mandat

Mandatet for denne evalueringen har vært å gjennomføre “en overordnet prinsipiell analyse av SND med utgangspunkt i formålsparagrafen. Hovedutfordringen blir å finne i hvilken utstrekning SND har oppnådd sine overordnede mål. Det skal legges vekt på hvordan den samlede virkemiddelportefølje og selve organisasjonen virker inn på måloppfyllelsen, for å kunne trekke konklusjoner om framtidig sammensetning av virkemidler og utforming av organisasjonen.” Evalueringen tar for seg perioden fra den dagen SND formelt sett startet sitt arbeid (1. januar 1993) til slutten av 1999. Statens Landbruksbank (LBB) ble innlemmet i SND med effekt fra 1. januar 2000, og er dermed ikke en del av vårt mandat.

I tilbudsdokumentene¹ spesifiseres det at evalueringen skal rapporteres i form av én overordnet rapport (denne) og fem bakgrunnsrapporter som i større detalj dokumenterer de funnene som denne evalueringen baserer seg på.

- Delrapport 1 Johan Hauknes, Marianne Broch og Keith Smith, *SND og bedriftsutvikling – rolle, virkemidler og effekter*, Oslo: STEP, september 2000
- Delrapport 2 Lillian Hatling, Sverre Herstad og Arne Isaksen, *SND og distriktsutvikling – rolle, virkemidler og resultater*, Oslo: STEP, september 2000
- Delrapport 3 Tor-Jørgen Thoresen, *SND – målhierarki og styringssystem*, Gran: Albatross Consulting, september 2000
- Delrapport 4 Erik Arnold og Philip Sowden, *SND – Organisasjon og Struktur*, Brighton: Technopolis, september 2000
- Delrapport 5 Jari Kuusisto and Erik Arnold, *SND in an International Context*, Brighton: Technopolis, September 2000

1.2 Vår tilnærming til evalueringen

Etter en åpen anbudsrunde og en forhandlingsprosess ble evalueringen gjennomført av et team bestående av personer fra følgende organisasjoner

- Technopolis Group – Erik Arnold, Jari Kuusisto og Philip Sowden
- STEP-gruppen – Keith Smith, Johan Hauknes, Arne Isaksen, Lillian Hatling, Sverre Herstad Olav, Wicken, Marianne Broch og Kari-Mette Stavehaug
- Albatross Consulting – Tor-Jørgen Thoresen

Metodene som hovedsaklig ble brukt, var

¹ Tilbudsdokumentets fulle innhold (8 sider) finnes i *Evaluering av statens nærings- og distriktsutvilingsfond (SND), Tilbudsdokument*, Nærings- og handelsdepartementet, 24 juni 1999

- Litteraturoversikt, inkludert analyser av en stor mengde tidligere evalueringer av SNDs aktiviteter samt en betraktelig mengde intern SND-dokumentasjon
- Kobling av SNDs kundedatabase opp mot nasjonale registerdata, for å kunne analysere kundedatabasen og måten ressurser har blitt brukt på
- 525 svar² på en storskala skriftlig spørreundersøkelse sendt til et utvalg av SNDs kunder, for å undersøke motivasjoner for og erfaringer med å søkte SND-støtte, og effekten av denne støtten.
- Case-studier av 53 bedrifter som mottok støtte, for å kunne legge til en kvalitativ forståelse til den skriftlige spørreundersøkelsen, og for å utdype forståelsen av bedrifters erfaringer med SNDs tjenester.
- Case-studier av tre *omstillingsområder*, for å kunne utvikle en kvalitativ forståelse av denne viktige tilnæringsmåten, som behandler hele samfunn mer enn enkeltbedrifter eller -kunder.
- Dykk i SNDs og andres arkiver, for å forstå organisasjonens historikk og før-historikk.
- Omfattende intervjuer med personer i departementer, SNDs ledelse og ansatte, personer i fylkeskommuner og andre involverte, for å belyse SNDs strategi, målsetting og organisatorisk yteevne
- Intervjuer med andre organisasjoner som er aktive innen næringslivs- og innovasjonsrelatert støtteinfrastruktur
- Intervjuer med seniorrepresentanter fra tilsvarende organisasjoner til SND i Finland, Frankrike, Irland og Sverige, for å skaffe sammenlikninger med andre som gjør arbeid tilsvarende SND.

De kvantitative dataene fra undersøkelsen er anonymisert og overbrakt til Norsk Samfunnsvitenskaplige Datatjeneste, slik at de blir tilgjengelige for fremtidige evaluere og andre forskere med interesse i å nytte dem.

1.3 Den tidlige evalueringen av SND

SNF evaluerte³ SNDs fire første år i 1997, og konkluderte slik:

Utvalget som har evaluert SND, vil som en sammenfattende vurdering gi SND en god karakter. Sammenslåingen til en organisasjon har langt på vei innfridd de forventningene som ble stilt ved opprettelsen, gjennom forenkling for kundene og øket effektivitet i virkemiddelapparatet.

De fleste av dagens virkemidler har et velbegrunnet økonomisk rasjonale, men det gjenstår fortsatt mye arbeid for å fastslå om effektene av tiltakene er tilfredsstillende. Nyskaping og kommersialisering er de kritiske fasene i en bedrifts utvikling, og dermed er det også et særlig behov for tilskudd og såkornkapital i disse fasene. For øvrig forventes kompetansebaserte virkemidler å øke i relativ betydning innenfor SNDs samlede virkemiddelportefølje.

Det er fortsatt rom for en forenkling av virkemidler for å øke bruketilpasningen.

² Responsrate 49.5%

³ Torger Reve, Klaus Walderhaug, m. fl, *Fire gode år med SND? Evaluering og perspektiver*, SNF Rapport nr 8/197, Bergen: SNF, 1997

Skillet mellom landsdekkende og distriktsrettede virkemidler synes å bli mer og mer utvasket. I bunn og grunn er det de samme mekanismene som ligger til grunn for næringsutvikling og verdiskaping både i næringssterke og næringssvake områder. Derimot kan doseringen av økonomiske virkemidler variere. For øvrig må porteføljen av nærings- og distriktpolitiske virkemidler utvikles innenfor de rammer som EØS-avtalen setter.

Evalueringen gir ikke grunnlag for å foreslå noen omfattende reformer eller reorganisering når det gjelder SND.

1.4 Rapportguide

Etter denne introduksjonen beskriver vi i kapittel 2 kort den politiske bakgrunnen og de organisasjoner som dannet grunnlaget for opprettelsen av SND.

Kapittel 3 bringer det teoretiske grunnlaget for SNDs rolle i næringslivsutvikling. Her betraktes de virkemidler som SND bruker, før vi analyserer måten ressursene har blitt brukt på. Kapitlet beskriver bl.a effekter av SNDs bedriftsstøtte. Noen konklusjoner trekkes og anbefalinger gis. Til kapittel 3 er også koblet en kort analyse av SND Invest og den relativt fragmenterte tilførselen av såkornkapital i Norge.

Kapittel 4 tar opp SNDs rolle for regionalutvikling. Her presenteres grunnlag for SNDs rolle, utfordringer som må møtes og resultater av arbeid i støttede regioner. Her gjøres en rekke anbefalinger for hvordan effekten av støtten kan økes.

Kapittel 5 ser nærmere på SNDs målhierarki og styringssystem. Her beskrives elementer av *good practice* i å bruke slike systemer for å styre operative agenter. Deretter ses det nærmere på den aktuelle praksis. Det identifiseres forbedringsbehov og det foreslås nye måter å fastsette og strukturere mål og rapportering.

Kapittel 6 ser på SNDs organisasjon fra brukernes side og organisatoriske endrings- og utviklingsprosesser over tid. Det ses nærmere på hvor godt den nåværende organisasjonsformen er tilpasset SNDs desentraliserte oppgave så vel som SNDs rolle i et større perspektiv mht. tiltaksapparatet. En separat seksjon behandler integreringen av Fiskarbanken.

I kapittel 7 presenteres konklusjoner, anbefalinger og nødvendige fremtidige karakteristikk ved SND.

2 SND

Kapitlet beskriver den politiske bakgrunnen og de organisasjoner som dannet grunnlaget for opprettelsen av SND.

2.1 Politisk kontekst

De siste tyve årene har vært preget av markante skifter i innretningen av både industri- og næringspolitikk, innovasjons- eller teknologipolitikk og regionalpolitikk. Bakgrunnen for det som skjedde i løpet av perioden 1975-1985 var et markert tidsskifte i norsk etterkrigshistorie, bl.a. nedgang i industriproduksjonen, fornuksingspolitikken av petroleumsutvinningen, motkonjunkturpolitikken fallitt i 1978/79 og frykten for at norsk industri ikke evnet omstillingen til å etablere seg som 'kunnskapsindustri'. Dette skiftet i oppmerksomhet var ikke særnorsk, men del av en prosess som dreide den nærings- og innovasjonspolitiske agendaen i de aller fleste OECD-land i denne perioden. I løpet av denne perioden blir nærings- og innovasjonspolitikk rettet mot de nærings- og markedsmessige forutsetningene for langsiktig verdiskaping, konkurranseevne og økonomisk velferdsutvikling, et viktig politikkområde.

De institusjonene som historisk sett inngår i det som i dag er SND ble enten etablert, reorganisert eller gitt nytt innhold i perioden fra ca 1960 - 1980. Særlig ble mange institusjoner etablert og omorganisert i første halvdel av 1960-tallet. Det kredittpolitiske landskapet av offentlige virkemidler ble formet av de utfordringene som politikerne definerte at næringslivet sto overfor i denne perioden. I stikkordsform gikk politikken inn for en økt industrialisering gjennom 'strukturrasjonalisering' av industribransjene. Denne politikken var innrettet mot å skape en mer rasjonell organisering av bransjene gjennom å skape store enheter ved fusjoner eller andre former for sammenslåinger. Institusjonene opererte i et samfunn der kreditt var regulert gjennom politiske vedtak. Institusjonenes rutiner, strategier og verdier ble formet av den samtidige økonomisk-politiske kontekst.

Fra slutten av 1970-tallet brøt troen på at stordrift var løsningen på industriens problemer sammen og en ny strukturpolitikk oppsto. Den gikk ut på at de gamle industriene ikke ville gi tilstrekkelig fremtidig vekst og at en strukturrasjonalisering av disse derfor ikke var fremtidsrettet industripolitikk. Det krevdes en reindustrialisering med utvikling av nye bransjer basert på nye teknologier. Nyetableringer og småbedrifter inngikk som viktige elementer i en slik politikk. Denne 'teknologipolitikken', som var basis for bl.a. Industridepartementets satsing på hovedinnsatsområder fra midten av 1980-årene, la mer vekt på forskning og teknologi enn det som hadde preget perioden før. Utover i 1980-årene fikk statsbankene gjennom liberaliseringen av kredittpolitikken også en ny kredittpolitisk situasjon å forholde seg til. Statsbankene var opprettet i en situasjon der det var en streng rasjonering av kreditt, der bankene kunne brukes som instrument for å styre kapitalen i retning av en politisk ønsket utvikling.

Kriseårene i slutten av 1980-årene og begynnelsen av 1990-tallet endret innholdet i industri- og næringspolitikken enda mer radikalt enn skiftet omkring 1980. Industrialisering ble ikke lenger det overordnede mål for industripolitikken. Det skjedde en omlegging fra industri- til næringspolitikk parallelt med en omlegging fra distrikts- til regionalpolitikk som i større grad integrerte nærings- og distriktpolitikk. Fondene som var opprettet i perioden etter 1960 var i hovedsak innrettet mot industri, og den nye politikken førte til ytterligere press for å endre innholdet i virkemiddelapparatet. SND ble opprettet gjennom en prosess som fant sted midt i de vanskeligste kriseårene (1987-1991/92), og bør sees på bakgrunn av endringer i den sosiale konteksten for virkemiddelapparatet.

Argumentasjonene for opprettelsen av SND var likevel ikke først og fremst basert på et krav om endring i innholdet av virkemiddelapparatet, men derimot på et gammelt ønske om å gjøre apparatet enklere, særlig for brukerne. SND skulle gjøre det mulig å skape en enkel inngang til alle virkemidlene, noe som ville gjøre det mulig også for små bedrifter å kunne utnytte apparatet bedre.

2.2 SND og dets forgjengere

SND ble etablert i 1993 ved å slå sammen fire organisasjoner og har i ettertid fått tilført nye organisasjoner og funksjoner i et forsøk på å forenkle og rasjonalisere tilbudet av bedriftsrettet støtte. På det tidspunktet SND ble opprettet var hovedelementene i policy-utviklingen som følger

- Sammenlignet med tidligere praksis var det en redusert fokus på å forsøke å styre næringsstrukturen⁴ og å satse spesifikt på utvalgte bransjer
- Økt vektlegging av innovasjon og bedriftenes egen organisering som motorer for økonomisk utvikling
- Et tilsvarende behov for enkel, klar og serviceorientert infrastrukturstøtte til nærings- og innovasjonsutvikling slik at bedrifter lett kunne forstå og få tilgang til den
- En anerkjennelse av at petroleumsalderen ville ta en ende, og at det var behov for en forandringsdyktig, robust og mottakelig næringsstruktur
- En økende interesse for å sikre sterke endogene evner i de ulike næringene
- Videreføring av det overordnede målet om å opprettholde det eksisterende bosettingsmønsteret i Norge
- Det helt spesielle forholdet med akutt kapitalmangel tidlig på 1990-tallet, som etterfulgte kollapsen i den kommersielle banksektoren på 1980-tallet og statens rasjonalisering av kapital

Opprettelsen av SND fulgte etter en mengde små rasjonaliseringer av statlige fond, men var i seg selv et mye større steg. Tidligere sammenslåinger hadde bestått av å samle to og to organisasjoner under felles tak, mens etableringen av SND innebar en

⁴ Ordet 'næring' dekker alle bransjer, inkludert primær og sekundærnæringene.

sammenslåing av hele fire⁵ organisasjoner på en gang. Det viktigste med opprettelsen av SND var antakeligvis at det ble dannet en organisasjon som sto med ett bein i hver leir med hensyn til nasjonal og regional politikktutvikling.

Distriktenes Utbyggingsfond (DU) ble etablert i 1961 som en forlengelse av aktivitetene av Nord-Norge Fondet. DUs hovedmålgruppe var SMB i distriktene, og rettet seg mot å skape lønnsom, bærekraftig sysselsetting. Selv om DU fra starten av var rettet mot industri, evnet DU i sine seneste år, i tråd med den brede retningen på norsk utviklingspolitikk på 1900-tallet, også å takle andre næringer⁶ i økonomien.

I tillegg til å tilby finansiering introduserte DU fra tidlig på 1980-tallet tiltak for å øke bedrifters kompetanse. I løpet av DUs levetid ble tilsagnsfullmakter på prosjektnivå i økende grad desentralisert til regionene slik at rundt 90% av tilsagnene de siste årene ble avgjort av fylkeskommunene. Kun de største sakene ble håndtert i Oslo, og antall ansatte i Oslo ble redusert tilsvarende. Dette ansvarsskiftet ble i 1991 fulgt av en reform som gjorde fylkeskommunene ansvarlige for kontroll med prosjektene og for eventuelle tap på de DU-lånene de ga tilsagn om, over eller under budsjetterte avskrivninger⁷. I prinsippet skulle tap utover budsjettert tapsfond dekkes av fylkeskommunenes budsjetter og hadde innvirkning på disponible midler til helse, utdanning og så videre. DUs arbeid var konsentrert om syv områder, der de første tre hadde høyest prioritet

- Omstilling i kommuner med ensidig næringsstruktur
- Kontaktskapende virksomhet og bedriftsallianser
- Kompetanseutvikling i næringslivet
- Bransjeutvikling
- Stimulering av nyetableringer
- Serviceoppgaver overfor lokale myndigheter
- Analysevirksomhet, premissgiving og samfunnskontakt⁸

Alle disse funksjonene ble overført til SND, selv om ansvaret for næringsutvikling ble nedtonet som følge av SNDs eierdepartement, NHDs, 'næringsnøytrale' politikk.

Industrifondet var en virksomhet direkte underlagt NHD, og dets rolle var svært lik DUs. Industrifondets overordnede mål var å styrke Norges internasjonale konkurransevne ved å stimulere til markedsorientert innovasjon og restrukturering. Fondets viktigste instrument var tilbud om risikokapital som lån, eller risikoutsatte aksjeinvesteringer i de tilfellene der dette var forventet å stimulere til ytterligere kapitalinvesteringer fra andre. I de senere årene av fondets levetid ble også

⁵ Helt korrekt var det tre faktiske organisasjoner pluss Småbedriftsfondet som var organisert som en del av Industribanken

⁶ Unntatt de næringer som opererte under monopolforhold, der annen statlig virksomhet utgjorde monopolet, og de som ble subsidiert av staten

⁷ Reformen ble kalt Lokalt Total Ansvar – LTA, og hadde et tilhørende tapsfond. Reformen var innrettet mot å klargjøre både arbeids- og ansvarsfordeling mellom DU og fylkeskommunene

⁸ Distriktenes Utbyggingsfond, *Årsmelding og Statistikk 1992*

Industrifondet mer involvert i tiltak for å øke bedriftenes kompetanse, innovasjonstakt og bedriftsetableringer.

Industribanken ble opprinnelig etablert som en del av statens forsøk på å fremme industrialisering. Pga politisk uenighet knyttet til det å opprette en statlig eid bank skulle private aksjonærer utgjøre 49% av aksjene i Industribanken. I 1992 hadde Industribanken 57 norske finansinstitusjoner som aksjonærer i tillegg til staten. For å kunne inkorporere Industribanken i SND måtte de ikke statlige aksjonærene kjøpes ut. Forhandlingene om prisen pr aksje ble dominert av småaksjonærene, og dro ut helt til 1992. Endelig innlemmelse av Industribanken i SND kunne først skje i mars 1993.

I følge Industribankens siste årsrapport heter det at

Industribankens oppgave har hele tiden vært å medvirke til vekst og økt konkurranseevne i norsk industri ved å gi lån til lønnsomme investeringer. ... Bankens oppgave har vært drevet etter bedriftsøkonomiske prinsipper og har hatt ansvar for sin egen økonomi. Hele virksomheten har vært finansiert gjennom innlån i obligasjonsmarkedet.

Bankens aktiviteter var derfor begrenset til lån (både generelle og næringsspesifikke), forvaltning av miljøfond og energisparende investeringer på vegne av staten og Venturefondet.

Industribanken var den eneste av SNDs forgjengere som hadde en betydelig regional organisasjon. I tillegg til hovedkontoret i Oslo hadde banken kontorer i Bergen, Bodø og Ålesund og – senere – i Trondheim og Kristiansand

Industribankens andre hovedaktivitet var ansvaret for **Småbedriftsfondet**, etterfølgeren av et fond som ble opprettet i 1914 for å hjelpe håndverkere og svært små industribedrifter med overgangen til fabrikkbasert produksjon. Småbedriftsfondet ga tilbud om lån til små bedrifter (opp til 50 ansatte) og til nyetableringer basert på et “*fundamentalt prinsipp om at de prosjekter som støttes, skal ha et forsvarlig bedriftsøkonomisk fundament.*” Fondets rolle var å demme opp for de vanlige bankenes manglende vilje til å prioritere små bedrifters behov⁹.

2.3 Mål og legislativ basis

Formelt sett ble SND etablert ved lov av 3 juli 1992 nr 78, som tilla SND følgende formål

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond har til formål å fremme en bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling både i distriktene og i landet for øvrig ved å (a) medvirke til utbygging, modernisering og omstilling av, samt produktutvikling og nyetablering i norsk næringsliv i hele landet og (b) fremme tiltak som vil gi varig og lønnsom sysselsetting i distrikter med særlig sysselsettingsvansker eller svakt utbygd næringsgrunnlag

⁹ Småbedriftsfondet, Årsberetning 1992

Disse meget generelle målsettingene er beskrevet og diskutert mer detaljert i de dokumenter som ledet opp til og la grunnlaget for SNDs etablering, nemlig Ot. prp nr 57 (1991-92) (tilråding fra Næringsdepartementet), og Innst. O.nr 78 (1991-92) (innstilling fra Energi- og industrikomiteen).

Det ble argumentert for at opprettelse av den nye institusjonen ville forenkle det eksisterende virkemiddelapparatet, og fremme koordinering, effektivitet og tilgang for brukere. SND skulle være

- Et nasjonalt kompetanse- og kraftsenter og i denne rollen skal institusjonen stimulere til næringsutvikling og sysselsetting i alle deler av landet
- En institusjon som skal være med på å gi premisser for utviklingen av, og være et redskap i gjennomføringen av en nasjonal næringspolitikk der det legges vekt på å bidra til et livskraftig næringsliv basert på en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser
- Et viktig redskap for å realisere distriktpolitiske målsettinger, og da særlig med vekt på å utvikle et bærekraftig næringsliv i distriktene slik at hovedtrekkene i bosetningsmønsteret kan opprettholdes
- En institusjon som aktivt bidrar til nye prosjekter og ny virksomhet
- Et redskap for å håndtere lokale omstillings- og sysselsettingsproblemer, også der en nå mangler et egnet apparat til å bidra

SNDs opprinnelige målsettinger ble utviklet og utvidet i de påfølgende årene. I mai 1997 kom Stortingsmeldingen om SND (St. meld. Nr. 51) og denne ble Stortingsbehandlet i juni samme år. Et flertall støttet at SND skulle videreutvikles som myndighetenes sentrale virkemiddel innen nærings- og distriktpolitikken. Det var enighet om at SND skal ha en hovedvekt på støtte til små og mellomstore bedrifter. I meldingen hadde regjeringen fokusert på kvinner som ressurs. Regjeringen mente at kvinner som satser på arbeid og næringsvirksomhet i distriktene er en forutsetning for å bevare bosettingsmønsteret.

Argumentasjonen i St. meld. Nr. 51 var at utviklingsprosjektene som SND går inn i skulle kjennetegnes av et høyt utviklingspotensial, høy risiko og store positive indirekte virkninger. Disse skulle fremme omstilling og utbygging av næringslivet og bedriftene forutsettes å ha et potensial for varig og bedriftsøkonomisk lønnsom drift etter at SND har deltatt i finansieringen. St. meld. Nr. 51 fremsatte disse målsettingene i en kontekst av en rekke ulike næringspolitiske mål som hadde sin bakgrunn i Langtidsprogrammet 1998-2001. Disse var

- At verdiskapning i det fastlandsbaserte næringslivet over hele landet styrkes
- Videreutvikling av internasjonalt regelverk som regulerer næringslivets konkurransevilkår
- Styrke forsknings- og utviklingsinnsats i næringslivet
- Videreutvikle IT-miljøer

- Balansert eierstruktur i næringslivet der en beholder et betydelig nasjonalt eierskap

Hvordan dette skulle oppnås ble kort skissert. Hovedargumentet var at 'myndighetenes engasjement i næringspolitikken skal fremme internasjonalt konkurransedyktig næringsliv gjennom å bidra til teknologiske nyvinninger, omstillinger, nyetableringer og produktutvikling.'

Dette er et kompleks knippe av målsetninger, på flere nivåer. Det er viktig å merke seg at alle de metoder som skal anvendes for å oppnå målene fokuserer, på forskjellige måter, på innovasjon i en eller annen form.

I KRDs budsjettproposisjon (St. prp. Nr. 1 (1997-98) KRD) fokuseres det spesielt på kvinnedimensjonen i nærings- og distriktpolitikken. I det påfølgende år, i St. prp. Nr. 1 (1997-98), fremsatt Miljøverndepartementet forskjellige miljørelaterte mål for SND. Fra og med 1998 ble SND satt til å forvalte Statens Miljøfond på vegne av Miljøverndepartementet. St. meld. Nr. 51 fremsatte også forskjellige Fiskeripolitiske mål (s.15).

Det viktigste aspektet ved disse målene er deres omfang og kompleksitet. I evalueringens rapport om 'Målhierarki og styring' vises det til at NHD fremsetter 40 prioriteringer og mål for SND, KRD 56 mål, Fiskeridepartement 55 og Landbruksdepartementet 35 mål. Mange av disse målene er vage, er formulert i generelle termer og er meget vanskelige å realisere. Andre er kvantifisert i usedvanlig stor grad. Det andre aspektet det er verdt å notere seg er at SND ofte ilegges bestemte føringer i de tildelingsbrev som mottas fra departementene.

I SNDs årsrapport for 1998 presenteres en ny strategi for SND. Den nye strategien er i følge SND basert på den opprinnelige formålsparagrafen, de daværende politiske føringene, og eksterne og interne forutsetninger. Det fokuseres på fem nye satsingsområder for virksomheten

- Kompetanseutvikling i SMB
- Nyskaping, omstilling og etablering
- Distriktsutvikling
- Kvinner og
- Miljø

SND bemerker i nyere dokument at 'SND har formulert en visjon i tråd med sin formålsparagraf

- *SND skal være statens pådriver i næringspolitikken og den næringsrettede distriktpolitikken*
- *SNDs distriktskontorer skal være regionale kraftsentra for lønnsom næringsutvikling'*

Sett på bakgrunn av det systemet som bestemte SNDs målsettinger og aktiviteter er det ikke åpenbart at SND selv faktisk har spilt en viktig rolle i å etablere sine målsettinger etter en bestemt visjon om sin rolle i norsk økonomisk utvikling. Tvert imot, synes disse målene å ha blitt bestemt utenfor SND, og så pålagt dem. Resultatet er en svært sammensatt og kompleks rekke målsettinger og instrumenter, som er vanskelig å vurdere med hensyn til deres underliggende begrunnelse.

3 SND og bedriftsutvikling – rolle, virkemidler og effekter

I dette kapitlet beskrives det teoretiske grunnlaget for SNDs rolle i næringslivsutvikling. Her betraktes de virkemidler som SND bruker, før vi analyserer måten ressursene har blitt brukt på. Kapitlet beskriver bl.a effekter av SNDs bedriftsstøtte. Noen konklusjoner trekkes og anbefalinger gis.

Til kapitlet er også koblet en kort analyse av SND Invest og den relativt fragmenterte tilførselen av såkornkapital i Norge.

3.1 Sammenfatning

SND har to hovedmålsettinger, nemlig å fremme innovasjonsorientert næringsutvikling, og å opptre som en næringspolitisk rådgiver for departementer og myndighetene generelt. Vi mener at SND i all hovedsak har lyktes i å oppnå den første hovedmålsettingen, men mislyktes i forhold til den andre.

Våre konklusjoner og anbefalinger er som følger

- Vår analyse av SND-støtten viser at SNDs landsdekkende og distriktsrettede tiltak dekker en tilfredsstillende og utfyllende blanding av bedrifter og næringer. Mye av støtten går til modne industrier, men vi påpeker at mange av disse næringene er voksende, at alle er innovative og at SNDs investeringsprofil derfor er vel tilpasset norske forhold
- SND bidrar positivt gjennom sine prosjekter og det er en tendens til at SND støtter bedrifter med vilje og evne til innovasjon
- SNDs engasjementsbedrifter viser høye innovasjonsrater over et bredt spekter av aktiviteter
- En betydelig andel av støtten går til små bedrifter og til nystartede bedrifter. I all hovedsak viser disse bedriftene gode resultater og har bedre overlevelsesrater enn den nasjonale bedriftspopulasjonen
- Bedriftene synes å sette pris på SNDs engasjement og bidrag – de gir SND en ‘god karakter’

Materialet fremhever allikevel en del svakheter ved SND

- Bedriftene er tilbøyelige til å anse SND ganske byråkratisk og kompleks
- I tillegg anser bedriftene SND å være reaktiv – en organisasjon som kun handler ut fra spesifikke søknader, i stedet for å være proaktiv i det å identifisere utfordringer og finne løsninger i bedriftene
- SND er tilbøyelig til å fokusere på enkeltsøknader og på ett enkelt virkemiddel, i stedet for på mer overordnede forretningsmessige problemer i bedriftene

- SND har ikke lyktes i å opprette tilstrekkelige informasjonsmessige eller analytiske ressurser, ei heller generell kompetanse for å kunne være en viktig bidragsyter for næringspolitisk debatt i Norge

Vi konkluderer med at SND burde ta sin rolle som ‘næringspolitisk premissleverandør’ mer seriøst. Dette krever at SND bygger opp ressurser for å kunne identifisere, beherske og utforske næringsmessige og teknologiske muligheter både i en nasjonal og regional sammenheng. På tross av at SND har mange godt informerte og dyktige personer synes ikke disse å være koplet sammen i et nettverk på en tilfredsstillende måte, og dette er et hinder for at SND kan være en god lærende organisasjon. Vi tror at disse problemstillingene er viktige, ikke bare for SNDs rolle som næringspolitisk rådgiver, men også for SNDs operasjonelle rolle. Et bedre strategisk fokus vil med all sannsynlighet forbedre SNDs daglige oppgaver i møtet med sine kundebedrifter.

3.2 Innretning av og begrunnelse for SND

De overordnede teoretiske begrunnelsene for SND som har vært lagt til grunn siden etableringen gir et rimelig utgangspunkt for å utforme rammebetingelser for SNDs virksomhet. Begrunnelsene, som dels går på svakheter ved risikovillig kapitaltilførsel til bedriftene og dels på et samfunnsøkonomisk potensial for å utløse utviklings- og nyskappingsaktiviteter som har betydelige ringvirkninger for bedriften og det sosiale nettverket den inngår i, gir vel anerkjente retningslinjer for en offentlig innsats rettet mot å forbedre det samlede systemets virkemåte.

SNDs overordnede mål sidestiller samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomhet og legger med det korrekt opp til at samfunnets velferdsutviklende bæreevne er avhengig av et lønnsomt og omstillings- og nyskappingsdyktig næringsliv. Det er her en nær sammenheng mellom ‘god’ samfunnsøkonomi og ‘god’ bedriftsøkonomi. Men det innebærer ikke at de samfunnsøkonomiske og langsiktige målene som SND primært skal ivareta er identiske til bedriftsøkonomiske målsettinger. Det er i dette spennet at SNDs oppgave, med utgangspunkt i den betydelige kompetanse og innsikt organisasjonen sitter på bl.a. som følge av den nære kontakten organisasjonen har både med enkeltbedrifter og næringsorganisasjoner og politiske og samfunnsmessige institusjoner, som en sentral næringspolitisk og –strategisk aktør på offentlig side er viktig. Det er vanskelig å tenke seg andre organisasjoner i det norske næringspolitiske systemet som kan fylle en slik brobyggerrolle.

Den viktigste utfordringen er ikke å utvikle og forfine disse overordnede begrunnelsene og målene, men å bruke dem som bakgrunn og inspirasjon for å utvikle empirisk velfunderte og erfaringsbaserte mål og retningslinjer for den praktiske utøvelsen av SNDs rolle, som støttespiller for utviklingen av et samlet nasjonalt næringsliv og som brobygger og medspiller i utviklingen av en operativ og godt fundert næringspolitikk.

På et generelt nivå kan vi derfor si at de prinsipielle rammebetingelsene som er gitt SND svarer på faktiske utfordringer og behov i norsk næringsliv og for å oppnå et ønsket samfunnsøkonomisk grunnlag for langsiktig verdiskaping i Norge. Kredittilgang, korrigerende av regionale og næringsmessige ubalanser i mulighetene for å oppnå

likeverdige vilkår for nærings- og samfunnsutvikling i alle områder av landet og en offentlig risikoavlastning og veiledning svarer på utfordringer bedrifter og regioner står overfor.

Men det grunnleggende spørsmålet er innretningen av og omfanget av de virkemidlene SND har og hvordan de utnyttes innenfor de enkelte regionene og mellom regioner. Vi kan ikke se at det har vært gjort forsøk på å konkretisere det empiriske og analytiske fundamentet for disse prinsipielle begrunnelsene og utstrekningen av de potensielle problemene som prinsippene peker på. Med det mangler også en klarere avveining mellom de økonomiske rammene SND har og får og et mer avklart behov.

Dette medfører et betydelig behov for samordning og klargjøring av de nærings- og regionalpolitiske prioriteringer på overordnet nivå og hvordan disse avledes i målsettinger for SND. Vi tror at et systematisk arbeid med å utvikle et strategisk grunnlag for utformingen av dette rammeverket er en sentral nærings- og regionalpolitisk oppgave, og en oppgave hvor SND er i god posisjon til å bidra på en sentral måte til. En vesentlig forutsetning for en slik rolle er en gjennomtenkt holdning til rollefordelingen og vekselspillet mellom de funksjoner og ansvar overordnede nærings- og regionalpolitiske myndigheter har og SNDs rolle som strategisk tilrettelegger og partner i utformingen av nasjonale og regionale strategier og tiltaksplaner.

De mål og oppgaver SND er satt til å ivareta er omfattende og mangesidige og oppfyllelsen av dem krever innsikt og handlingsevne på mange arenaer. Det må være en sentral målsetting at SND også gis det nødvendige handlingsrom innenfor noen sentrale og rammegivende målsettinger. Det krever en systematisk og gjennomtenkt utprøving og utvikling av de sentrale virkemidlene SND har og en læringsstrategi eller kompetanseforvaltning i organisasjonen.

En integrert del av SNDs strategiske funksjon, både overfor sin egen virksomhet og i sin rolle som rådgiver og samspillspartner med overordnede myndigheter, er sikringen av et effektivt og formålsrettet system for resultatrapportering og målstyring. Et system for målstyring og resultatrapportering må være rettet mot tilrettelegging av SNDs interne styring og læring så vel som en rapporteringsform til overordnede myndigheter som forholder seg til de målsettinger som er satt for SNDs virksomhet. Vi vil anbefale at det legges stor vekt på utvikling av formålstjenlige mål og resultatindikatorer og grunnlaget for disse omkring de samfunnsøkonomiske mål SND er satt til å ivareta.

3.3 Virkemidler

SNDs primære virkemidler, tilskuddsordningene, risikolåneordningene og lavrisikoinstrumentet, ved siden av virksomheten innenfor SND Invest, gir mange muligheter for finansiering og medvirkning i ønskelige prosjekter og aktiviteter som bidrar til å oppfylle de nærings- og regionalpolitiske mål generelt og de overordnede mål som er satt for SND mer spesielt. Sammensetningen av virkemidlene og differensieringen i risikoprofil og innretning åpner for muligheter for å utvikle

finansieringsinstrumenter og –tilbud som er veltilpasset til særlige forhold som gjelder for den enkelte mottaker av midlene og annen støtte fra SND.

Et viktig siktemål for SNDs virkemidler og kombinasjon av disse må være at risiko og subsidieelementer i størst mulig grad er rettet mot de aktiviteter og målsettinger som SND ønsker å støtte i det enkelte engasjement. Det kan innebære i mange sammenhenger krav til større generell fleksibilitet i utforming av støtte og veiledning fra SNDs side. Vi ser mulige problemer med dagens ordninger, særlig med utformingen av de generelle reglene for bruk av risikolåneordningene.

3.4 SNDs struktur og rolle

Innefor kjernevirksomheten framstår SND med tre hovedoppgaver og –roller. Hver av disse stiller særskilte krav til SNDs organisasjon, til dets kompetanse og beslutninger og til strategisk tilrettelegging og prioritering av virkemidlene. Det er vårt bestemte inntrykk at avklaringen av disse tre rollene innebærer en avklaring av viktige underliggende skillelinjer i SNDs virksomhet, uten at denne tredelingen har blitt tydeliggjort, verken i rammene som SND har vært gitt eller i SNDs operasjonalisering av disse rammene.

I forhold til primært lavrisiko- og grunnfinansieringsordningene, med deres krav til konkurransebestemte lånevilkår og avkastningskrav til staten framstår SND som en kredittinstitusjon mer eller mindre på linje med private finansinstitusjoner. I det ligger det også at det noe høyere risikonivået lavrisikoordningen skal legges på i forhold til den tidligere ordinære grunnfinansieringsordningen skal gjenspeiles i rentebetingelser og øvrige lånevilkår. Med noen unntak er kredittbeslutninger i hovedsak knyttet til mottakerens kredittverdighet og økonomiske bæreevne. Disse ordningene skal etter retningslinjene benyttes til å delfinansiere bedriftsøkonomisk lønnsom nyskaping, utvikling, etablering og omstilling i norsk næringsliv. Hovedbegrunnelsen for å gi SND en funksjon her har primært vært de problemer spesielle typer bedrifter og andre virksomheter har med tilgang til prioritert fremmedkapital, som følge av lokalisering, av næringsvirksomhet, størrelse eller andre informasjonsrelaterte problemer. Dette innebærer behov for en vurdering fra SNDs side også av låntakers eligibilitet innenfor ordningenes rammer. Dette innebærer en vurdering som går noe utover hva som kreves av en privat finansieringsinstitusjon, men innebærer ikke på samme måte krav til vurdering av ringvirkninger og samfunnsøkonomi utover slik eligibilitet.

Dernest har SND spilt en rolle i forhold til omstrukturering og omstilling av bedrifter, mest toneangivende i et tildels omfattende engasjement overfor nøkkelbedrifter i områder hvor næringsgrunnlaget i stor grad er avhengig denne.

Enkelte større omstillingsprosjekter hvor SND har vært gått inn har også hatt en betydelig offentlig og politisk fokusering, både regionalt og nasjonalt. Enkelte erfaringer kan tyde på at med en betydelig offentlig oppmerksomhet og når slike saker får karakter av å bli ‘merkesaker’ kan det være svært vanskelig for SND å operere på det selvstendige vurderingsgrunnlaget det er forutsatt, med reduserte muligheter for SND til å trekke seg ut på kriterier tilsvarende de som brukes i ‘ordinære’

engasjementer. I sammenheng med alle slike saker stilles det betydelige krav både til en videre samfunnsøkonomisk vurderingsevne hos SND, til SNDs selvstendige vurderingsmuligheter og til klare rammebetingelser for SND-systemet for hvor grensen går. I siste instans kommer en ikke utenom en klargjøring av hvor grensen går for samfunnets 'betalingsvillighet' gjennom SND.

Men denne rollen er ikke begrenset til noen få slike storengasjementer. Med den utformingen retningslinjene for bruk av tapsfond i ordinære låneengasjementer har, vil SND overfor de tapsbringende engasjementene kunne framstå først og fremst som en 'lender of last resort' overfor bedrifter med betydelige økonomiske problemer, problemer som går ut over det prosjektet engasjementet er knyttet til. Det synes å være et gap mellom intensjonene med tapsfondsinstrumentet og den faktiske innretningen av det viktigste offentlige støtteelementet knyttet til disse virkemidlene.

Sin tredje rolle har SND i det som i utgangspunktet synes å være den primære begrunnelsen for SND – å utløse nyskapende næringsvirksomhet nasjonalt og regionalt med et betydelig utviklingspotensial. En målsetting dels om å bistå bedrifter til å utvikle langsiktig innovasjonsevne og omstillings- og konkurransedyktighet gjennom tilrettelagt økonomisk støtte og veiledning og kontaktformidling og dels om å legge til rette utviklingsmuligheter for ny næringsvirksomhet er den mest framtreddende rollen SND gis i omtale av dets virksomhet. De krav til innsikt og kompetanse, samt evne til strategisk vurderingsevne som stilles til en slik funksjon henger sammen med og er avhengig av en mer bedriftsøkonomisk og omstillingsorientert kompetanse, men er komplementære til denne og ikke overlappende. Det er på dette området kravene til samfunnsøkonomisk, eller kanskje bedre, samfunnsstrategisk, vurderingsevne og –verktøy blir sentrale. Det er også her at SNDs nærings- og regionalpolitiske rolle og forutsetningene for denne i hovedsak blir aksentuert.

Disse tre rollene er ikke klart uttrykt i noen av de dokumenter som fastlegger rammene for SNDs virksomhet. Det har med de vanskeligheter det har medført å avklare gjennom engasjementsdata hva SNDs faktiske funksjon og rolle er, også vært vanskelig å avklare på en entydig måte hvordan SNDs virksomhetsutøvelse blir uttrykt i disse tre rollene. På tross av dette summerer denne tredelingen sammenfattende opp vårt inntrykk av SND gjennom den gjennomgang og analyse av SNDs operative virksomhet vi har foretatt.

3.5 Hovedstruktur i SNDs fordeling av virkemidler i perioden 1994-99

Totalt ble det fra SND gitt tilsagn for om lag 22,7 mrd. kr i perioden 1994-99, tilsvarende om lag 3,8 mrd kr pr år til de bedrifts- og virkemiddelkategoriene som datagrunnlaget omfatter. Av dette er pr 31.12.99 netto tilsagn etter annulleringer for 20,1 mrd. kr utbetalt eller ligger som levende tilsagn i påvente av utbetaling. Samlet annulleringsrate på kronebasis er vel 11% hele perioden sett under ett, med 6% av tilskuddsvolumet og nær 20% av omfanget av risikolån annullert. For de tre årgangene i perioden hvor tilsagnsperioden er utløpt er annulleringsraten i gjennomsnitt 15%, med opp til en tredel av risikolån annullert i enkelte år.

Den tidligere ordinære grunnfinansieringsordningen og de senere lavrisikolånene utgjør samlet 41% av netto tilsagn. Denne andelen varierer over tid som følge av omleggingene av ordningene i perioden. I de tre årene 1994-96 utgjorde GFL-ordningen over 50% av netto tilsagn i SND. Systemet for fastsettelse av rammene ble endret i 1997, men omfanget ble trappet ned fra og med 1996 og senere redusert til om lag 400 mill. kr i 1998. Etter 1997 utgjør andelen av lån med lav risiko utenom Fiskarbankens virkemidler om lag 30% av nettotilsagnene. Men inkluderes ordningen med grunnfinansieringslån rettet mot fiskeflåten utgjør samlet lavrisikofinansiering 46% av det samlede tilsagnsvolumet gitt av SND i 1999. Selv etter omleggingen av de opprinnelige låneordningene er omfanget av SNDs rolle som supplerende leverandør av langsiktig lavrisiko kreditt betydelig.

Disse låneordningenes dominans gjenspeiler først og fremst at disse lånene gjennomgående er større enn øvrige lånetyper. Gjennomsnittlig GFL-lån er om lag 6,5 mill. kr, men med en betydelig variasjon. Lavrisikolån gitt de to siste årene er gjennomgående noe mindre, 4 mill. kr i gjennomsnitt, men er fortsatt relativt store i forhold til risikolåneordningene.

Som en effekt av nedtrapping og omlegging av grunnfinansieringsordningene var andelen av netto tilsagn til risikolån- og tilskuddsordningene vesentlig høyere ved slutten av perioden enn ved begynnelsen. Over hele perioden er andelen hhv. 23% og 31%, til sammenligning falt 39% av de samlede tilsagn i 1999 under tilskuddsordningene. Risikolån og garantier sto for 28% av tilsagnene i 1999.

Et betydelig antall foretak i Norge mottok midler fra SND i perioden. Totalt ble det tildelt en eller flere former for SND-støtte til i alt nær 10 000 foretak. De om lag 5 500 foretak hvor vi kan identifisere antall ansatte representerer en samlet sysselsetting på nær 150 000. For hver type virkemiddel er det en betydelig variasjon i engasjementenes størrelse. De aller fleste engasjementene er relativt små, mens et fåtall store prosjekter veier tungt i SNDs portefølje. Fordelingen er relativt stabil over de sentrale virkemidlene, hvor halvparten av foretakene som mottok støtte mottok mindre enn 10% av de samlede tilsagnene. 20% av foretakene mottok om lag 70% av midlene på de tyngste virkemidlene. Målt på denne måten er to tredeler av SNDs samlede engasjement samlet om 2 000 foretak.

I liten grad synes den faktiske bruken av tapsfondsinstrumentet å gjenspeile den primære intensjonen med det. Avsetning og konstatering av tap, og derigjennom belastningen av tapsfondene, gjenspeiler manglende økonomis bæreevne for foretaket. SNDs engasjement er knyttet til og ikke direkte til den risiko eller det støtteelement som SNDs engasjement er knyttet til. En betydelig skjevhet i fordelingen av tilsagn og støtte vil vanligvis også medføre en tilsvarende skjevhet i belastningen av tapsfond. I den grad SND påtar seg eller blir pålagt ansvaret for tunge og risikoutsatte redningsoperasjoner og disse representerer en stor andel av de største engasjementene, vil dette føre til at fordelingen blir ytterligere skjev. Dette vil ytterligere forsterke de negative ringvirkningene en skjev fordeling vil kunne ha på den risiko SND kan ta gjennom tapsfondsinstrumentet på de øvrige engasjementene.

Unntaket fra dette er mulighetene SND har til å gi betinget lån og tilskudd. Disse ordningene er en hybrid av de ordinære risikolån og tilskuddsordningene og kan gi mulighet for en større grad av målrettet styring av SNDs innsats. Ordningene med betinget lån og tilskudd har i hovedsak vært knyttet til OFU/IFU-ordningene, i noen grad også i forbindelse med det distriktsrettede bedriftsutviklingstilskuddet. Men samlet sett er dette relativt marginale fenomener innenfor SNDs virkemiddelsystem.

Vi har ikke sett det formålstjenlig å gå inn i en prosess med sikte på å foreslå nye og alternative former for hybrid-virkemidler. Dette er et arbeid som må skje gjennom en systematisk utvikling og utprøving i nær kontakt med SNDs daglige forvaltning og virksomhet. Ved siden av at vi anbefaler en styrking av de betingede ordningene vil vi også anbefale at det igangsettes et utviklingsarbeid på virkemiddelsiden, med sikte på å utvikle og prøve ut nye former for virkemidler eller kombinasjoner av slike som kan bidra til en bedre innretning av SNDs innsats mot en styrking av bedrifters og næringsmiljøers innovasjons- og omstillingsevne. I denne forbindelsen er det antakeligvis også behov for en klargjøring av rammene for tapsfondsinstrumentet og retningslinjene for bruk av dette, samt for samordnet utnyttelse av de tapsfondsbaserte ordningene og tilskuddsordningene.

3.6 Næringsfordeling av tilsagn og virkemidler

Den vareproduserende industrien sto som mottaker av godt over halvparten av SNDs virkemiddeltilsagn rettet mot foretak med markedsrettet produksjon i perioden 1994-99. Foretak innenfor privat tjenesteyting sto som mottaker av om lag en tredel av det samlede tilsagnsbeløpet i perioden. Til sammen sto disse kategoriene for 87% av netto tilsagn gitt i perioden.

Figur 1 Virkemiddel fordelt over bransjer

	Landsdekkende/Distriktsrettet (kr/kr)	Andel totalt, eks. GFL/Lavr.lån
Fisk & Havbruk	0.11	7.0%
Industri 15-22	0.29	22.3%
Industri 23-28	0.60	12.5%
Industri 29-33	2.61	10.0%
Industri 34-37	1.17	8.8%
Industri samlet	0.68	53.7%
Varehandel, hotell og restaurant 50-55	0.61	10.8%
KIFT-næringer 72-74	3.33	10.3%
Eiendom/utleie/finans 65-71	0.22	5.0%

Det er en betydelig variasjon i fordelingen av landsdekkende og distriktsrettede virkemidler. Tabellen over viser de næringskategoriene på et aggregert nivå som mottok over 5% av nettotilsagnene i perioden. Av de risikosøkende virkemidlene, risikolån,

tilskudd og garantier, om lag 22% av samlede tilsagn tildelt foretak innenfor den delen av industrien hvor den dominerende aktiviteten er produksjon av forbruks- og investeringsvarer for husholdningsbasert konsum¹⁰, eller over 40% av tildelingen til industrien. Til sammenligning sto industrinæringene hvor produksjonen i større grad er rettet mot investeringsgoder for industri og annet næringsliv for 10% av nettotilsagnene.

Mens den første kategorien av næringer mottok 29 kr over de landsdekkende virkemidlene for hver 100 kr mottatt over de distriktsrettede virkemidlene, mottok de industrinæringene som i flere sammenhenger noe misvisende karakteriseres som den teknologiintensive industrien over 260 kr i tilsagn over de landsdekkende virkemidlene for hver 100 kr over de distriktsrettede virkemidlene. Innenfor tjenestenæringene mottok handels- og hotell- og restaurantnæringene og KIFT-næringene samlet hver seg over 10% av tilsagnene. Men mens tilsagnene til handels- og HORECA-næringene i hovedsak kom over de distriktsrettede ordningene, var tilsagn gitt til KIFT-foretak i all overveiende grad gitt over de landsdekkende ordningene.

Dette fordelingsmønsteret gjenspeiler i noen grad den geografiske og næringsmessige fordelingen av norsk næringsliv. Men en del hovedmønstre avviker fra denne. Det er vanskelig å trekke noen sterke konklusjoner om SNDs faktiske prioriteringer, men to hovedtrekk er svært framtrædende. Det ene er den betydelige dominansen i SNDs engasjementsportefølje av foretak innenfor industrien, og den relative fordelingen av støtten til disse mellom de distriktsrettede og landsdekkende virkemidlene, samt fordelingsprofilen mellom industrinæringene. For det andre er det en betydelig relativ dominans av KIFT-næringene, særlig innenfor de landsdekkende virkemidlene. Mens andelen av støtte til industrien er større på de generelle typene virkemidler, er KIFT-næringenes posisjon i dette bildet først og fremst en effekt av bruk av virkemidler gitt innenfor rammen av målrettede satsinger. Vi tolker dette som at støtten til KIFT-næringene i større grad gir uttrykk for en tilbudseffekt gjennom SNDs målrettede innsats mot typer foretak og virksomheter. Begge disse trekkene framstår som en de facto prioritering av SND.

SNDs engasjement skal ikke tildeles på en eller annen form for pro rata basis, basert på fordeling av sysselsetting, bearbeidingsverdi eller annet. Tildelingen av tilsagn og det videre engasjementet skal fordeles med utgangspunkt i en overordnet oppfatning av hvordan støtte til bestemte typer virksomheter, funksjoner, foretak eller regioner bidrar til å oppfylle nasjonale og regionale mål for nærings- og velferdsutvikling. I den grad SND allerede gjør det skal heller ikke fordelingen av tilsagn nødvendigvis falle sammen med fordeling av sysselsetting eller annet. Med den faktiske fordelingen som et uttrykk av SNDs implisitte vurdering og de facto prioritering av vekst- og velferds potensial, og velferdsfremmende ringvirkninger med utgangspunkt i disse næringene, framstår SNDs prioritering som i hovedsak å peke mot en prioritering av industrien som den 'egentlige' verdiskapende sektoren, en prioritering som har lange

¹⁰ Merk at midlene til det såkalte Omstillingsprogrammet for den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien i 1994-95 er holdt utenfor. Samlet omfattet dette om lag 900 mill. kr fordelt først og fremst gjennom det landsdekkende utviklingstilskuddet.

tradisjoner i norsk næringspolitikk, samt den nyere politiske oppmerksomheten omkring KIFT-næringer som en prioritering av hva som feilaktig er kalt en 'ny' kunnskapsbasert økonomi.

Et slikt prioriteringsgrunnlag har betydelige mangler, og er ikke basert på en gjennomgående forståelse av nyskappings- og omstillingsprosesser og av hva som er sentrale kjennetegn ved økonomiske vekstprosesser med utgangspunkt i markedsrelatert og teknologisk dynamikk på foretaks- og markedsnivå. Det er ikke et poeng at SND skal dreie innsatsen vekk fra hva som ofte er omtalt som 'tradisjonell' eller moden industri over til nye næringer, det er et betydelig vekst- og nyskapingspotensial i alle deler av næringslivet, blant annet med bidrag fra nye teknologiområder som informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Vekstpotensialet og den samfunnsøkonomiske verdien av disse ligger derimot ikke gjennom en ensidig satsing på etablering av 'nye' bransjer og næringsretninger som direkte baseres på teknologiområder som IKT, bioteknologi eller andre såkalte generiske teknologier.

Vekstpotensialet ligger først og fremst i samspillet mellom utvikling og tilrettelegging av slike generiske områder og foredling og utvikling av produktiv kompetanse basert på disse i et bredt spektrum av næringer, også inkludert modne bransjer og næringer. Såkalte tradisjonelle næringer, som næringsmiddelproduksjon, tekstilindustri, trefordeling m.m. oppfattes gjerne som tilhørende et 'gammelt' økonomisk system og i liten grad relevant for den vekst- og innovasjonsorienterte delen av næringspolitikken, med en dreining av den næringspolitiske debatten og støtten mot de nye, såkalte kunnskapsintensive næringene. Denne typen argumenter er grunnleggende feilaktige.

Det er en betydelig mengde innovative og omstillingsdyktige foretak innenfor de modne næringene. Disse næringene må uansett også være en sentral del av en næringspolitisk satsing i Norge, de utgjør en vesentlig del av det næringslivet vi har utviklet, med basis i disse er det et betydelig potensial for utvikling og innovasjon. Det er vesentlig at næringspolitiske prioriteringer generelt og SNDs strategier mer spesielt tar utgangspunkt i samspillet mellom alle næringer og generiske teknologiområder og at grunnlaget for verdiskaping ligger i et integrert samspill mellom næringer og bransjer.

En dreining av offentlig politikk og støtte vekk fra tradisjonelle næringer mot 'nye' kunnskapsbaserte næringer vil kunne medføre en betydelig feilallokering av offentlig nærings- og regionalpolitisk innsats og prioriteringer om ikke det integrerte samspillet mellom de forskjellige delene av det samlede næringsssystemet og velferdspotensialet som ligger i dette er en sentral del av den innsikt og vurdering som ligger til grunn for utformingen av mer operative prioriteringer og innsats.

3.7 Effekter og resultater

Samlet sett synes SND å gjøre en god jobb. SND oppfylder i all hovedsak de mest sentrale retningslinjene som er fastsatt for organisasjonen.

Småbedrifter er et betydelig tyngdepunkt i engasjementsporteføljen, ikke bare i antall, men også i fordelingen av SND-støtte. Blant de bedrifter hvor vi kan identifisere samlet sysselsetting står bedrifter med mindre enn 20 sysselsatte som mottaker av over halvparten av det samlede tilsagnsvolumet til SND. Tilsvarende står store bedrifter, med mer enn 100 sysselsatte for 16% av det samlede tilsagnsbeløpet. SND har et betydelig engasjementet rettet mot nye bedrifter og nyetableringer. Vi har anslått at over en tredel av foretakene som mottar støtte av SND i denne perioden er etablert i løpet de siste tre årene før tilsagnstidspunktet. Som tidligere omtalt omfatter dette ikke midler fordelt gjennom SND gjennom ordninger knyttet til KRDS Etablererstipend.

Vi har påvist at det blant SNDs engasjementsforetak er en vesentlig mindre andel som senere går konkurs enn i næringslivet som helhet. Dette synes dels å være en effekt av SNDs samvirke med disse foretakene og dels en effekt av den utvelgelsen som tilgang til SNDs virkemidler innebærer.

Tapene som er påløpt SND i perioden er dominert av et fåtall større omstillingsprosjekter, med et potensial for en betydelig reduksjon av hvilken risiko SND kan ta på det øvrige engasjementet.

Med utgangspunkt i den gjennomførte spørreundersøkelsen blant SNDs engasjementsbedrifter, trekker vi følgende hovedkonklusjoner

- Gjennomgående uttrykker engasjementsbedriftene tilfredshet med SNDs finansielle og annen støtte til gjennomføringen av det bedriften karakteriserer som sitt viktigste nyskappings- eller omstillingsprosjekt
- Undersøkelsen tyder på at SNDs bidrag til å realisere positive effekter av disse prosjektene er stor, og at SND i mange tilfelle har bidratt til en fokusering av den strategiske virksomheten i bedriftene om innovasjon og langsiktig konkurranseevne
- Den geografiske nærheten til SNDs kundebehandler framheves av et stort flertall av bedriftene som en viktig faktor, noe som tyder på at reorganiseringen av SNDs regionale apparat og etableringen av distriktskontorer var et riktig trekk
- I liten grad synes SND å ha bidratt til etablering av relasjoner mellom bedriftene og viktige kompetanse- og veiledningsorganisasjoner, private så vel som offentlige
- Blant SNDs engasjementsbedrifter er det en høy innovasjonsrate, vesentlig høyere innenfor de fleste næringer enn hva gjelder disse næringene som helhet. Resultatene indikerer at innovative SND-bedrifter i stor grad er innovative over et bredt spekter av aktiviteter, produkt- og prosessendringer, så vel som i forhold til organisasjons-, markeds- og strategiutvikling
- Hvor mye av den forhøyede innovasjonsraten som kan tilskrives SNDs støtte til bedriften og hvor mye som tilskrives utvelgelsen forut for avgivelse av tilsagn, enten gjennom selvseleksjon eller gjennom SNDs prioritering, er

usikkert. Men det indikerer at SNDs støtte i overveiende grad synes å gå til bedrifter med villighet og evne til å fokusere og gjennomføre innovasjonsprosesser

- En gjennomgående stor tilfredshet med SND, er kombinert med en svak erkjennelse av mykere og veiledningsorientert støtte fra SND, tilfredsheten synes i stor grad å være knyttet til den finansielle støtten og utformingen av den. Forventningene til SND er først og fremst knyttet til SND som kilde for finansiell støtte. Undersøkelsen kan tyde på at forventningene til SND knyttet til veiledning og funksjonelt orientert støtte er mindre. I så fall er det et vesentlig spørsmål hvordan SNDs virksomhet kan tilrettelegges slik at bedriftene går til SND med mer omfattende forventninger og hvordan SND formidler innsikt og veiledningskompetanse til nåværende og potensielle engasjementsbedrifter
- Samlet sett innebærer resultatene av undersøkelsen en god karakter til SND. SNDs bistand og støtte til engasjementsbedriftene synes å ha en betydelig effekt på gjennomføring og effekter av de prosjekter som SND velger å gå inn i. Disse effektene er ikke bare begrenset til prosjektene, det synes som om det er mer generelle effekter av SNDs engasjement utover disse, rettet mot bedriften eller bedriftens virksomhet som helhet.

3.8 SND som strategisk rådgiver

SND har til i dag ikke framstått som en toneangivende strategisk rådgiver innenfor det nærings- og regionalpolitiske området, på tross av den kompetanse organisasjonen potensielt innehar gjennom opparbeidet erfaring fra sin virksomhet. SND synes å ha spilt en relativt tilbaketrukket rolle i forhold til den rolle som nærings- og regionalpolitisk premissleverandør som ble foreslått i Odelstingsproposisjonen som lå til grunn for etableringen av SND. Den målsettingen som ble trukket opp var ambisiøs, hvor SND skulle være et nasjonalt næringspolitisk kompetanse- og kraftsenter som skulle gi premisser for utviklingen av nasjonal nærings- og regionalpolitikk.

SND synes tidlig å ha valgt en rolle som primært vektla organisasjonens funksjon som finansieringskilde overfor enkeltforetak, med mindre synlig prioritering av en strategisk rådgiving rettet mot relevante departementer og andre myndigheter med et strategisk ansvar. Selv om formuleringer av en slik rolle for SND var fremme i SNDs strategidokumenter i deler av perioden, forsvant de ut igjen uten at det syntes å sette varige spor i organisasjonens fokus. Uansett framstår det nedlagte arbeidet med å konkretisere en slik rolle for evaluererne som begrenset.

Viktige forutsetninger for en forsterket rolle for SND som strategisk rådgiver er organisasjonens forståelse for og innsikt i norsk næringsliv generelt, innenfor enkeltnæringer og i sammenhengen mellom dem, i empirisk og analytisk forståelse av de problemstillinger, prosesser og mekanismer som SNDs virksomhet retter seg mot, og mot tilsvarende for nærings- og regionalpolitikken som helhet. Videre forutsetninger knyttet til systematisk tilgang til og foredling av erfaringer og informasjon er påpekt tidligere.

En slik funksjon for SND er arbeidskrevende og ambisiøs. Den krever en systematisk ressursinnsats, utvikling av det empiriske og analytiske fundamentet for en slik rolle og en integrasjon av den samlede kompetanse organisasjonen besitter. Vi kan ikke se at SND har prioritert utviklingen av en slik rolle og de organisatoriske ressursene som dette krever synes i liten grad å være til stede.

Når vi anbefaler en målrettet styrking av en slik funksjon for SND har det sin bakgrunn i fire forhold. For det første er det ingen institusjon innenfor det nærings- og regionalpolitiske systemet i Norge som har en tilsvarende posisjon og et erfaringsbasert utgangspunkt for en slik rolle. SND som institusjon er velplassert i dette systemet til å fylle en slik rolle. Videre er utviklingen av nærings- og regionalpolitiske prioriteringer og innsats avhengig av en basis i reflektert bruk av et systematisk kunnskapsgrunnlag, et kunnskapsgrunnlag som omfatter ikke bare teoretisk og analytisk innsikt i generelle problemstillinger, men som evner å se disse i sammenheng med de faktiske utfordringene og problemene som norsk næringsliv og samfunn står overfor. For det tredje er det kun med basis i en slik virksomhet at SND kan utvikle grunnlaget for en målrettet proaktiv innsats overfor foretak og næringer. Herunder innbefatter vi grunnlaget for vurdering av de økonomiske og andre rammer for utviklingen av de ressurser som stilles til rådighet for SND, og for en formålstjenlig utvikling av finansielle og veiledningsorienterte virkemidler for SND. Men ikke minst er det et vesentlig behov i dag for å utvikle og forbedre vurderingen av det samfunnsøkonomiske grunnlaget for SNDs virksomhet, på overordnet nivå og som del av det konkrete beslutningsunderlaget på engasjementsnivå.

Anbefalingen innebærer ikke at vi neglisjerer behovet for politiske prioriteringer innenfor de relevante områdene. Men det er ikke mulig på generelt grunnlag å trekke skillelinjer mellom den type prioriteringer og vurderinger som en organisasjon som SND kan gjøre og prioriteringer som i en eller annen forstand er 'politiske'. Også SNDs prioriteringer må nødvendigvis være basert både på næringsøkonomisk og politisk skjønn. Vi er derimot overbevist om at en forbedret og forsterket rolle for SND som en innsiktsfull strategisk rådgiver overfor utformingen av slike politiske prioriteringer som pålegges SND ovenfra kun kan bidra til å forbedre utformingen av slike prioriteringer gjennom å klargjøre forutsetningene og legge premisser for disse, basert på den empiriske og analytiske kompetanse organisasjonen besitter.

En forutsetning for en forsterket rolle på dette området er at samvirket mellom SND og overordnede myndigheter legges opp på en måte som gjør utfyllingen av denne rollen mulig. For det første krever det at SND har de nødvendige frihetsgrader til å operere strategisk. Mål og rammebetingelser for SND må utformes på en slik måte at de gir SND det nødvendige handlingsrom i utviklingen av sin sentrale virksomhet rettet mot norsk næringsliv, og i bidraget organisasjonen skal gi til utforming og prioritering av de relevante politikkområdene. Men det er vesentlig at SND også gis mulighet til å utvikle det 'politiske' skjønnet som må virke sammen med det 'analytiske' skjønnet.

Et grunnleggende poeng for SNDs virksomhet er at det er ingen absolutt og varig sannhet knyttet verken til hvordan SND skal fungere eller hvilket omfang innsatsen

skal ha. Virksomheten må baseres på et prinsipp om SND som en lærende aktør, og som lærende institusjon på vegne av et videre nærings- og regionalpolitisk system.

Vi har påpekt at det ikke er mulig på prinsipielt grunnlag å bestemme det optimale, eller best mulige, omfang av samfunnets ressurser som bør settes av til å utvikle grunnlaget for framtidig verdiskaping. Det er heller ikke mulig på generell basis å angi hva som er den korrekte næringsfordelingen eller innretningen av den støtte til dette grunnlaget SND gir. Det medfører ikke at 'alt er like bra', heller ikke at 'mer er bedre'. Poenget her er at på grunn av den prinsipielle usikkerheten som SND og engasjementsforetakene står overfor i den vurderingen som må gjøres, gjør det umulig å fastsette hvor 'kostnadene blir større enn inntektene'. Det medfører at behovet for vurdering og skjønn blir sentralt, en type skjønn som vi tror SND har betydelig potensial til å bidra vesentlig til.

Anbefalingen medfører at vi er skeptisk til en utvikling hvor SND pålegges funksjoner og virksomheter som er underlagt sektorpolitiske prioriteringer som SND i liten grad har mulighet til å påvirke og operasjonalisere innenfor de overordnede mål som fondet er satt til å ivareta.

Vi anbefaler en forsterket og tydeliggjort innsats fra SND på dette området. En vesentlig forutsetning for dette er at organisasjonen har rom for å prioritere og synliggjøre ressursinnsats på dette området. Vi vil ikke trekke konklusjoner om dette for utformingen av rammer for administrative ressurser, men kun peke på at en ikke må komme i den situasjon at det systematiske utviklingsarbeidet enhver organisasjon er avhengig av, ofres på effektivitetens alter.

3.9 Avslutning

I rapporten har vi kommet med en rekke spesifikke anbefalinger. Avslutningsvis vil vi gjøre en oppsummering og presentere tre hovedanbefalinger for SNDs virksomhet i fremtiden.

Den første anbefalingen er at SND bør arbeide for å tilegne seg den informasjon, ressurser og kompetanse som kreves for å være en strategisk rådgiver i det norske systemet. Målet for denne aktiviteten bør være å kunne tilby både politikktutformere og SNDs egne ansatte gode analyser av næringsmessige og teknologiske trender i Norge som kan bidra til å forme både nasjonal nærings- og regionalpolitikk og SNDs bruk av egne virkemidler.

Neste anbefaling er at SND bør forbedre sine databaser, der datagrunnlaget bør bli vesentlig forbedret og veldokumentert. Vi anser det som en vesentlig forutsetning for en styrket analytisk og strategisk virksomhet i SND at man legger betydelige ressurser i å utvikle et datagrunnlag ved siden av systemer tilrettelagt for økonomistyring som har sitt primærformål knyttet til analyse og strategiutvikling. Et slikt system må oppfylle tre krav

- et integrert og dokumentert bedriftsnivå, med løpende oppdatering av økonomisk informasjon og andre bakgrunnsvariable om bedriften, og foretaket den er del av
- utstrakt integrasjon mot og utnyttelse av andre offentlige registre, først og fremst innenfor rammen av SSB og Brønnøysund-registrene. Det bør være et selvfølgelig krav at SND som offentlig næringsstrategisk aktør har mulighet til å basere seg på SSBs utvikling og vedlikehold av nærings- og foretaksregistre,
- en systematisk utvikling av formålstjenlige indikatorer og måleinstrumenter, knyttet til et analytisk orientert datagrunnlag, som dels vil styrke SNDs egen analyse- og kompetanseoppbyggende virksomhet, og dels vil bidra til utvikling av effektive og læringsorienterte mål- og resultatstyringssystemer innenfor alle deler av det systemet SND deltar i.

Den siste anbefalingen fra vår side er at SND bør vurdere hvilke implikasjoner et mer inngående engasjement i kundebedriftene vil ha med hensyn til kompetanse og opplæring av de ansatte i SND. SNDs engasjementsbedrifter fremhevet sterkt behovet for et mer proaktivt SND, med et bredere syn på forretningsstrategier og utviklingsbehov i bedriftene. Modeller for et slikt engasjement eksisterer både nasjonalt og internasjonalt, og selv om dette ville innebære en forandring i SNDs arbeidsmetoder føler vi at dette ville bidra til en enda bedre utvikling og yteevne i SNDs kundebedrifter.

3.10 Vedlegg: SND Invest og tilgangen på risikovillig kapital

SND Invest skal motvirke svakheter i det norske markedet for risikovillig kapital (*venture capital*). Investeringsselskapet kan vise til økende suksess når det gjelder det å stimulere til bedriftsutvikling og muligheten til å påvirke andre investorer. Nøkkelen finner man nok i SND Invests uavhengighet fra resten av SND og selskapets evne til å finansiere egen virksomhet. Statens samlede investeringer i risikovillig kapital er i dag fragmentert, og selskapets rolle bør derfor suppleres med en bedre koordinering med tilsvarende virkemidler.

Det norske markedet for kapital er lite, ustabil og begrenset til Norge. Deltakere hevder at det i liten grad involverer investeringer fra utlandet (FDI).¹¹ Da SND ble etablert i 1993 var det generell enighet om at det var mangel på risikovillig kapital i Norge. Selv om dette generelt sett ikke er tilfelle i dag, synes det som om det fortsatt finnes regional og bransjespesifikk markedssvikt. Den tilgjengelige risikovillige kapitalen blir i stor grad kanalisert inn i de moteriktige 'høyteknologiske' industriene, noe som gjør at det blir mindre igjen til andre bransjer.

SND Invest begynte sitt liv som SNDs Egenkapitaldivisjon (EKD) og var det mest radikalt nye tiltaket SND kunne vise til, om man sammenligner med forgjengernes virkemiddelapparat. Divisjonen ble etablert som en innomhus investor med et fond på 2 milliarder norske kroner. Hovedoppgraden var å investere i små og mellomstore

¹¹ SND Invest har for eksempel utenlandske medinvestorer i bare 4 til 5 av sine mer enn 150 investeringer.

bedrifter og å øke deres grunnkapital ved å styrke aksjekapitalen gjennom oppkjøp av aksjer. Divisjonen skulle øke verdiskapningen i økonomien gjennom aktivt eierskap og en langsiktig satsing på selskapene i porteføljen.

EKD ble skilt ut som et eget underselskap i september 1998, heleid av SND. Dette var et svar på Stortingets ønske om et klarer skille mellom SNDs lån og garantivirksomhet på den ene siden og organisasjonens rolle som investor på den andre. Styringen av de to organisasjonene blir i dag koordinert gjennom en felles styreleder. SND og SND Invest deler ikke personale i ledende stillinger. I prinsippet skal det derfor ikke kunne oppstå interessekonflikter.

En gjennomgang av selskaper i porteføljen fra 1999 tyder på at SND ble oppfattet som en grundig og høyt verdsatt eier. SNDs deltakelse i ulike selskaper ble av andre betraktet som et signal om selskapenes levedyktighet. Representanter for de selskapene som SND Invest investerte i, mente at deltakelsen var med på å endre markedets oppfatning av risikoen ved å investere i disse selskapene. SND Invest hevder selv¹² at for hver krone det investerte, kunne porteføljeselskapene hente inn ytterligere 2 kroner og 20 øre fra markedet.

Sammenlignet med amerikanske fond for risikovillig kapital,¹³ konsentrerer SND Invest seg om svært små selskaper og avtaler. Den gjennomsnittlige investeringen er på mellom en femtedel og en tiendedel av det som er vanlig i USA. Nylig var det interne avkastning på rundt 7 prosent, og selv om avkastning nå har steget til et nivå på rundt 13 prosent (**Figur 1**), er dette svakt sammenlignet med USA, der man gjerne forventer en avkastning på rundt 25 prosent i næringslivet.

Om man sammenligner med europeiske fond, ser imidlertid situasjonen bedre ut. The European Venture Capital Associations statistikk¹⁴ viser at avkastning henger nøye sammen med størrelsen på fondene. Den gjennomsnittlige avkastningen fra fond med en størrelse opp til 25 millioner euro er nå 5,8 prosent, sammenlignet med 7,8 prosent for fond mellom 25 og 50 millioner og 15,1 prosent for fond på over 50 millioner euro. SND Invest bør med sitt fond på 250 millioner euro sammenlignes med den siste gruppen.

Imidlertid vil det gå klart frem av figuren at investeringsraten ble halvert i 1998, et dårlig år for norske finansmarkeder, og at raten har fortsatt å ligge på det samme lave nivået frem til nå. Hvis SND Invest skal klare å utnytte fondet i sin helhet og samtidig selge ut 20 prosent av porteføljen hvert år, må selskapet oppnå en ivesteringsrate på minst 400 millioner kroner hvert år. Lykkes det ikke i dette, vil porteføljen stagnere.

¹² SND Invest, Årsrapport 1999

¹³ Mckinsey & Co, US Venture Capital – Industry Overview and Economics, Mckinsey, 1998

¹⁴ EVCA website

Figur 2 Oppbygging av EKD/SNDs investeringsportefølje (MNOK)

Beløp i mill. kr	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Årlig investert beløp	102	298	551	387	429	212	222	104
Akkumulert investert beløp	102	341	822	1.019	1.307	1.408	1.322	1.263
Markedsverdi		360	876	1.118	1.463	1.237	1.391	1.725
Porteføljeavkastning p.a.				12,8 %	16,8 %	7,2 %	6,8 %	13,2 %

Kilde: SND Invest * 6 måneder

Selv om SND Invest forsøker å opptre så kommersielt som mulig, hindrer selskapets næringspolitiske rolle det i å maksimere utbyttet. Dette får følger for den avkastningen man kan forvente av investeringene og for de beløpene selskapet kan investere i analyse og administrasjon. Faktisk er forholdet mellom administrative utgifter og investerte midler 2,5 prosent, et nivå som ligger under det som er vanlig i Europa (3 – 5 prosent). Det vil derfor være hensiktsmessig for SND Invest å øke staben og slik forbedre selskapets evne til å gjøre nye investeringer, selv om dette skulle føre til en liten økning i administrasjonsandelen.

Nivået på utbyttet er passende, gitt oppgavene til selskapet. Det ligger under industrinormen, men det avspeiler bare SND Invests målsetting om foreta mindre og potensielt mer risikable investeringer enn det de private investorene ønsker seg. Avkastningen er allikevel positiv, noe som gir et viktig signal til markedet om at SND Invest investerer i en levedyktig portefølje, at selskapets analyse er pålitelig og at det derfor vil være hensiktsmessig også for andre investorer å satse på de samme bedriftene.

Det norske markedets størrelse medfører at antallet kilder for risikovillig kapital alltid vil være begrensede — spesielt når markedet i stor utstrekning synes å være begrenset til Norge. (Her er det få markedsdata og vi er tvunget til å forholde oss til deltakernes oppfatning av markedets omfang). Selv om det generelt hevdes at finansmarkedene i Oslo fungerer bra for mellomstore investeringer, for investeringer i IT og fiskerorientert næringsdrift, er situasjonen langt fra tilfredsstillende når det gjelder andre bransjer og regioner.

Det betyr imidlertid ikke at SND Invests rolle bør begrenses til områder preget av markedssvikt.

- I den relativt korte perioden etter sammenbruddene i finans- og banknæringene på 1980-tallet, har det vært perioder hvor kapitalmarkedene har fungert bra og andre hvor de ikke har fungert fullt så godt. Er det behov for SND Invests midler i dårlige tider, vil det også være behov for dem i gode, noe SNF påpekte i den forrige evalueringen.
- Ettersom SND Invest skal delta i en lag rekke markeder og geografiske områder, er det nødvendig at selskapet opprettholder en kritisk masse, en tilstrekkelig intern kapasitet og at det øker verdien av investeringsporteføljen.

- SND Invest har historisk vært i stand til å vise fordelene ved å investere i nye næringsområder som for eksempel havbruk. Selskapet har på den måten oppmuntret andre investorer til å gå inn i disse markedene.
- SND Invests funksjon er normalt å være med-investor sammen med andre, snarere enn å være eneste kilde til ekstern aksjekapital. Når man vurderer selskapets virksomhet, må man ikke bare ta hensyn til den direkte avkastningen, men også se på hvilken måte det har vært med på å 'smøre' markedet for kapital.

Vi slutter oss derfor til SNF, når instituttet hevder at¹⁵

Mye taler for at det offentlige deltar som investor i små og mellomstore bedrifter pga. markedsimperfeksjon i egenkapitalmarkedet. For å dempe risikoen og for å øke sjansene for at bare livskraftige bedrifter får tilført egenkapital via offentlige institusjoner, er det viktig at man satser på kompetanseoppbygging i de institusjonene som skal investere på vegne av det offentlige. Behovet for offentlig medvirkning varierer over tid. For å bevare kompetansen i de institusjoner som deltar i markedet, er det nødvendig at man opprettholder aktiviteten også i tider med mindre behov for offentlig medvirkning.

SND Invest representerer en av fem former for statlige tiltak for risikovillig kapital i Norge:

- START-fondet, hvor SND samarbeider med Norsk Investorforum og andre private investorer (320 millioner kroner). SND står for halvparten av kapitalen.
- De regionale såkornfondene, som nå er i ferd med å reise kapital for en økning fra 20 millioner kroner til 100 millioner kroner hver (i alt 400 millioner kroner). Halvparten av kapitalen er besørget av SND.
- Regionale fond for risikovillig kapital, der staten er aksjeeier (i mindretall) sammen med private interessenter og (noen ganger) lokale myndigheter (omkring 132 millioner kroner). SND Invest har nylig tatt over statens interesser i disse fondene, og selskapet holder muligheten åpen for å utvide sitt regionale distribusjonsapparat.¹⁶
- Investeringsfond knyttet til SIVAs forskningsparker (omkring 208 millioner kroner)
- EKD/SND Invest, organisert på nasjonal basis, men med et nettverk av regionale kontakter via SNDs distriktskontor. Fondet var opprinnelig på 2 milliarder kroner, men nå redusert til 1,8 milliarder kroner, da deler av fondet er ført tilbake til staten

De fire første hevder – eller har hevdet – at de er engasjert i 'såkornstadiet' i bedrifters livssyklus. SND tilbyr selv tilskudd og lån til gründere. Institusjonen hevder at disse tilskuddene i praksis har en funksjon som tilsvarende såkornkapital, og at midlene gir entreprenørene det pusterommet de trenger for å utvikle en ide til det stadiet hvor man

¹⁵ Torger Reve og Klaus Walderhaug (red.) *Fire gode år med SND?* Bergen: SNF 8/97, 1997

¹⁶ SIVA har også mindre eienandeler i disse fondene.

kan foreta en mer seriøs vurdering av forretningskonseptets muligheter på markedet. SND Invest er en mer tradisjonell investor som først kommer inn i bildet når bedriften er etablert og når det finnes et erfaringsgrunnlag for en vurdering av en mulig investering.

Mange av fondene rettet mot *start-ups* er små og regionalt baserte. Man risikerer lett at de blir for små til å foreta risikable investeringer og gode nok investeringsanalyser. I Ernst & Youngs vurdering av regionale investeringsfond (SIVA), påpekes det at få av dem hadde vært i stand til å konsentrere investeringene rundt en enkelt bransje eller en bestemt næringsklynge. Ingen var store nok til å håndtere risiko. De fleste av dem ble over tid tvunget til å foreta investeringer med mindre og mindre risiko, slik at de i praksis sluttet å fungere som kilde til såkorn-kapital og heller ble mer lik tradisjonelle investorer. Ernst & Young viste til at staten – som en eier i mindretall – ikke var i en stilling hvor den kunne styre fondenes strategi og utvikling.

Det er høstet tilsvarende erfaringer i andre land, ikke minst i Finland. De problemene som Ernst & Young viser til oppstår fordi slike små regionale fond er av en størrelse som ligger under den kritiske masse som kreves, både når det gjelder tilgjengelige midler og evnen til å foreta en tilstrekkelig analyse av investeringene. I Finland har man forsøkt å løse dette problemet ved å overføre administrasjonen av samlinger av regionale fond til ledere fra privat sektor. Slik har man lyktes i å øke fondenes evne til investeringsanalyse. Det er for tidlig å si noe om denne tilnærmingen også vil sette fondene i stand til å håndtere en større risiko i porteføljen.

Det eksisterende erfaringsgrunnlaget er ufullstendig. Det synes som om den samlede effekten av statens inngripen via investeringsfondene er at de forbedrer kapitaltilgangen for eksisterende selskaper. De har imidlertid bare begrenset betydning når det gjelder den før-kommersielle fasen eller etableringen av nye selskaper. Dette er imidlertid faser i bedriftens livssyklus som i en viss grad dekkes av SNDs mer tradisjonelle støtteordninger.

SND Invest er en til to ganger større enn de andre fondene, og utfører klart oppgavene sine på en effektiv måte. De andre fondenes mulighet for å lykkes masse – ikke minst når det gjelder investeringer i de tidlige fasene av en bedrifts livssyklus – avhenger av om de lykkes i å oppnå en kritisk masse. Det er også behov for en bedre samordning av fondenes virksomhet. Når det gjelder de mindre fondene, bør man vurdere sammenslåinger.

EKD/SND Invest har kommet med positive bidrag til arbeidet for å styrke det norske markedet for risikovillig kapital. Dette må forstås som en vellykket følge av sammenslåingen som avfødte SND. EKD/SND Invest har utøvd et 'aktivt eierskap' med økende suksess. Enheten har vært med på å endre den måten kapitalmarkedet i Norge fungerer, og over tid bidratt til å endre de private investorenes risikoforståelse.

SND Invests mål har ikke vært rettet mot såkornkapital. Andre statlige virkemidler på området har vært fragmentert, under den kritiske masse og av den grunn – og i en stor grad – blitt dreid bort fra investeringer i bedriftenes tidlige fase over mot mindre risikoutsatte investeringer.

Det er helt klart behov for å rette tiltakene i større grad mot behovet for såkornkapital. Dette er en problemstilling som bør bli vurdert nøyere. Staten har en oppgave når det gjelder å koordinere sine ulike tiltak på området. NHD og KRD bør vurdere hvordan dette kan gjøres. Et alternativ vil for eksempel kunne være å etablere en paraplyorganisasjon for statens ulike investeringsfond. Samtidig er det viktig å unngå at man sentraliserer virksomheten for mye. Da vil man kunne risikere at man får et statlig kvasi-monopol som er tvunget til å “velge vinnere”.

4 SND og distriktsutvikling - rolle, virkemidler og effekter

Dette kapitlet oppsummerer resultater fra evaluering av SNDs arbeid i forhold til å oppfylle formålsparagraf §1 b) i lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond: *“Fremme tiltak som vil gi varig og lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsettingsvansker eller svakt utbygd næringsgrunnlag”*. Kapitlet er basert på underlagsrapport 2, utarbeidet av STEP-gruppen, i evalueringen av SND. Rapporten evaluerer SNDs samlede aktiviteter¹⁷ for å nå organisasjonens distriktpolitiske mål om varige og lønnsomme arbeidsplasser samt SNDs bidrag i arbeidet med å få til ny næringsvirksomhet i omstillingsområdene til Kommunal- og regionaldepartementet.

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

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

Analysen som følger er strukturert rundt disse fire problemstillingene. Første del av kapitlet oppsummerer i korte trekk analysen og resultatene i evalueringen¹⁸. På bakgrunn av analysen og konklusjoner gir evalueringen en overordnet vurdering av SNDs arbeid i distriktene (jfr. spørsmål 1-3 ovenfor). Siste del omhandler

¹⁷ Samtidig med arbeidet med denne rapporten (men med ferdigstillelse en måned senere) gjennomfører Nordlandsforskning og NIBR en evaluering av effekten av distriktsutviklingstilskudd og distriktsrettet risikolån. Vi har avgrenset oss i forhold til dette arbeidet ved å ikke analysere effekter av enkelte virkemidler. Vi studerer i hvilken grad SNDs samlede virkemidler og måter å arbeide på er egnet for å nå distriktpolitiske målsettinger, samt hvilke resultater SNDs samlede aktivitet gir.

¹⁸ For en grundigere gjennomgang av det teoretiske og empiriske grunnlaget for analysen vises det til en egen underlagsrapport utarbeidet av STEP-gruppen, omtalt som Delrapport 2 i evalueringen av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.

evalueringens vurderinger og anbefalinger når det gjelder å videreutvikle SNDs rolle som en sentral distrikts- og regionalpolitisk aktør (jfr. spørsmål 4 ovenfor).

4.1 SNDs distriktpolitiske rolle: Mål, idégrunnlag og virkemidler

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

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

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

De politiske premissene for SNDs virkemiddelbruk i distriktpolitisk sammenheng er i stor grad fastlagt av Stortinget gjennom fastsettelsen av det såkalte 'geografiske virkeområdet'¹⁹. Prinsippet er at bedrifter og prosjekter i de kommunene/områdene som har dårligst nærings- og befolkningsgrunnlag kan innvilges de høyeste støttesatsene. Nyetableringer og prosjekter med 'stort innslag av nyskaping og

¹⁹ Omtales også som 'det distriktpolitiske virkeområdet'.

omstilling' skal generelt prioriteres i tildelingen av støtte fra SND. Små bedrifter skal også gis særlig prioritet. I de best utbygde delene av det distriktpolitiske virkeområdet skal det kun gis støtte til tiltak av større regional betydning. Parallelt med avtakende sentralitet kan det vises økende åpenhet for støtte til mer lokalmarkedsbaserte tiltak som er av betydning for bosetting og sysselsetting på stedet – spesielt med hensyn på arbeidsplasser for kvinner og ungdom²⁰.

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

For en grundigere gjennomgang av profilen på virkemiddelbruken viser vi til underlagsrapportene²¹, men vi gjengir her noen av hovedtrekkene. Samlet sett viser SNDs engasjementsprofil en betydelig distriktsorientering, i tråd med de rammebetingelsene SND har vært underlagt. Når det gjelder *type* virkemiddel, *formålet* med prosjektene som er støttet av SND og *investeringsarten*, ser vi et tydelig skille mellom prosjekter innenfor og utenfor det distriktpolitiske virkeområdet:

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

²⁰ KRD opererer med et såkalt "traktprinsipp" når det gjelder retningslinjer for SNDs fordeling av virkemidlene. Traktprinsippet, eller traktmodellen, gir en beskrivelse av hva slags prioriteringer som bør foretas innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Det går i korthet ut på at det i de mest perifere strøk kan brukes midler til å utløse prosjekter knyttet til produksjon også av lokalmarkedsbaserte produkter, selv om dette ikke er prioritert i SNDs ordinære virksomhet. Sammenholder vi dette med de tidligere nevnte målsettingene og prioriteringen i SNDs bruk av virkemidler (både de landsdekkende og distriktsrettede) kan vi vel her se at det her egentlig er snakk om en "omvendt" trakt, eller en trakt hvor kravene til konkurranseutsatthet og nyskaping reduseres parallelt med grader av periferi. Lønnsomhetskravet (etter at tilskudd er gitt) ligger imidlertid fast.

²¹ Bruken av de ulike virkemidlene og den geografiske fordelingen er fylldig dokumentert og kommentert i underlagsrapportene fra STEP-gruppen (omtalt som delrapport 1 og 2 i hovedrapporten).

krevene kunder og leverandører²². Med nesten ingen omfang av OFU/IFU-kontrakter vil distriktsbedrifter være avskåret fra en viktig kilde nå det gjelder å komme med i lærende nettverk med viktige kunder.

Når det gjelder *formålet*²³ med SND-støtten har mellom 30 og 40 prosent av den samlede støtten (brutto tilsagnsbeløp) i sone A-C i perioden 1994-99 gått til *utvidelse*²⁴, mens den tilsvarende andelen er ca. 17 prosent utenfor virkeområdet (sone E). Motsvarende er andelen støtte til *nyskaping* høyere utenfor enn innenfor virkeområdet, men ikke like markant forskjellig som for utvidelse når vi kun ser på fordelingen på formål innen hver sone. Ser vi imidlertid på beløpsstørrelsene og brutto tilsagnsbeløp til formålet *nyskaping* i perioden 1994-99 har kun 27% gått til sone A og B, mens 47% er brukt utenfor virkeområdet (sone E). Sone A og B har for øvrig fått 27,6% av all SND-støtte i perioden. En dreining i føringene for virkemiddelbruken mot kompetanseheving og nyskaping i distriktene gjenspeiles i noen grad ved at andelen til nyskaping er økende i sone A-C mot slutten av perioden 1994-99, men 'gapet' mellom områder i og utenfor det geografiske virkeområdet er fortsatt betydelig.

Også når det gjelder *investeringsart*²⁵ er distriktsdimensjonen tydelig. I hele perioden dominerer fysiske investeringer²⁶ særlig sterkt i sone A og B kontra andre investeringsarter, som produkt- og prosessutvikling og markeds- og kompetanseutvikling. Dette mønsteret blir ikke endret i særlig grad utover i perioden 1994-99. I kontrast til dette er den relative andelen av brutto tilsagnsbeløp og andelen av antall tilsagn til produkt- og prosessutvikling og markeds- og kompetanseutvikling svært mye større i sone E. I 1999 gjelder for eksempel henholdsvis 62% og 73% av brutto tilsagnsbeløp i sone A og B fysiske investeringer. Et viktig moment som forklarer noe av dette bildet er imidlertid integreringen av Statens Fiskarbank i SND fra 1997. De fiskeripolitiske virkemidlene som forvaltes av SND er i stor grad støtte til fysiske investeringer.

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

²² Community Innovation Survey fra Eurostat viser at kunder og dernest leverandører er de viktigste kildene til informasjon ved innovasjonsprosjekter hos bedrifter i alle vestlige europeiske land.

²³ 'Formål' angir hva søkeren ønsker å oppnå med prosjektet som søknaden omfatter. Hvert prosjekt skal kun karakteriseres med ett formål.

²⁴ Vår definisjon av 'utvidelse' fanger bredere enn 'utvidelse' i SNDs terminologi, ved at vi også har valgt å gruppere alle prosjekter av 'tradisjonell' karakter, det være seg 'tradisjonell nyetablering', 'knoppskyting', 'flytting' og 'kapasitetsutvidelse'. Av dette følger også at 'nyskaping' reserveres for prosjekter som innebærer 'innovasjon' i strengere forstand. For en nærmere redegjørelse av dette vises det til delrapport 1, "SND og bedriftsutvikling", fra STEP-gruppen.

²⁵ 'Investeringsart' angir hva den enkelte bevilgning konkret skal benyttes til. Denne skal knyttes til enkeltbevilgninger fra en spesiell ordning.

²⁶ 'Fysiske investeringer' omfatter 'bygninger' og 'produksjonsutstyr og annet driftstilbehør'.

4.2 Utfordringer for virkemiddelapparatet

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

En gjennomgang av tilgjengelig norsk og internasjonal empirisk forskning²⁷ for å kartlegge barrierer mot innovasjon i små og mellomstore bedrifter (SMB) har kort oppsummert avdekket følgende 6 barrierer som de viktigste:

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

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

De distriktpolitiske virkemidlene skal imidlertid også bidra til å løse distriktpolitiske utfordringer knyttet til områder med *særlige* sysselsettingsvansker og ensidig næringsgrunnlag. Karakteristika ved næringsstrukturen og fraværet av bedrifter i mange av de mer perifere distriktskommunene gjør at *tilgangen* på (nyskapende) prosjekter vil være en hovedutfordring i her. For å bidra til sikring og styrking av næringsgrunnlaget og utvikling av ny næringsvirksomhet i slike områder kan ikke virkemiddelbruken være avgrenset til kraftigere dosering av SNDs 'harde' virkemidler, altså det å kompensere for avstands-/ periferi-ulemper gjennom å gi bedre finansielle vilkår for næringsliv og arbeidsplasser i utkantområder. I den sammenhengen vil vi legge til at den tradisjonelle akkvisisjonsstrategien fortsatt kan være nyttig, for eksempel i forsøk på å få inn bedrifter som kan supplere det eksisterende næringslivet og for å skape et mer variert og attraktivt arbeidsmarked i distriktene, som igjen kan få ringvirkninger i form av tilflyt av kompetent arbeidskraft til det eksisterende

²⁷ Se for eksempel: Isaksen, A. m. fl. (2000) (red.), SME Policy and the regional dimension of innovation. Rapport til EU-kommisjonen fra prosjekt finansiert av TSER-programmet. Det empiriske grunnlaget er gjennomgått og vurdert i kapittel 4 i bakgrunnsrapporten fra STEP-gruppen.

næringslivet. Distriktsområder er samtidig høyst forskjellige, og ulike områder i det distriktspolitiske virkeområdet har ulike utfordringer og dermed ulike behov for støtte fra virkemiddelapparatet²⁸. Noen regioner sliter for eksempel med strukturproblemer i arbeidsmarkedet i form av mangel på arbeidskraft – eller rett type arbeidskraft, mens andre sliter med ledighet og liten etterspørsel. Dette siste gjelder for eksempel Nord-Norge, og spesielt Finnmark.

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

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

²⁸ I underlagsrapporten fra STEP-gruppen oppsummeres innledningsvis de generelle utviklingstrekk for distrikts-Norge versus sentrale strøk på 1990-tallet. For en grundigere gjennomgang viser vi imidlertid til en nylig utarbeidet rapport fra NIBR (Norsk Institutt for By –og Regionforskning): Johansen & Eikeland (red.): *Regional utvikling på 1990-tallet. Oppsummering og syntese av 9 delrapporter i den klassiske analysen av regionalmeldingsarbeidet 2001.*

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

Figur 3 Klassifisering av virkemidler med eksempler

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

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

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

I områder med for eksempel mange innovative SMB og knoppskyting fra forskningsmiljøer, som en først og fremst finner i sentrale områder, kan virkemidler i A- og C-boksen være svært relevante. Målgruppen er da bedrifter som gjerne har en stor andel høyt utdannede medarbeidere med forskererfaring, men der bedriftene i noen tilfeller kan mangle risikokapital og kontakt med potensielle kunder. I områder som har en liten kjerne av voksende og innovative bedrifter og en stor andel bedrifter med lite eller ingen innovativ aktivitet, kan virkemidler i B-boksen være svært relevante. Slike bedrifter vil en som nevnt over nok ofte finne i mindre sentrale områder med tynne næringsmiljøer og få eller ingen regionale FoU-institusjoner. Virkemidler i B-boksen

kan bidra til å gjøre bedrifter oppmerksomme på betydningen av nyskaping, kontakt med krevende kunder og så videre, og videre lære bedrifter å innovere, utvikle sin strategi og så videre. Det gjør i neste omgang bedriftene til mer aktuelle kunder for de langt mer tradisjonelle virkemidlene i boks A, som støtter bestemte prosjekter i bedrifter og som forutsetter at bedrifter kan formulere gode prosjekter.

Virkemidler i B-boksen og/eller en mer proaktiv arbeidsform fra SND er spesielt relevant i distriktene. Balansen i SNDs virkemidler har tradisjonelt tippet mot A-boksen. Det kan argumenteres for at denne typen virkemidler er spesielt relevante for mer sentrale deler av landet, som fra før har de mest 'oppegående' bedriftene som er i stand til å utnytte virkemidler som gir finansiell støtte. Balansen bør tippes mer mot B-boksen i distriktene for å bidra til å utvikle bedrifter som kan få mer nytte av de tradisjonelle virkemidlene i A-boksen. Det vil si at mer av finansiell støtte i distriktene ikke nødvendigvis gir den rette effekten dersom det ikke suppleres med andre typer av virkemidler.

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

4.3 Effekter av SNDs distriktssatsing

I tråd med mandatet er ikke dette ment å være en evaluering av effekten av de enkelte distriktpolitiske virkemidlene som SND forvalter, men en vurdering av SNDs *totale* innsats i forhold til å nå distriktpolitiske mål. Evalueringens tilnærming til oppgaven er således å drøfte SNDs distriktpolitiske rolle i lys av det idégrunnlag som vi oppfatter som relevant for å drive næringsutvikling i et regionalt perspektiv. I lys av dette idégrunnlaget²⁹ har vi vurdert det som svært relevant å gi arbeidet med omstillingsområder en fremtredende plass i drøftingen

²⁹ Det teoretiske og empiriske grunnlaget for den tilnærmingen til regional utvikling som det vises til her er grundig gjennomgått i underlagsrapporten, dvs. delrapport 2, "SND og distriktsutvikling", fra STEP-gruppen.

Vår *hovedkonklusjon*, vurdert ut fra tilgjengelig faktagrunnlag, basert på bearbeiding av kundedata for SND-engasjementer³⁰ og resultater fra spørreundersøkelsen utført i forbindelse med evalueringen, bygger opp under en konklusjon om at SND makter å kompensere for distriktsulemper i den forstand at støtten fra SND bidrar til utvidelse av eksisterende virksomhet i distriktene, men at støtten ikke i tilstrekkelig grad bidrar til langsiktig utvikling gjennom nyskaping og omstilling i bedriftene og i distriktenes næringsgrunnlag.

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

Våre data tyder klart på at

- Bedriftene oppgir jevnt over å ha fått finansieringsbistand godt tilpasset sitt behov, uten at det eksisterer noen spesiell virkeområdedimensjon ved dette. Dette velger vi å tolke dit hen at SND leverer et godt produkt for "hard" støtte til distriktsbedriftene
- Det eksisterer heller ingen spesiell distriktsdimensjon ved hvor aktiv SND har vært i utformingen av tilpasset finansieringsløsning. SND skårer jevnt over lavt på hvorvidt den har bidratt til å "klargjøre mål og gjennomføre endringsprosesser", uten at det heller her eksisterer noen forskjell mellom virkeområdene. Også dette velger vi, på bakgrunn av diskusjonen om hvorvidt

³⁰ Vi har hatt tilgang til kundedata for SND-engasjementer slik de er dokumentert i de årlige fil-utkjøringene fra KIS-systemet som er overført til NSD for forvaring. Dette datatilfanget gir omfattende informasjon om SNDs engasjementer i perioden siden 1994. For en gjennomgang av hvordan dette materialet er bearbeidet i evalueringen vises det til underlagsrapport 1 fra STEP-gruppen.

det er å forvente å finne forskjeller, å tolke dit hen at SND leverer et godt produkt for “hard” støtte til distriktsbedriftene

- SNDs kunder synes godt fornøyd med SNDs tjenestevillighet og serviceinnstilling, men heller ikke her eksisterer det noen forskjell mellom virkeområdene
- Det er en klar, positiv samvariasjon mellom lokalisering i virkeområde A, B og C, og en høyere skåre på hvorvidt “SND har bidratt til et grunnlag for fremtidig nyskapning, omstilling og konkurranseevne i bedriften”, sammenlignet med lokalisering i D og E
- SND oppfattes av kundebedriftene å kun i liten grad bidra til etablering av nettverk med andre bedrifter eller institusjoner, uavhengig av virkeområde-lokalisering
- Kundebedriftene oppgir jevnt over at de er “ganske fornøyd” (median på 4 med fem som høyest mulige skåre, uavhengig av virkeområde) med den samlede bistanden de har fått av SND

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

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

Resultatene av spørreundersøkelsen viser at effekten av SND-støtte i distriktsbedriftene først og fremst slår ut for bedrifter som har tyngden av sitt marked i egen region. For bedrifter som har sitt viktigste marked utenfor regionen (nasjonalt eller eksportrettet) ser effekten av SND-støtten for bedriftenes konkurransekraft ikke til å være spesielt stor, og det er heller ingen forskjell mellom bedrifter i og utenfor virkeområdet i denne kategorien. En sterk regional økonomisk forankring gir ikke nødvendigvis ringvirkninger i form av innovasjon. Dersom vi forsøker å se resultatene i surveyen i sammenheng med empiriske studier av innovativ aktivitet i ulike norske regioner, gir det rom grunn til å antyde at SND-støtten har minst effekt for de mest innovative virksomhetene. Vi vil her referere til resultatene fra den nasjonale innovasjonsstudien (SSB 1997) og en studie av innovativ aktivitet i Finnmark³¹. Av SSBs innovasjonsundersøkelse framgår det at det i alt er nærmere 2 700 innovative foretak i norsk næringsliv, tilsvarende omkring 30% av totalt antall foretak. Foretak i mindre sentrale områder er omtrent like innovative som

³¹ Se Wiig, H og A. Isaksen (1998): “Innovation in ultra-peripheral regions: The case of Finnmark and rural areas in Norway”, *STEP-rapport 2/98*.

storbyforetak/foretak i sentrale strøk i samme bransje. Unntaket er de mest perifere delene av landet. Det er disse områdene som i innovasjonssammenheng har en negativ strukturkomponent når det gjelder bedriftsstørrelse og bransjestruktur, det vil si en overvekt av mindre bedrifter og bedrifter i de minst innovative bransjene.

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

På overordnet plan vil evalueringen understreke at 'markedssvikten' i distriktene er av permanent karakter. 'Lokaliseringsfaktorskolen' (det å kompensere for permanent svakere betingelser for næringsutvikling i distriktene gjennom offentlige virkemidler) er derfor fortsatt relevant som begrunnelse for distriktssatsingen, men bør suppleres når målet er å få til utvikling og 'selvgående' næringsmiljøer i distriktene. Skal en ha noen mulighet for å lykkes med å utvikle og styrke næringsgrunnet i distriktene, må en ha en formening om hva slags funksjoner og aktiviteter som lettest kan integreres med de aktiviteter som allerede eksisterer og som kan utvikles i en regional sammenheng (dvs ikke i et tomrom). Kunnskap om lokaliseringfaktorer (og arbeidsdeling i verdikjeder) er viktig innsikt i valg av satsningsområder (virkemidler og arbeidsmåter) som har rimelig mulighet til å lykkes i distriktene³². En slik innsikt må også omfatte kunnskap om systemene. Gjennom å se på bedriftsutvikling og næringsutvikling som systemavhengig har vi en bedre mulighet til å se hvilke 'systemer' som vil kunne lykkes i spesifikke kontekster og hvordan (deler av) slike systemer eventuelt må styrkes ved å koples på nasjonale og/eller internasjonale kunnskaps-/innovasjonssystemer. Et slikt perspektiv vil også være viktig for å analysere landets regionalt baserte ressurser i en sammenheng der 'arbeidsdeling' og samhandling er grunnlaget for regionalpolitiske strategier.

4.4 Anbefalinger for SNDs fremtidige rolle og virkemiddelbruk i distriktene

Distriktpolitiske virkemidler har både en utviklingspolitisk rolle og en fordelingspolitisk rolle. Fordelingspolitiske argumenter for distriktpolitikk som

³² Et konkret eksempel på en strategi som forutsetter slik kunnskap for å lykkes er KIFT-satsinga. Etablering av virksomhet innen kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting i distriktsonråder vil ha større sjanse til å lykkes dersom slik virksomhet kan gå inn i et allerede eksisterende 'system' og har et visst kundegrunnlag i regionen. Dette kan omfatte så vel administrative og markedsmessige tjenester som tekniske tjenester. Virksomhet som lever av å selge produksjonsbaserte tjenester til andre virksomheter vil også kunne ha en viktig funksjon i utviklingen av det eksisterende næringslivet i distriktene (i tillegg til å gi flere etterspurte arbeidsplasser). Med andre ord handler det om å 'fylle ut' systemer og miljøer.

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

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

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

Dette gjør at bedrifter i distriktene har et annet utgangspunkt og dermed andre behov enn bedrifter i sentrale strøk, som igjen stiller andre krav til et formålstjenlig virkemiddelapparat, både på virkemidelnivå og bedriftsnivå. (i) og (ii) henger jo sammen, men gir samtidig ulike implikasjoner for innretningen av virkemiddelapparatet.

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

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

er etter vår oppfatning å gjøre SNDs distriktskontorer til sterke medspillere på 'systemnivå' i den regionale næringsutviklingen³³.

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

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

I perioden 1994-99, som denne studien i hovedsak konsentrerer seg om, har SND først og fremst vært en viktig kilde til finansiell ('hard') støtte for enkeltbedrifter i distriktene. Forskjellen mellom SNDs innsats mellom de distriktpolitiske sonene A-C, og mellom det distriktpolitiske virkeområdet og landet for øvrig, består i all hovedsak i doseringen av de enkelte finansielle virkemidlene³⁴. I nyere strategidokumenter og føringer for SND ser vi imidlertid en tendens til en dreining mot - eller i det minste en sterkere vektlegging av – SNDs rolle som 'nettverksbygger' og 'utviklingsagent' i distriktpolitikken. Med utgangspunkt i dette vil vi i siste del av kapitlet diskutere forslag til hvordan SNDs arbeid i distriktene kan utvikles videre.

4.4.1 SND som finansieringskilde

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

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

³³ Et viktig instrument for å bringe sentrale aktører fra næringsliv, virkemiddelapparat og lokale myndigheter sammen på regionalt plan er de regionale utviklingsprogrammene. På den andre siden vil vi hevde at uten at RUP som systemtilnærming og arbeidsform er grunnleggende forankret til næringslivets utfordringer og utviklingsmuligheter, vil ikke RUP-prosessen være relevant som arena for SND eller næringslivet.

³⁴ Dette er for øvrig den delen av SNDs aktivitet som er kvantifisert og registrert i kundedatabasen. I den sammenheng vil vi antyde at det er en svakhet ved registrerings –og rapporteringssystemet at det ikke omfatter dokumentasjon av eventuell 'mykere' støtte (veiledning, oppfølging, nettverksbygging) som følger med pengene.

Anbefalinger:

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

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

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

I distrikter med svakt utbygd næringsliv eller ensidig næringsliv vil risikovillighet med hensyn til å støtte nyetableringer og nyskapende prosjekter ofte være en forutsetning for å få fram bedrifter som kan skape økt sysselsetting. Vi vurderer at SND i større grad bør tilby lån, eventuelt betinget lån der hvor addisjonaliteten er høy fordi alternative finansieringskilder er få (vanskelig å få finansiert i bank) eller fraværende, men hvor prosjektet vurderes som godt for bedriften. Tilskudd bør kanskje reserveres til mer usikre prosjekter (men der det kan være et betydelig potensial dersom det lykkes). ‘Adferdsaddisjonalitet’ – det vil si støttens utløsende effekt i form av å bidra til at bedriftene øker oppmerksomheten på betydningen av nyskaping, kontakt med krevende kunder og strategisk arbeid etc. – bør vurderes i sammen med prosjektaddisjonalitet. Spesielt er dette relevant i områder som har en liten kjerne av voksende og innovative bedrifter og en stor andel bedrifter med lite eller ingen innovativ aktivitet. Slike bedrifter vil en nok ofte finne i mindre sentrale områder med tynne næringsmiljøer og få eller ingen regionale FoU-institusjoner.

Typiske “lokalmarkedsbedrifter” er gjerne bedrifter som dekker de daglige behovene lokalt og/eller regionalt, og som antakelig ikke har et konkurransepress fra andre aktører som kunne motivere dem til nyskaping eller til å delta i noen form for samarbeid eller nettverk med andre bedrifter i regionen. I områder med tynt

næringsgrunnlag og mange mindre, lokalmarkedsbaserte bedrifter kan dette utgjøre en betydelig utfordring. Samtidig er det ingen tvil om at det også finnes innovative bedrifter i distriktene. Med ett unntak for de rurale områdene er det en betydelig spredning av innovativ aktivitet i landet.

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

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

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

Ordningen er klart orientert mot produktutvikling og markedsintroduksjon av nye produkter/tjenester.

To av tre OFU-kontrakter har resultert i salg til etat. To av tre OFU-kontrakter har også gitt omsetning utover salg til etat, i de fleste tilfeller i form av eksport. Tilsvarende har en av tre IFU-kontrakter kun gitt salg til kundebedrift, mens en av tre kontrakter har gitt omsetning utover salg til kundebedrift.

OFU/IFU-ordningen scorer høyt i forhold til formålseffektivitet, vurdert i forhold til andre offentlige støtteordninger, både når det gjelder utløsende effekt, addisjonalitet og å bidra til å etablere nye samarbeidsrelasjoner.

Sett i lys av vurderingen om at OFU/IFU-ordningen har et betydelig uutnyttet potensial (uutnyttet kundegrunnlag), både med hensyn til bedrifter og offentlige etater, vil vi særskilt peke på potensialet for å koble offentlige og private krevende kunder og distriktsbedrifter, for derigjennom å stimulere til kompetanseheving og nyskaping i næringslivet i distriktene. Spesielt burde det eksistere et potensial for at flere distriktskommuner, fylkeskommuner og regionalt lokaliserte statlige etater kunne inngå OFU-kontrakter med bedrifter i egen region eller i andre distriktsregioner. SND vil kunne være en viktig medspiller i en slik utvikling, både for å gjøre ordningen kjent for de offentlige etatene og for å identifisere mulige leverandørbedrifter. Dette er ett eksempel på hvordan SND kan utvikle rollen som nettverksbygger og utviklingsagent og koble 'harde' og 'myke' virkemidler for å bidra til at utviklingsorienterte og dyktige bedrifter i distriktene blir hjulpet fram, samtidig som offentlig sektor utvikles til å bli en krevende kunde som stimulerer til nyskaping i næringslivet.

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

4.4.2 SND som nettverksbygger

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

Anbefalinger

3. Flere distriktsbedrifter bør kunne rekrutteres til ENT-programmet.

ENT-programmet (Etablering med ny teknologi), der nye bedrifter får bistand fra erfarne konsulenter, og andre tilsvarende ordninger får svært god omtale av bedriftene i case-studiene. Etableringen og produktutviklingen ble av en grunder sett på som en læreprosess fra dag én og der konsulenten var til stor nytte i denne prosessen. Dette er et godt eksempel på hvordan SND kan fungere som 'mellommann' eller

nettverksbygger. Her er det innleide konsulenter, ofte andre grundere eller erfarne bedriftsledere, som utgjør det proaktive elementet i virkemidlet. Slike ordninger virker å være vel tilpasset mange nye bedrifter og bedrifter med relativt svak intern forretningsmessige kompetanse og nettverk.

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

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

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

SND har selv utarbeidet et forslag til strategi for ‘kloning’ av NT-programmet (SND 2000, “Nye satsinger”). Vi anser at NT-modellen er en riktig vei å gå i forhold til å nå de bedriftene som er utviklingsorienterte, men som i dag mangler ressurser og et nettverk for å gjennomføre innovasjoner. Målgruppen for NT-programlignende satsinger er utviklingsorienterte/ innovative bedrifter. Med NT-programmet som rollemodell kan en satse ekstra på de innovative bedriftene og de bedrifter som kan være lokomotiver gjennom at de har lokale leverandører av komponenter og tjenester og sørge for at de får råd og veiledning og blir koplet til relevante kompetansemiljøer og/eller til krevende kunder gjennom for eksempel OFU/IFU-ordninger. Imidlertid vil vi advare mot en ‘kloning’ som innebærer at NT-modellen blir forsøkt direkte overført til andre regioner. En regional tilpasning og skreddersøm (form, organisering og innhold) til det enkelte område og til ulike næringer vil være nødvendig for å lykkes. Her bør SND, næringslivet og FoU-miljøer regionalt samarbeide og delta aktivt som premissleverandører og ‘skreddere’.

I det totale virkemiddelsystemet kan SND først og fremst utvikle sin egen rolle som nettverksaktør langs to dimensjoner. Først med å spre god lærdom med å få til utvikling i bedrifter gjennom virkemidler og arbeidsformer mellom sine egne distriktskontorer, for eksempel som innspill til hvordan arbeidet etter en ‘NT-modell’ bør organiseres og gjennomføres og hva som kan være den primære målgruppen av bedrifter for en slik støtte. For det andre kan SND bidra til å spre gode erfaringer fra arbeidet med omstillingsområder til lokale aktører (kommuner og fylker) og sine egne DK-kontorer, for eksempel i utforming av strategier for hvordan kommuner og fylker som står ovenfor betydelige omstillinger i næringslivet kan/bør legge opp arbeidet for å oppnå nødvendig mobilisering og samarbeid lokalt. Dette kan også være et konkret

utgangspunkt for hvordan SND kan delta mer aktivt i RUP-prosessen. Dette arbeidet bør etter vår oppfatning skje på det lokale plan, og da i et samarbeid mellom myndigheter, virkemiddelapparatet og næringslivet. Dette burde være en viktig del av RUP- arbeidet, og et konkret utgangspunkt for å gjøre RUP'ene til de regionale strategiinstrumentene de er ment å være. Dette bringer oss over på SNDs tredje rolle – som premissleverandør og 'utviklingsagent'.

4.4.3 SND som premissleverandør og utviklingsagent

SNDs oppgave er ikke å *drive* det generelle utviklingsarbeidet eller utforme strategiene – de må komme fra lokalsamfunnet selv (kommune, fylke, næringsliv, organisasjonsliv). I *utformingen* av lokale og regionale utviklings-/omstillingsstrategier kan SND bidra med kunnskap om næringsmessige utfordringer og behov og erfaringer fra blant annet omstillingsarbeid i andre områder. Det viktigste instrumentet for strategiutforming er RUP-prosessen. Her kan rollen til SNDs distriktskontorer som premissleverandør bli stadig viktigere, siden det nå er denne aktøren (og ikke fylkeskommunen) som har den nære kontakten med bedriftene og kan fange opp behov og trender i næringslivet. Når det gjelder *implementering* av strategien er SNDs rolle på 'vanlig måte' å bidra med finansiering, veiledning og nettverksbygging på bedriftsnivå.

Et viktig spørsmål for et virkemiddelsystem er hvordan tilstedeværelsen og tilgjengeligheten av virkemidler påvirker bedrifters strategiske valg. Mer presist: Hvilken innflytelse har SNDs virkemidler på bedrifter i distriktene sin strategi? Både casestudiene og andre studier viser at bedriftsledernes egen erkjennelse av at det å ha en strategi for læring og innovasjon er en nødvendig og naturlig del av virksomheten for å beholde konkurransekraft. Dette viser også betydningen av å rette fokus i virkemiddelapparatet mot utviklingen i eksisterende bedrifter. Det kreves i mange tilfeller like stor innsats og ressurser for å omstille eksisterende som å etablere helt nye bedrifter.

Anbefalinger

5. En mer proaktiv arbeidsform i distriktene

SND har i dag stort sett en reaktiv arbeidsform gjennom å vente på søknader fra bedrifter. Arbeidet med å få fram flere gode søknader og utviklings-/nyskappingsprosjekter i distriktene vil kreve en mer proaktiv arbeidsform. De tre foregående anbefalingene peker på behovet for en annen og mer proaktiv og utviklingsorientert arbeidsform i distriktene versus mer sentrale områder. En slik arbeidsform legger vekt på å utvikle bedriftene slik at de kan få mer utbytte av SNDs finansielle virkemidler. Det forutsetter imidlertid økte ressurser til SND for administrasjon, opplæring av medarbeidere og bruk av erfarne konsulenter som rådgivere overfor bedrifter.

Utvikling av SNDs arbeid i omstillingsområder

Når det gjelder Omstillingsbevilgningen spesielt er vår konklusjon at den, som et ekstraordinært virkemiddel til drift av et lokalt forankret omstillingsapparat rettet mot systemlæring, er et godt virkemiddel for å fremme regional utvikling i problemområder. Vårt helhetsinntrykk er at SNDs avdeling for regional omstilling (SND Reg) representerer omstillingsfaglig spisskompetanse av betraktelig betydning for arbeidet i disse områdene, og at modellen med SND som kvalitetssikrer, oppfølger og rådgiver overfor lokalt initiert og drevet tiltaksarbeid er svært god. Verktøy og den faktiske arbeidsformen i omstillingsområdene vektlegger at områdene skal omstille seg selv med SND Reg som medhjelper, men gir samtidig rom for at det å bryte 'negative sirkler' i lokal næringsutvikling kan kreve et visst element av styring 'ovenfra'. Det er videre en sentral målsetning ved omstillingsperioden å forankre videre omstillings- og utviklingsdynamikk lokalt/regionalt. Eksterne konsulenter må i større grad fokuserer på lokal læring fremfor ekstern implementering, og bidra til å bygge/ "dra" lokale konsulentmiljøer kompetansemessig. Ved å bygge lokale konsulentmiljøer, og etablere tillit mellom disse og næringslivet i omstillingsperioden, legges grunnlaget for at lokalsamfunnet kan nyttiggjøre og videreutvikle den kunnskap som opparbeides i omstillingsperioden. Som formidler av konsulenttjenestene vil SND Reg kunne bidra sterkt til at deres potensial i så måte utnyttes bedre. Vi opplever imidlertid SND Reg som en særegen gruppe innenfor SND, med egen (sterk) kultur, som er forholdsvis dårlig integrert og innsatt i SNDs øvrig arbeid. SNDs distriktskontorer og dermed det ordinære, mer bedriftsrettede virkemiddelapparatet må integreres bedre i omstillingsprosessene. SND Regs spesiell kompetanse kan på den måten brukes på en mye bredere front i SND, og burde derfor integreres i distriktskontorene. Vi vurderer også at PLP under visse betingelser bør vurderes implementert mer gradvis enn hva som er tilfellet i dag – dette for at verktøyets utvilsomt verdifulle funksjon skal synliggjøres bedre – og at det i denne prosessen legges vekt på å tilpasse verktøyet til de lokale forholdene. Videre bør omstillingsorganets rolle i forhold til systemorienterte versus bedriftsrettede tiltak presiseres; vi ønsker et klarere fokus på omstillingsorganet som en aktør for systemlæring.

6. Bruke erfaringer fra omstillingsarbeidet til utvikling av strategier på 'systemnivå' og i rollen som premissleverandør i distriktpolitikken

Vi vurderer at viktige sider ved idégrunnlag og arbeidsmåte i arbeidet med omstillingsområdene kan overføres til arbeid med næringsutvikling i distriktsområder. Omstillingsarbeidet som verktøy synes også godt forankret i nyere teoretisk og empirisk lærdom om regional (endogen) utvikling. Den viktigste lærdommen som har generell overføringsverdi til SNDs virkemidler og arbeidsmåte er fokuseringen av lokal læring og lokal kompetanseoppbygging.

Evalueringen vurderer at sentrale elementer fra omstillingsarbeidet slik det fremstår i dag med fordel kan overføres til det permanente virkemiddelapparatet. Spesielt vil vi fremheve arbeidet gjennom omstillingsbevilgningen som *komplementært* i forhold til

det resterende virkemiddelapparatet gjennom å fylle et 'tomrom' i SND med hensyn på innsats rettet mot systemlæring (virkemidler av type D i tabellen foran). Argumenter for en 'systemtilnærming' følger av en forståelse av at gode, levedyktige bedriftsmiljøer springer ut av, og utvikles i samspill med, den videre sosiale og institusjonelle kontekst. Det synes følgelig også å være et stort potensial for *samspillsgevinster* gjennom å bruke elementer fra omstillingsarbeidet i det også det øvrige virkemiddelapparatet.

Det at Omstillingsbevilgningen slik den fremstår i dag er ekstraordinær, og følgelig fokuserer på problemer av ekstraordinær karakter, bør ikke brukes som et argument mot at sentrale elementer kan benyttes i større sammenhenger. Det sentrale er at det fokuseres på hele sosiale og økonomiske systemer, der

- Lokale/regionale aktører kollektivt er drivkraften i arbeidet
- Et bredt spekter av eksternt kompetanse kobles til tilsagnsbeløpene, og kan benyttes ved behov
- Utviklings- og omstillingsprosjektene følges opp aktivt av det lokale omstillingsorganet, så vel som eksternt personell med bred, industriell erfaring

Stikkordene er med andre ord forankring, kompetanse, system og oppfølging. Dette er momenter vi også finner igjen i NT-programmet, samtidig som NT-programmet er mer eksplisitt rettet mot nyskaping i eksisterende næringsliv. Isaksen³⁵ fremhever at "sett fra bedriftenes side atskiller NT-programmet seg fra SND ved at ...NT anses å ha en langt mer aktiv oppfølging av prosjektene... NT oppfattes som en samarbeidspartner for bedriftene". Uten å trekke parallellen til NT-programmet for langt, tror vi at på dette punktet kan det permanente virkeapparatet også lære mye av omstillingsarbeidet.

Vi ser i den forbindelse ikke at det er et behov for fundamentalt nye *virkemidler* i det distriktsrettede arbeidet. Vi tror snarere at man er kommet langt dersom våre anbefalinger om en mer proaktiv og oppfølgende *arbeidsmåte* i distriktene følges, kombinert med at kompetanse som i dag finnes i SND Reg integreres i det resterende SND-systemet .

4.4.4 Oppsummering av våre anbefalinger for å utvikle og 'spisse' SNDs rolle i distriktpolitikken: Økt fokus på kontekst og utviklingsarbeid i distriktene

- 1 Vi mener det generelt bør vurderes å reservere større deler av bedriftsutviklingstilskuddet til utviklingsprosjekter med høyere risiko, men med betydelig utviklingspotensial og 'adferdsaddisjonalitet' i forhold til nyskaping og strategiutvikling.
- 2 SND bør bidra til å gi et ekstra løft for de dyktigste distriktsbedriftene gjennom økt bruk av 'OFU/IFU-liknende' ordninger i distriktene. Spesielt bør det settes inn en innsats for å få flere distriktskommuner, fylkeskommuner og regionalt

³⁵ Arne Isaksen m.fl. (1996), Evaluering av nyskappings -og teknologiprogrammet i Nord-Norge. STEP-rapport 1-96. STEP-gruppen, Oslo

lokaliserte statlige etater til å inngå OFU-kontrakter med bedrifter i egen region eller i andre distriktsregioner.

- 3 SND bør jobbe fram en strategi for å rekruttere flere distriktsbedrifter til programtyper som ENT-programmet, der det knyttes en erfaren konsulent til små og unge bedrifter. Bedrifter som ønsker SND som sparringpartner er nok overrepresentert i distriktene, som gjennomgående har relativt flere mindre bedrifter, flere bedrifter i tradisjonelle bransjer, færre knoppskytinger fra ulike kompetansmiljøer og tynnere lokale næringsmiljøer å støtte seg til.
- 4 Det bør utvikles flere regionalt baserte nyskappings –og teknologiprogrammer etter NT-modellen, i samarbeid med næringslivet, FoU-miljø og fylkeskommuner og kommuner, gjerne med utgangspunkt i RUP-prosessen. Det understreker poenget om at virkemidler og arbeidsformer må være kontekst-sensitive gjennom å tilpasses behov og flaskehalsar i ulike typer av bedrifter og næringsmiljøer.
- 5 Punktene 2, 3 og 4 peker på behovet for en annen og mer proaktiv og utviklingsorientert arbeidsform i distriktene versus mer sentrale områder. En slik arbeidsform legger vekt på å utvikle bedrifter slik at de kan få mer nytte av SNDs finansielle virkemidler. Det forutsetter imidlertid økte ressurser til SND for administrasjon, opplæring av medarbeidere og bruk av erfarne konsulenter som rådgivere overfor bedrifter.
- 6 Gode erfaringer fra arbeidet i omstillingsområder bør benyttes til utvikling av mer generelle strategier på 'systemnivå'. Vi mener at viktige sider ved idegrunnlag og arbeidsmåter i dette arbeidet kan overføres til arbeid med næringsutvikling i distriktsområder. I omstillingsområdene søker en blant annet å stimulere til lokal mobilisering, holdningsendring, kompetanseheving og utvikling av nye institusjoner. Arbeidet tar derfor nettopp utgangspunkt i oppfatningen om at bedrifter er forankret i sine lokale omgivelser og avhengig av 'kvaliteten' på det øvrige næringslivet og holdninger til for eksempel entreprenørskap i lokalsamfunnet. SND kan også bruke erfaringer fra omstillingsarbeidet i rollen som premissleverandør i distriktpolitikken
- 7 På grunn av stor erfaring og kunnskap om utvikling av bedrifter, bør SND bli en tydelig medspiller i RUP-prosessen i alle fylker. Gjennom dette arbeidet kan SND være en viktig premissleverandør og sentral medspiller i lokalt utviklings- og omstillingsarbeid.

5 SND- Målhierarkiet og styringssystemet

Kapitlet ser nærmere på SNDs målhierarki og styringssystem. Her beskrives elementer av *good practice* i å bruke slike systemer for å styre operative agenter. Deretter ses det nærmere på den aktuelle praksis. Det identifiseres forbedringsbehov og det foreslås nye måter å fastsette og strukturere mål og rapportering.

5.1 Innledning

Som en del av SND-evalueringen skal *målhierarkiet og styringssystemet* vurderes. Denne delen av SND-evalueringen er omtalt nærmere i Delrapport 3: *SND-Målhierarki og styringssystem* utført av Albatross Consulting. For en mer inngående innføring vises derfor til denne rapporten.

Evalueringen drøfter på dette punkt den innholdsmessige sammenhengen mellom de ulike føringene fra departementsnivå, det som gjerne kalles SNDs målhierarki. Dette innebærer en vurdering av om styringssystemet er hensiktsmessig med hensyn til oversiktighet, håndterbarhet og gjennomførbarhet for SND i relasjon til de overordnede mål. Videre tar evalueringen opp hvordan SNDs eget, interne målhierarki samsvarer med SNDs hovedmålsettinger. De føringer/styringssignalene som gis fra fylkeskommunene til SND i forbindelse med de regionale utviklingsprogrammene (RUP) inngår også i evalueringen.

De involverte departementene er Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Fiskeridepartementet (FID). Siden Statens Landbruksbank først ble innlemmet i SND fra 01.01.2000 er det ingen erfaringer knyttet til Landbruksbankens virksomhet som en del av SNDs oppgaveforvaltning. Siden det er utferdiget et budsjett med tilhørende tildelingsbrev fra Landbruksdepartementet (LD) for år 2000 er det likevel interessant å se på hvilken mål- og resultatstyringsfilosofi departementet legger opp til. Dette betyr at Landbruksdepartementet delvis vil inngå i denne evalueringen. Når det gjelder Miljøverndepartementet (MD) er dette departementet holdt utenfor evalueringen da interaksjonen mellom SND og MD er relativ marginal i forhold til de andre departementale aktørene.

Det er i evalueringen lagt opp til en prosessorientert arbeidsform hvor man har vektlagt involvering fra departementene og SNDs side. Evalueringen peker på forbedringspotensialet i dagens system, og på hvilken måte man kan komme videre i en formålstjenlig utviklingsretning.

5.2 Mål og resultatstyring en viktig og krevende prosess

Mål- og resultatstyring har vært den ledende styringsideologien i forvaltningen gjennom hele 80- og 90 tallet. I Norge har det vært Statskonsult som i første rekke har systematisert og sammenstilt de norske erfaringene med bruken av mål- og

resultatstyring. Ikke bare i Norge, men også internasjonalt har styring av forvaltningen vært et sentralt tema.

Begrepet mål- og resultatstyring er et relativt komplisert konsept definisjonsmessig. En undersøkelse som Statskonsult har gjennomført viser at ulike offentlige virksomheter legger et forskjellig innhold i begrepet og at det er overraskende store forskjeller selv om alle er enige om at man driver med mål- og resultatstyring. Det viser seg at det har vært et skift fra begrepet målstyring til at offentlige virksomheter er mer opptatt av resultatstyring dvs. en større fokus på effektene av aktivitetene som virksomheten bedriver.

Christensen og Læg Reid (1997) peker på at mål – og resultatstyring bygger på følgende elementer:

- Målene skal være presise og konkrete, og ordnet i et målhierarki med hovedmål og delmål. Målene skal være operasjonaliserbare slik at de kan fungere som forpliktende målestokker for vurdering av oppnådde resultater
- Det skal legges vekt på resultatmåling og å tilbakeføre informasjon om hvordan tiltak virker og hvilke effekter de har. Dette skal skje gjennom å utvikle målesystemer og metoder, bl a med bruk av såkalte resultatindikatorer, og ved å gjennomføre evalueringer
- Informasjon om oppnådde resultater skal ha atferdsmessige , ressursmessige og organisatoriske konsekvenser for virksomhetene, ved at informasjonen omsettes i styringstiltak
- Det kan foretas et skille mellom en politisk dominert målformuleringsprosess og en teknisk/administrativ iverksettingsprosess

Mål- og resultatstyring som styringsteknikk innebærer at en incentiv- og kontraktstankegang blir viet økt oppmerksomhet, for eksempel mellom departement og virksomhet om hvilke resultater som skal oppnås, eller mellom departement og virksomhetsleder om lederskap og lønnsvilkår.

Statskonsult har funnet grunnlag for at følgende problemstillinger bør vektlegges i de kommende årene:

- Man må komme bort fra ettårsperspektivet og få inn også det mer langsiktige perspektivet i styringen
- Incentivsystemer for å oppnå bedre resultater
- Man må kople tettere sammenhengen mellom resultater og ressursbruk
- Virksomheter som retter seg mot samme brukergrupper i samfunnet må ses i sammenheng (sektorovergripende analyser)

En evaluering av målhierarki og styringssystemer i departementene og i SND bør også ha som et bakgrunnstykke hvilke erfaringer det er gjort i andre land innenfor dette område. Selv om det ikke er gjort sammenliknbare analyser i andre land hva gjelder

problemstillingen knyttet til tilsvarende institusjoner som SND, finnes det er internasjonale erfaringer det er relevant å trekke på. Erhvervfremmestyrelsen i Danmark er et eksempel i denne sammenhengen som det vises til senere i rapporten.

Arbeidet med mål- og resultatstyringssystemer i OECD er organisert innenfor PUMA-komiteen (The Public Management Service). Gjennom OECD arbeidet er det utført analyser vedrørende best-practice i offentlige organisasjoner. Hovedmålet er å forbedre strategisk fokus gjennom styring og resultatoppnåelse. En strategisk og målrettet offentlig forvaltning gjør ikke bare tingene riktig, men den gjør de riktige tingene. Det er et økende press på offentlig forvaltning i mange retninger. Dette krever økt fokus på at man tar et strategisk grep på virksomhetsledelsen og styringssystemene.

OECD peker på følgende 8 retningslinjer for “best-practice” for strategisk målstyring (kfr. Delrapport 3: *SND-Målhierarki og styringssystem* som nærmere omtaler disse retningslinjene):

- Øke den strategiske orienteringen i departementene
- Forstå omgivelsene og utvikle klare mål
- Systematisere planleggingsaktivitetene
- Fokus på resultatoppnåelse og ansvar
- Sikre vertikale koblinger i organisasjonen
- Utvikle horisontale koblinger
- Utvikle klima for strategisk tenkning
- Bygge opp strategisk kapasitet

5.3 Styringssystemet mellom departementene og SND

Den valgte organisasjonsformen for SND er statsforetaksmodellen. Ved etableringen av SND anså man at dette var den beste organisasjonsformen, samtidig som man så det nødvendig å foreta visse tilpassninger i forhold til den valgte modellen. Bredden av de oppgaver SND på etableringstidspunktet skulle ivareta var så omfattende at den valgte modellen måtte ha den nødvendige fleksibilitet, slik at SND både kan drive forretningspreget virksomhet i kombinasjon med å ivareta sektorpolitiske målsettinger. SND er eiet av staten alene og er et eget rettssubjekt med et eget styre.

Statens eierskap ivaretas gjennom foretaksmøte eller hva som vanligvis betegnes som generalforsamling. SND er forvaltningsmessig underlagt NHD som eierdepartement. I tillegg til NHD får SND i dag bevilgninger fra KRD, FID, LD og MD.

Fra tidligere å knytte sine overordnede mål til nærings- og regionalpolitikken må SND i dag ha en etablert målstruktur som omfatter fiskeri – og landbrukspolitikken og en mindre del av miljøpolitikken.

Når det gjelder NHDs rolle skal departementet både ivareta den formelle eierrollen og utøve det sektorpolitiske ansvaret for sitt virkeområde. Dette kan skape rollekonflikter hvis det ikke er klare rutiner og praksis hvordan de ulike rollene skal utøves.

5.4 Styringsdialogen mellom SND og departementene

Styringsdialogen mellom SND og departementene skjer gjennom en rekke fora³⁶. Dialogen skjer gjennom formelle møter og rapporteringssystemer.

Departementene har sammen med SND laget en egen Rapporteringsskalender. Denne utarbeides årlig. Rapporteringsskalenderen er delt inn i følgende hovedgrupper

- Helårsrapportering
- Den løpende virksomheten
- Budsjettprosessen for det etterfølgende året og langtidsbudsjettet
- Budsjettprosessen for år 2 i forhold til det løpende året

De viktigste møteplassene/rapporteringssystemene er:

- Foretaksmøte
- Kontaktmøte
- Månedrapportering
- Halvårsrapporter
- Årsrapport
- Resultatrapportering
- Løpende oppfølging

5.5 Budsjettproposisjonene, tildelingsbrevene og kontaktmøtene som styringsverktøy

Sammen med budsjettproposisjonene er tildelingsbrevene og kontaktmøtene de viktigste styringsverktøyene. Stortinget fastsetter vanligvis målsettingen for statlige virksomheter ved behandlingen av bevilgningsforslag knyttet til budsjettproposisjonen. Økonomireglementet slår fast at det er viktig at departementet i de årlige budsjettproposisjonene til Stortinget i størst mulig grad konkretiserer de formål som virksomheten eller tilskuddsordningen skal dekke, og at det i de årlige budsjettproposisjoner presiseres de resultatmål som knyttes til de foreslåtte bevilgninger.

Det har vært en økende fokus på tildelingsbrevene som styringsverktøy i norsk forvaltning. Dette har sin forklaring gjennom ønsket om økt resultatorientering i styringen av statlig virksomhet. Gjennom å bruke tildelingsbrevene på en aktiv og målrettet måte har også tildelingsbrevene utviklet seg til å bli et *redskap for direkte politisk styring*³⁷.

³⁶ Instruks for styrings- og kontrollmyndighet overfor SND, NHD dokument.

³⁷ Rapport 1994:8 tildelingsbrevene som styringsverktøy, Statskonsult

Tildelingsbrevene skal ta utgangspunkt i fagproposisjonen og være et virkemiddel for departementet i å klargjøre, utdype og operasjonalisere de føringene som ligger i budsjettproposisjonen. Som hovedregel skal tildelingsbrevet være det sentrale styringsdokumentet i forholdet mellom departementet og den enkelte institusjon. Tildelingsbrevet er formelt underordnet fagproposisjonen, men overordnet virksomhetens egne styringsdokumenter som strategiplaner og handlingsplaner.

Det er viktig at departementene er bevisst hvilke resultatmål som skal stå i budsjettproposisjonen og hvilke som skal stå i tildelingsbrevet. I dag har enkelte av de involverte departementene (KRD, FID og LD) ikke et klart nok skille mellom hvilke mål og resultatindikatorer som beskrives i de to styringsdokumentene. Ofte er de to dokumentene til dels overlappende i sin beskrivelse av styringsmål/indikatorer, dog slik at tildelingsbrevene opererer på et mer detaljert nivå.

Departementene bør hver for seg og sammen nærmere gå gjennom strukturen og innholdet i budsjettproposisjonen og tildelingsbrevet. En harmonisering mellom departementene er påkrevet. Formålet bør være å etablere en felles forståelse for styringsnivået og detaljeringsgraden man ønsker å legge seg på i de to dokumentene. Departementenes koordineringsutvalg for SND kan være et viktig instrument i denne sammenhengen. Hva som er mål, delmål, føringer/øremærkinger bør gå klarere fram i de styrende dokumentene. Styringsdialogen mellom et departement og underliggende virksomhet skal formaliseres i en møtekalender. Det bør avholdes minst to kontaktmøter hvert år mellom departementet og underliggende virksomheter. Kontaktmøtene er generelt viktig som et kommunikasjonsforum mellom SND og departementene.

Kontaktmøtene mellom departementene og SND fungerer gjennomgående godt. På bakgrunn av de forventninger og behov som spesielt enkelte ledere i SND har, bør man nærmere vurdere innholdet og planleggingen av disse møtene. Kontaktmøtene er - og vil i framtiden - være et viktig forum å bygge relasjoner og ytterligere forbedre samarbeidsklimaet mellom partene. Departementene bør også seg i mellom vurdere erfaringene med kontaktmøtene for derigjennom å få økt innsikt og forståelse.

5.6 Styringskultur – et viktig element for å oppnå resultater

Et viktig element i hva som kan utvikle en virksomhet i tråd med intensjonene og målene som er fastsatt, er den overordnede styringskulturen eller styringsfilosofien som blir lagt til grunn fra de involverte departementenes side. Statskonsult³⁸ definerer styringskultur som

de felles normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i et departement når de ansatte samhandler med underliggende virksomheter i styringssituasjonen.

Med andre ord dreier styringskulturen seg altså om de verdiene og normene som kjennetegner departementenes styring, og om de holdningene departementet har til den

³⁸ Temahefte Statskonsult 1997 Etatsstyring

underliggende virksomheten. På den annen side kan departementenes styringskultur være sterkt avhengig av den kultur som den underliggende institusjonen har etablert og ikke minst det personlige tillitsforholdet og kjemien mellom ledelsen hos de involverte partene.

Et trekk ved intervjuundersøkelsen er at SND opplever NHD som en noe “reservert” eier og samarbeidspartner mens KRD fremstår som en proaktiv og samarbeidsorientert partner. KRD fremstår med store ambisjoner og vilje til å gjennomføre en distrikts- og regionalpolitikk utmeislet av de politiske myndighetene. Filosofien i departementet er at man gjennom samhandling og en proaktiv holdning ønsker å benytte SND som en operatør og partner for å gjennomføre distrikts- og regionalpolitikken.

NHDs holdinger i forhold til SND er preget av en mer “hands-off “ profil i interaksjonen med institusjonen. Det er et ønske i SND at NHD på en mer aktiv måte involverer SND i de tanker og strategiske overveielser som legges til grunn i utøvelsen av politikken som omfatter SND. Forvaltningsrollen oppleves mer markant av SND i forhold til NHD.

Når enkelte ledere i SND opplever at NHD i visse sammenhenger kan opptre mer formelt enn andre departementer, har dette sammenheng med at departementet har en dobbeltrolle å ivareta, nemlig både eierrollen og det sektorpolitiske ansvaret for næringspolitikken. Eierrollen knyttet til for eksempel administrasjonsbudsjettet er en oppgave som ofte kan oppleves av SND som unødig “byråkratisk” og formell. Det er derfor viktig at begge parter er bevisste på å skille mellom hvilke funksjoner NHD utøver i det enkelte tilfelle.

Det er ønskelig fra NHDs side at SND selv tar initiativ og opptre proaktivt i en rekke sammenhenger. Dette kan være helt fra næringspolitiske innspill til å skape kontakt med den løpende saksbehandlingen for eksempel i distriktskontorene. På dette punktet er det ønskelig fra departementets side at SND utøver en mer offensiv rolle. På mange måter gir intervjuene et inntrykk av at det er to parter som sitter og venter på at den andre skal ta initiativ, mens realiteten er at det skjer mindre enn det er potensial for i samhandlingsrommet.

FID virker ikke å ha et særlig aktivt forhold til selve styringen av SND utover utformingen av de styrende dokumentene. Dette kan ha sammenheng med at departementets bevilgning er relativt liten (115 mill. kr. inkludert en bevilgningsfullmakt på 35 mill. kr.) samt at handlingsrommet i hovedsak er begrenset til flåtefinansiering. Innenfor fiskeindustriens og havbrukssiden er det ingen midler til SNDs disposisjon selv om departementet har klare synspunkter på hva som SND skal prioritere (jfr. målhierarkiet til FID i Delrapport 3). Et annet moment er at det har vært en vesentlig gjennomtrekk av personer som har hatt SND som sitt ansvarsområde de seneste årene.

LDs styringsfilosofi er under utvikling i forhold til SND. Departementet virker å ha et meget bevisst forhold på dette området. Tidligere har departementet på en aktiv måte

brukt Statens landbruksbank for å iverksette politikken. På samme måte er det departementets intensjon å bruke SND som et sentralt virkemiddel i politikkomplementeringen. LDs intensjoner er å utvikle en nær og tett dialog med SND, og også være lydhøre med hensyn til synspunkter/tilbakemeldinger på hvordan politikken virker i praksis. LD hadde gjennom Landbruksbanken tilgang til og god dialog med ressurspersoner knyttet til kompetansesiden innenfor sektorpolitikken. På denne måten fungerte Landbruksbanken som en viktig strategisk medspiller i forhold til departementet. LD har det inntrykk at denne funksjonen hittil ikke er godt nok tatt vare på og videreutviklet etter fusjoneringen i SND- systemet.

Det synes å være behov for å se nærmere på hvordan samspillet mellom departementene og SND best kan utøves. Dermed kan det trolig tas ut en større "samspillgevinst" i samhandlingen mellom partene. Dette gjelder i og for seg alle departementene selv om NHD og FID utviser en noe annen styringsfilosofi enn KRD. Det er viktig å nærmere avdekke ikke bare hvilke forventninger SND har til departementene, men like mye hvilke forventninger departementene har til SND. Å enes om et sett av spilleregler kan være en vei å gå. Koordineringsgruppen mellom departementene bør ha en rolle å spille i dette arbeidet.

5.7 For mange mål i en stor og krevende organisasjon i stadig forandring

5.7.1 Departementenes målhierarki

I St. meld. Nr. 51 (1996-97) Om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond ble det påpekt at det var et behov for å revidere det eksisterende mål og resultatstyringssystemet. I dag har oppgavene for SND til dels endret seg vesentlig i forhold til hva som var tilfellet ved etableringstidspunktet. Gjennom integreringen av Statens Fiskarbank, Landbruksbanken og et omfattende distriktskontorapparat bestående av 17 enheter, er forutsetningene for det gamle MRS systemet vesentlig endret. I tillegg hadde det gamle MRS systemet enkelte metodiske svakheter. En arbeidsgruppe ledet av NHD, med deltakere fra KRD, FID, MD, FD, fylkeskommunene og SND har avlevert en rapport til et nytt system som spesifiserer resultatrapporteringsystemet (RR-systemet)³⁹. Det nye systemet som skal innføres fra 2000 legger til grunn å måle aktiviteter, effekter, produktivitet og kundetilfredshet.

Erfaringene med det nye RR-systemet er foreløpig begrenset siden systemet ikke er fullt ut implementert. I utgangspunktet synes systemet oppbygget på en enkel og oversiktlig måte, som hvis det brukes i henhold til intensjonene vil kunne være et viktig redskap i det totale mål – og resultatstyringsarbeidet i SND.

En dimensjon som ikke er ivaretatt i dagens RR- system er mulighetene for *etterprøvbarehet*. Med dette menes at dagens system ikke opererer med etterprøvbare mål knyttet til aktivitetsindikatorer. Skal systemet få den tilsiktede effekt må kopleingen mellom det man ønsker å oppnå og det man måler utvikles og konkretiseres.

³⁹ Resultatrapporteringsystem for SND- endelig spesifikasjon, NHD

I intervjuene knyttet til de som har utviklet systemet, og den beskjedne brukererfaring man har, er det enighet at det er et forbedringspotensial på dette punktet. Samtidig blir det presisert at det er en utfordrende oppgave å utvikle etterprøvbare mål på dette nivået. Evalueringens anbefaling er at dette punktet bør ses i sammenheng med Kap. 5. 14 “*Et nytt system for mål- og resultatstyring i SND*”

Ved kartleggingen av departementenes målhierarki har vi tatt utgangspunkt i de foreliggende budsjettproposisjoner, tildelingsbrev med vedlegg samt det nye resultatrapporteringssystemet. Det komplette målhierarki finnes i Delrapport 3: *SND-Målhierarki- og styringssystem*.

Når det gjelder betegnelsen *målhierarki* er det viktig at begrepet presiseres nærmere slik vi legger det til grunn. Departementene har i sine styringsdokumenter til SND ikke skilt mellom hva som er mål, delmål, oppgaver og føringer/øremerkinger. Det kan derfor være vanskelig for SND og andre å skille mellom de ulike styringselementene. Vi har valgt å presentere alle styringselementene som en helhet for at systemforståelsen og oversikten skal bli så god som mulig.

Målhierarkiet – slik vi definerer det - vil derfor i denne sammenheng være:

- Hovedmål/ambisjoner
- Delmål
- Oppgaver som pålegges SND med klare formål
- Øremerkinger/føringer

Innenfor målhierarkiet er det bare tatt med styringselementer som har relevans i forhold til marked, kunder og samarbeidspartnere. Rene administrative og interne oppgaver er holdt utenfor i denne sammenheng. Totalt består departementenes målhierarki av i alt 181 mål/føringer (kfr. figuren nedenfor)

Figur 4 Antall mål og føringer

Departement	Antall mål/føringer
NHD	40
KRD	52
FID	55
LD	34
Totalt	181

5.7.2 Nærings- og handelsdepartementet

NHD har en klar holdning knyttet til graden av kompleksitet til et mål- og resultatstyringssystem. Departementet ønsker et MRS system som er enkelt i sin oppbygging og drift og med et så begrenset antall mål som mulig.

Departementet har som eierdepartement stått sentralt i utviklingsarbeidet med ulike versjoner av MRS- systemer for SND. Ved gjennomgangen av målstrukturen i NHD finner vi likevel et betydelig antall mål/føringer dvs. 40. Ca. halvparten av disse målene er knyttet til mål for OFU/IFU kontrakter og andre typer programvirksomhet som NHD finansierer. OFU/IFU kontraktene er et virkemiddel formelt underlagt NHD, men administrert av SND. I følge NHD er dette hovedgrunnen for at departementet ønsker å ha relativt detaljerte mål knyttet til denne typen virkemiddel.

For å forenkle departementets målstruktur ytterligere vil det etter vår oppfatning være formålstjenlig å vurdere hensiktsmessigheten av relativt detaljerte mål på områder innenfor virkemiddelvirksomheten som for eksempel OFU/IFU ordningen. Med dette menes ikke at man ikke skal ha etterprøvbare mål på disse områdene, men at disse best kan utformes på SND nivå , og at departementet er noe mer prinsipiell. Dermed vil man også kunne operere på et nivå hvor målene er bedre avstemt i forhold til hverandre.

Ved intervjugjennomgangen kom det frem at NHD synes at de fleste andre departementene har en altfor kompleks og omfattende målstruktur. Målstrukturen i de andre departementene, spesielt gjelder dette FID, omfatter i følge NHD områder som går utenfor dette departementets primære ansvarsområde og inn på NHDs sektorpolitiske ansvarsområde.

5.7.3 Kommunal- og regionaldepartementet

KRD er opptatt av at målstyringen i forhold til SND er enkel og oversiktlig. Departementet har 52 mål/føringer knyttet til SNDs virksomhet.

Prinsipielt er departementet av den oppfatning at en kompleks målstruktur er en konsekvens av den organisasjonsmodellen man har valgt for en organisasjon som SND. Departementet er av den mening at selv med kompliserte styringsformer og målstrukturer så kan dette håndteres gjennom et tillitsfullt og godt samarbeid mellom partene. Likevel er departementet åpen for forenklinger og forbedringer i det eksisterende målhierarkiet. KRD har i sitt arbeid med SND på dette området blitt mye

mer systematisk enn tidligere. Det er en god dialog mellom departementet og SND under budsjettarbeidet, og SND blir løpende rådført om nye innspill knyttet til mål og føringer i de styrende dokumentene. Departementet er enig i at antall mål i dag er for omfattende. Hovedutfordringen er imidlertid slik KRD ser det like mye å rydde opp i inkonsistensen mellom alle målene. Her er det et arbeid som bør prioriteres og igangsettes. Departementet er likevel av den oppfatning at det ikke er kommet klare tilbakemeldinger fra SND om at KRD opererer med en for komplisert målstruktur.

5.7.4 Fiskeridepartementet

FID har en relativt omfattende og komplisert målstruktur i forhold til departementets budsjett og sektorpolitiske ansvar. Gjennom intervjuene kom det fram at dette er et syn som deles av departementet. Departementet har 55 mål/føringer knyttet til SNDs virksomhet. Et argument departementet legger til grunn for den omfattende målstrukturen er at departementet er i en særstilling på grunn av behovet for å styre/kontrollere fiskeressursene. Departementets bevilgninger er stort sett knyttet til selve flåtefinansieringen. Likevel omfatter målstrukturen mål som kan tolkes å tilligge NHDs ansvarsområde. Internt i departementet er det en oppfatning at man burde vært mer bevisst med hensyn til antall mål og å følge disse opp i forhold til SND. FID synes å være usikker på om SND tillegger de mål som fremmes noen særlig vekt utover de som knytter seg til selve flåtefinansieringen. Det kan stilles spørsmål om bruken av de fiskeripolitiske retningslinjene er hensiktsmessig i den form og til det bruk de nå er utferdiget og benyttes.

FID ser på SND som en helt sentral aktør i fiskeriforvaltningen. SND blir i følge departementet tatt i betraktning når saker skal planlegges eller iverksettes. Dette har selvsagt sammenheng med innfusjoneringen av Fiskarbanken i 1997, men også på havbrukssiden er SND en viktig samarbeidspartner. FID gir gjennom intervjuene inntrykk av at det ikke finnes noe internt system som følger opp og systematisk kontrollerer de mål som er nedfelt i de styrende dokumenter. Dette kan ha sammenheng med at det på saksbehandlersiden har vært relativt stor gjennomtrekk i forhold til SND.

5.7.5 Landbruksdepartementet

Stortinget har vedtatt at Statens landbruksbank skal avvikles som egen virksomhet og at forvaltningen av de virkemidlene som er knyttet til finansiering av tradisjonelt landbruk og nye næringer som i dag ligger i Statens Landbruksbank og Landbrukets utviklingsfond blir overført til SND fra 01.01.2000. Virksomheten er knyttet til følgende områder

- Nærings- og bygdeutvikling
- Tilskuddsforvaltning
- Utlånsvirksomhet

De overordnede prinsippene for denne overføringen til SND er gitt i St. prop. Nr. 75 (1998-99) og Inst.S nr. 243 (1998-99).

2000 vil være det første året SND forvalter virkemidler over Landbruksdepartementets budsjett. Departementet har derfor ikke tidligere vært i noen nær dialog med SND vedrørende mål- og styringsprinsipper. Tildelingsbrevet for 2000 er derfor det første dokumentet som er relevant i denne sammenhengen.

5.7.6 Målhierarkiet

Det omfattende målhierarkiet for SND er i hovedsak en konsekvens av at SND stadig har fått seg tildelt nye og mer omfattende oppgaver, men også et utslag av politiske ønsker om økt styring og regulering. I utgangspunktet kan man altså ikke forvente et enkelt målhierarki. SND er i dag en institusjon som skal være statens fremste virkemiddelapparat innenfor store deler av næringspolitikken, landbrukspolitikken, fiskeripolitikken, regional- og distriktspolitikken og en mindre del av miljøpolitikken. Dette i seg selv legger grunnlaget for oppgaver som går på tvers av departementene og som omfatter politikkområder hvor store deler av det øvrige offentlige virkemiddelapparatet er involvert. Målhierarkiet er nå blitt så stort og omfattende at **det mer hemmer enn fremmer en positiv utvikling av SND**. Gjennom intervjuene i departementene er det enighet om at det eksisterende målhierarkiet har blitt for omfattende og for komplisert. Dette er også et gjennomgående synspunkt i SND. I departementene er det forståelse for dette synet, samtidig som man peker på at politikerne stadig ønsker føringer i form av øremerkinger og en mer omfattende målstruktur.

På spørsmål i SND blant lederne om man mente at saksbehandlere og avdelingssjefer kjente til det omfattende målhierarkiet på departementsnivå, var det gjennomgående svaret at det trodde man ikke. Enkelte ledere i SND mente at det var lite hensiktsmessig å kommunisere den samlede omfattende målstrukturen nedover i systemet. En slik holding til kompleksiteten i systemet er på mange måter både forståelig, fornuftig og hensiktsmessig fra SNDs side, men bør avstedkomme refleksjoner i departementene med hensyn til utformingen av deres eget målhierarki.

5.8 Målhierarkiets konsistens

Ved at SND skal ivareta ulike politikkområder vil det i selve oppgaveløsningen ligge til grunn at det vil være innebyggede målkonflikter mellom departementenes mål.

Eksempelvis har store deler av regionalpolitikken en rekke mål som i utgangspunktet skal fremme andre samfunnseffekter enn hva som ligger innenfor for eksempel NHDs virkeområde.

Det finnes eksempler også innenfor departementenes målhierarkier som kan kalles målkonflikter, men som man også kan benevne som bevisste politiske valg og prioriteringer. Denne grenseoppgaven blir derfor på mange måter et definisjonsspørsmål.

Departementene ønsker ikke bare å fremme ett eller noen få prinsipielle formål. Man legger tilleggsføringer som gjør at målhierarkiet SND skal forholde seg til blir vanskelig

å navigere i forhold til. Tar man så og legger til grunn SND overordnede og styrende kriterium som er nedfelt i § 1 i Lov om SND: “*Statens nærings- og distriktsutviklingsfond har til formål å fremme en bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling*” gir dette en kompleksitet som den enkelte saksbehandler må oppleve som særdeles krevende og vanskelig.

Eksempel internt i FIDs målhierarki:

Mål 23. SND skal gi prioritet til prosjekter knyttet til steder som er særlig fiskeriavhengige

Mål 2. SND skal prioritere innovasjon og markedsorientering av fiskeri - og havbruksnæringen, herunder også skjellnæringen

Hvis innovasjon og markedsorientering er det viktigste ut fra en stadig sterkere internasjonalisering i alle markeder burde lokaliseringsspørsmålet ha en lavere rang. Spørsmålet en saksbehandler og beslutende organer vil måtte stille seg er hva som har rang framfor hva.

I tillegg fremkom det gjennom intervjuene klare synspunkter på at de administrative ressursene som ble stilt til disposisjon fra SNDs side var for knappe. Det er legitimt som KRD peker på at gjennom en dreining mot mer kompetanserådgivning/utvikling og en økt SMB-profil i kundemassen, så krever dette større ressurser over administrasjonsbudsjettet. Det er grunn til at dette forhold tas opp til nærmere vurdering blant de involverte departementene og SND selv på et objektivt og bredt grunnlag.

Det bør snarest tas initiativ til å forenkle målstrukturen i departementene vesentlig. Stort sett kan dette sies om samtlige departementer med kanskje unntak av NHD. NHD bør på sin side vurdere om det er hensiktsmessig å opprettholde detaljerte mål knyttet til eksempelvis ordninger som OFU/IFU eller om slike mål best kan utvikles og settes av SND selv.

Det anbefales at man tar utgangspunkt i de mål som er skissert i det nye mål og resultatrapporteringsystemet og videreutvikler dette både med hensyn til konkretiseringsnivå og enkelthet. Departementene bør i forbindelse med forenklingprosessen knyttet til målstrukturen også vurdere målene ut fra behovet for konsistens. Dette gjelder både innenfor og mellom departementenes ulike målhierarkier.

5.9 Samordning mellom departementene – en nøkkel til bedre MRS-systemer

Som eierdepartement har NHD de siste årene tatt initiativ til å koordinere departementenes budsjettproposisjoner og tildelingsbrev gjennom et såkalt koordineringsutvalg hvor alle berørte SND- departementer er representert. Koordineringsutvalget mellom departementene kom i stand som en følge av St. meld. nr. 51 (1996-97) Om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond. Dette utvalget er ett

blant flere utvalg som er nedsatt for å lette både det løpende og mer ad-hoc pregede arbeidet mellom departementene og SND.

Gjennom intervjuundersøkelsen ble det fra samtlige departementer understreket behovet for og betydningen av en bedre samordning mellom departementene. Ansvaret for at en slik samordning skjer tillegges NHD, selv om de andre departementene også erkjenner å ha et ansvar for å peke på behov og komme med forslag til initiativ innenfor området.

Fra sektordepartementene ble det pekt på at det var mye å vinne på om denne funksjonen ble betydelig styrket. Dette gjelder spesielt i forbindelse med den årlige budsjettprosessen og utformingen av proposisjonen og de ulike tildelingsbrevene. Kvalitetsikring av departementenes budsjettforslag og konsekvenser for mål- og ulike budsjettmessige føringer er et område hvor det ble uttrykt behov for mer samordning og utveksling av synspunkter og erfaringer. Sektordepartementene etterlyste en forbedret og systematisk planlegging av disse aktivitetene i regi av NHD.

5.10 Departementene og SND som lærende organisasjoner i et MRS-perspektiv

Mål- og resultatstyring er nært knyttet til kompetanse innenfor enkelte relevante fagområder som eksempelvis strategi, ledelse og organisasjon, nærings- og innovasjonspolitikkk etc. For å utvikle og vedlikeholde et krevende og godt mål og resultatstyringssystem er det nødvendig at denne kompetansen bygges opp og videreutvikles både i departementene og i SND. Ikke minst er det viktig at det legges til rette for en systematisk erfaringsutveksling mellom de berørte aktørene.

Spesielt ble dette behovet pekt på i tilknytning til faktagrunnlaget og innholdet i nærings- og innovasjonspolitikken hvor både SND og departementene innehar verdifull kompetanse. SND har gjennom sitt distriktsapparat en betydelig tilgang til markedsbehovene gjennom dialogen med ulike typer bedrifter i regionene. Lærings- og kompetansebehovet er også knyttet til selve mål- og resultatstyringsfunksjonen og strategifunksjonen. På dette feltet er kompetansen spredt i systemet, men også til en viss grad mangelfull slik at eksterne impulser og tilførsel av kompetanse eksternt bør vurderes.

SND og departementene bør i felleskap peke på felles kunnskapsområder som er særlig viktige i samhandlingsrommet mellom partene. Eksempler på slike områder er knyttet til utvikling av mål- og resultatstyringssystemer, herunder metodisk opplegg og aktuelle “verktøy”, strategisk utviklingskompetanse, felles forståelse for og utvikling av en fremtidsrettet nærings- og innovasjonspolitikkk. Alle disse områdene er kritiske i et MRS- system. Etablering av for eksempel jevnlig erfarings- eller læringsforum kan være en vei å gå.

5.11 På hvilken måte SND skal være med på å sette den næringspolitiske dagsorden

Mål- og resultatstyring, strategiutvikling og et aktivt engasjement som premissleverandør for næringspolitikken er elementer i SNDs virksomhet som til en viss grad hører sammen.

Ved opprettelsen av SND så man for seg et SND som på en proaktiv måte skulle spille en sentral rolle med å forme næringspolitikken. I Ot. prp.nr. 57 Om lov om Statens nærings og distriktsutviklingsfond heter det:

Utforming av virkemidler og valg av organisasjonsform for SND har skjedd ut fra at man skal oppnå ... En institusjon som skal være med på å gi premisser for utviklingen av, og være et redskap i gjennomføringen av, en nasjonal næringspolitikk der det legges vekt på å bidra til et livskraftig næringsliv basert på en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

Som det går fram så var intensjonen at SND i tillegg til selve den operative gjennomføringsrollen også skulle ta et ansvar for å være en viktig premissleverandør. Man så for seg et SND som en viktig premissleverandør for de næringspolitiske myndighetene sentralt og regionalt.

Å ha inngående kjennskap til effektive og vel fungerende rammebetingelser for SNDs virksomhet, internasjonale utviklingstrender og bedriftenes behov vil være avgjørende for å nå det overordnede målet om økt verdiskaping i norsk næringsliv. Det er få andre offentlige institusjoner, om noen, som har en tilsvarende bred kontaktflate mot norsk næringsliv både på et nasjonalt og regionalt nivå. Samtidig som SNDs kundemasse spenner over hele bredden av norsk næringsliv fra konsernbedriftene til småbedrifter og entreprenører.

I den forutgående evalueringen av SND peker Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) på at SND så langt bare delvis har maktet å fylle en slik rolle. Bakgrunnen for at SND ifølge SNF ikke helt har klart å fylle denne rollen skyldes at SND har lagt hovedvekten på å utvikle et apparat for forvaltning av virkemidlene og i mindre grad lagt vekt på å bygge opp kapasitet og kompetanse innenfor det strategiske næringspolitiske område. Med en relativt liten vektlegging på området, og en underkritisk bemanning innenfor tilsvarende funksjoner har SND valgt å kjøpe inn analyser og samarbeide med forskningsmiljøer på feltet. SNF mener at det er tvilsomt om SND har tilstrekkelig breddekompetanse til å være naturlig premissleverandør for politiske myndigheter. I så fall måtte man prioritere dette arbeidet vesentlig høyere enn i dag.

Gjennomgående viser intervjuene i SND at man synes at premissleverandørrollen har blitt nedprioritert. Følgende utsagn er på mange måter representativt:

Leder i SND:

“Vi er altfor passive i dag. Men det krever ressurser og de beste hodene. Vi blir skviset i en driftsorientering på bekostning av andre viktige oppgaver. Mye av premissleverandørrollen blir for ad-hoc preget og lite synelig både internt og eksternt”

Dersom man mener at SND skal arbeide mer strategisk som premissleverandør overfor myndighetene og næringslivet er det nødvendig at denne rollen fylles med et konkret innhold og tydeliggjøres på en annen måte enn i dag.

SND bør vurdere å styrke sin rolle som premissleverandør innenfor det nærings- og innovasjonspolitiske området. Primært vil dette gjelde i forhold til departementene og næringslivets organisasjoner. Dette medfører oppbygging og styrking av egen kompetanse. Det er ikke gitt at denne type funksjoner skal sentraliseres i SND systemet, men heller koordineres sentralt og systematisk trekke på kompetansen gjennom hele organisasjonen. **SND vil gjennom styrking av denne funksjonen øke sin legitimitet.**

5.12 Regionale utviklingsprogrammer (RUP) – styringssignaler til SND.

Som en del av evalueringsoppdraget inngår en vurdering av de styringssignaler som gis til SNDs distriktskontorer gjennom de regionale utviklingsprogrammene (RUP). Evalueringsoppdraget er i denne sammenheng begrenset til å evaluere selve styringen og ikke hvordan de regionale utviklingsprogrammene fungerer. En slik bredere evaluering av RUPene er igangsatt som en separat studie i regi av KRD.

Målene og intensjonene bak tiltaket med Regionale utviklingsprogrammer er beskrevet i *St.meld. nr. 31 (1996-97) Om distrikts- og regionalpolitikken*.

Formålet med de regionale utviklingsprogrammene er beskrevet på følgende måte

Formålet med regionale utviklingsprogram er å få til ein meir effektiv politikk med meir forpliktande koplingar mellom planar forankra i utfordringane og vilkåra for kvar region, og bruk av verkemiddel. Mål og strategiar er formulerte på fylkesnivå, men i tråd med nasjonale mål i distrikts- og næringspolitikken.

Ved en gjennomgang av RUPene går det fram at spennvidden er rimelig stor med hensyn til de føringer/styringssignaler som gis til SND. Variasjonsbredden strekker seg fra de RUPer som har egne kapitler som konkret omtaler strategiske føringer for SNDs virkemiddelbruk til de RUPer hvor denne typen av vurderinger helt eller delvis er fraværende. I denne sammenheng er det viktig å presisere at enkelte fylker er mer sentrale i SND sammenheng gjennom forvaltning av distriktsutviklingsmidlene og midler til tilrettelegging av næringsutvikling enn andre. De fylkene som gjennom fylkeskommunene ikke disponerer slike midler synes også å ha et lavere ambisjonsnivå med hensyn til å formulere krav og forventninger til SND gjennom RUPene.

Det viser seg at på langt nær alle fylkeskommunene har fulgt pålegget fra departementets side om tildelingsbrev fra fylkeskommunen til SND i forbindelse med RUP-arbeidet. Ca. 30 prosent av fylkeskommunene har ikke sendt SND tildelingsbrev. For de fylkeskommuner som har sendt inn tildelingsbrev er dette gjennomgående gjort på den måten at man viser til de beløp som stilles til disposisjon, og for øvrig henviser til de forutsetninger som legges til grunn i selve RUP beskrivelsen eventuelt andre styrende dokumenter. Det finnes dog eksempler hvor fylkeskommunen i sitt tildelingsbrev har vært mer eksplisitte i sine formuleringer til SND.

Det generelle bildet som framkom gjennom intervjuene var at føringene for SND-kontorene oppfattes som rimelig generelle og at de samsvarte godt med de overordnede nasjonale retningslinjene. Som styringsredskap var derfor merverdien av RUP prosessen relativ marginal i forhold til hva man kjente til på forhand. Disse observasjonene stemmer godt overens med konklusjonene i Evalueringen av avtalen mellom Troms fylkeskommune og SNDs distriktskontor.⁴⁰

For de aller fleste SND kontorer oppleves RUP arbeidet som viktig og nyttig. Det viktigste i RUP arbeidet synes å være at man har fått etablert fora hvor de sentrale aktørene kommer sammen og får anledning til å samordne planer, budsjetter og konkrete prosjekter. Prosessbetydningen ble i de fleste intervjuene sterkt understreket. I styringssammenheng for utøvelsen av SNDs distriktsrettede oppgaver ble det hevdet at RUPene er viktige referansedokumenter, men inngikk ikke i den daglige saksbehandlingen som et referansedokument på linje med SNDs interne prioriteringsrutiner og prosjektvurderingskriteria.

Når det gjelder departementenes involvering i RUP arbeidet var det flere som pekte på at de savnet sterkere involvering fra NHD, FID og LD i RUP-prosessen. RUPene blir av flere SND-kontorer oppfattet som KRDs "eiendom". Det vil føre for langt i denne sammenheng å konkludere på dette punktet. Dette temaet burde være gjenstand for en nærmere vurdering i en bredere RUP evaluering.

De strategiske SND føringene bør utformes slik at de i større grad blir ledende i det operative arbeidet SND skal utføre regionalt, slik at de støtter opp under de øvrige SND- virkemidlene. En balansering mellom generelle, men målrettede strategiske føringer og konkrete prosjektformuleringer i RUPen må gjøres.

Fylkeskommunen bør vurdere å ta initiativ til at resultatene av RUP arbeidet settes inn i en større læringssammenheng. Dette gjelder ikke bare for SND-kontorene, men også for de andre partnerne i det regionale samarbeidet.

5.13 Mål- og resultatstyring i SND

5.13.1 Konsernnivået

SNDs hovedmål og strategiske føringer har i hovedsak ligget fast siden SND ble opprettet i 1993. Den første strategien ble utformet og framlagt i et eget strategidokument mai 1994. Det har blitt foretatt to hovedrevisjoner i forhold til mål- og strategifunksjonen. Den første større revisjonen av SNDs strategi ble foretatt i 1996. Den siste strategirevisjonen ble foretatt høsten/ våren 1999. Det har vært intensjonen at strategiplanene skal ha et 3 års perspektiv med hensyn til varighet. I mellomperiodene har det bare vært mindre justeringer av strategiplanene.

⁴⁰ Når politikken blir rådgivende, NORUT Samfunnsforskning AS 1999

Strategiarbeidet i de ulike divisjonene har imidlertid mer eller mindre løpt som en kontinuerlig prosess i form av tilpassninger og videreutvikling helt fram til i dag. Endrede rammebetingelser i næringslivet, tilføring av stadig nye og store oppgaver som Statens Fiskarbank og nå Statens landbruksbank og omorganiseringer i egen organisasjon har gjort det nødvendig med en justering av mål og av de strategiske veivalgene.

Internt har SND blitt underlagt nye og vesentlige rammebetingelser. De viktigste i denne sammenhengen har vært

- Distriktskontorer i alle fylker
- Etablering av SND - Invest AS
- Nye virkemidler og sterkere fokus på samarbeid med andre organisasjoner

Basert på SNDs formålsparagraf, visjonen, de eksterne og interne forutsetningene, har SND i sin gjeldende strategi prioritert følgende eksterne strategiske satsingsområder

- Kompetanseutvikling i små- og mellomstore bedrifter
- Nyskaping, omstilling og etableringer
- Distriktsutvikling
- Kvinner
- Miljø

I tillegg til de 5 eksterne satsingsområdene er det pekt ut 3 interne satsingsområder. Disse er

- Kunde- og markedsorientering
- Organisasjonsutvikling og kompetanseutvikling
- Risikohåndtering

SND har på konsernnivå mål eller hva man benevner som ambisjoner. Meningen er at hovedstrategien skal følges opp på divisjons/avdelings/DK-nivå.

SND har utviklet en styringsmodell hvor man knytter måltall for satsingsområdene relatert til rammer/øremerkinger for virkemidlene. Med måltall i denne sammenhengen menes hvor stor del av budsjettet som skal brukes innenfor de ulike satsingsområdene. Det er således ikke etablert konkrete mål i betydningen av hva man ønsker å oppnå av effekter/ resultater innenfor de enkelte satsingsområdene. Tankegangen bak en slik modell er at SND mener at gjennom en prioritering av ressurser på virkemidelnivå – fordelt på satsingsområdene – så vil man indirekte oppnå økte/forbedrede resultater. Samfunnsmessige og bedriftsrelaterte effekter måles deretter gjennom kundeundersøkelser, resultatrapporteringssystemet og evalueringer. Gjennom intervjuene går det fram at SND mener det er vanskelig å formulere konkrete og etterprøvbare mål på konsernnivå.

SND har tre divisjoner; Næringsdivisjonen(NÆR) , Distriktsdivisjonen (DKD) og Russland og Øst-Europa divisjonen (RØED) som de operative enhetene som skal iverksette og implementere de overordnede mål/strategier fastlagt av departementene og på SND konsernivå

5.13.2 Divisjonsnivået

5.13.2.1 Næringsdivisjonen

NÆRs målhierarki på divisjonsnivå er på samme måte som konsernmålene relativt generelle. På samme måten som SND på konsernivå burde utkvittere departementenes overordnede mål burde NÆR på divisjonsnivå utkvittere og operasjonalisere SNDs mål på konsernivå. Sagt på en annen måte: Hva er det NÆR konkret skal bidra med for å oppfylle konsernmålene? Det er ikke sikkert at NÆR kan eller skal bidra til alle konsernmålene, men kanskje bare innenfor noen prioriterte og spissede områder. Hvis en slik systematikk ble lagt til grunn vil dette gi et større fokus på hvor innsatsen skal rettes. En slik fokusering kan trolig best gjøres når NÆR nærmere har lagt et fastere grunnlag for sine prioriterte oppgaver og at grenseoppgangen med DKD er nærmere avklart.

NÆR har etter vår oppfatning etablert et godt opplegg/struktur for divisjons og -avdelingsvise handlingsplaner. Det synes viktig å nærmere definere NÆRs rolle og plass i et velfungerende framtidig SND.

5.13.2.2 Distriktskontordivisjonen

Mål- og resultatstyringen av DKene er en relativt komplisert og omfattende prosess som involverer flere enheter og krever en omfattende samordning mellom divisjonene og de administrative enhetene i SND.

DKDs krav til DKene er sammenfallende med de krav som NÆR har til DKene. Dette skyldes at de viktige operative virkemidler som DKene forvalter i regionene ansvarsmessig er tillagt NÆR. Kommunikasjons- og strategiavdelingens (KOST) funksjon er å ha ansvaret for de operative og praktiske rutinene og systemene rundt mål og resultatstyringen i forhold til DKene.

DKD legger til grunn overfor DKene at det viktigste styringsredskapet DKene skal forholde seg til er SNDs overordnede strategiplan. I tillegg kommer føringer/styringssignaler fra fylkeskommunene i tilknytning til de regionale utviklingsprogrammene (RUP).

DKD har strukturert den overordnede strategien og satsingsområdene for DKene i en matrise. Denne matrisen gir uttrykk for den fokus DKene skal konsentrere sin aktivitet mot. Satsingsområdet *distrikt* er ikke trukket eksplisitt fram i matrisen. Begrunnelsen fra DKDs side for ikke å ta med distriktsdimensjonen er at den distriktsmessige fordelingen av innsatsen forutsettes å gi seg selv dersom SND

oppfyller *myndighetsbestemte allokeringsmål*. Tilsvarende resonnementer vil gjelde i forhold til SMB.

Figur 5 Satsingsmatrise for SNDs distriktskontor

	Nyskaping i eksisterende og nye bedrifter		Nyetablering uten nyskaping		Utvikling/-omstilling			
	kr	%	kr	%	kr	%	SUM	100%
Kompetanse	kr	%	kr	%	kr	%	SUM	100%
Kvinner	kr	%	kr	%	kr	%	SUM	100%
Miljø	kr	%	kr	%	kr	%	SUM	100%
Annet/øvrig	kr	%	kr	%	kr	%	SUM	100%
	SUM	100%	SUM	100%	SUM	100%		

Etter den omfattende desentraliseringen av SNDs oppgaver, funksjoner og ressurser i løpet av den siste tiden framstår DKene som enheter hvor hovedtyngden av SNDs utøvende og operasjonelle virkemidler ligger. DKene er SNDs ansikt mot markedet og hvor hovedtyngden av prosjektene besluttes. Vel 95 prosent av alle søknader om lån og tilskudd som endte med positivt vedtak i SND i 1999 ble behandlet regionalt. Disse sakene representerte i underkant av 85 prosent av innvilget beløp. I dette perspektivet vil DKene framstå som de enhetene hvor hovedtyngden av “verdiskapingen” i SND foregår. Dette betyr at DKene langt på vei er det bærende element i realiseringen av de politiske målene så vel som konsernmålene.

Etter vår mening bør DKenes sentrale stilling i SNDs verdiskapingsprosess gjenspeiles og forankres i hva de skal “levere” i form av resultater. Dagens system er etter vår oppfatning for lite forpliktende i forhold til de resultater som kreves. I og med at DKene stilles relativt fritt med hensyn til å etablere egne handlingsplaner, og at det ikke finnes et felles konsept for hvordan struktur og resultatrapportering skal skje utover den overfor nevnte allokeringssmatrise, kan det reises spørsmål om systemet er tilfredstillende utformet. På spørsmål om hvem som vurderer hva som er “godt nok” levert fra DKene, og etter hvilke kriterier, virker den etablerte ordningen for lite presis og for mye basert på skjønn.

Vår oppfatning er at de betydelige ressurs og kraftsentra DKene representerer i mål- og resultatstyringssammenheng bør utnyttes på en mer offensiv måte, hvor mål- og resultatkrav formuleres nedenfra dvs. fra DKene. Dette må gjøres ut fra DKenes kompetanseprofil, bemanningsstyrke, økonomiske virkemidler, regionale beliggenhet etc. En proaktiv og systematisk styrt “bottom- up” prosess hvor DKene inviteres til å melde inn sitt bidrag for å realisere SNDs mål på divisjons- og konsernnivå bør være en aktuell vei å gå. I en slik invitasjon til mål- og resultatrealisering er det viktig å ha fokus på forenklinger og etablering av et felles godt MRS-system.

5.13.2.3 Russland og Øst-Europa divisjonen

Virksomheten til investeringsfondene for Nordvest-Russland (NVR) og Øst-Europa og næringsfondet for NVR atskiller seg fra den øvrige virksomheten i SND både når det gjelder overordnet målsetning og strategiske satsingsområder. I følge SND er årsakene til dette at

- Virkemidlene er ledd i norsk næringslivs internasjonalisering
- Det primære virkemidlet er egenkapital
- Investeringene finner sted utenfor landets grenser
- Administrasjonen krever særlig kompetanse og ligger av dette og andre praktiske hensyn ved HK, og er ikke desentralisert

Formålet med fondene er å styrke samarbeidet mellom norsk næringsliv og bedrifter i områdene.

RØED er forutsatt å være en selvfinansierende del av SNDs virksomhet. Inntektene kommer fra renteinntekter fra fondene samt avkastning på og salg av aksjer. Mål og handlingsplaner er i følge SND, på grunn av RØEDs spesielle rolle og oppgaver, ikke basert på SNDs generelle strategiske satsingsområder, men mer på de vedtatte retningslinjene og målsettingen for investeringsfondene. RØEDs virksomhet ligger derfor på mange måter utenfor SNDs kjerneområde, noe som er blitt forsterket etter at SND Invest, som anvender samme virkemiddel som RØED, ble skilt ut som eget datterselskap. I følge SND er det derfor ikke naturlig at man på samme måte som for resten av organisasjonen kan ta utgangspunkt i satsingsområdene i hovedstrategien. Divisjonen er i ferd med å utvikle en mer gjennomarbeidet og helhetlig strategi. Denne foreligger ikke på evalueringstidspunktet. Det er imidlertid utarbeidet handlingsplaner for 2000 basert på en foreløpig strategi for divisjonen.

5.13.3 Et nytt system for mål- og resultatstyring i SND

Forbedringspotensialet i SND er knyttet til følgende hovedelementer

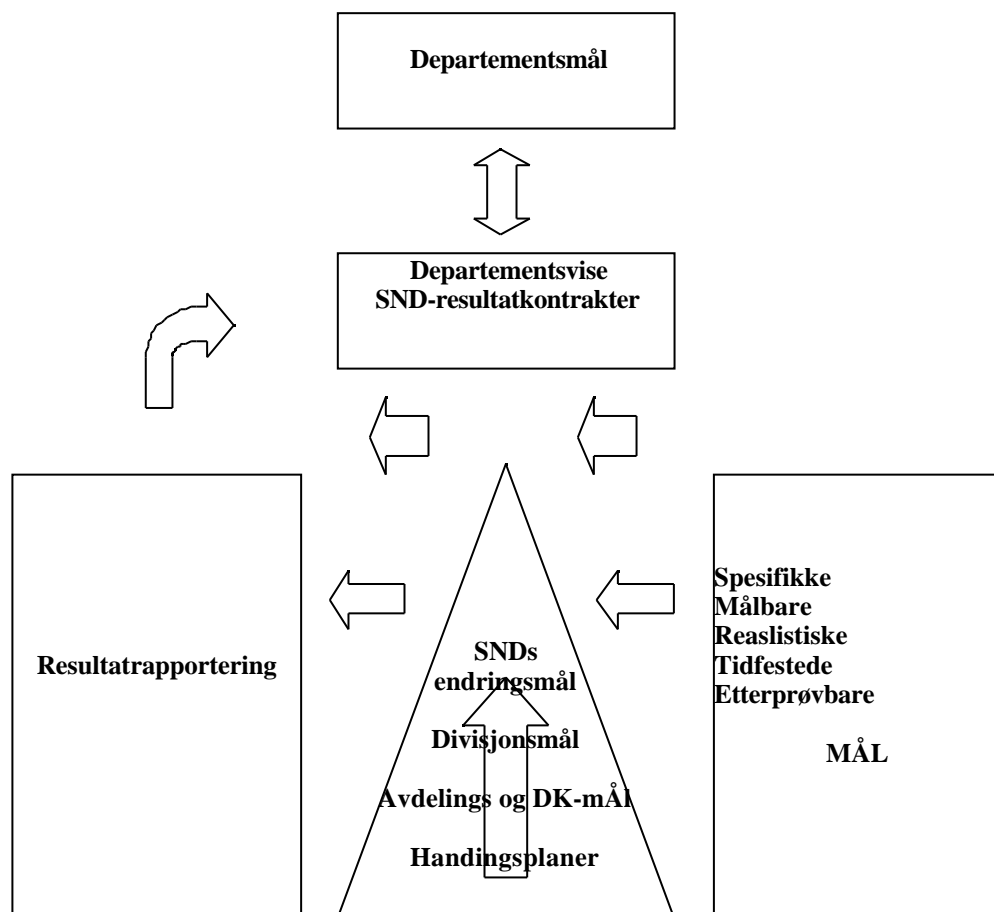
- Større grad av sammenheng mellom SNDs konsernmål og mål på divisjons-avdelings og distriktskontornivå (DK).
- Færre mål og heller større grad av konsentrasjon og spissing av de endringer man ønsker å oppnå dvs. fokus på endringsmål
- Større grad av etterprøvbare mål (spesifikke, målbare, tidfestede) i divisjonene og DKene
- Økt fokus på DKene som de viktigste bidragsyterne for økt målrealisering i SND
- Forenkling og gjennomgang av SNDs rapporteringssystem til departementene

Det ideelle MRS - systemet finnes ikke. Mange av de internasjonale erfaringene som er gjort er også relevante i SND sammenheng. Vi har pekt på betydningen av å stadig se framover og finne forbedringer i det eksisterende systemet. I delrapport 3 “ *SND-Målhierarki og styringssystem* ” har vi skissert grunnstammen til et nytt system basert på denne gjennomgangen og de erfaringene som er gjort i evalueringssammenheng.

Figuren nedenfor viser hovedelementene i det nye systemet

- Departementsvise SND-resultatkontrakter
- SNDs endringsmål
- SMARTE- mål

Figur 6 Foreslått mål og styringssystem



En resultatkontrakt er en “avtale” inngått mellom det angjeldende departement (NHD, KRD, FID og LD) og SND vedrørende hva som skal oppnås både på kort og lang sikt. Kontrakten kan være en rullerende 4 årig kontrakt som konkret spesifiserer hva som skal oppnås i det løpende året og hva målsettingen er for de etterfølgende årene. Et system med SND-resultatkontrakter vil kunne gi grunnlag for en tettere dialog og mer forpliktende samarbeid mellom SND og departementene om hva som skal oppnås og hva som forventes. Derigjennom skapes fokus på de viktigste oppgavene som det skal arbeides med.

Konseptet med SND- resultatkontrakter innebærer ikke at det automatisk gis incentiver fra departementene i form av større bevilgninger etc. dersom kontraktene oppfylles. På den annen side vil resultatkontraktene kunne medvirke til økt bevissthet

om den viktige funksjonen SND har innenfor sitt virkeområde, noe som igjen vil kunne få budsjettmessige uttelling.

Internt vil et system med SND-resultatkontrakter kunne benyttes i incentiv-sammenheng på en slik måte at man kan diversifisere ressursene til DKene ut fra en "invitasjon" med hensyn til hva disse forplikter seg til å bidra med for å oppfylle SND- resultatkontraktene. Hensyntagen måtte selvsagt gjøres til en rekke faktorer som bedriftsdemografi (hvilket bedriftsmarked DKene arbeider i), kompetansebase og eksisterende ressurser etc.

Målhierarkiet i SND - på samme måte som i departementene - er stort og relativt kompleks. Vi anbefaler at SND prioriterer noen få endringsmål som de ønsker å forfølge. Slike endringsmål kan både ha et langsiktig og et mer kortsiktig perspektiv. Dette betyr ikke nødvendigvis at SND ikke kan og skal ha andre mål av for eksempel mer driftsmessig karakter. Poenget er at slike typer mål inngår i den løpende virksomheten og ikke fokuseres på samme måte som de man ønsker å fremheve eksternt og i forhold til departementene.

Et viktig poeng er at når SND har fastlagt sine endringsmål så inviteres det til hvordan de ulike divisjonene og DKene kan bidra til å nå målene (ikke nødvendigvis alle), men der hvor det er naturlig og riktig ut fra den enkelte enhets forutsetninger. DKene med sine betydelige ressurser og markedskontakt er spesielt viktige i denne sammenhengen.

Ved gjennomgangen av SNDs interne målstruktur var det i varierende grad man fant at målene var SMARTE dvs. Spesifikke, Målbare, Ambisiøse, Realistiske, Tidfestede og Etterprøvbare. Vi vil anbefale at SND på en mer systematisk måte gjennomfører konseptet om SMARTE mål. Norges forskningsråd er et eksempel på en organisasjon som arbeider på denne måten. Dette konseptet bør gjelde på konsernnivå, divisjonsnivå, avdelingsnivå, DK- nivå og i handlingsplanarbeidet.

6 SNDs organisasjon

Kapitlet ser på SNDs organisasjon fra brukernes side og organisatoriske endrings- og utviklingsprosesser over tid. Det ses nærmere på hvor godt den nåværende organisasjonsformen er tilpasset SNDs desentraliserte oppgave så vel som SNDs rolle i et større perspektiv mht. tiltaksapparatet. En separat seksjon behandler integreringen av Fiskarbanken.

Vurdert ut fra et organisasjonsmessig perspektiv, vil vi vurdere SNDs gjennomføring som god. Organisasjonen har maktet å takle viktige endringer i det næringsrettede tiltaksapparatet og er i ferd med å justere det regionale apparatet. SND trenger en periode med ro og – ikke minst – stabile budsjetter for å kunne konsolidere det de har oppnådd. Det vil alltid være rom for skrittvis forbedringer, og vi har avdekket en del mulig områder for endringer som SND kan vurdere. Departementene må ta sin del av ansvaret for å skape de nødvendige rammebetingelsene.

6.1 Innledning og sammendrag

Brukerne forstår SND primært som en reaktiv leverandør av bevilgninger, der organisasjonen fordeler midler bevilget av staten. Selv om det er rom for forbedringer, er SND jevnt over respektert for den måten institusjonen takler denne oppgaven på. Brukerne ser likevel ut til å mene at SND i for liten grad utnytter muligheten til å definere brukernes behov på en proaktiv måte eller til å støtte utviklingen av de institusjonene som gjør bruk av SNDs virkemidler. SND bør bruke mer av tiden til å stimulere etterspørsel, ikke bare fra bedriftene, men også fra politikktutformere og planleggere – på nasjonalt såvel som regionalt nivå.

SND representerer en viktig forenkling av det næringsrettede støtteapparatet, en forenkling som sikrer jevnere kvalitet og et bedre forhold til brukerne. Fondet har skritt for skritt reorganisert seg for å møte brukernes behov, og har samtidig oppnådd økt effektivitet i en periode hvor det er blitt pålagt flere arbeidsoppgaver. Institusjonens proaktive rolle på området infrastruktur for innovasjon fører med seg stadig strengere krav til kompetanse, noe som reflekteres i behovet for tilstrekkelige bevilgninger til administrasjonen.

SND kan vise til god fremgang i arbeidet for å bli en moderne, desentralisert og brukerorientert organisasjon, selv om det gjenstår mer arbeid før den fullt ut kan sies å ha realisert disse målsettingene. Til de viktigste grunnene til at forholdene ikke har forbedret seg så raskt som SNDs ledelse hadde ønsket seg hører blant annet de ustabile rammebetingelsene og de siste årenes kontinuerlige behov for reorganisering.

Mandatet vårt ber om en vurdering av integrasjonen av Fiskarbanken i 1997. Dette var den første av statsbankene som ble slått sammen med SND etter den opprinnelige fusjonen. Som en liten bank med bare 37 ansatte på det tidspunktet sammenslåingen fant sted ble Fiskarbanken integrert uten store problemer. De administrative

synergiene er blitt utnyttet, noe som har ført til en besparelse på ti stillinger. Selv om det var visse brudd i publikumstjenestene i overgangsperioden, har de relevante brukerne nå fått adgang til et bredere spekter av støtteordninger og programmer enn tidligere.

SND spiller en nøkkelrolle i Norges nasjonale og regionale næringsrettede virkemiddelapparat. SND-etableringen bidro på en vesentlig måte til å forenkle støtteapparatet, som hadde blitt bygd opp bit for bit siden før krigen. Alt i alt synes det som om arbeidsdelingen i systemet er tilfredsstillende. Skillelinjen mellom Forskningsrådet og SND er uklar, på samme måte som mellom tilsvarende organisasjoner i andre land. Det er tvilsomt at det finnes en optimal organisatorisk løsning som kan rydde opp i denne uklarheten.

SNDs bruk av partnerskap står sentralt i organisasjonens bestrebelser på å utfylle sin rolle i systemet. Ett av SNDs viktigste utviklingsbehov er å forbedre distriktskontorenes evne til å gi de små og mellomstore bedriftene en god førstelinjetjeneste.

6.2 SND sett fra et brukerperspektiv

SND har tre typer brukere

- Bedrifter og individer som det ønsker støtte
- Fylkeskommuner
- Departementer og sentrale politikktutformere

Brukerne ser primært på SND som en reaktiv leverandør av finansiering, i det institusjonen videreformidler penger bevilget av de sentrale myndighetene. Selv om det er rom for forbedring, blir SND generelt respektert for det organisasjonen gjør på dette området. Vi tolker brukernes uttalelser dithen at SND i for liten grad utnytter mulighetene for å definere brukernes behov på en proaktiv måte og med det bidra til deres utvikling. SND bør bruke mer tid på å stimulere etterspørsel, ikke bare fra bedrifter, men også fra politikktutformere og planleggere – både på det regionale og det nasjonale nivå.

6.2.1 Bedrifter

SNDs egen kundeundersøkelse gir et godt grunnlag for å forstå hvor godt institusjonen avhjelper brukernes behov. Til andre kilder hører STEPs spørreundersøkelse rettet mot brukere av SND og evalueringsteamets 53 bedriftsstudier.⁴¹

SND har kjøpt kundeundersøkelser⁴² siden midten av 1990-tallet. Disse tyder på at bedriftene betrakter SND som en spesiell type bank, som har anledning til å ta større

⁴¹ Johan Hauknes, Marianne Broch og Keith Smith, *SND og bedriftsutvikling – rolle, virkemidler og effekter*, Delrapport 1 i evaluering av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Oslo: 2000

risker og ha et lengre tidsperspektiv enn andre finansierer. I tråd med forutsetningene, tillater SND derfor at man realiserer prosjekter med en høyere risiko.

SNDs serviceinnstilling anses som bra og tilgjengeligheten for brukerne har blitt bedre i desentraliseringsperioden. På den annen side ser det ut til at brukerne har relativt beskjedne forventninger til SNDs serviceinnstilling, da SND ikke blir oppfattet som en oppsøkende organisasjon. Brukerne ser ut til å foretrekke tjenester som blir levert lokalt, men organisert på et nasjonalt nivå.

Bedriftene oppsøker ikke SND for å få forretningsråd. Selv om de får mer av dette enn de ber om, er rådene sjelden av betydning for dem. Sjansene for at rådene skal bli oppfattet som viktige er større dersom de er knyttet til spørsmålet om finansiering. Bedriftene forventer å kunne øke sin egen kompetanse og handlekraft, noe som ikke minst gjelder selskaper utenfor de distriktpolitiske virkeområdene. Læringsprosessen har imidlertid snarere opphav i gjennomføringen av prosjektene enn i SND.

STEPs brukerundersøkelse viser at respondentene var fornøyd med den støtten de fikk. To tredjedeler av de spurte mente at SNDs lokalisering var av betydning for dem. Denne andelen økte mellom 1995 og 1998 – det vil si i den perioden SND ble desentralisert.

Våre case studier av SNDs brukere gir en enda mer detaljert innsikt i brukernes holdninger – selv om disse ikke er statistisk signifikante. Nesten alle følte at de ble godt behandlet av SND, selv om de mente det var vanskelig å få innsikt i hvordan SND arbeidet og hva organisasjonen kunne tilby. De påpekte at kvaliteten og kontinuiteten i tjenestene hvilte på saksbehandlerens personlighet, og om vedkommende hadde en god nok innsikt i næringslivet. De hevdet at SND behandlet søknadene på en kvalitetsorientert, men ofte firkantet og snever måte. Nesten uten unntak klaget intervjuobjektene over at SND aldri kom på besøk med mindre en konkret sak var til behandling (og ofte heller ikke da). Bedriftene forstod ikke SNDs produktportefølje, hevdet de og ønsket at SND brukte mer tid på markedsføring. SNDs programstøtte, og da særlig FRAM, ble gitt en meget god vurdering av dem som hadde brukt den.

6.2.2 Fylkeskommuner

SNDs desentralisering har gitt regionene et forbedret verktøy til å gjennomføre regionale økonomiske utviklingsplaner, samtidig som de kan opprettholde kvalitetskontrollen for godkjenning av enkeltprosjekter. SND kan godt gjøre mer for å støtte den regionale planleggingsprosessen i fremtiden.

Fylkeskommunene (FK) er avgjørende brukere av SND. Som SND er fylkeskommunene av relativt ny dato. Rollen deres er fortsatt omstridt og de har et kontinuerlig behov for å legitimere sin eksistens. De er styrt av folkevalgte Fylkesting

⁴² Vi har basert de fleste av våre konklusjoner her på Lasse Bræin, Bjørn Greger Bergrem og Arild Hervik, *Kundeundersøkelse av SNDs bedriftsrettede virkemidler: Hovedundersøkelse – bedrifter med tilsagn 1998*, Arbeidsrapport M9918, Molde: Møreforskning, 1999

og har blant annet administrativt ansvar for å implementere den nasjonale politikken for regional utvikling gjennom fylkesplanene, de femårige strategiske næringsplanene (SNP) og årlige regionale utviklingsplanene (RUP).

På det operative nivå hadde fylkeskommunene svært ulike samarbeidsforhold med SNDs forgjengere. Industribanken, Industrifondet og Småbedriftsfondet var helt ut nasjonale organisasjoner, selv om Industribanken hadde fire kontorer lokalisert i regionene. DU delegerte på den annen side aktivt bevilgningsfullmakter til fylkeskommunenes saksbehandlere for næringsutvikling, og disse fordelte 90 prosent av bevilgningene tidlig på 1990-tallet.

Mot slutten av 1980-tallet opplevde DU betydelige tap på en del lån besluttet på fylkeskommunalt nivå. For å oppmuntre til ansvarlige beslutninger lokalt førte LTA-reformen (lokalt totalansvar) i 1991 til at man overførte ansvaret for ikke planlagte tap som fulgte med bruken av disse fondene til de lokale beslutningstagerne.

Opprinnelig førte etableringen av SND til få endringer for fylkeskommunene, ut over det at fylkeskommunenes saksbehandlere fikk noen ekstra virkemidler. I 1994/95 undersøkte den interdepartementale Steine-komiteen hvordan man kunne overføre SND-reformen fra det nasjonale til det regionale nivået og skisserte en organisasjonsmodell som i store trekk ble fulgt i den påfølgende desentraliseringen av SND. Nøkkelelementene i denne modellen var:⁴³

- Fylkeskommunnene skal ha strategisk ansvar for bruken av regionale virkemidler som er rettet mot næringsutvikling og som kommer fra KRDs budsjett, samt for investeringssubsidier til selskaper i sentrale områder
- SND skal ha det operative ansvaret for det regionale kontoret som skal overse bruken av disse ressursene og skal rapportere om denne bruken til fylkeskommunene
- Alle søknader om bedriftrettede virkemidler skal behandles av SNDs fylkeskontor, slik at selskapene får en “dør” til støtteapparatet
- SND skal støtte fylkeskommunens planleggingsvirksomhet gjennom å forberede planer og strategier for bruken av de bevilgningene den får
- Hver fylkeskommune skal etablere et råd for næringsutvikling som skal stå for samarbeidet mellom fylkeskommunene, deres samfunnspartnere og SND

I tillegg kom man med en del viktige forslag vedrørende organiseringen:

- Diskusjoner om strategi og planlegging mellom nasjonale og regionale myndigheter skal sikre at de enkelte fylkeskommunene ikke ber SNDs regionale representasjon om å gjøre noe som fører til at den bryter med forutsetningen om å investere i økonomisk bærekraftige prosjekter – eller som

⁴³ *SNDs regionale forvaltningsapparat – Rapport fra arbeidsgruppen*, Oslo: NHD/KAD, 31.3.95

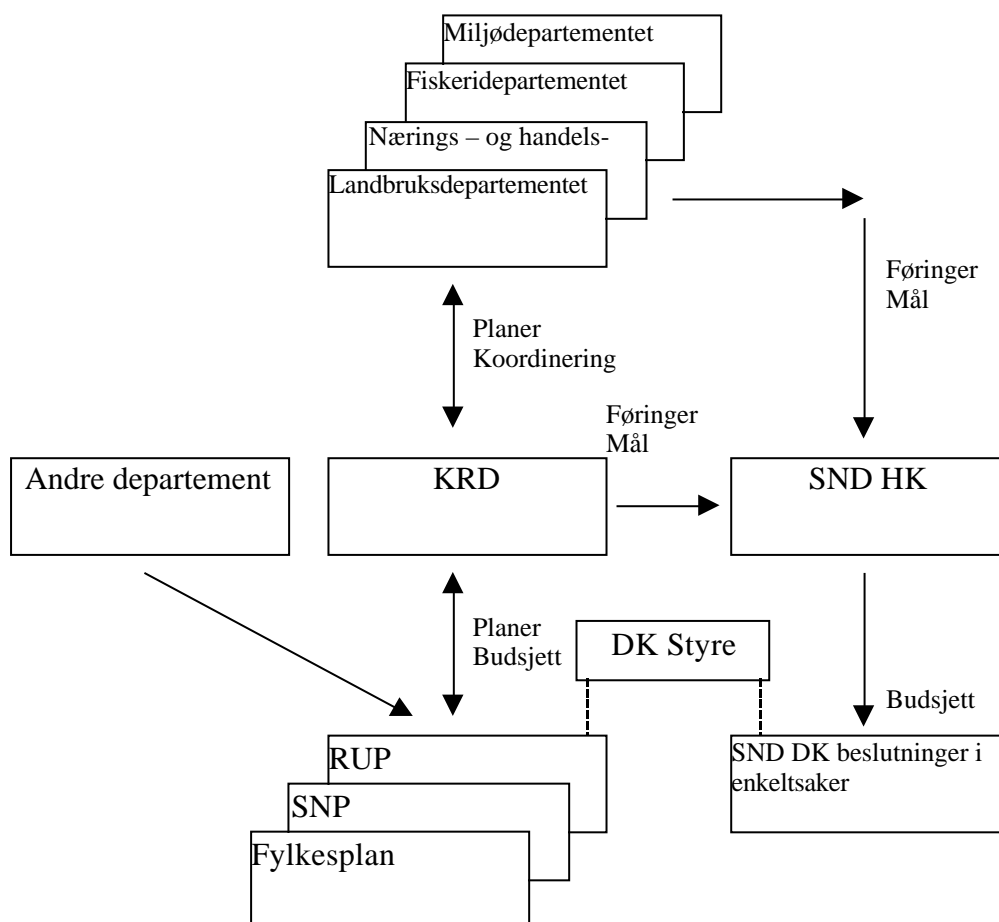
fører til en uheldig utvikling av den regionale økonomien sett fra en nasjonal synsvinkel

- De regionale rådene for næringsutvikling behandler spørsmål vedrørende politikkutforming, men skal ikke ta beslutninger på prosjektnivå eller være et sted hvor søkere som har fått avslag kan anke SNDs vedtak. Slik sikrer man at SNDs lokalkontor har en klar kommandolinje til SNDs styre. Siden SND har det endelige ansvaret for enkeltbeslutninger, har det også ansvar for de tapene som påløper

Nord Trøndelag var det første fylket som gikk inn i den nye ordningen. Dette skapte en presedens som de andre fylkene i ulik grad følte seg tvunget til å følge, selv om noen av dem “holdt ut” lenger enn andre. Siden den gang har det blitt etablert et lappeteppes av ulike arrangementer mellom SND og fylkeskommunene, selv om alle følger Steineprinsippet om arbeidsdeling. Sammensetningen av distriktskontorenes styrer variere noe, selv om de normalt har med de beslutningstakerne i fylkeskommunen som står sentralt i utviklingen av fylkets planer for næringsutvikling.

Delene av systemet hører sammen som vist i **Figur 7**. SND får penger, instruksjoner og målsettinger fra eieren NHD og andre departementer. Målene er forenklet og formidlet videre til de regionale kontorene. Det distriktskontorene gjør bør derfor være i tråd med den nasjonale politikken. Parallelt fungerer KRD som et “ledende departement” i drøftingene med fylkeskommunene om de regionale utviklingsplanene. KRD bevilger også penger – noen direkte og noen via SND. I prinsippet bør derfor distriktskontorenes årlige planer og de regionale utviklingsplanene (RUK) henge sammen.

Figur 7 Styring av regional planlegging og SND, 1999



På de fleste områder synes det som om samarbeidet mellom distriktskontorene og de respektive fylkeskommunene fungerer bra. Det viser seg imidlertid at det at distriktskontorenes styrer kun har en rådgivende funksjon⁴⁴ er en alvorlig kilde til irritasjon. Selv om dette kan synes som et trivielt forhold, har det blitt et viktig symbol, fordi det er her forholdet mellom sentrum og periferi kommer klarest til syne.

SNDs evne til å implementere planer på fylkesnivå avhenger delvis av kvaliteten på planleggingsarbeidet. I samsvar med god internasjonal praksis, understreket både Steine-rapporten og den nyligere Bamrund-rapporten⁴⁵ behovet for å fokusere på *målene* i planleggingen, snarere enn *midlene* som skal til for å nå dem. Det synes som om arbeidet med de regionale utviklingsplanene (RUP) – og med det arbeidet med å koordinere distriktskontorenes arbeid med fylkeskommunenes planer – svikter noe på dette området.

Planlegging av høy kvalitet krever ressurser i fylkeskommunene, men også støtte fra SNDs distriktskontorer, som har tatt over mange av fylkeskommunenes oppgaver og medarbeidere når det gjelder næringsutvikling. Hvis SND skal støtte fylkeskommunenes planleggingsprosess på en god nok måte i denne nye situasjonen, kan ikke organisasjonen bare være en reaktiv søknadsbehandler. SND må være i stand til å støtte fylkeskommunenes planleggingsprosess med analyse og evne å skape etterspørsel etter bedriftsstøtte gjennom nettverks- og klyngebygging og stimulering av lokale initiativer. Dette må SND gjøre enten alene eller i samarbeid med ansatte i fylkeskommunen.

Et sentralt hinder i arbeidet for å få forholdet mellom distriktskontorene og fylkeskommunene til å virke er *tillit*. Noe som aldri synes å komme klart til uttrykk i diskusjonen er at bruken av en nasjonal institusjon i arbeidet for å administrere regionale utviklingsprosjekter delvis skyldes oppfatningen av at en lokal organisering i beste fall vil mangle en enhetlig kvalitetskontroll eller i verste fall kan bli preget av korrupsjon. Det er naturligvis også andre sterke argumenter for å ha et sentralisert element i implementeringen av slike virkemidler, herunder behovet for enhetlige standarder, læring, utveksling av erfaringer og skalafordeler. På det regionale nivået ser det fortsatt ut til at mange har vanskelig for å stole på “de der inne i Oslo” – eller for den del på kolleger i eget fylke.

Norge er på ingen måte det eneste landet som har desentraliserte virkemidler for regional næringsutvikling. I lignende tilfeller i andre land blir denne desentraliseringen gjerne fulgt av sentralisert kvalitetskontroll og kontroll med enkeltvedtak om finansiering, nettopp fordi man ønsker å opprettholde en balanse mellom spesielle lokale behov og kvaliteten på det overordnede systemet. Hvis samarbeidet mellom distriktskontorene og fylkeskommunene skal bli enda tettere (slik det er foreslått)

⁴⁴ Sammenslåingen med Landbruksbanken kompliserer forholdet ytterligere, i det ekstra representanter for landbruket deltar på møtene der det behandles saker som angår fond orientert mot landbruk og regional utvikling. Når dette er tilfelle blir styret utøvende snarere enn rådgivende.

⁴⁵ *Resultatrapportering fra SND: Rapport fra en arbeidsgruppe som har vurdert resultatrapporteringssystemet fra SND*, Oslo: NHD, 1998

tilsier internasjonal praksis at de endelige beslutningene om enkeltprosjekters finansieringsbehov må beskyttes mot uheldig påvirkning.

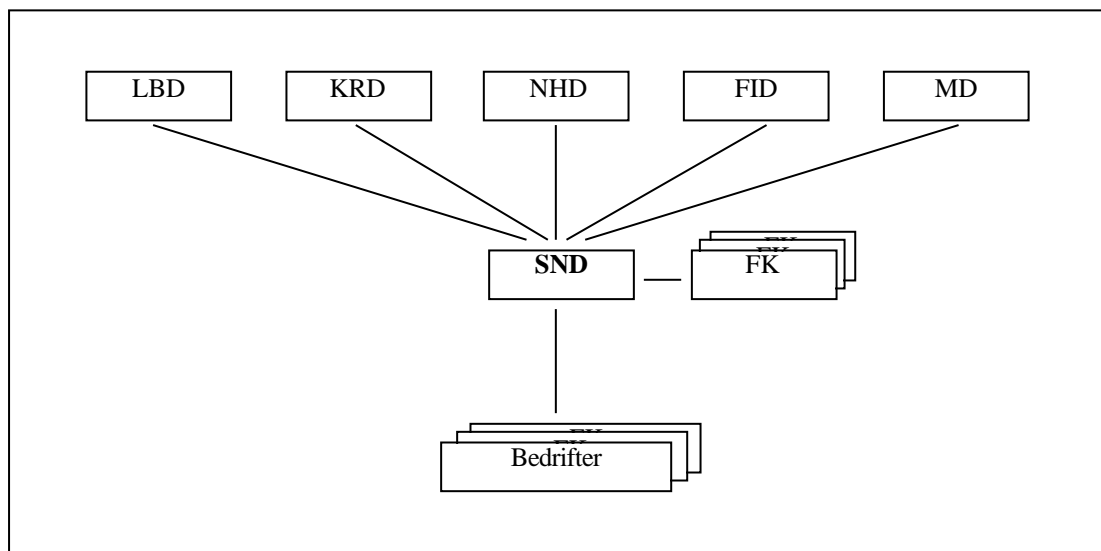
Når det gjelder fordelingen av ressurser som skal bidra til gjennomføringen av regionale strategier, bidrar SND med kvalitetskontroll for alle finansierte prosjekter. Det er ingen konkurranse i markedet for subsidier, så kvalitetskontroll er avgjørende – både for å sikre en god gjennomføring av hvert enkelt prosjekt og for å vurdere i hvilken grad midlene (feil)allokeres til deler av økonomien som ikke gir gode nok resultater. Det er faktisk også behov for en kvalitetskontroll som kan forhindre at søknadsbehandlingen blir en øvelse der venner og naboer fordeler skattebetalernes penger seg imellom.

6.2.3 Departementer og politikktutformere

Det meste av SNDs innsats er rettet mot arbeidet med å bruke departementenes bevilgninger til å gjennomføre deres politikk for næringsutvikling. Denne evalueringen ser på hvordan SND har utført denne oppgaven og kommer alt i alt til en positiv konklusjon.

Til SNDs oppgaver hører også rollen som premissgiver til den politiske debatten. Vi er enige med funnene fra den forrige evalueringen: SND har ikke vært aktiv nok når det gjelder å hjelpe politikktutformerne i deres arbeid. SNDs politiske analyser har normalt kommet som en reaksjon på konkrete henvendelser. Vi tror politikktutformerne vil ha større glede av et SND som fungerer som en godt organisert proaktiv premissgiver.

Figur 8 SND som en informasjonsnode



Ideen om at SND skal bidra til ikke bare å gjennomføre, men også utforme politikken følger naturlig av institusjonens plassering mellom politikktutformerne på den ene siden og markedene på den andre. SND står i en unik posisjon der det kan vurdere ulike sektorielle perspektiver og balansen mellom dem, og innhente erfaringer fra bedriftene og bransjenes hverdag, nettopp fordi organisasjonen står på grensen mellom de

politiske aktørene og næringslivet. Forskningsrådet står i en lignende situasjon, i det det opererer i grenselandet mellom departementene, næringslivet og forskerne.

SNDs rolle som premissgiver har ikke blitt klart definert tidligere, ikke minst fordi de ulike departementene organisasjonen rapporterer til i varierende grad har ønsket slike policy innspill. Før desentraliseringen av SND syntes det ikke klart at organisasjonen kunne spille en vesentlig rolle som støttespiller for fylkeskommunenes planlegging og strategiarbeid. I praksis har det derfor vært en relativ liten etterspørsel etter *premissgiveren* SND, noe som har vært fulgt av et relativt svakt og ufokusert tilbud av premisser fra SNDs side. I dagens situasjon synes det imidlertid ikke bare som om det er en sterkere etterspørsel etter råd; behovet for at SND tar på seg denne rollen er også tydeligere.

6.3 SNDs ytelse over tid

6.3.1 Organisatorisk utvikling

Som en institusjon som arbeider med både nasjonal og regional næringsutvikling, står SND overfor en grunnleggende ideologisk konflikt. Det dreier seg her om spørsmålet om staten best kan fremme den økonomiske utviklingen gjennom å korrigere for markedsvikt og ellers holde fingrene fra fatet, eller om en effektiv næringsutvikling fordrer en mer aktiv tilnærming, men egne strategier for spesielle geografiske områder. Det ble gjort et forsøk på å oppnå et motsetningenes sammenfall ved å gi SND dobbeltrollen som både nasjonal og regional støttespiller for næringsutvikling.⁴⁶

Prinsippet om næringsnøytralitet ble ført videre i SND. Tidlig på 1990-tallet var dette fremdeles en relativt ny måte å tenke på i Norge. Praksis til og med 1980-tallet hadde vært å kanalisere kapital mot bestemte sektorer. Det nye prinsippet bidro på en vesentlig måte til å rette inn virkemidlene mot hele økonomien, ikke bare de sektorene som tradisjonelt hadde vært i fokus (vareproduksjon, energi og turisme).

En følge av dette var at ideen om kvaliteten til det enkelte *prosjekt* ble den dominerende filosofien i SND. Nasjonale og regionale perspektiver ble samkjørt gjennom å allokere ulike ut fra dette overordnede prinsippet. Forskjellen mellom distriktene og de sentrale områdene ble definert ut fra tilgjengeligheten av midler og det faktum at det fantes flere typer støtte i distriktene. I prinsippet skulle det likevel være slik at om et prosjekt ikke var støtteverdig i Akershus, skulle det heller ikke være det i Finmark.⁴⁷

⁴⁶ Lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, av 3 juli 1992 nr 97

⁴⁷ Dette var ment å skulle representere et viktig brudd med fortiden, i et forsøk på å bryte med mønsteret med å la staten berge ikke levedyktige bedrifter, en praksis som sannsynligvis overlevde lenger i Norge enn i mange andre europeiske land. Den første testen var SNDs beslutning om å la Rena Kartong gå under, en beslutning som Næringsdepartementet nektet å overprøve.

Fusjonen bak SND ble trygget gjennom å oppnevne en outsider som leder, blant annet for å sikre at ingen av de gamle institusjonene “vant” integrasjonskampen. Seniorlederne fikk ikke alltid posisjoner i samsvar med tidligere oppgaver, og man brakte inn en surdeig av nye seniorledere som skulle bidra til å sementere forestillingen om en ny kultur.

I det første forslaget til organisasjonskart for det nye SND, ble DU mer eller mindre bevart i sin tidligere form, mens Industribanken, Industrifondet og Småbedriftsfondet ble slått sammen i Industridivisjonen. Dette var en enkel og opplagt måte å starte oppbyggingen av en ny organisasjon på. Den utnyttet kontinuiteten med de tidligere strukturene på en slik måte at SND umiddelbart kunne videreføre arbeidet til forgjengerne.

Dette betydde at DUs praksis med å delegere mesteparten av avgjørelsene på prosjektnivå til fylkeskommunene kunne videreføres. Oslo tok seg da bare av behandlingen av større saker. Industridivisjonen grupperte sin ekspertise rundt bransjer og små og store selskaper. Dette hadde den fordel at saksbehandlere utviklet næringserfaring på bestemte områder og fikk med det et godt grunnlag for å vurdere enkeltsaker. Ulempen var problemene med å opprettholde en kontinuerlig kontakt med brukerne over tid og på tross av geografiske avstander.

Regionale myndigheter hadde drevet lobbyvirksomhet for en desentralisering av SND praktisk talt siden institusjonen ble unnnfanget. Et tidlig eksperiment med etablering av et distriktskontor i Nord Trøndelag i 1996 ble evaluert etter to år og funnet vellykket. I 1997 opprettet man nye distriktskontorer i andre fylkeskommuner, og evalueringen førte til at man fulgte modellen fra Nord Trøndelag i alle fylker.

Desentraliseringen var en korrekt respons på behovet for å kunne levere tjenester av høy kvalitet til en geografisk spredt kundebase, og den ble helt klart verdsatt av brukerne. De nye distriktskontorene ble knyttet til Industridivisjonen, som allerede administrerte de regionskontorene man hadde arvet fra Industribanken.

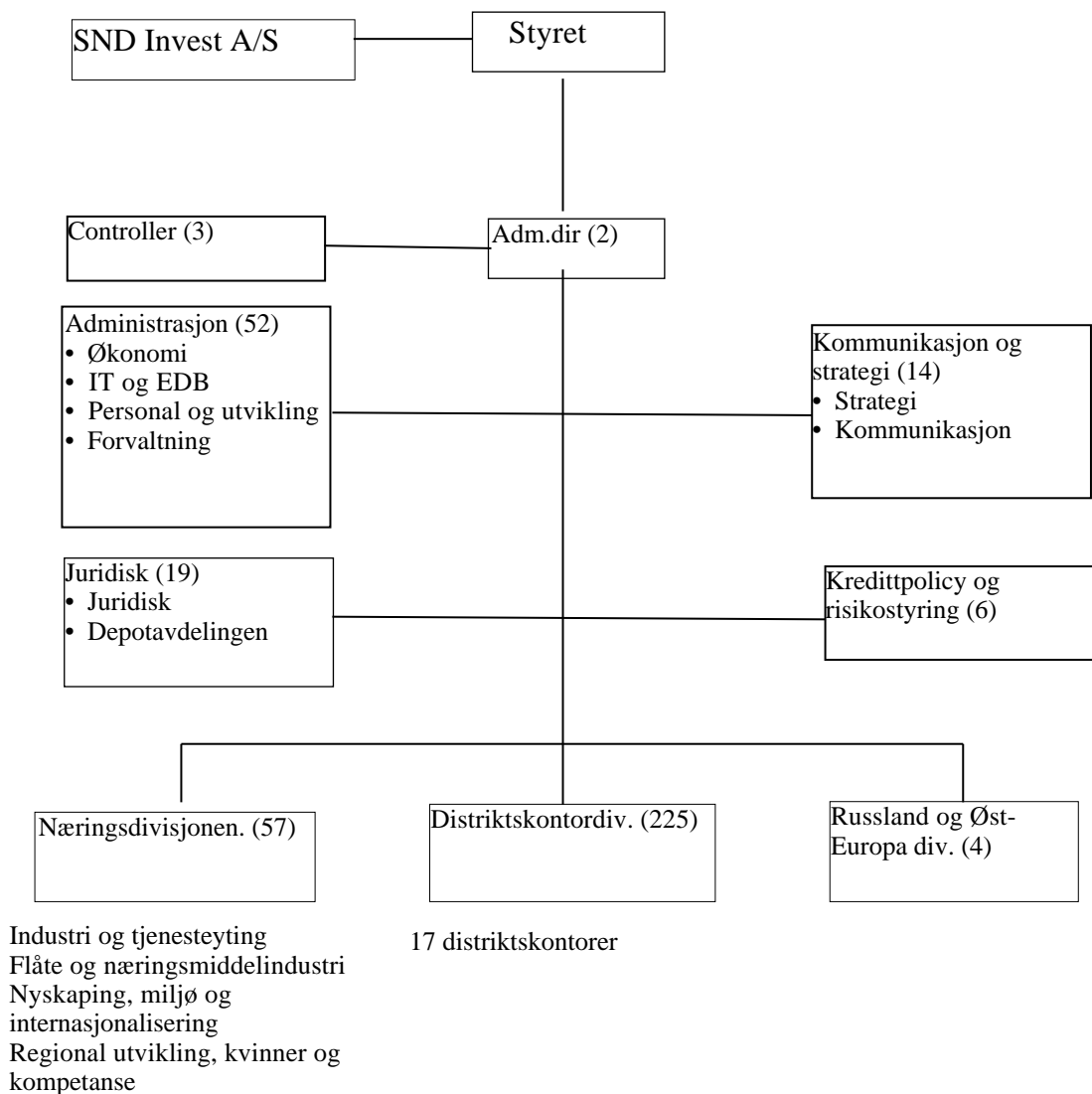
Etterhvert som desentraliseringsprosessen nærmet seg slutten, ble det også nødvendig å reorganisere hovedkontoret.

Konseptuelt var den nødvendige reorganiseringen radikal. De gamle regionalkontorene hadde virket mer eller mindre som en forlenget arm av Oslo-kontoret. Hensikten med desentraliseringen var å plassere “forværelset” så nær brukerne som mulig og sikre at distriktskontorene fikk de fullmakter de trengte til å fatte vedtak. På samme måte måtte hovedkvarteret ta på seg rollen som støtteapparat. Det skulle levere funksjoner som prosessstøtte, kvalitetskontroll, FoU og strategisk planlegging. Den organisasjonsstrukturen man valgte i 1999 er vist i **Figur 9**.

SND har nå tre operative divisjoner. Det nye Distriktskontordivisjonen ble etablert i april 1998 og består av fem ansatte i Oslo samt alle distriktskontorene. De gamle divisjonene for industri og distriktsutvikling ble slått sammen for å gi opphav til en ny

Næringsdivisjon. Næringsdivisjonen ble det nye hovedkvarterets divisjon. Den lille divisjonen for Russland og Øst-Europa (RØED) administrerer to investeringsfond som skal bidra med risikovillig kapital til norske interesser som opererer i Nordvest-Russland og i Øst-Europa – særlig i Polen og de baltiske statene. I tillegg kom det Oslo-baserte direktoratet, staben og styret.

Figur 9 SNDs organisasjon 1999



6.3.2 Ytelse over tid

SND har fra starten av lyktes i å redusere de totale administrasjonskostnadene, under forhold preget av nye oppgaver og budsjettammer i kontinuerlig endring. Det ser ut til at de største kostnadsreduksjonene fant sted i år 2000, gjennom integrasjonen med Landbruksbanken. Antallet ansatte (som er den viktigste årsaken til administrative kostnader) kan ikke vise til den samme nedgang som SNDs totalbudsjett, da organisasjonen har vært tvunget til å rette inn arbeidet mot et større antall mindre oppgaver.

Den gjennomsnittlige størrelsen til enkeltsaker har blitt vesentlig redusert i SNDs levetid. Presset for å få SND til å rette virksomheten inn mot kvalitativt mer vanskelig arbeid vil likevel øke den andelen av totalbudsjettet som går til “administrasjon”. Det må erkjennes at “administrasjon” i denne sammenheng ikke kan forstås som enkelt kontorarbeid, men består av kunnskapskrevende profesjonelle oppgaver. Dette gjelder for eksempel proaktivt samvirke med bedriftene, økt fokus på små og mellomstore bedrifter og kvinnelige entreprenører, økt vektlegging av arbeidet med å utvikle selskapenes kompetanse og evner, og eksplisitt støtte til nasjonal og regional politikktutvikling.

Figur 10 viser hvordan antallet ansatte i SNDs divisjoner og avdelinger har endret seg over tid.

Figur 10 **SND Gjennomsnittlig antall årsverk, 1993 - 1999**

Enhet	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Divisjoner:	134	149	145	147	227	267	286
Industridiv./Bedriftsfinansieringsdivisjonen	75	77	74	58	55	45	
Distriktsutvikl.div./Utvikl.divisjonen	40	42	39	40	38	36	
Invest in Norway			4	5	6	6	
Russland-/Østeuropadivisjonen					3	5	4
Distriktskontordivisjonen/regionkontorer	19	30	28	44	125	175	225
Næringsdivisjonen							57
Staber:	125	122	110	105	106	100	96
Administrasjonsstab	78	75	66	64	66	65	52
Kredittpolicy og risikostyring							6
Juridisk Stab	23	23	21	20	20	19	19
Kommunikasjon og strategi	19	18	17	15	15	12	14
Controller	3	4	4	4	3	2	3
Adm. direktør m.v.	2	2	2	2	2	2	2
Total SND	259	271	255	252	333	367	382
Egenkapitaldivisjonen/SND Invest:	10	20	19	25	28	28	27
SND KONSERN	269	291	274	277	361	395	409

Kilde: SND. Merk at de ansatte i Industri- og distriktsutviklingsdivisjonene ble samlet i den nye Næringsdivisjonen i 1999.

Ut fra tallene kan vi se hvordan Industridivisjonen (tilsvarende Industrifondet, Industribanken og Småbedriftsfondet) kontinuerlig ble redusert i størrelse, inntil den sammen med Distriktsutviklingsdivisjonen (tilsvarende det gamle DU) ble oppslukt av den nye Næringsdivisjonen. Hovedkontorets kapasitet for saksbehandling har derfor blitt vesentlig redusert, etterhvert som oppgavene er blitt overført til den langt større Distriktskontordivisjonen. Størsteparten av de ansatte i distriktskontorene har blitt overført fra fylkeskommunene (der de tidligere behandlet saker for DU og SND). Selv om disse gir en vekst i SNDs organisasjon, fører de ikke til en økning i det antallet ansatte som arbeider med administrasjonen av SNDs midler.

Innefor staben, har de administrative avdelingene lyktes i å redusere antallet ansatte. Man har overført lite av det administrative arbeidet til distriktskontorene, så det meste av besparelsene skyldes utnyttelsen av synergieffekter, som delvis er blitt forsinket på grunn av politikken om “ingen overtallighet”. I kontrast til dette, har den beskjedne reduksjonen i antall ansatte i den juridiske avdelingen vært mulig fordi man deler depotarbeidet med noen av de større kontorene. Man kunne forvente at staben knyttet til strategi og koordinering økte parallelt med desentraliseringen, for slik å styrke den desentraliserte organisasjonens evne til å operere som en enhet. Utviklingen har imidlertid gått i motsatt retning. Man har likevel opprettet et sentralt administrativt team for administrasjon av kreditt og risiko, blant annet for å standardisere kontorenes praksis og kontrollere den samlede risikoen knyttet til porteføljen.

SND hadde i utgangspunktet omtrent samme antall ansatte som de tidligere organisasjonene til sammen. Samlet sysselsetting i forgjengerne var 262 ansatte (tilsvarende 254 årsverk): 121 i DU, 59 i Industrifondet og 82 i Industribanken (herunder 11 i Småbedriftsfondet). Gjennomsnittlig antall årsverk i SND var 269 i 1993. De totale administrative kostnadene ble redusert noe, fra 154,2 millioner kroner for forgjengerne samlet til 150,8 millioner kroner for SND⁴⁸ – dette på tross av visse lønnsøkninger som fulgte av at man ville skape et enhetlig lønnsnivå i organisasjonen. Nivået på de administrative kostnadene tilsvarer 2,9 prosent av det tilgjengelige budsjettet⁴⁹ – et nivå som ligger i underkant av det nivået til forgjengerne.

Da SND ble etablert, ble ikke administrasjonen presset til å foreta administrative besparelser. Første gang SND ble gitt uttalte mål for hvor mye man skulle spare gjennom synergieffekter var i forbindelse med innlemmelsen av Landbruksbanken (LBB)⁵⁰ i 2000. Da satte man opp et mål om administrative besparelser på 15 millioner kroner. SNDs administrative ledelse tror mangelen på tallfesting av innsparing og reduksjon i antall ansatte gjorde at man oppnådde kostnadseffektiviseringen på et senere tidspunkt enn det som ellers hadde vært mulig. Dette betyr også at bemanningen av de enkelte avdelingene ikke var fullt ut under ledelsens kontroll, hverken når det gjaldt antall ansatte eller deres kompetanse. SNDs egen analyse av produktivitetsøkningen inkluderer den nylige sammenslåingen med Landbruksbanken (som formelt sett ligger utenfor vårt evalueringsmandat) og antyder at bemanningen i dag består av 100 færre årsverk enn ville ha vært tilfellet uten sammenslåingene i og etter 1993.

SNDs tilgjengelige ressurser har nominelt sett gått ned siden den opprinnelige fusjonen. Den største reduksjonen har vært i midlene øremerket lavrisikolån og grunnfinansiering – det vil si på områder der SND i størst grad konkurrerer med

⁴⁸ Av disse utgjorde. EKDs administrative kostnader 4 millioner kroner.

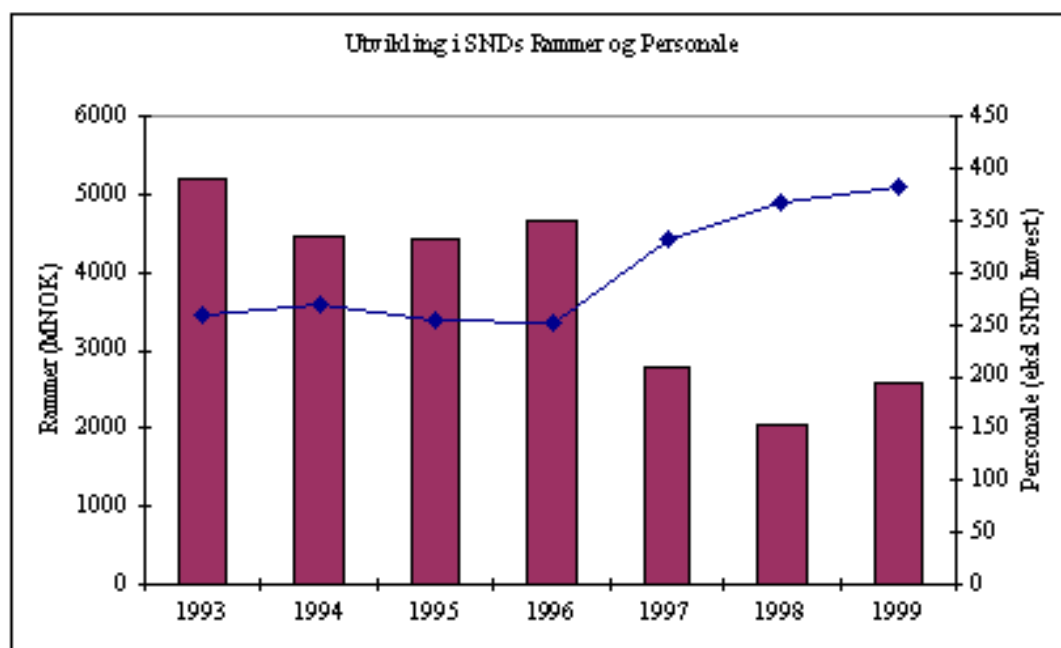
⁴⁹ Merk at denne ratioen for administrative kostnader i forhold til *tilgjengelig* budsjett ikke er direkte sammenlignbar med tilsvarende forholdstall i de foregående organisasjonene. Dataene for disse viser forholdet til *faktiske* utgifter i stedet for *tilgjengelig* budsjett. Man risikerer derfor at sammenligningen kan helle litt for mye i SNDs favør.

⁵⁰ Integreringen av LBB ligger formelt sett utenfor omfanget til denne evalueringen, som tar for seg perioden opp mot slutten av 1999.

kommersielle banker. Bevilgningen ble redusert fra 2 105 millioner kroner i 1996 til 700 millioner i 1997.

Denne endringen representerte en kursdreining bort fra tradisjonell bankvirksomhet, i det tyngdepunktet beveget seg mot investeringer med høyere risiko og mer krevende administrasjon og mot annet arbeid som skulle bidra til å utvikle selskapenes evner og kompetanse. Selv om utgiftene per behandlet sak holdt seg relativt stabile mellom 1994 og 1998, falt den gjennomsnittlige verdien av saker behandlet sentralt i SND fra kroner 1 914 000 i 1994 til kroner 1 407 000 i 1998, noe som var med på å øke de administrative byrdene. Dette er med på å forklare hvorfor budsjettutviklingen ikke har vært fulgt av tilsvarende endringer i antallet ansatte i SND, som nå stiger (**Figur 1**).

Figur 1 **Utviklingen av SNDs rammer og personale**



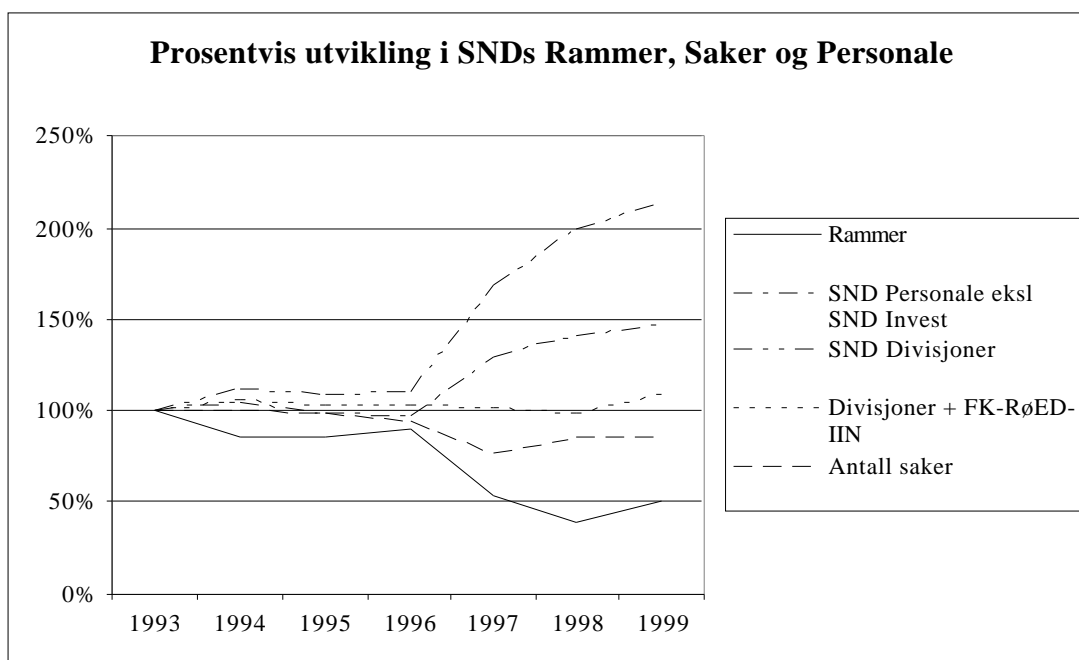
Det er vanskelig å foreta en meningsfull produktivitetsanalyse av SNDs virksomhet basert på den tilgjengelige statistikken. De indikatorene som brukes av kommersielle banker forholder seg til ulike mål for lønnsomhet som ikke er relevante for SND. Den tilgjengelige statistikken fanger dessuten bare deler av SNDs arbeidsbelastning. SND blir regelmessig gitt nye oppgaver uten påfølgende endringer i det administrative budsjettet eller i en avtalt "prising" av arbeidet. Et tidlig eksempel var utformingen og iverksettingen av et 900 millioner kroners program for finansiering av næringsmiddelindustrien. Programmet var basert på forventningen om at Norge ville slutte seg til EU og at man derfor måtte foreta en del omstruktureringer.

Hvis vi betrakter de tilgjengelige rammene som et grovt mål på den samlede arbeidsbelastningen i SND, gir Figur 1 en viss grunn til bekymring. Det antallet

ansatte som er vist her, avspeiler imidlertid ikke det faktum at en stor del av arbeidet ble utført av personell ansatt av fylkeskommunen i perioden opp mot 1996, da 127 fulltidsstillinger gradvis ble ført inn i SND systemet. Mesteparten av den tilsynelatende veksten i antallet ansatte skyldes at disse menneskene først dukker opp i SNDs statistikk i det de blir lønnet av SND.

I Figur 12 viser vi resultatet av noen enkle beregninger vi har gjort for å vise hvordan SNDs samlede produktivitet har endret seg over tid. Den nederste linjen viser hvordan budsjetttrammene har endret seg over tid (i faste priser). Linjen over er en indeks over antallet saker behandlet av SND per år (alene eller gjennom fylkeskommunene). Sammenligner vi dette med de to øverste kurvene – for antallet ansatte i SNDs divisjoner (i motsetning til de som er ansatt i staben) og antall ansatte totalt – ser vi det samme avviket som tidligere.

Figur 12 Prosentvis utvikling i SNDs rammer, saker og personale



Kilde: SND data. Analyse ved Technopolis. Merk at statistikk over saksbehandling bare er tilgjengelig fra 1994. I denne figuren har vi gått ut fra et det er samme antall saker i 1993 som i 1994.

For å kunne beregne middelkurven har vi føyd til et anslag over hvor mye av dette arbeidet som ble utført innenfor fylkeskommunene ⁵¹ (127 ansatte). Vi har også trukket fra dem som arbeidet i Russland og Øst-Europa divisjonen og i Invest in Norway programmet, da disse ikke er involvert i de kjerneaktivitetene som avspeiles i endringene i budsjett og arbeidsbelastning. Denne kurven gjenspeiler budsjettutviklingen bedre enn dem som viser SNDs totale eller divisjonsvise utvikling

⁵¹ Anslaget er basert på overføringen av ansatte fra fylkeskommunene til SND. Steine-rapporten viser at fylkeskommunene samlet hadde 289,5 fulltids stillinger satt til å administrere *alle* former for fylkeskommunal næringsstøtte i 1995. Se *SNDs regionale forvaltningsapparat – Rapport fra arbeidsgruppen*, Oslo: NHD/KAD, 31.3.95

– men det ser fortsatt ut som den sterke reduksjonen i den nasjonale finansieringen i 1997 ikke fikk følger for bemanningen. Desentraliseringen økte administrasjonskostnadene, og dette falt sammen med alvorlige budsjettkutt – et sammenfall som gjorde det vanskelig å redusere antallet ansatte.

Desentralisering kan ikke oppnås kun gjennom å spre den nasjonale arbeidsbelastningen ut over flere lokaliteter. Når man etablerer nye arbeidsoppgaver, som knytter hvert distriktskontor til den respektive fylkeskommune, hever man også servicenivået vis a vis de lokale brukerne. Samtidig etablerer man et nytt administrativt nivå. Alt dette koster. Hvis vi ser på sammensetningen av de desentraliserte kontorene i dag, er mellom 22 og 23 prosent av stillingene administrative (resepsjon, sekretærarbeid, administrasjon av lån m.m.). I absolutte termer tilsvarer de regionale ledelsene og og distriktskontorenes administrasjon 50 arbeidsplasser i 1999. De fleste av disse ville ha vært overflødige i en sentralisert organisasjon.

Det finnes også en annen forklaring på hvorfor det har vært vanskelig å få til et samsvar mellom antallet stillinger og utviklingen i totalbudsjettet. Næringsdivisjonen har ansvaret for de nasjonale programmene og har mye av SNDs bransjespesifikke ekspertise. Denne divisjonens funksjoner er i økende grad blitt justert slik at den kan operere som en forsknings- og utviklingsavdeling for hele SND. Samtidig beholder den imidlertid en del oppgaver som det er vanskelig eller uhensiktsmessig å lokalisere regionalt.

En nøkkelindikator for effektivitet som er av avgjørende betydning for brukerne, er tiden det tar å behandle en søknad. viser hvordan denne har endret seg over tid. Vi antar at den økte saksbehandlingstiden i 1998 skyldes den pågående regionaliseringen. Når det gjelder de rutinemessige lånesøknadene, er det kanskje grunn til å merke seg at det forventes at en kommersiell norsk bank skal behandle et lavrisikolån som ligner på SNDs på under en uke. (SND forventer selv at organisasjonen skal kunne behandle slike saker langt raskere enn den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden som er angitt i **Figur 13**.) Man finner ikke klare paralleller til de mer arbeidsintensive høyriskolånene i de private bankene. Likevel er det vanskelig å se at graden av kompleksitet er så mye høyere at det kan forsvare den saksbehandlingstiden vi ser her.

Figur 13 Gjenomsnittlig saksbehandlingstid (antall dager), 1994-1999

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Godkjent	71	59	56	59	64	46
Avslag	75	64	56	58	67	?
Oppfølging	40	39	23	22	24	?

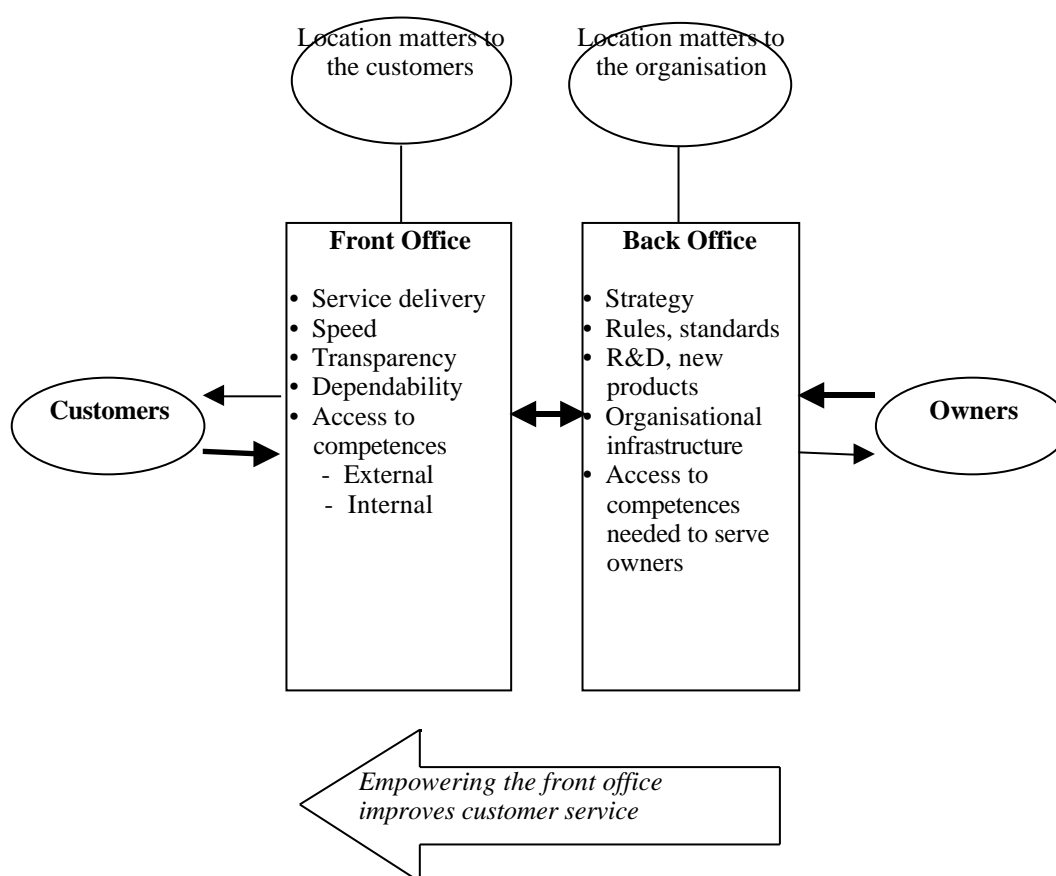
Kilde: SND Statistikk, 1998; SND

6.4 Hvor godt fungerer den desentraliserte organisasjonen?

SND kan vise til god fremgang i arbeidet for å bli en moderne, desentralisert, brukerorientert organisasjon, selv om det gjenstår mye arbeid før den kan realisere sine målsettinger fullt ut. Viktige grunner til at forholdene ikke har forbedret seg så raskt som SND ledelsen kunne ønske seg er ustabile rammebetingelser og de siste årenes kontinuerlige behov for omorganisering.

SND arbeider med å ta i bruk vår tids forståelse av service-orienterte organisasjoner i sin egen desentraliserte organisasjon. Vi har oppsummert dette i figur 6.

Figur 14 Tjenestebasert organisasjon



Den beste måten å levere mange tjenester på er å være så fysisk nær brukeren som mulig. For brukerne fører geografisk nærhet til at det blir lettere å gjøre bruk av tjenesten, men dette må følges opp av rask levering, pålitelighet og forståelighet. Når det gjelder komplekse tjenester som dem SND leverer, må brukerne få adgang til kunnskap og kompetanse som går ut over ren saksbehandling. I de fleste tjenesteytende organisasjoner opptrer imidlertid førstelinjetjenesten reaktivt i forhold til brukernes behov. Ideelt sett fungerer den som et 'pull system,' der kundens etterspørsel fører til en rask levering. SNDs strategi er i stedet – med rette – å forholde seg proaktivt i forhold til brukerne. I den grad denne virksomheten skal bidra

til å utvikle samspillet med enkelte brukere, er det naturlig også dette skjer via førstelinjetjenesten.

Gitt at disse forutsetningene er til stede, er det normalt ikke viktig for brukeren å vite hvordan organisasjonen er organisert. Tradisjonelt har mange service-organisasjoner brukt en organisasjonsstruktur med både “førstelinjekontorer” og “hovedkontorer” for slik å kunne betjene kunden på en direkte måte, samtidig som man høster de økonomiske stordriftsfordelene.

Distriktskontorene er i ferd med å bli den formen for brukernær *first stop shop* som vi mener trenges i en moderne infrastruktur for innovasjon. (Dette blir drøftet nærmere nedenfor). SND har gjort mye på relativt kort tid for å regionalisere organisasjonen, men dette har blitt gjort gjennom å fragmentere den opprinnelige sentraliserte modellen, snarere enn gjennom utviklingen av en spesifikk regionalt orientert modell som tar høyde for ulike behov for organisering og kontroll. Dette har ført til at det fortsatt er frustrasjon på regionalt nivå, i det mange føler at den sentrale organisasjonen står for en ovenfra og ned holdning når det gjelder strategisk planlegging og budsjettering.

Det er også behov for mer arbeid når det gjelder IT-støtte til saksbehandlerne, spesifisering og utvikling av kompetanse, organisering av – og arbeidsdeling innenfor – de enkelte distriktskontorene, integrasjon av omstillingsevne og en klargjøring av hva en mer proaktiv rolle vis a vis brukerne og fylkeskommunene skal medføre i praksis.

Den sentrale organisasjonen har alt i alt blitt desentralisert så langt det er forsvarlig. Det finnes ytterligere noen få muligheter til å delegerer deler av ansvaret for personaladministrasjon og lignende. Dette vil være relativt lite krevende prosesser, men de kan ha stor symbolsk betydning i distriktskontorene. En mer substansiell endring som SND bør vurdere, vil være å desentralisere den regionale omstillingsgruppen, for å bringe den nærmere brukerne og for å integrere dens proaktive arbeidsmåte i større deler av organisasjonen.

Det vil være avgjørende for desentraliseringens suksess at hovedkvarteret i Oslo klarer å levere støttefunksjoner og assistanse til distriktskontorene. Stabsfunksjonene er i store trekk orientert mot å gjøre dette, selv om det vil ta tid før nyere initiativer om å bygge kunnskapsnettverk mellom distriktskontorene og for å involvere dem fullt ut i strategiutviklingen bærer frukt.

Organiseringen av Næringsdivisjonen bør vurderes på nytt ut fra muligheten for å skape

- En sentral analyseenhet, som er i stand til å utføre det forsknings- og analysearbeid som trenges om SND skal opptre som en mer proaktiv premissgiver på både nasjonalt og regionalt nivå. En slik gruppe burde arbeide i henhold til et program bestemt av SNDs ledelse, finansjørene og utviklingspartnerne. Ser man bort fra begrensningene i finansiering, vil

etterspørselen etter slikt arbeid være uendelig. Gruppen bør derfor underlegges klare budsjettbegrensninger. Den bør være lettere underdimensjonert, for å sikre at den utnytter den kompetansen som finnes ved distriktskontorene i sitt analysearbeid. Den nylige beslutningen om å desentralisere mye av hovedkontorets resterende saksbehandling gir SND anledning til å vurdere hvilke operative ferdigheter som best kan desentraliseres og hvilken bransjekunnskap og analytiske kompetanse som bør bevares i en slik sentral enhet

- En sentral gruppe for programutvikling og ledelse. Denne bør være ansvarlig for å opprettholde og utvikle SNDs portefølje av nasjonale programmer og virkemidler for bedriftsutvikling. Denne gruppen vil på en naturlig måte kunne samarbeide med relevante partnere som for eksempel Forskningsrådet. SND bør i samarbeid med NHD foreta en vurdering av hvor mye ressurser fondet skal bruke på slike nasjonale initiativer for å sikre stabile rammebetingelser for arbeidet. Vi mener nasjonale initiativer som FRAM og Miljøfondet hører naturlig inn under en slik gruppe, som vil ha distriktskontordivisjonen som sin fremste interne bruker. Kjernen i den regionale omstillingsgruppen vil også høre hjemme her dersom omstillingsgruppens aktiviteter for øvrig blir desentralisert, slik vi har foreslått

Dette er ikke et spesielt radikalt forslag. De to funksjonene er allerede tilstede innenfor Næringsdivisjonen. Næringsdivisjonen bør kunne vurdere om disse to funksjonelle grupperingene vil være tilstrekkelig, eller om det er grunner som tilsier at man bør spre dem på flere enn to organisatoriske enheter. Vår rask gjennomgang av SNDs organisasjon danner ikke tilstrekkelig basis for å kunne komme med et forslag om størrelsen på disse gruppene. Dette bør vurderes av SND i lys av beslutningen om å desentralisere saksbehandling fra hovedkontoret.

Partnerskap er nøkkelen til SNDs evne til å operere som en god *first stop shop* for selskaper. I dag blir slike samarbeidsrelasjoner administrert innenfor Næringsdivisjonen. SND har så langt i liten grad utnyttet de mulighetene som følger av at EU systemet kan fungere som en ekstra ekstern partner, og kunne med fordel undersøke disse nærmere.

6.5 Fiskeriene og integrasjonen av Fiskarbanken

I mandatet er vil blitt eksplisitt spurt om å vurdere den prosessen som ledet frem til integrasjonen av Fiskarbanken i SND.

Statens Fiskarbank ble etablert i 1921 til erstatning for Det eldre Havfiskefond som hadde eksistert siden 1899 og som hadde gitt begrensede lån til bygging av nye fiskefartøyer. Det var likevel først etter krigen at aktivitetsnivået og utlånene begynte å øke. På høyden i 1978/79 hadde banken en låneportefølje på ca 3 milliarder kroner, et beløp som ble noe redusert i løpet av 80-tallet. De utestående lånene falt raskt fra

1991/92 av, da Fiskarbankens rentenivå oversteg den gjennomsnittlige markedsrenten.⁵²

Fiskarbanken var den første statsbanken som ble integrert inn i SND etter den opprinnelige fusjonen. Banken lå i Bergen, med avdelingskontorer i Tromsø, Bodø og Ålesund. Hver av avdelingskontorene hadde et eget styre, med delegert myndighet til å foreta investeringer og gi bidrag. Den var en liten bank med bare 37 ansatte da den ble integrert i SND i 1997, og sammenslåingen fant derfor sted uten større problemer.

Selv om det var en viss forståelig uro i fiskeriene da det ble bestemt at en ærverdig institusjon som Statens Fiskarbank skulle bli borte, ser det ut til at integreringsprosessen med SND var relativt problemfri. Bankens reskontrosystem ble opprettholdt i tre år parallellt med SNDs system mens man ventet på at SNDs egen programvare skulle bli oppdatert. Bankens ansatte gikk over til SNDs distriktskontor og kundene fikk fortsatt hjelp av de samme personene de fleste steder. Etter den tid har imidlertid antallet ansatte blitt redusert betydelig ved at man har integrert de administrative funksjonene til Fiskarbanken og SND. Som ønsket var en viktig virkning av sammenslåingen at fiskeindustrien fikk adgang til SNDs større ressurser.

Når man opererer innenfor SNDs regelverk, gjøres prosjektprioriteringen på basis av mer formelle økonomiske kriterier. De lokale avdelingskontorene er borte og med den deres innflytelse på beslutningsprosessen. Fiskeriinteressene er likevel representert i styrene til de relevante distriktskontorene, og næringen er fortsatt med på planleggingen og implementeringen av regionale utviklingsaktiviteter.

Det å integrere Fiskarbanken var en logisk forlengelse av SNDs allerede sentrale rolle overfor fiskeindustrien. SND kunne tilby flere og mer omfattende tjenester til næringen, samtidig som staten kunne gjennomføre sin politikk for næringsutvikling på en mer sammenhengende måte. I en situasjon der man står overfor en internasjonal konkurranse og økende krav til kvalitet, gir denne mer helhetlige tilnærmingen rom for en politikk som strekker seg ut over investeringer i fysisk materiell. Den skaper også en mekanisme som kan brukes til å støtte de "myke" sidene av næringsvirksomheten (markedsføring, ledelse, logistikk, interne ferdigheter og kompetanse, tilgang på forskning osv.), forhold foretakene må ta hensyn til om de skal forbli konkurransedyktige.

Integrasjonen synes å ha ført til en viss reduksjon i nivået på de tjenestene som er rettet mot brukerne, i hvert fall var det slik i overgangsperioden. På tross av dette – og på tross av de private bankenes økte interesse for næringen – fortsatte etterspørselen å overgå tilbudet, med hovedfokus på behovet for kapitalinvesteringer.

⁵² Statens Fiskarbank 75 År, Oslo: Statens Fiskarbank, 1996

6.6 Støtteporteføljen

SND er del av Norges nasjonale og regionale virkemiddelapparat for næringsdrift. SND og Forskningsrådets reformer tidlig på 1990-tallet bidro stort til å forenkle dette virkemiddelapparatet, som var blitt bygget bit for bit siden før krigen. STEPs rapport om SNDs støtte til bedrifter gjennomgår den teoretiske argumentasjonen for behovet for et slikt virkemiddelapparat. Her tenker vi litt abstrakt om hva slags sammensetning virkemiddelapparater bør ha, før vi vurderer arbeidsdelingen mellom SND og andre, og trekker konklusjoner om hvorvidt denne burde endres.

6.6.1 Rammer for tenkning omkring næringsrettede virkemidler

I snart ti år har den internasjonale diskusjonen om politikkutforming når det gjelder forbedring av nasjonal økonomisk ytelse ikke dreid seg om enkeltinngrep i økonomien, men om 'nasjonale innovasjonssystemer' (NIS).⁵³ Siden verdier skapes direkte i bedriftene og ikke i andre deler av NIS, er bedriftenes ferdigheter og deres tilgang til ressurser i andre deler av NIS særskilt viktig for å bestemme økonomisk yteevne. Det er viktig å merke seg at den generelle yteevnen i NIS ikke bare bestemmes av hvor godt enkeltkomponentene virker, men også av hvor gode forbindelsene er mellom dem. Dette betyr at det er nødvendig med en systemisk tilnærming i politikkutformingen både regionalt og nasjonalt.

SMBer og andre i bedriftssektoren har ferdigheter som ikke er homogene. Generelt sett er det slik at jo høyere opp i ferdighetshierarkiet bedrifter befinner seg, jo mindre blir de påvirket av svikt i struktur eller marked.⁵⁴ Politikkutformingen må *segmentere* bedriftene i grupper med tilsvarende generiske behov. Men utformingen av tiltaksapparatet må også ta hensyn til at hvert firma er unikt og individuelt. Enkelte statlige støtteapparater slik som det irske og det britiske, anvender (etter vår oppfatning, korrekt) en metode for å vurdere enkeltbedrifters behov som en del av sin tilnærming til utviklingen av bedrifter og ferdigheter. Støtte gis så til enkeltbedrifter, på en selektiv basis.

Behovet for en slik vurderingsteknikk er innbefattet i 'læringsparadokset' som forbindes med ferdigheter. De som har begrensede ferdigheter har også begrenset mulighet til å identifisere sine egne problemer og muligheter. Skal staten hjelpe, må den være *proaktiv* i forhold til dem som ennå ikke er i stand til å avgjøre hva de bør gjøre. Til tross for at det er tiltalende med ikke-intervensjon, slik at staten ikke tar beslutninger på bedriftsnivå ('velger vinnere'), er det derfor vanskelig å forestille seg ikke-intervensjonstiltak som forbedrer bedriftenes ferdigheter (særlig blant svakere firmaer). Dette betyr at en bedre politikkutforming ikke bare er avhengig av at man finner rette økonomiske virkemidler, men også av et nærmere samvirke med bedriftenes praksis.

⁵³ Se for example, Bengt-Åke Lundvall, *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Pinter, 1992; RR Nelson, *National Innovation Systems*, New York: Oxford University Press, 1993

⁵⁴ Det er viktige unntak fra denne generaliseringen – særlig i tilfeller av svikt grunnet lock-in

Det er generelt sett en rekke aktører og programmer som tar seg av utviklingen av teknologiske ferdigheter. Imidlertid må virkemiddelapparatet fungere som et effektivt hele. Det er viktig at enkeltprogrammer handler i samsvar med de andre delene av virkemiddelapparatet for å

- Sørge for at det finnes ett enkelt sted å henvende seg for bedrifter som finner det vanskelig å finne frem i støtteapparatet
- Skape kostnadssynergi, særlig ved vurdering av behov
- Muliggjøre kryssreferanse mellom ulike deler av systemet
- Sette systemet i stand til å gjøre en holistisk tilnærming til bedrifters utvikling
- Unngå fragmentering og skape den nødvendige størrelsesorden for å utvikle spesialiserte ferdigheter med høy kvalitet

Det næringsrettede virkemiddelapparatet i Norge har fire hovedkomponenter

- Tjenester innen forskning og innovasjon, som innbefatter både Norges Forskningsråd og den forskning og høyere utdanning de finansierer
- Tjenester for utvikling av bedriftenes ferdigheter og kompetanse, skaffet til veie av Forskningsrådet og SND
- Veiledningsapparatet, som består av TI, ViNN, det tidligere BRT- (Bedriftenes rådgivningstjeneste) nettverket, Statens Veiledningstjeneste for Oppfinnere (SVO) og aspekter ved mer funksjonelt spesialiserte organisasjoner, slik som eksport- og designrådene. Kommunale rådgivningstjenester for næringsutvikling kan også plasseres i denne kategorien
- Næringslivsfinansiering fra SND andre kilder til start- og risikokapital

Det er ikke noe klart skille mellom kategoriene her, siden mange programmer og aktører arbeider med tiltakspakker. Det er verd å merke seg at SIVA arbeider på tvers av skillelinjene ved å tilby pakkedønsninger med innovasjonsrelatert infrastruktur og tjenester i forskningsparker. De bruker også en rekke av virkemidler for rådgivning og investering stimulere til vekst i selskapene de samarbeider med.

Norges forskningsråd ble dannet for å integrere en fragmentert norsk forsknings- og utviklingspolitikk. Rådet skulle både skape en mer holistisk fremgangsmåte for å organiseringen av nysgjerrighetsdrevet forskning og samordne bruken av forskning og utvikling for samfunn og næringsliv. I 1999 var 61 prosent av rådets budsjett på 2,6 milliarder kroner viet til næringsrettet virksomhet. En fjerdedel av budsjettet ble brukt til brukerstyrt forskning, og ytterligere 4 prosent (113 millioner) til innovasjonsprogrammer som SMB-Kompetanse, FORNY og TEFT – mange av dem i samarbeid med SND.

Den institusjonelle grensen mellom Forskningsrådets tjenester, som stort sett har en tilknytning til forskningsaktiviteter eller -institusjoner, og SNDs tjenester for innovasjon og utvikling av bedrifters ferdigheter er uklar, og ville fortsatt være det om

man flyttet den. Ledelse og teknologi er uløselig sammenknyttet i næringslivspraksis, og dette kan aldri endres ved å flytte på organisasjonenes grenser.

De som tilbyr tjenester har en rekke mer eller mindre spesialiserte virkemidler for å hjelpe bedriftene å håndtere spesifikke problemer. Ofte skreddersyr de tilbudet for å passe til en situasjon, og leverer spesielle typer konsulenttenester. SVO håndterer den spesialiserte funksjonen det er å veilede oppfinnere, og har slik en noe annerledes målgruppe enn de andre tjenestene. Til forskjell fra de andre tar det ikke betalt for sine tjenester, men tar inn klienter etter en vurdering av prosjektets potensiale. Det er organisert på nasjonalt nivå og har sine kontorer i Bærum. Det har ni ansatte som reiser mye, og ofte bruker SNDs kontorer for å møte oppfinnere.

Andre deler av veiledningsapparatet har blitt privatisert eller vært gitt mindre vekt i de senere år. TI oppfører seg i stigende grad som et privat konsulentfirma. Det fylkeseide BRT-nettverket av næringslivsrådgivere har blitt privatisert, selv om noen av de tidligere medlemmer forblir viktige leverandører av nasjonale programmer, slik som FRAM. BRT ble grunnlag for (1) å sikre at det fantes leverandører av konsulenttenester over hele Norge som kunne brukes av småbedrifter og (2) skape skreddersydde næringsveiledningstjenester til de minste bedriftene. Det at man ikke holdt disse to funksjonene fra hverandre ser ut til å ha vært avgjørende for beslutningen om å kutte den sentrale statlige støtten til dette nettverket. Enkelte av disse BRT-organisasjonene har utviklet seg til å bli private konsulentfirmaer, og disse brukes av noen fylkeskommuner. Etter at BRT sluttet å eksistere som statsfinansiert rådgiver, finnes det ikke lenger noen legitim og uavhengig *one stop shop* for bedriftsveiledning på fylkesplan.

De kommunale næringsssjefene kan også spille en viktig rolle som veivisere'. I distriktene er det vanligvis ett eller et halvt årsverk per kommune som settes av til denne typen tjeneste, så fokus er oftest på de praktiske spørsmålene omkring det å starte en bedrift i denne kommunen. Det kan gis lite råd utover dette, og det er verken ressurser eller kompetanse til analysetjenester. I større byer kan imidlertid den kommunale næringsutviklingsveiledningen være et kraftfullt virkemiddel, men i de fleste tilfeller er det ikke mulig for næringsssjefen å spille noen adekvat rolle i førstelinjetjenester for støtte til næringslivet. De har en liten stab, de har inadekvat opplæring – både innenfor næringsvirksomhet generelt og når det gjelder støtteapparatet for næringslivet – og de mangler de nødvendige redskapene. Det ville være svært dyrt å styrke tjenestene på dette nivået slik at de kunne den typen 'proaktiv veiledning som er nødvendig i støtteapparatet for næringslivet. Det ville også føre til at kontorene ble overbemannet og underkritiske i de fleste fylker.

Den kategorien innenfor virkemiddelapparatet som gjenstår er finans, og der spiller SND selv den dominerende rollen. Det finnes rikelig med såkorn og fond for risikovillig kapital. Dermed har forsøk på å øke mengden av risikovillig såkornkapital i Norge vært fragmenterte og underkritiske, og vil fortsette å være det med mindre ett eller flere sterke fond blir opprettet i større skala.

6.7 Er arbeidsdelingen mellom SND og andre hensiktsmessig?

Når vi analyserer arbeidsdelingen innenfor virkemiddelapparatet, må vi ta med i beregningen

- Behovet for et synlig og proaktivt brukergrensesnitt på støtteapparatet som helhet for å være tilgjengelig for ressursvake brukere og brukere som kan ha nytte av et langvarig samarbeid
- Behovet for ulik funksjonell og geografisk spesialisering mellom organisasjonene i støtteapparatet
- Risikone man løper ved rigide løsninger – særlig på slike områder som statsstøtte, der det er lite konkurranse
- De sannsynlige kostnadene ved endring

Slik det er antydnet ovenfor, finnes det ikke noen virkelig proaktiv og effektiv *'first stop shop'*-struktur i det norske næringsrettede støtteapparatet. Basert på vår erfaring av praksis andre steder, tror vi dette er en stor svakhet. Selv om BRT-systemet tidligere hadde potensiale til å takle denne jobben, eliminerer delingen og privatiseringen denne muligheten. *First stop shops* må stå fritt til å handle bare i klientens interesse, hvilket betyr at de ikke skulle ha egne interesser. Dette er vanskelig å oppnå i den private sektor. SNDs distriktskontorer er det eneste potensielt brukbare nettverket som kunne ivareta denne funksjonen i støtteapparatet. SND har begynt å ta på seg denne jobben. Som vi indikerer under, er det imidlertid mer internt arbeid som må gjøres for å forandre distriktskontorene fra en slags regional banktjeneste til de mer proaktive enhetene som er nødvendig for å danne en *first stop shop* tjeneste.

6.7.1 Konklusjoner

Utformingen av et næringrettet støtteapparat bør reflektere et systems forståelse av innovasjon og økonomisk utvikling. Det bør være i stand til å håndtere ulike selskapers behov, og være klar over at de som sitter inne med en begrenset kompetanse trenger mer hjelp enn de som allerede er godt utstyrt. Selv om støtteapparatet derfor bør ha funksjonell spesialisering for å gi tjenester av høy kvalitet, er det også et stort behov for *'first stop shops.'* Disse vil være en vei inn i støtteapparatet for de som naturlig finner veien dit, og en kilde til proaktive næringsrettede utviklingstjenester.

Dette siste er en oppgave for staten, men noe slikt finnes ikke i det norske systemet. SND er den organisasjonen som er best utstyrt til å gjøre hovedinnsatsen på dette området. Men for å tilby et bredt spektrum av tjenester gjennom de regionale kontorene, vil det være nødvendig at man går lenger enn det som har vært gjort så langt. SND trenger å integrere de innovasjonsrelaterte tjenestene bedre i sin portefølje. De kommunale næringslivssjefene burde være svært nyttige som en komplementær kilde til førstelinjetjenester til bedrifter. SND bør derfor støtte dem gjennom intern opplæring og informasjonstjenester.

Arbeidsdelingen innenfor det norske offentlige system for støtte til innovasjon og næringsutvikling er ganske klar. Det er uunngåelig gråsoner, men vi ser ingen sterke

argumenter for å utsette seg for kostnadene ved videre omstrukturering av systemet på sette tidspunktet. Det er nødvendig med skrittvis utbedringer av SNDs distriktskontordivisjon. Dette vil inkludere bedre integrering av de innovasjonsrelaterte tjenestene med Forskningsrådets. Dette gjelder ikke minst på distriktskontornivå, slik at SNDs brukere kan få tilgang til både innovasjonsrelaterte ferdigheter og forretningskompetanse.

6.8 Konklusjoner og anbefalinger

Fra et organisasjonsmessig perspektiv betrakter vi SNDs ytelser i dag som gode. Det har organisert vellykkede sammenslåinger og oppnådd synergier, selv om dette har skjedd langsommere enn ville vært tilfelle i den private sektor. Tjenester til alle typer brukere har bedret seg over tid. Det har taklet store endringer i det næringsrettede støtteapparatet, og er i ferd med å fornye sitt regionale apparat. SND trenger en periode med ro og fred – og, ikke minst, stabile budsjetter – for å konsolidere sine prestasjoner. Det er alltid rom for skrittvis forbedring, og vi har pekt på en rekke slike muligheter som SND kan vurdere. Departementene bør gjøre sitt for å legge forholdene til rette.

Kostnadene for institusjonelle endringer i systemer for næringsorienterte støtteapparater er høye. Både SNDs og erfaringer fra utlandet i slike systemer viser at omorganiseringer er svært tidkrevende for ledelsen og skaper usikkerhet blant de ansatte. Slik settes effektiviteten ned i en overraskende lang periode. Ikke bare er de direkte kostnadene ved slik forandring høye, men den reduserte effektiviteten gjør at også organisasjonens økonomiske effekter blir redusert. Det kan også være andre viktige kostnader, for brukergruppen må kanskje lære på nytt hvordan man finner og bruker det nye brukergrensesnittet.

Hvis vi skulle anbefale store organisatoriske endringer, måtte vi derfor regne med at det kunne være mye å vinne på dette. Etter grundig overveining finner vi at SND har behov for skrittvis forbedringer snarere enn større strukturelle endringer. Ledelsen har allerede identifisert mange av de forandringene som er nødvendige, og noen av dem ser man allerede på.

Rollen som premissleverandør er nødvendigvis vanskelig å vurdere. Det er klart at SND har bidratt til å utvikle tankegangen internt, på departementalt og fylkeskommunalt nivå. Det har imidlertid ikke vært i stand til å sette dagsorden slik at det har hatt større innflytelse på politikktutformingene. I særdeleshet har det ikke klart å definere hva dets egen rolle og strategi burde være tydelig nok til at politikktutformerne kan ta stilling til det. Som en konsekvens har SND måttet forholde seg til stadige endringer i målsetninger og i finansiering – noe som har underminert dets prestasjoner.

I løpet av sitt relativt korte liv har SND så langt måttet ta inn over seg

- Overgangen fra å være en sentralisert banklignende organisasjon til å være desentralisert, og med større ansvar for sine brukere
- Anskaffelse av ulike partnere og produkter som må formidles gjennom distriktskontorene, parallelt med SNDs tradisjonelle kjerneprogrammer
- Ulike kundebaser
- Definerings og implementering av en ny og mer aktiv rolle i utformingen av regional utviklingspolitikk

Mange av behovene for videre utvikling har å gjøre med fullføringen og iverksettingen av disse endringene. Departementene må også handle. Usikkerhet knyttet til årlige og halvårslige budsjetter gjør det vanskelig å lede SND. Det er nødvendig å planlegge på lang sikt, og opprette rammer for strategisk utvikling som strekker seg over 4-5 år, snarere enn ett budsjettår slik det nå er. Prosessen bør kunne respondere på forslag fra SND. Bedre koordinering departementene imellom er nødvendig for å kunne sette overordnede mål, samtidig som man overlater til SND å ta seg av detaljarbeidet

Forholdet mellom hovedkontoret og distriktskontoene må forandre seg, slik at hovedkontoret i økende grad funksjonerer som et serviceorgan for kontorene. På mange måter betyr dette at hovedkvarteret bør oppfatte seg selv som et "back office" som støtter det personellet som møter kundene, snarere enn å dirigere dem etter en gammeldags, hierarkisk modell.

I dag er IT-støtten til den interne brukerkontakten utilfredsstillende fordi den er allokert for få resurser. SND ligger flere år etter når det gjelder god styring av bruk av IT. Organisasjonen bør bestrebe seg på å forbedre sin evne til å kommunisere med potensielle brukere gjennom Internett og i større grad bruke elektronisk kommunikasjon i samvirke med brukerne.

Personalforvaltningen ved hovedkontoret synes å være for involvert i detaljer som bedre kan håndteres av distriktskontorene, slik som for eksempel avviklingen av feriedager. De er for lite opptatt av behandlingen av menneskelige ressurser i bred forstand (*human resource management*). Man bør definere kompetanseprofilen på distriktskontornivå, forbedre insentivstrukturen, utvide tilbudene om opplæring i forhandlinger og menneskelig samvirke.

Disse forslagene får organisatoriske følger

- Man bør opprettholde kapasiteten til den eksisterende staben, samtidig som man fortsetter bestrebelsene på å få til rasjonalisering. Man bør sette ut ikke-kritiske funksjoner for å øke den økonomiske fleksibiliteten
- Omstillingsarbeidet bør desentraliseres til de større distriktskontorene i så stor grad som mulig.

- SND bør vurdere å dele Næringsdivisjonen opp i en analyseenhet og en enhet for nasjonale programmer. Analyseenheden bør ha som mandat å opprettholde SNDs formelle bransjekunnskap og utføre det analysearbeidet som er nødvendig for interne behov og for ekstern politikkraadgivning. Programmenheten kan utvikle, lede og kvalitetssikre programmer som FRAM, nasjonale initiativ som Miljøfondet og de tilhørende budsjetter.

På distriktskontornivå er det nødvendig å skille mellom SNDs rolle som brukernes proaktive veileder og kunnskapsmegler på den ene siden og rollen som finansiør på den andre. Disse rollene har forskjellige kompetansebehov. Slik vil man også kunne fjerne kilden til implisitte interessekonflikter og hindringer som måtte ligge i veien for etableringen av en *first stop shop* tjeneste for bedriftene.

Distriktskontorene vil derfor trenge

- En mekanisme som kan sette folk i stand til å evaluere saker de selv ikke har forberedt⁵⁵
- Gi bestemte saksbehandlere ansvar for aktiv oppfølging av bestemte selskaper.
- Diagnose og planleggingsverktøy for bedriftsutvikling
- Bedre dokumenterte og mer tilgjengelige databaser over støttetiltak og kunnskapskilder (disse bør deles med saksbehandlere for næringsutvikling på kommunalt nivå og slik støtte opp under deres rolle som førstelinje tjenesteytere)
- Fordeling av ansvar for ulike produktgrupper og organisasjonspartnere mellom de ulike distriktskontorene, og lære opp saksbehandlerne til å identifisere behov og til hente inn relevante spesialister
- (Om)definering av den kompetanseprofilen man trenger ved distriktskontorene

Hvis de skal bli aktive i utviklingen og implementeringen av regionale utviklingsplaner, må distriktskontorene bli mer aktive – gjennom møter med nettverk og bedrifter, gjennom å organisere og støtte lokale utviklingsgrupper osv. Dette får følger for både tidsbruken og valget av de menneskene som skal gjøre dette arbeidet.

⁵⁵ Dette kan man selvfølgelig oppnå gjennom interne gjennomganger. Det vil ikke være vanskelig å etablere en spesialistgruppe som bare driver med evaluering.

7 Konklusjoner og anbefalinger

Samlet sett gir vår evaluering SND 'gode karakterer' for sin virksomhet frem til i dag. Vi ser en del muligheter for inkrementelle forbedringer, men vi anbefaler at SND nå gis tid til å konsolidere det som er oppnådd.

SND ble etablert i 1993 som del av den norske statens bredere forsøk på å

- Integrere regional og nasjonal politikktutforming for økonomisk utvikling
- Vektlegge og prioritere bedriftenes rolle som motor for økonomisk utvikling som erstatning for den tidligere fokuseringen på 'strukturrasjonalisering' av næringer og fordeling av knapp kapital fra statens side
- Forenkle den daværende ganske komplekse strukturen på det bedriftsrettede virkemiddelapparatet

SND har bidratt vesentlig til å nå disse målene. Vi finner at

- SND har gjort en god jobb i å bruke en bredt spekter av virkemidler for å støtte bedriftsutvikling. SND støtter generelt bedrifter med godt potensial og SND-prosjektene har positive økonomiske effekter
- På samme måte bruker SND tilgjengelige midler for å stimulere til økonomisk utvikling i det distriktpolitiske virkeområdet. Fremover bør en større andel av ressursene rettes mot mer risikofylte prosjekter og prosjekter som retter seg mot å øke bedrifters kompetanse
- Målhierarkiet og styringssystemet brukt av departementene og av SND er komplekst og lite brukbart til styring. Det bør forenkles og fokuseres.
- SNDs yteevne som strategisk rådgiver har vært svakere enn ønsket. SND bør allokere ressurser til å bli en premissgiver på både nasjonalt og regionalt nivå, og bedriftsnivå
- SND har gjennomgått en rekke sammenslåinger og reorganisasjoner, som har endt i en god, desentralisert modell som leverer tjenester nær kundene. Vi ser modellen som en god basis for fremtidig arbeid
- SND har valgt å jobbe i partnerskap med andre nøkkelinstitusjoner i det bedriftsrettede virkemiddelapparatet. SNDs regionale apparat er et potensielt sterkt medium for å koble bedriftsbehov og ikke bare SNDs ressurser, men også virkemiddelapparatet som et hele
- SND har vært nødt til å leve under budsjettusikkerhet i store deler av virketiden. Institusjonen trenger et mer stabilt sett av rammebetingelser for å gjøre jobben sin
- SND har potensial til å bli en mer proaktiv premissgiver og partner for bedrifter, regioner og staten. SND bør fortsatt ta en ledende rolle i økonomisk og regional utvikling

SND samler, altså, statens viktigste bedriftsrettede utviklingstiltak under ett tak og tilbyr dem til bedrifter i hele landet på en regionalt differensiert måte. Virkemidlene som benyttes tar utgangspunkt i bedriftene, noe som fremmer og utløser bedriftsdrivet utvikling i stedet for å plukke ut vinnere eller på annen måte forsøke å tvinge byråkratiske løsninger på næringene. SND har særlig etter desentraliseringen på slutten av 1990-tallet gjort store fremskritt i det å bli en etterlengtet *first stop shop* for bedrifter som søker støtte til utvikling og vekst. I fremtiden håper vi å se SND som en stadig viktigere og proaktiv kraft for både regional og nasjonal økonomisk utvikling.

7.1 SND og bedriftsutvikling

Vår overordnede vurdering er at SND gjør en god jobb med hensyn til bedriftsrettet utvikling. SND utfører godt de støtteoppgaver organisasjonen er pålagt.

Virkemidlene som SND bruker for å støtte bedriftsutvikling har et solid grunnlag i økonomisk teori. Virkemidlene retter seg ikke bare mot å takle svikt i kapitalmarkedene, men noen av dem retter seg også mot avgjørende områder knyttet til bedriftenes kompetanse. I og med at produksjonen blir stadig mer kunnskapsintensiv skyves grunnlaget for konkurranse over mot evner og læring. Dette er sentrale forhold i allmenn post-neoklassisk økonomisk teori, en retning som legger vekt på at det finnes strukturelle hindre for kunnskapsutvikling som markedet ikke klarer å håndtere fullt ut (hindre som særlig gjør seg gjeldende i perifere regioner). Vel så viktig er likevel at barrierene med hensyn til tilgjengelig kapital og tilgang til læring som fremheves i denne teoriretningen reflekteres i bedriftenes erfaringer og blir bekreftet av vår spørreundersøkelse med SNDs kunder.

Bedriftsutviklingstiltak spiller allikevel en større rolle i det å fremme konkurransedyktighet enn å korrigere for markeds- og struktursvikt. Tiltakene tar ofte form av enkelttiltak som kan ha den effekt at de demonstrerer for potensielle private medinvestorer at SND vurderer prosjektet som levedyktig og er villige til å investere i det. Dette øker de potensielle medinvestorenes informasjonsnivå og kan tillate dem til å investere. De bedriftsrettede virkemidlenes videre målsetting er å øke bedriftenes ressurser og evner slik at de kan klare seg godt på egen hånd. Kun på den måten vil forbedringene være bærekraftige.

SND har så langt støttet rundt 10 000 bedrifter, med et særlig fokus på små og mellomstore bedrifter (SMB). SND-støttede prosjekter har generelt hatt positive effekter på bedriftenes utvikling og vekst. Bedriftene som SND støtter er mer innovative enn gjennomsnittet, og på tross av en høy andel nye og unge bedrifter i SNDs portefølje er de allikevel mindre tilbøyelige til å gå konkurs enn gjennomsnittet av norske bedrifter. I mange tilfeller har SNDs støtte gjort det mulig for bedriftene å fokusere sin strategiske aktivitet på innovasjon og langsiktig konkurransedyktighet. Selv om det er en mulighet for at SND velger ut bedrifter som er sterkere enn gjennomsnittet, viser dette også at støtten bidrar til bedriftenes overordnede innovasjons- og overlevelsesheter.

Den distriktsrettede delen av SNDs budsjett er tilbøyelig til å fokusere på tradisjonelle industrinæringer, mens den landsdekkende delen av budsjettet i større grad tilfaller nyere kunnskapsbaserte næringer (såkalte KIFT-næringer). Basert på dagens norske næringsstruktur er begge næringsgruppene potensielle kilder til økonomisk vekst. Det vil bli viktig for SNDs fremtidige virksomhet å stå i mot de moderne politiske interessers vektlegging av høyteknologiske eller 'new economy' sektorer. SND bør i stedet fortsette å fordele størstedelen av SNDs ressurser på en stort sett næringsnøytral måte for derigjennom å oppnå høye samfunnsmessige resultater fra de vekstmuligheter som allerede eksisterer over en bred front i den norske økonomien.

SND har et bredt tilbud av virkemidler og stor fleksibilitet i hvordan disse blir brukt. Virkemidlene er vel tilpasset den norske økonomiens struktur og behov. Selv om det store flertallet av SNDs kunder er tilfreds med den service og støtte de mottar, er forventningene også begrensede. Mange bedrifter vil ha – og har – behov for en proaktiv diskusjonspartner og veileder i det bedriftsrettede virkemiddelapparatet, men ser ennå ikke SND i denne rollen. Deres forventninger er mer bestemt av SNDs image som tilbyder av tilskudd og lån enn av det SND nå faktisk kan tilby av andre virkemidler.

I et begrenset antall svært synlige tilfeller er SND blitt brukt i 'snuoperasjonsforsøk' av individuelle bedrifter. Det er ikke kommet klart fram om de normale stringente vurderingskriteriene alltid har vært rådende i disse tilfellene, som til dels representerer tidligere tiders form for næringspolitisk tankegang. Det er helt legitimt for staten å investere i denne typen operasjoner og å bruke SND som et kompetent instrument (selv om det kun er for å skape et pusterom slik at andre investeringer kan begynne å skape ny økonomisk aktivitet). Slike operasjoner er allikevel ikke forenlige med SNDs målsetting om å skape lønnsom bedriftsutvikling, og bør derfor finansieres separat. På det nåværende tidspunkt dominerer et fåtall tilfeller SNDs tapsfond og dette reduserer SNDs evne til å ta risiko i sin normale virksomhet.

SND Invest, SNDs tidligere Egenkapitaldivisjon, har bidratt til å redusere noen av de norske kapitalmarkedenes imperfeksjoner. Disse markedene er allikevel små og til en viss grad nasjonale, så de vil antakeligvis fortsette å være preget av imperfeksjoner, noe som forutsetter en fortsatt statlig medvirkning. Gjennom sin aktive eierskapspolitikk synes SND Invest å bidra positivt til bedriftsutvikling.

7.2 SND som regional utviklingsaktør

Det distriktpolitiske virkeområdet i Norge vedtas av Stortinget. SND har på en tilfredsstillende måte fulgt de retningslinjer og fordelingskriterier som ligger til grunn for bruken av ressursene i disse områdene. Tilskudd er derfor oftere brukt i de distriktpolitiske virkeområdene enn utenfor. SND-støtte er mer tilbøyelig til å bli brukt på ekspansjon av eksisterende virksomhet i disse områdene enn i landet for øvrig, og de har tilsvarende en tendens til å gå til investeringer i fysisk kapital. Dette er i tråd med retningslinjene for SND, men det viser likevel en svakere vektlegging av proaktive kunnskaps- og kompetanseutviklingstiltak som er avgjørende for en bærekraftig utvikling av bedrifter og regioner.

Den fleksible mengden virkemidler som SND disponerer innebærer tiltak som både er rettet mot individuelle bedrifter og klynger eller nettverk. Støtte kan omfatte både 'harde' virkemidler og 'myke' tiltak som øker bedriftenes kompetanse og endrer bedriftenes strategier og adferd. 'Myke' tiltak er potensielt viktige bidrag til næringsyttevne og bærekraftige utvikling, både i de distriktpolitiske virkeområdene og i landet for øvrig. SND er derfor vel utrustet til å ta avgjørelser om støtte i tråd med spesielle, men varierende behov i ulike bedrifter, bransjer og regioner. For å øke sitt bidrag til effektiv forbedring av regionale økonomier og innovasjonssystemer bør SND jobbe mer proaktivt i forhold til bedriftene og regionale planleggere enn SND har gjort til nå. SND må ikke minst hjelpe regionale bedrifter og planleggere med å forstå de strategiske mulighetene og valgene de har.

Vi foreslår videre at SND i de distriktpolitiske virkeområdene burde

- 1 Vurdere å fordele en større andel av tilgjengelige tilskuddsressurser til mer risikoutsatte utviklingsprosjekter
- 2 Øke bruken av virkemidler som OFU/IFU, som fremmer utvikling og forbedring av regionale tilbudskjeder og nettverk
- 3 Jobbe for å rekruttere bedrifter i de distriktpolitiske virkeområdene til ENT-programmet (Etablering med ny teknologi) og liknende tiltak. ENT er et program som forbedrer bedrifters evne til nettverkssamarbeid med kilder til teknologisk kompetanse
- 4 I større grad bruke 'NT-modellen' som en måte å pakke inn og levere helhetlig veiledning og støtte til bedrifter med teknologisk utviklingspotensial
- 5 Bli en mer synlig partner for fylkeskommunene i deres arbeid med regionale utviklingsplaner

SND har en egen gruppe medarbeidere som arbeider med lokale omstillingsprosjekter i kommuner som står overfor viktige økonomiske utfordringer, for eksempel nedbygging av 'hjørnesteinsbedrifter'. Denne gruppens proaktive arbeidsmetoder bør bygges inn i SNDs regionale utviklingsarbeid for ytterligere å øke SNDs effektivitet som forandringsaktør på systemnivå i regioner. Et hovedelement er å hjelpe til med utbygging av regionens selvstendige utviklingsevner.

7.3 Målhierarki og styringssystemet

På det nåværende tidspunkt er SND, delvis på grunn av SNDs historiske svake rolle som premissgiver, en relativt passiv mottaker av en stor og u håndterlig mengde mål og føringer fra de statlige departementene.

De beste internasjonale praksis fra offentlig forvaltning er å styre virksomhet ved å sette et begrenset antall mål, avtale spesielle resultatindikatorer og tillate at avgjørelsene rundt den faktiske implementeringen blir tatt på det laveste gjennomføringsnivå. Dette sikrer at politikuttformere fokuserer på strategi i stedet for på taktikk, ved å klargjøre hva de ønskede resultatene av politikken er. Det etableres en premie for måloppnåelse og en avtale om hvordan resultatene skal kunne måles. Danske erfaringer har gått så langt som å utvikle denne ideen til såkalte

‘resultatkontrakter’ mellom departementer og gjeldende virksomheter, der kontraktene er et resultat av en svært aktiv forhandlingsprosess mellom partene.

Slike avtaler kan bare være fornuftige hvis de gjøres gjeldende over en viss periode, typisk 3-5 år. Dette står i sterk kontrast til norsk praksis, som gjør det vanskelig for virksomhetene å planlegge for mer enn ett budsjettår. Etter erfaring med kutt i løpende år ville SND kanskje beskrive planleggingshorisonten som enda kortere.

Alle SNDs finansierende departementer pålegger SND å nå en rekke mål, men i praksis varierer målsettingenes detaljeringsnivå mye mellom de ulike departementene. Dette reflekterer det faktum at ulike ledelseskulturer og tradisjoner råder. Med et totalt antall mål på 181 er det uunngåelig med målkonflikter, og målhierarkiet er blitt mer et hinder enn en tilrettelegger for fremtidig utvikling i SND

Et mål- og resultatindikatorsystem bør ikke bare tilrettelegges for å tilfredsstille departementenes rapporteringsbehov, men bør også utgjøre en integrert del av SNDs informasjonsstyringssystem. Kompleksiteten i målsystemet som legges på SND er så omfattende at toppledelsen i praksis til en viss grad har skjermet organisasjonen fra det. Mål for organisasjonen er derfor ikke reflektert på en egnet måte, verken i SNDs interne målsettinger og resultatmålinger eller i kvalitetssikrede prosesser utformet for å sikre at målene nås.

Problemer forbundet med kontroll og målsystemene i SND ble identifisert og behandlet av det såkalte Bamrud-utvalget, som foreslo en ny strategi basert på god internasjonal praksis. I løpet av denne evalueringen er det blitt gjort nye forsøk på å implementere disse prinsippene. Vi anbefaler at departementene og SND nå beveger seg mot

- Danskinspirerte resultatkontrakter mellom SND og de finansierende departementene
- En radikal forenkling av SNDs overordnede mål for å fokusere på de forandringer som kreves i organisasjonen
- Mer systematisk bruk av såkalte SMARTE - Spesifikke, Målbare, Ambisiøse, Realistiske, Tidfestede og Etterprøvbare – mål

7.4 SND som strategisk rådgiver

SND står i en nøkkelposisjon med hensyn til økonomisk utviklingsstrategi, planlegging og praksis, med nær kontakt med både departementer, regionale planleggere og bedrifter. SND har et potensial til å bli en sterk premissgiver på tre nivåer, nemlig i forhold til

- Nasjonal nærings- og regionalutviklingspolitikk, i diskusjon med både departementer og det politikktutformende systemet mer generelt

- Planlegging og gjennomføring av regionalutvikling, særlig på fylkeskommunenivå
- Interaksjon med enkeltbedrifter

I forhold til den ambisiøse målsettingen i loven om SND har SND spilt en begrenset rolle som premissgiver knyttet til nasjonal nærings- og regionalpolitikk. Dette krever en større prioritet og fordeling av mer ressurser til denne oppgaven.

For å kunne forstå, kartlegge og rapportere om egne aktiviteter på en måte som er til større nytte for å forstå behov og utforme politikk burde SND forbedre sin interne datainnsamling og bearbeidingsystemer samt organisasjon.

SND har desentralisert sin virksomhet i løpet av de tre siste årene, og har i denne prosessen fått tilført ansatte fra fylkeskommunenes avdelinger for næringsutvikling og i tillegg blitt involvert i implementeringen av de regionale utviklingsplanene (RUP). SNDs oversikt over både regionalt og nasjonalt nivå gir SND en sterk posisjon for rådgiving i forhold til innholdet i planer, for eksempel ved å utføre bakgrunnsanalyser i form av bransjeoversikter. En slik utvidet rolle skal likevel ikke involvere SND i utformingen av innholdet av slike planer. Dette ville være udemokratisk og ville føre til interessekonflikter innad i SND som er et nasjonalt policy-instrument og må følge de regler som settes på et nasjonalt nivå.

Etter privatiseringen av Bedriftenes Rådgivningstjeneste (BRT) har det vært et gap i virkemiddelapparatet for enkel veiledning om bedriftenes behov og støttemuligheter, en rolle som det desentraliserte SND ideelt sett kunne fylle. Dette var også intensjonen når BRT ble privatisert, men det ikke ble fulgt opp med nødvendige ressurser for implementering. SND har allerede begynt å bevege seg inn i denne rollen, for eksempel gjennom sine avtaler med Forskningsrådet, Designrådet og Eksportrådet. Vi anbefaler at SND gjør sette mer helhjertet for å bli en *first stop shop*. Dette krever at SND må arbeide tettere med bedrifter som søker råd om behov og muligheter, og veilede dem til den hjelpen de trenger. Dette vil selvfølgelig omfatte SNDs egne tjenester og tilbud, men også andres.

7.5 SNDs organisasjon

SND ble opprettet gjennom en sammenslåing av fire tidligere virksomheter. Den vanskelige jobben med å forene dem ble nådd gjennom en rekke reorganiseringer og gjennom arbeidet med å skape en SND-kultur som fokuserte sterkt på saksbehandling for lønnsom bedriftsutvikling. Synergieffekter ble realisert over tid, men ikke så raskt som tilfellet ville vært i en privat organisasjon.

Sammenslåingen representerte en viktig forenkling av deler av det bedriftsrettede virkemiddelapparatet i Norge. Den smidige innlemmingen av Fiskarbanken i 1997 representerte en ytterligere forenkling og medførte forbedringer for kundene ved at flere virkemidler ble tilgjengelige for fiskerinæringen.

Desentraliseringen av SND som skjedde fra 1997 bidro sterkt til både å forbedre tjenestetilbudet overfor kundene og til å skape et potensial for en utvikling av forholdet mellom SND og fylkeskommunene, et potensial som fortsatt kan utvikles videre. De regionale SND-styrene velges regionalt, normalt blant personer som har tilsyn med regionale planleggingsprosesser, særlig RUP'ene. Det er en frustrasjon på regionalt nivå at disse styrene kun har en rådgivende funksjon i forhold til individuelle beslutninger om prosjektfinansiering. Men ressursene som brukes er nasjonale, og SND har ansvaret for eventuelle tap, så det ville være udemokratisk og det ville undergrave SND kontrollmulighet å desentralisere denne myndigheten. (Et alternativ ville være at SND selv utpekte de regionale styrene, men dette ville sannsynligvis ikke tilfredsstillte kravene til regionalt selvstyre.) I praksis er det svært få tilfeller av uenighet mellom de regionale styrene og SND-ledelsen.

Desentralisering er kostbart, og det har økt leveringskostnadene på SNDs virkemidler. Vi tror at det lønner seg å betale disse kostnadene for å opprettholde kundekontakten og de regionale utviklingsfordelene, men dette er i all vesentlighet et spørsmål om vurdering og ikke beregning.

SND har gjort gode fremskritt mot å bli en moderne desentralisert og kundeorientert organisasjon, men ytterligere arbeid er påkrevet for å realisere denne intensjonen fullt ut. Årsaker til at dette ikke har skjedd så raskt som SND-ledelsen hadde håpet på omfatter ustabile rammebetingelser og behovet for kontinuerlig reorganisering og integrasjon av Landbruksbanken. Distriktskontorene er inne i en prosess mot å bli den form for kundenær *first stop shop* som vi mener det er et behov for i det bedriftsrettede virkemiddelapparatet. Fortsatt er det behov for å finne løsninger med hensyn til blant annet kompetanseutviklingsbehov, verktøy for mer diagnostiserende støtte, kunnskapsforvaltning og teknikker for å bli flinkere til å forstå og møte regionale systembehov, IT-støtte samt arbeidsdeling mellom distriktskontorene og SNDs hovedkontor. Hvis SND tar den utfordringen som evalueringen presenterer, nemlig å arbeide på en mer proaktiv måte, er det også behov for en organisatorisk mekanisme for å skille beslutninger om prosjektfinansiering fra aktivitet knyttet til stimulering eller utvikling av slike prosjekter i samarbeid med kundene. Disse aktiviteter har også noe forskjellige kunnskapsbehov.

Det synes å være noen ytterligere muligheter for desentralisering av nåværende hovedkontorfunksjoner. De mulighetene som gjenstår omfatterbare ett fåtall ansatte, særlig de i den regionale omstillingsgruppen. Disse kunne med fordel flyttes over tid til noen av de større distriktskontorene, med en gjenværende profesjonell kjerne i Oslo.

SND bør vurdere å fokusere aktivitetene i Næringsdivisjonen til å omfatte

- Et analyseteam som primært støtter en sterkere rolle for SND som premissgiver på nasjonalt og regionalt nivå. Dette bør inkludere både økonomisk og næringspolitisk ekspertise, samt ekspertise på enkeltbransjer og segmenter av økonomien.

- Et team som er ansvarlig for å definere, utvikle og lede nasjonale programmer og initiativer

Dette ville klargjøre divisjonens rolle ettersom denne har vært under omforming i en periode.

7.6 SNDs roller i det samlede virkemiddelapparatet

Kostnadene av institusjonell forandring i virkemiddelapparatet er høy både med hensyn til ledelsesbestrebelse og tapt produktivitet. Vi ser ikke noen gode grunner til å anbefale betydelige institusjonelle forandringer i det bedriftsrettede virkemiddelapparatet på dette tidspunkt.

Siden privatiseringen av BRT-systemet har det som nevnt over vært et gap i det norske virkemiddelapparatet, med et behov for en *first stop shop* for bedrifter som trenger en diskusjonspartner og veiledning for å identifisere sine problemer og muligheter, samt behovet for en veiviser i virkemiddelapparatet. Så fremt SND effektivt kan henvise slike kunder til de hensiktsmessige kildene til hjelp i den offentlige eller private sektor er det ikke noen grunn til å utvide SNDs tjenestetilbud betydelig.

Kommunenes næringsjefer og deres kontorer kan også ha en viktig henvisningsrolle. Utenfor byene er deres virksomhet dog typisk svært liten. SND kan spille en viktig rolle gjennom å stille sin interne kunnskap om det bredere bedriftsrettede virkemiddelapparatet til rådighet for disse kontorene for eksempel gjennom et intranett.

SNDs partnerskapsprinsipp er nyttig for å gjøre ressurser om det nasjonale virkemiddelapparatet tilgjengelig på lokalt og regionalt nivå. I praksis er det liten overlapping mellom SND og andre aktører, selv om det er en betydelig gråsoner mellom Forskningsrådet og SND. Det er vanskelig å unngå denne gråsonen siden forsknings-, innovasjons- og næringsutviklingsprosesser i stor grad er sammenflettet. Ansatte i Forskningsrådet og SND synes å samarbeide bra, men kompetansenivået på områder som forskning og innovasjon som relevante ansatte i Oslo besitter reflekteres ikke nødvendigvis i SNDs distriktskontorer. Forskningsrådet og SND bør vurdere å plassere en ansatt fra Forskningsrådet på distriktskontorene for å forbedre deres evne til å ta seg av teknologirelaterte saker. (Det er kanskje nevneverdig at både britiske og finske *first stop shops* har spesielle teknologiansatte i tillegg til bedriftsutviklingsspesialister). Forskningsrådet skal snart evalueres. Vi synes ikke det er passende å komme den evalueringen i forkjøpet med ytterligere anbefalinger om integrasjonen mellom Forskningsrådet og SND.

SND Invest opererer på armlengdes avstand fra SND selv, og er bare knyttet til SND med to overlappende styremedlemmer. Selv om SND Invest spiller en nyttig rolle i å tilby risikokapital til rimelig etablerte bedrifter tilbyr det ikke såkornkapital til bedrifter i de tidligste utviklingsfasene. Dette er de nasjonale og regionale fondenes arbeidsområde. På tross av opprettelsen av større fond på nasjonalt og regionalt nivå

er tilbudet av såkornkapital fortsatt ganske fragmentert. Historisk har slike små fond på grunn av sin størrelse og mangel på analytisk kompetanse blitt drevet inn mot mindre risikofylte investeringer, og dermed undergravet sin såkornrolle. Det er heller ikke klart om alle statens såkorninvesteringer bør utløse private investeringer, siden dette legger bånd på statens evne til å ta risiko. En overordnet paraplyorganisasjon for å skape oversikt over statens nå ganske fragmenterte såkorn og risikokapital ville innføre mer sammenheng i den overordnede porteføljen. Vi foreslår at disse områdene, som til en viss grad går utover vårt mandat, burde undersøkes nærmere.

7.7 SND, rammebetingelser og departementene

Gjennom sitt korte liv så langt har SND levd innenfor en ramme av budsjettmessig forandring og usikkerhet. I 2000 ble budsjettet kuttet for inneværende år, noe som undergraver SNDs ledelse, SNDs mulighet til å gjøre jobben sin og ikke minst SNDs troverdighet i forhold til sine kunder som ledes til tvil om SNDs levedyktighet som utviklingspartner.

En betydelig utfordring for departementene, men også for hele det politikktutformende system, er å gå over fra dette ad hoc-grunnlaget til en mer moden og stabil situasjon. SND burde ha mulighet til å planlegge med en rimelig trygghet i en 4-5 års periode, slik det ville vært naturlig i en tilsvarende stor bedrift.

Vi har ikke kunnet finne noen empirisk basert begrunnelse for det beløp som brukes enten til individuelle tiltak implementert av SND eller til SNDs budsjett som helhet. I den grad SNDs investeringer har en positiv samfunnsmessig effekt (inkludert tilbakevirkning i form av økt bedriftsskatt) ville det vært nyttig, om enn vanskelig, å forsøke å kvantifisere de problemene som SND adresserer, og dermed vurdere hvor store ressurser det vil være økonomisk lønnsomt å bruke for å løse dem.

En årsak til at SND har en så komplekst sett av målsettinger er at disse er utviklet separat for de ulike departementene. Hvis SND bruker mer ressurser på sin premissgiverrolle bør SND evne å foreslå mer gjennomførte politikktforslag til departementene. Samtidig har departementene et ansvar for til en viss grad å samordne sine målsettinger for nærings- og regionalutvikling.

7.8 SND i framtiden

Vår visjon om fremtidens SND bygger sterkt på dets betydelige resultater så langt. Vi finner ingen grunn til å utsette SND for nok en institusjonell omveltning i virkemiddelapparatet. Fremtidens SND vil være

- 6 En aktiv premissgiver og partner i politikktutforming på nasjonalt nivå, for fylkeskommuner og andre involverte i regionalutvikling og for lovende enkeltbedrifter
- 7 En serviceorganisasjon som arbeider med avtalte oppgaver for å oppnå SMARTE mål. Ikke bare vil målene være mer klare og enkelt spesifiserte enn i dag, men de vil være forbundet med premiering, slik at det er klart hva staten kjøper og hva SND

må forsvare i sitt budsjett. Noen av SNDs tjenester vil tilbys av SNDs team i hovedkontoret, andre av distriktskontorene. SND vil ikke lenger være en passiv mottaker av tilfeldige oppgaver uten prislapp fra departementene.

- 8 Den største *first stop shop* for bedriftsrettet støtte, som arbeider sammen med nasjonale og regionale tilbydere i både offentlig og privat sektor, og som tilbyr informasjon og støtte etter behov til de kommunale næringstjenestene.
- 9 En partner, ikke en monopolist. SND er ikke rett organisasjon for å utføre alle oppgaver i det bedriftsrettede virkemiddelapparatet. I tillegg til å være *first stop shop* skal SND i tillegg til sine egne tjenester også kunne henvise til den tilbyder som best mulig kan håndtere bedriftenes behov.

Ut fra den informasjonen vi har synes opprettelsen av en analyseenhet ved SNDs hovedkontor – som en spydspiss for den mer aktive premissgiverrollen – å kunne oppnås innenfor en beskjedne økning i administrasjonsbudsjettet.

Det å restrukturere distriktskontorene og å utstyre dem med den nødvendige støtten for å kunne fungere som *first stop shops* er et mer komplekst foretakende, der kostnadene varierer med det ambisjonsnivået SND er villige til å anta. SND må selv vurdere hvor langt det er villig til å gå i denne retningen, og å kvantifisere kostnadene som er involvert.

Et første skritt mot sin nye og mer aktive premissgiverrolle bør for SND derfor være å vurdere de forslagene som gjøres her og komme med et kostnadsvurdert forslag til de relevante departementer som kan innlemmes i en resultatkontrakt.